

A long, modern brick building with a covered walkway, situated next to a canal and a grassy area. The building has multiple stories with numerous windows. The ground in front is green grass, and a canal runs alongside it. The sky is clear and blue.

Sociale Veiligheid in de Vijfhoek

Marieke Hottenhuis – Masterthesis Planologie

Sociale veiligheid in de Vijfhoek

*Een onderzoek naar de rol van sociale veiligheid
in het planproces van de Vijfhoek*

Marieke Hottenhuis
Masterthesis Planologie
3017443



Universiteit Utrecht

Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Master Planologie

Deventer, april 2011

Begeleider: Dr. F. Filius

DE VIJFSPRONG

INSPIRATIEBRON NAAMGEVING DE VIJFHOEK



Voorwoord

Met deze masterthesis is een eind gekomen aan mijn studieperiode. Tweeënhalf jaar geleden ben ik direct na het behalen van mijn bachelor begonnen aan de master planologie. Achteraf een hele kluit gebleken in combinatie met mijn parttimebaan bij de gemeente Deventer als onderzoeker. Hoewel voortvarend van start gegaan met de master, is vooral de thesis een struikelblok gebleken. Eerst inhoudelijk, omdat ik te voortvarend van start ging. Uiteindelijk planmatig. Maar één ding stond voor mij vast: de master zou worden afgerond. En nu is het dan toch zover: mijn master is afgerond.

Op deze plek wil ik graag een aantal mensen bedanken die mij hebben geholpen bij de totstandkoming van deze thesis. Allereerst wil ik dr. Filius bedanken voor haar begeleiding vanuit de universiteit. Haar kritische blik en continue positieve motivatie zijn erg belangrijk voor mij geweest. Daarnaast wil ik dhr. Winkel en mevr. Rouwette bedanken voor hun begeleiding bij Witteveen en Bos. Bij Witteveen en Bos ben ik begonnen met mijn thesis. Mede vanwege het onderzoeksonderwerp heb ik uiteindelijk mijn thesis zelfstandig voortgezet. Ook wil ik graag de respondenten bedanken. Zonder hun inhoudelijke bijdrage had ik dit onderzoek niet kunnen uitvoeren. Mijn dank gaat ook uit naar mijn collega's en teammanager van het team Kennis en Verkenning bij de gemeente Deventer. Zij hebben het mogelijk gemaakt dat ik, ondanks de drukke planning, zes weken verlof kon opnemen om mijn thesis af te ronden.

Tot slot wil ik mijn vriend bedanken. Serieus verliefd worden vlak voordat je aan een periode begint waarin alles, maar dan ook alles, in het teken staat van je studie is niet de meest ideale situatie. Koken, afwassen, boodschappen doen en mij de ruimte geven wanneer dat nodig was, heeft ertoe bijgedragen dat ik mij volledig op mijn studie kon richten. Lief, dank je wel!

Marieke Hottenhuis

OP DEN HAAR

GEMEENSCHAPPELIJKE BUITENRUIMTE



SAMENVATTING

Inleiding

Ongeacht wie je bent, waar je woont, wat je doet of waar je je bevindt, iedereen wil zich graag overal en altijd veilig voelen. Veiligheid is dan ook iets dat sinds jaar en dag nagestreefd wordt door de mens. En hoewel volledige veiligheid een utopie is, wil dat niet zeggen dat we geen poging kunnen wagen om onveiligheid zoveel mogelijk te verkleinen. Al enkele decennia is er wetenschappelijke en politieke interesse in de relatie tussen de gebouwde omgeving en sociale veiligheid. Naast handleidingen over hoe rekening te houden met sociale veiligheid in ruimtelijke plannen, zijn er ook instrumenten ontwikkeld om sociale veiligheid mee te nemen in deze plannen. Vraag is alleen in hoeverre in de praktijk ook daadwerkelijk rekening wordt gehouden met sociale veiligheid in het planproces. En welke factoren zijn van invloed op de rol van sociale veiligheid in het planproces? Middels een casestudy geeft dit onderzoek antwoord op bovenstaande vragen. De case in dit onderzoek is het planproces van de Vijfhoek. Een grootschalige nieuwbouwwijk te Deventer.

Sociale veiligheid

Sociale veiligheid is een diffuus begrip. Het kent zowel een objectieve, als een subjectieve component. In dit onderzoek staat subjectieve sociale veiligheid centraal, voor dit onderzoek gedefinieerd als *“het ontbreken van een beleving van onveiligheid en overlast als gevolg van menselijk handelen in de (semi)publieke ruimte.”* Er zijn verschillende factoren aan te wijzen waardoor iemand zich onveilig voelt en de mate waarin deze onveiligheidsgevoelens aanwezig zijn. Als het gaat om verklaringen in relatie tot de inrichting van de fysieke ruimte, dan gaat het vooral om zien en gezien worden. De mede door het Rijk ontwikkelde instrumenten om ruimtelijke plannen te toetsen op sociale veiligheid zijn volontaire evaluatie instrumenten. Het is aan de betrokken actoren om ze al dan niet in te zetten.

Een nieuwe wijk: van idee tot uitvoering

Een planproces bestaat uit verschillende fases waarin bepaalde activiteiten worden uitgevoerd. In de praktijk is het verloop van deze fases niet volgtijdelijk, maar cyclisch-iteratief. Dit maakt het lastig te onderscheiden wanneer een item is ingebracht of ter sprake is gekomen. Daarbij geldt dat elk planproces uniek is. Deze uniciteit is gelegen in de aanleiding tot het plan, het karakter van het plangebied, vigerend beleid en de betrokken actoren. Omdat de casus een nieuwbouwwijk betreft, zal de doelstellingenfase het eerste moment in het planproces zijn waarin sociale veiligheid ter sprake zal komen. Vraag is vervolgens waarom het wordt opgenomen in het planproces. Wordt dit voorgeschreven vanuit vigerend beleid, staat het hoog op de politieke of maatschappelijke agenda of wordt het meegenomen omdat het de kwaliteit van het plan vergroot? Hoe dan ook, ruimtelijke planning is een keuzeprocess. Een keuze die gemaakt wordt door betrokken actoren met hun eigen doelstellingen en hun eigen middelen om deze doelstellingen te realiseren.

Netwerken

In de huidige samenleving worden samenwerkingsverbanden gekenmerkt door wederzijdse afhankelijkheden. Het is niet meer vanzelfsprekend dat er één sturende actor is die de andere actoren stuurt. Een samenwerkingsverband waarin dit wordt onderkend wordt een netwerk genoemd. In een netwerk wordt rekening gehouden met de diverse achtergronden, doelstellingen en beschikbare middelen van de betrokken actoren. Besluitvormingsprocessen verlopen grilliger in een netwerk en actoren zullen niet altijd even betrokken zijn. De speciale rol die de overheid altijd gehad heeft is niet verdwenen. Hierdoor zal er toch enige vorm van verticale sturing plaatsvinden als de overheid onderdeel uitmaakt van het netwerk. Maar door de kenmerken van het netwerk (pluriformiteit, interdependentie, geslotenheid en dynamiek) en het verloop van de besluitvormingsprocessen zijn de traditionele sturingsinstrumenten minder effectief in het doelbereik. Zogenaamde tweede generatie instrumenten kunnen de tekortkomingen van de

traditionele instrumenten aanvullen. Tweede generatie instrumenten zijn vooral volontaire instrumenten. Ze zijn gericht op het creëren van consensus over doelstellingen, de in te zetten middelen en de mogelijke oplossingen. Een tweede generatie instrument bij uitstek is communicatie. Naast sturing middels de tweede generatie instrumenten is ook draagvlak van belang. Zonder draagvlak zal weerstand ervaren worden gedurende het hele proces, wat ten koste gaat van de efficiëntie van het proces en de kwaliteit van het eindresultaat. Vertrouwen, ten slotte, draagt eveneens bij aan het efficiënte verloop van een proces. Onzekerheden worden weggenomen en het creatieve proces wordt gestimuleerd door informatie-uitwisseling.

Casebeschrijving: De Vijfhoek

De casus in dit onderzoek is de Vijfhoek, een grootschalige nieuwbouwwijk in de stad Deventer. In de gemeente Deventer wonen bijna honderdduizend inwoners, verspreid over de stad Deventer, de dorpen Diepenveen, Schalkhaar en Bathmen en enkele gehuchten. De gemeentelijke organisatie was een zogenaamde dienstenorganisatie. Voor de ontwikkeling van de Vijfhoek is een separaat projectbureau opgericht, die niet was ondergebracht bij één van de diensten. De projectmanager moest directe verantwoording afleggen aan de projectwethouder. Op deze wijze waren de lijnen kort en werd efficiëntie nagestreefd. Bij de ontwikkeling van de Vijfhoek diende rekening gehouden te worden met landelijk, regionaal en lokaal vigerend beleid, zoals de VINO, Streekplan West-Overijssel en de Deventer Visie maar ook het Deventer veiligheidsbeleid. In zowel het landelijke als het lokale beleid is sociale veiligheid een issue. Zo is in het veiligheidsbeleid van Deventer opgenomen dat alle ruimtelijke plannen getoetst moeten worden op sociale veiligheid. In de Deventer Visie is sociale veiligheid één van de thematische projecten in het structuurplan en wordt het tevens gezien als onderdeel van de ruimtelijke kwaliteit.

Methode van onderzoek

Aan de hand van een casestudy, waarin gebruik wordt gemaakt van een mengvorm van semi- en ongestructureerde interviews en een documentanalyse, wordt de onderzoeksvraag beantwoord. Op basis van het theoretisch kader wordt verondersteld dat vigerend beleid en de betrokken actoren bepalende factoren zijn betreffende de rol van sociale veiligheid in het planproces van de Vijfhoek. Interviews met dertien toentertijd betrokken actoren staven of deze veronderstelling juist is of dat er (ook) andere factoren van invloed zijn op de rol van sociale veiligheid in het planproces.

Verloop van het planproces de Vijfhoek

Op basis van het onderzoek kan geconcludeerd worden dat sociale veiligheid vrij vroeg in het planproces van de Vijfhoek is opgenomen, maar relatief laat in het planproces van de structuurschets dat aan de basis heeft gestaan van alle andere deelplanprocessen. Door de opname van sociale veiligheid als plandoel in de structuurschets is het onderwerp geborgd in het planproces. Maar zodra sociale veiligheid een prominente plek heeft gekregen in de structuurschets komt het onderwerp in alle bovenliggende plannen voor. Echter, er is niet expliciet gespecificeerd of en waarop toetsing plaats zal vinden. Het is uiteindelijk aan de beslisser in hoeverre sociale veiligheid wordt meegenomen in de uitwerking van de plannen.

Verklaringen voor sociale veiligheid in het planproces

Vigerend beleid heeft in dit planproces een belangrijke rol gespeeld ten aanzien van sociale veiligheid. Doordat in het veiligheidsbeleid van de gemeente Deventer is opgenomen dat alle ruimtelijke plannen op sociale veiligheid getoetst moeten worden is er sprake van een zekere mate van borging van dit aspect in het proces. Echter, door de beperkte borging was het uiteindelijk aan de betrokkenen in hoeverre sociale veiligheid werd meegenomen in het planproces. De betrokkenen hadden een positieve houding ten aanzien van sociale veiligheid, maar het werd wel als één van

de vele aspecten in het proces gezien. De werkgroep stond hier anders in: zij waren van mening dat hier nooit meer dan genoeg rekening mee gehouden kon worden. Hun grote mate van gedrevenheid riep echter weerstand op bij de ontwerpers en beslissers, waardoor zij en indirect het aspect sociale veiligheid draagvlak verloor. Dit houdt niet in dat sociale veiligheid niet werd meegenomen in het planproces. Omdat sociale veiligheid een plandoel was en marktpartijen verantwoordelijk waren voor de ontwikkeling en uitvoering van de deelgebieden, is het in alle documenten aan de voorkant opgenomen. Op deze wijze was het aspect geborgd in het proces. Door sociale veiligheid op te nemen als plandoel werd ook de in de schets genoemde doelstelling 'het creëren van een hoogwaardig woon- en leefmilieu in de Vijfhoek' steviger gewaarborgd.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat sociale veiligheid een meer dan bescheiden rol heeft gespeeld in het planproces van de Vijfhoek. Het is als plandoel opgenomen in de structuurschets voor de Vijfhoek en is sindsdien in alle bovenliggende plannen opgenomen als doelstelling. Voor de betrokkenen is het een belangrijk aspect voor een kwalitatief hoogwaardig leefmilieu, maar het staat zeker niet boven andere aspecten die gezamenlijk een kwalitatief hoogwaardig leefmilieu vormen. De prominente plek van sociale veiligheid in het planproces is hoofdzakelijk het gevolg van een combinatie van vigerend beleid, een nieuwe werkwijze voor de gemeente en 'het creëren van een hoogwaardig woon- en leefmilieu' als doelstelling voor de Vijfhoek'. Echter, door de beperkte borging van het aspect, onder meer door het subjectieve karakter van de toetsing en het gebrek aan sturingsmiddelen voor de werkgroep, was het voor de planners en beslissers mogelijk om maar in geringe mate het onderwerp op te nemen in de plannen. Daarnaast heeft de beperkte draagvlak voor de werkgroep Sociale Veiligheid er toe bijgedragen dat door de actoren bewust minder aandacht is besteed aan sociale veiligheid dan hoogstwaarschijnlijk anders het geval was geweest.



INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	I	3. Een nieuwe wijk: van idee tot uitvoering	19
1. Inleiding	1	§3.1 Ruimtelijke planningsprocessen	19
§1.1 Sociale veiligheid	1	§3.1 Planvormingsprocessen in de tijd	22
§1.2 Aanleiding tot het onderzoek	2	§3.1 Conclusie	24
§1.3 De onderzoeksvraag	3	4. Netwerken	27
§1.4 Afbakening	4	§4.1 De opkomst van een netwerksamenleving	27
§1.5 Wetenschappelijke relevantie	4	§4.1 De kenmerken van een netwerk	28
§1.6 Maatschappelijke relevantie	5	§4.1 Besluitvormingsprocessen in een netwerk	29
§1.7 Operationalisering en leeswijzer	5	§4.1 De rol van de overheid in netwerk	31
2. Sociale veiligheid	9	§4.1 Sturing in netwerken	31
§2.1 Sociale veiligheid: een definiëring	9	§4.1 Draagvlak in netwerken	34
§2.2 Factoren die van invloed zijn op sociale veiligheid	11	§4.1 Vertrouwen in netwerken	34
§2.3 Sociale veiligheid en de fysieke inrichting van de ruimte	13	§4.1 Conclusie	36
§2.4 Instrumenten	16	5. Casebeschrijving: de Vijfhoek	39
§2.5 Samenvatting	17	§5.1 Deventer: een ontwikkeling in de tijd	39
		§5.2 Deventer in cijfers	41
		§5.3 Deventer in bestuurlijke context	43
		§5.4 De Vijfhoek anno 2011	48

6. Methode van onderzoek	53
§6.1 Conceptueel model	53
§6.2 Onderzoeksstrategie	53
§6.3 Onderzoekstechnieken	55
§6.4 Case- en respondentenselectie	57
7. Verloop van het planproces de Vijfhoek	61
§7.1 Verloop van het planproces de Vijfhoek	61
§7.2 Conclusie	66
8. Verklaringen voor sociale veiligheid in het planproces	69
§8.1 Vigerend beleid	69
§8.2 Actoren	71
§8.3 Conclusie	82
9. Conclusie	85
Resumé	89
Literatuur	93
Bijlagen	97



SPIKVOORDE

DE JONGSTE BUURT VAN DE VIJFHOEK



1. Inleiding

In dit hoofdstuk vindt een eerste kennismaking plaats met het begrip sociale veiligheid. Kort wordt beschreven wat het begrip inhoudt en wat de relatie is met de fysieke openbare ruimte. Hierin komt ook naar voren dat er reeds veel bekend is over het onderwerp. Minder bekend is in hoeverre sociale veiligheid ook daadwerkelijk een rol speelt in het planproces en welke factoren hieraan ten grondslag liggen: de aanleiding tot dit onderzoek. Achtereenvolgens worden de onderzoeksvraag en de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek gepresenteerd. Deze inleiding wordt besloten met de operationalisatie voor dit onderzoek, gecombineerd met een leeswijzer.

1.1 Sociale veiligheid

Ongeacht wie je bent, waar je woont, wat je doet of waar je je bevindt, iedereen wil zich graag overal en altijd veilig voelen. Na onze lichamelijke behoeften zoals eten, drinken en onderdak, is veiligheid de eerstvolgende behoefte van de mens. Pas als onze lichamelijke en veiligheidsbehoeften voorzien zijn kunnen we ons verder ontwikkelen, aldus Maslow. Veiligheid is dan ook iets dat sinds jaar en dag nagestreefd wordt door de mens. En hoewel volledige veiligheid een utopie is, wil dat niet zeggen dat we geen poging kunnen wagen om onveiligheid zoveel mogelijk te verkleinen.

Veiligheid is echter een veelomvattend begrip. Verkeersveiligheid, externe veiligheid, brandveiligheid en sociale veiligheid zijn allen deelaspecten van veiligheid. Dit onderzoek is gericht op het aspect sociale veiligheid. Sociale veiligheid is een diffuus begrip waarbij de definiëring sterk afhankelijk is van de (wetenschappelijke) discipline van waaruit het benaderd wordt. Enkele definiëringen staan in onderstaand kader weergegeven. Vanuit welke discipline sociale veiligheid ook benaderd

wordt, het betreft altijd het gevolg van menselijk handelen en het speelt zich af in de (semi)publieke ruimte. In de criminologie bestaat sociale veiligheid alleen uit een objectieve component (daadwerkelijk slachtofferschap) en betreft het het ontbreken van persoonsgerelateerde criminaliteit. In andere wetenschappen wordt ook de subjectieve component (het ontbreken van zorgen over of angst voor slachtofferschap en overlast) ertoe gerekend (Bruinsma & Bernasco, 2004, pp.3).

“De mate waarin mensen vrij van dreiging van de gebouwde omgeving gebruik kunnen maken.”

(Programmabureau Veilig & Inicio, pp. 6, 2003)

“Een zo veilig mogelijk gebruik van de openbare ruimte zonder angst voor of aantasting van de persoonlijke integriteit.”

(Gemeente Leiden in Van der Voordt & van Wegen, pp. 21, 1991)

“De feitelijke, objectieve kans om slachtoffer te worden van een delict en de gepercipieerde kans om slachtoffer worden van een delict en de angstgevoelens die daardoor worden opgeroepen.”

(Van der Voordt & van Wegen, pp. 21, 1991)

Omdat sociale veiligheid zich altijd afspeelt in de openbare ruimte heeft het al geruime tijd de aandacht van geografen, planologen en stedenbouwkundigen. Grondleggers van onderzoek naar de relatie tussen sociale veiligheid en de gebouwde omgeving zijn Jane Jacobs, Oscar Newman en C. Ray Jeffery. Jane Jacobs richt zich in ‘The death and life of great American cities’ (1961) primair op het behoud van een vitaal stedelijk leven. De heersende planologische opvatting in die tijd zou het de bewoners onmogelijk maken een sociaal netwerk op te bouwen voor een

natuurlijke vorm van sociale controle. De nieuwe stedelijke vormen zouden volgens Jacobs het traditionele toezicht op crimineel gedrag en betekenisvol onderling contact in de buurt afbreken, waardoor criminaliteit wordt aangetrokken. Oscar Newman borduurt in 'Design guidelines for creating defensible space' (1976) voort op het werk van Jacobs en introduceert het *defensible space* concept. Dit concept gaat uit van de gebouwde omgeving die op een dergelijke wijze is ingericht dat de bewoners in staat worden gesteld om hun buurt in de gaten te houden en dat buitenstaanders zien dat de buurt door haar bewoners in de gaten wordt gehouden. Hierbij is het van belang dat de bewoners de omgeving als een deel van hun eigendom beschouwen en er zich verantwoordelijk voor voelen. Sociale en fysieke elementen dragen bij aan een succesvolle defensible space, aldus Newman. Gelijktijdig met het defensible space concept van Newman, ontwikkelde C. Ray Jeffery begin jaren zeventig CPTED. CPTED staat voor Crime Prevention Through Environmental Design en gaat uit van criminaliteit- en onveiligheidsbestrijding middels maatregelen in de externe fysieke omgeving en het mentale van een individu en de wisselwerking tussen deze twee aspecten (Robinson, 1996).

1.2 Aanleiding tot het onderzoek

Ook in Nederland is er aandacht voor sociale veiligheid en de gebouwde omgeving. Van der Voordt & Van Wegen geven in hun proefschrift 'sociale veiligheid en gebouwde omgeving' (1991) aan dat zij en hun collega's aan de Technische Universiteit Delft reeds sinds de jaren zeventig bezig zijn met de *"wisselwerking tussen mensen en hun gebouwde omgeving"* (pp. 19). De verschillende onderzoeken en bijdragen leiden in 1991 tot het bewuste proefschrift waarin alle resultaten van de afgelopen jaren in een breder theoretisch kader worden geplaatst. De interesse in de gebouwde omgeving en sociale veiligheid wordt gedeeld door de overheid. In 1983 is door de ministeries van Binnenlandse zaken en Justitie de Commissie

Kleine Criminaliteit¹ ingesteld. De opdracht van deze commissie was het schrijven van een advies over een betere aanpak van het voorkomen en bestrijden van kleine criminaliteit. En hoewel door de commissie zelf niet wordt gesproken over de term sociale veiligheid, gaat het advies wel over de verbetering van sociale veiligheid (Van der Voordt & van Wegen, 1990, pp.11). Om in de woorden van Van der Voordt & Van Wegen (1990, pp.11) te spreken: de term kleine criminaliteit is dadergericht, bij sociale veiligheid ligt het accent op het (potentiële) slachtoffer. Enkele jaren later heeft de Rijksplanologische Dienst een nota uitgegeven over criminaliteit, onveiligheidsgevoelens en openbare ruimte en vervolgens opdracht gegeven tot een onderzoek naar onveiligheidsbeleving en sociale en ruimtelijke maatregelen (Wuertz, 1988). Meer recent heeft het ministerie van VROM enkele jaren geleden onderzoekers van de Universiteit Leiden de opdracht gegeven een literatuuroverzicht samen te stellen over sociale veiligheid en gebouwde omgeving. Aanleiding hiervoor was *"het ontbreken van een aktueel overzicht van onderzoek naar de relaties tussen ontwerp van de woonomgeving en sociale veiligheid"* (Van Gemerden & Staats, 2006, pp.4) met als uiteindelijk doel een handleiding te ontwikkelen voor *"het sociaal veilig en leefbaar ontwerpen en inrichten van woningen en wijken"* (pp. 4). Naast deze handleiding is sociale veiligheid als item opgenomen in onder andere de Veiligheidseffectrapportage (VER) en het Politiekeurmerk Veilig Wonen (PKVW), welke beide zijn ontwikkeld in opdracht van het Rijk. Het is nu aan de uitvoerende overheden en organisaties om sociale veiligheid daadwerkelijk mee te nemen in het plan- en ontwerpproces bij de ontwikkeling van ruimtelijke projecten. De vraag is in hoeverre dit ook daadwerkelijk gebeurd en welke factoren bepalen of sociale veiligheid wordt meegenomen in het proces. Dit onderzoek geeft antwoord op deze vragen, zodat in de toekomst sociale veiligheid niet alleen een item in een handleiding is dat in de bureaula van de planoloog ligt, maar ook daadwerkelijk een kenmerk van de Nederlandse openbare ruimte.

¹ Ook wel bekend als de Commissie Roethof; vernoemd naar de voorzitter van de commissie.

1.3 De onderzoeksvraag

De lokale overheid is primair verantwoordelijk voor de ontwikkeling van een woonwijk. Vanuit het Rijk, de wetenschap en verschillende veiligheidsorganisaties worden handvaten gegeven over hoe de leefomgeving zo in te richten dat deze een positieve bijdrage levert aan de beleving van sociale veiligheid. De volgende stap is het toepassen van deze handvaten in de praktijk. Maar in hoeverre dat ook daadwerkelijk gebeurd is onduidelijk. Niemand is voorstander van een sociaal onveilige wijk, maar speelt sociale veiligheid überhaupt wel een rol bij de ontwikkeling van een woonwijk? En wie of wat bepaald of en in welke mate er bij de ontwikkeling van een woonwijk er ook daadwerkelijk rekening mee gehouden wordt? Op welke wijze is sociale veiligheid geborgd in het planproces? Al deze vragen leiden tot de volgende onderzoeksvraag:

'In hoeverre speelt sociale veiligheid een rol bij de ontwikkeling van een nieuwbouwwijk en welke factoren zijn hierop van invloed?'

Omdat in dit onderzoek één specifieke nieuwbouwwijk centraal staat (zie §1.4), wordt de onderzoeksvraag gherdefinieerd. Dit leidt tot de definitieve onderzoeksvraag:

'In hoeverre speelt sociale veiligheid een rol in het planproces van de Vijfhoek te Deventer en welke factoren zijn hierop van invloed?'

Bovenstaande onderzoeksvraag bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft de vraag 'In hoeverre speelt sociale veiligheid een rol in het planproces van de Vijfhoek?'. Op basis van twee aspecten kan bepaald worden in hoeverre sociale veiligheid een rol speelt. Het eerste aspect betreft wanneer sociale veiligheid als item wordt ingebracht in het planproces. Is het een randvoorwaarde of doelstelling dat in het begin van het proces wordt gedefinieerd, bedenkt men pas bij de invulling van het ontwerpplan dat 'we ook nog iets moeten doen met sociale veiligheid' of

sterker nog: komt men er pas zodra de eerste bewoners hun woning hebben betrokken? Het tweede aspect is de mate van borging. Of en in welke mate sociale veiligheid geborgd is in het planproces zegt iets over de waarde die men er aan hecht. Deze borging kan van bovenaf zijn opgelegd door de opdrachtgever, maar kan ook in het proces door de betrokken actoren worden vastgesteld. In beide gevallen is er sprake van een waardebeoordeling.

Het tweede deel van de onderzoeksvraag 'welke factoren zijn van invloed op de rol van sociale veiligheid bij de ontwikkeling van een woonwijk?' betreft het krachtenveld waarin het planproces wordt vormgegeven. In de inleiding tot de onderzoeksvraag werd al geconstateerd dat sociale veiligheid een onderwerp is dat speelt bij het Rijk en in de academische wereld, maar dat het nog onduidelijk is in hoeverre de doorwerking in de praktijk plaatsvindt. Ruimtelijke ordening is bij uitstek het vakgebied waarin tegenstrijdige en uiteenlopende belangen samenkomen: de ruimte is schaars en gunstige maatregelen voor bijvoorbeeld het verkeer en de lokale economie kunnen nadelige gevolgen hebben voor de leefbaarheid. Het draait in de ruimtelijke ordening dus om het maken van keuzes en het nemen van beslissingen. Tot in de jaren negentig was het maken van deze keuzes en beslissingen hoofdzakelijk een aangelegenheid voor de overheid. Vanaf de jaren negentig werken publieke en private partijen meer en meer samen aan de fysieke inrichting van de ruimte. Dit heeft natuurlijk gevolgen voor zowel de inhoudelijke kant als voor de procesmatige kant van ruimtelijke plannen. Door een (nog) grotere hoeveelheid aan (tegenstrijdige) belangen zal er nog meer onderhandeld moeten worden en vinden keuzes en beslissingen op een andere wijze plaats. Het krachtenveld in de ruimtelijke ordening is veranderd. In dit nieuwe krachtenveld, ook wel aangeduid als netwerk, heeft elke actor zijn eigen waarden en belangen en probeert deze op geheel eigen wijze te realiseren. Daar komt bij dat de actoren in een netwerk afhankelijk van elkaar zijn (De Bruijn & ten Heuvelhof, 1995, pp.9). Dit denken in netwerken heeft ook binnen de wetenschap de laatste twintig jaar aan

terrein gewonnen. Middels de netwerkbenadering als analysekader zal antwoord gegeven worden op het tweede deel van de onderzoeksvraag.

1.4 Afbakening

Sociale veiligheid: gevoelens en beleving

In paragraaf 1.1 was te lezen dat sociale veiligheid een objectieve en een subjectieve component kent. Beide componenten zijn te beïnvloeden middels grotendeels dezelfde ingrepen in de gebouwde omgeving. Echter, er zijn ook verschillen tussen het objectieve en subjectieve aspect van sociale veiligheid. Het grootste verschil is wellicht de waarde die men hangt aan beide aspecten. Objectieve veiligheid, oftewel criminaliteit en overlast, is tastbaar. De gevolgen zijn meestal zichtbaar en veelal is ook duidelijk wie het slachtoffer is. Daarnaast zijn de materiële gevolgen in geld uit te drukken. Subjectieve sociale veiligheid daarentegen is niet tastbaar. Het gaat om een gevoel, om de beleving die bij ieder persoon weer anders is. In tegenstelling tot feitelijke veiligheid zijn de gevolgen van onveiligheidsgevoelens niet in geld uit te drukken. De discussie over subjectieve sociale veiligheid zal dan ook anders verlopen dan de discussie over objectieve sociale veiligheid en de aanpak ervan vergt andere maatregelen. Voor dit onderzoek is gekozen om alleen te kijken naar de rol van subjectieve sociale veiligheid in ruimtelijke plannen. Indien in dit onderzoek worden gesproken over sociale veiligheid, dan wordt hiermee de subjectieve sociale veiligheid bedoeld.

Nieuwbouwwijk: de Vijfhoek

Sociale veiligheid is een ervaring dat zich voordoet in de (semi)openbare ruimte. Dit kan dus zijn in een woonwijk, winkelcentrum, station, recreatiegebied, etc. Elk ruimtelijk plan varieert in onder andere complexiteit, actoren, juridisch kader en randvoorwaarden, zo ook voor de zojuist genoemde bestemmingen. In dit onderzoek ligt de focus op de woonwijk, meer specifiek een nieuwbouwwijk. Bij een herstructureringswijk is het gebrek aan veiligheid, zowel objectief als

subjectief, vaak één van de aanleidingen om de wijk of buurt drastisch op te schop te nemen. Problemen die in de oude wijk aan de orde waren krijgen speciale aandacht in de nieuwe plannen. Anders is het bij de ontwikkeling van een nieuwbouwwijk. Ook hier is sprake van een historie in het gebied, maar omdat sociale veiligheid geen aanleiding vormt voor de ontwikkeling van een nieuwe wijk is het minder vanzelfsprekend dat er voor dit aspect aandacht is in het proces. Vanwege het ontbreken van deze vanzelfsprekendheid is gekozen voor de nieuwbouwwijk als onderzoeksgebied.

Ook voor nieuwbouwwijken geldt dat elk plan varieert door de mogelijke complexiteit, betrokken actoren, het juridisch kader etcetera. Daarom is voor dit onderzoek gekozen om de focus op één nieuwbouwwijk te leggen: de Vijfhoek te Deventer.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

In de literatuur is reeds veel gepubliceerd over netwerken en sturing in netwerken. De eerste voorzetten voor het denken over netwerken komen uit de jaren zeventig als reactie op het falen van de beleidsuitvoering van de overheid. Met de toenemende kritiek op de overheid en de wetenschappelijke bewustwording van een veranderende maatschappij in de jaren tachtig wint het denken over netwerken de laatste twee decennia aan populariteit, met name binnen de sociologische en beleidswetenschappen (De Bruijn, et al., 1993).

Voor de planologie geldt dat zij altijd sterk is beïnvloed door sociologische, economische en beleidswetenschappen. Gekeken naar de drie componenten van de planningsdriehoek die het werkterrein van de planoloog structureert (object, proces en context) is dit ook niet geheel verwonderlijk. Het object betreft de inhoud van het vraagstuk, het proces gaat over actoren en middelen en de context wordt gevormd door de institutionele setting, maatschappelijke en culturele trends en economische

ontwikkelingen (Spit & Zoete, 2005, pp.17). De relatief grote invloed van andere wetenschapsterreinen plus de aandacht voor maatschappelijke ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat de netwerkbenadering ook binnen de planologie een populaire theorie is.

Netwerktheorieën worden in de planologie op verschillende wijzen belicht en toegepast. Structuren van netwerken zijn veelvuldig onderwerp van onderzoek geweest. Ook is reeds meerdere keren onderzocht hoe een sectoropgave in een facetnetwerk (urban planning) opgenomen wordt. In de theorieontwikkeling gaat Boelens (2006, pp.30) nog een stap verder: hij stelt dat ook de ruimte an sich als netwerk gezien moet worden. Er is echter amper onderzoek gedaan naar hoe in een netwerk van een grootschalig project wordt omgegaan met een waarde, zoals sociale veiligheid. Voorliggend onderzoek gaat hierop in.

1.6 Maatschappelijke relevantie

Ondanks dat de één gevoeliger is voor angstgevoelens en signalen uit de omgeving dan de ander, is sociale veiligheid een onderwerp dat iedereen in de samenleving raakt. Angstgevoelens kunnen leiden tot vermijdingsgedrag. In bepaalde gevallen is dit vermijdingsgedrag acceptabel en heeft het geen vergaande gevolgen voor de leefkwaliteit van de mens. Niet gaan bungeejumpen in verband met hoogtevrees is zo'n voorbeeld. Maar de kinderen niet toestaan ergens te spelen of 's avonds met de auto in plaats van met de fiets naar de sportvereniging vanwege de angst voor mogelijk slachtofferschap is een onwenselijke situatie.

Het volledig wegnemen van onveiligheidsgevoelens in de openbare ruimte middels ingrepen in de fysieke omgeving is niet mogelijk. Desondanks is het mogelijk om de ruimte zo in te richten dat men zich onder de gegeven omstandigheden veiliger voelt in de openbare ruimte. Zowel in de vele onderzoeken die zijn uitgevoerd als in de verschillende handleidingen die zijn uitgegeven worden aanbevelingen gedaan over hoe de ruimte zo in te richten dat deze een positief effect heeft op de ervaren

onveiligheidsgevoelens op straat. De volgende stap is het toepassen van deze aanbevelingen in de praktijk. De vraag is echter of dit ook daadwerkelijk gebeurt.

Dit onderzoek brengt naar boven in hoeverre sociale veiligheid een rol speelt in het planproces van een nieuwbouwwijk en welke factoren van invloed zijn op die rol. Tevens wordt duidelijk welke instrumenten voorhanden zijn om deze factoren zodanig te sturen dat sociale veiligheid eerder in het planproces wordt opgenomen en eventueel geborgd. Dit moet uiteindelijk bijdragen aan een openbare ruimte waarin iedereen zich minder onveilig voelt.

1.7 Operationalisering en leeswijzer

Voorliggend onderzoek bestaat uit twee delen: een theoretische verkenning en een analyse van de praktijksituatie. De theoretische verkenning wordt gevormd door dit hoofdstuk en hoofdstuk twee tot en met zes. In hoofdstukken twee, drie en vier worden de drie centrale begrippen van dit onderzoek nader beschouwd: sociale veiligheid en het planproces als de te verklaren begrippen en de netwerkbenadering als analysekader. Deze beschouwing vindt plaats op basis van een literatuurstudie. Allereerst wordt in hoofdstuk twee sociale veiligheid uitgebreider uiteengezet: wat is sociale veiligheid, welke factoren zijn van invloed op onveiligheidsgevoelens en wat is de relatie van deze factoren met de fysieke ruimte? Vervolgens komt in hoofdstuk drie het planproces aan de orde. Welke fasen in het proces worden onderscheiden, wat is de betekenis van deze fasen in het proces en hoe worden deze toegepast in de praktijk en door de jaren heen? Hoofdstuk vier schets het analysekader van dit onderzoek: de netwerkbenadering. Er wordt gekeken naar de kenmerken van netwerken, hoe ze werken en welke middelen en sturingsinstrumenten actoren binnen een netwerk tot hun beschikking hebben. Omdat dit onderzoek specifiek het planproces van de Vijfhoek betreft, vindt u in hoofdstuk vijf een casebeschrijving. Allereerst wordt in dit hoofdstuk de ontwikkeling van de gemeente Deventer beschreven om

vervolgens in te zoomen op de eerste ontwikkelingen van de Vijfhoek. Hierbij wordt ook gekeken naar de gemeentelijke organisatie en vigerend beleid, zowel op landelijk, regionaal als lokaal niveau. Nu het theoretisch kader en de achtergrond van de case geschetst is, worden in hoofdstuk zes de begrippen met elkaar verbonden in het conceptueel model. Ook wordt er een toelichting gegeven op de gekozen onderzoekstrategie en –methoden. Tevens wordt aandacht besteed aan de case- en respondentenselectie.

De analyse van de casus komt in hoofdstuk zeven, acht en negen naar voren. Aan de hand van een case study en op basis van interviews en een documentanalyse wordt geanalyseerd in hoeverre sociale veiligheid een rol heeft gespeeld in het planproces van de Vijfhoek (hoofdstuk zeven). In hoofdstuk acht wordt het krachtenveld waarin het planproces wordt vormgegeven geanalyseerd. Uit de analyse, eveneens op basis van interviews en een documentanalyse, komt naar voren welke factoren van invloed zijn op sociale veiligheid in het planproces van de Vijfhoek. In hoofdstuk negen wordt op basis van hoofdstuk zeven en acht vervolgens de onderzoeksvraag beantwoord. Dit onderzoek wordt afgesloten met een korte kritische terugblik op het onderzoek.



SPIKWOORDE

SCANDINA VISCHE WOONSFEREN

SPIKVOORDE
SCHEIDING VAN BUURTEN
AUTOLOUWE WOONWIJK



2. Sociale veiligheid

Het uiteindelijke doel van dit onderzoek is een mogelijke bijdrage leveren aan een sociaal veilige omgeving. Het onderwerp staat al jaren op de politieke agenda en niemand zal zich tegen een sociaal veilige omgeving uitspreken. Dit hoofdstuk heeft tot doel inzicht te geven in het begrip sociale veiligheid. Wat is sociale veiligheid nu precies (§2.1) en welke factoren zijn van invloed op de beleving van sociale veiligheid (§2.2). En wat is de relatie tussen deze factoren met de fysieke openbare ruimte (§2.3). Vanuit een ruimtelijk deterministische hoek wordt antwoord gegeven op deze vragen. Tot slot worden twee instrumenten geïntroduceerd (§2.4) die tot doel hebben om sociale veiligheid mee te nemen in het planproces en wordt het hoofdstuk besloten met een samenvatting (§2.5).

2.1 Sociale veiligheid: een definiëring

Het begrip sociale veiligheid kent geen eenduidige definitie. Wat er onder wordt verstaan is sterk afhankelijk van de (wetenschappelijke) discipline van waaruit het begrip wordt benaderd. Een heldere definiëring van het begrip sociale veiligheid is echter van groot belang voor dit onderzoek. Het doel van deze paragraaf is dan ook het definiëren van het begrip sociale veiligheid voor dit onderzoek. Allereerst wordt uiteengezet wat in verschillende onderzoeken onder sociale veiligheid wordt verstaan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen objectieve sociale veiligheid en subjectieve sociale veiligheid. Op basis van deze uiteenzetting wordt vervolgens sociale veiligheid gedefinieerd voor dit onderzoek. Na de definiëring van het begrip wordt in de volgende paragraaf gekeken naar de factoren die van invloed zijn op de sociale veiligheid.

Objectieve sociale veiligheid

Objectieve sociale onveiligheid is door Bruinsma & Bernasco (2004, pp. 1) gedefinieerd als 'daadwerkelijk slachtofferschap als gevolg van handelingen van anderen'. In een toelichting op deze definitie geven de onderzoekers aan dat deze definitie niet louter gelieerd is aan criminaliteit

gerelateerde onveiligheid, maar dat de laatste jaren ook "*gedragingen die hinder, overlast of gevoelens van onbehagen opleveren aan medebewoner*" (pp.1) hieronder vallen. Van Noije & Wittebrood (2004, pp.21) en Elffers & De Jong (2004, pp.11) onderstrepen dit. Objectieve sociale veiligheid kan dus ontleed worden in twee componenten, te weten 'persoonsgerelateerde criminaliteit' en 'overlast', waarbij opgemerkt dient te worden dat de scheidslijn tussen persoonsgebonden criminaliteit en overlast zeer dun is (Ross & Jang, 2000, pp.403). Onder persoonsgebonden criminaliteit vallen delicten die direct de integriteit van de burgers raakt. Het zijn uitingen van criminaliteit in de publieke ruimte die op zichzelf relatief klein van aard zijn, zoals geweld, straatroof, diefstal, vernieling, vandalisme en inbraak. Maar ook verkeersongevallen veroorzaakt door menselijk handelen vallen onder persoonsgerelateerde criminaliteit. Onder overlast worden *gedragskwesties* verstaan waarbij mensen andere mensen tot last zijn. Overlast kan crimineel handelen zijn, bijvoorbeeld het openlijk handelen in drugs, maar ook asociaal gedrag en staat daarom niet altijd gelijk aan crimineel gedrag. Overtredingen van normen en waarden die in het dagelijks sociale leven gangbaar zijn worden geschaard onder asociaal gedrag. Voorbeelden hiervan zijn rondhangende groepen jongeren, rondslingerend vuil, scheldpartijen, open dronkenschap en asociaal rijgedrag (Bruinsma, 2003, pp.3). Bovenstaande enge definiëring van sociale veiligheid wordt met name in de criminologie toegepast. (Bruinsma & Bernasco, 2004, pp.1). De brede definiëring van sociale veiligheid wint de laatste jaren echter aan terrein in het maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke debat. In de brede definiëring van het begrip wordt niet alleen de objectieve veiligheid meegenomen, maar ook de subjectieve veiligheid.

Subjectieve sociale veiligheid

Bij subjectieve sociale veiligheid gaat het niet om het daadwerkelijk slachtofferschap, maar om de beleving van (on)veiligheid en overlast veroorzaakt door menselijk handelen. Onderstaand overzicht van Nederlandse literatuur over sociale veiligheid laat zien dat wat precies

wordt verstaan onder subjectieve sociale veiligheid per onderzoek uiteenloopt.

Sociale veiligheid wordt, volgens Bruinsma en Bernasco in hun state-of-the-art van wetenschappelijke kennis over sociale onveiligheid in steden, gevormd door objectieve sociale onveiligheid en subjectieve sociale onveiligheid. Onder objectieve sociale onveiligheid verstaan de onderzoekers 'daadwerkelijk slachtofferschap als gevolg van handelingen van anderen', subjectieve sociale onveiligheid behelst de 'zorgen over of angst voor slachtofferschap (2004, pp.1). Bruinsma en Bernasco onderstrepen hierbij dat sociale veiligheid niet gevormd wordt door de bedreiging van veiligheid van buiten uit (vanuit andere landen, de natuur of vanuit de technologie), maar door bedreiging van de veiligheid van binnen uit: 'misdrijven en overtredingen die tot conflicten leiden tussen (groepen) burgers onderling' (pp.1). Een andere notie van Bruinsma en Bernasco betreft dat sociale veiligheid in het maatschappelijke en politieke debat gelijk wordt gesteld aan de afwezigheid van handelingen die ongemak, overlast of gevoelens van onbehagen bij medeburgers veroorzaken (pp.1). Ook uit onderzoek van Elffers en De Jong (2004, pp.15) naar de determinanten van veiligheidsgevoelens van buurtbewoners blijkt dat gevoelens van onzekerheid en onveiligheid voornamelijk gevoed worden door overlast en onbetamelikheden en maar in zeer kleine mate door criminaliteit. Volgens Elffers en De Jong is er sprake van subjectieve sociale veiligheid 'als iemand zich in zijn woon- of leefsituatie niet door misdrijven, overtredingen en ernstige overlast bedreigd voelt' (2004, pp. 11). Wuertz (1988) houdt de benadering van Van der Wurff (1984) aan: de ervaren bedreiging van belangen kan leiden tot onveiligheidsgevoelens. Onder deze belangen wordt niet alleen pure lijfsbehoud verstaan, maar ook behoud van eigendommen en belangen als behoud van de eigen normen en waarden, behoud van eigen wooncultuur en leefstijl en binding met de sociale groep (pp.24). Het rapport 'Sociale veiligheid ontsleuteld' (Van Noije en Wittebrood, 2008) onderzoekt de grondbeginselen en de effectiviteit van het sociale veiligheidsbeleid. In dit rapport wordt het

begrip sociale onveiligheid gevormd door criminaliteit, overlast en onveiligheidsbeleving, waarbij de aandacht primair uitgaat naar uitingen van criminaliteit en overlast waarmee burgers en bedrijven en instellingen in de publieke ruimte te maken kunnen krijgen (pp.21). In een ander rapport van Wittebrood, 'Aandacht voor de wijk' (2007) waarin gekeken wordt naar de invloed van herstructurering van de woningvoorraad op de leefbaarheid en veiligheid in een buurt, wordt sociale veiligheid bepaald door feitelijke criminaliteit, verloedering en gevoelens van onveiligheid (pp.13). In 'Sociale cohesie als bouwsteen voor veilige buurten' (2008) laat Wittebrood een definiëring van sociale veiligheid achterwege. Ook in 'Ontwerp en Sociale Veiligheid' van Van Gernerden en Staats (2006) wordt sociale veiligheid niet gedefinieerd. Wel haken laatstgenoemde onderzoekers aan bij Elffers en De Jong (2004) dat de beleving van het sociale leefklimaat een bepalende factor is voor sociale veiligheid (Wittebrood, 2008, pp.101; Van Gernerden & Staats, 2006, pp.20). Het programmabureau Veiligheid van de gemeente Rotterdam definieert sociale veiligheid in 'Handboek voor de (sociale) veiligheid bij herstructurering van wijken' als 'de mate waarin mensen vrij van dreiging van de gebouwde omgeving gebruik kunnen maken' (2003, pp. 6). Wat precies onder dreiging wordt verstaan door het programmabureau wordt niet verder uiteengezet in het handboek. Wel wordt in het handboek onderscheid gemaakt tussen een objectieve en een subjectieve benadering.

Sociale veiligheid gedefinieerd voor dit onderzoek

In bovenstaande beschouwing komt naar voren dat, ondanks dat sociale veiligheid op verschillende wijzen wordt gedefinieerd, er ook overeenkomsten zichtbaar zijn:

- sociale veiligheid is een gevolg van menselijk handelen;
- het bevat zowel een objectieve als subjectieve component;
- het betreft het ontbreken van zowel persoonsgerelateerde criminaliteit als overlast;
- het speelt zich af in de (semi)publieke ruimte.

Op basis van deze overeenkomsten kan sociale veiligheid als volgt worden gedefinieerd:

‘Sociale veiligheid is het ontbreken van daadwerkelijk slachtofferschap en het ontbreken van een beleving van onveiligheid en overlast als gevolg van menselijk handelen in de (semi)publieke ruimte.’

Echter, in de inleiding is reeds aangegeven dat in dit onderzoek de subjectieve component van sociale veiligheid centraal staat. Beleving en gevoelens zijn niet tastbaar. Daarnaast is het persoonsafhankelijk hoe de veiligheid of onveiligheid per situatie ervaren wordt. Omdat subjectieve sociale veiligheid niet zichtbaar is, voor iedere persoon weer anders en niet duidelijk is wie slachtoffer is, zal de discussie over de beleving van sociale veiligheid als onderdeel van de openbare ruimte anders verlopen dan de discussie over feitelijke criminaliteit en overlast. Wordt er in de volgende hoofdstukken gesproken over sociale veiligheid, dan wordt hieronder de volgende definitie verstaan:

“Sociale veiligheid is het ontbreken van een beleving van onveiligheid en overlast als gevolg van menselijk handelen in de (semi)publieke ruimte.”

2.2 Factoren die van invloed zijn op sociale veiligheid

Er zijn verschillende factoren aan te wijzen waardoor iemand zich onveilig voelt en de mate waarin deze onveiligheidsgevoelens aanwezig zijn. Om op welke wijze dan ook invloed te kunnen uitoefenen op deze gevoelens van onveiligheid is het van belang te weten om welke factoren het gaat. Deze paragraaf gaat daarom in op de factoren die van invloed zijn op de subjectieve sociale veiligheid. Omdat het een groot aantal factoren betreft is er onderscheid gemaakt naar verklaringen in de individuele context (kenmerken van een persoon zelf), de situationele context (de directe omgeving) en de sociaal-culturele context, gebaseerd op Oppelaar & Wittebrood (2006, pp.34). Het onderscheid in context is echter geen hard

onderscheid. Verklaringen kunnen namelijk zowel in de individuele context, als de situationele context als de sociaal-culturele context geplaatst worden.

De individuele context van subjectieve sociale veiligheid

In bepaalde situaties zal de één zich onveiliger voelen dan de ander. Afhankelijk van individuele kenmerken en ervaringen worden dezelfde prikkels niet door iedereen opgemerkt of ze zijn niet even bedreigend (Bruinsma & Bernasco, 2004, pp.2). De mate van onveiligheidsbeleving wordt dan ook voor een groot deel bepaald door individuele kenmerken, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar persoonlijke kenmerken, kwetsbaarheid en slachtofferschap (Oppelaar & Wittebrood, 2006, pp.35). Hieronder worden de verschillende individuele kenmerken kort besproken.

In de eerste plaats wordt de mate van persoonlijke onveiligheidsgevoelens voor een deel bepaald door ‘dispositional fear’, oftewel de neiging om in bepaalde omstandigheden angstig te reageren. Deze aangeboren neiging is een relatief stabiele karaktereigenschap die verschilt per persoon (Oppelaar & Wittebrood, 2006, pp.35). Naast de persoonsgebonden neiging om in bepaalde omstandigheden angstig te reageren, speelt ook de inschatting van kwetsbaarheid een rol in onveiligheidsgevoelens. Naargelang men zich kwetsbaarder voelt, zal men zich ook onveiliger voelen. De ervaring van kwetsbaarheid hangt grotendeels samen met demografische kenmerken. Zo voelen mannen zich doorgaans veiliger dan vrouwen, ondanks dat mannen een grotere kans hebben om slachtoffer te worden van criminaliteit. Deze paradox kan verklaard worden door de ervaring dat (de meeste) mannen zich ten tijde van een misdrijf makkelijker kunnen verweren dan vrouwen. Dezelfde constatering gaat op voor de ouderen in de samenleving. Bij vrouwen speelt tevens de grotere kans om slachtoffer te worden van verkrachting of aanranding een grote rol in onveiligheidsbeleving (Oppelaar & Wittebrood, 2006, pp.36; Bruinsma & Bernasco, 2004, pp.3; Elffers & De Jong, 2004, pp.14). Het derde individuele

kenmerk dat de mate van subjectieve sociale veiligheid bepaalt, is slachtofferervaring. Personen die in het verleden slachtoffer zijn geweest, schatten hun kansen om wederom slachtoffer te worden hoger in waardoor gevoelens van onveiligheid zullen toenemen. Situationele kenmerken spelen hierbij een rol: indien men in een bepaalde situatie slachtoffer is geweest, dan zal men zich onder vergelijkbare omstandigheden eerder niet veilig voelen dan individuen die geen slachtoffer zijn geweest in een dergelijke situatie. Niet alleen directe slachtofferervaringen spelen een rol in de mate van onveiligheidsgevoelens, maar ook indirecte slachtofferervaringen spelen een rol. De nabijheid en overeenkomsten van een slachtoffer bepalen de mate van onveiligheidsgevoelens via indirecte slachtofferervaringen (Oppelaar en Wittebrood, 2006, pp.36).

De situationele context van subjectieve sociale veiligheid

Onveiligheidsgevoelens worden niet alleen door individuele kenmerken gevoed, maar ook door kenmerken van de directe omgeving. Hiermee wordt bedoeld dat bepaalde kenmerken van de directe omgeving voor dezelfde persoon bedreigender zijn dan andere omstandigheden. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt naar een fysieke component (de inrichting van de openbare ruimte en de mate van overlast en verloedering) en een sociale component (de aanwezige mensen, gedragingen en de sociale cohesie) (Bruinsma & Bernasco, 2004, pp.3). Beide componenten zijn een mogelijke voedingsbron voor gevoelens van onveiligheid, maar sociale factoren blijken een grotere invloed te hebben dan fysieke factoren (Thorborg et al., 2006, pp.22).

De sociale situationele context

Uit een groot aantal onderzoeken komt naar voren dat de mate van sociale cohesie en de kwaliteit van sociale relaties in de buurt samenhangen met gevoelens van (on)veiligheid (RMO, 2004, pp.32; Oppelaar & Wittebrood, 2006, pp.39; Van Gemerden & Staats, 2006, pp.20). Onder sociale cohesie wordt verstaan: de bereidheid van burgers om te participeren in de buurt,

elkaar te informeren en te helpen en een positieve identificatie met de buurt. Mensen voelen zich zekerder in een buurt waarin ze meer mensen kennen. Dit verschijnsel komt niet alleen in de eigen buurt voor, maar ook op locaties buiten de eigen buurt waar men geregeld komt. Indien men geregeld dezelfde personen ergens tegenkomt en zich ermee kan identificeren, dan wordt die persoon al snel als 'één van ons' beschouwd. Bij sociale bindingen is het belangrijk dat er sprake is van onderling vertrouwen en gemeenschappelijke verwachtingen. Ook speelt mee dat onbekenden minder voorspelbaar zijn, waardoor jegens hen eerder een zekere mate van wantrouwen ontstaat. In het verlengde hiervan ligt de relatie tussen een snelle verandering van de samenstelling van de wijk en onveiligheidsgevoelens. Een snelle verandering van de samenstelling van de wijk heeft, ondanks alle goede intenties in het kader van herstructurering, een negatief effect op de gevoelens van veiligheid. Snelle veranderingen leiden tot een verlies van herkenbaarheid en sociaal vertrouwen bij bewoners en vergroten het gevoel van onbehagen (RMO, 2004, pp.32). Een andere sociale factor die van invloed is op de subjectieve sociale veiligheid is de specifieke sociale samenstelling van een buurt. Uit onderzoek is gebleken dat bewoners in een buurt met een lage sociaal-economische status en met relatief veel eenoudergezinnen en jonge alleenstaanden zich minder veilig voelen. Ook is gebleken dat autochtone bewoners zich onveiliger voelen in een wijk met meer dan een kwart niet-westerse allochtonen dan Marokkanen en Antillianen (Oppelaar en Wittebrood, 2006, pp.38). Onderliggend mechanisme in dit verband is de relatief grote aanwezigheid van als bedreigend ervaren personen (Elffers & De Jong, 2004, pp.15).

De fysieke situationele context

Met betrekking tot de fysieke inrichting van de openbare ruimte speelt onder andere de functie van de openbare ruimte een rol in onveiligheidsgevoelens. Een voorbeeld hiervan is het winkelcentrum: overdag voelt men zich hier vaak veiliger dan 's avonds laat na sluitingstijd van de winkels. Een ander punt met betrekking tot de fysieke

inrichting betreft duisternis en donkere plaatsen als tunnels en slecht verlichte fietspaden, deze worden regelmatig als onveilig ervaren en veelal gemeden door kwetsbare groepen. Ook achteraf gelegen fiets- en voetpaden vergroten de gevoelens van onveiligheids: mocht je iets overkomen dan is er niemand die je ziet en mogelijk kan helpen. Fysieke tekenen van verval als sloopwerken, gebroken ruiten, vuil op straat, graffiti en vernielde voorzieningen leiden eveneens tot het gevoel van onveiligheid en een gevoel dat de buurt is opgegeven door haar bewoners en de overheid. Daar komt bij dat er bij fysiek verval vaak sprake is van de broken-windows theorie: een wanordelijke omgeving zet aan tot wangedrag (Oppelaar & Wittebrood, 2006, pp.39-40).

De sociaal-culturele context van subjectieve sociale veiligheid

Sociale veiligheid is een begrip dat vooral van toepassing is op buurt- en wijkniveau. Voor veel mensen is de buurt een belangrijk referentiepunt en indien de veiligheid in de directe woonomgeving aangetast wordt dan wordt dit als zeer ingrijpend ervaren. Door de toegenomen mobiliteit speelt een groot deel van het dagelijks leven af buiten de directe woonomgeving. De effecten van de toegenomen mobiliteit zijn tweeledig voor de veiligheidsbeleving. Allereerst verliezen sociale banden en relaties in de buurt aan betekenis. Daar komen sociale banden op andere locaties en met andere mensen wel voor terug, maar de binding met bekende plaatsen als de buurt en de wijk neemt af. Er is sprake van ontbedding. In de tweede plaats nemen gevoelens van onveiligheid toe doordat men vaker op 'onbekende' plekken komt als stations en winkelcentra in andere wijken of steden. In de eigen buurt voelt men zich relatief veilig, maar plaatsen buiten de buurt worden doorgaans als minder veilig ervaren (RMO, 2004, pp.36). Ook de media spelen een rol in de onveiligheidsbeleving. Kennis over de nabije wereld heeft men zelf opgedaan, maar over de rest van de maatschappij wordt men geïnformeerd via de media. Door de grote aandacht voor incidenten en problemen in de samenleving en de wereld wordt een negatieve indruk achtergelaten. Dit effect wordt versterkt door het toenemende gebruik van de media (SCP, 2011; RMO,

2004, pp.37; Oppelaar & Wittebrood, 2006, pp.40). Het SCP wijst daarbij echter ook op onderzoek van McNaughton-Cassill & Smith (2002) dat de mate waarin men televisiekijkt samenhangt met de beleving van nationale problemen, maar minder sterk met de perceptie van problemen in de directe omgeving. Is er veel aandacht voor de achteruitgang van buurten of geweld op school, dan worden dit belangrijke problemen geacht, zelfs als men er zelf geen last van heeft (SCP, 2011, pp. 176).

Objectieve veiligheid versus beleving van veiligheid

De relatie tussen criminaliteit en veiligheidsbeleving is zeker niet vanzelfsprekend. Uit veiligheidsonderzoeken blijkt regelmatig dat bewoners veiligheid anders beleven dan men op basis van veiligheidscijfers zou verwachten. Onveilige gebieden worden als veilig ervaren, maar ook zijn er veilige gebieden die als onveilig worden ervaren (CCV, 2010). Veiligheidsbeleving wordt dan ook door veel meer factoren bepaald dan door criminaliteit alleen. Volgens Moore & Trojanowicz (1988, pp.6) is het mogelijk dat zonder het terug dringen van het aantal feitelijke slachtoffers angstgevoelens verminderd kunnen worden.

2.3 Sociale veiligheid en de fysieke inrichting van de ruimte

Niet alle bovengenoemde factoren zijn beïnvloedbaar middels ingrepen in de fysieke ruimte. Voor alle factoren uit de individuele context geldt dat het vooral verklarende factoren zijn. Zij zijn zeer moeilijk te beïnvloeden, laat staan middels ingrepen in de ruimte. Dit geldt eveneens voor de media (sociaal-culturele context). Ook een stabiele sociale samenstelling van de wijk wordt in dit kader buiten beschouwing gelaten. Deze factor is vooral aan de orde als er sprake is van herstructurering: (grootschalige) sloop, veelal samengaan met anti-kraak leidt tot bestaande sociale relaties op buurt- en wijkniveau die verbroken worden. Bij de ontwikkeling van een nieuwbouwwijk zijn sociale relaties nog niet aanwezig en kunnen zodoende ook niet verbroken worden. De overige factoren zijn wel in grotere of kleinere mate gevoelig voor fysieke ingrepen in de openbare ruimte.

Als we de overige factoren nader beschouwen, dan valt op dat 'zien en gezien worden' erg belangrijk is. Donkere en afgelegen fiets- en achterpaden, evenals donkere tunnels zijn aantrekkelijk voor potentiële daders omdat zij amper of niet gezien worden door mogelijke slachtoffers en omstanders die te hulp kunnen schieten. Kwetsbare groepen weten dat dit soort plekken gewild zijn bij potentiële daders en dat in geval van nood de kans op hulp van omstanders klein is. Dit soort plekken worden dan ook vaak bewust gemeden door kwetsbare groepen (Oppelaar & Wittebrood, 2006). Hetzelfde geldt voor de functie van de openbare ruimte. Zo worden winkelcentra buiten de openingstijden vaak als bedreigend ervaren, omdat omstanders die mogelijk te hulp kunnen schieten niet aanwezig zijn. Voor frequente gebruikers van de ruimte biedt zichtbaarheid de mogelijkheid voor het inschatten van de sociale kwaliteit van de directe woonomgeving, middels het verzamelen van sociale informatie. Sociale informatie zegt ons iets over de mate waarin normen en waarden gedeeld worden. Deze informatie kan zowel geruststellend zijn als verontrustend. Het ontwikkelen van sociaal contact kan volgen naar aanleiding van de verzamelde sociale informatie. Weten wie je burens zijn en deze groeten, zonder dat er sprake is van intensief contact, kan men de indruk geven dat je op ze kan rekenen in geval van nood. Het bundelen van verkeersstromen en het zorgvuldig plaatsen van woningen en voorzieningen, vergroot de zichtbaarheid en herkenbaarheid en faciliteert ongeplande ontmoetingen. Herhaaldelijke, oppervlakkige contacten zoals elkaar tegenkomen bij de bushalte 's ochtends maken het mogelijk om sociale kennis te verwerven, om in te schatten of de ander te vertrouwen is of niet. Hierbij is het niet noodzakelijk de ander te kennen, maar Milgram (in: Van Gernerden & Staats, pp.23, 2006) heeft aangetoond dat door deze vertrouwdheid de bereidheid om te helpen groter is dan zonder deze vertrouwdheid en spreekt van 'familial strangers' (Van Gernerden & Staats, 2006, pp.23; Blokland, 2009). Volgens Wuertz gaat het dan ook meer om *wie* zich allemaal op straat bevindt, dan om het *aantal* mensen op straat (1988, pp.44). Als het gaat om de sociale samenstelling van de wijk, dan

lijkt het vooral te gaan om zogenaamde achterstandswijken. Deze wijken worden gekenmerkt door een relatief groot aantal armlastige huishoudens, veel eenoudergezinnen en een relatief grote niet-westerse bevolkingsgroep. Op voorhand kan getracht worden middels woningdifferentiatie een gemengde bevolking in de wijk te krijgen. Maar omdat gedeelde normen en waarden in de buurt bijdragen aan een groter gevoel van vertrouwdheid en veiligheid, is enige vorm van clustering van homogene woningen wenselijk (Oppelaar & Wittebrood, 2006, pp.38). Fysieke tekenen van verval leiden tot onveiligheidsgevoelens en een gevoel dat de buurt is opgegeven door haar bewoners en de overheid. Om fysiek verval tegen te gaan is daarom adequaat beheer van de openbare ruimte van groot belang. Ook de aanwezigheid van bewoners met binding aan de wijk kan een grote rol spelen in het tegengaan van verloedering. Deze buurtbewoners zetten zich vaker in om de buurt netjes te houden en milde vormen ongewenst gedrag aan te spreken. Met betrekking tot de toegenomen mobiliteit en het effect op de beleving van sociale veiligheid is het van belang om de bewoners zo veel mogelijk in de eigen wijk en buurt te houden. De aanwezigheid en een zorgvuldige planning van voorzieningen in de wijk kan bewoners stimuleren deze in de eigen wijk te bezoeken en zo de mobiliteit enigszins tegen te gaan (RMO, 2004, pp.46). De verklarende factoren voor subjectieve sociale veiligheid die samenhangen met de fysieke inrichting van de openbare ruimte zijn:

- Zichtbaarheid
- Toezicht
- Attractiviteit van de omgeving

Op verschillende wijzen kunnen bovenstaande factoren ruimtelijk uitgewerkt worden, zo blijkt uit het Handboek Politiekeurmerk Veilig Wonen (CCV, 2008, pp.7-81) en uit het Handboek Wegontwerp Basiscriteria (CROW, 2002). Bijna vanzelfsprekend speelt verlichting een grote rol in dit vraagstuk. Verlichting van achterpaden en fiets- en voetpaden vergroten de zichtbaarheid, waardoor gebruikers van de ruimte

potentieel gevaar kunnen zien aankomen, potentiële daders zich niet op kunnen houden in het duister en passanten een mogelijke aanval kunnen zien (CROW, 2002). Een andere belangrijke toepassing is zicht op straat vanuit de woning. Bij voorkeur heeft de woonkamer zicht op straat en anders de keuken. Achtertuinen grenzend aan de straat en blinde kopgevels zijn in dit kader niet wenselijk. Hiermee hangt het ontbreken van obstakels zoals hoge hagen en schuttingen samen. Ook langs voet- en fietspaden zijn obstakels die de zichtbaarheid wegnemen niet wenselijk (CCV, 2008). Bij zicht vanuit de woning en het ontbreken van obstakels geldt dezelfde redenering als bij verlichting. Ten aanzien van verlichting is belangrijk dat niet overal verlichting wordt geplaatst. Routes waar 's avonds of 's nachts weinig mensen langskomen en waarop geen toezicht is vanuit woningen en die toch verlicht zijn creëren schijnveiligheid. Het verlichten van een route die wellicht meer om is, maar waar wel meer toezicht is, is daarom wenselijker. Hierbij is de aanwezigheid van alternatieve routes natuurlijk wel een vereiste (CROW, 2002). De aanwezigheid van goede fiets- en wandelvoorzieningen kan mensen er toe brengen vaker de auto te laten staan en te gaan wandelen en fietsen. Door regelmatig te lopen of te fietsen vergaart men sociale informatie over de buurt en groeit mogelijk het aantal familiar strangers (Van Gemerden & Staats, 2006, pp.26). Het bundelen van verkeersstromen draagt hier ook een steentje aan bij, maar vergroot daarbij ook het informele toezicht op de weg (CCV, 2008, pp.15). Tot slot draagt het onderhoud van de openbare ruimte bij aan de attractiviteit van de omgeving (CCV, 2008, pp.71). Het gaat fysiek verval tegen en kan een negatief sneeuwbaaleffect (fysiek verval zet aan tot wanordelijk gedrag) voorkomen. (bronnen nog toevoegen)

Figuur 2.1: Ingrepen in de ruimte ten behoeve van sociale veiligheid

- Zicht op straat vanuit de woning;
- Geen obstakels die de zichtbaarheid wegnemen;
- Op de juiste plekken voldoende verlichting;
- Aanwezigheid van alternatieve routes;
- Goede fiets- en wandelvoorzieningen;
- Bundeling van verkeersstromen;
- Onderhoud van de openbare ruimte.

Bron: auteur, 2011.

Bij het denken over sociale informatie en sociale controle middels ingrepen in de ruimte moet opgepast worden dat niet te ver wordt doorgeschoten in het ruimtelijk determinisme. Of er daadwerkelijk sprake is van sociale controle en vertrouwdheid in de buurt is nog altijd grotendeels afhankelijk van het individu. Maar met de inrichting van een woonwijk waarbij nagedacht is over zichtbaarheid en herkenbaarheid, kan wel voorkomen worden dat sociale controle en het verzamelen van sociale informatie onmogelijk wordt (Blokland, 2009).

Daarnaast moet bedacht worden dat het toepassen van bovenstaande ingrepen andere, ongewenste effecten tot gevolg kan hebben. Zo kan het bundelen van verkeersstromen congestie veroorzaken. Dit leidt mogelijk niet alleen tot ergernissen van de weggebruikers, maar kan ook gevaar opleveren op het gebied van verkeersveiligheid (CROW, 2002). Het vergroten van zicht op straat vanuit de woning kan mensen beperken in hun privacy en op deze wijze het woongenot verminderen. Bij verlichting is het van belang dat deze zo geplaatst is dat het niet de woning in schijnt

(CCV, 2008). En het verwijderen van verlichting in verband met schijnveiligheid kan een route plotseling onveilig maken voor iemand die zich voorheen veilig voelde op deze route, ook in het donker met verlichting (CROW, 2002).

2.4 Instrumenten

In de inleiding werd aangegeven dat het Rijk meerdere handleidingen heeft uitgegeven ten behoeve van sociale veiligheid in ruimtelijke plannen. Maar daarnaast heeft het Rijk ook haar medewerking verleend aan twee andere instrumenten: het Politiekeurmerk Veilig Wonen en de Veiligheidseffectrapportage.

Politiekeurmerk Veilig Wonen

De eerste stappen voor het Politiekeurmerk Veilig Wonen (PKVW) zijn gezet in 1992, toen Nederlandse politiemensen het Engelse concept 'Secured by design' verder zijn gaan uitwerken. Deze uitwerking is in de jaren negentig van de vorige eeuw gecoördineerd door onder andere het ministerie van Binnenlandse Zaken en het ministerie van Justitie. In 1994 startte het experiment 'Politiekeurmerk Veilig Wonen', om in 1998 definitief de status van nationaal keurmerk te ontvangen (SEV, 1997).

Het Politiekeurmerk Veilig Wonen (PKVW) draait om een veilig huis in een veilige woonwijk. Er worden dan ook veiligheidseisen gesteld op zowel planologisch als stedenbouwkundig niveau, aan de openbare ruimte, kavel en woningen. Het uitgangspunt is dat de aanwezigheid van informele ogen, zicht en toezicht de kans op criminaliteit in de wijk verlaagt en dat onveiligheidsgevoelens in de wijk verminderen. Een aantrekkelijke vormgeving, goed onderhoud van de wijk en betrokken bewoners spelen hierin ook een rol. De eisen ter bemachtiging van het PKVW zijn opgenomen in een handboek, waarin voor elke eis omschreven staat wat de eis inhoudt, op welke veiligheidsproblemen de eis is gericht en wat de mogelijkheden zijn om aan de betreffende eis te voldoen. In grote mate zijn de eisen gebaseerd op de politiepraktijk en op het

proefschrift van Van der Voordt en Van Wegen 'Sociale veiligheid en gebouwde omgeving' uit 1991. De opdrachtgever is (samen met de gemeente) verantwoordelijk voor de aanvraag van het keurmerk. Om aan het keurmerk te voldoen moet aan alle, van toepassing zijnde, basiseisen worden voldaan. Daarnaast dient aan tenminste zestig procent van alle aanvullende eisen voldaan te worden. Hiervoor is de opdrachtgever afhankelijk van de betrokken partijen in het plan- en bouwproces. Is aan de eisen voldaan, dan is het keurmerk vijf jaar geldig. Na deze periode moet opnieuw gecontroleerd worden of aan alle dan geldende eisen wordt voldaan. (CCV, 2005).

Veiligheidseffectrapportage

De Veiligheidseffectrapportage (VER) is eind jaren negentig ontwikkeld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken, in samenwerking met onder andere de VNG (Segmentgroep, 2009). Het doel van de (VER) is om de veiligheidsrisico's van ruimtelijke plannen, inclusief bouwplannen, in een vroeg stadium inzichtelijk te maken. Mogelijke risico's worden vóór de bouw in beeld gebracht, zodat men vooraf in staat is veiligheidsmaatregelen te nemen. Daar waar het PKVW gericht is op vermindering van criminaliteit en onveiligheidsgevoelens, is de VER ook van toepassing op andere vormen van veiligheid. Denk hierbij aan brand, verkeersongevallen, explosies, blootstelling aan gifgassen, opslag en vervoer van gevaarlijke stoffen en natuurgeweld (CCV, 2007; Berenschot, 2000).

De VER is een flexibel evaluatie-instrument. Het kent geen wettelijke verplichting en het is aan de betrokken partijen op welke wijze inhoud wordt gegeven aan de VER en wat het ambitieniveau is. Het is een integraal veiligheidsinstrument, omdat, naast dat het gericht is op de verschillende vormen van veiligheid, het ook inzicht geeft in de afwegingen tussen veiligheid en bijvoorbeeld milieu. Het initiatief voor een VER ligt meestal bij de overheid, maar bij de uitvoering zijn verschillende publieke en private partijen van uiteenlopende disciplines

betrokken. Als instrument is het gericht op het samenwerkingsproces, met als achterliggend doel om veiligheid vroegtijdig in het besluitvormingsproces van ruimtelijke plannen te betrekken. Het is opgebouwd uit verschillende 'modules' welke vergelijkbaar zijn met de fases van een planvormingsproces (CCV, 2007; Berenschot, 2000).

2.5 Samenvatting

Sociale veiligheid is een diffuus begrip waarbij de definiëring sterk afhankelijk is van de (wetenschappelijke) discipline van waaruit het begrip wordt benaderd. Het gaat in ieder geval altijd om het gevolg van menselijk handelen, betreft het ontbreken van persoonsgerelateerde criminaliteit en overlast, speelt zich in af in de (semi)publieke ruimte en kan gaan om daadwerkelijk slachtofferschap en/of de beleving van onveiligheid. Als in dit onderzoek wordt gesproken over sociale veiligheid, dan wordt de volgende definitie gehanteerd: 'sociale veiligheid is het ontbreken van een beleving van onveiligheid en overlast als gevolg van menselijk handelen in de (semi)publieke ruimte'. Hoewel sociale veiligheid doorgaans wordt gevormd door een objectieve en een subjectieve component, speelt objectieve veiligheid een kleine rol in de beleving van veiligheid. . Uit veiligheidsonderzoeken blijkt regelmatig dat bewoners veiligheid anders beleven dan men op basis van veiligheidscijfers zou verwachten. De relatie tussen criminaliteit en veiligheidsbeleving is dan ook zeker niet vanzelfsprekend (CCV, 2010). Andere mogelijke verklaringen voor onveiligheidsgevoelens kunnen gevonden worden in de persoonlijke, situationele en maatschappelijke sfeer. Verklaringen gelegen in de situationele en maatschappelijke sfeer zijn (ten dele) gerelateerd aan de inrichting van de fysieke ruimte. Hierbij gaat het vooral om zien en gezien worden: mogelijk gevaar aan zien komen, de (mogelijke) aanwezigheid van passanten die kunnen helpen in geval van nood, de afschrikwekkende

werking van beide situaties voor potentiële daders en tot slot het vergaren van sociale informatie en familiar strangers. Maar ook een attractieve ruimte, vrij van verval heeft een positief effect op de veiligheidsbeleving. Mogelijke ingrepen zijn niet alleen gelegen in de openbare ruimte, maar ook op het niveau van de woning en de kavel. Door en in opdracht van het Rijk zijn, tezamen met andere partijen, twee instrumenten ontwikkeld om ruimtelijke plannen te toetsen op sociale veiligheid. Beide instrumenten zijn echter evaluatie instrumenten: ze toetsen achteraf. Natuurlijk is het mogelijk om vooraf met de punten uit deze instrumenten rekening te houden in de plannen. Echter, het is geheel in handen van de betrokken actoren of de instrumenten als toetsingsinstrumenten achteraf worden ingebracht in het proces en of ze überhaupt wel worden toegepast. Het besluit om deze instrumenten in te zetten verondersteld dat er wel aandacht is voor het aspect (sociale) veiligheid. Getoetst wordt alleen of er in de plannen ook genoeg rekening mee is gehouden.

HET FETLAER

GEMEENSCHAPPELIJK GROEN



3. Een nieuwe wijk: van idee tot uitvoering

Het doel van dit hoofdstuk is inzicht te bieden in het verloop van planvormingsprocessen. Hoewel elk proces uniek is, zal elk planvormingsproces dezelfde fasen doorlopen. Door te weten wat de functie is van de verschillende fasen, kan later een oordeel uitgesproken worden of sociale veiligheid vroegtijdig of op het laatste moment is ingebracht in het proces. Maar ook kan een voorzichtige uitspraak worden gedaan over de achtergrond van sociale veiligheid in de gehele context, waardoor beter te begrijpen is waarom het al dan niet vroegtijdig is ingebracht. Doordat in dit hoofdstuk het planproces ook in de praktijk en heersende theoretische opvattingen wordt geplaatst, worden ook de eerste factoren zichtbaar die mogelijk van invloed zijn op de rol van sociale veiligheid in het planproces. In §3.1 wordt op basis van Spit en Zoete (2009) toegelicht welke fasen doorlopen worden in het planproces, wat de functie is van deze fasen en hun onderlinge relatie. Paragraaf 3.2 plaatst het planvormingsproces vervolgens in de praktijk, gekoppeld aan heersende (wetenschappelijke) opvattingen over het verloop van planprocessen.

3.1 Ruimtelijke planningsprocessen

Een planningsproces is het geheel van voorbereiding, uitvoering en (mogelijke) evaluatie van een handeling. Planningsprocessen komen niet alleen voor in de ruimtelijke ordening, maar ook in andere beleidsvelden en in het bedrijfsleven. Als het een planningsproces voor een ruimtelijk plan betreft, dan spreken we van een planvormingsproces, aldus Spit & Zoete (2009, pp.83, 84).

Een planvormingsproces is geen doel op zich, maar draait om een doel: de realisering van een plan, de (her)inrichting van een gebied. Bij het ontwerp van dit plan gaat het om vanuit randvoorwaarden, uitgangspunten en doeleinden tot een keuze te komen voor een specifieke ruimtelijke inrichting. Maar naast het maken van een planontwerp gaat het in een

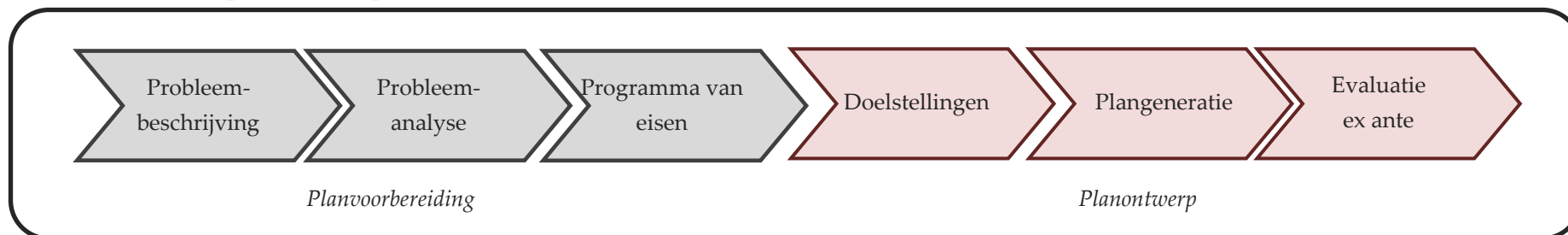
planvormingsproces ook om het creëren van draagvlak voor het plan en om de implementatie van het plan in onder meer beleid en investeringsprogramma's. Het is een streven naar afstemming van en tussen instrumenten, middelen en actoren. Kortweg gaat het om alle maatregelen die nodig zijn om het plan tot uitvoering te kunnen brengen. Anders dan bij andere planningsprocessen, wordt de uitvoering van het plan niet tot het planvormingsproces gerekend (Spit & Zoete, 2009, pp.23, 88; De Roo & Voogd, 2004).

In een planvormingsproces worden twee hoofdfasen onderscheiden: de planvoorbereiding en het planontwerp. De fase van planvoorbereiding kan weer verder worden opgedeeld in de subfasen probleembeschrijving, probleemanalyse en het programma van eisen. De fase van planontwerp kent eveneens drie subfasen: formulering van doelstellingen, plangeneratie en ex ante evaluatie. Het onderscheid in deze twee hoofdfasen is van analytische aard, in de praktijk lopen de twee fasen in elkaar over (Spit & Zoete, 2009, pp.84-90).

De fasen van planvoorbereiding

In de eerste subfase van de planvoorbereiding, de probleembeschrijving, wordt een typering van de bestaande situatie gegeven. In het geval van een nieuwe woonwijk zal er sprake zijn van een woningtekort en/of een mismatch van de kwalitatieve woningbehoefte en het woningaanbod. In de volgende subfase, de probleemanalyse, wordt onderzocht uit welke aspecten het probleem bestaat en hoe deze aspecten zich tot elkaar verhouden. Omdat de probleemanalyse belangrijke input vormt voor de volgende stappen, werkt de kwaliteit van de probleemanalyse ook door in de kwaliteit van de uiteindelijke aanpak en oplossing. De probleemanalyse leidt vervolgens tot aanbevelingen voor het planontwerp: het programma van eisen (Spit & Zoete, 2009, pp.85).

Figuur 3.1: Schema planvormingsproces



Bron: auteur, naar Spit en Zoete (2009)

Het opstellen van een programma van eisen vindt plaats vóór het formuleren van de doelstellingen en is een taak voor professionals. Randvoorwaarden waaraan de nieuwe situatie moet voldoen worden globaal vastgelegd, maar bieden wel ruimte om in een later stadium verschillende conceptvarianten te ontwikkelen (SER, 2001).

De fasen van planontwerp

De fase van planontwerp begint met het formuleren van doelstellingen. Met het formuleren van de doelstellingen wordt weergegeven waaraan de toekomstige situatie aan moet voldoen en wordt impliciet of expliciet het ambitieniveau voor het plan bepaald. Het formuleren van doelstellingen in het planningsproces is van belang, om richting te geven aan het plan en de uiteindelijke realisatie (Bovy, 1972, 99.10; Langeweg, 1977). Of zoals Gutch (1970) het formuleert: *“It is conceptually impossible to plan without having some idea about what the aim of the plan is”* (in: Langeweg, pp. 27, 1977). Hoewel doelstellingen een veelgebruikt begrip is, realiseert niet iedereen zich dat het eigenlijk een containerbegrip is. Bovy (1972, pp. 8) onderscheidt vier categorieën in het doelstellingenbegrip: waarden, doeleinden, taakstellingen en maatstaven. Waarden zijn het meest abstract en staan aan de basis van elke doelstelling. Ze zijn in principe niet meetbaar en subjectief: elk individu kan een andere betekenis geven aan

eenzelfde begrip. Ook kenmerkend voor waarden is dat zij vrij stabiel zijn en voor het individu niet variëren afhankelijk van tijd, plaats of probleem. Voorbeelden van waarden zijn gelijkheid, vrijheid, veiligheid en nauwkeurigheid. Onder doeleinde wordt een niet-operationele doelstelling verstaan. In hoeverre een doeleinde gerealiseerd is, is dus niet meetbaar. Een taakstelling daarentegen is wel operationeel. Bij dit type doelstelling is het mogelijk om door middel van kwantificering de realisatie van het gestelde doel te bepalen. Het is van belang dat de taakstelling zodanig geformuleerd is dat er sprake is van een eenduidige interpretatie. Daarbij dient in ogenschouw genomen te worden dat de realisatie van het gestelde doel zoveel mogelijk objectief beoordeeld kan worden. Dit impliceert dat het kwantificeren van de doelstelling de objectieve beoordeling van de taakstelling vereenvoudigd (Bovy, 1972, pp.16; Langeweg, 1977). Een maatstaf tenslotte is een kwaliteitscriterium en geeft aan in welke mate aan een bepaalde doelstelling voldaan wordt. Echter, te allen tijde geldt dat er sprake is van imperatieve (gebiedende) en intentionele formuleringen (Bovy, 1972, pp.11). De primaire functie van een doelstelling is het omschrijven van een gewenste toekomstige situatie, van wat wordt nagestreefd. Maar doelstellingen kennen meerdere functies. Eén zo'n functie is controle c.q. procesbewaking. Door het opnemen van doelstellingen, is het beter mogelijk om het werk van de planners,

bestuurders en uitvoerenden te controleren. Doelstellingen geven inzicht in de onderkende belangen en verklaren bepaalde keuzes die gedurende de planvorming en uitvoering gemaakt zijn. Maar doelstellingen kunnen ook een communicatieve functie hebben: bedoelingen worden verduidelijkt en coördinatie wordt bevorderd. Hoe specifieker de doelstellingen geformuleerd zijn, hoe eenduidiger de interpretatie is en des te minder er sprake is van miscommunicatie (Bovy, 1972, pp.43; Langeweg, 1977). Kenmerkend voor de doelstellingen is dat nu ook de politiek-bestuurlijke context een rol speelt. Draaide het bij het programma van eisen nog om de deskundigheid van de planoloog, nu gaat het ook om de publieke agenda (Spit & Zoete, 2009, pp.91). Het is een subjectieve handeling is dat zich grotendeels afspeelt in de publieke en politieke arena (De Roo & Voogd, 2004, pp.165). *“Doelstellingen zijn het resultaat van een politiek besluitvormingsproces”*, aldus Bovy (1972, pp. 45).

Zodra de doelstellingen door de professionals en bestuurders zijn geformuleerd kan de fase van het planontwerp echt ingaan. Voor de eerste schetsontwerpen vormen ruimtebehoefte, locatie- en kwaliteitseisen de eerste basis. Voor een beoordeling van de schetsen wordt teruggegrepen op de planvoorbereidingsfase: biedt de schets een oplossing voor het probleem en voldoet het aan het programma van eisen? Maar ook politieke en financiële haalbaarheid en het minimaliseren van onzekerheden en risico's zijn veelvuldig belangrijke beoordelingscriteria. Tijdens of na de keuze voor een planontwerp kan een ex ante evaluatie worden uitgevoerd. Een ex ante evaluatie wordt uitgevoerd om eventueel gedurende het planningsproces bij te sturen. Het is niet gericht op het geven van een oordeel, maar gericht op verbetering van het plan. Het planvormingsproces kent over het algemeen een lange doorlooptijd. Gedurende de periode kan het probleem een andere vorm hebben gekregen, kunnen andere oplossingen zich voordoen, maar kan ook de publieke en politiek-bestuurlijke agenda gewijzigd zijn. De publieke agenda is continu aan verandering onderhevig. Hierdoor verschuiven ook regelmatig de prioriteiten in het plan. Middels een ex ante evaluatie wordt

geanticipeerd op relevante ontwikkelingen in de tijd. Zodra er een keuze is gemaakt voor een planontwerp dient het plan vastgesteld te worden. Dit is een juridisch traject van inspraak en overleg. Met de juridische verankering van het plan wordt deze formeel vastgesteld (Spit & Zoete, 2009, pp.91-92).

Gerealiseerd moet worden dat elk planvormingsproces gekenmerkt wordt door haar uniciteit. In eerste instantie wordt een planningsproces vormgegeven door de problematiek die aan de orde is en de bijbehorende randvoorwaarden. Maar ook andere factoren zijn bepalend voor het verloop van het proces: waaronder het karakter en de omvang van het plangebied en vigerende verordeningen (De Roo & Voogd, 2004, pp.122). Met name de factoren die gekoppeld zijn aan de betrokken actoren zijn bepalend voor het verloop en daardoor de uniciteit van het proces. Het gaat hierbij om factoren als middelen en belangen die verbonden zijn aan de betrokken actoren (Spit & Zoete, 2009, pp.86). Er bestaat dan ook geen 'beste' planvormingsproces. Afhankelijk van de problematiek en de context in de ruimste zin van het woord dient het plan(vormings)proces te worden vormgegeven (De Roo & Voogd, 2004). De rol van actoren in een planvormingsproces mag derhalve niet onderschat worden. Zij bepalen grotendeels hoe het gehele proces verloopt, de problematiek en randvoorwaarden daarbij in aanmerking genomen. Met de keuze voor betrokken actoren wordt impliciet ook een keuze gemaakt voor bepaalde middelen en instrumenten en daardoor ook deels de complexiteit van het planvormingsproces bepaald. Een onderscheid van actoren in het planproces is van belang omdat bepaald moet worden wanneer welke actoren op welke wijze worden betrokken in het proces. Indien de overheid kiest voor een gesloten en compact planproces, dan worden de belanghebbende actoren alleen betrokken indien dit formeel vereist is. Het andere uiterste is een open en interactief planproces waarin alle actoren op verschillende wijzen en op uiteenlopende momenten bij het proces worden betrokken (Spit & Zoete, 2009, pp.87).

3.2 Planvormingsprocessen in de tijd

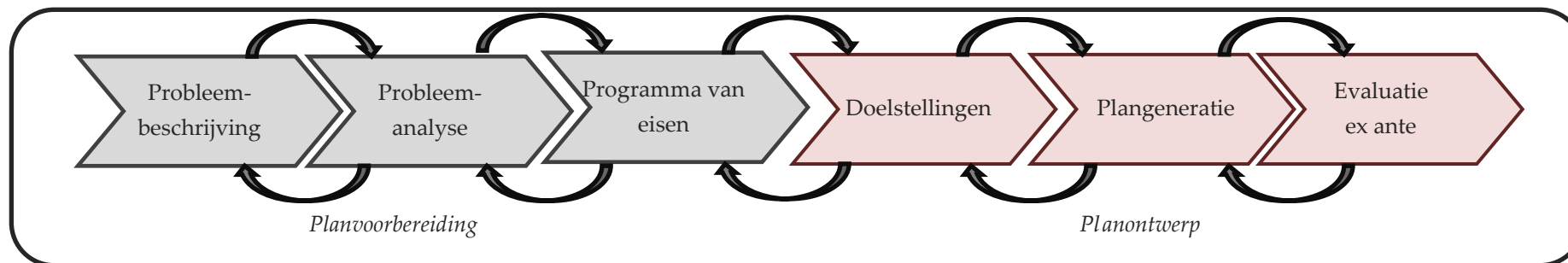
Het in paragraaf 3.2 beschreven verloop van planvormingsprocessen wordt ook wel getypeerd als blauwdrukplanning. Het is een ideaaltypische vorm van een planningsproces dat veelvuldig is toegepast in de periode van de wederopbouw (1945 – jaren zestig). Het proces is sterk bureau- en technocratisch, met veel ruimte voor professionals als civiel-technici en demografen. De stappen van het planvormingsproces werden chronologisch doorlopen. Een belangrijk kenmerk van blauwdrukplanning is dat het een eindbeeld presenteert, waarvan men uitging dat deze ook daadwerkelijk zo werd uitgevoerd (De Roo & Voogd, 2004; Woltjer, 2000; Wissink, 2003). Door Van der Cammen werd het planvormingsproces ook wel als volgt samengevat: *'De bestuurders nemen een initiatief, onderzoekers onderzoeken, ontwerpers maken één of mee ontwerpen, juristen schrijven het geheel aaneen tot een plan volgens de wettelijke regels en bestuurders stellen het plan ten slotte weer vast'* (in: Hidding, 2006, pp.54).

De praktijk leerde echter dat het lineair uitvoeren van de stappen in het planningproces niet werkt. In de ene fase werd vooruitgelopen op de volgende fase, terwijl in andere fases terugkoppeling plaatsvond naar reeds doorlopen fases. Dit wordt ook wel een cyclisch-iteratief proces

genoemd. De verschillende (sub)fasen zijn niet altijd even makkelijk te onderscheiden, er is sprake van een sterke interactie tussen de verschillende fasen, ze lopen door en langs elkaar en elke fase kan meerdere keren behandeld worden (Spit & Zoete, 2009, pp.84).

Ook werd men zich er steeds meer van bewust dat planvormingsprocessen niet los staan van de werkelijkheid en gevoelig zijn voor ontwikkelingen van buitenaf. Er dient rekening gehouden te worden met bestaande functies en bestaand beleid op andere niveaus en andere beleidsterreinen. De context waarin planning plaatsvindt is continu aan verandering onderhevig. In de jaren zestig van de vorige eeuw werd dit besef steeds groter, zowel in de praktijk als in de wetenschap. Dit leidde tot de opkomst van procesplanning met als meest dominante stroming in de wetenschap de Strategische Keuzebenadering van Fried en Jessop. De Strategische Keuzebenadering werd in de wetenschap vooral gewaardeerd door zijn systematische benadering van complexe planningprocessen inclusief de cyclus van terugkoppeling. Deze zienswijze ziet het planvormingsproces meer als een keuzeproces dan als een ontwerpproces. Er worden tijdens het proces namelijk een groot aantal keuzes gemaakt die het resultaat beïnvloeden. Keuzes die bediscussieerd moeten worden in

Figuur 3.2: Cyclisch-iteratief planvormingsproces



Bron: auteur, naar Spit en Zoete (2009)

het politieke en/of maatschappelijke debat en die niet eerder genomen dienen te worden dan noodzakelijk (Spit & Zoete, 2009, pp.93; De Roo & Voogd, 2004; Woltjer, 2000, Wissink, 2003). Procesplanning haalt de traditionele planvorming uit de 'black box': de gemaakte keuzes en bijbehorende argumenten worden meer inzichtelijk en krijgen de ruimte om bediscussieerd te worden (Woltjer, 2000; Hidding, 2006). Omdat men terug kan komen op eerder gemaakte keuzes (planning als iteratief proces), is er sprake van een zekere mate van flexibiliteit waardoor men kan anticiperen op onzekerheden (Hidding, 2006; De Roo & Voogd, 2004, Wissink, 2003).

De rol van derden in de planvorming van de jaren zeventig was bescheiden te noemen. Het omvatte niet veel meer dan geïnformeerd worden door de overheid, zo nu en dan kon men ook zijn argumenten bij de overheid neerleggen. Er was vooral sprake van symbolische participatie (Woltjer, 2000). Vanaf de jaren tachtig is er een steeds grotere en belangrijkere rol weggelegd voor derden in het planvormingsproces. Dit wordt mede gevoed door de afname van de gedachte dat er sprake is van een door de overheid maakbare ruimte en samenleving. Ook de economische recessie en de hierdoor afnemende financiële armslag van de overheid speelt een rol. Met deze veranderende denkwijze groeit de mogelijkheid voor andere partijen om deel te nemen aan planvormingsprocessen. Deze nieuwe denkwijze loopt samen met de groeiende interesse voor publiek-private samenwerkingsvormen. De regisseursrol die voorheen altijd gehanteerd is door de overheid wordt voorzichtig ingeruild voor de rol van organisator. Publiek-private samenwerking concentreert zich in eerste instantie met name op de latere fases van het proces: het daadwerkelijke planontwerp en de planuitvoering. Het zijn juist deze fases waarin de private (financiële) belangen liggen. De eerste fases van het planningsproces blijven grotendeels een aangelegenheid van de overheid. In de jaren negentig wordt de betrokkenheid van derde partijen verder doorgevoerd in het planproces en is er sprake van 'open planning'. Open planning wordt op

verschillende manieren vormgegeven en kent evenzoveel begrippen die op deze vorm van planning duiden (Spit & Zoete, 2009; Woltjer, 2000). Uiteindelijk is de hoofdzak van open planning hetzelfde: *"het in een zo vroeg mogelijk stadium betrekken van derden bij het planning- en planvormingsproces"* (Spit & Zoete, pp.93, 2009).

Waar in voorgaande benaderingen uit werd gegaan van het plan als sturingselement, gaat open planning er van uit dat sturing plaatsvindt middels (directe) beïnvloeding van relevante actoren en niet door (louter) een plan. Het is niet de overheid alleen die op basis van de wettelijke macht het plan maakt, maar een vroegtijdige samenwerking met andere actoren om gezamenlijk tot een plan te komen (Spit & Zoete, 2009). Een populaire benadering van deze vorm van planning is de netwerkbenadering of netwerkplanning. De netwerkbenadering gaat uit van de overheid als één van de vele actoren in het proces. Maar ook de overheid zelf bestaat uit verschillende onderdelen en kan hierdoor niet vanzelfsprekend als één actor gezien worden (Wissink, 2003). Planning is hierbij geen sturingsmechanisme boven de maatschappij, maar is juist het vroegtijdig samenbrengen van actoren om middels wederzijdse beïnvloeding tot een legitieme en effectievere realisatie van de eigen doelstellingen te komen. Op sommige momenten in het proces werken de verschillende actoren samen, op andere momenten weer niet. De overheid als één van de actoren heeft wel een bijzondere rol, met op bepaalde onderdelen veel meer macht die op bijzondere (wettelijke) wijze gelegitimeerd is. In deze benadering is het plan geen sturend toekomstbeeld, maar een weergave van de op dat moment belangrijke afspraken. Er is geen sprake van een vaste methode of gestandaardiseerde procedure. Centraal staat het overleg en een flexibele toepassing van de beschikbare instrumenten (De Haas, 1998). Afstemming en samenwerking met andere partijen is geen nieuwe vaardigheid voor de planoloog. Door de beperkte geldstromen en het beperkte wettelijk kader van de ruimtelijke ordening is de machtspositie van de ruimtelijke planning minimaal. Al sinds de jaren zeventig wordt opgeroepen om samen te

werken met andere sectorale beleidsvelden om tot een efficiënte uitvoering te kunnen komen. Met de opkomst van complexere planvormingsprocessen neemt de oproep tot een integrale benadering alleen maar toe en door het op deze wijze betrekken van partijen anders dan de overheid, wordt gehoor gegeven aan deze oproep. Deze ontwikkeling typeert de ontwikkeling van government naar governance en moet leiden tot een grotere effectiviteit en legitimiteit van ruimtelijke planning (Spit & Zoete, 2009, pp.97). Het is echter niet gezegd dat de traditionele aanpak van planvormingsprocessen niet meer voorkomen in de hedendaagse praktijk. In sommige situaties kan een planningsproces met een sterke regisseursrol voor de overheid prima functioneren (Woltjer, 2000).

3.3 Conclusie

Op basis van bovenstaande beschouwing van planvormingsprocessen kan geconcludeerd worden dat elk planningsproces allesbehalve uniform is en zeker niet rechtlijnig verloopt. De problematiek c.q. opdracht die ten grondslag ligt aan het plan, karakter van het plangebied, vigerend beleid en betrokken actoren zijn allen van invloed op het verloop en de invulling van het proces.

Bij een herstructureringsopgave is een sociaal onveilige omgeving vaak een van de problematieken die aan de orde is in zo'n wijk. Het zal geen directe aanleiding zijn om een hele wijk of buurt op de schop te nemen, maar het speelt wel een rol. Vanwege de aard van de problematiek in bovengenoemd geval zal sociale veiligheid aan de orde komen bij de probleembeschrijving en dientengevolge bij de probleemanalyse. De directe aanleiding voor de bouw van een nieuwe woonwijk is in bijna alle gevallen een kwalitatief al dan niet een kwantitatief woningtekort. Bij de probleembeschrijving en -analyse zal gekeken worden naar de benodigde wooneenheden, mogelijke locaties, bestaande ruimtelijke structuren van deze locaties en de aansluiting en relatie met het omliggende gebied. Sociale veiligheid is hierin geen aanleiding. Omdat het programma van

eisen gebaseerd is op de probleemanalyse, zullen hierin (bijna) geen aspecten aan de orde komen die ook niet in de probleembeschrijving- en analyse naar voren zijn gekomen. Bij de ontwikkeling van een nieuwbouwwijk zal het programma van eisen gericht zijn op het aantal te bouwen woningen, op de segmenten van deze woningen, de benodigde voorzieningen en de relatie met het te bebouwen en omliggende gebied. De directe aanleiding tot het plan is vastgelegd in globale randvoorwaarden, maar geven wel ruimte om het plan op verschillende manieren in te vullen. In de doelstellingsfase wordt meer richting gegeven aan het plan. Deze richting wordt grotendeels bepaald door de bestuurlijke en publieke agenda: ideeën over het maatschappelijk functioneren van een gebied. Deze ideeën worden ingegeven door waarden die per individu anders worden ingevuld. Een prettige en veilige leefomgeving zijn voorbeelden van zulke waarden. Maar ook duurzaamheid, een kindvriendelijke wijk en een toegankelijke wijk zijn waarden die samenhangen met het maatschappelijk functioneren van de ruimte. De doelstellingsfase is in het planproces van een nieuwbouwwijk redelijkerwijs één van de eerste momenten dat sociale veiligheid als aspect ingebracht zal worden.

Van belang om te weten is de aanleiding om sociale veiligheid als doelstelling op te nemen. Wordt het opgenomen omdat men van mening is dat een sociale veilige omgeving de kwaliteit van het plan verhoogd of omdat het een toetsingscriteria is naar aanleiding van vigerend beleid. Maakt sociale veiligheid onderdeel uit van vigerend beleid, dan is in het verleden sociale veiligheid al als belangrijke waarde vastgelegd. Maar die waarde hoeft niet onderkend te worden door de betrokkenen in een nieuw planproces. Het motief om sociale veiligheid als doelstelling op te nemen zegt dus ook iets over de betekenis die het aspect toegekend krijgt. Opgemerkt dient te worden dat ook de fase van het programma van eisen getoetst wordt aan het vigerende beleid. Zo is het aanwijzen van mogelijke nieuwbouwlocaties in het programma van eisen is natuurlijk gebonden aan de mogelijkheden die het bovenliggende streekplan en eventuele

lokale structuurvisie bieden. Gezien het karakter van het planproces dat centraal staat in dit onderzoek gekoppeld aan bovenstaande beschouwing van planvormingsprocessen is de verwachting dat de doelstellingsfase het eerste moment is waarop het aspect sociale veiligheid een rol kan gaan spelen. Het cyclisch-iteratieve verloop van planningsprocessen maakt dat het lastig is om op basis van het moment in de tijd een uitspraak te doen over wanneer sociale veiligheid is ingebracht in het proces. De functie van het aspect, bijvoorbeeld als doelstelling of als toetsingscriteria voortkomend uit vigerend beleid, is dan ook leidend bij de analyse van sociale veiligheid als ingebracht item in het planproces.

Het oneindig opnemen van doelstellingen en op deze manier aan de wensen van iedereen voldoen is echter niet mogelijk. Doelstellingen leiden bepaalde keuzes en kunnen met elkaar conflicteren. Wat voor de een belangrijk is, maakt de wens van een ander weer onmogelijk. Het formuleren van doelstellingen is dus vooral een keuzeprocess. Een keuzeprocess dat wordt uitgevoerd door mensen met hun eigen belangen, opdrachten en referentiekader. En al deze mensen hebben specifieke middelen tot hun beschikking om hun eigen belangen gerealiseerd te zien krijgen. In het volgende hoofdstuk zal aan de hand van de netwerkbenadering dieper worden ingegaan op de rol van actoren in een proces.



ERFAFSCHIEDING

UNIFORME HAGEN

4. Netwerken

Het doel van dit hoofdstuk is een analysekader te schetsen op basis waarvan inzicht verkregen wordt in de rol van de actor in het planproces. Een actor opereert niet alleen. Hij is afhankelijk van anderen om zijn doelen gerealiseerd te krijgen. Maar in de huidige samenleving is het niet meer vanzelfsprekend dat een actor ondergeschikten zijn wil op kan leggen om tot de gewenste output te komen. Daarnaast is het de vraag of bijvoorbeeld de overheid, een belangrijke actor in de Nederlandse ruimtelijke planning, nog wel als een uniforme actor gezien kan worden. Ook binnen de overheid spelen verschillende belangen mee, verdedigd en aangevoerd door een veelheid aan mensen. Met de netwerkbenadering als analysekader wordt gekeken hoe actoren samenwerken om tot doelrealisatie te komen. Wat vormt hun samenwerking, welke middelen hebben zij tot hun beschikking om anderen te sturen en hoe kunnen deze middelen ingezet worden.

4.1 De opkomst van een netwerksamenleving

Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen liggen ten grondslag aan de vorming van netwerken. Eén zo'n ontwikkeling is professionalisering. Professionalisering leidt veelal tot verregaande specialisatie van functies, waardoor organisaties en samenwerkingsverbanden fragmenteren. Deze fragmentatie leidt er vervolgens weer toe dat actoren genoodzaakt zijn om samen te werken met andere partijen vanwege de benodigde kennis en middelen. Daarnaast zijn professionele organisaties mondiger. Indien een individu of organisatie professioneler wordt, dan is deze minder gevoelig voor interventies: sturing van boven- en buitenaf wordt niet zondermeer opgevolgd omdat derden niet over de relevante deskundigheid beschikken (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995; De Bruijn et.al., 1993). Een andere ontwikkeling die bijdraagt aan de netwerkvorming is de vervaging en verschuiving van de grenzen tussen de overheid en de private sector. In de jaren tachtig is de trend van

privatisering in gang gezet. Wat voorheen tot het domein van de publieke sector behoorde, wordt nu vaker uitgevoerd door private partijen. De overheid heeft hierdoor de rol van toezichthouder gekregen. Toezichthouders dienen te voorkomen dat monopolies ontstaan of dat de dienstverlening achteruitgaat. Publieke en private actoren zijn hierdoor afhankelijk van elkaar geworden en de scheiding tussen publiek en privaat is vervaagd. Private partijen voeren publieke taken uit en worden gemonitord door publieke toezichthouders. Wederzijdse afhankelijkheden nemen toe, met het ontstaan van netwerken tot gevolg (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999; 1995). Daarnaast staat de overheid sinds enkele decennia niet langer als vanzelfsprekend boven de samenleving. De hoge verwachtingen die men had van de overheid als sturende organisatie van de samenleving konden niet langer waargemaakt worden, waardoor de legitimiteit van de allesoverheersende overheid ter discussie stond. Vanuit de wetenschappelijke hoek werd dan ook het heersende besturingsparadigma bekritiseerd. Er zou door de overheid niet genoeg rekening worden gehouden met de (hoeveelheid aan) relevante actoren en hun uiteenlopende doelstellingen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995; De Bruijn et.al., 1993). Deze ontwikkelingen doen echter niets af aan de bijzondere positie die de overheid nog steeds inneemt in de samenleving (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999). Een derde ontwikkeling die genoemd wordt als oorzaak voor netwerkvorming is globalisering. Door de globalisering verliezen grenzen en geografische afstanden hun betekenis voor bedrijven en overheden. Het vervagen van de grenzen is te verklaren door technologische, politieke en economische ontwikkelingen. In de publieke sector overschrijden beleidsprocessen steeds meer het nationale niveau. Beleidsvorming vindt plaats door meerdere nationale overheden, zonder dat één land de hiërarchisch bovengeschikte actor is. Economisch, politiek en militair bezien is het internationale systeem sinds het einde van de Koude Oorlog niet langer een bipolair systeem (de Verenigde Staten vs. de Sovjet-Unie), maar een multipolair systeem (de VS, Frankrijk, Rusland, China, India etc.). Er is sprake van fragmentatie en dat vergt intensievere samenwerking tussen de verschillende internationale actoren, met

netwerken tot gevolg. De gevolgen van globalisering voor de private sector zijn minstens zo ingrijpend. Het belang van tijd en ruimte neemt af bij het uitzetten van economische activiteiten, met grote gevolgen voor de bedrijfsvoering van bedrijven en organisaties (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999; 1995). De laatste ontwikkeling die een bijdrage levert aan netwerkvorming is de opkomst van de informatietechnologie. Door de informatietechnologie komen in steeds meer sectoren nieuwe producten en diensten tot stand. Dit vereist samenwerking tussen sectoren die voorheen gescheiden van elkaar opereerden. Hierdoor ontstaan nieuwe samenwerkingsverbanden tussen sectoren en dus ook nieuwe wederzijdse afhankelijkheden. Daar komt bij dat door de informatie- en communicatietechnologieën de zichtbaarheid van gebeurtenissen en de snelheid waarmee hierover gecommuniceerd wordt alsmaar toenemen. Hierdoor is het moeilijker om activiteiten in het geheim te ontwikkelen en uit te voeren. Indien activiteiten openbaar worden, dan zullen verschillende partijen in het netwerk hun stem laten horen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999).

4.2 De kenmerken van een netwerk

De structuur van een netwerk wordt gekenmerkt door verschillende aspecten. Het eerste aspect dat een netwerk kenmerkt is pluriformiteit. Pluriformiteit is het bewustzijn van de diversiteit aan en van actoren en kan op meerdere niveaus en op verschillende wijzen aanwezig zijn in netwerken. De verschillen kunnen terugkomen in de omvang van de organisatie, de beschikbare machtsmiddelen, de te leveren goederen en diensten, cultuur van de organisatie etc. Pluriformiteit manifesteert zich op verschillende niveaus. Allereerst kan een enkele actor pluriform zijn. Zo bestaat een bedrijf of organisatie vaak uit meerdere onderdelen die niet homogeen zijn. Daarnaast kan ook een doelgroep binnen een netwerk (bestaande uit verschillende actoren) of het netwerk als geheel pluriform zijn. De doelgroep of het netwerk bestaat uit meerdere actoren die sterk kunnen variëren naar aard en omvang, wat leidt tot uiteenlopende eigenschappen. Er zijn verschillende verklaringen voor waarom actoren

pluriform zijn. Ten eerste is pluriformiteit onontkoombaar door de grootte van de organisaties. Omdat de invloed van de top van organisaties beperkt is, zal dit uiteindelijk leiden tot pluralisme in de organisatie. Ten tweede is er het gegeven dat individuen in een organisatie niet alleen handelen vanuit het belang van de organisatie, maar ook vanuit het eigenbelang. In een organisatie wordt men dus geconfronteerd met een grote hoeveelheid aan eigenbelangen die allemaal sterk variëren. Dit zal onvermijdelijk leiden tot conflicten. In de derde plaats kan er beleidsmatige pluriformiteit optreden. Beleidsmatige pluriformiteit houdt in dat er sprake is van verschillende rationaliteiten binnen een organisatie. Denk aan bijvoorbeeld economische, juridische of ethische rationaliteiten. Deze rationaliteiten zijn veelal tegenstrijdig. In het verlengde van deze beleidsmatige rationaliteiten liggen de 'competing values' concurrerende waarden. De term 'innerlijke strijd' zegt in dit geval alles (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991, pp.28-30; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995, pp.17-18).

Een tweede kenmerk van netwerken is de geslotenheid van actoren in een netwerk. Organisaties en individuen zijn niet per definitie ontvankelijk voor sturingssignalen van buitenaf. Ze hebben allen minstens een minimale waarde van autonomie en zijn hierdoor tamelijk gesloten voor hun omgeving en vooral op zichzelf gericht. Daarbij hebben ze allemaal een eigen referentiekader die onbewust als filter werkt voor de te ontvangen sturingssignalen. Dit referentiekader wordt gevormd door de kernwaarden van de organisatie: *"waarden die diep zijn geworteld in de organisatie en die het handelen van een organisatie voor een belangrijk deel bepalen"* (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999, pp. 37). De kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek op een faculteit en kwaliteit en veiligheid van producten van een voedingsmiddelenproducent zijn voorbeelden van kernwaarden. Tevens wordt geslotenheid veroorzaakt door de perceptie van de werkelijkheid die de actoren hebben, welke ook weer als filter voor sturingssignalen dient. Volledig gesloten zal een organisatie echter nooit zijn. Het zal op een zeker moment nieuwe werknemers moeten aannemen, die van invloed zullen zijn op het referentiekader van de betreffende

organisatie. Daarnaast is het ook afhankelijk van anderen, waardoor enige vorm van openheid noodzakelijk is. De mate van geslotenheid kan fluctueren in de tijd. Afhankelijk van de behoefte aan vernieuwing en aansluiting met de omgeving zal een organisatie meer open zijn. Wil men onzekerheden verkleinen, dan zal men zich meer afsluiten voor de omgeving (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999; 1995; 1991). Geslotenheid zegt ook iets over het vermogen en de macht van een actor om zich af te sluiten voor sturingssignalen van buitenaf. Door weerstand te bieden tegen sturingssignalen beschermd men de eigen waarden (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999).

Het derde kenmerk van een netwerk is interdependentie. Actoren in een netwerk zijn vaak wederzijds afhankelijk van elkaar. Ze hebben elkaar nodig om de eigen belangen gerealiseerd te krijgen. Waar in een hiërarchisch sturingsmodel bijvoorbeeld de overheid bovengeschied is ten opzichte van de andere actoren, zijn in een netwerk de overheid en de andere actoren afhankelijk van elkaar om de eigen doelen te realiseren (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991, pp.37; 1995, pp.18). De perceptie van een actor betreffende de relevantie en mogelijke alternatieven van een belang dat hij beoogt te verwezenlijken is bepalend voor de mate van afhankelijkheid. Neemt het aantal alternatieven af, dan is men noodzakelijk sterker tot elkaar verbonden. Hetzelfde geldt voor een toename van de relevantie van een belang waarvoor men bij de realisatie van de ander afhankelijk is (Van Doornum, 2007). Interdependenties kennen verschillende verschijningsvormen. De eerste vorm van interdependentie is 'eenvoudig-meervoudig'. Indien actoren eenvoudig wederzijds afhankelijk zijn van elkaar, dan is men afhankelijk van elkaar op één gebied. Dit kan zijn geld, informatie, grond etc. Is er sprake van meervoudige interdependentie, dan is men op meerdere gebieden afhankelijk van elkaar. 'Bilateraal- multilateraal' is de tweede vorm van interdependentie. Bilateraal betekent dat actor X en actor Y wederzijds afhankelijk van elkaar zijn. Multilaterale afhankelijkheid is een complexe aangelegenheid: actor X is afhankelijk van actor Y, Y is afhankelijk van

actor Z en Z is weer afhankelijk van actor X. De derde mogelijke vorm van interdependentie is synchroon vs. asynchroon. Als actoren gelijktijdig afhankelijk van elkaar zijn dan spreekt men van synchroon. Lastiger wordt het als actoren elkaar op uiteenlopende, dus asynchrone, momenten nodig hebben. Indien een actie door actor één pas verricht kan worden zodra actor twee een handeling heeft uitgevoerd dan is er sprake van sequentiële afhankelijkheid. Gelijktijdige afhankelijkheid staat hier tegenover. De vijfde en laatste verschijningsvorm is statische-dynamische interdependentie. Dynamische afhankelijkheden veranderen in de loop der tijd door nieuwe relaties, veranderende doelen, nieuwe middelen etc. Bij statische interdependentie blijven de afhankelijkheidspatronen echter gelijk (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991, pp.38; 1995).

Pluriformiteit, geslotenheid en interdependenties zijn geen statische kenmerken van netwerken. De mate ervan fluctueert in de tijd en leidt ertoe dat netwerken dynamisch zijn. Sterke dynamiek kan dan ook gezien worden als het vierde kenmerk van netwerken. Het toe- en uitreden van actoren in een netwerk versterkt de dynamiek nog meer. Deze dynamiek leidt ertoe dat de in te zetten sturingsinstrumenten flexibel dienen te zijn om effectief te zijn (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995, pp.19).

4.3 Besluitvormingsprocessen in een netwerk

Een netwerk heeft te maken met het nemen van besluiten. Op basis van een besluit kan men verder met de volgende stap. Het is een ankerpunt en geeft richting aan het vervolg. Door de onderlinge afhankelijkheden zijn in een netwerk altijd meerdere actoren betrokken bij een besluitvormingsproces. Het besluitvormingsproces in een netwerk is alleen effectief als er sprake is van gezamenlijke besluitvorming. Echter, de kenmerken van een netwerk compliceren dit proces. Door de vele onderlinge verschillen wordt samenwerking bemoeilijkt (pluriformiteit). Ook kan het voorkomen dat actoren niet geïnteresseerd zijn in samenwerking tijdens de besluitvorming (geslotenheid), maar ook kunnen actoren tijdens het besluitvormingsproces toe- en uitreden (dynamiek).

Dit leidt ertoe dat besluitvormingsprocessen in netwerken dikwijls ongestructureerd en onvoorspelbaar verlopen. Die grilligheid uit zich in zowel het inhoudelijke aspect van besluitvormingsprocessen als in het temporele aspect. In een traditioneel, hiërarchisch systeem verlopen besluitvormingsprocessen veelal rationeel en volgtijdelijk. Het begint met een probleemformulering en het bepalen van de doelstellingen. Het probleem en de doelstellingen van de bovengeschikte actor wel te verstaan. Het probleem wordt vervolgens in deelproblemen gesplitst, informatie wordt vergaard en besluiten worden genomen. Gevolgd door de uitvoering van deze besluiten. In een netwerk daarentegen is er geen sprake van een dusdanige fasering en voorspelbaarheid van het besluitvormingsproces. Een groot aantal problemen worden geformuleerd in een netwerk, maar veel worden nooit het onderwerp van een besluitvorming, laat staan tot een oplossing gebracht. De verklaring hiervoor is simpel: de ander actoren zien geen probleem of verliezen gedurende het gehele proces belangstelling voor de problematiek. Daarnaast is het mogelijk dat actoren in het besluitvormingstraject merken dat hun belangen in gevaar komen door de te verwachten oplossing. Met het belemmeren van het besluitvormingsproces als mogelijk gevolg. Door het strategisch handelen van actoren in besluitvormingsprocessen verlopen deze meestal niet lineair, maar in zogenaamde rondes. In zo'n ronde wordt getracht tot een besluit te komen (of deze juist te voorkomen), met winnaars en verliezers tot gevolg. Op een gegeven moment loopt een ronde af met een voorlopig resultaat, maar hiermee is de besluitvorming niet automatisch beëindigd (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999). Om verschillende redenen kan een nieuwe ronde ontstaan:

- 1) een verliezende actor kan toch mogelijkheden zien om het besluit te herzien of de problematiek opnieuw te definiëren;
- 2) verliezers kunnen een nieuwe ronde eisen om hun verlies in de vorige ronde te compenseren, waarbij de inhoudelijke problematiek niet aan elkaar gelieerd hoeft te zijn;

- 3) actoren kunnen pas aan het einde van het besluitvormingsproces hun stem laten gelden: zij wachten af welke oplossingen naar voren komen en indien deze niet hun belangen dienen zullen zij trachten de besluitvorming te beletten in een ronde;
- 4) een andere mogelijkheid is dat actoren problemen en/of oplossingen na enige tijd door een andere bril gaan zien, met het herroepen van het besluit tot gevolg (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999).

Uit het bovenstaande komt naar voren dat de mate van betrokkenheid van actoren sterk kan fluctueren in het besluitvormingsproces. Actoren kunnen in een bepaalde ronde aanwezig zijn, maar in de volgende weer afwezig. Een actor kan op een bepaald moment een overheersende rol spelen in het besluitvormingsproces, op het andere moment is de betekenis van de actor marginaal. De wisselende mate van betrokkenheid van actoren is dan ook een belangrijk element van het besluitvormingsproces in netwerken. Een ander kenmerkend aspect van besluitvormingsprocessen in netwerken dat uit bovenstaande beschrijving naar voren is gekomen, is dat er geen duidelijk begin- en eindpunt is in het proces. Omdat actoren soms water bij de wijn moeten doen in de besluitvorming, komt het regelmatig voor dat verschillende onderwerpen aan elkaar worden gekoppeld om het geleden verlies te compenseren. Daarnaast is het mogelijk dat een actor in een besluitvormingsproces wordt gecompenseerd voor het verlies dat is geleden in een voorgaand besluitvormingsproces. Zowel in het eerste geval als in het tweede is het niet mogelijk om een duidelijk begin- en eindpunt van besluitvorming aan te wijzen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999). Aan de inhoudelijke kant van besluitvormingsprocessen valt op dat de inhoud tijdens een proces sterk kan veranderen. Pluriformiteit binnen het netwerk maakt dat overeenstemming over de definiëring van het probleem en de mogelijke oplossingen geen vanzelfsprekendheid is. Percepties van de actoren maakt dat verschillend gedacht wordt over de oorzaak en inhoud van het probleem en dat er ook een grote variëteit aan oplossingen is. Er dient onderling overeenstemming te zijn over het

probleem, de mogelijke oplossingen en de in te zetten middelen. Wederom is er sprake van een onderhandelingsproces (Van Doornum, 2007). Daar komt bij dat om verschillende redenen problemen gedurende het proces gherdefinieerd worden door de betrokken actoren. Het oorspronkelijke probleem kan niet op steun rekenen van de andere actoren of herformulering van het probleem vergroot de kans op allianties met nieuwe actoren. Maar een te grote afstand tussen het probleem en de beschikbare oplossingen is natuurlijk ook een reden om het probleem te herformuleren. Hiermee hangt samen dat de problemen die op de agenda staan in de besluitvorming sterk worden bepaald door de oplossingen die voorhanden zijn. Een probleem verschijnt namelijk pas op de agenda als er ook een oplossing geboden kan worden. Is er geen oplossing voorhanden, dan is het voor de initiator niet mogelijk om hiermee (persoonlijk) succes te behalen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1999).

4.4 De rol van de overheid in netwerken

Een bijzondere actor in netwerken is de overheid. Zij staat niet langer als vanzelfsprekend boven andere actoren. Net als private partijen heeft ook de overheid te maken met wederzijdse afhankelijkheden. Ze stuurt, maar tegelijkertijd wordt zij ook gestuurd. Hoewel relaties in een netwerk zijn gehorizontaliseerd, zijn verticale relaties niet volledig verdwenen. Binnen een netwerk kunnen gematigd hiërarchische posities bestaan, die vaak worden ingenomen door de overheid. Publieke actoren hebben (anders dan private actoren) unieke middelen tot haar beschikking. Voorbeelden van unieke middelen zijn formele en juridische autoriteiten voor eenzijdige besluitvorming, democratische legitimering en nauwe contacten met de media. Deze unieke middelen kunnen veelal niet aangewend worden door andere partijen. Echter, de overheid heeft ook te maken met uniek verantwoordelijkheden en beperkingen. Haar handelen wordt beperkt en beïnvloed door wettelijke kaders en normatieve opvattingen. Zij heeft niet altijd de vrijheid om te beslissen om bepaalde problemen al dan niet naast zich neer te leggen. Problemen waarvoor geen oplossing voor handen is, worden door private actoren veelal genegeerd. Dit zijn juist de problemen

waarvoor de overheid de aangewezen partij is om er een oplossing voor te zoeken. Ook is zij niet altijd vrij in haar keuze voor bepaalde partners. Daarnaast is de overheid sterk geboden aan de normen en regels die zij oplegt aan anderen. Zij heeft een voorbeeldfunctie in deze. Omdat zij continu in de gaten wordt gehouden door haar burgers en door de media, wordt extra voorzichtigheid van haar verwacht. Misstappen worden uitvergroot vertoond aan de wereld. Extra bijzonder aan de rol van de overheid in netwerken is dat zij er niet alleen deel van uitmaakt, maar dat zij tevens verantwoordelijk is voor het stellen en handhaven van regels tussen actoren. Dit is natuurlijk een bijzondere situatie: een partij die functioneert in een netwerk en gelijktijdig verantwoordelijk is voor het opstellen en handhaven van de regels in dat netwerk (Klijn & Koppenjan, 2000; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995, pp.102-104; Van Doornum, 2007) .

Ook aan de overheid gaat het belang van het netwerk niet voorbij. In de wetenschap wordt de oorzaak voor het falen van de sterk sturende overheid in de jaren zestig-zeventig gezocht in de systeemtheoretische benadering van de overheid en de samenleving. De overheid gepositioneerd boven de samenleving hield geen rekening met het grote aantal actoren en de variëteit aan doelstellingen. Er werd niet stil gestaan bij de eigen beperkingen en de afhankelijkheid aan de omgeving. Het uitvoeren van beleid bleek een onderhandelingskarakter te hebben, met invloed van uitvoerenden via bottom-up processen. Vorming en uitvoering van beleid vindt dan ook plaats in beleidsnetwerken (De Bruijn et. al., 1993, pp.13-14).

4.5 Sturing in netwerken

Om tot de realisatie van bepaalde doelen te komen is sturing noodzakelijk, ook of wellicht juist in netwerken. Een mogelijke wijze van sturing in het netwerk is netwerkmanagement, een strategische vorm van sturing. Met netwerkmanagement worden de pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheden en geslotenheid in een netwerk aangepast zodat er (nieuwe) kansen voor sturing ontstaan voor de sturende actor. De

condities voor de in te zetten instrumenten zijn gewijzigd (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995). Er zijn twee vormen van netwerkmanagement te onderscheiden: procesmanagement en netwerkconstitutie. Procesmanagement is gericht op het verbeteren van de interactie tussen actoren in een netwerk. Kortweg komt het er op neer dat getracht wordt om de verschillende percepties van de actoren betreft het 'probleem' meer overeen te laten komen en dat de onderlinge samenwerking verbeterd wordt. Bij procesmanagement wordt de structuur en de samenstelling van het netwerk vaak als gegeven beschouwd. Het op het juiste moment stimuleren van actoren die beschikken over de benodigde resources om deel te nemen aan de besluitvorming is een goed voorbeeld van een strategie van procesmanagement. Een andere strategie is het versterken van de mutual perception van een probleem of oplossing, waardoor actoren dichter bij elkaar komen te staan en de besluitvorming eenvoudiger zal verlopen. Als er sprake is van een zogenaamd conflict tussen actoren in een netwerk, kan conflictmanagement een uitkomst bieden om de actoren weer dichter tot elkaar te brengen. Netwerkconstitutie is gericht op institutionele veranderingen in het netwerk. Omdat het institutionele veranderingen betreft, vraagt het een intensieve tijdsinvestering en de kans van slagen is minder groot, met name in netwerken die al geruime tijd functioneren. Strategieën van netwerkconstitutie kunnen gericht zijn op het introduceren van nieuwe actoren in het netwerk, zodat percepties, machtsrelaties en gewoonten mogelijk veranderen. Maar ook het veranderen van formele en informele regels in een netwerk kan tot andere interactiepatronen leiden. Wil netwerkmanagement succesvol zijn, dan dient de sturende actor het netwerk zeer goed te kennen en over de juiste vaardigheden te beschikken. De sturende actor dient over goede onderhandelingsvaardigheden te beschikken, omdat met meer een mediator en stimulator is dan een director. Deze rol is niet noodzakelijk gelegen bij één actor (Klijn & Koppenjan, 2000).

Om andere actoren te beïnvloeden kan men gebruik maken van verschillende sturingsinstrumenten. Instrumenten zijn: *"een middel om doeleinden mee te bereiken"* (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991, pp.4). De Bruijn en Ten Heuvelhof vullen daarbij aan dat in het verleden alles wel een keer als instrument genoemd is. Het zegt dan ook niets over de aard van een verschijnsel, maar dat een bepaald iets ingezet wordt om een bepaald doel te bereiken (1991, pp.3). Vond in het verleden sturing vooral hiërarchisch plaats, en dan met name door de overheid, de laatste decennia wordt sturing vooral benaderd vanuit de netwerkbenadering (Haffner & Elsinga, 2005, pp.14). Dit heeft tot gevolg dat de overheid in mindere mate terug kan vallen op haar zogenaamde 'eerste generatie instrumenten', instrumenten die eenzijdig zijn opgelegd om tot gewenst gedrag bij de te sturen actor te komen, zoals wetgeving en beleidsregels (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991, pp.9). Om toch te kunnen sturen heeft de overheid de beschikking over een set van 'tweede generatie instrumenten'. Dit zijn instrumenten die de tekortkomingen van de 'eerste generatie instrumenten' aanvult. Deze tekortkomingen zijn een gevolg van de kenmerken van een netwerk: pluriformiteit, de interdependentie tussen actoren en de geslotenheid van de te sturen actoren. Maar de tweede generatie kan niet los worden gezien van de eerste generatie instrumenten: ze zijn veeleer een aanvulling en geen volwaardig alternatief. Ook is het niet zo dat de eerste generatie instrumenten totaal ongeschikt zijn om ingezet te worden in een netwerk (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991, pp. 13). Daarnaast zijn de tweede generatie instrumenten niet nieuw, aldus De Bruijn & Ten Heuvelhof (1991, pp.12-13), alleen over het gebruik en de kennis erover was in het verleden minder bekend.

Kenmerkend voor de tweede generatie instrumenten is, is dat het gericht is op vrijwillige sturing. Vrijwillige sturing gaat uit van *"consensus tussen partijen over de aard van het probleem, de doelstelling en de instrumenten. Stuk voor stuk zijn dit vraagstukken die middels overleg en onderhandeling dienen te worden opgelost"* (Van Doornum, 2007, pp. 18). *"Zonder een gemeenschappelijk referentiekader zijn er bijna geen mogelijkheden voor sturing"* (De Bruijn en Ten

Heuvelhof, 1999, pp.53). Een vrijwillig sturingsinstrumentarium bij uitstek zijn communicatieve instrumenten. Communicatieve beleidsinstrumenten zijn gericht op het overdragen van informatie tussen de sturende actor en de te sturen actor om bepaald gedrag te wijzigen (Van der Doelen, 1993, pp. 18). Met het inzetten van communicatieve instrumenten kan steun voor beleid verworven worden, kunnen besluitvormingsprocessen creatiever verlopen en kan beter een oplossing worden gevonden voor tegenstrijdige belangen (Hidding & Van der Vlist, 2003). Daarnaast beschikt de overheid ook over andere typen instrumenten die minder vrijwillig zijn: economische en juridische instrumenten. Economische instrumenten zijn financiële prikkels die ingezet worden te bevordering van de naleving van regels en gedragsnormen. Juridische instrumenten tot slot, worden ingezet ter bescherming van normen of ter stimulering van gewenste gedragsveranderingen. Het juridisch instrumentarium is verankerd in de wet en wordt gekenmerkt door geboden en verboden. (Van den Heuvel, 1998; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991, pp.5). Vanwege haar imperatieve karakter worden juridische instrumenten niet tot de tweede generatie gerekend. Economische instrumenten daarentegen kunnen zowel vrijwillig als imperatief worden ingezet.

De Bruijn & Ten Heuvelhof (1991) onderscheiden naast communicatie nog vier typen instrumenten die tot de tweede generatie gerekend kunnen worden. Het gaat om meezijdige instrumenten, personen, incentives en kengetallen. Meezijdige instrumenten zijn wilsovereenkomsten tussen actoren waarin schriftelijk is vastgelegd wat de doelstelling van het beleid is of hoe de uitvoering plaatsvindt. Voorbeelden van meezijdige instrumenten zijn contracten, herenakkoorden en convenanten (pp.14, pp.82). Maar ook personen kunnen worden ingezet als sturingsinstrument, waarbij verwacht wordt dat de natuurlijke persoon over bepaalde vaardigheden beschikt om het gedrag in organisaties te veranderen. Een voorbeeld is een veiligheidsinspecteur, of een benoemd burgemeester (pp.97-100). Vanuit de vrijwillig benadering wordt deze ingezet om te interveniëren in de structuur van het netwerk, oftewel er vindt

netwerkconstituering plaats (Haffner & Elsinga, 2005, pp.24). Incentives zijn economische instrumenten die op een positieve of negatieve wijze actoren prikkelen om tot een bepaald gedrag over te gaan. Positieve incentives zijn bijvoorbeeld subsidies, negatieve incentives zijn onder andere boetes (Haffner & Elsinga, 2005, pp.25). Tot slot kan gebruik worden gemaakt van kengetallen. Door het gebruik van kengetallen vindt er sturing op afstand plaats. Sturing is dan gericht op de output of input, zonder aandacht te besteden aan het organisatorische proces (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991, pp.14).

Het op een directe wijze inzetten van bovenstaande instrumenten door een sturende actor leidt naar verwachting niet tot het gewenste resultaat. Hierbij wordt verondersteld dat de sturende actor boven de te sturen actoren staat. Maar eerder in dit hoofdstuk is juist gesteld dat hiërarchische sturing niet langer zal leiden tot het gewenste resultaat. Sturing vindt meer horizontaal plaats. Dit houdt in dat naast de beschikking over aanvullende instrumenten, het van belang is dat deze instrumenten in een netwerk op een andere manier worden ingezet (De Bruijn et. al., 1993, pp. 81). Drie aandachtspunten zijn hierbij van belang. Allereerst is er sprake van indirecte inzet van instrumenten in plaats van directe inzet. Deze indirecte benadering kan op twee wijzen plaatsvinden: via een derde actor of door te sturen op input in plaats van op de output. In de tweede plaats worden instrumenten in minder mate generiek ingezet en vindt er meer 'fine tuning' plaats. Indien fine tuning plaatsvindt, wordt gestuurd op de gevoeligheden van specifieke actoren. De verschillen tussen actoren worden op deze manier onderkend. Serendipitisme is het derde aandachtspunt. In complexe besluitvormingsprocessen is vaak niet bekend wat de effecten zijn van interventies. Serendipitisme houdt rekening met onverwachte uitkomsten een speelt in op de kansen die hieruit voortkomen (De Bruijn et. al., 1993, pp. 82).

4.6 Draagvlak in netwerken

Draagvlak is een belangrijk aspect in netwerken. Ruelle en Bartels (1998, pp.405) omschrijven draagvlak als *“een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doelgroepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt”*. Drie aspecten zijn in dit kader van belang: betrokkenheid, houding en actiegerichtheid. Betrokkenheid wordt gevormd door het persoonlijk belang dat iemand aan iets hecht. De houding is het positief of negatief tegenover iets staan en actiegerichtheid is een actie in welke vorm dan ook. Volgens Ruelle en Bartels (1998, pp.404) begint draagvlak bij *“de houding die men aanneemt tegenover een beleid of maatregel, vervolgens het belang dat mensen persoonlijk aan een maatschappelijk probleem of attitude-object hechten”* gevolgd door *“de actiegeneigdheid om een beleid actieve of passieve steun te verlenen, of weerstand te bieden”*. Door een variatie in de mate en richting van de drie aspecten, kunnen zich vijf gradaties van draagvlak voordoen. De hoogste gradatie is sterk draagvlak. Hiervan is sprake als een positieve houding samengaat met een hoge betrokkenheid. De kans op actieve steun neemt dan toe. De volgende gradatie is ambivalent draagvlak. In dit geval is sprake van een positieve houding, maar een lage betrokkenheid. Dit uit zich in ten hoogstens passieve steun. Het ontbreken van enige betrokkenheid zou kunnen duiden op het ontbreken van draagvlak. Maar als de betrokkenheid laag is, ongeacht de houding, zal er ook geen weerstand geboden worden. Het kan men niet schelen welke kant het opgaat. Deze derde gradatie wordt de nuloptie genoemd door Ruelle en Bartels (1998, pp.404). Bij de vierde gradatie is er sprake van een zwak draagvlak. Een negatieve houding gaat hier gepaard met een lage betrokkenheid en zal tot passieve weerstand leiden. De laatste gradatie is het ontbrekend draagvlak: een negatieve houding gaat samen met een hoge mate van betrokkenheid wat zal leiden tot actieve weerstand (Ruelle & Bartels, 1998).

Figuur 4.1: Gradaties in draagvlak

Gradatie	Houding	Betrokkenheid
Sterk draagvlak	positief	groot
Ambivalent draagvlak	positief	klein
Nuloptie	positief, neutral, negatief	geen
Zwak draagvlak	negatief	klein
Ontbrekend draagvlak	negatief	groot

Bron: auteur, naar Ruelle & Bartels, 1998.

De praktijk leert dat draagvlak nodig is voor een goed resultaat. Maar daarentegen leidt een goed resultaat ook veelvuldig tot draagvlak. *“Zonder resultaat geen draagvlak en zonder draagvlak geen resultaat”* (Ruelle & Bartels, 1998, pp. 405). Het is echter lastig aan te geven wat eerder is, maar bekend is wel dat het elkaar nodig heeft. Voor actoren in een netwerk is het verloop van een proces echter vaak belangrijker dan de uitkomst van het proces (Ruelle & Bartels, 1998, pp. 406).

4.7 Vertrouwen in netwerken

Door de interdependenties en het complexere besluitvormingsproces in een netwerk is vertrouwen een belangrijk voorwaarde om tot een goede besluitvorming en een goed resultaat te komen. Of zoals Edelenbos het stelt: vertrouwen is een *“informeel besturingsmechanisme om transacties tussen partijen efficiënter en effectiever te laten verlopen”* (2002, pp.2). In een netwerk is samenwerking vereist, echter door het karakter van een netwerk kunnen niet alle afspraken worden vastgelegd. Vertrouwen neemt dan ook onzekerheden weg in een samenwerkingsverband. De benodigde mate van vertrouwen wordt grotendeels bepaald door de onderlinge afhankelijkheid. Men is minder kwetsbaar voor opportunistisch gedrag als er sprake is van een lage afhankelijkheid, het omgekeerde geldt als er sprake is van een grote mate van afhankelijkheden (Van Doornum, 2007,

pp. 13). Uit de literatuurverkenning van Klijn, Edelenbos & Steijn (2010) blijkt dat vertrouwen op verschillende wijzen benaderd wordt. Maar over drie eigenschappen is men het in het algemeen wel eens: kwetsbaarheid, risico en verwachtingen (pp. 195). Vertrouwen hebben in een ander houdt in dat men zich bewust open en kwetsbaar opstelt. Men verwacht van de ander dat diegene geen opportunistisch gedrag vertoont als de mogelijkheid zich aanbiedt. Maar men heeft geen zekerheid dat de ander hier zich ook naar zal gedragen, dus neemt bewust een risico. Oftewel, de actor gaat ervan uit dat de ander ook handelt in belang van de actor die het vertrouwen geeft (pp.195-196).

Vertrouwen heeft een positieve invloed op zowel het proces als op de inhoud in een netwerk (Klijn et. al, 2010, pp.210). Maar vertrouwen ontstaat niet vanzelf. Klijn & Koppenjan wijzen op vier factoren die van invloed zijn op de aanwezigheid en de ontwikkeling van vertrouwen. Allereerst zijn de interacties die in het verleden hebben plaatsgevonden tussen actoren van invloed op het vertrouwen. Hierbij wordt uitgegaan van de aanname dat intensieve interacties gestoeld zijn op vertrouwen. In de tweede plaats kan reputatie een rol spelen in de mate van vertrouwen. Als actoren zich in het verleden positief hebben bewezen, is het risico kleiner om ze het voordeel van de twijfel te geven. Een goede reputatie kan dus tot meer vertrouwen leiden. De derde factor zijn de te verwachten opbrengsten. Indien samenwerking leidt tot betere resultaten en dit ook door alle betrokken partijen onderkend wordt, is het risico lager om de ander te vertrouwen. De laatste factor betreft netwerkregels. De opzet van deze regels is van invloed op de mate van vertrouwen. Zijn regels op een dusdanige wijze opgezet dat zij bijdragen aan de oplossing van conflicten, dan zorgen zij voor een groter onderling vertrouwen in een goede afhandeling van het conflict (Klijn & Koppenjan, 2004, pp.86).

Regels structuren het handelen en gedrag van actoren in netwerken, net als in het dagelijks leven. Netwerkregels worden gevormd door herhaalde interacties tussen actoren en zijn typerend voor het desbetreffende

netwerk. Ze kunnen formeel vastgelegd zijn, maar ze kunnen ook een meer informeel, tacit karakter hebben. Middels deze regels weten actoren welk gedrag van hun verwacht wordt en welk gedrag niet getolereerd wordt, maar ze kunnen ook betrekking hebben op de kwaliteit van de producten en diensten die door de actoren in het netwerk geproduceerd worden. Netwerkregels leggen beperkingen op aan het handelen van actoren, maar ze kunnen juist ook bepaalde ontwikkelingen mogelijk maken. Zolang de netwerkregels actoren niet te sterk weerhouden van het bereiken van hun doelen, zijn actoren dus gebaat bij deze regels. Ze scheppen zekerheid en bieden structuur. Zonder deze regels is effectieve interactie tussen actoren niet mogelijk. Maar regels zijn niet onveranderlijk. Het is niet altijd duidelijk welke regels van toepassing zijn in een bepaalde situatie en hoe ze toegepast dienen te worden. Over de interpretatie ervan kan discussie ontstaan en ze hebben niet voor elke actor dezelfde waarde of betekenis. Dit kan ertoe leiden dat regels in een netwerk veranderen of bewust verbroken worden (Klijn, 2001; Van Doornum, 2007).

Vertrouwen draagt op verschillende wijzen bij aan het besluitvormingsproces in netwerken. Edelenbos en Klijn (2007) onderscheiden drie categorieën: faciliterend, versterkend en verbeterend. Faciliterend houdt in dat vertrouwen onzekerheden vermindert, men zich kwetsbaar durft op te stellen en zich sneller aan de ander verbindt. Ook kan vertrouwen transactiekosten verminderen, omdat de noodzaak tot schriftelijke verbintenissen lager is. Met versterkend wordt bedoeld dat men door vertrouwen eerder overgaat tot investeringen in het netwerk, zowel in de vorm van mankracht als financiële investeringen om tot betere resultaten te komen. Mocht er toch sprake zijn van een conflict, als het wederzijds vertrouwen groot is, dan zal men het conflict makkelijker accepteren en doorgaan met de werkzaamheden. De categorie verbeterend is gericht op het resultaat. Veel kennis is tegenwoordig tacit, moeilijk overdraagbaar. Door vertrouwen is men eerder bereid kennis te delen en

wordt het probleemoplossend vermogen van het netwerk vergroot (Edelenbos & Klijn, 2007, pp.30-32).

4.8 Conclusie

In de afgelopen decennia hebben verschillende ontwikkelingen ertoe bijgedragen dat sturing niet langer als vanzelfsprekend plaatsvindt door één overheersende actor, maar dat er sprake is van de vorming van netwerken die gevormd worden door meer horizontale relaties. Door wederzijdse afhankelijkheden in de vorm van beschikbare middelen heeft men elkaar nodig om de eigen doelen gerealiseerd te zien. Doordat actoren bewust zijn van deze interdependenties, zal eenzijdige sturing niet tot het gewenste effect leiden. Daarbij geldt dat actoren niet langer als homogeen gezien kunnen worden. Zij hebben allemaal hun eigen doelstellingen, voortkomend uit variërende achtergronden en institutionele settingen (pluriformiteit). Deze diversiteit doet zich ook voor ten aanzien van de ontvankelijkheid van sturingssignalen van anderen, ook wel geslotenheid genoemd. Geslotenheid wordt mede bepaald door de autonomie van actoren, hun referentiekader en de perceptie van de werkelijkheid. In de loop der tijd kunnen interdependenties, pluriformiteit en geslotenheid variëren, oftewel: er is sprake van een bepaalde dynamiek in een netwerk. Dynamiek, pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie zijn alle vier kenmerken van een netwerk.

De kenmerken van een netwerk en het grillige verloop van besluitvormingsprocessen in een netwerk leiden ertoe dat eenzijdige, verticale sturingsinterventies niet tot de gewenste output leiden. De inzet van traditionele sturingsinstrumenten, de zogenoemde eerste generatie instrumenten, volstaat niet meer. Om de tekortkomingen van de eerste generatie te overbruggen en in te kunnen springen op de kenmerken van netwerken en inherente besluitvormingsprocessen, kan men gebruik maken van de tweede generatie instrumenten. Deze instrumenten zijn geen vervanging van de eerste generatie instrumenten, maar hun kracht ligt in de aanvulling op de eerste generatie. Belangrijk bij de inzet van de

tweede generatie is dat het gericht is op vrijwillige sturing. Er moet consensus bestaan over de aard van het probleem, de doelstellingen, mogelijke oplossingen en de in te zetten middelen. Communicatieve instrumenten behoort tezamen met vier andere typen instrumenten tot de tweede generatie. Door de inzet van communicatie kan steun voor beleid verworven worden, kunnen besluitvormingsprocessen creatiever verlopen en kan beter een oplossing worden gevonden voor tegenstrijdige belangen. Maar ook de inzet van personen, incentives, kengetallen en meerzijdige instrumenten (convenanten en contracten) zijn een vorm van vrijwillige sturing en behoren tot de tweede generatie instrumenten. Belangrijk is dat bovengenoemde instrumenten niet worden ingezet op de traditionele, verticale manier, maar dat rekening wordt gehouden met de kenmerken van het netwerk. Hoewel er sprake is van meer horizontaliteit in een netwerk, betekent dit niet dat de overheid haar speciale rol in samenwerkingsverbanden kwijt is. Ondanks dat ook zij met andere actoren verbonden is door wederzijdse afhankelijkheden, beschikt ze over bijzondere middelen waardoor er meer hiërarchische sturing kan plaatsvinden. Wel wordt het handelen van de overheid beperkt en beïnvloed door wettelijke kaders en normatieve opvattingen. Ook moet men zich realiseren dat draagvlak en vertrouwen twee belangrijke voorwaarden zijn voor een goede besluitvorming en een goed resultaat. Als er sprake is van zwak of ontbrekend draagvlak, dan zal de sturende actor weerstand ervaren bij de uitvoering van haar acties. Dit leidt tot een inefficiënt proces waarbij het optimale resultaat niet behaald zal worden of er sprake is van helemaal geen resultaat. Draagvlak is namelijk niet alleen van belang bij de uitvoering van een actie, maar ook bij de te verwachten output van een actie. Het heeft een evaluerend vermogen. Uit de uiteenzetting van het draagvlakbegrip (§4.6) valt af te leiden, dat een positieve houding een vereiste is voor draagvlak. Wil men dus iets bereiken in het netwerk, dan betekent dat dat men sterk afhankelijk is van de houding van de andere actoren tegenover het te bereiken object. De nuloptie van draagvlak is alleen geschikt als men iets wil bereiken, zonder dat hij daarbij afhankelijk is van anderen. Iets dat weinig voorkomt in

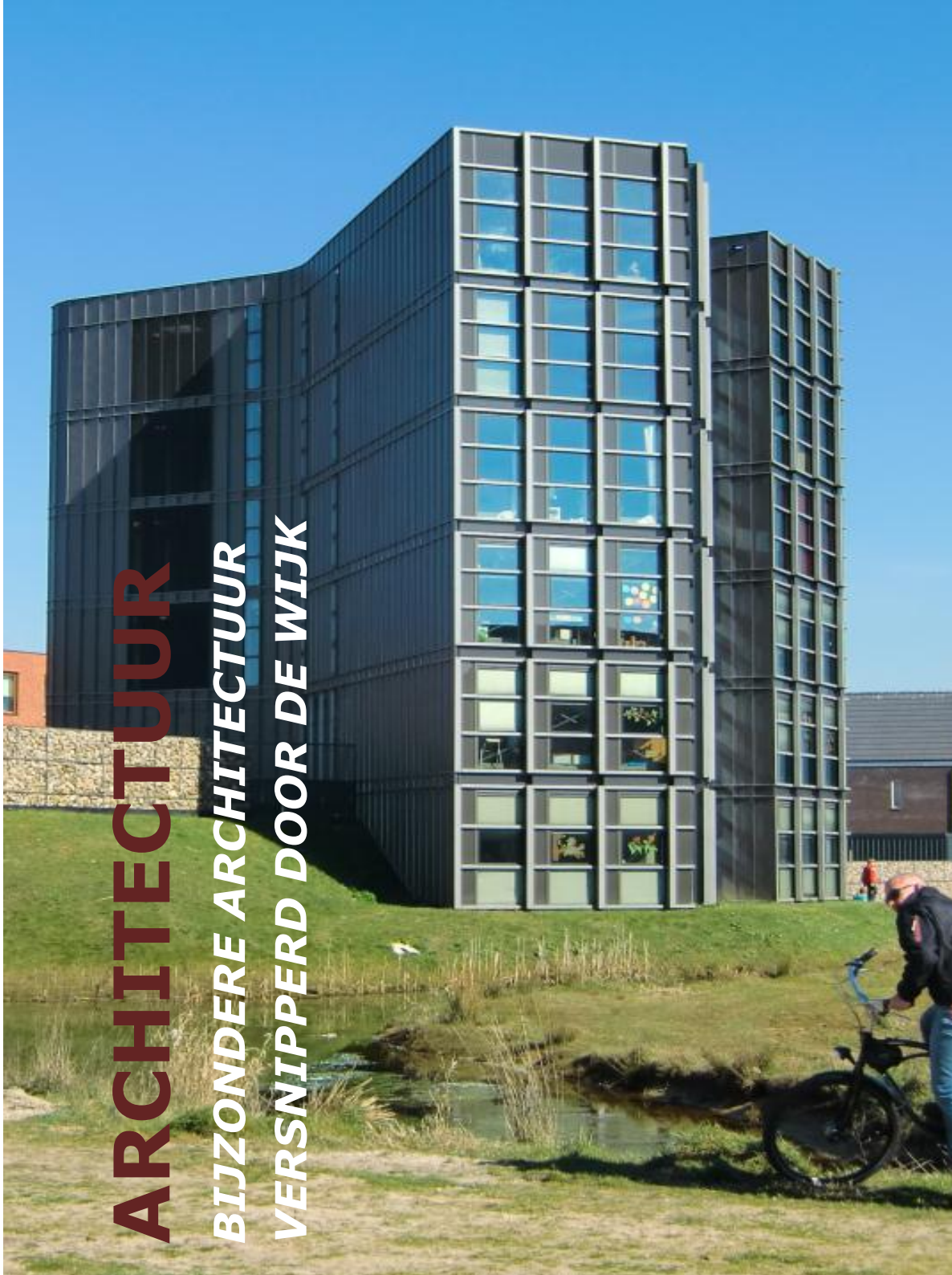
netwerken. Het inzetten van communicatieve instrumenten kan een positief effect hebben op draagvlak. Communicatie is bij uitstek een vrijwillig middel dat steun kan verwerven kan helpen bij het vinden van oplossingen in het geval van tegenstrijdige belangen (§4.5). Ook het ontbreken van vertrouwen draagt niet bij aan een efficiënte besluitvorming met een goed resultaat tot gevolg. Vertrouwen neemt onzekerheden weg, Dit zijn onzekerheden die in een netwerk niet schriftelijk kunnen worden vastgelegd. Onzekerheden dragen daarnaast ook bij aan instabiele relaties in een netwerk. Indien er sprake is van vertrouwen dan is men meer bereid te investeren in het netwerk. Ook vindt er meer informatie-uitwisseling plaats, waardoor het creatieve proces bevorderd wordt en bijdraagt aan de inhoud van het resultaat.

Vertrouwen en draagvlak zijn dus vereisten voor efficiënte besluitvormingsprocessen en een goed resultaat. Maar deze begrippen zijn niet statisch. Door het strategisch inzetten van instrumenten, en dan met name communicatieve instrumenten, kunnen beide begrippen op een dusdanige manier beïnvloed worden dat de sturende actor zijn eigen doelstellingen, met draagvlak, gerealiseerd ziet.

ARCHITECTUUR

BIJZONDERE ARCHITECTUUR

VERSNIPPERD DOOR DE WIJK



5. CASEBESCHRIJVING: DE VIJFHOEK

Het doel van dit hoofdstuk is om de case van dit onderzoek in de juiste context te plaatsen. In voorgaande hoofdstukken is uitvoerig aandacht besteed aan sociale veiligheid, planningsprocessen en de netwerkbenadering. Inzicht in deze verschijnselen alleen is onvoldoende om het onderzoek goed uit te kunnen voeren. Kennis over het plangebied, de bestuurlijke context en vigerend beleid plaatsen de drie hoofdbegrippen uit voorgaande hoofdstukken in het juiste kader voor dit onderzoek. Dit hoofdstuk is daarom gewijd aan een beschrijving van (de ontwikkeling van) het plangebied en de bestuurlijke context van de case. De beschrijving van Deventer in §5.1 omvat een kernschets van de historische ontwikkeling van de stad. Voor de geïnteresseerden worden in §5.2 enkele kerncijfers van de gemeente anno 2010 en anno 1992 (het begin van het planproces) gepresenteerd. De bestuurlijke context komt aan bod in §5.3: hoe is de gemeente Deventer organisatorisch georganiseerd en wat is het vigerende beleid waar de ontwikkelaars en de gemeente aan gebonden zijn? In §5.4 worden vervolgens de aanleiding en ontwikkelingen voorafgaand aan de plannen voor de nieuwe wijk uiteengezet. Voor de geïnteresseerden is in §5.5 een korte (statistische) beschrijving opgenomen over de Vijfhoek anno 2011.

5.1 Deventer: een ontwikkeling in de tijd

Deventer is met 81.465 inwoners de grootste kern in de gelijknamige gemeente met in totaal 98.779 inwoners (Gemeente Deventer, 2011a). Naast Deventer, maken ook de kleinere kernen Diepenveen, Schalkhaar, Bathmen en enkele gehuchten deel uit van de gemeente Deventer. De stad Deventer heeft een sterk stedelijk karakter en wordt omringd door een groot buitengebied (figuur 5.1 op de volgende pagina).

Ontwikkeling van de gemeente Deventer

De stad Deventer verwierf in 1123 stadsrechten en werd omringd door de rivier de IJssel, de provincie Gelderland en het schoutambt Colmschate (later de gemeente Diepenveen geheten) dat een boerengemeenschap bleef. De stad ontwikkelde zich als een belangrijk handels- en bestuurscentrum met een rijk kerkelijk en cultureel leven. De dertiende en veertiende eeuw is de economische en culturele gouden periode voor Deventer. Door onder meer oorlogsschade, het wegvallen van de handel met Duitse steden en de verzanding van de IJssel zakte de economische en culturele positie van Deventer in. De zeventiende en achttiende eeuw was voor Deventer een tijd van stilstand. De opkomst van de industrie in de negentiende eeuw haalde Deventer weer langzaam uit het dal. De sterk groeiende industrie in Deventer begin twintigste eeuw leidde ertoe dat ook de bevolking sterk toenam. De oude stad was te klein om iedere bewoner te kunnen huisvesten, waardoor men genoodzaakt was om buiten de oude stad bouwen. Door de alsmar groeiende bevolking groeide Deventer in de tweede helft van de twintigste eeuw uit haar voegen. Het plan om Deventer aan de ander kant van de IJssel te laten uitbreiden haalde het niet, waarop de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken in 1968 een plan presenteerde om Deventer naar het oosten uit te laten breiden. De toevoeging van de gemeente Diepenveen aan de gemeente Deventer als bestuurlijke consequentie van dit plan werd verworpen, maar in 1974 werd wel het gebied Colmschate van de gemeente Diepenveen aan de gemeente Deventer toegevoegd. Uiteindelijk werd de gemeente Diepenveen in 1999 alsnog samengevoegd met de gemeente Deventer tot één gemeente (Vollaard et.al., 2001). In 2004 werd ook de gemeente Bathmen tot de gemeente Deventer gevoegd.

Figuur 5.1: Gemeente Deventer, 2011



Bron: Gemeente Deventer, 2011a.

Anno 2011 kan de stad Deventer gekarakteriseerd worden als een historische Hanzestad, gelegen aan de IJssel en omringd door een fraai landschap. De ligging aan de IJssel is belangrijk geweest voor de ontwikkeling van Deventer als Hanzestad in de veertiende en veertiende en vijftiende eeuw. Een paar eeuwen later is vooral de industrie van groot belang geweest voor de ontwikkeling van Deventer. Met de komst van een grote ijzergieterij en een tapijtenfabriek diende de industrie zich in de tweede helft van de achttiende eeuw voorzichtig aan. Ook bleef de drukindustrie, die al sinds de vijftiende eeuw aanwezig is Deventer, in de stad gevestigd. Een industriestad stelt echter wel andere eisen dan een handelsstad op het gebied van infrastructuur, wonen en onderwijs. De nodige nieuwe sociale, ruimtelijke en demografische veranderingen hebben vroeg in de negentiende eeuw ten behoeve van de industrie plaatsgevonden in Deventer. Eind negentiende eeuw ontstond een nieuwe bevolkingsgroep: de fabrieksarbeider. Mede door de opheffing van Deventer als vesting, andere maatschappelijke opvattingen over volkshuisvesting en de Woningwet van 1901 was het mogelijk om voor deze groeiende bevolkingsgroep nieuwe wijken te bouwen buiten de oude stad. Door het opheffen van de vesting was het ook mogelijk om fabriekshallen buiten de stad te bouwen en al doende de industrie verder te laten groeien. Ook de aansluiting op de spoorlijn Amsterdam-Berlijn en Zwolle-Arnhem is van groot belang geweest, evenals de ontwikkeling van het havengebied (Slechte, 2010). Door alle intellectuele en maatschappelijke ontwikkelingen in Nederland, was de landelijke industrie in de jaren zestig en zeventig genoodzaakt tot het aantrekken van arbeiders van buiten de landsgrenzen. De Deventer industrie zocht haar werkkrachten voornamelijk onder Turkse arbeidersmigranten. Ondanks de teloorgang van de industrie in de jaren tachtig zijn de meeste Turken in Deventer blijven wonen.

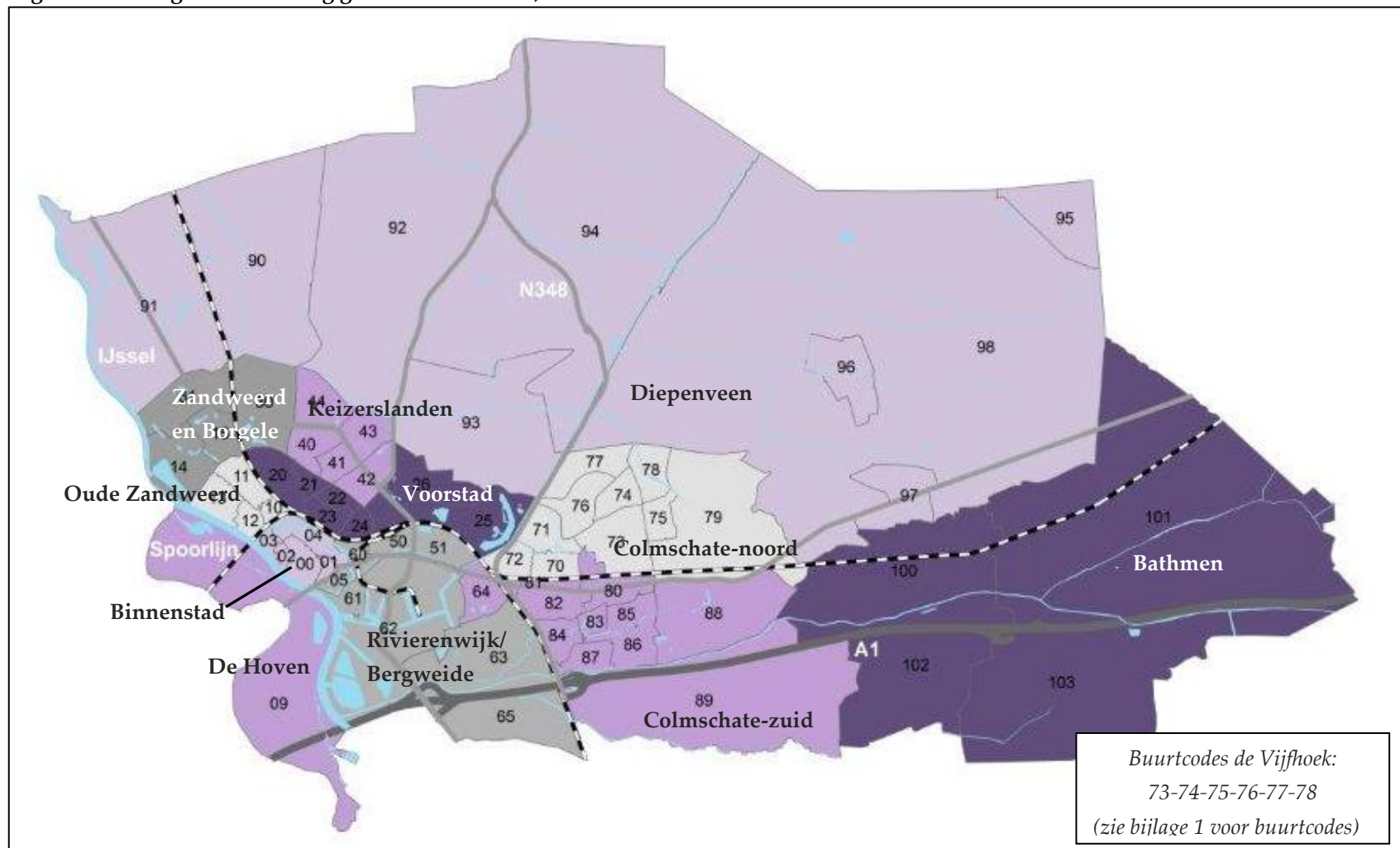
5.2 Deventer in cijfers

Deventer in cijfers: 2010

Op 1 januari 2010 telde de gemeente Deventer 95.851 inwoners en staat hiermee op de 28e plaats van de landelijke ranglijst (CBS Statline, 2011). Met een totale oppervlakte van 13.437 hectare wonen er gemiddeld 735 inwoners per km². Landelijk is de gemiddelde bevolkingsdichtheid 491 inwoners per km². Ruim tien jaar geleden was de gemiddelde bevolkingsdichtheid in Deventer nog 2.011 inwoners per km², maar door de gemeentelijke herindelingen met de overwegend rurale gemeenten Diepenveen en Bathmen is de bevolkingsdichtheid aanzienlijk afgenomen.

De gemeente Deventer is onder te verdelen in zeven gebieden, elf deelgebieden of 63 buurten. Vanwege het karakter van de gebieden, wordt binnen de gemeentelijke organisatie van Deventer hoofdzakelijk gewerkt met deelgebieden. Daarom wordt in onderstaande beschrijving uitgegaan van de deelgebiedsindeling. De stad Deventer wordt gevormd door negen deelgebieden. De voormalige gemeenten Diepenveen en Bathmen, nu behorend tot de gemeente Deventer, vormen de overige twee deelgebieden. Ruim vier op de vijf Deventenaren (82,4%) woont in de stad Deventer. Het deelgebied Colmschate-noord is met 18.770 inwoners het grootst qua inwoneraantal, het deelgebied Diepenveen qua oppervlakte (6.797 ha) en betreft bevolkingsdichtheid voert Zandweerd de lijst aan (8.948 inwoners per km²) (Gemeente Deventer, 2010a).

Figuur 5.2: Deelgebiedsindeling gemeente Deventer, 2011



Bron: Gemeente Deventer, 2011a

Deventer in cijfers: 1992

1992 is het startpunt voor de ontwikkeling van de Vijfhoek. Daarom wordt hieronder een kernschets van Deventer in 1992 gegeven. Omdat eind 1992 nog niet alle cijfers over dat jaar beschikbaar waren, wordt in een enkel geval teruggegrepen op cijfers over 1991. De beschikbaarheid van cijfers uit 1992 is beperkt te noemen. Tenzij anders vermeld, zijn alle onderstaande cijfers afkomstig uit het Statistisch Jaarboek 1992 van de gemeente Deventer.

Op 1 januari 1992 telde de gemeente Deventer bijna 68.000 inwoners en stond hiermee op de 37e plaats van de landelijke ranglijst (CBS Statline, 2011). Met een totale oppervlakte van 3.678 hectare wonen er gemiddeld 1.848 inwoners per km². Landelijk is de gemiddelde bevolkingsdichtheid 446 inwoners per km².

In 1992 kende de gemeente Deventer een andere gebiedsindeling. Toentertijd sprak men nog van wijken (10) en buurten (47). Qua inwoneraantal is de Zwolsewijk het grootst met 11.774 inwoners. In Colmschate-noord, bestaande uit de buurten Het Oostrik, Groot Douwel, Blauwenoord en buitengebied, woonden toen reeds 7.404 inwoners, in Colmschate-zuid een bijna even groot aantal. In bijlage 3 is een overzichtskaart opgenomen van de buurtindeling in 1992.

5.3 Deventer in bestuurlijke context

5.3.1 Gemeentelijke organisatie

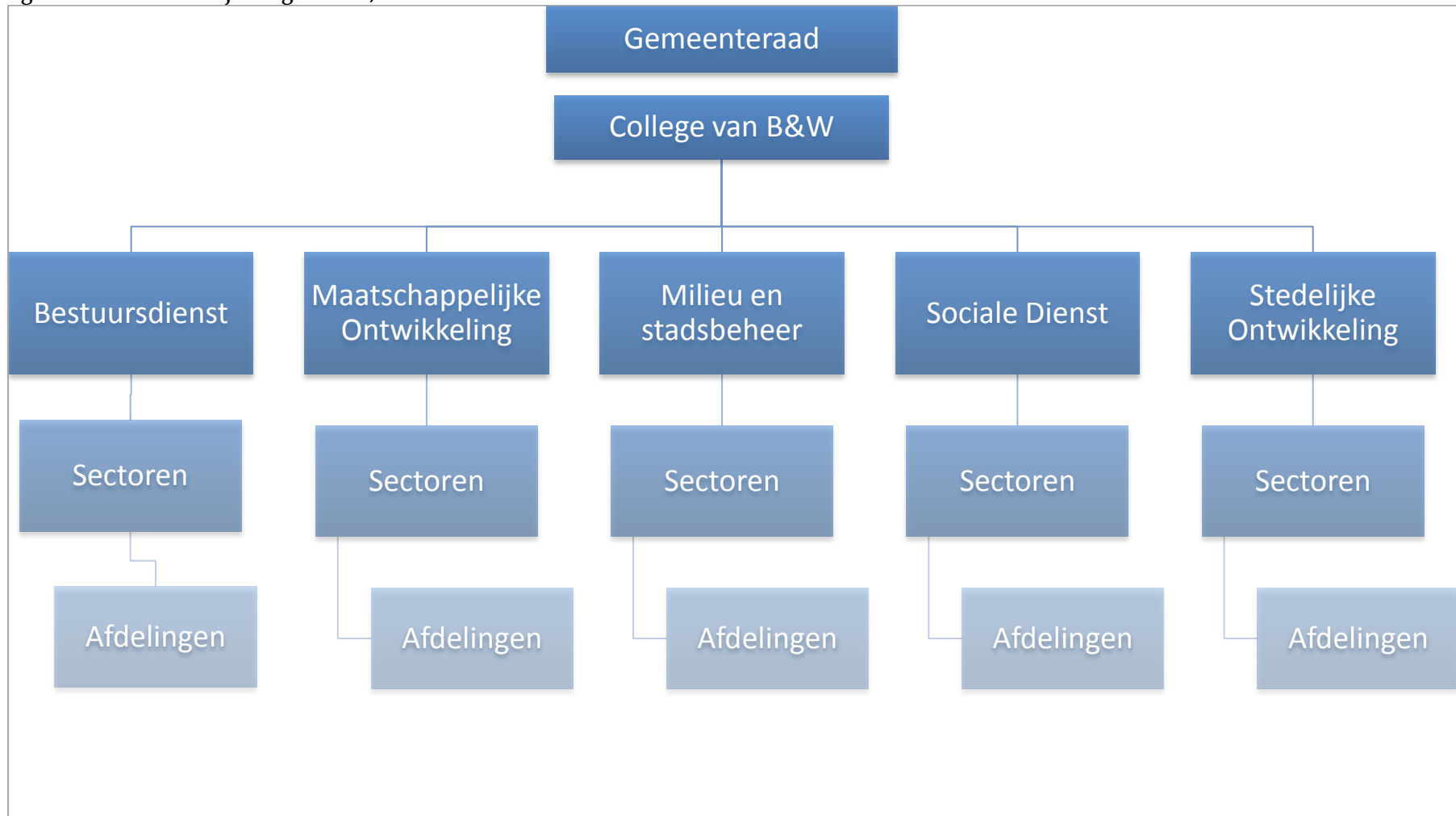
In 1992 kende de gemeente Deventer een dienstenorganisatie, waarbij drie niveaus werden onderscheiden: dienst, sector en afdeling. Aan het hoofd van elke dienst staat een directeur. Een dienst kent één of meerdere sectoren die elk geleid worden door een sectorhoofd. Een sector bestaat

weer uit één of meerdere afdelingen, geleid door een afdelingshoofd. De dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO), verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de Vijfhoek, kende vier sectoren: wonen, vastgoed, ruimtelijke ontwikkeling en sociaaleconomische ontwikkeling. Elke sector van de DSO werd gevormd door drie afdelingen: twaalf in totaal. Dit sectormodel van de gemeentelijke organisatie is sterk hiërarchisch ingericht. De gemeentelijke organisatie diende verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad en het college van B&W. In de periode 1993-2006 was een wethouder als projectwethouder bestuurlijk verantwoordelijk voor de Vijfhoek.

Speciaal voor de ontwikkeling en uitvoering van de Vijfhoek is in 1995 een projectbureau in het leven geroepen. Het projectbureau maakt geen onderdeel uit van een dienst en bestaat uit een projectgroep, projectteams en een stuurgroep. De projectgroep had tot doel om de grote lijnen van het geheel in de gaten te houden. Zij stelden de masterplannen vast en waren verantwoordelijk voor de toetsing en voortgang van de werkzaamheden. In het begin bestond de projectgroep uit elf personen, allen afkomstig uit verschillende disciplines. In de loop der jaren is de omvang van de projectgroep teruggebracht tot vier personen. De projectgroep werd ondersteund door meerdere projectteams. Voor elk deelgebied was er een speciaal projectteam ingesteld. Zij voerden de dagelijkse werkzaamheden uit: het fijnslijpen en begeleiden van de plannen en het toetsen van de opdrachten (Vollaard et al., 2001).

Om de verbinding naar het bestuur goed te laten verlopen werd het projectbureau ondersteund door een stuurgroep. Deze stuurgroep werd gevormd door vertegenwoordigers uit de verschillende sectoren en hadden tot doel het adviseren van het projectbureau omtrent besluiten die naar het college en de raad gingen. Voorzitter van de stuurgroep was de

Figuur 5.4: Gemeentelijke organisatie, 1992



Bron: Eigen bewerking, naar gemeente Deventer, 1995

wethouder die de Vijfhoek als één project volledig onder zijn hoede had. Het was een bewuste keuze van Deventer om het project de Vijfhoek niet te versnipperen onder meerdere portefeuillehouders, maar onder te brengen bij een projectwethouder. De projectwethouder werd tweewekelijks bijgepraat door de projectmanager. De stuurgroep kwam veel minder frequent bij elkaar: vier keer per jaar (Vollaard et al., 2001). In 2006, nog voordat de Vijfhoek volledig gerealiseerd is, is het projectbureau opgeheven.

5.3.2 Vigerend beleid

Bij de ontwikkeling van ruimtelijke plannen moet rekening gehouden worden met bestaand vigerend beleid. Per beleidsnota verschilt hoe gedetailleerd de eisen zijn ten aanzien van bovenliggende plannen. Met betrekking tot de ontwikkeling van de Vijfhoek is men in meer of mindere mate gebonden aan vigerend beleid op lokaal, regionaal en landelijk niveau. Omdat in dit onderzoek de aandacht ligt bij sociale veiligheid in het planproces, ligt in onderstaande reflectie op het toenmalige vigerende beleid het accent op sociale veiligheid.

Vierde Nota Ruimtelijke Ordening

In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (VINO) wordt gesteld dat de overheid dient te waken over enkele ruimtelijke basiswaarden, waaronder veiligheid en herkenbaarheid van de woonomgeving (VROM, 1988, pp. 36). In de nota zijn vijf basiswaarden opgenomen, waar 'een goed onderhouden fysieke omgeving' en 'een veilige omgeving' er twee van zijn. Bij de basiswaarde 'een veilige omgeving' wordt specifiek gesproken over sociale veiligheid. *“Een onveilige openbare ruimte kan niet goed meer functioneren als ontmoetingsgebied en als verbindingsroute. Sociale onveiligheid komt voor bij wandel- en fietsroutes, op en rond stations, maar ook bij particuliere gebouwen en hun directe omgeving. (...) Een betere sociale veiligheid op de*

openbare weg, in parken, op stations is iets waar de overheid op aangesproken kan en mag worden” (VROM, 1988, pp.38).

Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra

De Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (1994), ook wel vinex genoemd, is een aanvulling op de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening uit 1988. Waren voorgaande nota's gericht op het spreidingsbeleid, met de vinex kwam hier verandering in. Om de stedelijke vitaliteit te versterken, maar ook vanuit milieuoogpunt diende bebouwing zoveel mogelijk in en aan bestaande steden plaats te vinden. De vinex kreeg vooral bekendheid door de aanwijzing van woningbouwlocaties. Middels convenanten werden gezamenlijk met de stadsgewesten afspraken gemaakt over de uitvoering ervan. De vinexlocaties zijn niet opgelegd door het Rijk, maar in overleg met gemeenten en provincies aangewezen (Boeijenga & Mensink, 2008). En hoewel niet alle grootschalige nieuwbouwwijken in de tweede helft van de jaren negentig vinexwijken zijn, kwam de term hiervoor wel synoniem te staan in de samenleving.

In het stadsgewest Stedendriehoek, waar Deventer tezamen met ondermeer Apeldoorn en Zutphen deel uit maakt, is door Deventer voor de Vijfhoek een vinexconvenant afgesloten, waarmee de Vijfhoek een officiële vinexlocatie is. Naast afspraken over het aantal te bouwen woningen, zijn in dit convenant ook afspraken gemaakt over dichtheden en voorzieningen in de wijk. Gestreefd werd naar verschillende dichtheden binnen het plangebied. Voor Deventer geldt dat de locatie van de nieuw te bouwen wijk reeds bekend was, evenals de kwantitatieve woningbouwopgave, maar dat mede vanuit financieel oogpunt is besloten om een vinexconvenant voor de Vijfhoek af te sluiten. Op deze wijze

betaalde het Rijk mee aan de kosten voor de benodigde infrastructuur (Vollaard et al., 2001).

Nota Ruimte

De Nota Ruimte vervangt in 2006 de vinex en geeft de visie van het kabinet op de landelijke ruimtelijke ontwikkeling weer. Ten aanzien van het landelijke ruimtelijk beleid noemt het kabinet vier doelen: versterking van de internationale concurrentiepositie, bevordering van krachtige steden en vitaal platteland, ontwikkeling en borging van belangrijke ruimtelijke waarden en de borging van veiligheid (VROM, 2006, pp.22). Het verbeteren van de sociale veiligheid wordt genoemd bij de borging van veiligheid. Daarin wordt echter verwezen naar het beleid dat gericht is op krachtige steden: sociale veiligheid zou hiervan een integraal onderdeel moeten zijn (VROM, 2006, pp.24).

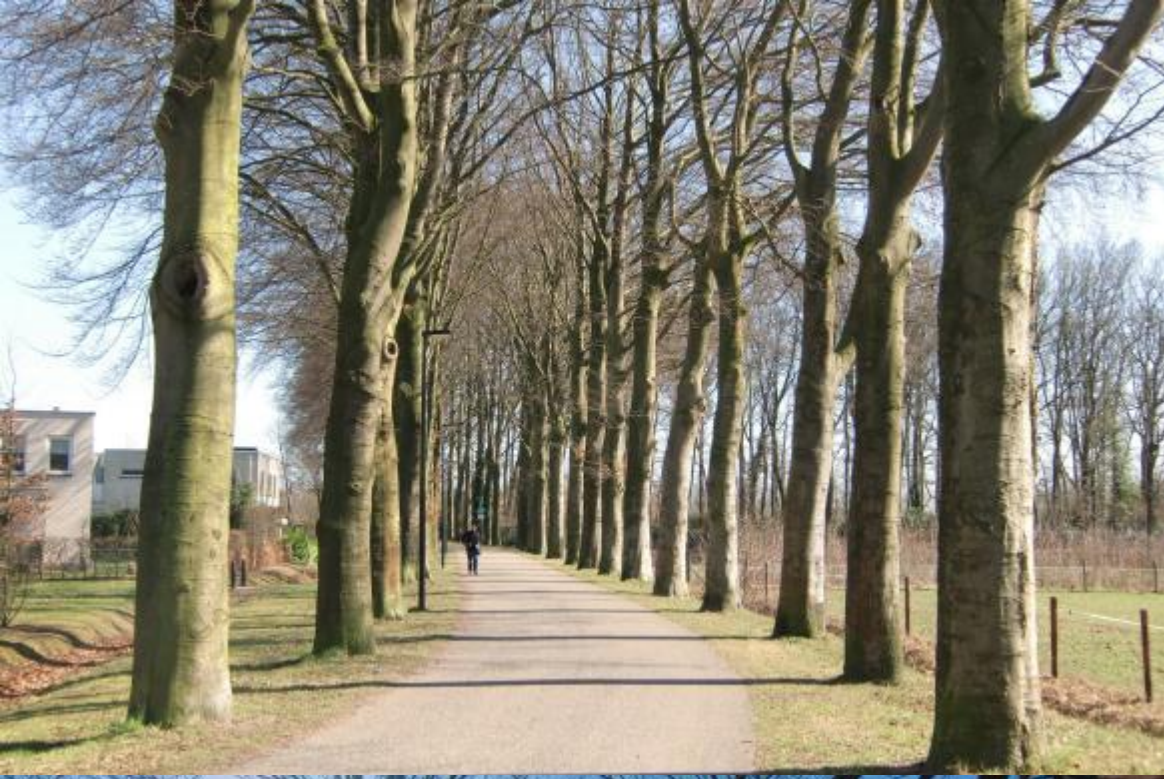
Streekplan West-Overijssel

Naast rijksbeleid, heeft de gemeente ook rekening te houden met de streekplannen die zijn opgesteld door de provincie. De provincie Overijssel is in het Streekplan West-Overijssel van mening dat er in toenemende mate aandacht moet zijn in het ruimtelijk beleid voor sociale veiligheid. Zij geeft daarbij aan dat de uitwerking van sociale veiligheid in het ruimtelijk beleid primair plaatsvindt in het gemeentelijk beleid (Provincie Overijssel, 1993, pp. 8). Door sociale veiligheid op te nemen als één van de algemene principes bij de uitbreiding van kernen, worden gemeenten extra geattendeerd op het belang van sociale veiligheid. Echter, de provincie koppelt sociale veiligheid sterk aan verkeersveiligheid en emancipatie. *“In samenhang met de emancipatie dient ook gestreefd te worden naar een goede en sociaal veilige bereikbaarheid van de diverse functies, zowel via openbaar als privévervoer”* (pp. 37). Het aan de voorkant opnemen van aspecten zoals sociale veiligheid bij het ontwerp van structuur- en

bestemmingsplannen, worden dit soort aspecten, aldus de provincie. Tot slot stelt zij dat bij de beoordeling van nieuwe plannen voor woon- en werkgebieden bovengenoemde punten mede als toetsingskader dienen voor de provincie (Provincie Overijssel, 1993, pp. 38). De voorganger van het Streekplan West-Overijssel, Streekplan IJsselvallei (1986), besteedt amper aandacht aan veiligheid. Alleen bij het thema ‘verkeer en vervoer’ komt veiligheid ter sprake. Maar over (een vorm van) sociale veiligheid wordt niet gesproken.

Deventer visie

Het structuurplan ‘Deventer Visie’ heeft als doel een totaaloverzicht te geven van gewenste ruimtelijke ontwikkelingen voor de stad op de lange termijn. Het structuurplan wordt mede vorm gegeven door beleidsvoornemens, die zowel ruimtelijk als niet ruimtelijk kunnen zijn. Eén van deze voornemens is ‘verhoging van de ruimtelijke kwaliteit’. De ruimtelijke kwaliteit wordt bepaald door de gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde van een locatie. Sociale veiligheid en vormgeving zijn van grote invloed op de belevingswaarde, aldus het plan (Gemeente Deventer, 1990, pp. 12). Bij de verdere uitwerking van dit beleidsvoornemen in het structuurplan wordt sociale veiligheid met name gekoppeld aan de fietsroute tussen Colmschate en de binnenstad. Bij de verdere concretisering van het structuurplan als geheel is sociale veiligheid als één van de vijf thematische projecten opgenomen. De andere thematische projecten zijn: inbreiding en kleinschalige verdichting, beheer van bestaande bedrijventerreinen, verkeer en vervoer en tot slot groenstructuur. Doel van dit thema is dat bij elk project met een locatiegebonden component sociale veiligheid aandacht dient te krijgen. Het gaat met name om simpele ingrepen die routes sociaal veiliger maken. Genoemde voorbeelden van ingrepen zijn het aanleggen van verlichting, het aanpassen of verwijderen van zichtbelemmerende elementen



RUIMTELIJKE STRUCTUUR
BESTAANDE WEGENSTRUCTUREN LEIDEND
VOOR HET ONTWERP

(bijvoorbeeld groen) of het faciliteren van alternatieve routes voor langzaam verkeer langs wegen met een intensieve gebruiksdichtheid (Gemeente Deventer, 1990, pp. 30).

Lokaal veiligheidsbeleid

Het college van de gemeente Deventer heeft in het collegeprogramma voor de periode 1990-1994 bepaald voor alle terreinen van beleid veiligheid als één van de speerpunten is die als prioriteit geldt. In dit kader is opdracht gegeven tot het ontwikkelen van integraal beleid ten aanzien van bestuurlijke preventie van beleid. Onder veiligheid wordt in dit bestuurlijke kader verstaan: *'veiligheid met betrekking tot de bescherming van de burger tegen strafbare acties van derden, die zijn persoonlijke veiligheidsbeleving negatief beïnvloeden'* (Gemeente Deventer, 1993a, pp.1). In de toelichting geeft de gemeente expliciet aan dat het niet alleen om objectieve criminaliteit gaat, maar ook om onveiligheidsgevoelens. Eén van de speerpunten volgens het veiligheidsbeleid zou 'het aanpassen van sociaal onveilige situaties' moeten zijn. Er is een speciale projectgroep voor sociale veiligheid ingesteld, naast de reeds bestaande werkgroep Sociale Veiligheid die bestemmingsplannen toetst aan de hiervoor ontwikkelde normen. De stuurgroep Sociale Veiligheid draagt haar taken over aan een andere beleidsgroep om sociale veiligheid onderdeel te laten worden van het algemene veiligheidsbeleid. Men dient attent te blijven op sociale veiligheid, maar de stuurgroep is van mening dat hiervoor geen aparte coördinatiestructuur voor nodig is. In het Veiligheidsplan 1994 van de gemeente Deventer is aangegeven wat de reikwijdte van de prioriteit 'sociale veiligheid' is en wat de gemeente er daadwerkelijk mee van plan is. Aangegeven is dat sociale veiligheid plaatsvindt in de openbare ruimte. Middels de inrichting van de openbare ruimte, bijvoorbeeld lage bosjes en verlichting, kunnen angstgevoelens voorkomen worden. Hierbij wordt benadrukt dat het niet alleen om angst voor seksueel geweld gaat, maar

ook om intimidatie en (dreiging met) geweld. Plannen met ruimtelijke ordeningsaspecten worden getoetst door de werkgroep Sociale Veiligheid. Het doel hiervan is dat er wordt voorkomen dat nieuwe sociaal-onveilige situaties ontstaan en dat er oplossingen worden gezocht voor bestaande sociaal-onveilige situaties. Bijna twintig jaar later is sociale veiligheid nog steeds een issue in het veiligheidsbeleid van de gemeente. Er heeft in de loop der tijd echter wel een accentverschuiving plaatsgevonden, gezien de toenemende rol van overlast in de discussie. *"Niet voor niets, want voortdurende overlast (geluid, geur of gedrag) leidt vrijwel altijd tot onveilige gevoelens"* (Gemeente Deventer, 2009a, pp.9). Dat sociale veiligheid niet meer expliciet genoemd wordt in het veiligheidsbeleid, kan gelegen zijn in de inbedding van het onderwerp in het ambtelijk apparaat. Een quickscan van verschillende ruimtelijke plannen maakt duidelijk dat sociale veiligheid standaard als randvoorwaarde is opgenomen in de plannen. Hierbij wordt meermaals terugverwezen naar een raadsbesluit uit 2000 waarin is besloten dat de normeringen van het Politiekeurmerk Veilig Wonen als basis worden gehanteerd bij de uitvoering van bouwplannen (Gemeente Deventer, 2009b; 2009c; 2009d; 2010b; 2010c). Begin 2009 is de Adviesraad Sociale Veiligheid opgeheven (Gemeente Deventer, 2011b).

5.4 De Vijfhoek anno 2011

In het voorjaar van 2011 is de Vijfhoek grotendeels gerealiseerd. Vijf van de zeven buurten zijn verwezenlijkt, aan de buurt Spikvoorde wordt de laatste hand gelegd en in 2012 wordt begonnen met woningbouw in de laatste te realiseren buurt (Spijkvoorderenk). De ligging van de Vijfhoek is redelijk geïsoleerd ten oosten van de stad Deventer. De wijk wordt begrensd aan de westkant door het Overijssels Kanaal en de nieuwe provinciale weg N348. Ten zuiden van de wijk liggen sportvelden, de spoorlijn Deventer-Almelo en bestaande woningbouw. Aan de oost- en noordkant kijkt men uit over landelijk gebied.

Figuur 5.5. De Vijfhoek



Bron: Lörzing et al., 2006, bewerkt door auteur

Een blik op de kaart doet vermoeden naar de herkomst van de naam de Vijfhoek: het reeds bestaande radiale wegenpatroon in het zuidwesten van de wijk. Vijftien jaar na de oplevering van de eerste woningen heerst een onverwachte volwassenheid van de wijk. Bestaande landschappelijke patronen zijn in stand gehouden of teruggebracht: zij zijn de ruimtelijke dragers van de wijk. Daarnaast wordt de Vijfhoek gekenmerkt door haar groene en ruimtelijke karakter, met een gemiddelde woningdichtheid van 1.796 per km².

Begin 2010² woonden er ruim twaalfduizend mensen in de Vijfhoek. Ruim een kwart hiervan woont in de buurt Op den Haar. Graveland telt met een aantal van 539 de minste inwoners. De gemiddelde leeftijd in de wijk ligt acht jaar lager dan het Deventer gemiddelde, te weten respectievelijk 30,8 jaar en 38,6 jaar. Dit is ook terug te zien in het aandeel jeugdigen en ouderen in de wijk. Is in Deventer 16,0% van de populatie twaalf jaar of jonger, in de Vijfhoek is dit 25,9%. Het gemiddeld aandeel 65+ is in de Vijfhoek een derde van het gemeentelijk gemiddelde: 4,6% tegenover 14,5%.

Bijna vierduizend woningen zijn reeds gebouwd op de Vijfhoek. Met twaalfduizend inwoners betekent dit een gemiddelde woningbezetting van 3,0. Het Deventer gemiddelde is beduidend lager met 2,2. De grootste gezinnen wonen in Graveland (3,6). Alleen de buurt Steinvoorde telt gemiddeld minder dan drie leden per huishouden. De woningdichtheid in Graveland is aanzienlijk lager dan de andere buurten in de Vijfhoek. In Op den Haar staan de meeste woningen per vierkante kilometer. Door het grote buitengebied van de gemeente Deventer is de woningdichtheid gemeentebreed een fractie van de woningdichtheid van de Vijfhoek.

² Alle cijfers voor 2011 waren nog niet beschikbaar. Om één peildatum aan te houden is gekozen voor 1-1-2010.

Tabel 5.1. Aantal inwoners en leeftijd inwoners de Vijfhoek en gemeente Deventer, 2010

Buurt	Aantal inwoners	Gemiddelde leeftijd	Aandeel 0-12 jarigen	Aandeel 65+
<i>Op den Haar</i>	3.272	32,8	23,8%	5,8%
<i>Steinvoorde</i>	1.905	33,8	22,1%	8,3%
<i>Graveland</i>	539	34,3	22,8%	4,1%
<i>Het Jeurlink</i>	2.188	31,4	26,3%	5,2%
<i>Spikvoorde</i>	2.438	27,2	29,0%	2,3%
<i>Het Fetlaer/ Spijkvoorderenk</i>	1.766	27,0	29,9%	1,0%
<i>Totaal de Vijfhoek</i>	12.108	30,8	25,9%	4,6%
<i>Totaal Deventer</i>	98.541	38,6	16,0%	14,5%

Bron: Auteur, naar gemeente Deventer, 2011a

Tabel 5.2. Aantal woningen, woningbezetting en woningdichtheid de Vijfhoek en gemeente Deventer, 2010

Buurt	Aantal woningen	Gemiddelde woningbezetting	Oppervlakte (ha)	Woningdichtheid (km²)
<i>Op den Haar</i>	1.096	3,0	43	2.549
<i>Steinvoorde</i>	696	2,7	30	2.320
<i>Graveland</i>	150	3,6	22	682
<i>Het Jeurlink</i>	739	3,0	32	2.309
<i>Spikvoorde</i>	730	3,3	41	1.780
<i>Het Fetlaer/Spijkvoorderenk</i>	576	3,1	54	1.067
<i>Totaal de Vijfhoek</i>	3.987	3,0	222	1.796
<i>Totaal Deventer</i>	44.454	2,2	13.437	331

Bron: Auteur, naar gemeente Deventer, 2011a

LEONARD SPRINGERLAAN

HOOFDONTSLUITINGSWEG



6. METHODE VAN ONDERZOEK

Het doel van dit hoofdstuk is inzicht te geven in de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd. Het conceptueel model (§6.1) geeft weer wat de veronderstelde relaties zijn tussen de verschillende aspecten en dient als basis voor de uitvoering van het onderzoek. De wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd is van grote invloed op de uitkomsten en de validiteit van het onderzoek. Elke onderzoeksmethode heeft zo zijn voor- en nadelen. Een verantwoording van de toe te passen onderzoeksmethoden geeft weer waarom voor de bewuste methoden is gekozen en legt eventuele aandachtspunten die van invloed kunnen zijn op de betekenis van de uitkomsten van het onderzoek bloot (§6.2 en §6.3). Tot slot wordt in paragraaf 6.4 de case- en respondentenselectie verklaard.

6.1 Conceptueel model

In de vorige hoofdstukken zijn de begrippen die centraal staan in dit onderzoek nader beschouwd. In het conceptueel model worden deze begrippen met elkaar in verband gebracht. Op deze wijze worden de veronderstelde relaties tussen de begrippen inzichtelijk. Ook de relevante variabelen in deze relaties komen naar voren. 'In hoeverre sociale veiligheid een rol speelt in het planproces van de Vijfhoek' is het te verklaren concept, 'de factoren die hierop van invloed zijn' zijn de verklarende variabelen.

Het verloop en de invulling van een planproces is afhankelijk van verschillende factoren, zo is geconcludeerd in hoofdstuk 3. Deze factoren zijn: de aanleiding tot het plan, het karakter van het plangebied, vigerend beleid en de betrokken actoren. Omdat het planproces in dit onderzoek een grootschalige nieuwbouwwijk betreft wordt verondersteld dat de aanleiding tot het plan in deze casus geen rol speelt in de opname van sociale veiligheid in het planproces. Ook het karakter van het plangebied wordt in dit onderzoek niet tot factor gerekend die van invloed is op de rol van sociale veiligheid in het proces. Op basis van de hoofdstukken twee tot

en met vijf wordt verondersteld dat vigerend beleid en de betrokken actoren wel bepalende factoren in het planproces van de casus zijn

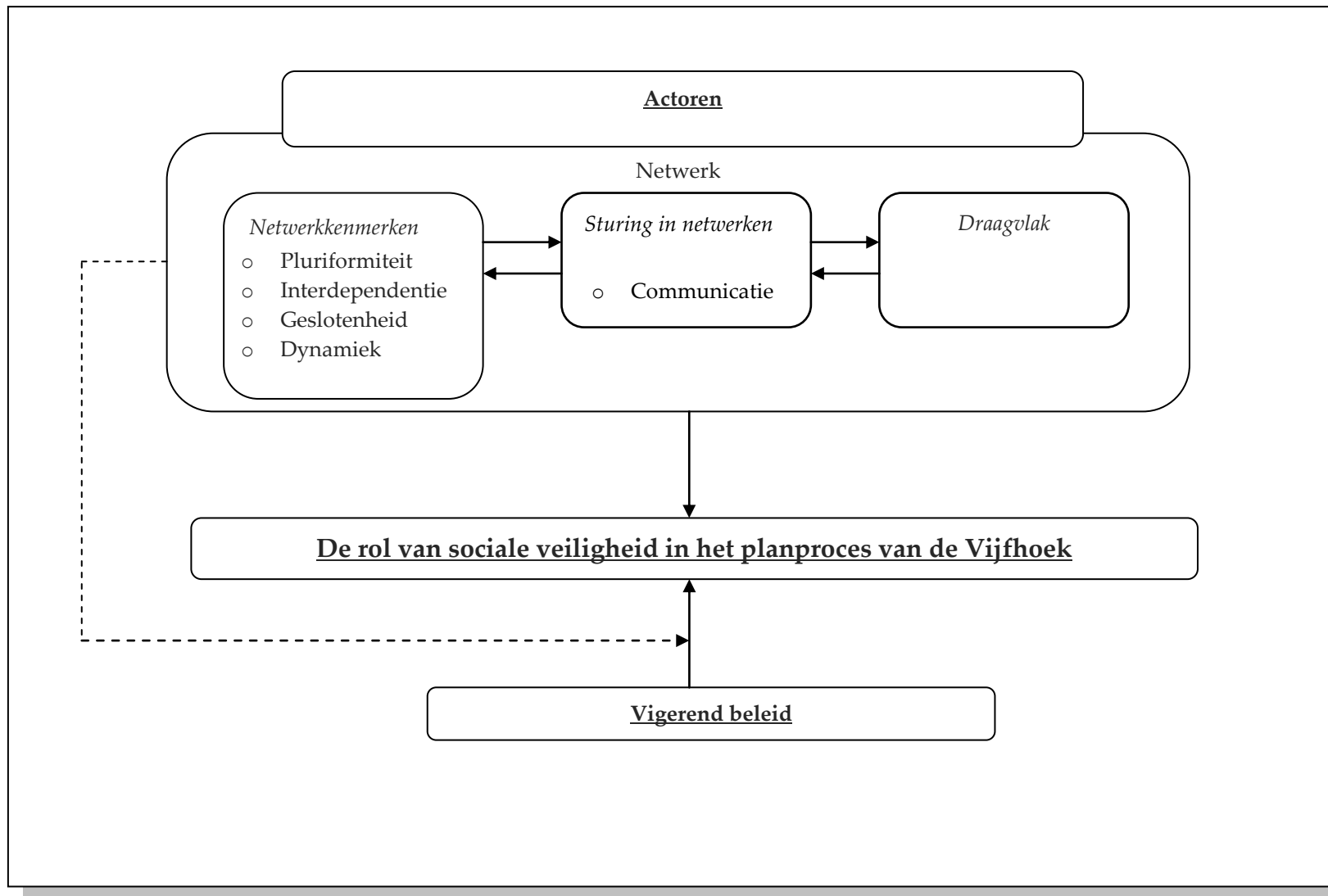
In hoofdstuk 5 is naar voren gekomen dat sociale veiligheid is opgenomen in het veiligheidsbeleid van de gemeente Deventer: elk ruimtelijk plan dient door de werkgroep Sociale Veiligheid getoetst te worden op sociale veiligheid. In hoeverre het vervolgens een rol speelt is afhankelijk van de borging van sociale veiligheid in het vigerende beleid en hoe de actoren hiermee omgaan. Is de borging zwak, dan hebben de actoren een grote keuzevrijheid om er al dan niet rekening mee te houden in het plan. Is sociale veiligheid echter sterk gewaarborgd, dan heeft de actor geen andere keuze dan het mee te nemen in het plan.

Ook onafhankelijk van het vigerende beleid kunnen actoren een bepalende factor zijn in de rol van sociale veiligheid in het planproces voor de Vijfhoek. Afhankelijk van de houding van de actoren tegenover sociale veiligheid zal men genegen zijn het als item mee te nemen in het planproces (§4.5). Door gebruik te maken van bepaalde instrumenten kan men sturen op de rol van het item in dit planproces. Ook kan men gericht sturen op de houding van de actoren. Hoe dan ook, communicatieve instrumenten worden het meest effectief geacht om te sturen in netwerken (§4.4). De kenmerken van het netwerk zijn weer van invloed op het effect van de ingezette instrumenten. Oftewel: bij bewuste interveniëren in het netwerk moet men rekening houden met de netwerkkenmerken. In figuur 6.1 op de volgende pagina is het zojuist tekstueel geschetste conceptueel model schematisch weergegeven.

6.2 Onderzoeksstrategie

Om antwoord te krijgen op de onderzoeksvraag is gekozen voor een kwalitatieve opzet van het onderzoek. Daar waar kwantitatief onderzoek zich middels een cijfermatige benadering richt op een complex samenhangend geheel van een groot aantal variabelen, richt kwalitatief onderzoek zich op gedragingen, meningen en achterliggende gedachten

Figuur 6.1: Conceptueel model



Bron: auteur, 2011

(Huberts & De Vries, 1995). De definitie van Boeije geeft wellicht de essentie van kwalitatief onderzoek het beste weer:

“In kwalitatief onderzoek richt de vraagstelling zich op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zicht op basis daarvan gedragen. Er worden onderzoeksmethoden gebruikt die het mogelijk maken om het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen met het doel om het te beschrijven en waar mogelijk te verklaren” (Boeije, 2005, pp.27).

Meer specifiek wordt de *interpretatieve* variant van kwalitatief onderzoek gehanteerd. Uitgangspunt van deze variant is de benadering van de sociale werkelijkheid. Er wordt verondersteld dat er geen ‘externe’ werkelijkheid bestaat. Men geeft daarentegen een eigen betekenis aan gebeurtenissen en door het uitwisselen van die betekenissen wordt een werkelijkheid geconstrueerd (Boeije, 2005). Het doel van deze variant is vaak om een *optimale verklaring voor een proces of de uitkomst van een proces te bieden, ongeacht het aantal variabelen. Geprefereerd wordt een holistische optiek waarin zoveel mogelijk variabelen meegenomen worden* (Huberts & De Vries, 1995). Sociale veiligheid is een waarde in het planproces en door het hanteren van deze onderzoeksopzet is het mogelijk de houding van de verschillende actoren in het netwerk ten aanzien van sociale veiligheid en de borging ervan in het proces te analyseren.

Ruwweg worden er drie verschillende vormen van onderzoeksstrategie onderscheiden, met binnen elke strategie talloze varianten. Het gaat om: het experiment, survey en case study (Huberts & De Vries, 1995). Dit onderzoek wordt uitgevoerd middels een case study. In een case study staat doorgaans één of enkele cases centraal. De case wordt zoveel mogelijk als geheel onderzocht. Indien van toepassing worden gegevens op verschillende niveaus verzameld en geanalyseerd. Denk hierbij aan verschillende niveaus binnen bijvoorbeeld een organisatie (de organisatie als geheel, per afdeling, per medewerker) of in dit geval binnen een

afgebakend gebied: de wijk de Vijfhoek met haar zeven buurten. Verschillende vormen van dataverzameling worden toegepast om de case vanuit zoveel mogelijk invalshoeken te benaderen. Mogelijke vormen van dataverzameling in een case study zijn: documentanalyse, interviews en observaties. Daarbij is het van belang dat de case niet als een geïsoleerd gegeven geanalyseerd wordt, maar in een relevante context wordt geplaatst: de Vijfhoek maakt onderdeel uit van de stad Deventer, gelegen in de gelijknamige gemeente (Boeije, 2005). Opgemerkt dient te worden dat op basis van Bryman (2008) bediscussieerd kan worden of er in dit onderzoek echter wel gesproken kan worden van een case study. Volgens Bryman is er geen sprake van een case study als het veldwerk wordt uitgevoerd in of op basis van één locatie. *“I would prefer to reserve the term ‘case study’ for those instances where the ‘case’ is the focus of interest in its own right”* (Bryman, 2008, pp. 53). Desalniettemin wordt in dit onderzoek gesproken van een case study, omdat het onderwerp van onderzoek het planproces van de Vijfhoek is. Omdat het specifiek het planproces van de Vijfhoek betreft is het niet zondermeer generaliseerbaar voor planprocessen op andere locaties of op andere momenten in de tijd.

6.3 Onderzoekstechnieken

Het verzamelen van de te analyseren gegevens kan op verschillende manieren plaatsvinden. Voorwaarde is dat het aan wetenschappelijke criteria als validiteit en betrouwbaarheid moet voldoen. Bij kwantitatief onderzoek is de validiteit en betrouwbaarheid van een onderzoek goed weer te geven. Anders is dit het geval bij kwalitatief onderzoek, waar de interpretatie en vertaling van de gegevens door de bril van de onderzoeker een grote rol spelen. Een mogelijkheid om de betrouwbaarheid en validiteit van een onderzoek te vergroten is het toepassen van triangulatie: het toepassen van meerdere onderzoekstechnieken. Door het gebruik van meerdere bronnen en verschillende benaderingen kunnen verzamelde gegevens met elkaar worden geverifieerd en ontstaat er een meer volledig beeld van de werkelijkheid (Bryman, 2008; Van Doornum, 2007). Ten

behoefte van dit onderzoek worden twee onderzoekstechnieken toegepast: documentanalyse en interviews.

Document analyse is het bestuderen en verwerken van bestaande, originele documenten. Document is in dit kader een ruim begrip: het kan in geschreven vorm zijn, in visuele vorm (foto's bijvoorbeeld) of in virtuele vorm (internetpagina's.). Een voorwaarde voor de te gebruiken documenten is dat ze niet speciaal geschreven of ontwikkeld zijn voor het onderzoek. Mede omdat ze niet speciaal ontwikkeld zijn voor het onderzoek, zijn ze non-reactive: er is geen sprake van een reactie op het onderzoek. Dit kenmerk komt ten goede aan de validiteit van het onderzoek (Bryman, 2008). Een groot aantal documenten zijn geraadpleegd voor dit onderzoek: (concept)structuurplannen, -visies en -schetsen, beleidsnota's, excursiedocumenten, notulen van vergaderingen, aantekeningen van de projectleider en websites van de gemeente Deventer. Maar men moet niet vergeten dat documenten geschreven zijn voor een speciaal doel. Daarnaast zal niet alles zal vastgelegd zijn en de onderliggende discussies en verhoudingen zijn vaak moeilijk te destilleren uit dit type data (Bryman, 2008). Om inzicht te krijgen in de houding van de actoren ten aanzien van sociale veiligheid, in het planproces en inzicht in de onderlinge relaties en verhoudingen worden er tevens interviews uitgevoerd.

Het doel van een interview is om middels vragen te stellen aan een respondent allerlei soortige informatie te verkrijgen. Dit betreft informatie over zowel het eigen gedrag van de respondent, als over het gedrag van anderen, over normen, waarden, meningen en overtuigingen. Er zijn verschillende vormen van interviews te onderscheiden: het gestructureerde interview, het semigestructureerde interview en het ongestructureerde interview. Die laatste twee worden ook wel een kwalitatief interview genoemd (Bryman, pp. 436, 2008). De interviews uitgevoerd voor dit onderzoek kunnen beschouwd worden als een mengvorm van semi- en ongestructureerd . In een semigestructureerd

interview zijn een set vragen vooraf geformuleerd. Gedurende het interview hoeven de vragen niet in een vaste volgorde gesteld en beantwoord te worden en ook is het mogelijk dat er extra vragen worden gesteld. Daarnaast zijn de vragen vaak vrij algemeen opgesteld. In een ongestructureerd interview heeft de interviewer meestal alleen maar een lijst met te bespreken onderwerpen bij zich. Per interview verschilt de formulering van de vragen en de gesprekken hebben vaak een informele aard. Het voordeel van deze twee typen interviews is dat men meer gedetailleerde, 'rijke' informatie verkrijgt dan bij het gebruik van gestructureerde vragenlijsten. Daarnaast is het mogelijk om gedurende het interview je te laten leiden door de informatie die je krijgt van de respondent om zodoende nog onbekende issues aan te snijden. Maar ook de mogelijkheid om direct in te kunnen springen op deze nieuwe issues wordt gewaardeerd in het kwalitatieve onderzoek (Bryman, 2008). Kwalitatieve interviews hebben natuurlijk ook zo hun nadelen. Gedurende het interview is de interviewer druk bezig met het drie dingen tegelijk: luisteren, analyseren en noteren. Er dient goed geluisterd te worden naar de informatie die wordt overgebracht: is deze informatie relevant of niet? Wil ik er meer over weten of kunnen we door naar de volgende vraag? En zo ja, hoe moet ik de volgende vragen formuleren? Deze analyse die plaatsvindt tijdens het luisteren dient gelijktijdig genoteerd te worden, om zo weinig mogelijk informatie te verliezen. Om tijdens het interview zo weinig mogelijk informatie te verliezen en te vervormen en om zo veel mogelijk in te springen op de ontvangen informatie wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een memorecorder (Boeije, 2005). Voorwaarde is wel dat de geïnterviewde hiervoor toestemming moet geven. Daarnaast dient de interviewer ervoor te waken geen suggestieve vragen te stellen. Een ander nadeel van (kwalitatief) interview is dat de respondent wel beschikbaar moet zijn en bereid te zijn mee te willen werken aan het onderzoek. Het kan voorkomen dat men niet geïnteresseerd is, een overvolle agenda heeft of wegens persoonlijke omstandigheden niet geïnterviewd kan worden. In het meest extreme geval is de mogelijke respondent overleden. Gezien de tijdstrekking tussen

het planproces van de Vijfhoek en dit onderzoek (bijna twintig jaar), is dat laatste zeker niet onoverkomelijk.

In de interviews die uitgevoerd zijn voor dit onderzoek, zijn de vragen gesteld aan de hand van een korte vragenlijst. Deze vragen zijn niet altijd in dezelfde volgorde gesteld en nieuwe vragen zijn tijdens het interview aan bod gekomen. Om tijdens het interview zo weinig informatie te verliezen en tijdens het gesprek in te kunnen op nieuwe informatie is gebruik gemaakt van een memorecorder. Alle respondenten hebben toestemming gegeven voor het gebruik van een memorecorder. Alleen tijdens het oriënterende gesprek met de projectleider van de Vijfhoek is hier geen gebruik van gemaakt. Vanwege het oriënterende karakter van dit gesprek en om het gesprek zo informeel mogelijk te houden is besloten de recorder achterwege te laten. Om de respondenten zo weinig mogelijk te sturen, hebben zij voorafgaand aan het interview zo weinig mogelijk informatie gekregen over dit onderzoek. De informatie is beperkt gebleven tot het onderwerp van onderzoek 'sociale veiligheid in het planproces van de Vijfhoek' en relatie van het onderwerp met hun toenmalige functie en de hierdoor verwachte relevantie voor het onderzoek. Ook de vragen zijn zo weinig mogelijk sturend gesteld. Nagenoeg alle benaderde personen hebben hun medewerking verleend aan het onderzoek. Een sleutelpersoon was wegens persoonlijke omstandigheden helaas niet in de gelegenheid zich te laten interviewen. De interviews hebben plaatsgevonden op verschillende locaties, veelal bepaald door praktische overwegingen. Zo hebben enkele interviews plaatsgevonden bij de geïnterviewde thuis, wat leidde tot een meer informele sfeer. Ook zijn enkele interviews in vergader ruimten van de gemeente Deventer afgenomen. Zowel de geïnterviewde als de interviewer waren bekend met deze ruimtes. Tot slot is er een enkele keer afgereisd naar de werklocatie van de geïnterviewde. Binnen een dag na het plaatsvinden van de gesprekken zijn de interviews aan de hand van de memorecorder uitgewerkt. Voor een overzicht van de geïnterviewde personen en de vragenlijst verwijs ik u naar respectievelijk bijlage 4 en 5.

6.4 Case- en respondentenselectie

Er kunnen verschillende redenen zijn om te kiezen voor een bepaalde case. Dit kan zijn omdat de case een unieke of extreme situatie is, omdat het voorheen niet benaderbaar was voor wetenschappelijk onderzoek (revelatory case), of omdat bijvoorbeeld de mogelijkheid bestaat de case op verschillende momenten in de tijd te onderzoeken (longitudinale case) (Bryman, 2008). In de inleiding van dit onderzoek is reeds aangegeven dat de keuze voor de Vijfhoek als onderzoekslocatie vooral is gemaakt op basis van praktische overwegingen, met een mogelijk longitudinaal element. de Vijfhoek is een grootschalige nieuwbouwwijk dat gefaseerd is ontwikkeld vanaf 1992 en waarvan het bestemmingsplan van de laatste te ontwikkelen buurt in 2010 is vastgesteld (Gemeente Deventer, 2011c). Daarnaast is de onderzoeker woonachtig in de stad Deventer en werkzaam voor de gemeente Deventer. Door haar werkzaamheden voor de gemeente was zij op de hoogte dat sociale veiligheid in de openbare ruimte de laatste jaren een issue is voor de gemeente en dat er zelfs een adviesraad Sociale Veiligheid bestond. Mede door haar dienstverband bij de gemeente was bepaalde kennis ten aanzien van de wijk al in huis en zijn verschillende personen en gegevens eenvoudiger bereikbaar. Door dit alles was de keuze voor de Vijfhoek als analyse-eenheid een bijna vanzelfsprekende keuze.

Bij de ontwikkeling van de Vijfhoek is voor elke buurt gewerkt met andere marktpartijen. Dit was een bewuste keuze van het projectbureau, om een zo gevarieerd mogelijke wijk te bouwen binnen de aangegeven kaders. Omdat dit leidt tot een veelvoud aan actoren in het gehele proces, is ervoor gekozen om in dit onderzoek twee buurten extra uit te lichten, naast het algemene planproces. Het betreft de buurten Op den Haar en Spijkvoorderenk. Deze twee buurten zijn ontwikkeld op verschillende momenten in de tijd: Op den Haar was het eerste deelgebied, Spijkvoorderenk is het laatste te ontwikkelen gebied. Door de veelheid aan betrokken partijen bij de ontwikkeling van de Vijfhoek is het niet mogelijk om alle betrokken actoren te interviewen. Er zal dus een selectie van

respondenten moeten plaatsvinden. In onderstaande tabel staat weergegeven welke organisaties/personen benaderd zijn voor dit onderzoek. Deze organisaties zijn nauw betrokken geweest in het planproces van de Vijfhoek (zie figuur 6.2). De deelnemers aan het Tuinhuisje waren betrokken geweest bij de eerste fases van het planproces: de planvoorbereiding. Zij hebben de eerste stappen voor de structuurschets gezet door de ruimtelijke structuur van het plan op hoofdlijnen te bepalen. Het projectbureau is uiteindelijk verantwoordelijk geweest voor het planontwerp van de Vijfhoek en de planbewaking. Bij de uitwerking van de deelgebieden, die uitgevoerd werden door de marktpartijen, zijn zij verantwoordelijk voor de toetsing van deze uitwerkingen aan de hand van de structuurschets. De beeldkwaliteitsplannen werden ontwikkeld door projectontwikkelaars, op basis van het programma van eisen dat is opgesteld door het projectbureau. Zij waren ook verantwoordelijk voor de daadwerkelijke uitvoering van de plannen en onderhielden de contacten met de aannemers. Alle gemeentelijke plannen met een ruimtelijke component werden voorgelegd aan de Adviesraad Sociale Commissie. Zij beoordeelden de plannen op het aspect sociale veiligheid en brachten advies hierover uit. Vanwege de omvang en impact van het plan is het bestuur van de gemeente nauw betrokken bij het proces en de inhoud. Speciaal voor de Vijfhoek is een projectwethouder aangewezen die bestuurlijk betrokken is. Tot slot is de projectleider van Spijkvoorderenk benaderd, vanwege zijn rol in de ontwikkeling en uitvoering van het laatste gebied dat gerealiseerd wordt.

In totaal is met dertien betrokkenen gesproken. In figuur 6.3 overzicht is opgenomen tot welke organisatie de respondenten behoren. Enkele personen zijn bij twee organisaties betrokken geweest. Omdat de rol van deze organisaties varieert in het planproces, staan zij bij beide organisaties vermeld. Ten behoeve van de analyse zijn de respondenten gecodeerd en geanonimiseerd. De namen staan in willekeurige volgorde.

Figuur 6.2: Geselecteerde groepen in het planproces

Organisatie	Functie in het planproces
Deelnemers het Tuinhuisje	Planvoorbereiding
Projectbureau De Vijfhoek	Planontwerp en planbewaking
Projectontwikkelaars Op den Haar	Planontwerp en uitvoering
Projectleider Spijkvoorderenk	Planvoorbereiding, -ontwerp en bewaking Spijkvoorderenk
Adviesraad Sociale Veiligheid	Sociale veiligheid als specifiek aandachtsveld
Projectwethouder	Bestuur

Bron: auteur, 2011

Figuur 6.3: Codering respondenten

Organisatie + codering	Respondenten
Deelnemers het Tuinhuisje TH1 – TH4	Dhr. R. Van Beek Dhr. T. Kemperman Mevr. A. Oosterwegel Dhr. G. Woolderink
Projectbureau De Vijfhoek PB1 – PB3	Dhr. J. Stadhouders (projectleider) Dhr. T. Kemperman (projectgroep) Dhr. M. Schipper (projectgroep)
Projectontwikkelaars Op den Haar PO1 – PO2	Dhr. J. Jansen (BEMOG) Dhr. H. Woudenberg (O.M.A.)
Projectleider Spijkvoorderenk PL1 – PL2	Dhr. G. Modderkolk (projectleider) Mevr. M. Struijk (projectsecretaresse)
Adviesraad Sociale Veiligheid SV1 – SV2	Mevr. H. Rolloos (voorzitter) Dhr. R. Hylkema (lid)
Projectwethouder - PW	Dhr. J. Bugter

Bron: auteur, 2011



DE VIJFHOEK
IN VOGELVLUCHT

STEINVOORDE

INGERICHT VOOR LANGZAAM VERKEER



7. Verloop van het planproces de Vijfhoek

Dit hoofdstuk geeft inzicht in hoeverre sociale veiligheid een rol heeft gespeeld in het planproces. Op basis van de gevoerde interviews en een documentanalyse wordt geanalyseerd wanneer sociale veiligheid is opgenomen in het planproces en op welke wijze het geborgd is. Daarbij wordt verondersteld dat als het is ingebracht als doelstelling er meer waarde aan wordt gehecht dan als het als een verplicht toetsingsitem is meegenomen. In §7.1 wordt het verloop van het planproces van de Vijfhoek geanalyseerd. Tevens wordt geanalyseerd in welke hoedanigheid sociale veiligheid wordt ingebracht en vervolgens geborgd. De analyse leidt tot een conclusie in §7.2.

7.1 Verloop van het planproces De Vijfhoek

Aanleiding tot het plan: probleembeschrijving en -analyse

Het is achteraf vaak moeilijk aan te geven wat het echte startpunt is van de ontwikkeling van een nieuwe stadswijk. Er kan sprake zijn van oudere plannen, verschuiving van de politieke agenda, verkiezingen of het beleid van de Rijksoverheid dat het verloop van het proces vermoeilijkt. Ook voor De Vijfhoek is het lastig aan te geven wat het startpunt is van de ontwikkeling van de wijk. Voor de direct betrokken is het overleg in Het Tuinhuisje in het najaar van 1992 zeer belangrijk geweest (Vollaard et.al., 2001). Maar zeker is dat de ontwikkeling van De Vijfhoek niet helemaal los gezien kan worden van de ontwikkeling van het gebied Colmschate.

Door de alsmaar groeiende bevolking neemt in de tweede helft van de vorige eeuw de druk op Deventer om buiten de gemeentegrenzen uit te breiden alsmaar toe. Toenmalig minister van Binnenlandse Zaken, Beernink, presenteerde in 1968 een voorstel om de stad Deventer naar het oosten uit te breiden. Onderdeel van dit voorstel is de opheffing van de gemeente Diepenveen, met een verdeling van het grondgebied tussen de gemeenten Deventer en Bathmen. Een voorstel dat tot grote protesten van

de gemeente Diepenveen leidde, de gemeente Deventer zag de plannen wel zitten. In 1972 besloot de Tweede Kamer tot de toevoeging van de gemeente Diepenveen aan Deventer met opheffing van eerstgenoemde gemeente tot gevolg. Dit wetsvoorstel werd echter een jaar later door de Eerste Kamer verworpen. Wel stemde de Eerste Kamer in 1974 in de annexatie van het gebied Colmschate dat deel uitmaakt van de gemeente Diepenveen, door Deventer (Vollaard et.al., 2001).

Voordat Colmschate was toegevoegd aan Deventer in 1974, had de gemeente Diepenveen reeds planologische maatregelen genomen voor nieuwbouw in het gebied. Pas na de overdracht komt de ontwikkeling van de wijk in een stroomversnelling. De bouwactiviteiten voor de buurt Het Oostrik (gelegen in Colmschate-noord) waren reeds gestart in opdracht van Diepenveen, maar na 1974 afgrond door Deventer. Achtereenvolgens werden de overige woonwijken Groot Douwel, Blauwenoord, Colmschater Enk, Roessink, Bramelt, Klein Douwel, Essenerveld en Swormink ontwikkeld. Rond 1990 zijn de laatste woningen gerealiseerd en wonen ongeveer 15.000 mensen in het gebied. (Gemeente Deventer, 1994a; Vollaard et.al., 2001).

In 1986 is reeds een voorlopige structuurschets voor het gebied De Vijfhoek opgesteld. De gemeente voerde een actief grondbeleid, maar had nog niet alle grond in het uitgebreide gebied Colmschate-noord in handen. Dit was wel het geval in Colmschate-zuid. Tevens werd voorzien dat de verbindingen tussen het uitbreidingsgebied en de overige delen van de stad niet op tijd gereed zouden zijn, met grote capaciteitsproblemen tot gevolg. Daarop is besloten een andere volgorde van te ontwikkelen bouwlocaties aan te houden. De ontwikkeling van de schets kwam stil te liggen en doorliep niet de volledige juridische procedure (respondenten; Vollaard et.al., 2001). In plaats van verdere uitbreiding van Colmschate-noord werden de buurten Essenerveld en Swormink in Colmschate-zuid gebouwd.

Vanwege een dreigend tekort aan uitbreidingsmogelijkheden in de gemeente nam de noodzaak tot het snel ontwikkelen van een structuurschets voor het gebied Colmschate-noord toe (Vollaard et al., 2001). Het aantal beschikbare kavels was beperkt en voordat je weer kavels aan kunt bieden ben je een hele tijd verder. De afdeling planeconomie kreeg daarom de opdracht om een kleine notitie aan het bestuur te schrijven, waarin staat aangegeven dat er sprake is van een urgente noodzaak tot nieuwe woningbouwlocaties (TH4). De hogere beleidsambities betreft de bevolkingsgroei zoals opgenomen in de structuurschets Deventer Visie versterkten deze noodzaak. Dit leidde ertoe dat niet snel na het aanbieden van deze notitie, in het najaar van 1992, een kleine groep van ambtenaren de opdracht krijgt gedurende enkele weken bij elkaar te zitten in het Tuinhuisje van het Jordenshuis in Deventer (Vollaard et al, 2001; TH4).

Het tuinhuisje: van probleemanalyse tot plangeneratie

Het doel van de bijeenkomsten in het Tuinhuisje was om in een korte tijd een voortvarende start te maken met plannen voor het gebied Colmschate-noord. In korte tijd diende een snel, maar zo compleet mogelijk overzicht te komen met alle wensen, vereisten en (on)mogelijkheden betreft de nieuwe woonwijk (Vollaard et al., 2001). Binnen zes weken moest er een plan op tafel liggen waarin de hoofdstructuur van het nieuwe gebied werd aangegeven (TH4). Om dit te kunnen bereiken moest men de dagelijkse werkzaamheden loslaten. Of zoals TH4 het zei: *“als je wat wil, moet je weg uit je normale werkzaamheden”*. Zes weken lang werd aan het einde van de dag de resultaten van die dag opgehaald en besproken met de opdrachtgever (sectorhoofd vastgoed) en de wethouder (TH1). Er is tijdens de bijeenkomsten veel gesproken over de ruimtelijke structuur van het plan en de ontsluiting.

Om de landschappelijke waarde te behouden en te benutten is de structuur van de bestaande zandwegen in het gebied in tact gelaten en als fietspaden aangewezen. Voor het autoverkeer is gekozen voor een

ringstructuur als hoofdontsluitingsroute. Door de bestaande wegenstructuur voor langzaam verkeer aan te houden had men gelijktijdig een indeling van het gebied naar deelgebieden en subdeelgebieden. Ook de identiteit van het gebied kwam ter sprake. Welke sfeer moet de nieuwe wijk uitademen? Al vrij snel werd overeenstemming bereikt over een tuinstedelijke identiteit voor de wijk (TH1). Maar niet vergeten mocht worden voor wie er gebouwd werd. Werd de nieuwe wijk gebouwd voor de Deventenaren of voor mensen van buiten de gemeente? En waarin willen deze mensen wonen: in het goedkope segment, middelduur segment of toch een groter aanbod van duurere woningen. De kwantitatieve en kwalitatieve woningbouwopgave lag aan de basis van het plan (TH2, TH3). Na zes weken lag een plan op tafel dat reeds was doorgerekend en besproken met het waterschap. Ook de financiële haalbaarheid van het plan en de kaders ten aanzien van de geluidswet waren al doorberekend (TH4). Men is het er over eens dat in een korte periode een bijzondere klus is geklaard (TH1, TH4). TH1: *Er moest toen een goed plan komen en dat hebben we ook gemaakt*". TH4 en TH3 gaven wel aan dat al het één en ander bekend was over het gebied, vanwege de planstudies die halverwege de jaren tachtig zijn uitgevoerd voor het gebied. Grondposities, aankopen e.d. waren toentertijd reeds allemaal in kaart gebracht. Ook bestond er een eerste opzet voor het structuurplan. Desondanks heeft men deze eerste opzet terzijde gelegd en is men overnieuw begonnen. Reden hiertoe waren de drastische wijzigingen van de uitgangspunten en het ontwikkelingsperspectief van de gemeente in de tussentijdse periode (Gemeente Deventer, 1994a).

Door de betrokkenen bij het Tuinhuisje wordt sociale veiligheid niet als onderdeel van de hoofdstructuur gezien. Het is iets dat wel meespeelt, maar ver op de achtergrond. TH1 geeft aan dat het wel speelde, maar er was niet veel aandacht voor, *‘althans, niet direct’*. *‘Die hele planstructuur was al vrij veilig. Verkeersveilig, maar ook sociaal veilig. Duidelijk afgebakende gebieden, eigen identiteit, eigen verbindingen, het winkelcentrum was goed ontsloten evenals de onderlinge verbindingen tussen de gebieden’* (TH1). Sociale

veiligheid was dus vooral een gevolg van andere inhoudelijke keuzes die gemaakt zijn in het Tuinhuisje. TH4 benadrukt dit door te zeggen niets mee te hebben gekregen over het onderwerp sociale veiligheid tijdens de bijeenkomsten. Het was geen specifiek aandachtspunt. *“Dat gaat vooral bij de uitwerking van plannen spelen, minder bij de hoofdlijnen. Je kunt met heel veel dingen rekening houden bij de besluitvorming zonder het precies te benoemen. Heel stiekem speelt er wel van alles mee”* (TH4). Een andere betrokkene, TH3, kan zich niet herinneren dat sociale veiligheid ter sprake is gekomen bij de bijeenkomsten in het Tuinhuisje. Het was iets dat pas bij de uitwerking van de plannen besproken werd, aldus TH3.

Excursies naar tuinsteden: vervolg plangeneratie

Een groep van ambtenaren, projectwethouder en ontwikkelaars reisde in maart 1994 af naar verschillende Nederlandse en Engelse tuinsteden met als doel een gemeenschappelijk referentiekader te vormen. De projectleider van de Vijfhoek heeft aan de hand van deze excursies, gecombineerd met de meningen van de andere excursieleden een document opgesteld met als titel: ‘Een gemeenschappelijk referentiekader’ (Stadhouder, 1994). Het document, bestaande uit foto’s en opmerkingen, diende gedurende het planproces als een belangrijk sturingsmiddel naar de realisatoren: *‘dit is wat we samen gezien en afgesproken hebben. Zo is het bedoeld, en dit is wat we verwachten van jullie vertaling ervan in het ontwerp’* (PB2).

In het document ‘Een gemeenschappelijk referentiekader’ wordt gerefereerd naar sociale veiligheid (Stadhouder, 1994). Dit gebeurt niet bij de voor de hand liggende verwijzingen naar verlichting en achterpaden, maar bij het ontwerp van de kopgevels. Geen blinde kopgevels, maar een kopgevel met zicht op de straat, lage erfafscheiding en mogelijk een deur.

De structuurschets: definitieve plangeneratie

In september 1994 zijn alle gewenste ontwikkelingen verwerkt in een ontwerp structuurschets: ‘Structuurschets De Vijfhoek, Visie op de afronding van het stadsdeel Colmschate’. Dit ontwerp is goedgekeurd door het college en dient op dat moment nog vastgesteld te worden door de raad (Gemeente Deventer, 1994a). Begin 1995 is de schets uiteindelijk vastgesteld door de raad. De opzet van de schets kent verschillende onderdelen, welke zijn opgenomen in figuur 7.1.

Figuur 7.1: Inhoudelijke opzet Structuurschets de Vijfhoek

- Uitgangssituatie
- Duurzame stedelijke ontwikkeling
- Hoofdstructuur
- Wonen en voorzieningen
- Thematisering
- Civiele techniek en akoestische situatie

Bron: auteur, naar Gemeente Deventer, 1994a.

Onder ‘uitgangssituatie’ zijn de concrete uitgangspunten voor de structuurschets opgenomen. Deze uitgangspunten zijn een combinatie van een beknopt programma van eisen en de te verwachten ruimtelijke ontwikkelingen ten aanzien van infrastructuur. Sociale veiligheid wordt niet genoemd als uitgangspunt. Wel wordt er gesproken over het woningbouwprogramma, beoogd ontwikkelingstempo, wervende woonmilieus, handhaving en inpassing van landschappelijk waardevolle elementen, een hoogwaardige stedenbouwkundige opzet met groentuinstedelijke woonmilieus, duurzame stedelijke ontwikkeling als uitgangspunt en een ringstructuur als hoofdweg, aangesloten op de Holterweg en de nieuw aan te leggen N348 (Gemeente Deventer, 1994a, pp.7). Daarentegen is in het hoofdstuk ‘hoofdstructuur’ wel uitgebreid aandacht voor sociale veiligheid. Sociale veiligheid is mede opgenomen als

onderwerp omdat dit leidt 'tot een aantal richtlijnen bij de verdere invulling van het woongebied' (Gemeente Deventer, 1994a, pp.11). Het realiseren van hoogwaardig woonmilieu is een belangrijk doel in de ontwikkeling van de Vijfhoek. Sociale veiligheid is, volgens de schets, één van de eisen voor een hoogwaardig leefmilieu. Het op een juiste manier inrichten van de openbare ruimte kan bijdragen aan een minder 'dreigende' werking van de ruimte en verkleint naar verwachting de kans op feitelijke onveiligheid (pp. 22). Voor de uitwerking van sociale veiligheid in het plangebied zijn enkele uitgangspunten gedefinieerd (figuur 7.2).

Figuur 7.2: Uitgangspunten sociale veiligheid

- Informeel toezicht
- Zichtbaarheid
- Overzichtelijkheid
- Duidelijkheid
- Betrokkenheid
- Attractiviteit

Bron: auteur, naar Gemeente Deventer, 1994a, pp.22

Informeel toezicht wordt als belangrijkste uitgangspunt genoemd. De verklaring hiervoor is dat 'overzichtelijke en goed verlichte routes voor langzaam verkeer worden toch vaak als onveilig ervaren indien toezicht ontbreekt' (Gemeente Deventer, 1994a, pp.22). Vervolgens zijn richtlijnen opgesteld voor de verschillende componenten van de wijk: verkeersstructuur, openbare ruimte, groenvoorzieningen, de woning en voorzieningen. In bijlage 5 is de uitwerking van sociale veiligheid per component opgenomen. In het laatste hoofdstuk 'planontwikkeling' zijn zes doelstellingen opgenomen voor de ontwikkeling van de plannen van de deelgebieden. Deze doelstellingen zijn vooral procesmatig, met een beperkte inhoudelijke component. Wel wordt ten aanzien van deze doelstellingen expliciet gesteld dat 'de eindverantwoordelijkheid van de

gemeente en de ruimtelijke kwaliteit van de nieuwe wijk ("gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde") centraal' staan (Gemeente Deventer, 1994a, pp. 55).

Sociale veiligheid is dus als plandoel opgenomen in de structuurschets. Het wordt als een onderdeel van de hoofdstructuur gezien. Om de toepassing ervan in de plannen te sturen zijn er richtlijnen opgenomen over hoe sociale veiligheid meegenomen kan worden in de ontwerpen. Door het opnemen van sociale veiligheid als plandoel is de doelstelling 'het creëren van een hoogwaardig woon- en leefmilieu in de Vijfhoek' ook steviger gewaarborgd, aangezien sociale veiligheid als een belangrijk aspect hiervan wordt gezien.

Vertaling naar deelplannen: uitvoering en het begin van nieuwe planprocessen

De plannen voor het eerste deelgebied, Op den Haar, zijn gelijktijdig ontwikkeld met de plannen voor het hele gebied. Het planproces voor Op den Haar is beschreven in een plan van aanpak, waarvan de eerste versie eind 1993 gereed is en gedurende het planproces continu geactualiseerd wordt. Als basis voor de volgende fasen in het planproces zijn, naast de kwantitatieve doelstellingen voor het deelgebied, elf kwalitatieve doelstellingen geformuleerd. Eén van deze doelstellingen is 'het realiseren van een sociaal veilige wijk' (Gemeente Deventer, 1994b, pp, 4). Elke fase in het planproces wordt getoetst aan deze doelstellingen, maar ook aan de aan het begin van elke fase geformuleerde randvoorwaarden en uitgangspunten. In totaal worden vijf fasen onderscheiden: voorbereiding, programma, ontwerp, voorbereiding uitvoering en realisatie (Gemeente Deventer, 1994c, pp, 6). Gelijktijdig met het plan van aanpak is ook het masterplan voor Op den Haar opgesteld (Gemeente Deventer, 1994d). In het masterplan staat het programma van eisen voor de ontwikkeling van Op den Haar beschreven. Het masterplan wordt begeleidt door een aparte bijlagenbundel, waarin richtlijnen en checklists zijn opgenomen. Voor onder andere duurzaam bouwen en aanpasbare woningen is op detailniveau beschreven waaraan voldaan moet worden om in zo'n groot

mogelijke mate te voldoen aan de bijbehorende doelstelling of randvoorwaarde. Een checklist of een overzicht van richtlijnen ten behoeve van sociale veiligheid maakt geen deel uit van deze bijlagenbundel.

In het planproces van Op den Haar is er een expliciete rol weggelegd voor sociale veiligheid. In het plan van aanpak voor Op de Haar is opgenomen dat in de programmafase een programma van eisen worden opgesteld. Eén van de aspecten die opgenomen dient te worden in deze programma's van eisen is sociale veiligheid (Gemeente Deventer, 1994b, pp.6-8). Dit dient te gebeuren voor zowel de woning c.q. de kavel als voor het openbaar gebied (Gemeente Deventer, 1994b, pp.30). De ontwerpvoorstellen voor de deelgebieden worden door het projectbureau getoetst. De toetsing op het aspect sociale veiligheid dient te gebeuren door de werkgroep sociale veiligheid, aldus het plan van aanpak (pp. 31-32). In het definitieve programma van eisen (Gemeente Deventer, 1994e) is het aspect sociale veiligheid voor de verschillende componenten van het stedenbouwkundig plan ook daadwerkelijk uitgewerkt. Per plancomponent is tevens aangegeven in hoeverre de uitwerking sociaal veilig is. Toetsing van het stedenbouwkundig plan heeft dus plaatsgevonden.

Spijkvoorderenk is het laatst te realiseren deelgebied van de Vijfhoek. Het bestemmingsplan is in het najaar van 2010 vastgesteld door de raad. Verwachting is dat in 2012 de eerste woningen opgeleverd worden, dit is twintig jaar na de start van de ontwikkeling van de Vijfhoek. Verschillende oorzaken hebben ertoe bijgedragen dat er voor het gebied Spijkvoorderenk een nieuw bestemmingsplan is opgesteld. Het vigerende bestemmingsplan uit 1996 komt hiermee te vervallen, de structuurschets wordt niet herzien (Gemeente Deventer, 2010b, pp. 4-5). Drie onderdelen vormen het bestemmingsplan: een toelichting op de kenmerken van het plangebied, de regels waaronder gebouwd mag worden en een plankaart. In de toelichting wordt de bedoeling van het plan per aspect verduidelijkt. Eén

van deze aspecten is sociale veiligheid. De toelichting op het aspect sociale veiligheid is kort en bondig te noemen (zie box 7.1)

Box 7.1: Sociale veiligheid in het bestemmingsplan Spijkvoorderenk

“Op 1 juli 2010 is het voorlopig ontwerp van het inrichtingsplan Spijkvoorderenk getoetst aan de eisen van het Politiekeurmerk Veilig Wonen. De conclusie van deze toets is dat aan alle eisen wordt voldaan waardoor het Keurmerk zeker gehaald kan worden. Voor het totale Keurmerk is het echter wel van belang dat ook de nog te realiseren woningen voldoen aan de eisen van het Politiekeurmerk Veilig Wonen.”

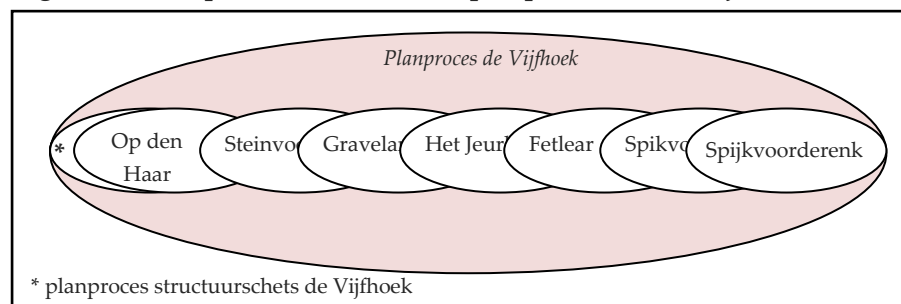
Bron: Gemeente Deventer, 2010c, pp. 71.

Omdat de gemeente in het gebied Spijkvoorderenk niet alle grond in haar bezit heeft, is voor dit gebied een masterplan en plan van aanpak opgesteld. Daarnaast is er ook geen programma van eisen. Dit is gelegen in het feit dat Spijkvoorderenk het laatst te realiseren gebied is in de Vijfhoek. De structuurschets ligt aan de basis van de inrichting in gebied en alles wat op basis van deze schets nog niet gerealiseerd is in de wijk wordt opgenomen in Spijkvoorderenk. Omdat een schets van bijna twintig jaar oud de uitgangssituatie is, zijn de programma's binnen de gemeentelijke organisatie gevraagd of er nog additionele dingen meegenomen worden. Alleen een school voor basisonderwijs is in dit kader voorgedragen (SE2). Wel heeft de gemeente opdracht gegeven voor een stedenbouwkundig plan. De gemeente heeft hiertoe besloten om de beoogde ruimtelijke kwaliteit van de openbare ruimte te waarborgen (Gemeente Deventer, 2010d, pp 13). Sociale veiligheid als onderdeel van de ruimtelijke kwaliteit wordt niet als dusdanig benoemd in het plan. Wel ligt het Politiekeurmerk Veilig Wonen ten grondslag aan het plan (pp. 15).

7.2 Conclusie

Allereerst kan op basis van voorgaande paragraaf geconcludeerd worden dat er sprake is van meerdere planprocessen binnen het planproces van de Vijfhoek. Onder het planproces voor de Vijfhoek wordt de periode van het Tuinhuisje tot de realisatie van Spijkvoorderenk verstaan. Maar de ontwikkeling van de structuurschets kan ook als volledig planvormingsproces gezien, aangezien de fase van uitvoering in de theorie niet tot het planvormingsproces wordt gerekend. Kijken we naar de realisatie van Op den Haar en Spijkvoorderenk, dan is duidelijk dat het hier niet alleen om de fase van uitvoering gaat. Voor elk gebied worden nieuwe plannen gemaakt, alle fases van het planproces worden opnieuw doorlopen. Er is dus sprake van een planproces voor Op den Haar, een planproces voor Spijkvoorderenk et cetera. Het planproces voor de structuurschets heeft aan de basis gelegen voor alle volgende planprocessen. In figuur 7.3 is dit grafisch weergegeven. Wordt in dit document gesproken over 'het planproces', dan wordt er gerefereerd aan het planproces van de Vijfhoek. De andere planprocessen worden volledig benoemd of er wordt gesproken over een deelplanproces.

Figuur 7.3: Planprocessen binnen het planproces van de Vijfhoek



Bron: auteur, 2011.

Vervolgens kan geconcludeerd worden dat sociale veiligheid vrij vroeg in het planproces van de Vijfhoek is opgenomen, maar relatief laat in het planproces van de structuurschets dat aan de basis heeft gestaan van alle

andere deelplanprocessen. Ergens tussen de bijeenkomsten in het Tuinhuisje en het aanbieden van de ontwerpversie van de structuurschets is sociale veiligheid als onderwerp expliciet ter sprake gekomen in het proces. Werd gedurende de bijeenkomsten in het Tuinhuisje sociale veiligheid niet als aspect van de hoofdstructuur gezien, in de structuurschets daarentegen is sociale veiligheid wel als onderdeel van de hoofdstructuur opgenomen. In het Tuinhuisje werd gesproken over ruimtelijke structuur, ontsluitingsstructuur, groen en blauw in de wijk, identiteit, de bouwopgave en de (financiële) haalbaarheid. Al deze onderdelen worden ook in de structuurschets tot de hoofdstructuur gerekend. Met sociale veiligheid als extra onderdeel. In de periode tussen het Tuinhuisje en de structuurschets moet sociale veiligheid dus ingebracht zijn en uiteindelijk ook van groot belang zijn geacht, af te leiden aan haar prominente plek in de schets. Op basis van de planning voor de structuurschets (Gemeente Deventer, 1993b) kan gesteld worden dat sociale veiligheid pas ver in de uitwerking van de structuurschets als niet te ontbreken aspect wordt meegenomen. In de zeer gedetailleerde planning, welke is vastgesteld in december 1993, is sociale veiligheid als onderwerp niet opgenomen. In maart 1994 wordt in 'Een gemeenschappelijk referentiekader' wel verwezen naar sociale veiligheid. Maar verder dan de link met kopgevels gaat men niet in het document. De respondenten konden ook niet verder specificeren wanneer sociale veiligheid ter sprake is gekomen in het proces. Het blijft bij vage termen, laat staan dat een specifiek moment in het proces is genoemd. PB3 geeft aan dat het 'sluipenderwijs' in het plan terecht is gekomen. 'Sommige dingen zijn gewoon logisch. (...) Het was niet echt een issue. Zoiets ontwikkelt zich' (PB3). PW beaamt de reactie van PB3 door aan te geven dat het een kwestie van 'gezond boerenverstand' is. Het is iets dat wel meespeelt, maar ver op de achtergrond. Er was niet veel aandacht voor, 'althans, niet direct'. 'Die hele planstructuur was al vrij veilig. Verkeersveilig, maar ook sociaal veilig. Duidelijk afgebakende gebieden, eigen identiteit, eigen verbindingen, het winkelcentrum was goed ontsloten evenals de onderlinge verbindingen tussen de gebieden' (TH1). TH4 zegt niet iets mee te hebben gekregen over het

onderwerp sociale veiligheid tijdens de bijeenkomsten. Het was geen specifiek aandachtspunt. *“Dat gaat vooral bij de uitwerking van plannen spelen, minder bij de hoofdlijnen. Je kunt met heel veel dingen rekening houden bij de besluitvorming zonder het precies te benoemen. Heel stiekem speelt er wel van alles mee”* (TH4). Een andere betrokkene, TH3, kan zich niet herinneren dat sociale veiligheid ter sprake is gekomen bij de bijeenkomsten in het Tuinhuisje. Het was iets dat pas bij de uitwerking van de plannen besproken werd, aldus TH3. Maar zodra sociale veiligheid een prominente plek heeft gekregen in de structuurschets komt het onderwerp in alle bovenliggende plannen voor. In de plannen voor Op den Haar is sociale veiligheid telkens als doelstelling meegenomen. Zowel in het plan van aanpak, het programma van eisen en het masterplan. In de plannen voor Spijckvoorderenk is sociale veiligheid zeer marginaal meegenomen. Volstaan wordt met een paragraaf dat op basis van een raadsbesluit de plannen getoetst zijn op de normen voor het Politiekeurmerk Veilig Wonen.

Door de opname van sociale veiligheid als plandoel in de structuurschets is het onderwerp geborgd in het planproces. Echter, er is niet expliciet gespecificeerd of en waarop toetsing plaats zal vinden. Er zijn wel richtlijnen opgesteld in de schets, maar deze zijn vrij subjectief. Hierdoor kan de beslisser de uitgevoerde toetsing ter discussie stellen. Het is dus uiteindelijk aan de beslisser in hoeverre sociale veiligheid wordt meegenomen in de uitwerking van de plannen. In het planproces van Op den Haar is sociale veiligheid op een vergelijkbare manier gewaarborgd. Het wordt in elk document als doelstelling genoemd, maar het is aan de beslisser in hoeverre het uiteindelijk wordt meegenomen. In hoofdstuk 8 wordt hierop uitgebreider ingegaan. Vanaf 2000 worden de plannen getoetst op basis van de normen van het PKVW, maar worden de plannen ook nog aan de Adviesraad voorgelegd. Vanaf de opheffing van de Adviesraad in 2009 wordt volstaan met de toetsing volgens het PKVW. Door de toetsing op basis van het PKVW voldoet elk plan aan de gestelde

eisen voor een sociaal veilige wijk. Of deze eisen niet te marginaal zijn is een discussie die buiten het bereik van dit onderzoek valt.

KOPGEVELS

TOEZICHT VANUIT DE WONING



8. Verklaringen voor sociale veiligheid in het planproces

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de factoren die van invloed zijn op de rol van sociale veiligheid in het planproces. Een planproces wordt vormgegeven door actoren. Zij maken bepaalde keuzes die gevolgen hebben voor het verloop van het proces. Maar de actoren zijn niet geheel vrij in hun handelen. Vigerend beleid, de vormgeving van het beleidsnetwerk en de beschikbare middelen zijn allemaal van invloed op het handelen van actoren. Percepties ten aanzien van bepaalde onderwerpen en aspecten in het proces zijn ook bepalend in de keuzes en het handelen van betrokkenen. Deze factoren zijn op basis van de theorie in het conceptueel model naar voren gekomen. Verondersteld wordt dat dit krachtenveld bepalend is voor de rol van sociale veiligheid in het planproces van de Vijfhoek. In voorliggend hoofdstuk wordt het krachtenveld geanalyseerd. Allereerst wordt in §8.1 de rol van vigerend beleid geanalyseerd. Vervolgens staat in §8.2 de rol van de actor centraal. De conclusie over de rol en werking van bovenstaand krachtenveld is opgenomen in §8.3.

8.1 Vigerend beleid

Het veiligheidsbeleid van de gemeente Deventer heeft een belangrijke rol gespeeld in de relatie sociale veiligheid en het planproces van de Vijfhoek. Doordat het college begin jaren negentig akkoord is gegaan met het veiligheidsbeleid, was op directe wijze bepaald dat sociale veiligheid in elk ruimtelijk planproces een rol zou spelen. In dit beleid was namelijk opgenomen dat elk ruimtelijk plan getoetst moest worden door de werkgroep Sociale Veiligheid, later de Adviesraad Sociale Veiligheid geheten. Voor die toetsing was echter geen criterialijst voorhanden (SV1, SV2, PB3). Daarnaast had de werkgroep/Adviesraad bijna geen sturingsmiddelen van het college gekregen ter uitvoering van de toetsing, zij konden geen sancties opleggen. Het enige middel dat zij tot hun

beschikking hadden was een budget van €20.000,-, waarmee zijn ingrepen in de ruimte ten behoeve van sociale veiligheid konden bekostigen (SV1, SV2). Het was dus aan de beslissende actoren in een planproces om sociale veiligheid in een bepaalde mate op te nemen in de plannen. TH2 beaamt dat toetsing ook daadwerkelijk plaatsvond in de praktijk. Vanuit de werkgroep kwamen zeer gedetailleerde adviezen terug. Gedetailleerde adviezen die niet altijd aansloten op de globaliteit van het plan (PB3). Doordat het niet geformaliseerd was bleef het een zoektocht, voor zowel de ontwerpers als voor de toetsers. “Op basis van zelfkennis en opgedane ervaringen werden er regels opgesteld door de werkgroep” (SV1). In 2000 is door een raadsbesluit sociale veiligheid meer geformaliseerd in het proces. Er was bepaald dat alle bouwplannen getoetst werden op de normeringen van het Politiekeurmerk Veilig Wonen. Voor deze normeringen zijn criterialijsten opgesteld. De toetsing werd vanaf toen uitgevoerd door een extern bureau (PB3). Als de toetsing positief uitvalt dan ontvangt het betreffende gebied of woning het Politiekeurmerk. Begin 2009 is de Adviesraad Sociale Veiligheid opgeheven. Hiermee is sociale veiligheid volledig geformaliseerd in het proces. Dit heeft het nadeel dat het geen kennis meer oplevert, alleen een vinkje. Er wordt voldaan aan de eisen volgens het keurmerk. Het is afhankelijk van de planner of er meer aandacht aan het onderwerp wordt besteed (PB3). Het college vereiste wel dat sociale veiligheid voldoende aandacht blijft krijgen bij de ontwikkeling van woongebieden. Daarom heeft in 2008 een managementoverleg plaatsgevonden waarin de verantwoordelijkheden ten aanzien van sociale veiligheid besproken zijn. Daarnaast is een praktijk- en cursusdag georganiseerd voor aangewezen ambtenaren. Deze dag is georganiseerd door de Adviesraad en werd ondersteund door een externe partij (Gemeente Deventer, 2008).

In de structuurschets is het vigerende beleid dat van invloed is geweest op de ontwikkeling van De Vijfhoek opgenomen. Het gaat om beleid op regionaal en lokaal niveau. In de structuurschets (Gemeente Deventer, 1994a, pp.3) wordt ten aanzien van regionaal beleid hoofdzakelijk

gerefereerd aan de woningbouwopgave en -locatie. Het compacte stad concept en het groen houden van het middengebied van de regio stedendriehoek, zoals opgenomen in de ruimtelijke ontwikkelingsvisie voor het stadsgewest Stedendriehoek, zijn genoemd als belangrijke uitgangspunten. De focus ligt niet alleen bij de ontwikkeling van inbreidingslocaties, maar ook bij uitbreidingslocaties direct grenzend aan het stedelijk gebied. Op lokaal niveau speelt het structuurplan Deventer Visie en het milieubeleidsplan een rol in de ontwikkeling van de Vijfhoek. Naar het veiligheidsbeleid wordt niet gerefereerd (Gemeente Deventer, 1994a). In 1990 werd begonnen met een ontwikkelingsplan voor de gehele stad Deventer: de structuurschets Deventer Visie. Twee plannen worden richtinggevend genoemd in het document, uitbreiding Colmschate-noord is één van deze plannen. Het andere richtinggevende plan voor de structuurschets is de 'Oosttangent en de weg bezijden Schalkhaar', de in 2005 gerealiseerde N348 ten westen van De Vijfhoek gelegen. Deze weg dient als verbinding tussen De Vijfhoek en de overige delen van de stad, ter voorkoming van capaciteitsproblemen op de Holterweg/Snipperlingsdijk, de weg ten zuiden van De Vijfhoek. Het eerste beleidsvoornemen in de structuurschets is een taakstellende bevolkingstoename van bijna 19.000 inwoners in 26 jaar tijd. Voor deze bewoners dienen in dezelfde periode 17.000 woningen gebouwd te worden. Een ander beleidsvoornemen in de visie is 'verhoging van de ruimtelijke kwaliteit'. In dit beleidsvoornemen wordt sociale veiligheid als belangrijk element voor de belevingswaarde van een locatie genoemd (box 8.1) (Gemeente Deventer, 1990). Bij de verwijzing in de structuurschets naar de Deventer Visie wordt vooral gesproken over de woningbouwopgave in kwantitatieve zin. Over de verdere inhoudelijke invulling van het plan op basis van het beleid in het structuurplan wordt niet gesproken.

Box 8.1: Passage behorende bij het beleidsvoornemen 'verhoging van de ruimtelijke kwaliteit'

De gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde bepalen samen de ruimtelijke kwaliteit van een bepaald plein, een gebouw of de stad. Door functies die elkaar ondersteunen en versterken bij elkaar te plaatsen op bijvoorbeeld een plein, krijgt dat plein een hoge gebruikswaarde. In onze huidige samenleving bepalen onder meer de vormgeving en de sociale veiligheid de belevingswaarde van de omgeving. Van toekomstwaarde is sprake als de opbouw van de stad zodanig is dat gemakkelijk kan worden ingespeeld op veranderende eisen'.

Bron: Gemeente Deventer, 1990, pp. 12.

In de planprocessen van de deelgebieden is de structuurschets van zeer grote invloed geweest. Voor de uitwerking van de deelgebieden geldt de structuurschets als belangrijk uitgangspunt c.q. vigerend beleid. Van het eerste plan Op den Haar tot en met de plannen voor Spijkvoorderenk, de laatste buurt die nog gerealiseerd moet worden, is de structuurschets een belangrijk basisdocument (PB2, PB3, SE1, SE2). De structuurschets wordt te allen tijde gezamenlijk genoemd met de structuurvisie voor de gehele gemeente³ (Gemeente Deventer 1994b, 2010b). Hoewel voor Spijkvoorderenk een nieuw bestemmingsplan is ontwikkeld, ter vervanging van de oorspronkelijke uit 1996, is de structuurschets nooit formeel geactualiseerd. "De structuurschets was een gegeven. Het is van begin tot eind een constant iets gebleven" (PB2). De structuurschets dient als basis voor alle ruimtelijke plannen in de Vijfhoek. Dat na bijna twintig jaar de structuurschets nog steeds leidend is, geeft impliciet de kwaliteit van dit plan aan. Meerdere respondenten (PB1, PB2, PW, PO1, PO2) spreken hun waardering uit voor het behoud en de inpassing van de landschappelijke

³ In 2004 is het Structuurplan Deventer 2025 vastgesteld, ter vervanging van de Deventer Visie uit 1990.

waarden in het plan, in combinatie met de ringvormige ontsluitingsstructuur. “Als stedenbouwer ben je gek als je dit concept ter discussie stelt” (PB2). Doordat in de structuurschets sociale veiligheid is opgenomen als plandoel om een bijdrage te leveren aan het doel ‘het creëren van een hoogwaardig woon- en leefmilieu in de Vijfhoek’ (zie §7.2), zal het naar alle waarschijnlijkheid zijn doorwerking vinden in bovenliggende plannen. In hoeverre dat gebeurt, is mede afhankelijk van de betrokken actoren. In §7.4 zal hieromtrent een diepere analyse plaatsvinden.

8.2 Actoren

In hoofdstuk 3 is naar voren gekomen dat de betrokken actoren in het planproces een grote rol (kunnen) spelen in het verloop van het proces. Vervolgens is in hoofdstuk 4 uiteengezet hoe de samenwerkingsrelaties tussen de actoren in het netwerk gevormd worden en welke factoren van invloed zijn op het behalen van de eigen doelen. Het netwerk is dus het verklarende mechanisme achter het handelen van actoren ten aanzien van een bepaalde kwestie. Maar hoe ziet het netwerk in het planproces van de Vijfhoek eruit? Voordat het netwerk geanalyseerd wordt, dient er eerst een afbakening ervan plaats te vinden.

Afbakening netwerk

Het beleidsnetwerk dat zich bezig houdt met het planproces van de Vijfhoek wordt gevormd door meerdere groepen. Allereerst worden de deelnemers aan de bijeenkomsten in het Tuinhuisje tot het netwerk gerekend. Zij hebben de grote ruimtelijke lijnen uitgezet voor de structuurschets van de Vijfhoek. Hoewel de groep in feite maar zes weken bestaan heeft, heeft zij wel aan de basis gestaan van het gehele proces. Daarnaast zijn de deelnemers aan deze bijeenkomsten grotendeels wel betrokken gebleven in het proces, zij het in een andere hoedanigheid. De gezamenlijke ervaring die zij in de zes weken in het Tuinhuisje hebben opgedaan, wordt al dan niet bewust, meegenomen naar het vervolg van het planproces. In de twee plaats wordt het projectbureau, inclusief de

projectteams, tot het netwerk gerekend. Het projectbureau was verantwoordelijk voor de grote lijnen van het geheel. Zij stelden de masterplannen vast en waren verantwoordelijk voor de toetsing en voortgang van de werkzaamheden (Vollaard et al., 2001) en onderhielden de contacten met de marktpartijen (PB1). Ook de marktpartijen, en dan in het bijzonder de projectontwikkelaars, worden tot het netwerk gerekend. Zij mochten meer doen dan alleen de plannen van de gemeente uitvoeren, meer dan alleen stenen stapelen. Ze mochten meedenken over de uitwerking van de verschillende buurten, kregen de verantwoordelijkheid voor de stedenbouwkundige plannen en de uitvoering van deze plannen. Alle plannen met een ruimtelijke component werden ter toetsing voorgelegd aan de werkgroep Sociale Veiligheid, later de Adviesraad Sociale Veiligheid geheten. Dit betekent dat ook de werkgroep c.q. adviesraad tot het netwerk gerekend kan worden, gezien de vele ruimtelijke plannen in het proces die zij moesten toetsen. Tot slot wordt de projectwethouder tot het netwerk gerekend. Vanuit zijn functie is hij bestuurlijk betrokken bij het proces.

Figuur 8.1 Partijen netwerk planproces de Vijfhoek⁴

- Deelnemers het Tuinhuisje
- Projectbureau, inclusief projectteams
- Projectontwikkelaars
- Werkgroep/Adviesgroep Sociale Veiligheid
- Projectwethouder

Bron: auteur, 2011

⁴ Als er gesproken wordt over het Tuinhuisje, dan worden hiermee de deelnemers aan deze bijeenkomsten bedoeld.

8.2.1 Netwerkenmerken

Pluriformiteit

Het netwerk wordt gekenmerkt door overwegend actoren uit de gemeentelijke organisatie. Op basis hiervan zou gesteld kunnen worden dat het netwerk weinig pluriform is. Maar in de theorie (§4.3) is naar voren gekomen dat organisaties zelf ook pluriform kunnen zijn. Deze pluriformiteit wordt gevormd door de achtergrond van de betrokken actoren, het doel om onderdeel uit te maken van het netwerk en de middelen die zij tot hun beschikking hebben. Vanwege het integrale karakter van het project is er bewust voor gekozen om personen te selecteren op basis van hun (onderling variërende) beleidsachtergrond. Zo waren er voor het Tuinhuisje een stedenbouwkundige, een civiel-technicus, een planeconoom en iemand van 'wonen' geselecteerd, mede ook vanwege hun vakinhoudelijke ervaring. Afhankelijk van het te bespreken onderwerp werd iemand vanuit de organisatie 'ingevlogen' om het één en ander te verduidelijken. Het Tuinhuisje had hiervoor de bevoegdheid gekregen van de opdrachtgever (TH4). Ondanks dat men in het verleden nog niet veel met elkaar had samengewerkt (twee personen werkten hooguit nog maar twee jaar voor de gemeente), was de onderlinge chemie goed. Ook het verschil in achtergrond maakte niet dat men elkaar niet kon verstaan (TH4). Het projectbureau werd geleid door een projectmanager en een projectleider. De projectmanager was tot dan sectorhoofd wonen, de projectleider had een architectuur/stedenbouwkundige achtergrond. Mede door haar bestuurlijke ervaring in een andere gemeente is de projectmanager benaderd voor deze functie. De projectmanager heeft vervolgens de projectleider benaderd om met haar het projectbureau te gaan leiden. De projectleider geeft aan dat hij hiervoor niet expliciet gevraagd is, maar dat dit meer gegroeid is in de loop der tijd. Het projectbureau werd ondersteund door projectgroepen en projectteams. PB3 geeft aan dat de projectgroep in de beginperiode uit een groep van tien tot twaalf personen bestond. Deze omvang maakte dat *"alles even belangrijk was en daardoor werd niets belangrijk"* (PB3). Zo'n omvang werkte

duis niet. De projectgroep werd verkleind tot vijf personen, allen met een andere achtergrond: een stedenbouwkundige, een planeconoom, een civiel-technicus, de projectleider en een projectassistent. Zo en dan schoof een andere discipline, bijvoorbeeld milieu of een algemeen planoloog, aan. De laatste jaren werd de projectgroep nog verder verkleind: de projectassistent en de tijdelijke deelnemers maakten geen deel meer uit van de groep. Vielen de projectmanager- en leider volledig onder het projectbureau, de leden van de projectgroep werkten voornamelijk in de lijn van de gemeente Deventer (PB3). De projectwethouder is negen jaar lang wethouder geweest voor de gemeente Deventer, van 1990 tot en met 1999. Naast zijn functie als projectwethouder voor de Vijfhoek, had hij verschillende beleidsvelden in zijn portefeuille (PW). De werkgroep Sociale Veiligheid bestaat uit werknemers van de gemeente Deventer. Ook zij komen vanuit verschillende disciplines. Een deel van deze personen is uit gedrevenheid betrokken geraakt bij de werkgroep, anderen zijn door hun leidinggevende aangewezen om zitting te nemen in de werkgroep (SV1). Als er in de interviews werd gesproken over sociale veiligheid, dan viel bijna altijd de naam van een (voormalig) stedenbouwkundige die toentertijd in dienst was van de gemeente. *"Hij was het boegbeeld van sociale veiligheid binnen de gemeente"* (TH2, TH3). De werkgroep is later omgezet naar een Adviesraad, die gevormd werd door personen die niet (langer) in dienst waren van de gemeente (SV1). Hierdoor had zij een meer onafhankelijke status en bestond zij tevens uit leden die allemaal betrokken waren bij het onderwerp. Middels literatuurstudies en cursussen verdiepten de leden van de raad zich nog meer in het onderwerp. De projectontwikkelaars tot slot maken geenszins deel uit van de gemeentelijke organisatie.

Ook het doel dat men heeft om deel te nemen aan het planproces draagt bij aan de pluriformiteit van het netwerk. Het Tuinhuisje en het projectbureau werken vanuit hun vakkennis gezamenlijk aan de opdracht om een kwalitatief hoogwaardige wijk te ontwikkelen. Dit doen zij ieder vanuit hun eigen specialisatie. Natuurlijk spelen daarbij ook belangen vanuit de

eigen afdeling of sector. Maar men weet dat om tot een integraal goed plan te komen, men elkaar nodig heeft en niet op alle eigen punten honderd procent kan scoren (TH4). Ook de projectwethouder wil een kwalitatief goede wijk voor haar burgers. *“Als bestuurder voel je je wel verantwoordelijk voor de 10.000 mensen die daar komen wonen.(...) Het moet wel een toekomstwaarde hebben”* (PW). Maar door de politieke agenda is het mogelijk dat belangen en doelstellingen verschuiven. De projectontwikkelaars gaan ook voor een kwalitatief goede wijk, maar dan vooral gedreven door het verkoopargument. Een goede wijk, in de breedste zin van het woord, trekt kopers aan (PO1, PO2). Ontstaat er een patstelling tussen de opdrachtgever en de ontwikkelaars, dan spelen financiële motieven voor de ontwikkelaars in de onderhandelingen een grote rol. Tot slot de werkgroep/Adviesraad Sociale Veiligheid. Zij hebben maar één doel in het planproces: een sociaal veilige wijk. Zij hoeven vanuit hun functie geen rekening te houden met andere ontwerpaspecten. Toetsing van de plannen vindt alleen plaats ten aanzien van sociale veiligheid.

Naast de achtergrond en het doel van de actoren in het netwerk, draagt een verschil in beschikbare middelen ook bij aan de pluriformiteit van het netwerk. Het Tuinhuisje had geen financiële of juridische middelen tot haar beschikking om haar plannen in de organisatie weg te zetten. Het was voor deze groep erg belangrijk om draagvlak te creëren, opdat de plannen werden geaccepteerd in de organisatie. Hetzelfde gold in eerste instantie voor het projectbureau. Zij moest draagvlak creëren bij de ontwikkelaars voor de plannen die zij hadden om op basis daarvan convenanten aan te gaan met de ontwikkelaars. Zodra de convenanten waren getekend waren beide partijen verbonden aan de afspraken die hierin waren opgenomen. Hoewel de projectontwikkelaars gebonden waren aan de convenanten die zij hadden afgesloten met de gemeente, was vertrouwen ook voor hen een belangrijk middel. Door een groter vertrouwen kregen zij bij latere opdrachten meer speelruimte bij de uitwerkingen van de plannen doordat de nieuwe convenanten minder dichtgetimmerd waren. De

projectwethouder had door zijn functie een zekere machtspositie. Daarnaast kon ook de wethouder teruggrijpen op de afgesloten convenanten. Andere juridische middelen had hij minder snel tot zijn beschikking, maar zonder zijn steun wordt het proces erg lastig voor de andere kant van de tafel. Voor de werkgroep Sociale Veiligheid was het veiligheidsbeleid een belangrijk middel. Op basis hiervan konden zij afdwingen om door middel van toetsing betrokken te worden in het proces. Door het subjectieve karakter van het toetsingsinstrument was het echter niet mogelijk om een bepaalde mate van sociale veiligheid af te dwingen in het proces. Wel hadden ze een beperkt budget tot hun beschikking. Dit budget kon ingezet worden voor ingrepen in de fysieke ruimte om de sociale veiligheid te vergroten. Maar ook voor deze partij geldt dat het creëren van draagvlak een belangrijk instrument is.

Interdependentie

De gemeente Deventer heeft ervoor gekozen om de marktpartijen een grote rol te geven in het planproces. Dit betekent dat het projectbureau noodgedwongen de samenwerking aan moet gaan met ontwikkelaars en aannemers. De ontwikkelaars daarentegen waren afhankelijk van de gemeente omdat de gemeente een zeer goede grondpositie had in het gebied: al het grond was in eigendom van de gemeente. Een actief grondbeleid heeft hieraan bijdragen (Gemeente Deventer, 1993c.). Vanwege de af te leggen verantwoordelijkheid was het projectbureau daarnaast ook afhankelijk van de projectwethouder. Als de wethouder zag dat het projectbureau onzorgvuldig met bepaalde zaken omging, dat werd het bureau door de wethouder hierop aangesproken. Om de bestuurlijke steun te behouden en op deze manier ook de centrale positie in het netwerk, is het projectbureau afhankelijk van de projectwethouder. Voor de toetsing van de plannen op het aspect sociale veiligheid was het projectbureau afhankelijk van de werkgroep/Adviesraad Sociale Veiligheid. Beleidsmatig was vastgelegd dat alle ruimtelijke plannen door de Adviesraad getoetst moesten worden. Vanuit het onderwerp sociale veiligheid geredeneerd was de werkgroep/Adviesraad afhankelijk van het

projectbureau en de projectgroepen. Zij zijn verantwoordelijk voor de verwerking van sociale veiligheid in de plannen. Wilde men dat er in de plannen zoveel mogelijk rekening werd gehouden met sociale veiligheid, dan diende de Adviesraad dit via het projectbureau te regelen. De afhankelijkheden van het Tuinhuisje zijn lastig te typeren. Zij konden los van de organisatie in zes weken tijd de hoofdstructuur voor het gebied op papier zetten. Na deze periode zijn de andere actoren pas deel uit gaan maken van het proces. Wel zijn een aantal van het Tuinhuisje deel uit blijven maken van het netwerk, zij het vanuit de projectgroep. Voor de inbedding van haar planontwerpen was het Tuinhuisje afhankelijk van de bereidwilligheid van de gemeentelijke organisatie en het projectbureau. Er was in dit geval sprake van eenzijdige sequentiële afhankelijkheid.

Geslotenheid

Bij geslotenheid gaat het niet zozeer om de geslotenheid van het netwerk zelf, maar om de geslotenheid van de actoren binnen het netwerk. De wethouder heeft zichzelf opengesteld voor directe interactie met de projectmanager. Zij voerden regelmatig overleg en kwam de projectmanager er niet uit, dan kon zij bij hem aankloppen. De marktpartijen daarentegen vingen bot bij de wethouder: patstellingen en conflicten moesten met de projectmanager worden opgelost. Zij bepaalde of de wethouder er uiteindelijk bij betrokken moest worden. Maar de wethouder had wel een bepaalde ambitie voor ogen met de wijk. En aan die ambitie werd niet getornd (PW). Vanuit zijn functie is de wethouder natuurlijk gevoelig voor onderwerpen die spelen op de politieke en publieke agenda. Zijn zogenaamde filter stond hier enigszins open voor. Maar de wethouder was ook een krachtig figuur, wist goed wat hij wilde en hoe hij dat deed. Hij kon zich dus een vrij grote mate van geslotenheid permitteren. Het Tuinhuisje kende op een andere wijze een vrij grote mate van geslotenheid. Zes weken lang hebben ze in 'afzondering' aan de hoofdstructuur voor het gebied kunnen werken. Kwamen zij er zelf niet uit, dan konden zij mensen toelaten tot de bijeenkomsten om het één en ander toe te lichten. Wel waren zij ontvankelijk voor sturing van bovenaf:

dagelijks werden de resultaten van die dag besproken door de opdrachtgever (hoofd vastgoed) en de wethouder. Het projectbureau had een zeer sterke positie in het netwerk. Zij werd gesteund door de wethouder en had aanzien bij de ontwikkelaars. Ze stond wel degelijk open voor interventies vanuit de ontwikkelaars, maar kon zelf bepalen in hoeverre zij hier in meeging. *“Als de marktpartij iets anders wilde dan afgesproken, dan moesten zij maar aantonen dat dat beter was, ook ten opzichte van andere beleidsterreinen”* (PB2). Het projectbureau stond niet volledig open voor vigerend beleid. *“Alles werd niet klakkeloos overgenomen, er werd wel kritisch naar gekeken. Waar heb je het over. Iedere keer weer werd teruggegaan naar de essentie van het onderwerp”* (PB2). Hetzelfde gold voor de inbreng van de werkgroep/Adviesraad Sociale Veiligheid in het proces. Daar komt bij dat sociale veiligheid één van de vele aspecten in het proces is waar rekening mee gehouden moest worden. Er moesten keuzes gemaakt worden. Keuzes die gebaseerd waren op inhoudelijke argumenten (PB2, P3, PW, TH3, TH2). Door haar sterke positie in het netwerk kon het projectbureau grote invloed uitoefenen op haar eigen mate van geslotenheid. De werkgroep/Adviesgroep sociale veiligheid was heel erg gericht op haar eigen onderwerp. Zij streed met tweehonderd procent voor een sociaal veilige omgeving. Het belang van andere aspecten was hieraan ondergeschikt. Indien er door de beslissers keuzes werden gemaakt ten nadele van sociale veiligheid, dan was hiervoor weinig begrip vanuit de Adviesraad. Door haar perceptie van de werkelijkheid kan de Adviesraad als vrij gesloten worden beschouwd. De ontwikkelaars hadden natuurlijk hun eigen achtergrond. Ze hadden bepaalde visies voor ogen. Maar ze stonden ook open om samen met de gemeente die visies vorm te geven (PO1, PO2, PB2).

Dynamiek

Erg dynamisch is het netwerk niet te noemen. Het projectbureau was een vrij constante factor. De projectmanager heeft van begin tot het einde van het bureau aan het hoofd gestaan. Daarin heeft zij ook altijd met strakke hand gehandeld. Ook de projectleider is lang verbonden geweest aan het



PARKEERKOFFERS
AUTO'S UIT HET STRAATBEELD

projectbureau, alleen het laatste jaar heeft hij niet meegemaakt. *“Er is een constante bezetting geweest in het projectbureau. Ook heeft het projectbureau maar twee wethouders boven zich gehad. Dit is erg fijn voor de ontwikkelaars en de continuïteit. (...) Je ziet duidelijk wanneer de projectmanager is weggegaan”* (PW). Maar ook de personen die hebben deelgenomen aan het Tuinhuisje zijn lang onderdeel geweest van het netwerk. De keuzes die ten grondslag hebben gelegen bij bepaalde beslissingen in het Tuinhuisje konden op deze wijze jaren later nog naar voren worden gehaald en verdedigd worden. De marktpartijen zijn eveneens veelal langdurig betrokken geweest in het proces. Zo is er een ontwikkelaar betrokken geweest bij het eerste deelgebied Op den Haar, maar ook nog bij de ontwikkeling van 't Fetleer, de voorlaatste buurt die ontwikkeld is in de Vijfhoek. PB3 geeft aan: *“De ontwikkelaars zijn nauw betrokken geweest bij het maken van het stedenbouwkundig plan. Ook zijn zij betrokken bij het ontwerp van de buitenruimte. Ze waren verantwoordelijk voor het stedenbouwkundig plan, voor de woningbouwopgave, voor de buitenruimte tot het voorlopig ontwerp. Hiermee kregen zij commitment waardoor zij lang betrokken waren”*. Ook de kwaliteit van de structuurschets heeft ertoe bijgedragen dat het beleidsnetwerk weinig dynamisch is. Van het eerste tot het laatste deelgebied heeft de schets nooit ter discussie gestaan en heeft het altijd aan de basis gelegen van de plannen voor de deelgebieden.

8.2.2 Sturing in netwerken

Communicatie, vertrouwen en draagvlak zijn belangrijke sturingsinstrumenten gebleken in het proces. Als je betrokkenen vraagt naar het verloop van het planproces van de Vijfhoek in het algemeen, dan wordt er met veel enthousiasme over gesproken. Het wordt als een bijzonder proces ervaren dat tot een kwalitatief goed plan heeft geleid (PB1, PB2, PB3, PW, PO1, PO2,). Keer op keer is aangegeven dat vertrouwen en draagvlak belangrijke elementen waren in het planproces, dat deze elementen hebben bijgedragen aan de kwaliteit van het plan (TH1, TH4, PB1, PB2, PB3, PW, PO1, PO2). *“Als je geen draagvlak hebt, het door de strot duwt van anderen, dan creëer je veel weerstand”*, aldus TH4. De basis

voor draagvlak en vertrouwen is gelegd in het Tuinhuisje. De sfeer van de bijeenkomsten in het tuinhuisje werd door TH2 getypeerd als informeel, het was vooral een denktank. TH3 en TH1 gebruiken de term 'bijzonder' als typering voor de bijeenkomsten. Men had maar één woord nodig om te weten waar de ander het over had en men hield elkaar scherp. Voor de meeste betrokkenen was het niet gewoon werk. Ook de eigen avonduren en de weekenden werden besteed aan het proces. Men wist elkaar te enthousiasmeren en uit te blijven dagen. De onderling goede relatie was erg belangrijk voor het vertrouwen naar buiten toe en het creëren van draagvlak. Je kon op de ander rekenen. Als men het eigen doel niet gerealiseerd kreeg, omdat een ander met betere argumenten kwam, dan was dit goed te presenteren naar de achterban als je voor de achterban een eenheid vormde (TH4). Dan werd het 'verlies' makkelijker geaccepteerd. Daar komt bij dat men in het projectbureau en het Tuinhuisje uitging van het integrale karakter van het plan. Dat je elkaar nodig hebt om een goed plan neer te zetten, dat je niet op elk aspect een volledige score kan behalen. Al je eigen doelstellingen doordrukken in het plan komt niet ten goede aan de kwaliteit ervan. Omdat conflicten vaak werden opgelost op basis van inhoudelijke argumenten, werd later in het proces niet teruggegrepen op dit conflict. Er werd dan ook niet lang getreurd om de 'verliezen' (TH4, PB2).

Tijdens de bijeenkomsten van het Tuinhuisje is gekozen voor een tuinstedelijke opzet van de wijk. De uitwerking van de tuinstadgedachte heeft de afgelopen eeuwen echter op verschillende manieren plaatsgevonden. Wat nu precies een tuinstad maakt kan daarom verschillend worden opgevat. Om voor de tuinstadgedachte draagvlak te creëren en om gedurende het proces eenzelfde referentiekader te hebben is besloten om meerdere excursies te organiseren. Deze excursies voerden de betrokkenen, ambtenaren en projectontwikkelaars naar tuinsteden in Nederland, Engeland, Wenen en Denemarken. Bedacht werd dat elke buurt in de Vijfhoek haar identiteit ontleend aan één van deze varianten van de tuinstadgedachte (PB1, PB2, TH3). Omdat de ontwikkelaars het

stedenbouwkundig plan mochten ontwikkelen, is tijdens de excursies gezamenlijk gezocht naar de ruimtelijke invulling van het gebied. Samen met de ontwikkelaars is ingevuld hoe het tuinstedelijke karakter vorm zou krijgen in de wijk (PB1, PB2, PB3, PO1, PO2). Om politieke redenen zijn de marktpartijen niet mee geweest naar Wenen. TH1: *“zo’n reis had dan ook weinig betekenis”*. Het was niet mogelijk om samen met de ontwikkelaars te bedenken wat je wilt met de buurt. Je kon later niet terug verwijzen naar de bezochte tuinsteden: *‘zo hebben we het gezien en we hebben toen afgesproken om het op deze wijze uit te voeren’* (PB2). ‘Een gemeenschappelijk referentiekader’ had dus ook belangrijke communicatiefunctie. De excursies zijn niet alleen belangrijk geweest voor een gemeenschappelijk referentiekader, maar ook tot een versterking van de onderlinge band. PW: *“Tijdens zo’n excursie merk je dat ontwikkelaars niet alleen stenenstapelaars zijn, maar ook oprecht geïnteresseerd in wat wij daar gaan bouwen”*. Daarnaast leerde men ook hoe de ander werkte, hoe diegene in elkaar zit. Dit is voor het vervolg van het proces erg handig, dat komt ten goede aan de kwaliteit aldus de wethouder. Tijdens de excursies werd sterk gelet op elementen als uniforme hagen als erfafscheiding, de rol van de auto in de straat, inrichting van gemeenschappelijk groen (PB1, PB2, PB3, PO1, PO2). Het projectbureau heeft al deze elementen zeer goed kunnen benoemen, waardoor in het verloop van het proces altijd duidelijk was waaraan gerefereerd werd. Maar ook meer algemene kwaliteitseisen zijn goed benoemd door het projectbureau (PW). Een kwaliteit die, volgens PW, nog wel eens ontbreekt bij de overheid. Gedurende het hele bestaan van het projectbureau is sterk getoetst en gestuurd op deze eisen. De kwaliteitseisen zijn vrij abstract opgenomen in de structuurschets, maar in de stedenbouwkundige- en beeldkwaliteitsplannen komen ze concreter naar voren. De stedenbouwkundige en beeldkwaliteitsplannen die overigens de verantwoordelijkheid waren van de ontwikkelaars. In de beginperiode moest het projectbureau nog wel wennen aan de invulling van haar nieuwe rol. Zij was verantwoordelijk voor de kaders en de toetsing, de marktpartijen hadden het potlood in handen. In eerste instantie werden de kaders vrij nauw gehouden. *“De gedachte heerste bij*

mensen dat als je iets opschreef dan lag het vast. Werd het niet genoteerd, dan krijg ik het niet mee” (PB2). Maar nadat de publieke en private partijen elkaar gaandeweg in het proces beter leerden kennen, er vertrouwen was opgebouwd, was het makkelijker om de kaders breed te houden. Men kwam er achter dat je minder kon vastleggen en toch kreeg wat je nastreefde. Dat het ook op basis van globalere formuleringen gerealiseerd werd. *“Gaandeweg is geleerd dat als je je beperkt tot de essentie, je uiteindelijk iets krijgt met een veel hogere waarde”* (PB2). Het is belangrijk gebleken om mensen ook het vertrouwen te geven en hun tegelijkertijd aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. *“Als je anderen aanspreekt op hun verantwoordelijkheid, op hun kracht, dan is de uitkomst van de uiteindelijke planvorming van een hoger niveau dan wanneer je dat zelf helemaal inkadert”* (PB2). PB2 voegt daar aan toe: *“Je moet vertrouwen verdienen. Iedereen moest dat. Anderen moeten ook inzien en van elkaar accepteren dat iedereen daar zit met een eigen taak, een eigen verantwoordelijkheid, een eigen code maar ook met een specifieke inzet. Daar moet je elkaar ook op aan kunnen spreken”*. Ook de contacten met de marktpartijen verliepen in het begin van het proces nog enigszins moeizaam. Architecten hadden nog geen portfolio en de gemeente moest actief partijen benaderen. De markt was op dat moment nog een beetje afwachtend, terughoudend zelfs (PB1). Marktpartijen werden geprikkeld door de gemeente: *“als je wat wil, dan moet je het nu ook laten zien”* (PB1). Het vertrouwen in de markt moest groeien. Er was een valse start gemaakt in de discussie over sociale woningbouw in Op den Haar. De ontwikkelaars wilden meer kavels in de vrije sector, maar de gemeente was terughoudend hierin. Het vertrouwen in de markt is uiteindelijk wel beginnen te groeien in Op den Haar. *“Er waren leuke partijen bij betrokken”* (PB1). De markt kreeg het vertrouwen en een grote mate van vrijheid, maar de randvoorwaarden waren duidelijk. Het bleef wel zakelijk, aldus de wethouder. *“We hadden een hoog ambitieniveau, maar er was ook veel vrijheid voor de bouwer en ontwikkelaar. Dit is ons programma van eisen met de eisen en randvoorwaarden en staat het je niet aan dan teken je er niet op in. Hier word je op afgerekend, maar hoe je het doet, ga je gang”* (PW). Ontwikkelaars en architecten konden hun plannen presenteren. Als het de



ENERGIEVOORZIENING

CREATIEVE OPLOSSINGEN IN HET LANDSCHAP

opdrachtgever niet beviel, werd dit ook kenbaar gemaakt. Voor PW is dit een vorm van oprechte belangstelling, de markt kreeg op deze manier het gevoel serieus genomen te worden.

Hoewel de verantwoordelijkheid voor het stedenbouwkundig plan bij de ontwikkelaars lag, is het projectbureau nog altijd verantwoordelijk voor het eindresultaat. Zij hadden goed voor ogen wat ze wilden met de nieuwe wijk. Het projectbureau had dan ook duidelijk de touwtjes in handen gedurende het hele planproces (PB1, PB2, PB3, PW, PO1, PO2 SV1, SV2). De projectmanager was de *'directeur'* (PW), het *'opperhoofd'* (PB3, PO1). Marktpartijen konden niet om haar heen (PW). In de structuurschets was opgenomen dat het projectbureau het aanspreekpunt is voor alle externe partijen (Gemeente Deventer, 1994b, pp. 55). Doordat het bureau in 1995 uit een gemeentelijke dienst was gehaald en als zelfstandig bureau in de organisatie was weggezet, konden de betrokkenen niet om het projectbureau heen. Het projectbureau passeren en direct contact zoeken met de wethouder was zinloos: hij stuurde de betrokkene terug naar de projectmanager. Dit waren heldere afspraken (PW, PB2). Er was sprake van een gelaagde benadering: de projectwethouder onderhield contact met de projectmanager, het projectbureau onderhield de contacten met de ontwikkelaars en de ontwikkelaars onderhielden weer de contacten met architecten en aannemers. Op deze manier werd voorkomen dat men met een groot aantal actoren op tafel zat. Overleg werd gevoerd met een klein groepje. Dit werkte veel efficiënter en schepte duidelijkheid (PB2).

Het vroegtijdig betrekken van marktpartijen was een nieuwe werkwijze voor de meeste ambtenaren. Voor bijvoorbeeld de stedenbouwkundige betekende dit dat hij het potlood uit handen moest geven. Vanuit een ontwerpende rol moet de stedenbouwkundige veel meer naar een kaderstellende rol aan de voorkant, aldus TH2. Het masterplan, een afgeleide van de structuurschets, werd gemaakt door de gemeente. Het stedenbouwkundig plan en de bouwplannen werden vervolgens door de ontwikkelaars gemaakt. Toetsing van deze plannen vond plaats op basis

van de criteria in het masterplan. TH2: *"Als iets niet is opgenomen in het masterplan, maar je had het als gemeente graag anders gezien, dan moet je ook niet klagen als gemeente zijnde. Dan had je het aan de voorkant op moeten nemen"*. Het was dus zaak om de doelstellingen en plandoelen aan de voorkant duidelijk mee te nemen. Echter, eerder is al gebleken dat het niet wenselijk werd geacht om het plan aan de voorkant volledig 'dicht te timmeren'.

De wethouder had een groot vertrouwen in het projectbureau. Door de goede organisatie was alles helder en duidelijk. Er waren afspraken gemaakt over de onderlinge informatievoorziening: waar wordt overleg over gevoerd en waar moet iets van gevonden worden. Als de betrokkenheid van de wethouder te ver ging, dan werd dit op een diplomatieke wijze aangegeven door het projectbureau, aldus de wethouder. De wethouder was zeer betrokken bij het gehele project. Hij had hoge ambities ten aanzien van de wijk. Op de vraag of hij zich ook met het detailniveau heeft beziggehouden antwoordde de wethouder: *"Ik fietste regelmatig door de wijk. Als ik zag dat er iets was dat niet was afgesproken, dan gaf ik dat aan bij de projectmanager. Dat kun je detailniveau noemen, maar dat gaat ten koste van de kwaliteit."* Dat de wethouder vertrouwen had in het bureau, betekende niet dat hij ze volledig losliet. *"Je moet als bestuurder aan de ene kant vertrouwen hebben in je organisatie, maar wel duidelijk maken waar je ambities liggen. (...) Je moet het projectbureau ook niet de volledige ruimte geven. Ze kregen geen ruimte om een probleem op te lossen door het ambitieniveau te verlagen"* (PW). De projectmanager heeft tot het einde van haar betrokkenheid bij het projectbureau strak op de uitgangssituatie van het plan gezeten. Volgens de wethouder is duidelijk in de wijk te zien wanneer de projectmanager met pensioen is gegaan. Ontwerpprincipes die gedurende de hele bestaansgeschiedenis van het projectbureau zijn bewaakt, zijn vanaf toen losgelaten. Over de relatie met de projectmanager geeft de wethouder aan: *"De tandem Verhulst-Bugter, daar kon je niet gemakkelijk om heen"*.

Patstellingen werden opgelost op basis van inhoudelijke argumenten. Compromissen als oplossing kwamen bijna niet voor en er werd weinig gestuurd op basis van een machtspositie. *“Macht is in een paar gevallen maar gebruikt. Als je macht veel gebruikt als middel, dan is het een uitermate bot wapen. En dan doe je het verkeerd met elkaar. Dat geldt alle kanten op. Als je een uitspraak doet op basis van macht, dan is dat na twee keer ook wel uitgewerkt”* (PB2). TH4 verwijst naar de werkwijze van zijn toenmalige hoofd: *“Samenwerking met een andere afdeling verliep wel eens stroef, omdat mijn hoofd overal een dictaat op legde waar de jongens helemaal zat van waren. Ik ging anders met die jongens om, deed meer in overleg zonder op het resultaat in te leveren”*. Zo nu en dan werd wel eens de sterke positie van het grondbedrijf gebruikt (TH3, TH4). Het grondbedrijf werd hierin gesteund door de wethouder, die het grondbedrijf overal in betrok. Het grondbedrijf werd bewust bij beslissingsrondes betrokken. Eén van de respondenten is van mening dat de invloed van het grondbedrijf wel eens te groot was. Desondanks werden de meeste patstellingen opgelost op basis van inhoudelijke argumenten. Als actoren een andere invulling voor ogen hadden, dan moesten zij ook aantonen dat hun invulling de beste was, ook voor de andere beleidsterreinen (PB2). De discussies werden gevoerd op basis van rationaliteiten en doorberekeningen (PB2, PB3, TH4). *“Er is altijd een bandbreedte van oplossingen. Als je weet wat je belangrijk vind, dan weet je ook welke speelruimte je hebt bij het nemen van beslissingen. De bovenliggende gedachte is belangrijker dan het detail”* (PB2). TH4 voegt daaraan toe dat men zich moet realiseren dat je niet altijd je volledige gelijk kunt halen. Men moet ook openstaan voor de inbreng van anderen. *“Natuurlijk stonden we ook wel eens met de koppen tegen elkaar, zijn er wel eens machtwoorden gesproken. Maar als je weet dat als je bij de essentie komt en weet dat de ander er dan voor staat, dan accepteert je dat ook van elkaar. En dan gaat het ook echt over de argumenten. Je zegt dat nou wel, maar waarom zeg je dat? Je bent echt bezig om elkaar te overtuigen, op basis van argumenten. Het gaat om de inhoud, en niet op de man”* (PB2). Dit wordt door PB2 zelf nog aangevuld: *“Maar iedereen wist wel waar verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden lagen. En wie dus wel knopen door kon hakken en waar knopen doorgehakt werden. Vertrekpunt is*

altijd dat dat gebeurde op basis van argumenten”. Kwam men er onderling echt niet uit, dan werd de kwestie een niveau opgeschaald. Dit kon doorgaan tot het niveau van de wethouder. *“Maar vaak kwam het niet zo ver. Een schijffe opschalen maakte al dat je uit de impasse kwam. Soms waren het gewoon persoonlijke duels. Even een frisse blik er op: waar hebben we het over”* (PB3). Onderlinge conflicten werden door de projectmanager en –leider actief aangepakt. *“De projectmanager heeft de interne patstellingen goed opgepakt. En dan te bedenken dat ze met eigenwijze mensen te maken had”* (PW). *“Als de projectleider merkte dat er iets speelde, dan nam hij de persoon in kwestie apart en werd er een gesprek aangegaan. Wat er aan de hand was, ook of het aan de projectleider zelf lag. Dit kan als manipulatief worden opgevat, maar het was vooral bedoeld om zo open en helder te blijven communiceren”* (PB2).

Niet alles kon opgelost worden op basis van vertrouwen en inhoudelijke argumenten. De wethouder was hierin heel duidelijk: *“De markt moest zich houden aan de afspraken. Hielden zij zich hier niet aan, dan hoefden zij ook niet terug te komen. Dan waren we ook heel zakelijk”*. Maar ook de lijn van de gemeentelijke organisatie moest zich aan de gemaakte afspraken houden: *“Er zijn gewoon afspraken en daar moet je voor leveren. Dan maar buiten kantooruren. In het begin is dit wel eens spannend geweest, maar op den duur is dit goed gegaan omdat het projectbureau door de omvang toch een belangrijke opdrachtgever voor de lijn was. En er was ruimte om het ook buiten de deur te zoeken”* (PW). Maar het is bijna nooit via de juridische weg opgelost. PW: *“Er waren volgens mij bijna geen claims”*.

8.2.3 Houdingen in het netwerk

...ten aanzien van sociale veiligheid in het algemeen

Op de vraag of sociale veiligheid een kwestie is waar rekening mee gehouden moet worden bij de ontwikkeling van een woonwijk of dat het niet van belang is, antwoordden de respondenten zeer eensgezind. Sociale veiligheid is zeker een aspect waar rekening mee gehouden moet worden, wil een wijk goed functioneren. PW: *“Sociale veiligheid is geen geneuzel. Als*

je een wijk wilt bouwen met toekomstwaarde, is een belangrijk aspect hoe de bewoners zich daar voelen. Het is prettig voor de mensen en voor de kwaliteit van de wijk". Houd je er geen rekening mee, dan gaat dien ten koste van de wijk. "En hier moet de gemeente vervolgens weer wat aan doen. Dus het is kortzichtig als gemeente om je niet mee bezig te houden" (PW). Ook voor de marktpartijen was sociale veiligheid een belangrijk aspect. Toen het politiekeurmerk aan bekendheid begon te winnen, werd het vooral als een verkoopargument ingezet (PB3, SV1, SV2). PO1 en PO2 ontkennen dit niet. De ontwikkelaars zijn zich ervan bewust dat als de ruimte op een dusdanige manier is ontworpen, men zich er veilig en heimlich voelt, men er ook wil wonen. In een buurt met een unheimlich gevoel worden weinig huizen verkocht (PO1, PO2). PB3 merkt wel op dat de ontwikkelaars vooral gericht waren op het niveau van de woning. De gemeente moest 'er harder aan trekken' om het ook op straat- en buurniveau te verwezenlijken (PB3). SV1 en SV2 zullen waarschijnlijk verbaasd staan van bovenstaande reacties. Zij hebben vooral tegenwerking ervaren ten aanzien van sociale veiligheid. "Als het van pas kwam werd het gebruikt en anders probeerden ze er met een grote boog om heen te lopen (SV1). Het werd volgens SV1 en SV2 vaak gezien als iets lastigs, iets dat geen geld op brengt. "Mensen die vooraf kwamen zagen het gemak er van in. Kwam men op het laatst, dan was het vaak een lastig iets om in te passen in de plannen" (SV1, SV2). "Ook werd er nog wel eens lacherig over gedaan als wij het naar voren brachten" (SV2).

.....ten aanzien van sociale veiligheid in de ruimtelijke plannen

Over hoe sociale veiligheid ruimtelijk ingepast diende te worden is men minder eensgezind. Het gaat niet alleen om de sloten, het gaat om ontwerpaspecten (PW). Zichtbaarheid vanuit de woning, ook op de openbare ruimte is een belangrijk onderdeel van sociale veiligheid, aldus PB2. TH2 vond het idee van straatgericht wonen 'overtrokken', men is afhankelijk van toevalligheden. Een overzichtelijke openbare ruimte daarentegen is wel belangrijk volgens TH2. In het begin was het vooral zoeken naar de betekenis van alle ingrepen. Wat is het effect hiervan op de sociale veiligheid? De discussie werd behoorlijk zwart-wit gevoerd, 'het

moet zus en het moet zo, maar in de praktijk is het toch allemaal wat genuanceerder", aldus PB3. "Maar waar stopt het?" (PB3). Het is niet mogelijk om een honderd procent sociaal veilige wijk te realiseren (PB3, PO2, PW). Het wordt ook als een subjectief aspect ervaren. Sommige aspecten zijn keurig te toetsen, bijvoorbeeld verlichting en zichtlijnen, maar andere dingen zijn gewoon slecht oplosbaar, aldus PB3. Daarnaast blijft er een spanningsveld. Sluit je het gebied volledig af vanwege sociale veiligheid, of houd je het ook nog gebruiksvriendelijk? Zo zijn binnenpaden ongewenst in het kader van sociale veiligheid, maar weer speelruimtes voor kinderen. "Moet je altijd maar uitgaan van het negatieve?" vraagt PB3 zich af. In het interview met SV1 en SV2 wordt duidelijk dat het voor de werkgroep/Adviesgroep nooit ver genoeg kan gaan. Een nuancering van het onderwerp, dat het één van de vele aspecten in een plan is, heeft niet plaatsgevonden. Niet expliciet, maar ook niet impliciet. Te allen tijde streven zij voor het maximaal haalbare ten aanzien van sociale veiligheid.

....ten aanzien van de werkgroep/Adviesraad Sociale Veiligheid

Uit de interviews valt af te leiden dat het draagvlak voor de werkgroep/Adviesraad niet groot was. "Ze schoten een beetje door", "stelletje zeurpieten" of er werd helemaal niet over de werkgroep gesproken.

TH2 geeft aan: "Bij zo'n Adviesraad is het hun ding. Ze maken het heel groot en belangrijk. Maar in het geheel is het één van de dingen. Het land nooit in de stelligheid en zwart-witheid waarmee aan de voorkant vanuit de raad gedacht werd. Je moet in het proces rekening houden met alle aspecten die een rol spelen. Anders krijg je geen evenwichtig plan". PB3 vult daarbij aan dat er soms toch wat wantrouwend tegen de werkgroep werd aangekeken. Er werd kritiek geleverd op de plannen, plannen waar een ander zo druk mee bezig is geweest. "En je wist toch wat ze gingen zeggen, ze vonden altijd wat. Maar ze kregen niet de afwegingen mee die in het proces gemaakt zijn" (PB3). Door haar gedrevenheid heeft de werkgroep waarschijnlijk niet opgemerkt dat hun strijd lust voor het onderwerp ook een averechts effect kan hebben. "Er is een periode aan de orde geweest dat er zo erg op sociale veiligheid werd gehamerd, dat dit een negatief effect had" (PB3). "Als je een deelbelang heel er gaat

uitvergroten moet je uitkijken dat je niet aan je eigen succes ten onder gaat. Dat vond ik ook met sociale veiligheid. Het is belangrijk, maar niet alles bepalend. Doe het slim en genuanceerd” (TH2). Maar PB3 is ook van mening dat het wel goed is dat er toetsing door de werkgroep plaatsvond. Dat het de kwaliteit van het plan ten goede kwam als er door buitenstaanders naar gekeken werd.

...sociale veiligheid in het planproces van de Vijfhoek door de ogen van de Adviesraad Sociale Veiligheid

De werkgroep/Adviesraad heeft veel tegenwerking ervaren in het planproces van de Vijfhoek. Met grote felheid wordt gesproken over de toplaag van het projectbureau. Sociale veiligheid werd vooral als een lastig obstakel ervaren volgens de werkgroep, omdat men pas laat in het proces de plannen aan de werkgroep/Adviesraad voorlegde. Plannen moesten hierdoor totaal op de kop gegooid worden. Iets waar men niet op zat te wachten. Naar aanleiding van de opmerkingen van de werkgroep beloofde de manager van het projectbureau dat er de volgende keer meer rekening werd gehouden. Alleen ervoer de werkgroep dat dit maar amper of helemaal niet het geval was. Of de projectmanager een negatieve houding had ten aanzien van sociale veiligheid? *“Nee, zij zei van niet. Maar dat kon ze natuurlijk ook niet zeggen” (SV1). SV2 beantwoordde de vraag stilliger. “We hadden ook altijd met haar te maken, nooit met haar medewerkers. Zij moest er ook altijd bij zijn. Dan kwamen we er niet uit en dan zaten we weer bij de wethouder” (SV2). De wethouder moest zich vervolgens conformeren aan de spelregels. Ook hij beloofde beterschap in het vervolg. Wel werden de plannen aangepast: lichtmasten werden geplaatst en extra ramen met toezicht op de parkeerkofters werden toegevoegd. SV1: “Maar het had van begin af aan anders gekund”. Er werd aan de voorkant van het plan al veel rekening gehouden met sociale veiligheid, maar met veel dingen ook niet. Regelmatig bleek met de uitvoering dat er toch wel weer wat aangepast moest worden (SV1). Eén van de respondenten geeft aan dat toen hij nog werkzaam was bij de gemeente, hij vanuit zijn functie als stedenbouwkundige al vrij vroeg ruimtelijke plannen onder ogen kreeg.*

Voor deze plannen kon hij al vroeg aangeven of ze naar de werkgroep moesten of niet. Maar toen hij eenmaal met pensioen was werd dit moeilijker. En binnen de organisatie was niet duidelijk wie verantwoordelijk was voor sociale veiligheid. Hierdoor werd de werkgroep laat betrokken in het proces, terwijl men graag van begin af aan wilde meedenken. De marktpartijen stonden welwillender tegenover het onderwerp, vooral de architecten. *“Er waren architecten die zo iets hadden van ‘was hier maar eerder meegekomen, want zoals jullie het brengen is het heel logisch” (SV2). Natuurlijk waren er ook architecten die sociale veiligheid als ballast ervoeren. De werkgroep kon de plannen in grote mate vertragen. “Maar er was minder tegenwerking uit die groep, minder als van de ambtenaren” (SV2). De werkgroep had het idee dat men later in het planproces de werkgroep meer serieus nam. Dat wat de werkgroep aandroeg ook daadwerkelijk steekhoudend was. Men kwam eerder naar de werkgroep toe om advies te vragen. SV1 brengt aan het eind van het interview nog wel een nuancering aan: “Er is ook een hoop goed gegaan, alleen de vervelende dingen blijven hangen”.*

8.3 Conclusie

Vigerend beleid heeft in dit planproces een belangrijke rol gespeeld ten aanzien van sociale veiligheid. Doordat in het veiligheidsbeleid van de gemeente Deventer is opgenomen dat alle ruimtelijke plannen op sociale veiligheid getoetst moeten worden is er sprake van een zekere mate van borging van dit aspect in het proces. Echter, het was uiteindelijk afhankelijk van de betrokkenen in hoeverre sociale veiligheid werd meegenomen in het planproces. Toetsing vond namelijk plaats door de werkgroep Sociale Veiligheid die niet gemachtigd was om sancties op te leggen indien er in de plannen te weinig rekening werd gehouden met sociale veiligheid. Daarnaast was de toetsing vrij subjectief: er bestond geen criterialijst. De beslisser kon hierdoor te allen tijde de toetsing ter discussie stellen. Het is dus aan de houding van de ontwerpers en de beslissers in het netwerk gelegen in hoeverre rekening wordt gehouden met sociale veiligheid. In de analyse komt echter een opvallende

discrepantie naar voren ten aanzien van sociale veiligheid als onderwerp in het planproces van de Vijfhoek. Alle betrokkenen zijn van mening dat sociale veiligheid een belangrijk aspect is in een kwalitatief hoogwaardige wijk. Maar op de vraag wanneer het is ingebracht in het proces kan geen duidelijk antwoord worden gegeven. Voor enkelen is het iets dat er in de loop der tijd is ingeslopen, terwijl anderen het pas bij de uitwerking van de plannen als onderwerp hebben opgemerkt. Niemand van de respondenten kan aangeven door wie het expliciet naar voren is gebracht. Wel wordt telkens de naam van één persoon in verband gebracht met sociale veiligheid, maar ook diegene heeft niet aan kunnen geven wanneer sociale veiligheid voor het eerst ter sprake is gekomen. Ook zijn de meningen verdeeld over hoe sociale veiligheid opgenomen diende te worden in de plannen. Met uitzondering van de werkgroep was men het over één ding wel eens: het moet beschouwd worden als één aspect van de vele. Om een evenwichtig, kwalitatief goed plan te krijgen is het niet wenselijk om één aspect, in dit geval sociale veiligheid, boven alle andere waarden te stellen. De werkgroep staat hier beduidend anders in. Vanuit hun gedrevenheid waren zij van mening dat er nooit genoeg rekening werd gehouden met sociale veiligheid in het planproces van de Vijfhoek. Er werd door hun geen nuancering aangebracht ten aanzien van het onderwerp. Op basis van de analyse mag geconcludeerd worden dat door hun gedrevenheid en het ontbreken van enige nuancering hierin het ten koste is gegaan van het draagvlak voor de werkgroep en in zekere mate ook ten koste van het aspect sociale veiligheid. Door een iets subtielere houding had de werkgroep wellicht meer draagvlak kunnen creëren in het planproces. En uitgerekend draagvlak was, tezamen met vertrouwen, een belangrijk sturingsmechanisme in het netwerk. Op basis van overleg en het werken aan een gemeenschappelijk referentiekader is veel draagvlak gecreëerd. Draagvlak voor zowel de plannen van de gemeente als voor de plannen van de marktpartijen. Desalniettemin was er wel degelijk aandacht voor sociale veiligheid in het planproces van de Vijfhoek. Het is in de structuurschets als plandoel opgenomen en op basis van deze schets in alle bovenliggende plannen als doelstelling teruggekomen. Aangenomen mag

worden dat de nieuwe werkwijze in het planproces van invloed is geweest op de beslissing om sociale veiligheid in de structuurschets op te nemen. Omdat de marktpartijen verantwoordelijk waren voor de uitwerking van de plannen was het belangrijk om de wensen, eisen en randvoorwaarden van de gemeente aan de voorkant op te nemen: in de structuurschets. Het programma van eisen en het plan van aanpak waren gebaseerd op de schets op basis van het programma van eisen en het plan van aanpak werden de convenanten met de marktpartijen afgesloten. Door sociale veiligheid op te nemen als plandoel werd ook de in de schets genoemde doelstelling 'het creëren van een hoogwaardig woon- en leefmilieu in de Vijfhoek' steviger gewaarborgd. Door het opheffen van de Adviesraad en de toetsing die plaats vindt op basis van de normeringen van het PKVW is sociale veiligheid wel meer een afvinkitem geworden in de laatste plannen.

STEINVOORDE

CENTRALE ONTMOETINGSPLEK



9. Conclusie

Het doel van dit laatste hoofdstuk is antwoord te geven op de onderzoeksvraag. 'In hoeverre speelt sociale veiligheid een rol in het planproces van De Vijfhoek te Deventer en welke factoren zijn hierop van invloed?' In de voorgaande twee hoofdstukken is het planproces van de Vijfhoek en het krachtenveld waarin deze is vormgegeven geanalyseerd. In dit hoofdstuk komt alles tezamen en kan de onderzoeksvraag in zijn geheel beantwoord worden.

In de inleiding van dit onderzoek is aangegeven dat de onderzoeksvraag uit twee elementen bestaat. Het eerste element betreft in hoeverre sociale veiligheid deel uit heeft gemaakt van het planproces en de tweede gaat in op de factoren die van invloed zijn geweest op de rol die sociale veiligheid in het planproces heeft gespeeld. In hoofdstuk 7 en 8 zijn beide elementen geanalyseerd en is vervolgens ook een conclusie getrokken op basis van deze analyses. In dit hoofdstuk worden beide analyses samengebracht en zal er beantwoording plaatsvinden van de algehele onderzoeksvraag. Voor een groot deel zal deze paragraaf overeenkomen met de conclusies van hoofdstuk 7 en 8.

Sociale veiligheid heeft onmiskenbaar een rol gespeeld in het planproces van de Vijfhoek. Van de structuurschets tot alle volgende ruimtelijke plannen voor het gebied is sociale veiligheid opgenomen als plandoel of doelstelling. Op basis van de opname van het aspect in de structuurschets mag geconcludeerd worden dat het vroegtijdig in het planproces is ingebracht. Maar het was geen onderwerp dat vanaf de start van het proces de aandacht had in het netwerk, de werkgroep buiten beschouwing gelaten. In de eerste fasen van het planproces, de probleembeschrijving en -analyse, werd er nog niet over sociale veiligheid gesproken. Dit was ook niet te verwachten op basis van de theorie (§3.3). Maar ook in de andere fasen, waar het wel mogelijk ingebracht had kunnen worden, werd het in eerste instantie niet meegenomen. In de zeer

gedetailleerde planning voor de structuurschets is sociale veiligheid niet opgenomen, maar ruim een half jaar later maakte het in de structuurschets wel deel uit van de hoofdstructuur van het plan. Tussentijds heeft naar alle waarschijnlijkheid een evaluatie plaatsgevonden waaruit naar voren is gekomen dat sociale veiligheid als plandoel meegenomen diende te worden.

Op basis van het veiligheidsbeleid van de gemeente Deventer had sociale veiligheid altijd een rol gespeeld in het planproces. In de structuurschets had men hiervoor kunnen volstaan met de opmerking dat de ontwerpen ter toetsing voorgelegd dienen te worden aan de werkgroep Sociale Veiligheid. Toch heeft men ervoor gekozen om sociale veiligheid prominenter mee te nemen in het planproces en als plandoel op te nemen in de structuurschets. Mogelijk mede als doel om de doelstelling 'het creëren van een hoogwaardig woon- en leefmilieu' beter te borgen in het plan. Door het opnemen van sociale veiligheid als plandoel in de structuurschets, is het aspect aan de voorkant van het proces gewaarborgd. De nieuwe werkwijze, waarin marktpartijen eerder worden betrokken in het proces, heeft hier een rol in gespeeld. Omdat de marktpartijen verantwoordelijk waren voor de uitwerking van de plannen, was het belangrijk om de wensen, eisen en randvoorwaarden van de gemeente aan de voorkant op te nemen. Op basis hiervan werden namelijk de convenanten afgesloten met de marktpartijen. Dat wat niet is opgenomen in de convenanten valt niet onder de verantwoordelijkheid van de realisatoren.

Hoewel sociale veiligheid als plandoel geborgd is in het planproces, is de mate van borging nogal beperkt. De werkgroep had weinig middelen tot haar beschikking om haar adviezen uitgevoerd te krijgen. Zij kon geen sancties op leggen. Wel had zij €20.000 tot haar beschikking om te investeren in sociale veiligheid, maar dit is maar een beperkt sturingsmiddel. Daarnaast was de uitvoering van de toetsing subjectief: er bestond geen criterialijst. De beslisser kon hierdoor ten allen tijde de

toetsing ter discussie stellen. Het is dus aan de houding van de ontwerpers en de beslissers in het netwerk gelegen in hoeverre rekening wordt gehouden met sociale veiligheid. De houding ten aanzien van sociale veiligheid is vrij positief te noemen: iedereen is van mening dat het een belangrijke bijdrage levert aan een kwalitatief hoogwaardige leefomgeving, maar men verschilt van mening in hoeverre het toegepast moet worden. Wel wordt het door de ontwerpers en beslissers als een aspect gezien dat gezien moet worden als één van de vele aspecten dat leidt tot een kwalitatief hoogwaardige leefomgeving. Om tot een evenwichtig plan te komen moet het niet de boventoon voeren.

In het planproces zijn draagvlak en vertrouwen belangrijke sturingsmiddelen gebleken. En draagvlak is nu net iets waar de werkgroep in tekort schoot. Vanuit hun gedrevenheid waren zij van mening dat er nooit genoeg rekening werd gehouden met sociale veiligheid in het planproces van de Vijfhoek. Er werd door hen geen nuancering aangebracht ten aanzien van het onderwerp. Door een iets subtielere houding aan te nemen had de werkgroep meer draagvlak kunnen creëren in het planproces. En uitgerekend draagvlak was, tezamen met vertrouwen, een belangrijk sturingsmechanisme in het netwerk. Met meer draagvlak had sociale veiligheid een nog grotere rol kunnen spelen in het planproces van de Vijfhoek.

Geconcludeerd kan worden dat sociale veiligheid een meer dan bescheiden rol heeft gespeeld in het planproces van de Vijfhoek. Het is als plandoel opgenomen in de structuurschets voor de Vijfhoek en is sindsdien in alle bovenliggende plannen opgenomen als doelstelling. Voor de betrokkenen is het een belangrijk aspect voor een kwalitatief hoogwaardig leefmilieu, maar het staat zeker niet boven andere aspecten die gezamenlijk een kwalitatief hoogwaardig leefmilieu vormen. De prominente plek van sociale veiligheid in het planproces is hoofdzakelijk het gevolg van een combinatie van vigerend beleid, een nieuwe werkwijze voor de gemeente en 'het creëren van een hoogwaardig woon- en

leefmilieu' als doelstelling voor de Vijfhoek'. Echter, door de beperkte borging van het aspect, onder meer door het subjectieve karakter van de toetsing en het gebrek aan sturingsmiddelen voor de werkgroep, was het voor de planners en beslissers mogelijk om maar in geringe mate het onderwerp op te nemen in de plannen. Daarnaast heeft de beperkte draagvlak voor de werkgroep Sociale Veiligheid er toe bijgedragen dat door de actoren bewust minder aandacht is besteed aan sociale veiligheid dan hoogstwaarschijnlijk anders het geval was geweest.



STEINVOORDE

WONEN AAN HET WATER

STEINVOORDE

**NIET ALTIJD EEN OPLOSSING VOOR
DE AUTO IN HET STRAATBEELD**



Resumé

In de theorie over netwerken wordt gesteld dat er geen sprake is van een bovengeschatte actor in het netwerk en dat sturing in alle richtingen plaatsvindt. In het beleidsnetwerk van het planproces van de Vijfhoek ligt dit toch iets genuanceerder. De speciale rol die de overheid altijd zal behouden is in dit netwerk duidelijk naar gekomen. De gemeente Deventer wilde de markt vroegtijdig in het proces betrekken, maar heeft er wel voor gekozen om duidelijk de touwtjes in handen te houden. Tot het planproces van Spijkvoorderenk aan toe. Deventer heeft in het verleden, maar ook nu nog in het laatste deelgebied, een actief grondbeleid gevoerd. Op deze wijze had zij alle grond in het gebied van de Vijfhoek in handen en hiermee ook een machtspositie ten aanzien van de markt. Wilde de markt woonlocaties in de Vijfhoek ontwikkelen, dan was zij gedwongen om de samenwerking aan te gaan met de gemeente. Gedurende de samenwerking stelde de gemeente de randvoorwaarden voor het proces. De marktpartijen werden echter vroegtijdig in het proces betrokken om samen naar de invulling van de deelgebieden te kijken en op deze wijze onderlinge draagvlak te creëren. Voor de rest van het proces zijn draagvlak en vertrouwen erg belangrijk gebleken. Wilde men iets anders dan afgesproken? Dat kan, maar dan wel op basis van inhoudelijke argumenten waaruit bleek dat het nieuwe beter was dan het oude, op alle vlakken. Kwam men er gezamenlijk niet uit, ook niet als het hogerop werd gespeeld, dan waren de convenanten leidend. Ook de dynamiek die verondersteld wordt als kenmerk van een netwerk was in dit beleidsnetwerk zeer laag. Maar door de wethouder en enkele respondenten werd de lage dynamiek juist als een succesfactor voor het gehele planproces gezien. De kenmerken van het netwerk zijn niet expliciet teruggekomen in de conclusie, maar ze zijn wel een belangrijk analysekader gebleken voor de werking van het netwerk. Door het lage dynamische karakter van het beleidsnetwerk was het mogelijk om, ook na vijftien tot twintig jaar, inzicht te krijgen in het netwerk. Door het inzicht

in de kenmerken van het netwerk werd het trekken van bepaalde conclusies eenvoudiger: onderlinge verhoudingen werden inzichtelijk, evenals de beschikbare middelen, afhankelijkheden en de mate van geslotenheid ten opzichte van andere actoren. Het netwerk is voor dit onderzoek een waardevol analysekader gebleken. Echter moet wel opgemerkt worden dat in de huidige theorie over netwerken nog te weinig aandacht is voor de aspecten draagvlak en vertrouwen, de twee aspecten die in dit netwerk erg belangrijk zijn gebleken. In Klijn et al. (2004) komt naar voren dat in andere wetenschappelijke disciplines meer aandacht is voor deze twee concepten. In de netwerkbenadering wordt wel gesproken over draagvlak en vertrouwen, maar blijft het een ondergeschoven kindje. Een verdieping ten aanzien van de twee betreffende aspecten in de netwerktheorie zou dan ook wenselijk zijn.

Omdat dit onderzoek een casus betreft dat grotendeels vijftien tot twintig jaar geleden speelde, is ten aanzien van de interviews een foutmarge niet onvermijdelijk. Respondenten kunnen zich dingen niet herinneren of herinneren het zich anders dan het waarschijnlijk was. Zo ook in dit onderzoek. Echter, bepaalde gaten werden door anderen ingevuld. Of op basis van de andere interviews werd duidelijk wie het zich meer waarheidsgetrouw kon herinneren. Sommige gaten werden niet opgevuld, maar ook dit wijst in sommige gevallen op een bepaald fenomeen: dat het niet zo belangrijk is gebleken voor de respondent. Een ander aspect betreft het geven van sociaal wenselijke antwoorden. Naar mijn mening was dit wel eens het geval en dan met name ten aanzien van hoe belangrijk sociale veiligheid werd geacht in het planproces. Bij het doorvragen over hoe er mee om te gaan in het proces, hoe het toegepast moest worden en wanneer het is ingebracht in het proces werden de reacties al wat genuanceerder.

Tot slot speelt ook mijn perceptie op het netwerk een rol in dit onderzoek. Gedurende de interviews en gedurende het onderzoek heb ik geprobeerd zo objectief mogelijk te blijven. En naar mijn mening is dat ook redelijk goed gelukt. Maar ik kan niet ontkennen dat het soms lastig was. Als

planoloog ben ik juist erg geïnteresseerd in het samenbrengen van alle tegengestelde belangen en dan toch tot een goed plan weten te komen. Hierin zit voor mij de uitdaging van het vak. Ik deel dan ook de mening van de meeste respondenten dat sociale veiligheid één aspect is van de vele. Dat er wel degelijk rekening mee gehouden moet worden, maar om tot een goed en evenwichtig plan te komen is het niet mogelijk om op alle punten van sociale veiligheid volledig te scoren. Ten aanzien van het interview met de respondenten van de werkgroep/Adviesraad Sociale veiligheid was het dan ook een uitdaging om mijn objectiviteit als onderzoeker zo veel mogelijk te behouden. Maar zoals ik al zei: naar mijn mening is dat redelijk goed gelukt.



ELEMENTEN IN DE WIJK

CONSISTENT ZWART

GOIJKERSPARK

PARK IN ONTWIKKELING



Literatuur

- Berenschot (2000), *Veiligheidseffectrapportage handleiding*. Versie 2.0. Utrecht.
- Blokland, T. (2009), *Oog voor elkaar, veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Boelens, L. (2006), *Beyond the plan, towards a new kind of planning*'. In: DISP, 167, nr. 4, pp. 25-40.
- Boeije, H. (2005), *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom Onderwijs.
- Bovy, P. (1972), *Over doelstellingen in het vervoersplanningsproces en implicaties voor het vraagstuk van de ruimtelijke abstraktie*. Delft: Instituut voor stedenbouwkundig onderzoek.
- Bruijn, J. de & E. ten Heuvelhof (1999), *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma.
- Bruijn, J. de & E. ten Heuvelhof (1995), *Netwerkmanagement, Strategieën, instrumenten en normen*. Utrecht: Lemma.
- Bruijn, J. de, W. Kickert & J. Koppenjan (1993), *Inleiding: beleids-netwerken en overheidssturing*. In: Koppenjan, J., J. de Bruijn & W. Kickert (red.), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA.
- Bruijn, J. de & E. ten Heuvelhof (1991), *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturings-instrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Bruinsma, G. & W. Bernasco (2004), *De stad en sociale onveiligheid, Een State-of-the-Art van wetenschappelijke kennis in Nederland*. Leiden: NSCR.
- Bruinsma, M. (2003), *Vijf jaar sociale veiligheid in Tilburg 1998-2003, een inventarisatie van problemen, maatregelen en resultaten*. Tilburg: gemeente Tilburg.
- Bryman, A. (2008), *Social research methods*. Oxford: Oxford university press.
- CBS Statline (2011). <http://statline.cbs.nl> [Geciteerd op 3 februari 2011].
- CCV (2010), *Percepties van overlast en verloedering*. <http://www.hetccv.nl/dossiers/perceptie-van-overlast-en-verloedering> [Geciteerd op 14 februari 2011].
- CCV (2008), *Handboek Politiekeurmerk Veilig Wonen; nieuwbouw*.
- CCV (2007), *Veiligheidseffectrapportage voor beslissers*.
- CCV (2005), *Handboek Politiekeurmerk Veilig Wonen; nieuwbouw*.
- CROW (2002), *Handboek Wegontwerp Basiscriteria*. Ede.
- Doelen, F. van der (1993), *De gereedschapskist van de overheid. Een inventarisatie*. In J. Bressers e.a., red., *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*. Assen: Van Gorcum.
- Doornum, B. van (2007), *De nieuwe Wro en de Zeeuwse ruimte, op zoek naar nieuwe sturingsmogelijkheden in de ruimtelijke ordening*. Vlissingen.
- Edelenbos, J. (2002), *Vertrouwen in interorganisatiele samenwerking*. In: Bestuurswetenschappen, nr.4.
- Edelenbos, J. & E. Klijn (2007), *Trust in complex decision-making networks, a theoretical and empirical exploration*. In: Administration & Society, vol. 39, nr. 1, pp. 25-50.
- Elffers, H. & W. De Jong (2004), *"Nee, ik voel me nooit onveilig"*. *Determinanten van sociale onveiligheidsgevoelens*. Werkdocument 5. Den Haag: RMO en Leiden: NSCR.

- Gemeente Deventer (2011a), Team Kennis en Verkenning.
- Gemeente Deventer (2011b), *Adviesraad Sociale Veiligheid*.
<http://www.deventer.nl>. [Geciteerd op 10 februari 2011].
- Gemeente Deventer (2011c), De Vijfhoek. <http://www.deventer.nl/bewoners/nieuwbouw/vijfhoek>. [Geciteerd op 10 februari 2011].
- Gemeente Deventer (2010a), *Statistisch Jaarboek 2010*. Deventer.
- Gemeente Deventer (2010b), *Bestemmingsplan Spijkvoorderenk*. Deventer.
- Gemeente Deventer (2010c), *Ontwerp bestemmingsplan Kom Bathmen*. Deventer.
- Gemeente Deventer (2010d), *Beeldkwaliteitplan Spijkvoorderenk*. Deventer.
- Gemeente Deventer (2009a), *Veiligheid in uitvoering, veiligheidsbeleid gemeente Deventer 2010-2014*. Deventer.
- Gemeente Deventer (2009b), *Projectbesluit 'Tijdelijke school Spijkvoorderenk'*. Deventer.
- Gemeente Deventer (2009c), *Ontwerpbestemmingsplan Hoornwerk 2009*. Deventer.
- Gemeente Deventer (2009d), *Vastgesteld bestemmingsplan Loo 2009*. Deventer.
- Gemeente Deventer (2008), *Nota sociale veiligheid*. Deventer.
- Gemeente Deventer (1995), *Organisatieschema gemeente Deventer*. Deventer.
- Gemeente Deventer (1994a), *Structuurschets De Vijfhoek, ontwerp*. Deventer.
- Gemeente Deventer (1994b), *Plan van aanpak Op den Haar*. Deventer.
- Gemeente Deventer (1994c), *Programma van Eisen, Op den Haar fase 2 en 3*. Deventer.
- Gemeente Deventer (1994d), *Masterplan Op den Haar*. Deventer.
- Gemeente Deventer (1993a), *Visie Veiligheidsbeleid 1993-1994*. Deventer.
- Gemeente Deventer (1993b), *Planning structuurschets*. Deventer.
- Gemeente Deventer (1990), *Deventer Visie, Perspectief voor stad en regio*.
Samenvatting voorontwerp structuurplan. Deventer
- Gemerden, E. van & H. Staats (2006), *Ontwerp en sociale veiligheid, Eindrapportage*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Haas, W. de (1998), *Onderzoek in planning, betekenis van kennis uit landbouwonderzoek in dertig jaar streekplanning*.
- Haffner, M. en M. Elsinga (2007), *Theorie praktijk van een stedelijk vernieuwingsnetwerk*. Gouda: Habiforum.
- Heuvel, J. van den (1998), *Beleidsinstrumentatie, Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma.
- Hidding, M. (2006), *Planning voor stad en land*. Bussum: Uitgeverij Coetinho.
- Hidding, M. & M. van der Vlist (2003), *Ruimte en water, planningsopgaven voor een rode delta*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Huberts, L. en M. de Vries (1995), *Casestudies en besluitvormings-onderzoek: mythen en mogelijkheden*: In Hart, P. 't, Metselaar, M. en B. Verbeek (1995), *Publieke besluitvorming*, pag. 57-84, Den Haag: VUGA.
- Jacobs, J. (1961), *The death and life of great American cities*. New York: Random House.
- Klijn, E., J. Edelenbos & B. Steijn (2010), *Trust in Governance Networks : Its Impacts on Outcomes*. In: *Administration & Society*, vol.42, nr.2, pp. 193-221.
- Klijn, E. en J. Koppenjan (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*, London: Routledge.
- Klijn, E.H. (2001), *Rules as institutional context for decision making in networks, the approach to post-war housing districts in two cities*. In: *Administration and Society*. vol. 33, nr.2.
- Klijn, E. en J. Koppenjan (2000), *Public management and policy networks: The theoretical foundation of the network approach to governance*. In: *Public Management Review*, nr 2, pag. 135-158.

- Langeweg, P. (1977), *Doelstellingen: begrippenkader en toepassing*. Delft: Planologisch Studiecentrum TNO.
- Lörzing, H., W. Klemm, M. van Leeuwen & S. Soekimin, (2006), *Vinex, een morfologische verkenning*. Rotterdam: NAI uitgevers.
- Moore, M.H. & R.J. Trojanowicz (1988), *Policing and the fear of crime*. In: *Perspectives on Policing*, nr. 3. Washington D.C.: U.S. Department of justice.
- Newman, O. (1976), *Design guidelines for creating defensible space*. Washington, D.C: United States Government Printing Office.
- Noije, L. van & K. Wittebrood (2008), *Sociale veiligheid ontsleuteld, veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Oppelaar, J. & K. Wittebrood (2006), *Angstige burgers, de determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Programmabureau Veilig & Inicio (2003), *Handboek voor de (sociale) veiligheid bij herstructurering van wijken*. Rotterdam: gemeente Rotterdam.
- Provincie Overijssel (1993), *Streekplan West-Overijssel*. Zwolle.
- Provincie Overijssel (1986), *Streekplan IJsselvallei*. Zwolle.
- RMO (2004), *Sociale veiligheid organiseren, naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Robinson, M. (1996), *The Theoretical Development of 'CPTED': 25 Years of Responses to C. Ray Jeffery*. <http://www.pscj.appstate.edu/vitacpted2.html> [Geciteerd 19 mei 2010].
- Roo, G. de & H. Voogd (2004), *Methodologie van planning, over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*. Bussum: Coutinho.
- Ross, C. & S. Jang (2000), *Neighborhood disorder, fear, and mistrust: the buffering role of social ties with neighbors*. In: *American Journal of Community Psychology* 28, pp. 401-416.
- Ruelle, H. & Bartels, G. (1998), *Draagvlak en de wisselwerking tussen zender en ontvanger*. In: Bartels, G., Nelissen, W. & Ruelle, H., *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting*, Deventer, Kluwer. pp 403-409.
- SCP (2011), *Stemming onbestemd*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Slechte, H. (2010). *Geschiedenis van Deventer, nieuwe en nieuwste tijd, deel 2*. Zutphen: Walburg Pers.
- Segmentgroep (2009), *Onderzoeksevaluatie VER (Veiligheidseffectrapportage), Hoe VER gaan we met het integreren van veiligheid in het planproces?*
- SER (2001), *Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, advies 2001/07*. <http://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2000-2007/2001/> [Geciteerd op 25 januari 2011].
- SEV (1997), *Experimenteren met het Politiekeurmerk Veilig Wonen*.
- Spit, T. & P. Zoete (2005), *Ruimtelijke ordening in Nederland, een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Stadhouder, J. (1994), *Een gemeenschappelijk referentiekader*. Deventer.
- Thorborg, H., K. Leidelmeijer & A. Dassen (2006), *Leefomgevingskwaliteit en leefbaarheid: naar beleidsevaluatie en onderzoek*. Milieu- en Natuurplanbureau.

- Vollaard, P., S. van Nimwegen & W. Beemster (2001), *De Vijfhoek, een nieuwe tuinstad in Deventer*. Nieuwegein: Arko Uitgeverij.
- Voordt, D. van der & H. van Wegen (1991), *Sociale veiligheid en gebouwde omgeving: theorie, empirie en instrumentontwikkeling*. Delft: OSPA.
- VROM, Ministerie van (2006), *Nota ruimte, ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag.
- VROM, Ministerie van (1988), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening. Deel A: beleidsvoornemen, op weg naar 2015*. Den Haag.
- Wissink, B. (2003), *Inleiding: ontwikkelingsgang van de planningtheorie*. In: Een eeuw onenigheid, ontwikkelingsgang van de planningtheorie, pp. 1-30.
- Wittebrood, K. (2008), *Sociale cohesie als bouwsteen voor veilige buurten*. In: Schnabel, P., R. Bijl & J. de Hart, red., *Betrekkelijke betrokkenheid, studies in sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 95-112.
- Wittebrood, K. & T. van Dijk (2007), *Aandacht voor de wijk*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Woltjer, J. (2000), *Consensus Planning: the relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*. Aldershot: Ashgate.
- Wuertz, K. (1988), *Sociale veiligheid: ruimtelijke scheidslijnen, sociale contrasten, symbolische grenzen*. Leiden: Onderzoekscentrum Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting.

Bijlagen



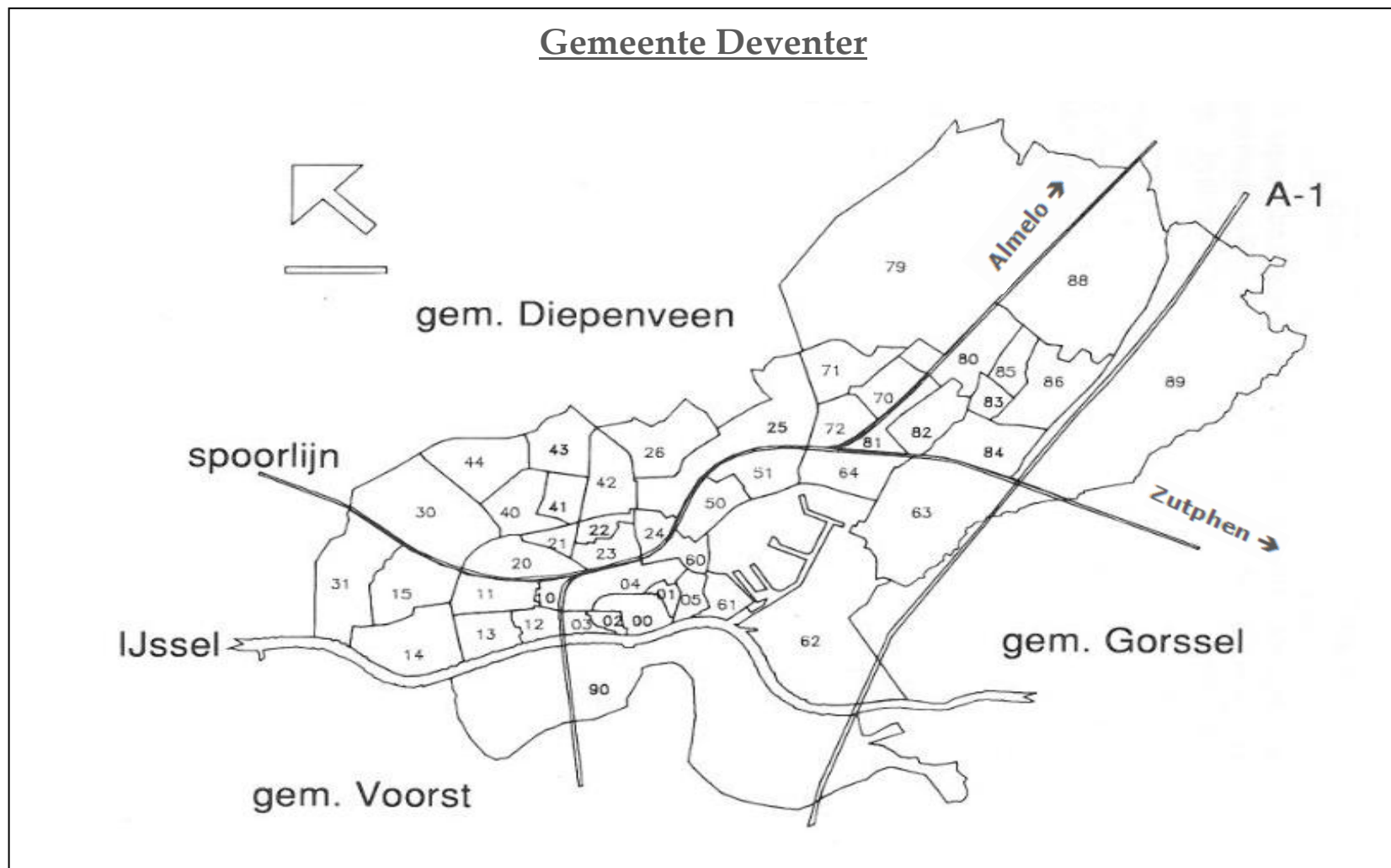
SPIKVOORDE

SCANDINAVISCH HOUTEN WOONINGEN

BIJLAGE 1. BUURTINDELING GEMEENTE DEVENTER 2011

Deelgebied	Binnenstad	Deelgebied	Rivierenwijk/Bergweide	Deelgebied	Colmschate-Zuid
00	Centrum	05	Raambuurt	64	Snipperling
01	Bergkwartier	50	Rivierenbuurt	80	Dorp Colmschate
02	Noordenbergkwartier	51	Deltabuurt	81	De Scheg
03	Noordenbergsingel	60	Hoonwerk	82	Colmschaterenk
04	Singels	61	Knutteldorp	83	Roessink
		62	Industrierrein	84	't Bramelt
Deelgebied	De Hoven	63	Kloosterlanden	85	Essenerveld
09	De Hoven	65	Epse-Noord	86	Swormink
				87	Handelspark de Weteringen
Deelgebied	Oude Zandweerd	Deelgebied	Keizerslanden	88	Bannink
10	Noorderplein	40	Karel de Grotelaan	89	Oxerhof
11	Zwolseweg	41	Tuindorp		
12	Lange Zandstraat	42	Ziekenhuizen	Deelgebied	Diepenveen
13	Zandweerd-Zuid	43	Oranjekwartier	90	Dorp Diepenveen
		44	Landsherenkwartier	91	Rande
Deelgebied	Voorstad			92	Tjoene
20	Rode Dorp	Deelgebied	Colmschate-Noord	93	Schalkhaar
21	Oudegoedstraat	70	Het Oostrik	94	Averlo en Frieswijk
22	Burgemeestersbuurt	71	Groot Douwel	95	Okkenbroek
23	Oosterstraat	72	Blauwenoord	96	Lettele
24	Rielerweg-West	73	Op den Haar	97	Oude Molen
25	Rielerweg-Oost	74	Steinvoorde	98	landelijk gebied Lettele / Okkenbroek
26	Brinkgreven	75	Graveland		
		76	Het Jeurlink	Deelgebied	Bathmen
Deelgebied	Zandweerd en Borgele	77	Het Fetlear en Spijkvoorder Enk	100	Dorp Bathmen
14	Zandweerd-Noord	78	Spikvoorde	101	Loo
15	Schrijversbuurt	79	overig Colmschate-Noord	102	Dortherhoek
30	Borgele			103	Zuidloo
31	Platvoet				

BIJLAGE 2. BUURTINDELING GEMEENTE DEVENTER 1992



Bron: Gemeente Deventer; bewerkt door auteur, 1992

Wijk 0	Binnenstad	Wijk 3	Borgele en Platvoet	Wijk 7	Colmschate-Noord
00	Centrum	30	Borgele	70	Het Oostrik
01	Bergkwartier	31	Platvoet	71	Groot Douwel
02	Noordenbergkwartier			72	Blauwenoord
03	Noordenbergsingel			79	Verspreide huizen
04	Singels	Wijk 4	Keizerslanden	Wijk 8	Colmschate-Zuid
05	Raambuurt	40	Karel de Grotelaan	80	Dorp Colmschate
Wijk 1	Zwolseswijk	41	Tuindorp	81	De Scheg
10	Noorderplein	42	Ziekenhuizen	82	Colmschaterenk
11	Zwolsesweg	43	Oranjekwartier	83	Roessink
12	Lange Zandstraat	44	Landsherenkwartier	84	't Bramelt
13	Zandweerd-Zuid	Wijk 5	Rivierenwijk	85	Essenerveld
14	Zandweerd-Noord	50	Rivierenbuurt	86	Swormink
15	Schrijversbuurt	51	Deltabuurt	88	Bannink
Wijk 2	Voorstad			89	Oxerhof
20	Rode Dorp	Wijk 6	Bergweide	Wijk 9	Linker IJsseloever
21	Oudegoedstraat	60	Hoorwerk	90	De Hoven en agrarisch gebied
22	Burgemeestersbuurt	61	Knutteldorp		
23	Oosterstraat	62	Industrieterrein		
24	Rielerweg-West	63	Kloosterlanden		
25	Rielerweg-Oost	64	Snipperling		
26	Brinkgreven				

BIJLAGE 3. RESPONDENTEN

1)	Dhr. J. Stadhouders <i>Projectleider</i>	Projectbureau De Vijfhoek	15-02-2011 16-03-2011	8)	Dhr. M. Schipper <i>Planeconoom</i>	Gemeente Deventer	16-03-2011
2)	Dhr. R. van Beek <i>Hoofd Ruimtelijke Ordening</i>	Gemeente Deventer	07-03-2011	9)	Mevr. H. Rolloos <i>Voorzitter</i>	Adviescommissie Sociale veiligheid	17-03-2011
3)	Mevr. A. Oosterwegel <i>Coördinator wonen</i>	Gemeente Deventer	08-03-2011	10)	Dhr. R. Hylkema <i>Voorzitter</i>	Werkgroep Sociale veiligheid	17-03-2011
4)	Dhr. T. Kemperman <i>Stedenbouwkundige</i>	Gemeente Deventer	09-03-2011	11)	Dhr. J. Bugter <i>Projectwethouder</i>	Gemeente Deventer	17-03-2011
5)	Dhr. G. Woolderink <i>Planeconoom</i>	Gemeente Deventer	11-03-2011	12)	Dhr. J. Jansen <i>Projectontwikkelaar</i>	BEMOG	18-03-2011
6)	Dhr. G. Modderkolk <i>Projectleider Spijkvoorderen</i>	Gemeente Deventer	14-03-2011	13)	Dhr. H. Woudenberg <i>Projectontwikkelaar</i>	OMA	22-03-2011
7)	Mevr. M. Struijk <i>Projectsecretaresse Spijkvoorderen</i>	Gemeente Deventer	14-03-2011				

BIJLAGE 4. ITEMLIJST INTERVIEWS

- Naam
- Werkgever tijdens proces
- Aantal jaren werkzaam bij werkgever (bij aanvang van het proces + in totaal)
- Functie tijdens proces
- Aantal jaren werkzaam in bovengenoemde functie (bij aanvang van het proces + in totaal)
- Vorige werkgever(s)/functie(s)/werkervaring/opleiding

- Wanneer betrokken in het proces
- Op welke wijze betrokken in het proces
- (Werk)ervaring met andere actoren
- Samenwerkingsverbanden/groepen tijdens proces

- Bekend met het begrip sociale veiligheid
- (Werk)ervaring met (subjectieve) sociale veiligheid
- Houding toen/nu tegenover sociale veiligheid

- Wanneer sociale veiligheid ter sprake gekomen in het proces
- Hoe is sociale veiligheid gewaarborgd in het proces
- Waarom op deze wijze?
- Op welke wijze is sociale veiligheid toegepast in de wijk
- Bracht toepassing sociale veiligheid problemen mee in eigen werkproces
- Hoe is men omgegaan met patstellingen/tegengestelde belangen in relatie tot sociale veiligheid

BIJLAGE 5. RICHTLIJNEN SOCIALE VEILIGHEID IN DE STRUCTUURSCHETS

“Verkeersstructuur

De verkeersstructuur dient helder en overzichtelijk te zijn. Dit geldt voor de hoofdstructuur (wijkniveau), maar ook binnen de deelgebieden (buurniveau) en is vooral van toepassing op de structuur voor langzaam verkeer. De routes voor langzaam verkeer moeten een zodanige kwaliteit hebben dat ook 's avonds zoveel mogelijk mensen gebruik maken van dezelfde routes. Daarnaast is het gewenst altijd over een alternatief te beschikken.

Voor de Vijfhoek is een heldere (hoofd)verkeersstructuur ontwikkeld. Voor het langzaam verkeer is een veilig, snel en zeer herkenbaar netwerk aanwezig, in de vorm van de bestaande landwegen (radialen). Om ook in avondsituaties te kunnen functioneren is kwaliteitsverbetering noodzakelijk, met name ten aanzien van verlichting en toezicht. Daarenboven is een uitstekend alternatief beschikbaar, zowel voor de dag- als avondsituatie, door fiets-voorzieningen langs de ring en doordat de belangrijke woonstraten zoveel mogelijk gekoppeld worden.

Openbare ruimte

Ook de openbare ruimte als zodanig moet helder en duidelijk worden vormgegeven en overzichtelijk worden ingericht, met voldoende oriëntatiepunten. Toezichtmogelijkheden moeten hier worden geoptimaliseerd, hetgeen eisen stelt aan de oriëntatie van woningen, aard van groenvoorzieningen, de wijze van parkeren, de kwaliteit van de verlichting, etc. Speelplekken en groengebieden dienen vanuit de woningen zichtbaar te zijn en zoveel mogelijk binnen de invloedssfeer

van bewoners worden getrokken. Informele surveillance moet mogelijk zijn.

Groenvoorzieningen

Het kan vanuit oogpunt van sociale veiligheid wenselijk zijn grootschalige groenelementen op te delen in kleinere gebruikseenheden. Parken dienen meerdere routes te hebben. Moeten parken ook buiten de daguren gekruist worden, dan dient de route overzichtelijk, zo kort mogelijk en van begin tot eind goed verlicht te zijn. Een alternatief moet beschikbaar zijn. Groenvoorzieningen dienen zoveel mogelijk zichtbaar te zijn vanuit de woningen. Het parkgebied van de groene long zal overzichtelijk moeten worden ingericht. De locatie van het milieucentrum krijgt een eigen beheer en het terrein zal naar verwachting 's avonds zijn gesloten.

De woning

Voldoende toezicht op het openbare gebied vanuit de woning is feitelijk de bepalende factor voor een sociaal veilige situatie. Voor belangrijke delen van het openbare gebied en met name voor langzaam verkeerroutes, bushalteplaatsen en parkeerconcentraties is toezicht door straatgerichte woonactiviteiten een vereiste. Woningoriëntatie, woningplattegronden gevelopbouw zullen hierop moeten zijn afgestemd.

Voorzieningen

Voorzieningen als buurt- en wijkgebouwen, medische voorzieningen, sportvoorzieningen etc. moeten zoveel mogelijk in aansluiting op woongebieden worden gesitueerd en vandaaruit zichtbaar zijn. Ook bijbehorende parkeerfaciliteiten moeten goed worden gesitueerd.”

