



# Project NIMBY

Onderzoek naar de betekenisgeving van betrokkenen bij twee ruimtelijke projecten in de gemeente Amstelveen: Golfdrome en Bovenkerk Oost

Opleiding:

Universiteit Utrecht,  
Utrechtse School voor Bestuurs-  
en Organisationswetenschap  
Master Communicatie, Beleid en  
Management

Docent:

Eugène Loos

Student:

Erwin Folkers

Plaats:

Amstelveen

Datum:

Juni 2008

# Project NIMBY

Onderzoek naar de betekenisgeving van betrokkenen bij twee ruimtelijke projecten  
in de gemeente Amstelveen: Golfodrome en Bovenkerk Oost.

Erwin Folkers  
s3208621  
Jutfaseweg 86  
3522 HG Utrecht

# Proloog

Een willekeurig aantal factoren hebben er in Amstelveen begin 2008 toe geleid dat de ontwikkeling van een nieuw project ter discussie is gekomen: Project NIMBY. Zowel binnen de gemeentelijke organisatie als op de markt in het stadshart zijn de discussies losgebarsten: het project lijkt namelijk exact evenveel voor- als nadelen te hebben, waarover iedereen wel een mening heeft! Geruchten en verhalen over het project gaan de ronde. De letters NIMBY staan dan ook voor een project dat omstreden, ambigu en grenzeloos is. Daarmee is het een zeer complex project binnen de ruimtelijke ordening. Er zijn al vele onderzoeken naar de eisen en gevolgen van het project geweest: een Milieu Effect Rapportage, een bodemonderzoek, een flora- en fauna onderzoek, etc. Iedereen interpreteert de resultaten van de onderzoeken echter op een andere manier en maakt hier zijn eigen verhaal van. De onderzoeken hebben het vuur in de discussie dan ook niet doen afnemen, maar juist aangewakkerd. De vraag die nog steeds overeind staat: hoe ziet een aanpak tot realisatie van dit project eruit? Een aanpak die past bij de verhalen van de betrokkenen.

Het maatschappelijk draagvlak van Project NIMBY is enorm belangrijk: hiermee valt of staat het project. Daarom heeft de gemeenteraad besloten de gebruikelijke fasering van projecten te laten voor wat het is. De gedachte is dat deze fasering niet zal leiden tot een antwoord op de vraag of het project wel of niet gerealiseerd moet worden. De afdeling Ruimtelijke Ordening en Projecten heeft in januari van de gemeenteraad de opdracht gekregen een onderzoek in te stellen naar een juiste benadering van Project NIMBY. Dit onderzoek is in deze scriptie weergegeven. Om enige handvatten te bieden ten opzichte van andere projecten, is besloten de verschillende onderdelen van dit onderzoek in de gebruikelijke namen van de fasering van locatieontwikkelingen te vatten.

## Proloog

'Situations where self interest and public interest work against each other are known as commons problems' (Stone, 2002: 22). Binnen de ruimtelijke ordening wordt de term 'Not In My BackYard' (NIMBY) voor dergelijke situaties gebruikt: projecten waarbij weerstand ontstaat omdat het eigen belang in het geding is (Voogd, 1995)<sup>1</sup>. In beide onderzochte projecten Golfodrome en Bovenkerk Oost is deze 'NIMBY-factor' aanwezig (zie paragraaf 1.2).

Het hiernaast beschreven 'Project NIMBY' is een verzonnen project. Het verhaal van Project NIMBY komt op de eerste bladzijde van ieder hoofdstuk terug en loopt daarmee als een rode draad door de wetenschappelijke analyses. Het verhaal vormt daarmee telkens de inleiding van hetgeen er ieder hoofdstuk beschreven wordt. De titels van de hoofdstukken vormen hierbij de verbindende schakel tussen het fictieve Project NIMBY en de daadwerkelijk onderzochte projecten Golfodrome en Bovenkerk Oost.

Project NIMBY is in deze scriptie gebruikt als een metafoor<sup>2</sup> voor de onderzochte projecten Golfodrome en Bovenkerk Oost, waarbij de NIMBY-factor sterk aanwezig is. Het zijn complexe ruimtelijke projecten in het licht van de hedendaagse maatschappelijke condities zoals deze in de Quick Scan geschetst worden. Door het gebruik van deze metafoor probeer ik de essentie van mijn onderzoek niet alleen als wetenschappelijke verhandeling, maar ook als verhaal neer te zetten. Hiermee hoop ik de inhoud van de scriptie toegankelijker, leuker en begrijpelijker te maken om te lezen. Ook wordt hiermee ruimte gegeven aan de gebruikelijke fasering van ruimtelijke projecten, zoals deze in Amstelveen gehanteerd wordt.

---

<sup>1</sup> Mijns inziens is de term 'NIMBY' overigens breder dan de term 'eigen belang' in eerste instantie doet vermoeden: waar houdt eigen belang op en begint maatschappelijk belang?

<sup>2</sup>De essentie van de metafoor is het begrijpen en ervaren van iets op basis van iets anders' (Lakoff en Johnson, 1999: 13). Het verhaal achter de metafoor van Project NIMBY heeft als doel de essentie van de scriptie gemakkelijker te uit te leggen en te 'laten ervaren'.

### ■ Besluitvorming over infrastructuur

In Nederland wordt veel geklaagd over de ruimtelijke infrastructuur en over de wijze waarop besluiten over de infrastructuur worden genomen. En als er niet geklaagd wordt, dan is er op zijn minst sprake van verhitte discussies over de ruimtelijke inrichting van Nederland. Het klagen heeft de laatste jaren vooral betrekking op stagnaties in mobiliteit en handelsverkeer: de wegen zijn overvol, de files groeien, de Rotterdamse haven mist soepele verbindingen met het achterland, Schiphol zit tegen zijn grenzen aan, en ga zo maar door. Het klagen over de besluitvorming gaat vaak om tijdsduur: het duurt in Nederland een eeuwigheid voordat nieuwe infrastructuur kan worden aangelegd, omdat iedereen en alles zich voortdurend kunnen verzetten. Het gevolg is niet alleen dat managerial ideeën hun intrede doen, zoals 'nut en noodzaak'-discussies en procesmanagement (zie hoofdstuk 1), maar ook dat Nimby-wetgeving ('not in my backyard') en noodwetgeving (bijv. Spoedwet wegverbreding) worden afgekondigd. De verhitte discussies over de toekomstige inrichting gaan bijvoorbeeld over de ontwikkeling van de Randstad: moet de Randstad zich tot één groot urbaan gebied, de Deltametropool, ontwikkelen? De klachten zijn terecht en de perspectieven op de toekomst zinvol, maar met eenvoudige managerial ingrepen en noodwetgeving zijn we er niet. Ten eerste is het tijdselement relatief: wat is een 'lange' besluitvormingsprocedure, zeker als we ervan uitgaan dat infrastructuur er lang ligt? Bovendien is tijd relatief, afhankelijk van het perspectief: om de internationale concurrentiepositie niet kwijt te raken, moeten we geen tijd verliezen en is iedere vertraging te lang; om nationaal draagvlak te realiseren, zijn druk en snelheid uit den boze. Ten tweede is de noodzaak van nieuwe infrastructuur intrinsiek omstreden: is het altijd nodig dat nieuwe infrastructuur wordt aangelegd, of is dat symptoombestrijding? Lossen de files met meer wegen op? (Het antwoord is nee.) Ten derde is de kwaliteit van ruimtelijke ingrepen intrinsiek omstreden: verschillende partijen hebben verschillende ideeën over ruimtelijke ontwikkeling, en vooral ook over wat kwalitatief hoogstaande ingrepen zijn. Infrastructuur is niet alleen een zaak van bouwen, maar ook van architectonische kwaliteit en leefbaarheid.

De managerial uitdaging is al met al: het realiseren van ruimtelijke ingrepen met draagvlak en van hoge kwaliteit, en dus het ruimte bieden aan de nodige discussies en vertragingen, terwijl toch ook snel gehandeld wordt.

Afbeelding 1: Noordegraaf over besluitvorming in de infrastructuur en NIMBY (Noordegraaf, 2004: 44-45)

Als onderzoeker wil ik als eerste de gemeente Amstelveen bedanken. Dat ik dit onderzoek -waarbij vanuit verschillende perspectieven naar de projecten en de daarmee samenhangende problematiek wordt gekeken- als student van de Universiteit Utrecht heb mogen en kunnen doen binnen de context van deze gemeente, laat voor mij het lerend vermogen van de organisatie zien.

Ook wil ik de mensen bedanken die ik heb geïnterviewd: allereerst voor de tijd die ze genomen hebben om mij te woord te staan, maar bovenal voor het getoonde vertrouwen en de open sfeer die ik bij hen allen aantrof. Zonder dit vertrouwen had ik dit onderzoek niet kunnen doen. Ik hoop met deze scriptie de verschillende vertelde verhalen zo goed en zo eerlijk mogelijk te hebben weergegeven, zoals deze door de vertellers oorspronkelijk bedoeld was. Ook hoop ik dat de lezer van deze scriptie de resultaten op dezelfde manier interpreteert. Het onderzoek heeft niet de pretentie een algemene waarheid te vinden, maar inzicht te bieden in de verschillende werkelijkheden zoals de betrokkenen deze hebben ervaren.

Tenslotte wil ik mijn scriptiebegeleider Eugène Loos en medestudenten Pieter, Johan, Daphne, Bart en Sven uit de leerkring bedanken voor het uitwisselen van gedachten en feedback over het onderzoek. En 'last but not least', mijn ouders: bedankt voor alle support zowel tijdens deze studie, alsmede gedurende de lerende en studerende jaren die daaraan vooraf zijn gegaan!

# Samenvatting

Project NIMBY is gestart in januari 2008. Het onderzoek naar dit project heeft een aantal maanden gelopen en is eind juni afgerond. In het onderzoek was de meest belangrijke vraag hoe en of de Amstelveense samenleving project NIMBY als complex project in de ruimtelijke ordening zou kunnen realiseren. In deze samenvatting is te lezen hoe deze vraag met behulp van vier deelvragen is beantwoord. Het geeft daarmee in het kort de resultaten van het onderzoek weer.

## Samenvatting

De maatschappelijke condities diffuse kennis, eigenwijze burgers en machtige bedrijven leiden binnen de ruimtelijke ordening tot drie bestuurlijke condities: grenzeloos, ambigu en omstreden. Het gevolg is dat collectief handelen bij complexe projecten in de ruimtelijke ordening noodzakelijk is, maar tegelijkertijd bijna onmogelijk: de interventiefuik (Noordegraaf 2004). Hierbij is het de vraag hoe overheidsbeleid dusdanig op de betekenisgeving van verschillende betrokkenen bij complexe ruimtelijke projecten kan worden afgestemd, dat het collectief handelen vereenvoudigd wordt.

Met behulp van vier deelvragen wordt in dit onderzoek hier een antwoord op geformuleerd. De eerste vraag luidt als volgt: op welke (wetenschappelijk verantwoorde) manier kan inzicht worden verkregen in de betrokkenheid van burger en overheid bij complexe processen binnen de ruimtelijke ordening? Binnen de ruimtelijke ordening in het algemeen en de planologie in het bijzonder, is een neiging naar rationaliteit te bespeuren: iets wat volgens Stone (2002) in vele beleidsvelden het geval is. Verschillende factoren wijzen er echter op dat een verschuiving naar een interpretatieve benadering noodzakelijk is om complexe processen in de hedendaagse maatschappij te kunnen begrijpen: de enactment theorie (Weick, 1969) en de eerder genoemde interventiefuik zijn hier voorbeelden van. Betekenisgeving en verhalen van betrokkenen staan centraal in de narratieve benadering van het onderzoek: hun verhalen zijn bepalend voor de manier waarop zij de werkelijkheid construeren. Deze verhalen vormen de deur naar inzicht in deze complexe processen. Ik ben in het onderzoek op zoek gegaan naar de verhalen van mensen die betrokken zijn bij twee ruimtelijke projecten in de gemeente Amstelveen: Golfodrome en Bovenkerk Oost. Het actantenmodel van Greimas biedt een extra instrument om deze verhalen te kunnen analyseren.



De tweede vraag van het onderzoek luidt als volgt: hoe geven de actoren betekenis aan het proces van de projecten Golfodrome en Bovenkerk Oost? Het blijkt dat luisteren, invloed kunnen uitoefenen, vertrouwen, betrokkenheid bij de probleemformulering en taal, belangrijk zijn. Bij het project Golfodrome zijn verschillende actoren buiten de organisatie van mening dat ze weinig invloed hebben gehad op het proces. Zij hebben zich enorm moeten verdiepen in procedures en dergelijke binnen de projecten. Desondanks zijn zij van mening dat er slecht naar hen is geluisterd. Ook actoren binnen de organisatie zijn van mening dat er slecht naar hen wordt geluisterd. Er is onderling weinig vertrouwen in elkaar. Uit het taalgebruik kan worden afgeleid dat betrokkenen het proces als een strijd hebben ervaren. Uit het ingevulde actantenmodel blijkt dat de actoren op verschillende manieren hun werkelijkheid construeren.

Verschillende actoren van het project Bovenkerk Oost geven aan dat er goed werd geluisterd. Zowel actoren binnen als buiten de organisatie gaven dit aan. Ook zijn actoren buiten de organisatie van mening dat ze invloed hebben gehad in het besluitvormingsproces. Door deze betrokkenheid is volgens verschillende actoren het aanvankelijke wantrouwen langzaam omgeslagen in vertrouwen. De taal is opmerkelijk positiever dan bij het project Golfodrome. Uit het actantenmodel blijkt dat de actoren hun werkelijkheid in ieder geval deels op dezelfde manier construeren.

De derde vraag luidt: wat zijn de gevolgen van deze betekenissen voor het proces van de twee projecten? De volgende zaken blijken van belang: de manier waarop verhalen (en daarmee de werkelijkheid) gevormd wordt, politieke bemoeienis en de organisatie van de omgeving. Zijn de betekenissen minder op elkaar afgestemd, dan ontstaan al snel verschillende verhalen en daarmee verschillende waarheden. Men kan in dat geval het gezamenlijk niet eens worden over de vraag wat waar is en wat niet. Hierdoor ontstaat al snel een strijd *om* de waarheid. Deze strijd om de waarheid verplaatst zich al snel naar het politieke toneel. Bij het project Golfodrome is te zien dat binnen de politiek deze strijd zich naar een steeds hoger niveau gaat verplaatsen. Tenslotte blijkt

dat wanneer er vele tegenstrijdige betekenissen zijn, er een scherpe tegenstelling ontstaat tussen de organisatie en de omgeving. Bij het project Golfodrome ging de omgeving zichzelf organiseren waardoor twee verschillende organisaties ontstonden met elk hun eigen doel. Bij het project Bovenkerk hielpen instrumenten als de klankbordgroep bij het krijgen van grip op de omgeving.

De vierde en tevens laatste vraag luidt: hoe kan de stap van betekenisgeving naar een managementaanpak eruit zien? Uit de resultaten van zowel de literatuur- als de empirische studie blijkt dat bedrijfsmanagement niet de meest aangewezen benadering is om te kunnen omgaan met complexe processen binnen de ruimtelijke ordening. Drie andere managementbenaderingen bieden perspectief om wél met deze processen te kunnen omgaan: beleidsmanagement, politiek management en procesmanagement. Instrumenten die bijvoorbeeld kunnen worden ingezet zijn management van ambiguïteit en symbolisch management. Het zijn benaderingen en instrumenten die een manier bieden om collectief handelen te vereenvoudigen in de hedendaagse maatschappij.

# Inhoudsopgave

<b>PROLOOG .....</b>	<b>4</b>
<b>INHOUDSOPGAVE.....</b>	<b>11</b>
<b>1. QUICK SCAN.....</b>	<b>14</b>
1.1 Aanleiding .....	14
1.2 Onderwerp .....	16
1.3 Vraagstelling .....	17
1.4 Onderzoeksmethode.....	19
1.5 Leeswijzer .....	20
1.6 Relevantie.....	20
1.7 Positie als onderzoeker .....	21
1.8 De gemeente Amstelveen .....	24
<b>2. NOTA VAN UITGANGSPUNTEN.....</b>	<b>28</b>
2.1 Interpretatief paradigma .....	28
2.2 Interventiefuik.....	29
2.3 'Rationaliteit als grondslag van planning' .....	31
2.4 Betekenisgeving.....	32
2.5 Een narratieve benadering .....	34
2.6 Organisatie & omgeving.....	39
2.7 Verantwoording en toegepaste methodiek interviews.....	40
2.8 Conclusie .....	42
<b>3. KLANKBORDGROEP GOLFODROME .....</b>	<b>44</b>
3.1 Beschrijving project Golfodrome .....	44
3.2 Actoren.....	48
3.3 Betekenissen .....	50
3.3.1 <i>Luisteren</i> .....	50
3.3.2 <i>Invloed</i> .....	52
3.3.3 <i>Vertrouwen</i> .....	54
3.3.4 <i>Taal</i> .....	56
3.4 Resultaten actantenmodellen.....	58
3.5 Conclusie .....	60

<b>4.</b>	<b>KLANKBORDGROEP BOVENKERK OOST .....</b>	<b>62</b>
4.1	Beschrijving project Bovenkerk Oost.....	62
4.2	Actoren.....	66
4.3	Betekenissen.....	68
4.3.1	<i>Luisteren</i> .....	68
4.3.2	<i>Invloed</i> .....	70
4.3.3	<i>Vertrouwen</i> .....	72
4.3.4	<i>Betrokkenheid bij probleemformulering</i> .....	74
4.3.5	<i>Taal</i> .....	78
4.4	Resultaten actantenmodellen.....	80
4.5	Conclusie .....	82
<b>5.</b>	<b>PROGRAMMA VAN EISEN.....</b>	<b>84</b>
5.1	Verhalen & waarheden.....	84
5.2	Organisatie van omgeving .....	88
5.3	Politieke bemoeienis .....	89
5.4	Conclusie .....	91
<b>6.</b>	<b>VOORLOPIG ONTWERP.....</b>	<b>94</b>
6.1	Van betekenis naar management .....	94
6.2	Management van ambiguïteit.....	96
6.3	Symbolisch management .....	98
6.4	Procesmanagement .....	100
6.5	Conclusie .....	102
<b>7.</b>	<b>DEFINITIEF ONTWERP .....</b>	<b>104</b>
	<b>EPILOOG .....</b>	<b>107</b>
	<b>BIBLIOGRAFIE .....</b>	<b>109</b>
	<b>BRONNEN GEMEENTE AMSTELVEEN EN GRONTMIJ .....</b>	<b>110</b>
	<b>BIJLAGE 1: ACTOREN.....</b>	<b>111</b>

# Quick Scan

Toen in februari 2008 definitief besloten werd een onderzoek in te stellen naar een mogelijke aanpak voor Project NIMBY, vroegen de betrokken medewerkers van de afdeling Ruimtelijke Ordening en Projecten (ROP) zich als eerste af hoe dit onderzoek er globaal uit zou moeten zien. Besloten werd in deze verkennende fase van het onderzoek een snelle, globale inventarisatie te maken van de aanleiding en de achtergrond van de problematiek: in welke context speelt de problematiek zich af? Ook wilde de gemeenteraad weten op welke vragen het onderzoek een antwoord zou kunnen geven. En welke positie zou de onderzoeker eigenlijk innemen? Al deze vragen zijn in de Quick Scan beantwoord. Belangrijk om alvast te weten is dat in het onderzoek is gekeken naar de betekenisgeving van twee eerdere projecten van de afdeling ROP: Golfodrome en Bovenkerk Oost. In deze projecten was ook de NIMBY factor herkenbaar, net zoals dit bij Project NIMBY zelf het geval is.

De uitkomsten van deze Quick Scan zijn dezelfde maand nog voorgelegd aan het hoofd van de afdeling ROP en besproken met de verantwoordelijk portefeuillehouder. Deze heeft besloten dat dit initiatief uitwerking verdient en heeft daarmee de Quick Scan ter besluitvorming voorgelegd aan Burgemeester en Wethouders. Zij hebben medio maart besloten tot een 'go' van het project.

## 1. Quick Scan

*"With multiple perspectives, however, one can achieve an understanding of problems that is more comprehensive and explicit about the values and interests any definition promotes" (Stone, 2002: 135)*

### 1.1 Aanleiding

'Burgers zijn geïndividualiseerd geraakt en eigenwijzer geworden, bedrijven zijn machtiger geworden, en kennis en expertise spelen in onze kennissamenleving een steeds centralere, maar ook diffusere rol. Het gevolg is dat sociale voorzieningen van de verzorgingsstaat moeilijker te handhaven zijn, dat de politiek zich heeft verplaatst, dat de invloed van publieke organisaties is afgenomen en dat overheidsingrepen minder effect of onverwachte effecten sorteren' (Noordegraaf, 2004, p 22).

Noordegraaf beschrijft in bovenstaand citaat drie maatschappelijke condities die aanwezig zijn binnen vele beleidsterreinen waar de overheid mee te maken heeft (in afbeelding één op pagina vier is deze problematiek goed te zien). De inrichting van de openbare ruimte in Nederland is hiervan een goed voorbeeld. De beschikbare ruimte in Nederland is schaars en er spelen vele verschillende belangen, vaak tegenstrijdig met elkaar. Volgens Voogd (1999) is het afwegen van ruimteclaims dan ook één van de meest belangrijke taken van de ruimtelijke planning.

Eén van de gevolgen binnen de ruimtelijke ordening is dat steeds vaker ontwikkelingen halverwege stil komen te liggen of op de lange baan worden geschoven wegens conflicterende belangen. Veel energie, tijd en geld wordt gespendeerd om voorwaarden, alternatieven en consequenties van een

mogelijke ontwikkeling te onderzoeken<sup>3</sup>. Ondanks al deze instrumenten blijkt de samenleving toch in vele gevallen moeizaam in staat tot een gezamenlijk antwoord te komen op de vraag of een mogelijke ontwikkeling wel (en zo ja, hoe?) of niet moet plaatsvinden. De maatschappelijke condities -zoals aan het begin van deze paragraaf geschetst- leiden ertoe dat collectief handelen bijna onmogelijk is geworden. In onderstaand artikel 'Spitsstrook A1 alsnog open' is een voorbeeld te zien waarbij collectief handelen lastig blijkt en het proces van een ruimtelijke ontwikkeling stagneert.

#### **Spitsstrook A1 alsnog open**

Den Haag, 4 april. De spitsstrook op de A1 bij Hoewelaken gaat volgende week alsnog open. Dat zei minister Camiel Eurlings (Verkeer) na afloop van de ministerraad. Na een uitspraak van de Raad van State heeft de strook er jarenlang ongebruikt bij gelegen.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat trok deze week na contact met de Raad van State alsnog de conclusie dat de strook open kan. Het verbaast Eurlings zeer dat de raad zo lang heeft gewacht met het scheppen van duidelijkheid over de spitsstrook. Hij hoopt dat ze de volgende keer na maximaal vier dagen aan de bel trekken, in plaats van vier jaar.

De Raad van State sprak in mei 2004 uit dat een beroep tegen de nieuwe spitsstrook gegrond was. Toch mocht die open, onder voorwaarde dat er een maximumsnelheid gold van 80 kilometer per uur. Het ministerie moest binnen een half jaar een nieuw besluit nemen over de spitsstrook.

Volgens Verkeer en Waterstaat is het niet gekomen tot een nieuw besluit omdat er in volgende procedures rond spitsstroken steeds weer nieuwe eisen op tafel kwamen te liggen, onder meer over milieu. Eurlings zal nu zo snel mogelijk alsnog een besluit nemen over de spitsstrook zodat de maximumsnelheid daar niet tot 80 kilometer beperkt hoeft te blijven.

Een woordvoerder van de Raad van State wijst erop dat in de uitspraak van de raad van vier jaar geleden precies staat wat Eurlings nu gaat doen. „De Raad van State is er niet voor om een ministerie te bellen als er niets gebeurt.”

([http://www.nrc.nl/binnenland/article1039126.ece/Spitsstrook\\_A1\\_alsnog\\_open](http://www.nrc.nl/binnenland/article1039126.ece/Spitsstrook_A1_alsnog_open), bezocht op 7 mei 2008)

---

<sup>3</sup> Voorbeelden zijn: MER, NvU, Flora- en fauna onderzoek, bodemonderzoek, etc.

## 1.2 Onderwerp

De maatschappelijke condities zoals in de vorige paragraaf zijn geschetst, leiden er toe dat processen lastig te managen zijn. Zoals in hoofdstuk twee duidelijk zal worden, leiden deze maatschappelijke condities tot een drietal bestuurlijke uitdagingen: grenzeloos, ambigu en strijdig. Het gevolg is dat collectief handelen enerzijds noodzakelijk is, maar anderzijds bijna onmogelijk. Op verschillende manieren wordt bij overheden geprobeerd de burger meer ruimte en invloed te geven in het besluitvormingsproces om op deze manier meer draagvlak<sup>4</sup> voor het besluit te krijgen en daarmee als 'collectief' gemakkelijker te kunnen handelen. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld burgerparticipatie of een referendum.

In mijn onderzoek ben ik op zoek gegaan naar de betekenisgeving van verschillende betrokkenen bij twee ruimtelijke projecten: wat is voor de betrokkenen belangrijk geweest tijdens de processen? Hoe hebben zij deze processen ervaren? Wat vond een stedenbouwkundige of een bewoner interessant, of juist vervelend? Hoe geven zij betekenis aan de projecten? Ik bekijk de beide projecten als het ware vanuit de ogen van de verschillende betrokkenen. De twee projecten spelen zich af binnen de gemeente Amstelveen: Bovenkerk Oost en het Golfodrome. Bij het project Golfodrome gaat het om een initiatief een golfbaan te realiseren aan de rand van Amstelveen. Bij het project Bovenkerk Oost gaat het om een stadsvernieuwingsproject waarbij ongeveer 350 woningen worden gesloopt en herbouwd.

Bij beide projecten is de NIMBY-factor aanwezig: individuele en algemene belangen zijn in strijd waardoor de weerstand tegen het project toeneemt. Een statenlid van de provincie Noord Holland beschrijft het NIMBY karakter van het project Golfodrome als volgt:

---

<sup>4</sup> Onder andere Etzioni (1968) beschrijft draagvlak als het 'bouwen' aan een maatschappelijke consensus. Uitgangspunt hierbij is de mate waarin de doelstellingen en de middelen van de ene maatschappelijke eenheid overeenstemmen met die van anderen (Voogd, 1995:31).



'Het geeft altijd gedoe daar, omdat er teveel ruimteclaims zijn op dat poldertje, wat allemaal niet geacommodeerd kan worden. Er is altijd wat aan de hand met die polder. Dan kun je op je vingers natellen dat dat niet ongemerkt voorbij zal gaan.'

Ook de projectleider van het project Bovenkerk Oost weet het NIMBY-karakter van het project goed te verwoorden:

'Want meestal was het zo van, aan mijn lijf geen polonaise, want we zitten hier al veertig jaar en ik ben hier geboren en getogen en getrouwd, heb hier kinderen, dus blijf met je poten van mijn huis af.'

Door naar de verhalen van de betrokkenen bij deze projecten te luisteren, heb ik geprobeerd inzicht te krijgen in de manier waarop zij betekenis aan deze projecten geven. Op basis van de resultaten hiervan doe ik een drietal aanbevelingen ten aanzien van het managen van dergelijke projecten. De gedachte hierbij is overheidsbeleid beter te kunnen afstemmen op de betekenisgeving van de betrokkenen, zodat het proces uiteindelijk beter kan verlopen en collectief handelen eenvoudiger wordt.

### **1.3 Vraagstelling**

De problematiek zoals omschreven in de vorige paragraaf, leidt tot de volgende centrale vraagstelling voor het onderzoek:

*'Hoe kan overheidsbeleid dusdanig op de betekenisgeving van verschillende betrokkenen bij complexe ruimtelijke projecten worden afgestemd, dat het collectief handelen vereenvoudigd wordt?'*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, heb ik vier deelvragen opgesteld. De eerste deelvraag heeft betrekking op de manier waarop een dergelijk onderzoek eruit zou kunnen zien in het licht van de maatschappelijke condities die ik in de vorige paragraaf heb geschetst. Deze vraag wordt beantwoord met inzichten vanuit de literatuur en luidt als volgt:

1. *Op welke (wetenschappelijk verantwoorde) manier kan inzicht worden verkregen in de betrokkenheid van burger en overheid bij complexe processen binnen de ruimtelijke ordening?*

Met behulp van de inzichten van de literatuurstudie kan begonnen worden met het empirische gedeelte van het onderzoek. Dit gedeelte is met name gericht op de betekenisgeving van betrokkenen bij de projecten Golfodrome en Bovenkerk Oost.

2. *Hoe geven de actoren betekenis aan het proces van de projecten Golfodrome en Bovenkerk Oost?*

Als ik dit inzicht heb verkregen, ga ik kijken wat de gevolgen van deze betekenissen zijn geweest voor de processen van de projecten zelf:

3. *Wat zijn de gevolgen van deze betekenissen voor het proces van de twee projecten?*

Ik maak hierbij een duidelijk onderscheid: vraag twee is zoveel mogelijk gericht op de betekenissen van de actoren zelf, zonder interpretatie/evaluatie mijnerzijds. Pas bij deelvraag drie ga ik zelf onderzoeken wat de gevolgen zijn geweest en maak ik de koppeling met het proces.

Tenslotte vraag ik me af hoe ik de stap kan maken van de betekenisgeving naar een managementaanpak. Hierbij gaat het er voornamelijk om een aantal aanbevelingen te kunnen

doen, die stof tot nadenken kunnen geven voor de organisatie en wellicht helpen een richting te geven aan de ontwikkeling van nieuw beleid. Bij het beantwoorden van deze vraag koppel ik de resultaten van het empirische onderzoek aan inzichten uit de literatuur.

*4. Hoe kan de stap van betekenisgeving naar een managementaanpak eruit zien?*

#### **1.4 Onderzoeksmethode**

De toegepaste onderzoeksmethode kan geplaatst worden binnen het interpretatieve paradigma (in hoofdstuk 2 wordt hier dieper op ingegaan). Dat iedereen zijn of haar eigen werkelijkheid construeert, staat in het onderzoek centraal. Het vertellen van verhalen is nodig om betekenis te kunnen geven aan deze werkelijkheid. Daarmee wordt het deconstrueren van deze verhalen een belangrijk instrument om inzicht te krijgen in de manier waarop mensen de werkelijkheid creëren.

Voor het onderzoek heb ik twee ruimtelijke projecten binnen de gemeente Amstelveen geselecteerd. Ik heb me beperkt tot twee projecten om 'de diepte in te kunnen gaan' met het onderzoek. De projecten hebben als meest belangrijke verschil dat de ene momenteel wordt uitgevoerd, de andere heeft (volgens geïnterviewde actoren) geen doorgang kunnen vinden door weerstand en verzet van tegenstanders van het project (in de hoofdstukken drie en vier is meer over deze projecten te vinden).

De selectie van geïnterviewde actoren heeft op basis van het 'sneeuwbaaleffect' plaatsgevonden (zie bijlage 1). Ik maak gebruik van diepte-interviews waarin het verhaal van de geïnterviewde centraal staat. Het actantenmodel van Greimas vormt hierbij een extra instrument om deze verhalen te kunnen deconstrueren en analyseren. Met behulp van inzichten uit de literatuur maak ik tenslotte de stap van betekenisgeving naar aanbevelingen.

## **1.5 Leeswijzer**

Aan het begin van ieder hoofdstuk is op de linkerzijde van de scriptie het verhaal over Project NIMBY te lezen. Dit verhaal vormt telkens de inleiding van het desbetreffende hoofdstuk. Op de rechterzijde beginnen telkens de daadwerkelijke resultaten van het onderzoek.

De samenvatting aan het begin van de scriptie geeft zo kort en bondig mogelijk de resultaten van het onderzoek weer. Hoofdstuk één vormt de inleiding van het onderzoek. In hoofdstuk twee wordt de literatuurstudie weergegeven en vormt hiermee het theoretisch kader van het onderzoek. De hoofdstukken drie en vier laten de verschillende verhalen van de betrokkenen van (respectievelijk) de projecten Golfodrome en Bovenkerk Oost zien. In hoofdstuk vijf zijn de gevolgen van de betekenissen voor de processen van beide projecten te vinden. In hoofdstuk zes wordt de stap van betekenisgeving naar een managementaanpak gemaakt. Tenslotte worden de conclusies van het gehele onderzoek in hoofdstuk zeven weergegeven.

## **1.6 Relevantie**

Het onderzoek is met name gericht op het verkrijgen van inzicht in de betekenisgeving van betrokkenen bij complexe ruimtelijke projecten. Omdat het een relatief kleinschalig onderzoek is, kunnen de resultaten niet direct gegeneraliseerd worden naar andere projecten, of andere schaalniveaus. Het vinden van een 'algemeen toepasbare waarheid' staat dan ook zeker niet voorop. Wél hoop ik dat de resultaten inzicht bieden in de complexiteit van de projecten waarnaar ik onderzoek heb gedaan. Daarmee kan het onderzoek stof tot nadenken geven bij het ontwikkelen van nieuw beleid, of bij het uitvoeren van nieuwe projecten binnen de ruimtelijke ordening. Dit geldt zowel voor de gemeente Amstelveen als ook voor andere overheidsorganisaties. Omdat de

door mij toegepaste methodiek tamelijk ongebruikelijk is binnen de planologie hoop ik dat de toepassing hiervan ook binnen de planologie nieuwe inzichten levert.

## **1.7 Positie als onderzoeker**

### *Medewerker gemeente*

Naast de opleiding Communicatie Beleid en Management ben ik als vormgever stedenbouwkundige plannen bij de gemeente Amstelveen werkzaam. Het is dan ook zeer aannemelijk dat ik hierdoor – al dan niet bewust- beïnvloed ben door eigen ervaringen, verhalen van collega's, etc. Dat het van dichtbij meemaken van de complexe problematiek mede oorzaak is geweest van de keuze voor mijn afstudeeronderwerp, getuigt hier reeds van. Dit leidt ertoe dat ik (a) geen geheel onafhankelijke positie heb en (b) mijn eigen ervaringen en aannames kunnen interfereren met het onderzoek.

Ik heb geprobeerd mijn onafhankelijkheid te waarborgen door zelf de koers van het onderzoek te bepalen. Er was vanuit de gemeente Amstelveen dan ook geen exacte vraag of opdracht aanwezig ten aanzien van dit onderwerp. Ik heb gedurende het uitwerken van de opzet en het onderzoek zelf veel overlegd met vrienden, medestudenten binnen de leerkring en mijn scriptiebegeleider. Dit alles heeft er wellicht toe geleid dat ik -vanuit de organisatie gezien- als schijnbaar 'ongeleid projectiel' het onderzoek heb verricht. Voor mij is dit echter noodzakelijk geweest om zo onafhankelijk mogelijk onderzoek te kunnen doen.

Tijdens de interviews heb ik geprobeerd zoveel mogelijk recht te doen aan het verhaal van de geïnterviewde. Ik heb geprobeerd me zoveel mogelijk bewust te zijn van mijn eigen aannames en wilde deze zoveel mogelijk op de achtergrond houden. Concreet houdt dit in dat het verhaal van de geïnterviewde (zoveel als mogelijk) leidend was voor de koers van het interview, en dat ik zo

weinig mogelijk 'taal' vanuit de organisatie wilde meenemen in de interviews. Hierover is meer te lezen in de verantwoording van de interviews in paragraaf 2.7.

### *A literary critic*

In mijn onderzoek maak ik gebruik van de narratieve benadering om inzicht te krijgen in de complexiteit die schuilt binnen vele ruimtelijke projecten. Ik heb als 'fellow-traveller' geprobeerd mee te reizen in de verhalen van de personen die ik heb geïnterviewd. In deze scriptie ben ik echter zelf de verteller van de verhalen die ik heb gehoord. Zoals Czarniawska aangeeft: 'An organization researcher is in many respects more like a literary critic than a novelist' (Czarniawska, 1997: 203).

Ik heb als 'literair criticus' zelf kunnen bepalen wie ik de ruimte geef om zijn of haar verhaal te doen, in welke context ik dit doe en wat mijn interpretatie hiervan is. Ik heb geprobeerd zoveel mogelijk recht te doen aan de oorspronkelijke verhalen, zoals deze aan mij verteld zijn. Uiteindelijk is het echter de interpretatie van de lezer van deze scriptie die doorslaggevend is voor de betekenis die aan dit onderzoek gegeven wordt. Ik hoop dan ook dat door de gekozen opzet van het onderzoek en de scriptie (in beeld en in taal), deze scriptie een goed 'communicatiemiddel' van de betekenisgeving is geworden.

<b>Verkenningfase</b>			
quick scan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kennismobilisatie van een probleem, verzoek of kans</li> <li>Snelle globale inventarisatie en eerste beoordeling van belangen, draagvlakverbreding en beheersbaarheid van het besluitvormingsproces</li> <li>Go-/nogo voor het initiatief, benoemen als project</li> </ul>	B&W besluit	participatie: informereren wijkplatform
<b>Initiatiefase</b>			
Nota van Uitgangspunten	Ruimtelijk beleid en ruimtelijke consequenties vertaald naar plangebied <ul style="list-style-type: none"> <li>Uitgangspunten of hoofdlijnen</li> <li>Functionele thema's zoals 'wonen' of 'voorzieningen'</li> <li>Ruimtelijke thema's zoals 'parkeren' of 'bebouwing'</li> <li>Milieuthema's zoals 'duurzaam bouwen' of 'waterpercentage'</li> <li>Financiën</li> <li>Kaderstellend op gebiedsniveau</li> </ul>	Raad besluit	Participatie: Concept nota wordt door college van B&W vrijgegeven voor participatie. Informereren wijkplatform, gezamenlijk de wijze van informeren afstemmen (informatieavond) en bepalen of er ruimte is om mee te denken. Na verwerking participatie wordt de nota ter vaststelling voorgelegd aan de gemeenteraad.
Randvoorwaarden Locatieontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>Opstellen functionele, milieutechnische en ruimtelijke randvoorwaarden en aandachtspunten</li> <li>Van toepassing op locatieontwikkelingen waarvoor geen uitgebreide vrijstellingsprocedure van toepassing is.</li> </ul>	B&W besluit	Participatie: Concept wordt door college van B&W vrijgegeven voor participatie. Informereren wijkplatform, gezamenlijk de wijze van informeren afstemmen (informatieavond) en bepalen of er ruimte is om mee te denken. Na verwerking participatie wordt de nota ter vaststelling voorgelegd aan het college.
<b>Definitiefase</b>			
Programma van Eisen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programmatische uitwerking en concretisering uitgangspunten en/of randvoorwaarden</li> <li>Formuleren eisenpakket naar toetsbare eisen voor ontwikkelaar en architect</li> <li>Geeft antwoord op het gewenste projectresultaat</li> </ul>	B&W besluit	Participatie: Informereren wijkplatform, gezamenlijk de wijze van informeren afstemmen en bepalen welke er ruimte is om mee te denken, eventueel instellen van een klankbordgroep.
<b>Ontwerpfase</b>			
Ontwerp	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitwerking vastgestelde eisen tot stedenbouwkundige en bouwkundige plannen</li> <li>Vorm en inhoud projectresultaat zijn bekend</li> <li>Toetsing aan eisen zoals gesteld in het programma van eisen</li> <li>Groen licht advies voor inspraak over ontwerp bouwplan en start procedure vrijstelling bestemmingsplan (WRO artikel 19- lid 1 of 2).</li> </ul>	B&W besluit over definitief ontwerp  B&W besluit over artikel 19, lid 2 Gemeenteraad besluit over artikel 19, lid 1	Inspraak: Inspraak over ontwerp bouwplan, B&W geeft groen licht voor inspraak, publiceren aankondiging, ter inzage leggen ontwerp bouwplan, concept ruimtelijke onderbouwing en beschikbare onderzoeksrapporten, eventueel informatieavond, huis-aan-huis-brief, mogelijkheid tot geven van <i>reactie</i> . Hierna volgt wettelijke ter visie legging van het ontwerp vrijstelling en bouwplan. Mogelijkheid voor geven <i>zienswijzen</i> Na verlenen vrijstelling, verlenen bouwvergunning mogelijkheid voor <i>bezwaar</i> bij B&W.
<b>Vorbereidingsfase</b>			
Aanbestedingsdocumenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aanbesteding(en), gunning, vergunningverlening, grondverkoop</li> </ul>	B&W besluit	Deze fase eindigt veelal met de vergunningverlening.
<b>Realisatiefase</b>			
Oplevering (overdracht)	<ul style="list-style-type: none"> <li>In deze fase wordt het project gemaakt, ingevoerd of uitgevoerd.</li> </ul>		Participatie: informatiekranten bij grote projecten
<b>Nazorgfase – beheer</b>			
Beheerplan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nazorg en evaluatie</li> </ul>		

Afbeelding 2: De fasering van locatieontwikkelingen in de gemeente Amstelveen (Gemeente Amstelveen, 2007)

## 1.8 De gemeente Amstelveen

Omdat in het onderzoek betekenisgeving van individuen aan hun werkelijkheid voorop staat, is er weinig ruimte voor een meer 'algemene' werkelijkheid. Om toch enig inzicht te geven over de achtergrond van de locatie van de studie - de gemeente Amstelveen -, heb ik besloten om dat hier te doen. Tevens worden hier enkele begrippen gedefinieerd die later in de scriptie gebruikt worden.

Grofweg kan een gemeentelijke organisatie in twee delen worden opgesplitst: het politieke en het ambtelijke gedeelte. Het politieke gedeelte bestaat uit een volksvertegenwoordiging in de vorm van de gemeenteraad, en daarnaast het college van Burgemeester en Wethouders. 'De politieke leiding van de overheid omvat gezagsdragers die voor hun functioneren direct of indirect verantwoording schuldig zijn aan democratisch gekozen vertegenwoordigde organen. Ambtenaren zijn benoemde functionarissen die ondergeschikt zijn aan de politieke leiding' (Bovens e.a., 2001:22).

De ambtelijke organisatie wordt in Amstelveen geleid door de directie, waaronder de verschillende afdelingen vallen. De afdelingen Ruimtelijke Ordening & Projecten is één van deze afdelingen en heeft als missie 'Amstelveen vitaal houden door vernieuwing van de stad' (intranet, bezocht op 6 juni 2008). Bij het ontwikkelen van een project worden er bij de afdeling Ruimtelijke Ordening en Projecten verschillende fases doorlopen. Iedere fase heeft zijn eigen procedures (zie afbeelding twee).

Middels participatie en inspraak kan de burger invloed uitoefenen op het besluitvormingsproces van ruimtelijke projecten. In de gemeente Amstelveen wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de begrippen participatie en inspraak.



	<b>Wanneer (soort projecten/activiteiten)</b>	<b>Bij wie</b>	<b>Vormen</b>
<p><b>INFORMATIE</b></p> <p><b>Mee-weten</b></p> <p>De gemeente bepaalt het beleid. Burgers worden zo goed mogelijk over de achtergronden van en motieven van keuzes geïnformeerd.</p>	<p>Vergunningen</p> <p>Verordeningen</p> <p>Reconstructies</p> <p>Renovaties</p>	<p>Inwoners</p> <p>Belanghebbenden</p>	<p>Publicaties</p> <p>Media</p> <p>Brieven</p> <p>Presentaties</p> <p>Brochures</p> <p>Informatieavonden</p> <p>Inloopavonden</p>
<p><b>CONSULTATIE</b></p> <p><b>Mee-denken</b></p> <p>De gemeente bepaalt zelf grotendeels de inhoud van concept-plannen, waarna deze breed worden getoetst en bediscussieerd. Bewoners en omwonenden kunnen commentaar geven. Op basis daarvan kunnen de plannen worden aangepast.</p>	<p>Reconstructies</p> <p>Renovaties</p> <p>Beleidsnota's</p> <p>Visie-ontwikkelingen</p>	<p>Geïnteresseerden</p> <p>Intermediairen</p> <p>Stakeholders</p>	<p>Klankbordgroepen</p> <p>Brainstorm</p> <p>Debat-café</p> <p>Internetforum</p> <p>Olympiade conferentie</p> <p>Stadsdebat</p>
<p><b>Mee-doen</b></p> <p>De gemeente kan, binnen zeer ruime kaders, deelnemers via een open vraagstelling uitnodigen om een probleem gezamenlijk aan te pakken. De gemeente probeert daarbij zo veel mogelijk ideeën en eventuele oplossingen los te krijgen. Omwonenden en belanghebbenden kunnen vanaf het begin meedoen in het proces. Uitgangspunt is wel dat de gemeente zich zoveel mogelijk verbindt aan de resultaten van de participatie.</p>	<p>Herontwikkelingen in fysieke leefomgeving (sloop, nieuwbouw etc)</p> <p>PPS constructies</p>	<p>Betrokkenen</p> <p>Experts</p> <p>Belanghebbenden</p>	<p>Klankbordgroepen</p> <p>Wijkschouw</p> <p>Joint factfinding</p> <p>Lusten en lasten</p> <p>Uitrazen en beginnen</p>
<p><b>COPRODUCTIE</b></p> <p><b>Mee-beslissen</b></p> <p>Een beleidsprobleem wordt met belangstellenden en betrokkenen samen uitgewerkt. Deze samenwerking kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Het kan bijvoorbeeld goed dat de probleemanalyse gezamenlijk of door burgers zelf wordt gedaan. De samenwerking gebeurt soms op basis van gelijkwaardigheid en soms krijgen deelnemers binnen vooraf gestelde kaders zelfs beslissingsbevoegdheid. Het uiteindelijke beleid (resultaat) is in dit geval een gezamenlijke productie.</p>	<p>Activiteiten in het kader van wijk- en buurtbeheer</p>	<p>Betrokkenen</p> <p>Belanghebbenden</p> <p>Experts</p> <p>Wijkplatforms</p>	<p>ABCD-methode</p> <p>LENS-methode</p>

Afbeelding 3: Participatieladder (Gemeente Amstelveen 2006)

In de Participatie- en inspraakverordening gemeente Amstelveen 2006 worden de begrippen als volgt gedefinieerd:

**Inspraak:** Het bieden van de formele mogelijkheid aan ingezetenen en belanghebbenden om hun mening over beleidsvoornemens kenbaar te maken.

**Participatie:** Het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van doelgroepen (burgers, instellingen, bedrijven, en dergelijke) bij beleidsvoorbereiding, -vaststelling, -uitvoering of –evaluatie.

Het meest essentiële verschil hiertussen is dat inspraak wettelijk verplicht is (binnen de ruimtelijke ordening is dit geregeld in de Wet Ruimtelijke Ordening) en participatie niet. Uit bronnen binnen de gemeente blijkt dat participatie meerdere doelen kan hebben: een beter beleidsproces, meer armslag, de verbetering van de relaties met externe partijen, een aanvulling op inspraak, het vergroten van draagvlak, etc. (Participatienota gemeente Amstelveen 2005 en Participatie- en inspraakverordening gemeente Amstelveen 2006).

De invulling van het begrip participatie kan op meerdere manieren. Middels een zogeheten participatieladder zijn een aantal gradaties hierin benoemd: meeweten, meedenken, meedoen en meebeslissen (zie afbeelding 3).

‘De meerwaarde van bestaande participatiegroepen en raden kan van groot belang zijn in participatieprocessen. Zij beschikken vaak over specifieke kennis en kunnen goed inschatten hoe bepaalde projecten ‘leven’ in het veld van bewoners en organisaties’ (Participatienota gemeente Amstelveen 2005).

# Nota van Uitgangspunten

Met de goedkeuring van de Quick Scan begin maart is besloten om vervolg te geven aan het onderzoek. Maar hoe zou een onderzoek naar een aanpak van Project NIMBY vorm moeten krijgen? Reeds uitgevoerde en wettelijk verplichte onderzoeken hadden eerder geen soelaas geboden: Project NIMBY deed de gemeederen nog steeds oplaaien. Binnen de gemeente Amstelveen werd al snel duidelijk dat als eerste van belang was om de problematiek vanuit een meer neutrale, wetenschappelijke hoek te benaderen. Daarom werd besloten om terug te gaan naar inzichten vanuit de literatuur: er zou een literatuurstudie moeten worden uitgevoerd. In deze literatuurstudie zou de leidende vraag zijn:

*Op welke (wetenschappelijk verantwoorde) manier kan inzicht worden verkregen in de betrokkenheid van burger en overheid bij complexe processen binnen de ruimtelijke ordening?*

De uitkomsten van het onderzoek zijn verwoord in deze Nota van Uitgangspunten. De Nota is voorgelegd aan de gemeenteraad en in april goedgekeurd. Daarmee vormt deze Nota de uitgangspunten en randvoorwaarden van het gehele onderzoek en het startschot voor het empirische gedeelte van het onderzoek.

## 2. Nota van Uitgangspunten

### 2.1 Interpretatief paradigma

Er zijn uiteenlopende ideeën over de aard van kennis. In grote lijnen kan er onderscheid gemaakt worden tussen twee verschillende paradigma's<sup>5</sup>. Henn e.a. noemen deze het positivistische en het interpretatieve paradigma. Zij noemen dit 'competing paradigms' omdat ze sterk met elkaar contrasteren. Het positivistische paradigma wordt ook wel de wetenschappelijke benadering genoemd en is ontwikkeld in de tijd van de Verlichting. Verklaringen vanuit het geloof kwamen steeds verder onder druk te staan door verklaringen die op empirische wijze getoetst konden worden. Wetenschap binnen deze stroming was –en is nog steeds- gericht op het bestuderen van 'feiten', het ontwikkelen van wetten en het vinden van 'de waarheid'. De ratio, de rede, speelt hierbij een belangrijke rol. Het onderzoek binnen deze stroming is in hoge mate gestructureerd, de methodiek moet betrouwbaar zijn en het ontwerp van het onderzoek is gericht op het genereren van grootschalige, statistische rapporten. Deze stroming heeft ten grondslag gelegen aan onder andere de natuurwetenschappen (Henn e.a., 2006: 11-13).

Deze benadering doet echter weinig recht aan de complexiteit van de sociale wereld. Mensen hebben immers –in tegenstelling tot objecten van studie binnen de natuurwetenschappen- het vermogen om te kunnen denken, redeneren, interpreteren, etc. Volgens interpretatieve onderzoekers is het verschil tussen natuurwetenschappen en sociale wetenschappen dan ook erg groot. Dit verschil in epistemologie heeft gevolgen voor de manier van onderzoek. Het onderzoek is namelijk meer flexibel en ongestructureerd, de methodiek moet valide zijn en het ontwerp van het

---

<sup>5</sup> Een paradigma is een set assumpties over hoe het onderwerp van belang voor de onderzoeker bestudeerd zou moeten worden (vertaald uit Henn e.a., 2006: 10).

onderzoek is gericht op het genereren van meer kleinschalige en intensieve data, gebaseerd op beschrijvingen van wat is gezien en gehoord (Henn e.a., 2006: 13-15).

'Unlike positivism, the interpretative approach assumes that human behaviour is not determined by external factors and processes that researchers can measure, but instead is shaped by the meanings people have of the world' (Henn e.a., 2006: 15).

Zoals later in dit hoofdstuk duidelijk zal worden, kan mijn onderzoek binnen de interpretatieve stroming geplaatst worden. Dit heeft te maken met de manier waarop ik (als onderzoeker in de sociale wereld) de wereld zie en probeer te begrijpen, maar ook met de genoemde maatschappelijke en bestuurlijke condities (zoals geschetst in paragraaf 1.1 en 2.2) waarmee het openbaar bestuur te maken heeft. De gebruikte methodiek binnen het onderzoek is hier dan ook op afgestemd. Ook hier zal ik later op terugkomen.

## **2.2 Interventiefuik**

Zoals in paragraaf 1.1 is beschreven, zijn er in de maatschappij een aantal condities aanwezig die de bestuurlijke condities beïnvloeden: diffuse kennis, eigenwijze burgers en machtige bedrijven. De bestuurlijke condities die daaruit voortvloeien zijn: grenzeloos, ambigu en omstreden. Mijn onderzoek vindt plaats op het snijvlak van deze bestuurlijke condities en het domein van de ruimtelijke ordening.

De eerste conditie die Noordegraaf noemt, is *ambiguiiteit*. Dit begrip heeft veel te maken met de manier waarop mensen betekenis geven aan zaken. Iedereen doet dit op zijn eigen manier. Wanneer verschillende mensen naar een zelfde 'iets' kijken, zien zij toch allen iets anders: 'de betekenis zit niet aan de zaken, zoals feiten, signalen of situaties vast, maar in de hoofden van de

mensen die dergelijke zaken 'zien' (Noordegraaf, 2004: 64). Dat dit in mijn onderzoek een belangrijke rol speelt, wordt later in dit hoofdstuk duidelijk.

De tweede conditie is *omstreden*. Hier gaat het om bijvoorbeeld de ideologische kant van zaken. Binnen de ruimtelijke ordening kan dan worden gedacht aan een natuurgebied wat men uit ideologische overwegingen 'groen' wil houden. Plannen voor woningbouw in een dergelijk gebied zal bij mensen met deze overwegingen niet zomaar geaccepteerd worden. Ook kan het gaan om iets dat inhoudelijk omstreden is. Hierbij kan wederom gaan om de invulling van een gebied, waarbij meningen over hoe dit moet gebeuren, uiteenlopen. De kans dat mensen of groeperingen zich hierin roeren, wordt steeds groter.

Tenslotte noemt Noordegraaf *grenzeloos* als bestuurlijke conditie. Hier speelt bijvoorbeeld technische ontgrenzing (tegenstanders van een project kunnen bijvoorbeeld eenvoudig en snel communiceren en groeperen via internet), en deterritorialisering. Hierbij kan binnen de ruimtelijke ordening worden gedacht aan de invloed van Europese regelgeving op lokale (bouw)projecten. De Nederlandse Natuurbeschermingswet die voortkomt uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn, is hier binnen de ruimtelijke ordening een goed voorbeeld van.

Deze condities zijn dan ook binnen de ruimtelijke ordening vaak herkenbaar en hebben als gevolg dat ook binnen de ruimtelijke ordening collectief handelen noodzakelijk is, maar tegelijkertijd bijna onmogelijk. De drie bestuurlijke condities zorgen ervoor dat ook de ruimtelijke ordening in een zogeheten interventiefuik is terechtgekomen: 'de grenzeloze, ambigue en omstreden condities intensiveren en creëren maatschappelijke issues die om collectief handelen vragen, maar dezelfde condities maken collectief handelen buitengewoon lastig' (Noordegraaf, 2004: 68). De maatschappelijke en bestuurlijke condities die ook aanwezig zijn binnen het domein van de ruimtelijke ordening, vormen een eerste aanleiding om het onderzoek vanuit het interpretatieve paradigma te benaderen.

### 2.3 'Rationaliteit als grondslag van planning'<sup>6</sup>

De ruimtelijke ordening kan worden omschreven als 'de bestemming en inrichting van het grondgebied van een (nationale, provinciale en gemeentelijke) samenleving als resultante van een proces waarbij iedere burger, huishouden en organisatie tracht de eigen ruimte zo adequaat mogelijk in te richten' (Ekkers, 2002: 30). Aan deze ordening gaat de ruimtelijke planning vooraf:

'Ruimtelijke planning is de systematische voorbereiding van beleidsvormende en –uitvoerende handelingen, die gericht zijn op het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde, en op de organisatie van deze interventies, ten einde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren' (Voogd, 1999: 5).

Volgens De Roo is in de ontwikkeling van het denken over planning vooral de behoefte aan een rationele grondslag ten behoeve van besluitvorming en beslissingsmomenten sterk naar voren gekomen. Rationaliteit staat volgens hem voor 'het idee dat er een intellectueel geconstrueerd consistent denkraam is van waaruit het subject zijn waargenomen beeld van de werkelijkheid probeert te bevatten' (De Roo, 2001: 112). Hij noemt een aantal beperkingen van deze benadering, waaronder het concept van bounded rationality<sup>7</sup>. Desondanks blijft het volgens hem zinvol om naar functioneel rationeel onderbouwde besluiten te streven.

De Duitse socioloog Habermas ontwikkelde begin jaren zeventig een filosofie waarbij gesteld wordt dat planning een proces van communicatie is. Het doel hierbij is om een zo breed mogelijk draagvlak voor beslissingen te krijgen. Deze filosofie krijgt volgens Voogd steeds meer aanhangers. Hij stelt het volgende: 'de rationaliteit van een besluit wordt in deze filosofie niet door logisch en

---

<sup>6</sup> De Roo, 2001: 111

<sup>7</sup> Kingdon noemt bij de rationele benadering van besluitvorming het volgende: 'The ability of human beings to process information is more limited than such a comprehensive approach would prescribe' (Kingdon, 2003: 78). Andere beperkingen van de rationele benadering kunnen zijn: beperkte tijd, gebrek aan informatie over alternatieven, etc.

systematisch werken bepaald, maar door het via communicatie verkregen draagvlak van een beslissing' (Voogd, 1999: 13). Opvallend hierbij is wederom dat het streven naar rationaliteit het uitgangspunt lijkt te blijven binnen de planologie<sup>8</sup>. Binnen de planologie verschuift dus weliswaar de aandacht naar interactie, participatie en communicatie, maar rationaliteit blijft hierbinnen een belangrijke rol spelen binnen deze processen. Stone geeft aan dat dit voor vele beleidsvelden geldt: 'The hallmark of contemporary policy analysis is its focus on rational methods of decision making' (Stone, 2002: 232). Goudappel stelt echter dat in complexe en onzekere situaties deze benadering niet zal voldoen: 'We zullen moeten onderkennen, meent Goudappel, dat in complexe en onzekere situaties een andere benadering en methodiek nodig is 'dan die van harde en of exacte "feiten". [...] De afstandelijke of "objectieve" wijze van benaderen is hier niet mogelijk. (Goudappel, 1996: 62, geciteerd in De Roo, 2001: 118)'.

In mijn onderzoek sluit ik me geheel aan bij het citaat van Goudappel. Naar mijn mening zal met name bij meer complexe processen binnen de ruimtelijke planning (in het licht van de eerder geschetste bestuurlijke condities) moeten worden afgeweken van het traditionele idee van rationaliteit zoals in deze paragraaf is beschreven. Om inzicht in deze processen te krijgen, is er naar mijn mening een verschuiving van het positivistische naar het interpretatieve paradigma noodzakelijk. In de volgende paragraaf zal ik hier verder op in gaan.

## **2.4 Betekenisgeving**

Henn e.a. stelden in paragraaf 2.1 dat menselijk gedrag gevormd wordt door de betekenissen die mensen aan de wereld geven. De bestuurlijke condities die Noordegraaf noemde, geven aan dat feiten ook binnen het domein van de ruimtelijke ordening onder andere ambigu en omstrede zijn (paragraaf 2.2). Goudappel stelt dat in complexe en onzekere situaties de rationele benadering niet

---

<sup>8</sup> Planologie is het gebied van wetenschapsbeoefening gericht op bezinning over en operationalisatie van de ruimtelijke ordening en planning (Voogd, 1999: 5).



zal volstaan (paragraaf 2.3). Stone geeft aan dat interpretaties belangrijker dan feiten zijn: 'In the polis, by contrast, information is interpretative, incomplete, and strategically withheld. (...) Interpretations are more powerful than facts' (Stone, 2002: 28). Dit alles leidt ertoe dat mijn onderzoek geen onderzoek moet zijn naar 'rationele feiten', maar naar de betekenissen en interpretaties van mensen. Het onderzoek kan daarom geplaatst worden binnen de interpretatieve stroming. De resultaten van mijn onderzoek zijn dan ook niet gebaseerd op grootschalige datastudies, maar op kleinschalige en intensieve data (zie paragraaf 2.7).

Ik richt me in het onderzoek op de betekenisgeving<sup>9</sup> van mensen, op de manier waarop zij hun werkelijkheid construeren. Een exacte definitie van betekenisgeving is lastig te geven. Gioia en Chittipeddi geven aan dat 'sensemaking has to do with meaning construction and reconstruction by the involved parties as they attempted to develop a meaningful framework for understanding the nature of the intended strategic change' (Gioia en Chittipeddi, 1991: 442, geciteerd in Søderberg, 2003: 7). Essentieel bij betekenisgeving is hoe personen hun werkelijkheid construeren en begrijpen. Volgens Karl Weick geeft een persoon achteraf betekenis aan een handeling. Pas achteraf vormt hij een beeld van de werkelijkheid. Weick beschrijft dit als een proces van 'enactment'. Actoren weten niet wat ze hebben gedaan, totdat hun actie is voltooid. Zijn concept van enactment benadrukt in dit proces de proactieve rol die we hierin zelf hebben: 'People act their way into clearer identities by learning from retrospective interpretations of the improvisations necessary to handle discontinuous work assignments (...). We know what our rifle shot has hit and what we were "aiming" for only *after* we fire. We know what our career was only *after* it's too late to change' (Weick, 1969: 177).

Iedereen geeft op zijn eigen manier betekenis aan de werkelijkheid. Hiermee bestaat dé werkelijkheid niet: er bestaan slechts constructies van de werkelijkheid. Mensen spreken met

---

<sup>9</sup> In de literatuur van onder andere Søderberg wordt onderscheid gemaakt tussen sensemaking en sensegiving. Sensemaking is de juiste engelse vertaling van het nederlandse betekenisgeving. Sensegiving is in deze literatuur gericht op het opleggen van een betekenis (of werkelijkheid) aan anderen.

elkaar af wat (tijdelijk) waar is. Hiermee lijkt het idee van een algehele rationaliteit of waarheid nog meer te moeten worden beperkt dan vooralsnog gebruikelijk is binnen de planologie. Het beeld dat Noordegraaf over ambiguïteit schetst –zoals beschreven in de eerste paragraaf- sluit hierbij aan. Met name bij complexe processen met verschillende betrokkenen, belangen en ideeën, zal de idee van rationaliteit weinig inzicht bieden. Daarom neem ik de ideeën van onder andere Weick over betekenisgeving als vertrekpunt voor mijn onderzoek: iedere betrokkene creëert zijn of haar eigen realiteit ten aanzien van het project waar hij of zij bij betrokken is. Op die realiteit probeer ik grip te krijgen. Hierbij probeer ik als onderzoeker zoveel mogelijk mijn eigen veronderstellingen, aannames en opvattingen los te laten:

'Most scientists want the knowledge they have obtained to be accepted by other people, to make a difference in their lives, and to improve the human condition in some way (...) But generating something acceptable and true is possible only if the scientist ignores the everyday labels with which the phenomenon comes to him, and replaces these labels with symbols he can work with' (Weick, 1979: 23).

Volgens Weick zijn verhalen essentieel in het proces van betekenisgeving. Het vertellen van verhalen is 'a process of making sense of actions, events and objects, or of explaining relationships between them. Members of an organization make sense of processes or activities in the organization by fitting them into an interpretative scheme or system of meaning that has developed through experience and socialization' (Søderberg 2003, p 6). In de volgende paragraaf ga ik hier verder op in.

## **2.5 Een narratieve benadering**

In mijn onderzoek probeer ik erachter te komen hoe verschillende personen hun werkelijkheid construeren. Om dit inzicht te krijgen, zal een rationele benadering niet volstaan. Ik zal daarom

dan ook kiezen voor een benadering die past binnen de interpretatieve stroming zoals ik deze eerder heb toegelicht: de narratieve benadering. 'One of the forces of a narrative approach to organization studies is that is well suited to give voice to a wide range of organizational actors, showing in which ways their interpretations of organizational reality may correspond or differ. The narrative approach enables the researcher to see (...) that which is agreed upon by all organizational members, that which is shared only within certain groups, and that which is fragmented and ambiguous' (Søderberg, 2003: 5).

Uit dit citaat blijkt dat de narratieve benadering binnen organisationele studies gebruikt wordt om te onderzoeken in welke mate interpretaties van de (organisationele) realiteit van elkaar overeenkomen en verschillen. Voor zover bij mij bekend is deze benadering binnen de planologie nog niet eerder toegepast<sup>10</sup>. Gezien de rationaliteit waarnaar binnen de planologie gestreefd wordt, is dit dan ook niet vreemd. Het eerder genoemde concept van communicatieve rationaliteit heeft raakvlakken (het benadrukken van het belang van communicatie bijvoorbeeld), maar blijft een rationele benadering en daarmee fundamenteel anders dan de narratieve benadering. In paragraaf 2.8 ga ik dieper in op de toepasbaarheid van een benadering uit de organisatiekunde binnen de ruimtelijke ordening.

De narratieve benadering gaat uit van de idee dat de werkelijkheid door mensen sociaal geconstrueerd wordt. Mensen proberen middels verhalen gebeurtenissen om hen heen te interpreteren. Daarmee is het verhaal een bril, een manier om de werkelijkheid te construeren. Het vertellen van verhalen is nodig om betekenis te kunnen geven aan datgene wat wordt waargenomen en beleefd in organisaties. Abma stelt over narratieven het volgende: 'Narrative is

---

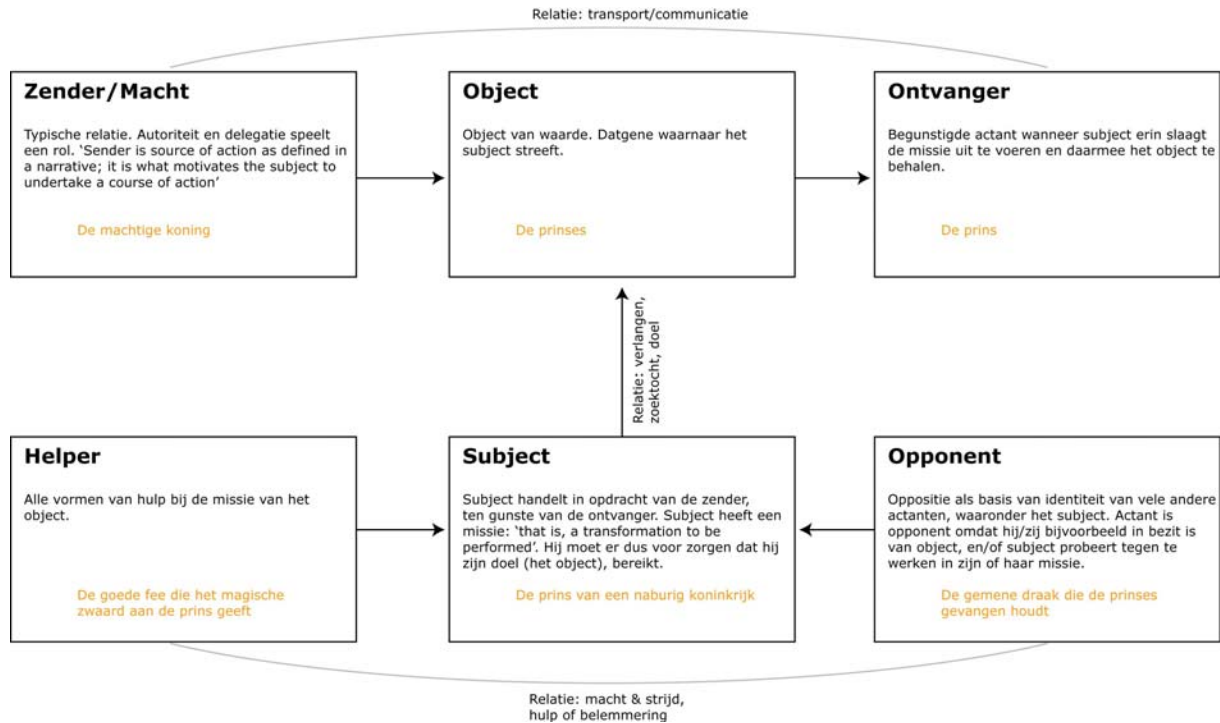
<sup>10</sup> In de boeken van Voogd en De Roo waar ik in paragraaf 2.4 gebruik van heb gemaakt, wordt deze benadering niet genoemd. Ook wordt deze benadering in het boek 'Methodologie van ruimtelijke planning' niet genoemd. Tenslotte leiden zoekopdrachten waarin de termen narratief of narratieve benadering en planologie beide voorkomen niet tot resultaten, zowel niet in de bibliotheek van de Universiteit Utrecht, als via de zoekmachine Google.

making (versus finding) meaning. Events and experiences do not have an inherent meaning, but have to be endowed with meaning. The flow of events must be interpreted' (Abma, 1999: 12).

Hiermee is het verhaal een belangrijk instrument geworden om te kunnen begrijpen hoe mensen hun werkelijkheid construeren. Het deconstrueren van deze verhalen biedt dan ook een manier om inzicht te krijgen in de manier waarop dit gebeurt. Ook kunnen deze verhalen vervolgens met elkaar worden vergeleken om te kijken welke verschillen en overeenkomsten hierin te ontdekken zijn.

De meest belangrijke manier van het verzamelen van data is het doen van diepte-interviews. Deze interviews passen binnen de narratieve benadering: in de diepte-interviews richt ik me zoveel mogelijk op het verhaal van de geïnterviewde. Het verhaal is leidend voor het interview. Volgens Søderberg stelt het gebruik van narratieve interviews de onderzoeker in staat om zicht te krijgen op verschillende representaties van de realiteit. Ik ben in mijn onderzoek dan ook niet zo zeer op zoek naar 'de waarheid', maar naar de verschillende interpretaties en percepties van de waarheid:

'Narratives illuminate, in other words, the value and meaning of a program or policy and indicate which actions need to be taken to improve it or how failures can be prevented in the future. The valuing and performative dimensions inherent to narrative makes the concept particularly interesting for evaluators' (Abma, 1999: 4). In paragraaf 2.8 ga ik verder in op de toegepaste methodiek binnen de interviews.



Afbeelding 4: Actantenmodel Greimas (E. Folkers, definities op basis van Robichaud (2003) en Søderberg (2003)).

### *Het actantenmodel van Greimas*

Een -binnen de organisatiekunde- gebruikte manier om verhalen te kunnen deconstrueren is het analyseren van plotstructuren zoals deze ook in bijvoorbeeld sprookjes, romans of films te ontdekken zijn. Op basis van het werk van Propp heeft Greimas een model ontwikkeld waarmee het mogelijk is deze verborgen plotstructuren te achterhalen. Zijn actantenmodel beschrijft de relaties tussen verschillende fenomenen. Actanten worden door Greimas gedefinieerd als 'de wezens of dingen die, om een of andere reden en op welke manier ook -zelfs als enkel maar figuranten en op de meest passieve manier- aan het proces deelnemen' (Greimas, 1987: 4). In afbeelding vier is het model te zien. In dit model zijn de definities van de actanten opgenomen. Deze definities zijn (deels) ontleend aan teksten van Robichaud (2003) en S derberg (2003). Ook is er een voorbeeld van een ingevuld model aan de hand van een sprookje weergegeven (oranje gekleurd). Drie relaties vormen de basis van elk narratief:

- *Verlangen*                      Subject – Object
- *Communicatie*                 Zender/Macht – Ontvanger
- *Macht & Strijd*                Helper – Opponent

Het model vormt hiermee een concreet instrument om de werkelijkheidsconstructie van mensen te kunnen onderzoeken: 'Greimas' actantial model is structural; it describes the relations between different kinds of phenomena, not primarily the phenomena themselves. Its assumption is that these relations between classes of phenomena form the basis of the narrative' (S derberg, 2003: 12). Naast de interviews waarbij ik probeer de geïnterviewde zijn of haar verhaal te laten vertellen, vormt het model van Greimas een hulpmiddel bij het deconstrueren van deze verhalen. Het biedt de mogelijkheid de verschillende verhalen op systematische wijze met elkaar te kunnen vergelijken. Om het verhaal vanuit het perspectief van de geïnterviewde naar boven te krijgen, is hij of zij telkens als subject gepositioneerd. Vanuit die positie hebben is het model telkens

gezamenlijk verder ingevuld. In de hoofdstukken drie en vier zijn de ingevulde modellen en de analyses hiervan te zien.

## **2.6 Organisatie & omgeving**

De narratieve benadering zoals ik deze heb beschreven, is toegepast bij onderzoeken binnen organisaties: namelijk bij organisatieveranderingstrajecten. Mijn onderzoek heeft een iets ander domein: de ruimtelijke ordening. Hierbij wordt dus niet alleen binnen, maar ook buiten de organisatie onderzoek gedaan. Bij een dergelijk onderzoek rijst echter de vraag waar de organisatie ophoudt en de omgeving begint:

Hoe ziet die overheid als organisatie er namelijk precies uit? Zijn dit alle ambtenaren van de gemeente Amstelveen, of hoort de politieke wereld hier ook bij? En hoe zit dat met de initiatiefnemer? Of een externe partij als bijvoorbeeld de architect? Of een klankbordgroep? Ook bij het begrip omgeving speelt dit probleem. Bestaat de omgeving uit alle burgers binnen een ruimtelijke grens of alleen uit de betrokken burgers? Zijn dit de voorstanders of tegenstanders van een zeker project? En wat nou als een felle tegenstander in de omgeving tevens binnen de organisatie werkzaam is? Met deze vragen wordt duidelijk dat het veelgemaakte onderscheid tussen organisatie en omgeving minder evident is dan dat het lijkt:

'(...) one byproduct of this has been a potential overestimation of the ease with which distinct organizations can be differentiated from their distinct environments (...). The perspective to be developed in this chapter argues that organizations are more active in constructing the environments that impinge on them than is commonly recognized' (Weick, 2001: 188).

Dit leidt ertoe dat de narratieve benadering zoals toegepast in organisaties, ook toe te passen zou moeten zijn binnen de ruimtelijke ordening. Hierbij is het de vraag wat kan worden gezien als

organisatie en wat als omgeving. De narratieve benadering (en het actantenmodel in het bijzonder) biedt een helder 'instrument' om erachter te komen hoe mensen betekenis geven aan de begrippen omgeving en organisatie. Deze betekenisgeving heeft volgens Weick grote gevolgen voor de manier waarop organisaties met hun omgeving omgaan: 'Organizations have to build their environments before they can even have the luxury of controlling them. The ways in which they construct them cognitively will have strong effect on their actual actions of control' (Weick, 2001: 183).

## **2.7 Verantwoording en toegepaste methodiek interviews**

Zoals al eerder gesteld, kan het onderzoek binnen de interpretatieve benadering geplaatst worden. Het onderzoek is daarmee gericht op kleinschalige en intensieve data, gebaseerd op beschrijvingen van wat is gezien en gehoord. Voor het onderzoek heb ik twee projecten uitgekozen: Golfodrome en Bovenkerk Oost. De projecten hebben als meest belangrijke verschil dat de ene momenteel wordt uitgevoerd, de andere heeft (volgens geïnterviewde actoren) geen doorgang kunnen vinden door weerstand en verzet van tegenstanders van het project.

In totaal heb ik dertien interviews gehouden, waarvan de eerste twee een meer oriënterend karakter hadden. Aan het begin van het interview heb ik telkens kort toegelicht waar het onderzoek toe dient. Ook is er telkens toestemming gevraagd om het gesprek op te nemen, zodat ik dat vervolgens achteraf kon uitwerken. In een aantal gevallen is gevraagd om voor publicatie van resultaten uit de interviews contact op te nemen met de geïnterviewde. Vanzelfsprekend is dit gedaan.

Vervolgens heb ik gevraagd naar achtergrondinformatie over de geïnterviewde, waarna ik verder ben gegaan met het meest belangrijke deel van het interview: het verhaal van de geïnterviewde. Om te starten heb ik telkens de vraag gesteld hoe de geïnterviewde in aanraking is gekomen met



het project. Vervolgens heb ik geprobeerd datgene wat hij of zij vertelde leidend te laten zijn voor de rest van het interview. Ik wilde als een wat Soderberg *medereiziger* noemt, in het verhaal meegaan: 'Gabriel (2000), recommends the researcher to take on the role of a "fellow-traveller" during the narrative, showing interest and pleasure in the storytelling process' (Soderberg, 2003: 14). Vragen tussendoor waren zo veel mogelijk gericht op verheldering van het vertelde en ook zo veel mogelijk in de 'taal' van de geïnterviewde. Eigen taal<sup>11</sup>, concepten, ideeën en vragen heb ik zo min mogelijk geprobeerd te gebruiken. Leidend was het verhaal en de taal van de geïnterviewde:

'Organization theory has often been stifled because it has worked on problems that managers thought were problems and has studied them using managerial concepts rather than psychological or sociological ones. The only way in which understanding can be advanced is if the symbols used by practitioners are removed, and the phenomena recast into language that has psychological or sociological meaning' (Weick, 1969: 22).

Vervolgens heb ik samen met de geïnterviewde het actantenmodel van Greimas ingevuld. Ik heb besloten om dit samen in te vullen (in plaats van achteraf op basis van de resultaten van het interview), om interpretatiefouten mijnerzijds zoveel mogelijk te voorkomen. Hierbij heb ik het model toegelicht aan de hand van afbeelding vier in paragraaf 2.5. Tenslotte heb ik het interview afgesloten met overgebleven vragen, zowel vanuit mijn kant als die van de geïnterviewde.

---

<sup>11</sup> Eigen taal kan bijvoorbeeld gevormd zijn door andere actoren die ik heb geïnterviewd, maar ook door de collega's waarmee ik binnen de gemeente Amstelveen heb gewerkt.

## 2.8 Conclusie

Als antwoord op de vraag op welke (wetenschappelijk verantwoorde) manier inzicht kan worden verkregen in de betrokkenheid van burger en overheid bij complexe processen binnen de ruimtelijke ordening, kan als volgt geantwoord worden:

De maatschappelijke en bestuurlijke condities -die herkenbaar zijn binnen de ruimtelijke ordening- duiden erop dat het onderzoek binnen het interpretatieve paradigma geplaatst moet worden om inzicht in complexe processen te kunnen bieden. Alhoewel binnen de planologie veelal gestreefd wordt naar het verkrijgen van rationaliteit, maakt onder andere de enactment-theorie van Weick duidelijk dat onderzoek naar betekenisgeving en verhalen veel waardevolle inzichten kunnen opleveren. De narratieve benadering die er van uitgaat dat de werkelijkheid sociaal geconstrueerd wordt, biedt een handvat om het onderzoek vorm te geven. De narratieve benadering wordt momenteel toegepast binnen de organisatiekunde. Omdat de grens tussen organisatie en omgeving minder duidelijk is dan vaak wordt gedacht, kan gesteld worden dat deze benadering breder kan worden toegepast dan alleen binnen organisaties. Toepassing van de narratieve benadering binnen de planologie lijkt hiermee een nieuwe benadering te zijn. Voor het onderzoek heb ik de complexe projecten Bovenkerk Oost en Golfodrome uitgekozen. Middels diepte-interviews en het actanten-model van Greimas kan ik inzicht krijgen in de manier waarop betrokkenen bij de complexe ruimtelijke projecten Golfodrome en Bovenkerk Oost betekenis geven aan de werkelijkheid.

# Klankbordgroep Golfodrome

De Nota van Uitgangspunten is begin april goedgekeurd door de gemeenteraad.

Hiermee is duidelijk geworden wat de randvoorwaarden voor het onderzoek moesten zijn. De literatuurstudie had een hoop inzichten opgeleverd en bood voldoende aanknopingspunten om verder te gaan. Gebleken is dat in het empirisch onderzoek op zoek moest worden gegaan naar betekenissen van betrokkenen van eerdere projecten. Deze betrokken zouden moeten worden gehoord: hun verhaal blijkt essentieel om zicht te krijgen op de complexiteit van vele projecten binnen de ruimtelijke ordening. Omdat er volgens de raad weinig tijd was, maar tegelijkertijd voldoende diepgang essentieel zou zijn, kon het onderzoek niet vele projecten beslaan. Bovendien zou een dergelijke aanpak niet passen binnen de Nota van Uitgangspunten. Er is daarom gekozen om onderzoek te doen naar twee projecten. Twee projecten die overeenkomsten hebben, maar ook verschillen. In de maanden april en mei zijn interviews gehouden met de betrokkenen van deze projecten. De belangrijkste betrokkenen van deze projecten hebben hierin hun verhaal kunnen doen en daarmee als een klankbord gefungeerd. Op deze plaats is verslag gedaan van de ervaringen en betekenissen van deze betrokkenen. De vraag die wordt beantwoord is de volgende:

*Hoe geven de actoren betekenis aan het proces van project Golfodrome?*

### **3. Klankbordgroep Golfodrome**

#### **3.1 Beschrijving project Golfodrome**

In de NvU van het Golfcentrum uit 2005 wordt aangegeven dat reeds in de jaren negentig sprake is geweest van de intentie om een golfcentrum in het noordelijk deel van de Bovenkerkerpolder aan te leggen (zie afbeelding vijf).

'De open Bovenkerkerpolder maakt deel uit van de scheggenstructuur rond het stedelijk gebied van Amsterdam' (NvU Golfcentrum oktober 2005, gemeente Amstelveen: 5). 'De Bovenkerkerpolder is een drooggemalen veenafgraving tussen de Ouderkerkerweg (noord), de Amsteldijk (oost), de Hollandse Dijk (zuid) en de Bovenkerkerweg (west). Het plan voor een golfcentrum concentreert zich op het noordoostelijke deel van de polder, dat grotendeels onbebouwd is en voornamelijk agrarisch gebruik kent. Het is dan ook een groen en open landschap waarin voornamelijk veeteelt zichtbaar is' (NvU Golfcentrum oktober 2005, gemeente Amstelveen).

Een aantal initiatieven om dit golfcentrum te ontwikkelen zijn gestrand op de verwerving van de benodigde gronden. Begin 2005 is er wederom een particulier initiatief ontstaan het golfcentrum aan te leggen. Het project Golfodrome zoals beschreven in deze scriptie beperkt zich tot het proces van dit laatste initiatief. Het beginpunt van het project zoals ik dit heb onderzocht is daarmee begin 2005 en het eindpunt is eind 2007 (hier kom ik later in deze paragraaf op terug). Vanuit de ambtelijke organisatie van de gemeente Amstelveen leidt de projectmanager van de afdeling Ruimtelijke Ordening en Projecten het project. Vanuit de politiek is in Amstelveen de wethouder Ruimtelijke Ordening verantwoordelijk voor het project. Medewerkers van de afdeling Communicatie van de gemeente Amstelveen adviseren en ondersteunen het bestuur op het gebied van (met name externe) communicatie.



Afbeelding 5: Plangebied Golfodrome in de context van Amsterdam & Amstelveen (Google Earth, bewerkt door E. Folkers, 2008)

Voor het onderzoek heb ik de projectmanager, de wethouder en een communicatiemedewerker geïnterviewd. Deze actoren binnen hebben overigens niet het gehele proces meegemaakt; zo zijn er tussentijdse verkiezingen geweest en zijn ook de geïnterviewde ambtenaren pas later in het proces ingestapt.

Om het project te kunnen realiseren bleek destijds zowel een bestemmingsplanwijziging als een streekplanwijziging noodzakelijk te zijn<sup>12</sup>. Een wijziging van het bestemmingsplan<sup>13</sup> dient door de gemeenteraad te worden getoetst. Een wijziging van het streekplan<sup>14</sup> dient door provinciale staten te worden getoetst. De gemeenteraad van de gemeente Amstelveen heeft in 2006 de wijziging van het bestemmingsplan goedgekeurd. De wijziging van het streekplan is door provinciale staten van de provincie Noord Holland in december 2007 *niet* goedgekeurd. Hierdoor werd het (wettelijk gezien) niet meer mogelijk om het golfcentrum op de desbetreffende locatie te ontwikkelen<sup>15</sup>. Omdat de provinciale politiek hiermee een belangrijke rol heeft gespeeld in het proces, heb ik contact gezocht met een statenlid en deze geïnterviewd.

Bij een aantal momenten zijn burgers betrokken bij het besluitvormingsproces: zo is er een informatieavond geweest bij de vaststelling van de NvU en ook bij de totstandkoming van de MER. Verder zijn er een aantal publicaties in de krant geweest en ook zijn er gesprekken geweest tussen wethouder en ambtenaren van de gemeente Amstelveen en voor- en tegenstanders van het project. Ik heb een omwonende geïnterviewd die het actiecomité Golfodrama heeft opgericht om ervoor te zorgen dat het project Golfodrome niet wordt ontwikkeld. Dit actiecomité is later opgegaan in de Stichting Bovenkerkerpolder Natuurlijk.

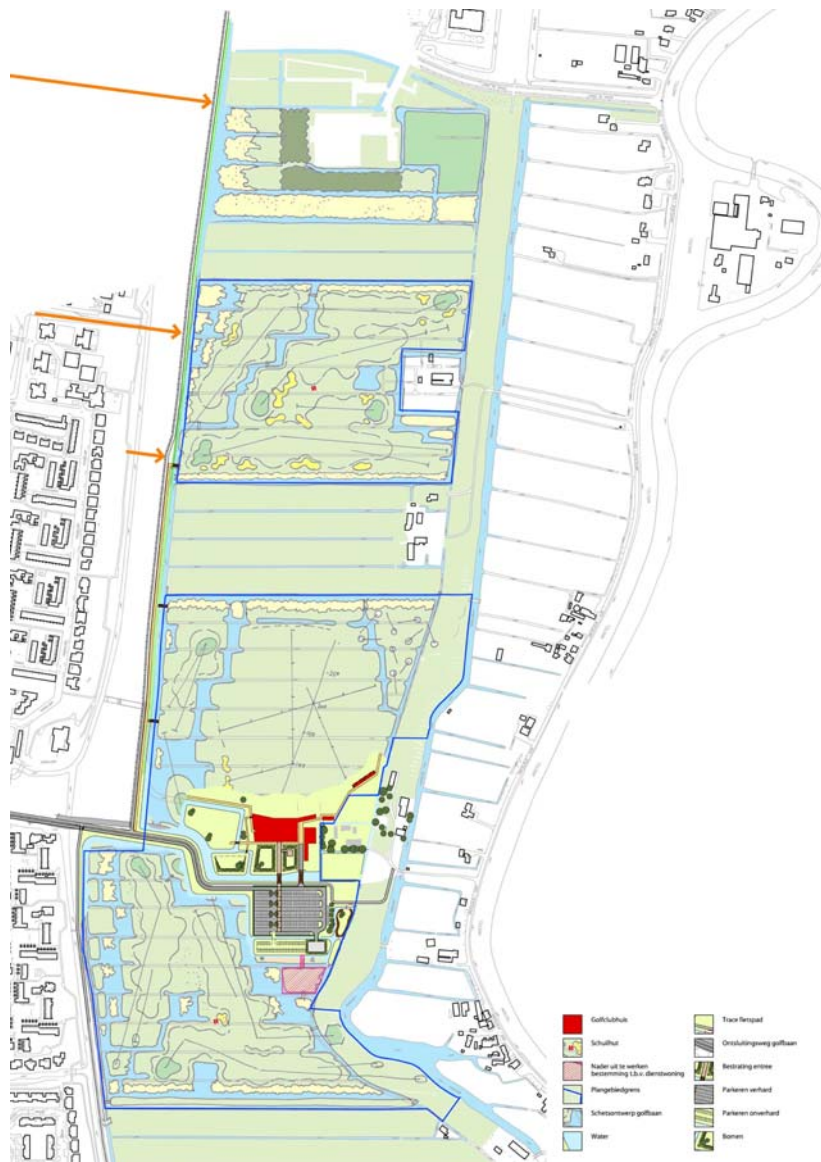
---

<sup>12</sup>Omdat de gronden voor deze wijzigingen voor mijn onderzoek niet relevant zijn, ga ik hier niet verder op in.

<sup>13</sup> 'In een bestemmingsplan wordt aangegeven hoe we de grond en de gebouwen die erop (kunnen) staan mogen gebruiken' (Voogd, 1999: 68).

<sup>14</sup> 'Een streekplan geeft in grote lijnen de toekomstige ontwikkelingen van een gebied aan' (Voogd, 1999: 61).

<sup>15</sup> Deze korte uiteenzetting over het verloop van het proces is slechts een zeer summere weergave van de complexiteit die daadwerkelijk bij dergelijke processen komt kijken. De zaken die ik heb uitgelicht zijn slechts van belang om de verhalen van betrokkenen in een context te kunnen plaatsen.



Afbeelding 6: Plangebied Golfodrome (Grontmij, 2007)

Tenslotte heb ik de voorzitter van de Stichting Beschermers Amstelland geïnterviewd die wél in de bovenkerkerpolder woont, maar niet in de nabijheid van de locatie voor het Golfodrome. In de volgende paragraaf is een kort overzicht van de betrokken actoren opgenomen.

### **3.2 Actoren**

#### Projectmanager

Projectmanager van het project Golfodrome binnen de gemeentelijke organisatie.

#### Voorzitter actiecomité Golfodrama

Omwonende, en voorzitter van het actiecomité Golfodrama (later van de Stichting Bovenkerkerpolder Natuurlijk).

#### Voorzitter Stichting Beschermers Amstelland

Voorzitter van de Stichting Beschermers Amstelland.

#### Statenlid

Statenlid Groenlinks van de provincie Noord-Holland.

#### Wethouder

Wethouder Ruimtelijke Ordening van de gemeente Amstelveen.

#### Communicatiemedewerker

Medewerker van de afdeling Communicatie van de gemeente Amstelveen.





Afbeelding 7: Impressie hoofdgebouw Golfodrome (Gemeente Amstelveen, 2007)

### **3.3 Betekenissen**

In deze paragraaf geef ik de meest opvallende en interessante betekenissen weer. Het zijn de betekenissen zoals deze naar voren zijn gekomen in de verhalen van de geïnterviewden. In hoofdstuk vijf laat ik de gevolgen hiervan voor het proces zien.

#### *3.3.1 Luisteren*

Opvallend bij verschillende interviews was het grote belang dat gehecht werd of er naar hem of haar geluisterd wordt. Uit verschillende interviews blijkt dat men het gevoel had dat er slecht naar hem of haar geluisterd werd. De voorzitter van de Stichting Beschermers Amstelland stelt hierover het volgende:

'Hier op gemeenteniveau kregen we geen poot aan de grond. Want ik had niet het gevoel dat er echt geluisterd werd. Er werd wel gezegd dat er geluisterd werd'

'Raadsleden die met de rug naar je toe gaan zitten, of raadsleden die alleen maar vragen stellen met als enige bedoeling om je onderuit te halen. Dan ben je niet met een fatsoenlijke discussie bezig. Ik vind dat je gewoon op een nette manier met elkaar moet omgaan.'

Naast het luisteren is hij dus van mening dat er niet netjes met elkaar wordt omgegaan. Ook binnen de gemeentelijke politiek zijn geluiden te horen dat de discussie niet verloopt zoals dat zou moeten. De wethouder geeft aan:

'Die was erg, vond ik, niet erg voor rede vatbaar. Die was gewoon van het is niet goed en het deugt niet. U wilt dit gewoon en u zult koste wat het koste uw zin doordrijven, maar zo zat ik er helemaal niet in'



Afbeelding 8: Uitzicht op de Bovenkerkerpolder (Stichting Bovenkerkerpolder Natuurlijk, 2008)

### 3.3.2 *Invloed*

De voorzitter van het actiecomité Golfodrama geeft aan dat ze zichzelf laat geconfronteerd zag met de plannen voor het project Golfodrome:

‘Nou we waren al te laat voor de informatie, want het was veel te laat voordat we dat zagen.’

Zij geeft aan dat ze in het proces daarna bijna alles zelf heeft moeten uitzoeken om op de hoogte te raken van alles dat speelde en hierop te kunnen reageren:

‘Dat burgers dit allemaal zelf doen, omdat er anders helemaal niets overblijft van Nederland. Nou, dan krijg je dus al die rapportages, ja daar moeten mensen zich over buigen. Ik zal je vertellen dat in dit huis bijna twee jaar lang, zodra er uit het werk gekomen wordt, ‘s avonds de laptops open gingen en werd er gewerkt de hele avond.’

‘Nou zo lopen ontzettend veel dingen door elkaar. Dus het was voor ons als gewone burger ongelooflijk moeilijk om al die spelletjes en al die dingen te ontdekken en te zien en met details enzovoort.’

Ook de voorzitter van de Stichting Beschermers Amstelland geeft aan dat hij zich enorm heeft moeten verdiepen in alle procedures om zijn mening te kunnen laten horen:

‘Wat we bereikt hebben is in ieder geval dat ik in 2 jaar tijd een spoedcursus Ruimtelijke Ordening heb gedaan’.

De actoren geven dus aan dat het hun enorm veel tijd en energie heeft gekost om hun zegje te kunnen doen. Dit ‘zegje’ heeft vervolgens niet opgeleverd wat ze er van gehoopt hadden:



Afbeelding 9: 'Een mooi agrarisch landschap, waarin met respect voor de rust en de natuur, kan worden geboerd en gerecreëerd.' (Voorzitter van de Stichting Beschermers Amstelland, 2008).

'Burgerparticipatie wordt hoog van de toren geblazen, de burgers moeten participeren, maar zodra je wilt participeren... Ja, maar wat ze bedoelen met participeren is dan moet je het eigenlijk met ze eens zijn en dan mag je het plan een beetje bijstellen. Maar burgerparticipatie mag niet zo zijn dat je ergens tegen bent. Ja dat kan natuurlijk niet.'

De betrokken actoren hebben dus het gevoel dat ze uiteindelijk weinig te zeggen hebben gehad. Toch geven andere actoren aan dat het project uiteindelijk niet is doorgegaan door acties van de tegenstanders van het project. In het interview met een statenlid van de provincie Noord Holland werd aangegeven hoe de meerderheid onder de statenleden om tegen de streekplanwijziging te stemmen is ontstaan:

'Dat is door die acties gekomen, doordat er op het laatste moment nog heel hard gelobbyd is door Jan en alleman, van allerlei kanten.'

### *3.3.3 Vertrouwen*

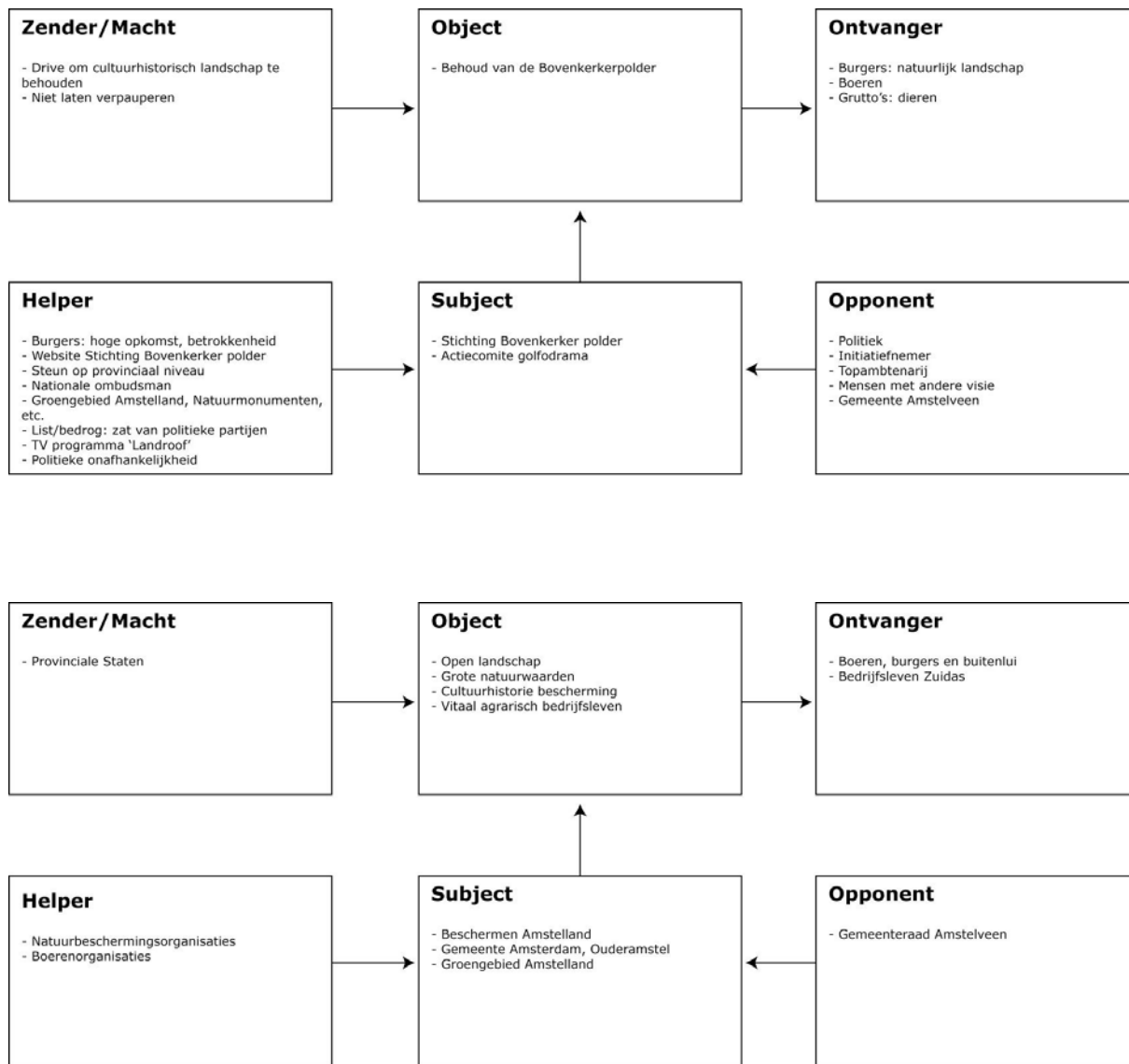
Uit de interviews bij de actoren van het project Golfodrome bleek dat de actoren elkaar niet goed vertrouwden. De voorzitter van het actiecomité Golfodrama geeft aan:

'Er wordt gewoon de waarheid niet gezegd. En de stukken worden over het algemeen ook zo geschreven dat je er alle kanten mee op kan.'

'Dat soort projecten wordt al twee jaar lang voorgekookt, er wordt eindeloos gepraat en zo'n initiatiefnemer wordt gepushed en gepamperd en gezegd van joh als je nou ook nog dit erbij pakt en het ook nog wat groter maakt, dan gaat het best wel lukken.'

'En dan blijkt ze gewoon keihard te zitten liegen.'

De wethouder van de gemeente geeft ook aan dat er weinig onderling vertrouwen is:



Actantenmodellen Golfodrome

'Toen ik wethouder werd, stond er volgens mij de tweede of de derde week al in de krant dat ik niet deugde omdat ik voor een golfcentrum zou zijn.'

Het vertrouwen is niet een direct grijpbaar issue, maar eerder een soort gevoel dat in de verhalen in de interviews opsteekt. Met de citaten heb ik geprobeerd dit gevoel weer te geven. Ik denk dat het eerder genoemde luisteren een zeer belangrijke rol in dit vertrouwen heeft gespeeld.

#### 3.3.4 *Taal*

Opvallend in de interviews is de taal waarin de actoren spreken. Vele actoren gebruikten metaforen die te maken hebben met het begrip 'oorlog'. Lakoff en Johnson stellen: 'het conceptuele systeem, waarop ons denken en handelen is gebaseerd, is in wezen metaforisch van aard. (...) Ons conceptuele systeem bepaalt dus een centrale rol in de afbakening van wat onze dagelijkse realiteit uitmaakt' (Lakoff en Johnson, 1999: 11). Een communicatiemedewerker van de gemeente geeft aan:

'Kortom, dat voedde allemaal de gedachte dat het allemaal een beetje een *complot* was, dat het allemaal beklonken was.'

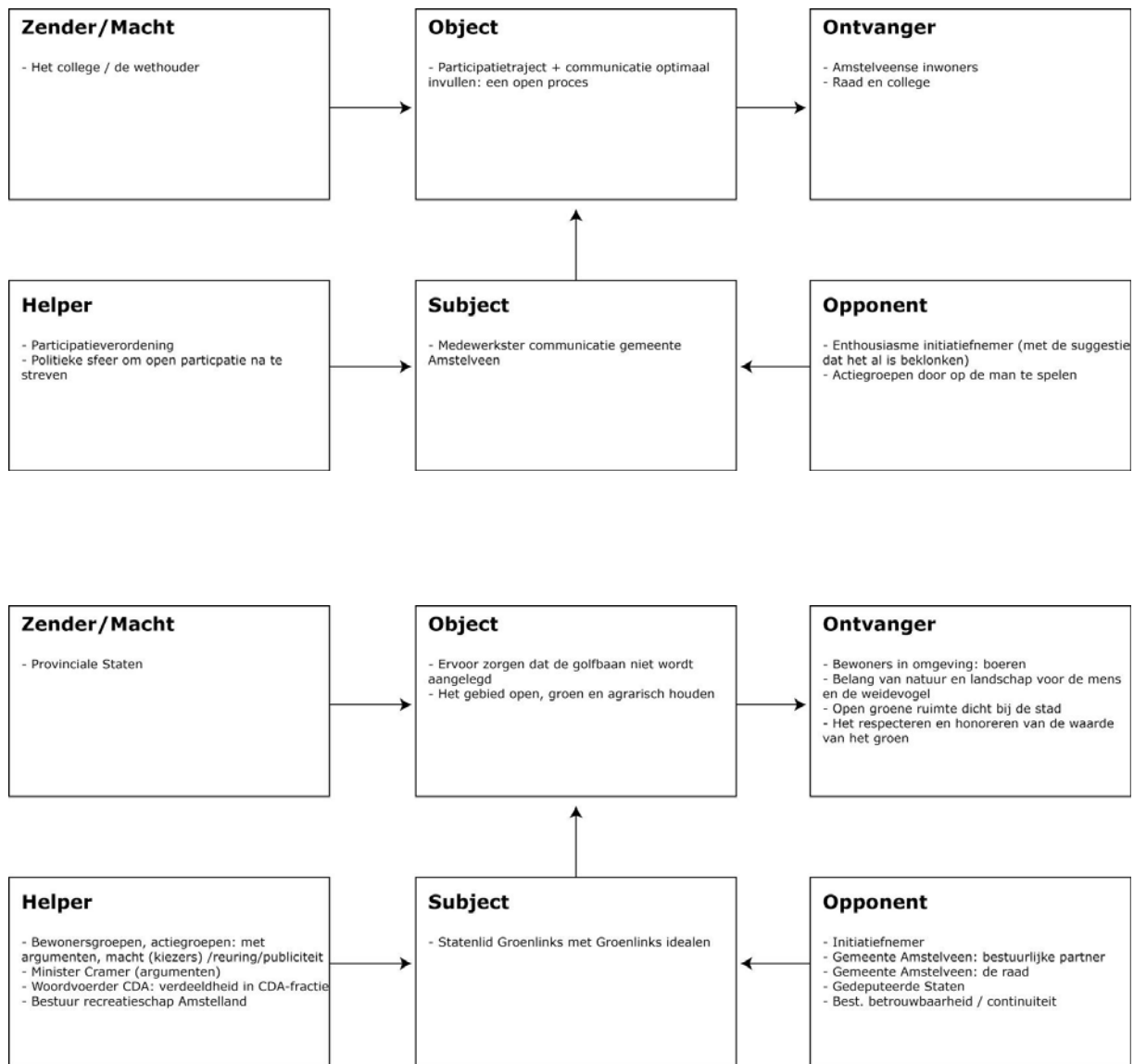
Ook buiten de organisatie worden deze metaforen gebruikt. De voorzitters van de Stichting Beschermers Amstelland en het actiecomité Golfodrama geven (respectievelijk) aan:

'Door gewoon duidelijk te maken hoe breed dat dat *verzet* tegen die golfbaan was'

'En toen is het echt een enorme *knokpartij* geworden zeg maar en toen zijn we, inmiddels hadden we behoorlijk wat aanhang gezocht.'

Er kan dan ook gesteld worden dat de actoren daadwerkelijk het gevoel hadden dat ze tijdens het proces in een strijd verwickeld waren die danwel gewonnen danwel verloren zou worden.





Actantenmodellen Golfodrome

### 3.4 Resultaten actantenmodellen

#### *Actanten subject – object (relatie: verlangen)*

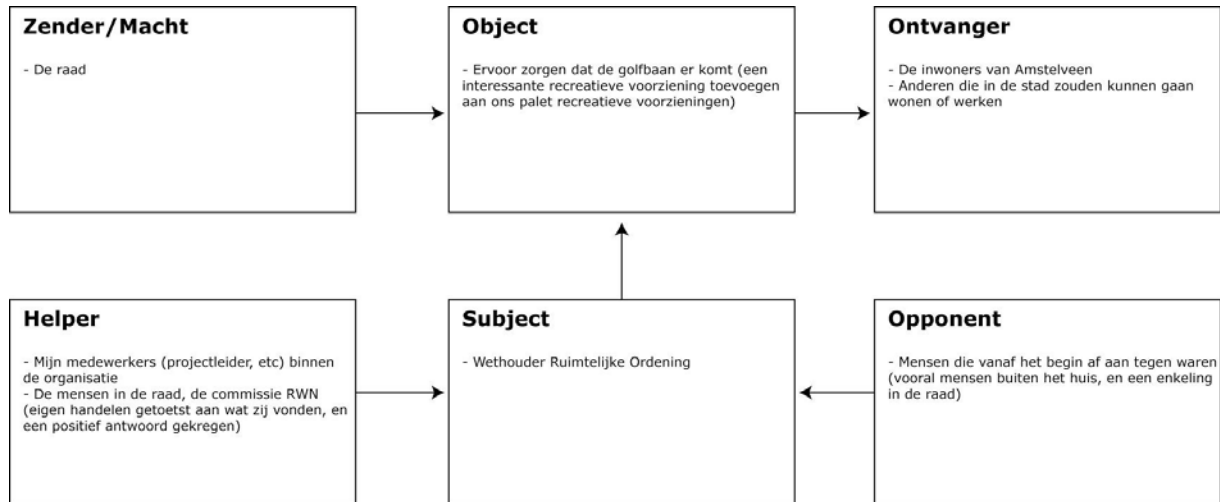
Als eerste valt op (in vergelijking met het project Bovenkerk (zie volgend hoofdstuk)) dat er twee politieke subject-actanten zijn geïnterviewd (bij het project Bovenkerk géén). Gesteld kan worden dat bij het project Golfodrome de politiek meer betrokken is dan bij het andere project.<sup>16</sup> De tegenstanders streven allen naar hetzelfde object: *het behoud van een open en groene polder*. Van de overige actoren streeft één actor naar een *open proces*, en de ander naar de *aanleg van de golfbaan*, omdat hij middels zijn zender (de raad) hiertoe de opdracht heeft gekregen. De relatie tussen subject en object verschilt dan ook.

#### *Actanten zender – ontvanger (relatie: transport / communicatie)*

Opvallend is dat bij zender met name politieke actanten worden genoemd. Niet alleen op gemeentelijk, maar ook op provinciaal niveau. Als ontvangers worden door de tegenstanders van het project naast lokale actanten (met name *boeren en dieren*), een wat abstractere actant geformuleerd: *het open landschap, het belang van natuur en landschap voor de mens*, etc. Door de overige actoren worden met name lokale actanten genoemd: *Amstelveners* bijvoorbeeld. De relatie tussen zender en ontvanger verschilt.

---

<sup>16</sup> Hierbij moet wél de kanttekening geplaatst worden dat de keuze om deze actoren te interviewen mijn eigen keuze is geweest en dat ik ook bij het project Bovenkerk Oost politieke actoren had kunnen interviewen. Dit heb ik echter niet gedaan omdat via andere actoren bij het project Golfodrome de politieke actoren meer werden genoemd dan bij het project Bovenkerk Oost (sneeuwbaaleffect). Ik denk dat daarom wel degelijk gesteld kan worden dat vanuit het actantenmodel bezien het project politieker genoemd kan worden dan het project Bovenkerk Oost.



Actantenmodellen Golfodrome

*Actanten helper – opponent (relatie: hulp / belemmering)*

Bij zowel de actant helper als opponent, worden verschillende politieke actanten genoemd: de *politieke sfeer*, *minister Cramer*, etc. Ten tweede valt op dat bij beide actanten ook vele organisaties worden genoemd: *Provinciale Staten*, *natuurbeschermingsorganisaties*, *boerenorganisaties*, etc. Globaal kan ook worden gesteld dat wat bij de voorstanders helpers zijn, bij de tegenstanders belemmeringen zijn, en andersom. Een voorbeeld is de actant *ambtenaren* (hulp voor de wethouder en tegenstander voor actiecomité Golfodrama).

### **3.5 Conclusie**

Op de vraag hoe actoren betekenis geven aan het proces van het project Golfodrome, kan als volgt geantwoord worden:

Verschillende actoren buiten de organisatie zijn van mening dat ze weinig invloed hebben gehad op het proces. Zij hebben zich enorm moeten verdiepen in procedures en dergelijke binnen de projecten. Desondanks zijn zij van mening dat er slecht naar hun is geluisterd. Ook actoren vanuit andere hoeken vinden dat er slecht naar elkaar geluisterd wordt. Er is onderling weinig vertrouwen in elkaar. Uit het taalgebruik kan worden afgeleid dat betrokkenen het proces als een strijd hebben ervaren.

Uit de ingevulde actantenmodellen blijkt dat onderlinge relaties tussen de actanten behoorlijk verschillen (en soms zelfs tegenstrijdig zijn), er vele politieke actanten genoemd worden en dat de actoren op verschillende manieren hun werkelijkheid construeren.

# Klankbordgroep Bovenkerk Oost

Gelijktijdig met de interviews met de betrokkenen van het project Golfodrome zijn ook interviews gehouden met betrokkenen van een ander project: Bovenkerk Oost. Ook hier is weer op zoek gegaan naar de verschillende verhalen van de betrokkenen. Net als bij het andere project is ook het actantenmodel weer ingezet als hulpmiddel om de verschillende verhalen te analyseren. Het tweede gedeelte van vraag twee van het onderzoek wordt beantwoord:

*Hoe geven de actoren betekenis aan het proces van project Bovenkerk Oost?*

## **4. Klankbordgroep Bovenkerk Oost**

### **4.1 Beschrijving project Bovenkerk Oost**

Bovenkerk is van oorsprong een klein dorpje met voornamelijk bebouwing langs een doorgaande weg (lintbebouwing). Dit dorp is met de komst en uitbreiding van het nabije Schiphol gegroeid om hier medewerkers te kunnen huisvesten. Met de naoorlogse groei van Amstelveen is Bovenkerk steeds verder omsloten door wijken van Amstelveen en is daarmee onderdeel van de gemeente Amstelveen geworden.

In het verleden zijn er een aantal initiatieven geweest om in Bovenkerk stadsvernieuwing<sup>17</sup> te laten plaatsvinden. Deze pogingen zijn telkens gestrand<sup>18</sup>. In 2002 is nogmaals een initiatief ontwikkeld om het project te starten. Deze poging kan als succesvol worden omschreven in de zin dat de stadsvernieuwing op dit moment gaande is. De projectmanager van de gemeente Amstelveen die ik heb geïnterviewd, is vanuit de ambtelijke organisatie verantwoordelijk voor dit project. Hierin werd hij ondersteund door een projectassistent, die een groot deel van het communicatieve aspect voor zijn rekening nam. De stedenbouwkundige van de gemeente Amstelveen heeft het stedenbouwkundige plan voor het project ontwikkeld. Ook deze actoren heb ik geïnterviewd.

Het project Bovenkerk bestaat uit drie delen: Centrum, Oost en Zuid. In Bovenkerk Centrum zijn een aantal gebouwen (geen woonfunctie) gesloopt en vervangen door appartementen. Dit deel is in

---

<sup>17</sup> 'Stadsvernieuwing kan omschreven worden als een planologische activiteit gericht op het bestrijden van geconstateerde gevolgen van verouderingsprocessen in stedelijke gebieden' (Voogd, 1999: 43).

<sup>18</sup> In de interviews zijn hier verschillende redenen genoemd zoals een slechte communicatie, ontbreken van afstemming tussen actoren, etc. Omdat de exacte redenen hiervan niet relevant zijn voor het onderzoek, heb ik dit verder niet uitgezocht.



Afbeelding 10: Plangebied Bovenkerk in context Amstelveen (Gemeente Amstelveen 2004)

2006 afgerond. Bovenkerk Oost bestaat voornamelijk uit sociale huurwoningen<sup>19</sup> in eigendom van de woningbouwverenigingen Woongroep Holland en Eigen Haard. Omdat de Woongroep Holland een belangrijke rol in het proces heeft gespeeld, heb ik hun communicatiemedewerker geïnterviewd. De openbare ruimte is in handen van de gemeente Amstelveen. 350 Woningen worden gesloopt en herbouwd. In Bovenkerk Oost is inmiddels begonnen met de gefaseerde sloop en herbouw van de woningen. Bovenkerk Zuid bestond voorheen als manege en weiland. Hier wordt dan ook momenteel nieuwbouw gepleegd (ongeveer 350 woningen). De bouw hiervan is sterk verweven met de Bovenkerk Oost. Bewoners krijgen bijvoorbeeld de mogelijkheid aangeboden om van Oost naar Zuid verhuizen, zodat in Oost begonnen kan worden met de sloop en herbouw.

Mijn onderzoek richt zich vooral op Bovenkerk Oost: hier zijn de meeste actoren bij betrokken geweest en het is daarmee een zeer complex deel. 350 Gezinnen zullen immers moeten verhuizen, waarmee de noodzaak van het creëren van draagvlak groot genoemd kan worden. Daarmee is dit deel voor mijn onderzoek het meest interessant. Als beginpunt van het project heb ik 2005 gekozen: het moment waarop de processen zijn gestart om het initiatief te ontwikkelen. Het eindpunt heeft een minder harde 'grens' in vergelijking met het project Golfodrome, omdat een aantal processen nog loopt, en een aantal reeds is beëindigd. De her- en nieuwbouw is momenteel in volle gang.

Aan het begin van het project is een klankbordgroep opgericht waar bewoners aan konden deelnemen. Ik heb met twee deelnemers in deze klankbordgroep gesproken. Eén daarvan woonde in een te slopen pand in Bovenkerk Oost, de andere deelnemer woont in een eigen woning in Bovenkerk Centrum. Er zijn een aantal workshops geweest waarin onder andere over de probleemformulering is gesproken.

---

<sup>19</sup> 'Sociale huurwoningen zijn relatief goedkope huurwoningen die gebouwd en verhuurd worden door (...) woningcorporaties, woningstichtingen e.d.' (Voogd, 1999: 116).





Afbeelding 11: Project Bovenkerk Oost (Gemeente Amstelveen 2008)

Ook is contact onderhouden met het bewonersplatform. Ik heb gesproken met de voorzitter van dit platform. Middels nieuwsbrieven werden bewoners op de hoogte gehouden van ontwikkelingen, en bij een informatiecentrum in de wijk konden bewoners terecht met vragen. Door de woningbouwvereniging zijn één op één gesprekken met bewoners gehouden. In de volgende paragraaf is een kort overzicht van de betrokken actoren te zien.

## **4.2 Actoren**

### Projectassistent

Projectassistent van het project Bovenkerk van de gemeente Amstelveen.

### Betrokken burger

Deelnemer van de werkgroep Bovenkerk Centrum en van de klankbordgroep Bovenkerk Oost. Woont in Bovenkerk, in een eigen woning, aan de rand van Bovenkerk Oost.

### Projectleider

Projectleider van het project Bovenkerk van de gemeente Amstelveen.

### Voorzitter Bewonersplatform Bovenkerk

Voorzitter van het Bewonersplatform Bovenkerk.

### Stedenbouwkundige

Stedenbouwkundige van de gemeente Amstelveen die betrokken was bij het project Bovenkerk.

### Bewoner

Bewoner van één van de te slopen huurwoningen in Bovenkerk Oost, tevens deelnemer van de klankbordgroep.



Afbeelding 12: Sloop Bovenkerk Oost (Gemeente Amstelveen 2007)

### Communicatiemedewerker

Communicatiemedewerker van het project Bovenkerk Oost van de Woongroep Holland.

## **4.3 Betekenissen**

In deze paragraaf geef ik de meest opvallende en interessante betekenissen weer. Het zijn de betekenissen zoals deze naar voren zijn gekomen in de verhalen van de geïnterviewden. In hoofdstuk vijf laat ik de gevolgen hiervan voor het proces zien.

### *4.3.1 Luisteren*

De communicatie werd door actoren vanuit verschillende kanten als open en prettig ervaren. Een deelnemer van de klankbordgroep en de werkgroep bij het project Bovenkerk Oost zegt hierover het volgende:

'Het was een zeer open communicatie, sowieso met de deskundigen van de kant van de gemeente, stedenbouw, maar ook de herinrichting, de plantsoendienst. Wij hebben in de loop van de tijd met allerlei mensen contact gehad.'

'Wij hebben een buitengewoon open communicatie gehad. In de zin van dat iedereen alles kon zeggen wat ie zeggen wilde, en dat er ook wederzijds geluisterd werd.'

Een bewoner die deelnam in de klankbordgroep deelde deze mening:

'Maar dat ging heel goed, ik was zeer tevreden over de klankbordgroep. (...) Er werd geluisterd, er werd echt geluisterd, en niet wat de bewoners nu beweren die nog moeten verhuizen en al die flauwekul, want er werd echt geluisterd.'





Afbeelding 13: Uitzicht op Bovenkerk Centrum (Gemeente Amstelveen, 2007)

Ook binnen de gemeente zijn deze geluiden te horen. De projectmanager van de gemeente Amstelveen stelt het volgende:

‘Het parkeerprobleem daar opgelost, we hebben het plantsoen behouden, we hebben het transparant gemaakt, allemaal suggesties die vanuit de bevolking kwamen waar we naar geluisterd hebben. We hebben de belangrijke bomen, de bestaande bomen die bij zilverzand hebben we bewaard. En nog drie andere waardevolle bomen hebben we ingepakt en die zijn bewaard gebleven. Dat vonden ze waardevol, dat was typisch bovenkerks, dat moest behouden blijven.’

Uit de interviews kan geconcludeerd worden dat het luisteren ‘an sich’ als erg essentieel wordt ervaren. Het vervolgens uitvoeren van het vertelde is een tweede. Als namelijk blijkt dat dit niet gaat en dit wordt uitgelegd op een begrijpelijke manier naar de andere partij, dan wordt alsnog ervaren dat er goed wordt geluisterd. De voorzitter van het bewonersplatform Bovenkerk stelt:

‘En je mag best zeggen dat onderdeel 1 bij nader inzien niet uitvoerbaar blijkt, prima. Helemaal niets op tegen. Inzichten veranderen, ideeën veranderen, maar héb het erover.’

#### *4.3.2 Invloed*

Naast de open communicatie kregen actoren het gevoel dat ze daadwerkelijk invloed hadden. Afgezien van de beoordeling mijnerzijds of ze eigenlijk wel of geen invloed hadden, is dit gevoel essentieel geweest voor het verloop van het proces. Een deelnemer van de werkgroep stelt het volgende:

‘Enne, daar zijn vier ontwerpen uit tevoorschijn gekomen. En wij hebben daar als werkgroep, mee over mogen beslissen wat wat ons betreft de voorkeur had. En wat er dus nu gebouwd is, had onze voorkeur.’

‘En ja, we zeiden ook, er staan ook een aantal kastanjes, waarvan we ook hebben geroepen, dat zijn ook heilige bomen, daar mag je niet aankomen en dat is dus goed opgevolgd.’



Afbeelding 14: Impressie Bovenkerk Zuid in vogelvluchtperspectief (Gemeente Amstelveen 2006)

Een bewoner uit het gebied en deelnemer in de klankbordgroep heeft ook een treffend voorbeeld van invloed:

'Maar goed, de seniorenwoningen zijn er gekomen, ook door toedoen inderdaad door mij en mijn vriendin, dat we dat samen erdoor gedrukt hebben. In de klankbordgroep.'

De voorzitter van het bewonersplatform geeft echter aan dat hij het niet wenselijk zou vinden om als burger 'alles te zeggen te hebben'. Er zijn dus ook geluiden te horen dat er een grens zit aan de mate van invloed waar je als burger over kunt of zou moeten beschikken:

'Maar je moet niet denken dat als wij tegen de sloop van Bovenkerk Oost zijn, dat het dan niet wordt gesloopt. Maar dat zou je ook niet moeten willen denk ik. (...) Kijk wij zijn niet gekozen, dan moet je ook de democratie op een andere manier inrichten, dan moet je ook dat mensen zich kandidaat kunnen stellen en kiezen en keuzes maken tussen mensen.'

#### *4.3.3 Vertrouwen*

Door de projectmanager wordt opgemerkt dat er in het begin van het project wantrouwen en argwaan is onder de bevolking:

'Toen ik daar zes jaar geleden kwam, toen merkte ik dat de loyaliteit ten opzichte van de lokale overheid ver beneden peil was. Men vertrouwde het niet, men had argwaan, van er komt weer zo'n projectleider vertellen van wat voor mooie plannen hij allemaal heeft enzovoort. En in die sfeer ben ik toen begonnen.'

Ook in de interviews met burgers kwam dit naar voren. Een deelnemer uit de klankbordgroep geeft het volgende aan:

'En mijn betrokkenheid bij het gebeuren van Bovenkerk is dat ik als burger van Bovenkerk nogal geïnteresseerd raakte door nogal agressieve plannen van de kant van de gemeente, die ons dorp helemaal wilden volbouwen.'





Volgens verschillende actoren, zowel binnen als buiten de organisatie is dit wantrouwen langzaam omgeslagen naar vertrouwen. Stapje voor stapje, door het gezamenlijk formuleren van de problemen, en het uitwerken van de plannen om dit probleem op te lossen is er een soort vertrouwensband ontstaan tussen organisatie en omgeving. Zoals de projectmanager binnen de gemeente Amstelveen aangeeft:

'Ja je bent nou al de zesde die hier dat verhaal komt vertellen, en iedere keer besodemieteren jullie ons enz. enz. Zo ging dat in het begin. Maar de kunst en de uitdaging is natuurlijk om daar doorheen te prikken en toch te zeggen van ja we gaan het doen. En we gaan het zus doen, en we gaan het zo doen, en we betrekken jullie erbij. En ze zijn van A tot Z bij het hele proces betrokken geweest. We hebben zelfs een NvU samengesteld in overleg met lokale bevolking.'

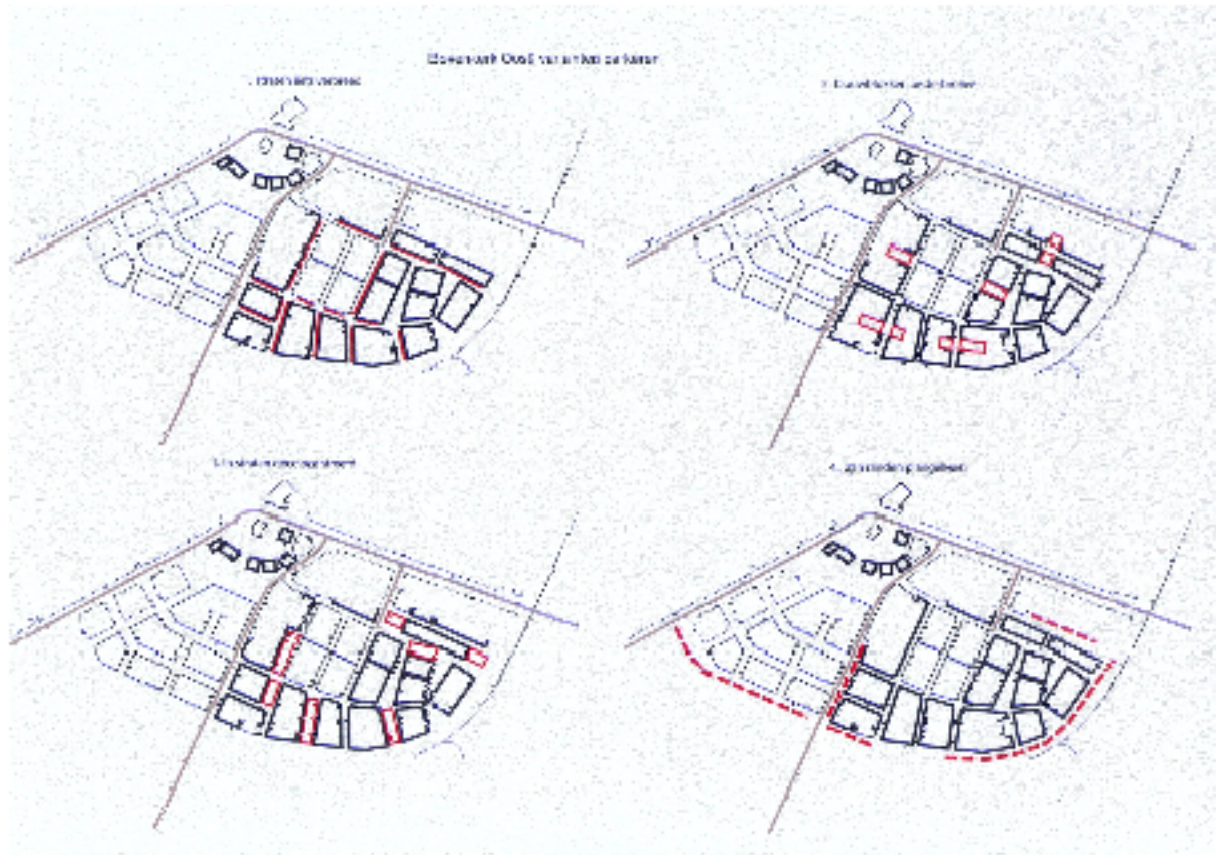
'Ik heb gemerkt dat geleidelijk aan, door het concreet maken van de nieuwbouwplannen, een soort vertrouwen is ontstaan, waardoor die bewoners die sloop hebben geaccepteerd'

De voorzitter van het bewonersplatform maakt een fraaie vergelijking met de voetbalwereld. Hieruit blijkt goed wat vertrouwen voor hem betekent: ruimte voor fouten.

'Want je kan moeilijk zeggen dat op bepaalde plaatsen verstandige mensen moeten zijn die het voor het vertellen hebben. Verlicht despoot ofzo. Dat zou eigenlijk het beste zijn. Iemand die het vertrouwen heeft van de groepering (...) Kijk, het hele voetbalwereldje, als je als scheidsrechter een goeie naam hebt, dan kun je je fouten permitteren. Als je als verlicht despoot een goede naam hebt, dan kun je je fouten permitteren, want de mensen hebben het vertrouwen in je. Dat soort mensen zouden dan die rollen op zich moeten nemen.'

#### *4.3.4 Betrokkenheid bij probleemformulering*

Een andere belangrijk issue is het moment van het betrekken van actoren bij het proces. Verschillende geïnterviewden bij het project Bovenkerk hebben aangegeven dat zij vanaf het begin betrokken zijn geweest bij het proces.



Afbeelding 16: Parkeervarianten Bovenkerk Oost (Gemeente Amstelveen 2004)

Het 'begin' is natuurlijk een enigszins ambigu begrip, maar duidelijk en vooral essentieel is dat burgers betrokken zijn geweest bij de formulering van de uitgangspunten. Het is niet zo dat er door de organisatie een zeker probleem wordt geformuleerd, waarna betrokkenen hun reactie mogen geven, maar dat reeds in de probleemformulering de mening van de betrokkenen is gevraagd. Eén van de eerste uitgangspunten was bijvoorbeeld dat het Bovenkerk een eigen identiteit als dorp binnen de gemeente Amstelveen heeft en dat deze identiteit gewaarborgd moest blijven binnen de plannen. Aan de stedenbouwkundige vroeg ik hoe dit uitgangspunt tot stand is gekomen:

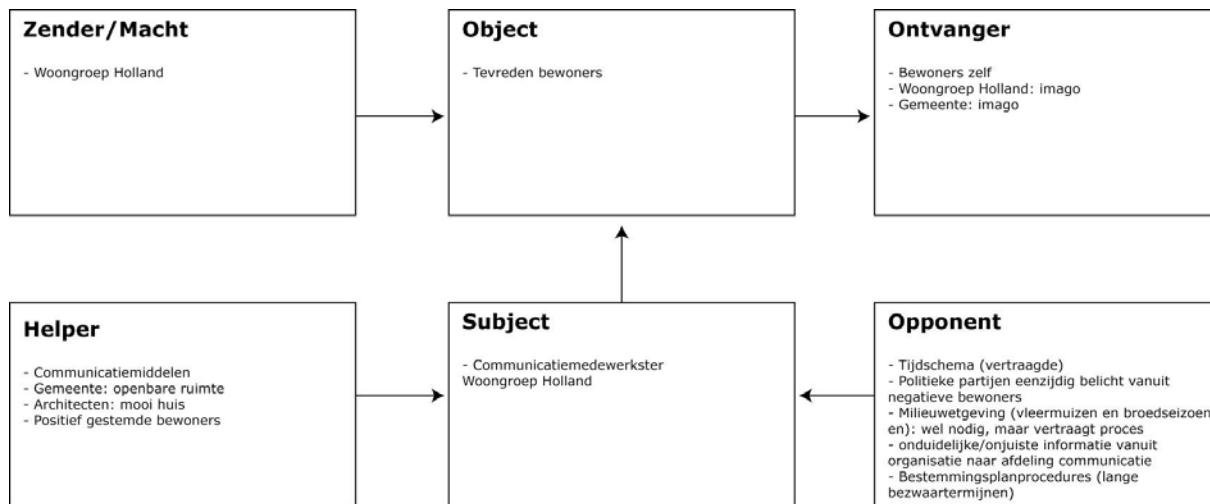
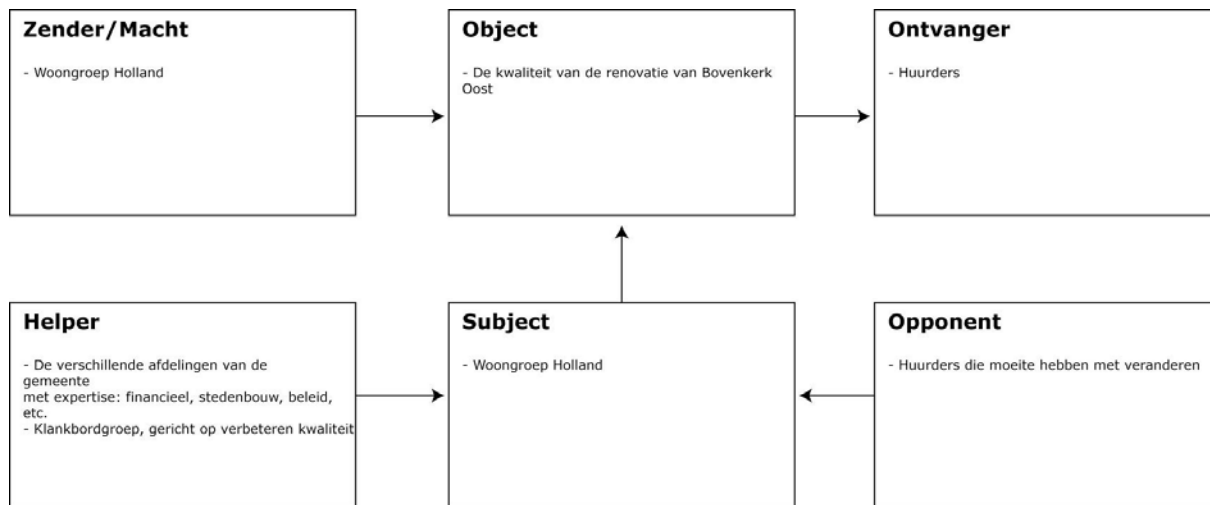
'Ja, ik heb het zelf vanuit de analyse geponereerd, en ik heb dat dus als uitgangspunt gepresenteerd, en daar bleek ruime steun voor te zijn. En ik vind eigenlijk wel dat dat zo gebeven is.'

De projectassistent geeft aan:

'Het is wel een wijk van Amstelveen, maar je kunt het op de kaart zien, Bovenkerk bestaat al 60 jaar en is wel altijd Amstelveen geweest, maar ook heel erg op zich.'

Naast dit uitgangspunt is in de klankbordgroep met burgers besproken welke voorzieningen zij in de buurt gerealiseerd zouden willen zien worden. Zoals de bewoner van Bovenkerk Oost en deelnemer aan de klankbordgroep aangaf:

'En wat wilt u in de buurt: daar hebben we ook nog over gesproken, dokters, fysio, tandarts, daar hebben we ook allemaal over gesproken. (...) Was één die wou een nachtwinkel.' (...) Wat moet je nou met een nachtwinkel.. (...) Nee, maar er is dus inderdaad bij de kerk is er een arts, en kinderopvang, hè kinderdagverblijf. Fysio-gedoe, en orthopeed is er bij de kerk. (...) En over winkels hebben we het ook gehad. We hebben het echt over vanalles gehad.



Actantenmodellen Bovenkerk Oost

Tenslotte wil ik nog een voorbeeld noemen van de gekozen parkeeroplossing. De stedenbouwkundige van de gemeente heeft een aantal varianten geschetst, waarna in samenspraak met de klankbordgroep één hiervan is gekozen. Deze keuze heeft gevolgen gehad voor de uitwerking van het stedenbouwkundig plan. De stedenbouwkundige van de gemeente geeft aan:

‘Op die manier heb ik vier principes gepresenteerd, in hele eenvoudige tekeningetjes voor het plangebied, kan ik je ook laten zien, en ik heb ze de keuze aangeboden. (...) Echt het principe, en volgens mij is dat echt heel belangrijk voor hoe je die verkaveling maakt, dat heb ik ze echt aangeboden ter keuze. (...) Het enige waarvoor ik probeer te waken, is dat er een samenhangende en consequente oplossing komt.’

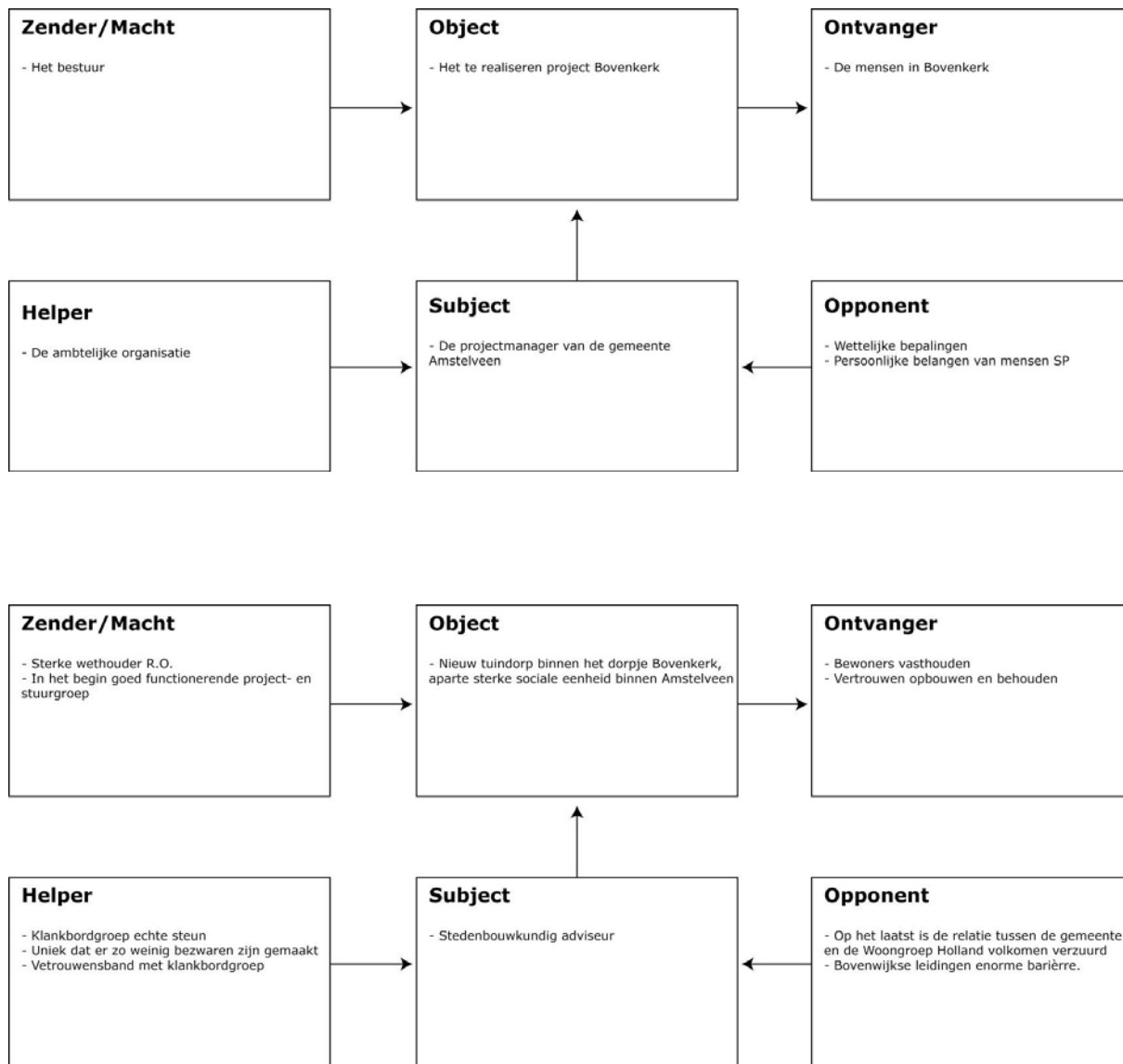
#### 4.3.5 *Taal*

Opvallend is het taalgebruik tijdens de interviews. Zeker in vergelijking met het andere project. Er wordt in de interviews dan wel kritiek en irritaties geuit, maar het taalgebruik is overwegend positief te noemen. Een deelnemer uit de klankbordgroep stelt:

‘Wij hadden een buitengewoon plezierig communicatie hadden wij met de projectleiding. Zowel ... als ... waren twee mensen waar we geweldig veel plezier aan hebben beleefd. Die waren ook heel coöperatief. En de WGH die had ook mensen beschikbaar voor dit project. Dat iets waarvan ik zeg, daar kan ik alleen met waardering over spreken.’

Het geeft aan dat de actoren het proces als plezierig hebben ervaren. De stedenbouwkundige vertelde:

‘Zelfs nu nog, als ... en ik daar rondlopen, dan worden we aangesproken door bewoners die in die klankbordgroep gezeten hebben, ja dat zijn nog steeds prima contacten.’



Actantenmodellen Bovenkerk Oost

In de eerder genoemde citaten komt dit ook regelmatig terug. Opvallend is ook dat de projectleider praat in 'alledaagse' termen:

'En één van die wensen was dat ik met mijn poten van dat plantsoen moest afblijven, want dat was hun plantsoen. En daar was ook nog zo'n klein speelplaatsje voor kleine kinderen met zo'n pierebadje, daar moest ik dus ook afblijven, want dat was hun pierebadje. En ze wilden eigenlijk dat die kerk -die bekende kerk- dat die eigenlijk eens wat meer op de voorgrond zou treden. Die bebouwing die daar zou komen dat die transparant was dat je ernaar kon kijken.'

#### **4.4 Resultaten actantenmodellen**

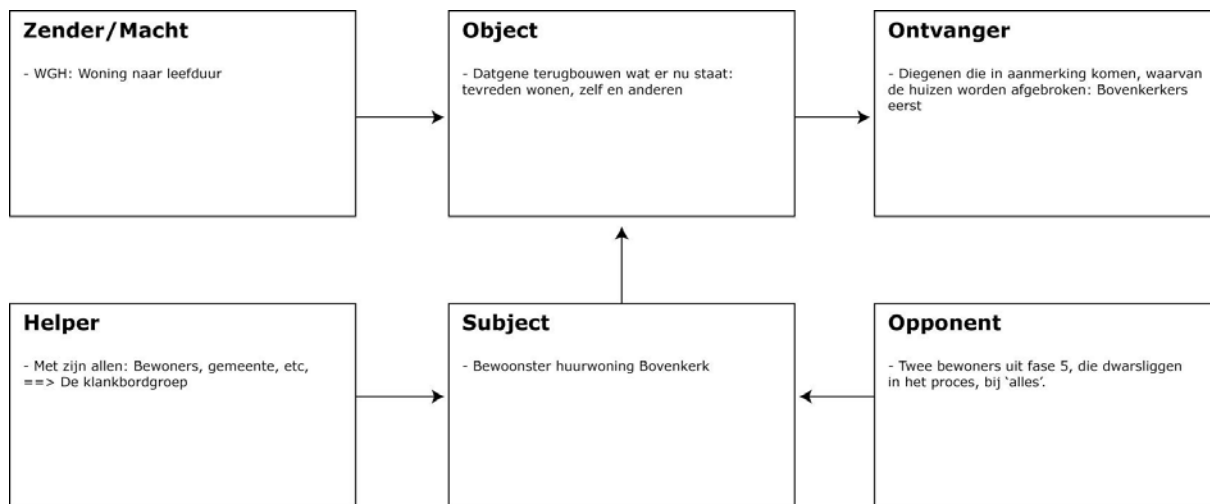
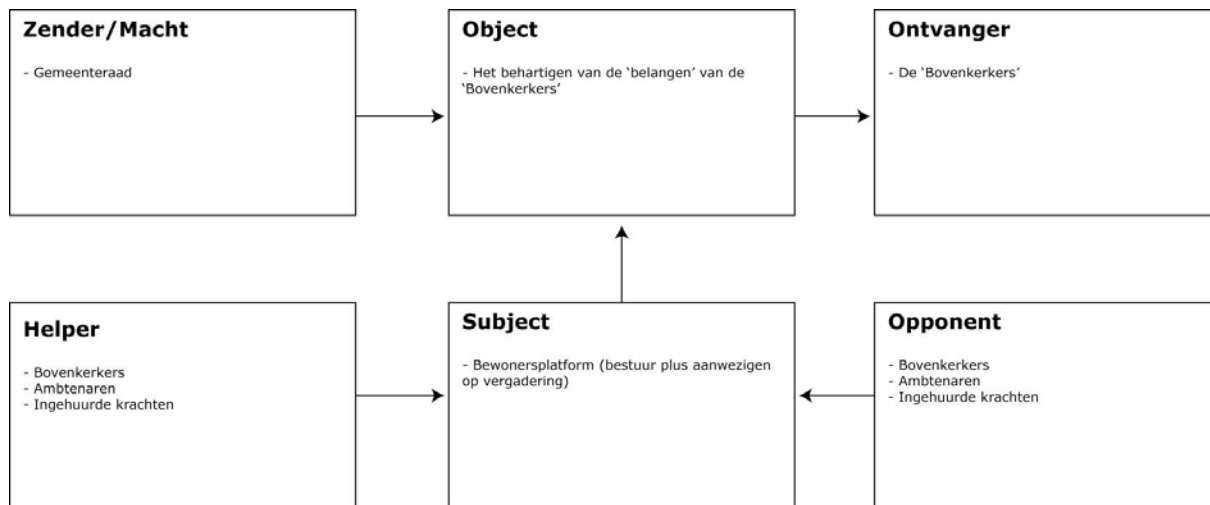
*Actanten subject – object (relatie: verlangen)*

Opvallend bij het project Bovenkerk Oost (zeker in vergelijking met het andere project), is dat het object bij de verschillende subjecten ongeveer hetzelfde is. Er worden termen genoemd als *tevreden wonen in Bovenkerk, de kwaliteit van de renovatie, tuindorp*, etc. De relatie tussen subject en object is daarmee voor de verschillende geïnterviewde actoren hetzelfde: zij hebben hetzelfde streven.

*Actanten zender – ontvanger (relatie: transport / communicatie)*

De actant zender is telkens lokaal en is de of *Woongroep Holland*, of de *gemeente Amstelveen*. Als actant ontvanger wordt telkens ongeveer dezelfde actant genoemd: *de mensen in Bovenkerk*. De actanten zijn allen op lokaal niveau, meestal niet-politiek. De relatie is tussen zender en ontvanger hetzelfde in de zin dat het allen lokale actoren zijn, maar varieert in de zin dat de zender-actant verschilt. Volgens de actoren wil dus de ene keer de gemeente, de andere keer de Woongroep Holland dat de mensen in Bovenkerk baat hebben bij het project.





Actantenmodellen Bovenkerk Oost

*Actanten helper – opponent (relatie: hulp / belemmering)*

Bij de opponent- en helper-actant komen telkens een aantal dezelfde actanten terug in de modellen, maar deze variëren onderling. Wél is opvallend dat het met name lokale en niet-politieke actanten zijn: *de klankbordgroep, huurders die moeite hebben met veranderingen, ambtenaren*, etc. De actanten die het subject helpen danwel belemmeren zijn dus met name lokaal en niet-politiek. Verder valt op dat actoren binnen de organisatie een aantal niet-personen als actanten noemen als belemmering: *bestemmingsplanprocedures, bovenwijkse leidingen*, etc. De actoren buiten de organisaties noemen alleen personen.

#### **4.5 Conclusie**

Op de vraag hoe actoren betekenis geven aan het proces van het project Bovenkerk Oost, kan als volgt geantwoord worden:

Verschillende actoren geven aan dat ze vinden dat er goed naar hen geluisterd is. Zowel binnen als buiten de organisatie blijkt dit het geval. Ook zijn actoren buiten de organisatie van mening dat ze invloed hebben gehad in het besluitvormingsproces. Ze zijn betrokken geweest vanaf de formulering van de uitgangspunten, tot de realisatie van het plan. Door deze betrokkenheid is volgens verschillende actoren het aanvankelijke wantrouwen langzaam omgeslagen in vertrouwen. De taal waarin wordt gesproken is overwegend positief te noemen.

Uit de actantenmodellen blijkt dat de verhalen van de actoren een aantal overeenkomsten bevatten: de genoemde onderlinge relaties komen vaak overeen. Er worden weinig politieke actanten genoemd. De actantenmodellen laten met name goed zien dat de actoren hun werkelijkheid in ieder geval deels op dezelfde manier construeren.

# Programma van Eisen

Uit de verhalen die naar voren zijn gekomen in de twee klankbordgroepen is

gebleken dat de volgende zaken van betekenis zijn voor de betrokkenen: luisteren, invloed, vertrouwen, betrokkenheid bij de probleemformulering. Ook was er een verschil in 'taal' te bespeuren. Hierover heeft de afdeling ROP de raad eind mei geïnformeerd. De vraag die hierop al spoedig uit de raad volgde, was de volgende:

*Wat zijn de gevolgen van deze betekenissen voor het proces van de twee projecten?*

Na het onderzoek naar de betekenissen is dus gekeken wat de gevolgen hiervan zijn voor de processen van beide projecten. Hiermee is de basis gelegd voor een mogelijke aanpak van Project NIMBY. Het antwoord op bovenstaande vraag is in het Programma van Eisen beantwoord. Met het verkregen inzicht kan bij de organisatie van Project NIMBY nog beter worden ingespeeld op de betekenisgeving van de betrokken actoren. Daarmee liggen in het Programma van Eisen –zoals de naam al aangeeft- de eisen voor de aanpak van Project NIMBY geformuleerd. Het Programma van Eisen is halverwege juni goedgekeurd door de raad.

## 5. Programma van Eisen

### 5.1 Verhalen & waarheden

Bij het project Bovenkerk is te zien dat de actoren gezamenlijk de problemen en uitgangspunten hebben gedefinieerd. Ik denk dat dit zeer belangrijk is geweest voor het verloop van het proces. Daarnaast is er door naar elkaar te luisteren, een open communicatie te voeren en gezamenlijk de uitgangspunten tot een plan uit te werken, een gezamenlijk verhaal gecreëerd. Doordat de verhalen overeenkomen lijkt het erop dat de actoren hun werkelijkheden op een soortgelijke manier construeren. Dit komt ook terug in de actantenmodellen waarin de onderlingen relaties regelmatig (ongeveer) overeenkomen, bijvoorbeeld het streven naar tevreden blijven wonen in Bovenkerk. Het resultaat is dat er een gezamenlijk draagvlak is gecreëerd voor het proces. Tijdens het proces is hier ook aandacht aan besteed. De communicatiemedewerkster van de Woongroep Holland geeft aan dat er tijdens het proces actief geprobeerd is de verhalen op elkaar af te stemmen:

'Iedereen maakte zijn eigen verhaal. De kooprijzen worden dit, en dan vertelden wij het is dat. En dan was daar weer discussie over, en dat hebben jullie niet gezegd. Er zaten gewoon een heleboel, zij hadden dit beeld, en wij hadden dat beeld. En dat moesten we op de een of andere manier proberen om dat, om ieder hetzelfde beeld te krijgen, dezelfde uitgangspositie.'

Bij het project Golfodrome zijn uit de interviews twee verhaallijnen af te leiden. Dit zijn twee verhaallijnen die bepalend zijn voor hoe de voor- en tegenstanders van het project betekenis geven aan dit project: het bepaalt hun 'waarheid'. De ene verhaallijn komt vaak terug in de interviews met voorstanders van het project, de andere met tegenstanders van het project. Dit resultaat kwam ook terug in de actantenmodellen, waar twee verschillende relaties tussen subject en object te herkennen waren: het streven naar een recreatieve golfbaan, en het streven naar een

groene en open polder. De eerste bij de voorstanders, de tweede bij de tegenstanders. Beide verhaallijnen kwamen erg plausibel op mij over als onderzoeker. Dit bevestigt de idee dat betrokkenen verschillende waarheden ervaren, wat in de verhalen zichtbaar is.

De verhaallijn van de voorstanders kan als volgt worden samengevat: de Amstelveense bevolking wordt vertegenwoordigd door de raad. De raad heeft in overgrote meerderheid ingestemd met de Nota van Uitgangspunten voor het Golfodrome, alsmede met het vrijgeven van het MER ten behoeve van de inspraak. De raad heeft dus op verschillende momenten in overgrote meerderheid vóór de aanleg van het Golfodrome gestemd. Er is daarmee sprake van een democratisch genomen besluit. Binnen de gemeente zijn de volgende geluiden te horen:

‘Het is niet zo dat een aantal ambtenaren een golfbaan willen, het is een particulier initiatief waar de gemeenteraad, middels accordering van de NvU, ja tegen heeft gezegd. En de gemeenteraad is uiteraard onze democratisch gekozen volksvertegenwoordiging’

‘Dus ik was gewoon gehouden dat te gaan uitvoeren, die aanleg van die golfbaan, met allerlei wettelijke procedures, allerlei dingen die je moet doen. (...) En mijn insteek was dat ik dat gewoon ging doen, want er was een brede meerderheid in de raad en hoewel het debat verhardde, bleef die meerderheid gewoon ongewijzigd.’

Daarbij stellen deze actoren dat er ondanks de democratische besluitvorming ook geluisterd is naar de tegenstanders. Volgens de communicatiemedewerker van de gemeente is het plan bijgesteld om aan hun wensen tegemoet te komen:

‘Terwijl dus wel gaandeweg het proces steeds meer concessies zijn gedaan in de plannen voor de golfbaan, om daaraan tegemoet te komen (...). Nou, een deel van de golfbaan schrappen. Uiteindelijk was er sprake van een deel van het gebouw laten vervallen, een deel van de parkeerplaatsen laten vervallen. Al dat soort dingen. Eigenlijk zijn er steeds meer dingen afgeknabbeld op verschillende aspecten.’

Uit de interviews met de tegenstanders die ik heb gesproken, valt echter een andere verhaallijn af te leiden: de aanleg van een golfbaan is in strijd met bestaand beleid en de natuurwaarden van het gebied, en door de overheid wordt juist slecht naar de burger geluisterd. De voorzitter van het actiecomité Golfodrama stelt:

'Nou dit hele plan stond haaks op het beleid van de provincie bijvoorbeeld. Dus dat strookte helemaal niet met elkaar.'

'Burgerparticipatie wordt hoog van de toren geblazen, de burgers moeten participeren, maar zodra je wilt participeren... Ja maar wat ze bedoelen met participeren is dan moet je het eigenlijk met ze eens zijn en dan mag je het plan een beetje bijstellen. Maar burgerparticipatie mag niet zo zijn dat je ergens tegen bent. Ja dat kan natuurlijk niet.'

Aan de voorzitter van de Stichting Beschermers Amstelland vroeg ik of hij een inschatting kon maken van wat er zou zijn gebeurd als er niet zo'n breed verzet zou zijn geweest:

'Ja, dan was die golfbaan er gekomen. Dan was in eerste instantie een 9 holes baan gekomen en over een jaar of twee drie was die uitgebouwd tot een 18 holes baan. En dan was die hele strook naar de kloten gegaan. Nee, dat is wel duidelijk.'

Bij de tegenstanders zijn verschillende actoren van mening dat er best iets mag gebeuren met het gebied, maar dit moet wél gebeuren op een ander niveau. Ook hier is te zien dat ook de tegenstanders hun eigen uitgangspunten hebben geformuleerd. De voorzitter van de Stichting Beschermers Amstelland geeft aan:

'Nee nou, die beleidsuitgangspunten, dat was mijn basis hè. Ik heb gezegd, dat zijn die afspraken die de gemeenten onderling hebben gemaakt en dat zijn gewoon gezonde uitgangspunten.'

“Tuurlijk moet er een stukje recreatie komen. Maar wel recreatie die gewoon respect heeft voor de natuur en het agrarisch bedrijf daar.”

Wanneer het citaat over de gedane concessies door de voorstanders (zie pagina 84) wordt vergeleken met tot de verbeelding sprekende citaten van de voorzitter van het actiecomité Golfodrama, wordt duidelijk dat de twee waarheden recht tegenover elkaar staan:

‘Nou, omdat ik een beetje ook uit het vakgebied kom, zag ik eigenlijk heel snel dat dat plan nogal groot was, nogal erg grootschalige ideeën. Een gebouw van 4500 m2 daar kunnen de meeste mensen zich niet zo veel bij voorstellen. Maar zo'n gebouw dat is groter dan dat restaurant daar bij Breukelen. Je hebt daar zo'n Chinees Pagode restaurant staan op de A2. Nou dat is dus eigenlijk nog groter dan dat gebouw. En als je dan naar deze polder kijkt, dan denk je, zo'n pand, zo dwars in die polder, wat is men nog meer van plan.’

‘Het is net een soort van landingsbaan eigenlijk hè?’

In hoeverre beide verhaallijnen juist zijn (is bijvoorbeeld het plan inderdaad strijdig met eerder gemaakt beleid?), is voor mijn onderzoek niet relevant en heb ik dan ook niet onderzocht. Wat wél relevant is, dat deze verhalen als waarheid worden ervaren door de verschillende actoren.

Søderberg stelt dat het opleggen van verhalen van bovenaf niet werkt, of zelfs contraproductief is wanneer niet wordt aangesloten bij de diverse versie van verhalen van medewerkers. Op basis van de resultaten van de interviews denk ik dat dit ook geldt bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten. Hier gaat het dan niet (alleen) om de verhalen van medewerkers, maar om die van alle betrokkenen van complexe projecten in de ruimtelijke ordening. Het is van groot belang gezamenlijk een verhaal te creëren, en daarmee een gezamenlijke werkelijkheid.

## 5.2 Organisatie van omgeving

Er is een verschil te bespeuren in de manier waarop actoren binnen de organisatie hun eigen omgeving hebben gecreëerd. De projectmanager van het project Bovenkerk Oost van de gemeente stelt het volgende:

'Dat werkgroepje heb ik ook opgezocht. En ik ben met hen ook gaan praten. Ik heb ze gewoon opgezocht. Ik heb de confrontatie gewoon gezocht met ze. Gewoon om te horen van wat voor argumenten ze nou precies hadden, waar de schoen bij hun nou wrong zeg maar.'

'Kom nou maar eens praten en laat je grieven maar eens horen, wat is er nou precies aan de hand en waar schort het aan, enz enz.'

Doordat er geluisterd is, inspraak is geweest en er vertrouwen was, is te zien dat de organisatie bij het project Bovenkerk grip heeft gekregen op haar omgeving. De verhalen en doelen van zowel organisatie als omgeving komen redelijk met elkaar overeen. Hierdoor is de omgeving controleerbaarder voor de organisatie geworden dan wanneer dit niet het geval was geweest. Opvallend is ook dat verschillende betrokkenen aangeven dat er een sterke (en belangrijke) betrokkenheid is vanuit de klankbordgroep naar hun achterban. De omgeving van de organisatie in de vorm van onder andere deze klankbordgroep is daarmee representatief gebleken voor hun achterban; de andere Bovenkerkers. Een deelnemer van de klankbordgroep geeft aan:

'Als wij zeiden van, ja wij horen in de buurt, want ja ze wisten dus dat ik in de bewonerscommissie zat en dan kwamen ze nog wel eens naar mij toe of naar mijn vriendin, die woonde dan, toen woonde ze daar nog, en dan kwamen ze vragen van dit en van dat, en dat zei ik, oh vind je dit, of vind je dat, oh dat schrijf ik dan op en is het volgende vergadering, dan deelde ik dat mede, en dan gaven ze er antwoord op.'

Bij het project Golfodrome zag de omgeving van de organisatie zich geconfronteerd met plannen waar zij fel op tegen was. Voor hun gevoel werd er naar hun mening niet goed geluisterd en



hiermee is het creëren van een gezamenlijk verhaal niet gelukt. Er zijn twee verschillende verhalen, twee verschillende waarheden ontstaan. De omgeving heeft zich hierin zelf georganiseerd en tegenover de organisatie geplaatst. De voorzitter van de Stichting Beschermers Amstelland stelt het volgende:

‘Dan heb ik het over, we hebben het natuurlijk georganiseerd. We hebben een heel breed front georganiseerd. (...) dus het was een heel breed front waar je niet meer om heen kon.’

Hier is te zien dat er eigenlijk twee organisaties zijn ontstaan met twee verschillende verhalen, en twee verschillende doelen. Het zeer sterke NIMBY-karakter van het project waarin tegenstrijdige belangen aanwezig zijn, heeft hier denk ik een grote bijdrage aan geleverd. Politieke actoren geven aan:

‘Het geeft altijd gedoe daar, omdat er teveel ruimteclaims zijn op dat poldertje, wat allemaal niet geaccommodeerd kan worden. Er is altijd wat aan de hand met die polder. Dan kun je op je vingers natellen dat dat niet ongemerkt voorbij zal gaan.’

‘Je hebt als je een ruimtelijke ontwikkeling hebt dan moet je iets bouwen, dat gaat meestal ten koste van iets anders’

### **5.3 Politieke bemoeienis**

Aan de communicatiemedewerker van de Woongroep Holland vroeg ik hoe zij dacht dat het proces verlopen zou zijn als er minder aandacht was besteed aan de communicatie:

‘Ik denk dat je dan meer tegenstand van de buurt had gehad. Dat bewoners misschien meer de publiciteit gezocht hadden. Dat ze niet goed behandeld werden, en dat je meer boze mensen had. Je moet natuurlijk ook

je ruimtelijke procedures doorlopen, en als je daar veel bezwaren op krijgt, dat mensen hun kont tegen de krib gooien, van ik ga er niet uit, zoek het maar uit. Of grote protesten. Dat is nu helemaal niet gebeurd'

Wanneer er minder draagvlak was gecreëerd en mensen inderdaad een blokkademacht<sup>20</sup> gaan vormen, dan wordt de kans groter dat ook de politiek zich met de ontstane problemen gaat bemoeien. Bij het project Bovenkerk is dit blijkbaar niet gebeurd: de politiek heeft geen grote rol gespeeld in het proces. Dit kwam ook in het actantenmodel naar voren. De projectmanager geeft aan dat het creëren van draagvlak bij burgers erg belangrijk is om te voorkomen dat de politiek zich met het project gaat 'bemoeien':

'Nou heel belangrijk was, dat ik daar een maatschappelijk draagvlak zou krijgen. Ik bedoel, als je het proces in gaat van stadsvernieuwing en mensen hebben er helemaal geen zin in, dan denk ik dat je aan een dood paard aan het trekken bent. Dan keert alles tegen je, enzovoort. Dan gaat de politiek zich ermee bemoeien, de kunst was om draagvlak te krijgen bij de mensen en dat is uiteindelijk gelukt.'

Opvallend bij het project Golfodrome, zeker ten opzichte van het project Bovenkerk, is dat de 'strijd' zich juist wél heeft afgespeeld op een (steeds hoger wordend) politiek niveau. De wethouder en het statenlid geven (respectievelijk) aan:

'En vervolgens hebben ze besloten de gemeente links te laten liggen en hebben ze het een niveau hoger gezocht. Zijn ze naar de provincie gegaan. (...) En voordat Amstelveen een definitief besluit heeft kunnen nemen in de besluitvormingsprocedure over de bouwvergunning, en de vrijstelling van het bestemmingsplan, werd er op provinciaal niveau besloten dat het niet mocht.'

'En er waren natuurlijk een aantal actiegroepen in de Bovenkerkerpolder die zich zeer goed georganiseerd hebben, die zich zeer gemanifesteerd hebben, dat ze ons ook uitgenodigd hebben om langs te komen, overladen hebben met informatie, en gelobbyd hebben. En dat is dus heel erg belangrijk want dan kun je zo'n

---

<sup>20</sup> De Bruijn e.a. stellen over blokkademacht dat partijen de besluitvorming blokkeren of hinderen, zonder hieraan een positieve bijdrage te leveren (De Bruijn e.a., 2002: 149).

onderwerp al bijna niet meer zonder discussie afhameren of goedkeuren. Zo'n groep laat van zich horen, en dat lokte natuurlijk, dat Loogman, de initiatiefnemer vanalles begon te vertellen aan ons, en ons rapporten opstuurde, en zelfs een hele advertentiecampagne. (...) Ze probeerden hun verhaal zo goed mogelijk neer te zetten.'

Hier is goed te zien dat wanneer de verhalen (en daarmee de betekenissen) van de betrokkenen sterk onderling verschillen, dat er al snel een strijd ontstaat: een strijd naar welk verhaal en welke waarheid juist is. Deze strijd verplaatst zich naar het politieke toneel. Blijkbaar is het dan aan de politiek om te bepalen welk verhaal gaat winnen.

#### **5.4 Conclusie**

In hoofdstuk drie en vier zijn de meest belangrijke betekenissen van de actoren aan het licht gekomen. Van belang zijn: het luisteren naar elkaar, het hebben van invloed, betrokkenheid bij de probleemformulering, onderling vertrouwen en de taal waarin met spreekt. Deze betekenissen hebben een drietal gevolgen voor het proces:

Ten eerste is er een belangrijk verschil tussen de twee projecten te bespeuren in de manier waarop verhalen worden gevormd: in het ene geval gebeurt dit gezamenlijk, in het andere geval ontstaan twee tegenstrijdige verhalen. Gecombineerd met het feit dat het verhaal van de tegenstanders een grote meerderheid heeft gevonden bij Provinciale Staten, denk ik dat dit een belangrijke oorzaak is geweest van het niet-realiseren van het project. Het is dus van groot belang om de onderlinge verhalen af te stemmen, zoals dit ook door Søderberg is opgemerkt bij organisatieveranderingstrajecten. Door dit te doen, ontstaat een gezamenlijke werkelijkheid.

Een tweede gevolg is de verhouding tussen de organisatie en de omgeving. Bij het project Bovenkerk is de omgeving een 'controleerbaar' gedeelte geworden van de organisatie. Actoren in

de organisatie weten door de klankbordgroep (en de contacten die de klankbordgroep met hun achterban heeft) wat er speelt en kunnen hier op inspelen. Bij het Golfodrome is -mede door het (zeer) sterke NIMBY karakter van het project- de omgeving tegenover de organisatie komen te staan. De omgeving heeft zichzelf georganiseerd en heeft haar eigen doelen gesteld, die tegenstrijdig zijn met de doelen van de organisatie.

Een derde gevolg van de betekenisgeving is de politieke bemoeienis. Bij het project Golfodrome is goed te zien dat wanneer men niet tot een gezamenlijk verhaal kan komen, er een strijd ontstaat naar welk verhaal dan wel dé waarheid vormt. Deze strijd zal zich volgens verschillende actoren verplaatsen naar het politieke toneel. Binnen de politieke arena wordt deze strijd vervolgens uitgevochten.

# Voorlopig Ontwerp

In het Programma van Eisen zijn de uitgangspunten geconcretiseerd en is het eisenpakket opgesteld voor Project NIMBY. Het Programma van Eisen heeft daarmee aan de basis gelegen van het Voorlopig Ontwerp. In het Voorlopig Ontwerp wordt namelijk beschreven hoe dit Programma kan leiden tot een ontwerp van de aanpak: hierin worden de eisen uitgewerkt tot een mogelijke aanpak. Terugblikkend naar de resultaten van de klankbordgroepen kan gesteld worden dat hier de stap van betekenissen naar een mogelijke aanpak wordt gemaakt. De vraag van de raad die in het voorlopig ontwerp wordt beantwoord, luidt daarom als volgt:

*Hoe kan de stap van betekenisgeving naar een managementaanpak eruit zien?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, is eerst kort teruggegaan naar de maatschappelijke condities zoals deze in de Quick Scan en de Nota van Uitgangspunten zijn geschetst. Vervolgens zijn in het Voorlopig Ontwerp een drietal aanbevelingen gedaan voor het ontwerp van Project NIMBY. Ook zijn er een aantal voorbeelden van meer concrete instrumenten genoemd. Het Voorlopig Ontwerp geeft daarmee een richting voor de organisatie van Project NIMBY.

## 6. Voorlopig Ontwerp

### 6.1 Van betekenis naar management

Noordegraaf benoemt een drietal maatschappelijke condities: diffuse kennis, eigenwijze burgers en machtige bedrijven. Deze condities zijn bepalend voor het speelveld waarmee de overheid te maken heeft. Het gevolg is dat de bestuurlijke condities grenzeloos, ambigu en omstreden zijn geworden. Hierin schuilt volgens Noordegraaf de interventiefuik: 'de grenzeloze, ambigue en omstreden condities intensiveren en creëren maatschappelijke issues die om collectief handelen vragen, maar dezelfde condities maken collectief handelen buitengewoon lastig' (Noordegraaf, 2004: 68).

Deze condities zijn niet alleen herkenbaar binnen de ruimtelijke ordening zoals ik deze in de literatuurstudie heb beschreven (zie hoofdstuk twee), maar ook binnen de interviews met de betrokkenen bij beide projecten, zoals ik in hoofdstuk drie, vier en vijf heb beschreven. Zo is het project Golfodrome een schoolvoorbeeld van een NIMBY-project: er liggen verschillende ruimteclaims op hetzelfde grondgebied. De mensen achter de ruimteclaims hebben zeer sterk hun eigen betekenisgeving over de invulling van dit gebied. De manier waarop zij deze waarheid 'zien', is sterk bepalend geweest voor verschillende 'rationele' feiten (hier kom ik later in dit hoofdstuk op terug). Een ander voorbeeld is de ideologisch geladen discussie over de invulling van de Bovenkerkerpolder. In het actantenmodel is te zien dat de voorstanders een golfbaan als mooie groene en recreatieve invulling van het landschap zien, en dat tegenstanders juist vinden dat het landschap groen en recreatief is en kan blijven als de golfbaan er niet komt. Deze twee ideologieën zijn uitgangspunten van de gehele discussie geweest.

Noordegraaf stelt hierover het volgende: 'Referentiekaders en core values bepalen welke waarheid partijen 'zien'' (Noordegraaf, 2004: 219). De betekenis van hetzelfde issue wordt door de verschillende partijen anders ingevuld. Hiermee wordt het issue controversieel, omstreden en geladen: het doet iets met de betrokkenen. Je zou daarom goed kunnen stellen dat de interventiefuik ook binnen de onderzochte projecten aanwezig was: de problematiek die Noordegraaf schetst, is niet alleen zeer herkenbaar in de literatuur, maar ook in de interviews. Bij het project Golfodrome lijkt dit nog meer het geval te zijn dan bij het project Bovenkerk.

In het boek management in het publieke domein beschrijft Noordegraaf vier managementbenaderingen binnen de publieke sector. Verschillende soorten vraagstukken vragen om specifieke managementbenaderingen. Bij situaties waar de genoemde interventiefuik in schuilt, moet volgens Noordegraaf worden opgepast voor een al te rigide en blinde toepassing van het zogenaamde bedrijfsmanagement.

'Bedrijfsmanagement staat voor een zakelijke benadering van publieke organisaties. (...) Zijn benadering en daaruit voortvloeiende instrumenten gaan immers uit van een meetbare en controleerbare wereld' (Noordegraaf, 2004: 131).

Dat de interventiefuik schuilt in de projecten die ik heb onderzocht, is reeds duidelijk geworden. Daarmee wordt ook duidelijk dat er geen sprake is van een meetbare en controleerbare wereld, zoals in bovenstaand citaat wordt aangegeven. Daarmee lijkt bedrijfsmanagement niet de meest aangewezen benadering om met de problematiek -zoals in dit onderzoek is omschreven- om te gaan. Beleidsmanagement, politiek management en procesmanagement bieden kaders die aangeven in welke richting ik denk (naar aanleiding van de resultaten van het onderzoek) dat toekomstig beleid zich wél zou moeten handhaven of ontwikkelen. In de volgende paragrafen doe ik aanbevelingen die binnen deze benaderingen passen.

## 6.2 Management van ambiguïteit

Noordegraaf beschrijft in zijn boek een drietal andere vormen van management die een tegenwicht bieden tegen de volgens hem soms ongenueanceerde opkomst van het New Public Management. Eén van deze vormen is beleidsmanagement:

'Beleidsmanagement verzet zich tegen rationele perspectieven op beleid en baseert zich op realistische en constructivistische perspectieven. Besluiten worden dan anders en op andere momenten genomen; de rol van de politiek is bovendien steeds een andere' (Noordegraaf, 2004: 211).

Volgens Noordegraaf dient beleidsmanagement te worden ingezet bij 'beleidsissues die gepaard gaan met intense verschillen van mening die niet met een beroep op rede of feiten weg te nemen zijn. (...) Beleidsmanagement past vooral bij issues die in termen van belangen en betekenissen sterk omstreden zijn – bij ambigue issues' (Noordegraaf, 2004: 209).

Noordegraaf stelt: 'probleemdefinities lopen uiteen, er heerst verwarring, er wordt over feiten gestreden, partijen spreken een gebrek aan vertrouwen uit, en de strijd wordt bemoeilijkt doordat het proces door externe factoren wordt beïnvloed' (Noordegraaf, 2004: 218). Dit is erg herkenbaar in de citaten en betekenissen van de vorige hoofdstukken naar voren zijn gekomen, bijvoorbeeld in het citaat van de voorzitter van het actiecomité Golfodrama:

'Er wordt gewoon de waarheid niet gezegd. En de stukken worden over het algemeen ook zo geschreven dat je er alle kanten mee op kan.'

Hierdoor kan gesteld worden dat beleidsmanagement een zeer geschikte benadering is om richting te geven aan handelen, waarbij meer rekening wordt gehouden met de betekenisgeving van de actoren.



Management van ambiguïteit is een belangrijk instrument die past binnen beleidsmanagement. Bij management van ambiguïteit wordt de strijd om beleid een strijd om betekenissen volgens Noordegraaf. Het gaat bijvoorbeeld niet om feiten, maar om de constructie van deze feiten. Ontstaat geen gezamenlijk verhaal, dan zullen beide partijen de uitkomsten gebruik voor hun eigen verhaal: 'Alleen het uitzetten van onderzoek bij externe onderzoeksbureaus zet bijvoorbeeld weinig zoden aan de dijk: hun rapporten zullen via bestaande referentiekaders worden geduid en het gevolg is dat nieuwe feiten de strijd niet reduceren maar versterken' (Noordegraaf, 2004: 239).

De MER is hiervan een goed voorbeeld. Deze werd in het project Golfodrome ingezet om rekening te houden met gevolgen voor het milieu. Door tegenstanders werd deze echter juist gebruikt om aan te tonen dat er in het project geen rekening met het milieu werd gehouden. Zo stelt de voorzitter van het actiecomité Golfodrama:

'De startnotitie MER; milieu effectrapportage, dat is bijna alleen maar negatief, de gemeente legt het zo naast zich neer.'

Bij het uitzetten van een dergelijk onderzoek is het dan niet alleen belangrijk dát deze wordt uitgezet, maar ook dat er overeenstemming is over de interpretatie van de resultaten van het onderzoek: het managen van deze betekenissen wordt daarmee een belangrijk punt van aandacht voor het management.

'Tenslotte zal het management van betekenissen erop gericht moeten zijn om betekenissen te laten beklippen, niet alleen door referentiekaders van individuen -via hun handelen- te beïnvloeden, maar ook door sociale rollen, regels en routines aan te passen of in het leven te roepen.' (Noordegraaf, 2004: 240). De klankbordgroep in Bovenkerk Oost is een voorbeeld van een instrument waarbij dit het geval was. Uit het volgende citaat blijkt de 'nieuwe sociale rol' als bijna letterlijk een klankbord voor een bewoner van Bovenkerk:

'Want ja ze wisten dus dat ik in de bewonerscommissie zat en dan kwamen ze nog wel eens naar mij toe (...) en dan kwamen ze vragen van dit en van dat, en dat zei ik, oh vind je dit, of vind je dat, oh dat schrijf ik dan op en is het volgende vergadering, dan deelde ik dat mede, en dan gaven ze er antwoord op.'

### **6.3 Symbolisch management**

'Issues die zich voor politiek management lenen zijn (...) in hoge mate omstreden, niet alleen omdat experts het niet eens zijn over wat er aan de hand is, maar ook omdat de ethische of ideologische opvattingen over wat kan en moet gebeuren ver uit elkaar liggen' (Noordegraaf, 2004: 250).

Een instrument die uit deze benadering kan worden ingezet is symbolisch management. Noordegraaf noemt aangrijpingspunten die te maken hebben met taal, symbolen en rituelen. Yanow noemt deze drie aangrijpingspunten artefacten van waarden, overtuigingen en gevoelens: 'Artifacts are the more visible embodiments and expressions of tacitly known meanings. Their use recreates or changes the underlying meanings' (Yanow, 1996: 10).

Bij het inzetten van taal als symbolisch instrument is belangrijk dat er rekening wordt gehouden met de verschillende betekenissen die men aan woorden kan hechten. Bijvoorbeeld bij het gebruik van vaktermen. Uit het interview met de voorzitter van het actiecomité Golfodrama bleek dat de term 'participatie' -een woord dat vanuit de gemeente Amstelveen een positieve connotatie heeft (de burger heeft immers een vorm van invloed in het proces gekregen)- voor de geïnterviewde juist een negatieve connotatie heeft:

'Burgerparticipatie wordt hoog van de toren geblazen, de burgers moeten participeren, maar zodra je wilt participeren... Ja, maar wat ze bedoelen met participeren is dan moet je het eigenlijk met ze eens zijn en dan

mag je het plan een beetje bijstellen. Maar burgerparticipatie mag niet zo zijn dat je ergens tegen bent. Ja dat kan natuurlijk niet.'

Hier is goed te zien dat een woord dat positieve beelden zou moeten oproepen, bij de geïnterviewde juist als negatief ervaren wordt. Het gebruik van de zogeheten participatieladder (zie paragraaf 1.8) is dan wellicht een verhelderend beleidsinstrument, bij toepassing van te lage treden op deze ladder (in de ogen van de ontvanger), kan het begrip participatie averechts werken. Het is dus belangrijk bewust te zijn van het taalgebruik en de mogelijke verschillende betekenissen die hieraan worden toegekend.

Noordegraaf stelt dat 'sterke symbolen kunnen op zijn minst tijdelijk zorgen voor overeenstemming tussen partijen die op inhoudelijke gronden sterk van elkaar af staan'. Hierbij is het op inhoudelijke gronden bijna onmogelijk om tot elkaar te komen, waarmee het probleem eigenlijk niet te managen is. Hoewel dit laatste wellicht te ver gaat voor processen binnen de ruimtelijke ordening<sup>21</sup>, hebben NIMBY projecten zeker overeenkomsten met het genoemde. In het project Bovenkerk zijn vormen van wat als symbolisch management gekarakteriseerd kan worden, te herkennen. Zo is er een zogenaamd bomenboekje gemaakt die als symbolische uiting gezien kan worden: het vormt een blijvend symbool van de inspraak van burgers. De projectmanager van het project Bovenkerk stelt hierover het volgende:

'Maar er staan zoveel van die prachtige bomen. Ja, ik heb gezegd, er zullen er een aantal moeten sneuvelen, maar wat denk je dat we gaan doen. We gaan die bomen stuk voor stuk bekijken. En dat hebben we gedaan. We hebben een bomenboekje gemaakt.'

'We hebben zelfs een NvU samengesteld in overleg met lokale bevolking.'

---

<sup>21</sup> Noordegraaf noemt onder andere de bestuurlijke nasleep van rampen en langdurige werkloosheid als voorbeelden van issues die in feite niet te managen zijn.

In de NvU is te zien dat een aantal bewoners uit de klankbordgroep een voorwoord hebben geschreven in de NvU. Ook dit is erg symbolisch voor de betrokkenheid van de bewoners en straalt deze betrokkenheid en het gecreëerde draagvlak over naar diegenen die de NvU lezen; bijvoorbeeld de raad die over de NvU stemt.

Tenslotte zijn ook rituelen<sup>22</sup> herkenbaar. Zo is er bijvoorbeeld een busexcursie geweest voor bestuurders en raadsleden. De stedenbouwkundige van de gemeente geeft aan:

‘En op een gegeven moment hebben we ook met de bestuurders en raadsleden een excursie gedaan naar verschillende projecten, dus we zijn ook bij oude tuindorpen langsgeweest. (...) Om ze vanaf het begin, aan de ene kant om ze aan te geven wat echt belangrijke uitgangspunten zouden kunnen zijn, en te sonderen of ze daar achter konden staan. En ze aan de andere kant toch al een soort concrete achtergrond daarbij te geven.’

#### **6.4 Procesmanagement**

Een laatste aanbeveling die ik wil doen, betreft procesmanagement. Voorgaande managementbenaderingen en instrumenten kunnen een plaats krijgen binnen of een aanvulling zijn op procesmanagement. De Bruijn e.a. stellen in hun boek procesmanagement tegenover een aantal andere vormen van management, waaronder projectmanagement. Procesmanagement kan een antwoord zijn op problemen waarbij:

- geen eenduidige inhoudelijke oplossing bestaat,
- de betekenis van het probleem beperkt is,
- men afhankelijk is van anderen: blokkademacht (hier kom ik later op terug).

---

<sup>22</sup> Noordegraaf omschrijft rituelen als sociale handelingen die de relaties tussen betrokkenen bestendigen of partijen verzoenen met de idee dat specifieke problemen in wezen niet te managen zijn.

Dat dit het geval is bij complexe projecten binnen de ruimtelijke ordening, is inmiddels duidelijk geworden. Procesmanagement kan worden gebruikt wanneer er bijvoorbeeld partijen betrokken zijn die over blokkademacht beschikken: macht om het proces te stagneren. 'Bekend is het beeld dat actoren pas in de staart van een besluitvormingsproces actief worden: zij zien tot welke oplossingen waarschijnlijk zal worden besloten, hebben hier problemen mee en proberen de verdere besluitvorming te blokkeren of om te buigen' (De Bruijn e.a., 2006: 31). Zij noemen dit 'blokkademacht in de staart van het besluitvormingsproces'. Dit is erg herkenbaar in de interviews van het project Golfodrome, waarbij tegenstanders pas relatief laat in het besluitvormingsproces hebben gelobbyd bij statenleden en daarmee macht hebben uitgeoefend waardoor het proces is geblokkeerd.

Bij het project Bovenkerk was te zien dat actoren reeds betrokken werden bij het formuleren van de problemen. Dit is bij procesmanagement zeer belangrijk: 'Probleemdefinities – en oplossingen kunnen dan gezaghebbend zijn omdat ze negotiated knowledge zijn: kennis die is ontstaan in een proces waarin de betrokken partijen de eigen informatie en waarden hebben ingebracht (De Bruijn e.a., 2006: 24).

Omdat procesmanagement een erg breed en interessant begrip is, wil ik voor meer informatie hierover verwijzen naar het boek 'Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming' van De Bruin e.a. Hierin staan zeer interessante en nuttige opmerkingen over procesmanagement die naar mijn mening erg toepasbaar zijn bij complexe projecten binnen de ruimtelijke ordening.

## **6.5 Conclusie**

Uit de literatuurstudie blijkt dat de interventiefuik aanwezig is binnen de ruimtelijke ordening. Uit de empirische studie blijkt dat de betrokkenen van de projecten op verschillende manieren betekenis geven aan de werkelijkheid. Met behulp van de literatuur van Noordegraaf kan gesteld worden dat bedrijfsmanagement niet de aangewezen benadering is om om te gaan met deze problematiek. Beleidsmanagement, politiek management en procesmanagement bieden daarentegen wél instrumenten om hiermee aan de slag te gaan. Management van ambiguïteit en symbolisch management zijn voorbeelden van dergelijke instrumenten.

# Definitief Ontwerp

Begin 2008 heeft de afdeling Ruimtelijke Ordening en Projecten van de raad de opdracht gekregen uit te zoeken hoe de organisatie van Project NIMBY eruit zou moeten zien. ROP heeft hierop besloten een onderzoek in te stellen waarbij de belangrijkste vraag was hoe en of project NIMBY als complex project in de ruimtelijke ordening zou kunnen worden gerealiseerd.

Met behulp van vier deelvragen is in het Definitief Ontwerp een antwoord op deze vraag geformuleerd. De eerste hiervan luidde als volgt: hoe zou het onderzoek er eigenlijk uit moeten zien? Met een antwoord hierop kon gestart worden met het empirische gedeelte van het onderzoek. Hierin was de leidende vraag hoe actoren betekenis geven aan het proces van de projecten Golfodrome en Bovenkerk Oost. Vervolgens is onderzoek gedaan naar de gevolgen hiervan voor de twee processen. Tenslotte werd de vraag beantwoord hoe de stap kon worden gemaakt van deze betekenisgeving naar een managementaanpak voor Project NIMBY.

Eind juni 2008 is het Definitief Ontwerp van Project NIMBY gereed. Het biedt daarmee het antwoord op de vraag van de raad hoe de organisatie van Project NIMBY eruit zou moeten zien. Of de resultaten van het Definitief Ontwerp gestalte kunnen krijgen in de vorm van realisatie van Project NIMBY, is nu geheel in handen van de gemeenteraad...

## 7. Definitief Ontwerp

Aan het begin van de scriptie zijn een viertal vragen gesteld waar het onderzoek een antwoord op zou geven. De antwoorden op deze vier vragen vormen het antwoord op de vraag die in het onderzoek centraal staat: Hoe kan overheidsbeleid dusdanig op de betekenisgeving van verschillende betrokkenen bij complexe ruimtelijke projecten worden afgestemd, dat het collectief handelen vereenvoudigd wordt? De eerste van deze vier vragen luidde als volgt: op welke (wetenschappelijk verantwoorde) manier kan inzicht worden verkregen in de betrokkenheid van burger en overheid bij complexe processen binnen de ruimtelijke ordening?

De maatschappelijke en bestuurlijke condities -die herkenbaar zijn binnen de ruimtelijke ordening- duiden erop dat het onderzoek binnen het interpretatieve paradigma geplaatst moet worden om inzicht in complexe processen te kunnen bieden. Alhoewel binnen de planologie veelal gestreefd wordt naar het verkrijgen van rationaliteit, maakt onder andere de enactment-theorie van Weick duidelijk dat onderzoek naar betekenisgeving en verhalen veel waardevolle inzichten kunnen opleveren. De narratieve benadering die er van uitgaat dat de werkelijkheid sociaal geconstrueerd wordt, biedt een handvat om het onderzoek vorm te geven. Deze benadering wordt veel in de organisatiekunde gebruikt. Omdat de grens tussen organisatie en omgeving minder duidelijk is dan het vaak lijkt, is het aannemelijk dat de narratieve benadering ook buiten de organisatie gebruikt kan worden. Middels diepte-interviews en het actantenmodel van Greimas kan inzicht worden gekregen in verhalen en betekenisgeving bij complexe projecten in de Ruimtelijke Ordening.

Met dit antwoord op de eerste deelvraag kan de tweede vraag gesteld worden: Hoe geven de actoren betekenis aan het proces van de projecten Golfodrome en Bovenkerk Oost? Bij het project Golfodrome zijn verschillende actoren buiten de organisatie van mening dat ze weinig invloed hebben gehad op het proces. Zij hebben zich enorm moeten verdiepen in procedures en dergelijke binnen de projecten. Desondanks zijn zij van mening dat er slecht naar hun is geluisterd. Ook



actoren vanuit andere hoeken vinden dat er slecht naar elkaar geluisterd wordt. Er is onderling weinig vertrouwen in elkaar. Uit het ingevulde actantenmodel blijkt dat onderlinge relaties tussen de actanten behoorlijk verschillen (en soms zelfs tegenstrijdig zijn), er vele politieke actanten genoemd worden en dat de actoren op verschillende manieren hun werkelijkheid construeren.

Bij het project Bovenkerk Oost geven verschillende actoren aan dat ze vinden dat er goed naar hen geluisterd werd. Zowel binnen als buiten de organisatie blijkt dit het geval. Ook zijn actoren buiten de organisatie van mening dat ze invloed hebben gehad in het besluitvormingsproces. Ze zijn betrokken geweest vanaf de formulering van de uitgangspunten, tot de realisatie van het plan. Door deze betrokkenheid is volgens verschillende actoren het aanvankelijke wantrouwen langzaam omgeslagen in vertrouwen. Uit het actantenmodel blijkt dat de verhalen van de actoren vele overeenkomstige relaties bevatten. Daarmee lijkt het erop dat de actoren hun werkelijkheid in ieder geval deels op dezelfde manier construeren. Met een antwoord op de tweede vraag is vervolgens onderzocht wat de gevolgen van deze betekenissen zijn geweest.

Deelvraag drie luidt: wat zijn de gevolgen van deze betekenissen voor het proces van de twee projecten? Het antwoord hierop luidt als volgt: het meest belangrijke verschil tussen de twee projecten blijkt het vormen van verhalen: in het ene geval gebeurt dit gezamenlijk, in het andere geval ontstaan twee tegenstrijdige verhalen en waarheden. Het opleggen van verhalen van bovenaf lijkt niet te werken wanneer niet wordt aangesloten bij de verhalen van de individuen. Kan men niet tot een gezamenlijk verhaal (betekenisgeving/waarheid) komen, dan ontstaat er een strijd naar welk verhaal dan wel dé waarheid vormt. Deze strijd zal zich volgens verschillende actoren verplaatsen naar het politieke toneel. Oorzaken kunnen zijn dat er bijvoorbeeld meer gelobbyd wordt, de media wordt gezocht, etc. Bij het project Bovenkerk is de omgeving een 'controleerbaar' gedeelte geworden van de organisatie. Mede door het sterke NIMBY karakter van het project is de omgeving tegenover de organisatie komen te staan. Met dit inzicht in de

betekenissen en de gevolgen daarvan kan worden gekeken wat voor managementbenadering hierop zou aansluiten.

De laatste vraag van het onderzoek is daarom de volgende: hoe kan de stap van betekenisgeving naar een managementaanpak eruit zien? Uit de literatuurstudie blijkt dat de door Noordegraaf beschreven interventiefuik aanwezig is binnen de ruimtelijke ordening. Uit de empirische studie blijkt dat de betrokkenen van de projecten op verschillende manieren betekenis geven aan de werkelijkheid. Met behulp van de literatuur van Noordegraaf kan daarom kan gesteld worden dat bedrijfsmanagement niet de aangewezen benadering is om om te gaan met deze problematiek. Beleidsmanagement, politiek en procesmanagement bieden daarentegen wél instrumenten om hiermee aan de slag te gaan. Deze drie (ruim opvatbare) managementbenaderingen vormen de aanbevelingen van het onderzoek om de organisatie van ruimtelijke projecten meer op de betekenisgeving van de betrokkenen af te stemmen. Management van ambiguïteit en symbolisch management zijn meer concrete voorbeelden van instrumenten die passen binnen de genoemde benaderingen.

De genoemde benaderingen en instrumenten bieden een manier om het collectief handelen bij ruimtelijke ontwikkelingen in de hedendaagse maatschappij te vereenvoudigen.

## Epiloog

*Terugblikkend...*

De interviews hebben mij veel inzicht gegeven in de projecten Golfodrome en Bovenkerk Oost. Na het eerste interview was ik geneigd te denken een goed inzicht in het project te hebben. Na het tweede interview (en de daaropvolgenden) bleek dit niet het geval: iedereen beschrijft hetzelfde project weer op een andere -nieuwe- manier. Ik heb dan ook niet alleen inzicht gekregen in de vele betekenissen van de betrokkenen, maar ook een veel completer beeld van beide projecten zelf. Dát is hetgeen Stone zo goed beschrijft aan het begin van deze scriptie:

“With multiple perspectives, however, one can achieve an understanding of problems that is more comprehensive and explicit about the values and interests any definition promotes” (Stone, 2002: 135)

De manier van onderzoek doen (narratieve benadering) heeft hier zeker aan bijgedragen. Het actantenmodel is hierbij een nuttig instrument gebleken om de verhalen te kunnen analyseren. Wél denk ik dat dit model beter tot zijn recht kan komen bij een groter onderzoek, zowel in tijd als in omvang. Dat levert meer data op, waardoor de relaties tussen de actanten scherper naar voren kunnen komen. In dit onderzoek is het verhaal van de initiatiefnemer bijvoorbeeld een ontbrekende schakel in de interviews en de actantenmodellen geweest.

Tenslotte moet nog gezegd worden dat de empirische studie afgebakend wordt door de actoren die ik heb geïnterviewd. Dit houdt in dat de meningen en betekenissen van alle andere (potentiële) betrokkenen niet naar voren zijn gekomen.

*& vooruitkijkend...*

De managementbenaderingen die in het laatste hoofdstuk zijn genoemd, bieden aangrijpingspunten bij het maken of overdenken van beleid. Het kan een aanleiding zijn om bepaald beleid te handhaven, verder uit te werken, of misschien zelfs nieuw beleid te ontwikkelen. De genoemde instrumenten bieden handvatten voor instrumenten die ingezet kunnen worden tijdens complexe projecten in de ruimtelijke ordening. Hierbij wil ik de boeken van Noordegraaf (2004) en De Bruijn (2002) aanraden om meer inzicht te krijgen in deze benaderingen en instrumenten.

Het onderzoek kan een vertrekpunt zijn voor nieuw onderzoek. Zoals eerder aangegeven is de narratieve benadering een relatief nieuwe benadering binnen de planologie en de ruimtelijke ordening. Ik denk dat dit zeer interessante perspectieven biedt voor vervolgonderzoek. In het geval van de gemeente Amstelveen kan bijvoorbeeld gedacht worden om een dergelijk onderzoek in te zetten bij het evalueren van een project, of het monitoren van een lopend project. Diepte-interviews en het actantenmodel zijn zeer geschikte instrumenten om grip te krijgen op de betekenisgeving van betrokkenen, zowel op een bepaald moment, als gedurende een langer lopend project.

Voor mij heeft het onderzoek vele nieuwe inzichten opgeleverd en ik hoop dat dit voor de lezer van deze scriptie ook het geval is.

## Bibliografie

- Abma, T. (1999) *Telling Tales: On evaluation and narrative*. Stamford, Connecticut: JAI Press Inc.
- Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Twist, van M.J.W., Rosenthal, U. (2001) *Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Bruijn, H. de, Heuvelhof, E. ten, Veld, R. in 't. (2002) *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: Academic Service
- Czarniawska, B. (1997) *Narrating the organization*, Dramas of Institutional Identity. Chicago and London: The University of Chicago Press
- Greimas, A.J. (1987) *Analytisch woordenboek van de semiotiek*. Tilburg: Tilburg University Press
- Ekkers, P. (2002) *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv
- Henn, M., Weinstein, M., Foard, N., (2006) *A short introduction to social research*. London: SAGE Publications Ltd
- Kingdon, J.W. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Lakoff, G., Johnson, M. (1999) *Leven in metaforen*. Nijmegen Uitgeverij SUN
- Noordegraaf, M. (2004) *Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho
- Robichaud, D. (2003) *Narrative institutions we organize by: the case of municipal administration*. In: Czarniawska, B., en Gagliardi, P. (2003) *Narratives we organize by*. Amsterdam: John Benjamins Publishings Co.
- Roo, G., de (2001) *Planning per se, planning per saldo: over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*. Den Haag: Sdu Uitgevers

- Stone, D.A. (2002) *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Søderberg, A-M. (2003) *Sensegiving and sensemaking in an integration process: A narrative approach to the study of an international acquisition*. In: Czarniawska, B., en Gagliardi, P. (2003) *Narratives we organize by*. Amsterdam: John Benjamins Publishing Co.
- Voogd, H. (1999) *Facetten van de planologie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij
- Voogd, H. (1995) *Methodologie van ruimtelijke planning*. Bussum: Dick Coutinho
- Weick, K. E. (1969) *The Social Psychology of Organizing*. Reading Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company
- Weick, K. E. (2001) *Making Sense of the Organization*. Malden Massachusetts: Blackwell Publishers Inc.
- Yanow, D. (1996) *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington D.C: Georgetown University Press

## **Bronnen gemeente Amstelveen en Grontmij**

- De fasering van locatieontwikkelingen, november 2007, gemeente Amstelveen
- Golfcentrum: Nota van Uitgangspunten, oktober 2005, gemeente Amstelveen
- Nota van Uitgangspunten Bovenkerk, 30 december 2003, gemeente Amstelveen
- Participatie en inspraak bij locatieontwikkeling, 22 november 2007, gemeente Amstelveen
- Participatie- en inspraakverordening gemeente Amstelveen 2006
- Participatienota gemeente Amstelveen 2005
- Programma van Eisen Bovenkerk, december 2004, gemeente Amstelveen
- Totaal Golfodrome met plangebiedgrens, mei 2007, Grontmij
- Werkwijzer Participatie, november 2006, gemeente Amstelveen

## Bijlage 1: Actoren

	Datum	Actor	Interview	Verslaglegging
1	20-03-08	Projectleider Golfodrome Gemeente Amstelveen	21:26 min	Opname + verslag
2	20-03-08	Projectassistent Bovenkerk Gemeente Amstelveen	29:26 min	Opname + verslag
3	16-04-08	Voorzitter Stichting Bovenkerkerpolder Natuurlijk	1:28 uur	Opname + verslag
4	24-04-08	Voorzitter Stichting Beschermers Amstelland	52:56 min	Opname + verslag
5	29-04-08	Deelnemer werkgroep Bovenkerk Centrum en klankbordgroep Bovenkerk Oost	1:20 uur	Opname + verslag
6	29-04-08	Projectleider Bovenkerk Gemeente Amstelveen	53:57 min	Opname + verslag
7	02-05-08	Initiatiefnemer Golfodrome	-	Geen (alleen telefonisch gesproken)
8	06-05-08	Communicatiemedewerker Woongroep Holland	1:02 uur	Opname + verslag
9	07-05-08	Communicatiemedewerker Gemeente Amstelveen	41:40 min	Opname + verslag
10	07-05-08	Voorzitter Bewonersplatform Bovenkerk	1:14 uur	Opname + verslag
11	09-05-08	Statenlid Groenlinks Provincie Noord-Holland	59:39 min	Opname + verslag
12	14-05-08	Stedenbouwkundige Gemeente Amstelveen	1:08 uur	Opname + verslag
13	19-05-08	Deelnemer klankbordgroep (en bewoner huurwoning) Bovenkerk	1:32 uur	Opname + verslag
14	19-05-08	Wethouder PvdA Ruimtelijke Ordening	45:21 min	Opname + verslag
15	19-05-08	Beleidsmedewerker Provincie Noord Holland	-	Geen (alleen telefonisch gesproken)

In het overzicht zijn alle actoren (gemakshalve en ter anonimiteit) in de mannelijke vorm benoemd. Van deze actoren heb ik gesproken met vijf vrouwen en negen mannen. De interviews zijn op datum geordend. Voor het project Bovenkerk heb ik zes interviews gehouden, voor het project Golfodrome vijf. Daarnaast heb ik voor beide projecten een interview gehouden dat een meer oriënterend karakter heeft gehad, in de zin dat ik meer gerichte vragen heb gesteld om een eerste beeld van de projecten te kunnen krijgen. Omdat deze interviews achteraf toch interessante citaten hebben opgeleverd, heb ik de resultaten hiervan meegenomen in het onderzoek.

De selectie van geïnterviewden heeft plaatsgevonden door middel van het zogeheten sneeuwbal effect: bij de eerste interviews heb ik gevraagd welke actoren een rol in het proces hebben gespeeld. Vervolgens heb ik met hen contact opgenomen en tijdens het interview wederom dezelfde vraag gesteld. Op deze manier heb ik een beeld gekregen van de meest belangrijke actoren. Ik heb geprobeerd om zoveel mogelijk actoren vanuit verschillende 'kanten' te interviewen. De initiatiefnemer van het Golfodrome en een beleidsmedewerker bij de provincie Noord Holland vonden het onderzoek een goed initiatief, maar waren helaas niet bereid hier aan mee te werken. Met bovenstaande lijst van actoren heb ik naar mijn mening zo veel mogelijk verschillende actoren hun verhaal laten doen. Desalniettemin blijft het waarschijnlijk dat er een aantal belangrijke actoren niet geïnterviewd zijn.



