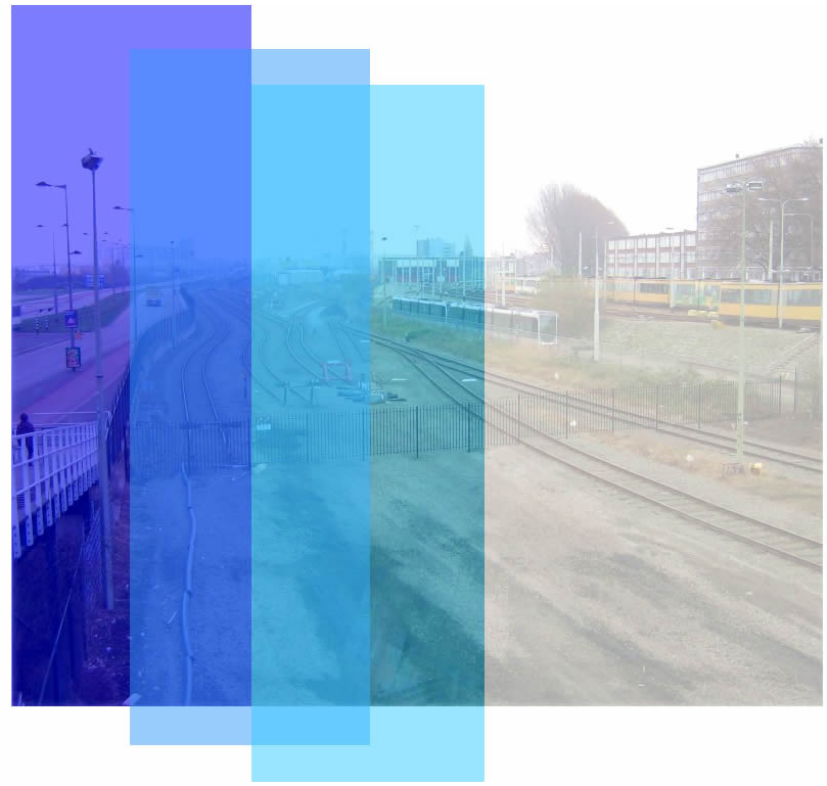
Percepties in binnenstedelijke locatieontwikkelingsnetwerken

De invloed van uiteenlopende percepties van het planvormingsproces bij binnenstedelijke verdichtingsprojecten



Naam student: Paul Hovens
Studentnummer: 0484407
Datum: December 2010
Cursus: Masterthesis Planologie
Begeleider: Prof. Dr. T.J.M. Spit

Universiteit Utrecht

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerthesis, die is geschreven in het kader van de master Planologie van de opleiding Sociale geografie en planologie aan de Universiteit Utrecht. Deze thesis vormt de afsluiting van zes jaar lang (soms minder) hard studeren. Mijn interesse in ruimtelijke ordening is waarschijnlijk ontstaan door een jarenlange verslaving aan het computerspel Simcity, waarin je als burgemeester verantwoordelijk bent voor het bouwen en onderhouden van je eigen stad. In dit spel is het mogelijk met een enkele muisklik snelwegen en woonwijken aan te leggen, met het tot je beschikking staande budget als enige complicerende factor. Als ik iets heb geleerd in de afgelopen jaren is het wel dat de praktijk van de planologie niet te vergelijken is met de wereld van Simcity. In de realiteit is ruimtelijke ordening vele malen weerbarstiger en complexer, een gegeven dat ook uit deze thesis naar voren komt.

Allereerst wil Tejo Spit bedanken, in zijn rol als begeleider heeft hij mij voorzien van zeer nuttige feedback. Daarnaast heeft hij niet nagelaten mij te wijzen op de oorzaak van de haperingen in de voortgang van mijn onderzoek. Verder wil ik mijn ouders, vrienden, huisgenoten en vooral mijn vriendin Nena bedanken voor hun geduld en steun de afgelopen periode. Het opzetten van een wetenschappelijk onderzoek bleek lastiger dan aanvankelijk gedacht, maar het schrijven van deze thesis is uiteindelijk een zeer leerzame bezigheid geworden voor mij. Verder heb ik zeer bruikbare kennis opgedaan over het praktisch verloop van ruimtelijke ontwikkeling in Nederland, door mij te verdiepen in de theorie én praktijk van binnenstedelijke locatieontwikkeling. Maar misschien wel belangrijker is dat ik het afgelopen jaar ook meer inzicht in mijn eigen sterke en zwakke punten heb gekregen.

Dan rest mij alleen u veel plezier te wensen bij het lezen van mijn masterthesis.

Paul Hovens,

December 2010, Utrecht

Samenvatting

In de Structuurvisie 2040 (Ministerie van VROM, 2008, p7) wordt voor de Randstad tot 2030 een woningbouwopgave van tussen de 500 duizend en één miljoen woningen voorzien. Daarbij wordt de nadruk gelegd op binnenstedelijke verdichting. Het realiseren van hogere dichtheden binnen de bestaande stad, in plaats van de gebruikelijke ontwikkeling van greenfieldlocaties, wordt ingezet als strategie voor mobiliteitsreductie; hogere dichtheden leiden tot kortere verplaatsingsafstanden doordat bestemmingen dichter bij elkaar liggen. Tegelijk stelt de literatuur over binnenstedelijke locatieontwikkeling (o.a. Buitelaar et al, 2008; De Roo, 1999; Korthals Altes en Tambach, 2008) dat de realisatie van binnenstedelijke verdichtingsprojecten meestal problematisch verloopt door een aantal steeds terugkerende knelpunten. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in het vinden van een oplossingsrichting voor deze problematiek. De wetenschappelijke relevantie ligt in het gebruik van de beleidsnetwerkbenadering als analytisch perspectief. Het uitgangspunt van deze benadering is dat beleidsvorming plaatsvindt in netwerken van actoren, waarbij de traditionele hiërarchische sturing door overheden plaats heeft gemaakt voor horizontale sturing. Deze netwerken vormen zich rond specifieke beleidsproblemen en worden gekenmerkt door de wederzijdse afhankelijkheden tussen de actoren. Deze actoren gaan over op strategisch gedrag om hun eigen doelen en belangen na te streven. Doordat deze actoren uiteenlopende doelen en belangen hebben, ontaarden beleidvormingsprocessen in complexiteit en onzekerheid. Volgens Klijn en Koppenjan (2004) hebben de percepties van deze actoren een sleutelrol binnen complexe beleidsnetwerken. De beelden die een actor ontwikkelt van de inhoudelijke beleidsvorming, zoals problemen en oplossingen en van het beleidsnetwerk, zoals de afhankelijkheden tussen actoren, zijn bepalend voor de keuzes die de actor maakt in het beleidvormingsproces. Wanneer actoren uiteenlopende percepties van het beleidsvormingsproces hebben, heeft dit negatieve gevolgen voor het verloop van dat proces. De wetenschappelijke meerwaarde van dit onderzoek ligt in het vergroten van de kennis over de rol van percepties in beleidsnetwerken. Daarbij is de volgende probleemstelling opgesteld:
In welke mate dragen divergerende percepties van centrale actoren bij aan de ernst van de problematiek van het binnenstedelijk locatieontwikkelingsproces en welke vorm van perceptiemanagement zou een oplossingsrichting kunnen bieden?

De rol en invloed van divergerende percepties bij de planvormingsprocessen van binnenstedelijke locatieontwikkeling wordt onderzocht door middel van een casestudy van twee verdichtingsprojecten. Om het empirisch onderzoek vorm en richting te geven is een verkenning uitgevoerd naar de kenmerken van binnenstedelijke locatieontwikkeling. Bij deze vorm van locatieontwikkeling zijn over het algemeen drie centrale actoren betrokken: de gemeente, projectontwikkelaar en woningcorporatie trachten gezamenlijk de locatieontwikkeling te realiseren. Daarbij krijgen zij te maken met het spanningsveld tussen verdichting en verdunning, waaruit drie groepen problemen voortkomen, gerelateerd aan; milieuwetgeving en functiemenging, complexe grondeigendomsverhoudingen en een negatieve grondexploitatie. Vanuit het perspectief van de beleidsnetwerkbenadering zijn dit de beleidsproblemen die de wederzijds afhankelijke centrale actoren gezamenlijk moeten oplossen. In het samenwerkingsproces waarin de actoren naar oplossingen zoeken, ontwikkelen zij echter eigen en mogelijk uiteenlopende beelden van de beleidsproblemen en van het beleidsnetwerk. Schön en Rein (1994) geven een verklaring voor het ontstaan van verschillende percepties van beleidvormingsaspecten, door deze te verbinden aan de achterliggende referentiekaders van actoren. Deze referentiekaders zijn opgebouwd uit de algemene waarden, belangen en doelen van deze actoren en fungeren als filter

voor de informatie over het beleidvormingsproces die de actoren ontvangen. Wanneer actoren met uiteenlopende referentiekaders samenwerken, ontstaan eenvoudig divergerende percepties van de beleidsvorming tussen deze actoren. Deze divergentie veroorzaakt conflicten binnen het netwerk en kan het beleidvormingsproces vertragen. Divergerende percepties kunnen volgens Klijn en Koppenjan (2004) en De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007) dichter bij elkaar gebracht worden door methoden van perceptiemanagement. Perceptiemanagement heeft als doel percepties op actieve wijze te beïnvloeden of de negatieve gevolgen van divergerende percepties te beperken.
Uit het combineren van de literatuur over binnenstedelijke verdichting (ondermeer Segeren, 2007; Buitelaar, 2008; Wolting, 2006; Groetelaers, 2004) met literatuur over de rol van percepties in complexe beleidsnetwerken (Klijn en Koppenjan, 2004; Klijn, 1996; Schön en Rein, 1994) komen verschillende verwachtingen voort ten aanzien van de rol van uiteenlopende percepties bij binnenstedelijke locatieontwikkeling:
De centrale actoren in de cases hebben divergerende percepties van de inhoudelijke planvorming en van de samenwerking in het netwerk. De verschillen tussen de percepties van de centrale actoren zijn terug te leiden naar de verschillen tussen hun referentiekaders. Deze divergentie beïnvloedt de planvormingsprocessen in beide cases in negatieve zin, doordat de samenwerking tussen de centrale actoren wordt gecompliceerd.

Deze verwachtingen worden getoetst in een casestudy van twee representatieve cases; Zijdebalen in Utrecht met twee centrale actoren en Parkstad in Rotterdam met drie centrale actoren. Van deze actoren zijn sleutelfiguren geïnterviewd. Door de percepties van de centrale actoren met elkaar te vergelijken, wordt beschreven in hoeverre deze divergeren. Het begrip 'percepties van het planvormingsproces' is hiertoe geoperationaliseerd in zeven indicatoren, waarbij elke indicator ingaat op een ander aspect van dat proces. Vervolgens wordt bepaald in hoeverre de gevonden divergentie te verklaren valt aan de hand van de geconstrueerde referentiekaders van de centrale actoren. Door de mate waarin de percepties van de planvorming divergeren te verbinden aan concrete vertraging of conflicten in de cases, wordt bepaald in hoeverre de gevonden divergentie het planvormingsproces in de cases negatief beïnvloedt.

De belangrijkste conclusies uit dit onderzoek worden kort opgesomd:
- Uit de resultaten van de casestudy komt naar voren dat in beide cases sprake is van divergentie tussen de percepties van de centrale actoren, waarbij de mate van divergentie vooral bij de indicatoren beleidsproblemen, oplossingen en strategieën hoog is. In de casus Parkstad is de divergentie tussen enerzijds de gemeente en anderzijds de ontwikkelaar en corporatie aanzienlijk hoger dan de divergentie tussen de ontwikkelaar en de corporatie.
- Een groot deel van de gevonden divergentie in beide cases kan verklaard worden door deze af te zetten tegen de referentiekaders van de centrale actoren. De fundamentele verschillen tussen het bestuurlijk-politieke referentiekader van de gemeente en het economisch referentiekader van de ontwikkelaar lijken daarbij verantwoordelijk voor de hoge mate van divergentie tussen hun percepties.
- In beide cases zijn de planvormingsaspecten waarvan is geconstateerd dat percepties in hoge mate divergeren tussen de centrale actoren, te verbinden aan de indicatoren voor de negatieve invloed van divergerende percepties. Bijvoorbeeld in de vorm van vertraging of conflicten tussen actoren. Hierbij wordt echter de kanttekening geplaatst dat niet alle gevonden divergentie tussen percepties van de centrale actoren een negatieve invloed lijken te hebben op het verloop van de planvorming.

• Op basis van bovenstaande conclusies kan gesteld worden dat perceptiemanagement een oplossingsrichting kan bieden voor het overkomen van de conflicten en stagnaties in de planvormingsprocessen in beide cases.

Uit de resultaten van de casestudie komt naar voren dat de divergerende percepties van het planvormingsproces tussen de centrale actoren in betekenende mate bij lijkt te dragen aan de ernst van de problematiek in beide cases. Tussen deze actoren zijn samenwerkingsproblemen geconstateerd die het oplossen van de knelpunten in de planvorming van beide cases belemmeren. Terugkomend op de probleemstelling wordt daarmee in dit onderzoek vastgesteld dat er bij binnenstedelijke locatieontwikkeling een verband lijkt te bestaan tussen de stagnerende voortgang van veel projecten en de uiteenlopende percepties van de betrokken partijen.

Inhoudsopgave

1. Inleiding
1.1 Aanleiding 7
1.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie 8
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen 9
1.4 Leeswijzer 11

2. Verkenning binnenstedelijke verdichting en problematiek
2.1 Begripsbepaling binnenstedelijke verdichting 12
2.2 Binnenstedelijke locatieontwikkeling en betrokken actoren 13
2.3 Spanningsvelden tussen verdichting en verdunning 17
2.4 Conclusie 20

3. Theoretisch kader: beleidsnetwerkbenadering
3.1 Analyse van complexe beleidsvorming 21
3.2 Beleidsnetwerken en percepties 23
3.2.1 Kenmerken van beleidsnetwerken 23
3.2.2 Percepties binnen beleidsnetwerken 25
3.2.3 Divergerende percepties in complexe beleidsnetwerken 27
3.3 Methoden van perceptiemanagement 28
3.4 Conclusie 30

4. Percepties in binnenstedelijke locatieontwikkelingsnetwerken
4.1 Binnenstedelijke verdichting in beleidsnetwerken 32
4.2 Centrale actoren en referentiekaders 33
4.3 Verwachtingen en conclusie 34

5. Onderzoeksontwerp en operationalisatie
5.1 Conceptueel model 35
5.2 Onderzoeksontwerp 38
5.3 Onderzoeksmethoden 39
5.4 Operationalisatie 40
5.5 Verwerking en analyse van onderzoeksresultaten 43
5.6 Selectie cases en respondenten 46

6. Resultaten
6.1 Achtergrond cases Zijdebalen en Parkstad 47
6.1.1 Beschrijving context Zijdebalen 47
6.1.2 Beschrijving context Parkstad 51
6.1.3 Conclusie 55
6.2 Onderzoeksresultaten Zijdebalen 56
6.2.1 Beschrijving resultaten per indicator 56
6.2.2 Analyse resultaten Zijdebalen 65
6.3 Onderzoeksresultaten Parkstad 69
6.3.1 Beschrijving resultaten per indicator 69
6.3.2 Analyse resultaten Parkstad 78

7. Conclusie
7.1 Interpretatie van de onderzoeksresultaten 83
7.2 Beantwoording onderzoeksvragen 84
7.2.1 Divergerende percepties van de inhoudelijke planvorming 84
7.2.2 Divergerende percepties van het beleidsnetwerk 85
7.2.3 De invloed van uiteenlopende referentiekaders 86
7.2.4 Perceptiemanagement als oplossingsrichting 87
7.3 Beantwoording probleemstelling 89
7.4 Slotbeschouwing 90

Bijlagen
1. Niet weergegeven tabellen met resultaten
2. Achtergrondkenmerken centrale actoren
3. Vragenlijst en invulformulier
4. Analyseschema

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In de structuurvisie Randstad 2040 (2008) verwoordt het ministerie van VROM haar visie op de toekomst van de Randstad op het vlak van ruimtelijke ontwikkelingen. Centraal in deze visie staat de ambitie om het grootste deel van de woningvraag tot aan 2040 te realiseren binnen bestaand stedelijk gebied, zonder grote uitleggebieden buiten de stad. Afhankelijk van de economische groei en woningvraag voorziet het Rijk een woningbouwopgave van tussen de 500 duizend en één miljoen woningen tot aan 2040. Het Rijk hoopt groot deel van de woningvraag in de Randstad binnenstedelijk te kunnen realiseren (Ministerie van VROM, 2008, p7). De structuurvisie Randstad 2040 is een regionale uitwerking van de Nota Ruimte, waarin de doelstelling is geformuleerd dat 40% van de opgave voor zowel woningen als werkgelegenheid in de Randstad binnen stedelijk gebied gerealiseerd dient te worden (Ministerie van VROM, 2004, p84). Het huidige verdichtingsbeleid volgt op het gebundelde deconcentratiebeleid uit de jaren '70 en het compacte stadbeleid uit de jaren '80. Met dit beleid werden verschillende doelen nagestreefd. Aanvankelijk was vooral het voorkomen van urban sprawl en de bescherming van het Groene Hart belangrijk, later werd de revitalisatie van stedelijke centra daaraan toegevoegd (Dieleman et al, 1999, p609; Schwanen et al, 2003, p580). Vanaf de jaren '70 kwamen daarnaast milieuproblemen op de beleidsagenda te staan (Dieleman et al, 1999, p609). Urban sprawl en milieuverontreiniging zijn onderdeel van de problematiek van de groeiende mobiliteit. Door toenemende deconcentratie van functies als wonen en werken, wordt de afstand die forensen tussen deze functies moeten afleggen groter, met als gevolg dat de automobiliteit stijgt. Bij lagere dichtheden verdwijnt draagvlak voor openbaar vervoer en wordt dit een minder efficiënt alternatief voor de auto. Om de grotere mobiliteitsstromen te faciliteren moet er nieuwe dure infrastructuur worden aangelegd (De Roo en Miller, 2000, p6; Cervero, 1998). De Randstad kent al een zeer hoge mate van congestie, deze zal verder toenemen wanneer de afstanden tussen wonen, werken en voorzieningen groter worden. De congestie op de hoofdwegen in de Randstad heeft economische gevolgen. In het onderzoek van Broersma en Van Dijk (2008, p9) wordt gesuggereerd dat congestie in hoge mate bijdraagt aan het stagneren van de productiviteitsgroei in de Randstad in het afgelopen decennium. Hierbij moet opgemerkt worden dat deze problematiek ook speelt buiten Nederland. In de studie van Richardson en Bae (2004) wordt de impact van de groeiende mobiliteit op het milieu en de ruimtelijke ordening in Engeland, Frankrijk en de Verenigde Staten beschreven.

Compacte steden en binnenstedelijke verdichting worden door zowel wetenschappers als beleidsmakers gezien als strategie voor mobiliteitsreductie. Hogere dichtheden in een stad zouden moeten leiden tot kortere verplaatsingsafstanden, want bestemmingen liggen dichter bij elkaar (Gordon, 2008, p4654; Schwanen et al, 2003, p583; Cervero, 1998). Ook het draagvlak voor regionale voorzieningen stijgt bij hogere dichtheden. Bij verdichting binnen stedelijk gebied wordt gebruik gemaakt van bestaande infrastructuur en hoeft er geen nieuwe kostbare infrastructuur te worden aangelegd. Verder wordt verwacht dat autogebruik afneemt en ov-gebruik stijgt, vooral wanneer verdichting plaats vindt rond knooppunten van openbaar vervoer (De Roo en Miller, 2000, p230; Cervero, 1998). Wetenschappelijk onderzoek laat vooralsnog echter geen eenduidige resultaten zien van verdichting op mobiliteit (Gordon, 2008; Schwanen et al, 2003; De Roo en Miller, 2000, p238; De Roo, 1999, p56). Andere veelgenoemde argumenten voor verdichting zijn de vermindering van verkeersemissies, energieverbruik en het behoud van agrarisch of ecologisch waardevol landschap (Gordon, 2008, p4655; Dieleman et al, 1999, p609; De Roo en Miller, 2000, p4).

1.2 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

In het ruimtelijk beleid van de Rijksoverheid komen bovenstaande argumenten voor binnenstedelijke verdichting veelvuldig terug (Ministerie van VROM, 2008; 2004; Ministerie van VWS, 2004). Om aan haar woningbouwdoelstellingen te voldoen zet het ministerie van VROM in op binnenstedelijke verdichting door middel van meervoudig ruimtegebruik, transformatie van oude bedrijventerreinen en herstructurering van naoorlogse wijken (Ministerie van VROM, 2008, p7). De VROM Raad (2009, p12) voorziet echter verschillende knelpunten bij het realiseren van deze doelstellingen. De Raad focust hierbij vooral op exploitatieproblemen. Ook de literatuur over binnenstedelijke ruimtelijke ontwikkelingen (ondermeer Buitelaar et al, 2008) noemt een negatief grondexploitatiesaldo als een belangrijk knelpunt. Andere veelvoorkomende problemen zijn beperkingen door versnipperd grondbezit en milieuregelgeving. Voor ontwikkelaars en gemeenten betekent binnenstedelijke locatieontwikkeling dat zij een groter risico lopen op hoge kosten en een langere doorlooptijd, vergeleken met ruimtelijke ontwikkeling op greenfieldlocaties. De complexiteit van binnenstedelijke verdichtingslocaties komt ook tot uiting in het samenwerkingsproces tussen de betrokken partijen. Gemeenten, projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties hebben meestal een centrale rol, maar ook andere overheidslagen, belangengroepen en omwonenden spelen een rol. Elk van deze actoren stapt in het ontwikkelingsproces met eigen belangen en na te streven doelen. Voor een succesvolle ontwikkeling van een binnenstedelijke locatie moeten deze actoren samenwerken. De complexiteit van binnenstedelijke locatieontwikkeling is de afgelopen jaren in verschillende wetenschappelijke studies beschreven (Teisman, 1992, 2001; Spaans, 2000; Buitelaar et al, 2008; Adams et al, 2001). De rode draad die door deze studies loopt is het gegeven dat beleid- en besluitvormingsprocessen over binnenstedelijke verdichting vaak traag verlopen of volledig stagneren. Met dit onderzoek zal getracht worden in een oplossingsrichting te vinden voor de problemen die ontstaan bij binnenstedelijke locatieontwikkeling. Daarin ligt de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek.

De wetenschappelijke relevantie ligt in het gebruik van de percepties van actoren als analytische invalshoek, binnen het theoretisch kader van de beleidsnetwerkbenadering. Deze benadering heeft als uitgangspunt dat in de huidige netwerksamenleving de overheid niet meer in staat is maatschappelijke problemen op te lossen door middel van centrale, eenzijdige sturing. Beleidsvorming vindt in toenemende mate plaats in netwerken, waarin de overheid één van de betrokken actoren is. Deze netwerken vormen zich rond specifieke beleidsproblemen en worden gekenmerkt door wederzijdse afhankelijkheden tussen de actoren (Klijn en Koppenjan, 2004, p10; Teisman, 2001). Binnen deze beleidsnetwerken is het daarom noodzakelijk dat actoren tot samenwerking komen voor de oplossing van beleidsproblemen. Klijn en Koppenjan (2004) hebben deze benadering verder uitgewerkt voor beleidsproblemen met een hoge mate van complexiteit. Daarbij is een grote rol weggelegd voor de invloed van uiteenlopende percepties van actoren in beleidsnetwerken. Volgens deze auteurs hebben actoren in een beleidsnetwerk eigen beelden of definities van beleidsproblemen, oplossingen en van de kenmerken van het samenwerkingsproces. Deze percepties liggen vervolgens ten grondslag aan de keuze voor het navolgen van bepaalde doelen en belangen en de keuze voor de inzet van bepaalde strategieën en hulpbronnen in het netwerk. Als percepties een bepalende rol spelen binnen beleidsnetwerken, betekent dit dat het analyseren van percepties van grote betekenis kan zijn voor het verklaren van het verloop van complexe beleidvormingsprocessen. Evenwel is er vanuit de bestuurskunde weinig aandacht voor onderzoek naar de rol van percepties in concrete beleidsnetwerken. De wetenschappelijke meerwaarde van dit onderzoek ligt daarom in het vergroten van de kennis over de rol van percepties in beleidsnetwerken door middel van empirisch onderzoek.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Wanneer het ontwikkelingsproces van binnenstedelijke verdichting wordt gekarakteriseerd als complex beleidvormingsproces volgens de benadering van Klijn en Koppenjan (2004), volgt dat stagnaties in dat ontwikkelingsproces het gevolg zijn van divergerende percepties van de betrokken actoren. De redenering hierachter is dat de actoren elk op hun eigen manier kijken naar de specifieke problematiek van binnenstedelijke locatieontwikkeling. Stagnaties in het beleidvormingsproces zijn volgens Klijn en Koppenjan en andere auteurs te verhelpen door middel van bepaalde strategieën van perceptiemanagement, die de percepties van actoren dichterbij elkaar kunnen brengen. Voor dit onderzoek is dan ook de volgende doelstelling opgesteld:

Inzicht verkrijgen in de rol van percepties bij complexe en stagnerende binnenstedelijke locatieontwikkeling en de mogelijkheden van perceptiemanagement als oplossingsrichting daarvoor.

Door het ontwikkelingsproces van binnenstedelijke verdichting te analyseren vanuit het perspectief van de beleidsnetwerkbenadering, zal de rol en invloed van de percepties van de betrokken centrale actoren in het samenwerkingsproces duidelijk gemaakt worden. Met de term 'centrale actoren' worden in dit onderzoek de gemeente, projectontwikkelaar of woningbouwcorporatie bedoeld. Deze partijen zijn bij binnenstedelijke locatieontwikkeling de belangrijkste actoren, zij moeten samenwerken om de specifieke problematiek van binnenstedelijke verdichting op te lossen. Wanneer deze actoren divergerende percepties van het ontwikkelingsproces hebben, zal dit de samenwerking tussen hen compliceren. Voor het formuleren van mogelijke oplossingsrichtingen voor deze negatieve invloed van percepties, zal beschreven worden welke perceptiemanagementmethoden onderscheiden worden en welke methoden nuttig kunnen zijn op basis van de onderzochte rol van percepties. Bovenstaande doelstelling is onderzoekbaar gemaakt met de volgende probleemstelling:

In welke mate dragen divergerende percepties van centrale actoren bij aan de ernst van de problematiek van het binnenstedelijk locatieontwikkelingsproces en welke vormen van perceptiemanagement zouden een oplossingsrichting kunnen bieden?

Deze probleemstelling zal aan de hand van zowel theoretische, als empirische onderzoeksvragen beantwoord worden:

Theoretische onderzoeksvragen

1. Hoe kan het begrip 'binnenstedelijke verdichting' worden afgebakend en welke verdichtingslocaties worden onderscheiden?
2. Welke actoren zijn betrokken bij het binnenstedelijk ontwikkelingsproces en wat zijn hun kenmerken?
3. Door welke problematiek wordt binnenstedelijke verdichting gekenmerkt en welke spanningsvelden zijn daaruit af te leiden?
4. Hoe kan de bestuurlijke context waarin binnenstedelijke verdichting plaatsvindt gekarakteriseerd worden en welk theoretisch kader is op basis daarvan het meest geschikt als analytisch perspectief?
5. Hoe zijn percepties binnen de beleidsnetwerkbenadering gepositioneerd en op welke wijze kunnen deze van invloed zijn op complexe beleidsvormingsprocessen?
6. Welke vormen van perceptiemanagement zouden op basis van de literatuur ingezet kunnen worden voor het beïnvloeden van percepties?

Empirische onderzoeksvragen

7. Welke percepties van de inhoudelijke planvorming hebben de centrale actoren in de cases en in hoeverre divergeren deze?
8. Welke percepties van het samenwerkingsproces hebben de centrale actoren in de cases en in hoeverre divergeren deze?
9. In hoeverre is de mate van divergentie te verklaren en welke invloed heeft die divergentie op het planvormingsproces?
10. Welke perceptiemanagementmethoden zijn als oplossingsrichting te verbinden aan de spanningsvelden?

Zoals uit de probleemstelling blijkt wordt in dit onderzoek verondersteld dat de ontwikkelende partijen uiteenlopende percepties van het binnenstedelijk locatieontwikkelingsproces hebben. Deze uiteenlopende percepties hebben vervolgens een negatieve invloed op het verloop van het planvormingsproces, waarin de betrokken actoren gezamenlijk oplossingen moeten formuleren voor de problematiek die bij binnenstedelijke verdichting optreedt. Nadat duidelijk is welke rol en invloed divergerende percepties hebben bij de realisatie van binnenstedelijke verdichting, kan ook de bruikbaarheid van perceptiemanagement in dat proces aangetoond worden. Het achterhalen van de invloed van divergerende percepties in de praktijk vindt plaats aan de hand van een casestudy van twee binnenstedelijke ontwikkelingsprojecten; Zijdebalen en Parkstad. Voor het uitvoeren van dit onderzoek is het essentieel eerst inzicht te krijgen in de kenmerken van binnenstedelijke locatieontwikkeling vanuit de literatuur. Bij de eerste onderzoeksvraag wordt ondermeer het werk van Teisman (2001), Priemus et al (2000) en Buitelaar et al (2008) besproken, waarbij ingegaan wordt op de afbakening van het begrip binnenstedelijke verdichting, welke verdichtingslocaties onderscheiden worden en op basis van welke criteria een ontwikkelingsproces als binnenstedelijk worden kan bestempeld. Onderzoeksvraag twee gaat verder in op het verloop van het binnenstedelijk locatieontwikkelingsproces door de daarbij betrokken partijen te beschrijven. Van belang hierbij zijn de centrale actoren; dit zijn de actoren waarvan in het empirisch onderzoek de percepties worden vergeleken. Van deze partijen worden de algemene doelen, belangen en middelen gegeven op basis van ondermeer Segeren (2007), Spaans (2000) en Groetelaers (2004). Uit par. 1.2 blijkt dat binnenstedelijke locatieontwikkeling gekenmerkt wordt door stagnatie en conflicten tussen de betrokken actoren. De derde onderzoeksvraag biedt een verdiepend inzicht in de problematiek die hieraan ten grondslag ligt vanuit de literatuur, door deze te beschrijven als spanningsvelden tussen verdichting en verdunning (Adams et al, 2001; Priemus et al, 2000; De Roo, 1999; Buitelaar et al, 2008). Uit de gevonden spanningsvelden komen de beleidsproblemen voort die de centrale actoren gezamenlijk moeten oplossen. De beantwoording van de eerste drie onderzoeksvragen geeft de context weer waarin het onderzoek plaatsvindt en levert de selectiecriteria voor de cases. Het besproken verloop van het locatieontwikkelingsproces vormt vervolgens de basis voor de keuze van het theoretisch kader van de beleidsnetwerkbenadering, dat bij bovenstaande wetenschappelijke relevantie al kort is aangehaald. In onderzoeksvraag vier wordt deze keuze verantwoord, door het bespreken van de bestuurlijke context waarin binnenstedelijke verdichtingsprocessen plaatsvinden. Deze wordt gekenmerkt door wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren en een transitie van hiërarchische, naar horizontale sturing (Bovens et al, 2001, p273; De Roo, 1999, p125). Volgens ondermeer Klijn (1996) is de beleidsnetwerkbenadering daarbij het meest geschikt als theoretisch kader. Dit model legt de nadruk op wederzijds afhankelijke actoren die interacteren in beleidsnetwerken. Daarin trachten zij hun doelen te behalen door middel van strategisch gedrag. Bij onderzoeksvraag vier wordt op basis van Klijn (1996) en Klijn en Teisman (1992) de kern van de beleidsnetwerkbenadering

besproken, waarna de stap wordt gezet naar het beschrijven van de rol van percepties in beleidsnetwerken. Volgens Klijn en Koppenjan (2004, p29) ontwikkelt een actor specifieke percepties van het beleidsvormingsproces, die perceptie ligt vervolgens aan de basis van de keuze voor te behalen doelen en in te zetten hulpbronnen en strategieën. Wanneer de percepties van actoren niet in een bepaalde mate overeenkomen, heeft dit negatieve gevolgen voor het verloop van het beleidvormingsproces. Schön en Rein (1994, p33) geven een verklaring voor het ontstaan van uiteenlopende percepties van de beleidsvorming door deze te verbinden aan de achterliggende referentiekaders van actoren. Door het beantwoorden van onderzoeksvragen vier en vijf ontstaat een analytisch perspectief gebaseerd op de invloed van divergerende percepties, ingebed in de beleidsnetwerkbenadering. Vanuit dit perspectief wordt het empirisch onderzoek opgezet en de resultaten daarvan verklaard. Aansluitend hierop wordt de literatuur besproken die binnen de beleidsnetwerkbenadering methoden beschrijft voor het convergeren van percepties (Klijn en Koppenjan, 2004; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007).
De uitkomst van onderzoeksvraag zes wordt gebruikt om te bepalen welke methoden van perceptiemanagement ingezet kunnen worden als oplossingsrichting voor de problemen die ontstaan door divergerende percepties. Nadat het theoretisch kader is beschreven wordt deze in hoofdstuk verbonden aan de besproken literatuur over het verloop van binnenstedelijke locatieontwikkeling. Daaruit komen verschillende verwachtingen naar voren ten aanzien van de rol en invloed van percepties van de centrale actoren in beide cases. Samengevat wordt verwacht dat de centrale actoren verschillende referentiekaders bezitten, waardoor percepties van de planvorming in hoge mate divergeren. Dit resulteert vervolgens in conflicten en vertraging in het planvormingsproces. Deze verwachtingen worden getoetst in een casestudy, waarbij van twee binnenstedelijke verdichtingsprojecten de percepties van de centrale actoren vergeleken worden. Op basis van het theoretisch kader worden zeven indicatoren onderscheiden, die samen de percepties beschrijven van aspecten van de inhoudelijke planvorming en de samenwerking in het beleidsnetwerk. Onderzoeksvragen zeven en acht beschrijven de percepties van deze indicatoren, waarna berekend wordt hoeveel de mate van divergentie tussen koppels van actoren bedraagt. In onderzoeksvraag negen staat het vinden van een verklaring voor de resultaten uit beide voorgaande vragen centraal, door deze te verbinden aan de referentiekaders van de centrale actoren in de cases. Ook de gevolgen van deze divergentie op de planvorming worden beschreven, waarmee de concrete invloed van de divergentie wordt aangegeven. Tot slot zal de laatste onderzoeksvraag concreet beantwoorden of op basis van de resultaten aangegeven kan worden welke mogelijkheden perceptiemanagement kan bieden bij het overkomen van de problematiek in de cases en in de algemene praktijk van binnenstedelijke verdichting. Na beantwoording van alle onderzoeksvragen kan een concluderend antwoord worden opgesteld ten aanzien van de probleemstelling.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk twee worden onderzoeksvragen één, twee en drie beantwoord. Het hoofdstuk sluit af met een korte conclusie waarmee de overgang naar hoofdstuk drie wordt gemaakt. Voor het opstellen van het theoretisch kader vindt hier de beantwoording plaats van onderzoeksvragen vier, vijf en zes. Hoofdstuk vier fungeert als schakel tussen hoofdstuk twee en drie en mondt uit in verwachtingen ten aanzien van de rol van percepties in de praktijk. De opzet van het empirisch onderzoek wordt behandeld in hoofdstuk vijf, waarna de resultaten in hoofdstuk zes beschreven worden. Aansluitend vindt de analyse van de resultaten plaats, waarna in hoofdstuk zeven de verwachtingen getoetst worden aan de hand van de resultaten, waarna een antwoord wordt gegeven op de probleemstelling. Het onderzoek sluit af met een slotbeschouwing, waarbij het onderzoek in een bredere context geplaatst wordt.

2. Verkenning binnenstedelijke verdichting en problematiek

In de inleiding is de beleidscontext van binnenstedelijke verdichting geschetst en is beschreven voor welke maatschappelijke problemen verdichting als oplossing wordt beschouwd door beleidsmakers. In dit hoofdstuk zal dieper op binnenstedelijke verdichting worden ingegaan vanuit de literatuur over dit onderwerp. Eerst zal het begrip binnenstedelijke verdichting worden afgebakend. Nadat is vastgesteld wat binnenstedelijke verdichting inhoudt, wordt beschreven op welke locaties dit plaatsvindt en welke partijen betrokken zijn bij deze ontwikkelingsprocessen. Ook zal daarbij worden beschreven hoe deze processen in grote lijnen verlopen en welke instrumenten de partijen inzetten. Op deze wijze wordt de planologische context waarin binnenstedelijke verdichting zich afspeelt duidelijk. Tot slot wordt de problematiek die kenmerkend is voor verdichting besproken.

2.1 Begripsbepaling binnenstedelijke verdichting

Dit hoofdstuk begint met de beantwoording van onderzoeksvraag één: *Hoe kan het begrip 'binnenstedelijke verdichting' worden afgebakend en welke verdichtingslocaties worden onderscheiden?*

Aangezien het huidige verdichtingsbeleid zich vooral richt op de ontwikkeling van woningen, zal ook bij het bespreken van het begrip verdichting daarop de nadruk liggen. Bij het binnenstedelijk ontwikkelen van kantoorruimte, bedrijfsruimte of voorzieningen spelen echter grotendeels dezelfde processen en problematiek zoals die hieronder besproken worden. Teisman (2001, p5) geeft de volgende definitie van *verdichting*: 'Het tot stand brengen van gebruiksmogelijkheden binnen dezelfde ruimte zonder bestaand gebruik daarmee in intensiteit en mogelijkheid aanzienlijk te belemmeren.' De kern van deze definitie is dat het ruimtegebruik in intensiteit toeneemt. Voor dit onderzoek worden onder gebruiksmogelijkheden dus woningen verstaan. Of binnen een bepaald gebied sprake is verdichting wordt duidelijk na een vergelijking van de oorspronkelijke situatie met de situatie na ruimtelijke ontwikkeling in dat gebied. Een dergelijke vergelijking is bijvoorbeeld mogelijk op basis van het aantal woningen of het percentage bebouwd oppervlak. Daarbij kan gekeken worden naar het schaalniveau waarop de dichtheden toenemen; lokale schaal (kavels), stedelijke schaal of regionale schaal.

De term *binnenstedelijk* houdt in dat de ontwikkeling moet plaatsvinden binnen het stedelijk gebied. Dat roept vervolgens de vraag op waar de grens ligt tussen het stedelijk gebied en het niet-stedelijk gebied. De bestuurlijk vastgelegde bebouwde kom kan bijvoorbeeld aangehouden worden als grens. De in ontwikkeling zijnde vinex wijken bevinden zich feitelijk ook in het binnenstedelijk gebied tegenwoordig, maar dit zijn greenfieldontwikkelingen en vallen daarom in dit onderzoek niet onder de noemer binnenstedelijke verdichting. De term binnenstedelijke verdichting wordt vaak in combinatie met andere termen gebruikt, zoals meervoudig ruimtegebruik, transformatie en herstructurering. Wanneer in ruimtelijk beleid over verdichting wordt gesproken, kunnen bovenstaande begrippen als voorbeeld van verdichting aangehaald worden, of als strategie om verdichting te bewerkstelligen. Deze begrippen hieronder besproken. Priemus et al (2000, p4) bespreken de term meervoudig ruimtegebruik, waarbij zij vier dimensies toekennen aan dit begrip. De eerste dimensie daarbij is intensivering van het ruimtegebruik, dus een efficiencyverbetering van het ruimtegebruik van één functie op een bepaalde locatie. In daaropvolgende dimensies worden functies verweven, verschillende functies gestapeld en volgtijdelijk gebruik gemaakt van een locatie door verschillende functies. Wanneer locaties met meervoudig ruimtegebruik worden ontwikkeld binnen de bestaande stad, is dit per definitie een vorm van binnenstedelijke verdichting (Teisman, 2001, p5).

Transformatie is ook een veelgenoemde strategie om binnenstedelijke verdichting te realiseren. In hun onderzoek naar stedelijke transformaties onderscheiden Buitelaar et al (2008) twee typen transformatielocaties: functieveranderingslocaties en herstructureringslocaties. Functieveranderingslocaties zijn binnenstedelijke gebieden waarbij de ruimtelijke functie wijzigt, door middel van een proces van transformatie. Herstructureringslocaties zijn gebieden die niet meer voldoen aan de eisen van deze tijd en die opnieuw worden ingericht of verbouwd voor gebruik door dezelfde functie (Buitelaar et al, 2008, p11; De Roo, 1999, p67).

Binnenstedelijke verdichtingslocaties

Binnen de stad zijn verschillende locaties die volgens de literatuur in aanmerking komen voor intensivering, functieverandering of herstructurering (De Roo, 1999, p67). In de literatuur ligt de nadruk vooral op functieverandering van 19e eeuwse en vroeg 20e eeuwse gebieden, zoals binnenstedelijke haventerreinen en industrieterreinen. Deze traditionele bedrijvigheid is uit de omgeving van de binnenstad vertrokken naar de rand van de stad. De locaties waren vaak in eigendom van (semi-) publieke instellingen, zoals de spoorwegen en gasbedrijven en werden na vertrek verwaarloosd (De Roo, 1999, p68; Spaans, 2000, p4). Maatschappelijke trends als schaalvergroting zorgen ook voor wijzigingen in ruimtegebruik. Door het fuseren van bijvoorbeeld ziekenhuizen en scholen komen midden in de stad locaties vrij voor andere functies (De Roo, 1999, p68). Een voorbeeld van herstructureringslocaties zijn de vroeg naoorlogse woonwijken in veel grote steden. Van deze locaties verandert de woonfunctie niet tijdens de herinrichting, maar wel het type woningen. Hierbij kan het overigens ook gaan om bedrijventerreinen of kantorenlocaties. Buitelaar et al (2008, p11) maken hierbij de opmerking dat in de praktijk mengvormen van bovenstaande typen transformatielocaties voorkomen. Er is bij de transformatie van een locatie sprake van verdichting, wanneer de dichtheid hoger wordt. Bij de functieveranderingslocaties is dit meestal wel het geval, aangezien deze gebieden vaak zeer extensief gebruikt werden, met veel braakliggende grond en logischerwijs weinig arbeidsintensieve werkgelegenheid of woningen. Door de ontwikkeling van woningen is hier al snel sprake van een intensivering van het ruimtegebruik. Bij herstructureringslocaties is dit veel minder vanzelfsprekend. Woonwijken die een proces van herstructurering ondergaan, hebben meestal al een aanzienlijke dichtheid, doordat de meeste woningen gestapeld zijn in de vorm van flats. Herstructurering houdt vaak in dat verouderde meergezinswoningen gesloopt worden, waarna grondgebonden woningen terugkomen. Dit kan betekenen dat er per saldo minder woningen overblijven. Dan is er geen sprake van verdichting, maar van verdunning.

2.2 Binnenstedelijke locatieontwikkeling en betrokken actoren

In deze paragraaf zal onderzoeksvraag twee beantwoord worden: *Welke actoren zijn betrokken bij het binnenstedelijk ontwikkelingsproces en wat zijn hun kenmerken?* Het ontwikkelingsproces van binnenstedelijke verdichting vindt plaats in de vorm van locatie- of gebiedsontwikkeling. Elk ruimtelijk ontwikkelingsproject is uniek wat betreft de omvang, betrokken partijen, hun doelen en belangen, de locatie en de context, waardoor ook het verloop van elk ontwikkelingsproces uniek is. Wel kan er vanuit de literatuur beschreven worden welke partijen een rol spelen, welke strategieën zij inzetten en hoe het ontwikkelingsproces in grote lijnen verloopt. Volgens Groetelaers (2004, p5) staat het begrip locatieontwikkeling voor het aanbrengen van veranderingen in de ruimtelijke inrichting van een gebied. Gebiedsontwikkeling kan worden gezien als containerbegrip voor grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen, zowel in landelijk als binnen stedelijk gebied (Wolting, 2006, p15). Het verschil met locatieontwikkeling zit in de integratie van verschillende functies, zoals natuur, infrastructuur en wonen. Bij binnenstedelijke locatie- of gebiedsontwikkeling kan een

brede groep partijen betrokken zijn. De belangrijkste partijen zijn de gemeente, projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties. Overige partijen die een rol kunnen spelen in het ontwikkelingsproces zijn regionale overheden, belangengroepen, bewonersgroepen en eindgebruikers. Deze hebben echter meestal geen centrale rol en nemen zelden de regie in handen bij binnenstedelijke locatieontwikkeling (Spaans, 2000, p37). Nozeman en Fokkema (2008, p24) onderscheiden verschillende stadia die doorlopen worden in het locatieontwikkelingsproces. Dit proces begint volgens hen bij de initiatieffase. Het initiatief voor binnenstedelijke locatie ontwikkeling ligt meestal bij de gemeente, projectontwikkelaar of woningbouwcorporatie. Vooral bij omvangrijkere ontwikkelingen is de gemeente vaker initiatiefnemer. In deze fase wordt een idee of concept ontwikkeld voor een locatie en wordt deze op haalbaarheid getoetst. Daarna volgt de planvormingsfase (ook wel ontwikkelingsfase genoemd), waarin randvoorwaarden, ontwerp en exploitatie worden opgesteld. In deze fase moet blijken of het project uitvoerbaar is en worden de cruciale besluiten genomen. Wanneer die besluiten positief uitvallen, start de realisatiefase waarin de feitelijke bouw van het project start. Daarna volgt eventueel nog de exploitatiefase. Deze fasen worden niet altijd lineair en na elkaar doorlopen, maar kunnen ook parallel doorlopen worden (Spaans, 2000, p37; Nozeman en Fokkema, 2008, p25). De partijen die bij binnenstedelijke locatieontwikkeling een centrale rol spelen in het planvormingsproces worden hieronder kort beschreven.

Gemeente

De gemeente kan op verschillende wijzen betrokken zijn bij binnenstedelijke locatieontwikkeling. Ze heeft de verantwoordelijkheid voor de lokale ruimtelijke ordening via het planningstelsel, waarin ze bij besluitvorming maatschappelijke belangen tegen elkaar moet afwegen. Daarvoor stelt de gemeente ruimtelijk beleid op, wat deels een lokale uitwerking is van provinciaal en nationaal ruimtelijk beleid (Buitelaar, 2008 P21, 22; Wolting, 2006, p28). De afweging van lokale belangen heeft een politiek karakter. Bij ruimtelijke besluitvorming zal voor de gemeenteraad en het college van B&W de mate van lokaal draagvlak van belang zijn (Wolting, 2006, p26). Voor de uitvoering van haar ruimtelijk beleid kan de gemeente het initiatief nemen tot locatieontwikkeling, of ze kan betrokken zijn als grondbezitter (Buitelaar, 2008 P21, 22; Wolting, 2006, p28).

De gemeente heeft instrumenten om zowel publiekrechtelijk, als privaatrechtelijk te handelen in het ontwikkelingsproces (Segeren, 2007, p60). Onder publiekrechtelijk handelen, vallen de verschillende planologische instrumenten, zoals het opstellen van bestemmingsplannen en vrijstellingen daarop en het verlenen van bouwvergunningen. In een bestemmingsplan stelt de gemeente publiekrechtelijke beperkingen aan gebruik van de ruimte, waarmee de ontwikkeling in grote lijnen gestuurd kan worden. Ook kan een gemeente haar publieke bevoegdheden inzetten om grond te verwerven. Bijvoorbeeld door het toepassen van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten of door onteigeningsprocedures te starten wanneer een grondeigenaar niet mee wil werken aan verkoop (Buitelaar et al, 2008, p15; Nozeman en Fokkema, 2008, p151, 153). Bij privaatrechtelijk handelen, koopt de gemeente grond van particuliere eigenaren, de zogenaamde minnelijke verwerving. Ook kan een overheid privaatrechtelijke overeenkomsten en contracten sluiten met andere partijen (Buitelaar et al, 2008, p14). Vooral de instrumenten waarmee de gemeente haar grondbeleid vorm geeft zijn van belang. Tot aan het begin van de jaren ’90 was het de gemeente die de benodigde grond voor ruimtelijke ontwikkelingen kocht, deze bouwrijp maakte en doorverkocht aan ontwikkelaars, die deze mochten bebouwen op voorwaarden van de gemeente. Na het uitkomen van de VINEX nota, waarin de toekomstige uitbreidingslocaties werden beschreven, veranderde deze situatie. Mede door gunstige economische omstandigheden namen marktpartijen voor het eerst op grote schaal grondposities in

(Groetelaers, 2004, p31). Het voeren van een actief grondbeleid is sindsdien moeilijker geworden door de concurrentie op de grondmarkt. Bij binnenstedelijke ontwikkelingen zal de gemeente minder actief zijn in het verwerven van de benodigde grond, hier speelt behalve de concurrentie van ontwikkelaars ook de hoge grondprijs een rol, in tegenstelling tot uitbreidingslocaties (Nozeman en Fokkema, 2008, p166). Wanneer een gemeente helemaal geen grondposities heeft op een te ontwikkelen locatie of een passief grondbeleid voert, dan zal ze via randvoorwaarden en het bestemmingsplan de ontwikkeling proberen te sturen. De gemeente loopt dan geen financieel risico, maar zal ook minder winst behalen (Segeren, 2007, p67).

Projectontwikkelaar

Projectontwikkelaars zijn private partijen en participeren in ontwikkelingsprocessen om winst te behalen en bedrijfscontinuïteit te garanderen. Dit kan zowel winst op korte termijn zijn, of het behalen van rendement op lange termijn (Nozeman en Fokkema, 2008, p10). Dit is deels afhankelijk van het type projectontwikkelaar. Sommige ontwikkelaars zijn onderdeel van banken of beleggingsinstellingen, andere zijn onderdeel van bouwbedrijven (Spaans, 2000, p90). Zoals hierboven al gesteld is, zijn marktpartijen sinds het begin van de jaren ’90 vooral op uitbreidingslocaties grondposities gaan innemen. Grondbezit betekent voor projectontwikkelaars het recht op ontwikkeling, hiermee kan een groter deel van de winstmarge verkregen worden (Segeren, 2007, p99). Grondbezit op een ontwikkelingslocatie betekent ook dat gemeenten niet om de ontwikkelaar heen kunnen, wat de onderhandelingspositie versterkt (Segeren, 2007, p99). Volgens Buitelaar et al (2008, p16) nemen private partijen ook vaak het initiatief bij stedelijke transformatieprojecten door grond te verwerven. Door te onderzoeken op welke locaties in de toekomst woningbouw mogelijk gaat worden, kunnen zij op strategische locaties grond in bezit krijgen. Voor uitbreidingslocaties geldt dat de grondprijs dan nog laag is, voor binnenstedelijke gebieden is dit minder van toepassing (Segeren, 2007, p99; Buitelaar et al, 2008, p16).

Woningbouwcorporatie

Volgens Segeren (2007, p93) en Wolting (2006, p33) zijn woningbouwcorporaties organisaties met uiteenlopende doelen. Enerzijds hebben ze als doel het huisvesten van mensen met een laag inkomen door het aanbieden van voldoende betaalbare woningen, anderzijds handelen corporaties sinds de liberalisering in de jaren '90 steeds meer als projectontwikkelaars. Corporaties treden van oudsher op als woningbeheerder, waardoor zij een grote betrokkenheid ervaren bij de buurt waar woningen in bezit zijn en dus ook belang hebben bij de leefbaarheid van die buurt. Het afgelopen decennium zijn corporaties begonnen met de grootschalige herstructurering van hun woningvoorraad en starten ze bouwprojecten in hun werkgebied (Buitelaar et al, 2008, p21). Hierbij ligt de nadruk niet meer alleen op sociale huurwoningen, maar ook op koopwoningen, waarmee ze feitelijk in dezelfde markt opereren als projectontwikkelaars (Segeren, 2007, p93). Wanneer corporaties optreden in een locatieontwikkelingsproces, hebben zij echter andere belangen dan commerciële ontwikkelaars. Bij ontwikkelaars is rendabiliteit op korte en middellange termijn belangrijk, corporaties ontwikkelen om te voldoen aan de maatschappelijke behoefte aan woningen en een leefbare woonomgeving. Hierbij is wel van belang dat corporaties onrendabele projecten moeten compenseren met rendabele, om de financiële positie in balans te houden (Segeren, 2007, p93). Door verruiming van de wetgeving rondom corporaties, zijn deze nu ook in staat grond te kopen op locaties waarvan ze vermoeden dat er woningbouw mogelijk gaat worden. Het grote financiële vermogen van corporaties is hierbij een groot voordeel (Segeren, 2007, p96). Bij projectontwikkeling hebben de corporaties het voordeel dat ze van oudsher nauwe

banden met de gemeente onderhouden en lokaal goed bekend zijn. Hierdoor zijn corporaties goed op de hoogte van het gemeentelijk beleid en kansen in de markt (Wolting, 2006, p33; Segeren, 2007, p96).

Overige actoren en hindermacht

De centrale actoren dienen in het planvormingsproces rekening te houden met de belangen en doelen van een reeks andere partijen, zij worden in dit onderzoek beschreven als de 'overige actoren'. Deze partijen hebben geen centrale, sturende rol in het planvormingsproces en zijn zijdelings of als hindermacht betrokken. Een korte beschrijving van de overige actoren is aan de orde, aangezien deze partijen het planvormingsproces kunnen beïnvloeden. De provincie kan als actor betrokken zijn doordat zij planologische goedkeuring dient te geven aan plannen. Het Rijk kan direct betrokken zijn door toewijzing van subsidies en indirect betrokken door het opstellen van wetgeving en ruimtelijk beleid.

Andere betrokken type actoren zijn belangengroepen en bewonersgroepen. Er kan een verscheidenheid aan belangengroepen actief zijn bij locatieontwikkeling, belangrijk is dat zij opkomen voor een specifiek belang, bijvoorbeeld natuurbelangen of leefbaarheid, en succesvoller zijn naarmate de achterban groter is (Wolting, 2006, p39). Bewonersgroepen zijn meer algemeen belanghebbenden: bij huurders en woningbezitters in de omgeving van de locatieontwikkeling draait het om woongenot en de waardeontwikkeling van hun eigendom (Wolting, 2006, p39). Beide groepen kunnen een factor van belang zijn bij locatieontwikkeling, doordat zij via juridische of politieke weg projecten kunnen vertragen of tegenhouden. Hindermacht kan ook bestaan uit grondeigenaren of huurders in het te ontwikkelen gebied.

Samenwerking en sturing

Het ruimtelijk ontwikkelingsproces is altijd in bepaalde mate een vorm van samenwerking tussen publieke en private actoren. Er bestaat een breed spectrum van samenwerkingsvormen tussen gemeente en private partijen. Wanneer een gemeente een initiatief tot ontwikkeling neemt, heeft deze in de uitvoeringsfase altijd private partijen nodig, een geheel publieke ontwikkeling bestaat om die reden niet. Ook een geheel private ruimtelijke ontwikkeling zal niet voorkomen, de gemeente is door bestemmingsplan- en vergunningsprocedures altijd betrokken bij de ontwikkeling. Wanneer de gemeente de wens heeft een bepaald gebied te ontwikkelen en marktpartijen hebben veel grond in bezit, zal de gemeente niet een samenwerkingsverband met die marktpartijen aangaan. Dit heeft dan vaak de vorm van een publiekprivate samenwerkingsconstructie. Dit houdt in dat partijen samen een project realiseren met een duidelijke risico- en kostenverdeling, terwijl zij wel de eigen identiteit en verantwoordelijkheid behouden (Wolting, 2006, p14). Volgens Groetelaers (2004, p34) is hierbij ook van belang dat deze partijen hierover een contractuele overeenkomst afsluiten of een rechtspersoon oprichten. Wanneer meerdere functies binnen een project gemengd worden en dus meerdere overheidsdepartementen en private partijen betrokken zijn, is er vaker sprake van een PPS samenwerkingsverband (Spaans, 2000, p38; Nozeman en Fokkema, 2008, p48). Er kunnen drie vormen worden onderscheiden: Bij het bouwclaimmodel wordt de grond die de marktpartijen in bezit hebben voor een vaste prijs per m² aan de gemeente overgedragen, waarna ze een aantal bouwrijpe kavels toebedeeld krijgen. Bij het joint venturemodel voeren de gemeente en marktpartijen gezamenlijk een grondexploitatie en bij het concessiemodel wordt de locatieontwikkeling geheel uitbesteed aan marktpartijen (Wolting, 2006, p128). De veranderde situatie op de grondmarkt en de groter wordende invloed van ontwikkelaars en corporaties bij locatieontwikkeling hebben gevolgen voor de positie van gemeenten en de mate van sturing die ze kunnen uitoefenen in het ontwikkelingsproces.

2.3 Spanningsvelden tussen verdichting en verdunning

Deze paragraaf behandelt onderzoeksvraag drie: *Door welke problematiek wordt binnenstedelijke verdichting gekenmerkt en welke spanningsvelden zijn daaruit af te leiden?* Zoals in de inleiding al kort is aangegeven kent het binnenstedelijk locatieontwikkelingsproces een hoge mate van complexiteit. De verschillende problemen in dat ontwikkelingsproces worden in dit onderzoek opgevat als spanningsvelden tussen verdichting en verdunning. Hierbij wordt verdichting opgevat als binnenstedelijke locatieontwikkeling en verdunning als buitenstedelijke greenfieldontwikkelingen. Tussen deze twee vormen van locatieontwikkeling bestaat een spanningsveld, doordat er vanuit marktpartijen een neiging bestaat tot verdunning, ofwel projecten realiseren op greenfieldlocaties. Dat ontwikkelingsproces kent een relatief lage mate van complexiteit. Aan de andere kant bestaat er vanuit het ruimtelijk overheidsbeleid het afgelopen decennium een neiging tot verdichting, dus binnenstedelijke locatieontwikkeling. Dit beleid wordt ondersteund door het aantal uitbreidingslocaties rondom de grote steden te beperken, waardoor projectontwikkeling maar in klein aantal greenfieldlocaties mogelijk is. De motivatie voor dit restrictieve beleid staat beschreven in de aanleiding van dit onderzoek. Achtereenvolgens worden de spanningsvelden met betrekking tot milieuwetgeving, grondeigendomsverhoudingen en de grondexploitatie besproken.

<u>Spanningsveld 1: milieuwetgeving en functiemenging</u>

Het spanningsveld tussen verdichting en verdunning komt naar voren wanneer wordt gekeken naar de invloed van milieuwetgeving en functiemenging bij binnenstedelijke verdichting (Priemus et al, 2000, p61; De Roo, 1999, p69; De Roo en Miller, 2000, p 2). Sectorale wetgeving is gericht op het scheiden van functies die elkaar niet of minder verdragen. Bijvoorbeeld door middel van contouren rondom bepaalde milieubelastende functies (Teisman, 2001, p6, 14). Dit kan inhouden dat er bufferruimte tussen functies is gepland, waar door de milieuzonering geen of alleen tegen hoge kosten verdichting in de vorm van woningen kan plaatsvinden (De Roo, 1999, p70; Korthals Altes en Tambach, 2008, p219). Volgens De Roo (1999) heeft het compacte stadbeleid, wat ten grondslag ligt aan de verdichtingsopgave, positieve gevolgen voor mobiliteit en ruimtegebruik op hogere (regionale) schaalniveaus, maar kan het negatieve milieu- en leefbaarheidseffecten hebben op het lokale schaalniveau. Dit wordt in de literatuur de 'paradox van de compacte stad' genoemd (De Roo, 1999, p69; De Roo en Miller, 2000, p2). De Roo (1999, p72) noemt verschillende typen locaties waar deze paradox naar voren komt.

Wanneer een gemeente woningen wil toestaan op of nabij bedrijventerreinen, zal zij de wettelijke normen voor geluidshinder, emissies en externe veiligheid in acht moeten nemen. Deze normen kunnen een knelpunt vormen wanneer sprake is van een sterke mate van functiemenging op een locatie. Er kunnen dan conflicten ontstaan tussen de bestaande bedrijven en de nieuwe functies (De Roo, 1999, p74). Voorbeelden van verouderde industrieterreinen waar getracht wordt functiemenging te realiseren zijn de Plaspoelpolder in Rijswijk en de Houthavens in Amsterdam (Korthals Altes en Tambach, 2008, p222). In de Plaspoelpolder belemmert een cementfabriek de realisatie van nieuwe woningen in de directe omgeving. In de Houthavens bemoeilijken nabijgelegen havenactiviteiten de ontwikkeling van woningen door overschrijding van de milieunormen. Een oplossing voor deze knelpunten is de verplaatsing van de milieubelastende functies. Een probleem dat hierbij vaak optreedt, is het vinden van een geschikte nieuwe locatie voor die functies. Er zijn maar weinig locaties geschikt en verplaatsing kan weerstand ondervinden van andere overheden en belangengroepen. Ook wanneer milieubelastende bedrijven medewerking weigeren kan dit veel vertraging in het ontwikkelingsproces veroorzaken (Korthals Altes en Tambach, 2008, p220; De Roo, 1999, p75).

De 'paradox van de compacte stad' is ook zichtbaar bij de toename in (vooral auto-) verkeer wanneer woningen worden ontwikkeld binnen bestaand stedelijk gebied. Op die locatie ontstaat door de verhoging van de verkeersintensiteit een hogere milieudruk met gevolgen voor de luchtkwaliteit en geluidsproductie. Wanneer daarbij sprake is van functiemenging in de vorm van commerciële functies of kantoren, betekent dit een verdere verhoging van de verkeersdruk. Wanneer de normen voor luchtkwaliteit en geluid overschreden worden, ontstaat een probleem voor de initiatiefnemer (De Roo, 1999, p78). De toename van het verkeer door binnenstedelijke verdichting vergroot ook de parkeerdruk. Bij de ontwikkeling van een locatie zal voor elke functie voldoende parkeerruimte gecreëerd moeten worden. Een andere categorie verdichtingslocaties waarbij bovenstaande conflicten voorkomen zijn spoorzones en stationsgebieden. Door het uitplaatsen van rangeeractiviteiten zijn er de afgelopen decennia veel emplacementen nabij grote stations vrijgekomen. Op deze locaties belemmeren geluidswetgeving en externe veiligheidsnormen ruimtelijke ontwikkelingen. Spoorlawaai is een bron van hinder en veel emplacementen liggen aan doorgaande spoorverbindingen. Door de toename van het aantal huishoudens bij verdichting wordt ook het risico op slachtoffers bij rampen groter, wat gevolgen heeft voor de veiligheidsnormen. Dit speelt ook een rol bij locaties rond snelwegen en binnenvaartroutes (De Roo, 1999, p77). Op basis van deze beperkingen en wetgeving kunnen bewoners of belangengroepen juridische procedures aanspannen wanneer zij verslechtering van de leefbaarheid verwachten. Deze complexiteit speelt op greenfieldlocaties veel minder, waardoor ontwikkelaars daar minder risico lopen op vertragingen of onvoorziene kosten.

<u>Spanningsveld 2: complexe grondeigendomsverhoudingen</u>
Verschillende studies naar binnenstedelijke verdichting noemen de complexe grondeigendomsverhoudingen op binnenstedelijke ontwikkelingslocaties als belangrijk knelpunt bij de realisatie van binnenstedelijke verdichting. Bij ontwikkelingslocaties buiten het stedelijk gebied is grond vaak in het bezit van één of enkele eigenaren, meestal agrariërs. De verwerving van grond door ontwikkelaars of gemeente kan dan relatief eenvoudig verlopen. Binnenstedelijke locaties overstijgen meestal de grenzen van één perceel, waardoor andere percelen moeten worden verworven. Door dit versnipperd grondbezit kost de verwerving voor ontwikkelaars veel tijd, geld en energie (Buitelaar et al, 2008, p15). Buitelaar et al (2008) onderzochten bij verschillende transformatieprojecten op welke wijze grondeigendom het project beïnvloedde. Bij één van de projecten, het Wallisblok in Rotterdam, hadden de ontwikkelaars te maken met wel 96 verschillende grondeigenaren op een relatief klein stuk grond. In een ideale situatie werken de oorspronkelijke eigenaren van de grond zelf mee aan de realisatie van het gewenste project. Volgens Adams et al (2001, p455) zal een grondeigenaar echter lang niet altijd zelf het project willen realiseren, ook niet als dit in economische zin de beste keuze is. Ze willen geen risico's lopen of accepteren de huidige opbrengsten van de grond en vastgoed. Ook zijn er verschillende eigendomsbeperkingen, die de verwerving van grond bemoeilijken. Zo kan er onzekerheid bestaan over wie de eigenaar van een stuk grond is en kan een enkel stuk grond meerdere eigenaren of huurders hebben, wat juridische beperkingen kan opleveren. Ook willen grondeigenaren niet altijd hun grond tegen marktconforme prijzen verkopen (Louw, 2006, p71; Buitelaar et al, 2008, p17).
Adams et al (2001, p454) zien dat vooral de eigenschappen van grond als handelswaar belemmerend kunnen werken wanneer grond verworven moet worden. Een stuk grond op een bepaalde locatie is in wezen uniek, want het is onverplaatsbaar. Dit betekent dat de eigenaren van die grond een monopoliepositie bezitten ten overstaan van potentiële kopers. Grondeigenaren kunnen disproportioneel hoge prijzen vragen voor hun grond, in de wetenschap dat een ontwikkelaar zonder grond

nooit een project kan realiseren (Louw, 2006, p70). Een andere belemmering bij grondeigendom, het zelfrealisatierecht, zit ingesloten in het Nederlands eigendomsrecht. Dit recht betekent dat een grondeigenaar zelf de gewenste bestemming mag realiseren als deze daar een beroep op doet. Op deze manier kan een grondeigenaar het ontwikkelingsproces beïnvloeden, doordat de gemeente of ontwikkelaar er dan minder greep op heeft. Ook kan dit recht gebruikt worden door grondeigenaren om het ontwikkelingsproces te frustreren en vertragen (VROM Raad, 2009, p21). Voor ontwikkelaars betekent deze complexiteit dat zij meer risico lopen op vertraging en hoge kosten bij binnenstedelijke locatieontwikkeling dan bij uitbreidingslocaties (Louw, 2006, p70; Buitelaar et al, 2008, p16).

Spanningsveld 3: negatieve grondexploitatie

Tussen de ontwikkeling van uitbreidingslocaties en binnenstedelijke verdichtingslocaties zit nog een groot verschil, wat gerelateerd is aan de bovengenoemde grondverwerving. De opbrengsten en kosten van een project of gebiedsontwikkeling worden tegen elkaar afgezet in de grondexploitatie. Bij een negatief of neutraal saldo zal het voor commerciële ontwikkelaars geen zin hebben om te participeren. Bij binnenstedelijke locatieontwikkeling is een positief saldo moeilijker te behalen dan bij locaties buiten de stad. Wanneer ontwikkelaars of gemeenten grond gaan verwerven voor ruimtelijke ontwikkelingen, wordt eerst de grondwaarde bepaald. Deze waarde is grotendeels afhankelijk van de bestemming die in het bestemmingsplan aan die grond gegeven is en van de locatie van de grond. Voor uitbreidingslocaties geldt dat de oorspronkelijke bestemming van de grond meestal agrarisch is. Grond met deze bestemming heeft een lage waarde en kan voor een relatief lage prijs gekocht worden. Wanneer de bestemming van deze grond wordt gewijzigd in bijvoorbeeld 'wonen' of 'kantoren', stijgt de waarde van deze grond aanzienlijk. Deze waardestijging komt bij de ontwikkeling van de grond ten goede aan de ontwikkelaar (Buitelaar et al, 2008, p77).

Bij binnenstedelijke ontwikkelingslocaties heeft de grond bij verwerving al een stedelijke bestemming, bijvoorbeeld 'bedrijf' en dus hoge grondwaarde. Wanneer deze bestemming wordt gewijzigd in 'wonen', betekent dit dat de waarde van de grond relatief weinig stijgt, terwijl de vraagprijs voor de grond vaak hoog is (Buitelaar et al, 2008, p77). Bij verdichtingsprojecten krijgen ontwikkelende partijen verder te maken met hoge kosten voor bodemsanering, sloop, verplaatsing of uitkoop van bestaande bedrijven (De Roo, 1999, p76; De Roo en Miller, 2000, p99).

De hoge kosten van grondverwerving, de relatief kleine waardestijging en eventuele kosten voor sanering hebben grote gevolgen voor de grondexploitatie van binnenstedelijke verdichtingsprojecten. Deze kosten kunnen niet altijd gedekt worden door de opbrengsten van de locatieontwikkeling. Gemeenten en ontwikkelaars maken gebruik van verschillende middelen om een negatieve grondexploitatie sluitend te krijgen: tussenplanse verevening houdt in dat een gemeente of ontwikkelaar de winst bij het ene project gebruikt om een onrendabel project te bekostigen. Rijkssubsidies, zoals het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, zijn een andere bron van aanvullende financiering. Verevening of subsidies zijn echter niet altijd beschikbaar of afdoende. Gemeenten of corporaties kunnen ook simpelweg accepteren dat een project geen sluitende exploitatie heeft en het verschil betalen van financiële reserves. Een veelvoorkomend middel om de exploitatie van een project rendabel te maken is het aanpassen van het ontwerp. Buitelaar et al (2008, p110) noemen verschillende middelen die hiervoor ingezet worden: het woningprogramma aanpassen; in hogere dichtheden bouwen; of het versoberen van de woningen en woonomgeving. In de studie van Buitelaar et al (2008, p11) nam in een aantal onderzochte transformatieprojecten het aandeel appartementen toe na aanpassing van het programma. In tegenstelling tot grondgebonden woningen zijn appartementen relatief

eenvoudig in hoge dichtheden op een binnenstedelijke locatie te realiseren, doordat deze gestapeld worden. Om een sluitende grondexploitatie te krijgen kiezen ontwikkelaars dus snel voor appartementen, een groter aantal woningen betekent immers meer inkomsten. Ook zijn de Rijkssubsidies voor woningbouw gekoppeld aan kwantitatieve woningbouwdoelstellingen, waarbij voor gemeenten het aantal woningen dus van belang is. De vraag naar appartementen houdt is over het algemeen echter lager dan het aanbod ervan. Het grootste deel van de woningzoekenden wenst namelijk een grondgebonden eengezinswoning (Asselt en Gradus, 2009, p71). Asselt en Gradus (2009, p71) zien dat in 2008 het aantal te koop staande appartementen dertien keer zo hoog is als het aantal transacties. Een slechte afstemming met de woningmarkt kan dus vertragingen opleveren. Zodra er relatief veel appartementen op de markt komen of zodra de kwaliteit van de woning teveel afneemt, sluit het aanbod in kwalitatieve zin niet meer aan op de vraag (Buitelaar et al, 2008, p112).

2.4 Conclusie

Teisman (2001, P5), Priemus et al (2000, P4) en Buitelaar et al (2008, p11,12) beschrijven de relevante kenmerken van het ontwikkelingsproces van binnenstedelijke verdichting. Deze kenmerken zijn van groot belang voor het operationaliseren en uitvoeren van het empirisch onderzoek. Allereerst wordt de term *binnenstedelijke verdichting* zelf besproken, zodat het onderzoek een concrete afbakening krijgt. Binnen die afbakening worden vervolgens twee typen locaties onderscheiden; functieveranderings- en herstructureringslocaties, waar vooral bij de functieveranderingslocaties meestal sprake is van intensieve verdichting. Daarmee lijkt dat type locaties voor dit onderzoek het meest bruikbaar. Dit onderzoek focust nadrukkelijk op percepties van actoren. Daarom zijn de drie centrale actoren betrokken bij binnenstedelijke locatieontwikkeling, hun kenmerken en de samenwerkingsvormen waarin zij interacteren uitgebreid besproken. Deze actoren (met hun percepties) zijn feitelijk de 'onderzoeksobjecten' en nemen een centrale plek in binnen dit onderzoek. De beschrijving van deze actoren zal in hoofdstuk vier terugkomen, waar aan de hand van de kenmerken verwachtingen opgesteld worden ten aanzien van de percepties die de centrale ontwikkelen. Uit de literatuur (ondermeer Buitelaar et al, p16 en Groetelaers, 2004, p31) blijkt verder dat het proces van locatieontwikkeling complexer is geworden in de afgelopen decennia. De rolverdeling tussen gemeenten, corporaties en ontwikkelaars is veranderd, wat zich ondermeer uit in groeiende wederzijdse afhankelijkheden tussen deze actoren. Door het restrictieve ruimtelijke beleid worden ontwikkelende partijen gedwongen zich meer op *binnenstedelijke* locatieontwikkeling te richten. Zij zullen binnen nieuwe samenwerkingsvormen overeenstemming moeten bereiken over de specifieke beleidsproblemen die ontstaan bij binnenstedelijke verdichting. In het laatste deel van dit hoofdstuk is een reeks auteurs besproken die ingaan op de verschillende knelpunten bij verdichting (onder andere Buitelaar et al, 2008; Adams et al, 2001; De Roo, 1999; Korthals Altes en Tambach, 2008). Deze knelpunten worden beschreven als spanningsvelden tussen verdichting en verdunning, waarmee wordt aangegeven dat binnenstedelijke verdichtingsprojecten een specifieke reeks beleidsproblemen kennen. De uitgebreide beschrijving van deze spanningsvelden biedt niet alleen inzicht in de complexiteit van het ontwikkelingsproces, maar zal ook ingezet worden bij het herkennen en selecteren van relevante cases voor het empirisch onderzoek. Het zijn deze beleidsproblemen waarvan centrale actoren percepties ontwikkelen binnen het ontwikkelingsproces. In het volgende hoofdstuk zal het binnenstedelijk locatieontwikkelingsproces binnen het kader van de beleidsnetwerkbenadering geplaatst worden. Die benadering wordt gehanteerd als analytisch perspectief op ontwikkelingsproces, om de rol en invloed van de percepties van de centrale actoren inzichtelijk te maken.

3. Theoretisch kader: beleidsnetwerkbenadering

Uit bovenstaand hoofdstuk volgt dat binnenstedelijke locatieontwikkeling gekenmerkt wordt door complexe samenwerking, waarbij hiërarchische sturingsmogelijkheden ontbreken. Dit hangt samen met de opkomst van de netwerkmaatschappij in de afgelopen decennia. Deze context wordt in paragraaf 3.1 besproken. Daarin wordt duidelijk waarom de beleidsnetwerkbenadering als omvattend theoretisch kader is gekozen. Paragraaf 3.2 bespreekt de kenmerken van deze benadering en de relevantie ervan voor het onderzoek. De paragraaf eindigt met het bespreken van theorie over de invloed van percepties in complexe beleidsnetwerken. De derde paragraaf gaat in op de perceptiemanagementmethoden die ingezet kunnen worden als oplossingsrichting, wanneer uiteenlopende percepties van actoren beleidvormingsprocessen negatief beïnvloeden. Deze paragraaf heeft een aparte positie in dit hoofdstuk; in tegenstelling tot de overige behandelde theorie zal de theorie over perceptiemanagement niet worden gebruikt bij de empirische analyse, maar alleen terugkomen in de conclusie van dit onderzoek. Daarbij worden deze methoden als oplossingsrichting verbonden worden aan de cases. Dit hoofdstuk sluit af met een korte conclusie, waarin de verbinding met het volgende hoofdstuk wordt gelegd.

3.1 Analyse van complexe beleidsvorming

In deze paragraaf wordt onderzoeksvraag vier beantwoord: *Hoe kan de bestuurlijke context waarin binnenstedelijke verdichting plaatsvindt gekarakteriseerd worden en welk theoretisch kader is op basis daarvan het meest geschikt als analytisch perspectief?*

<u>De netwerksamenleving en overheidssturing</u>

Tot ver in de twintigste eeuw was de relatie tussen de overheid en de maatschappij voornamelijk te beschouwen als verticaal, waarbij de overheid als bovengeschikt en de maatschappij als ondergeschikt te beschouwen was. De maatschappij werd beschouwd als een statisch gegeven, dat op rationele en hiërarchische wijze te sturen was door overheden. De maakbaarheid van maatschappij kwam planologisch tot uiting in de zogenaamde blauwdrukplanning. Hierbij werden maatschappelijke problemen op technisch-rationele wijze aangepakt, door middel van wetenschappelijk onderzoek en ontwerp. Dit planningsdenken had zijn hoogtijdagen tussen 1945 en 1975 (Bovens et al, 2001, p38, p259; De Roo, 1999, p91). Door verschillende trends is dit beeld nu niet meer relevant. Er is een grotere variëteit aan samenlevingsvormen ontstaan door individualisering, ontzuiling en immigratie. Door de open economie, globalisatie en de opkomst van nieuwe informatie- en communicatietechnologie komen nieuwe bronnen beschikbaar, maar ontstaan ook nieuwe onzekerheden en risico's (Klijn en Koppenjan, 2004, p7; Bovens et al, 2001, p118). Door de stijging van het onderwijsniveau en de welvaart neemt de mondigheid van burgers toe. Gelijktijdig vindt er een uitbreiding plaats van inspraakmogelijkheden en rechtsbeschermingsconstructies voor burgers en maatschappelijke actoren (Teisman, 2001, p33; Bovens et al, 2001, p269). Een groter pluralisme in waarden, belangen en doelen betekent dat er minder overeenkomst bestaat over het 'algemeen belang'.

Door deze ontwikkelingen is de speelruimte van de overheid afgenomen, tegelijkertijd worden de verwachtingen vanuit maatschappij hoger (Bovens et al, 2001, p274; Klijn en Koppenjan, 2004, p6). Door bovenstaande trends is de omgeving waarin beleid wordt gevormd veranderd. Deze bestaat steeds minder uit traditionele koepel- en adviesorganisaties en steeds meer uit wisselende commerciële adviesbureaus en belangengroepen. Ook de overheid zelf is gefragmenteerd en vertegenwoordigt verschillende belangen (Teisman, 2001, p30). Besluitvorming over beleid kan steeds minder gekarakteriseerd worden door hiërarchische relaties tussen overheid en

maatschappelijke en private actoren, in plaats daarvan ontstaan horizontale relaties (De Roo, 1999, p125). Dat betekent dat de wederzijdse afhankelijkheden tussen partijen groter worden. Een sturende partij kan een beleidsprobleem niet meer alleen oplossen, maar is afhankelijk van medewerking van andere partijen. Fragmentatie en waardenpluralisme in de samenleving zorgen ervoor dat beleidsproblemen complexer worden en betrokken actoren minder geneigd zijn tot consensus over problemen en oplossingen. Daarmee verschuiven ook de traditionele sturingsmogelijkheden gebaseerd op juridische en financiële instrumenten, naar instrumenten gericht op onderhandeling en samenwerking (Klijn en Koppenjan, 2004, p7; Bovens et al, 2001, p273). Deze maatschappelijke trends zijn van belang bij het kiezen van een theoretisch perspectief. Dit perspectief zal worden gebruikt om het proces van binnenstedelijke verdichting te analyseren. Uit hoofdstuk twee is al gebleken dat deze ontwikkelingsprocessen gekenmerkt worden door partijen met verschillende belangen die moeten samenwerken bij de oplossing van de specifieke problemen van binnenstedelijke locatieontwikkeling. Wanneer dat in de bredere bestuurlijke context wordt geplaatst die in deze paragraaf is geschetst, lijkt een analysekader gebaseerd op hiërarchische sturingsrelaties en rationele besluitvorming minder geschikt. Het theoretisch kader van de beleidsnetwerkbenadering is wel geschikt om de praktijk van de complexe ontwikkelingsprocessen bij binnenstedelijke verdichting te analyseren. De volgende paragraaf zal ingaan op het ontstaan van de beleidsnetwerkbenadering en deze afzetten tegen andere perspectieven.

Van rationele actoren naar beleidsnetwerken

Aan de beleidsnetwerkbenadering is gedurende afgelopen decennia bijgedragen door wetenschappers van verschillende stromingen, maar de basis lag in de beleidswetenschappen en bestuurskunde (Klijn, 1996, p 23). Binnen deze wetenschapsgebieden is er vanaf de jaren ’60 een verschuiving van traditionele beleidvormingsmodellen naar modellen gebaseerd op netwerken. De oorspronkelijke theorieën over beleidvorming hebben het rationele actormodel als basis. Dit model is afkomstig uit de economische wetenschappen en richt zich op individuele actoren die bij elk besluit rationeel zouden handelen. In dit model speelt beleidvorming zich af in opeenvolgende fasen, waarbij vanuit de analyse van een probleem alternatieven worden afgewogen en een besluit wordt genomen (Klijn, 1996, p24). Het model geniet aantrekkingskracht doordat het beleidsmakers centrale sturingsmogelijkheden biedt voor het behalen van hun doelen. In het rationele actormodel levert wetenschappelijk onderzoek volledige en objectieve informatie over het probleem en beleidsomgeving (Klijn, 1996, p24; Klijn en Teisman, 1992, p2). In veel literatuur over beleidsvorming wordt de kritiek van beleidswetenschappers Lindblom en Simon genoemd als tekortkoming van het rationele actormodel. Volgens hen is het voor actoren onmogelijk alle informatie te verkrijgen of te verwerken en zij stellen de strategische actorbenadering voor (Klijn en Teisman, 1992, p2; Klijn, 1996, p25). In het strategische actormodel hebben actoren te maken met ‘bounded rationality’, zij handelen beperkt rationeel en streven naar bevredigende oplossingen (Klijn, 1996, p25).

De rationele actor- en strategische actorbenaderingen nemen één centrale actor als uitgangspunt bij beleidsvorming. De procesbenadering die in de jaren ’70 wordt ontwikkeld breekt hiermee en neemt als uitgangspunt dat binnen een beleidsproces verschillende actoren met eigen belangen en doelen interacteren. Een bekend voorbeeld van deze benadering is het ‘garbagecan’ model van Cohen, March en Olsen, waarin beleidsvorming wordt gezien als het koppelen van vier onafhankelijke stromen: problemen, oplossingen, keuzemomenten en participanten. Binnen deze benadering ligt de nadruk al meer op de strategische interacties tussen verschillende actoren met specifieke doelen en belangen. Strategisch gedrag zorgt voor een hoge mate van

onvoorspelbaarheid en complexiteit van het beleidsvormingsproces (Klijn, 1996, p25). Binnen de beleidswetenschappen verschuift de visie op besluit- en beleidsvorming van voorspelbare gecentraliseerde besluitvorming naar dynamische besluitvorming waarbij de nadruk ligt op interacties tussen verschillende actoren. De netwerkbenadering bouwt hierop voort en stelt dat beleid tot stand komt in een interorganisationeel netwerk van publieke, semipublieke en private actoren. De ontwikkeling van de beleidsnetwerkbenadering is ook beïnvloed door inzichten uit de interorganisatiewetenschappen en politicologie, waarbij vooral het idee van wederzijdse afhankelijkheden van belang is (Klijn, 1996, p27).
Van het begrip beleidsnetwerk bestaan verschillende definities en omschrijvingen. Volgens Klijn en Koppenjan (2004, p12) zijn beleidsnetwerken *min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich vormen uit rond beleidsproblemen en welke gevormd, onderhouden en gewijzigd worden door middel van een reeks van spelen.* Klijn (1996) geeft de volgende definitie: *Vanuit een beleidsnetwerkperspectief zijn beleidsprocessen complexe interactieprocessen die bestaan uit samenhangende strategieën van verschillende actoren die gericht zijn op het bereiken van een doel en uitwisseling van bronnen.* Van deze definities kunnen verschillende kenmerken van netwerken worden afgeleid. Belangrijk voor dit onderzoek zijn de wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren, de complexiteit van het beleidsproces en de strategieën van verschillende actoren. In de volgende paragraaf worden bovenstaande definities van beleidsnetwerken uiteen gelegd en worden de kenmerken beschreven. Duidelijk is dat het perspectief van beleidsnetwerken mogelijkheden biedt voor een analyse van binnenstedelijke locatieontwikkelingsprocessen. Die kunnen worden opgevat als een complex samenspel tussen verschillende publieke, private en maatschappelijke actoren met eigen belangen en doelen.

3.2 Beleidsnetwerken en percepties

De beantwoording van deelvraag vijf zal plaatsvinden in deze paragraaf: *Hoe zijn percepties binnen de beleidsnetwerkbenadering gepositioneerd en op welke wijze kunnen deze van invloed zijn op complexe beleidsvormingsprocessen?* Voor de analyse van beleidsnetwerken zijn verschillende invalshoeken ontwikkeld die ingaan op specifieke kenmerken van beleidsnetwerken. De Bruijn et al (1992, p3) noemen o.a. een analyse van de verdeling van hulpbronnen tussen actoren bij een beleidsprobleem. (De Bruijn en ten Heuvelhof, 2007) analyseren netwerken aan de hand van de kenmerken pluriformiteit, interdependentie en geslotenheid. Klijn en Koppenjan (2004) nemen de mate van complexiteit en inhoudelijke en strategische onzekerheden binnen een netwerk worden als invalshoeken. Doordat dit onderzoek het werk van Klijn en Koppenjan (2004) als uitgangspunt neemt, zal bij het bespreken van de beleidsnetwerkbenadering de nadruk liggen op deze auteurs.

3.2.1 Kenmerken van beleidsnetwerken

Volgens (Klijn, 1996, p40) zijn er drie belangrijke kenmerken nodig om van het bestaan van een beleidsnetwerk te kunnen spreken. Allereerst dient er sprake te zijn van *wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren*. Voor de oplossing van een bepaald beleidsprobleem zijn hulpbronnen nodig die niet in het bezit zijn van één actor, maar die zijn verdeeld onder verschillende actoren. Actoren moeten dus samenwerken, ofwel bronnen uitwisselen, voor de oplossing van een beleidsprobleem (Klijn en Koppenjan, 2004, p46). Onder hulpbronnen worden middelen als autoriteit, geld, organisatie, legitimiteit, kennis en eigendom verstaan (Klijn en Koppenjan, 2004, p47). De mate van afhankelijkheid wordt mede bepaald door het gekozen ambitieniveau, ambitieuzere doelen leiden tot grote afhankelijkheid van andere actoren. Belangrijker is dat de mate van afhankelijkheid wordt bepaald door de

perceptie van het belang en de vervangbaarheid van een bron (Klijn, 1996, p40). Wanneer een actor een groot belang hecht aan een bepaalde bron en de vervangbaarheid van die bron als laag wordt beschouwd, zal de mate van gepercipieerde afhankelijkheid van die bron groot zijn (Klijn en Koppenjan, 2004, p47). Afhankelijkheden kunnen asymmetrisch van aard zijn, wanneer de ene actor meer afhankelijk is van de andere actor dan vice versa. Dit kan scheve machtsverhoudingen tot gevolg hebben (Klijn en Koppenjan, 2004, p47).
Er wordt van beleidsnetwerken gesproken wanneer verschillende autonome actoren, elk met hun eigen doelen en belangen, *interactiereeksen onderhouden rondom specifieke beleidsproblemen.* Doordat doelen en belangen van actoren overeen komen of juist tegenstrijdig zijn, ontstaan complexe interactiepatronen waarbij actoren door middel van strategisch gedrag hun doelen trachten te bereiken (Klijn, 1996, p41; Klijn en Teisman, 1992, p3). Meestal bestaat er grote variatie tussen betrokken actoren wat betreft belangen en doelen. Het derde criterium voor het bestaan van een beleidsnetwerk is dat de afhankelijkheidsrelaties tussen actoren van *duurzame blijvende aard* zijn (Klijn, 1996, p40). Regels en andere structuurbepalende middelen zorgen voor reproductie van het netwerk. Interacties tussen actoren in voorgaande beleidvormingsronden hebben de institutionele context voor het beleidsnetwerk opgesteld (Klijn en Teisman, 1992, p3; Klijn, 1996, p41).

Actoren en strategisch gedrag

Binnen de beleidsnetwerkbenadering worden beleidsprocessen dus gezien als complexe interactiereeksen die bestaan uit strategieën van verschillende actoren, elk gericht op uitwisseling van bronnen om hun eigen specifieke doelen te bereiken (Klijn, 1996, p40). Deze strategieën worden ontwikkeld om andere actoren, probleemformuleringen, oplossingen of het proces van beleidsontwikkeling te beïnvloeden (Klijn en Koppenjan, 2004, p48). Klijn en Koppenjan (2004, p49) onderscheiden verschillende typen strategieën die actoren inzetten:
1. 'Go alone' strategie: hierbij heeft een actor zelf een oplossing voor een probleem geformuleerd en zal deze proberen te implementeren zonder rekening te houden met de andere actoren in het netwerk. Dit kan resulteren in blokkades in het proces.
2. Conflictstrategie: een conflictstrategie is van toepassing wanneer een actor tracht oplossingen geformuleerd door andere actoren te blokkeren.
3. Ontwijkstrategie: wanneer actoren een bepaalde beleidsoplossing als neutraal beoordelen of niet geïnteresseerd zijn in de uitkomst van een bepaald beleidsproces zal de actor dit proces of de oplossing ontlopen of ontwijken. Door een afstandelijke houding aan te nemen kunnen actoren proberen conflicten in het proces vermijden.
4. Samenwerkingsstrategie: bij deze strategie erkent de actor de wederzijdse afhankelijkheden in het beleidsnetwerk en zal de actor daarom proberen tot een vorm van samenwerking te komen. De actor zal in het beleidvormingsproces wel proberen een uitkomst te realiseren die in lijn ligt met zijn belangen, bijvoorbeeld door andere actoren te overtuigen van een bepaalde oplossing.
5. Faciliterende strategie: wanneer actoren deze strategie aanhangen zullen zij aansturen op samenwerking tussen andere actoren in het netwerk, zonder zelf daarbij een centrale rol in te nemen. Een actor kan hierbij wel de rol van mediator op zich nemen, dit kan voortkomen uit eigen belang of verantwoordelijkheidsgevoel voor het beleidsproces, maar kan zich ook afzijdig houden bij conflicten.
6. 'Free rider' strategie: actoren kunnen overgaan op opportunistisch gedrag, door te profiteren van de middelen of oplossingen van andere actoren zonder zelf daaraan bij te dragen in het beleidvormingsproces.
Bepaalde strategieën kunnen leiden tot stagnaties in het beleidsvormingsproces. Wanneer de belangen van een actor in het geding komen, kan deze bijvoorbeeld een strategie aannemen die de voortgang blokkeert of vertraagt. Ook wanneer actoren

alleen hun eigen belangen navolgen kan dit leiden tot blokkades, opgeworpen door de overige betrokken actoren. Wanneer actoren essentiële bronnen bezitten zal er zonder de medewerking van deze actoren geen vooruitgang zijn. Actoren kunnen dus zowel hindermacht als realisatiemacht bezitten (Klijn en Koppenjan, 2004, p51). Wanneer de belangen en doelen van verschillende actoren binnen een beleidsnetwerk min of meer overeenkomen, zal een strategie gericht op samenwerking de voorkeur hebben. Actoren zijn het snel eens over de inhoud van het beleidsprobleem en de oplossingen daarvoor, doordat de kenmerken van de actoren dicht bijeen liggen. De mate van onzekerheid en complexiteit in het netwerk zijn dan als laag te beschouwen. In dit geval zal het besluitvormingsproces meer op het rationele actormodel lijken, waarbij in opeenvolgende fasen beleid ontwikkeld wordt (Klijn en Koppenjan, 2004, p45). Wanneer de belangen en doelen van actoren die samen in beleidsnetwerk participeren echter uiteenlopen, is dat model niet meer van toepassing. Het vervolg van dit hoofdstuk gaat hier verder op in.

Complexe beleidsnetwerken

Met het perspectief van beleidsnetwerken als analysekader, kan de omgeving waarin het binnenstedelijk locatieontwikkelingsproces plaatsvindt, worden opgevat als een complex beleidsnetwerk dat zich kenmerkt door een groot aantal betrokken actoren met verschillende belangen en doelen. Hiërarchische sturingsmogelijkheden ontbreken doordat er geen bovengeschikte actor aanwezig is, de actoren op basis van gelijkwaardigheid participeren in het netwerk en van elkaar afhankelijk zijn voor het behalen van doelen. Die doelen trachten de actoren te behalen door middel van strategisch gedrag. Zij reageren en anticiperen hierbij ook op het strategisch gedrag van de andere actoren binnen het netwerk. Door het onvoorspelbare karakter van dit gedrag en de hoge veranderlijkheid ervan ontstaat er veel onzekerheid. Besluitvorming in beleidsnetwerken verloopt dan meestal grillig, in plaats van in logisch opeenvolgende fasen (Klijn en Koppenjan, 2004, p47; Klijn, 1996, p60). Volgens Klijn (1996, p58) is het falen van beleidvormingsprocessen toe te schrijven aan samenwerkingsproblemen binnen beleidsnetwerken. In complexe beleidsomgevingen bestaat veel grond voor conflicten door deze grote variatie aan actoren met eigen belangen. Actoren dienen overeenstemming te bereiken over de aard van een beleidsprobleem en mogelijke oplossingen die passen in de belangen van actoren.
In deze context is het begrip *perceptie* van belang. Klijn en Koppenjan (2004, p29) beargumenteren dat actoren handelen op basis van de percepties die zij hebben van het beleidvormingsproces en het beleidsnetwerk. Specifieke percepties bepalen de keuze voor het navolgen van bepaalde doelen en belangen en keuze voor bepaalde strategieën. Hierin ligt dan ook het belang van onderzoek naar percepties in concrete beleidsnetwerken. De stagnaties en vertragingen in complexe locatieontwikkelingsprocessen zouden volgens deze opvatting te verklaren zijn door te focussen op de verschillende percepties van de betrokken actoren. In de volgende paragraaf zal dieper ingaan op het belang van percepties binnen complexe beleidsnetwerken, vanuit de benadering van Klijn en Koppenjan (2004).

3.2.2 Percepties binnen beleidsnetwerken

Klijn (1996, p58) geeft de volgende definitie van percepties: '*dit zijn de definities of beelden die de actoren hanteren van hun spelsituatie en waarmee ze hun eigen handelen en dat van anderen zin geven en evalueren*'. Hieruit kan opgemaakt worden dat het gaat om subjectieve beelden of definities van verschillende aspecten van het 'spel', ofwel beleidsvormingsproces (Klijn en Teisman, 1992; Klijn en Koppenjan, 2004, p30). Het beleidvormingsproces wordt niet objectief waargenomen, maar bestaat als een sociale constructie gebaseerd op die beelden. Actoren baseren hun gedrag op de perceptie van een bepaald beleidsprobleem in een bepaalde

beleidsomgeving. Die perceptie bepaalt vervolgens ook de richting waarin de oplossing gezocht wordt. Daarbij hebben actoren percepties van de kenmerken en het gedrag van de andere actoren in het beleidsnetwerk (Klijn en Koppenjan, 2004, p48; Van Buuren, 2006, p48). De beleidsnetwerkbenadering is daarmee dus een constructivistisch perspectief op het beleidvormingsproces, in tegenstelling tot het rationele- en strategische actormodel (Klijn en Teisman, 1992, p4). Doordat elke actor in het beleidsnetwerk een eigen versie van de werkelijkheid heeft, kan er geen sprake zijn van een 'objectieve' werkelijkheid die geaccepteerd wordt door alle actoren (Klijn, 1996, p58; Van Buuren, 2006, p48).

Percepties van inhoudelijke beleidvorming

Klijn en Koppenjan (2004, p48) beschrijven verschillende aspecten in het beleidvormingsproces waarbij percepties een bepalende rol spelen. Daarin is een onderscheid te maken tussen percepties van inhoudelijke aspecten van de beleidvorming en de percepties van het samenwerkingsproces tussen de actoren. Bij inhoudelijke percepties gaat het om beelden van het beleidsprobleem, de oplossingen en de ontwikkelingen in de beleidsomgeving:

- Beleidsprobleem: actoren ontwikkelen specifieke beelden van de inhoud, kern, urgentie en de verschillende oorzaken van een beleidsprobleem. Verder hebben actoren percepties van de mate waarin een beleidsprobleem verweven is met andere problemen of netwerken. Feitelijke kenmerken van het beleidsprobleem kunnen op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd, waarna verschillende percepties van één probleem ontstaan (Van Buuren, 2006, p47; Klijn en Koppenjan, 2004, p30, 48).
- Oplossingen en alternatieven: percepties kunnen verschillen van de voor- en nadelen en haalbaarheid van mogelijke oplossingsrichtingen. Actoren hebben uiteenlopende voorkeuren voor de oplossing van een probleem, ook al zijn ze het eens over de inhoud van het probleem zelf (Van Buuren, 2006, p47; Klijn en Koppenjan, 2004, p48).
- Ontwikkelingen in de omgeving: externe ontwikkelingen kunnen van invloed zijn op het verloop van een beleidvormingsproces. Actoren hanteren uiteenlopende beelden over deze ontwikkelingen en de mate waarin die van invloed kunnen zijn (Klijn, 1996, p60). Klijn en Koppenjan (2004, p48) noemen hierbij als voorbeeld economische verwachtingen en de impact daarvan op een beleidsprobleem. In de context van dit onderzoek kan verder gedacht worden aan maatschappelijke of politieke ontwikkelingen.

Percepties van het samenwerkingsproces

Bij percepties van het samenwerkingsproces gaat het primair om de beelden die een actor hanteert van de andere actoren in een beleidsnetwerk, de kenmerken en strategieën van die actoren en de perceptie van het verloop van dat proces. Deze percepties zijn uit een te leggen in vier indicatoren:

- De samenstelling van het beleidsnetwerk: allereerst heeft een actor een specifiek beeld van het beleidsnetwerk zelf, welke actoren daarin als realisatiemacht of hindermacht te beschouwen zijn en welke actoren daarin de regie hebben.
- Afhankelijkheden: vervolgens heeft een actor een bepaalde interpretatie van de bronnen die andere actoren bezitten. Op basis van die beelden wordt bepaald in hoeverre men afhankelijk is van andere actoren en ontstaat een onderscheid tussen cruciale actoren en vervangbare actoren in het beleidsnetwerk (Klijn, 1996, p58; Klijn en Koppenjan, 2004, p48).
- Strategieën: actoren hebben verschillende beelden en verwachtingen van de strategieën waar andere actoren gebruik van maken, de primaire doelen die zij nastreven in het beleidvormingsproces en gerelateerd daaraan het belang dat zij toekennen aan de voortgang in dat proces (Klijn, 1996, p58).

- Vertrouwen: dit wordt door Klijn en Koppenjan (2004, p83) gezien als een perceptie van de intenties van andere actoren. Elke actor in een beleidsnetwerk interpreteert het gedrag van de andere actoren op basis van ervaringen in andere netwerken of het verleden. Daaruit volgt het vertrouwen dat een andere actor niet zal overgaan op opportunistisch gedrag. Dat is gericht op het binnenhalen van kansen zonder de inzet van eigen middelen. Dergelijk gedrag kan de relatie met de andere actoren in het netwerk beschadigen. Ook de perceptie van de mate waarin een actor de belangen en doelen van andere actoren in acht neemt bij interne besluitvorming is een indicator voor vertrouwen.

Referentiekaders

Klijn en Koppenjan (2004, p29, 161) stellen dat percepties voortkomen uit het referentiekader van een actor. Dit bevat opvattingen over de werkelijkheid die zijn opgedaan op basis van ervaringen en interpretaties in het verleden. Die opvattingen zijn oriëntatiepunten en filters voor het interpreteren van alle ongeorganiseerde 'ruwe' informatie die actoren ontvangen tijdens interacties in een beleidsnetwerk. Het referentiekader is gerelateerd aan hoe actoren zichzelf en hun positie in netwerken zien. Ook belangen en doelen zijn te herleiden naar opvattingen in het referentiekader. Doordat percepties worden gevormd door deze referentiekaders bezitten deze een zekere mate van stabiliteit (Klijn, 1996, p58; Klijn en Koppenjan, 2004, p29). In principe heeft ieder individu een eigen referentiekader, maar sociale groepen en organisaties kunnen referentiekaders delen. De werkelijkheidsdefinities van personen binnen die groep komen dan min of meer overeen, al zal niemand binnen die groep exact dezelfde referentiekaders delen (Klijn en Koppenjan, 2004, p30; Schön en Rein, 1994, p33). Volgens Schön en Rein (1994, p33) zijn referentiekaders echter moeilijk direct te achterhalen, het interpreteren van informatie en de ontwikkeling van percepties is vooral een impliciet proces. Het reconstrueren van het referentiekader van een actor is indirect mogelijk door de achtergrondkenmerken van die actor te combineren. Die kenmerken zijn bijvoorbeeld algemene belangen, doelen en rollen en posities binnen netwerken.

3.2.3 Divergerende percepties in complexe beleidsnetwerken

In hun onderzoek naar beleidscontroverses zien Schön en Rein (1994) conflicten tussen actoren als conflicten tussen tegengestelde referentiekaders. Deze kaders liggen aan de basis van onverenigbare en sterk divergerende percepties van inhoudelijke en procesmatige aspecten in het beleidvormingsproces. Wanneer actoren uiteenlopende percepties hebben van het beleidsproces, wordt informatie in dat proces verschillend geïnterpreteerd door de betrokken actoren (Klijn en Koppenjan, 2004, p161; Klijn en Teisman, 1992, p4). Actoren hebben elk hun eigen beeld van de wenselijke toekomst en van welke beleidsoplossingen als 'goed' of 'fout' worden opgevat (Klijn, 1996, p59; Van Buuren, 2006, p47). Dat betekent dat er geen centrale actor kan zijn, die zonder problemen zijn eigen werkelijkheid kan opleggen aan de andere actoren (Klijn, 1996, p59). Referentiekaders bepalen uiteindelijk welke belangen en doelen relevant zijn voor een actor en welke belangen en doelen zij zien als conflicterend met die van andere actoren. Definities van problemen en oplossingen liggen in lijn met de belangen van de actor die deze definities opstelt, tegengestelde probleem- en oplossingsdefinities worden bevochten (Schön en Rein, 1994, p29; Klijn en Koppenjan, 2004, p47). Beleidsnetwerken waarin actoren met uiteenlopende referentiekaders moeten samenwerken, worden daarom gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit en onzekerheid.

Gevolgen voor het beleidvormingsproces

In een dergelijk beleidvormingsproces is het lastig algemeen geaccepteerde definities te formuleren en tot gedeelde inzichten over beleidsproblemen te komen. Door middel van inhoudelijk onderzoek nieuwe feiten op tafel krijgen om het proces verder te helpen, biedt vaak geen oplossing. De referentiekaders van de actoren bepalen welke feiten als relevant worden ervaren en welke niet. Wat één actor ziet als harde feiten, kan door een andere actor in hetzelfde beleidsnetwerk worden geïnterpreteerd als irrelevant of gewoon worden genegeerd. Ook het trachten te falsificeren van bepaalde percepties van een actor heeft daarom geen nut, de perceptie van de sociale werkelijkheid verloopt altijd door middel van een referentiekader (Schön en Rein, 1994, p30).

Bij uiteenlopende percepties ontstaan daarom eenvoudig inhoudelijke conflicten tussen actoren. Wanneer actoren niet willen reflecteren op hun eigen percepties, maar er zonder discussie aan vasthouden, wordt gesproken van *cognitieve fixatie* (Klijn en Koppenjan, 2004, p171). Zij blijven eigen standpunten en gedrag herhalen, waardoor polarisatie kan optreden tussen actoren met uiteenlopende inhoudelijke standpunten. Soms hebben actoren geen weet van de verschillen in perceptie. Er ontstaan dan zogenaamde *dialogues of the deaf*, waarbij actoren langs elkaar heen praten (Klijn en Koppenjan, 2004, p32). Bij schijnbaar onoverbrugbare verschillen in percepties zal de hoeveelheid en intensiteit van interacties tussen actoren afnemen, wat resulteert in het uitstellen van besluiten en een langere doorlooptijd van het beleidvormingsproces. Divergerende percepties zijn op deze wijze verantwoordelijk voor impasses en stagnaties in het beleidsvormingsproces (Klijn en Koppenjan, 2004, p32).

Consensus tussen actoren in een complex beleidsnetwerk is eerder te bereiken wanneer de percepties van actoren meer overeenkomen. Het voordeel van toenemende convergentie is dat er sneller een oplossing voor het beleidsprobleem gevonden wordt (Klijn en Koppenjan, 2004, p72, 161). Wanneer actoren erin slagen hun percepties op elkaar af te stemmen en gemeenschappelijke definities te formuleren, kunnen beleidvormingsprocessen in netwerken vaker en sneller tot bevredigende uitkomsten leiden. Het is mogelijk convergentie van percepties op actieve wijze te bevorderen, door de inzet van perceptiemanagementmethoden. De volgende paragraaf zal methoden beschrijven voor het management van percepties.

3.3 Methoden van perceptiemanagement

In deze paragraaf zal deelvraag zes beantwoord worden: *Welke vormen van perceptiemanagement kunnen ingezet worden voor het management van percepties?* In de conclusie van dit onderzoek zal de terugkoppeling naar deze paragraaf worden gemaakt, waarbij de methoden als mogelijke oplossingsrichtingen voor de problematiek in de cases terugkomen. Bij complexe problemen binnen beleidsnetwerken is het onmogelijk dat een enkele probleem- en oplossingsdefinitie de uiteenlopende percepties van de alle betrokken actoren bevat. Voor deze problemen geldt dat er vaak geen objectieve informatie beschikbaar is en dat ze vervlochten met andere problemen, waardoor oplossingen niet in een isolement te realiseren zijn (Klijn en Koppenjan, 2004, p; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007, p87). Het formuleren van probleem- en oplossingsdefinities die alle percepties van de betrokken actoren omvatten is daarmee vrijwel onmogelijk. Belangrijk hierbij is het ontwikkelen van 'negotiated knowlegde'. Het gebrek aan objectieve of onbetwiste informatie voor gezamenlijke besluitvorming betekent dat de betrokken actoren zullen moeten onderhandelen over de juistheid en bruikbaarheid van alle in het proces aanwezige informatie. Op deze wijze doet de informatie recht aan de aanwezige percepties van de betrokken actoren, zonder deze ingrijpend te willen wijzigen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007, p87; Klijn en Koppenjan, 2004, p173).

Bij perceptiemanagement ligt de focus daarom op het aanbrengen van incrementele wijzigingen in die percepties (Klijn en Koppenjan, 2004, p162). Bij methoden van beeldconvergentie wordt gezocht naar gezamenlijke gronden waarop besluiten genomen kunnen worden en wordt getracht gezamenlijke beeldvorming te creëren om conflicten te verminderen. In de literatuur worden verschillende methoden genoemd om percepties van problemen en oplossingen te beïnvloeden:

- Door een *brede probleemdefinitie* te hanteren, wordt voorkomen dat door een te scherpe afbakening van het probleem de steun van actoren met afwijkende probleempercepties verloren gaat (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007, p78).
- Door het *koppelen van verschillende problemen en oplossingen* tot samenhangende definities, wordt het aantal losse besluitvormingsmomenten verminderd en is het eenvoudiger omvattende oplossingen te formuleren (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007, p78).
- *Organisatie van oplossingselectie* wanneer afspraken worden gemaakt over de wijze waarop, wanneer en door wie oplossingen geselecteerd worden, zou dit conflicten over deze oplossingen kunnen voorkomen (Klijn en Koppenjan, 2004, p173).
- Wanneer de *inhoudelijke variatie vergroot wordt* door het genereren van een groter aantal opties en mogelijke oplossingen, bestaat er minder kans op fixatie op één oplossing. Het voorkomen van vroegtijdige fixatie is mogelijk door minder direct over concrete oplossingen te praten, om conflicten tussen percepties van actoren te voorkomen (Klijn en Koppenjan, 2004, p165).
- *Doelvervlechting* houdt in dat er binnen een beleidvormingsproces gelijktijdig divergerende doelen van verschillende actoren nagestreefd worden, zonder dat er overeenstemming bereikt hoeft te worden over inhoudelijke probleemdefinities. Van belang hierbij is dat de actoren divergentie in percepties accepteren, doordat het behalen van verschillende doelstellingen centraal staat (Klijn en Koppenjan, 2004, p163).
- Bij *'priming'* staat het beïnvloeden van probleempercepties centraal, door het creëren van een bepaalde context waarin de actoren gevoelig zijn voor het accepteren van een bepaalde probleemperceptie (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007, p77).
- *Frame reflectie door het vergroten van de sociale variatie*, houdt in dat nieuwe actoren toetreden binnen een netwerk. Daarmee worden niet alleen direct belanghebbenden bedoeld, maar ook vertegenwoordigers uit andere netwerken. De reeds aanwezige actoren in het netwerk worden op deze wijze geconfronteerd met nieuwe ideeën en percepties van problemen en oplossingen. Dit kan hen aanzetten tot reflectie op hun eigen percepties, ofwel *frame reflectie*. Dit zou het ontstaan van nieuwe inzichten bevorderen, zodat stagnaties en conflicten worden overkomen (Klijn en Koppenjan, 2004, p173).
- Wanneer er sprake is van *asymmetrie tussen actoren* in een netwerk, betekent dit dat de kans groot is dat actoren langs elkaar heen communiceren. Deze asymmetrie ontstaat wanneer men verschillende 'talen' spreekt, bijvoorbeeld expert versus leek, of wanneer niet alle actoren in dezelfde mate middelen tot het ontwikkelen van alternatieven bezitten, bijvoorbeeld maatschappelijke organisaties versus overheden. Het opheffen van deze asymmetrie kan volgens Klijn en Koppenjan (2004, p168) en Van Buuren (2006, p58) door actoren aan te zetten tot actieve reflectie op beelden die zij ontwikkelen in beleidsnetwerken.

Wanneer actoren bewust worden van hun divergerende percepties, kunnen zij zoeken naar manieren van *reframing*. Dit betekent dat zij de gehanteerde probleemdefinities wederzijds aanpassen, door te zoeken naar overlap in de percepties van problemen en oplossingen en daarop te focussen. Door een verhoogde bewustwording van de

verschillen in percepties kan voorkomen worden dat 'dialogues of the deaf' ontstaan binnen netwerken (Klijn en Koppenjan, 2004, p169).
Bij elk van deze strategieën staan de divergerende percepties van vooral beleidsproblemen en oplossingen centraal. Dat is in het licht van dit onderzoek zeer relevant door de nadruk die gelegd wordt op de verschillende beleidsproblemen die voortkomen uit spanningsvelden tussen verdunning en verdichting. De besproken strategieën zoeken een oplossing voor de negatieve impact van uiteenlopende percepties, door een meer passieve of juist actieve beïnvloeding van probleem- en oplossingspercepties van actoren in beleidsnetwerken. Op basis van de behandelde literatuur over perceptiemanagement, kan gesteld worden dat strategieën gericht op het omgaan met en beïnvloeden van divergerende percepties oplossingsrichtingen kunnen zijn voor gestagneerde beleidvormingsprocessen.

3.4 Conclusie

Uit par. 3.1 blijkt dat het theoretisch kader van de beleidsnetwerkbenadering het meest geschikt is om het in hoofdstuk twee beschreven verloop van het binnenstedelijk locatieontwikkelingsproces te analyseren. Deze keuze is van belang doordat op basis van dit perspectief het empirisch onderzoek opgezet zal worden, waarmee het fungeert als filter voor de uiteindelijke onderzoeksresultaten. Waar de meeste onderzoeken bij de analyse van complexe beleidsvorming focussen op verschillen in doelen en belangen tussen actoren, pleiten Klijn en Koppenjan (2004, p30, 48) voor meer aandacht voor de invloed die uiteenlopende percepties kunnen hebben. De perceptie die een actor heeft van beleidsproblemen, de beleidsomgeving en de andere actoren in het beleidsnetwerk bepalen de voorkeur voor beleidsoplossingen en de keuze voor de te volgen strategieën in het samenwerkingsproces binnen het netwerk. Van het werk van Klijn en Koppenjan (2004) en Klijn (1996) zijn verschillende aspecten van beleidvormingsprocessen afgeleid, waarvan actoren percepties ontwikkelen in beleidvormingsprocessen. Deze aspecten zijn onderverdeeld in inhoudelijk aspecten en aspecten van het samenwerkingsproces en worden opgesomd in par. 3.2. Deze aspecten worden vrij uitgebreid behandeld omdat zij in het empirisch onderzoek dienen als *indicatoren* voor de percepties die actoren ontwikkelen van de inhoudelijke planvorming van binnenstedelijke verdichting en het samenwerkingsproces in het beleidsnetwerk daaromheen. De veronderstelling daarbij is dat een hoge mate van divergentie tussen de percepties van actoren betekent dat zij verschillend naar deze aspecten van het planvormingsproces kijken. Verschillende beelden van beleidsproblemen en ontwikkelingen in de beleidsomgeving leidt tot verschillende beelden van de wenselijkheid en haalbaarheid van gesignaleerde oplossingen. Ditzelfde geldt ook voor de aspecten van het beleidsnetwerk waarin de actoren zich bevinden. In beleidvormingsprocessen waar weinig problemen of verschillende mogelijke oplossingen aanwezig zijn en waarbij actoren weinig uiteenlopende belangen hebben, zal de mate waarin de percepties van deze actoren divergeren vrij laag zijn. Het beleidvormingsprocessen van binnenstedelijke locatieontwikkeling kent echter een hoge mate van complexiteit, door de hoeveelheid problemen die optreden en de uiteenlopende achtergronden van de betrokken actoren. Die achtergronden zijn volgens Schön en Rein (1994, p33) bepalend voor de manier waarop actoren het proces bekijken. Zij geven daarmee een aanzet tot het verklaren van het ontstaan van uiteenlopende percepties tussen actoren. Deze actoren hebben vaak een verschillende achtergrond, met specifieke belangen en doelen, en bezitten op basis daarvan verschillende referentiekaders, waarmee zij het beleidvormingsproces bekijken.
Bij het empirisch onderzoek is deze benadering zeer bruikbaar ter ondersteuning van de analyse en verklaring van de convergentie of divergentie tussen percepties van

bepaalde koppels van actoren. Door referentiekaders van de centrale actoren te construeren, kan onderzocht worden of deze een bepaalde mate van overeenkomst vertonen met de gevonden divergentie in percepties tussen actoren. Als deze relatie zichtbaar gemaakt kan worden, geeft dat meer inzicht in het ontstaan van percepties in beleidsnetwerken en mogelijk ook in het beïnvloeden van die percepties. Dit onderzoek focust op de beschrijving en verklaring van de veronderstelde problematische invloed van uiteenlopende percepties van actoren bij locatieontwikkeling, maar zal tevens een aanzet geven tot het opstellen van oplossingsrichtingen voor negatieve invloed van die divergerende percepties. In de laatste paragraaf in dit hoofdstuk is daarom literatuur over perceptiemanagement besproken. Klijn en Koppenjan (2004) en De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007) beschrijven verschillende methodes voor het convergeren van uiteenlopende percepties. In hoofdstuk twee is het verloop en de problematiek van binnenstedelijke locatieontwikkeling uiteengezet. In hoofdstuk drie is de theoretische basis van het analytisch perspectief gegeven waarmee de praktijk van binnenstedelijke locatieontwikkeling zal worden onderzocht. Omdat dit twee op zichzelf staande hoofdstukken zijn, zal in het volgende hoofdstuk de theoretische verbinding worden gelegd tussen het binnenstedelijk locatieontwikkelingsproces en de rol van percepties in beleidsnetwerken.

4. Percepties in binnenstedelijke locatieontwikkelingsnetwerken

In dit hoofdstuk worden bovenstaande hoofdstukken over binnenstedelijke verdichting en de positie van percepties binnen de beleidsnetwerkbenadering samengebracht. Enerzijds wordt daarmee het praktisch verloop van het binnenstedelijk locatieontwikkelingsproces beschreven vanuit het perspectief van percepties binnen complexe beleidsnetwerken. Anderzijds wordt daarmee theoretische literatuur van zeer verschillende aard met elkaar verbonden. Eerst zal het binnenstedelijk locatieontwikkelingsproces worden beschreven middels de theoretische begrippen uit de beleidsnetwerkbenadering. Daarna zal de rol van percepties en referentiekaders bij het verloop van het planvormingsproces worden besproken. Daaraan worden verschillende verwachtingen ten aanzien van de onderzoeksresultaten afgeleid. Deze verwachtingen dienen als leidraad bij de analyse van de gevonden resultaten.

4.1 Binnenstedelijke verdichting in beleidsnetwerken

De planvorming van binnenstedelijke locatieontwikkelingsprojecten wordt in dit onderzoek opgevat als een beleidvormingsproces dat plaatsvindt in een complexe netwerkomgeving. Volgens de uitgangspunten van De Bruijn et al (1992), Klijn en Teisman (1992) en Klijn (1996) is er sprake van complexe beleidsnetwerken wanneer er een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid bestaat tussen actoren; zij interactiereeksen rond specifieke beleidsproblemen onderhouden en wanneer die interacties plaatsvinden in netwerken van een duurzame blijvende aard. Gemeentes, projectontwikkelaars en woningcorporaties hebben een centrale rol in binnenstedelijke locatieontwikkeling (Wolting, 2006, p28, 33; Nozeman en Fokkema, 2008, p10, 166; Segeren, 2007, p93, 99). Deze partijen hebben gezamenlijk de middelen om verdichtingsprojecten te ontwikkelen en volbrengen. Projectontwikkelaars en corporaties hebben de realisatiecapaciteit voor locatieontwikkeling, maar zijn afhankelijk van de gemeente voor besluitvorming in ruimtelijke procedures en beleidsprocessen (Segeren, 2007, p60). Dit verschil in hulpbronnenbezit maakt de wederzijdse afhankelijkheden duidelijk binnen locatieontwikkeling (Klijn en Koppenjan, 2004, p46). Deze afhankelijkheden worden versterkt door de spanningsvelden die kenmerkend zijn voor binnenstedelijke locatieontwikkeling. Bij het oplossen van de beleidsproblemen ten aanzien van complexe eigendomsverhoudingen, milieuwetgeving, functiemenging en grondexploitatie interacteren de centrale actoren binnen een beleidsnetwerk. Door de lange doorlooptijd van binnenstedelijke locatieontwikkelingsprocessen is er sprake van netwerken van een duurzame blijvende aard (Klijn, 1996, p41). Bij deze netwerken zijn overige actoren met belangen in de locatieontwikkeling betrokken, bijvoorbeeld andere overheidslagen, belangengroepen en omwonenden (Wolting, 2006, p39). Zij brengen een grote diversiteit aan belangen en middelen met zich mee, waarmee zij in elk planvormingsproces een andere invloed uitoefenen. Door de wederzijdse afhankelijkheden ontbreken de hiërarchische sturingsmogelijkheden voor gemeentes (en andere overheden) die vroeger vanzelfsprekend waren, en ontstaan beleidsnetwerken gebaseerd op horizontale relaties tussen de betrokken actoren (Teisman, 2001, p30; Bovens et al, 2001, p273). Gemeentes, ontwikkelaars, corporaties en de overige actoren streven hun eigen doelen na en hebben verschillende economische, maatschappelijke en politieke belangen in elk planvormingsproces. Hierdoor ontstaan complexe interactiepatronen waarbij actoren door middel van uiteenlopende strategieën hun eigen doelen trachten te bereiken (Klijn, 1996, p25; Klijn en Teisman, 1992, p3).

4.2 Centrale actoren en referentiekaders

Klijn en Koppenjan (2004) veronderstellen dat de keuzes voor het navolgen van bepaalde doelen en het inzetten van middelen en strategieën, afgeleid zijn van de percepties die deze actoren hebben. Zij hebben eigen beelden van beleidsproblemen en van de mate waarin die het beleidvormingsproces beïnvloeden. Binnen de kaders van dit onderzoek komen de beleidsproblemen in de planvorming voort uit de besproken spanningsvelden tussen verdichting en verdunning (De Roo, 1999; Buitelaar et al, 2008; Adams et al, 2001). Percepties van de planvorming ontstaan niet willekeurig, maar vinden hun oorsprong in de referentiekaders van de actoren. Wanneer het werk van Klijn (1996), Klijn en Koppenjan (2004) en Schön en Rein (1994) vertaald wordt naar binnenstedelijke locatieontwikkeling, betekent dit dat de drie onderscheiden centrale actoren verschillende referentiekaders bezitten, die aan de basis liggen van specifieke percepties. In paragraaf 2.2 zijn vanuit de theorie de belangrijkste kenmerken van gemeenten, ontwikkelaars en corporaties beschreven in termen van belangen, doelen en middelen (Buitelaar et al, 2008; Wolting, 2006; Segeren, 2007). Op basis daarvan zijn globale referentiekaders van de centrale actoren op te stellen:

Gemeenten
Gemeenten bekijken beleidvormingsprocessen vanuit een politiek-bestuurlijk referentiekader. Dat betekent dat beleidsproblemen en oplossingen worden bezien in het licht van een grote verscheidenheid aan sectorale belangen. De processen van politieke besluitvorming binnen een gemeente kunnen een belangrijke rol spelen binnen dit referentiekader, waarbij ondermeer draagvlak van maatschappelijke actoren of een politieke achterban bepalend kan zijn. Ook de inzet van hulpbronnen, zoals financiële of juridische instrumenten, wordt beïnvloed door deze politieke rationaliteit.

Projectontwikkelaars
Projectontwikkelaars hebben een economisch (marktgericht) referentiekader. De belangen van deze actoren liggen vooral in het veilig stellen van bedrijfscontinuïteit en het behalen van winst, meestal op korte of middellange termijn. Daarmee spelen financiële belangen een belangrijke rol in het referentiekader van ontwikkelaars.

Woningbouwcorporaties
Woningcorporaties hebben een gedeeld maatschappelijk-economisch referentiekader, dit vertaalt zich in zowel maatschappelijke, als financiële belangen. Corporaties hebben het financieel vermogen om te investeren in binnenstedelijke locatieontwikkeling. Het grote verschil met een projectontwikkelaar is dat ze hierbij niet enkel kijken naar de rendabiliteit van het project, maar ook naar aspecten als de leefomgeving en de maatschappelijke behoefte aan woningtypen en bijbehorende huur- en koopprijzen. Door het maatschappelijk referentiekader zal deze actor geen grote risico's willen nemen bij locatieontwikkeling, om haar kerntaken niet in gevaar te brengen.

Doordat de achtergronden, belangen en doelen van gemeentes, woningcorporaties en commerciële ontwikkelaars fundamenteel verschillen, bezitten deze partijen drie uiteenlopende referentiekaders. De verwachting is dat dit leidt tot divergerende percepties van de beleidsproblemen die optreden bij binnenstedelijke verdichting. Bij het oplossen van deze problemen ontwikkelen de actoren in het beleidsnetwerk beelden van de kenmerken van andere centrale en overige actoren, van hun hulpbronnen en strategieën en van het vertrouwen in hun intenties. Daarbij trachten zij te anticiperen op de strategieën van andere betrokken centrale en overige actoren. Dat is echter lastig, omdat ook hun strategieën weer gebaseerd zijn op voor andere actoren onbekende percepties. Het samenwerkingsproces ontaardt daarmee in

onzekerheid en complexiteit. Wanneer centrale actoren met verschillende percepties van de planvorming moeten samenwerken, ontstaan eenvoudig problemen door dialogues of the deaf of cognitieve fixatie (Klijn en Koppenjan, 2004, p33). Eenzijdig voorbij gaan aan de conflicterende percepties van andere actoren kunnen zij niet door de wederzijdse afhankelijkheid en het ontbreken van mogelijkheden tot hiërarchische sturing in het netwerk. Daarmee ontaardt de planvorming eenvoudig in conflicten en stagnatie. Klijn en Koppenjan (2004) en De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007) bespreken verschillende methoden om conflicten tussen referentiekaders en daaruit voortkomende divergerende percepties te beheersen. Deze methoden kunnen volgens hen ingezet worden om de negatieve invloed van divergerende percepties te beperken. Binnen dit onderzoek worden geen inhoudelijke oplossingen gezocht voor de problemen, maar wordt onderzocht in hoeverre perceptiemanagement kan bijdragen aan het vinden van oplossingen door te focussen op het convergeren van percepties van de problematiek.

4.3 Conclusie en verwachtingen

Op basis van bovenstaande paragraaf kunnen verschillende verwachtingen ten aanzien van de onderzoeksresultaten worden opgesteld. Deze worden opgesteld om de resultaten uit het empirisch onderzoek gericht te kunnen analyseren. Aan de hand van die analyse zal de beantwoording van de onderzoeksvragen plaatsvinden. De verbinding tussen de theorie over percepties in beleidsnetwerken met de literatuur over het praktische verloop van het binnenstedelijk locatieontwikkelingsproces leidt tot vijf verwachtingen over de uitkomsten van het empirisch onderzoek:

- *De centrale actoren in de cases bezitten verschillende referentiekaders. De mate waarin deze uiteen lopen is afhankelijk van de precieze achtergrond van de actoren;*
- *De centrale actoren formuleren verschillende probleem- en oplossingsdefinities, afgeleid van hun percepties van de beleidsproblemen die voortkomen uit de spanningvelden tussen verdichting en verdunning;*
- *De centrale actoren hebben uiteenlopende percepties van de actoren in het netwerk, de strategieën en middelen die zij inzetten en het vertrouwen in hun intenties;*
- *De divergentie tussen de percepties van de centrale actoren is terug te leiden naar de verschillen tussen hun referentiekaders;*
- *Bij een hoge mate van divergentie tussen de percepties van de centrale actoren, wordt het planvormingsproces in de cases negatief beïnvloed, doordat de samenwerking tussen de centrale actoren wordt gecompliceerd.*

De resultaten zullen uiteindelijk besproken worden aan de hand van de empirische onderzoeksvragen. Daarna zal de toetsing van deze verwachtingen plaatsvinden. Met het opstellen van de verwachtingen wordt het zuiver theoretisch gedeelte van dit onderzoek afgesloten. Het is duidelijk geworden dat wanneer het verloop van binnenstedelijke locatieontwikkeling wordt beschouwd vanuit het analytisch perspectief van de beleidsnetwerkbenadering, divergerende percepties van centrale actoren daarin een sleutelrol kunnen vervullen. Voor de maatschappelijke meerwaarde van dit onderzoek betekent dit, dat het convergeren van percepties een oplossingsrichting kan bieden voor gestagneerde planvormingsprocessen bij binnenstedelijke verdichting. Vanuit wetenschappelijk oogpunt tracht dit onderzoek een bijdrage te leveren door meer inzicht te geven in de rol en invloed van percepties van actoren betrokken in concrete beleidvormingsnetwerken. Het volgende hoofdstuk beschrijft op welke wijze het empirisch onderzoek wordt opgezet.

5. Onderzoekontwerp en operationalisatie

In hoofdstuk vier is het proces van de binnenstedelijke locatieontwikkeling bekeken vanuit het perspectief van de beleidsnetwerkbenadering, met daarin een sleutelrol voor uiteenlopende percepties van de centrale actoren. Daaruit zijn verschillende verwachtingen naar voren gekomen met betrekking tot de rol en invloed van divergerende percepties en referentiekaders in de praktijk van binnenstedelijke verdichtingsprojecten. Deze verwachtingen zullen middels een empirisch onderzoek getoetst worden. In par. 5.1 wordt allereerst de opbouw van het empirisch onderzoek beschreven, waarbij de relatie tussen de verschillende theoretische concepten en de onderzoeksvragen wordt uiteengelegd. Dit mondt uit in een conceptueel model, waarbij duidelijk wordt welke rol de besproken theorie heeft. Vervolgens wordt in par. 5.2 het casestudy ontwerp van dit onderzoek toegelicht en verantwoord. Er is gekozen voor het bestuderen van twee binnenstedelijke locatieontwikkelingsprojecten. Om inzicht te verkrijgen in de rol van percepties worden binnen elke casus interviews gehouden met sleutelfiguren binnen de centrale actoren. De keuze voor interviews en de wijze waarop deze plaatsvinden wordt toegelicht in par. 5.3. In par. 5.4 worden de indicatoren voor de percepties geoperationaliseerd in meetbare variabelen. In par. 5.5 wordt uiteengezet op welke wijze de interviewresultaten verwerkt worden voor analyse. Tot slot wordt de selectie van de cases en respondenten verantwoord.

5.1 Conceptueel model

In het conceptueel model wordt duidelijk gemaakt hoe de verschillende theoretische concepten die in bovenstaande hoofdstukken zijn besproken zich tot elkaar verhouden. Het model wordt weergegeven aan het eind van de paragraaf en wordt van boven naar beneden doorlopen in onderstaande theoretische verantwoording. In par. 2.1 en 2.2 is uiteengezet wat binnenstedelijke verdichting inhoudt en hoe *binnenstedelijke locatieontwikkelingsprocessen* verlopen, op basis van het werk van Teisman (2001), Priemus et al (2000), Buitelaar et al (2008) en De Roo (1999). Dit geeft een afbakening van het onderzoeksgebied door de term binnenstedelijke verdichting te concretiseren. 'Binnenstedelijk' betekent binnen de bestuurlijk vastgelegde bebouwde kom, met uitzondering van de vinex-locaties gebouwd in het afgelopen decennium. Er is sprake van verdichting als het ruimtegebruik in intensiteit toeneemt op een afgebakende locatie. Buitelaar et al (2008, p11) maken een onderscheid tussen functieveranderings- en herstructureringslocaties. De grootste intensivering van het ruimtegebruik vindt over het algemeen plaats bij functieverandering, wat betekent dat dit onderzoek op die locaties zal focussen. De afbakening van het type verdichtingslocaties ondersteunt daarmee het selecteren van cases voor het empirisch onderzoek. Uit par. 2.2 blijkt dat binnenstedelijke verdichting plaatsvindt in een locatieontwikkelingsproces, waarin drie *centrale actoren*; de gemeente, projectontwikkelaar en woningcorporatie en verschillende overige actoren interacteren. Dit onderzoek richt zich op de percepties van deze centrale actoren in de planvormingsfase van het locatieontwikkelingsproces. Zij proberen de planvorming te sturen en bezitten zij gezamenlijk de middelen om de locatieontwikkeling daadwerkelijk te realiseren, waarmee de wederzijdse afhankelijkheid duidelijk wordt (Segeren, 2007, p60, 93, 99; Groetelaers, 2004, p31; Wolting, 2006, p28). De overige betrokken actoren, bewoners, andere overheidslagen en belangengroepen, kunnen van invloed zijn op het proces of een onderdeel van de problematiek vormen.
Uit de in par. 2.3 behandelde literatuur over binnenstedelijke verdichting (De Roo, 1999; De Roo en Miller, 2000; Buitelaar et al, 2008), blijkt dat er een spanningsveld bestaat tussen verdichting en verdunning, waaruit verschillende categorieën knelpunten ontstaan. Deze zijn onderverdeeld in drie samenhangende *spanningsvelden*; milieuwetgeving en functiemenging, grondeigendomsverhoudingen

en problemen ten aanzien van de grondexploitatie. De hieruit voortkomende beleidsproblemen zijn de kern van de problematiek die typerend is voor binnenstedelijke verdichtingsprojecten. Door voor het empirisch onderzoek cases te selecteren waarin deze spanningsvelden van invloed zijn, wordt de representativiteit van deze cases vergroot.
De kern van de in hoofdstuk twee besproken literatuur is dat het binnenstedelijk locatieontwikkelingsproces een hoge mate van complexiteit kent, voortkomend uit de wederzijdse afhankelijkheden en de specifieke problematiek. Die complexiteit is bepalend voor de keuze van een theoretisch kader waarbij *horizontale sturing* en *samenwerking in netwerken* centraal staan. Uit de in par. 3.1 besproken literatuur (ondermeer Teisman, 2001; Bovens et al, 2001) blijkt dat in deze context de beleidsnetwerkbenadering het meest geschikt is. De kern van deze benadering is dat beleidsvorming plaatsvindt in complexe beleidsnetwerken waarin wederzijds afhankelijke actoren door middel van strategisch gedrag hun doelen trachten te behalen. Volgens Klijn en Koppenjan (2004, p30, 48) is de keuze voor het navolgen van doelen, belangen en strategieën binnen beleidsnetwerken gebaseerd op de percepties van de actoren in het netwerk, waarmee verondersteld wordt dat percepties een sleutelrol spelen in complexe beleidsnetwerken. In dit onderzoek wordt het planvormingsproces van binnenstedelijke locatieontwikkeling vanuit dat analytisch perspectief bekeken.
Par. 3.2 gaat dieper in op de rol van *percepties in beleidsnetwerken*. Klijn (1996), Klijn en Teisman (1992) en Klijn en Koppenjan (2004) bespreken verschillende aspecten van het beleidvormingsproces in netwerken waarvan percepties ontwikkeld worden. Daarmee biedt de besproken literatuur handvaten om het abstracte begrip 'percepties' te operationaliseren, zodat deze achterhaald en beschreven kunnen worden in de praktijk van binnenstedelijke locatieontwikkeling. Van deze aspecten van complexe beleidsnetwerken worden verschillende indicatoren afgeleid, onderscheiden naar aspecten van de inhoudelijke planvorming en aspecten van het beleidsnetwerk.
De percepties van de inhoudelijke planvorming worden achterhaald met drie indicatoren: definities van het beleidsprobleem, beeld van oplossingsrichtingen en beeld van externe ontwikkelingen. Deze indicatoren omvatten bij elkaar de percepties van de inhoudelijke dimensie van de planvormingsfase. De percepties van het beleidsnetwerk worden beschreven aan de hand van vier indicatoren: beeld van de samenstelling van het netwerk, beeld van afhankelijkheden tussen actoren, beeld van de strategieën van de betrokken actoren en beelden van het vertrouwen in hun intenties. Deze indicatoren geven de percepties van het samenwerkingsproces in het netwerk weer.
De besproken literatuur in par. 3.2 (vooral Schön en Rein, 1994) geeft daarbij een verklaring voor het ontstaan van divergerende percepties van hetzelfde aspect van de planvorming, door deze te verbinden aan achterliggende referentiekaders van actoren. Referentiekaders zijn opgebouwd uit de belangen, posities en kernwaarden van die actoren. Doordat actoren uiteenlopende referentiekaders bezitten, hebben zij uiteenlopende percepties van de beleidsvorming en het beleidsnetwerk. Klijn en Koppenjan (2004, p47) en Klijn (1996, p59) geven aan dat wanneer percepties divergeren, er eenvoudig conflicten ontstaan tussen actoren. In de literatuur genoemde indicatoren die wijzen op 'dialogues of the deaf', cognitieve fixatie en samenwerkingsproblemen door divergerende percepties zijn; polarisatie tussen inhoudelijke standpunten; het achterblijven van nieuwe inzichten rond beleidsproblemen; afname van interacties tussen actoren; vet veelvuldig uitstellen van besluiten en een steeds langer wordende doorlooptijd (Klijn en Koppenjan, 2004, p33).

In hoofdstuk vier is de besproken literatuur over binnenstedelijke verdichting verbonden met het theoretisch kader van percepties binnen de beleidsnetwerkbenadering. Daarbij is het binnenstedelijk locatieontwikkelingsproces herschreven met de concepten uit het theoretisch kader. Dit levert verschillende verwachtingen op ten aanzien van de onderzoeksresultaten:

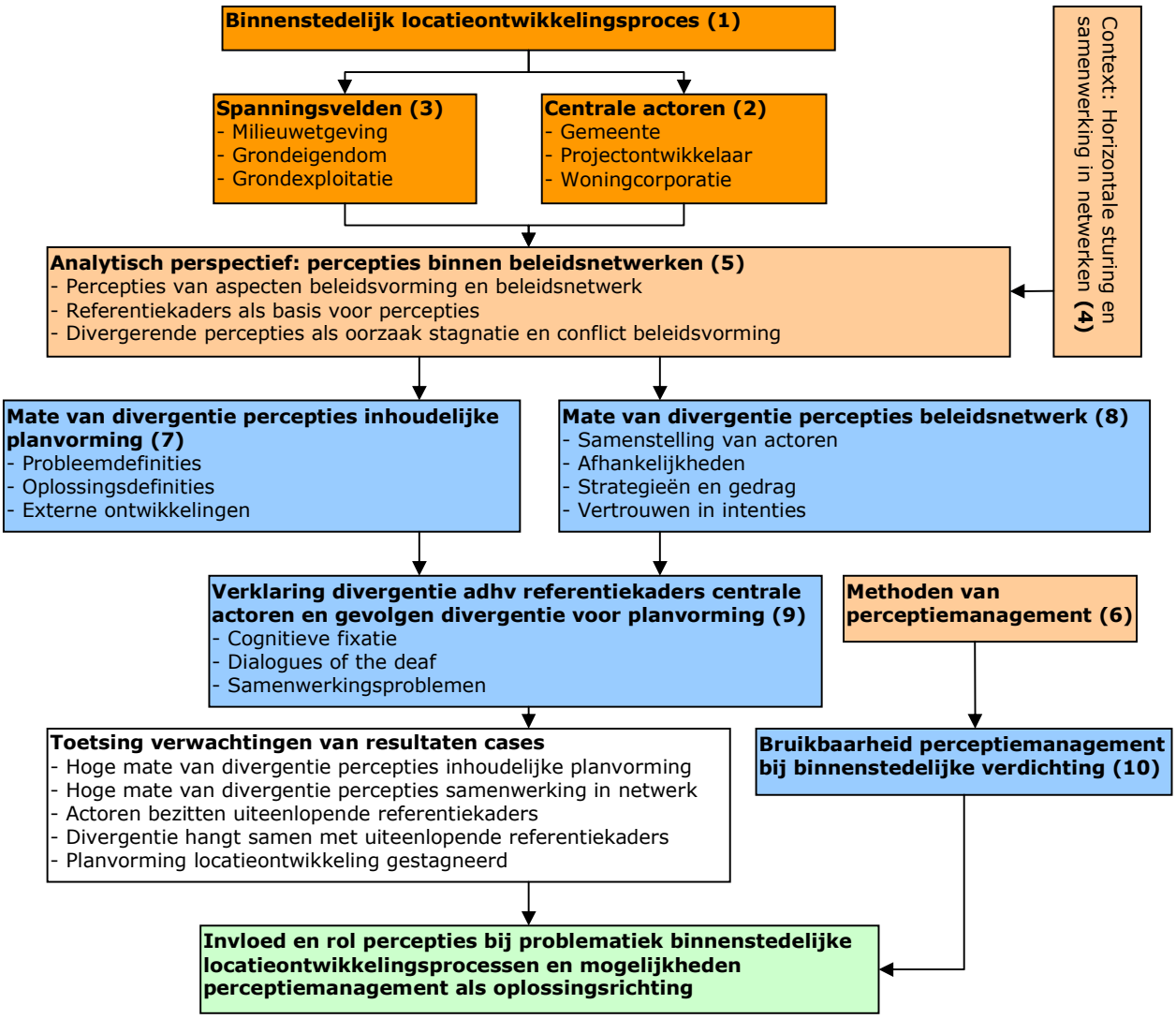
De centrale actoren formuleren verschillende probleem- en oplossingsdefinities, afgeleid van hun percepties van de beleidsproblemen die voortkomen uit de spanningvelden tussen verdichting en verdunning. Daarnaast hebben zij uiteenlopende percepties van de actoren in het netwerk, de strategieën en middelen die zij inzetten en het vertrouwen in hun intenties.
Om deze verwachtingen te toetsen zal in het empirisch onderzoek bij de centrale actoren achterhaald worden in welke mate er divergentie bestaat tussen hun percepties van het planvormingsproces. Daarbij worden bovengenoemde indicatoren voor beelden van de inhoudelijke planvorming en het beleidsnetwerk gebruikt.

De centrale actoren in de cases bezitten verschillende referentiekaders. De mate waarin deze uiteenlopen is afhankelijk van de precieze achtergrond van de actoren. De divergentie in percepties van de centrale actoren is terug te leiden naar de verschillen tussen hun referentiekaders.
Nadat de mate van divergentie per indicator en per koppel van actoren bekend is, zal getracht worden een verklaring voor de gevonden divergentie te geven aan de hand van de in hoofdstuk vier geconstrueerde referentiekaders. Deze generieke referentiekaders worden daarvoor aangevuld met specifieke kenmerken van de centrale actoren in het empirisch onderzoek, zodat bij elke actor een passend referentiekader kan worden opgesteld. Door de mate van divergentie tussen de centrale actoren te verbinden aan de mate waarin hun referentiekaders verschillen, wordt getracht vast te stellen dat de gevonden divergentie tussen de percepties van twee of meer actoren niet willekeurig of toevallig is. Het is daarmee waarschijnlijk dat in andere verdichtingsprojecten, waar dezelfde typen actoren samenwerken, ook de gevonden mate van divergentie tussen percepties kennen.

Bij een hoge mate van divergentie tussen de percepties van de centrale actoren, wordt het planvormingsproces in de cases negatief beïnvloed, doordat de samenwerking tussen de centrale actoren wordt gecompliceerd.
De verwachting dat divergerende percepties van de centrale actoren negatieve gevolgen hebben voor het verloop van het planvormingsproces, zal getoetst worden door per indicator met een hoge divergentie te zoeken naar indicatoren die wijzen op dialogues of the deaf, cognitieve fixatie en samenwerkingsproblemen door verschillen in beeldvorming. Vervolgens kunnen per casus indicatoren van percepties worden geselecteerd waarbij tussen bepaalde koppels van actoren de percepties verschillen. Bij onderzoeksvraag zes worden verschillende *perceptiemanagementmethoden* besproken die ontwikkeld zijn voor het beïnvloeden van percepties in complexe beleidsnetwerken. Daarbij is duidelijk gemaakt op welke wijze beeldconvergentie wordt bewerkstelligd. Deze methoden worden verbonden aan de aspecten waarbij een hoge mate van divergentie optreedt.

Onderstaand conceptueel model geeft grafisch weer op welke manier de concepten aan elkaar gerelateerd zijn. In het model wordt de besproken literatuur over binnenstedelijke locatieontwikkeling (oranje vlakken) en het theoretisch kader van percepties binnen de beleidsnetwerkbenadering (rode vlakken) geïntegreerd tot een analytisch perspectief voor het empirisch onderzoek (blauwe vlakken).

De corresponderende onderzoeksvragen zijn in de vlakken aangegeven. Het model werkt vanuit de literatuur over binnenstedelijke verdichting toe naar de beantwoording van de probleemstelling, aangegeven in het model met het groene vlak. Wanneer de onderzoeksvragen zijn beantwoord en de verwachtingen getoetst zijn aan de resultaten, kan er tot slot een antwoord worden gegeven op de probleemstelling. Daarbij wordt niet alleen inzicht gegeven in de bijdrage van divergerende percepties aan de ernst van de problematiek van binnenstedelijke locatieontwikkelingsprocessen, maar wordt ook duidelijk gemaakt of perceptiemanagement daarvoor een oplossing kan bieden.



Nu de relatie tussen de verschillende theoretische concepten bekend is, zal in het vervolg van dit hoofdstuk worden beschreven op welke manier de verwachtingen getoetst gaan worden in het empirisch onderzoek. Par. 5.2 gaat allereerst in op het ontwerp van dit onderzoek.

5.2 Onderzoeksontwerp: Case study

Het conceptueel model ligt aan de basis van het gekozen onderzoeksontwerp, de case study. Het beantwoorden van de probleemstelling en afgeleide onderzoeksvragen zal volgens het model plaatsvinden door de mate van divergentie tussen percepties van verschillende koppels van centrale actoren te achterhalen en deze vervolgens te verklaren. Als indicatoren voor de te onderzoeken percepties van de actoren dienen de in hoofdstuk drie besproken aspecten van de inhoudelijke planvorming en het samenwerkingproces. De vorming en inhoud van de percepties van deze aspecten wordt in zeer sterke mate bepaald door de specifieke context waarin actoren opereren. Binnen elk locatieontwikkelingsproces verschillen de locatiekenmerken, betrokken actoren en specifieke aard van de problemen. Om de mate waarin de percepties van deze aspecten divergeren te bepalen, is het noodzakelijk om de percepties van de centrale actoren binnen één locatieontwikkelingsnetwerk te onderzoeken. Daarbij speelt dat percepties en de achterliggende referentiekaders lastig te bestuderen en analyseren zijn volgens Klijn en Koppenjan (2004, p139). Een hoge mate van diepgang bij het empirisch onderzoek is essentieel om deze percepties te achterhalen. Het onderzoek zal daarom worden uitgevoerd door middel van een casestudy. Volgens Bryman (2008, p52) wordt dit onderzoeksontwerp uitgevoerd met een klein aantal onderzoekseenheden (cases) op basis van een selectieve of strategische steekproef. De cases worden vervolgens onderworpen aan een intensieve analyse op basis van wetenschappelijke theorie, waarbij de focus op diepgang ligt. De context die per casus verschillend is, wordt meegenomen in het onderzoek, waarmee een hogere mate van validiteit wordt behaald.

Het onderzoeksontwerp gaat uit van meervoudige case study van twee representatieve cases. Dat betekent dat deze cases een bredere groep cases vertegenwoordigen. Er is bewust gekozen voor een ontwerp met twee cases. Wanneer binnen een ontwerp één casus wordt bestudeerd, bestaat de kans dat het een extreme casus betreft, ofwel een casus die een zeer lage mate van representativiteit vertoont. Bij meer dan één casus wordt dat risico zeer sterk verminderd. Door de beperkte termijn waarin dit onderzoek wordt uitgevoerd, is gekozen voor het bestuderen van niet meer dan twee cases. Een van de hoofddoelen van dit onderzoek is uiteindelijk om uitspraken over de onderzoeksresultaten te generaliseren naar de praktijk van binnenstedelijke locatieontwikkeling. Om te waarborgen dat de geselecteerde cases voldoende representatief zijn, zijn vier criteria opgesteld op basis waarvan de cases geselecteerd worden. Deze criteria zijn het verwachte voorkomen van de spanningsvelden; de ontwikkelingsfase waarin het verdichtingsproject zich bevind; het aantal betrokken actoren en de schaal van het project. In par. 2.3 is naar voren gekomen welke spanningsvelden zich manifesteren bij binnenstedelijke locatieontwikkeling. Deze drie spanningsvelden zijn afgeleid van de meest voorkomende problemen bij verdichtingsprojecten. Door cases te zoeken waarbinnen deze spanningsvelden naar voren komen, wordt getracht de mate van representativiteit en maatschappelijke relevantie te verhogen. De binnenstedelijke locatieontwikkeling dient zich nog in de planvormingsfase te bevinden. Een project in de initiatieffase kiezen, kan het risico herbergen dat de spanningsvelden of samenstelling van het beleidsnetwerk nog niet voldoende duidelijk zijn. Wanneer een project zich volledig in de realisatiefase bevindt, zijn de problemen blijkbaar overkomen en wellicht niet meer helder. Verder dient er een aanzienlijk aantal actoren betrokken te zijn. Dit criterium wordt gehanteerd om te waarborgen dat de casus voldoende complex is, wat voor de representativiteit van het onderzoek van belang is. Ook het criterium van schaal wordt om deze reden gehanteerd. De casus dient representatief te zijn voor de meeste complexe verdichtingslocaties in Nederland. Dat betekent geen zeer grootschalige gebiedsontwikkelingen, maar ook geen verdichting op één kleine kavel.

5.3 Onderzoeksmethode: Semigestructureerde interviews

Het empirisch onderzoek heeft als uitgangspunt het achterhalen van specifieke percepties van centrale actoren binnen een enkele casus en vervolgens een onderlinge vergelijking uit te voeren tussen deze percepties om de mate van divergentie te beschrijven en analyseren. Dat betekent dat deze actoren het feitelijk object van studie zijn om hun percepties te beschrijven. Er is daarom gekozen voor het interviewen van sleutelfiguren binnen de organisaties van de centrale actoren in beide cases. De centrale actoren (gemeente, projectontwikkelaar en woningbouwcorporatie) zijn in feite natuurlijk organisaties met (vaak) een groot aantal intern betrokken medewerkers. Om praktische redenen (tijd, complexiteit) is het niet mogelijk om alle medewerkers binnen een actor betrokken bij de casus te interviewen, om min of meer collectieve percepties te construeren. Daarmee worden de percepties die deze sleutelfiguren naar voren brengen in de interviews, gelijkgesteld aan de percepties van de actoren als geheel. Dat is dus een logische keuze binnen deze case study, maar dat betekent ook dat de persoonlijke interpretatie van de respondenten tijdens de interviews de resultaten beïnvloedt. Door de respondenten tijdens de interviews er continue bewust van te maken dat het onderzoek zich richt op het beeld van de organisatie als geheel, is geprobeerd dat effect te beperken.

De methode van interviewen wordt verkozen boven andere mogelijke methoden, zoals een enquête of een groepsgesprek, omdat individuele interviews de mogelijkheid bieden om dieper in te gaan op bepaalde situaties. Daarnaast is deze methode vanwege het persoonlijke karakter het meest geschikt om gevoelige vragen te stellen. Wanneer interviews worden gehanteerd als onderzoeksmethode bij een meervoudige casestudy, is een duidelijke vorm van structuur nodig in de interviewonderwerpen, vragen en antwoordmogelijkheden, die in elk interview ongewijzigd terugkomt (Bryman, 2008, p438). In dit onderzoek worden de percepties bestudeerd en vergeleken aan de hand van uit de theorie afgeleide indicatoren. Om de percepties van deze indicatoren van meerdere respondenten te vergelijken, is het van belang dat de respondenten dezelfde vraagstellingen en antwoordmogelijkheden krijgen. Dit is nodig voor een betrouwbare vergelijking tussen interviewuitkomsten binnen een enkele casus. Deze structuur maakt het vervolgens ook mogelijk de resultaten van beide cases onderling te vergelijken. Daarom wordt gebruik gemaakt van zowel gestructureerde, als semigestructureerde interviewvragen, in de vorm van gestandaardiseerde vragenlijsten met (deels) afgebakende antwoordmogelijkheden. Om in de interviews de achtergrond of context van beleidsproblemen of processen in de cases te achterhalen, worden tijdens het interview ook open vragen gesteld. Na onderstaande operationalisatie zal in detail op de verwerking van de interviewantwoorden worden ingegaan.

5.4 Operationalisatie indicatoren

Om de percepties van de actoren in de cases te achterhalen en te vergelijken zal het begrip 'percepties' geoperationaliseerd worden in variabelen die tot interviewvragen omgezet kunnen worden. Zoals uit het theoretisch kader blijkt staan percepties niet op zichzelf, maar zijn ze altijd gerelateerd aan het verschijnsel waarvan actoren beelden ontwikkelen. Binnen dit onderzoek ontwikkelen de actoren percepties van de aspecten van het planvormingsproces van binnenstedelijke locatieontwikkeling. In par. 5.1 zijn deze aspecten reeds besproken als indicatoren voor de percepties van de centrale actoren. Om deze zeven indicatoren te operationaliseren voor de interviews zijn deze verder onderverdeeld in verschillende variabelen, afgeleid van Klijn en Koppenjan (2004), Klijn (1996) en Klijn en Teisman (1992). De variabelen zijn vervolgens omgezet in concrete interviewvragen. Door meerdere variabelen per indicator te gebruiken wordt het risico verkleind dat relevante aspecten van planvorming niet

meegenomen worden in de interviews. In theorie kan er een nog veel groter aantal variabelen ingezet worden, dat is echter praktisch gezien niet haalbaar in verband met de beperkte tijdsduur van de interviews. Door per indicator meerdere variabelen te gebruiken wordt verder de kans verkleind dat respondenten de indicator verkeerd interpreteren en irrelevante zaken noemen. Het gebruik van meerdere variabelen per indicator is daarmee een vorm van triangulatie.

Indicatoren percepties van inhoudelijke planvorming
Om de percepties van de inhoudelijke planvorming te achterhalen zijn drie indicatoren opgesteld, afgeleid van het theoretisch kader: percepties van het beleidsprobleem, percepties van oplossingen en percepties van externe ontwikkelingen. De nadruk ligt hierbij op de beelden van de beleidsproblemen, doordat voor dit onderzoek vooral de percepties van de spanningsvelden tussen verdichting en verdunning van belang zijn.

- *Percepties van het beleidsprobleem*
  Hierbij gaat het om de beelden en definities die de actor toekent aan de verschillende aspecten van de problemen in de casus en de beelden van de mate waarin de beleidsproblemen zijn verweven met externe problemen (Van Buuren, 2006, p47; Klijn en Koppenjan, 2004, p48). Voor beide variabelen wordt de mate van belang bepaald die de respondent toekent aan de genoemde aspecten.
  - Beeld van de verschillende inhoudelijke aspecten van het probleem;
  - Mate van verwevenheid probleem met andere problemen/netwerken.

- *Percepties van oplossingen*
  De percepties van de oplossingen hangen vanzelfsprekend samen met de beelden van de probleemaspecten (Van Buuren, 2006, p47; Klijn en Koppenjan, 2004, p48). Er zal gevraagd worden naar de wenselijkheid en haalbaarheid van genoemde oplossingsrichtingen. Op basis daarvan wordt in deze variabele de mate van belang bepaald die de respondent toekent aan genoemde oplossingen.

- *Percepties van externe ontwikkelingen*
  De perceptie van huidige en verwachte ontwikkelingen in de beleidsomgeving is van invloed op de geformuleerde probleemdefinities en oplossingen (Klijn, 1996, p60; Klijn en Koppenjan, 2004, p48). Van deze indicator wordt onderzocht welke ontwikkelingen actoren zien en welk belang ze toekennen aan deze ontwikkelingen.
  Er worden percepties van drie relevante ontwikkelingen onderscheiden:
  - Beeld van politieke ontwikkelingen;
  - Beeld van economische ontwikkelingen;
  - Beeld van maatschappelijke ontwikkelingen.

Indicatoren percepties van het beleidsnetwerk

Om de percepties van de samenwerking in het beleidsnetwerk te achterhalen worden vier indicatoren gebruikt: het beeld van de samenstelling van actoren; afhankelijkheden; strategieën en gedrag en het vertrouwen in de intenties van de andere actoren. Van deze indicatoren worden hieronder de bijbehorende variabelen besproken en de wijze waarop deze onderzocht worden.

- *Percepties van de samenstelling van het netwerk*
  De planvorming van binnenstedelijke verdichting vindt plaats in een beleidsnetwerk waarbinnen actoren interacties aangaan. De actoren die daarin samenwerken hebben percepties van de kenmerken van dat beleidsnetwerk (Klijn, 1996, p40, 41; Klijn en Teisman, 1992, p3). Hierbij gaat het om de perceptie van de betrokkenheid van bepaalde actoren in het planvormingsproces en het belang dat aan hun aanwezigheid wordt gehecht. Er wordt onderscheid gemaakt tussen actoren met realisatie- en hindermacht. Verder wordt gevraagd naar de perceptie van de aanwezigheid van regievoerende actoren en of dit een positieve/negatieve invloed heeft op de planvorming, en naar de kans dat nieuwe actoren toetreden tot het netwerk.
  - Beeld van centrale en overige actoren in het planvormingsproces;
  - Beeld van actoren met leidende of regievoerende rol;
  - Beeld van de kans op toetreding door nieuwe actoren tot het beleidsnetwerk.

- *Percepties van de afhankelijkheden tussen actoren*
  De perceptie van de mate van afhankelijkheid van andere actoren is gebaseerd op het beeld van de hulpbronnen van andere actoren. Onder hulpbronnen worden verstaan: kapitaal, grond, realisatiecapaciteit, kennis en legitimiteit (Klijn, 1996, p58; Klijn en Koppenjan, 2004, p48). De perceptie van de afhankelijkheid van de hulpbronnen van bepaalde actoren is van invloed op het gedrag ten opzichte van die actoren en dus op het samenwerkingsproces.

- *Percepties van de strategieën van de betrokken actoren*
  Hierbij gaat het om het beeld van de huidige en verwachte strategieën van de andere betrokken actoren. De keuze voor bepaald gedrag ten aanzien van de andere actoren in het samenwerkingsproces zijn deels gebaseerd op de percepties van de strategieën en doelen van de andere betrokken actoren. Hierbij hoort ook het beeld van het belang dat andere actoren toekennen aan vooruitgang in het dat proces (Klijn, 1996, p40, 58; Klijn en Koppenjan, 2004, p49).
  - Beeld van het huidige en toekomstige strategisch gedrag van de centrale en overige actoren in het planvormingsproces;
  - Beeld van belang andere actoren bij vooruitgang in het planvormingsproces.

- *Percepties van het vertrouwen tussen actoren*
  Deze indicator gaat in op de beelden van de mate waarin een bepaalde actor te vertrouwen is. Deels wordt dit achterhaald door te vragen naar de gepercipieerde kans op opportunistisch gedrag door de actoren in het netwerk. Ook wordt gevraagd naar de mate waarin andere actoren de belangen van de geïnterviewde actor meenemen bij interne besluitvorming. Verder wordt ook het vertrouwen in het positief verlopen van de hele planvorming gepeild (Klijn en Koppenjan, 2004, p83).
  - Beeld van de kans op opportunistisch gedrag in het planvormingsproces;
  - Vertrouwen in waarborg eigen belangen bij andere actoren;
  - Beeld van de kans dat het locatieontwikkelingsproces positief zal verlopen.

Achtergrondkenmerken centrale actoren
Om de verwachtingen met betrekking tot de referentiekaders van de centrale actoren te toetsen, worden de in par. 4.2 op basis van de literatuur vastgestelde stereotype referentiekaders aangevuld met specifieke achtergrondkenmerken van de centrale actoren in de cases. Daarmee wordt getracht een zo compleet mogelijk referentiekader per actor te construeren. Volgens Klijn (1996), Klijn en Koppenjan (2004) en Schön en Rein (1994) zijn referentiekaders opgebouwd uit:

- Algemene doelen, belangen en waarden;
- Rol en positie in netwerken;
- Inzet van middelen in planvormingsprocessen;
- Zelfbeeld ten overstaan van andere centrale actoren.

Indicatoren procesverloop
Uit bovenstaande indicatoren volgen de planvormingsaspecten waarbij een hoge mate van divergentie tussen percepties zichtbaar is. Om de verwachting te toetsen dat deze divergentie een negatieve invloed heeft op het planvormingsproces, zijn verschillende indicatoren opgesteld die wijzen op cognitieve fixatie, dialogues of the deaf of andere samenwerkingsproblemen door verschillen in percepties (Klijn en Koppenjan, 2004, p32, 72, 161, 171):

- Conflicten tussen actoren (duidelijk of sluimerend);
- Polarisatie rond klein aantal standpunten;
- Ontbreken van nieuwe inzichten rond probleemsituatie;
- Afname van interacties tussen actoren;
- Veelvuldig uitstellen van besluiten en langere doorlooptijd;
- Mate van reflectie op eigen percepties van de planvorming.

Gestructureerde vragenlijst
Bovenstaande variabelen zijn verwerkt in een gestructureerde vragenlijst van drie delen (zie bijlage 3), waarbij deel één en drie een beeld vormen van respectievelijk de achtergrondkenmerken van de actoren en het procesverloop. Deel twee van de vragenlijst gaat in op de indicatoren voor de percepties van de inhoudelijke planvorming en het beleidsnetwerk. Om tot een vergelijking te komen tussen de percepties van de geïnterviewde actoren, moeten de verschillende interviews per casus eenduidige resultaten opleveren. De variabelen zijn omgezet in afgebakende interviewvragen, die als antwoord een opsomming opleveren. Deze opsomming bestaat uit bijvoorbeeld probleemaspecten, oplossingsrichtingen of strategieën. De opsommingen kunnen per variabele tussen de geïnterviewde actoren vergeleken worden. Dit levert echter nog een te grof beeld op van de percepties van de actoren. Om de perceptie van elk planvormingsaspect verder uit te diepen wordt aan de respondenten in de interviews gevraagd een cijfermatige score te geven aan elk van de antwoorden in de opsomming. Deze scores zijn naar mate belang, invloed of kans, afhankelijk van de variabele, op een schaal van 1 t.m. 6. Er is gekozen voor een discriminerende meetschaal om te voorkomen dat respondenten een neutrale score kunnen geven, bijvoorbeeld 3 op een schaal van 5. In tabel 5.1 is de meetschaal met de mogelijke scores weergegeven. Door cijfermatige scores te verbinden aan de gegeven antwoorden worden de antwoorden feitelijk gestandaardiseerd, wat de vergelijking tussen de percepties van de actoren eenvoudiger en transparanter maakt.
Om de respondent hierbij te helpen is voor deel twee van de vragenlijst een hulpdocument opgesteld, waarop de respondent gemakkelijk de vraag en bijbehorende schaal kan aflezen (vergelijkbaar met de vragenlijst).

Tabel 5.1: meetschaal met zes mogelijke scores		
Zeer weinig belang / invloed	Zeer lage kans	score 1
Weinig belang / invloed	Lage kans	score 2
Vrij weinig belang / invloed	Vrij lage kans	score 3
Vrij veel belang / invloed	Vrij hoge kans	score 4
Veel belang / invloed	Hoge kans	score 5
Zeer veel belang / invloed	Zeer hoge kans	score 6

5.5 Verwerking en analyse van onderzoeksresultaten

Als per casus van alle interviews de resultaten zijn verzameld, dienen deze voor analyse schematisch te worden weergegeven (zie bijlage 4). Dit schema wordt gebruikt om de antwoorden van elke actor te ordenen, zodat per variabele duidelijk is welke antwoorden gegeven zijn en welke scores naar mate van belang en kans zijn toegekend door de respondent (zie tabel 5.1). Vervolgens kan berekend worden hoe groot de divergentie is tussen de actoren per variabele en per indicator.

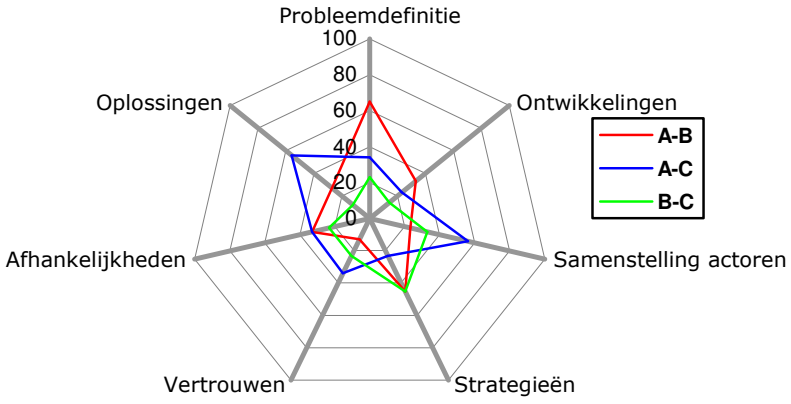
Voorbeeldvariabele: oorzaken vertraging project X
Onderstaande tabel geeft de fictieve uitkomsten weer van gegeven oorzaken van vertraging in project X, voor een casus met drie centrale actoren. Voor elke actor zijn oorzaken en bijbehorende scores naar de gepercipieerde mate van invloed ingevuld. Niet genoemde oorzaken krijgen een 0 als score, die oorzaak is dan immers niet relevant voor de betreffende actor. Het schema werkt hetzelfde wanneer voor twee actoren de divergentie wordt berekend.

Tabel 5.2: Voorbeeld oorzaken vertraging project X – 3 actoren								
Score naar mate van toegekend belang						**Divergentie**		
Actor A		**Actor B**		**Actor C**		**A-B**	**A-C**	**B-C**
Oorzaak	**Score**	**Oorzaak**	**Score**	**Oorzaak**	**Score**			
financieel	6	financieel	3	financieel	6	3	0	3
Milieu	4	milieu	4	Milieu	2	0	2	2
Eigendom	2	/	0	Eigendom	2	2	0	2
Absolute divergentiescore						5	7	2
Relatieve divergentiescore						28	39	11

Wanneer dit schema voor elke actor is ingevuld, kan het verschil in scores worden berekend en cijfermatig worden uitgedrukt in een absolute en relatieve score voor de mate van divergentie. De relatieve score geeft de divergentie weer op een schaal van 0 tot en met 100. Daarbij staat 0 voor totale convergentie, wat inhoudt dat de percepties van de planvormingsaspecten tussen alle actoren volledig overeenkomen, wat uiteraard onwaarschijnlijk is. De score 100 staat voor totale divergentie, wat betekent dat de percepties van de actoren geen enkele overeenkomst vertonen, een uitkomst die naar alle waarschijnlijkheid ook niet geconstateerd zal worden. Met behulp van de relatieve divergentiemaat is het echter mogelijk indicatoren onderling te vergelijken, doordat het *aantal* genoemde kenmerken met bijbehorende scores (oorzaken in bovenstaande tabel) daarbij niet meer van invloed is op de divergentie uitkomst. Met deze formule kan de relatieve divergentie worden berekend:
Relatieve score = (100 / (Totale divergentie=6*aantal antwoorden))*absolute divergentie

Nadat de relatieve divergentie voor alle indicatoren berekend is, zal voor elke casus een divergentiegrafiek worden opgesteld (figuur 5.1) Daarin is per indicator aangegeven hoeveel de relatieve divergentie bedraagt voor de verschillende koppels van centrale actoren. Deze figuur ondersteunt vervolgens de analyse van de resultaten.

Figuur 5.1: grafiek met divergentie per indicator voor drie actoren (voorbeeld)



<u>Analyse divergentie percepties en gevolgen planvorming</u>
Nadat de resultaten van de mate van divergentie per indicator zijn berekend, zal getracht worden een verklaring voor de gevonden divergentie te geven. Hierbij zal de terugkoppeling naar het theoretisch kader plaatsvinden, doordat deze verklaring gezocht wordt in de verschillende referentiekaders van actoren (op basis van Klijn en Koppenjan, 2004; Schön en Rein, 1994). Deel één van de vragenlijst biedt de benodigde input om de reeds opgestelde stereotype referentiekaders van de centrale actoren aan te vullen met de specifieke achtergrondkenmerken van de actoren in de cases. De resultaten van de verschillende indicatoren waarbij divergerende percepties geconstateerd zijn, worden hiervoor bijeengevoegd tot samenhangende percepties van specifieke planvormingsaspecten. Deze percepties worden vervolgens afgezet tegen de geconstrueerde referentiekaders van de centrale actoren, zodat de verschillen of overeenkomsten in percepties vergeleken kunnen worden met de verschillen of overeenkomsten tussen de referentiekaders. De uit de theorie afgeleide indicatoren voor de negatieve invloed van percepties worden ingezet om de gevolgen van de mate van divergentie te bepalen. Deel drie van de vragenlijst dient om per beleidsprobleem of ander aspect van het planvormingsproces een beeld te geven van de mate waarin er conflicten of vertragingen voorkomen, en waardoor die worden veroorzaakt. De verwachting is daarbij dat planvormingsaspecten waarvan percepties in hoge mate divergeren te relateren zijn aan conflicten of vertragingen.

<u>Mogelijkheden perceptiemanagement als oplossingsrichting</u>
De laatste onderzoeksvraag behelst het verbinden van concrete methoden van perceptiemanagement aan koppels van actoren uit de cases waartussen percepties in hoge mate divergeren. Deze methoden zijn afgeleid van par. 3.3 en dienen als oplossingsrichtingen voor de stagnatie en conflicten in het planvormingsproces veroorzaakt door de divergerende percepties. Uit elke casus worden samenhangende aspecten van de planvorming en samenwerking geselecteerd waarvan de percepties tussen koppels van centrale actoren in hoge mate divergeren en die een negatieve invloed hebben op het verloop van de planvorming. Hieraan worden vervolgens concrete perceptiemanagementmethoden gekoppeld, waarbij duidelijk wordt gemaakt op wat voor wijze de methode bijdraagt aan het convergeren van de percepties. Hierbij moet duidelijk gemaakt worden dat het verbinden van deze methoden plaatsvindt op theoretische basis en niet dient als concrete aanbeveling voor de actoren in de casus.

5.6 Selectie cases en respondenten

Bij het zoeken naar geschikte cases voor het empirisch onderzoek is gebruik gemaakt van de criteria die zijn besproken in par. 5.2. Allereerst is een lijst samengesteld met zoveel mogelijk potentiële verdichtingsprojecten die op het eerste gezicht aan deze criteria voldeden, op basis van een inventarisatie van secundaire bronnen (artikelen diverse media). Doordat de binnenstedelijke woningbouwopgave volgens het ministerie van VROM (2008) het grootst is in de Randstad, is alleen in de Randstad naar projecten gezocht. Uiteindelijk zijn de projecten Zijdebalen in Utrecht en Parkstad in Rotterdam geselecteerd. Beide zijn functieveranderingslocaties, hoewel de ontwikkeling van Parkstad gerelateerd is aan een nabijgelegen herstructureringslocatie. Beide projecten bevinden zich nog in de planvormingsfase, met de kanttekening dat een klein deelproject binnen Parkstad al in de realisatiefase zit. In beide cases lijken beleidsproblemen van de drie spanningsvelden sterk aanwezig te zijn. In de casus Zijdebalen zijn twee centrale actoren gesignaleerd; de gemeente Utrecht en ontwikkelaar Madevin. In de casus Parkstad is behalve de gemeente Rotterdam en ontwikkelaar Proper Stok, ook een corporatie betrokken als centrale actor; Estrade / Vestia. Met deze organisaties is contact opgenomen voor het verkrijgen van informatie over geschikte respondenten. Bij de selectie van respondenten was het van belang om te achterhalen wie binnen de centrale actor als sleutelfiguren aangemerkt konden worden. Sleutelfiguren binnen projecten zijn meestal projectmanagers of gebiedsmanagers, zij hebben een leidende rol in de planvorming vanuit de organisatie en hebben het overzicht over alle aspecten van de planvorming, door de continue interactie met sleutelfiguren binnen andere centrale actoren. Alleen dan is het mogelijk om voldoende valide of bruikbare percepties van alle indicatoren te achterhalen. Dat betekent dat er niet gekozen is voor hogere managementslagen binnen organisaties, of politici (bijvoorbeeld wethouders) bij gemeentes, maar ook niet voor specialisten met diepgaande kennis van één of enkele aspecten.

Respondenten casus Zijdebalen
- Gemeente Utrecht: dhr. H. Bleijs, gebiedsmanager Zijdebalen, dienst Stadsontwikkeling
- Ontwikkelaar Madevin: dhr. E. van Doorn, projectleider Zijdebalen

Respondenten casus Parkstad
- Gemeente Rotterdam: dhr. B. Jonker, projectmanager Parkstad, ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
- Ontwikkelaar Proper Stok BV: dhr. C. Kooijman, projectleider Parkstad
- Corporatie Estrade / Vestia: dhr. P. Verhoeven, projectleider Parkstad

Met de selectie van de cases en respondenten sluit hoofdstuk vijf af, waarna in hoofdstuk zes de resultaten van het empirisch onderzoek beschreven en geanalyseerd worden. Par. 6.1 geeft eerst een uitgebreide beschrijving van de kenmerken en achtergrond van beide cases, waarbij duidelijk wordt op welke wijze aan de selectiecriteria voldaan is. Ook zal worden ingegaan op de verschillen tussen de cases en wat die verschillen betekenen voor het onderzoek. Deze paragraaf biedt de noodzakelijke achtergrondinformatie om de onderzoeksresultaten in par. 6.2 en 6.3 te kunnen interpreteren.

6. Resultaten

In par. 6.1 worden de cases Zijdebalen en Parkstad uitgebreid beschreven. De paragraaf sluit af met een korte conclusie, waarna de overgang naar de onderzoeksresultaten wordt gemaakt. In par. 6.2 wordt de casus Zijdebalen besproken en in par. 6.3 de casus Parkstad. Voor elke casus volgt eerst een beschrijving van de resultaten per indicator en per variabele, waarbij de scores voor de mate van divergentie in tabellen wordt weergegeven. Na de beschrijving van de resultaten volgt de analyse, waarbij getracht wordt een verklaring te vinden voor de divergentie. De mate van divergentie wordt daarbij zo mogelijk verbonden aan de indicatoren voor de negatieve invloed van de divergerende percepties op het planvormingsproces. De analyse wordt ondersteund door een grafiek, waarin de mate van divergentie per indicator en per koppel van actoren is opgenomen. Tot slot volgt een korte conclusie, waarin de belangrijkste resultaten ten aanzien van de onderzoeksvragen worden samengevat. In hoofdstuk zeven vindt uiteindelijk de beantwoording van de onderzoeksvragen plaats, waarbij de terugkoppeling naar de theorie wordt gemaakt.

6.1 Achtergrond cases Zijdebalen en Parkstad

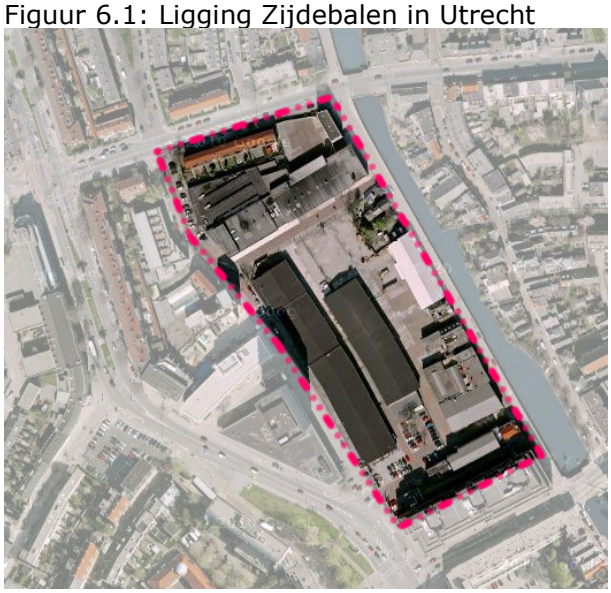
In deze paragraaf worden de algemene kenmerken van de cases weergegeven. Die vormen de basis waarop de casus geselecteerd is en plaatsen de onderzoeksresultaten in context. Eerst volgt een functionele beschrijving van het plangebied. Er zal worden beschreven waar en op wat voor type locatie de verdichting gepland is en er wordt inzicht gegeven in de historie van de locatie. Daarna komt de beleidscontext aan bod waarbinnen het project plaatsvindt. Het beschrijven van het lokale ruimtelijk beleid ten aanzien van verdichting en specifiek lokaal beleid ten aanzien van de verdichtingslocatie biedt inzicht in de achtergrond van het initiatief tot verdichting op deze locatie. Verder worden de centrale en overige actoren besproken die betrokken zijn bij de planvorming. De centrale actoren zijn de partijen die actief betrokken zijn bij het planvormingsproces. Deze actoren zijn de onderzoeksobjecten in dit onderzoek. De overige betrokken actoren zijn de actoren die niet in de groep centrale actoren vallen, maar waarvan duidelijk is dat ze van invloed zijn op het planvormingsproces. Een actor wordt opgevat als een groep, organisatie of individu. Daarbij is een overzicht van cruciale gebeurtenissen in de historie van het project gevoegd. Voor een compleet beeld van het planvormingsproces in de cases worden de belangrijkste kenmerken van het voorgestelde ruimtelijk plan beschreven. Tot slot wordt aangegeven welke problematiek verwacht wordt, afgeleid van par. 2.3. Het achterhalen van deze informatie over beide cases heeft voor het grootste deel plaatsgevonden aan de hand van secundaire bronnen, zoals beleidsdocumenten, formele plannen, gemeenteraadsstukken en nieuwsartikelen.

6.1.1 Casus Zijdebalen

Beschrijving plangebied

Het Zijdebalenterrein ligt in Utrecht, op minder dan een kilometer noordelijk van het centrum van de stad. Het gebied wordt aan de oostzijde begrensd door de Zeedijk en de Vecht. Aan de zuidzijde bevindt zich een kantorencomplex tussen het plangebied en de Kaatstraat. Aan de noordzijde wordt het gebied begrensd door de David van Mollemstraat. De Westerdijk begrenst het gebied aan de westzijde. Het terrein wordt aan drie zijden omringd door woonbuurten, die bij de wijk Pijlsweerd horen. Parallel aan het gebied loopt de Oudenoord, een uitvalsweg die het centrum van Utrecht verbindt met de noordelijke delen van de stad. Tussen het plangebied en Oudenoord ligt een blok met woningen en kleine bedrijven. Zuidelijk daarvan staat een kantoortoren die niet meer in gebruik is. Deze zal los van Zijdebalen herontwikkeld worden tot een appartementencomplex.

Figuur 6.1: Ligging Zijdebalen in Utrecht



Bron: Eigen bewerking Google Earth, 2010

Het grootste deel van het plangebied is te karakteriseren als een binnenstedelijk bedrijventerrein, al vindt er nog maar weinig bedrijvigheid plaats. In het noorden bevond zich een broodfabriek van Bakkerij Kamps. Deze is gesloten in 2007, waarna het overgrote deel van het bedrijf is gesloopt. Hierbij is de draagconstructie van de broodfabriek behouden, doordat de gemeente Utrecht deze de status van monument heeft gegeven. Tussen de broodfabriek en de zuidelijke begrenzing van het plangebied ligt het terrein van voormalige houtzagerij Jongeneel. Ook hier zijn alle bedrijfsactiviteiten enkele jaren geleden geëindigd. Op dit terrein bevindt zich ook de bouwmarkt Gamma die nog in bedrijf is. De Gamma is echter geen eigenaar van de grond, maar huurt het terrein (Gemeente Utrecht, 2007, p12). Aan de Zeedijk staan enkele losse woningen, deze zijn niet meer als zodanig in gebruik. Langs de David van Mollemstraat staat een blok huurwoningen. Deze huizen worden bewoond door huurders van woningcorporatie Mitros.

Beleidscontext

In de structuurvisie (Gemeente Utrecht, 2004, p42) wordt gesteld dat er binnen de stad verdichting moet plaatsvinden, met als doel hoogwaardige stedelijke woonmilieus rond de binnenstad te creëren. De Woonvisie (Gemeente Utrecht, 2009, P38) voegt daaraan toe dat binnenstedelijke verdichting kan bijdragen aan de verlichting van de woningdruk in de stad door de realisatie van woningen. Uit het structuurplan Zijdebalen (Gemeente Utrecht, 2007, p13) blijkt dat gemeentelijk beleid voor Pijlsweerd erop gericht is de eenzijdige bevolkingssamenstelling van de wijk te verbeteren. In Pijlsweerd zijn relatief veel eenpersoonshuishoudens gevestigd, er is sprake van een grote studentenpopulatie en een hoog percentage starters op de woningmarkt. Het gemiddeld inkomen per huishouden is laag vergeleken met de stad als geheel. Om de huidige samenstelling te wijzigen wordt getracht huishoudens met hogere inkomens aan te trekken. Ook wordt ook ingegaan op de openbare ruimte rondom het plangebied. Verder stelt de structuurvisie (Gemeente Utrecht, 2007, p13) dat de openbare ruimte slecht functioneert door de grootschalige bedrijfsfuncties. Langs de Vecht, waar historisch waardevolle bebouwing staat, zorgen de bedrijfsfuncties voor een onaantrekkelijk stadsbeeld.

Betrokken actoren en historie planvorming

Beschrijving centrale actoren
Bij de locatieontwikkeling van het Zijdebalenterrein zijn twee centrale actoren en verschillende overige actoren betrokken. De gemeente Utrecht en projectontwikkelaar Madevin vallen onder de centrale actoren. Zij zijn daarmee de focus van het empirisch onderzoek in deze casus.

Gemeente Utrecht
De gemeente Utrecht is vanzelfsprekend een centrale actor door haar planologische bevoegdheden en belangen in binnenstedelijke locatieontwikkeling. Uit bovenstaande beleidscontext blijkt dat er voor Utrecht verschillende ruimtelijke en sociaal-economische belangen spelen in de ontwikkeling van Zijdebalen. De gemeente Utrecht is intensief betrokken bij de herontwikkeling door haar wens om samenhangend dit gebied te herontwikkelen.

Projectontwikkelaar Madevin
Madevin is een centrale actor in de planvorming doordat deze partij als ontwikkelaar het initiatief tot de locatieontwikkeling heeft genomen en daarbij de grond in het plangebied heeft aangekocht. Het bedrijfsprofiel geeft aan dat Madevin zich richt op binnenstedelijke herontwikkeling van woningen als kantoren. Daarbij stelt de ontwikkelaar zich niet primair te richten op winstmaximalisatie, maar vooral op het realiseren van innovatieve herontwikkelingen (www.madevin.nl).

Samenwerkingsovereenkomst
De ontwikkeling van het plan Zijdebalen wordt gerealiseerd vanuit een private exploitatie door Madevin en binnen de kaders van een private overeenkomst tussen de gemeente en de ontwikkelaar. Ontwikkelaar Madevin draagt het risico in de grondexploitatie. De gemeente Utrecht en Madevin hebben onder regie van de gemeente het structuurplan Zijdebalen uitgewerkt in een Stedenbouwkundig programma van eisen Zijdebalen (Gemeente Utrecht, 2009, p6).

Beschrijving overige actoren
Op basis van de in het vooronderzoek bekeken informatie over de planvorming van het Zijdebalenterrein zijn drie partijen aan te merken als overige betrokken actoren. Van deze actoren kan op voorhand gesteld worden dat zij van invloed zijn op de planvorming.

Woningbouwcorporatie Mitros
Mitros is de eigenaar van een strook grond langs de David van Mollemstraat, met daarop een blok huurwoningen. Deze grond valt binnen het plangebied, waarmee ook Mitros belangen heeft in de planvorming. In tegenstelling tot wat verwacht kan worden op basis van de besproken theorie in par. 2.2, wordt Mitros in deze casus niet tot de centrale actoren gerekend. In dit geval heeft Mitros als corporatie geen initiatief tot herontwikkeling genomen of een groot belang bij de realisatie van het locatieontwikkeling. De woningbouwcorporatie vervult de rol van grondeigenaar, waarmee ze eigenlijk meer een onderdeel is van de problematiek in deze casus.

Bouwmarkt Gamma
De Gamma huurde de grond waarop zij gevestigd zijn oorspronkelijk van het bedrijf Jongeneel dat grondeigenaar was. Na de verkoop van het Jongeneelterrein werd Madevin eigenaar van de grond waarop de Gamma staat. Doordat Gamma huurder is in het plangebied heeft zij belangen in de ontwikkeling van Zijdebalen.

Bewoners omgeving
Deze actor heeft belangen in het planvormingsproces doordat de directe leefomgeving beïnvloed kan worden. Deze actor kan hindermacht opwerpen en invloed op de planvorming uitoefenen door middel van inspraak bij ruimtelijke procedures, via politieke weg, maar ook door bijvoorbeeld bewonersavonden. Deze actor bestaat meestal niet uit een duidelijk afgebakende groep personen, maar heeft een samenstelling die gedurende de planvorming kan wisselen.

Huurders Mitros woningen
Van deze actor kan verwacht worden dat zij een belang in de planvorming hebben, doordat zij momenteel wonen in het plangebied en daarbij geen eigenaar zijn van de grond waarop hun woningen staan. Net zoals de bewoners uit de omgeving, kunnen zij op verschillende manieren invloed uitoefenen op de planvorming.

Historie planvorming
Onderstaand overzicht geeft een samenvatting van de mijlpalen in de initiatief- en planvormingsfase van de locatieontwikkeling tot half 2010 (Gemeente Utrecht, 2007, p5,7; Gemeente Utrecht, 2009, p6).

2004:	Sluiting van de broodfabriek, waarna het terrein te koop is aangeboden.
2005:	Oriënterende gesprekken tussen ontwikkelaars en gemeente over plangebied
Dec. 2005:	Opstelling randvoorwaarden en uitgangspunten herontwikkeling tot woongebied;
Jan. 2005:	WVG gebruikt door gemeenteraad voor het plangebied van Zijdebalen Gemeentelijke regie gewenst door raad in herontwikkeling
Juni 2007:	Vaststelling Structuurplan Zijdebalen door gemeenteraad;
Nov. 2007:	Private overeenkomst gemeente Utrecht en Madevin vastgesteld;
Dec. 2009:	Vrijgave SPVE voor inspraak;
Juni 2010:	Vaststelling voorontwerp bestemmingsplan Zijdebalen.

Globale planopzet en verwachte problematiek

Planopzet Zijdebalen
De planopzet van Zijdebalen is afgeleid van het Stedenbouwkundig programma van eisen (Gemeente Utrecht, 2009) en het voorontwerp bestemmingsplan (Gemeente Utrecht, 2010).

Programma
Volgens het SPvE (Gemeente Utrecht, 2009) voorziet het plan in de bouw van 484 woningen binnen het plangebied. Er wordt gesproken over een programma met zowel gestapelde als grondgebonden woningen, waarbij sociale huur- en koopwoningen zijn opgenomen. In het plangebied wordt functiemenging mogelijk gemaakt, waarbij woonfuncties gecombineerd kunnen worden met kleinschalige economische of maatschappelijke functies. Ontwikkeling van kantoren is mogelijk tot maximaal 1.500m² in het gebied.

Indeling plangebied en verkeer
Het plangebied is ingedeeld in vier bouwblokken met een bouwhoogte van vier tot zes lagen, met daartussen autoluwe dwarsstraten. Voor de uitvoering van dit plan zullen zowel de huurwoningen van Mitros, als de Gamma moeten wijken. Het SPvE stelt dat beide functies stedenbouwkundig en programmatisch niet in te passen zijn, wel wordt inpassing van de Gamma overwogen op een andere locatie in het plangebied. Het plangebied wordt ontsloten via de Oudenoord en de David van Mollemstraat.

Parkeren en openbare ruimte
Parkeervoorzieningen voor de bewoners wordt voornamelijk opgelost door parkeergarages binnen of onder de woonblokken te realiseren, waarmee geparkeerde auto's uit het zicht zijn. Uit het voorontwerp bestemmingsplan (2010) blijkt dat er echter ook in de openbare ruimte geparkeerd zal worden, voor bezoekers van de commerciële functies in het gebied.

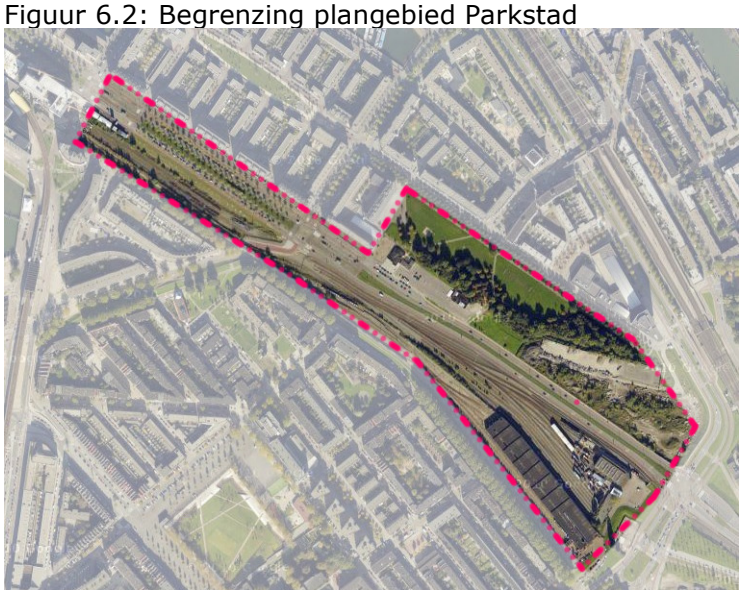
Inpassing broodfabriek
Een bijzonder aspect van het Zijdebalenterrein waar rekening mee gehouden dient te worden in de planvorming is de monumentale status van de broodfabriek. Dit gebouw wordt ingepast in de plannen, al is nog niet duidelijk welke functie dit gebouw zal krijgen. Een in de plannen genoemde mogelijkheid voor hergebruik is de huisvesting van de Gamma.

Verwachte problematiek
Nu het plangebied, de betrokken actoren en de planopzet beschreven zijn, kan de verwachte problematiek uiteengelegd worden. Het spanningsveld van de complexe grondeigendomsverhoudingen lijkt sterk aanwezig te zijn. Binnen het relatief kleine plangebied bevinden zich grondeigenaar Mitros en twee actoren die grond of woningen huren, respectievelijk de Gamma en de bewoners van de Mitros huurwoningen. De discussie rondom de parkeerruimte in de openbare ruimte kan binnen het spanningsveld van de milieuwetgeving en functiemenging gepositioneerd worden. Verder is ook de mogelijke inpassing van de Gamma als bedrijfsfunctie een probleem binnen dit spanningsveld. Het spanningsveld van de grondexploitatie is verweven met bovenstaande problemen, doordat het programma (de opbrengsten) afhankelijk zijn van de oplossingen die daarvoor gevonden worden.

6.1.2 Casus Parkstad

Beschrijving plangebied
Het plangebied voor Parkstad ligt in Rotterdam zuid, in de deelgemeente Feijenoord. Het gebied omvat de deels gesaneerde RET en NS emplacementen en de groenzone ten noordoosten daarvan. De zuidwestelijke zijde wordt begrensd door de Hilledijk. De zuidoostelijke begrenzing vormt de 2e Rosestraat. De Spoorweghaven ligt tussen de groenzone en de woonblokken noordelijk van het plangebied. De Laan op Zuid doorsnijdt het gebied en vormt in de noordwestelijke hoek ook de begrenzing van het plangebied voor Parkstad. Het plangebied wordt omringd door verschillende woonwijken, met in het zuidwesten de Afrikaanderwijk. Het overgrote deel van het plangebied werd tot recent ingenomen door spoorrails en werkplaatsen voor spoorwegmaterieel. De oorspronkelijke functies in het gebied waren gerelateerd aan de havenactiviteiten die zich hier afspeelden tot de jaren '90. Met het beëindigen van die activiteiten in dit deel van Rotterdam Zuid verloor het gebied die functie (Palmbout, 2009, p8). Het noordelijk deel van het emplacement is vanaf 2008 buiten gebruik gesteld en gesloopt. De sporen in het zuidoostelijke deel van het plangebied waren in gebruik bij NedTrain als werkplaats. Deze sporen zijn in 2010 gesloopt en gesaneerd. Het meest zuidelijke deel van de emplacementen is nog in gebruik bij de RET als werkplaats voor trams. In het plangebied zijn geen woningen, kantoor- of bedrijfsfuncties aanwezig. De noordelijke groenzone is in gebruik als park. De Laan op Zuid loopt dwars door het plangebied als verbinding tussen de bruggen over de Maas en Rotterdam Zuid. Er zijn weinig dwarsverbindingen door de aanwezigheid van het emplacement. Daarbij speelt ook de ligging van een dijk aan de zuidwestzijde, de Hilledijk, een rol (Palmbout, 2009, p8).

Figuur 6.2: Begrenzing plangebied Parkstad



Bron: Eigen bewerking Google Earth

Beleidscontext

De beleidscontext waarbinnen de locatieontwikkeling van Parkstad valt, zal geschetst worden aan de hand van ruimtelijk en woonbeleid op gemeentelijk niveau. De structuurvisie van de gemeente Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2007, p37) stelt dat binnenstedelijke verdichting een middel is een aantrekkelijk woonklimaat te creëren. Daarbij wordt het draagvlak van bestaande voorzieningen versterkt. De Woonvisie (2007b, p16) geeft specifieke doelen ten aanzien van verdichting. Door woningen in de bestaande stad toe te voegen wordt beoogd sociaaleconomisch zwakke wijken om te vormen tot aantrekkelijke wijken. De woningvoorraad in Rotterdam kent in veel wijken een overschot aan goedkope (huur-) appartementen en een tekort aan grondgebonden koopwoningen, terwijl er vooral vraag is naar koopwoningen (Gemeente Rotterdam, 2007b, p16). Een hiermee samenhangend doel is het stimuleren van een evenwichtige bevolkingssamenstelling, door zwakke wijken weer aantrekkelijk te maken voor midden- en hoge inkomens.

Bovenstaand beleid komt terug in het beleid voor het plangebied en de Afrikaanderwijk. Deze wijk kent veel gestapelde huurwoningen en huishoudens met een laag inkomensniveau. Door de realisatie van koopwoningen, zowel gestapeld, als grondgebonden, wordt beoogd de wijk aantrekkelijker te maken en tegelijk het sociaaleconomisch perspectief van de huidige inwoners te verbeteren, door hen de mogelijkheid te geven door te stromen naar betere koopwoningen (Deelgemeente Feijenoord, 2009, p20,21). De herstructurering van de Afrikaanderwijk vindt voornamelijk plaats door in Parkstad een groot aantal grondgebonden en gestapelde koopwoningen te realiseren (Gemeente Rotterdam, 2007b, p76).

Betrokken actoren en historie planvorming

Beschrijving centrale actoren
Bij de locatieontwikkeling Parkstad zijn drie centrale actoren betrokken. De gemeente Rotterdam, projectontwikkelaar Proper Stok en woningbouwcorporatie Vestia / Estrade vallen onder de centrale actoren.

Gemeente Rotterdam
De gemeenteraad en het college van B &W van Rotterdam stellen de formele plannen vast in de planontwikkeling. Uit bovenstaande beleidscontext blijkt dat er voor de gemeente Rotterdam vooral sociaaleconomische belangen spelen in de herontwikkeling van het Parkstad gebied.

Woningbouwcorporatie Vestia / Estrade
Vestia is de grootste woningbouwcorporatie in Nederland. Haar missie bestaat uit het huisvesten van bijzondere en kwetsbare groepen. Daarnaast investeert Vestia in zorg, onderwijs, welzijnswerk en cultuur in de wijken waar zij bezit heeft. Vestia is als centrale actor betrokken doordat zij de eigenaar is van een groot gedeelte van de grond in het plangebied. Daarnaast bezit Vestia een groot aantal huurwoningen in de omgeving, in het bijzonder in de Afrikaanderwijk. Estrade is een zelfstandig onderdeel van Vestia en ontwikkelt projecten voor Vestia. Daarbij is Estrade verantwoordelijk voor het gehele ontwikkelingsproces, vaak in samenwerking met marktpartijen (www.Vestia.nl).

Projectontwikkelaar Proper Stok
Proper stok is een ontwikkelaar die zich heeft gespecialiseerd in binnenstedelijke locatieontwikkeling. In tegenstelling tot veel andere ontwikkelaars neemt Proper Stok geen initiatief tot locatieontwikkeling vanuit eigen grondposities. Het bedrijf profileert zich door projecten in samenwerking met verschillende andere partijen te realiseren. Daarbij probeert het een schakel te zijn tussen bijvoorbeeld corporaties en gemeenten (www.proper-stok.nl).

Samenwerkingsovereenkomst
Parkstad wordt ontwikkeld op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente Rotterdam en woningbouwcorporatie Vestia. In deze overeenkomst is de overdracht van het grondeigendom van de gemeente Rotterdam naar Vestia en de risicoverdeling in de grondexploitatie vastgelegd en zijn de kaders van de samenwerking tussen beide partijen opgesteld. Vestia heeft voor de ontwikkeling een samenwerkingsovereenkomst met ontwikkelaar Proper Stok getekend (Palmbout, 2009, p).

Beschrijving overige betrokken actoren
Van onderstaande actoren kan op basis van het vooronderzoek verwacht worden dat ze van invloed zijn op het verloop van het planvormingsproces.

Deelgemeente Feijenoord
De deelgemeente Feijenoord is strikt genomen onderdeel van de organisatie van de gemeente Rotterdam. In deze casus is ervoor gekozen de deelgemeente toch te behandelen als losstaande actor. Deelgemeentes hebben bevoegdheden op een aantal terreinen, waaronder ruimtelijke ordening en verkeer. Parkstad is ontwikkeld onder de verantwoordelijkheid van de 'centrale stad', niet door de deelgemeente. De deelgemeente Feijenoord heeft echter invloed doordat zij een advies- en goedkeuringsrol heeft in het planvormingsproces (www.feijenoord.rotterdam.nl).

Bewoners omgeving
Bewoners in de omgeving van het plangebied hebben belangen in de planvorming doordat bijvoorbeeld verkeers- en parkeerdruk kan toenemen, of open ruimte verdwijnt. Deze actor kan hindermacht opwerpen en invloed op de planvorming uitoefenen door middel van inspraak bij ruimtelijke procedures, via politieke weg, maar ook door klankbordoverleggen en bewonersavonden.

Historie planvorming
Onderstaand overzicht geeft een samenvatting van de mijlpalen in de initiatief- en planvormingsfase van de locatieontwikkeling tot half 2010.

2005: Verkoopovereenkomst grond RET en NS door gemeente Rotterdam
2006: Overeenkomst Vestia met gemeente Rotterdam
2007: Overeenkomst Vestia met Proper Stok voor planontwikkeling
2009: Vaststelling Stedenbouwkundig ontwerp Parkstad / Afrikaanderwijk
2010: Bouw 1e deel Parkstad

Globale planopzet en verwachte problematiek

Planopzet Parkstad
In dit deel van het vooronderzoek in deze casus zal voorgestelde plan voor Parkstad op hoofdlijnen worden beschreven, gebaseerd op het Stedenbouwkundig Ontwerp Parkstad / Afrikaanderwijk (Palmbout, 2009). Daarna zal uiteengelegd worden welke problemen op basis van het vooronderzoek verwacht worden in deze casus.

Programma
In 2009 is het eerste deelproject, Zuiderspoor, in aanbouw gegaan. Dat bestaat uit 227 huurappartementen in alle prijsklassen en 32 grondgebonden koopwoningen. In andere deelprojecten worden nog 1050 woningen gebouwd, zowel in koop als huur, gestapeld en grondgebonden. Er wordt voorzien in 1100 m² commerciële ruimte, een zwembad, sporthal en een school voor middelbaar onderwijs.

Indeling plangebied en verkeer
Het programma wordt gerealiseerd in voornamelijk gesloten bouwblokken langs de Laan op Zuid. De nog open ruimte van de emplacementen en groenstrook wordt hierdoor volgebouwd. De ligging en functie van de Laan op Zuid zal niet wijzigen ten opzichte van de huidige situatie. Wel worden ventwegen aangelegd om te voorzien in parkeerruimte. Haaks op de LOZ komen verschillende dwarsstraten.

Relatie Parkstad - Afrikaanderwijk
Volgens het Stedenbouwkundig Ontwerp (2009, p2) bestaat er een samenhang tussen de ontwikkeling van Parkstad en de Afrikaanderwijk. Deze samenhang is zichtbaar in het programma en het ontwerp. Dit laatste omvat het opheffen van de barrièrewerking van de dijk en Laan op Zuid, zodat de Afrikaanderwijk en de wijken ten noorden en oosten van het plangebied met elkaar verbonden worden.

Verwachte problematiek
Op basis van de beschouwing van de huidige functies en de planopzet is het aannemelijk dat verschillende problemen naar voren zijn gekomen in het planvormingsproces. Door de NS en RET werkplaatsen in het gebied lijkt het vanzelfsprekend dat het spanningsveld van de grondeigendomsverhoudingen aanwezig is in deze casus. Het spanningsveld van de milieuwetgeving en functiemenging kan verwacht worden door de intensief gebruikte verkeersader die door het plangebied

loopt in relatie tot het woningprogramma en de aanwezige dijk. Problemen met betrekking tot de grondexploitatie zijn te verwachten door het voorziene programma, waarin relatief weinig duurdere appartementen zijn opgenomen vergeleken met het aantal grondgebonden woningen. Dit is gerelateerd aan de samenhang met de herstructurering van de Afrikaanderwijk.

6.1.3 Conclusie

Beide cases blijken overeenkomsten te hebben, maar ook enkele grote verschillen. Zijdebalen kan aangemerkt worden als een zuivere functieveranderingslocatie, waarbij een oud industrieel terrein wordt getransformeerd in een woongebied. Ook Parkstad is feitelijk een functieveranderingslocatie. In het gebied waren tot 2010 enkel spooremplacementen en braakliggend terrein aanwezig, maar er zijn woningen en maatschappelijke voorzieningen gepland. De cases verschillen van elkaar doordat er in Parkstad een relatie blijkt te bestaan met de nabij gelegen herstructureringslocatie Afrikaanderwijk. Centrale actor Vestia / Estrade speelt ook daar in het planvormingsproces een belangrijke rol. Bij de casus Zijdebalen bestaat er geen relatie met de herstructurering van een ander gebied in Utrecht. Ook heeft de woningcorporatie een fundamenteel andere positie in de casus Zijdebalen, doordat deze niet als centrale actor aangemerkt kan worden. Dat in Zijdebalen twee centrale actoren aanwezig zijn en in Parkstad drie, heeft voor het onderzoek niet direct consequenties. Wel is daarmee de beschrijving en verklaring van de divergentie in de casus Parkstad wat complexer dan in de casus Zijdebalen. In beide cases zijn de drie spanningsvelden en gerelateerde beleidsproblemen aanwezig. Nu van beide cases de algemene context waarin de centrale actoren samenwerken beschreven is, kan de overgang gemaakt worden naar het beschrijven van de resultaten van de interviews met de respondenten van de centrale actoren. De onderzoeksresultaten van Zijdebalen worden besproken, daarna de resultaten van de casus Parkstad.

6.2 Resultaten casus Zijdebalen

Er wordt onderscheid gemaakt tussen de beschrijving van de resultaten uit de interviews (6.2.1) en de analyse van deze resultaten, ondersteund door de besproken theorie in hoofdstuk vier (6.2.2). Bij de beschrijving van de resultaten worden voor elke indicator en variabele de resultaten uit de interviews met de sleutelfiguren besproken, maar vooralsnog zonder in te gaan op de betekenis van deze uitkomsten voor dit onderzoek. De variabelen waarbij een hoge mate van divergentie tussen de percepties van de actoren zichtbaar is, worden weergegeven in tabelvorm waarbij de relatieve divergentiescores de precieze mate van divergentie cijfermatig laten zien. Bij de beschrijving van de resultaten is ook de toelichting van belang. De respondenten gaven niet alleen een antwoord met bijbehorende score per variabele, maar vertelden ook een verhaal als toelichting of verantwoording van hun antwoord. Deze toelichting is gebruikt ter ondersteuning bij het beschrijven van de achtergrond van de gegeven antwoorden en scores. Vooral bij de beschrijving en analyse van de percepties van de beleidsproblemen en oplossingen afgeleid van de spanningsvelden is de context van belang en daarom uitgebreid beschreven. In de analyse van de resultaten wordt getracht de gevonden divergentie of convergentie te verklaren en de invloed op de planvorming te beoordelen. De interviewresultaten voor de indicatoren worden daarvoor gegroepeerd in percepties van samenhangende planvormingsaspecten. De verklaring van de divergentiecijfers vindt plaats aan de hand van de geconstrueerde referentiekaders van de centrale actoren. De uit het interview naar voren gekomen specifieke achtergrondkenmerken zijn gebruikt om de reeds in hoofdstuk vier opgestelde referentiekaders voor de (stereotype) actoren aan te vullen of te wijzigen. De paragraaf sluit af met een conclusie waarbij de belangrijkste bevindingen voor de beantwoording van de onderzoeksvragen en probleemstelling kort worden samengevat. De hier beschreven werkwijze geldt ook voor de resultaten van de casus Parkstad. Als van beide casus apart de resultaten beschreven en geanalyseerd zijn, worden de uitkomsten in hoofdstuk zeven vergeleken voor de definitieve beantwoording van de onderzoeksvragen en probleemstelling.

6.2.1 Beschrijving resultaten per indicator

De resultaten die minder relevant zijn voor het onderzoek, zijn terug te vinden in bijlage 1 en worden hier niet besproken. De weergegeven tabellen komen uit het analyseformulier wat terug te vinden is in bijlage 4. De analyse van de resultaten aan de hand van de theorie vindt plaats in paragraaf 6.2.2.

<u>Probleemdefinitie</u>

De problemen besproken door respondenten zijn genummerd in tabel 6.1 op p. 57, deze problemen zijn vervolgens onder te verdelen in samenhangende aspecten.

1. Grondbezit: Gamma

Dit probleem is gerelateerd aan het spanningsveld van de grondeigendomsverhoudingen. Zoals aangegeven in het vooronderzoek huurt de bouwmarkt Gamma een perceel in het plangebied van Madevin. De ontwikkelaar heeft in 2009 het huurcontract opgezegd om het perceel vrij te maken voor de realisatie van Zijdebalen. De Gamma wil echter gevestigd blijven in het gebied en heeft de opzegging deels succesvol aangevochten. De respondent van de gemeente geeft aan het huurconflict te zien als een privaat geschil tussen verhuurder Madevin en huurder Gamma. De gemeente stelt zich daarbij op als zijdelings betrokken partij en ziet daarbij dit huurconflict niet als zeer belangwekkend voor de planvorming. Madevin kent meer belang toe aan het huurconflict. In de visie van Madevin zijn de grondeigendomsproblemen echter vooral gezamenlijke problemen van zowel Madevin als de gemeente. Door het belang dat de gemeente toekent aan de realisatie van het

plan (upgrade gebied en omgeving, toevoeging woningen bij centrum) zouden de beide actoren samen een oplossing moeten vinden.
De gemeenteraad van Utrecht heeft in april 2010 een motie aangenomen waarin wordt voorgesteld aanvullend onderzoek te verrichten naar behoud van de Gamma binnen het plangebied. Behoud van de Gamma is in het beeld van de gemeente een probleem van stedenbouwkundige aard. De respondent van de gemeente geeft aan dat een bouwmarkt als functie niet past in een hoogwaardige stedelijke omgeving, het belang van dit probleem wordt gezien als redelijk belangrijk. In het beeld van Madevin is behoud van de Gamma vooral een probleem van financiële aard. In het programma voor Zijdebalen is aanvankelijk geen rekening gehouden met het behoud van de Gamma. Deze grootschalige functie past niet binnen het programma met als gevolg dat de grondexploitatie niet haalbaar is. De respondent van Madevin heeft daarnaast het beeld dat het probleem veel groter wordt gemaakt door de acties van de Gamma en de omwonenden voor behoud van het bedrijf op de huidige locatie. In zijn perceptie wordt het ambtelijk proces van planvorming binnen de gemeente tegengewerkt wordt door het politieke proces. Het amendement in de Raad voor aanvullend onderzoek naar het behoud van de Gamma is hier een voorbeeld van. In het beeld van deze actor draagt de gemeente op deze wijze als actor zelf bij aan de ernst van het probleem.

2. Grondbezit: Mitros huurders
Het spanningsveld van grondeigendomsverhoudingen komt in deze casus ook terug in het probleem van de huurwoningen aan de David van Mollemstraat. De grond waarop deze achttien woningen staan is in bezit van woningbouwcorporatie Mitros. Mitros heeft aangegeven mee te werken aan verkoop van deze grond op voorwaarde dat zij eenzelfde aantal huurwoningen kan afnemen na oplevering van Zijdebalen. De gemeente Utrecht bekijkt dit probleem in de eerste plaats op dezelfde wijze als het Gamma probleem; in haar perceptie is dit probleem de verantwoordelijkheid van Madevin als private ontwikkelende partij. De gemeente kan als publieke partij niet direct betrokken zijn bij dit probleem. Wel ziet de gemeente het belang van deze grond in voor de realisatie van het plan. De respondent van Madevin ziet deze huurwoningen als het grootste probleem voor de ontwikkelaar. Madevin heeft 96% van de grond in het plangebied aangekocht, alleen de huurwoningen zijn nog eigendom van Mitros. De respondent geeft aan dat de financiële haalbaarheid van het huidige plan afhankelijk is van het al dan niet in bezit krijgen van deze grond. Van dit aspect verschillen de percepties van beide actoren niet. De complexiteit van dit probleem komt echter voort uit het gebrek aan medewerking van de huurders van deze woningen. Zij zullen moeten verhuizen voordat de woningen gesloopt kunnen worden. De huurhuizen vallen echter niet onder het reguliere herstructureringsprogramma (DUO), waarbij door middel van een meting wordt geïnventariseerd of er draagvlak is voor sloop, waarna een vastgesteld herhuisvestingstraject wordt ingezet. De beide actoren hanteren een aanzienlijk verschillend beeld van het belang van dit probleem. Ook voor dit aspect geldt dat de respondent van de gemeente aangeeft in theorie geen partij te zijn in dit probleem.

3. Voldoen aan Parkeernorm
Dit probleem is gerelateerd aan het spanningsveld van milieu en functiemenging. Het oorspronkelijk voorgestelde plan voorzag in het volledig inpandig oplossen van het overgrote deel van de benodigde parkeerruimte. De resterende behoefte aan parkeerplaatsen zou in de omgeving van Zijdebalen gevonden moeten worden. Hierdoor zou de kwaliteit van de openbare ruimte vergroot worden en volgens beide respondenten zou dit in hoge mate bijdragen aan het creëren van een hoogwaardige omgeving. Het plan voldeed hiermee echter niet aan de gemeentelijke parkeernorm. In de visie van beide respondenten werd dit een zeer invloedrijk probleem nadat de

Gemeenteraad besloot dat Zijdebalen ook zou moeten voldoen aan deze normen. Meer plaatsen realiseren in parkeergarages onder de woningen blijkt voor Madevin echter niet haalbaar. Het voldoen aan de parkeernorm is daarmee zowel een ruimtelijk probleem, als probleem in de grondexploitatie.

4. Ontwikkelingen op de woningmarkt
De respondent van Madevin ziet de lage vraag naar koop- en huurwoningen in hogere prijsklassen en het daarmee samenhangende trage herstel van de woningmarkt door de economische crisis als een probleem van redelijk belang. Hierbij wordt aangegeven alle losse delen van de huidige planopzet en programma samenhangen, waardoor het plan zeer complex is. Tegenvallende woningverkopen of kleine wijzingen hebben dan ook grote financiële gevolgen voor het hele plan. Daarmee hangt dit exploitatieprobleem voor Madevin duidelijk samen met de andere genoemde problemen. In de perceptie van de gemeente lijkt dit niet het geval. De respondent van de gemeente ziet de grondexploitatie niet als een probleem van belang en lijkt daarmee ook de overige problemen daar niet direct aan te koppelen.

5. Monumentale status broodfabriek
Door Madevin wordt tot slot de status van industrieel erfgoed van de broodfabriek en de daarmee samenhangende verplichting dit bouwwerk te behouden, als een probleem van relatief weinig belang gezien. De noodzaak tot het inpassen van dit bouwwerk was een gegeven voor Madevin vanaf de eerste planontwikkeling en is daarom niet tot een invloedrijk probleem uitgegroeid. In de perceptie van de respondent van de gemeente is het behoud van de broodfabriek in geen enkel opzicht een probleem, want dit wordt niet genoemd.

Tabel 6.1: Beeld van probleemaspecten en definities in de planvorming						
Score naar mate van belang per genoemde probleemaspect						
#	**Actor A Gemeente**	**Score**	**Actor B Ontwikkelaar**	**Score**		**A-B**
1	Gamma heeft huurconflict met Madevin, niet met gemeente	2	Gamma in actie tegen huuropzegging	4		2
1	Behoud Gamma is een stedenbouwkundig probleem	4	Gamma past niet in programma	6		2
2	Mitros woningen: grond essentieel voor grondexploitatie Zijdebalen, Mitros werkt mee	5	Mitros woningen: grond essentieel voor grondexploitatie	5		0
2	Mitros woningen: huurders volgens aparte procedure naar nieuwe woning	3	Huurders probleem door politieke en maatschappelijke druk	6		3
3	Parkeerruimte: voldoen aan parkeernorm	6	Voldoen aan parkeernorm gemeente	5		1
4	/	/	monumentale status broodfabriek	2		2
5	/	/	Haalbaarheid programma ivm crisis woningmarkt	3		3
				Absolute divergentie		13
				Relatieve divergentie		31

De resultaten van de variabele 'Beeld van verwevenheid met andere problemen of netwerken' is te vinden in bijlage 1 in tabel 1.1. In de perceptie van de gemeente is de planvorming van Oudenoord 275 procesmatig verweven met Zijdebalen door de afstemming met omwonenden (score 3). De respondent van Madevin noemt dit plan ook, maar kent er een zeer lage mate van invloed aan toe (score 1).

Oplossingsdefinitie
De oplossingen zijn direct verbonden aan de beschreven probleemaspecten. De respondenten noemden echter niet voor alle problemen ook oplossingen.

Tabel 6.2: Beeld van verschillende oplossingen						
Score naar mate van haalbaarheid x wenselijkheid						
#	**Actor A Gemeente**	**Score**	**Actor B Ontwikkelaar**	**Score**		**A-B**
1	Gamma buiten plangebied, minder haalbaar door amendement Raad	4	Gamma niet terug laten komen, lost deel parkeerprobleem op	6		2
1	Gamma in bakkerij onderbrengen	3	Gamma in pand broodfabriek	3		0
1	Gamma binnen plangebied als 'stadsbouwmarkt'	3	Gamma op andere locatie binnen plangebied	1		2
2	Mitros huurders: voorkeurs-behandeling, woning in de buurt	5	Voorkeursbehandeling, prioriteit bij Mitros	5		0
3	Parkeren: bezoekersparkeren in openbare parkeergarage	3	Volledig inpandig oplossen	2		1
3	Parkeren: deels inpandig, deels in openbare ruimte	4	Parkeren in openbare ruimte, oa aan de vecht	6		2
				Absolute divergentie		7
				Relatieve divergentie		19

1. Oplossingen conflict Gamma
Voor dit probleem zijn door de respondenten drie mogelijke oplossingsrichtingen genoemd, bij twee oplossingen verschillen de percepties van de haalbaarheid en wenselijkheid. In het beeld van Madevin is het volledig verdwijnen van de bouwmarkt de meest voor de hand liggende oplossing. De Gamma past volgens de respondent niet in het programma en het behoud vergroot het parkeerprobleem. De gemeente ziet deze oplossing als redelijk wenselijk, maar veel minder haalbaar door het amendement in de Raad. De Gamma huisvesten in de voormalige broodfabriek wordt door beide actoren als matig haalbaar en wenselijk gezien, door het amendement van de Raad is deze oplossing weer in beeld gekomen. De gemeente heeft voorgesteld de Gamma als kleinschalige bouwmarkt in te passen in het plan op een andere locatie, maar geeft tegelijk een lage score als het gaat om de haalbaarheid. Madevin ziet deze oplossingsrichting als zeer onwenselijk en financieel niet haalbaar, doordat het aantal woningen zal verminderen.

2. Oplossingen Mitros huurders
Beide respondenten noemen dezelfde oplossingsrichting voor het probleem van de herhuisvesting van de Mitros huurders en geven daarbij geen alternatieve richtingen aan. Doordat de huurders niet onder de huisvestingsafspraken van het DUO programma vallen, zullen zij door middel van een aparte procedure urgentie moeten krijgen bij het vinden van een woning in de omgeving van het plangebied. Het niet opnemen van de grond van Mitros in het programma lijkt daarmee ook voor de gemeente geen wenselijke en haalbare oplossing. Madevin geeft aan alle grond in het plangebied nodig te hebben voor een positieve grondexploitatie. Dit heeft ook een directe relatie met het probleem van de parkeerruimte; zonder de grond wordt dit probleem vergroot.

3. Oplossingen parkeernorm
Aanvankelijk zou het tekort aan parkeerruimte in het plangebied in de omgeving worden opgelost, dit was voor beide partijen acceptabel. Doordat de Gemeenteraad heeft besloten dat Zijdebalen aan de parkeernorm moet gaan voldoen, werd de invloed van dit probleem op de planvorming vergroot en waren andere oplossingen nodig. Voor dit probleem zijn twee samenhangende oplossingsrichtingen mogelijk in de perceptie van de beide actoren. De in het beeld van de gemeente meest wenselijke oplossing is het volledig oplossen van alle parkeerruimte binnen inpandige parkeergarages waarbij voor bezoekers een openbare parkeergarage gerealiseerd zou worden. Parkeren in de openbare ruimte druist volgens de respondent in tegen de hoogwaardige en autoluwe opzet van het stedenbouwkundig plan. De openbare parkeergarage voor bezoekers was echter financieel niet haalbaar volgens het gemeentelijk parkeerbedrijf, waardoor deze oplossing een zeer lage score naar haalbaarheid krijgt. Door de lage mate van haalbaarheid van het volledig inpandig parkeren heeft voor Madevin (bezoekers-) parkeren in de openbare ruimte de voorkeur, als voorbeeld wordt het creëren van parkeerruimte langs de Vecht genoemd. Van deze oplossing hanteert de gemeente echter het beeld dat er een onwenselijk kwaliteitsverlies optreedt in de openbare ruimte.

Externe ontwikkelingen planvormingsproces
Beide respondenten noemen tijdens het interview geen externe ontwikkelingen op maatschappelijk gebied.

Tabel 6.3: Externe ontwikkelingen planvormingsproces					
Score naar mate van belang					
Actor A Gemeente	**Score**	**Actor B Ontwikkelaar**	**Score**		**A-B**
Politiek		**Politiek**			
Discussie luchtkwaliteit en ALU	2	/	/		2
Economisch		**Economisch**			
Economische crisis: opbrengsten onder druk	5	Recessie, woningmarkt: afzetbaarheid woningen	6		1
			Absolute divergentie		3
			Relatieve divergentie		25

De respondent van de gemeente ziet de discussie die gevoerd wordt over het 'Actieplan Luchtkwaliteit Utrecht' als beperkt relevant, doordat Zijdebalen is gelegen langs een drukke verkeersader met mogelijk in de toekomst luchtkwaliteits-problemen. Madevin noemt geen ontwikkelingen in deze categorie. De economische crisis wordt door beide respondenten genoemd als externe ontwikkeling die van invloed is op de planvorming. De gemeente geeft aan dat gesprekken tussen hen en Madevin scherper worden naarmate de opbrengsten meer onder druk komen te staan. Madevin deelt dit beeld, maar kent een groter belang toe aan de ontwikkeling.

Samenstelling actoren
Tabel 1.2 geeft de percepties weer van de actoren betrokken als realisatiemacht, deze is afgebeeld in bijlage 1. De resultaten laten weinig divergentie zien tussen beide actoren. De gemeente ziet de eigen betrokkenheid (score 5) als minder van belang dan de betrokkenheid van Madevin (score 6). Madevin ziet de betrokkenheid van beide centrale actoren als zeer belangrijk (score 6) en geeft aan de gemeente als zeer belangrijk te zien voor de op- en vaststelling van de formele planvorming en zichzelf te zien als onmisbaar voor de integrale ontwikkeling van het plangebied. In tabel 6.4 is het gepercipieerde belang van de betrokkenheid van de overige actoren weergegeven. In de perceptie van Madevin heeft de Gamma een zeer grote invloed op de

planvorming, voor de gemeente is dit veel minder het geval. Ditzelfde is in mindere mate terug te zien bij het belang van de huurders van de Mitros woningen. Deze percepties lijken dus samen te hangen met de perceptie van het belang van de problemen gerelateerd aan deze actoren. De gemeente ziet de omwonenden als weinig belangrijk in de planvorming. De respondent geeft aan dat er bewonersbijeenkomsten georganiseerd worden, maar dat deze vooral toegespitst zijn op het procesverloop en veel minder op het verkrijgen van inhoudelijk draagvlak. De respondent van Madevin geeft hierbij aan dat de bewoners uit de omgeving daarnaast van invloed zijn doordat zij door de Gamma gemobiliseerd worden zich te verzetten tegen de sluiting van de bouwmarkt.

Tabel 6.4: Overige actoren betrokken					
Score naar mate van belang / invloed op planvormingsproces					
Actor A Gemeente	**Score**	**Actor B Ontwikkelaar**	**Score**		**A-B**
Mitros	4	Mitros	5		1
Gamma	4	Gamma	6		2
Bewoners huurwoningen	5	Huurders Mitros	6		1
Provincie (subsidie)	1	/	/		1
Waterschap (plantoets)	1	/	/		1
Bewoners omgeving	3	Bewonersgroepen	4		1
			Absolute divergentie		7
			Relatieve divergentie		19

Het resultaat van de variabele 'actoren betrokken met regierol' is weergegeven in tabel 1.3 in bijlage 1. Er blijkt bij deze variabele geen divergentie te zijn tussen Madevin en de gemeente. Beide actoren zien Madevin als de enige partij met een regierol in de planvorming, het belang daarvan wordt door beiden als zeer hoog gezien (score 6). Opvallend hierbij is de schijnbare tegenstrijdigheid met tekst uit het SPvE (2009, p6), waarin wordt gesteld dat de gemeente Utrecht de regiefunctie voort wil zetten in de volgende fase van de planvorming.

Tabel 6.5: Toetreding actoren realisatie/hindermacht tot beleidsnetwerk in planvormingsproces					
Score naar kans toetreding genoemde actor					
Actor A Gemeente	**Score**	**Actor B Ontwikkelaar**	**Score**		**A-B**
Culturele partijen voor huisvesting Bakkerij	5	Partijen voor vestiging broodfabriek	3		2
			Absolute divergentie		2
			Relatieve divergentie		33

In de perceptie van beide actoren is het in een bepaalde mate te verwachten dat er zich (culturele) partijen zouden melden voor huisvesting in de voormalige broodfabriek. De kans hierop wordt door beide respondenten echter verschillend ingeschat.

Afhankelijkheden

Bij het weergeven van de antwoorden bij deze variabele in tabel 6.6 zijn de vanzelfsprekende middelen samengevoegd wanneer dat op de berekening geen invloed had. De percepties van gemeente Utrecht en Madevin verschillen aanzienlijk van de middelen van de gemeente. Beide respondenten noemen de bevoegdheden van de gemeente in het op- en vaststellen van de stedenbouwkundige randvoorwaarden en het bestemmingsplan, wat als vanzelfsprekende hulpbron beschouwd kan worden. In de perceptie van de ontwikkelaar bezit de gemeente als publieke actor de mogelijkheid

bij te dragen aan het 'kweken' van draagvlak voor de voorgestelde oplossingen voor de Gamma en de Mitros huurders. De respondent van Madevin ziet de politieke en maatschappelijke invloed van de Gamma als middel om druk te zetten op de ontwikkelaar, als een wat belangrijker middel dan de gemeente. Voor de Mitros huurders geldt dit in een sterkere mate, waarbij de ontwikkelaar zeer veel belang toekent aan de invloed die de huurders hebben op de gemeente en ontwikkelaar via de gemeenteraad.

Tabel 6.6: Beeld van middelen / hulpbronnen andere centrale actoren					
Score naar mate van belang					
Actor A Gemeente	**Score**	**Actor B Ontwikkelaar**	**Score**		**A-B**
Eigen middelen		**Middelen gemeente**			
RO bevoegdheden	5	RO bevoegdheden	6		1
/	/	Legitimiteit en draagvlak voor oplossingen Gamma / Mitros	4		4
Middelen ontwikkelaar		**Eigen middelen**			
Financiële middelen voor grond	5	Kapitaal, grond	6		1
personele capaciteit etc	5	Kennis, personeel	5		0
Middelen Gamma		**Middelen Gamma**			
politieke druk	4	Invloed via buurt, lokale politiek	5		1
/	/	Juridische middelen	1		1
Middelen Mitros		**Middelen Mitros**			
Grondeigendom woningen	5	grond	5		0
Bewoners Mitros		**Bewoners Mitros**			
Druk via Raad en media	4	Invloed via politiek	6		2
			Absolute divergentie		10
			Relatieve divergentie		21

<u>Strategieën betrokken actoren</u>
Tabel 6.7 laat het resultaat van de indicator beeld van strategieën zien.

Tabel 6.7: Beeld van huidige strategieën centrale en overige actoren			
Bij verschillen in perceptie van strategie wordt een score van 6 toegekend			
Actor A Gemeente	**Actor B Ontwikkelaar**		**A-B**
Eigen strategie	**Strategie gemeente**		
100% faciliterende strategie	Faciliterende strategie		0
/	Samenwerking		6
Strategie ontwikkelaar	**Eigen strategie**		
Samenwerking (gaat hier ver in)	inzet op volledige samenwerking		0
Strategie Gamma	**Strategie Gamma**		
Samenwerking	Samenwerking		0
/	Conflict door politieke druk		6
Strategie Mitros	**Strategie Mitros**		
Samenwerking	Samenwerking		0
/	Soms neiging tot ontwijkstrategie		6
Strategie bewoners omgeving	**Strategie bewoners omgeving**		
Samenwerking	Geen eenduidige strategie		6
Strategie huurders Mitros	**Strategie huurders Mitros**		
Nog geen duidelijke strategie	Conflict		6
	Absolute divergentie		30
	Relatieve divergentie		56

Het meest opvallende resultaat bij deze variabele is dat in de perceptie van Madevin de gemeente, behalve een faciliterende strategie, ook een samenwerkingsstrategie hanteert. De gemeente noemt echter enkel de faciliterende strategie. De Gamma hanteert volgens Madevin een tweeledige strategie; enerzijds is deze gericht op samenwerking om terugkeer in het plan mogelijk te maken, anderzijds gaat de Gamma een juridisch conflict aan. De conflictstrategie komt in de perceptie van de ontwikkelaar nog duidelijker naar voren door de gang naar de gemeenteraad, de druk op de politiek via de media en het oproepen van omwonenden tot protest. In het beeld van de gemeente is eigenlijk alleen sprake van samenwerkingsgedrag. De respondent geeft aan dat de Gamma behalve met Madevin ook met de gemeente wil overleggen om tot een oplossing te komen. De respondent van Madevin kan voor de bewoners geen eenduidige strategie noemen, in zijn beeld hanteert deze actor een veelheid aan wisselende strategieën. In de perceptie van de gemeente richt deze actor zich vooral op samenwerking. Het resultaat van de variabele 'Beeld van verwachte strategiewijzigingen in verloop planvormingsproces' is weergegeven in tabel 1.4 in bijlage 1 De respondent van de gemeente Utrecht verwacht dat in de nabije toekomst de huurders van Mitros een conflictstrategie zullen gaan hanteren.
In tabel 6.8 valt op dat Madevin het belang dat de gemeente toekent aan vooruitgang lager ziet dan de respondent van de gemeente zelf. De gemeente geeft aan het vergroten van de woningvoorraad dicht bij de binnenstad erg belangrijk te vinden, in de perceptie van Madevin is het realiseren van Zijdebalen voor de gemeente minder belangrijk door de vele andere projecten in de stad waar de gemeente op in kan zetten. In de perceptie van Madevin heeft de Gamma enig belang bij voortgang door het verkrijgen van zekerheid over haar toekomst. In de perceptie van de gemeente hebben de omwonenden een redelijke mate van belang bij de ontwikkeling doordat zij op loopafstand enkele voorzieningen erbij krijgen.

Tabel 6.8: Beeld van belang andere actoren bij voortgang planvormingsproces					
Score naar mate van belang andere actoren bij proces					
Actor A Gemeente	**Score**	**Actor B Ontwikkelaar**	**Score**		**A-B**
Centrale actoren		**Centrale actoren**			**score**
Eigen belang is woningproductie	6	Gemeente (politiek scoren)	4		2
Ontwikkelaar (rentelast)	6	Eigen belang is rente, imago	6		0
Overige actoren		**Overige actoren**			
Gamma (wil blijven)	1	Gamma	2		1
Mitros	3	Mitros	4		1
Huurders Mitros	1	/	/		1
Bewoners omgeving	3	Bewoners omgeving	1		2
			Absolute divergentie		7
			Relatieve divergentie		19

<u>Vertrouwen in intenties actoren en procesverloop</u>
Zowel de respondent van de gemeente als Madevin geven elkaar de score 1 bij onderstaande variabele. Daaraan kan afgeleid worden dat beiden opportunistisch gedrag van elkaar als zeer onwaarschijnlijk zien en geen enkele baat hebben bij het beschadigen van de samenwerkingsrelatie. De grootste divergentie bij deze variabele is te zien bij de beelden die de actoren hanteren van de Gamma. De respondent van de gemeente geeft aan dat de Gamma nauwelijks opties heeft tot opportunistisch gedrag. De ontwikkelaar ziet dit anders en noemt de bewonersacties en daaruit voortgekomen amendement als voorbeeld. Beide actoren hanteren wel ongeveer dezelfde percepties van de overige actoren.

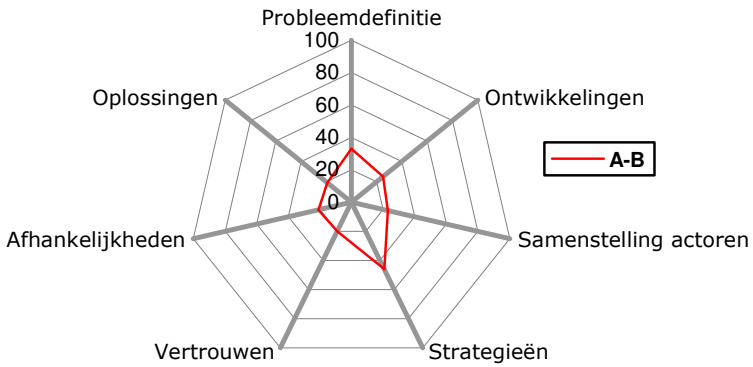
Tabel 6.9: Beeld van kans op opportunistische strategieën actoren in planvormingsproces					
Score naar verwachte kans op opportunistisch gedrag					
Actor A Gemeente		**Actor B Ontwikkelaar**			**A-B**
Gamma	2	Gamma	4		2
Mitros	1	Mitros	1		0
Bewoners Mitros	3	Bewoners Mitros	4		1
			Absolute divergentie		3
			Relatieve divergentie		17

De resultaten van de variabele 'vertrouwen in waarborgen eigen belangen bij andere actoren' zijn weergegeven in tabel 1.5 in bijlage 1. De tabel laat zien dat zowel Madevin als de gemeente een hoge mate van vertrouwen hebben in elkaar. Dit komt ook terug bij het beeld van actor Mitros. De variabele 'Vertrouwen in positief verloop planvormingsproces' is afgebeeld in tabel 1.6 in bijlage 1. Beide partijen hanteren het beeld dat het planvormingsproces zal leiden tot de succesvolle ontwikkeling van het plangebied. De gemeente geeft hier de maximale score (6), waarmee ze aangeeft zeer veel vertrouwen te hebben. De respondent van Madevin kent een score van 5 toe, met de opmerking dat de genoemde problemen nog niet opgelost zijn.

Conclusie

Wanneer bovenstaande relatieve divergentiecijfers worden samengevoegd voor elke indicator in een grafiek, ontstaat figuur 6.3. Deze grafiek geeft het uiteindelijke resultaat weer van de mate van divergentie tussen de percepties van de centrale actoren binnen Zijdebalen. Uit de grafiek blijkt dat van de aspecten van de inhoudelijke planvorming vooral bij de indicator beleidsproblemen de percepties in relatief hoge mate divergeren tussen beide actoren. Bij de indicator oplossingen is minder divergentie te zien. Ook de indicator ontwikkelingen laat divergentie zien, de hier genoemde ontwikkelingen lijken echter verder niet van invloed te zijn op de resultaten van de andere indicatoren, of op het planvormingsproces. Bij de indicator strategieën is mate van relatieve divergentie het hoogst. Bij de andere indicatoren is de mate van divergentie minder hoog, maar wel aanwezig. In de volgende paragraaf zal deze divergentie geanalyseerd worden, waarbij een verklaring wordt gezocht voor de uiteenlopende percepties.

Figuur 6.3: Grafiek met relatieve divergentiescore per indicator.



6.2.2 Analyse van resultaten casus Zijdebalen

In deze paragraaf zal op zoek worden gegaan naar een verklaring van de gevonden resultaten. Daarbij ligt de focus op de resultaten die een ingrijpende of opvallende divergentie tussen de centrale actoren laten zien en wordt minder aandacht besteed aan convergerende percepties. Voor dit onderzoek is bovenal de verklaring van divergerende percepties van belang door de veronderstelde negatieve gevolgen die deze hebben voor planvormingsprocessen, zoals besproken in par. 3.2 aan de hand van Van Buuren (2006), Schön en Rein (1994) en Klijn en Koppenjan (2004). Hierbij wordt gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksvraag: *In hoeverre is de mate van divergentie te verklaren en welke invloed heeft die divergentie op het planvormingsproces?*

In tabel 2.1 in bijlage 2 zijn de algemene kenmerken opgesomd, zoals deze uit de interviews met de beide centrale actoren naar voren zijn gekomen. Met deze gegevens zijn de reeds opgestelde stereotype referentiekaders aangevuld. Uit dit schema komt naar voren dat beide actoren grotendeels voldoen aan de referentiekaders zoals die zijn geconstrueerd aan de hand van de literatuur in par. 4.2 (Segeren, 2007; Nozeman en Fokkema, 2008; Wolting, 2006; Groetelaers, 2004). Daarmee is vastgesteld dat de gemeente Utrecht in deze casus het planvormingsproces vanuit een politiek-bestuurlijk referentiekader bekijkt, met daarbij de nadruk op het faciliteren van ruimtelijke ontwikkelingen. Ontwikkelaar Madevin bezit een typisch economisch referentiekader, waarbij winstgevendheid op middellange termijn centraal staat. Minder vanzelfsprekend is de nadruk die deze actor legt op het aangaan van intensieve samenwerking tussen Madevin en andere betrokken partijen bij binnenstedelijke herontwikkeling. Schön en Rein (1994, p33) en Klijn en Koppenjan (2004, p29) nemen als uitgangspunt dat actoren met verschillende achtergronden uiteenlopende referentiekaders bezitten. Door de verbinding te leggen tussen gevonden percepties van beleidsproblemen en beleidsnetwerk en de geconstrueerde referentiekaders, kan verklaard worden waarom de er verschillen of juist overeenkomsten bestaan tussen de percepties van de centrale actoren. De invloed van uiteenlopende referentiekaders wordt dan zichtbaar in de gevonden stagnaties en conflicten voortkomend uit de divergerende percepties van de planvorming en het beleidsnetwerk.

Percepties van grondeigendomsproblemen en oplossingen

Uit de interviews komt naar voren dat er twee beleidsproblemen zijn die voortkomen uit het spanningsveld van de complexe grondeigendomsverhoudingen; de Gamma en de Mitros huurwoningen in het plangebied. Bij beide problemen verschillen de percepties bij de respondenten van welke actoren de probleemhouders zijn, ofwel verantwoordelijk voor de oplossing. De respondent van de gemeente Utrecht ziet de eigendomsproblemen nadrukkelijk als problemen van Madevin als initiatiefnemer en ontwikkelende partij. Deze opstelling past in de faciliterende rol binnen het bestuurlijk referentiekader, waarin de gemeente randvoorwaarden stelt en haar belangen bewaakt, maar geen risico's aangaat. In de perceptie van Madevin zijn zowel de ontwikkelaar als de gemeente probleemhouder, doordat de gemeente en Madevin in samenwerkingsverband Zijdebalen ontwikkelen. Daarmee zouden beiden aan oplossingen moeten bijdragen. Vanuit het referentiekader van de ontwikkelaar dat op intensieve samenwerking is gericht, is ook dat te verklaren. Ook de percepties van het probleemaspect van de omgang met de Mitros huurders divergeren om die reden. In het beeld van de gemeente is zij als kaderstellende partij geen probleemhouder en geen logisch gesprekspartner bij dit eigendomsprobleem. Daarnaast divergeren de percepties van de aard van het probleem van de Gamma, waarbij de gemeente het probleem ziet als stedenbouwkundig van aard en Madevin het probleem ziet als financieel van aard. Voor gemeente is het stedenbouwkundig probleem niet zeer invloedrijk, gezien de relatief lage toegekende mate van belang. Voor Madevin is het

behoud van de Gamma echter een zeer groot financieel probleem. Deze divergentie kan teruggeleidt worden naar de tegenstellingen tussen het publieke referentiekader van de gemeente en het private referentiekader van Madevin. In het planvormingsproces heeft deze divergentie tot gevolg dat beide actoren langs elkaar heen communiceren, in wat lijkt op een 'dialogue of the deaf'. Beide actoren hebben uiteenlopende verwachtingen van de rol van de gemeente, dit vertraagt de oplossing van het beleidsprobleem.

Percepties van parkeerruimte
Zowel Madevin als de gemeente Utrecht zien het tekort aan parkeerruimte als een invloedrijk probleem, de percepties divergeren echter over de aard van het beleidsprobleem. De respondent van de gemeente bespreekt dit probleem vanuit een stedenbouwkundig perspectief. Voor de respondent speelt de stedenbouwkundige aard ook een rol, maar is het voornamelijk een grondexploitatieprobleem. Dit blijkt ook uit de mate van haalbaarheid en wenselijkheid van de voorgestelde oplossingsrichtingen: parkeren in de omgeving of in de openbare ruimte aan de Vecht zijn voor Madevin zeer wenselijke oplossingen. Vanuit het perspectief van haar economisch referentiekader zijn dit haalbare en wenselijke oplossingen. De gemeente Utrecht ziet het probleem vanuit een referentiekader waarin het bewaken van de stedenbouwkundige randvoorwaarde van het creëren van een hoogwaardige openbare ruimte voorop staat. Door de uiteenlopende percepties van de aard van het probleem duurt het zoekproces naar door beide partijen geaccepteerde oplossingsdefinities erg lang (nog niet gevonden gedurende dit onderzoek). Dit draagt bij aan een langere doorlooptijd van de planvorming.

Percepties van de grondexploitatie
De uiteenlopende referentiekaders lijken ook zichtbaar te zijn wanneer wordt gekeken naar de grondexploitatie van Zijdebalen, dat alleen door de ontwikkelaar expliciet als problematisch wordt beschreven. Ook aan de economische crisis en de slechte situatie op de woningmarkt kent Madevin een hogere mate van invloed op de planvorming toe. Het lijkt aannemelijk dat Madevin de huidige woningmarkt als een probleem ziet door haar economisch referentiekader, zij draagt immers alle financiële risico's in de planvorming. In de perceptie van de gemeente is de economische crisis van invloed op Zijdebalen, maar voornamelijk doordat dit de onderhandelingen tussen beide partijen negatief beïnvloedt. Daarmee is de grondexploitatie op zichzelf voor de gemeente geen direct beleidsprobleem.

Percepties van de centrale actoren
Het meest in het oog springende verschil in percepties komt naar voren bij de variabele 'strategieën', waar beide centrale actoren een ander beeld hebben van de strategie die de gemeente Utrecht hanteert in de planvorming. De respondent van de gemeente legt de nadruk op een faciliterende strategie, vanuit een steeds passiever wordend grondbeleid. Daarbij vindt de meeste beïnvloeding van de planvorming plaats vanuit haar publieke planologische bevoegdheden, wat samenhangt met het opgestelde politiek-bestuurlijk referentiekader. In de perceptie van Madevin hanteert de gemeente, behalve de vanzelfsprekende vaststelling van stedenbouwkundige randvoorwaarden en het bestemmingsplan, ook een strategie gericht op samenwerking met de ontwikkelaar. Daarbij 'trekken' de ontwikkelaar en de gemeente gezamenlijk het project, onder regie van Madevin. De gevolgen van deze divergentie zijn zichtbaar bij de beleidsproblemen van de Gamma en Mitros. Bij ontwikkelaar Madevin lijkt dit voor frustratie te zorgen doordat de verwachtingen van de rol van de gemeente verschillen. De divergentie die tussen beide actoren optreedt van percepties van het belang van de voortgang van de planvorming lijkt daarmee tegenstrijdig: de

ontwikkelaar ziet het belang van de gemeente als veel minder hoog dan het eigen belang in de voortgang. Dit zou samen kunnen hangen met het beeld van de op faciliteren gerichte strategie van de gemeente Utrecht. Wellicht interpreteert de respondent dit als signaal dat de voortgang voor de gemeente niet van zeer groot belang is. Evenwel bestaat er weinig divergentie tussen de variabelen over de mate van vertrouwen tussen beide centrale actoren. Vanuit het economisch referentiekader van Madevin komt naar voren dat zij het imago wil houden van een betrouwbaar samenwerkingspartner (vooral met overheden), waarbij het op enige wijze beschadigen van het vertrouwen op langere termijn zeer negatief kan uitwerken.

Percepties van de Gamma en Mitros huurders
De divergentie in percepties van de probleemhouder van de eigendomsproblemen komt ook naar voren bij de percepties van het samenwerkingsproces, waarbij de respondent van de gemeente minder belang toekent aan de betrokkenheid van de actoren Gamma en Mitros, dan de respondent van Madevin. Voor ontwikkelaar Madevin zorgen deze actoren voor zeer grote risico's in de planvorming, op gebied van doorlooptijd, grondexploitatie en imago. Geredeneerd vanuit het politiek-bestuurlijk referentiekader van de gemeente, behoort het niet tot het takenpakket van een publieke actor om deze problemen op te lossen voor een private actor. Hiermee samenhangend heeft de respondent van Madevin zeer weinig vertrouwen in de actor Gamma, met een grote kans op opportunistisch gedrag. In de perceptie van de ontwikkelaar zal de Gamma zal elke kans op behoud aangrijpen, doordat de relatie tussen beide actoren al is beschadigd. Opvallend is dat de respondent van de gemeente Utrecht aan de betrokkenheid van de bewoners van de huurwoningen wel een grote invloed toekent, maar een minder groot belang toekent aan het gerelateerde beleidsprobleem. Bij deze indicatoren spelen verder uiteenlopende percepties van het gedrag van Mitros in de planvorming, dat door Madevin deels als ontwijkstrategie wordt beschreven. Dat de gemeente Utrecht van deze actor het beeld heeft dat deze zich volledig richt op samenwerking, kan samenhangen met het feit dat de gemeente alleen indirect betrokken is bij dit probleem.

Percepties van de bewoners uit de omgeving
Uit de resultaten blijkt dat beide centrale actoren de bewoners uit de omgeving op een andere wijze als betrokken beschouwen in de planvorming. De gemeente ziet het belang en de invloed deze actor voornamelijk in het licht van de afstemming en communicatie over het ontwikkelingsproces dat met de bewoners plaatsvindt. Voor Madevin zijn de bewoners echter van belang door de betrokkenheid in het gamma probleem. Deze bewoners hebben in de perceptie van de ontwikkelaar invloed op het besluitvormingsproces binnen de gemeente bij de vaststelling van het SPvE (2009) en bestemmingsplan (2010). Op deze wijze zijn de bewoners indirect zeer invloedrijk en daarmee samenhangend hanteert deze actor niet enkel een samenwerkingsstrategie. Ook het belang dat de bewoners hebben in de voortgang van Zijdebalen wordt door Madevin als zeer laag gepercipieerd, terwijl de gemeente het beeld heeft dat Zijdebalen een bijdrage levert aan het verbeteren van de wijk Pijlsweerd. Vanuit het politiek-bestuurlijk referentiekader van de gemeente kan de procesmatige afstemming van de planvorming met de omwonenden gezien worden als noodzakelijk, ook al levert het geen inhoudelijke bijdrage aan de planvorming. Madevin ziet vanuit haar economisch referentiekader de bewoners uit de omgeving als een onderdeel van de problematiek van de Gamma, zonder dat deze een bruikbare bijdrage leveren aan het proces.

Conclusie casus Zijdebalen

Na bovenstaande analyse kan er voor deze casus een voorlopig antwoord worden gegeven op onderzoeksvraag negen. Van de divergentieresultaten van de verschillende indicatoren zijn samenhangende planvormingsaspecten gevormd van de beelden van de beleidsproblemen en afgeleide beelden van het samenwerkingsproces. In navolging van Klijn en Koppenjan (2004) en Schön en Rein (1994) is getracht de divergentie tussen percepties van deze samenhangende planvormingsaspecten te verklaren aan de hand van de opgestelde referentiekaders van de gemeente Utrecht en ontwikkelaar Madevin. Daarbij lijken vooral percepties van planvormingsaspecten waarbij de hoogste mate van divergentie optreedt te herleiden naar de fundamentele verschillen in referentiekaders tussen beide actoren. Uit de resultaten blijkt dat Madevin en de gemeente Utrecht niet goed samenwerken door uiteenlopende percepties van de verantwoordelijkheid voor de oplossing van de problemen ten aanzien van de Gamma. Aan de hand van de opgestelde referentiekaders is deze divergentie te verklaren. Dit vertraagt het vinden van oplossingen voor deze beleidsproblemen. De concrete gevolgen van de verschillen in perceptie van het beleidsprobleem van de Mitros huurders waren ten tijde van dit onderzoek nog onvoldoende helder, maar verwacht wordt dat ook bij dit probleem de verschillen in perceptie het planvormingsproces vertragen. De divergerende percepties van de aard van de beleidsproblemen van de Gamma en de parkeerruimte zorgen voor uiteenlopende beelden van de haalbaarheid en wenselijkheid van specifieke oplossingsrichtingen. Dat frustreert het proces van het selecteren van een definitieve oplossing voor de beleidsproblemen. In hoofdstuk zeven zal bij de definitieve beantwoording van de onderzoeksvragen de terugkoppeling naar het theoretisch kader gemaakt worden.

6.3 Resultaten casus Parkstad

De resultaten van het empirisch onderzoek in de casus Parkstad worden in par. 6.3.1 beschreven, onderscheiden naar indicator. De door de respondenten gegeven antwoorden en scores zijn weergegeven in tabellen, waarbij voor de drie koppels van actoren de absolute en relatieve divergentiescore wordt afgebeeld. De paragraaf sluit af met een grafiek waarbij in één oogopslag duidelijk is hoeveel de divergentie bedraagt voor alle indicatoren, ofwel aspect van de planvorming en het beleidsnetwerk. Daarna zal in par. 6.3.2 de analyse van de resultaten plaatsvinden aan de hand van de opgestelde referentiekaders van de centrale actoren, ondersteund door de toelichting in par. 6.3.1. Tot slot worden in een korte conclusie de bevindingen op een rij gezet, waarna in hoofdstuk zeven antwoorden op de onderzoeksvragen geformuleerd worden en de verwachtingen getoetst worden aan de resultaten.

6.3.1 Beschrijving resultaten per indicator

De resultaten die minder relevant zijn voor het onderzoek, zijn terug te vinden in bijlage 1 en worden hier niet besproken. De weegegeven tabellen komen uit het ingevulde analyseformulier dat is terug te vinden in bijlage 4.

Probleemdefinitie

De problemen besproken door de respondenten zijn genummerd in de tabel hieronder, deze problemen zijn vervolgens onder te verdelen in samenhangende aspecten.

Tabel 6.10: Beeld van probleemaspecten en definities in de planvorming

Score naar mate van belang per genoemde probleemaspect								Divergentie		
#	**A Gemeente**	**Score**	**B Ontwikkelaar**	**Score**	**C Corporatie**	**Score**		**A-B**	**A-C**	**B-C**
1	Verkoop grond emplacementen	6	/ (niet genoemd)	/	speelde vóór betrokkenheid	2		6	4	2
2	Dijk probleem ivm waterkerings-functie en barrière	5	Dijk, probleem door barrière-werking	4	Dijk is barrière, stedenbouwkundig probleem	4		4	1	3
2	Dijk gezien als voordeel	4	/ aspect niet genoemd	/	/ aspect niet genoemd	/		4	4	0
3	Afrikaanderwijk staat los van Parkstad	2	Opschaling plangebied, problemen erbij	5	Opschaling plangebied naar Afrikaanderwijk	5		3	3	0
4	/ Deelgemeente heeft weinig invloed op proces	/	Rol deelgemeente bij vaststelling gebiedsvisie	4	Besluitvorming vaststelling gebiedsvisie	4		4	4	0
5	Afzetbaarheid programma Parkstad	3	programma oorspronkelijk te ambitieus	4	Verwachtingen t.a.v. programma niet realistisch	4		1	1	0
6	Draagvlak vinden onder bewoners	5	Bewoners geen probleem geweest	1	Draagvlak door integrale aanpak	2		4	3	1
						Absolute divergentie		26	20	6
						Relatieve divergentie		62	48	14

1. Grondeigendom emplacementen

In de perceptie van de gemeente is de grondverwerving een aanzienlijk probleem geweest in de initiatieffase van Parkstad. Door de splitsing en privatisering van de NS, Prorail en NedTrain en daarmee samenhangende onduidelijkheden heeft het verwerven van de emplacementen veel vertraging opgelopen. In de perceptie van de corporatie was dit eigenlijk geen probleem meer in de planvormingsfase, doordat de gemeente aanvankelijk alleen handelde en Vestia/Estrade pas in beeld kwam na de verwerving, waarna het de grond kocht van de gemeente. De respondent van Proper Stok noemt

dit probleem niet, wat te verklaren is doordat Proper Stok bij de grondverwerving niet betrokken is geweest.

2. Dijk als barrière
Alle actoren zien de aanwezige waterkering (Hilledijk) in het plangebied als een redelijk belangrijk probleem. De respondent van de gemeente geeft aan dat de dijk een stedenbouwkundig probleem is, wat de opstelling van het stedenbouwkundig ontwerp heeft beïnvloed. Doordat de dijk nog steeds functioneert als waterkering, is sloop geen optie. De respondent van Proper Stok ziet de dijk als probleem doordat die de aanleg van goede verbindingen tussen de verschillende wijken in de omgeving verhindert. Deze verbindingen worden door hem gezien als voorwaarde voor het vergroten van de sociale veiligheid in de Afrikaanderwijk door het verdwijnen van het relatieve isolement van die wijk. De perceptie van Estrade van dit probleem komt grotendeels overeen met die van Proper Stok, waarbij het fysiek en sociaaleconomisch verbinden van de wijken voorop staat. In het interview komt naar voren dat de respondent van de gemeente de barrièrewerking van de dijk echter ook als een positieve factor waardeert: de fysieke barrière zorgt ervoor dat Parkstad makkelijker gepromoot kan worden als op zichzelf staande buurt, niet verbonden met de sociaaleconomische problemen van de Afrikaanderwijk. Dat zou in zijn perceptie de kansen van duurdere koopwoningen in het plan aanzienlijk verhogen. Dit effect zou door het opheffen van de barrière teniet gedaan worden.

3. Opschaling plangebied naar Afrikaanderwijk
De respondenten van Estrade en Proper Stok zien de opschaling van het plangebied naar de Afrikaanderwijk zelf als onderdeel van de problematiek. Door Parkstad te zien in de context van de omliggende wijken worden de problemen van die wijken problemen van Parkstad. Als voorbeeld noemen zij het gebrek aan kwalitatief goed middelbaar onderwijs in de omgeving. De respondent van Estrade geeft aan dat in zijn beeld de gebiedsvisie Afrikaanderwijk / Parkstad zeer belangrijk is en de respondent van Proper Stok vertelt in het interview daarom meer waarde aan deze gebiedsvisie te hechten dan aan het stedenbouwkundig plan voor Parkstad. In de perceptie van de gemeente lijkt deze koppeling van de Afrikaanderwijk met de planvorming van Parkstad veel minder te leven.

4. Besluitvorming gebiedsvisie
In de perceptie van de respondenten van de corporatie en de ontwikkelaar is de rol van de deelgemeente in de besluitvorming over de gebiedsvisie een belangrijk probleem geweest. Ontwikkelaar Proper Stok geeft aan dat gedurende het planvormingsproces de deelgemeente steeds meer invloed kreeg. Dit zorgde voor vertraging in de vaststelling van de gebiedsvisie, doordat er verschillen in visie bestonden over het planproces tussen de deelgemeente en de andere partijen. De respondent van Estrade ziet de deelgemeente als (onnodige) tussenlaag tussen de gemeente en Estrade. Daarbij zorgden wisselingen van deelgemeenteraadsleden en verschuivingen binnen de ambtelijke organisatie voor vertragingen. Door de respondent van de gemeente wordt de deelgemeente niet genoemd als probleem.

5. Woningbouwprogramma
De actoren delen het beeld dat het ambitieniveau van het oorspronkelijke, door de gemeente opgestelde, stedenbouwkundig plan en woningprogramma voor Parkstad te hoog lag. Aanvankelijk was het programma afgeleid van het masterplan voor de Kop van Zuid uit de jaren ’90, waarbij de nadruk lag op gestapelde bebouwing in een zeer hoogstedelijke omgeving, met voornamelijk duurdere koopwoningen. Het programma was gericht op het aantrekken van huishoudens met hoogopgeleide midden- en hoge

inkomens uit de omgeving van Rotterdam. Het imago van Rotterdam Zuid was echter zo slecht dat de actoren verwachtten dat dit beleid zou mislukken. De respondent van Proper Stok geeft hierbij aan dat zij samen met Vestia/Estrade geprobeerd hebben de verwachtingen bij te stellen. Uiteindelijk hebben zij samen een stedenbouwkundig plan opgesteld met een programma dat zij als realistisch zagen. De respondent van de gemeente stelt dat zijn organisatie te hoge verwachtingen van het plangebied had. Het programma moest bijgesteld worden door ontstane tekorten en dat er binnen de gemeente een omslag plaats in het denken over de Rotterdamse woningmarkt. Het programma voor Parkstad is daarmee meer gericht op de huidige inwoners van Rotterdam Zuid, die een nieuwe al dan niet duurdere woning zoeken.

6. Draagvlak bewoners
Een aanzienlijke divergentie is te vinden in de percepties van de omgang met de omwonenden, in het bijzonder de bewoners van de Afrikaanderwijk. De respondent van de gemeente geeft aan dat het vinden van draagvlak voor Parkstad onder de bewoners van de omliggende wijken niet eenvoudig verloopt. De respondent spreekt over het overtuigen van de betrokken bewoners door middel van communicatie en klankbordoverleggen. Daarbij wordt aangegeven dat deze actor geen echte bijdrage levert aan het planvormingsproces. In het beeld van de gemeente is van participatie eigenlijk geen sprake door een gebrek aan relevante kennis bij de bewoners. De respondent van Proper Stok en Estrade hebben een ander beeld van dit proces en zien het veel minder als een probleem. De ontwikkelaar geeft aan het creëren van draagvlak onder bewoners net zo belangrijk te zien als de kwaliteit van het plan. Draagvlak kan daarbij voornamelijk gevonden worden door intensieve communicatie met bewoners in de omgeving. In het beeld van Estrade is het vinden van draagvlak uiteindelijk geen probleem geworden door de communicatie- en participatietrajecten, waarbij de nadruk ligt op de aanpak van de Afrikaanderwijk.

Oplossingsdefinitie

Tabel 6.11: Oplossingsdefinities

Score naar mate van haalbaarheid x wenselijkheid								Divergentie		
#	**A Gemeente**	**Score**	**B Ontwikkelaar**	**Score**	**C Corporatie**	**Score**		**A-B**	**A-C**	**B-C**
1	verwerving m.b.v. Rijkssubsidie	4	/	/	/	/		4	4	0
2	Dijk: Dwarsstraten ophogen tot niveau dijk	5	Dijk onderdeel maken van stratenpatroon	5	Dwarsverbinding op laten lopen tot hoogte dijk	6		0	1	1
3	Opschaling: geen oplossing genoemd	/	Problemen integreren in gebiedsvisie	6	Problemen meenemen in Parkstad	5		6	5	1
4	Gebiedsvisie: niet genoemd als probleem	/	Inzetten op samenwerking en binden partijen	4	Onderhandeling en afstemming visies	4		4	4	0
5	Programma: omslag woonbeleid, programma aangepast	5	Nieuw SP en gebiedsvisie opgesteld	5	Programma en gebiedsvisie opgesteld	5		0	0	0
6	Draagvlak bewoners: communicatie bewoners	4	Intensieve communicatie voor draagvlak	6	communicatie en participatie bewoners	5		2	1	1
						Absolute divergentie		16	15	3
						Relatieve divergentie		44	42	8

Doordat alleen de gemeente de verwerving van de emplacementen als relevant probleem ziet, noemt alleen de gemeente een oplossingsrichting bij deze variabele.
Voor het probleem van de barrièrewerking van de dijk noemen de respondenten dezelfde oplossing. Doordat deze dijk de functie van primaire waterkering heeft, kan deze niet verwijderd worden. In de geformuleerde oplossingsrichting worden er twee dwarsverbindingen over de dijk getrokken, vanuit de Afrikaanderwijk naar het plangebied. Deze straten lopen geleidelijk op tot het niveau van de dijk. De dijk zelf wordt opgenomen in de wegenstructuur. Zowel de ontwikkelaar als de corporatie zien de gebiedsvisie als zeer belangrijk en invloedrijk in het planvormingsproces voor de problemen die ontstonden door de opschaling. Deze visie is een oplossingsrichting in het beeld van beide actoren doordat de gebiedsvisie het kader biedt voor een integrale oplossing van de sociaaleconomische problemen van Afrikaanderwijk. De respondent van de gemeente ziet de opschaling veel minder als probleem in de planvorming en noemt hier geen oplossing. Voor de door Proper Stok en Estrade als problematisch gepercipieerde rol van de deelgemeente bij de vaststelling van de gebiedsvisie zetten beide partijen in op intensieve afstemming en samenwerking als oplossingsrichting. Proper Stok legt hierbij de nadruk op het 'binden van de betrokken partijen en kent een groter belang toe aan deze oplossing dan Estrade. Ook dit probleem wordt door de gemeente niet als zodanig gezien en hiervoor is geen oplossing geformuleerd. Er bestaat weinig divergentie tussen de percepties van de oplossingsrichting voor het te ambitieuze woningprogramma. Het creëren van draagvlak onder de bewoners van de Afrikaanderwijk en andere omliggende wijken is probleem dat gesignaleerd is door alle partijen, echter alleen de gemeente ziet dit probleem als invloedrijk. Waar de gemeente voornamelijk op communicatie over plan en proces inzet, leggen de andere actoren de nadruk op participatie in het planvormingsproces. Opvallend is de hogere mate van haalbaarheid die Proper Stok en Estrade aan die oplossingsrichting toekennen vergeleken met de oplossing van de gemeente.

Externe ontwikkelingen planvormingsproces
De partijen noemen tijdens het interview geen externe ontwikkelingen op maatschappelijk gebied.

Tabel 6.12: Externe ontwikkelingen planvormingsproces								
Score naar mate van belang toegekend						**Divergentie**		
A Gemeente	**Score**	**B Ontwikkelaar**	**Score**	**C Corporatie**	**Score**	**A-B**	**A-C**	**B-C**
Politiek		**Politiek**		**Politiek**				
/	/	Zuiderspoor uit planvorming getild	5	Start Zuiderspoor in 2009 voor cijfers	5	5	5	0
/	/	/	/	Sturing koopmarkt op groei ipv krimp	3	0	3	3
Economisch		**Economisch**		**Economisch**				
Recessie: marktvraag koopwoningen	5	Recessie (huur/koop)	4	Recessie, verschoven programma	5	1	0	1
	/		/	Recessie, afgenomen investeringsbereidheid	4	0	4	4
					Absolute divergentie	6	12	8
					Relatieve divergentie	25	50	33

De respondent van Estrade geeft aan dat deelproject Zuiderspoor moest starten in 2009 om aan het de door de gemeente voorziene woningproductiecijfer van dat jaar te voldoen. Ook de respondent van Proper Stok ziet dit als een belangrijke externe invloed. Dit had als gevolg dat Zuiderspoor uit de reguliere planvorming voor Parkstad getild werd en de bestemmingsplanprocedure versneld is. Opvallend is dat de

gemeente de versnelling als gevolg van politieke druk niet noemt. De respondent van Estrade ziet dat de gemeente in haar algemene woonbeleid stuurt op een aanhoudende groei van het aantal inwoners in Rotterdam en dit beleid ook probeert op te leggen in het Parkstad programma. Door Estrade wordt de woningmark in de toekomst minder rooskleuring ingeschat, met een aanzienlijke kans op een krimp in een ontspannen woningmarkt. Volgens de respondent legt dit beleid een voortdurende druk op de samenwerking tussen de partijen. Door de beide andere partijen wordt dit niet genoemd. In de perceptie van de gemeente heeft de economische crisis een hoge mate van invloed op het programma van Parkstad en in het bijzonder op deelproject Zuiderspoor. Ook in de perceptie van beide andere actoren speelt deze ontwikkeling een grote rol, door de verschuiving van het programma van voornamelijk koopwoningen naar deels huurwoningen. De respondent van Estrade voegt hier echter aan toe dat de recessie ertoe leidt dat de investeringsbereidheid van de andere betrokken partijen verminderd is. Zowel de gemeente Rotterdam als ontwikkelaar Proper Stok delen dit beeld niet.

Samenstelling actoren

Tabel 6.13: Actoren betrokken als realisatiemacht									
Score naar mate van belang / invloed op planvormingsproces							**Divergentie**		
A Gemeente	**Score**	**B Ontwikkelaar**	**Score**	**C Corporatie**	**Score**		**A-B**	**A-C**	**B-C**
Realisatiemacht		**Realisatiemacht**		**Realisatiemacht**					
Gemeente	6	Gemeente	5	Gemeente	4		1	2	1
Vestia, incl Estrade	6	Vestia, excl Estrade	6	Vestia, incl Estrade	5		0	1	1
/	/	Estrade	3	/	/		3	0	3
Proper stok	2	Proper Stok	4	Proper Stok	3		2	1	1
					Absolute divergentie		6	4	6
					Relatieve divergentie		25	17	25

Uit het interview blijkt dat de gemeente Rotterdam ontwikkelaar Proper stok nadrukkelijk niet als directe gesprekspartner ziet. De gemeente ontwikkelt Parkstad op basis van een privaatrechtelijke overeenkomst met daarin Vestia als andere betrokken partij. Vestia heeft vervolgens een ontwikkelingsovereenkomst gesloten met Proper Stok, waar de gemeente Rotterdam feitelijk niet bij betrokken is. De respondent geeft wel aan dat hij beseft dat Proper Stok een rol speelt, maar dan vooral voor Vestia/Estrade. Opvallend is dat de respondent van Proper Stok corporatie Vestia en haar ontwikkelingsbedrijf Estrade bewust los van elkaar noemt en vervolgens aan de aanwezigheid van Vestia een groter belang toekent. De respondent van Estrade zelf maakt dit onderscheid niet, en ziet Vestia en Estrade als dezelfde organisatie. Ook de gemeente maakt dit onderscheid niet. Overigens is in het vooronderzoek reeds de keuze gemaakt om Vestia en Estrade in deze casus te beschouwen als dezelfde actor, in de verwachting dat de te interviewen respondenten dit ook zo zouden zien.

Tabel 6.14: Overige actoren betrokken in de planvorming									
Score naar mate van belang / invloed op planvormingsproces							**Divergentie**		
A gemeente	**Score**	**B ontwikkelaar**	**Score**	**C corporatie**	**Score**		**A-B**	**A-C**	**B-C**
Deelgemeente	2	Deelgemeente	4	Deelgemeente	5		2	3	1
Waterschap	5	/	/	/	/		5	5	0
Bewoners	3	bewoners	5	Bewonersgroepen	3		2	0	2
/	/	/	/	winkeliersvereniging	2		0	2	2
					Absolute divergentie		9	10	5
					Relatieve divergentie		38	42	21

Bij de perceptie van overige betrokken actoren vallen in tabel 6.14 vooral de verschillen in het beeld van het belang van de deelgemeente Feijenoord op. In het beeld van de respondent van de gemeente heeft deze actor relatief weinig invloed gehad op het planvormingsproces van Parkstad, terwijl Estrade en in mindere mate Proper Stok de aanwezigheid van de deelgemeente wel als invloedrijk zien. Dit lijkt samen te hangen met het geringe belang dat de gemeente toekent aan de gebiedsvisie Afrikaanderwijk en de perceptie dat de planvorming van Parkstad losstaat van de Afrikaanderwijk. De deelgemeente speelt alleen een grote rol bij de gebiedsvisie Afrikaanderwijk en niet bij de opstelling van het Stedenbouwkundig Plan Parkstad. Daarmee heeft de deelgemeente Feijenoord in de perceptie van de gemeente een veel minder negatieve invloed gehad op het planvormingsproces. De betrokkenheid van bewonersgroepen wordt door zowel Estrade als de gemeente als matig belangrijk gezien. De corporatie geeft daarbij aan dat bewoners vooral invloed hebben door het benutten van inspraakmogelijkheden in ruimtelijke procedures. Estrade noemt verder de lokale winkeliersvereniging, maar kent daar weinig belang aan toe. De betrokkenheid van het Waterschap wordt alleen door de gemeente als belangwekkend gezien. Proper Stok en Estrade noemen het Waterschap niet als betrokken partij.

Tabel 6.15: Actor met regievoerende rol in planvormingsproces								
Score naar mate van belang/invloed op proces							**Divergentie**		
A Gemeente	**Score**	**B Ontwikkelaar**	**Score**	**C Corporatie**	**Score**		**A-B**	**A-C**	**B-C**
Estrade / Vestia	5	Estrade	6	Estrade (Vestia)	5		1	1	1
/	/	Proper Stok	6	Proper Stok	4		6	4	2
Gemeente	5	Gemeente	3	Gemeente	3		0	2	2
					Absolute divergentie		7	7	5
					Relatieve divergentie		39	39	28

De verschillen in perceptie komen bij deze variabele in tabel 16.15 enerzijds tot uiting bij de rol van Proper Stok en anderzijds bij de rol van de gemeente in het planvormingsproces. De ontwikkelaar lijkt het beeld te hanteren dat Estrade en Proper Stok samen de regierol naar zich toetrekken en min of meer optreden als één partij. Het beeld van Estrade wijkt daar enigszins van af. In de perceptie van de gemeente is Proper Stok echter geen regievoerende partij. Ook verschilt de beeldvorming van het belang van de regierol van de gemeente, die schat het belang van haar eigen rol hoger in dan zowel Proper Stok als Estrade. De variabele 'beeld van kans op toetreding actoren' levert geen opvallende resultaten op en wordt niet afgebeeld (zie tabel 1.7 in bijlage 1).

Afhankelijkheden

Bij het weergeven van de antwoorden bij deze variabele in tabel 6.16 zijn de vanzelfsprekende middelen samengevoegd wanneer dat op de berekening geen invloed had. In de perceptie van de respondent van de gemeente zijn de hulpbronnen van de ontwikkelaar vervangbaar en niet zeer belangrijk. De respondent van Estrade kent aan de hulpbron 'kennis' bij de ontwikkelaar meer belang toe en geeft aan dat Proper Stok specifieke en bruikbare kennis bezit van binnenstedelijke ontwikkeling en de koopwoningmarkt. Tegelijk ziet de respondent deze hulpbron niet als cruciaal in de planvorming. Dit geldt ook voor de hulpbron kapitaal, de participatie van Proper Stok betekent voor Estrade dat de financiële risico's niet alleen bij de corporatie liggen. De grond in het plangebied in bezit van Estrade/Vestia wordt wel gezien als cruciaal, door beide andere actoren. De respondent van Proper Stok ziet ook de relatie met en kennis van de Afrikaanderwijk als een belangrijke hulpbron van Estrade. Ook bij deze variabele is er een redelijke mate van divergentie te zien tussen de percepties van de

deelgemeente, waarbij de respondent van de gemeente de invloed van de deelgemeente op de totale planvorming als redelijk laag ziet en de andere respondenten die als hoger zien. De betrokken bewonersgroepen of omwonenden worden door Proper Stok en de gemeente niet genoemd bij deze variabele. De respondent van Estrade geeft aan dat deze actor wel een belangrijke hulpbron kan bieden; de bewoners bezitten specifieke kennis van de buurt en kunnen de corporatie helpen bij het signaleren van kansen en bedreigingen in de omgeving van het plangebied. Dit is daarmee vooral ook gerelateerd aan de herstructurering van de Afrikaanderwijk.

Tabel 6.16: Beeld van cruciale middelen / hulpbronnen betrokken actoren								
Score naar mate van belang							**Divergentie**		
A Gemeente	**Score**	**B Ontwikkelaar**	**Score**	**C Corporatie**	**Score**		**A-B**	**A-C**	**B-C**
		Middel gemeente		**Middel gemeente**					
		RO bevoegdheid	5	RO bevoegdheid	6				1
Ontwikkelaar				**Ontwikkelaar**					
Personeel/kennis	3			Personeel/kennis	4			1	
/				Kapitaal (risico-spreiding)	4			4	
Middel corporatie		**Middel corporatie**							
Grond (cruciaal)	6	Grond	6				0		
/	/	relatie Afrikanerwijk	4				4		
Personeel/kennis	4	Personeel / organisatie	4				0		
Deelgemeente		**Deelgemeente**		**Deelgemeente**					
Adviesrol	2	bevoegdheden	4	Bevoegdheid vaststelling visie	4		2	2	0
Bewoners		**Bewoners**		**Bewoners**					
/	/	/	/	Kennis (lokaal)	3		0	3	3
					Absolute divergentie		6	10	4
					Relatieve divergentie		20	42	22

Strategieën betrokken actoren

De respondenten waren niet altijd consistent wanneer ze spraken over Vestia en Estrade. Dit onderscheid werd soms wel en soms niet gemaakt. Dit is meegenomen in de resultaten in tabel 6.17. De divergentie komt bij deze variabele in tabel 6.17 vooral tot uiting in het beeld van de strategie van de deelgemeente, waarbij de respondent van de gemeente vooral een samenwerkingsstrategie ziet en de ontwikkelaar enkel de ontwijkstrategie. In het beeld van Estrade worden beide strategieën ingezet. Vooral de respondent van Proper Stok ziet de rol van de deelgemeente als negatief voor de planvorming en geeft aan dat deze actor politiek instabiel was, waarbij ze botste met de overige betrokken partijen. De respondent van de gemeente kan voor de bewonersgroepen geen duidelijke strategie noemen, door de grote diversiteit aan strategieën die deze actor hanteert. De respondent van Proper Stok heeft het beeld dat deze actor voornamelijk samenwerkingsgedrag vertoond, en maar zeer sporadisch overgaat tot conflict. De respondent van Estrade geeft aan dat er veel samengewerkt wordt in klankbordoverleggen en bewonersavonden, maar dat ook de conflictstrategie gehanteerd wordt, bijvoorbeeld door het indienen van bezwaarschriften bij de behandeling van het plan. De respondent van Proper Stok noemt in tegenstelling tot de andere respondenten bij deze variabele een tweede projectontwikkelaar als betrokken partij en kent aan deze actor een free riderstrategie toe. De respondent geeft aan dat de gemeente grond heeft afgestaan aan een andere ontwikkelaar die niet had geïnvesteerd in het opstellen van het stedenbouwkundig plan.

Tabel 6.17: Beeld van huidige strategieën betrokken actoren					
Bij verschillen in perceptie van strategie wordt een score van 6 toegekend			**Divergentie**		
A gemeente	**B ontwikkelaar**	**C Corporatie**	**A-B**	**A-C**	**B-C**
Eigen strategie	**Strategie gemeente**	**Strategie gemeente**			
gericht op samenwerking	Faciliterende strategie	samenwerking	6	0	6
Strategie ontwikkelaar	**Eigen strategie**	**Strategie ontwikkelaar**			
samenwerking	samenwerking	samenwerking	0	0	0
Strategie corporatie	**Strategie corporatie**	**Eigen strategie**			
Samenwerking	Estrade: samenwerking	Samenwerking	0	0	0
/	Vestia: faciliterend	/	6	0	6
Strategie Deelgemeente	**Strategie Deelgemeente**	**Strategie Deelgemeente**			
Samenwerking	/	Samenwerking	6	0	6
	Ontwijkstrategie	Ontwijkstrategie	6	6	0
Strategie bewoners	**Strategie bewoners**	**Strategie bewoners**			
Samenwerking	Samenwerking	Samenwerking	0	0	0
Conflict	/	Conflict	6	0	6
Strategie overig C	**Strategie ontwikkelaar X**	**Strategie overig C**			
/	Free rider strategie	/	6	0	6
		Absolute divergentie	36	6	30
		Relatieve divergentie	67	11	56

De variabele 'Beeld van belang andere actoren bij vooruitgang planvormingsproces' afgebeeld in tabel 1.8 in bijlage 1. De percepties divergeren van het belang dat de gemeente toekent aan vooruitgang planvorming. De respondent van de gemeente geeft aan dat zijn organisatie zeer veel belang toekent aan voortgang in de planvorming. In de perceptie van de respondenten van Proper Stok en Estrade is dat belang minder groot. Zowel de gemeente als Estrade zien het belang van Proper Stok minder groot als de respondent van de ontwikkelaar zelf. Bij de overige actoren verschillen de beelden die de respondenten hanteren van het belang dat de deelgemeente toekent aan voortgang in het planvormingsproces. De gemeente Rotterdam geeft score 6, de ontwikkelaar en corporatie geven beiden score 4, waarmee aangegeven wordt dat in hun perceptie de deelgemeente relatief minder belang heeft bij de planvorming.

<u>Vertrouwen in intenties actoren en procesverloop</u>

Tabel 6.18: Beeld van kans op opportunistische strategieën centrale actoren in planvormingsproces									
Score naar verwachte kans op opportunistisch gedrag						**Divergentie**		
A Gemeente	**Score**	**B ontwikkelaar**	**Score**	**C corporatie**	**Score**	**A-B**	**A-C**	**B-C**
Deelgemeente	1	**Deelgemeente**	4	**Deelgemeente**	2	3	1	2
Bewoners	/	**Bewoners**	1	**Bewoners**	1	1	1	0
					Absolute divergentie	4	2	2
					Relatieve divergentie	22	17	17

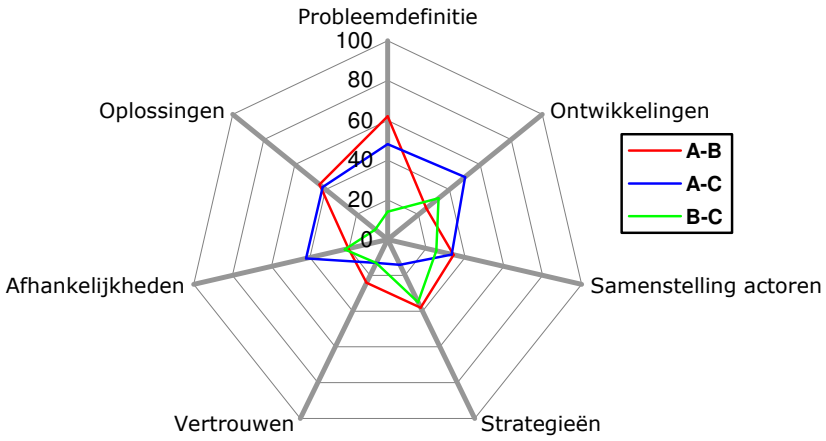
Alle respondenten achten de kans dat een van de centrale actoren overgaat op opportunistisch gedrag als zeer laag (score 1), deze resultaten zijn niet weergegeven hier. De divergentie bij deze variabele is het hoogst bij de perceptie van de deelgemeente. De gemeente heeft het beeld dat het zeer onwaarschijnlijk is dat deze actor de samenwerking zal beschadigen door opportunistisch gedrag. Proper Stok ziet die kans echter als reëel. Dit resultaat ligt in lijn met de eerdere resultaten ten aanzien van de perceptie van de deelgemeente. Ook bij de variabele 'waarborg eigen belangen en doelen' (tabel 1.9 bijlage 1) komt deze divergentie naar voren. De gemeente

vertrouwt erop dat de deelgemeente haar belangen mee weegt bij de interne besluitvorming, Estrade is hier vrij zeker van, maar de respondent van Proper Stok heeft dit vertrouwen minder. De perceptie van het vertrouwen in een positief verloop van het planvormingsproces is weergegeven in tabel 1.10 in bijlage 1. De respondent van de gemeente geeft aan dat parkstad waarschijnlijk niet gerealiseerd zal zijn voor 2018 door problemen met de afzetbaarheid van de woningen en geeft een score van 4. Proper Stok en Estrade kennen aan deze variabele respectievelijk een score van 6 en 5 toe. In de perceptie van de gemeente blijkt de kans op een positief verloop van de toekomstige planvorming veel minder groot.

Conclusie

In onderstaande figuur is de relatieve divergentie voor alle indicatoren weergegeven. De hoogste relatieve divergentie komt naar voren bij de indicator probleemdefinities, tussen de gemeente Rotterdam (A) en ontwikkelaar Proper Stok (B). Ook tussen de gemeente en Estrade (C) is de divergentie aanzienlijk. Deze divergentie komt in wat mindere mate ook terug bij de indicator oplossingen, waarvan de gegeven antwoorden samenhangen met de genoemde probleemaspecten. Bij de indicator externe ontwikkelingen lijkt vooral Estrade afwijkende percepties van de relevantie van verschillende politieke en economische ontwikkelingen te hebben. De divergentie tussen de gemeente en de ontwikkelaar is hierbij veel minder hoog. Wanneer naar de percepties van de samenwerking in het beleidsnetwerk gekeken wordt, valt op dat ook daar voor de indicatoren samenstelling van actoren en strategieën de divergentie tussen de gemeente Rotterdam en Proper Stok het meest uiteenlopen. De indicator afhankelijkheden laat vooral tussen de gemeente Rotterdam en de corporatie een hoge divergentie en bij de overige koppels matige divergentie zien. Bij de indicator vertrouwen is de divergentie tussen de gemeente en de corporatie en de ontwikkelaar en de corporatie zeer laag. Tussen de ontwikkelaar en de gemeente is wel sprake van noemenswaardige divergentie tussen de percepties van het vertrouwen in de intenties van de betrokken actoren.

Figuur 6.4: Grafiek met divergentiescores voor de drie koppels van centrale actoren



6.3.2 Analyse resultaten casus Parkstad

Nu de divergentie per indicator bekend is voor de drie koppels van centrale actoren, zal deze geanalyseerd worden met behulp van de volgende onderzoeksvraag: *In hoeverre is de mate van divergentie te verklaren en welke invloed heeft die divergentie op het planvormingsproces?* De verklaring van de mate waarin de percepties divergeren of convergeren, vindt plaats door de achterhaalde percepties van de indicatoren af te zetten tegen de referentiekaders die opgesteld zijn voor de centrale actoren. In tabel 2.2 in bijlage 2 zijn de algemene kenmerken opgesomd, zoals deze uit de interviews met de beide centrale actoren naar voren zijn gekomen. Met behulp van deze achtergrondkenmerken zijn de stereotype referentiekaders uit hoofdstuk vier aangevuld. Daaruit komt naar voren dat de gemeente Rotterdam in het planvormingsproces handelt vanuit een politiek-bestuurlijk referentiekader en, vergelijkbaar met de gemeente Utrecht, daarbij de nadruk legt op het faciliteren van ruimtelijke ontwikkelingen. Ontwikkelaar Proper Stok bezit een economisch referentiekader, maar de eigenschappen van deze actor verschillen echter fundamenteel van ontwikkelaar Madevin in de casus Zijdebalen doordat zij geen grondposities heeft in het plangebied. Daarmee neemt deze ontwikkelaar in een andere positie in binnen de planvorming. Uit het referentiekader komt naar voren dat deze actor zich richt op een positie als schakel tussen gemeente en corporatie in binnenstedelijke locatieontwikkeling. Estrade heeft als onderdeel van Vestia een maatschappelijk-economisch referentiekader, zonder opvallende kenmerken.

Grondeigendomsproblemen: emplacementen

De problematische verwerving van de emplacementen speelde alleen voor de gemeente als koper van de grond en heeft geen invloed meer gehad op de planvorming sinds het aangaan van de ontwikkelovereenkomsten tussen de centrale actoren. Voor het onderzoek is dit probleem daarom minder relevant.

Percepties van het belang van de Afrikaanderwijk voor Parkstad

Een van de opvallende resultaten die uit deze casus naar voren komen is het verschil in percepties van het belang van de Afrikaanderwijk voor de planvorming van Parkstad, tussen enerzijds de gemeente Rotterdam en anderzijds Estrade en Proper Stok. De divergentie op dit vlak heeft een grote invloed op de resultaten van de andere indicatoren. Uit de interviews blijkt dat Estrade en Proper Stok veel belang toekennen aan de verweving van de planvorming van Parkstad met de herstructureringsplannen voor de Afrikaanderwijk. Voor deze actoren is de gebiedsvisie Afrikaanderwijk / Parkstad (Deelgemeente Feijenoord, 2009) leidend bij de ontwikkeling van Parkstad. De perceptie van de respondent van de gemeente Rotterdam wijkt hier in hoge mate vanaf en ziet de ontwikkeling van Parkstad en de herstructurering van de Afrikaanderwijk als losse planvormingsprocessen. Deze divergentie lijkt deels de oorzaak te zijn van de afwijkende probleem- en oplossingspercepties in deze casus.

Het probleem van de barrièrewerking van de Hilledijk wordt door alle centrale actoren gesignaleerd en als invloedrijk gezien. Bovengenoemde divergentie komt terug in de percepties van de kern van dit probleem. Voor de ontwikkelaar en corporatie is deze barrière een belangrijk knelpunt voor de sociaaleconomische verbinding tussen de Afrikaanderwijk en omliggende wijken. In de perceptie van de respondent is het voornamelijk een stedenbouwkundig probleem en invloedrijk door de lastige onderhandelingen met het Waterschap. De conflicterende percepties komen het duidelijkst naar voren in een probleemaspect dat alleen de respondent van de gemeente noemt: het was voor de gemeente niet vanzelfsprekend om deze fysieke barrière tussen de 'slechte' Afrikaanderwijk en Parkstad op te heffen. Er heerste de gedachte dat een meer geïsoleerd gelegen Parkstad eerder aantrekkelijk zou zijn voor

huishoudens met een hogere opleiding en inkomen van buiten Rotterdam. Vanuit het maatschappelijk economisch referentiekader van de woningbouwcorporatie is het herstellen van de verbindingen tussen de wijken een middel ter verbetering van de totale sociaaleconomische situatie in het gebied. Het probleem van de waterkering wordt vanuit dit perspectief gezien als onderdeel van de sociaaleconomische problematiek van de Afrikaanderwijk. In de perceptie van de ontwikkelaar is de gebiedsvisie veel waardevoller voor de planvorming dan het stedenbouwkundig ontwerp. Parkstad wordt bekeken in de context van de omliggende wijken, zodat een integrale oplossing voor de problemen in het gebied kan worden gevonden. De overeenkomsten tussen de referentiekaders van Estrade en Proper Stok blijken uit de convergerende percepties van beide actoren.
De perceptie van de gemeente kan verklaard worden vanuit haar referentiekader, waarin het aantrekken van hogere inkomens voor het versterken van de stedelijke economie een zeer belangrijke politieke en beleidsmatige doelstelling is. De fysieke en sociaaleconomische verbinding tussen de Afrikaanderwijk en Parkstad is in die visie minder belangrijk voor de gemeente en deels tegenstrijdig. Dat botst met de percepties van Estrade en Proper Stok, die de ontwikkeling van Parkstad als oplossing zien voor de sociaaleconomische problemen in de Afrikaanderwijk. Daarnaast lijkt de gemeente vanuit haar referentiekader te kijken naar problemen en ontwikkelingen op een hoger schaalniveau, namelijk dat van de gehele stad Rotterdam. Bij de divergentie in percepties van de schaal van het plangebied en de verbinding met de Afrikaanderwijk lijkt sprake te zijn van een 'dialogue of the deaf' tussen enerzijds gemeente Rotterdam en anderzijds Proper Stok en Estrade. De actoren communiceren over en interacteren in hetzelfde planvormingsproces, maar verbinden andere betekenissen aan dat proces.

Percepties van de grondexploitatie
De drie respondenten zijn het eens over de problematische invloed van het te ambitieuze woningprogramma van Parkstad. Een negatieve grondexploitatie wordt logischerwijs door alle actoren als een beleidsprobleem gezien. Voor Estrade en Proper Stok is de aanpassing van het programma en het nieuwe stedenbouwkundig plan vooral tot stand gekomen door de relatie met de Afrikaanderwijk, terwijl de gemeente Rotterdam de algehele woningmarkt en de zwakke financiële situatie van het grondbedrijf als uitgangspunt neemt bij de wijzigingen. De optimistische en daarmee afwijkende visie van de gemeente op de koopmarkt in Rotterdam wordt door de respondent van Estrade genoemd als externe politieke ontwikkeling van invloed op de planvorming van Parkstad. In zijn ogen is het niet realistisch uit te gaan van een groei op de Rotterdamse koopmarkt op langere termijn. De respondent van Estrade noemt daarbij meerdere ontwikkelingen. Dat alleen Estrade hier de nadruk op legt kan wellicht verklaard worden vanuit haar referentiekader waarbij ontwikkelingen van de woningmarkt op de langere termijn belangrijk zijn voor haar eigen positie. De verschillen in perceptie van de woningmarkt hebben in de eerste fase van de planvorming gezorgd voor vertragingen in de vaststelling van het stedenbouwkundig plan. In de perceptie van de gemeente Rotterdam was een woningprogramma gericht op midden- en hoge inkomens wenselijk en haalbaar. Deze definities van het probleem en de oplossing kunnen verklaard worden in het licht van het referentiekader van de gemeente waarin de belangen van groei op de Rotterdamse koopwoningmarkt een grote rol spelen. De percepties liggen daarmee in lijn met de belangen van de actor die ze opstelt, tegengestelde probleem- en oplossingsdefinities worden bevochten. Dat wordt geïllustreerd door het feit dat deze perceptie van het programma maar deels is gewijzigd; de respondent van de gemeente Rotterdam geeft aan de dijk nog steeds te zien als een voordeel doordat die een duurder (en ambitieuzer) woningprogramma mogelijk maakt. Daarmee lijkt hier sprake te zijn van cognitieve fixatie.

Percepties van de vaststelling van de gebiedsvisie
De uiteenlopende percepties tussen de gemeente Rotterdam en Estrade en Proper Stok over de verwevenheid met de Afrikaanderwijk lijken indirect ook gevolgen te hebben voor de percepties van de rol van de deelgemeente Feijenoord in de planvorming. De gemeente ziet deze niet als problematisch, in tegenstelling tot Estrade en vooral Proper Stok. De moeizame besluitvorming binnen de deelraad over de gebiedsvisie Afrikaanderwijk (2009) heeft tot maanden vertraging geleid. Door de gemeente wordt dit niet gezien als een probleem, de respondent ziet de rol van de deelgemeente als weinig invloedrijk op de planvorming van Parkstad. Voor Estrade en Proper Stok is de stagnatie bij besluitvorming binnen de deelgemeente wel een probleem voor de voortgang van de planvorming van zowel de Afrikaanderwijk, als Parkstad. Vanuit het oogpunt van deze partijen is een probleem dat ontstaat binnen de ongrijpbare politieke processen van de deelgemeente (en hogerop richting de gemeenteraad) lastig op te lossen door in te zetten op het binden van actoren en intensieve afstemming. Dit kan de hoge score verklaren die zij aan dit probleem geven. Vanuit het politiek-bestuurlijk referentiekader van de gemeente Rotterdam is dit wellicht te verklaren, doordat zij de politieke strubbelingen binnen de deelgemeente als een normale gang van zaken beschouwt. De divergentie tussen de percepties van dit probleem komt ook duidelijk terug bij onderstaande percepties van het samenwerkingsproces.

Percepties van draagvlak bij bewoners
Het verschil in percepties van het creëren van draagvlak onder de bewoners is ook opvallend. In het interview met de respondent van de gemeente wordt de indruk gewekt dat het behalen van draagvlak voor de plannen van Parkstad een lastig proces is dat moeizaam verloopt. Communicatie met bewoners heeft in zijn visie als doelstelling bezwaar- en beroepsprocedures te verminderen, maar levert geen inhoudelijke bijdrage aan het proces. Daarmee samenhangend ziet de gemeente communicatie ook niet als een zeer haalbare oplossing voor dit probleem. In de perceptie van Proper Stok en Estrade is dit juist omgekeerd, al spreken zij van communicatie én participatie. Wanneer deze divergentie verbonden wordt met de referentiekaders, lijkt dit verklaard te kunnen worden door de maatschappelijk economische referentiekaders van Estrade en in mindere mate Proper Stok. In hun beeld wordt Parkstad immers voornamelijk ontwikkeld voor de bewoners van omringende wijken. Corporaties hebben door hun positie in woonwijken veel ervaring met bewoners in andere netwerken en eerdere planvormingsprocessen. Ook uit de onderstaande percepties van de betrokkenheid van de bewoners blijkt dat Estrade deze actor als waardevoller ziet dan de andere actoren. De gemeente Rotterdam beschouwt het vinden van draagvlak evengoed wel als een invloedrijk probleem. Vanuit het perspectief van haar politiek-bestuurlijk referentiekader kan het vinden van draagvlak gezien worden als een politieke noodzaak.

Percepties van de centrale actoren
De indicator 'samenstelling van actoren' laat veel divergentie zien tussen de percepties van de drie centrale actoren. Voor een deel is dit te verklaren doordat de gemeente Proper Stok niet erkent als formele gesprekspartner en de nadruk die zij legt op de privaatrechtelijke overeenkomst tussen Vestia en de gemeente Rotterdam, waarin Proper Stok geen rol speelt. Vanuit een bestuurlijk referentiekader is het enkel werken op basis van formele overeenkomsten te verklaren. In het referentiekader van de ontwikkelaar komt nadrukkelijk naar voren dat deze actor zich richt op het verbinden van actoren binnen intensieve samenwerkingsvormen. Daarmee lijken beide referentiekaders te botsen. Een gevolg hiervan is een toenemende frustratie in het

samenwerkingsproces bij Proper Stok en een afnamen van het aantal en intensiteit van interacties tussen twee belangrijke actoren in de planvorming. Een verrassend resultaat is dat de respondenten van Proper Stok en de gemeente aan hun eigen rol de in planvorming meer belang toekennen, dan door de andere respondenten aan hun rol wordt toegekend. Dit komt ook terug bij de variabele 'regierol', waarbij Proper Stok een belangrijke regierol voor zichzelf ziet, gelijk aan de rol van Estrade. In de perceptie van Estrade heeft Proper Stok echter nadrukkelijk een minder invloedrijke rol.
Het lijkt op basis van de resultaten aannemelijk dat de rol van Proper Stok als verbindende schakel niet tot zijn recht komt door de contractuele verhoudingen tussen de drie centrale actoren. In samenhang met de hierboven besproken resultaten zien de andere centrale actoren het belang van Proper Stok in de voortgang van de planvorming als relatief klein. Wellicht kan dit verklaard worden doordat de ontwikkelaar vergeleken met Estrade minder risico loopt. Vanuit haar eigen referentiekader ziet Proper Stok haar rol als schakel in de samenwerking wel als zeer belangrijk. Het verschil in het beeld van de gemeentelijke rol tussen de gemeente enerzijds en Proper Stok en Estrade anderzijds kan verklaard worden door het verschil in beeldvorming van de verwevenheid van Parkstad met de Afrikaanderwijk. De gemeente heeft een leidende rol gespeeld bij de verwerving van de emplacementen en het stedenbouwkundig ontwerp voor Parkstad. De andere respondenten zien de rol van de gemeente Rotterdam bij de totstandkoming van de gebiedsvisie echter als gering. Bij de indicator 'strategieën' bestaat divergentie tussen de percepties van de strategie die de gemeente hanteert. Estrade (en de gemeente) ziet een strategie gericht op samenwerking. In de perceptie van Proper Stok hanteert de gemeente een faciliterende strategie. De verklaring hiervoor ligt waarschijnlijk in het feit dat de gemeente Rotterdam Proper Stok niet als gesprekspartner ziet.

Percepties van de deelgemeente Feijenoord
De uiteenlopende beelden van de rol van de deelgemeente Feijenoord bij deze indicator lijken direct samen te hangen met de percepties van het probleem van de vaststelling van de gebiedsvisie. Doordat deze niet als zeer relevant wordt gezien door de gemeente, heeft de deelgemeente Feijenoord nauwelijks een (negatieve) invloed gehad op het planvormingsproces in de perceptie van de gemeente. In het interview met de respondent van de gemeente lijkt deze de deelgemeente minder te zien als een losstaande partij, en meer als een bestuurslaag ingebed in zijn eigen organisatie. Dat is in tegenstelling met de beeldvorming van beide andere centrale actoren, die deze actor zien als (onnodige) tussenlaag tussen de gemeente en Estrade. De divergentie tussen de gemeente Rotterdam en beide andere actoren over de rol van de deelgemeente Feijenoord heeft ervoor gezorgd dat er geen oplossing kwam voor het probleem van de deelgemeente Feijenoord en de vaststelling van de gebiedsvisie liep mede hierdoor zes maanden vertraging op.

Percepties van de bewoners uit de omgeving
De percepties van het belang van de betrokkenheid van bewonersgroepen in de omliggende wijken lijken op het eerste gezicht voort te komen uit de percepties van probleem draagvlak bewoners. Opvallend is dat Proper Stok toch meer belang toekent aan de betrokkenheid van deze actor dan Estrade. Verder bestaat er een verschil in de beeldvorming over de bewoners tussen enerzijds Proper Stok en anderzijds Estrade en gemeente Rotterdam. Deze laatsten zien dat de bewoners naast samenwerking ook een conflictstrategie hanteren.

Conclusie casus Parkstad

Op basis van bovenstaande paragraaf kan voor de casus Parkstad een voorlopig antwoord op onderzoeksvraag negen gegeven worden. Van de te verklaren resultaten zijn in de analyse percepties van samenhangende planvormingsaspecten gevormd, waaruit blijkt dat de hoge divergentie tussen de gemeente Rotterdam en ontwikkelaar Proper Stok niet willekeurig of onverklaarbaar is. Wanneer de percepties van deze actoren worden vergeleken met de voor hen geconstrueerde referentiekaders lijkt de meeste, maar in ieder geval de hoogste, divergentie samen te hangen met de uiteenlopende referentiekaders die beide actoren bezitten. De resultaten geven aan dat er tussen Proper Stok en Estrade sprake is van een relatief hoge convergentie van percepties. Uit de interviews komt verder naar voren dat er binnen de samenwerking tussen Estrade en Proper Stok nauwelijks sprake is van inhoudelijke conflicten, vertraging bij besluitvorming of gebrek aan vertrouwen tussen beide actoren. Hierbij kan vervolgens gesteld worden dat er bij deze actoren geen sprake is van conflicterende of zeer verschillende referentiekaders, wat zich vervolgens vertaald in een relatief succesvolle samenwerking. Tussen de gemeente Rotterdam en Estrade is de divergentie bij de meeste indicatoren aanzienlijk minder, maar evengoed sterk aanwezig. Wanneer de terugkoppeling naar de theorie in par. 3.2 wordt gemaakt, lijken deze resultaten de stellingen van Schön en Rein (1994) en Klijn en Koppenjan (2004) te bevestigen. Uit hun werk komt naar voren dat de verschillende of tegengestelde referentiekaders van actoren verantwoordelijk zijn voor divergerende percepties van alle aspecten van beleidvormingsprocessen. Niet alle gevonden divergentie is echter direct te verbinden aan referentiekaders. Voor bepaalde resultaten is op basis van de referentiekaders of interviewresultaten geen verklaring te geven. Wanneer wordt gekeken naar de gevolgen van de divergentie voor het verloop van de planvorming, lijken de van de literatuur (Klijn en Koppenjan, 2004; Van Buuren, 2006; Schön en Rein, 1994) afgeleide indicatoren voor stagnatie en conflict door divergerende percepties aanwezig te zijn in deze casus. Het is echter niet van bij alle divergerende percepties even duidelijk of die negatieve invloed hebben op de planvorming en hoe die invloed zich manifesteert. Bij de samenhangende percepties gerelateerd aan de Afrikaanderwijk, het woningprogramma en de vaststelling van de gebiedsvisie kunnen de indicatoren dialogue of the deaf, cognitieve fixatie en een langere doorlooptijd echter wel onderscheiden worden.

Van beide cases zijn hiermee de onderzoeksresultaten besproken en geanalyseerd, waarbij een voorlopig antwoord op de empirische onderzoeksvragen is gegeven. In het volgende hoofdstuk zal het onderzoek worden afgerond door een definitief antwoord op de onderzoeksvragen te geven en te beargumenteren of de resultaten voldoen aan de opgestelde verwachtingen, aan de hand van de besproken theorie.

7. Conclusie

Van beide cases zijn de onderzoeksresultaten beschreven en waar mogelijk verklaard. Voor het formuleren van een definitief antwoord op de onderzoeksvragen worden de resultaten van beide cases eerst tegen elkaar afgezet, waarbij wordt besproken wat de verschillen en overeenkomsten betekenen voor dit onderzoek. Daarna worden in par. 7.2 de onderzoeksvragen beantwoord en bijbehorende verwachtingen getoetst. Dit is essentieel om uiteindelijk in par. 7.3 de terugkoppeling naar de probleemstelling te maken. Deze thesis eindigt in par. 7.4 af met een slotbeschouwing, waarin het onderzoek zal worden afgesloten.

7.1 Interpretatie van de onderzoeksresultaten

Wanneer de resultaten van beide cases naast elkaar gezet worden, zijn er enkele duidelijke verschillen en overeenkomsten te zien. De verschillen in resultaten zijn te herleiden naar de in par. 6.1 besproken verschillen tussen de context van de cases. De verschillen worden hier kort besproken, omdat deze van invloed zijn op het definitief beantwoorden van de onderzoeksvragen en het generaliseren van de conclusies van dit onderzoek naar praktijk van binnenstedelijke locatieontwikkeling.

Een opvallend verschil tussen de cases is dat de mate van divergentie tussen de actoren bij bijna alle indicatoren hoger ligt in de casus Parkstad. Ook in de casus Zijdebalen is bij alle indicatoren divergentie te zien, maar niet in de mate die optreedt bij Parkstad. Dit verschil kan verklaard worden doordat de planvorming van Parkstad complexer lijkt te zijn dan de planvorming van Zijdebalen. In par. 6.1 is beschreven dat Parkstad gerelateerd is aan de herstructureringslocatie Afrikaanderwijk. Dat blijkt grote gevolgen te hebben voor de vergelijking van de percepties van de beleidsproblemen en de overige actoren betrokken in de planvorming. In de ontwikkeling van Parkstad is naast de gemeente en ontwikkelaar een woningcorporatie betrokken, waardoor binnen die casus van elk aspect in de planvorming en het beleidsnetwerk drie verschillende percepties ontstaan. In de casus Zijdebalen ontwikkelen maar twee centrale actoren percepties van de planvorming.

De relatie tussen de ontwikkeling van Parkstad met de Afrikaanderwijk heeft ook invloed op de aard van de beleidsproblemen, waardoor het niet goed mogelijk is conclusies te verbinden aan de divergentie die per beleidsprobleem (of spanningsveld) optreedt. Bij Zijdebalen ligt de nadruk sterk op grondeigendomsproblemen, terwijl die bij Parkstad niet relevant bleken te zijn. Daarmee verschilt ook het aantal en type overige actoren waarvan de centrale actoren percepties ontwikkelen. Het spanningsveld van de grondeigendomsverhoudingen levert grondeigenaren en huurders als invloedrijke betrokken actoren op. In de casus Parkstad beïnvloedt vooral de deelgemeente Feijenoord de planvorming en in mindere mate de bewoners uit de omgeving. Daarmee is het aantal actoren waarvan percepties ontwikkeld worden in de casus Zijdebalen hoger dan in de casus Parkstad.

De complexere resultaten in de casus Parkstad hebben als gevolg dat het lastig is om de percepties van verschillende indicatoren aan elkaar te relateren. Zo is de divergentie tussen actor Estrade en Proper Stok niet altijd goed te verklaren aan de hand van hun geconstrueerde referentiekaders. Door echter in beide cases te focussen op de indicatoren die de hoogste divergentiescores laten zien en/of de meeste invloed hebben op de planvorming, zijn de kleinere onverklaarbare divergentiescores buiten beschouwing gelaten bij de analyse en beantwoording van de onderzoeksvragen. Voor beide cases geldt verder dat niet alle divergentie de planvorming in negatieve zin lijkt te beïnvloeden. Zo divergeren op enkele variabelen na in de casus Parkstad de percepties tussen de actoren Proper Stok en Estrade, terwijl van conflicten in de samenwerking tussen beide partijen geen sprake is. Deze 'onverklaarbare' divergentie kan echter ook veroorzaakt worden door de verschillende interpretaties die aan de interviewvragen gegeven worden door de respondenten.

7.2 Beantwoording empirische onderzoeksvragen

Op basis van de conclusies van beide cases en de beschouwing van de verschillen en overeenkomsten tussen beide cases, kunnen definitieve antwoorden worden gegeven op onderzoeksvragen zeven, acht en negen. Daarbij worden de verwachtingen voortkomend uit het analytisch perspectief getoetst. Nadat hiermee is vastgesteld welke rol en invloed percepties hebben in de praktijk van binnenstedelijke verdichting, kan ook aangetoond worden wat perceptiemanagement kan betekenen bij de planvorming van binnenstedelijke verdichting, als antwoord op onderzoeksvraag 10.

7.2.1 Divergerende percepties van de inhoudelijke planvorming

In deze paragraaf zal een definitief antwoord worden gegeven op onderzoeksvraag zeven: *Welke percepties van de inhoudelijke planvorming hebben de centrale actoren in de cases en in hoeverre divergeren deze?* Uit hoofdstuk vier is naar voren gekomen dat op basis van het theoretisch kader gesteld kan worden dat divergerende percepties van problemen, oplossingen en ontwikkelingen een sleutelrol kunnen vervullen in complexe beleidsnetwerken van binnenstedelijke locatieontwikkeling. Daarbij is de volgende verwachting opgesteld: *De centrale actoren formuleren verschillende probleem- en oplossingsdefinities, afgeleid van hun percepties van de beleidsproblemen die voortkomen uit de spanningvelden tussen verdichting en verdunning.*

Nu de onderzoeksresultaten vergeleken zijn is duidelijk dat de centrale actoren in beide cases verschillende percepties van de beleidsproblemen, haalbaarheid en wenselijkheid van oplossingen en externe ontwikkelingen hanteren. Vooral bij de indicator beleidsproblemen ligt deze divergentie hoog. In de casus Parkstad is de divergentie tussen de gemeente Rotterdam en Proper Stok en de gemeente en Estrade zeer hoog, met relatieve divergentiescores van respectievelijk 62 en 48. Ook in de casus Zijdebalen is de divergentie relatief hoog met een score van 31.

Ten aanzien van de spanningsvelden kan gesteld worden dat deze vooral in de casus Zijdebalen duidelijk op de voorgrond treden. De complexiteit wordt daar voor het grootste deel veroorzaakt door divergerende percepties van beleidsproblemen afkomstig uit de spanningsvelden. In de casus Parkstad divergeren de percepties voornamelijk van beleidsproblemen die op het eerste oog minder direct uit de spanningsvelden naar voren komen, maar wel daaraan gerelateerd zijn. In overeenstemming met Klijn en Koppenjan (2004) en Van Buuren (2006) kan daarmee vastgesteld worden dat de centrale actoren specifieke beelden van de inhoud, urgentie en oorzaken van een beleidsprobleem hanteren. Klijn en Koppenjan (2004, p48) geven aan dat specifieke perceptie van een beleidsprobleem bepalend is voor de richting waarin de oplossing gezocht wordt. Ten aanzien van de resultaten van de indicator oplossingen kan gesteld worden dat deze ook divergentie laten zien, echter niet in dezelfde mate als bij de indicator beleidsproblemen. Dit kan waarschijnlijk verklaard worden door het feit dat in beide cases niet voor alle beleidsproblemen concrete oplossingen naar voren zijn gekomen. Uit het theoretisch kader (ondermeer Klijn en Koppenjan, 2004, p48; Van Buuren, 2006, p47) is afgeleid dat percepties kunnen verschillen van de voor- en nadelen en haalbaarheid van mogelijke oplossingsrichtingen. In beide cases is deze divergentie in wisselende mate zichtbaar, gerelateerd aan de divergentie zichtbaar bij de percepties van beleidsproblemen. De indicator externe ontwikkelingen kan volgens Klijn (1996, p60) en Klijn en Koppenjan (2004, p48) van invloed zijn op het verloop van het beleidvormingsproces, doordat de gepercipieerde invloed van bepaalde ontwikkelingen in de beleidsomgeving het beeld van probleemaspecten en oplossingen kan beïnvloeden. In de casus Parkstad ligt de divergentie bij deze indicator wat hoger dan in de casus Zijdebalen. Daar lijkt de divergentie tussen percepties van ontwikkelingen op de koopmarkt van belang voor de planvorming. Verder lijkt de divergentie bij deze indicator minder relevant te zijn,

doordat er geen concrete negatieve invloed aan te verbinden is aan de meeste genoemde ontwikkelingen. In beide cases blijkt vooral tussen enerzijds de gemeente en anderzijds de ontwikkelaar veel divergentie in percepties van inhoudelijke planvorming te bestaan. Deze divergentie is hoger dan de divergentie tussen ontwikkelaar en corporatie in Parkstad.

7.2.2 Divergerende percepties van het beleidsnetwerk

Onderzoeksvraag acht luidt: *Welke percepties van het samenwerkingsproces hebben de centrale actoren in de cases en in hoeverre divergeren deze?* Uit het theoretisch kader is afgeleid dat de centrale actoren niet alleen percepties van de 'inhoud' in het planvormingsproces ontwikkelen, maar dat zij ook specifieke beelden hanteren van het verloop van het planvormingsproces zelf. Dat proces vindt plaats in een beleidsnetwerk waarbinnen behalve de centrale actoren ook verschillende andere actoren betrokken zijn. Bij deze onderzoeksvraag is in hoofdstuk vier de volgende verwachting opgesteld: *De centrale actoren in de cases hebben uiteenlopende percepties van de actoren in het netwerk, de strategieën en middelen die zij inzetten en het vertrouwen in hun intenties.*

Uit de resultaten van de indicator 'samenstelling van het netwerk' komt een wisselend beeld naar voren. In de casus Zijdebalen bestaat de divergentie voornamelijk tussen de percepties van het belang van de betrokkenheid van de overige actoren. In de casus Parkstad is juist opvallend veel divergentie te zien tussen de percepties van de rol van de centrale actoren Proper Stok en de gemeente in de planvorming. Volgens het theoretisch kader is af te leiden uit de beelden van de afhankelijkheden tussen actoren, welke actoren als cruciaal en vervangbaar worden gezien (Klijn, 1996, p58; Klijn en Koppenjan, 2004, p48). De resultaten van de indicator afhankelijkheden laten zien dat de actoren in beperkte mate uiteenlopende beelden van de hulpbronnen van de actoren in het netwerk hebben, met als uitzondering de hoge divergentiescore tussen Estrade en de gemeente Rotterdam. Klijn (1996, p58) geeft aan actoren uiteenlopende percepties hebben van de strategieën waar andere actoren gebruik van maken het belang dat zij toekennen aan de voortgang van de planvorming. De indicator strategieën laat in beide cases een hoge mate van divergentie zien tussen de percepties van de centrale actoren. De centrale actoren hebben wisselende beelden van zowel elkaars strategieën, als het gedrag van de overige actoren in het netwerk. Volgens Klijn (1996, p60) en Klijn en Koppenjan (2004, p49) ontwikkelen de centrale actoren beelden van de strategieën van andere actoren omdat zij daarop willen anticiperen en reageren door hun eigen gedrag aan te passen. Dit maakt het beleidvormingsproces onvoorspelbaar en onzeker. De hoge mate van divergentie draagt daarmee in de cases waarschijnlijk bij de complexiteit en problematiek. De resultaten van de beelden van het vertrouwen in de intenties van de andere actoren hangen samen met de resultaten van de indicator strategieën, maar laten een minder hoge divergentie zien. In beide cases lijken de centrale actoren veel vertrouwen te hebben in elkaars intenties, en er bestaat weinig divergentie tussen deze beelden. Afgeleid van Klijn en Koppenjan (2004, p83) geeft dit aan dat er weinig kans is dat de percepties van het vertrouwen de relaties tussen de actoren onderling negatief beïnvloeden. Uit de analyse van de resultaten van beide cases is naar voren gekomen dat de percepties die achterhaald zijn met de indicatoren voor de inhoudelijke planvorming in hoge mate samenhangen met de percepties die voortkomen uit de indicatoren voor het beleidsnetwerk. Een voorbeeld hiervan in de casus Parkstad is de relatie van de percepties van de vaststelling van de gebiedsvisie met de percepties van het gedrag van de deelgemeente Feijenoord. Voor dit onderzoek betekent dit dat het niet heel zinvol is conclusies te verbinden aan de indicatoren los van elkaar. In de analyse van beide cases is dit opgelost door resultaten van de indicatoren samen te voegen tot percepties van samenhangende aspecten van de planvorming.

7.2.3 De invloed van uiteenlopende referentiekaders

Onderzoeksvraag negen luidt: *In hoeverre is de mate van divergentie te verklaren en welke invloed heeft die divergentie op het planvormingsproces?* Volgens Schön en Rein (1994) en Klijn en Koppenjan (2004) zijn de percepties van actoren ingebed in hun referentiekaders. Het referentiekader is de figuurlijke bril waarmee naar de planvorming gekeken wordt. Schön en Rein (1994, p33) stellen dat divergerende percepties dus herleidt kunnen worden naar de typische en verschillende referentiekaders van actoren. De eerste stap in het verklaren van het ontstaan van divergerende percepties in de cases is daarmee het construeren van de referentiekaders van de centrale actoren in de cases. Daarbij is de volgende verwachting opgesteld: *De centrale actoren in de cases bezitten verschillende referentiekaders. De mate waarin deze uiteenlopen is afhankelijk van de precieze achtergrond van de actoren*.

In de interviews is gevraagd naar de achtergrondkenmerken van de actoren (zie bijlage 2). Die zijn vervolgens gebruikt om de generieke referentiekaders aan te vullen, die zijn opgesteld in hoofdstuk vier aan de hand van Wolting (2006), Groetelaers (2004), Buitelaar et al (2008) en Segeren (2007). Vastgesteld kan worden dat de referentiekaders van de centrale actoren fundamentele verschillen vertonen, waarbij het verschil tussen de gemeente en de ontwikkelaar het meest zichtbaar zijn. Ook tussen de woningcorporatie en ontwikkelaar bestaan duidelijk aanwijsbare verschillen, doch minder groot. Dit resultaat lijkt misschien wat vanzelfsprekend, maar heeft als implicatie dat deze referentiekaders gebruikt kunnen worden om een verklaring te geven aan de mate waarin percepties divergeren. Daarbij wordt deze verwachting als ondersteuning gebruikt: *De divergentie in percepties van de centrale actoren is terug te leiden naar de verschillen tussen hun referentiekaders.*

Ook deze verwachting lijkt gestaafd te worden door de onderzoeksresultaten. Uit onderzoeksvragen zeven en acht blijkt dat de hoogste en meest ingrijpende divergentie in beide cases voor alle indicatoren terug te voeren lijkt op enkele basale verschillen in percepties, die vooral bij de beelden van de beleidsproblemen naar voren komen. De uiteenlopende percepties van deze samenhangende planvormingsaspecten zijn voor een groot deel te verklaren met behulp van de uiteenlopende en deels conflicterende referentiekaders van de betrokken centrale actoren. De gemeente, ontwikkelaar en corporatie hebben in beide cases aanzienlijk verschillende probleem- en oplossingsdefinities en daaraan gerelateerde beelden van de betrokken actoren en hun gedrag. Die percepties zijn te herleiden naar hun referentiekaders. Op basis van de gevonden divergentie tussen actoren lijkt er daarbij voornamelijk een tegenstelling te bestaan tussen het politiek-bestuurlijk referentiekader van de gemeente en het economisch referentiekader van de ontwikkelaar. De percepties van de corporatie en ontwikkelaar in de casus Parkstad verschillen in veel minder hoge mate. Daarmee lijkt het maatschappelijk-economisch referentiekader van de corporatie dichter bij het referentiekader van de ontwikkelaar te liggen, vergeleken met het bestuurlijk-politieke referentiekader. Niettemin blijkt uit de resultaten dat ook tussen deze actoren verschillen kleine verschillen in de percepties van de planvorming bestaan die terug te leiden zijn naar de verschillen in referentiekaders, in overeenstemming met de theorie van Schön en Rein (1994) en Klijn en Koppenjan (2004). Een kanttekening bij deze laatste conclusie is echter dat het referentiekader van Proper Stok wellicht niet helemaal typerend is voor de gemiddelde projectontwikkelaar. De gelegde verbinding tussen de uiteenlopende referentiekaders van de centrale actoren en de mate waarin hun percepties divergeren, is van belang omdat dit betekent dat de gevonden invloed van divergerende percepties niet per definitie alleen geldt voor deze cases, maar gegeneraliseerd kunnen worden naar andere locatieontwikkelingsprocessen waarin gemeentes, projectontwikkelaars en corporaties betrokken zijn als centrale actoren.

Het tweede deel van de onderzoeksvraag gaat in op de gevolgen van divergerende percepties voor het planvormingsproces. Op basis van het theoretisch kader is daarbij de volgende verwachting opgesteld: *Bij een hoge mate van divergentie tussen de percepties van de centrale actoren, wordt het planvormingsproces in de cases negatief beïnvloed, doordat de samenwerking tussen de centrale actoren wordt gecompliceerd.*
De resultaten uit de casestudy wijzen op een samenhang tussen stagnatie en conflicten in de planvorming en de mate waarin de percepties van de planvorming divergeren tussen de betrokken centrale actoren. De indicatoren die volgens Klijn en Koppenjan (2004, p32) in een beleidvormingsproces wijzen op een negatieve invloed van divergerende percepties van actoren, zijn in het planvormingsproces van beide cases aangetroffen. In de casus Zijdebalen hebben de inhoudelijk conflicten over probleem- en oplossingsdefinities vertraging veroorzaakt bij het vaststellen van oplossingen. Ook de divergerende percepties van de verantwoordelijkheid voor oplossingen van deze problemen hebben gezorgd voor vertraging. In de casus Parkstad lijkt sprake van een 'dialogue of the deaf' tussen enerzijds de gemeente Rotterdam en anderzijds Estrade en Proper Stok over het belang van de relatie met de Afrikaanderwijk. Actoren praten langs elkaar heen, wat het zoekproces naar oplossingen frustreert (Klijn en Koppenjan, 2004, p32). Ook is er cognitieve fixatie geconstateerd tussen de gemeente Rotterdam en de andere centrale actoren bij het denken over de Rotterdamse woningmarkt. Het voorbeeld van de barrièrewerking van de dijk geeft aan dat de gemeente vast blijft houden aan haar eigen standpunt. Volgens Klijn en Koppenjan (2004, p32) leidt dit tot polarisatie tussen actoren, en in het geval van Parkstad tot vertraging bij het opstellen van een nieuw stedenbouwkundig plan. Daarmee voldoen de gevonden resultaten grotendeels aan de verwachting dat beleidsnetwerken waarin actoren met uiteenlopende referentiekaders samenwerken gekenmerkt worden door een hoge mate van samenwerkingsproblemen, vertraging en stagnatie in de beleidsvorming. Hierbij dient echter wel opgemerkt te worden dat het lastig bleek om divergerende percepties van een specifiek beleidsprobleem of samenwerkingsaspect direct te koppelen aan concrete vertraging en conflicten in de planvormingsfase. Dit is dan ook niet gelukt voor alle indicatoren waarbij divergerende percepties zijn geconstateerd, echter wel voor de aspecten waarbij de meeste relatieve divergentie geconstateerd is. De oorzaken hiervan zijn waarschijnlijk de verwevenheid van de beleidsproblemen en het voor de onderzoeker soms ondoorzichtige verloop van de planvorming.

7.2.4 Perceptiemanagement als oplossingsrichting

Op basis van bovenstaande onderzoeksvragen en de toetsing van de verwachtingen kan tot slot antwoord gegeven worden op de laatste onderzoeksvraag: *Welke perceptiemanagementmethoden zijn als oplossingsrichting te verbinden aan de spanningsvelden?* Nu is vastgesteld dat de percepties van de centrale actoren over verschillende aspecten van de planvorming divergeren in bepaalde mate, en dat deze divergentie verbonden kan worden aan vertragingen of conflicten in het planvormingsproces, is het relevant om te bespreken welke methoden van perceptiemanagement een bijdrage zouden kunnen leveren aan het verminderen van de divergentie. De perceptiemanagementmethoden worden verbonden aan de koppels van centrale actoren waarvan de percepties van de planvorming in hoge mate uiteenlopen en waarbij de divergentie een negatieve impact lijkt te hebben. Uit de resultaten blijkt dat er sprake is van het ontbreken van 'negotiated knowlegde' over de aard van beleidsproblemen. De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007, p87) en Klijn en Koppenjan (2004, p173) geven aan dat er gezocht moet worden naar gezamenlijke gronden waarop besluiten genomen kunnen worden. Door beeldconvergentie wordt de grond voor conflicten tussen actoren en stagnaties in de planvorming verminderd. Uit de cases zijn vier samenhangende beleidsproblemen geselecteerd waarbij

divergerende percepties verantwoordelijk zijn voor een negatieve invloed op het verloop van de planvorming in. Vanuit het theoretisch kader worden daaraan perceptiemanagementmethoden gekoppeld die een oplossingsrichting kunnen bieden.

Zijdebalen: percepties probleemhouder Gamma en Mitros problemen
De gemeente Utrecht en ontwikkelaar Madevin hebben verschillende percepties van welke partij probleemhouder is van de problemen met de Gamma en Mitros huurders. Het gevolg hiervan is dat het formuleren van gedeelde oplossingen moeizaam verloopt. Volgens Klijn en Koppenjan (2004, p168) en Van Buuren (2006, p58) kan *frame reflectie* hierbij een oplossing zijn. Door beide actoren actief aan te zetten tot reflectie op hun eigen percepties in relatie tot die van de andere actor, kunnen nieuwe inzichten over de samenwerking en oplossing van het probleem ontstaan.

Zijdebalen: percepties aard probleem parkeerruimte
De uiteenlopende percepties van de aard van het probleem van het voldoen aan de parkeernorm zorgt ervoor dat de gemeente Utrecht en Madevin uiteenlopende oplossingsrichtingen formuleren, zonder overeenstemming te bereiken. Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007, p78) kan het hanteren van *brede probleemdefinities* voorkomen dat de steun van een actor met afwijkende probleempercepties verloren gaat. Klijn en Koppenjan (2004, p163) geven aan dat *doelvervlechting* een oplossing kan zijn, door de achterliggende doelen van actoren centraal te stellen in plaats van hun probleemdefinitie. Door de doelen van twee actoren met elkaar te vervlechten kan een gezamenlijk gesteunde oplossing geformuleerd worden.

Parkstad: percepties opschaling plangebied naar Afrikaanderwijk
In de casus Parkstad is sprake van uiteenlopende percepties van de schaal van het plangebied tussen de gemeente Rotterdam enerzijds en Proper Stok en Estrade anderzijds. Het gevolg hiervan is dat zij geen overeenstemming bereiken over de problemen, ontwikkelingen en overige actoren die relevant zijn voor de planvorming van Parkstad. Ook hierbij lijkt frame reflectie een mogelijke oplossing te zijn, waarbij de drie actoren bewust moeten worden van de verschillen in percepties en de implicaties daarvan (Klijn en Koppenjan, 2004, p168). Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007, p78) kan het *koppelen van verschillende problemen en oplossingen* tot samenhangende definities leiden tot overeenstemming over oplossingen.

Parkstad: percepties woningmarkt Rotterdam
Tussen de gemeente Rotterdam en Proper Stok en Estrade zijn divergerende percepties van het woningprogramma geconstateerd. Bij de gemeente lijkt sprake te zijn van cognitieve fixatie, door te blijven sturen op een programma met middeldure en dure woningen. Dit heeft ondermeer gezorgd voor vertraging bij het vinden van een oplossing voor de barrièrewerking van de dijk. Klijn en Koppenjan (2004, p165) geven aan dat het vergroten van de *inhoudelijke variatie*, door het genereren van een groter aantal mogelijke oplossingen, bestaat er minder kans op fixatie op een bepaald probleemaspect of oplossing.

Van bovenstaande methoden is nu vastgesteld dat deze toegepast kunnen worden als oplossingsrichting voor problemen in de planvorming in beide cases. Deze problemen komen echter voort uit de spanningsvelden die optreden bij binnenstedelijke verdichting, waarbij de referentiekaders van de centrale actoren de gevonden divergentie lijken te veroorzaken. In andere complexe binnenstedelijke locatieontwikkelingsprocessen zullen deze centrale actoren met de spanningsvelden te maken krijgen. Daarom wordt verwacht dat perceptiemanagement ook daar een bijdrage zou kunnen leveren aan het verminderen van conflicten en stagnaties.

7.3 Beantwoording probleemstelling

In dit onderzoek is getracht inzicht te geven in de rol van percepties bij de problematiek die typerend is voor binnenstedelijke locatieontwikkelingsprocessen. Op basis van de theorie van de beleidsnetwerkbenadering wordt verondersteld dat divergerende percepties van actoren een bepalende rol kunnen spelen in de complexe planvormingsprocessen van binnenstedelijke verdichting. De divergerende percepties veroorzaken conflicten tussen de betrokken actoren en stagnatie van de planvorming. Wanneer duidelijk is in welke mate deze percepties divergeren en op welke wijze dat bijdraagt aan de problematiek, kan er gezocht worden naar oplossingen. Het doel van dit onderzoek is daarmee ook om op basis van de literatuur over perceptiemanagement theoretische oplossingsrichtingen op te stellen voor de problemen die voortkomen uit de divergentie in de cases. In deze conclusie wordt op basis van de verkregen resultaten antwoord gegeven op deze probleemstelling:
In welke mate dragen divergerende percepties van centrale actoren bij aan de ernst van de problematiek van het binnenstedelijk locatieontwikkelingsproces en welke vormen van perceptiemanagement zouden een oplossingsrichting kunnen bieden?

Om inzicht te geven in deze vraag is gebruik gemaakt van een casestudy waarbij de planvorming van de binnenstedelijke locatieontwikkelingsprojecten Zijdebalen en Parkstad is onderzocht. In deze cases bestaan de beleidsproblemen die voortkomen uit de spanningsvelden tussen verdichting en verdunning. Ook worden beide cases gekenmerkt door vertraging en moeizame besluitvorming.
Uit de resultaten van de casestudie komt naar voren dat de divergerende percepties van het planvormingsproces tussen de centrale actoren in betekenende mate bij lijkt te dragen aan de ernst van de problematiek in beide cases. Tussen deze actoren zijn samenwerkingsproblemen geconstateerd die het oplossen van de knelpunten in de planvorming van beide cases belemmeren. Deze samenwerkingsproblemen zijn te herleiden naar de verschillen in de percepties van verschillende planvormingsaspecten tussen de centrale actoren, en daarbij voornamelijk tussen de actor gemeente enerzijds en de actoren ontwikkelaar en corporatie anderzijds. Op basis van deze resultaten kan daarom gesteld worden dat het verminderen van de ernst van de problematiek en het versnellen van binnenstedelijke locatieontwikkelingsprojecten mogelijk is door perceptiemanagementmethoden die convergentie van percepties bevorderen.
Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat niet alle verkregen resultaten over divergentie in lijn zijn met de verwachtingen of direct te verbinden zijn aan concrete problemen of conflicten binnen de cases. Dat kan betekenen dat dit onderzoek net te weinig diepgang heeft gehad om die verbindingen te achterhalen. Ten aanzien van vervolgonderzoek kan daarom gesteld worden dat er beter gefundeerde uitspraken nodig zijn over de precieze gevolgen van divergerende percepties van actoren in planvormingsprocessen van binnenstedelijke locatieontwikkeling (of andere beleidvormingsprocessen). Toekomstig onderzoek zal hiervoor verder de 'diepte' in moeten gaan en binnen één enkele casus gedurende een langere periode de percepties van actoren binnen een beleidsnetwerk trachten te achterhalen en vergelijken. Wanneer de resultaten van dit onderzoek in ogenschouw worden genomen, blijkt dat het zeer relevant is om de positie en rol van percepties binnen de beleidsnetwerkbenadering nader uit te werken. Ook de precieze invulling van de achterliggende referentiekaders binnen dat theoretisch kader verdient meer aandacht.

7.4 Slotbeschouwing

Ter afsluiting van deze thesis worden de resultaten van dit onderzoek in de bredere context van de planologie geplaatst. De betekenis van dit onderzoek naar de invloed van uiteenlopende percepties van actoren reikt namelijk verder dan het kader van binnenstedelijke locatieontwikkeling. De rode draad die door zowel het theoretisch kader als de resultaten loopt is de hoge mate van complexiteit van het beleidvormingsproces. In deze thesis zijn de oorzaken en gevolgen van deze complexiteit uitgebreid beschreven in het theoretisch kader (aan de hand van o.a. Teisman, 2001; Bovens et al, 2001; Klijn en Koppenjan, 2004). Bij beleidvormingsprocessen krijgen overheden steeds meer te maken met een groot aantal actoren met verschillende belangen en achtergronden. Ook de overheid zelf is in hoge mate gefragmenteerd en vertegenwoordigt verschillende belangen. In beleidvormingsprocessen komt daarmee een grote verscheidenheid aan waarden, belangen en doelen samen. Bekeken in het licht van dit onderzoek, betekent deze verscheidenheid dat deze actoren daarnaast steeds minder een gedeelde kijk op de werkelijkheid hebben. Deze ontwikkelingen hebben invloed op beleidsvorming in alle sectoren, de gevolgen voor de ruimtelijke ordening zijn echter zeer ingrijpend en zichtbaar. Door de hoge ruimtedruk in Nederland leggen veel partijen claims op de beschikbare ruimte. Het opstellen van ruimtelijk beleid raakt daarmee een veelheid van partijen, waarmee besluitvorming van beleid in toenemende mate complexer wordt. De nadruk op binnenstedelijke verdichting in het ruimtelijk beleid van het ministerie van VROM is hier een voorbeeld van, en vormde de aanleiding voor dit onderzoek.

Dit hangt samen met de verschuiving richting ontwikkelingsplanologie en vormen van interactieve planning. Inherent aan ontwikkelingsplanologie is een verregaande samenwerking tussen een groot aantal actoren met uiteenlopende achtergronden. Publieke actoren hebben daarbij een minder centrale rol dan bij traditionele planningsvormen. Geen enkele actor binnen deze samenwerking is 'meer' dan de ander, van formele hiërarchie is geen sprake. Contracten, convenanten en overeenkomsten als resultaat van onderhandelingen zijn daarbij de voornaamste sturingsinstrumenten voor overheden. Om daarbij resultaten te bereiken zijn convergerende percepties van het beleidsproces van groot belang. Uit dit onderzoek blijkt dat aandacht besteden aan convergentie van percepties relevant is voor relatief kleinschalige binnenstedelijke locatieontwikkelingsprojecten. Dit geldt des te meer voor grootschalige gebiedsontwikkeling waarbij de belangen van een groot aantal beleidssectoren en stakeholders verenigd worden, en waarbij het vinden van draagvlak bij burgers, maatschappelijke actoren, private actoren en andere overheden essentieel is. Zoveel betrokken partijen betekent evenzoveel beelden van de werkelijkheid, met daaruit voortkomende houding en voorkeuren in het beleidvormingsproces. Enkel aandacht voor de verschillen tussen belangen en doelen van partijen is niet voldoende om alle partijen in dezelfde richting te bewegen in complexe beleidsomgevingen.

Tijdens de interviews in dit onderzoek werd duidelijk dat de respondenten zich er niet bewust van zijn dat hun beeld van de planvorming zeer subjectief is, en belangrijker nog, dat het beeld van de andere respondenten in wisselende mate afwijkt van hun beeld. De inhoudelijke conflicten over beleidsproblemen werden vooral gezien als veroorzaakt door tegenstellingen tussen de belangen en doelen van de betrokken partijen. Dat beeld is begrijpelijk en ook niet onjuist, het is echter niet volledig. Actoren handelen op basis van hun percepties van de werkelijkheid, waarbij meer factoren meespelen behalve belangen en doelen. Wanneer vastgesteld wordt dat actoren betrokken in beleidvormingsprocessen, naast uiteenlopende belangen en doelen ook uiteenlopende referentiekaders bezitten, lijkt het zinvol de rol van

percepties in die netwerken tegen het licht te houden. Daarmee biedt perceptiemanagement niet alleen bij binnenstedelijke verdichting praktische oplossingsrichtingen, maar wellicht ook bij andere complexe planvormingsprocessen. Tegelijk betekent deze conclusie dat het zinvol kan zijn om, naast de gangbare vormen van procesmanagement, meer in te zetten op vormen van perceptiemanagement bij ruimtelijke beleidvormingsprocessen.

Literatuurlijst

Adams, D., A. Disberry, N. Hutchison, T. Munjoma (2001), Ownership constraints to brownfield redevelopment. Environment and Planning 33, pp. 453-477.

Asselt, E. J. van en R. Gradus (2009), Beweging op de woningmarkt. ESB 94, pp. 70-73.

Broersma, l., J Van Dijk, (2008), The effect of congestion and agglomeration on multifactor productivity growth in Dutch regions. Journal of Economic Geography 8, pp. 181–209.

Bovens, M., P. 't Hart, M. Van Twist, U. Rosenthal, (2001), Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Bruijn, J. A., W. J. M. Kickert, J. F. M. Koppenjan, (1992), Management van complexe beleidsnetwerken. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof, (2007), Management in netwerken: over veranderen in een multi-actorcontext. Den Haag: Uitgeverij Lemma.

Buuren, M. Van, (2006), Competente besluitvorming. Het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Bryman, A., (2008), Social research methods. New York: Oxford University Press

Buitelaar, E., A. Segeren en P. Kronberger, (2008), Stedelijke transformatie en grondeigendom. Rotterdam: NAi Uitgevers.

Cervero, R. (1998), The Transit metropolis: A global inquiry. Washington DC: Island Press.

Deelgemeente Feijenoord, (2009), Visie Afrikaanderwijk 2020. Rotterdam: Deelgemeente Feijenoord.

Dieleman, F. M., M. J. Dijst, T. Spit, (1999), Planning the Compact City: the Randstad Holland Experience. European Planning studies, vol. 7.

Gemeente Rotterdam, (2007), Stadsvisie 2030. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Gemeente Rotterdam, (2007b), Woonvisie 2007-2010. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Gemeente Utrecht, (2004), Structuurvisie Utrecht 2015-2030. Utrecht: Stadsontwikkeling.

Gemeente Utrecht, (2007), Structuurplan Zijdebalen. Utrecht: Stadsontwikkeling.

Gemeente Utrecht, (2009), Stedenbouwkundig programma van eisen Zijdebalen. Concept. Utrecht: Stadsontwikkeling.

Gemeente Utrecht, (2010), Ontwerp bestemmingsplan Zijdebalen. Utrecht: Stadsontwikkeling.

Gordon, I., (2008), Density and the built environment. Energy Policy 36, pp. 4652-4656.

Groetelaers, D.A., (2004), Instrumentarium locatieontwikkeling; Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie. Delft: DUP Science

Louw, E., (2006), Land assembly for urban transformation: The case of 's-Hertogenbosch in The Netherlands. Land Use Policy 25, pp.69–80.

Louw, E., F. Bruinsma (2006), From mixed to multiple land use. Journal of Housing and the Built Environment 21, pp. 1–13.

Klijn, E., (1996), Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken. Delft: Eburon.

Klijn, E., G. R. Teisman, (1992), Beleidsnetwerken: analyse en management. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Koppenjan, J., E. Klijn, (2004), Managing uncertainties in networks. New York: Routledge.

Korthals Altes, W. K., M. Tambach (2008), Municipal strategies for introducing housing on industrial estates as part of compact-city policies in the Netherlands. Cities 4, pp. 218-229.

Ministerie van VROM, (2004), Nota Ruimte. Den Haag: Ministerie van VROM.

Ministerie van VROM, (2008), Structuurvisie Randstad 2040. Naar een duurzame en concurrerende Europese Topregio. Den Haag: Ministerie van VROM

Ministerie van VWS, (2004), Nota Mobiliteit. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Nozeman, E., J. Fokkema, (2008), Handboek projectontwikkeling. Voorburg: NEPROM.

Palmbout, (2009), Stedenbouwkundig ontwerp Parkstad / Afrikaanderwijk. Rotterdam: Palmbout Urban Landscapes BV.

Priemus, H., P. Nijkamp, F. Dieleman, (2000), Meervoudig ruimtegebruik. Stimulansen en belemmeringen. Delft: Delft University Press.

Roo, G., (1999), Planning per se, planning per saldo. Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Roo, G. de, D. Miller, (2000), Compact cities and sustainable urban development. A critical assessment of policies and plans from an international perspective. Aldershot: Ashgate.

Richardson, H. W., C.C. Bae, (2004), Urban sprawl in Western Europe and the United States. Aldershot: Ashgate.

Schon, D. A., M. Rein, (1994), Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies. New York: BasicBooks.

Segeren, A., (2007), De grondmarkt voor woningbouwlocaties: belangen en strategieën van grondeigenaren. Rotterdam: NAi Uitgevers.

Spaans, M., (2000), Realisatie van stedelijke revitaliseringsprojecten. Een internationale vergelijking. Delft: University Press.

Teisman, G., (2001), Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement: studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen. Delft: Eburon.

VROM Raad, (2009), Grond voor kwaliteit. Voorstellen voor verbetering van overheidsregie bij (binnen)stedelijke ontwikkeling. Den Haag: VROM Raad.

Wolting, B., (2006), PPS en gebiedsontwikkeling. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Bijlage 1. Overige resultaten

Overige resultaten casus Zijdebalen

Tabel 1.1: Beeld van verwevenheid met andere problemen, ontwikkelingen of netwerken					
Score naar mate van belang genoemde problemen					
Actor A gemeente	**Score**	**Actor B ontwikkelaar**	**Score**		**A-B**
Verweven met:		**Verweven met:**			
Planvorming Oudenoord 275, afstemming met omwonenden	3	In kleine mate met Oudenoord 275 toren door locatie	1		2
			Relatieve divergentie		33

Tabel 1.2: Actoren betrokken als realisatiemacht					
Score naar mate van belang / invloed op planvormingsproces					
Actor A gemeente	**Score**	**Actor B ontwikkelaar**	**Score**		**A-B**
Realisatiemacht		**Realisatiemacht**			
Madevin	6	Madevin (zonder madevin geen integrale ontwikkeling)	6		0
Gemeente	5	Gemeente (onmisbaar voor RO)	6		1
			Absolute divergentie		1
			Relatieve divergentie		8

Tabel 1.3: Actor met regievoerende rol in planvormingsproces					
Score naar houding (positief/negatief					
Actor A gemeente	**Score**	**Actor B ontwikkelaar**	**Score**		**A-B**
Regievoerende rol		**Regievoerende rol**			
Madevin	6	Madevin	6		0
			Absolute divergentie		0
			Relatieve divergentie		0

Tabel 1.4: Beeld van verwachte strategiewijzigingen centrale/overige actoren					
Score naar kans op wijziging in genoemde strategie					
Actor A gemeente	**Score**	**Actor B ontwikkelaar**	**Score**		**A-B**
Strategie huurders Mitros		**Strategie huurders Mitros**			
conflict	3	/	/		3
			Relatieve divergentie		50

Tabel 1.5: Vertrouwen in waarborgen eigen belangen bij andere actoren					
Score naar mate van vertrouwen					
Actor A gemeente	**Score**	**Actor B ontwikkelaar**	**Score**		**A-B**
Centrale actoren		**Centrale actoren**			
Ontwikkelaar	6	Gemeente	5		1
Overige actoren		**Overige actoren**			
Mitros (Wil grond verkopen, zit alleen met bewonersprobleem)	5	Mitros (Heeft toegezegd mee te werken aan plannen)	5		0
			Absolute divergentie		1
			Relatieve divergentie		8

Tabel 1.6: Vertrouwen in positief verloop planvormingsproces				
Score naar mate van vertrouwen				
	Actor A gemeente	**Actor B ontwikkelaar**		**A-B**
Score	4	6		2
			Relatieve divergentie	33

Overige resultaten casus Parkstad

Tabel 1.7: Toetreding actoren realisatie/hindermacht tot beleidsnetwerk in planvormingsproces

Score naar kans toetreding genoemde actor						Divergentie		
A Gemeente	**Score**	**B Ontwikkelaar**	**Score**	**C Corporatie**	**Score**	**A-B**	**A-C**	**B-C**
Realisatiemacht		**Realisatiemacht**		**Realisatiemacht**				
Stadsregio, ivm milieu	2	/	/		/	2	2	0
Hindermacht		**Hindermacht**		**Hindermacht**				
/	/	/	/	/	/			
					Absolute divergentie	2	2	0
					Relatieve divergentie	33	33	0

Tabel 1.8: Beeld van belang andere actoren bij vooruitgang planvormingsproces

Score naar belang andere actoren bij proces						Divergentie		
A gemeente	**Score**	**B ontwikkelaar**	**Score**	**C corporatie**	**Score**	**A-B**	**A-C**	**B-C**
Centrale actoren		**Centrale actoren**		**Centrale actoren**				
		gemeente	6	**gemeente**	4			2
ontwikkelaar	6			**ontwikkelaar**	5		1	
corporatie	6	**corporatie**	6			0		
Overige actoren		**Overige actoren**		**Overige actoren**				
Deelgemeente	6	**Deelgemeente**	4	**Deelgemeente**	4	2	2	0
Bewoners	3	**Bewoners**	3	**Bewoners**	4	0	1	1
					Absolute divergentie	2	4	3
					Relatieve divergentie	8	17	13

Tabel 1.9: Goede intenties andere actoren, waarborg eigen belangen en doelen

						Divergentie		
A gemeente	**Score**	**B ontwikkelaar**	**Score**	**C corporatie**	**Score**	**A-B**	**A-C**	**B-C**
Centrale actoren		**Centrale actoren**		**Centrale actoren**				
		Gemeente	5	**Gemeente**	5			0
Ontwikkelaar	5			**Ontwikkelaar**	5		0	
Corporatie	5	**Corporatie**	6			1		
Overige actoren		**Overige actoren**		**Overige actoren**				
Deelgemeente	5	**Deelgemeente**	3	**Deelgemeente**	4	2	1	1
Bewoners	/	**Bewoners**	/	**Bewoners**	/			
					Absolute divergentie	3	1	1
					Relatieve divergentie	17	6	6

Tabel 1.10: Vertrouwen in positief verloop planvormingsproces

Score naar mate van vertrouwen				Divergentie		
	A Gemeente	**B Ontwikkelaar**	**C Corporatie**	**A-B**	**A-C**	**B-C**
Score	4	6	5	2	1	1
			Relatieve divergentie	33	17	17

Bijlage 2. Referentiekaders centrale actoren

Tabel 2.1: kenmerken centrale actoren en referentiekader casus Zijdebalen		
	Gemeente Utrecht	**Ontwikkelaar Madevin**
Algemene doelen	In relatie met Zijdebalen: -oplossing vinden voor woningtekort en scheefwonen - Hoogwaardige invulling gebied	- Winstgevende projecten - nadruk op hoogwaardige kwaliteit projecten (originaliteit, innovatieve oplossingen)
Belangen	- Afstemming sectorale belangen (RO, sociaaleconomisch, huisvesting, milieu) - Financieel gezond - maatschappelijk belang: duurzaamheid (mindere mate)	- Economische belangen - Imago bij andere partijen: Madevin is een betrouwbare partner bij herontwikkeling - duurzaamheid steeds belangrijker vanuit maatschappij
Inzet middelen	- Formele ruimtelijke plannen (beleid en vaststelling) - grond en kapitaal (mindere mate) - organisatievermogen - sociaaleconomische monitor wijken - klankbordgroepen voor afstemming maatschappelijke partijen	- grond - financieel vermogen - organisatievermogen - kennis (specifiek herontwikkeling)
Rol en positie	Vorig college: regierol, huidig college: richting faciliterend grondbeleid	- Leidende rol, Madevin draagt ook de (financiële) risico's bij ontwikkeling
Referentiekader	politiek-bestuurlijk referentiekader, nadruk op faciliteren ontwikkelingen	economisch referentiekader, nadruk op samenwerking bij herontwikkeling

Tabel 2.2: Achtergrond centrale actoren en referentiekader casus Parkstad			
	Gemeente Rotterdam	**Ontwikkelaar Proper Stok**	**Corporatie Estrade / Vestia**
Algemene doelen	- R.O. beleid uitvoeren: - Aantrekkelijk woongebied maken van Zuid, ontstaan van beter imago. - Woningen bouwen ter vergroting van aantal hoogopgeleiden	- Winstgevende projecten - bedrijfscontinuïteit lange termijn - kennisopbouw herontwikkeling	- huisvesting sociaal / economisch minder krachtige inwoners - Ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed, zoals scholen.
Belangen	- Economisch: onderscheidend vermogen ten overstaan van andere steden, daarmee proberen mensen te trekken - financieel gezond (in relatie tot grondbedrijf) - politiek belang bij herontwikkeling: imago bij bewoners Rotterdam	- Imago bij andere partijen binnen beleidsomgeving is belangrijk - Goede naam bij Vestia behouden, Proper Stok is huisontwikkelaar Vestia.	- Maatschappelijk belang: uitvoeren missie - Duurzaamheid - Financiële belangen (rendabiliteit projecten) - Imago bij publiek
Inzet middelen	- Formele bevoegdheden - organisatievermogen (vanzelfsprekend) -grond en kapitaal (in steeds mindere mate)	- Geen grondposities in projecten - Kennis herontwikkeling en koopmarkt - Belangrijkste middel is organisatievermogen: samenwerking met andere partijen bij binnenstedelijke ontwikkeling.	- grond, kapitaal en organisatievermogen - Kennis wijken en bewoners op sociaal en economisch gebied: input voor plannen
Rol en positie	- Verschuiving van actief grondbeleid, zoals aanvankelijk bij Parkstad, naar faciliterend grondbeleid: geen middelen meer voor grootschalige grondaankopen bij huidige binnenstedelijke projecten.	- Leidende rol bij herontwikkeling - Ziet zichzelf als 'smeermiddel' tussen andere partijen. Wil functioneren als schakel en bindende factor tussen gemeente en corporatie. De planvorming met Vestia/Estrade wordt gezien als voorbeeldproject.	- Rol is afhankelijk van bezit in plangebied: indien mogelijk regierol bij herontwikkeling - Neemt leidende rol over van gemeente bij projecten gericht op sociaaleconomische verbetering -Dubbelrol vergeleken met gemeente en ontwikkelaar, nadruk op maatschappelijke betrokkenheid én projectontwikkeling
Referentie kader	politiek-bestuurlijk referentiekader	economisch referentiekader, nadruk op organiserend en bindend vermogen bij herontwikkeling	maatschappelijk-economisch referentiekader

Bijlage 3. Vragenlijst gecombineerd met invulformulier

- **Uitleg doel interview en scriptie:** Beeld van organisatie over verloop binnenstedelijke planvorming nodig, wordt verkregen dmv interview sleutelfiguur.

- **Uitleg tijdsduur interview:** 1:30 uur. Eerst formulier invullen, daarna adhv resterende tijd belangrijke vragen+antwoorden verdiepen.

- Uitleg interviewopzet: vragenlijst gecombineerd met invulformulier, waarin de antwoorden systematisch ingevuld worden. De respondent krijgt een hulpdocument waarin voor bepaalde vragen voorbeelden of toelichting staat.

Deel 1. Achtergrond organisatie

Algemene achtergrond organisatie, niet specifiek gericht op de casus.

1 Kunt u aangeven wat de algemene doelen zijn van uw organisatie?
- En doelen in project

2 Belangen: Kunt u aangeven welke economische, maatschappelijke en politieke belangen er voor uw organisatie spelen bij locatieontwikkeling algemeen?
- Bijv: imago bij publiek, eigen financiële situatie, duurzaamheid

3 Welke middelen of instrumenten zet uw organisatie in voor bereiken het bereiken van de genoemde doelen?
- Vanzelfsprekend: grond, kapitaal, organisatievermogen, opvallende?

4 Welke positie of rol neemt uw organisatie over het algemeen in bij locatieontwikkelingsprocessen?
- Bijv: Leidende rol, faciliterend, passief, initiatiefnemend, opportunistisch

5 Hoe ziet de respondent de eigen organisatie in vergelijking met de andere partijen betrokken in locatieontwikkelingsprocessen?
-Hier gaat het bijv. om de verschillen in doelen, belangen, positie en mogelijkheden.

Deel 2. Beschrijving percepties centrale actoren

2.1 Probleemdefinitie

De vertraging, stagnatie in het project is veroorzaakt door een inhoudelijk probleem. Bijvoorbeeld gerelateerd aan eigendom, exploitatie of milieuregels.

1 Kunt u de kern van de probleemsituatie beschrijven?

2 Welke verschillende oorzaken en aspecten van de probleemsituatie in de planvorming kunt u beschrijven?
- welke oorzaak is het meest van invloed / belangrijkst?

Oorzaken	Mate van invloed

Schaal
1: Nauwelijks invloed
2: Weinig invloed
3: Matige invloed
4: Vrij veel invloed
5: Veel invloed
6: Zeer veel invloed

3 Met welke andere planvormings- of beleidvormingsprocessen was/is de planvorming verweven?
- mate van invloed

Problemen/processen	Mate van invloed

Schaal
1: Nauwelijks invloed
2: Weinig invloed
3: Matige invloed
4: Vrij veel invloed
5: Veel invloed
6: Zeer veel invloed

2.2 Oplossingsdefinitie

4 Welke mogelijke oplossingsrichtingen werden er tijdens de planvorming onderscheiden voor de oplossing van de probleemsituatie?
- In welke mate zag u de oplossingsrichting als haalbaar/wenselijk

Oplossingsrichting	Voordelig/ nadelig	Haalbaar

Schaal
1: Zeer nadelig 1: Nauwelijks haalbaar
2: Nadelig 2: Zeer lastig haalbaar
3: Vrij nadelig 3: Lastig haalbaar
4: Vrij voordelig 4: Matig haalbaar
5: Voordelig 5: Haalbaar
6: Zeer voordelig 6: Eenvoudig haalbaar

2.4 Externe ontwikkelingen mbt probleemsituatie

6 Kunt u aangeven welke externe ontwikkelingen in uw visie van invloed waren op de planvorming van het project?
- Politieke ontwikkelingen: overheidsbeleid, regelgeving, wettelijke normen.
- Economische ontwikkelingen: woningmarkt, kapitaalbeschikbaarheid.
- Maatschappelijke ontwikkelingen: publieke opinie (tov milieu etc)

	Externe ontwikkelingen	**Mate van belang**
Politieke		
Economische		
Maatschappelijke		

Schaal
1: Zeer weinig belang
2: Weinig belang
3: Vrij weinig belang
4: Vrij veel belang
5: Veel belang
6: Zeer veel belang

Percepties samenwerkingsproces

2.5 Samenstelling actoren

- De hier genoemde partijen komen steeds terug in onderstaande vragen! Hierbij moet voor de respondent duidelijk zijn wie ik tot de centrale actoren reken en dat de rest onder overige actoren valt.

7 Welke partijen droegen bij aan de realisatie van het planvormingsproces?
- In hoeverre ziet u de invloed van deze partijen als belangrijk voor het planvormingsproces?

Actor realisatiemacht	**Mate van belang**

Schaal
1: Zeer weinig belang
2: Weinig belang
3: Vrij weinig belang
4: Vrij veel belang
5: Veel belang
6: Zeer veel belang

8 Welke betrokken partijen vormden hindermacht of waren in staat hindermacht te organiseren in het planvormingsproces?
- In hoeverre ziet u de invloed van deze partijen als belangrijk voor het planvormingsproces?

Overige betrokken actoren	**Mate van belang**

Schaal
1: Zeer weinig belang
2: Weinig belang
3: Vrij weinig belang
4: Vrij veel belang
5: Veel belang
6: Zeer veel belang

9 Was er een partij betrokken in het planvormingsproces die bewust een leidende rol aannam of gedurende het proces de regie naar zich toetrok?
- Beschouwt u dit als negatief of positief voor de voortgang van de planvorming?

Regievoerende rol	Positief of negatief

Schaal
1: Zeer negatief
2: Negatief
3: Matig negatief
4: Matig positief
5: Positief
6: Zeer positief

10 Waren er partijen die uiteindelijk niet actief betrokken zijn geweest in het planvormingsproces, maar waarvan u verwachtte dat zij wel hadden kunnen toetreden tot het planvormingsproces?
- bijvoorbeeld door belangen of bezit van benodigde middelen
- Hoe groot acht u de kans dat de genoemde partijen toetreden?

	Toetredende actor	Kans op toetreding
Hindermacht		
Realisatiemacht		

Schaal
1: Zeer lage kans
2: Lage kans
3: Matig lage kans
4: Matig hoge kans
5: Hoge kans
6: Zeer hoge kans

2.6 Afhankelijkheden

11 Welke partijen in het planvormingsproces waren cruciaal en welke waren vervangbaar voor het behalen van uw doelen in dat proces?

	actor	
Cruciaal		
Vervangbaar		

12 Welke middelen en instrumenten bezitten de andere centrale partijen, die in uw visie van invloed waren op het verloop van het planvormingsproces?
- Welke mate van belang kent u toe aan de genoemde middelen?

Centrale actoren	Middel/instrument	Belang
Overige actoren		

Schaal
1: Zeer weinig belang
2: Weinig belang
3: Vrij weinig belang
4: Vrij veel belang
5: Veel belang
6: Zeer veel belang

2.7 Strategieën en doelen betrokken actoren

13 Kunt u aangeven welke van de genoemde strategieën de centrale en overige partijen hanteerden tijdens de planvorming?
- Maximaal twee strategieën per partij

Strategie	Uitleg
Samenwerkingsstrategie	Gericht op samenwerking, afstemming en onderhandeling
Go alone strategie	Zoveel mogelijk eigen doelen proberen halen, weinig samenwerken
Conflictstrategie	Doelen halen door conflict: dreigen met claims, juridische procedures
Ontwijkstrategie	Weinig interactie, afwachtende houding, geen standpunt innemen
Free rider strategie	Opportunistische instelling, weinig inzet, kansen afwachten
Faciliterende strategie	Proberen proces tussen partijen vorm te geven

Centrale actoren	Strategie
Overige actoren	

14 Verwachtte u op enig moment in de planvorming dat de keuze voor een bepaalde strategie door de betrokken partijen in het verdere verloop van het planvormingsproces zou wijzigen?
- Hoe groot acht u de kans dat de partijen overgaan op een van de genoemde strategieën?

Centrale actoren	Gewijzigde strategie
Overige actoren	

Kans
1: Zeer lage kans
2: Laag
3: Matig lage kans
4: Matig hoge kans
5: Hoog
6: Zeer hoge kans

16 Kunt u aangeven wat uw beeld was van het belang dat de andere betrokken partijen toekenden aan vooruitgang in planvormingsproces?
- Het gaat hier om de vraag in hoeverre de andere partijen de realisatie / hinderen van het project belangrijk vonden.

Centrale actoren	Actor	Belang vooruitgang
Overige actoren		

Schaal
1: Zeer weinig
2: Weinig
3: Vrij weinig
4: Vrij veel
5: Veel
6: Zeer veel

2.8 Vertrouwen in intenties actoren en procesverloop

17 Hoe groot achtte u de kans op opportunistisch gedrag van de andere betrokken partijen op enig moment in het planvormingsproces?
- Opportunistisch: kansen benutten, evt samenwerking beschadigen

Centrale actoren	Actor	Kans
Overige actoren		

Schaal
1: Zeer lage kans
2: Laag
3: Matig lage kans
4: Matig hoge kans
5: Hoog
6: Zeer hoge kans

18 Kunt u aangeven in hoeverre u overtuigd was van de goede intenties van de andere partijen in het samenwerkingsproces?
- Goede intenties: voortgang van planvormingsproces om uiteindelijk tot realisatie plan/project te komen. Eigen doelen en belangen in acht nemen

Centrale actoren	Actor	Zekerheid
Overige actoren		

Schaal
1: Zeer onzeker
2: Onzeker
3: Matig onzeker
4: Matig zeker
5: Zeker
6: Zeer zeker

19 Hoe groot schatte u tijdens de planvorming de kans in dat het (volledig) locatieontwikkelingsproces positief zal verlopen, dus dat uw nagestreefde doelen behaald zullen worden?

Kans op een schaal van 1 – 6. 1 zeer weinig kans, 6 zeer grote kans

Deel 3: Beelden van verloop planvormingsproces

1 Kunt u aangeven in welke mate er conflict of onenigheid was tussen de centrale actoren onderling tijdens de planvorming (duidelijk of sluimerend)?
- Conflicten over inhoud (probleem/oplossing)
- Conflicten over samenwerkingsproces (omgang overige actoren)

Inhoud	Proces

2 Wat is uw beeld van de interacties tussen de betrokken partijen onderling in het planvormingsproces? Was daar na verloop van tijd afname te herkennen? Of is was er vanaf het initiatief weinig interactie of contact?

3 Kunt u aangeven hoe de gezamenlijke besluitvorming tussen de betrokken partijen verliep? - Herhaaldelijk uitstellen van besluiten, of afwezigheid van besluiten?

4 Doorlooptijd van de planvorming steeds langer? Vertraging!

5 Polarisatie tussen uiteenlopende standpunten over bijv. oplossingen of omgang met andere partijen? Herhalen eigen standpunten?

6 Zijn er tijdens het planvormingsproces veel nieuwe inzichten naar voren gekomen, over bijv. het probleem of de samenwerking, die door alle partijen gedeeld werden?

7 Werd er tussen de betrokken partijen onderling gediscussieerd over inhoudelijke definities en beelden van problemen en oplossingen?
- Heeft men weet van verschillen hierin?

Bijlage 4. Analyseschema interviewresultaten

1. Referentiekaders centrale actoren

1. Achtergrond centrale actoren en referentiekader			
	Centrale actor A	**Centrale actor B**	**Centrale actor C**
Algemene doelen			
Belangen			
Inzet middelen			
Rol en positie			
Referentie-kader			

2. Percepties inhoudelijke planvorming en samenwerkingsproces

2.1 probleemdefinitie

2.1.1 Beeld van de verschillende inhoudelijke aspecten van het probleem

Score naar mate van belang per genoemde oorzaak							**Divergentie**		
Actor A		**Actor B**		**Actor C**			**A-B**	**A-C**	**B-C**
Oorzaak	**Score**	**Oorzaak**	**Score**	**Oorzaak**	**Score**				

2.1.2 Beeld van verwevenheid met andere problemen, ontwikkelingen of netwerken

Score naar mate van belang genoemde problemen							**Divergentie**		
Actor A		**Actor B**		**Actor C**			**A-B**	**A-C**	**B-C**
Verweven met:	**Score**	**Verweven met:**	**Score**	**Verweven met:**	**Score**				

2.1 probleemdefinitie	**Divergentie totaal**		
	A-B	**A-C**	**B-C**

2.2 oplossingsdefinitie

2.2 Beeld van andere mogelijke oplossingsrichtingen

Score naar beeld van realisme oplossingsrichting							Divergentie		
Actor A	**Score**	**Actor B**	**Score**	**Actor C**	**Score**		**A-B**	**A-C**	**B-C**
Oplossing		**Oplossing**		**Oplossing**					

Score naar beeld van wenselijkheid (voordelig/nadelig eigen positie)							Divergentie		
Actor A	**Score**	**Actor B**	**Score**	**Actor C**	**Score**		**A-B**	**A-C**	**B-C**
Oplossing		**Oplossing**		**Oplossing**					

2.2 oplossingsdefinitie	**Divergentie totaal**		
	A-B	**A-C**	**B-C**

2.4 Externe ontwikkelingen planvormingsproces

2.4.1 Politieke ontwikkelingen
2.4.2 Economische ontwikkelingen
2.4.3 Maatschappelijke ontwikkelingen

Score naar mate van belang							Divergentie		
Actor A	**Score**	**Actor B**	**Score**	**Actor C**	**Score**		**A-B**	**A-C**	**B-C**
Politiek		**Politiek**		**Politiek**					
Economisch		**Economisch**		**Economisch**					
Maatschappelijk		**Maatschappelijk**		**Maatschappelijk**					

2.4 Externe ontwikkelingen planvormingsproces	**Divergentie totaal**		
	A-B	**A-C**	**B-C**

2.5 Samenstelling actoren

2.5.1 Beeld van actoren betrokken als realisatiemacht

Score naar mate van belang / invloed op planvormingsproces						Divergentie		
Actor A	**Score**	**Actor B**	**Score**	**Actor C**	**Score**	**A-B**	**A-C**	**B-C**
Realisatiemacht		**Realisatiemacht**		**Realisatiemacht**				

2.5.2 Beeld van overige betrokken actoren

Score naar mate van belang / invloed op planvormingsproces						Divergentie		
Actor A	**Score**	**Actor B**	**Score**	**Actor C**	**Score**	**A-B**	**A-C**	**B-C**
Hindermacht		**Hindermacht**		**Hindermacht**				

2.5.3 Actor met regievoerende rol in planvormingsproces

Score naar houding (positief/negatief)						Divergentie		
Actor A	**Score**	**Actor B**	**Score**	**Actor C**	**Score**	**A-B**	**A-C**	**B-C**
Regievoerende rol		**Regievoerende rol**		**Regievoerende rol**				

2.5.4 Toetreding actoren realisatie/hindermacht tot beleidsnetwerk in planvormingsproces

Score naar kans toetreding genoemde actor						Divergentie		
Actor A	**Score**	**Actor B**	**Score**	**Actor C**	**Score**	**A-B**	**A-C**	**B-C**
Realisatiemacht		**Realisatiemacht**		**Realisatiemacht**				
Hindermacht		**Hindermacht**		**Hindermacht**				

2.5 Samenstelling actoren	**Divergentie totaal**		
	A-B	**A-C**	**B-C**

2.6 Afhankelijkheden

2.6.1 Beeld van middelen / hulpbronnen andere centrale actoren

Score naar mate van belang						Divergentie		
Actor A	**Score**	**Actor B**	**Score**	**Actor C**	**Score**	**A-B**	**A-C**	**B-C**
		Middelen actor A		**Middelen actor A**				
Middelen actor B				**Middelen actor B**				
Middelen actor C		**Middelen actor C**						

2.6.2 Beeld van middelen / hulpbronnen betrokken overige actoren (A, B, C)

Score naar mate van belang						Divergentie		
Actor A	**Score**	**Actor B**	**Score**	**Actor C**	**Score**	**A-B**	**A-C**	**B-C**
Middelen overig A		**Middelen overig A**		**Middelen overig A**				
Middelen overig B		**Middelen overig B**		**Middelen overig B**				
Middelen overig C		**Middelen overig C**		**Middelen overig C**				

2.6 Afhankelijkheden	**Divergentie totaal**		
	A-B	**A-C**	**B-C**

2.7 Strategieën betrokken actoren

2.7.1 Beeld van huidige strategieën centrale en overige actoren

Score van 3 wanneer strategieën verschillen			Divergentie		
Actor A	**Actor B**	**Actor C**	**A-B**	**A-C**	**B-C**
	Strategie actor A	**Strategie actor A**			
Strategie actor B		**Strategie actor B**			
Strategie actor C	**Strategie actor C**				

2.7.2 Beeld van huidige strategieën centrale en overige actoren

Score van 3 wanneer strategieën verschillen			Divergentie		
Actor A	**Actor B**	**Actor C**	**A-B**	**A-C**	**B-C**
Strategie overig A	**Strategie overig A**	**Strategie overig A**			
Strategie overig B	**Strategie overig B**	**Strategie overig B**			
Strategie overig C	**Strategie overig C**	**Strategie overig C**			

2.7.3 Beeld van verwachte strategiewijzigingen centrale/overige actoren in verloop planvormingsproces

Score naar kans op wijziging in genoemde strategie						Divergentie		
Actor A	**Score**	**Actor B**	**Score**	**Actor C**	**Score**	**A-B**	**A-C**	**B-C**
		Strategie actor A		**Strategie actor A**				
Strategie actor B				**Strategie actor B**				
Strategie actor C		**Strategie actor C**						
Actor A	**Score**	**Actor B**	**Score**	**Actor C**	**Score**	**A-B**	**A-C**	**B-C**
Strategie overig A		**Strategie overig A**		**Strategie overig A**				
Strategie overig B		**Strategie overig B**		**Strategie overig B**				

2.7.4 Beeld van belang andere actoren bij vooruitgang planvormingsproces

Score naar belang andere actoren bij proces						Divergentie		
Actor A		**Actor B**		**Actor C**		**A-B**	**A-C**	**B-C**
Centrale actor	**Score**	**Centrale actor**	**Score**	**Centrale actor**	**Score**	**score**	**score**	**score**
		Actor A		**Actor A**				
Actor B				**Actor B**				
Actor C		**Actor C**						
Overige actoren		**Overige actoren**		**Overige actoren**				
Overig A		**Overig A**		**Overig A**				
Overig B		**Overig B**		**Overig B**				
Overig C		**Overig C**		**Overig C**				

2.7 Strategieën betrokken actoren	**Divergentie totaal**		
	A-B	**A-C**	**B-C**

2.8 Vertrouwen in intenties actoren en procesverloop

2.8.1 Beeld van kans op opportunistische strategieën actoren in planvormingsproces

Score naar verwachte kans op opportunistisch gedrag						Divergentie		
Actor A		**Actor B**		**Actor C**		**A-B**	**A-C**	**B-C**
Centrale actor	**Score**	**Centrale actor**	**Score**	**Centrale actor**	**Score**	**score**	**score**	**score**
		Actor A		**Actor A**				
Actor B				**Actor B**				
Actor C		**Actor C**						
Overige actoren		**Overige actoren**		**Overige actoren**				
Overig A		**Overig A**		**Overig A**				
Overig B		**Overig B**		**Overig B**				
Overig C		**Overig C**		**Overig C**				

2.8.2 Vertrouwen in waarborgen eigen belangen bij andere actoren

Score naar mate van vertrouwen						Divergentie		
Actor A		**Actor B**		**Actor C**		**A-B**	**A-C**	**B-C**
Centrale actor	**Score**	**Centrale actor**	**Score**	**Centrale actor**	**Score**	**score**	**score**	**score**
		Actor A		**Actor A**				
Actor B				**Actor B**				
Actor C		**Actor C**						
Overige actoren		**Overige actoren**		**Overige actoren**				
Overig A		**Overig A**		**Overig A**				
Overig B		**Overig B**		**Overig B**				
Overig C		**Overig C**		**Overig C**				

2.8.3 Vertrouwen in positief verloop planvormingsproces

Score naar mate van vertrouwen				Divergentie		
Vertrouwen in proces	**Actor A**	**Actor B**	**Actor C**	**A-B**	**A-C**	**B-C**
Score						

2.7 Vertrouwen	Divergentie totaal		
	A-B	**A-C**	**B-C**

3. Invloed divergerende percepties op planvormingsproces

3 Stagnatie beleidsproces

	Actor A	Actor B	Actor C	Oordeel
3.1 Mate van conflict / consensus (inhoud / samenwerkingsproces)				
3.2 Hoeveelheid interacties				
3.3 Nieuwe inzichten inhoud				
3.4 Uitstel besluiten en langere doorlooptijd				
3.5 Mate van polarisatie				
3.6 Mate van reflectie Eigen percepties				

Oordeel stagnatie beleidsproces