

# ‘De Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’

Een onderzoek naar de functie die deze metafoor kan vervullen in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas



Auteur: Robert Beelen

Begeleidster: dr. M.H. Winnubst

Tweede lezer: prof. dr. E.F. Loos

*Toelichting op de afbeelding op de voorpagina: deze afbeelding komt uit de Visie Zuidas (Gemeente Amsterdam, 2009). Op de voorgrond is de historische binnenstad van Amsterdam te zien. Op de achtergrond is de hoogbouw van de Zuidas te zien.*

Afstudeerscriptie voor de master Communicatie, beleid en management

Departement Bestuurs- en organisatiewetenschap

Universiteit Utrecht

Harderwijk, 20 november 2011

Auteur: Robert Beelen

Begeleidster: dr. M.H. Winnubst

Tweede lezer: prof. dr. E.F. Loos

## Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van mijn afstudeeronderzoek. De afronding van dit onderzoek vormt het einde van mijn studietijd. Om deze reden heb ik geprobeerd om van mijn afstudeeronderzoek iets speciaals te maken. Omdat ik twee masters heb gevolgd wilde ik een onderwerp, waarin ik kennis die ik in beide masters heb opgedaan kon gebruiken. Ik heb ervoor gekozen om onderzoek te doen naar de functie van de metafoor 'de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam' in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas. Kennis over ruimtelijke ordening in het algemeen en de Zuidas in het bijzonder heb ik opgedaan tijdens de master Planologie aan de Universiteit van Amsterdam. Kennis over beleidsprocessen en metaforen heb ik vooral opgedaan tijdens mijn master Communicatie, beleid en management aan de Universiteit Utrecht. Als gevolg hiervan heb in dit onderzoek dankbaar gebruik kunnen maken van literatuur die ik tijdens het volgen van beide masters bestudeerd heb.

De medewerking van een groot aantal mensen heeft mij erg geholpen bij het uitvoeren van mijn onderzoek. Ik wil in de eerste plaats alle mensen bedanken die ik heb geïnterviewd. Aan het begin van mijn onderzoek had ik niet durven dromen dat zoveel mensen zich zouden willen laten interviewen. Ik heb verder het geluk gehad dat de Dienst Zuidas van de gemeente Amsterdam op 5 april 2011 een informatiemarkt organiseerde waar veel mensen die ik graag wilde interviewen aanwezig waren. In het bijzonder wil ik mevrouw Griffioen en mevrouw Munnikma bedanken, omdat zij mij in contact hebben gebracht met andere mensen op de informatiemarkt. Ook wil ik Glenda Hoogkamer bedanken, omdat zij een interview voor mij heeft geregeld, terwijl ik haar verder niet ken. Uiteraard wil ik ook mijn begeleidster mevrouw Winnubst bedanken voor haar behulpzaamheid, haar uitgebreide feedback en snelle nakijken van scriptieonderdelen die ik heb ingeleverd. Ten slotte wil ik mijn medestudentes Denise en Susanne bedanken voor de feedback die zij regelmatig op mijn werk leverden. Door vaak met hen samen te werken op de faculteit is het schrijven van mijn scriptie een stuk leuker geworden.

Voor nu wens ik u veel plezier bij het lezen van mijn afstudeerscriptie!

<b>Inhoudsopgave</b>	<u>Pagina</u>
Samenvatting	5
<b>Hoofdstuk 1: Inleiding</b>	7
<b>Hoofdstuk 2: Analytisch kader</b>	9
2.1 Interpretatieve benadering en discoursanalyse	9
2.2 Discours	11
2.3 Samenvatting	17
<b>Hoofdstuk 3: Methoden</b>	18
3.1 Opzet	18
3.2 Beantwoording deelvragen	19
3.3 Betrouwbaarheid en validiteit	23
<b>Hoofdstuk 4: Context van de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’</b>	24
4.1 Het beleidssubstelsysteem van de Zuidas	24
4.2 De <i>local government-business</i> coalitie	26
4.3 Kenmerken van de ontwikkeling van de Zuidas	30
4.4 Samenvatting	32
<b>Hoofdstuk 5: Interpretatie van de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’</b>	33
5.1 Interpretatie van wat het ‘eerste’ centrum is	33
5.2 Interpretatie van de ontwikkeling van de Zuidas	36
5.3 Samenvatting	48
<b>Hoofdstuk 6: Conclusie</b>	51
<b>Hoofdstuk 7: Discussie</b>	55
Bronnenlijst	57
Bijlage I: Topic lijst	60
Bijlage II: Verdeling van de partijen over de verschillende <i>frames</i>	61
Bijlage III: Verdeling van de partijen over de verschillende interpretaties van wat het ‘eerste’ centrum van Amsterdam is	62
Bijlage IV: Beschrijving van het beleidssubstelsysteem van het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas	63

## Samenvatting

De Zuidas is een ontwikkelingslocatie aan de zuidelijke ringweg van Amsterdam. Op dit moment wordt het gebied gedomineerd door kantoorgebouwen. De Zuidas is goed bereikbaar en er is veel ruimte voor verdere ontwikkelingen. Door deze gunstige kenmerken wordt er veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van de Zuidas. Verschillende partijen willen de Zuidas ontwikkelen tot een nieuw centrum in Amsterdam. In dit onderzoek heb ik aan de hand van de volgende probleemstelling onderzocht welke functie de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ kan vervullen in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas:

*Welke functie kan de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ vervullen in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas en welke rol speelt betekenisgeving bij het vervullen van deze functie?*

Omdat ik naar interpretaties heb gekeken, heb ik het onderzoek opgezet vanuit de interpretatieve benadering van onderzoek. Omdat een metafoor een talige uitlating is, heb ik binnen de interpretatieve benadering een discoursanalyse uitgevoerd. Als kader voor het onderzoek is het beleidssubstelsysteem van de Zuidas gebruikt. Dit beleidssubstelsysteem bestaat uit alle partijen die streven naar de ontwikkeling van de Zuidas. Binnen het beleidssubstelsysteem van de Zuidas heb ik de *local government-business* coalitie onderscheiden. Deze coalitie bestaat uit alle partijen binnen het beleidssubstelsysteem van de Zuidas die streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam. Deze coalitie bestaat uit bewonersorganisaties, gemeentelijke partijen en organisaties in de Zuidas. Met 17 partijen uit de *local government-business* coalitie heb ik semigestructureerde interviews afgenomen.

Omdat een metafoor altijd betrekking heeft op twee fenomenen, is voor ieder fenomeen afzonderlijk beschreven hoe het fenomeen geïnterpreteerd wordt. Het eerste fenomeen is het ‘eerste’ centrum van Amsterdam. Eén groep ziet het eerste centrum ongeveer als stadsdeel Centrum, een tweede groep als het gebied waar veel toeristen komen en een laatste groep als een samenstel van verschillende centra. De belangrijkste kenmerken van het ‘eerste’ centrum blijken het historische karakter, levendigheid, functiemenging, een grote diversiteit aan mensen en grote publiekstrekkingen te zijn.

Om naar de interpretatie van de ontwikkeling van de Zuidas te kijken is een onderscheid gemaakt naar vier kenmerken van de ontwikkeling van de Zuidas. Dit zijn de kenmerken ‘veel functiemenging creëren, zonder dat functies botsen’, ‘hanteren van een flexibele stedelijke programmering’, ‘aantrekken grote publiekstrekkingen’ en ‘aantrekken van een grote diversiteit aan mensen’. Naar de verschillende kenmerken wordt vanuit vijf sets van *frames* gekeken, namelijk het ‘bruisende centrum *frame*’ en ‘complementaire centrum *frame*’, het ‘maakbaarheids*frame*’ en ‘markt*frame*’, het ‘er het beste van maken *frame*’ en ‘potentie benutten *frame*’, het ‘flexibiliteit zorgt

voor ratjetoe *frame*' en 'flexibiliteit zorgt voor organische groei *frame*' en het 'hoogwaardige publiekstrekkers *frame*' en 'maakt niet uit *frame*'.

Uit het onderzoek is gebleken dat de metafoor 'de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam' op vier manieren kan worden ingezet in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas. In de eerste plaats kunnen door de inzet van de metafoor verschillende visies geaccommodeerd worden, doordat een metafoor ruimte laat voor ambiguïteit. Deze ambiguïteit is nog steeds aanwezig in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas, omdat beide fenomenen waarop de metafoor betrekking heeft nog niet expliciet gedefinieerd zijn. In de tweede plaats kan de metafoor aangeven wat er gedaan moet worden. Omdat alle partijen binnen de *local government-business* coalitie een beeld hebben van het 'eerste' centrum van Amsterdam, kunnen zij zelf achterhalen wat er gedaan moet worden om de Zuidas te ontwikkelen tot een nieuw centrum in Amsterdam. In de derde plaats kan de metafoor 'de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam' aangeven hoe de Zuidas eruit moet gaan zien. Alle partijen hebben een duidelijk beeld van de kenmerken van het 'eerste' centrum van Amsterdam en kunnen deze vaak ook duidelijk omschrijven. De kenmerken van het 'eerste' centrum komen in sterke mate overeen met de kenmerken van de ontwikkeling van de Zuidas. Om te bekijken hoe de kenmerken van de ontwikkeling van de Zuidas zich moeten ontwikkelen, moeten partijen binnen de *local government-business* coalitie alleen maar te kijken hoe deze kenmerken er in het 'eerste' centrum uitzien. Ten slotte kunnen partijen doormiddel van de metafoor 'de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam' verboden doelen bereiken. Het gebruik van de metafoor zorgt er namelijk voor dat partijen naar een tweede centrum gaan streven. Ondanks dat de verschillende interpretaties van de partijen in de *local government-business* coalitie van het 'eerste' centrum van Amsterdam niet veel van elkaar verschillen, is niet geëxpliciteerd wat het 'eerste' centrum precies inhoudt. Partijen kunnen hun doelen bereiken doordat met de ontwikkeling van een gemeenschappelijk doel ook verboden doelen kunnen worden bereikt.

Er is geconcludeerd dat de mate waarin de metafoor 'de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam' een functie kan vervullen, groter wordt naarmate partijen in de *local government-business* coalitie zich meer bewust zijn van de manier waarop andere partijen in deze coalitie het 'eerste' centrum van Amsterdam en de ontwikkeling van de Zuidas interpreteren. Kennis over betekenisgeving door partijen in de *local government-business* coalitie zorgt dus voor macht. Uit dit onderzoek kan opgemaakt worden dat de meeste partijen zich onvoldoende bewust zijn van de manier waarop andere partijen de metafoor interpreteren. Zo kijken de gemeentelijke partijen vaak allemaal vanuit hetzelfde *frame* naar de ontwikkeling van de Zuidas, terwijl de meeste andere partijen vanuit het andere *frame* binnen de set van frames kijken. Als de gemeente Amsterdam de metafoor wil inzetten om één van de vier functies te vervullen, moet zij kennis nemen van de overtuigingen die aan de andere frames ten grondslag liggen.

# Hoofdstuk 1: Inleiding

De historische binnenstad van Amsterdam wordt door toeristen van over de hele wereld bezocht. Deze toeristen komen onder andere voor de grachtengordel, de musea en de coffeeshops. De historische binnenstad van Amsterdam is echter ook een belangrijk zakencentrum. Veel nationale en internationale bedrijven houden er kantoor. Omdat het in de binnenstad steeds drukker wordt verplaatst de kantoorfunctie zich steeds meer naar locaties aan de rand van Amsterdam. Eén van deze locaties is de Zuidas (figuur 1.1).

De Zuidas is -in tegenstelling tot de binnenstad van Amsterdam- goed bereikbaar en er is veel ruimte (Gemeente Amsterdam, 2009). De Rijksweg A10, de spoorlijn Schiphol-Amersfoort/Almere en twee metrolijnen lopen door het projectgebied (figuur 1.2). Verder is er nog veel onbebouwde grond in het projectgebied. Verschillende partijen willen de Zuidas ontwikkelen tot een nieuw centrum in Amsterdam. Veel partijen verwijzen hierbij naar de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ (Koper, 2001; Salet & Majoor, 2005; Trip, 2007, p. 279; Bewonersplatform, 2008; Jantzen & Vetner, 2008, p. 149; Gemeente Amsterdam, 2009, p.21). Door naar deze metafoor te verwijzen geven zij een ambitie aan voor de ontwikkeling van de Zuidas. De metafoor verwijst namelijk impliciet naar het ‘eerste’ centrum van Amsterdam.

Volgens Yanow (1996) kunnen metaforen veel invloed uitoefenen op complexe beleidsdiscoursen. Ook het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas is complex (Majoor, 2009). Er zijn veel partijen bij de ontwikkeling van de Zuidas betrokken. Daarnaast strekt de ontwikkeling van de Zuidas zich uit over een erg lange periode, deze duurt tot 2030. Verder hebben de betrokken partijen veel verschillende belangen. Vanwege deze verschillende belangen is het belangrijk dat er een eenduidige visie komt op de ontwikkeling van de Zuidas. Om deze reden

Figuur 1.1: Kaart van Amsterdam met de locatie van de binnenstad en de Zuidas (Google, 16 oktober 2011)



Figuur 1.2: Foto van de Zuidas uit 2007, met in het midden de A10 en de spoor- en metrolijnen (Gemeente Amsterdam, 2009, p.10)



is het relevant om te onderzoeken welke functie de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ kan vervullen bij de ontwikkeling van de Zuidas.

Daarnaast is het wetenschappelijk relevant om te onderzoeken welke functie een metafoor kan vervullen bij de ontwikkeling van de Zuidas, omdat er al wel een discoursanalyse over de Zuidas heeft plaatsgevonden, maar niet is ingegaan op het gebruik van artefacten, zoals een metafoor (Majoor, 2009). De bestudering van artefacten in beleidsdiscoursen over grootschalige stedelijke projecten kan zodoende een basis vormen, die kan worden toegepast in beleidsdiscoursen over andere grootschalige stedelijke projecten. Aan de hand van de volgende probleemstelling wordt onderzocht welke functie de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ kan hebben op de ontwikkeling van de Zuidas:

*Welke functie kan de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ vervullen in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas en welke rol speelt betekenisgeving bij het vervullen van deze functie?*

De probleemstelling wordt beantwoord aan de hand van drie deelvragen. Met de eerste deelvraag wordt bekeken welke functies een metafoor kan vervullen in een complex beleidsdiscours. De tweede deelvraag geeft inzicht in de partijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam. Met de derde deelvraag wordt onderzocht hoe de betrokken partijen, de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ interpreteren. Op basis van de interpretatie van de metafoor kan worden bepaald welke functie de metafoor kan vervullen in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas. De deelvragen zijn als volgt geformuleerd:

*Deelvraag 1: Welke functie kan een metafoor in een beleidsdiscours vervullen?*

*Deelvraag 2: Welke partijen streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam en welke frames hanteren zij?*

*Deelvraag 3: Hoe wordt de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ geïnterpreteerd door partijen die streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam?*

Om antwoord te kunnen geven op de eerste deelvraag is literatuur over metaforen bestudeerd. Yanow (1996) heeft onderzoek gedaan naar de functie die metaforen kunnen vervullen. Afgelopen jaren is onderzoek gedaan naar het beleidsdiscours over de Zuidas. Het antwoord op de tweede en derde deelvraag is verkregen door middel van interviews met partijen die streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam. Door middel van interviews kan namelijk onderzocht worden welke partijen betrokken zijn en op welke manier zij de metafoor interpreteren.

Als eerste wordt in hoofdstuk 2 het analytisch kader geschetst. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de methoden van onderzoek toegelicht. In hoofdstuk 4 wordt de beleidscontext van de metafoor geschetst. Daarna worden in hoofdstuk 5 de resultaten weergegeven. In hoofdstuk 6 wordt de conclusie van het onderzoek weergegeven. Ten slotte volgt in hoofdstuk 7 een discussie over het onderzoek.



# Hoofdstuk 2: De metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ in theoretisch perspectief geplaatst

---

In dit hoofdstuk zet ik het analytisch kader uiteen waarbinnen het onderzoek plaats heeft gevonden. Eerst beschrijf ik de methodologie die ik gehanteerd heb. Vervolgens beschrijf ik wat ik onder een discours versta. Daarna geef ik antwoord op de deelvraag ‘welke functie kan een metafoor in een beleidsdiscours vervullen?’ Ten slotte volgt een samenvatting van dit hoofdstuk.

## 2.1 Interpretatieve benadering en discoursanalyse

Dit onderzoek heb ik opgezet vanuit de interpretatieve benadering van onderzoek. Bij de interpretatieve benadering van onderzoek staat de interpretatie van de werkelijkheid centraal. De interpretatieve benadering is ontstaan als reactie op de tekortkomingen van de positivistische benadering van onderzoek (Yanow, 1996). Terwijl vanuit de positivistische benadering wordt gezocht naar universele wetmatigheden, wordt vanuit de interpretatieve benadering gezocht naar patronen in het menselijk handelen. Dit verschil komt door de verschillende ontologische basissen die aan de benaderingen ten grondslag liggen. Vanuit het positivisme wordt de werkelijkheid als objectief gegeven gezien, terwijl de werkelijkheid vanuit de interpretatieve benadering als subjectief wordt gezien. Onderzoeksresultaten hangen binnen de interpretatieve benadering sterk af van de manier waarop de onderzoeker de werkelijkheid interpreteert. Bij de positivistische benadering gaat het om het verklaren van de werkelijkheid, terwijl het bij de interpretatieve benadering gaat om het begrijpen van de werkelijkheid. Om de werkelijkheid te begrijpen staat binnen de interpretatieve benadering naast cognitie ook symboliek centraal. Omdat ik probeer te begrijpen hoe mensen de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ interpreteren, is mijn onderzoek opgezet vanuit de interpretatieve benadering van wetenschap.

In de afgelopen 40 jaar is het onderzoek naar talige uitlatingen in de interpretatieve benadering steeds meer gaan domineren (Philips & Hardy, 2002). Deze ontwikkeling wordt aangeduid met de *linguistic turn*. Onderzoekers zagen in dat talige uitlatingen niet alleen reflecteren op de werkelijkheid, maar de werkelijkheid ook vormgeven. Twee invloedrijke wetenschappers die hebben bijgedragen aan de *linguistic turn* zijn Habermas en Foucault.

Habermas heeft in zijn ‘theorie van het communicatief handelen’ geprobeerd om een leidraad te geven voor het verbeteren van interactieprocessen (Kunneman & Keulartz, 1985). Hij maakte daarbij een onderscheid naar de systeemwereld en de leefwereld. De systeemwereld is de geobjectiveerde werkelijkheid, waar instrumenteel- en strategisch handelen centraal staan. Bij instrumenteel handelen wordt gestreefd naar een zo efficiënt mogelijke inzet van middelen om doelen te bereiken. Bij strategisch handelen wordt gezocht naar de juiste alternatieven om macht uit te

oefenen. De leefwereld is het deel van de werkelijkheid waar mensen los van de systeemwereld kunnen interacteren. Vanuit de leefwereld is het mogelijk om door middel van talige uitlatingen beleidsdiscoursen te beïnvloeden.

Foucault heeft twee kritiekpunten op de theorie van Habermas (Berns, IJsselling & Moyaert, 1981). In de eerste plaats heeft Habermas volgens Foucault te weinig aandacht voor macht. Volgens Habermas wordt macht slechts uitgeoefend in de systeemwereld, terwijl talige uitlatingen vooral invloed hebben binnen de leefwereld (Kunneman & Keulartz, 1985). Onderzoek naar de invloed van talige uitlatingen heeft zelden betrekking op de systeemwereld. Hierdoor wordt ook de mogelijkheid om onderzoek te doen naar de rol van macht binnen beleidsdiscoursen sterk beperkt. Daarnaast meent Foucault dat Habermas niet genoeg kijkt naar verschillen in betekenisgeving (Sharp & Richardson, 2001). Volgens Habermas kunnen talige uitlatingen veranderingen in de maatschappij bewerkstelligen. Toch worden met talige uitlatingen vaak niet de gewenste resultaten behaald. Hier geeft Habermas volgens Foucault geen adequate oorzaak voor. Volgens Foucault hebben talige uitlatingen vaak niet het gewenste resultaat, omdat verschillende mensen verschillende betekenissen aan deze uitlatingen toekennen. Om te achterhalen hoe talige uitlatingen tot veranderingen in de maatschappij leiden is het daarom nodig om te bekijken hoe zij door verschillende mensen worden geïnterpreteerd.

Om te onderzoeken welke functie talige uitlatingen kunnen hebben, kan een discoursanalyse worden uitgevoerd. Foucault wordt gezien als de grondlegger van de discoursanalyse (Sharp & Richardson, 2001). Bij een discoursanalyse wordt op zoek gegaan naar patronen in de communicatie binnen beleidsdiscoursen (Hajer & Versteeg, 2005). Er bestaan veel verschillende definities van het begrip discours (Sharp en Richardson, 2001; Hajer en Versteeg, 2005; Van den Brink, 2006; Bos, 2007). Ik hanteer de definitie van Foucault, omdat in zijn definitie macht centraal staat en ik in dit onderzoek bekijk welke functie de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ kan vervullen in het complexe beleidsdiscours van de Zuidas (Majoor, 2009). Volgens Foucault is een discours “een samenhang van meervoudige, concurrerende sets van ideeën en metaforen die tot uiting komen in taal en in de praktijk” (Sharp & Richardson, 2001, p. 196).

Een discours is onlosmakelijk verbonden met de sociale werkelijkheid. Er is sprake van wederzijdse beïnvloeding (Philips & Hardy, 2002). Discoursen worden gevormd binnen de sociale werkelijkheid, maar de sociale werkelijkheid wordt ook gevormd door discoursen. Om deze relatie goed te onderzoeken is het belangrijk dat altijd de sociaal-historische context in ogenschouw wordt genomen (Van den Brink & Metze, 2006).

Een discoursanalyse is zeer geschikt om inzicht te krijgen in beleidsdiscoursen en om aanbevelingen te formuleren om beleid te verbeteren. Er wordt expliciet een link gelegd tussen talige uitlatingen in een beleidsdiscours en de acties die uit het opgestelde beleid voortkomen (Sharp & Richardson, 2001). Door middel van discoursanalyse kan de rol van taal worden blootgelegd (Hajer & Versteeg, 2005). Er wordt gekeken naar de concepten die achter deze discussies schuil gaan (Van den Brink & Metze, 2006). De argumenten die partijen in een beleidsdiscours aandragen komen voort uit

de concepten die zij hanteren. De concepten van waaruit beleidsmakers hun argumenten aandragen worden beïnvloed door de manier waarop een discours zich openbaart.

Volgens Philips en Hardy (2002) openbaart een discours zich als een verzameling van teksten, die onderling met elkaar verbonden zijn. Daaronder valt ook het proces waarin teksten tot stand komen. Teksten kunnen zich onder andere manifesteren als afbeeldingen, gesproken woorden, geschreven teksten, metaforen, handelingen en objecten (Yanow, 1996; Geuijen, 2004; Bos, 2007). Teksten zijn “concrete manifestaties van een discours” (Philips & Hardy, 2002, p. 4). De rol van teksten in een beleidsdiscours is tweeledig. Aan de ene kant wordt zij bepaald door de manier waarop zij worden ingezet. Anderzijds wordt zij bepaald door de manier waarop mensen de teksten interpreteren (Bos, 2007). Interpretatie van de werkelijkheid is context gebonden. Ook hier blijkt weer dat de functie van een metafoor alleen begrepen kan worden wanneer de context bij de analyse wordt betrokken.

## 2.2 Discours

In deze paragraaf worden de verschillende onderdelen van de discoursanalyse toegelicht.

### *Beleidssystemen*

Volgens Sabatier (1988) moet een discoursanalyse altijd plaatsvinden binnen een kader. Dit kader kan gevormd worden door een institutie of een groep instituties, maar ook door een beleidssysteem. Ik heb ervoor gekozen om in dit onderzoek een beleidssysteem als kader te gebruiken, omdat ik zodoende een vollediger beeld kan krijgen van de partijen die relevant zijn voor mijn onderzoek. Een beleidssysteem vormt de context waarin een beleidsdiscours zich ontwikkelt. Ten eerste bestaat een beleidssysteem uit alle partijen die invloed hebben op het beleidsdiscours (Sabatier, 1988). Het is belangrijk om binnen deze groep partijen een onderscheid te maken in subgroepen. Het is belangrijk om binnen deze groep partijen een onderscheid te maken in subgroepen om na te gaan hoe betekenisgeving door subgroepen plaatsvindt. Ten tweede kent een beleidssysteem een interne dynamiek. Deze interne dynamiek bestaat uit ontwikkelingen tussen subgroepen en binnen subgroepen in het beleidssysteem. Zo kunnen het beleidssysteem of een subgroep van samenstelling of karakter veranderen. Ten derde kennen beleidssystemen een externe dynamiek (Sabatier, 1988). Er kan een onderscheid worden gemaakt naar relatief stabiele en relatief dynamische factoren. Een eerste stabiele factor is dat opties binnen een beleidsdiscours worden beperkt door de kenmerken van het beleidsobject. Een overheid heeft bijvoorbeeld een bedrag ter beschikking gesteld om bepaald beleid te realiseren. Daarnaast is de sociaal-culturele context een stabiele factor die invloed heeft op het beleidsdiscours. In Angelsaksische landen staat men over het algemeen veel minder positief tegenover overheidsinmenging dan in landen op het Europese vasteland. Ten slotte vormen wet- en regelgeving een belangrijke stabiele factor in een beleidssysteem, omdat partijen in het beleidssysteem zo weten waar zij aan toe zijn. Een relatief dynamische factor die invloed heeft op een beleidssysteem

vormen economische en technologische ontwikkelingen. Daarnaast is de politieke context een dynamische factor die grote invloed kan hebben op een beleidssubstelsysteem. Omdat beleidssubsystemen niet autonoom zijn, kunnen ook handelingen en gebeurtenissen binnen andere beleidssubsystemen een belangrijke invloed hebben. In dit onderzoek wordt het beleidssubstelsysteem gevormd door alle partijen en alle interne en externe ontwikkelingen die invloed hebben op de ontwikkeling van de Zuidas. In paragraaf 4.1 wordt het beleidssubstelsysteem van de Zuidas beschreven.

### ***Advocacy coalitions***

Volgens Sabatier (1988; Weible & Sabatier, 2009) is het maken van onderscheid naar verschillende advocacy coalitions de beste manier om binnen een beleidssubstelsysteem subgroepen te onderscheiden. Een advocacy coalition is “een groep mensen met verschillende achtergronden die een bepaald overtuigingssysteem delen. Dit overtuigingssysteem bestaat uit waarden, causale veronderstellingen en probleempercepties. Advocacy coalitions vertonen geregeld coördinerende activiteiten binnen beleidsprocessen” (Sabatier, 1988, p. 139). Binnen een beleidssubstelsysteem is meestal sprake van enkele advocacy coalitions. Er kan ook sprake zijn van slechts één coalitie. Niet alle partijen binnen een beleidssubstelsysteem hoeven onderdeel uit te maken van een advocacy coalition.

*Advocacy coalitions* hebben een dynamisch karakter. Binnen *advocacy coalitions* versterken overtuigingssystemen elkaar door de tijd heen (Sabatier, 1988). Dit zorgt ervoor dat de verschillen tussen *advocacy coalitions* vaak groter worden naarmate een beleidssubstelsysteem langer bestaat. Partijen binnen een *advocacy coalition* hebben een gemeenschappelijke overtuiging, maar kunnen verder sterk van elkaar verschillen (Van den Brink & Metze, 2006). Het doel van *advocacy coalitions* is om hun gemeenschappelijke overtuigingen terug te laten komen in beleid. Dit doen zij over het algemeen door partijen uit de coalitie in het beleidsproces zoveel mogelijk macht te geven. Macht kan binnen een beleidsdiscours door middel van talige uitlatingen -zoals een metafoor- uitgeoefend worden. Daarnaast is het belangrijk om goed te kijken naar de manier waarop de interactie in het beleidssubstelsysteem verloopt. Alleen als partijen binnen een *advocacy coalition* over voldoende kennis over een beleidsdiscours beschikken kunnen zij talige uitlatingen op een goede manier inzetten om macht uit te oefenen binnen dat beleidsdiscours. In dit onderzoek staat de *advocacy coalition* die streeft naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam centraal. In paragraaf 4.2 wordt deze coalitie beschreven.

### ***Frames en framing***

In een *advocacy coalition* wordt vanuit *frames* naar een discours gekeken. Soms kijken alle partijen binnen een *advocacy coalition* vanuit hetzelfde *frame* naar een discours. Meestal kijken verschillende partijen binnen een *advocacy coalition* vanuit verschillende *frames* naar een discours. Er is dan bij partijen binnen een *advocacy coalition* minimaal één overtuiging die hen bindt.

Volgens Goffman (Salet, 2008) zijn *frames* cognitieve schema's die partijen de mogelijkheid geven om de werkelijkheid te interpreteren. Het is eigenlijk een bril van waaruit partijen naar een

discours kijken. Mensen kunnen hun handelen zodoende afstemmen op hun interpretatie van de werkelijkheid. Alle mensen zien de werkelijkheid -waaronder ook beleidsdiscoursen- vanuit *frames* (De Bruijn, 2010). Dat gebeurt vaak onbewust. Door de invloed die *frames* op beleidsdiscoursen hebben is het belangrijk om partijen bewust te maken van de *frames* van waaruit naar het discours wordt gekeken (De Bruijn, 2010). *Frames* kunnen namelijk verschillende functies vervullen in een beleidsdiscours. Ten eerst geven zij structuur aan processen van sociale interactie (Rein & Laws, 2000). Mensen hebben namelijk de neiging om informatie die bijdraagt aan de instandhouding van een *frame* eerder aan te nemen dan informatie die afbreuk doet aan het *frame* dat zij hanteren. Omdat deze selectie vaak onbewust plaatsvindt, kan in een beleidsdiscours gemakkelijk een controverser ontstaan. Ten tweede ordent zij chaos om interpretatie van het discours mogelijk te maken. In de derde plaats kunnen *frames* een beleidsverhaal vertellen. Deze verhalen kunnen worden uitgedragen door middel van artefacten, zoals metaforen (De Bruijn, 2010). Partijen die vanuit een *frame* kijken, kunnen aan de hand van het beleidsverhaal verwachten wat er gaat gebeuren. Op deze manier vormen *frames* een middel om beleidsstandpunten uit te dragen (Schön & Rein, 1994). *Frames* ontstaan doordat partijen dezelfde betekenis geven aan een beleidsfenomeen. *Frames* bevestigen de overeenstemming tussen partijen en kunnen hierdoor een visie versterken. *Framing* is dus een sociaal proces om interactie tussen partijen in een beleidsdiscours te organiseren (Rein & Laws, 2000).

Schön en Rein (1994) onderscheiden twee typen *frames*. In de eerste plaats zijn dit retorische *frames*. Vanuit dit type *frames* vertellen partijen een beleidsverhaal. Met deze verhalen proberen partijen om anderen te overtuigen of om hun standpunt te verdedigen. In de tweede plaats zijn er actieframes. Met dit type *frames* proberen partijen de beleidspraktijk te veranderen. Schön en Rein (1994), Sabatier (1988) en Weible en Sabatier (2009) geven aan dat actieframes op drie niveaus kunnen bestaan. Het eerste type *frames* vormen meta-culturele *frames*. Zij zijn gericht op de verandering van diep gewortelde overtuigingen. Dit zijn overtuigingen die vaak afkomstig zijn uit de primaire socialisatie van mensen. Dergelijke overtuigingen zijn vaak sterk normatief, hebben betrekking op veel beleidsonderwerpen en zijn erg moeilijk te veranderen. Het tweede type *frames* vormen institutionele *frames*. Vanuit deze *frames* wordt geprobeerd om beleidskerngedachten van partijen te veranderen. Deze *frames* hebben meestal betrekking op enkele beleidsonderwerpen, zijn minder normatief en zijn belangrijk bij de coördinatie van activiteiten. Dit is het niveau waarop overtuigingen die leiden tot verschillende coalities binnen een beleidssubstelsysteem meestal tot stand komen. Het laatste type *frames* vormen beleidsframes. Vanuit dit type *frames* worden beleidssituaties meestal geconstrueerd. Deze *frames* zijn meer op empirische bevindingen gebaseerd en zijn relatief makkelijk te veranderen. In tabel 2.1 is een overzicht gegeven van de verschillende typen actieframes, uitgesplitst in mate van normativiteit, deel van de werkelijkheid waar het *frame* kan worden ingezet en de mate van dynamiek.

Tabel 2.1: Overzicht van de verschillende niveaus van *actiefames* en hun kenmerken

<b>Niveau actieframe</b>	<b>Mate van normativiteit</b>	<b>Deel van de werkelijkheid</b>	<b>Mate van dynamiek</b>
Meta-culturele <i>frames</i>	Zeer normatief	Veel beleidsonderwerpen	Weinig veranderlijk
Institutionele <i>frames</i>	Licht normatief	Enkele beleidsonderwerpen	Licht veranderlijk
Beleids <i>frames</i>	Sterk op empirie gericht	Onderwerp specifiek ingezet	Zeer veranderlijk

(Gebaseerd op: Schön en Rein (1994), Sabatier (1988) en Weible en Sabatier (2009))

Benford en Snow (2000) geven aan hoe *frames* kunnen evolueren en verdwijnen. Als partijen zich bewust zijn van de *frames* van waaruit zij naar het discours kijken, kunnen *frames* strategisch worden ingezet. Met dit onderzoek kan worden aangetoond welke *frames* verschillende partijen hanteren. Later in deze paragraaf wordt aangegeven hoe de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ strategisch kan worden ingezet door partijen die vanuit een bepaald *frame* naar de ontwikkeling van de Zuidas tot nieuw centrum in Amsterdam kijken.

Op verschillende manieren kunnen *frames* strategisch worden ingezet. Ten eerste kunnen er elementen aan een *frame* worden toegevoegd, zodat het *frame* dominantier wordt. Ten tweede kunnen *frames* versterkt worden door bestaande overtuigingen meer te benadrukken of te idealiseren. Ten derde kunnen *frames* worden uitgebreid, door er belangen aan toe te voegen (Schön & Rein, 1994). Zodoende kan het draagvlak voor het *frame* worden vergroot. Ten slotte kan een *frame* getransformeerd worden. Er kan op een andere manier betekenis worden gegeven aan een *frame*, omdat de context verandert.

*Frames* kunnen ook aan invloed en draagvlak inboeten of zelfs helemaal verdwijnen. Een eerste oorzaak kunnen *counterframes* zijn. *Counterframes* zijn *frames* die ontstaan in reactie op de invloed dat een ander *frame* op een discours heeft. *Frames* kunnen ook verzwakken als zij van binnenuit betwist worden. Partijen die een beleidsfenomeen eerst vanuit een bepaald *frame* bezien kunnen *subframes* ontwikkelen, die uiteindelijk breder gedragen worden dan het oorspronkelijke *frame*. Ten slotte kan de beleidscontext dusdanig veranderen dat het niet meer relevant is om vanuit een bepaald *frame* naar deze context te kijken. *Frames* zijn dus zeer dynamisch en moeten door partijen die haar ondersteunen onderhouden worden.

In paragraaf 4.2 worden de *frames* toegelicht van waaruit partijen die streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam naar het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas kijken. *Frames* kunnen worden geactiveerd door het gebruik van taal (de Bruin, 2010). Een belangrijke verschijningsvorm van taal is de metafoor.

### **Metaforen**

Een metafoor is een vergelijking van twee fenomenen die in concrete zin niks met elkaar te maken hebben, maar waarvan de betekenis wel kan worden uitgewisseld (Throgmorton, 1993; Van den Brink & Metze, 2006). Met het gebruik van een metafoor kan gebruik worden gemaakt van de connotatie

van een ander fenomeen dat los staat van het beleidsdiscours waarin de metafoer een rol speelt. De werkelijkheid is doordrenkt met metaforen (Lakoff & Johnson, 1980). Metaforen komen in een beleidsdiscours vaak voor. Met behulp van discoursanalyse kan onderzocht worden hoe verschillende partijen kijkend vanuit verschillende *frames* een metafoer interpreteren (De Bruijn, 2010). Op basis van deze interpretaties kan bekeken worden welke functie een metafoer in een beleidsdiscours kan hebben.

Als een metafoer wordt gebruikt, die naar iets positiefs verwijst zullen er andere *frames* worden geactiveerd, dan wanneer er naar iets negatiefs wordt verwezen. De Bruijn (2010) noemt zelf het voorbeeld van de Betuwe- of A15 lijn. Bij het gebruik van de term 'Betuwelijn' zullen 'groene' *frames* eerder worden geactiveerd dan bij het gebruik van de term A15 lijn. Wanneer iemand het beleidsdiscours over deze spoorlijn vanuit een 'groen' *frame* beziet zal diegene negatiever naar de komst van de spoorlijn kijken, wanneer zij wordt aangeduid als Betuwelijn dan wanneer zij wordt aangeduid als A15 lijn. De Betuwe staat namelijk bekend om haar fruitbomen, de naam Betuwelijn suggereert dat dit landschap doorkliefd zal worden door deze spoorlijn. De naam 'A15 lijn' suggereert dat de spoorlijn langs de A15 gaat lopen, waardoor de vervoerscorridor versterkt zal worden, wellicht de luchtvervuiling verminderd zal worden en het landschap met fruitbomen gespaard zal blijven.

Hoe meer de metaforen mensen aanspreken, hoe beter een *frame* ondersteund wordt en hoe meer macht de partijen die vanuit dat *frame* kijken krijgen (Schön & Rein, 1994). De manier waarop mensen een metafoer interpreteren is veel moeilijker te beïnvloeden dan de *frames* van waaruit zij kijken. Om deze reden is het onverstandig om een metafoer te ontkennen of als onwaar te bestempelen (de Bruin, 2010). Dit leidt slechts tot een toenemende invloed van de metafoer. In plaats daarvan moet een andere partij een alternatieve metafoer ontwikkelen, van waaruit zij het *frame* van de tegenstander kan betwisten.

### ***Welke functie kan een metafoer in een beleidsdiscours vervullen?***

In deze paragraaf wordt op basis van Yanow (1996) antwoord gegeven op de deelvraag 'welke functie kan een metafoer in een beleidsdiscours vervullen?' Om begrip te krijgen van de functie die de metafoer 'de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam' in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas kan hebben, worden eerst de twee fenomenen die onderdeel uitmaken van een metafoer toegelicht. Een metafoer heeft allereerst een bepaald fenomeen als onderwerp. In dit onderzoek is het (eerste) centrum van Amsterdam het onderwerp, oftewel het fenomeen waarop de metafoer betrekking heeft. Daarnaast verwijst de metafoer naar een beleidsfenomeen. In dit onderzoek is de Zuidas het beleidsfenomeen. Metaforen kunnen binnen een beleidsdiscours op verschillende manieren worden ingezet (Yanow, 1996). Een metafoer kan dus verschillende rollen vervullen. Daarnaast worden verschillende rollen vaak vanzelf gelijktijdig door het gebruik van een metafoer vervuld.

Ten eerste kan een metafoer worden ingezet om tegenstrijdige visies op een beleidsfenomeen te accommoderen. Dit komt omdat metaforen ruimte laten voor ambiguïteit. Er is alleen ruimte voor

ambigüiteit wanneer het fenomeen waarop de metafoor betrekking heeft op meerdere manieren geïnterpreteerd kan worden. Om deze reden mag dit fenomeen niet expliciet gemaakt worden. Door het fenomeen waarop de metafoor betrekking heeft expliciet te definiëren, wordt er een objectieve betekenis aan het fenomeen gegeven en is er geen ruimte meer voor ambigüiteit.

Door ambigüiteit kunnen verschillende partijen hun eigen visie als de belangrijkste veronderstellen, zonder deze te expliciteren. Bij explicitering zou er een conflict tussen partijen kunnen ontstaan, omdat partijen het niet eens zijn over de precieze inhoud van het beleidsfenomeen. Partijen met verschillende visies kunnen zodoende streven naar hetzelfde fenomeen waarop de metafoor betrekking heeft, zonder dat zij het eens zijn over de precieze inhoud van het beleidsfenomeen. Dit draagt de mogelijkheid in zich dat een *advocacy coalition* in het beleidssubstelsysteem van de Zuidas streeft naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam, terwijl verschillende partijen binnen deze coalitie een heel verschillende visie hebben op de invulling van dit centrum.

Ten tweede kan een metafoor worden ingezet om in een beleidssubstelsysteem aan te geven wat er gedaan moet worden. Metaforen beschrijven niet alleen een beleidsfenomeen, maar schrijven ook actie voor. Het fenomeen waarop de metafoor betrekking heeft verschilt van het beleidsfenomeen. De metafoor veronderstelt dat actie moet worden ondernomen om het fenomeen waarop de metafoor betrekking heeft te benaderen of juist niet te benaderen. Door een metafoor kan de noodzaak van bepaalde beleidsacties onderstreept worden. Uiteraard kan ook de aandacht van een toekomstige beleidsactie worden afgeleid. De komst van een tsunami aan asielzoekers veronderstelt bijvoorbeeld dat er een onwenselijke situatie kan ontstaan. Deze situatie mag niet ontstaan. We moeten dus een dijk bouwen om de tsunami tegen te houden. Oftewel: de grenzen moeten dicht.

Ten derde kan een metafoor ingezet worden om de aard van een beleidsactie te specificeren. In complexe beleidssubsystemen kan het voor partijen moeilijk zijn om een eindbeeld te creëren van het beleidsfenomeen. Van het fenomeen waarop de metafoor betrekking heeft, is echter wel het eindbeeld bekend. Door te kijken naar het fenomeen waarop de metafoor betrekking heeft, kan het eindbeeld van het beleidsfenomeen voor partijen een stuk concreter worden. Het fenomeen waarop de metafoor betrekking heeft, geeft specifieke instructies voor het karakter van het beleidsfenomeen. Het fenomeen kan geëvalueerd worden. De lessen die uit deze evaluatie worden getrokken kunnen worden toegepast op het beleidsfenomeen. Yanow (1996) heeft in haar onderzoek gekeken naar de metafoor 'gemeenschapscentrum als supermarkt'. Door het gebruik van deze metafoor werden de kenmerken van een supermarkt gebruikt om gemeenschapscentra vorm te geven.

Ten slotte kunnen met de inzet van een metafoor verboden doelen worden bereikt. Verboden doelen zijn doelen die niet expliciet gemaakt kunnen worden, omdat er geen consensus is over de inhoud van de doelen. Verboden doelen kunnen onderdeel uitmaken van een verborgen agenda. Via een metafoor kunnen deze doelen toch impliciet bereikt worden. Als een partij haar doelstelling expliciteert kunnen andere partijen allerlei bezwaren uiten tegen deze doelstelling. Omdat metaforen



actie voor kunnen schrijven, kan bij het streven naar de gewenste situatie ook tegemoet worden gekomen aan impliciete doelstellingen. Omdat het verboden doel niet is geëxpliciteerd, is de kans groot dat andere partijen niet doorhebben dat bij het streven naar het fenomeen waarop de metafoor betrekking heeft ook verboden doelen worden verwezenlijkt. In Yanow's casus van de gemeenschapscentra werd een supermarkt als voorbeeld genomen. Het was expliciet gemaakt dat met deze metafoor het doel van aantrekkelijke gemeenschapscentra kon worden bereikt. Impliciet werd echter ook het verboden doel van één van de partijen, om gemeenschapscentra naar Amerikaans voorbeeld te ontwikkelen, verwezenlijkt. Als dit verboden doel expliciet was gemaakt zou er waarschijnlijk veel verzet tegen gemeenschapscentra zijn ontstaan.

## 2.3 Samenvatting

In dit hoofdstuk is op basis van de literatuur het analytisch kader beschreven waarbinnen dit onderzoek heeft plaatsgevonden en is een antwoord gegeven op de eerste deelvraag. Dit onderzoek heeft plaatsgevonden binnen de interpretatieve benadering van wetenschap. Uitgangspunt van dit onderzoek is de interpretatieve benadering van onderzoek. Binnen de interpretatieve benadering is discoursanalyse gekozen als methodologisch kader. Bij een discoursanalyse staat de bestudering van talige uitlatingen centraal. Een discours kan geanalyseerd worden door een beleidssubstelsysteem te definiëren. Een beleidssubstelsysteem bestaat uit alle partijen die invloed hebben op een discours en ieder beleidssubstelsysteem kent een interne en externe dynamiek. Binnen een beleidssubstelsysteem kunnen één of meerdere *advocacy coalitions* worden onderscheiden. Een *advocacy coalition* is een groep partijen die één of meerdere overtuigingen delen. Binnen een *advocacy coalition* kunnen partijen vanuit gemeenschappelijke of verschillende *frames* naar een discours kijken. Vanuit *frames* kunnen metaforen ingezet worden om macht uit te oefenen op een beleidsdiscours. Partijen die vanuit verschillende *frames* naar een metafoor kijken interpreteren een metafoor meestal verschillend.

De eerste deelvraag, 'welke functie kan een metafoor in een beleidsdiscours vervullen?', kan als volgt worden beantwoord. Een metafoor kan op vier manieren worden ingezet om een beleidsdiscours te beïnvloeden. Er kunnen verschillende visies worden geaccommodeerd, er kan worden aangegeven wat er moet gebeuren, er kan aangegeven worden hoe het beleidsfenomeen eruit moet zien en er kunnen verboden doelen worden gerealiseerd. In het volgende hoofdstuk worden de onderzoeksmethoden beschreven.

## Hoofdstuk 3: Methoden

---

In dit hoofdstuk verantwoord ik de keuze voor de methoden die ik heb gebruikt om mijn onderzoek uit te voeren. Eerst beschrijf ik de opzet van mijn onderzoek. Daarna bespreek ik per deelvraag de methoden die ik gehanteerd heb om antwoord te geven op de deelvragen. Ten slotte geef ik aan hoe ik ernaar gestreefd heb om betrouwbare en valide onderzoeksresultaten te genereren.

### 3.1 Opzet

In hoofdstuk 2 heb ik aan de hand van een literatuurstudie het kader geboden waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden. Hierbij heb ik uitsluitend gebruik gemaakt van wetenschappelijke en grijze literatuur. De literatuur voor deze literatuurstudie heb ik verzameld door te zoeken in een database van de Universiteit Utrecht, waarin artikelen uit de meeste wetenschappelijke tijdschriften te vinden zijn. In deze database heb ik zoektermen gebruikt om meer informatie te vinden over de ontwikkeling van de Zuidas, beleidssystemen en de werking van metaforen. Daarnaast heb ik gebruik gemaakt van boeken en tijdschriftartikelen die ik heb bestudeerd tijdens de master Planologie aan de Universiteit van Amsterdam en de master Communicatie, beleid en management aan de Universiteit Utrecht. De beleidsdocumenten heb ik gekregen tijdens een bezoek aan het informatiecentrum Zuidas, waar informatie te vinden is over de ontwikkeling van de Zuidas.

In paragraaf 2.1 is aangegeven dat dit onderzoek is uitgevoerd vanuit de interpretatieve benadering van wetenschap en dat voor een discoursanalyse is gekozen. Het discours wordt onderzocht door een beleidssysteem als onderzoekskader te gebruiken. In dit beleidssysteem bevinden zich alle partijen die streven naar de ontwikkeling van de Zuidas. Het beleidssysteem van de Zuidas is beschreven in paragraaf 4.1. Voor de beantwoording van de probleemstelling is het relevant om te onderzoeken hoe partijen die streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ interpreteren. Deze groep partijen is als *advocacy coalition* beschreven in paragraaf 4.2.

Om te onderzoeken wat de functie van de metafoor kan zijn, zijn in paragraaf 2.2 vier manieren onderscheiden waarop de metafoor kan worden ingezet in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas. Door na te gaan op welke manier de metafoor geïnterpreteerd is door partijen die streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam, kan beoordeeld worden welke functie de metafoor kan hebben. In de volgende paragraaf geef ik voor iedere deelvraag afzonderlijk aan welke methoden zijn gebruikt om deze te kunnen beantwoorden.

### 3.2 Beantwoording deelvragen

In deze paragraaf wordt per deelvraag aangegeven op welke wijze het antwoord verkregen is.

#### ***Deelvraag 1: Welke functie kan een metafoor in een beleidsdiscours vervullen?***

De beantwoording van deze vraag is noodzakelijk om te bepalen welke functie de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ kan vervullen in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas. In paragraaf 2.2 is eerst beschreven wat een metafoor is. Vervolgens is in deze paragraaf beschreven welke functie een metafoor kan hebben in een beleidsdiscours. Voor de beantwoording van deze vraag heb ik uitsluitend gebruik gemaakt van Yanow (1996), die ingaat op de wijze waarop artefacten -waaronder metaforen- kunnen worden ingezet in een beleidsdiscours.

#### ***Deelvraag 2: Welke partijen streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam en welke frames hanteren zij?***

De metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ zegt iets over de ontwikkelingsrichting van de Zuidas. Omdat de metafoor alleen invloed kan hebben wanneer wordt gestreefd naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam, heb ik aan de hand van wetenschappelijke literatuur onderzocht welke partijen behoren tot de *advocacy coalition* die streeft naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam. Deze *advocacy coalition* is beschreven in paragraaf 4.2.

#### ***Deelvraag 3: Hoe wordt de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ geïnterpreteerd door partijen die streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam?***

Om te kunnen bepalen welke functie de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ kan hebben op het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas, moet dus eerst bepaald worden hoe de metafoor geïnterpreteerd wordt door de partijen die streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam. Om dit te onderzoeken heb ik een literatuurstudie verricht en een empirisch onderzoek verricht.

Uit paragraaf 2.1 is gebleken dat de context waarin partijen opereren invloed heeft op de manier waarop zij de werkelijkheid interpreteren. Omdat de context kan worden beschreven aan de hand van een beleidssubstelsysteem, heb ik in paragraaf 4.1 het beleidssubstelsysteem van het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas beschreven. Dit heb ik gedaan aan de hand van wetenschappelijke artikelen.

Om verschillende redenen heb ik als methode voor de empirische dataverzameling gekozen voor semigestructureerde interviews. Ten eerste kan door middel van semigestructureerde interviews uitleg gevraagd worden over de manier waarop de respondenten de metafoor interpreteren. Daarbij kan verder in worden gegaan op de betekenis die partijen door deze interpretatie aan de ontwikkeling van de Zuidas geven. Ten tweede kunnen met semigestructureerde interviews gevoelens, attitudes en opinies van respondenten achterhaald worden (Baarda & De Goede, 2006). Deze drie grootheden

bepalen voor een belangrijk deel de interpretatie van de metafoor. Ten derde zijn interviews zeer geschikt om meer inzicht te krijgen in complexe vraagstukken, als het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas, omdat tijdens het interview kan worden ingesprongen op aspecten van het vraagstuk die belangrijker blijken dan aanvankelijk gedacht en interessant zijn om verder op in te gaan (Baarde, De Goede en Teunissen, 1997; Baarda & De Goede, 2006). Ten slotte kan de beperkte structuur ervoor zorgen dat een respondent vrijer durft te spreken tijdens een interview. De respondent heeft in een semigestructureerd interview namelijk ruimte om zijn antwoorden uitgebreid toe te lichten en nader aan te geven hoe de interviewer zijn antwoorden moet interpreteren. De sociale wenselijkheid van de antwoorden kan zodoende verminderd worden, waardoor de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot wordt.

Om tijdens de interviews zoveel mogelijk bruikbare data te verzamelen is een goede interviewstijl belangrijk. Bij mijn interviewstijl heb ik daarom een aantal principes gehanteerd (Baarda & De Goede, 2006). Ik heb geprobeerd om slechts één topic per keer te behandelen. Eventuele relaties tussen verschillende topics heb ik pas aan bod laten komen als de topics al los van elkaar behandeld waren. Daarnaast heb ik ernaar gestreefd om neutrale vragen te formuleren om respondenten zo min mogelijk te sturen in de inhoud van hun antwoorden. Ook heb ik geprobeerd om bij topics die gevoelig liggen begrip te tonen voor controversiële standpunten (Baarde et al., 1997). Verder heb ik tijdens de interviews rustmomenten ingebouwd en geprobeerd de focus op het onderwerp van de topic te houden. Ten slotte heb ik geprobeerd om zoveel mogelijk feiten toe te lichten zodat ik deze niet onterecht als bekend zou veronderstellen. Om deze reden heb ik de meeste topics geïntroduceerd voordat ik de vragen met betrekking tot deze topics stelde.

### *Selectie respondenten*

De partijen in de *local government-business* coalitie die streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam vormen de onderzoekspopulatie in dit onderzoek. Ik heb geprobeerd zoveel mogelijk partijen uit deze populatie voor een interview bereid te vinden (Baarde et al., 1997). Ik ben eerst op zoek gegaan naar partijen waarvan ik verwachtte dat zij mij in contact konden brengen met andere partijen, de zogenaamde sleutelinformanten. Ik heb daarbij gebruik gemaakt van de sneeuwbalsteekproef, waarbij ik gebruik gemaakt heb van de contacten die mijn respondenten hadden (Baarde et al., 1997). Voor elke partij heb ik één respondent geïnterviewd.

Om een representatief deel van de onderzoekspopulatie te interviewen, heb ik de onderzoekspopulatie eerst in drie groepen verdeeld. Dit zijn de groep 'bewonersorganisaties', de groep 'gemeentelijk organisaties' en de groep 'organisaties in de Zuidas'. In paragraaf 4.1 zijn deze groepen nader toegelicht. Ik heb ernaar gestreefd minimaal vier partijen uit iedere groep te interviewen. Uit hoofdstuk 4 zijn de gemeente Amsterdam, ABN Amro en ING als belangrijke partijen naar voren gekomen. Ik heb daarom geprobeerd in ieder geval een interview met vertegenwoordigers van deze partijen af te nemen. Binnen de gemeente Amsterdam is de Dienst Zuidas de belangrijkste uitvoerende

ambtelijke organisatie bij de ontwikkeling van de Zuidas. Om deze reden heb ik in ieder geval geprobeerd deze partij te interviewen. In totaal heb ik 17 interviews afgenomen. Van de 17 partijen vallen er vier onder de groep ‘bewonersorganisaties’, zes onder de groep ‘gemeentelijke organisaties’ en zeven onder de groep ‘organisaties in de Zuidas.

#### *Methode om interpretatie van de metafoor te bepalen*

Uit paragraaf 2.2 is gebleken dat een metafoor altijd betrekking heeft op twee fenomenen. Voor het eerste fenomeen, het ‘eerste’ centrum van Amsterdam, heb ik gevraagd wat respondenten onder het ‘eerste’ centrum van Amsterdam verstaan en hoe zij het ‘eerste’ centrum karakteriseren. De vragen die ik heb gesteld om de interpretatie van het ‘eerste’ centrum te achterhalen zijn weergegeven op de topiclijst in bijlage I. De interpretatie van het ‘eerste’ centrum van Amsterdam heb ik beschreven in paragraaf 5.1. Het tweede fenomeen waar de metafoor betrekking op heeft is de Zuidas. Omdat de Zuidas nog in ontwikkeling is en de belangrijkste kenmerken van de Zuidas nog niet zichtbaar zijn, heb ik eerst literatuuronderzoek gedaan. Hierbij is aan de hand van wetenschappelijke artikelen achterhaald welke kenmerken centraal staan bij de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam. Ik heb de ontwikkeling van de Zuidas opgedeeld in verschillende kenmerken, omdat ik zodoende een genuanceerder beeld kon krijgen van de interpretatie van de ontwikkeling van de Zuidas en omdat ik zodoende gerichte vragen kon stellen tijdens de interviews. In paragraaf 4.3 zijn deze kenmerken beschreven.

Voordat ik vragen stelde over de interpretatie van de ontwikkeling van deze kenmerken in de Zuidas heb ik eerst gevraagd welke kenmerken de respondent zelf belangrijk vond. Vervolgens heb ik voor alle kenmerken uit de literatuur en overige kenmerken die door de respondent genoemd werden, gevraagd wat de respondent onder het kenmerk verstond, of de respondent positief of negatief tegenover het kenmerk stond en of de respondent het kenmerk kon duiden. Om een zo goed mogelijk beeld van de visie op de ontwikkeling de verschillende kenmerken te krijgen heb ik voor ieder kenmerk verschillende vragen gesteld (bijlage I).

Omdat metaforen vooral een belangrijke functie kunnen vervullen in complexe beleidsdiscoursen -waar grote verschillen in visies zijn- is het belangrijk om de verschillen tussen de visies van partijen in de *advocacy coalition* die streeft naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam scherp aan te geven. Ik heb ervoor gekozen om dit te doen door middel van *frames*, waarbij ik telkens twee *frames* tegenover elkaar heb gezet, van waaruit het verschil in visie op een kenmerk van de ontwikkeling van de Zuidas duidelijk naar voren komt.

De verschillende *frames* die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen zijn zowel deductief als inductief bepaald (Van Gorp, 2006). Eerst heb ik deductief bekeken welke *frames* tegenover elkaar zouden kunnen staan. Vervolgens heb ik inductief bekeken in hoeverre deze *frames* terug te vinden waren in de door middel van interviews verzamelde data. Op basis van de empirische data heb ik de definitieve sets van *frames* uitgekozen en gedefinieerd.

Meestal kijken partijen naar een beleidsdiscours vanuit meerdere *frames*. Per *frame* heb ik aangegeven welke partijen vanuit het betreffende *frame* naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam kijken. Desalniettemin komt het een aantal keer voor dat partijen niet naar een bepaald kenmerk kijken vanuit het *frame* waaronder zij zijn ingedeeld. Wanneer dit het geval was heb ik dit bij de presentatie van de onderzoeksresultaten aangegeven. De *frames* zijn beschreven in paragraaf 4.2 als onderdeel van de beschrijving van de *advocacy coalition* die streeft naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam. De interpretatie van de ontwikkeling van de Zuidas is beschreven in paragraaf 5.2.

### *Data-analyse*

Na de dataverzameling heb ik verschillende stappen genomen om tot mijn onderzoeksresultaten te komen (Boeije, 2005). Eerst heb ik op één na alle zeventien interviews getranscribeerd. Ik heb letterlijk overgeschreven wat de respondenten hebben gezegd. Ook onafgemaakte zinnen. Losse woorden en stiltes heb ik niet overgenomen. Daarna heb ik de transcripties met behulp van het computerprogramma Maxqda geordend. In dit programma worden alle getranscribeerde interviews als afzonderlijke documenten geüpload. Vervolgens kunnen in een ander kader topics benoemd worden. Daarna kunnen tekstfragmenten uit de transcripties geselecteerd worden en naar de juiste topics geslept worden. Op deze manier kunnen met één muisklik alle tekstfragmenten die bij een topic horen worden opgevraagd.

Vervolgens ben ik op zoek gegaan naar patronen in de verschillende interviews, bijvoorbeeld patronen die erop duiden dat verschillende partijen vanuit verschillende *frames* naar de ontwikkeling van de Zuidas kijken. Hierbij heb ik gekeken of ik de *frames* die ik deductief uit de literatuur heb gehaald kon terugvinden in de data. Nadat ik de *frames* gedefinieerd had, heb ik geanalyseerd hoe vanuit deze *frames* naar de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ wordt gekeken. Zodoende kon ik bekijken welke verschillende interpretaties er van beide fenomenen van de metafoor bestaan. Door de resultaten van deelvraag 1 en deelvraag 3 naast elkaar te leggen heb ik kunnen kijken welke functie de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ kan vervullen binnen de coalitie die streeft naar de ontwikkeling van de Zuidas tot nieuw centrum in Amsterdam. Bij de beschrijving van de verschillende interpretaties van de metafoor heb ik gebruik gemaakt van quotes uit de transcripties. Op deze manier heb ik geprobeerd om de interpretaties zo waarheidsgetrouw mogelijk te beschrijven.

Volgens Yanow (1996) is het belangrijk dat een onderzoeker bij de data-analyse altijd zelfreflexief blijft. Bij de data-analyse kijkt de onderzoeker vanuit zijn eigen werkelijkheid naar het onderwerp. De onderzoeker kan de werkelijkheid van de respondenten niet als zijn eigen werkelijkheid ervaren. Hij kan zich echter wel verplaatsen in de werkelijkheid van de respondenten. Dit doet hij door zich telkens bewust te zijn van zijn eigen *biases*. Ik heb daarom geprobeerd om mij er telkens bewust van te zijn dat mijn eigen visie niet leidend mag zijn.

### 3.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Met de interviews heb ik geprobeerd om betrouwbare en valide data te verzamelen. Data zijn betrouwbaarder naarmate zij minder afhankelijk zijn van toeval (Baarda & De Goede, 2006). Ik heb geprobeerd de betrouwbaarheid te vergroten door een zo representatief mogelijke groep respondenten te interviewen. Onder andere door de *advocacy coalition* die streeft naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam onder te verdelen in drie subgroepen. Daarnaast bepaald de omgeving waar de interviews worden afgenomen de betrouwbaarheid van de data. Dit kan te maken hebben met de mate van rumoerigheid. Drie keer is sprake geweest van een rumoerige omgeving. Bij de overige 14 interviews was sprake van een omgeving waar weinig tot geen afleiding was. Ook kunnen toevallige factoren -zoals een slecht humeur- de betrouwbaarheid verminderen. Omdat alle respondenten uitgebreid de tijd namen om mijn vragen te beantwoorden, denk ik dat dit de betrouwbaarheid van mijn data goed heeft gedaan. Ten slotte is het belangrijk dat de respondenten weten wat er met een vraag bedoeld wordt. Doordat ik bij de meeste topics een korte uitleg heb gegeven en de respondenten verdere uitleg konden vragen, denk ik dat de respondenten mijn vragen telkens hebben begrepen zoals ik ze bedoeld heb.

Naast betrouwbaar is het ook belangrijk dat de data valide zijn. Bij validiteit gaat het erom dat het juiste wordt gemeten (Baarda & De Goede, 2006). Er kan een onderscheid gemaakt worden naar interne en externe validiteit. Bij interne validiteit gaat het erom dat de onderzoeksresultaten op een eenduidige manier worden geanalyseerd en opgeschreven. Bij de dataverzameling heb ik een topiclijst gebruikt die was opgebouwd aan de hand van een opzet die volgde uit de literatuur. Daarnaast heb ik alle interviews op dezelfde manier uitgewerkt en verwerkt in het computerprogramma Maxqda. Bij externe validiteit gaat het erom dat de onderzoeksresultaten generaliseerbaar zijn naar andere casussen. Omdat ik onderzoek doe naar een metafoor in een specifieke context zijn mijn resultaten niet direct geldend voor andere situaties. Aangezien ik veel partijen uit de onderzoekspopulatie geïnterviewd heb, kan ik wel aantonen wat de functie van metaforen kan zijn in andere beleidsdiscoursen.

In de volgende twee hoofdstukken wordt antwoord gegeven op de tweede en derde deelvraag.

## Hoofdstuk 4: Context van de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’

---

In dit hoofdstuk beschrijf ik de context waarin de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ gebruikt wordt. Eerst beschrijf ik het beleidssubstelsysteem van de Zuidas, vervolgens de *advocacy coalition* die streeft naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam. Daarna geef ik antwoord op de deelvraag ‘welke partijen streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam en welke *frames* hanteren zij?’ Tevens onderscheid ik verschillende kenmerken van de ontwikkeling van de Zuidas. Aan de hand van deze kenmerken beschrijf ik de interpretatie van de ontwikkeling van de Zuidas. Ten slotte geef ik een samenvatting van dit hoofdstuk.

### 4.1 Het beleidssubstelsysteem van de Zuidas

In paragraaf 2.2 is beschreven dat het kader waarin een beleidsdiscours zich afspeelt kan worden gevormd door een beleidssubstelsysteem. Een beleidssubstelsysteem bestaat uit verschillende subgroepen en kent een interne en externe dynamiek. Het beleidssubstelsysteem van de Zuidas wordt in tabel 4.1 aan de hand van deze kenmerken geduid. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar drie perioden die door Gualini en Majoor (2007) zijn onderscheiden en door mij zijn aangevuld met een vierde periode. Deze periode heb ik toegevoegd, omdat de laatste periode die Gualini en majoor onderscheiden maar tot 2004 loopt. In de eerste periode ontstond het Zuidas-project (1987-1993), in de tweede periode startte de besluitvorming over de Zuidas (1994-1997), in de derde periode vond de meeste planvorming voor de Zuidas plaats (1998-2004) en in de laatste periode ontstonden er twijfels over de ambitieuze plannen voor de Zuidas (2005-2011). In bijlage IV is de ontwikkeling van de Zuidas meer gedetailleerd beschreven aan de hand van deze perioden. In de volgende paragraaf wordt de *advocacy coalition* binnen het beleidssubstelsysteem beschreven die streeft naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam beschreven.



Tabel 4.1: Ontwikkeling van het beleidssubstelsysteem van de Zuidas in vier periodes. Beschreven aan de hand van de partijen en de interne dynamiek in en externe dynamiek van het beleidssubstelsysteem. Het onderscheid in subgroepen heb ik gemaakt op basis van de rollen die partijen hebben binnen het proces en de verschillende kerntaken die de partijen vervullen.

<b>Kenmerken</b>	<i>Partijen</i>	<i>Interne dynamiek</i>	<i>Externe dynamiek</i>
<b>Periode</b>			
1987-1993	- Gemeente Amsterdam <sup>1</sup> - ING en ABN Amro <sup>2</sup>	- Publiek-private samenwerking tussen gemeente Amsterdam en ING mislukt - ABN Amro en ING besluiten om zich in de Zuidas te vestigen	- Zoektocht naar locatie nieuw zakencentrum in Amsterdam - Versterken stadsdeel Centrum door concentratie van functies
1994-1997	- Gemeente Amsterdam - Rijk <sup>3</sup> - Organisaties in de Zuidas <sup>4</sup> - Institutionele beleggers <sup>5</sup>	- Oprichting Zuidas coalitie - Zuidas uitgekozen als sleutelproject van het Rijk	- Economische hoogconjunctuur - Gunstige ontwikkelingen op Schiphol, waardoor er meer reizigers komen
1998-2004	- Gemeente Amsterdam - Rijk - Organisaties in de Zuidas - Institutionele beleggers - Bewonersorganisaties	- Gereedkomen veel kantooroppervlak in de Zuidas - Ontwikkeling dokmodel <sup>6</sup> - Masterplan Zuidas gereed	- Economisch groei stagneert
2005-2011	- Gemeente Amsterdam - Rijk - Organisaties in de Zuidas - Institutionele beleggers - Bewonersorganisaties	- Gereedkomen van deelproject Mahler <sup>7</sup> - Grote onzekerheid over de ontwikkeling van het dokmodel - Zuidas houdt zeer hoge huurprijzen	- Economische laagconjunctuur - Grote leegstand op de kantorenmarkt - Grote investeerders hard geraakt door kredietcrisis - Slechte ervaringen met andere grote projecten

(Gebaseerd op: Sabatier, 1988; Gemeente Amsterdam, 1998; Gualini & Majoor, 2007; Trip, 2007; De Graaff, De Groot, Rodenburg & Verhoef, 2007; Rekenkamer Amsterdam, 2009; Gemeente Amsterdam, 2011 en de empirische data)

<sup>1</sup> Onder de gemeente Amsterdam worden hier de politieke partijen die een visie hebben op de ontwikkeling van de Zuidas en de ambtelijke diensten die bijdragen aan de ontwikkeling van de Zuidas verstaan.

<sup>2</sup> ING en ABN AMRO waren de eerste organisaties die zich sinds het begin van het beleidsdiscours in de Zuidas zouden gaan vestigen.

<sup>3</sup> Onder Rijk wordt hier het ministerie van Verkeer en Waterstaat, het ministerie van VROM (sinds 2010 samengevoegd tot het ministerie van Infrastructuur en Milieu) en politieke partijen in de Eerste- en Tweede kamer die een visie hebben op de ontwikkeling van de Zuidas verstaan.

<sup>4</sup> Onder organisaties in de Zuidas worden naast ABN Amro en ING ook organisaties verstaan die zich later in de Zuidas hebben gevestigd.

<sup>5</sup> Onder institutionele beleggers worden hier pensioenfondsen, verzekeringsmaatschappijen en banken die investeren in de Zuidas verstaan.

<sup>6</sup> In 2000 werd het plan voor het dokmodel gepresenteerd. Bij dit model komen zowel de A10, de spoorlijnen, de metrolijnen als station Amsterdam Zuid onder de grond te liggen. Daarboven is ruimte om hoogbouw te ontwikkelen.

<sup>7</sup> Mahler is een deelproject van het Zuidas-project. Het ligt in het hart van de Zuidas en bestaat vooral uit hoogbouwcomplexen. De dominante functie is de kantoorfunctie.

## 4.2 De *local government-business* coalitie

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de deelvraag ‘welke partijen streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam en welke *frames* hanteren zij?’ Uit paragraaf 2.2 is gebleken dat binnen een beleidssubstelsysteem één of meerdere *advocacy coalitions* te onderscheiden zijn en dat partijen in een *advocacy coalition* een overtuigingsstelsysteem delen. Majoor (2009) heeft binnen het beleidssubstelsysteem van de Zuidas de *local government-business* coalitie onderscheiden. Deze *advocacy coalition* streeft naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam. Tot deze coalitie behoren de gemeente Amsterdam, de organisaties in de Zuidas en bewonersorganisaties. Omdat in dit onderzoek wordt gekeken naar de functie van de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’, zijn in dit onderzoek het Rijk en de institutionele beleggers buiten beschouwing gelaten. Zij streven namelijk niet naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam.

Het streven van de *local government-business* coalitie naar de realisatie van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam wordt door Majoor (2009) nader toegelicht. Hij noemt deze vorm van ontwikkeling ‘*New Urbanity*’. *New Urbanity* faciliteert een aantal functies. In de eerste plaats vormen steden in de huidige netwerkmaatschappij knooppunten in mondiale economische en sociale netwerken (Rodenburg, Nijkamp & de Groot, 2010). Deze knooppunten hebben een locatie nodig waar zij zich kunnen manifesteren, bijvoorbeeld in gebieden als de Zuidas. Mondiale netwerken worden grotendeels met de Zuidas verbonden door bedrijven. *New Urbanity* moet ervoor zorgen dat een grootstedelijk project meer te bieden heeft dan alleen kantorencomplexen. Zodoende hopen steden meer bedrijven aan te trekken. In de tweede plaats kan *New Urbanity* ervoor zorgen dat grootstedelijke projecten goed aansluiten bij lokale economische en sociale netwerken. *New Urbanity* verhoogt namelijk de verblijfswaarde in het gebied. Deze lokale netwerken worden grotendeels met de Zuidas verbonden door bewonersorganisaties en de gemeente Amsterdam. Omdat zowel mondiale als lokale netwerken samenkomen in een grootstedelijk project zijn besluitvormingsprocessen over deze projecten erg complex (Trip, 2007; Salet & Majoor, 2008).

Om te onderzoeken welke verschillen er bestaan tussen de interpretaties van de ontwikkeling van de Zuidas tussen partijen in de *local government-business* coalitie is gebruik gemaakt van het concept *frames* (paragraaf 2.2). Aan de hand van de beschrijving van het beleidssubstelsysteem van de Zuidas is een aantal *frames* gevonden, van waaruit door partijen naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam wordt gekeken. Hieronder worden de sets van *frames* behandeld die -blijkend uit de onderzoeksresultaten- een rol spelen bij de ontwikkeling van de Zuidas.

### ***‘Bruisende centrum frame’ versus ‘complementaire centrum frame’***

Toen de ontwikkeling van de Zuidas begin jaren ’90 op gang kwam keken alle partijen vanuit het ‘complementaire centrum *frame*’ naar de ontwikkeling van de Zuidas. Alle partijen die in deze periode bij de ontwikkeling van de Zuidas betrokken waren, wilden de Zuidas ontwikkelen tot een nieuw

zakencentrum voor Amsterdam. Zij zagen de Zuidas als complementair aan het ‘eerste’ centrum van Amsterdam, omdat het de kantoorfunctie zou kunnen overnemen van het ‘eerste’ centrum van Amsterdam. Het ‘complementaire centrum *frame*’ is een beleids*frame* (paragraaf 2.2). De overtuigingen die aan dit *frame* ten grondslag liggen zijn vooral vanuit het pragmatische oogpunt, dat er naar een alternatieve kantoorlocatie gezocht moet worden gebaseerd. Daarnaast wordt vanuit dit *frame* bijna uitsluitend naar de ontwikkeling van kantoorlocaties gekeken en kan het *frame* makkelijk veranderen, omdat de overtuigingen in sterke mate door de realiteit worden bepaald.

Omdat de plannen voor de Zuidas steeds ambitieuzer werden en de gemeente Amsterdam vond dat de kantoorfunctie op een dergelijke locatie niet mocht domineren, ging de gemeente Amsterdam vanaf het midden van de jaren '90 vanuit het ‘bruisende centrum *frame*’ naar de ontwikkeling van de Zuidas kijken. Het ‘bruisende centrum *frame*’ is een institutioneel *frame* (paragraaf 2.2). De keuze om van de Zuidas een bruisend centrum te maken is niet alleen op pragmatische overtuigingen gebaseerd, maar ook op de overtuiging dat Amsterdam een gezellige stad moet zijn en dat alle bewoners en bezoekers dat moeten ervaren. Er kan vanuit het ‘bruisende centrum *frame*’ naar meerdere beleidssituaties gekeken worden. Zo wordt vanuit het ‘bruisende centrum *frame*’ ook gekeken naar inkomenssegregatie tussen wijken in Amsterdam.

Op dit moment is het ‘bruisende centrum *frame*’ dominantier dan het ‘complementaire centrum *frame*’. Dit komt voornamelijk omdat het ontwikkelen van een bruisend centrum voor partijen die vanuit het ‘bruisende centrum *frame*’ kijken zeer belangrijk is, terwijl partijen die vanuit het ‘complementaire centrum *frame*’ kijken, eerder onverschillig tegenover de ontwikkeling van een bruisend centrum staan, dan dat zij tegen de ontwikkeling van een bruisend centrum zijn. Van de 17 partijen in de *local government-business* coalitie die in dit onderzoek betrokken zijn, kijken er zeven naar de ontwikkeling van de Zuidas vanuit het ‘complementaire centrum *frame*’ (bijlage II). Deze groep bestaat uit zes organisaties in de Zuidas en één bewonersorganisatie. Acht partijen uit de *local government-business* coalitie kijken naar de ontwikkeling van de Zuidas vanuit het ‘bruisende centrum *frame*’. Deze groep bestaat uit alle gemeentelijke partijen, één bewonersorganisatie en één organisatie in de Zuidas. Twee bewonersorganisaties zijn niet ingedeeld omdat hun interpretaties van de ontwikkeling van de Zuidas niet onder één van beide *frames* vallen.

### **‘Maakbaarheids*frame*’ versus ‘markt*frame*’**

Bij het ‘complementaire centrum *frame*’ en het ‘bruisende centrum *frame*’ gaat het om de vraag wat het karakter van de Zuidas moet worden. Rond 1995 kwam de vraag op met welke middelen de Zuidas ontwikkeld zou moeten worden tot een nieuw centrum in Amsterdam. De gemeente Amsterdam keek naar dit vraagstuk vanuit het ‘maakbaarheids*frame*’. Zij vond dat er veel geïnvesteerd moest worden in de ontwikkeling van de Zuidas. De belangrijkste investering vormde het dokmodel (bijlage IV). Alleen met dergelijke grote investeringen zou de Zuidas een levendig centrum kunnen worden. Het ‘maakbaarheids*frame*’ is een meta-cultureel *frame*. De overtuiging dat de maatschappij maakbaar is

door erin te investeren wordt vaak al gevormd tijdens de opvoeding van een kind. Dergelijke overtuigingen zijn daarom erg moeilijk te veranderen en kunnen betrekking hebben op veel beleidsonderwerpen.

De meeste marktpartijen keken naar de ontwikkeling van de Zuidas vanuit het ‘marktframe’. Zij wilden de ontwikkeling van de Zuidas meer aan de markt overlaten, omdat zij de voorgestelde investeringen in de Zuidas -en dan vooral het dokmodel- te groot vonden. Het ‘marktframe’ is net als het ‘maakbaarheidsframe’ een meta-cultureel *frame* (paragraaf 2.2). De basis voor de overtuiging dat je de markt haar gang moet laten gaan ontstaat vaak al op jonge leeftijd, hierdoor is het ‘marktframe’ moeilijk te veranderen en kan er vanuit dit *frame* naar veel verschillende beleidsonderwerpen worden gekeken.

Ondanks dat er meer partijen naar de ontwikkeling van de Zuidas kijken vanuit het ‘maakbaarheidsframe’, is het ‘marktframe’ dominant. Voor de grootste investeringen is de overheid namelijk afhankelijk van bedrijven, die vanuit het ‘marktframe’ kijken. Van de 17 partijen in de *local government-business* coalitie die bij het onderzoek betrokken zijn, kijken er 11 vanuit het ‘maakbaarheidsframe’ naar de ontwikkeling van de Zuidas (bijlage II). Deze groep bestaat uit alle gemeentelijke partijen, alle bewonersorganisaties en één organisatie in de Zuidas. De overige zes organisaties in de Zuidas kijken naar de ontwikkeling van de Zuidas vanuit het ‘marktframe’.

#### ***‘Er het beste van maken frame’ versus ‘potentie benutten frame’***

Toen duidelijk werd dat de ontwikkeling van de Zuidas grote invloed zou hebben op de omliggende wijken, ontstond er een nieuwe set van *frames*. De bewonersorganisaties keken vanuit het ‘er het beste van maken *frame*’. Zij hadden liever geen ontwikkeling van de Zuidas gehad. Zij begrijpen echter dat de ontwikkelingen niet tegen te houden zijn en naast negatieve ook positieve effecten kunnen hebben. Om deze reden willen zij het beste maken van de Zuidas-ontwikkelingen. Het ‘er het beste van maken *frame*’ is een beleids*frame*, omdat het gebaseerd is op pragmatische overtuigingen, er vanuit dit *frame* alleen naar de ontwikkeling van de Zuidas wordt gekeken en het *frame* makkelijk kan veranderen als de situatie in het beleidssubstelsysteem van de Zuidas veranderd (paragraaf 2.2).

De overige gemeentelijke partijen en de organisaties in de Zuidas keken vanuit het ‘potentie benutten *frame*’ naar de ontwikkeling van de Zuidas, omdat zij de goede uitgangspositie van de Zuidas optimaal wilden benutten. Ook het ‘potentie benutten *frame*’ is een beleids*frame*, omdat het gebaseerd is op pragmatische overtuigingen, er vanuit dit *frame* alleen naar de ontwikkeling van de Zuidas wordt gekeken en het *frame* makkelijk kan veranderen als de situatie in het beleidssubstelsysteem van de Zuidas veranderd (paragraaf 2.2).

Het ‘potentie benutten *frame*’ is nu dominant over het ‘er het beste van maken *frame*’. Het economische belang heeft meestal voorrang op de belangen van bewoners. Opvallend is dat bij de set met het ‘maakbaarheidsframe’ en ‘marktframe’, alle gemeentelijke partijen vanuit hetzelfde *frame* kijken als de bewonersorganisaties, terwijl bij de set met het ‘er het beste van maken *frame*’ en

‘potentie benutten *frame*’ juist alle gemeentelijke partijen en organisaties in de Zuidas vanuit hetzelfde *frame* kijken (bijlage II).

**‘Flexibiliteit zorgt voor ratjetoe *frame*’ versus ‘flexibiliteit zorgt voor organische groei *frame*’**

Afgezien van de vraag of de ontwikkeling van de Zuidas grotendeels moet worden verzorgd door de markt of dat er veel overheidsinvesteringen moeten worden gedaan, moet ook worden bepaald in hoeverre de planvorming voor de Zuidas flexibel moet zijn. Een groot aantal partijen kijkt vanuit het ‘flexibiliteit zorgt voor ratjetoe *frame*’ naar de ontwikkeling van de Zuidas. Zij vinden dat er maar beperkt sprake mag zijn van flexibiliteit bij de ontwikkeling van de Zuidas, omdat zij bang zijn dat teveel flexibiliteit ervoor zorgt dat de Zuidas geen samenhangend geheel wordt. Het ‘flexibiliteit zorgt voor ratjetoe *frame*’ is een institutioneel *frame* (paragraaf 2.2). Het *frame* is deels op pragmatische overtuigingen gebaseerd, zoals de overtuiging dat veel flexibiliteit zal zorgen voor een chaotischer geheel en deels op normatieve overtuigingen, zoals de overtuiging dat een chaotischer geheel sowieso negatief is. Vanuit het ‘flexibiliteit zorgt voor ratjetoe *frame*’ kan naar meerdere beleidsonderwerpen worden gekeken, met name in de ruimtelijke ordening.

Er is ook een groep partijen in de *local government-business* coalitie die vanuit het ‘flexibiliteit zorgt voor organische groei *frame*’ naar de ontwikkeling van de Zuidas kijken. Deze partijen vinden een hoge mate van flexibiliteit in de planvorming juist belangrijk, omdat zij vinden dat de Zuidas alleen een succes kan worden als niet alle ontwikkelingen in de Zuidas worden gepland. Organische groei zorgt ervoor dat de Zuidas een eigen karakter kan ontwikkelen. Ook het ‘flexibiliteit zorgt voor organische groei *frame*’ is een institutioneel *frame* (paragraaf 2.2). Het *frame* is deels op pragmatische overtuigingen gebaseerd, zoals de overtuiging dat een chaotischere omgeving mooier is dan een strak geplande omgeving en deels op normatieve overtuigingen gebaseerd, zoals de overtuiging dat een chaotische omgeving mooi is.

Uit zowel de literatuur als de interviews is niet op te maken welke van de twee *frames* domineert. Er zijn drie gemeentelijke partijen en vier organisaties in de Zuidas die vanuit het ‘flexibiliteit zorgt voor ratjetoe *frame*’ naar de ontwikkeling van de Zuidas kijken (bijlage II). Er zijn echter ook drie gemeentelijke partijen en vier organisaties in de Zuidas die naar de ontwikkeling van de Zuidas kijken vanuit het ‘flexibiliteit zorgt voor organische groei *frame*’. Wel kijken alle bewonersorganisaties naar de ontwikkeling van de Zuidas vanuit het ‘flexibiliteit zorgt voor ratjetoe *frame*’.

**‘Hoogwaardige publiekstrekkers *frame*’ versus ‘maakt niet uit *frame*’**

Grote publiekstrekkers hebben twee belangrijke kenmerken. Zij kunnen veel mensen naar de Zuidas trekken en zij kunnen een grote invloed uitoefenen op het karakter van de Zuidas. Partijen die vanuit het ‘hoogwaardige publiekstrekkers *frame*’ naar grote publiekstrekkers kijken vinden beide kenmerken positief. Het grote aantal mensen zal voor levendigheid zorgen en de Zuidas zal bij een groot deel van de Nederlandse bevolking bekend worden. Het ‘hoogwaardige publiekstrekkers *frame*’ is een

beleidsframe (paragraaf 2.2). De overtuigingen die aan dit *frame* ten grondslag liggen zijn sterk pragmatisch, het *frame* heeft slechts betrekking op de ontwikkeling van de Zuidas en het *frame* kan makkelijk veranderen als het beleidssubstelsysteem van de Zuidas verandert.

Partijen die wel veel mensen naar de Zuidas willen trekken, maar alleen hoogwaardige publiekstrekkingen in de Zuidas willen, kijken vanuit het ‘publiekstrekkingen moeten hoogwaardig zijn *frame*’ naar de wenselijkheid van grote publiekstrekkingen in de Zuidas. Ook dit is een beleidsframe (paragraaf 2.2). Zo hebben de overtuigingen die aan dit *frame* ten grondslag liggen deels betrekking op de aard van de Zuidas, maar deels ook op het subjectieve gegeven dat laagwaardige publiekstrekkingen negatief zijn voor de Zuidas.

Het ‘hoogwaardige publiekstrekkingen *frame*’ domineert over het ‘publiekstrekkingen moeten hoogwaardig zijn *frame*’. Dit komt doordat het moeilijk is om hoogwaardige grote publiekstrekkingen aan te trekken. De verdeling van partijen uit de drie subgroepen over de twee *frames* is erg gedifferentieerd (bijlage II). Drie bewonersorganisaties, twee gemeentelijke partijen en drie organisaties in de Zuidas kijken naar de wenselijkheid van grote publiekstrekkingen vanuit het ‘hoogwaardige publiekstrekkingen *frame*’. Eén bewonersorganisatie, vier gemeentelijke partijen en vier organisaties in de Zuidas kijken naar de wenselijkheid van grote publiekstrekkingen vanuit het ‘publiekstrekkingen moeten hoogwaardig zijn *frame*’.

In deze paragraaf is antwoord gegeven op de deelvraag ‘welke partijen streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam en welke *frames* hanteren zij?’ Dit zijn de partijen in de *local government-business* coalitie. Deze coalitie bestaat uit bewonersorganisaties, gemeentelijke organisaties en organisaties in de Zuidas. Door partijen in deze coalitie wordt vanuit vijf sets van *frames* naar de ontwikkeling van de Zuidas gekeken. Het ‘bruisende centrum *frame*’ en ‘complementaire centrum *frame*’, het ‘maakbaarheidsframe’ en ‘marktframe’, het ‘er het beste van maken *frame*’ en ‘potentie benutten *frame*’, het ‘flexibiliteit zorgt voor ratjetoe *frame*’ en ‘flexibiliteit zorgt voor organische groei *frame*’ en het ‘hoogwaardige publiekstrekkingen *frame*’ en ‘maakt niet uit *frame*’. In de volgende paragraaf wordt beschreven welke kenmerken de ontwikkeling van de Zuidas heeft.

### **4.3 Kenmerken van de ontwikkeling van de Zuidas**

Uit paragraaf 4.2 is gebleken dat de *local government-business* coalitie streeft naar *New Urbanity* in de Zuidas. Uit paragraaf 2.2 is gebleken dat een metafoor altijd twee dimensies heeft, namelijk het beleidsfenomeen en het fenomeen waar de metafoor betrekking op heeft. Om te bekijken hoe partijen in de *local government-business* coalitie het beleidsfenomeen -de ontwikkeling van de Zuidas- interpreteren, is aan de hand van Trip (2007) en Jantzen en Vetner (2008) een onderscheid gemaakt naar verschillende kenmerken die belangrijk zijn bij de ontwikkeling van de Zuidas.

Het eerste kenmerk van de ontwikkeling van de Zuidas is het streven naar veel functiemenging zonder dat functies botsen. Veel functiemenging houdt in dat er in de Zuidas een goede verhouding komt tussen de kantoorfunctie, woonfunctie en overige functies. Overige functies kunnen bestaan uit onder andere winkels, musea, sportcentra, kinderdagverblijven, scholen en restaurants. In 2001 werd nog 65% van het totale vloeroppervlak in de Zuidas voor kantoren en 21% voor woningen voorzien. In 2007 was dit voor beide functies 44% (Trip, 2007; Jantzen & Vetner, 2008). Het overige vloeroppervlak is voor overige functies voorzien. Naast een goede verhouding tussen de verschillende functies in de Zuidas is het ook belangrijk dat deze functies op de locaties worden gevestigd waar zij zoveel mogelijk bijdragen aan een omgeving waar mensen willen wonen, werken en verblijven. De ontwikkeling van gebouwen met voorzieningen in de plint<sup>8</sup> kan in sterke mate bijdragen aan een dergelijke omgeving. Op de onderste verdiepingen zijn dan overige functies te vinden, terwijl in de rest van het gebouw woningen of kantoren zitten. Verder gaat het hier om de vraag of hoogwaardige en laagwaardige functies naast elkaar ontwikkeld moeten worden.

Het tweede kenmerk van de ontwikkeling van de Zuidas is een flexibele stedelijke programmering. Flexibele programmering houdt in dat plannen weinig gedetailleerd zijn en vooral proberen te sturen op de grote beleidslijnen. Een flexibele programmering zorgt ervoor dat de Zuidas zich makkelijk aan kan passen aan nieuwe omstandigheden. Een kunstenaar kan voor zijn atelier dan sneller ruimte vinden in de Zuidas en een hoofdkantoor van een belangrijk bedrijf hoeft minder snel geweigerd te worden, omdat het door haar voorziene gebouw niet binnen de stedelijke programmering past. Daarnaast kan een flexibele stedelijke programmering ervoor zorgen dat de ontwikkeling van de Zuidas zich makkelijk kan aanpassen aan conjunctuurschommelingen en de dynamische kantorenmarkt.

Het derde kenmerk van de ontwikkeling van de Zuidas is de wens om grote publiekstrekkers aan te trekken. Deze voorzieningen kunnen ervoor zorgen dat er veel bezoekers naar de Zuidas worden getrokken. Het moeten dan wel stedelijke voorzieningen zijn die elders in Nederland niet te vinden zijn. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om een “Apple Store, Prada-winkel of Niketown” (Jantzen & Vetner, 2008, p.158). Grote publiekstrekkers zorgen voor de komst van veel mensen naar de Zuidas. Dit is nodig om een levendig centrum te ontwikkelen.

Het laatste kenmerk van de ontwikkeling van de Zuidas is het streven naar een grote diversiteit aan mensen in de Zuidas. Een diversiteit aan mensen zal zorgen voor een levendige uitstraling die past bij een gebied waar verschillende economische en sociale netwerken samenkomen. Het gaat om zowel bewoners, bezoekers uit omliggende wijken als overige bezoekers. Er moeten niet alleen rijke zakenlui in de Zuidas wonen en flaneren, maar ook mensen met een lagere sociaal-economische status. Deze verschillende mensen kunnen worden aangetrokken door de bouw van verschillende typen woningen en de vestiging van een diversiteit aan overige functies. Om bewoners uit omliggende wijken aan te

---

<sup>8</sup> Een plint vormt de verdieping van een gebouw dat op straatniveau ligt en soms ook enkele verdiepingen daarboven.

trekken, moeten zij een reden hebben om naar de Zuidas te gaan. Op verschillende manieren kunnen de dagelijkse routines van bewoners dusdanig beïnvloed worden, dat zij de Zuidas als bestemming gaan zien. Ten eerste kan dit door de vestiging van voorzieningen die niet elders in de directe omgeving bestaan. Ten tweede kan een stedenbouwkundige opzet in een rasterpatroon ervoor zorgen dat mensen gedwongen worden door de Zuidas te reizen. De straten die van noord naar zuid lopen kunnen zodoende perfect overlopen van de buurten ten noorden van de Zuidas naar de buurten ten zuiden van de Zuidas (figuur 4.3). Ten derde kan er drukte gecreëerd worden door de aanleg van smalle straten en smalle percelen. Door een dergelijke setting hebben mensen de neiging ergens langer te verblijven (Jantzen & Vetner, 2008). Ten slotte moeten zoveel mogelijk mensen voor hun activiteit in de Zuidas regelmatig terugkeren. De handhaving van de aanwezige sportvelden is een voorbeeld.

Figuur 4.3: Kaart van de Zuidas als het dokmodel wordt uitgevoerd (Gualini & Majoor, 2007)



#### 4.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is eerst het beleidssubstelsysteem van de Zuidas beschreven. De ontwikkeling van dit beleidssubstelsysteem is schematisch weergegeven in tabel 4.1. Naarmate het proces vorderde zijn steeds meer partijen onderdeel uit gaan maken van het beleidssubstelsysteem van de Zuidas. De belangrijkste interne dynamiek had te maken met samenwerking tussen deze partijen. De belangrijkste externe dynamiek bestond uit conjunctuurschommelingen. Ook is in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de deelvraag ‘welke partijen streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam en welke *frames* hanteren zij?’ Dit zijn de partijen in de *local government-business* coalitie. Deze *advocacy coalition* bestaat uit bewonersorganisaties, gemeentelijke partijen en organisaties in de Zuidas. Door deze partijen wordt vanuit vijf sets van *frames* naar de ontwikkeling van de Zuidas gekeken. Het ‘bruisende centrum *frame*’ en ‘complementaire centrum *frame*’, het ‘maakbaarheids*frame*’ en ‘markt*frame*’, het ‘er het beste van maken *frame*’ en ‘potentie benutten *frame*’, het ‘flexibiliteit zorgt voor ratjetoe *frame*’ en ‘flexibiliteit zorgt voor organische groei *frame*’ en het ‘hoogwaardige publiekstrekkingen *frame*’ en ‘maakt niet uit *frame*’.

De ontwikkeling van de Zuidas valt uiteen in vier kenmerken. Dit zijn ‘veel functiemenging creëren, zonder dat functies botsen’, het ‘hanteren van een flexibele stedelijke programmering’, ‘aantrekken grote publiekstrekkingen’ en het ‘aantrekken van een grote diversiteit aan mensen’. In het volgende hoofdstuk wordt beschreven hoe partijen in de *local government-business* coalitie naar de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ kijken.



# Hoofdstuk 5: Interpretatie van de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’

In dit hoofdstuk geef ik antwoord op de deelvraag ‘hoe wordt de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ geïnterpreteerd door partijen die streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam?’ In paragraaf 2.7 is beschreven dat een metafoor betrekking heeft op twee fenomenen. Eerst beschrijf ik hoe het fenomeen waar de metafoor betrekking op heeft - het ‘eerste’ centrum van Amsterdam- wordt geïnterpreteerd door partijen in de *local government-business* coalitie. Daarna beschrijf ik hoe het beleidsfenomeen -de ontwikkeling van de Zuidas- wordt geïnterpreteerd door partijen in de *local government-business* coalitie. Ten slotte geef ik een samenvatting.

## 5.1 Interpretatie van wat het ‘eerste’ centrum is

Voordat wordt beschreven hoe partijen het ‘eerste’ centrum van Amsterdam interpreteren, is het belangrijk om te weten wat volgens de verschillende partijen het ‘eerste’ centrum van Amsterdam is. Alle partijen die geïnterviewd zijn, zien in ieder geval het oudste deel van Amsterdam als het ‘eerste’ centrum. Sommige partijen zien het ‘eerste’ centrum als een kleiner gebied dan andere partijen. Alle partijen kunnen, als het gaat om hun interpretaties van wat het ‘eerste’ centrum van Amsterdam is, in drie groepen worden ondergebracht. In figuur 5.1 is aangegeven welke interpretaties deze drie groepen hebben van wat het ‘eerste’ centrum van Amsterdam is.

Figuur 5.1: Kaart van Amsterdam met een visuele weergave van de interpretatie van het ‘eerste’ centrum door drie onderscheiden groepen van de partijen in de *local government-business* coalitie (Google, 9 augustus 2011).



De eerste groep interpreteert het ‘eerste’ centrum als een gebied dat ongeveer overeenkomt met de grenzen van stadsdeel Centrum. Deze groep bestaat uit drie bewonersorganisaties, twee gemeentelijke partijen en twee organisaties in de Zuidas (bijlage III). Soms noemen partijen in deze groep ook locaties in de wijk Oud-Zuid. Deze locaties liggen vlakbij stadsdeel Centrum. Dit is een

quote van een partij die tot deze groep behoort over wat volgens haar het ‘eerste’ centrum van Amsterdam is:

*“Het centrum is voor mij: als je de Dam als middelpunt zou nemen, tot het station, dus het Damrak, een flinke cirkel daaromheen en de Munt hoort daarbij, plus denk ik de Stadhouderskade. De Utrechtsestraat hoort ook daarbij en de grachten horen daarbij” (Interview bewonersorganisatie (1), 5 april 2011).*

Daarnaast is er een groep partijen die het ‘eerste’ centrum beschrijft aan de hand van het gebied waar toeristen naartoe gaan. Deze groep bestaat uit vier gemeentelijke partijen en één organisatie in de Zuidas (bijlage III). In onderstaande quote wordt aangegeven wat volgens één van deze partijen het ‘eerste’ centrum van Amsterdam is:

*“Je zou eigenlijk 1000 van die Koninginnedag-gangers (toeristen) een chip moeten meegeven en kijken hoe het is, ik denk dat dat ongeveer het stadscentrum van Amsterdam is, hoe het gezien wordt door de mensen” (Interview gemeentelijke partij (4), 26 april 2011).*

Ten slotte is er een groep die het ‘eerste’ centrum van Amsterdam als een netwerk van verschillende locaties in de stad ziet. Deze groep bestaat uit één bewonersorganisatie en vier organisaties in de Zuidas (bijlage III). Volgens deze groep hebben de verschillende locaties ieder een eigen dominante functie in het netwerk dat als geheel alle centrumfuncties van Amsterdam omvat. Eén partij die onder deze groep valt vertelt over wat volgens hem het ‘eerste’ centrum van Amsterdam is:

*“De binnenstad, waar het lijkt alsof de werkkraft in de zin van kantoren, werkgelegenheid eruit trekt; Er is weleens gezegd dat de binnenstad de functie moet hebben van wonen en toeristen en dat de werkgelegenheid die Amsterdam in zich heeft aan de buitenkant van de stad zit; Dus ook aan de Zuidas, maar ook in het noorden. Daardoor krijg je een soort centra” (Interview organisatie in de Zuidas (1), 13 april 2011).*

De verschillen tussen de drie groepen kunnen gevolgen hebben voor de visie die de partijen hebben op de ontwikkeling van Zuidas. Uit paragraaf 2.2 is gebleken dat een metafoor impliciet vertelt wat er moet gebeuren, doordat de betekenissen die aan het fenomeen waarop de metafoor betrekking heeft en het beleidsfenomeen kunnen worden uitgewisseld. Impliciet associëren partijen de Zuidas dus met het ‘eerste’ centrum van Amsterdam.

### ***Interpretatie van ‘het eerste centrum van Amsterdam’ naar kenmerken van dit centrum***

Uit de interviews blijkt dat het ‘eerste’ centrum van Amsterdam een aantal kenmerken heeft dat door vrijwel alle partijen wordt genoemd. Dit zijn het historische karakter, levendigheid, diversiteit, veel publiekstrekkers, functiemenging en veel toeristen. Met diversiteit wordt een diversiteit aan mensen met een verschillende sociaal-economische of etnische achtergrond bedoeld. Met functiemenging wordt menging van woon- kantoor- en overige functies bedoeld. Andere kenmerken die door meer dan één partij worden genoemd zijn het compacte karakter van de stad, de bovenlokale aantrekkingskracht en de slechte autobereikbaarheid. De volgende quote geeft een beeld van de antwoorden die volgden op de vraag wat het ‘eerste’ centrum van Amsterdam kenmerkt:

*“Gezelligheid, levendigheid, diversiteit, schoonheid ik vind het ook mooi” (Interview organisatie in de Zuidas (4), 3 mei 2011).*

Er is een verschil in de reikwijdte van functiemenging die partijen terugzien in het ‘eerste’ centrum van Amsterdam. Vier organisaties in de Zuidas, een gemeentelijke partij en een bewonersorganisatie geven aan dat de kantoorfunctie uit het ‘eerste’ centrum verdwijnt, omdat de toeristische functie dominant wordt. De vier organisaties in de Zuidas geven aan dat de Zuidas de kantoorfunctie zou kunnen overnemen. De overige partijen geven niet aan dat een functie verdwijnt of juist sterker wordt. De volgende quote geeft het proces waarbij de kantoorfunctie uit het ‘eerste’ centrum verdwijnt weer:

*“Als zakencentrum zie ik toch dat het accent verlegd wordt van het centrum naar de kantorenlocaties rondom de stad, dus heel veel gebruikers zijn vertrokken van het centrum naar Teleport, Amstel Business Park en nu naar Zuidas en Rieken Business Park” (Interview organisatie in de Zuidas (3), 22 april 2011).*

Een sterke mate van functiemenging -verstaan als een goede balans tussen de woonfunctie, werkfunctie en overige functies- de aanwezigheid van (grote) publiekstrekkers en een grote diversiteit aan mensen zijn de belangrijkste kenmerken. Levendigheid kan alleen ontstaan als veel mensen van buiten het ‘eerste’ centrum naar het centrum komen en als een grote diversiteit aan mensen belangrijk wordt gevonden. Daarom mag verondersteld worden dat hiermee impliciet ook het aantrekken van bezoekers uit omliggende wijken belangrijk wordt gevonden. De volgende quote van een partij uit een omliggende wijk van het ‘eerste’ centrum, laat duidelijk zien dat levendigheid en functiemenging sterk met elkaar verbonden zijn:

*“De drukte die daar is, dus zowel winkelvoorzieningen en musea voor als je uit wilt gaan” (Interview bewonersorganisatie (2), 8 april 2011).*

Een hoge mate van functiemenging brengt impliciet met zich mee dat het ook belangrijk is dat functies op de juiste locatie binnen het projectgebied worden ontwikkeld. Omdat er naar wordt gestreefd om in de Zuidas ongeveer dezelfde kenmerken te ontwikkelen als in het ‘eerste’ centrum van Amsterdam kan verder worden bekeken in hoeverre de interpretatie van het ‘eerste’ centrum invloed heeft op de ontwikkeling van de Zuidas. Het feit dat het ‘eerste’ centrum van Amsterdam als voorbeeld kan worden genomen duidt er al op dat de metafoor een functie kan vervullen in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas.

In paragraaf 4.3 zijn vier kenmerken beschreven die de Zuidas zou moeten hebben om zich te ontwikkelen tot een nieuw centrum in Amsterdam. Eén van deze kenmerken -het hanteren van een flexibele stedelijke programmering- heeft betrekking op de ontwikkeling van de Zuidas en niet op het eindresultaat en dus niet op de aard van de Zuidas als centrum. Het is dus logisch dat geen enkele partij een flexibele stedelijke programmering als kenmerk van het ‘eerste’ centrum heeft genoemd. De overige drie kenmerken bij de ontwikkeling van de Zuidas hebben wel betrekking op de aard van de Zuidas als centrum. Deze drie kenmerken worden door de meeste geïnterviewden genoemd als

kenmerken van het ‘eerste’ centrum van Amsterdam. In de volgende paragraaf wordt beschreven hoe partijen in de *local government-business* coalitie de ontwikkeling van de Zuidas interpreteren.

## 5.2 Interpretatie van de ontwikkeling van de Zuidas

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de ontwikkeling van de Zuidas door partijen in de *local government-business* coalitie wordt geïnterpreteerd. Dit gebeurt voor de vier kenmerken van de ontwikkeling van de Zuidas, die in paragraaf 4.3 zijn beschreven afzonderlijk. Deze kenmerken zijn: veel functiemenging creëren, zonder dat functies botsen, het hanteren van een flexibele stedelijke programmering, het aantrekken van grote publiekstrekkingen en het aantrekken van een grote diversiteit aan mensen.

### 5.2.1 Interpretatie van het kenmerk ‘veel functiemenging creëren, zonder dat functies botsen’

Functiemenging blijkt voor partijen een zeer belangrijk onderdeel te zijn van hun visie op de ontwikkeling van de Zuidas. Dit komt overeen met de literatuur (Trip, 2007; Jantzen & Vetner, 2008). Van de 17 partijen geven er 16 aan dat functiemenging belangrijk is in de Zuidas. Eén organisatie in de Zuidas ziet de noodzaak van functiemenging niet, maar vindt het verder geen onwenselijke ontwikkeling. Onder functiemenging wordt voornamelijk de menging van de woonfunctie, kantoorfunctie en overige functies verstaan. Drie partijen verstaan onder functiemenging ook menging binnen gebouwen. In deze paragraaf ga ik aan de hand van drie sets van *frames* laten zien welke visies verschillende partijen hebben op functiemenging in de Zuidas. Uit de interviews blijkt dat de visie die partijen op de ontwikkeling van functiemenging in de Zuidas hebben vooral tot stand komt doordat zij vanuit drie sets van *frames* kijken, het bruisende centrum *frame* en ‘complementaire centrum *frame*’, het ‘maakbaarheids*frame*’ en ‘markt*frame*’ en het ‘er het beste van maken *frame*’ en ‘potentie benutten *frame*’.

#### **‘Bruisende centrum *frame*’ versus ‘complementaire centrum *frame*’**

Alle partijen die vanuit het ‘bruisende centrum *frame*’ naar functiemenging kijken vinden een hoge mate van functiemenging wenselijk. Volgens hen moet het aandeel woningen in de Zuidas het aandeel kantoren benaderen. Daarnaast moet er een grote diversiteit aan voorzieningen komen. Er moeten ongeveer evenveel woningen komen in zowel de hogere als lagere prijsklassen. Daarnaast moeten er voorzieningen komen voor bewoners en omwonenden, waaronder recreatieve voorzieningen en activiteiten waar mensen van buiten de Zuidas op afkomen. Alle partijen die vanuit het ‘bruisende centrum *frame*’ naar functiemenging kijken, interpreteren het ‘eerste’ centrum van Amsterdam als het gebied waar veel toeristen komen, of als het Stadsdeel centrum (figuur 5.1). Zij nemen bij het streven naar functiemenging de binnenstad van Amsterdam als voorbeeld. Uit deze quote van een gemeentelijke partij die vanuit het ‘bruisende centrum *frame*’ naar functiemenging kijkt, blijkt duidelijk hoe een bruisend centrum eruit moet zien:

*“Ook English pubs en Irish pubs, waar je echt in het Nederlands geen biertje kunt bestellen. Dat kan groeien. Dat maakt het centrum levendig. Bomen, terrassen, flaneren, allemaal dat soort dingen” (Interview gemeentelijke partij (1), 8 april 2011).*

Alle partijen die naar functiemenging kijken vanuit het ‘complementaire centrum *frame*’ willen in verhouding veel meer kantoren en veel minder overige functies dan partijen die vanuit het ‘bruisende centrum *frame*’ kijken. Vijf van de zeven partijen die naar functiemenging kijken vanuit het ‘complementaire centrum *frame*’ interpreteren het ‘eerste’ centrum van Amsterdam als een groep van meerdere centra (figuur 5.1). De Zuidas als ‘tweede’ centrum vangt in hun visie de vraag naar kantoren op die niet meer door het ‘eerste’ centrum geaccommodeerd kan worden.

Gezien vanuit het ‘complementaire centrum *frame*’ moet de Zuidas ook op een andere manier complementair worden aan het ‘eerste’ centrum. Tussen het ‘eerste’ en ‘tweede’ centrum van Amsterdam maken zij een onderscheid tussen het ‘eerste’ centrum waar laagwaardige functies wenselijk zijn en het ‘tweede’ centrum waar laagwaardige functies onwenselijk zijn. Met laagwaardige functies worden onder andere low-budgetstore ’s, kroegen en sociale huurwoningen bedoeld. Waar partijen die vanuit het ‘bruisende centrum *frame*’ naar functiemenging kijken aangeven dat zij beide typen functies een plaats willen geven in de Zuidas, willen partijen die vanuit het ‘complementaire centrum *frame*’ kijken dat er alleen hoogwaardige functies in de Zuidas worden gevestigd. Uit de volgende quote blijkt waarom partijen die vanuit het ‘complementaire centrum *frame*’ kijken, het aspect van complementariteit voor de Zuidas zo belangrijk vinden:

*“Je moet het afstemmen op de doelgroep. Als je ervoor gekozen hebt om het een internationale locatie te laten zijn, dan zal je daar ook je voorzieningen op af moeten stemmen. Dan zeg ik niet dat een Mc Donalds daar niet bij past, want dat is natuurlijk ook een internationaal iets en daar zal ook ongetwijfeld behoefte aan zijn, maar dat betekent misschien wel dat aan bepaalde budgetstore ’s wat minder behoefte is” (Interview organisatie in de Zuidas (3), 22 april 2011).*

### **‘Maakbaarheidsframe’ versus ‘marktframe’**

Alle partijen die vanuit het ‘maakbaarheidsframe’ naar functiemenging in de Zuidas kijken, zien de Zuidas als een gebied waar veel geïnvesteerd moet worden in de totstandkoming van functiemenging. Zonder deze investeringen kan er volgens hen onvoldoende functiemenging tot stand komen. Bij onvoldoende functiemenging zal de kantoorfunctie te sterk domineren. Vanuit het ‘maakbaarheidsframe’ zien partijen functiemenging uitsluitend tot stand komen als de overheid duidelijke doelstellingen en regels opstelt voor gebruikers van de Zuidas en als de overheid veel geld in het gebied investeert. In onderstaande quote ligt een gemeentelijke partij toe, waarom plinten in gebouwen verplicht een andere functie moeten krijgen dan wonen of werken en waarom er geïnvesteerd moet worden in station Amsterdam Zuid:

*“Functiemenging kun je alleen bereiken als je de gevels laat verspringen of met luifels werkt. Dus hele aantrekkelijke winkeltjes in de plinten stopt. Maar die winkeltjes kun je dus alleen hebben als je veel mensen trekt. Wat moet je verder aan de Zuidas toevoegen? ... een heel goed station waar je ook nog een aantal dingen had kunnen onderbrengen, dat had aantrekkelijk kunnen zijn” (Interview bewonersorganisatie (3), 12 april 2011).*

De doelstellingen die -gezien vanuit het ‘maakbaarheidsframe’- nagestreefd moeten worden bij de ontwikkeling van functiemenging, zijn grotendeels vastgelegd in de Visie Zuidas (Gemeente Amsterdam, 2009). Daarnaast blijkt uit de interviews dat er ook groepen van verschillende organisaties in de Zuidas of organisaties die zich met de Zuidas bezig houden zijn, die -meestal impliciet- doelstellingen voor de totstandkoming van functiemenging hebben opgesteld. Uit deze interviews komen *Hello Zuidas*, de *Green Business Club* en *Amsterdam Bright City* als dergelijke groepen naar voren. *Hello Zuidas* streeft naar een kwalitatief hoogstaande openbare ruimte in de Zuidas, de *Green Business Club* streeft naar een duurzame ontwikkeling van de Zuidas en *Amsterdam Bright City* streeft naar een intensievere samenwerking tussen de Vrije Universiteit en bedrijven in de Zuidas. Het impliciete karakter komt omdat veel doelstellingen zijn opgesteld als het gevolg van het expliciete streven van deze groepen naar duurzaamheid. Op de vraag wat duurzaamheid is antwoordde één partij:

*“Management, People, Planet, Profit. Dat is in ieder geval de basis en Prosperity wordt daar nu heel vaak aan toegevoegd” (Interview organisatie in de Zuidas (4.) 3 mei 2011).*

Het gaat bij duurzaamheid om de juiste inzet op deze pijlers. Voor een duurzame Zuidas is een goede verhouding tussen woon, werk- en overige functies essentieel. Vanuit het ‘maakbaarheidsframe’ wordt de realisatie van het dokmodel<sup>9</sup> -liefst in de volledige vorm- als de belangrijkste investering gezien om functiemenging te realiseren. Omdat bovengrondse infrastructuur tot veel geluids- en stankoverlast leidt, zorgt de realisering van het volledige dokmodel voor de mogelijkheid om veel meer woningen te bouwen. Zonder dok zullen er in verhouding veel minder woningen dan kantoren kunnen worden gerealiseerd.

Alle partijen die vanuit het ‘marktframe’ naar functiemenging in de Zuidas kijken, vinden financiële investeringen in functiemenging onnodig, omdat de Zuidas al als een zeer aantrekkelijke locatie wordt gezien. In hun visie zal ook veel geld verdiend worden wanneer er niet eerst omvangrijke investeringen in het project worden gedaan. Ook functiemenging zal, volgens partijen die vanuit het ‘marktframe’ kijken, zonder grote investeringen optreden. In tegenstelling tot de partijen die vanuit het ‘maakbaarheidsframe’ naar functiemenging kijken, zien zij in hun visie echter een groter

---

<sup>9</sup> In 2000 werd het plan voor het dokmodel gepresenteerd. Bij dit model komen zowel de A10, de spoorlijnen, de metrolijnen als station Amsterdam Zuid onder de grond te liggen. Daarboven is ruimte om hoogbouw te ontwikkelen. Omdat de kosten voor de ontwikkeling van het dokmodel erg hoog zijn wordt ook gesproken over het dijkmodel. Het dijkmodel is een afgeslankte versie van het dokmodel. Bij het dijkmodel zou alleen de A10 ondergronds worden gebracht, waardoor de mogelijkheid om woningen te ontwikkelen sterk wordt beperkt (bijlage IV).

aandeel voor kantoren weggelegd, dan voor woningen en voorzieningen. De noodzaak om te investeren in meer functiemenging wordt -kijkend vanuit het ‘marktframe’- dus vanzelfsprekend kleiner. Uit de volgende quote blijkt waarom voornamelijk organisaties in de Zuidas vanuit dit *frame* kijken en waarom functiemenging van hen minder gestimuleerd hoeft te worden:

*“Ik vind functiemenging op zich een heel goed idee. Functiemenging, wat betreft horeca en bedrijfsomgeving, loopt op zich heel erg goed. De horeca die in de Zuidas zit draait volgens mij optimaal. Maar als je verder wilt ... ; Voor de bedrijven maakt het niet uit. Die bedrijven zitten hier voor die magneetfunctie, van al die bedrijven die hier naast elkaar zitten” (Interview organisatie in de Zuidas (5), 31 mei 2011).*

### **‘Er het beste van maken *frame*’ versus ‘potentie benutten *frame*’**

Uit de interviews blijkt dat alle partijen naar functiemenging streven, maar dat zij dit om heel verschillende redenen doen. Alle partijen die vanuit het ‘er het beste van maken *frame*’ naar functiemenging in de Zuidas kijken, zien de ontwikkeling van de Zuidas als een ontwikkeling die niet meer gestopt kan worden. Zij zijn er echter van overtuigd dat de ontwikkelingen positiever voor hen uit zullen pakken wanneer zij in het proces participeren, dan wanneer zij zich afzijdig houden. Functiemenging is voor hen een manier om minder kantoren tot ontwikkeling te laten komen en een aantrekkelijkere omgeving te creëren. Door middel van functiemenging kan namelijk de verbinding tussen de wijken aan weerszijden van de infrastructuurbundel<sup>10</sup> (figuur 5.2) versterkt worden.

Figuur 5.2: Foto van de Zuidas uit 2007, met in het midden de infrastructuurbundel (Gemeente Amsterdam, 2009)



Vanuit het ‘er het beste van maken *frame*’ komen tevens veel initiatieven om functiemenging te creëren, zoals blijkt uit de volgende quote van een bewonersorganisatie:

*“De Pure markt is er nu elke drie weken op zondag. Een leuk en goed voorbeeld van levendigheid op één van de pleinen. Daarnaast zou het leuk zijn als er een filmhuis of zwembad zou komen” (Interview bewonersorganisatie (4), 19 april 2011).*

Alle partijen die vanuit het ‘potentie benutten *frame*’ naar de ontwikkeling van functiemenging in de Zuidas kijken, streven er niet naar om de ontwikkeling van de Zuidas voor lief te nemen en de nadelige effecten zoveel mogelijk te beperken, maar om de goede uitgangspositie van het gebied optimaal te benutten. De partijen die vanuit dit *frame* naar functiemenging kijken verwijzen vaak naar

<sup>10</sup> De infrastructuurbundel bestaat uit de A10 en de spoor- en metrolijnen. Deze bundel deelt de Zuidas in tweeën.

de totstandkoming van het proces over de ontwikkeling van de Zuidas. De Zuidas is in dit proces boven de IJ-oeveren verkozen om ontwikkeld te worden tot een hoogwaardig gebied, omdat de Zuidas -met name door haar zeer goede bereikbaarheid- als een geschiktere locatie werd gezien om een nieuw zakencentrum te ontwikkelen. De partijen zien de Zuidas als een magneet om functies aan te trekken. Omdat er maar beperkt ruimte is om de potentie van de Zuidas optimaal te benutten moeten functies volgens een meerderheid van de partijen die vanuit het 'potentie benutten *frame*' naar de ontwikkeling van de Zuidas kijken hoogwaardig zijn. Volgens alle partijen die vanuit het 'potentie benutten *frame*' kijken moeten deze functies ook bijdragen aan het internationale karakter van de Zuidas. De volgende quote van een organisatie in de Zuidas geeft goed weer hoe partijen die vanuit het 'potentie benutten *frame*' naar functiemenging in de Zuidas kijken, de goede uitgangspositie van de Zuidas optimaal willen benutten:

*“Het is dus belangrijk dat er een goede afstemming plaatsvindt, van de keuzes die je maakt. Welke typen woningen ga je maken en voor wie doe je het? Welke typen bedrijven wil je aantrekken en welke typen voorzieningen passen dan bij die woningen en bedrijven en hoe kun je die aantrekken? Dus je mag best wel -omdat het een bijzondere locatie is in Nederland- selectief zijn in wat je toestaat” (Interview gebruiker (3), 22 april 2011).*

Ondanks dat volgens Trip (2007) en Jantzen en Vetner (2008) een goede allocatie van functies in de Zuidas een belangrijk kenmerk is van de ontwikkeling van de Zuidas, blijkt dit een onbelangrijk aspect van functiemenging te zijn. Omdat functiemenging binnen gebouwen door de meerderheid van de partijen gekoppeld wordt aan een flexibele stedelijke programmering, wordt hier pas in de volgende subparagraaf verder op ingegaan. Er is wat betreft functiemenging in gebouwen een sterke overlap tussen de kenmerken 'veel functiemenging creëren, zonder dat functies botsen' en 'hanteren van een flexibele stedelijke programmering'.

### **5.2.2 Interpretatie van het kenmerk 'flexibiliteit in de stedelijke programmering voor de Zuidas'**

De mate waarin de stedelijke programmering voor de Zuidas flexibel moet zijn blijkt voor partijen in de *local government-business* coalitie een belangrijk kenmerk te zijn van de visie op de ontwikkeling van de Zuidas. Dit komt overeen met de literatuur (Trip, 2007; Jantzen & Vetner, 2008). Alle 17 partijen hebben een visie op de mate van flexibiliteit in de stedelijke programmering voor de Zuidas. In de interviews heb ik partijen gevraagd naar hun visie op flexibele stedelijke programmering voor de Zuidas. Onder een flexibele stedelijke programmering wordt door alle partijen in ieder geval verstaan dat plannen niet te gedetailleerd uitgewerkt zijn. Op deze manier kan er flexibel worden ingesprongen op veranderingen in de vraag naar functies in de Zuidas. Iets minder dan de helft van de partijen noemde de mogelijkheid om delen van de Zuidas een tijdelijke functie te geven ook een onderdeel van deze vorm van flexibele stedelijke programmering.



Sommige partijen verstaan daarnaast iets anders onder een flexibele stedelijke programmering voor de Zuidas. Uit de interviews met één bewonersorganisatie, vier gemeentelijke partijen en vier organisaties in de Zuidas blijkt dat deze partijen onder flexibele programmering voor de Zuidas ook de flexibele inrichting van gebouwen verstaan. Een flexibele inrichting houdt in dat gebouwen of delen van gebouwen van functie kunnen veranderen, of meerdere functies herbergen. Een kantoorgebouw kan dan bijvoorbeeld een woongebouw worden, of naast kantoren ook winkels in de plint hebben. Omdat er geen verschillende visies zijn op de flexibele inrichting van gebouwen, wordt hier niet verder op ingegaan. Uit paragraaf 2.2 is gebleken dat een metafoor alleen een functie kan vervullen als er sprake is van verschillende interpretaties (Yanow, 1996). Eén partij verstaat onder een flexibele stedelijke programmering ook het vergroten van het plangebied van de Zuidas. Zodoende zouden er functies kunnen worden toegevoegd aan locaties net buiten de Zuidas. Uit de interviews blijkt dat er naar een flexibele stedelijke programmering voor de Zuidas wordt gekeken vanuit een set van *frames* die alleen op dit kenmerk van toepassing is. Het gaat om de volgende set *frames*.

***‘Flexibiliteit zorgt voor een ratjetoe frame’ versus ‘flexibiliteit zorgt voor organische groei frame’***

Ondanks dat alle partijen stedelijke programmering een belangrijk kenmerk van de ontwikkeling van de Zuidas vinden, hangt hun houding ten opzichte van een flexibele stedelijke programmering sterk af van het *frame* van waaruit zij kijken. Partijen die vanuit het ‘flexibiliteit zorgt voor organische groei *frame*’ naar flexibiliteit in de stedelijke programmering kijken hebben een overwegend positieve houding tegenover flexibele stedelijke programmering. Partijen die vanuit het ‘flexibiliteit zorgt voor ratjetoe *frame*’ naar flexibiliteit in de stedelijke programmering kijken hebben een veel minder positieve houding ten opzichte van een flexibele stedelijke programmering en zien veel negatieve aspecten van een flexibele programmering.

Vanuit het ‘flexibiliteit zorgt voor ratjetoe *frame*’ zien partijen teveel flexibiliteit als een bedreiging voor de Zuidas, omdat te globale plannen de kans vergroten dat er ontwikkelingen plaats gaan vinden die een bedreiging vormen voor het karakter van de Zuidas. De organisaties in de Zuidas en gemeentelijke partijen die vanuit het ‘flexibiliteit zorgt voor ratjetoe *frame*’ kijken zijn bang dat het hoogwaardige karakter wordt aangetast, doordat er teveel laagwaardige functies worden toegevoegd, of omdat de Zuidas te rommelig wordt, doordat ontwikkelingen niet goed op elkaar zijn afgestemd. Uit onderstaande quote blijkt op welke manier het karakter van de Zuidas volgens een organisatie in de Zuidas kan veranderen door te veel flexibiliteit in de stedelijke programmering toe te laten:

*“Natuurlijk is het handig om daar flexibel in te zijn, maar dat betekent niet dat je dan flexibel bent door daar een shoarmatent neer te zetten, naast een restaurant Bolenius, dat net een aantal maanden geopend is (restaurant Bolenius is een chique restaurant in de Zuidas)” (Interview organisatie in de Zuidas (5), 31 mei 2011).*

De bewonersorganisaties zijn bang dat er door een flexibele stedelijke programmering voor hen ongunstige ontwikkelingen plaats gaan vinden die bij een minder flexibele programmering niet plaats zouden vinden. Dit blijkt uit de volgende quote:

*“Bij Beethoven (Beethoven is een deelgebied van de Zuidas) hebben ze er -zonder iets te zeggen- zomaar even 40.000 vierkante meter kantoren bijgedaan. Kop Zuidas, dat is een heel klein wijkje daarachter, dat is waar dat theater moet komen van Van den Ende. Die mensen kregen opeens 1,5 keer meer bebouwing. Als dat flexibel is, dan vind ik dat niet goed” (Interview bewonersorganisatie (1), 5 april 2011).*

Daarnaast geven twee van de vier bewonersorganisaties aan dat een flexibele stedelijke programmering ervoor zorgt dat grond te vroeg bouwrijp wordt gemaakt. Wanneer er veel grond bouwrijp is gemaakt, zonder dat er direct gebouwd kan worden, is er snel grond beschikbaar wanneer iemand iets wil bouwen in de Zuidas. Omdat de bouwrijpgemaakte grond niet direct een bestemming krijgt ligt deze grond soms jaren braak. Dit zorgt ervoor dat mensen in de omgeving geen gebruik meer kunnen maken van de grond en dat hun leefomgeving visueel minder aantrekkelijk wordt. Uit onderstaande quote van een bewonersorganisatie blijkt dat er geprocedeerd is om grond minder snel bouwrijp te maken:

*“We hebben dus uiteindelijk voor elkaar gekregen dat het ‘just-in-time’ principe wordt toegepast, dat betekent dat er pas gekapt wordt als alle procedures rondom de bouw zijn afgerond, dus dat zeker is dat binnen afzienbare tijd gebouwd gaat worden, want er ligt nu een werkgebied twee jaar braak. En wij refereren naar andere delen van de Zuidas, onder andere de kop Zuidas, waar onder ander Joop van den Ende een theater zou maken. Daar ligt ook al heel lang een terrein braak” (Interview bewonersorganisatie (3), 12 april 2011).*

Vanuit het ‘flexibiliteit zorgt voor organische groei *frame*’ zien partijen een flexibele stedelijke programmering juist als een effectieve methode om de Zuidas tot een succes te maken. Door veel flexibiliteit wordt het mogelijk om de Zuidas organisch te laten groeien. Met organisch wordt bedoeld dat onverwachte initiatieven om iets te ontwikkelen in de Zuidas kunnen worden gefaciliteerd. Binnen de groep met partijen die vanuit het ‘flexibiliteit zorgt voor organische groei *frame*’ naar flexibiliteit in de stedelijke programmering kijkt, zijn er twee subgroepen te onderscheiden. Volgens twee organisaties in de Zuidas en één gemeentelijke partij is flexibiliteit nodig om tegemoet te komen aan de gevolgen die conjunctuurschommelingen kunnen hebben voor de Zuidas. Deze gevolgen bestaan onder andere uit een verandering in de vraag naar functies. Onderstaande quote van een gemeentelijke partij geeft een voorbeeld van een mogelijke nieuwe functie:

*“Flexibiliteit is door de economische omstandigheid onderdeel van het Zuidas project geworden; Er ligt een stuk grond, maak er een moderne beeldentuin van, leg kiezels op de grond, zet er wat beelden neer. Ja, genoeg kunstenaars die dat willen. Op die manier hebben zij hun eigen etalage in de open lucht. Het is nu economisch gedreven” (Interview gemeentelijke partij (2), 18 april 2011).*

Volgens één organisatie in de Zuidas en twee gemeentelijke partijen is een flexibele stedelijke programmering belangrijk, omdat zodoende een levendig centrum gecreëerd kan worden. Met een levendig centrum wordt bedoeld dat allerlei functies zich kunnen ontwikkelen, zodat er een grote diversiteit aan functies en mensen komt. Uit onderstaande quote blijkt hoe een gemeentelijke partij denkt dat een flexibele stedelijke programmering kan leiden tot een organisch gegroeid, levendig centrum:

*“Flexibele programmering is belangrijk, om op de huidige economische situatie in te spelen. Door flexibiliteit kan ervoor worden gezorgd dat de Zuidas zich ontwikkelt tot een bruisend tweede centrum van Amsterdam” (Interview gemeentelijke partij (3), 19 april 2011).*

### 5.2.3 Interpretatie van het kenmerk ‘aantrekken grote publiekstrekkers’

Volgens Trip (2007) en Jantzen en Vetner (2008) moeten grote publiekstrekkers een belangrijk kenmerk van de Zuidas vormen. Uit de interviews blijkt dat de komst van één of meerdere grote publiekstrekkers inderdaad belangrijk is volgens partijen in de *local government-business* coalitie. Van de 17 partijen hebben 16 hun visie op de wenselijkheid van grote publiekstrekkers gegeven. Alle 16 partijen vinden de komst van grote publiekstrekkers wenselijk.

Uit de interviews blijkt dat onder grote publiekstrekkers vrijetijdsvoorzieningen worden verstaan die veel mensen naar de Zuidas trekken die anders niet naar de Zuidas zouden komen. De diversiteit aan typen grote publiekstrekkers die als wenselijk genoemd worden is groot. Als grote publiekstrekkers worden onder andere een theater, (Design) museum en Nike Store genoemd. Uit de interviews blijkt dat de visie die partijen hebben op de komst van grote publiekstrekkers in de Zuidas, vooral tot stand komt doordat zij vanuit twee sets van *frames* kijken. Dit zijn het ‘hoogwaardige publiekstrekkers *frame*’ en ‘maakt niet uit *frame*’ en het ‘bruisende centrum *frame*’ versus ‘complementaire centrum *frame*’.

#### **‘Hoogwaardige publiekstrekkers *frame*’ versus ‘maakt niet uit *frame*’**

Partijen die vanuit het ‘maakt niet uit *frame*’ naar de komst van grote publiekstrekkers kijken, geven aan dat zij de komst van bijna alle typen grote publiekstrekkers wenselijk vinden. Uit het antwoord op de vraag of de komst van grote publiekstrekkers belangrijk is volgde het volgende antwoord, waaruit blijkt waarom het volgens deze partij zo belangrijk is dat er grote publiekstrekkers in de Zuidas komen:

*“Ja, cruciaal. Kijk, als je geen grote publiekstrekkers hebt krijg je alleen maar mensen die er wat te zoeken hebben, dus mensen die er wonen of werken. Tervijl je ook leisure ernaartoe wilt trekken, mensen kennis wilt laten maken met het gebied en ook zorgen dat je een centrum creëert waar mensen om andere redenen naartoe gaan en niet alleen naar de binnenstad gaan, maar ook een andere kant van Amsterdam te zien krijgen” (Interview gemeentelijke partij (2), 18 april 2011).*

Partijen die vanuit het ‘hoogwaardige publiekstrekkers *frame*’ naar de komst van grote publiekstrekkers kijken, vinden de komst van grote publiekstrekkers ook belangrijk, maar zij vinden

wel dat deze publiekstrekkers moeten passen bij het hoogwaardige of internationale karakter van de Zuidas. Deze visie blijkt uit onderstaande quote van een organisatie in de Zuidas:

*“Zo zijn er enorm veel initiatieven bijgekomen volgens mij de afgelopen jaren; Maar wederom: wat is een goed initiatief en wat is een minder goed initiatief? Dat gaat heel erg om vraag en aanbod. Waar is behoefte aan en wat past bij de Zuidas en bij de identiteit van de Zuidas en is in het belang van de bedrijven en de bewoners in plaats van dat het elkaar gaat bijten” (Interview organisatie in de Zuidas (3), 22 april 2011).*

De volgende quote geeft een beeld van voorzieningen die volgens partijen die vanuit het ‘hoogwaardige publiekstrekkers *frame*’ naar de komst van grote publiekstrekkers kijken wenselijk zijn. Dit zijn publiekstrekkers die volgens een gemeentelijke partij bijdragen aan het hoogwaardige en internationale karakter van de Zuidas.

*“Ik denk aan grote publiekstrekkers. Dus ik denk aan een bioscoop en een musicaltheater, van Van den Ende. Daar denk ik aan. Als jij een musicaltheater hier plaatst en station Zuid hebt. Dan trek je publiek uit het hele land en zorg je ook dat er ’s avonds dingen zijn. Het moet wel internationaal zijn, want de helft van de bedrijven die hier zitten is internationaal” (Interview gemeentelijke partij (1), 8 april 2011).*

#### **‘Bruisende centrum *frame*’ versus ‘complementaire centrum *frame*’**

Alle partijen die vanuit het ‘bruisende centrum *frame*’ kijken, vinden de komst van grote publiekstrekkers een zeer belangrijk kenmerk om van de Zuidas een levendig centrum te maken. De aanwezigheid van één of meerdere grote publiekstrekkers zal ervoor zorgen dat er veel meer mensen in de Zuidas aanwezig zijn. Dit zorgt voor een grotere massa, waardoor er vervolgens ook meer overige voorzieningen in de Zuidas kunnen komen. Dit zal tot gevolg hebben dat er nog meer mensen naar de Zuidas komen. Partijen die vanuit het ‘bruisende centrum *frame*’ naar de ontwikkeling van de Zuidas kijken zien een grote publiekstrekker dus als een vliegwiel om de ontwikkeling van de Zuidas tot een levendig centrum te bevorderen. Een organisatie in de Zuidas noemde dit als een mogelijk gevolg van de komst van een grote publiekstrekker:

*“Verder is er ook nog zoiets dat je de tijden optrekt. Daar je ook ’s avonds wat hebt. Dat maakt ook restaurants wat aantrekkelijker, want dan ga je na je werk nog even wat eten. En dan krijg je weer zo’n vliegwiel” (Interview organisatie in de Zuidas (2), 13 april 2011).*

Van de partijen die vanuit het ‘bruisende centrum *frame*’ naar de ontwikkeling van grote publiekstrekkers kijken, kijken er drie vanuit het ‘maakt niet uit *frame*’ en vijf vanuit het ‘hoogwaardige publiekstrekkers *frame*’. Dit is opvallend, omdat het moeilijker is om grote publiekstrekkers aan te trekken als zij een hoogwaardig of internationaal karakter moeten hebben, dan wanneer ook overige publiekstrekkers aangetrokken kunnen worden. Een oorzaak kan zijn dat partijen niet geloven dat alle grote publiekstrekkers mensen aantrekken die voor levendigheid in de Zuidas kunnen zorgen.

Partijen die vanuit het ‘complementaire centrum *frame*’ naar de komst van grote publiekstrekkers kijken vinden de komst van grote publiekstrekkers minder belangrijk dan partijen die

vanuit het ‘bruisende centrum *frame*’ kijken. Partijen die vanuit het ‘complementaire centrum *frame*’ kijken vinden dat grote publiekstrekkers kunnen leiden tot positieve effecten voor de Zuidas. In de eerste plaats kunnen grote publiekstrekkers leiden tot een meer levendige omgeving, zodat het prettiger is om in de openbare ruimte in de Zuidas te vertoeven. In de tweede plaats kunnen grote publiekstrekkers zorgen voor meer bekendheid en een beter imago voor de Zuidas. Onderstaande quotes geven voor beide effecten een voorbeeld:

*“In de sport, en concerten en theater, ja super. Absoluut. Dat lijkt me heel goed, om hier veel meer van dat soort dingen... Een PICNIC bijvoorbeeld (PICNIC is een meerdaags festival waarbij wetenschap, bedrijfsleven en technologie samenkomen). PICNIC is een jaarlijks evenement. Op het NDSM komt dat dan. Dat trekt echt de kosmopoliet aan, dat trekt bepaalde mensen aan. Dat zou je hier moeten faciliteren. Dat willen we” (Interview organisatie in de Zuidas (4), 3 mei 2011).*

*“Het is in het belang van de Zuidas, van de bedrijven en straks ook de bewoners. Het is alleen maar goed als je de Zuidas weet te positioneren en te branden, als je dat op die manier voor elkaar kan krijgen. Dat er ook meer positieve publiciteit naar buiten gaat. Er wordt nogal eens negatief geschreven over de Zuidas, dus dan zou dat alleen maar positief zijn voor ons” (Interview organisatie in de Zuidas (3), 22 april 2011).*

De meeste partijen die vanuit het ‘complementaire centrum *frame*’ naar functiemenging kijken interpreteren het ‘eerste’ centrum van Amsterdam als een samenstel van meerdere centra. Omdat de aanwezigheid van meerdere centra met zich meebrengt dat functies gescheiden kunnen worden, verminderd dit logischerwijs ook de noodzaak om grote publiekstrekkers naar de Zuidas te halen.

#### **5.2.4 Interpretaties van het kenmerk ‘aantrekken van een grote diversiteit aan mensen’**

Uit de interviews blijkt dat alle partijen in de *local government-business* coalitie een visie hebben op de wenselijkheid om een grote diversiteit aan mensen naar de Zuidas te trekken. Dit stemt overeen met Trip (2007) en Jantzen en Vetner (2008) die aangeven dat een grote diversiteit aan mensen een belangrijk kenmerk is van de ontwikkeling van de Zuidas. Het belangrijkste aspect van een grote diversiteit aan mensen heeft betrekking op een diversiteit aan bewoners naar inkomensklasse. Daarnaast is het aantrekken van bewoners uit omliggende wijken een redelijk belangrijk aspect van het streven naar een grote diversiteit aan mensen. Diversiteit is slechts door een aantal partijen opgevat als een grote diversiteit aan mensen die de Zuidas bezoeken of een grote diversiteit aan mensen naar etnische achtergrond.

De visie die partijen hebben op een grote diversiteit aan bewoners blijkt concreet de visie op de wenselijkheid van sociale huurwoningen in de Zuidas te zijn. Met het aantrekken van bewoners uit omliggende wijken wordt, ‘het gebruik laten maken van voorzieningen in de Zuidas’ bedoeld. Zij bedoelen dus niet het aantrekken van bewoners om in de Zuidas te wonen of te werken. Als omliggende wijken worden vaak Buitenveldert, De Pijp, de Irenebuurt en de rest van Amsterdam Zuid genoemd. Soms wordt ook Amstelveen genoemd (figuur 5.3).

Uit de interviews blijkt dat het verschil in visie op de wenselijkheid van sociale huurwoningen het duidelijkst naar voren komt uit het ‘bruisende centrum *frame*’ en het ‘complementaire centrum *frame*’. Naar de wenselijkheid om bewoners uit omliggende wijken aan te trekken wordt vanuit het ‘maakbaarheids*frame*’ en het ‘markt*frame*’ gekeken.

### **‘Bruisende centrum *frame*’ versus ‘complementaire centrum *frame*’**

Op drie partijen na vinden partijen die vanuit het ‘bruisende centrum *frame*’ naar de komst van sociale huurwoningen kijken het belangrijk dat er sociale huurwoningen in de Zuidas komen. Hiervoor geven zij twee redenen. Ten eerste komt het streven naar de komst van sociale huurwoningen voort uit een gevoel van maatschappelijke verantwoordelijkheid. Volgens partijen die vanuit het ‘bruisende centrum *frame*’ naar de komst van sociale huurwoningen kijken moeten huishoudens in verschillende inkomensklassen zoveel mogelijk over Amsterdam worden verspreid. Een aantal partijen noemt hierbij het principe van de ongedeelde stad. Het principe van de ongedeelde stad houdt in dat in iedere wijk 30% sociale huurwoningen moeten komen. Partijen die naar een ongedeelde stad streven hopen te voorkomen dat er getto’s en rijke reservaten ontstaan in Amsterdam. Onder sociale huurwoningen vallen ook studentenwoningen. Uit onderstaande quote blijkt waarom een gemeentelijke partij het belangrijk vindt dat bij de ontwikkeling van de Zuidas naar het principe van de ongedeelde stad wordt gestreefd:

*“Ik ben heel erg voor de ongedeelde stad. Niet precies per buurt hoor, ik bedoel het mag best verschillen: hier wat meer en daar wat minder. Er mag best wat segregatie zijn tussen het ene en het andere gebied. Maar de segregatie is moeilijk tegen te houden, want op dit moment zie je de gouden wand van het centrum en Zuid je ziet het gewoon duurder en rijker worden ten opzichte van oost en west” (Interview gemeentelijke partij (4), 26 april 2011).*

Figuur 5.3: Kaart met de Zuidas en de omliggende wijken en gebieden (Google, 2 september 2011).



Ten tweede komt de wens om sociale huurwoningen in de Zuidas te ontwikkelen voort uit het streven naar levendigheid in de Zuidas. Levendigheid kan volgens deze partijen alleen ontstaan als er een grote diversiteit aan mensen in de Zuidas woont. Omdat de meeste woningen in de Zuidas alleen beschikbaar zijn voor mensen met een hoog inkomen, kunnen sociale huurwoningen er volgens hen voor zorgen dat er ook mensen met een lager inkomen komen wonen. Uit onderstaande quote blijkt waarom de komst van sociale huurwoningen volgens een bewonersorganisatie zo belangrijk is om levendigheid te creëren:

*“De gemiddelde onderwijzer kan dat dus gewoon niet betalen. Kijk ik bedoel dat soort mensen wil je er ook hebben wonen. Je wilt niet alleen maar Yuppen. Je wilt er gewone mensen hebben wonen. Woningbouw voor het middensegment en ook duurder, dat vind ik ook prima, appartementen in New Amsterdam kosten geloof ik 2 miljoen. Vind ik prima dat die daar wonen, maar je er wilt niet alleen expats hebben wonen, want die hebben geen binding met je wijk” (Interview bewonersorganisatie (1), 5 april 2011).*

Op twee na vinden alle partijen die vanuit het ‘complementaire centrum *frame*’ naar de komst van sociale huurwoningen kijken, de komst van sociale huurwoningen slecht. Hiervoor worden verschillende redenen genoemd. Ten eerste is de Zuidas een zeer dure locatie, waar vastgoed veel waard is. Bij sociale huurwoningen kunnen de bewoners de huur niet volledig opbrengen, waardoor zij financieel ondersteund moeten worden door de overheid. Als zulke woningen op één van de duurste locaties in Nederland om te wonen worden gebouwd, kost dat de gemeenschap dus heel veel geld. Een organisatie in de Zuidas geeft dit probleem weer in onderstaande quote:

*“Sociale woningbouw is meer een sociale zorg die we met elkaar op ons nemen en ik denk dat als dat de financiële haalbaarheid op het spel zet, dat je als maatschappij beter moet kijken. Dus je moet kijken of dat niet elders kan. Voor de diversiteit ben ik niet zo bang, dat die daaronder lijdt als je geen sociale woningbouw hebt” (Interview organisatie in de Zuidas (7), 14 juni 2011).*

Ten tweede vinden partijen die vanuit het ‘complementaire centrum *frame*’ naar de komst van sociale huurwoningen kijken, dat sociale huurwoningen niet passen bij het karakter en de internationale uitstraling van de Zuidas. Dit blijkt uit onderstaande quote van een organisatie in de Zuidas:

*“Als je sociale huurwoningen wil aanbieden, zoals in de Bijlmer, daar zitten ook heel veel kantoren, daar zit ook heel veel sociale woningbouw, daar zit ook veel retail. Dat is nou precies wat je niet wilt. Ik denk dat je je hier moet richten op expats. Op mensen die een periode hier komen wonen, nogmaals studenten. Tijdelijke huisvesting” (Interview organisatie in de Zuidas (4), 3 mei 2011).*

### **‘Maakbaarheidsframe’ versus ‘marktframe’**

Alle partijen die vanuit het ‘maakbaarheidsframe’ naar het aantrekken van een grote diversiteit aan mensen kijken vinden het aantrekken van bewoners uit omliggende wijken essentieel om levendigheid in de Zuidas te creëren. Er moet volgens deze partijen geïnvesteerd worden in de ontwikkeling van overige voorzieningen in de Zuidas. Binnen de groep van partijen die vanuit het ‘maakbaarheidsframe’ naar het aantrekken van bewoners uit omliggende wijken kijkt, is een onderscheid te maken in twee

subgroepen. De eerste groep bestaat uit de gemeentelijke partijen. Deze groep vindt het aantrekken van bewoners uit omliggende wijken vooral belangrijk, omdat de Zuidas zich zodoende kan ontwikkelen tot een levendig centrum. De tweede groep partijen bestaat uit de bewonersorganisaties. Deze groep vindt het aantrekken van bewoners uit omliggende wijken vooral belangrijk, omdat de functionele barrière tussen Buitenveldert en de rest van stadsdeel Zuid dan kleiner wordt. Nu ligt de Zuidas als kantorenbuurt, met de infrastructuurbundel als een grote barrière tussen de wijk Buitenveldert aan de ene kant en de rest van stadsdeel Zuid aan de andere kant. Uit onderstaande quote blijkt wat het barrière-effect van de Zuidas is en hoe het opgelost kan worden:

*“Je moet er eigenlijk omheen, misschien kan het dokmodel een verbetering voor mij persoonlijk betekenen, omdat je dan door het gebied heen kunt fietsen; Ik heb jaren lang gehockeyd. Honderden kinderen fietsen dagelijks naar de hockeyvelden en de voetbalvelden. Daar wordt gewoon helemaal niet naar gekeken, voor de mensen uit de omliggende wijken, hoe die dat gebied gebruiken” (Interview bewonersorganisatie (2), 8 april 2011).*

Partijen die vanuit het ‘marktframe’ naar het aantrekken van bewoners uit omliggende wijken kijken hebben niks tegen de aanwezigheid van deze mensen in de Zuidas, maar denken niet dat hun aanwezigheid meerwaarde zal opleveren voor de Zuidas. Uit onderstaande quote van een organisatie in de Zuidas blijkt waarom zij dit denken:

*“Dus of je daar woont of aan de andere kant, wat het dan zou doen als mensen uit de Pijp naar zo’n stationsplein komen. Ik weet niet wat je daar nou van zou moeten verwachten. Ik vraag me in ieder geval af wat daar dan het doel van zou moeten zijn” (Interview organisatie in de Zuidas (6), 10 juni 2011).*

### 5.3 Samenvatting

In dit hoofdstuk is aan de hand van de empirische dataverzameling een antwoord gegeven op de deelvraag ‘hoe wordt de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ geïnterpreteerd door partijen die streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam?’ Binnen de *local government-business* coalitie zijn drie groepen partijen met ieder een eigen interpretatie van het beleidsfenomeen waarop de metafoor betrekking heeft -het ‘eerste’ centrum van Amsterdam- onderscheiden. Eén groep ziet het ‘eerste’ centrum ongeveer als het stadsdeel Centrum, een tweede als het gebied waar veel toeristen komen en een laatste als een samenstel van meerdere centra, die verspreid over Amsterdam liggen. Functiemenging, een grote diversiteit aan mensen en grote publiekstrekkingen blijken belangrijke kenmerken van het ‘eerste’ centrum te zijn.

Naar het beleidsfenomeen -de ontwikkeling van de Zuidas- wordt vanuit verschillende *frames* gekeken. Hieronder heb ik per kenmerk van de ontwikkeling van de Zuidas aangegeven vanuit welke sets van *frames* naar de ontwikkeling van deze kenmerken wordt gekeken.



### 'Veel functiemenging creëren, zonder dat functies botsen'

- 'Bruisende centrum *frame*' versus 'complementaire centrum *frame*' (Vanuit het 'bruisende centrum *frame*' zien partijen een hoge mate van functiemenging als noodzakelijke voorwaarde om een levendig centrum te creëren. Vanuit het 'complementaire centrum *frame*' zien partijen functiemenging ook als een belangrijk kenmerk van de Zuidas, maar deze functies moeten wel een hoogwaardig karakter hebben.)
- 'Maakbaarheids*frame*' versus 'markt*frame*' (Vanuit het 'maakbaarheids*frame*' zien partijen functiemenging alleen tot stand komen door regelgeving van en omvangrijke investeringen door de overheid. Vanuit het 'markt*frame*' zien partijen een voldoende niveau van functiemenging in de Zuidas ook tot stand komen als er weinig regels van en investeringen door de overheid komen.)
- 'Er het beste van maken *frame*' versus 'potentie benutten *frame*' (Vanuit het 'er het beste van maken *frame*' zien partijen functiemenging als manier om de nadelige effecten van de Zuidas op de omliggende wijken te verkleinen. Vanuit het 'potentie benutten *frame*' zien partijen functiemenging als manier om de goede uitgangspositie van de Zuidas verder te versterken.)

### 'Hanteren van een flexibele stedelijke programmering'

- 'Flexibiliteit zorgt voor ratjetoe *frame*' versus 'flexibiliteit zorgt voor organische groei *frame*' (Vanuit het 'flexibiliteit zorgt voor ratjetoe *frame*' zien partijen een flexibele stedelijke programmering voor de Zuidas als bedreiging voor het hoogwaardige, internationale- en eenheidskarakter van de Zuidas. Vanuit het 'flexibiliteit zorgt voor organische groei *frame*' zien partijen een flexibele programmering als manier om zoveel mogelijk levendigheid te creëren.)

### 'Aantrekken grote publiekstrekkingen'

- 'Hoogwaardige publiekstrekkingen *frame*' versus 'maakt niet uit *frame*' (Vanuit het 'hoogwaardige publiekstrekkingen *frame*' bekeken vinden partijen de komst van grote publiekstrekkingen belangrijk om levendigheid te creëren, maar er mogen alleen hoogwaardige publiekstrekkingen komen. Vanuit het 'maakt niet uit *frame*' bekeken vinden partijen dat vrijwel alle typen grote publiekstrekkingen moeten worden aangetrokken.)
- 'Bruisende centrum *frame*' versus 'complementaire centrum *frame*' (Vanuit het 'bruisende centrum *frame*' zien partijen grote publiekstrekkingen als een goede manier om veel mensen naar de Zuidas te trekken. Vanuit het 'complementaire centrum *frame*' zien partijen de komst van grote publiekstrekkingen daarnaast als manier om de bekendheid van de Zuidas te vergroten en het imago van de Zuidas te verbeteren.)

### ‘Aantrekken van een grote diversiteit aan mensen’

- ‘Bruisende centrum *frame*’ versus ‘complementaire centrum *frame*’ (Vanuit het ‘bruisende centrum *frame*’ zien partijen de komst van sociale huurwoningen in de Zuidas als middel om de Zuidas tot een levendig centrum te ontwikkelen. Vanuit het ‘complementaire centrum *frame*’ zien partijen de komst van sociale huurwoningen als onnodig.)
- ‘Maakbaarheids*frame*’ versus ‘markt*frame*’ (Vanuit het ‘maakbaarheids*frame*’ zien partijen het aantrekken van mensen uit omliggende wijken als essentieel om levendigheid te creëren en de barrière tussen Buitenveldert en de rest van stadsdeel Zuid te verkleinen. Vanuit het ‘markt*frame*’ zien partijen het aantrekken van mensen uit omliggende wijken als onnodig.)

Alleen Partijen die het centrum van Amsterdam als een samenstel van meerdere centra zien, kijken allemaal vanuit het ‘complementaire centrum *frame*’ naar functiemenging. Verder zijn geen overeenkomsten gevonden tussen groepen die een interpretatie delen van wat het ‘eerste’ centrum van Amsterdam is en groepen die vanuit hetzelfde *frame* naar de ontwikkeling van de Zuidas kijken. In het volgende hoofdstuk volgt de conclusie van dit onderzoek.

## Hoofdstuk 6: Conclusie

---

Uit dit onderzoek is gebleken dat de ontwikkeling van de Zuidas zich in een complex beleidssubstelsysteem afspeelt (Majoor, 2009). Het beleidssubstelsysteem van de Zuidas is complex, omdat er veel partijen bij de ontwikkeling van de Zuidas betrokken zijn, deze partijen veel verschillende belangen hebben en de ontwikkeling van de Zuidas tot minimaal 2030 duurt. Metaforen kunnen vooral in complexe beleidssubstelsystemen een belangrijke functie vervullen (Yanow, 1996). Door partijen in het beleidssubstelsysteem van de Zuidas wordt vaak de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ gebruikt (Koper, 2001; Salet & Majoor, 2005; Trip, 2007, p. 279; Bewonersplatform, 2008; Jantzen & Vetner, 2008, p. 149; Gemeente Amsterdam, 2009, p.21). Om deze reden is in dit onderzoek bekeken welke functie deze metafoor kan vervullen in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas. Dit is onderzocht aan de hand van de volgende probleemstelling:

*Welke functie kan de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ vervullen in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas en welke rol speelt betekenisgeving bij het vervullen van deze functie?*

Om de probleemstelling te beantwoorden zijn drie deelvragen geformuleerd. De eerste deelvraag luidde: ‘welke functie kan een metafoor in een beleidsdiscours vervullen?’ Volgens Yanow (1996) kan een metafoor op vier manieren worden ingezet om een beleidsdiscours te beïnvloeden. Een metafoor kan verschillende visies accommoderen, aangeven wat er gedaan moet worden, aangeven hoe het beleidsfenomeen eruit moet gaan zien en ervoor zorgen dat verboden doelen worden gerealiseerd. De tweede deelvraag luidde: ‘welke partijen streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam en welke *frames* hanteren zij?’ De partijen in de *local government-business* coalitie streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam (Majoor, 2009). Deze coalitie bestaat uit bewonersorganisaties, gemeentelijke partijen en organisaties in de Zuidas. Partijen in de *local government-business* coalitie kijken vanuit vijf sets van *frames* naar de ontwikkeling van de Zuidas. Dit zijn het ‘bruisende centrum *frame*’ en ‘complementaire centrum *frame*’, het ‘maakbaarheids*frame*’ en ‘markt*frame*’, het ‘er het beste van maken *frame*’ en ‘potentie benutten *frame*’, het ‘flexibiliteit zorgt voor ratjetoe *frame*’ en ‘flexibiliteit zorgt voor organische groei *frame*’ en het ‘hoogwaardige publiekstrekking *frame*’ en ‘maakt niet uit *frame*’.

De derde deelvraag luidde: ‘hoe wordt de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ geïnterpreteerd door partijen die streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam?’ Een metafoor heeft altijd twee dimensies, het fenomeen waarop de metafoor betrekking heeft en het beleidsfenomeen (Yanow, 1996). Deze worden ieder afzonderlijk behandeld. Er zijn drie interpretaties van het fenomeen waarop de metafoor betrekking heeft, dus het ‘eerste’ centrum van Amsterdam. Het wordt gezien als stadsdeel Centrum, als het gebied waar veel toeristen komen en als een samenstel van meerdere centra, die verspreid over Amsterdam liggen. De

belangrijkste kenmerken van het ‘eerste’ centrum zijn de levendigheid, functiemenging, een grote diversiteit aan mensen en grote publiekstrekkingen. Om te onderzoeken op welke manier het beleidsfenomeen -de ontwikkeling van de Zuidas- wordt geïnterpreteerd, is een onderscheid gemaakt naar verschillende kenmerken van de ontwikkeling van de Zuidas (Trip, 2007; Jantzen & Vetner, 2008). Naar het kenmerk ‘veel functiemenging creëren, zonder dat functies botsen’ wordt vanuit drie sets van *frames* gekeken. Het ‘bruisende centrum *frame*’ en ‘complementaire centrum *frame*’, het ‘maakbaarheids*frame*’ versus ‘markt*frame*’ en het ‘er het beste van maken *frame*’ versus ‘potentie benutten *frame*’. Naar het kenmerk ‘hanteren van een flexibele stedelijke programmering’ wordt vanuit het ‘flexibiliteit zorgt voor een ratjetoe *frame*’ en ‘flexibiliteit zorgt voor organische groei *frame*’ gekeken. Naar het kenmerk ‘aantrekken grote publiekstrekkingen’ wordt vanuit het ‘hoogwaardige publiekstrekkingen *frame*’ en ‘maakt niet uit *frame*’ en het ‘bruisende centrum *frame*’ en ‘complementaire centrum *frame*’ gekeken. Ten slotte wordt naar het kenmerk ‘aantrekken van een grote diversiteit aan mensen’ vanuit twee sets van *frames* gekeken. Het ‘bruisende centrum *frame*’ en ‘complementaire centrum *frame*’ en het ‘maakbaarheids*frame*’ en ‘markt*frame*’.

De probleemstelling wordt hieronder beantwoord aan de hand van de vier manieren waarop een metafoor kan worden ingezet in een beleidsdiscours (Yanow, 1996).

### **Kan de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ verschillende visies accommoderen in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas?**

De metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ laat in belangrijke mate ruimte voor ambiguïteit, omdat het ‘eerste’ centrum van Amsterdam niet precies gedefinieerd is. In de *local government-business* coalitie wordt het ‘eerste’ centrum van Amsterdam op drie manieren geïnterpreteerd. Hierdoor kunnen de partijen verschillende visies hebben op de manier waarop de Zuidas er als tweede centrum uit moet gaan zien, terwijl zij allemaal hetzelfde beeld voor ogen lijken te hebben. Door de metafoor te gebruiken kunnen alle partijen blijven streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een nieuw centrum in Amsterdam, terwijl zij verschillende visies hebben op de ontwikkeling van kenmerken van de ontwikkeling van de Zuidas. Partijen die vanuit het ‘bruisende centrum *frame*’ naar functiemenging kijken vinden bijvoorbeeld functiemenging belangrijk. Ook partijen die vanuit het ‘complementaire centrum *frame*’ naar functiemenging kijken vinden functiemenging belangrijk, maar zij willen alleen hoogwaardige functies. Omdat het ‘eerste’ centrum van Amsterdam een hoge mate van functiemenging kent, met zowel laagwaardige als hoogwaardige functies, is het logisch dat ook in de Zuidas laagwaardige en hoogwaardige functies worden ontwikkeld. Toch wordt het ‘eerste’ centrum van Amsterdam door de meeste partijen die vanuit het ‘complementaire centrum *frame*’ kijken geïnterpreteerd als een samenstel van meerdere centra. De Zuidas kan in die zin dus een deel van het samenstel worden en alleen hoogwaardige functies herbergen. Door het gebruik van de metafoor kunnen visies van partijen die vanuit beide *frames* kijken worden geaccommodeerd, omdat partijen het ‘eerste’ centrum verschillend interpreteren.

**Kan de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ aangeven wat er gedaan moet worden om de Zuidas te ontwikkelen tot een nieuw centrum in Amsterdam?**

De metafoor kan aangeven wat er moet gebeuren om de Zuidas te ontwikkelen tot een nieuw centrum in Amsterdam. Het ‘eerste’ centrum van Amsterdam heeft namelijk een aantal kenmerken dat door alle partijen in de *local government-business* coalitie als belangrijk kenmerk van het ‘eerste’ centrum wordt gezien, zoals functiemenging, een grote diversiteit aan mensen en grote publiekstrekkers. Sommige partijen vinden het belangrijk dat bepaalde kenmerken van het ‘eerste’ centrum ook in de Zuidas ontwikkeld worden, terwijl andere partijen het belangrijk vinden dat andere kenmerken van het ‘eerste’ centrum in de Zuidas worden ontwikkeld. Zo vinden partijen die vanuit het ‘marktframe’ naar het aantrekken van een grote diversiteit aan mensen kijken, het aantrekken van bewoners uit de omliggende wijken naar de Zuidas onbelangrijk. Partijen die vanuit het ‘maakbaarheidsframe’ naar het aantrekken van een grote diversiteit aan mensen kijken, vinden het wel belangrijk dat er bewoners uit de omliggende wijken worden aangetrokken. Door partijen die vanuit het ‘marktframe’ kijken erop te wijzen dat in het ‘eerste’ centrum van Amsterdam bewoners uit omliggende wijken voor veel levendigheid zorgen, kunnen partijen die vanuit het ‘maakbaarheidsframe’ kijken het belang van het aantrekken van bewoners uit omliggende wijken onderstrepen en aangeven dat er in de Zuidas functies moeten komen voor bewoners uit omliggende wijken.

**Kan de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ aangeven hoe de Zuidas er als nieuw centrum in Amsterdam uit moet gaan zien?**

De metafoor kan specificaties geven over hoe de Zuidas er als centrum uit moet gaan zien. Door naar het ‘eerste’ centrum van Amsterdam te kijken en te bepalen welke kenmerken het tot een centrum maken, kan bepaald worden welke kenmerken in de Zuidas ontwikkeld moeten worden om van de Zuidas een nieuw centrum in Amsterdam te maken. Het gebruik van de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ kan ervoor zorgen dat het ‘eerste’ centrum telkens als voorbeeld wordt genomen. Alle partijen blijken duidelijk aan te kunnen geven wat zij onder het ‘eerste’ centrum van Amsterdam verstaan. Alle partijen noemen kenmerken van het ‘eerste’ centrum en blijken deze vaak ook duidelijk te kunnen omschrijven. Dit duidelijke beeld kan ervoor zorgen dat de partijen uit de *local government-business* coalitie een duidelijk beeld hebben van de kenmerken die de Zuidas moet hebben om een tweede centrum in Amsterdam te zijn. Zo zien partijen die vanuit het ‘bruisende centrum frame’ kijken het aantrekken van grote publiekstrekkers als een manier om veel mensen naar de Zuidas te trekken. Partijen die vanuit dit *frame* naar het ‘eerste’ centrum van Amsterdam kijken, kunnen bijvoorbeeld de Albert Cuyp markt als grote trekker zien. Deze markt heeft ervoor gezorgd dat veel mensen uit omliggende wijken, maar vooral ook toeristen naar de wijk De Pijp komen. Voor partijen in de *local government-business* coalitie is duidelijk dat de Albert Cuyp Markt voor een levendige buurt heeft gezorgd. Daarnaast is voor deze partijen ook duidelijk wat de Albert Cuyp Markt

kenmerkt. Een markt zal voor partijen die vanuit het ‘bruisende centrum frame’ naar de ontwikkeling van de Zuidas kijken dus als een middel worden gezien om veel mensen naar de Zuidas te trekken.

**Kan de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ ervoor zorgen dat partijen verboden doelen kunnen realiseren?**

De metafoor kan ervoor zorgen dat partijen verboden doelen kunnen realiseren. Het gebruik van de metafoor zorgt er namelijk voor dat partijen naar een tweede centrum gaan streven. In de *local government-business* coalitie is niet geëxpliciteerd wat het ‘eerste’ centrum precies inhoudt. Hierdoor kunnen partijen met de ontwikkeling van een gemeenschappelijk doel ook verboden doelen bereiken. Bij het streven naar de ontwikkeling van de Zuidas tot een tweede centrum in Amsterdam kunnen neveneffecten optreden die ervoor zorgen dat impliciet doelen worden bereikt, waar andere partijen niet bij stil staan. Zo vinden partijen die vanuit het ‘bruisende centrum frame’ naar de ontwikkeling van sociale huurwoningen in de Zuidas kijken het belangrijk dat deze woningen gebouwd worden, terwijl partijen die vanuit het ‘complementaire centrum frame’ kijken, liever geen sociale huurwoningen in de Zuidas willen. Als partijen die vanuit het ‘bruisende centrum frame’ naar de ontwikkeling van sociale huurwoningen in de Zuidas kijken, het in de *local government-business* coalitie niet voor elkaar krijgen dat er sociale huurwoningen in het midden van de Zuidas worden gebouwd, kunnen zij proberen dit doel alsnog te bereiken door een gemeenschappelijk doel te realiseren. Partijen in de *local government-business* coalitie vinden allemaal dat functies op willekeurige locaties in de Zuidas ontwikkeld kunnen worden. Door de spreiding van functies in de Zuidas nadrukkelijk niet te plannen is het toch mogelijk dat sociale huurwoningen overal in de Zuidas worden ontwikkeld. De partijen die vanuit het ‘bruisende centrum frame’ naar de ontwikkeling van de Zuidas kijken hoeven dan niet met de partijen die vanuit het ‘complementaire centrum frame’ kijken overeen te komen waar in de Zuidas de sociale huurwoningen worden gebouwd.

Er kan geconcludeerd worden dat de mate waarin de metafoor ‘de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam’ een functie kan vervullen, groter wordt naarmate partijen in de *local government-business* coalitie zich meer bewust zijn van de manier waarop andere partijen in deze coalitie het ‘eerste’ centrum van Amsterdam en de ontwikkeling van de Zuidas interpreteren. Kennis over betekenisgeving door partijen in de *local government-business* coalitie zorgt dus voor macht (Sharp & Richardson, 2001). Uit dit onderzoek kan opgemaakt worden dat de meeste partijen zich onvoldoende bewust zijn van de manier waarop andere partijen de metafoor interpreteren. Zo kijken de gemeentelijke partijen vaak allemaal vanuit hetzelfde frame naar de ontwikkeling van de Zuidas, terwijl de meeste andere partijen vanuit het andere frame binnen de set van frames kijken (bijlage II). Als de gemeente Amsterdam de metafoor wil inzetten om één van de vier functies te vervullen, moet zij kennis nemen van de overtuigingen die aan de andere frames ten grondslag liggen. In hoofdstuk 7 volgt een discussie over het onderzoek.

## Hoofdstuk 7: Discussie

---

In dit hoofdstuk reflecteer ik kritisch op de onderzoeksresultaten en het verloop van het onderzoek. Daarnaast geef ik aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

Er zijn veel inductieve onderzoeken verricht naar beleidsdiscoursen. In de meeste van deze onderzoeken worden verschillende visies in een beleidsdiscours onderscheiden. Daarna wordt bekeken of de concepten deze beleidsdiscoursen kunnen verbeteren. In dit onderzoek heb ik gekozen voor een concept dat relatief weinig wordt gehanteerd om te onderzoeken hoe een beleidsdiscours verbeterd kan worden. Ik heb gekozen voor het concept van de metafoor. Ik ben door het boek *'How does a Policy Mean'* van Yanow (1996) op het idee gekomen om te bekijken hoe dit concept kan worden ingezet in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas. In dit boek toont Yanow aan hoe groot de rol van artefacten -waaronder metaforen- in een beleidsdiscours kunnen zijn en welke functies verschillende artefacten kunnen hebben. In haar onderzoek heeft Yanow bekeken hoe het beleidsdiscours over de komst van gemeenschapscentra in Israël is verlopen. Uit haar onderzoek is gebleken dat de inzet van artefacten een belangrijke functie heeft gehad in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van gemeenschapscentra in Israël.

Omdat de functie van artefacten in het beleidsdiscours dat Yanow beschrijft erg belangrijk bleek te zijn, leek het mij zinvol om te bekijken welke functie artefacten in het beleidsdiscours over de Zuidas kunnen hebben. Omdat ik voor mijn onderzoek maar beperkt de tijd had, kon ik slechts één artefact onderzoeken. Ik heb daarom gekozen voor een artefact die volgens de literatuur en internetbronnen veel gebruikt wordt door partijen in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas. De keuze voor de metafoor 'de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam' is naar mijn mening een goede keuze geweest, omdat uit het onderzoek is gebleken dat de metafoor inderdaad een belangrijke functie kan vervullen in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas.

Tijdens mijn onderzoek ben ik tegen een aantal moeilijkheden aangelopen. In de eerste plaats heb ik veel geworsteld met het onderscheid tussen een *frame* en een discours. Omdat deze begrippen door verschillende auteurs verschillend gedefinieerd worden en soms zelfs door elkaar gebruikt worden, heb ik uit de literatuur voor ieder begrip uiteindelijk één definitie gekozen. In de tweede plaats bleek tijdens de interviews dat veel respondenten sociaal wenselijke antwoorden leken te geven. Dit ging vooral op als ik vroeg of de respondent de komst van sociale huurwoningen naar de Zuidas wenselijk vond. Achteraf had ik voor het interview aan alle respondenten duidelijk moeten aangeven dat de resultaten anoniem verwerkt zouden worden. In de derde plaats heb ik aanvankelijk zes kenmerken die in de literatuur werden onderscheiden aangehouden. Tijdens de data-analyse bleek er echter veel overlap te bestaan tussen de verschillende kenmerken. Met name tussen de kenmerken 'functiemenging' en 'juiste allocatie van functies in de Zuidas' en de kenmerken 'grote diversiteit aan

mensen' en 'aantrekken bezoekers uit omliggende wijken' beek veel overlap te bestaan. Deze kenmerken heb ik daarom samengevoegd, waardoor ik uiteindelijk geen zes, maar vier kenmerken heb beschreven.

Ten slotte heb ik lang getwijfeld over het aantal *frames* dat ik zou onderscheiden. In de meeste onderzoeken worden slechts twee *frames* onderscheiden, van waaruit naar een beleidsdiscours wordt gekeken (Van Gorp, 2006). Het voordeel hiervan is dat duidelijk kan worden aangegeven waar de discrepantie zit tussen de interpretaties van verschillende partijen. Mijn onderzoek had echter niet tot doel om met *frames* een discrepantie in de interpretatie in het volledige beleidsdiscours aan te geven, maar om een verschil in de interpretatie van verschillende kenmerken van de ontwikkeling van de Zuidas weer te geven. Door een onderscheid te maken in meerdere sets van *frames* heb ik een genuanceerder beeld kunnen geven van de manier waarop de verschillende kenmerken van de ontwikkeling van de Zuidas geïnterpreteerd worden. Door dit genuanceerdere beeld te schetsen heb ik beter kunnen aangeven welke functie de metafoor 'de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam' kan vervullen in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas.

De onderzoeksresultaten scheppen naast duidelijkheid ook nieuwe vragen. Uit dit onderzoek is gebleken dat de metafoor 'de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam' een belangrijke functie kan vervullen in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas. Dit roept de vraag op of ook andere artefacten een functie kunnen vervullen in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas. Zo kan er vervolgonderzoek plaatsvinden naar de functie die andere artefacten kunnen vervullen in het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas.

In de tweede plaats heeft dit onderzoek zich beperkt tot de *local government-business* coalitie. Dit roept de vraag op of er ook andere *advocacy coalitions* in het beleidssubstelsysteem van de Zuidas te onderscheiden zijn en of er artefacten zijn die binnen deze coalities een functie kunnen vervullen. Ten slotte is in dit onderzoek een beleidssubstelsysteem als kader gebruikt waarbinnen het onderzoek heeft plaatsgevonden. Desalniettemin kan onderzoek naar de functie van de metafoor 'de Zuidas als tweede centrum van Amsterdam' binnen instituties -zoals bijvoorbeeld de overheid- tot heel andere resultaten leiden (Sabatier, 1988).



## Bronnenlijst

Baarda, D.B. & Goede, M.P.M. de (2006). *Basisboek Methoden en Technieken*. Houten: Wolters-Noordhoff.

Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de & Teunissen, J. (1997). *Kwalitatief onderzoek: Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Houten: Educatieve Partners Nederland.

Beelen, R. (2010). *Schiphol and it's growth potential* (Paper).

Beelen, R. (2011). *Leisurewinkelcentra, beurzencomplexen, dierentuinen en de stad: een onderzoek naar de vestigingsplaatsfactoren die belangrijk zijn voor deze voorzieningen en de invloed die zij hebben op de positie van de stad en haar bewoners* (Scriptie).

Benford, R.D. & Snow, D.A. (2000). Framing Process and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual review of sociology*, 26, 611-639.

Berns, E., IJsseling, S. & Moyaert, P. (1981). *Denken in Parijs: Taal en Lacan, Foucault, Althusser, Derrida*. Alphen aan de Rijn: Samson uitgeverij.

Bewonersplatform Zuidas (2008, 1 september). *Hoogte- en dieptepunten in Zuidas*. Geraadpleegd via <http://bewonersplatformzuidas.nl/?p=187> (11 oktober 2011)

Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Amsterdam: Boom onderwijs.

Bos, J. (2007). *Discoursanalyse: communicatie op de werkvloer*. Bussum: Coutinho.

Brink, M. van den & Metze, T. (2006). *Words matter in policy and planning*. Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap.

Bruijn, H. de (2010). *Geert Wilders in debat: over de framing en reframing van een politieke boodschap*. Den Haag: Lemma.

Derix, S. (2011, 5 maart). Miljardenstrop in nieuwbouw. *Volkskrant*.

Gemeente Amsterdam (1998). *Masterplan Zuidas*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2009). *Visie Zuidas*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2011). *Vraag en Antwoord ZuidasDok*. Amsterdam: Projectorganisatie ZuidasDok.

Geuijen, K.G. (2004). *De asielcontroverse: argumenteren over mensenrechten en sociale belangen*. Amsterdam: Dutch University Press.

Google (2011, 17 oktober). *Google Maps*. Geraadpleegd via <http://maps.google.nl/> (17 oktober).

Gorp, B. van (2006). *Framing asiel: indringers en slachtoffers in de pers*. Leuven: Acco.

Graaff, T. de, Groot, H.L.F. de, Rodenburg, C.A. & Verhoef, E.T. (2007). The WTP for facilities at the Amsterdam Zuidas. *Environment and planning*, 39 (9), 2099-2119.

Gualini, E. & Majoor, S. (2007). Innovative Practices in Large Urban Development Projects: Conflicting Frames in de Quest for “New Urbanity”. *Planning Theory & Practice*, 8 (3), 297- 318.

Hajer, M. & Versteeg, W. (2005). A decade of Discourse Analysis of Environmental Politics: Achievements, Challenges, Perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7 (3), 175-184.

Jantzen, C. & Vetner, M. (2008). Designing Urban Experiences. The case of Zuidas, Amsterdam. *Knowledge, technology, and policy*, 21, (4) 149-163.

Koper, A. (2001, 15 januari). Amsterdam bouwt op Zuidas aan tweede centrum. *Volkskrant*, p.6.

Kunneman, H. & Keulartz, J. (1985). *Rondom Habermas: analyses en kritieken*. Meppel: Boom.

Lakoff, G. & Johnson, M. (1980). *Metaphors we live by*. Chicago: University of Chicago Press.

Majoor, S.J.H. (2009). The disconnected Innovation of New Urbanity in Zuidas Amsterdam, Ørestad, Copenhagen and Forum Barcelona. *European planning studies*, 17 (9), 1379-1404.

Philips, N. & Hardy, C. (2002). *Investigating Processes of Social Construction*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Rein, M. & Laws, D. (2000). Controversy, Reframing and Reflection (pp. 93-109), in: W. Salet & A. Faludi, (Eds.), *The Revival of Strategic Spatial Planning*. Amsterdam: KNAW Edita.

Rekenkamer Amsterdam (2009). *Ontwikkeling van de Zuidas: (on)mogelijkheden voor sturing van de publiek-private onderneming*. Amsterdam: Rekenkamer Amsterdam.

Rodenburg, C.A., Nijkamp, P. & Groot, H.L.F. de (2010). Willingness to Pay for Multifunctional Megaprojects: A Stated Preference Analysis Among Firms in the Amsterdam Zuidas Area. *European planning studies*, 18 (5), 709-736.

Sabatier, P.A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21 (2-3), 129-168.

Salet, W.G.M. & Majoor, S.J.H. (2008). The enlargement of local power in trans-scaler strategies of planning: recent tendencies in two European cases. *GeoJournal*, 72 (1-2), 91-103.

Schön, D. & Rein, M. (1994). *Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.

Sharp, L. & Richardson, T. (2001). Reflections on Foucauldian Discourse Analysis in Planning and Environmental Policy Research. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 3, 193-209.

Throgmorton, J. A. (1993). Planning as a Rhetorical Activity: Survey Research as a Trope in Arguments About Electric Power Planning in Chicago. *Journal of the American Planning Association*, 59 (3), 334-346.

Trip, J.J. (2007). The Role of Urban Quality in the Planning of International Business Locations: The case of Amsterdam Zuidas. *Journal of urban design*, 12 (2), 275-294.

Weible, C.M. & Sabatier, P.A. (2009). Coalitions, Science, and Belief Change: Comparing Adversarial and Collaborative Policy Subsystems. *The Policy Studies Journal*, 37 (2), 195-212.

Yanow, D. (1996). *How does a policy mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

## Bijlage I: Topic lijst

### Introductie

- Wie ben ik, kader schetsen waarin onderzoek plaatsvindt
- Opbouw interview: hoe lang duurt het, wat is het onderwerp

### Algemene vragen

- Wat is uw functie?
- Heeft u in uw functie te maken met de Zuidas? Zo ja, in welk opzicht?
- Sinds wanneer bent u betrokken bij de Zuidas?
- Was u betrokken vanuit de functie die u nu heeft of was u ook vanuit een andere functie betrokken?

### Actoren

- Bij de Zuidas zijn verschillende actoren betrokken. Wat zijn volgens u de belangrijkste actoren?
- Zijn er coalities tussen deze actoren? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

### Tweede stadscentrum

- De Zuidas wordt ook wel aangeduid als het tweede stadscentrum van Amsterdam. Wat vindt u van deze benaming?
- Wat is volgens u het 'eerste' stadscentrum van Amsterdam? Kunt u het beschrijven?
- Kunt u de belangrijke kenmerken van het 'eerste' stadscentrum van Amsterdam noemen?
- Aan welke criteria moet een stadscentrum voldoen om als zodanig gezien te worden?
- Om als tweede stadscentrum te kunnen fungeren, welke kenmerken zou de Zuidas volgens u moeten hebben?
- Aan welke criteria moet de Zuidas voldoen om een stadscentrum te kunnen zijn?
- Welke onderdelen van de Zuidas associeert u met een stadscentrum?
- Welke plannen kunnen duiden op de Zuidas als centrum?

### Funciemenging

- Het basisidee van de Zuidas is funciemenging. Wat vindt u van het idee van funciemenging?
- Welke functies kunnen worden gemengd en welke niet?
- Welke functies zouden volgens u op welke locaties moeten komen?
- Waarom vindt u dat?

### Flexibele stedelijke programmering

- Wat vindt u van het idee van flexibele programmering voor de Zuidas?
- Wat verstaat u onder flexibele programmering?
- Wat zijn volgens u de consequenties van deze aanpak?
- Kunt u voorbeelden geven hoe dit uitwerkt in de praktijk?

### Aanwezigheid grote publieke trekkers

- Wat vindt u van het idee dat er in de Zuidas grote publiekstrekkers moeten komen?
- Zou de Zuidas zonder grote publiekstrekkers niet door kunnen gaan voor een tweede stadscentrum? Zo ja, hoe ziet u dat dan voor zich? Zo nee, aan welke publiekstrekkers denkt u?

### Grote diversiteit aan mensen

- Wat vindt u van het idee om in de Zuidas een diversiteit aan mensen als het gaat om sociaaleconomische en culturele achtergrond aan te trekken?
- Indien belangrijk: Hoe zou dat volgens u het beste bereikt kunnen worden?
- Indien niet belangrijk: welke mensen zou de Zuidas vooral moeten aantrekken?

### Veel bezoekers uit omliggende wijken

- Wat vindt u van het idee om bezoekers uit omliggende wijken naar de Zuidas te trekken?
- Waarom vindt u dat?

### Metafoor

- Biedt de metafoor tweede stadscentrum volgens u voldoende ruimte aan mensen met verschillende visies over de Zuidas? Zo ja, hoe dan? Zo nee, waarom niet?
- Zet volgens u de metafoor tweede stadscentrum aan tot actie in het project? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?
- Roept de metafoor tweede stadscentrum associaties op over hoe de Zuidas eruit moet gaan zien? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?
- Geeft de metafoor tweede stadscentrum u de mogelijkheid om doelen van uw organisatie te bereiken? Zo ja hoe, zo nee, waarom niet?

## Bijlage II: Verdeling van de partijen over de verschillende frames

	<i>Frame</i>	<i>Frame</i>
<b>Naam</b>	<u>Bruisende centrum frame</u>	<u>Complementaire centrum frame</u>
<b>Partijen</b>	Bewonersorganisatie:(3) Gemeentelijke partijen:(1),(2),(3),(4),(5),(6) Organisatie in de Zuidas:(2)	Bewonersorganisatie:(1) Organisatie in de Zuidas:(1),(3),(4),(5),(6),(7)
<b>Naam</b>	<u>Maakbaarheid frame</u>	<u>Markt frame</u>
<b>Partijen</b>	Bewonersorganisatie:(1),(2),(3),(4) Gemeentelijke partijen:(1),(2),(3),(4),(5),(6) Organisatie in de Zuidas:(3)	Organisatie in de Zuidas:(1)(2)(4)(5)(6)
<b>Naam</b>	<u>Er het beste van maken frame</u>	<u>Potentie benutten frame</u>
<b>Partijen</b>	Bewonersorganisatie:(1),(2),(3),(4)	Gemeentelijke partijen:(1),(2),(3),(4),(5),(6) Organisatie in de Zuidas:(1),(2),(3),(4),(5),(6),(7)
<b>Naam</b>	<u>Flexibiliteit zorgt voor ratjetoe frame</u>	<u>Flexibiliteit zorgt voor organische groei frame</u>
<b>Partijen</b>	Bewonersorganisatie:(1),(2),(3),(4) Gemeentelijke partijen:(4),(5),(6) Organisatie in de Zuidas:(3),(4),(5),(7)	Gemeentelijke partijen:(1),(2),(3) Organisatie in de Zuidas:(1),(2),(6)
<b>Naam</b>	<u>Hoogwaardige publiekstrekkingen frame</u>	<u>Publiekstrekkingen moeten hoogwaardig zijn frame</u>
<b>Partijen</b>	Bewonersorganisatie:(1),(2),(4) Gemeentelijke partijen:(2),(3) Organisatie in de Zuidas:(1),(2),(4)	Bewonersorganisatie:(3) Gemeentelijke partijen:(1),(4),(5),(6) Organisatie in de Zuidas:(3),(5),(6),(7)

**Bijlage III: Verdeling van de partijen over de verschillende interpretaties van wat het ‘eerste’ centrum van Amsterdam is**

<b>Interpretatie van ‘eerste’ centrum</b>	<b>Stadsdeel centrum</b>	<b>Gebied waar veel toeristen komen</b>	<b>Meerdere centra</b>
Partijen	Bewonersorganisaties: (2),(3),(4) Gemeentelijke partijen: (1),(2) Organisaties in de Zuidas: (2),(4)	Gemeentelijke partijen: (3),(4),(5),(6) Organisatie in de Zuidas: (7)	Bewonersorganisatie: (1) Organisaties in de Zuidas: (1),(3),(5),(6)

## **Bijlage IV: Beschrijving van het beleidssubstelsysteem van het beleidsdiscours over de ontwikkeling van de Zuidas**

Het beleidssubstelsysteem van de Zuidas is eind jaren '80 ontstaan. In de loop der tijd is er veel interne en externe dynamiek geweest. Daarnaast zijn er steeds meer partijen in het beleidssubstelsysteem gekomen en zijn de visies van en verhoudingen tussen partijen veranderd. Gualini en Majoor (2007), Trip (2007) en De Graaff et al. (2007) geven een overzicht van de ontwikkelingen in het beleidssubstelsysteem van de Zuidas. Gualini en Majoor (2007) maken daarbij een onderscheid in drie perioden. Ik heb hier de periode 2005-2011 aan toegevoegd.

### *Aanloop tot het Zuidas project (1987-1993)*

In deze periode waren de gemeente Amsterdam en de banken ING en ABN Amro de enige partijen in het beleidssubstelsysteem van de Zuidas. Er vonden een aantal belangrijke externe ontwikkelingen plaats. In de eerste plaats was de gemeente Amsterdam op zoek naar een locatie voor een nieuw zakencentrum. Dit was voor de gemeente Amsterdam noodzakelijk, omdat zij een betere aansluiting wilde met mondiale economische netwerken. Dit hield in dat internationaal opererende bedrijven in Amsterdam een goede locatie moesten krijgen om zich te vestigen. In de tweede plaats hanteerde de gemeente Amsterdam nog een beleid waarbij de positie van de binnenstad versterkt moest worden. Belangrijke ontwikkelingen binnen Amsterdam moesten zoveel mogelijk plaatsvinden in stadsdeel Centrum. Omdat het ontwikkelen van een internationaal zakencentrum in de binnenstad niet mogelijk was, besloot de gemeente dat het zakencentrum in de nabijheid van de binnenstad ontwikkeld moest worden. De Zuidelijke IJ-oever leken een uitgelezen locatie om nieuwe stedelijke ontwikkelingen te laten plaatsvinden. De gemeente Amsterdam heeft dit gebied toen aangewezen als locatie voor een nieuw zakencentrum. Dit gebied ligt aan de rand van stadsdeel Centrum en vormt het Waterfront langs het IJ.

Er zijn in deze periode ook een aantal interne ontwikkelingen geweest. In de eerste plaats was een publiek-private samenwerking gearrangeerd om de Zuidelijke IJ-oever te ontwikkelen. De enige private partij binnen deze samenwerking was de ING bank. Om twee redenen is deze samenwerking mislukt. Enerzijds kon de bereikbaarheid van de Zuidelijke IJ-oever volgens ING onvoldoende vergroot worden om het nieuwe zakencentrum bereikbaar te maken. Anderzijds konden de langetermijnbelangen van ING onvoldoende gewaarborgd worden, omdat de investeringen pas op zeer lange termijn rendement zouden opleveren. Het mislukken van deze samenwerking heeft direct geleid tot het aanwijzen van een andere locatie, namelijk de Zuidas.

In de periode dat de publiek-private samenwerking voor de ontwikkeling van de Zuidelijke IJ-oever mislukte nam een andere grote Nederlandse bank een belangrijk besluit. ABN Amro besloot haar verschillende kantoren in de binnenstad van Amsterdam te verlaten en één groot hoofdkantoor te bouwen langs de zuidelijke A10 bij Buitenveldert. Toen de gemeente Amsterdam er bij ABN Amro op aandrong om haar hoofdkantoor aan de Zuidelijke IJ-Oever te vestigen, heeft ABN Amro bedreigd de stad te verlaten. Uiteindelijk heeft de gemeente toen eieren voor haar geld gekozen. Een paar jaar later besloot ook ING om haar nieuwe hoofdkantoor in de buurt van ABN Amro te vestigen. ABN Amro en ING trokken veel bedrijven in de financiële en juridische dienstverlening naar de Zuidas. De gemeente Amsterdam beseftte dat een nieuw zakencentrum in de Zuidas ontwikkeld moest worden.

### *Start van het besluitvormingsproces (1994-1997)*

In deze periode groeide het aantal partijen dat bij de ontwikkeling van de Zuidas betrokken was gestaag. Vanaf 1994 richtte de gemeente zich volledig op de ontwikkeling van de Zuidas. En behalve ING en ABN Amro vestigden steeds meer bedrijven zich in de Zuidas. Institutionele beleggers zagen in de ontwikkeling van de Zuidas een aantrekkelijke investeringsmogelijkheid. Uiteindelijk werd ook het Rijk een partij bij de ontwikkeling van de Zuidas.

De belangrijkste interne ontwikkelingen in de periode 1994-1997 hadden te maken met de komst van nieuwe partijen. In 1995 werd de Zuidas coalitie gevormd. Hierin waren belangrijke partijen in het beleidsdiscours over de Zuidas vertegenwoordigd. De coalitie bestond onder andere uit de gemeente Amsterdam, ING, ABN Amro, de Rai<sup>11</sup> en de Vrije Universiteit. Daarnaast werd het Zuidas project in 1997 uitgeroepen tot sleutelproject van het Rijk. Dit betekende dat het project vanaf dat moment financieel ondersteund werd door de het Rijk.

In dezelfde periode waren er ook belangrijke externe ontwikkelingen. Amsterdam had te maken met een uitzonderlijk positieve economische context. De mondiale economie bloeide steeds verder op en de lokale economie kreeg een flinke impuls door ontwikkelingen rond Schiphol. De vliegtuigmaatschappijen KLM en North-West Airlines maakten van Schiphol een hub-luchthaven<sup>12</sup>, waardoor het aantal reizigers en het aantal vliegverbindingen steeg. Door de ontwikkeling van de Zuidas hoopte de gemeente Amsterdam de gunstige context te gebruiken om veel bedrijven naar Amsterdam te trekken.

### *Invulling van het Zuidas gebied (1998-2004)*

In deze periode was duidelijk dat de Zuidas een toplocatie voor kantoren moest worden en welke partijen een ontwikkeling van deze locatie nastreefden. De planvorming voor de Zuidas heeft vooral in deze periode plaatsgevonden. Naast de gemeente Amsterdam, het Rijk, organisaties in de Zuidas en institutionele beleggers werden bewonersorganisaties in deze periode partij bij de ontwikkeling van de Zuidas. Zij uitoefenden invloed uit op de planvorming voor de Zuidas. Veel plannen hadden immers invloed op de leefomgeving van bewoners in de omliggende wijken. De gemeente Amsterdam nam het voortouw. Zij vond dat de Zuidas niet alleen een toplocatie voor kantoren was, maar ook geschikt zou zijn voor overige functies, waaronder de woonfunctie.

In deze periode waren er veel interne ontwikkelingen. Rond de millenniumwisseling zijn het vernieuwde WTC, de nieuwe hoofdkantoren van ABN Amro en ING en diverse overige kantoorcomplexen gereed gekomen (Gualini & Majoor, 2007). De Zuidas werd steeds meer zichtbaar. In 1998 werd het Masterplan Zuidas vastgesteld (Gemeente Amsterdam, 1998). Dit plan bevat een wenselijk eindbeeld voor de Zuidas en het vormt een referentiekader voor de verdere planvorming over de Zuidas.

---

<sup>11</sup> De Rai is een beurzencomplex en congrescentrum in de Zuidas. De Rai beslaat een groot deel van het oostelijke deel van de Zuidas. Het trekt veel mensen naar de Zuidas en geeft organisaties in de Zuidas de mogelijkheid om activiteiten te organiseren (Beelen, 2011).

<sup>12</sup> Een hub-luchthaven is een luchthaven met veel intercontinentale vluchten (Beelen, 2010).



In 2000 werd het plan voor het dokmodel gepresenteerd (figuur 1). Bij dit dokmodel komen zowel de A10, de spoorlijnen, de metrolijnen als station Amsterdam Zuid onder de grond te liggen. Daarboven is ruimte om hoogbouw te ontwikkelen. Het dokmodel werd als noodzakelijk gezien om de Zuidas te ontwikkelen tot een zakencentrum met overige functies, zoals de woonfunctie. Dit kwam doordat de infrastructuur de bouw van woningen bijna onmogelijk maakt vanwege de uitstoot van schadelijke stoffen en geluidshinder.

Figuur 1: Impressie van de Zuidas met een dwarsdoorsnede van het dok (Jantzen & Vetner, 2008)



Ondanks de daadkracht van de Zuidas coalitie sribbelde het Rijk tegen. Bij de financiële bijdrage van het Rijk lag de prioriteit niet bij investeringen in de kwaliteit van de omgeving en toevoeging van nieuwe stedelijke mogelijkheden, maar in vergroting van de capaciteit van de infrastructuur, om de Zuidas goed bereikbaar te maken. In 2002 heeft de gemeenteraad van Amsterdam besloten dat zij alle kosten van het dokmodel zal betalen als het Rijk 1,15 miljard euro betaalt voor de aanleg van een dijk model. Het dijkmodel is een afgeslankte versie van het dokmodel. Bij het dijkmodel zou alleen de A10 ondergronds worden gebracht, waardoor de mogelijkheid om woningen te ontwikkelen sterk wordt beperkt. Door de terughoudende houding van het Rijk werd veel financiële druk gelegd bij de gemeente Amsterdam.

Om het financiële risico te verkleinen heeft de gemeente Amsterdam afspraken gemaakt met een aantal belangrijke private partijen binnen de Zuidas coalitie. Er was afgesproken dat ABN Amro, ING en NS Vastgoed de helft van de grond boven het dok zouden opkopen tegen een vooraf bepaalde prijs. Dit kon als een unieke situatie worden gezien, omdat het dok naar de verwachting van toen pas 15 jaar later af zou zijn en bedrijven meestal niet op zo'n lange termijn investeren. In de periode 1998-2004 was er weinig externe dynamiek. Wel werd het hoogtepunt van de economische hoogconjunctuur gepasseerd. Omdat de economische context aan het eind van de periode verslechterde, was het ondanks de gemaakte afspraken niet zeker wie het dok zou gaan ontwikkelen.

### *Twijfel over de grootse aanpak (2005-2011)*

In deze periode veranderde de groep partijen die betrokken is bij de ontwikkeling van de Zuidas maar weinig. Wel is de rolverdeling bij de ontwikkeling van het dokmodel veranderd. Aanvankelijk zou het dokmodel voor een belangrijk deel ontwikkeld worden door private partijen. Desalniettemin bleek het voor deze partijen niet haalbaar om daadwerkelijk te investeren. Daarom hebben het Rijk en de gemeente

Amsterdam in 2009 besloten om het dokmodel zonder private partijen te ontwikkelen (Gemeente Amsterdam, 2011). De ontwikkeling van het dokmodel werd hierdoor nog meer afhankelijk van medewerking van het Rijk. Het Rijk is daarom gaan kijken hoe kosten bespaart konden worden door het plan te versoberen.

Er was veel interne dynamiek. In de afgelopen jaren zijn verschillende kantoorgebouwen gebouwd. De meeste als onderdeel van het Mahler-project (figuur 2). Dit deelproject ligt in het hart van de Zuidas. Daarnaast zijn de eerste woningen gebouwd in de Zuidas. Ondanks dat dit dure woningen zijn, verkochten zij goed. De Zuidas heeft gemiddeld over de hele periode de hoogste huurprijzen voor kantoren van heel Amsterdam gekend, al verschillen de huurprijzen binnen de Zuidas sterk. Verder kende de Zuidas relatief weinig leegstand. Daarnaast had de Zuidas op Schiphol na de hoogste huurprijzen van heel Nederland.

In deze periode was er sprake van erg veel externe dynamiek. De economische context verslechterde en zorgde ervoor dat de realisatie van de Zuidas traag verliep. Waarschijnlijk heeft dit er mede toe geleid dat private partijen afhaakten bij de ontwikkeling van het dokmodel. Deze toenemende terughoudendheid van private partijen is een algemene trend in Nederland (Derix, 2011). Daar komt bij dat twee van de belangrijkste investeerders in het project -ABN Amro en ING- in grote financiële problemen kwamen tijdens de kredietcrisis in 2008. ABN Amro werd overgenomen door het Rijk en ING ontving miljardensteun van het Rijk. Daarnaast had Amsterdam te maken met een grote leegstand op de kantorenmarkt. Ondanks dat kantoorruimte in de Zuidas wel veel verhuurd werd, werd de toevoeging van vele honderdduizenden vierkante meter kantoorvloeroppervlak in de Zuidas wel minder noodzakelijk. Dit is een belangrijke reden geweest om het aandeel voorziene kantoren in de Zuidas te verkleinen, terwijl het aandeel woningen en overige voorzieningen vergroot werd.

Naast een veranderde economische context waren er problemen met andere projecten in de ruimtelijke ordening, waaronder de Noord-Zuid lijn die meer kostte dan geraamd (Rekenkamer Amsterdam, 2009). De ontwikkeling van het dokmodel is zeer complex. Veel partijen waren bang dat dit project ook veel meer zou gaan kosten dan begroot en dat de overlast voor het verkeer buitenproportioneel groot zou zijn, zeker naarmate de ontwikkeling van het dok werd uitgesteld. Dit riep de vraag op of de visie op de Zuidas nog wel reëel was.

Figuur 2: Het Mahler project in aanbouw (Gemeente Amsterdam, 2009, p.17)

