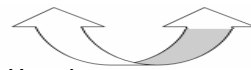
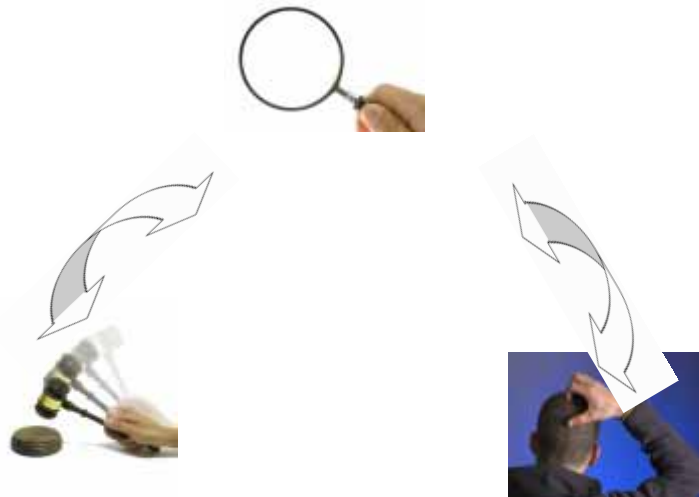


Politiek draagvlak bij gebiedsontwikkeling

wat, hoe en waarom



Scriptie

1 augustus 2008, Yvonne E. Verver

Opleiding:
Master City Developer©

Scriptiebegeleiders:
Drs. C.L. van der Flier
Drs. R.M. van Hoek

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	0
Voorwoord	2
Hoofdstuk 1 Aanleiding en vraagstelling	3
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	3
1.2 Probleemstelling.....	3
1.3 Doelstelling.....	4
1.4 Vraagstelling.....	4
1.5 Onderzoeksmodel	4
1.6 Werkwijze	5
1.7 Leeswijzer	6
Hoofdstuk 2 Literatuurverkenning en theoretisch kader	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Gebiedsontwikkeling	7
2.3 Organiserend vermogen	8
2.4 Wat is politiek draagvlak	8

2.5 Hoe verkrijg je politiek draagvlak	10
2.5.1 Wat zijn de factoren	10
2.5.1.1 Communicatie	10
2.5.1.2 Procesontwerp/processtappen	11
2.5.1.3 Visie	13
2.5.1.4 Context/scope	14
2.5.1.5 Sence of urgency	15
2.5.1.6 Leiderschap/entrepreneur/ownership	15
2.5.1.7 Consequentheid/continuïteit	16
2.5.1.8 Vertrouwen/belangen.....	17
2.6 Hoe wordt politiek draagvlak behouden.....	18
2.6.1 Factoren in relatie tot draagvlak behouden	18
2.7 Diepte interviews.....	19
2.7.1 Conclusie interviews	21
Hoofdstuk 3 Voorlopige conclusie	23
3.1 Inleiding.....	23
3.2 Politiek draagvlak	23
3.3 Het belang van politiek draagvlak bij gebiedsontwikkeling	24
3.4 Voorlopige conclusie	25
Hoofdstuk 4 Holtenbroek Zwolle.....	28
4.1 Inleiding.....	28
4.2 Holtenbroek Zwolle	28
4.3 Gebiedsontwikkelingsproces.....	29
4.4 Analyse.....	31
4.5 Conclusie.....	33
Hoofdstuk 5 Omniworld Almere	37
5.1 Inleiding.....	37
5.2 Omniworld	37
5.3 Het gebiedsontwikkelingsproces Omniworld	38
5.4 Analyse.....	41
5.5 Conclusie.....	42
Hoofdstuk 6 Conclusie en handreiking	45
6.1 Inleiding.....	45
6.2 Politiek draagvlak	45
6.3 Het belang van politiek draagvlak bij gebiedsontwikkeling	46
6.4 Politiek draagvlak verkrijgen en behouden	46
6.5 Nadere toelichting van de factoren	47
6.5.1 Opvallend.....	49
6.6 Uitkomsten casestudie	49
6.6.2 Onderlinge relatie factoren na cases.....	51
6.7 Slotconclusie, handreiking en aanbeveling.....	53
Literatuurlijst	61
Lijst van afkortingen en omschrijving begrippen	63
Figuren.....	63
Bijlagen	64
Bijlage 1 Schema voorwaarden en elementen van politiek draagvlak.....	64
Bijlage 2 Interview projectmanager over politiek draagvlak.....	66
Bijlage 3 Interview wethouder over politiek draagvlak	69
Bijlage 4 Vragenlijst casus Holtenbroek Zwolle	73
Bijlage 5 Interview Gemeente casus Holtenbroek	74
Bijlage 6 Interview AM casus Holtenbroek.....	77
Bijlage 7 Vragen casus Omniworld	80
Bijlage 8 Interview voormalig algm.directeur casus Omniworld.....	81
Bijlage 9 Onderzoeksplanning	85

Voorwoord

Tja daar ligt het dan. Het slotstuk waar ik de afgelopen periode intensief aan heb gewerkt. Het is de afsluiting van een studie die ik met heel veel plezier heb gedaan. Wat ik vooral heb gewaardeerd is de interactie tijdens de colleges en de betrokkenheid van de groep. Ik zal ze missen. Hun gedrevenheid en betrokkenheid maakte dat de colleges een extra dimensie kregen. Er waren veel boeiende colleges waar lang over nagepraat werd. Het volgen van de studie bevond zich in een driehoek van studie, werk en gezin (de driehoek van de MCD student). Het maken van keuzes was niet altijd even makkelijk en zeker niet in de tijd waarin deze scriptie is gemaakt. De balans was niet altijd aanwezig. Het was een warme zomer, maar het was het waard.

Ik ben velen erg dankbaar voor hun bijdrage aan dit onderzoek. In het bijzonder dank ik toch wat ik altijd het 'thuisfront' noem, mijn vriend Ron en zijn geduld om toch op onze kleine kinderen te passen als ik weer eens naar de zolder verdween. Ook zijn steun om de studie te doen en acceptatie van alle uren die hierin zijn gestoken.

Mijn scriptiebegeleider, Kees van der Flier, ben ik ook erg dankbaar vooral voor zijn praktische en goede begeleiding. Wanneer de twijfel en onzekerheid toesloeg, wist hij met een nuchtere en praktische benadering mij weer op het spoor te brengen. Zijn tips en aanbevelingen waren op die momenten meer dan welkom. Een bizarre situatie was dat tijdens deze scriptieperiode de faculteit Bouwkunde van de TU Delft is afgebrand, waarbij zijn kamer verloren is gegaan. Dit alles heeft zijn constructieve bijdrage aan mijn scriptie niet beïnvloed, alleen het zoeken naar een geschikte locatie om te kunnen overleggen hoorde bij deze happening.

Bij de eindsprint was ik blij dat ik een beroep kon doen op Marco van Hoek. Ook hij verdient zeker een warm 'dank je wel'. Het was een spannende periode, hij was zeker kritisch maar ook constructief. Ik heb veel aan zijn commentaar gehad en hij heeft me goed door deze fase heen geholpen. Ik heb met velen mijn gedachten en overwegingen gedeeld. Samen met een projectmanager heb ik een nieuwe gebiedsontwikkeling verkend aan de hand van de factoren. Dat werd een leuk en interessant gesprek. Ik ga dat zeker vaker doen, maar eerst ga ik even alle tijd besteden aan mijn gezinnetje en genieten van de extra uurtjes.

Yvonne Verver

vertrouwen is het beste medicijn tegen complexiteit

Confucius (552-479 voor christus)

Hoofdstuk 1 Aanleiding en vraagstelling

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Gebieden worden meer dan in het (recente) verleden integraal aangepakt. Projecten worden in toenemende mate geplaatst en ontwikkeld in een grotere context. De belangen op de verschillende beleidsterreinen lijken concurrenten te worden, die wedijveren om dezelfde ruimte. De complexiteit neemt toe en er ontstaat een grote behoefte aan regie op de ontwikkelingen van het stedelijk gebied. Er moeten meer keuzes gemaakt worden, ruimte is schaars. De fysieke omgeving zal worden getransformeerd en moet voor vele decennia bepalend zijn voor het gebruik en de beleving. Dit alles leidt tot ontwikkeling van grotere gebieden waarbij de fysieke, economische en sociale dimensies integraal worden meegenomen of te wel, gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling is een vakgebied waar veel over wordt gesproken. Ook binnen gemeenten is dit in steeds grotere mate het geval. Bij gebiedsontwikkeling is er sprake van langdurige processen en deze processen moeten worden aangestuurd. Deze aansturing gebeurt vanuit zowel projectmanagement als de bestuurlijk verantwoordelijke met als doel, de gemeentelijke doelstellingen te realiseren. Veel gemeenten proberen hun doelen te bereiken middels een integrale gebiedsontwikkeling. Hierbij komt ook de politieke dimensie om de hoek kijken.

Als gevolg van het duale stelsel is het college meer gekomen in de rol van het dagelijks bestuur van de gemeente. Het college legt verantwoording af aan de gemeenteraad en daarbij hebben zij -even zo goed als de gemeenteraad- de rol van volksvertegenwoordigers. De verantwoording naar de raad is anders dan voor het duale stelsel, waarbij de wethouder onderdeel was van de raad. De directe invloed en sturing van de wethouder in de raadsfracties was voorheen dan ook groter. Het lijkt er op dat zeker bij stedelijke gebiedsontwikkeling het politieke draagvlak nu nog meer speelt dan voor het duale stelsel.

De aanleiding voor dit onderzoek is, dat ik merk dat in de dagelijkse praktijk het politieke draagvlak in toenemende mate een belangrijke rol in neemt. In de hectiek van alledag wordt veel nagedacht over hoe de geformuleerde doelen moeten worden bereikt. Bij het organiseren van het proces valt de term 'politiek draagvlak' frequent. Daarbij wordt er een lading aangegeven van waaruit naar voren komt dat dit erg belangrijk is. Het is kennelijk van belang om inschattingen te maken over de haalbaarheid van adviezen en voorstellen, die voorgelegd worden aan het college van Burgemeester en Wethouders. Toch zie ik dat in de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling onvoldoende gekeken wordt naar het politieke draagvlak of dat hier concreet handen en voeten aan wordt gegeven. De effecten van politiek draagvlak als gevolg van besluiten of handelingen worden nogal eens over het hoofd gezien. Ik vraag me af waardoor dit wordt veroorzaakt. Is het inzicht er niet of zijn er andere invloeden?

Daarbij merk ik, dat ik in mijn dagelijks handelen mijn strategieën aanpas aan de werkwijze en inkleuring van de betrokken wethouder of wethouders. Bij portefeuille wisselingen denk ik na over de manier waarop ik onderwerpen naar voren breng en wat voor informatie ik daarbij geef. Alles gaat uiteraard op een zo transparant mogelijke manier, maar toch per casus en wethouder verschillend. Door op deze manier te werken ervaar ik, dat ik meer succes heb in het bereiken van draagvlak. Maar ook de manier waarop de interactie tussen mij en de betrokken bestuurder plaatsvindt, wordt meer gewaardeerd. Toch gebeurt het met grote regelmaat dat het draagvlak niet aanwezig is. Ik wil door middel van dit onderzoek meer te weten komen over hoe het nu werkt. Hoe kan je effectief zijn in het bereiken van politiek draagvlak en welke factoren spelen daarbij een rol? Met als uiteindelijke doel om het 'spel' beter te beheersen en het proces te optimaliseren.

1.2 Probleemstelling

Het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak is essentieel voor het proces van de gebiedsontwikkeling. Bij het ontbreken van politiek draagvlak zullen er geen resultaten behaald kunnen worden. De vooraf geformuleerde doelen worden niet bereikt (Verlaet, 2003). In de praktijk blijkt dat politiek draagvlak lastig te plaatsen is. Het geeft onzekerheid in het bereiken van resultaten en in de voortgang van de processen. Er is behoefte aan meer inzicht. Hoe ga je om met politiek draagvlak bij gebiedsontwikkeling en kan je hierin sturen?

1.3 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om tot procesverbetering en versnelling te komen door het vergaren van kennis over en inzicht te krijgen in de factoren, die van belang zijn bij het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak bij gebiedsontwikkeling. De uitkomsten van het onderzoek is een handreiking voor de (gemeentelijke) projectmanagers van gebiedsontwikkelingen.

1.4 Vraagstelling

Om dit inzicht te kunnen geven hoe je omgaat met de sturingsvraag van het politieke draagvlak, wordt als eerste een antwoord gezocht op de vraag: wat is politiek draagvlak? Vervolgens wordt onderzocht welke factoren bij het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak bij stedelijke gebiedsontwikkeling (sgo) een rol spelen en of met deze factoren het draagvlak te sturen is.

De onderzoeksvraag wordt benaderd vanuit een drietal hoofdvragen. Aan de hand van deze vragen wordt de theorie bestudeerd. Daarnaast zijn op basis van dezelfde vraagstelling personen, werkzaam in het veld van gebiedsontwikkeling en politiek, geïnterviewd om te beoordelen of het verkregen beeld bevestigd wordt.

A. Wat is politiek draagvlak?

Het doel van vraag A is om te komen tot inzicht in wat politiek draagvlak is bij gebiedsontwikkeling.

- welke factoren hierbij een rol spelen.

B. Hoe wordt politiek draagvlak verkregen?

Wanneer het antwoord is gegeven op wat politiek draagvlak is, kan nader worden ingezoomd op hoe dit wordt verkregen. Daarbij wordt gekeken wat tot succes leidt en welke factoren daarbij een rol spelen.

- Hoe komt het dat politiek draagvlak voor een ontwikkeling niet wordt verkregen
- Is politiek draagvlak voor de ontwikkeling belangrijk en waarom
- Wat maakt het verschil in het wel of niet verkrijgen van draagvlak, wat zijn de consequenties
- Zijn er momenten te benoemen waarop het draagvlak moet worden verankerd

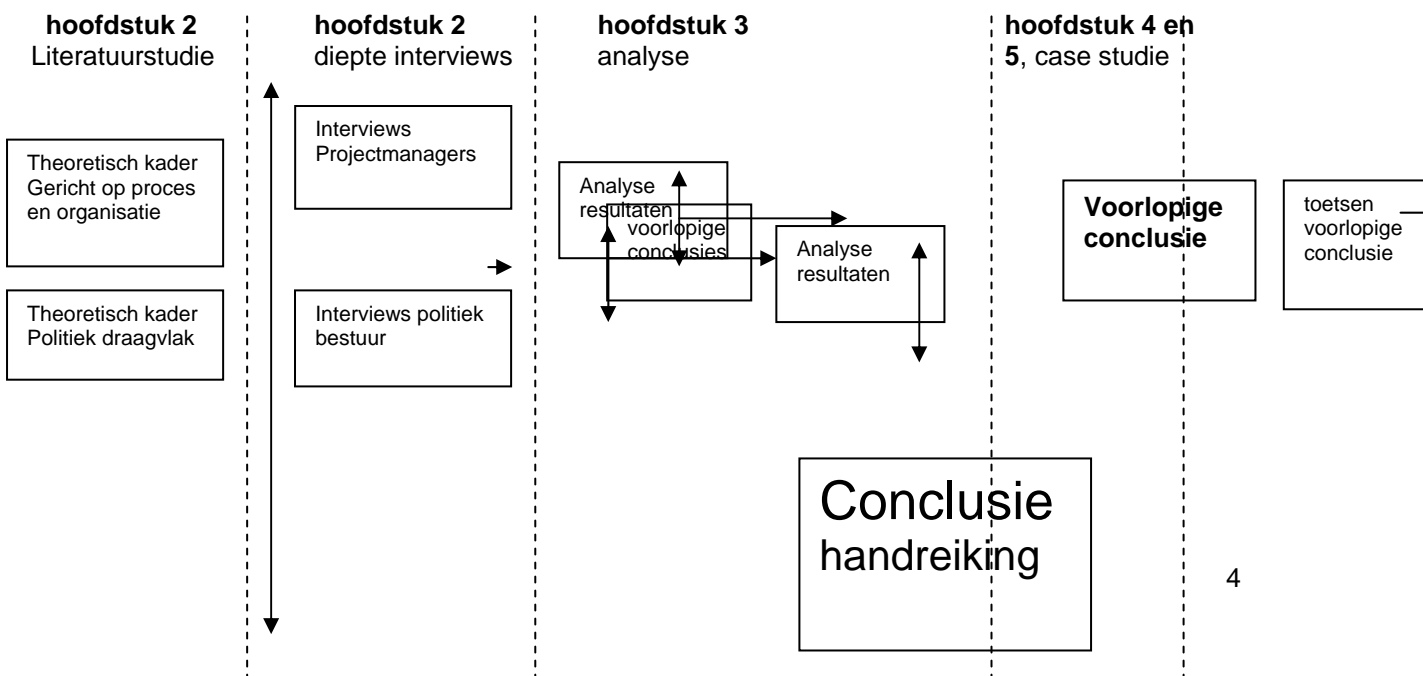
C. Hoe wordt dit behouden?

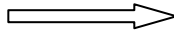
Wanneer het politieke draagvlak is verkregen, is het belangrijk om deze te behouden. Dit blijkt lang niet in alle gevallen te lukken.

- Wat maakt het dat het draagvlak wegzakt
- Wat moet er gebeuren om verlies van draagvlak te voorkomen
- Wat zijn consequenties als het draagvlak vermindert of zelfs verloren gaat

1.5 Onderzoeksmodel

Het onderzoek wordt gedaan volgens onderstaand schema (figuur 1). De insteek is om de theorie te spiegelen en te koppelen aan de praktijk. Na de inventarisatie van de theorie zal een voorlopige conclusie worden geformuleerd die op basis van een tweetal cases wordt getoetst.





1.6 Werkwijze

Om te komen tot een voorlopige conclusie wordt gestart met deskresearch en data verzameling. Hiervoor worden literatuur, artikelen en tijdschriften over het onderwerp bestudeerd. Verder worden er op verschillende momenten interviews gehouden om meer data te verzamelen. Bij de inventarisatie is een overzicht gemaakt van de beschreven en genoemde factoren van politiek draagvlak. Deze factoren zijn in een schema (bijlage 1) geplaatst en aan de hand van een turflijst is een selectie gemaakt van de meest voorkomende factoren die invloed hebben op politiek draagvlak. De voorlopige conclusie wordt getoetst aan een tweetal cases.

Literatuur

Een belangrijk deel van dit onderzoek is de literatuurstudie. Deze studie richt zich op het gebied van gebiedsontwikkeling, organisatie en proces. Maar ook wordt gekeken naar publicaties over het begrip draagvlak en in bijzonder politiek draagvlak.

Interviews

De interviews zijn afgenomen in verschillende fases van het onderzoek. In de inventarisatiefase zijn open interviews gehouden aan de hand van de vraagstellingen zoals beschreven in hoofdstuk 1.4. Deze interviews zijn gehouden met een projectmanager en een wethouder. Hiervoor is gekozen om informatie te krijgen uit de invalshoek van projectmanagement en de politiek. Het doel van deze interviews is om vanuit de praktijk inzicht te krijgen op de factoren die vanuit dit gezichtspunt een rol spelen bij politiek draagvlak.

In 2^e fase van het onderzoek is de voorlopige conclusie getoetst aan de cases. Tijdens deze fase zijn eveneens interviews afgenomen aan de hand van aangescherpte vragen (bijlage 4 en 7). De interviews zijn gehouden vanuit dezelfde invalshoek als in de 1^e fase, projectmanagement en politiek. Als aanvulling zijn bij de cases eveneens interviews gehouden met vertegenwoordigers van de private partij die betrokken zijn (waren) bij de cases.

Cases

Er zijn een tweetal cases gebruikt als toets op de voorlopige conclusie. Het doel van de casestudie is om te onderzoeken of deze praktijkvoorbeelden de voorlopige conclusie uit hoofdstuk 3 bevestigen. In deze cases wordt gekeken of de factoren zoals deze genoemd zijn in hoofdstuk 2 een rol hebben gespeeld en of deze de voorlopige conclusie verder sterken. Het doel is aan de hand van deze informatie te komen tot een handreiking voor projectmanagers van gebiedsontwikkeling.

De keuze voor de twee cases is gemaakt op basis van de mate waarin er sprake is van politiek draagvlak. Zo wordt bij de eerste case Holtenbroek, een herstructureringswijk in Zwolle een hoge mate van politiek draagvlak ervaren. Er is grote tevredenheid over de wijk maar ook over het gelopen proces. Deze gebiedsontwikkeling heeft een lange aanlooptijd gehad en een moeilijke start met in eerste instantie veel weerstand. Er wordt nu met veel trots gesproken over de wijk, zowel vanuit de gemeente als de wijkbewoners. De keuze voor Holtenbroek is tot stand gekomen enerzijds omdat het is een wijk in de gemeente waar ik momenteel werk en anderzijds de regelmaat waarmee zowel binnen als buiten de gemeente over deze wijk wordt gesproken. Het verifiëren van de informatie kan relatief eenvoudig plaatsvinden. De bereidwilligheid voor het verkrijgen van informatie is groot. De vraag is of de factoren zoals deze in de voorlopige conclusie zijn geformuleerd, hebben bijgedragen aan deze tevredenheid en het politieke draagvlak. Kan hiermee de voorlopige conclusie worden bevestigd?

De tweede case gaat over de gebiedsontwikkeling Almere Poort (vh Strandpoort) en over een onderdeel van deze ontwikkeling waarover veel commotie is ontstaan, Omniworld. De case is gekozen omdat de politiek, in casu de gemeenteraad, het vergaande middel van een raadsenquête heeft ingezet om helderheid te verkrijgen in verwickelingen rondom Omniworld. Hoewel Omniworld een onderdeel is van de totale gebiedsontwikkeling, zijn er in de afspraken en contracten verbanden gelegd tussen de ontwikkeling van het sportcomplex, Omniworld, en de overige ontwikkelingen in het gebied. Wanneer naar een middel als de raadsenquête wordt gegrepen, kan gesteld worden dat het politieke draagvlak niet (meer) aanwezig is. Het verkrijgen van informatie is wat complexer omdat

spelers niet graag herinnerd worden aan deze periode van raadsenquête. Hier staat tegenover dat de raadsenquête zelf veel informatie bevat. Verder is de site van Gemeente Almere toegankelijk en is de voormalig directeur bereid gevonden een nader interview toe te staan. Bij bestudering van deze case is ook hier de vraag of de voorlopige conclusie uit hoofdstuk 3 kan worden bevestigd. Welke factoren maakte dat hier het draagvlak verloren is gegaan?

1.7 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt op basis van literatuuronderzoek een inventarisatie gemaakt van de factoren die een rol spelen bij politiek draagvlak. Deze inventarisatie wordt aangevuld met de informatie die voortkomen uit de interviews. Op basis van deze informatie wordt in hoofdstuk 3 de voorlopige conclusie geformuleerd. Dit is de basis voor het empirische onderzoek. In hoofdstuk 4 en 5 worden twee cases getoetst aan de voorlopige conclusie. In hoofdstuk 6 zal op basis van de resultaten uit de theorie en de praktijk conclusies worden getrokken, met als resultaat te komen tot een handreiking voor de (gemeentelijke) projectmanagers van gebiedsontwikkelingen.

Hoofdstuk 2 Literatuurverkenning en theoretisch kader

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat in de literatuur en artikelen geschreven wordt over wat het belang van politiek draagvlak is bij stedelijke gebiedsontwikkeling. Alvorens in te kunnen gaan op de aanleiding van het onderzoek, politiek draagvlak bij gebiedsontwikkeling, zal eerst een beschrijving worden gegeven van waaruit in dit onderzoek het begrip 'stedelijke gebiedsontwikkeling' wordt benaderd. Verder zal ingezoomd worden op wat geschreven is over politiek draagvlak en welke factoren bepalend zijn voor het verkrijgen en behouden hiervan. Van de in deze fase gehouden interviews, aan de hand van de vragen uit hoofdstuk 1.4, zijn in dit hoofdstuk de uitkomsten opgenomen. De gehele weergave van de gesprekken zijn terug te vinden in de bijlagen (bijlagen 2 en 3).

2.2 Gebiedsontwikkeling

In toenemende mate wordt er gesproken en geschreven over stedelijke gebiedsontwikkeling. Het is een relatief nieuw vakgebied waar veel informatie over te verkrijgen is. Het is goed om in het kader van dit onderzoek nader te beschrijven wat verstaan wordt onder gebiedsontwikkeling om de beantwoording van de onderzoeksvraag in een zo helder mogelijk perspectief te kunnen plaatsen.

De ruimtelijke ontwikkeling van een stad of regio is een optelsom van vele projecten. De laatste tijd worden deze projecten steeds meer met elkaar in verband gebracht en integraal aangestuurd. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de fysieke dimensie maar onder andere ook naar de sociale en economische factoren. De gebiedsontwikkelingen zijn vaak majeure ontwikkelingen voor de stad en het functioneren daarvan. De commissie Gebiedsontwikkeling, onder leiding van Riek Bakker (Bakker, 2005), ziet integrale gebiedsontwikkeling als een succesvolle methode voor het in samenhang aanpakken van ontwikkelopgaven op verschillende terreinen, zoals economie, ruimte, wonen, infrastructuur, zorg, recreatie en toerisme op een locatie. Door de ontwikkelingen integraal aan te pakken worden de terreinen met elkaar in verband gebracht en kunnen deze elkaar versterken. Door het koppelen van belangen kan gekomen worden tot kwalitatieve en duurzame ontwikkelingen. Het resultaat van gebiedsontwikkeling is dat doelen op het gebied van economie, leefmilieu en infrastructuur samen gaan in plaats van met elkaar te concurreren (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005).

Van 't Verlaat (Van 't Verlaat 2003) definieert stedelijke gebiedsontwikkeling als het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden. Ook Van 't Verlaat geeft aan dat bij gebiedsontwikkeling niet alleen gekeken wordt naar de ruimtelijke ontwikkeling maar ook naar de samenhang van de verschillende belangen van economische, sociale en andere ontwikkelingen. Het integrale karakter van stedelijke gebiedsontwikkeling komt tot uiting in het proces (Van 't Verlaat, 2003). Hij geeft aan dat het niet alleen de vele invalshoeken zijn die hoge eisen stellen aan het proces maar ook een veelheid van actoren.

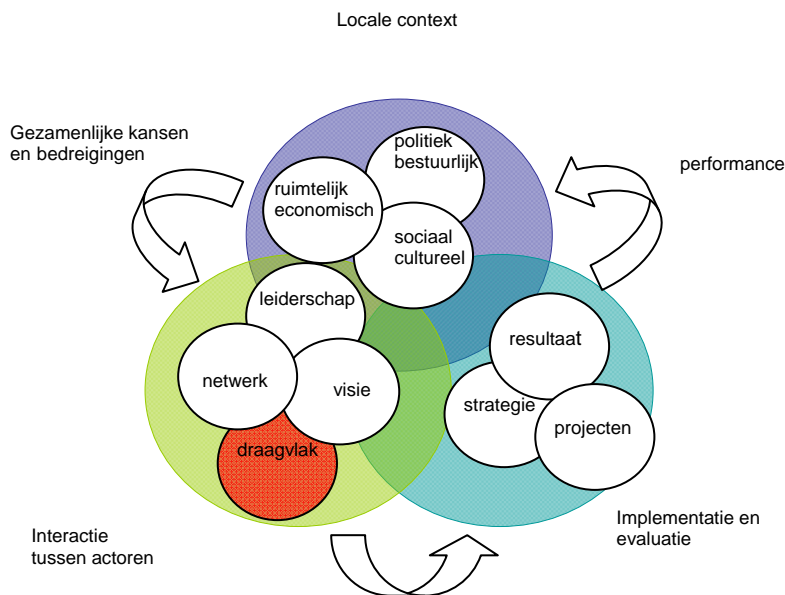
Stedelijke ontwikkeling richt zich op de integrale ontwikkeling van delen van stedelijke gebieden of regio's, waarbij meerdere partijen en belangen in samenhang en samenspraak de opgave voor het gebied aanpakken met als doel te komen tot verbetering van het betreffende gebied (Van Hoek, 2006).

In het boek *Integrale gebiedsontwikkeling* (Bruil e.a., 2004) wordt de toenemende complexiteit van de stedelijke gebiedsontwikkeling gekoppeld aan een viertal aspecten. Als eerste wordt de inhoud van de veranderende ruimtelijke vraag beschreven. De kwaliteit van de ontwikkeling vraagt meer van de condities die bij de ontwikkeling van belang zijn zoals ruimtelijke, functionele en esthetische eisen. Als tweede wordt ook hier de toenemende complexiteit behandeld. De verschillende belangen en de match (of mismatch) van belangen op de verschillende schaalniveaus. Het derde aspect gaat in op de complexe context. Hierbij wordt verwezen naar de studie van Castells (Castells, 1996) over de opkomst van de netwerksamenleving en de globalisering. Als laatste aspect wordt het proces genoemd en de sturing waarbinnen de gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Even als bij de conclusie van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling wordt aangegeven dat integraal werken noodzakelijk is om

tot succesvolle ontwikkeling te komen (Bruil e.a., 2004). Dit vraagt van te voren goed na te denken over de vormgeving van het proces.

2.3 Organiserend vermogen

Wanneer de literatuur bestudeerd wordt die gericht is op gebiedsontwikkeling en de onderzoeken met een fysieke insteek wordt vaak meer aandacht besteed aan het maatschappelijke draagvlak. Maar in het onderzoek "Organising capacity of metropolitan regions" (Berg e.a., 1997) wordt echter de nodige aandacht besteed aan het politieke draagvlak. Daar wordt aangegeven dat de rol van het politieke draagvlak essentieel is om uiteindelijk voortgang te krijgen in het proces. Geconcludeerd wordt dat het succes van stedelijke regio's en van concrete projecten binnen die regio's in toenemende mate bepaald wordt door het vermogen om in te spelen op de veranderende omgeving binnen de lokale context. Het organiserend vermogen kan verbeterd worden op basis van onder andere strategische visies, stakeholder-analyse, het realiseren van maatschappelijk en politiek draagvlak en van publiek-private samenwerkingsvormen (Berg e.a. 1997). Uit deze informatie wordt in dit onderzoek de conclusie getrokken dat het politieke draagvlak belangrijk is om het ontwikkelproces te verbeteren. Vanuit de theorie van het organiserend vermogen is in de thesis series 2008 het volgende schema opgenomen (van Hoek, 2008)



Figuur 2 organiserend vermogen (van Hoek, 2008)

Het schema geeft een mooi inzicht in de elementen van het organiserend vermogen. Het organiserend vermogen is het vermogen om bij een ontwikkelingsproces het samenspel tussen de factoren te laten plaatsvinden. Eén van de factoren van het organiserend vermogen is draagvlak. Draagvlak wordt omschreven als de *kunde* om maatschappelijk en *politiek draagvlak* te bewerkstelligen (Van Hoek, 2008, Van den Berg e.a. 1997). Het politieke draagvlak wordt hiermee verbonden met de voortgang in het proces van gebiedsontwikkeling en het procesontwerp.

2.4 Wat is politiek draagvlak

Draagvlak is een begrip dat veel in de politiek-bestuurlijke omgeving wordt gehanteerd. In 2006 is een boek verschenen van Duineveld en Beunen (Duineveld e.a., 2006) waar in een aanzet is gedaan om meer inzicht te krijgen in wat draagvlak is. In dit boek wordt aangegeven dat wanneer er in het zoekprogramma Google het woord "draagvlak" of "politiek draagvlak" wordt ingegeven, er miljoenen hits te voorschijn komen. Het is kennelijk moeilijk om tot een eenduidig begrip of definitie te komen. Zo worden in de scriptie "Politiek Draagvlak ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking" (Spronk-van Grootheest e.a., 2006) de begrippen *kennis*, *opinie* en *actie* als kernbegrippen van draagvlak gehanteerd. De definitie van politiek draagvlak van Box (Box e.a., 1999) is "*De articulatie van de publieke opinie binnen de politieke arena*". Hierbij wordt een sterke relatie gelegd tussen politiek en maatschappelijk draagvlak.

De begrippen politiek draagvlak en maatschappelijk draagvlak worden vaak onder één noemer geduid. Er is echter wel een verschil tussen deze soorten van draagvlak. Bij maatschappelijk draagvlak gaat het om een groot aantal betrokkenen en belanghebbende die geen deel uit maken van het politiek bestuur, maar wel direct getroffen worden door besluiten of beleid. Het gaat hierbij om het verkrijgen van steun voor en dan wel geen verzet tegen nieuw of ander beleid vanuit de politiek, door een grote groep betrokkenen. Het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak is veelal een strategie voor beleidsimplementatie (Duineveld e.a., 2006). Het politieke draagvlak is het draagvlak binnen het betreffende bestuursorgaan. Politiek draagvlak heeft betrekking op de mate waarin politici en bestuurders voorstander van een maatregel zijn. (Van Dam e.a., 1996). Politiek draagvlak heeft raakvlakken met maatschappelijk draagvlak. Het één kan niet of nauwelijks zonder het andere. Daar waar er groot maatschappelijk verzet is tegen plannen of beleid zal de betrokken bestuurder dit in zijn afweging meenemen.

Om het beeld compleet te maken is de inzet van de organisatie en in hoeverre deze de gekozen of in te zetten koers ondersteunen van belang. Ambtelijk draagvlak (Goldenbeld e.a., 2001) verwijst naar de door belangenafweging gekeurde waardering voor en medewerking aan een maatregel door ambtenaren, die geconfronteerd worden met de voorbereiding of uitvoering van de maatregel (Goldenbeld e.a., 2001). Hier is een voorwaarde als continuïteit van beleid/doelen op zijn plaats, zowel als in het verkrijgen en behouden van draagvlak. Wanneer de ontwikkeling door de ambtelijke organisatie gedragen wordt, zullen alle handelingen in deze lijn voortgezet worden. Het tegenovergestelde, zijnde het ontberen van ambtelijk draagvlak, maakt het moeilijk om geen breuk te laten ontstaan in politiek draagvlak. Tegenstanders zullen gebaat zijn bij wisselende communicatie en informatie. Vanuit de praktijk blijkt dat wanneer de organisatie de gekozen doelen niet ondersteunt, men eerder geneigd zijn om eigen meningen en daarmee ook afwijkend meningen te communiceren. Het zal duidelijk zijn dat daarmee het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak onder spanning komt te staan.

Er zijn dus diverse soorten van draagvlak te onderscheiden en verschillende definities van politiek draagvlak. Daarnaast worden factoren genoemd die van belang zijn bij het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak. In een publicatie van SenterNovem (SenterNovem, infoMil (2008), over verkrijgen van draagvlak voor het luchtkwaliteitplan wordt ook aangegeven dat verkrijgen van draagvlak subjectief is. Aangegeven wordt dat "een basis voor acceptatie is: de beleving van anderen in hoeverre er naar hen is geluisterd en rekeninggehouden wordt met zijn of haar belangen. Deze stelling vertalend naar draagvlak geeft aan, dat acceptatie van beleid inhoudt dat er goedkeuring wordt gegeven aan het beleid dan wel men geen weerstand heeft tegen het voorgenomen beleid". In dit artikel gaat het vooral over dat de belanghebbenden zich herkennen in wat zij van belang vinden en dat dit redenen waarom het voorgestelde beleid voor hen acceptabel is. Het begrip acceptatie heeft ook betrekking op goedkeuring of beoordeling van het beleid.

Laurens de Graaf duidt in zijn boek "Gedragen beleid" begrippen als steun, legitimiteit en acceptatie als sterk verwante begrippen van draagvlak (L. de Graaf, 2007). Wanneer hij hier het begrip acceptatie uitwerkt, verwijst hij naar de aanverwante discussie over de term "acceptatie van beleid". Het proefschrift van Potman (Potman 1989) gaat hier vooral over. In dit proefschrift staat "acceptatie is een alledaags begrip waarvan de betekenis wel makkelijk te raden is, doch moeilijk te omschrijven". Potman legt in zijn proefschrift de link tussen acceptatie van beleid als volgt uit "de houding van een persoon tegenover een beleid, die is gebaseerd op zijn of haar oordeel over het beleid in het licht van zijn of haar normen, waarden, wensen, verwachtingen, doeleinden, belangen of positie" (Potman, 1989). Vanuit dit proefschrift en de geraadpleegde artikelen komt vooral naar voren dat acceptatie in relatie wordt gebracht met goedkeuring van beleid en daarmee draagvlak voor het beleid. Ook in verschillende definities van draagvlak wordt het begrip acceptatie gebruikt (Goldenberg, 2001:25). Wanneer gekeken wordt naar het handelen van de actoren, dan wordt ook in de paper "Draagvlak nader bekeken" (De Graaf e.a., 2004) aandacht besteed aan de attitude in relatie tot draagvlak en interactief beleid. Even als bij Potman (1989) wordt ook hier een relatie gelegd tussen attitude en acceptatie. Attitude en oordeel spelen een rol bij acceptatie van beleid. Potman geeft een belangrijke nuancering aan. Zijn model blijkt vooral van toepassing te zijn op actoren binnen de overheid. Burgers worden geconfronteerd met het voorgenomen beleid of overheidshandelen. De paper van De Graaf (De Graaf e.a., 2004) geeft aan de manier waarop beleid wordt ontvangen door belanghebbenden de essentie is van draagvlak. In deze paper brengt hij draagvlak nader in beeld in relatie tot interactief beleid. Nu gaat deze scriptie niet over interactief beleid, maar er zijn wel gedragskenmerken of te wel het handelen van de actoren, die hun vertaling vinden in het draagvlak.

2.5 Hoe verkrijg je politiek draagvlak

In de vorige paragrafen is beschreven wat volgens diverse onderzoekers het belang van politiek draagvlak is en wat het betekent voor het ontwikkelproces. Na deze informatie te hebben verkend wordt de vraag interessant hoe we het politieke draagvlak verkrijgen. Draagvlak komt niet vanzelf daar moet wat voor gedaan worden. Om antwoord te kunnen geven op hoe je politiek draagvlak verkrijgt, is nader ingezoomd op factoren die daarbij een rol spelen. Welke factoren zijn van belang om draagvlak te verkrijgen?

2.5.1 Wat zijn de factoren

Bij de bestudering van de literatuur is gekeken welke factoren veelvuldig voorkwamen. Bij de bestudering zijn deze factoren opgenomen in een schema en het aantal keren dat deze voorkwamen. (bijlage 1). Aan de hand van deze inventarisatie komt naar voren dat de volgende factoren voor het verkrijgen van draagvlak veelvuldig voorkwamen.

communicatie/informatie, proces, visie, context/scope, sence of urgency, leiderschap, consequent/continuïteit, vertrouwen/belangen.

Dit is een willekeurige opsomming van deze factoren. Ze zijn echter verschillend van aard. De factoren communicatie, leiderschap zijn vooral handelingsprincipes terwijl de context/scope veelal een vaststaand gegeven is. Interessant is in welke mate kan een actor in zijn/haar handelen gebruik maken van deze factoren om draagvlak te verkrijgen en behouden? Zijn alle factoren te sturen of te beïnvloeden? Om hier meer inzicht in te kunnen geven wordt hierna nader ingegaan op de onderscheiden factoren

2.5.1.1 Communicatie

Wat is de rol van de communicatie bij het verkrijgen van politiek draagvlak? Eerder bleek uit de inventarisatie van de voorwaarden dat communicatie belangrijk is voor het verkrijgen van draagvlak. Het gewicht dat aan communicatie gehangen wordt is groot. Dat communicatie *de manier* is om politiek draagvlak te verkrijgen wordt aangegeven in het boek *De engel uit het marmer* (De Zeeuw, 2007). De Zeeuw stelt zelfs dat communicatie bij gebiedsontwikkeling cruciaal is: “onvoldoende communicatie betekent onverbiddelijk einde gebiedsontwikkeling”. In het eindrapport van de Adviseur Gebiedsontwikkeling wordt over communicatie het volgende gezegd “Communicatie is nodig om partners te kunnen verleiden en te binden. Communicatie is een belangrijke succesfactor voor gebiedsontwikkeling” (Bakker, 2007).

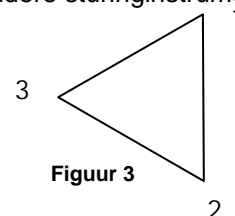
Bij bestudering van de casus Rijnboog Arnhem door Geurt van Randeraat (van Randeraat, 2007) is gebleken dat communicatie naast in- en uitsluiting in het proces meest relevant lijken voor het verloop van het gehele proces. Uit dit onderzoek komt naar voren dat daar waar het gaat om politiek draagvlak, blijkt dat het gebrek aan informatie en communicatie en het onvoldoende voeling houden met de politieke omgeving een gevaar kan zijn voor het politieke draagvlak. Het duale stelsel maakt dit er niet makkelijker op. Wanneer een gemeenteraad onvoldoende is geïnformeerd, is de kans groot dat zij een andere koers gaat varen. De gemeenteraad committeert zich niet aan de ontwikkeling en wil meer zeggenschap/invloed. De gemeenteraad zal alles aangrijpen om het proces meer in handen te krijgen en naar zich toe te trekken. Zij gaat debatten organiseren over de ontwikkeling en zal acties ondernemen om de stakeholders te spreken. Formele besluitvorming is moeilijk, dan wel er worden geen besluiten genomen. Voor het gehele proces en de ontwikkeling is dit een ongewenste situatie¹. In zijn onderzoek wordt aangegeven dat het op een dergelijk moment het belangrijk is om als projectorganisatie nieuwe kansen te creëren door aan te sluiten bij deze processen en deze situatie te benutten door het geven van informatie aan en communicatie met het politieke bestuur en hiermee de ontwikkeling verder te brengen. Vanuit de bestudering van zijn cases, zijn de effecten zichtbaar van het niet voldoende delen van informatie en het belangenveld niet goed inschatten en overzien.

¹ De vraag die hierbij gesteld kan worden of dit wordt versterkt door het gegeven dat er nu sprake is van een duaal stelsel. De effecten van het duale stelsel op draagvlak worden in deze scriptie niet meegenomen omdat het een analyse vraagt van de werking van het duale stelsel, wat op zich een onderzoek waard zou zijn. Om deze redenen wordt dit in deze scriptie niet meegenomen.

Vanuit dit onderzoek en de onderliggende informatie kan worden herleid dat communicatie een belangrijke factor is. Het kan complexe processen van gebiedsontwikkeling ondersteunen bij het verkrijgen van draagvlak. Dat de mate waarin de actoren bereid zijn te informeren en de manier waarop zij dit doen van belang is, wordt daarbij veel aangegeven. Dus niet alleen dat er gecommuniceerd wordt speelt een rol, maar ook de wijze waarop en wanneer de communicatie wordt ingezet is medebepalend voor het verkrijgen van politiek draagvlak

Communicatie is belangrijk voor en in het proces van de gebiedsontwikkeling en de wijze waarop deze plaatsvindt. Over de manier waarop dit het meest effectief is, geeft Hoppenbrouwers (Hoppenbrouwers, 2007) aan dat de communicatie het beste werkt in samenhang met andere sturingselementen. Daarbij wordt uitgegaan van samenhang met andere sturinginstrumenten

- 1) directe regulering/juridische instrumenten (de zweep)
- 2) indirecte regulering/economische instrumenten (de peen)
- 3) zelfregulering/communicatieve instrumenten (de preek)



De essentie vanuit deze benadering is om alle soorten instrumenten in de afwegingen te betrekken. Zo zijn er de wet- en regelgeving die met de ontwikkeling aan de orde zijn "1" maar ook welke regelingen, schadeloosstellingen en dergelijke mogelijk zijn "2". Het eerste kan verbonden worden met de ontwikkeling en de juridische status daarvan, de inhoud. Het tweede element staat voor de belangen. De eerste twee elementen gekoppeld aan een goede insteek van de communicatie "3" geeft het meest optimale resultaat. Het derde element is de methode en manier waarop de communicatie plaatsvindt.

In het eindrapport van Adviseur Gebiedsontwikkeling (Bakker, 2007) wordt de aanbeveling gedaan om een toolkit communicatie te ontwikkelen waarin een basis plan van aanpak en strategie voorhanden komt. Hoewel niet alle projecten en ontwikkelingen hetzelfde zijn zou het wel een goede aanvulling voor een ieder die met gebiedsontwikkeling bezig is. Het onderdeel politiek draagvlak verdient hierin dan ook een plek omdat communicatie een belangrijke factor is om dit draagvlak te verkrijgen.

Samenvattend:

De communicatie is een belangrijke factor voor het verkrijgen van draagvlak. Zonder communicatie geen draagvlak. Communicatie is beïnvloedbaar en te sturen.

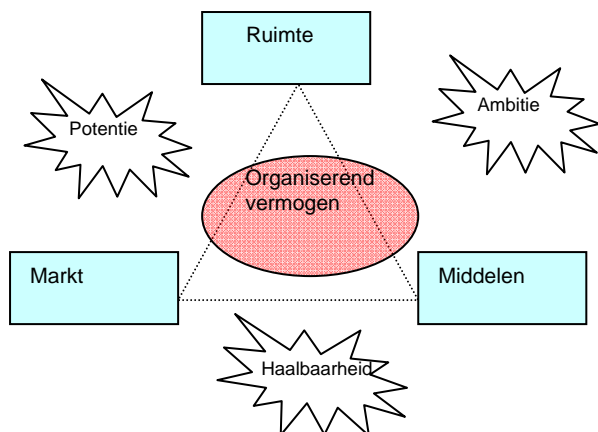
Bij de communicatie moet rekening gehouden worden met :

- communicatievorm, de manier waarop
- de belangen en behoeften van actoren
- de tijdigheid en eënduidigheid
- communicatiestrategie, het maken van een communicatieplan

2.5.1.2 Procesontwerp/processtappen

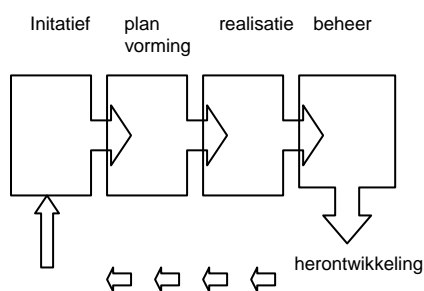
Hoe verkrijgt je draagvlak en wat is de rol van het proces hierbij? Zoals eerder gezegd gaat het verkrijgen van draagvlak niet vanzelf hiervoor is het ontwerp van een goed proces even zo goed belangrijk als het maken van een communicatieplan. Het procesontwerp schetst de route waarlangs gelopen wordt om het doel te bereiken.

Vanuit het organiserend vermogen komt naar voren dat ook de vaardigheden voor de aanpak van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling belangrijk zijn. Er moet op een integrale wijze gewerkt worden waarbij de verschillende beleidssectoren en –facetten op elkaar worden afgestemd (Verlaet en Van Hoek, 2006). Van 't Verlaet heeft dit als volgt schematisch weergegeven (wat tijdens de studie de driehoek Van 't Verlaet wordt genoemd).



Figuur 4 J.van 't Verlaat en M. van Hoek (MCD 2006)

De afstemming vindt plaats door het organiseren van de ambitie, marktpotentie en haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling gedurende alle fases in het proces. Door een goed onderbouwd proces, gebaseerd op samenwerking kunnen projectmanagers en aanjagers zorgen voor het benodigde draagvlak (van Hoek, 2008). Het vereist een goede communicatie tussen de partijen gedurende alle fases van het proces.



Figuur 5 procesfases

De basis van deze fases komt voort uit projectmanagement. Het gaat om het ordenen, organiseren en structureren van projecten. Het procesontwerp is opgeknipt in vooraf gedefinieerde fases, het afspraken van beheersmaatregelen (tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie) en het uitvoeren van controle en het stapsgewijs nemen van beslissingen (Wijnen e.a. 1997)

Hoe hier in de praktijk tegen aangekeken wordt, wordt gememoreerd in de eerder genoemde scriptie van Geurt van Randeraat (Van Randeraat, 2006). Vanuit de door hem gehouden interviews blijkt dat private investeerders in complexe binnenstedelijke gebiedstransformatie worstelen met de vraag hoe de procesbeschrijving voor complexe stedelijke gebiedsontwikkeling er uitziet. Het blijkt dat zij moeite hebben om de verschuiving van het primaire proces van gebouwontwikkeling naar complexe gebiedsontwikkeling in het procesontwerp te gieten. Er is behoefte aan heldere beslismomenten en eenduidige procesgangen.

Om voortgang te boeken in het proces is het noodzakelijk om stappen te nemen. Om stappen te kunnen nemen moeten er regelmatig beslissingen worden genomen. Door deze beslismomenten kan in het proces overgegaan worden tot een vervolgstap. Een goed procesontwerp geeft inzicht in deze momenten. Door het inzicht ontstaat voor betrokkenen een logisch traject. Ook voor de overdracht naar een opvolgende projectmanager of politiek bestuurder kan het schetsen van het traject zoals dat tot dan toe is gelopen bijdragen aan de continuïteit en vertrouwen in het project/proces.

Samenvattend:

Het proces is beïnvloedbaar en te sturen. Om draagvlak te verkrijgen moet het procesontwerp van een gebiedsontwikkeling voldoen aan de volgende voorwaarden:

- een procesontwerp waarin ruimte is voor de belangen en inbreng
- regelmatig nemen van de processtappen
- mijlpalen en beslismomenten markeren/plannen
- documenteren en vastleggen

2.5.1.3 Visie

Welke rol speelt een visie in het verkrijgen van politiek draagvlak? Er worden verschillende rollen toegedicht aan een visie. Zo kan een visie noodzakelijk zijn om inzicht te geven in de ambities en doelen. Een visie kan echter ook dienen om diverse onderdelen van de ontwikkeling op elkaar af te stemmen. In de visie kunnen de belangen en behoeften van de belanghebbenden en stakeholders worden vertaald.

Wat wordt er verstaan onder een ontwikkelingsvisie?

Een ontwikkelingsvisie is de beschrijving van de ambitie voor een stedelijk gebied als samenhangend functionerend geheel (wonen, werken, infra, groen, water etc) met het hierbij behorend ruimtelijk programma. Het geeft richting aan en inzicht in de toekomstige ontwikkelingen. Onderdeel van deze ontwikkelingsvisie zijn structuurschetsen die de ruimtelijke vertaling van de ontwikkelingsvisie verbeeldend weergeven

(definitie Y.E. Verver, 2008)

De inhoud

kan

van de
ontwikkelingsvisie
bepalend zijn voor

het verkrijgen van politiek draagvlak. Hierbij vindt een vertaling plaats van de politieke ambities en doelen van de ontwikkeling. In lezingen die gegeven worden door Riek Bakker van BVR, vertelt zij over deze mogelijkheden. Door accenten te leggen in de visie die voor het gemeentebestuur van belang zijn, kan de visie rekenen op draagvlak. Immers de belangen worden vertaald in de ontwikkelingsvisie. Het wordt voor het bestuur duidelijk en inzichtelijk hoe deze belangen een plek krijgen in de toekomstige ontwikkelingen.

Aan een visie kan een procesontwerp gekoppeld worden. De processtappen die dan gedaan moeten worden, worden visueel gemaakt met de daarbij behorende mijlpalen. Hierdoor wordt het duidelijk wanneer –naar verwachting- de ambitie en doelen behaald kunnen worden en welke stappen daarvoor nodig zijn. Door de visie te koppelen aan het proces kunnen deze twee voorwaarden eenduidig en in relatie tot elkaar worden gecommuniceerd. Wanneer dit goed gebeurt, kan zowel draagvlak voor de visie worden gekregen als wel acceptatie van het gekozen proces.

Wanneer een visie vertaald wordt naar een procesontwerp om de doelen en ambitie te behalen, is het van belang dat de visie op zich ook gedragen wordt. Een gebiedsontwikkeling is een langjarig proces. De mate waarin de visie gedragen wordt, bepaalt dan ook de kaders waarbinnen gehandeld wordt. Wat betekent het als de visie meer of minder gedragen wordt. In de literatuur van Integraal stedelijk en regionaal beleid (Verlaet, J. van, augustus 2006) wordt de bestuursperiode van 4 jaar gememoreerd. Voor de korte termijn worden collegeprogramma's vastgesteld. Een soort regeerakkoord voor de bestuursperiode. Een lange termijn ontwikkeling kan hierdoor uit beeld raken, dan wel aan aandacht te kort komen. Het is belangrijk dat de lange termijn visie ook een verankering krijgen in het 'regeerakkoord'. Wanneer het draagvlak groter is voor de visie, is de vertaling naar de korte termijn vaak wel aanwezig. Een visie die een breed politiek draagvlak heeft, zal het draagvlak dan ook beter behouden. Het proces om te komen tot een gedragen visie is daarentegen belangrijker dan de inhoud

van de visie zelf. Procesbetrokkenheid en het komen tot een gezamenlijke definiëring van de probleemstelling is daarbij één van de voorwaarden, die bijdragen aan het politieke draagvlak. Een verdergaande samenwerking om de visie ook daadwerkelijk gezamenlijk te maken zal het commitment nog verder vergroten. Gedurende de rit heeft men zich geconformeerd aan de keuzes die gemaakt zijn en hun vertaling hebben gekregen in de visie

Bij het Stationsgebied 's Hertogenbosch (Bruil, Hobema, Peek, Wigmans, 2004) benadrukt voormalig wethouder Hans Dona² ook een andere rol die een visie kan spelen. Doordat er een duidelijke visie lag over hoe het gebied er uit zou moeten komen te zien, kon relatief eenvoudig inzicht gegeven worden in de beoogde ruimtelijke kwaliteit. Deze ideeën konden worden uitgewisseld en gedeeld. Door te delen wat de beoogde ontwikkeling was ontstond er een gemeenschappelijk doel en was de continuïteit van informatie uitwisseling ook makkelijker. De visie is hier gebruikt als communicatiemiddel en om de ambities die men had voor het gebied te verbeelden.

Samenvattend:

De visie voor de gebiedsontwikkeling speelt een rol bij het verkrijgen van politiek draagvlak. Hierbij kan onderscheiden worden :

- De inhoud en de in de visie aangebrachte accenten
- een gezamenlijk gedragen visie die draagt bij aan het vasthouden van het draagvlak op langere termijn en de vertaling daarvan op de korte
- het maken van een gezamenlijke visie als vorm van procesbetrokkenheid
- het maken van een visie als verbeelding van de beoogde kwaliteit
- een visie kan gebruikt worden als communicatiemiddel

2.5.1.4 Context/scope

Ook het verkrijgen van politiek draagvlak kan geplaatst worden in een context. Een context zoals hier bedoeld is de tijdsgeest waar in het zich bevindt, maar ook de omgeving (scope) die aanwezig is. De context is veelal een vaststaand gegeven waar rekening meegehouden moet worden en waar nauwelijks invloed op uit te oefenen is. Wanneer het gaat om het verkrijgen van politiek draagvlak in relatie tot de context bestaat er wel de mogelijkheid de context waarbinnen de ontwikkeling zich afspeelt te verkleinen of te vergroten. Het middel dat hierbij wordt ingezet, is communicatie. Wat wordt nu bedoeld met het verruimen of verkleinen van de context. Riek Bakker heeft bij diverse gelegenheden het voorbeeld van de Erasmusbrug geschetst. Door gebruik te maken van de context en de scope te verruimen was niet sec de brug als benodigde infrastructuur meer het issue waarvoor draagvlak nodig was, maar het tegengaan van tweedeling tussen noord en zuid en de rol van de brug die daarvoor een landmark zou kunnen vormen. Als uitgangspunt werd genomen dat de brug er zou komen, maar op welke wijze en in welke vorm werd opengelaten. Dit maakte dat de discussie veranderde: niet of er een brug moest komen, maar welke functie deze zou moeten vervullen.

Bij het voorbeeld in het eindrapport van de Adviseur Gebiedsontwikkeling (2007) *Maak meer van Nederland* van het Limburgse voorbeeldproject "Klavertje 4" is het gebied verruimd, waardoor de ontwikkeling in een ander daglicht is komen te staan. Van een deelontwikkeling werd het een gebiedsontwikkeling. Een gebiedsvisie heeft het draagvlak tussen de partners versterkt. Ook hier is de ontwikkeling in een andere en bredere context geplaatst. Dit heeft geleid tot voortgang in het proces. De context is iets waar rekening meegehouden moet worden, maar door de scope/het gebied te verruimen of soms te verkleinen kan er anders naar de ontwikkeling gekeken worden. Dit kan bijdragen aan het verkrijgen van draagvlak.

² Hans Dona, Wethouder 's Hertogenbosch, 1982-1994 portefeuillehouder Stadsontwikkeling en Cultuur 1986-1994

De context is een gegeven en een tijdsgeest waarmee rekening gehouden moet worden. De context zelf is niet beïnvloedbaar maar wel op verschillende manieren te gebruiken, door te beïnvloeden, wat als context/scope wordt gezien.

- Het verkleinen of verruimen van de context kan bijdragen aan draagvlak (wijzigen van de 'bouwvelop
- De context is goed te gebruiken bij het communiceren.

2.5.1.5 Sence of urgency

Wat is de noodzaak van het aanpakken van een gebied of te wel wat is de sence of urgency? Hoe verhoudt de sence of urgency zich tot met het verkrijgen van draagvlak? Als definitie voor sence of urgency wordt de volgende stelling aangehouden. Wanneer het door de overwegende meerderheid in de politieke arena -maar ook daarbuiten- het als een probleem ervaren, ontstaat er een gevoel van noodzaak –sence of urgency- om het gebied aan te pakken. Een beleving van een noodzaak waarover veel wordt gecommuniceerd bevestigt het gevoel wat een overwegende meerderheid al heeft ten aanzien van die noodzakelijkheid. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat daar waar er een gevoel van sence of urgency aanwezig is er een snellere acceptatie is van veranderingen. Zo stelt J.A. de Bruijn in het boek over procesmanagement (Bruijn, J.A. et al, 2002) dat een voorwaarde voor projecten is, dat de stakeholders er van overtuigd zijn dat er sprake is van een problematiek die om een oplossing vraagt. Als voorbeeld hiervoor kan de ontwikkeling van het Paleiskwartier in 's Hertogenbosch worden aangehaald. Hier was sprake van een verloederd bedrijfsterrein in de nabijheid van het station. Dit werd door velen als probleem ervaren. De noodzaak –sence of urgency- om hier verloederding tegen te gaan leidde tot het besef van de noodzakelijke herontwikkeling van het gebied. Als er overeenstemming is over de probleemstelling, is de acceptatie van de oplossing makkelijker. Acceptatie van de probleemstelling en mogelijke oplossingsrichtingen zorgt voor draagvlak voor de ontwikkeling.

Samenvattend:

Sence of urgency is niet beïnvloedbaar maar communiceerbaar. Het gevoel van sence of urgency zorgt voor een makkelijker acceptatie van de verandering.

- Sence of urgency geeft een reden om tot een ontwikkeling van een gebied over te gaan
- Een ontwikkeling op sence of urgency onderzoeken.
- Sence of urgency kan maakbaar zijn door de communicatie op te zoeken (gezegde in de marketing: herhaling is de toverkracht van de reclame)

2.5.1.6 Leiderschap/entrepreneur/ownership

Bij het verkrijgen van politiek draagvlak ontstaat de vraag wie is er verantwoordelijk voor het verkrijgen van dit draagvlak en wie neemt het voortouw. Het ontbreken van inzicht in rollen en posities en daarmee de verdeling van verantwoordelijkheid kan zand strooien in de raderen van het proces. Een proces wat op zich misschien volgens de regels der kunst is opgezet en gecommuniceerd kan stagneren. Wanneer er onduidelijkheid is wie er aangesproken kan worden, is het verkrijgen van politiek draagvlak een hele opgave. De rol van een boegbeeld, iemand die de verantwoordelijkheid

neemt en naar zich toetrekt maakt het makkelijker om politiek draagvlak te verwerven. Een voorbeeld waar de aanwezigheid van boegbeelden/entrepreneurs een positieve invloed heeft gehad in het proces, is in het project Paleiskwartier in 's-Hertogenbosch. De rol van entrepreneurs werd in gevuld door dan wel de directeur Stadsontwikkeling Van der Made (Bruil et al, 2004) en/of de wethouder van Stadsontwikkeling en Cultuur, Dona. Als entrepreneur wordt je niet aangesteld. De functie en rol die wordt ingenomen in het proces en de verworven competenties en vaardigheden maken dat iemand de rol van entrepreneur kan innemen. Zoals te lezen is in hoofdstuk 5 en 14 van het boek Integrale gebiedsontwikkeling Het stationsgebied 's-Hertogenbosch, maakte de eerder genoemde personen in de rol van entrepreneur gebruik van de kansen die zich voordeden op een aantal momenten. Deze momenten worden aangeduid als policy windows. Het policy window, het open venster, is een gelegenheid voor voorstanders van bepaalde ideeën om hun oplossingen of plannen te presenteren of om hiervoor aandacht te krijgen (Kingdon, 1995). Policy windows zijn kansen om initiatieven te realiseren *“sometimes the window opens quite predictably. The schedule renewal of a program. At other times it happens quite unpredictably. Policy entrepreneurs must be prepared”* (Kingdon, 1995:165). De betreffende ‘spelers’ moeten inzicht hebben in het proces maar ook de kwaliteiten en de positie om de kansen te benutten. De vensters zijn momentopnames van meestal korte duur. De doorbraak of actie moet snel tot stand komen. De timing is uiterst belangrijk. Kingdon omschrijft entrepreneurs als mensen die de drie stromen (politieke gebeurtenissen, problemen, oplossingsideeën) kunnen koppelen en er gebruik van maken.

De rol van personen in het proces kan bepalend zijn voor het verkrijgen of behouden van politiek draagvlak. De aanwezigheid van entrepreneurs leidt tot het soepeler tot stand brengen van politiek draagvlak. Het gunnen en misgunnen van successen speelt hier onderhuids wel een rol. Als er geen entrepreneur aan te wijzen is in een proces, is het niet zo dat daarmee per definitie stagnatie ontstaat of geen draagvlak verkregen wordt. Een entrepreneur benut kansen die anders wellicht niet zouden zijn gesignaleerd. Het politieke draagvlak is voor entrepreneurs makkelijker te bespelen dan voor anderen. Ook omdat zij de positie en het inzicht hebben.

Samenvattend:

Entrepreneurs gewenst maar niet noodzakelijk. Zij maken het verkrijgen van draagvlak makkelijker. Het vervullen van deze rol is voorbehouden aan mensen die hiervoor specifieke vaardigheden bezitten.

- De aanwezigheid van entrepreneurs zorgt voor duidelijkheid in rollen en verantwoordelijkheden door hun kwaliteiten en positie
- Zij fungeren als boegbeelden
- Zij benutten kansen door gebruik te maken van de Policy Windows
- De aanwezigheid van entrepreneurs niet afdwingbaar en niet strikt noodzakelijk.

2.5.1.7 Consequentheid/continuïteit

De voorwaarden om consequent te zijn vooral in het uitdragen van informatie en het voeren van communicatie draagt bij aan het verkrijgen van politiek draagvlak. De berichtgeving over de inhoud, doelen en ambitie moeten consequent zijn, waardoor het voor de belanghebbende als geloofwaardig wordt gezien. De berichtgeving moet logisch en te volgen zijn voor belanghebbende. De geloofwaardigheid en het vertrouwen in elkaar wordt hierdoor ondersteund. Het draagt in die zin dan ook bij aan het verkrijgen van politiek draagvlak. Het is goed om in het proces afspraken te maken over de berichtgeving en communicatie. Maak het proces logisch en consequent. Dit betekent dat ook de processtappen dan wel -stapjes helder en eenduidig moeten worden gecommuniceerd. Het is fruikend wanneer er zo geheten “ruis op de buis” ontstaat. Hierdoor kan de regie op het proces verloren gaan en wordt de communicatie in de hoek van de verdediging gedrongen. Dergelijke communicatie is niet bevorderlijk voor het verkrijgen van politiek draagvlak. Immers tegenstanders

kunnen makkelijke gebruik maken van de verwarring en daarmee draagvlak krijgen voor hun weerstand.

Niet alleen in de communicatie en informatie moet consistentie zijn maar ook in het beleid dat gevoerd wordt, heeft invloed op de ontwikkeling. Hierdoor ontstaat een helder en consistent kader waarbinnen de ontwikkeling kan plaatsvinden. Consistentie en consequentheid ondersteunt het proces. Het beleidskader van een ontwikkeling met bijbehorende doelen en ambities moet worden vastgehouden. Wanneer het toch noodzakelijk of gewenst is om het kader aan te passen, moet worden aangegeven of hierdoor het doel en de ambitie van de ontwikkeling wordt aangetast. Wanneer dit onverhoopt zo is, is wederom een goede communicatie onontbeerlijk. Het moet uit te leggen zijn waarom het moet wijzigen en wat het betekent voor de ontwikkeling. Wanneer er verwarring ontstaan heeft dit direct gevolgen voor het politieke draagvlak van de ontwikkeling.

Om er voor te zorgen dat het kader wordt vastgehouden en de consistentie geborgd wordt, dient bij overdracht van projecten de informatie goed te zijn gedocumenteerd. De onderliggende argumenten voor een wijziging van beleid of kader zijn net zo belangrijk als de wijziging op zich. Het moet immers uit te leggen zijn. Zoals al eerder is gememoreerd is het voor belanghebbende in dit geval politici belangrijk het proces te kunnen volgen. Een overdracht van politici binnen de termijn van een gebiedsontwikkeling is een voorziene zaak. Na elke verkiezing bestaat de mogelijkheid dat een andere wethouder verantwoordelijk wordt voor het project. Het is niet ondenkbaar dat deze een andere koers zou willen inzetten. Wanneer dit niet goed uitgelegd wordt, kan het ten koste gaan van het politieke draagvlak. Ook het vertrouwen in de aansturing van de ontwikkeling kan gaan wankelen.

Consequentheid en consistentie in de communicatie, het proces, het beleid en de betrokken personen bij de ontwikkeling zorgen voor verkrijgen van politiek draagvlak. Het zorgt voor:

- het vertrouwen
- éénduidige en logische berichtgeving -> herkenbaar
- consistentie → voorkomt ruis op de buis
- bij wijziging/verandering → ruimte voor weerstand

2.5.1.8 Vertrouwen/belangen

Vertrouwen is ook een veelgenoemde factor bij het verkrijgen van politiek draagvlak. In een publicatie van het blad bestuurskunde (Dam et al, 1996) wordt de ROA-casus beschreven. Het ging hierbij om het maken van een stadsprovincie met een direct gekozen bestuur en met specifieke taken en bevoegdheden, een opdeling van deze provincie in zelfstandige gemeenten. Uit deze publicatie komt naar voren dat vooral het gebrek aan vertrouwen en het niet herkennen van het borgen van belangen leiden tot onvoldoende draagvlak dan wel het verliezen van draagvlak.

Wanneer er voldoende vertrouwen is in het proces en in de actoren ontstaat ruimte voor het delen van dilemma's en zoeken naar passende oplossingen. Zonder dit vertrouwen wordt de creativiteit ondermijnd. Men gelooft niet in de goede bedoelingen en veronderstelt dat de ander een verborgen agenda heeft. Dit is nooit goed voor de voortgang van het proces. Het zorgt voor het zoeken naar zekerheden en borgen van belangen op welke manier dan ook. Dit kan ook buiten het proces liggen. Wanneer hierbij gedacht wordt aan de politieke arena, zal vooral daar steun gezocht worden voor eigen belangen. Maar het vertrouwen tussen bestuurders en projectmanagers is van belang voor het op een goede manier kunnen leiden van het proces. Door het delen van vragen, dilemma's, belangen enz. kan er rekening meegehouden worden gedurende het proces.

Samenvattend:

- Vertrouwen in proces, actoren en borging van belangen is belangrijk voor het verkrijgen van politiek draagvlak. Het krijgen van vertrouwen is beïnvloedbaar en stuurbaar. Zonder vertrouwen geen draagvlak

2.6 Hoe wordt politiek draagvlak behouden

Wanneer het draagvlak is verkregen, is het ook zaak om dit te behouden. Hoe wordt politiek draagvlak behouden? Bij bestudering van de literatuur wordt nauwelijks onderscheid gemaakt tussen het verkrijgen en behouden. Daarmee wordt aangenomen dat dezelfde selectie van meest voorkomende voorwaarden een rol spelen bij het behouden van het draagvlak. Bij sommige voorwaarden kan een kleine nuance worden aangebracht, welke hierna verder wordt uitgewerkt. Gekeken is wederom naar de volgende voorwaarden:

communicatie/informatie, proces, visie, context, sence of urgency, leiderschap, consequent/continuïteit, vertrouwen/belangen

2.6.1 Factoren in relatie tot draagvlak behouden

Communicatie

Bij het verkrijgen van draagvlak is beschreven waarom communicatie belangrijk is. Hierbij gaat het over het verleiden en binden van actoren. Het is omschreven als een succesfactor voor de gebiedsontwikkeling. Daar waar er een gebrek aan communicatie ontstaat, werd geconcludeerd door De Zeeuw (De Zeeuw, 2007) dat dit het einde van de gebiedsontwikkeling betekent. Gebiedsontwikkelingen zijn langdurige processen waarin veel gebeurt. Om het verkregen draagvlak te behouden is het noodzakelijk om het opgestelde communicatieplan en de daarbij uitgedachte strategie niet alleen aan het begin van de ontwikkeling uit te voeren. De communicatie moet zich uitstrekken over de gehele looptijd van het proces en wellicht zelfs nog daarna om het draagvlak te behouden. De processtappen lenen zich bij uitstek om een communicatiemoment te vinden. Communiceren over voortgang dan wel stand van de ontwikkelingen ontstaat de mogelijkheid om de actoren te blijven binden en committeren aan het proces en de ontwikkeling. Door communicatie kan ook de mate waarin het draagvlak nog aanwezig is worden gepeild. Het uitblijven van communicatie en informatie leidt tot het tegenover gestelde. De aandacht en daarmee het draagvlak zal snel wegebben. Waar toe het leidt mag duidelijk zijn → verlies van draagvlak → einde ontwikkeling

Proces

In het gemaakte procesontwerp is rekening gehouden met de belangen en behoefte van actoren, de politici. Het proces draagt bij aan inzicht in de voortgang van de ontwikkeling en de behaalde meetpunten/mijlpalen. Een procesontwerp is gemaakt om de geformuleerde doelen en ambitie te realiseren. De route waarlangs deze verloopt. Door over het proces te communiceren en de processtappen te ijken, wordt het behoud van draagvlak gemeten. Het is een belangrijke voorwaarde om een goed procesontwerp te maken en dit vast te houden gedurende de looptijd van de ontwikkeling. Het proces is, ook in het behouden van draagvlak, een voorwaarde waar rekening meegehouden moet worden

Visie

Wanneer een visie kan rekenen op politiek draagvlak vormt het een kader voor de gebiedsontwikkeling. Om het draagvlak te behouden is handelen binnen dit kader een belangrijke voorwaarde om het draagvlak te behouden. Wanneer een visie alleen bedoeld is om de ambitie te duiden wordt het minder als een toetsend kader gezien. Daarbij is de visie dan slechts een verbeelding van de doelen en ambitie. De doelen en ambitie staan voorop. De visie kan worden aangepast gedurende de rit. Het is maar de vraag of dit effect heeft op het behouden van draagvlak. In het eerste geval waarschijnlijk wel en in het tweede geval in veel mindere mate.

Context/scope

De context is min of meer een vast gegeven welke beperkt beïnvloedbaar is. Veelal overkomt het ons. Zeker daar waar het gaat om tijdgeest, trends e.d. Wanneer binnen de context ontwikkelingen afspelen die een ander licht werpen op de gebiedsontwikkeling, kan dit ten koste gaan van het politieke draagvlak. Denk hierbij aan de vermindering van de bevolkingsgroei versus het maken van een nieuw uitleggebied van de stad met nieuwe woningen. De context monitoren tijdens het proces van de gebiedsontwikkeling moet een onderdeel zijn van het proces, zodat bij wijziging van de context de communicatie kan worden gezocht en zo nodig bijstelling moet plaats vinden.

Sence of urgency

De noodzaak –sence of urgency- waarvoor het allemaal moet gebeuren kan verdwijnen of wegzakken. Dit hoeft niet direct te betekenen dat hiermee ook het draagvlak verdwijnt. Als aan de sence of urgency gehoor is gegeven en de gebiedsontwikkeling als oplossing wordt gezien, is het min of meer een logisch gevolg. De problemen worden immers aangepakt middels de gekozen oplossing. Hierdoor verdwijnen de problemen dan wel nemen minimaal af. Voor het behoud van politiek draagvlak is deze factor kennelijk minder relevant

Leiderschap/entrepreneur

Het boegbeeld van een ontwikkeling maakt het vooral in de fase van het behouden van draagvlak en het benutten van de kansen makkelijker. Het is duidelijk wie aangesproken kan worden op de ontwikkeling. Deze personen verdedigen de te nemen besluiten en zijn daarom belangrijk gedurende de looptijd van het proces. Door de aanwezigheid van entrepreneurs worden kansen die zich gedurende het proces voordoen benut. Het komt de voortgang van het proces ten goede. Dit draagt op haar beurt weer bij aan het gevoel dat voldoende wordt gewerkt aan de ontwikkeling. De aanwezigheid van entrepreneurs is juist in het behouden van het politieke draagvlak gewenst. Het houdt de 'swing' er in.

Consequent/Continuïteit

Er is een duidelijke link naar communicatie. Zoals bij het verkrijgen van politiek draagvlak al is opgemerkt, is het geven van een eenduidige boodschap belangrijk. Dit geldt even zo zeer om draagvlak te behouden. De gesignaleerde risico's doen zich niet alleen in het begin van een ontwikkeling voor maar misschien nog wel meer gedurende het gehele proces. Hoe langer het proces duurt hoe belangrijker het is om consequent te blijven, zowel in de communicatie als in de kaders van de ontwikkeling. Hier vinden we weer een link naar het proces. Voor het behouden van draagvlak dient ook de continuïteit geborgd te zijn. Zo werd bij het verkrijgen van draagvlak aangegeven dat goede documentatie belangrijk is om de continuïteit te borgen.

Vertrouwen

Dan hebben we nog het vertrouwen in de inhoud, het proces en elkaar. Natuurlijk speelt dit niet alleen bij het verkrijgen van draagvlak maar vooral ook bij het behouden van draagvlak. Het vraagt een houding van de betrokken actoren waarop de anderen kunnen 'bouwen'. Duidelijkheid, consequent zijn en continuïteit dragen bij het hebben en houden van vertrouwen.

2.7 Diepte interviews

Vanuit de literatuur zijn de meeste factoren uitgewerkt op basis van de in hoofdstuk 1.4 gestelde vragen. In deze fase van het onderzoek zijn twee diepte interviews gehouden. Uit deze interviews zijn geen directe conclusies te trekken gelet op de beperktheid. Deze interviews zijn echter bedoeld ter ondersteuning van de ideevorming voor dit onderzoek en om meer zicht te krijgen, wat vanuit de praktijk belangrijke factoren worden gevonden. Ook is gevraagd wat in de dagelijkse praktijk als politiek draagvlak wordt beschouwd, hoe er tegenover wordt gestaan en of er herkenning is van wat inmiddels in de literatuur is aangetroffen over politiek draagvlak. Deze interviews zijn afgenomen aan de hand van de vragen van hoofdstuk 1.4. Gekozen is om met een ervaren projectmanager werkzaam binnen een gemeentelijke organisatie deze vragen door te lopen. Hij is verantwoordelijk voor diverse projecten en managen van gebiedsontwikkelingen. Het tweede interview is gehouden met een wethouder die diverse gebiedsontwikkelingen als bestuurlijk opdrachtgever in zijn portefeuille heeft. De factoren die tijdens deze gesprekken ter sprake zijn gekomen, zijn overigens wel verwerkt in het schema dat is gemaakt aan de hand van de bestudeerde literatuur als scorelijst (bijlage 1).

Projectmanager

Tijdens dit interview werd vrijwel direct ingegaan op het belang van het hebben van politiek draagvlak. Het werd benoemd als een van de meest essentiële voorwaarden om tot resultaten te komen. Zonder

politiek draagvlak is het behalen van resultaten nihil. Ook het maken van verdere afspraken met externe partijen wordt bij gebrek aan politiek draagvlak moeizaam zo niet onmogelijk. Hiermee wordt de relatie gelegd met de voortgang in het proces van de ontwikkeling. Zonder draagvlak wordt er geen vooruitgang verkregen in het proces.

Draagvlak werd vertaald als acceptatie. Dit komt overeen met wat eerder uit de bestudeerde literatuur is omschreven. Het aardige is dat dit geplaatst werd in de formule van de wet van Maier $E = K \times A$ (effectiviteit = kwaliteit x acceptatie) Hierbij wordt voor het eerst in dit onderzoek een relatie gelegd met kwaliteit. Uit de literatuur wordt niet of nauwelijks over de kwaliteit van de ontwikkeling gesproken. De vraag rijst dan ook in hoeverre er kwaliteit aanwezig moet zijn, wil er acceptatie plaatsvinden. Deze vraag zal in het vervolg van dit onderzoek nader worden bekeken.

Voor het verkrijgen van politiek draagvlak is procesbetrokkenheid van de verantwoordelijke wethouder(s) niet alleen belangrijk maar ook de overige betrokken actoren bij het verkrijgen van politiek draagvlak zoals een gemeenteraad. Een misvatting is dat wanneer alleen de verantwoordelijk wethouder het plan steunt het daarmee geaccepteerd is. Er zal een breed politiek draagvlak verkregen moeten worden om het proces goed te laten verlopen. Daarmee wordt tevens aangegeven dat de acceptatie van overige belanghebbenden/belangstellenden, ook wel genoemd maatschappelijk draagvlak, het politieke draagvlak kan beïnvloeden.

Ook wordt opgemerkt dat het voor langdurige processen, zoals die van gebiedsontwikkeling, moeilijk is om het draagvlak te behouden. Het besef van tijd is dan vaak afwezig. Het is vrijwel altijd zo dat er in de tussentijd een verkiezing plaatsvindt. De gebiedsontwikkeling vanaf het begin tot eind zijn processen die vaak meerdere collegeperiodes doorlopen. Het zorgen van continuïteit en correcte overdracht van informatie zijn daarbij hulpmiddelen om te zorgen dat het draagvlak wordt behouden. Regelmatige communicatie en het nemen van procesbesluiten helpen hierbij.

Bij de vraagstelling in het interview wordt niet zozeer ingegaan op de persoonlijke vaardigheden van de projectmanager omdat dit een onderzoek op zich zou zijn. Wel wordt door de projectmanager aangestipt dat de vaardigheden van de projectmanager het makkelijker of moeilijker kan maken om draagvlak te verkrijgen of te behouden.

Verder zijn de voorwaarden als communicatie, proces en het nemen van processtapjes, vertrouwen en de rol van de wethouder aan de orde gekomen. Deze factoren zijn ook terug te leiden uit de literatuurstudie.

De volgende factoren komen uit het interview

- Communicatie
- Proces en nemen van processtappen
- Vertrouwen
- Continuïteit/consequent

Bij de uitleg van wat politiek draagvlak is, is aangegeven dat dit acceptatie is. Wil een ontwikkeling effectief verlopen moet er sprake zijn van Effectiviteit = Kwaliteit x Acceptatie.

Hierbij wordt een nieuwe factor toegevoegd zijnde Kwaliteit. Nader gekeken zal worden of dit een van belangzijnde voorwaarden is voor draagvlak. Verder wordt de relatie met maatschappelijk draagvlak benoemd.

Eigen draagvlak

- Partij gedrevenheid

Wethouder, bestuurlijk opdrachtgever

De politicus, de wethouder, legt duidelijke andere accenten. In zijn beleving is besluitvorming op het juiste moment belangrijk voor het verkrijgen van draagvlak. Hierbij wordt een relatie gelegd met de 'emotie'. Wanneer het niet 'goed voelt' zal besluitvorming moeilijk zijn. Dit kan doordat het moment verkeerd is. Men is er nog niet aan toe of er is min of meer geen logisch proces aan vooraf gegaan. Door de antwoorden heen worden uitstapjes gemaakt naar maatschappelijk draagvlak. Hiermee geeft hij de context aan waarbinnen de gebiedsontwikkelingen plaatsvindt. De context beïnvloedt mede de mening van de politici. Het is immers voor een wethouder van belang, dat hij het gevoel heeft niet op een bananenschil te stappen door willens en wetens een plan te verdedigen die stuit op grote bezwaren in de omgeving. De communicatie wordt dan ook aangegeven als één van de belangrijkste voorwaarden. Het op een goede manier voor het voetlicht brengen van de ontwikkelingen en het tijdig betrekken van de belanghebbenden zijn daarbij essentieel. In de communicatie wordt vanuit de rol van de wethouder ook aangegeven dat er bereidheid moet zijn ook de schaduwzijde te communiceren. Door deze informatie ook mee te nemen ontstaat vaak vertrouwen in de actoren en het proces. De geloofwaardigheid van de gemeente en daarmee de collegeleden is belangrijk.

Tijdens het gesprek valt regelmatig het woord kwaliteit. Aangegeven wordt dat, naar de mening van de wethouder, het herkennen van kwaliteit, leidt tot het verkrijgen van politiek draagvlak. Daarbij neemt hij een iets andere stelling in dat de projectmanager. Deze laatste gaf immers aan dat acceptatie belangrijker is dan kwaliteit. In beiden gesprekken wordt aangegeven dat een ontwikkeling niet tot stand komt wanneer er geen politiek draagvlak aanwezig is.

Samenvattend:

Vanuit de bestuurlijke zijde wordt aangegeven dat de voorwaarden als :

- communicatie
- besluiten/processtappen
- context
- vertrouwen
- timing, logische besluiten

Het meest relevant zijn voor het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak. Daarbij markeert de wethouder dat vanuit zijn beleving de kwaliteit belangrijk is voor het draagvlak.

De factor kwaliteit wordt in het vervolg meegenomen om te bezien of deze voorwaarden ook meegenomen moet worden om draagvlak te verwerven.

2.7.1 Conclusie interviews

Vanuit de interviews wordt duidelijk dat de factoren die vanuit de literatuur getraceerd zijn, ook de beleving is van waaruit politiek draagvlak wordt benaderd in de praktijk. De focus op het soort draagvlak ligt bij een bestuurder vaak wel meer richting het maatschappelijke draagvlak. Dit terwijl de organisatie vaak veel sterker in de weer is met het politieke draagvlak. Vanuit de interviews komt ook naar voren dat er een sterke relatie is tussen de verschillende soorten draagvlak. De focus over welke type draagvlak wordt gesproken, wordt gerelateerd vanuit de rol (en verantwoordelijkheid) die iemand heeft in het proces. Ook de relatie tussen de factoren is beeld gebracht. Aanvullend is er vanuit de praktijk de factor kwaliteit genoemd. Opvallend is dat er zowel vanuit de literatuur als de interviews de financiële haalbaarheid, factor financiën, (nog) niet naar voren is gekomen.

Er zijn ook onderlinge verbanden tussen de onderscheiden factoren maar ten behoeve van dit onderzoek wordt de focus eerst gelegd op de verklaring van de verbanden richting het verkrijgen of behouden van politiek draagvlak.

Vanuit de inmiddels verkregen informatie, die beschreven is in dit hoofdstuk zal in hoofdstuk 3 een vertaalslag van deze informatie worden gemaakt naar een voorlopige conclusie.

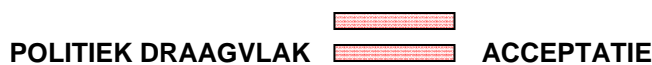
Hoofdstuk 3 Voorlopige conclusie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een voorlopig antwoord gegeven op de vraagstelling van het onderzoek. De vragen die gesteld zijn, zijn hoe kan je effectief sturen in het bereiken van politiek draagvlak en welke factoren spelen daarbij een rol. Daarbij wordt ingegaan op de vraag wat het belang is van politiek draagvlak bij gebiedsontwikkeling. In dit hoofdstuk zullen deze vragen worden uitgewerkt op basis van het verkregen materiaal uit de literatuurstudie en de gehouden interviews. Om duidelijkheid te geven wat het belang is van politiek draagvlak bij gebiedsontwikkeling, wordt eerst antwoord gegeven op wat verstaan kan worden onder politiek draagvlak. Daarna zal ingegaan worden op hoe dit draagvlak kan worden verkregen en behouden en de relatie hiertussen. Vanuit deze informatie zal een voorlopige conclusie worden geformuleerd, die getoetst zal worden aan een tweetal cases op validiteit.

3.2 Politiek draagvlak

Wat wordt verstaan onder politiek draagvlak is vanuit de literatuur niet eenduidig te herleiden. Er worden veel verschillende omschrijvingen aangehouden. Wanneer er gesproken wordt over politiek draagvlak begrijpen de actoren kennelijk wel direct wat hiermee bedoeld wordt. Toch is het lastig gebleken vanuit de theorie te komen tot een eenduidig begrip. Wel is duidelijk geworden dat in veel definities het woord 'acceptatie' wordt gebruikt. Wanneer verder gekeken wordt wat er met acceptatie wordt bedoeld, is het vooral de acceptatie van beleid dat leidt tot draagvlak. Wanneer belanghebbenden zich herkennen in wat zij belangrijk vinden, zullen ze om deze redenen het voorgestelde beleid accepteren. Het accepteren heeft daarmee betrekking op de goedkeuring of beoordeling van beleid. Potman (Potman 1989) beschrijft het vooral vanuit de houding van een persoon (of personen) tegenover een beleid. Houding en acceptatie spelen een rol bij de acceptatie van beleid. Geconcludeerd wordt dat acceptatie het beste aansluit met wat er bedoeld wordt met politiek draagvlak.



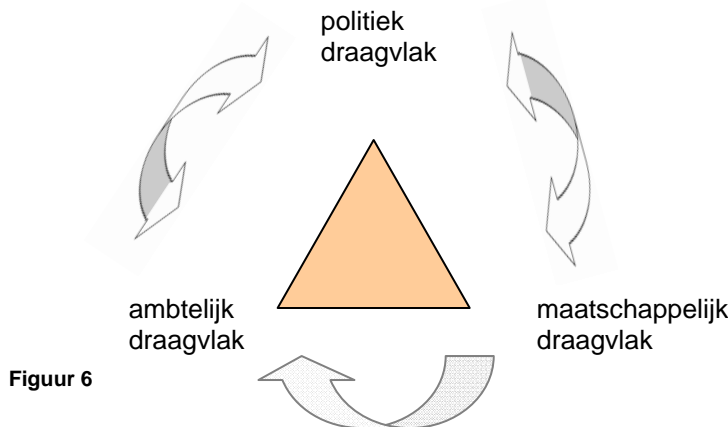
Verder wordt geconcludeerd uit de verzamelde informatie dat de manier waarop het beleid of boodschap wordt ontvangen door belanghebbenden de essentie is van draagvlak. Wanneer rekening wordt gehouden met de belangen van de actoren, zullen zij zich kunnen vinden in de boodschap en het ervaren als een logisch proces. Wanneer het handelen van de politiek wordt geaccepteerd, is het handelen van de politiek daarmee gelegitimeerd, hierdoor ontstaat er tevens maatschappelijk draagvlak. Het maatschappelijke draagvlak is voor politici belangrijk, het zijn immers hun kiezers. Zij zullen rekening houden met de haalbaarheid van hun voorstellen en beleid met maatschappelijk draagvlak.

Als het gaat om politiek draagvlak dan komt er naar voren dat er een belangrijke relatie is tussen politiek, maatschappelijk en ambtelijk draagvlak. Zo zal de bestuurder daar waar maatschappelijk verzet ontstaat bij nieuwe plannen of beleid, dit in zijn afweging meenemen. Hij/zij is volksvertegenwoordiger en onderdeel van het dagelijks bestuur, het college van burgemeester en wethouders. De organisatie, het ambtelijke apparaat, zal naast de adviserende rol rekening houden met de politieke doelen. Deze doelen zijn verwoord in het collegeprogramma. Over dit programma zal het college van Burgemeester en Wethouders verantwoording af moeten leggen naar de gemeenteraad en daarmee ook naar de het maatschappelijke veld (inwoners, instellingen, verenigingen, bedrijven e.d.). Het collegeprogramma vormt het kader voor de betreffende collegeperiode en vormt daarmee het kader waarbinnen de organisatie zijn werkzaamheden moet verrichten. Wanneer er onvoldoende draagvlak is binnen de organisatie voor het collegeprogramma, dan wel de doelen die hierin geformuleerd zijn, zal het van nature niet de hoogste prioriteit krijgen. Het 'dwangmatig' werken aan niet gedragen doelen, werkt contraproductief. Ook zal meer en meer getracht worden om eigen invloed uit te oefenen op de doelen.

Het maatschappelijke draagvlak heeft wel, zij het in mindere mate dan op het politieke draagvlak, effect op de organisatie (het ambtelijke draagvlak). Maar doordat het maatschappelijke draagvlak ook invloed zal hebben op de politiek, wordt vanuit de organisatie eveneens voeling gehouden met hoe het er voorstaat met het maatschappelijke draagvlak. Het ambtelijke draagvlak heeft vrijwel geen effect op het maatschappelijke draagvlak. Immers vanuit de maatschappij zal men de volksvertegen-

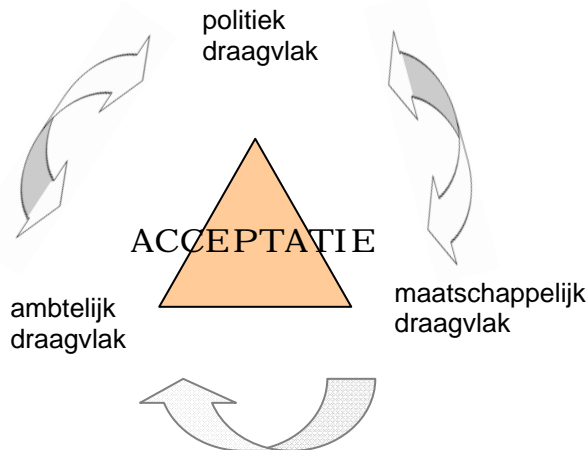
woordiger aanspreken op dilemma's en problemen. De organisatie wordt vanuit het maatschappelijke veld gezien als het werkapparaat van het gemeentebestuur. Deze volksvertegenwoordiger is het eerste aanspreekpunt. Via deze lijn wordt het weer de organisatie ingebracht.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat een evenwichtige mix van de typen draagvlak belangrijk is. Dit leidt tot het onderstaande plaatje (figuur 6). Hier wordt schematisch weergegeven de beïnvloeding van de verschillende soorten draagvlak op elkaar. Het politieke draagvlak versus het maatschappelijke draagvlak beïnvloeden elkaar. Ook het ambtelijke en politieke draagvlak. De beïnvloeding van het maatschappelijke draagvlak naar de organisatie zal in zekere mate aanwezig zijn. Echter het draagvlak van de organisatie zal in veel minder mate dan wel niet van invloed zijn op het maatschappelijke draagvlak.



Figuur 6

In één van de interviews wordt de formule aangehaald $E = K \times A$ (effectiviteit = kwaliteit x acceptatie)³. Om effectief te zijn, is het noodzakelijk het geaccepteerd te krijgen. Deze formule is vooral bekend vanuit de sociale wetenschap, maar doorredenerend ook bij gebiedsontwikkeling heel goed toepasbaar. Immers je bent niet effectief als het niet wordt geaccepteerd. Vanuit deze formule redenerend kan –net als is omschreven in de 1^o alinea- acceptatie in relatie worden gebracht met draagvlak. Wanneer er sprake is van **acceptatie** van de voorgenomen doelstellingen om te komen tot transformatie van een gebied er sprake zal zijn van politiek, maatschappelijk en ambtelijk draagvlak



Figuur 7

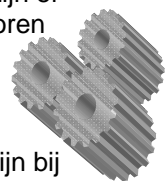
3.3 Het belang van politiek draagvlak bij gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling is een integrale ontwikkeling van stedelijke gebieden, waarbij meerdere partijen en belangen in samenhang en samenspraak de opgave voor het gebied aanpakken met als doel te komen tot verbetering van het betreffende gebied (van Hoek, 2008). Het integrale karakter van de stedelijke gebiedsontwikkeling komt tot uiting in het proces (Van 't Verlaat, 2003). Belangrijk binnen de gebiedsontwikkeling is dan ook het proces en de sturing waarbinnen de ontwikkeling plaatsvindt. Bij de processturing zijn elementen als integraliteit en organiserend vermogen van belang. Het

³ De wet van Maier

organiserend vermogen is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder het verkrijgen van politiek draagvlak. Het politieke draagvlak blijkt essentieel te zijn om uiteindelijk voortgang te krijgen in het proces.

Uit deze informatie wordt in dit onderzoek de conclusie getrokken dat het politieke draagvlak belangrijk is om het ontwikkelproces van de gebiedsontwikkeling te verbeteren. Het politieke draagvlak wordt immers verbonden met de voortgang in het proces en het procesontwerp. Organiserend vermogen is het vermogen om bij een ontwikkelingsproces het samenspel tussen de factoren te laten plaatsvinden. Eén van de factoren van organiserend vermogen is het draagvlak. Wanneer er geen draagvlak is zal het proces stagneren. Er wordt dan een stok gestoken in de raderen van het organiserend vermogen. Het politieke draagvlak is noodzakelijk om de stedelijke gebiedsontwikkeling tot stand te kunnen brengen. Om het organiserend vermogen te kunnen sturen en daarmee het politieke draagvlak, zijn er een aantal factoren die nadrukkelijk hun invloed hebben op het politieke draagvlak. Op deze factoren zal hierna in hoofdstuk 3.4 worden ingegaan.



3.4 Voorlopige conclusie

Tijdens de deskresearch zijn de meest voorkomende factoren geïnventariseerd, die van belang zijn bij het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak. Deze factoren zijn:

- | |
|---|
| <p>Communicatie
 Procesontwerp
 Visie
 Context/scope
 Sence of urgency
 Leiderschap
 Consequentheid/continuïteit
 Vertrouwen/belangen</p> |
|---|

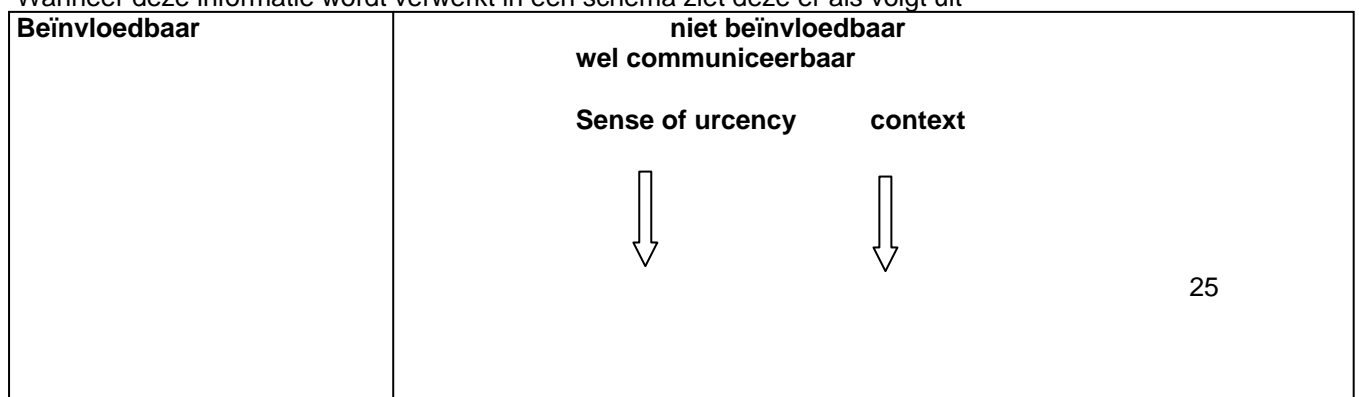
Tijdens de interviews komt de factor kwaliteit aan de orde. Vanuit de bestudering van de theorie wordt deze factor niet direct in relatie gebracht met het verkrijgen of behouden van politiek draagvlak. Vooralsnog wordt deze hier nog niet meegenomen als een factor die van belang is. In de bestudering van cases zal hier nader naar gekeken worden.

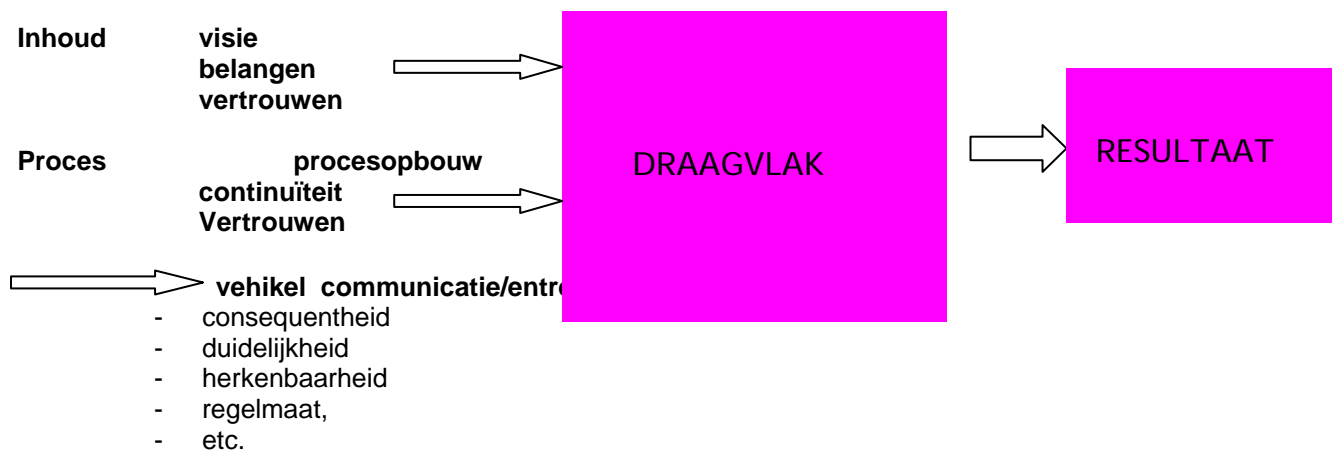
Opgemerkt wordt dat er relaties zijn tussen de verschillende factoren. Ten behoeve van dit onderzoek wordt eerst de focus gelegd op de verbanden, die de factoren hebben tot het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak.

Kijkend naar de onderscheiden factoren valt op dat er verschillen zijn in weging. Zo wordt communicatie als erg belangrijk ervaren. Het is vooral een middel om politiek draagvlak te verkrijgen, mits goed ingezet. Door communicatie kunnen ook de overige factoren voor het voetlicht worden gebracht. Wie dit dan voor het voetlicht brengt, blijft bij het verkennen van de factoren onbeschreven, wel is duidelijk dat het hebben van een boegbeeld met specifieke vaardigheden, een entrepreneur belangrijk kan zijn voor het proces. Wanneer een entrepreneur op een goede manier zijn/haar rol kan vervullen, kan dit ook gezien worden als een middel om draagvlak te verkrijgen.

De factoren als middel, communicatie en entrepreneur, maken gebruik van de andere genoemde factoren, context, sence of urgency, proces, visie. Dit gebeurt op een manier die vertrouwen geeft in het proces en vervolgens ontstaat vertrouwen in de actoren. Vooral de entrepreneur moet vertrouwen genieten om zo effectief mogelijk te kunnen zijn. De weging van de factoren geeft ook aan dat sommige factoren niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn, zoals context en sence of urgency. Ze zijn echter wel belangrijk als het gaat om het verkrijgen van draagvlak.

Wanneer deze informatie wordt verwerkt in een schema ziet deze er als volgt uit





Figuur 8

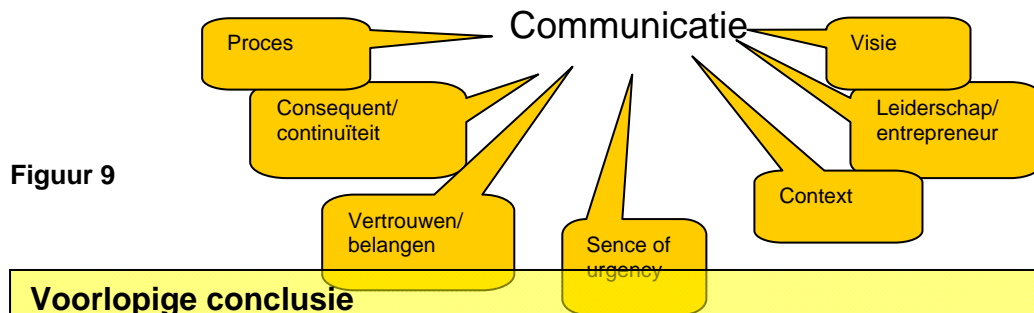
Eerder was al geconcludeerd dat het politieke draagvlak van belang is voor de stedelijke gebiedsontwikkeling. Het politieke draagvlak kan worden verkregen en behouden door het sturen op de factoren als visie, belangen, proces en sence of urgency. Rekeninghoudende met de context/scope waarbinnen de stedelijke gebiedsontwikkeling zich afspeelt. Deze sturing vindt plaats middels communicatie. De voorwaarden die aan de communicatie verbonden zijn, zijn duidelijkheid, herkenbaarheid, regelmaat en consistentie.

In alle fases van de ontwikkeling spelen de communicatie en het uitwisselen en delen van informatie een sleutelrol. Zo wordt dit meerdere keren genoemd in de interviews. Maar ook in voorbeelden uit de literatuur wordt aangegeven dat het houden van voeling met het draagvlak gebaseerd is op regelmatige en tijdige communicatie met de stakeholders. Hoe er wordt gecommuniceerd verschilt nogal. Dit blijkt toch veelal maatwerk te zijn. Maar kiezen voor een heldere en transparante lijn aan het begin van een traject, lijkt het meest effectief. Ook uitleggen waarom iets wel of niet bespreekbaar is neemt veel wantrouwen weg aan het begin. Het lijkt hierbij vooral te gaan om maatschappelijk draagvlak, maar dit is direct terug te vertalen naar hoe politiek draagvlak verkregen en behouden moet worden. Ook hier is juiste, transparante en goed gedoseerde informatie van wezenlijk belang. Termen als neuzen dezelfde kant op, logisch gevolg van de vorige stappen enz. horen in deze reeks thuis. Het politieke draagvlak vraagt om onderhoud. Het is niet zo dat eenmaal verworven draagvlak automatisch blijft bestaan. Iedere verandering in het ontwikkelingsgebied dan wel maatschappelijke trends of een landelijke issue kan het draagvlak ondermijnen. Maar ook gebrek aan informatie en communicatie kan het draagvlak verloren doen gaan. Het is dus van wezenlijk belang om bij de les te blijven en zoals gezegd regelmatig de communicatie en informatie uitwisseling tot stand te brengen.

Uit de literatuur en het interviews blijkt dat communicatie het centrale begrip c.q. de centrale factor is om draagvlak te verkrijgen en te behouden. De overige factoren zijn belangrijk maar deze moeten op een consequente en goede manier worden gecommuniceerd. Om het draagvlak te verkrijgen en te behouden is de primaire voorwaarde om de plannen op de juiste wijze te communiceren en daarbij rekening te houden met de belangrijkste voorwaarden zoals proces, visie, context, sence of urgency, leiderschap en vertrouwen

Als conclusie wordt aangenomen dat communicatie een centrale rol inneemt als factor die ingezet wordt als middel om de andere factoren voor het voor het voetlicht te brengen. Ook de rol van entrepreneur is een middel maar deze zal ook vooral de communicatie inzetten om zijn positie kenbaar te maken en te kunnen gebruiken. Concluderend : met communicatie worden de overige factoren ingezet. Door middel van communicatie en het inzetten van de overige factoren kan politiek draagvlak worden verkregen en behouden.





Figuur 9

Voorlopige conclusie

Het politieke draagvlak is van belang voor de stedelijke gebiedsontwikkeling. Zonder draagvlak geen voortgang in het proces. Zonder voortgang geen ontwikkeling. Het politieke draagvlak kan worden verkregen en behouden door te sturen op de factoren visie, belangen, proces en sence of urgency. Rekeninghoudende met de context/scope waarbinnen de stedelijke gebiedsontwikkeling zich afspeelt. Deze sturing kan vormgegeven worden door communicatie. Communicatie vervult een centrale rol. Immers de factoren visie, proces en sence of urgency kunnen worden gedeeld en inzichtelijk worden gemaakt door middel van communicatie. De voorwaarden die aan de communicatie verbonden zijn, zijn duidelijkheid, herkenbaarheid, regelmaat en consistentie

Hoofdstuk 4 Holtenbroek Zwolle

4.1 Inleiding

De case, Holtenbroek in Zwolle, is gekozen omdat een hoge mate van politiek draagvlak wordt ervaren. Het project Holtenbroek kan zich verheugen op een positieve pers binnen en buiten de gemeente. Het college en gemeentebestuur zijn bijzonder tevreden over de behaalde resultaten. Deze case wordt gebruikt om de voorlopige conclusie zoals deze geformuleerd is in hoofdstuk 3.4 te toetsen, waarbij gekeken zal worden of de uit de theorie gedestilleerde factoren hier aan hebben bijgedragen. Dit wordt onderzocht op basis van dossieronderzoek van het project Holtenbroek en de gehouden interviews aan de hand van een vragenlijst (bijlage 4). De verslagen van de interviews zijn opgenomen in de bijlagen (bijlage 5 en 6)

Voordat een analyse gemaakt wordt zal eerst een beknopte chronologie worden gegeven, waarna het ontwikkelingsproces zal worden beschreven. In hoofdstuk 4.4 volgt de analyse en in hoofdstuk 4.5 de conclusies vanuit bestudering van deze case

4.2 Holtenbroek Zwolle

De wijk Holtenbroek bestaat dit jaar 50 jaar ⁴ en dat is alle reden voor een feest waard. Maar een extra reden voor een feest is het succes van de herstructurering, zoals dat ook door de bewoners wordt ervaren. De wijkvernieuwing heeft het gewenste effect gehad. Het leidt tot positieve geluiden in en buiten de wijk. Holtenbroek is weer in trek om te wonen en te leven. Een kleurrijke wijk, te midden van groen en water en dichtbij de invalswegen en de binnenstad. Een succesvolle periode van herstructurering wordt hiermee afgesloten. Maar wat is de aanleiding geweest van de herstructurering?

De wijk Holtenbroek

Na de tweede wereldoorlog krijgt ook Zwolle te maken met een explosieve bevolkingsgroei. In een onderzoek van het "Economisch Technologisch Instituut Overijssel" begin jaren vijftig wordt een bevolkingsgroep van 17.500 mensen (5580 woningen) voorspeld. Dit is aanleiding om een nieuwe wijk te realiseren die naar het plan van stedenbouwkundige S.J. van Emden wordt gerealiseerd. Holtenbroek is een (vroeg)naoorlogse wijk in Zwolle, die aan de hand van het gedachtegoed van het CIAM⁵ en de wijkgedachte gebouwd is. Het gedachtegoed van CIAM past niet geheel bij Zwolle. Hiervoor is de stad en zijn de uitbreidingswijken te klein om onafhankelijk van elkaar te bestaan. Als gevolg hiervan binnen de wijk zelf alleen voorzien moeten worden in de dagelijkse behoeften, waardoor de wijkbewoners voor het overige gericht blijven op de centrumvoorzieningen (ETIO, 1957). Van Emden koos voor een ruime opgezette stedenbouwkundige structuur. Een groot assenkruis verdeelt de wijk in vier buurten: Holtenbroek I tot IV. Na het realiseren van 4 fases (Holtenbroek I t/m IV) is de wijk in 1972 voltooid. De wijk wordt bewoond door 9.800 inwoners in 4.490 woningen, waarvan $\frac{3}{4}$ in de sociale huurcategorie. Er wordt met veel plezier gewoond en het verenigingsleven bloeit. Er is een hecht sociaal netwerk ontstaan.

⁴ Met de bouw van de wijk is op 17 september 1958 officieel begonnen.

⁵ **Congrès Internationaux d'Architecture Moderne** (afgekort tot CIAM) heeft van de twintigste eeuw een ongekende stempel heeft gedrukt op de stedenbouw. Eén van de belangrijkste ideeën van CIAM was het idee van de functiegebieden, waarbij de functies als wonen, werken en recreëren van elkaar gescheiden werden. Dit idee werd de CIAM-gedachte genoemd.



grond

de eerste
ot 1959.
e steden
d ook wel

In de jaren tachtig ontstonden er problemen in deze wijk, net als bij vergelijkbare wijken uit deze tijd. Met realisatie van de wijk "Aa-landen" stagneert de ontwikkeling van Holtenbroek. De woningmarkt verandert -naast de sociaal-culturele en sociaal-economische veranderingen- waardoor de midden en hogere inkomens kiezen voor andere woningen. Zij wensen meer wooncomfort en de vraag naar eengezinswoningen neemt toe. Deze woningen worden dan vooral in de wijk Aa-landen gevonden. Als gevolg hiervan krijgt Holtenbroek te maken met een eenzijdige bevolkingssamenstelling door de eenzijdige wijkopbouw. Er ontstaat een concentratie van sociaal-economische zwakkere huishoudens, die als gevolg van hun beperkte financiële mogelijkheden noodgedwongen achterblijven in de goedkopere woningvoorraad in Holtenbroek. Ook wijzigt de samenstelling van autochtoon naar allochtoon. De leefbaarheid en de sociale samenhang verslechterden. De wijk krijgt in toenemende mate last van vandalisme, drugoverlast en vervuiling (Tellinga, 2004)

De gemeente Zwolle ziet achteruitgang en besluit eind jaren tachtig met Holtenbroek te participeren in de Werkgroep 5x5⁶. Deze werkgroep doet onderzoek naar een vijftal aspecten in de wijk zijnde: de bevolkingssamenstelling en –ontwikkeling, de volkshuisvesting, de stedenbouw, de sociale veiligheid en de economie (Gemeente Zwolle, 1989). Dit luidt de start van het ontwikkelingsproces in.

4.3 Gebiedsontwikkelingsproces

Zoals hiervoor aangegeven, ziet gemeente Zwolle eind jaren tachtig dat Holtenbroek een steeds groter wordende achterstandspositie inneemt ten opzichte van de andere Zwolse wijken. Gemeente Zwolle probeert, met behulp van de werkgroep 5x5, te achterhalen wat nu precies de problemen binnen de wijk zijn om deze te kunnen aanpakken met gericht beleid. De verkenningsfase wordt beschreven in het rapport "Holtenbroek, eindrapport 1^e fase" (1989)

Eindrapport 1^e fase

In het eindrapport wordt beschreven dat ook het bouwtempo bij het plan van Van Embden, het stedenbouwkundige plan van 1958 voor de nieuwbouw van de wijk, veel te bepalend is geweest voor de woningbouw. Zo werd geconcludeerd dat er veel te weinig aandacht was bij de realisatie van de wijk voor de woonbehoefte van de toekomstige bewoners. De opzet van de wijk en de hierbij ontbrekende kwaliteit van differentiatie wordt dan ook als grootste oorzaak bestempeld voor de ruimtelijke uitsortering in de jaren zeventig. In deze periode veranderde de woonwensen van de inwoners als gevolg van sociaal-economische vooruitgang. De behoefte aan ééngesinswoningen nam toe. Het gevolg hiervan was dat deze gezinnen vertrokken naar andere wijken van Zwolle. De achterblijvende woningen werden opnieuw bewoond door de minder bedeelde gezinnen. In het kader van de "Voorbeeldplannen Vierde Nota" wordt een projectgroep Holtenbroek ingesteld. Deze projectgroep bestaat uit vijf werkgroepen/disciplines. De vijf werkgroepen zijn verdeeld naar specifieke thema's zijnde, bevolkingsoontwikkeling en –samenstelling, volkshuisvesting, stedenbouw, sociale veiligheid en economie. De werkgroepen wordt gevraagd een inventarisatie te maken van het specifieke thema aan de hand van huidige situatie, sterke en zwakte analyses en inschatten van kansen in relatie tot het strategische beheer. De werkgroepen worden bemand door vertegenwoordigers van verschillende organisaties en instanties, zoals Gemeente, woningeigenaren, sport- en welzijninstellingen, de Christelijk Hogeschool Windesheim en wijkorganisaties. De bewoners kunnen in het project participeren door mee te werken aan een enquête en/of hun mening te geven op één van de inspraakavonden.

In het rapport 1^e fase wordt al gememoreerd dat de wijk al vanaf het begin een slecht imago had. Dit had te maken met de toch wel afgelegen ligging van de wijk (achter de Rijksweg). Holtenbroek heeft lang te maken gehad met dit slechte imago. De wijk werd geassocieerd met een onaantrekkelijk woonklimaat, criminaliteit, sociale onveiligheid en vervuiling.

Vanuit de werkgroepen wordt geconcludeerd dat er sprake is van een viertal centrale probleemvelden binnen de wijk. Dit zijn de volkshuisvestingssituatie, de sociale veiligheid, het imago van de wijk en de

⁶ Werkgroep 5x5 is een landelijke werkgroep die bestaat uit wethouders, architecten, kunstenaars, vertegenwoordigers van bewonersgroepen en opdrachtgevers. Deze werkgroep zet zich in voor kwaliteit van het stedelijk gebied in vijf steden (Amsterdam, Den Haag, Groningen, Rotterdam en Zwolle) te verbeteren. Deze werkgroep is opgericht eind jaren tachtig is opgericht.

kwaliteit van de buitenruimte. Het rapport "Holtenbroek, eindrapport 1^e fase" eindigt met een opsomming van een aantal aanbevelingen die in de planvormingsfase gebruikt kunnen worden.

Rapportage 2^e fase Holtenbroek (1991)

In deze fase is aan de hand van de onderzoeksresultaten in de inventarisatiefase gestart om een goed herstructureringsplan te maken voor de wijk Holtenbroek. Dit plan, rapportage 2^e fase, bestond uit vier onderdelen die de gezamenlijke probleemvelden zou moeten oplossen. De vier onderdelen volkshuisvesting-, een voorziening-, een ruimtelijk- en sociaal beheersplan. De rapportage is tijdens een viertal avonden aan de wijkbewoners gepresenteerd. Tijdens deze avond ontstond er felle kritiek en weerstand tegen het ruimtelijk plan. De bewoners waren van mening dat er juist niet meer (gestapelde) woningbouw bij moest komen. Zij zagen liever dat er betere voorzieningen werden gerealiseerd, maar vooral dat er meer aandacht is voor de sociale veiligheid. De gemeente en de corporaties (deltaWonen en SWZ) konden zich beter richten op verbetering van het bestaande en het aanpakken van de criminaliteit, vandalisme, vervuiling en verpaupering. De gemeente en de corporaties werden toch wel verrast door deze felle weerstand, zij hadden immers de plannen gebaseerd op de uitkomsten uit de inventarisatie fase, waarbij de bewoners waren betrokken. Tijdens de thema avonden is gebleken dat bij de bewoners de sociale veiligheid één van de hoogste prioriteiten heeft. De bewoners zijn op dat moment nog redelijk tevreden met hun woning. Door de bewoners worden de problemen van criminaliteit en sociale veiligheid niet in verband gebracht met de woningvoorraad in Holtenbroek. Later wordt duidelijk dat de betrokkenheid van de bewoners in deze fase vooral gericht was op informatie verstrekking. Er werd wel voldoende informatie ontvangen maar de bewoners stellen dat gemeente en corporaties weinig deden met hun wensen en behoeftes. Inspraakavonden worden getypeerd als informatiebijeenkomsten.

Gemeente en corporaties besluiten om de grootschalige plannen ter zijde te leggen en zich eerst te richten op de korte termijn problematiek. Project "Hekwerk"⁷ wordt gestart en er wordt een sociale coördinator aangesteld. Ook de vestiging van een politiebureau/-post in de wijk moet bijdragen aan het oplossen van de korte termijn problematiek. De aanpak van de totale wijk stagneert. Gemeente en corporatie treden in overleg met de bewoners over de structuurschets, het ruimtelijke plan om nieuwe problemen in de toekomst te voorkomen. De noodzaak tot grootschalige aanpak wordt tot dan toe niet door de bewoners onderschreven. Eind 1992 komt er een aangepast plan voor de verbetering van Holtenbroek. In dit plan wordt voorgesteld om op een viertal plaatsen in de wijk nieuwe woningen te realiseren (inbreiding) en de bestaande voorraad te renoveren. De grootschalige aanpak wordt voorlopig doorgeschoven naar de toekomst. Dit omdat er onvoldoende maatschappelijk draagvlak was voor het grootschalige plan. In die periode ontstond er ook in de samenwerking tussen corporatie en gemeente stagnatie als gevolg van verschillen inzicht ten opzichte van de visie. Bij de corporatie SWZ wordt dan nog de goedkope woningvoorraad gekoesterd. De gemeente en deltaWonen vertrouwden elkaar onvoldoende. De gemeente dacht dat de corporaties er veel aan wilde verdienen, terwijl de corporaties op hun buurt van mening waren dat ze er te veel bij moesten leggen.

De sociale controle binnen de wijk verbetert langzaam, waardoor steeds meer bewoners gemotiveerd en bereid zijn actief deel te nemen aan verschillende projecten. Er ontstaat een periode van relatieve rust (kabbelend) proces. Midden jaren negentig zijn de nieuwbouw woningen gerealiseerd en is de renovatie voltooid (Gemeente Zwolle, 1994). Er zijn echter nog steeds grote problemen op het gebied van leefbaarheid (veiligheid, welzijn, werkgelegenheid en wonen). Er is sprake van veel drugs- en alcoholoverlast.



De ommekeer

De climax van deze problemen was toen in 1991. Het werd duidelijk dat er structurele aanpak van de wijk nodig was, veranderde in "een harde knal". Er bestond onvrede over een groot aantal aspecten. De noodzaak voor een meer structurele aanpak van de

⁷ Project Hekwerk, Hekwerk staat voor "herstel- en kwaliteitsbeheer werkzaamheden". Het is een banenpoolproject waarbij tussen de 20 en 30 langdurig werkloze wijkbewoners worden aangesteld voor het verrichten van kleine werkzaamheden en het signaleren van grote problemen in de openbare ruimte. Hekwerkers vormen het aanspreekpunt voor bewoners en staan in directe verbinding met andere hulpinstaties

problemen wordt nu ook onderschreven door de bewoners. De bewoners vragen de gemeente actie te ondernemen. Na een 'verhit' overleg tussen de corporaties en de gemeente, kwam een ieder tot het besef dat het zo niet meer ging. De strijdbijl tussen gemeente en corporaties werd begraven. De sence of urgency werd nu door velen gevoeld. Hierdoor was er zowel bij de bewoners als politiek draagvlak om over te gaan tot een grootschalige aanpak met meer samenhang.



De gemeente besloot de spreep... te komen
 Holtenbroek met een integraal Zorgteam en het project "Sch...
 de toenmalige wethouder de kans werd gezien om een overe...
 waardoor er veel ruimte vrij zou komen en er inkomsten geg...
 voor de start van de herstructurering Holtenbroek zoals we die thans kennen.

aanpak
 el hierna door
 ROC Deltion,
 het vliegwiel

In 1999 wordt een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de ontwikkelaar AM Wonen (toen nog Wilma) waarmee de start van de planontwikkeling werd gemarkeerd. Een belangrijk onderdeel van het nieuwe plan was de herschikking van de voorzieningen. Eén van de belangrijkste onderdelen was het realiseren van één nieuw wijkwinkelcentrum en het verplaatsen van de voorzieningen naar het gebied rondom het nieuwe centrum. Als gevolg van die verplaatsingen konden voldoende nieuwbouw woningen worden gerealiseerd op de oude locaties. Daarmee kon aan de eenzijdige woningvoorraad nieuwe categorieën worden toegevoegd. De openbare ruimte zou worden heringericht en kwalitatief op een hoger schaal niveau worden gebracht. Het plan omvatte niet alleen fysiek ingrepen in de wijk, maar er werden ook veel maatregelen getroffen op het sociale vlak. Gedurende de "verbouwing" is veel aandacht besteed aan de sociale problematiek en overlast. Zo werd het project Watch Out! opgestart waarbij risicojongeren en stadswachten toezicht hielden op de bouwplaatsen en openbare ruimte. Vanaf dat moment ontstaat er meer samenhang tussen de sociale en fysiek aspecten van de wijk. In 2002 sluiten de gemeente en corporaties deltaWonen en SWZ de vernieuwing vast door middel van een samenwerkingsovereenkomst.

In de periode vanaf 1999 worden de verschillende onderdelen van het integrale plan van voorzieningen, scholen en woningbouwlocaties gerealiseerd. De gemeente en AM voeren een gemeenschappelijke grondexploitatie en delen de risico's. De gemeente investeert aanzienlijk en stort à fonds perdu 7,5 miljoen gulden aan stadsvernieuwingsgeld in de grondexploitatie. Achteraf gezien heeft de bijdrage van de gemeente Zwolle als een belangrijke aanjaagpremie voor de vernieuwing Holtenbroek gewerkt. Aanvankelijk was er een groot tekort maar na de realisatie van vrijwel alle projecten is er een lichte winst ontstaan. Kennelijk gaat hier de stelling op gaat dat investeren gelijk staat aan geloof in de toekomst. Het regenererend vermogen van de wijk was groter dan gedacht. Inmiddels wordt ook de lijn van de aanpak van de woningvoorraad met nieuw elan ter hand genomen. De voortrekkersrol die AM en de gemeente in begin hebben vervuld wordt nu mede overgenomen door de woningcorporaties.

4.4 Analyse

In dit hoofdstuk zal worden onderzocht in hoeverre de factoren, zoals genoemd in hoofdstuk 3.4, een rol hebben gespeeld in het proces en hebben gezorgd voor het verkrijgen en behouden van het politieke draagvlak. Deze analyse wordt geordend op basis van deze factoren

Communicatie

In de eerste fase van het ontwikkelingsproces wordt een projectgroep ingesteld die tot taak heeft een inventarisatie te maken van de specifieke thema's bevolkingsontwikkeling en –samenstelling, volkshuisvesting, stedenbouw, sociale veiligheid en economie. De werkgroepen worden bemand door vertegenwoordigers van verschillende organisaties en instanties. De bewoners kunnen in het project participeren door mee te werken aan een enquête en/of hun mening te geven op één van de

inspreekavonden. De communicatie richt zich in eerste instantie sterk op de gemeentelijke organisatie en overige betrokken instellingen. De bewoners worden wel voorzien van informatie, maar echt met elkaar in gesprek zijn gemeente en bewoners niet. Later wordt dit ook duidelijk als de bewoners desgevraagd aangeven dat er geen sprake was van inspraakavonden maar informatieavonden. Er werd naar de beleving van de bewoners weinig gedaan met hun wensen. Zowel niet door de gemeente als door de corporaties. Aan de hand van de uitkomsten van de 1^e fase is een plan gemaakt voor de wijk Holtenbroek, rapportage 2^e fase. Dit plan werd in een viertal discussieavonden gepresenteerd. Op dat moment ontstond er veel weerstand tegen de plannen. De gemeente en corporaties waren verbaasd over de weerstand. De eerder afgegeven signalen van de bewoners hadden hun niet bereikt dan wel ze waren onvoldoende opgevangen. Er was aan planuitwerking gewerkt zonder goed te weten wat bij de bewoners leefde. De bewoners waren tot dat moment redelijk tevreden met hun woningen maar maakten zich ernstige zorgen over de sociale veiligheid. De bewoners zagen ook geen relatie tussen de eenzijdige woonvoorraad en bevolkingsamenstelling en de zich voordoende problemen van criminaliteit, vervuiling en verpaupering. Zij waren immers onderdeel van als bewoners van die eenzijdige woningvoorraad en behorende veelal tot de lagere inkomensgroepen.

Na het 'schietincident' wordt de noodzaak van een grootschaliger aanpak op een pijnlijk manier duidelijk. Ook nu zien de bewoners en corporaties in dat het zo niet langer kan. Partijen gaan met elkaar in overleg hoe deze aanpak er uit zou moeten komen te zien. De bewoners participeren in de uitwerking van de plannen. De communicatie naar de wijk wordt beter vormgegeven. Er worden kwaliteitspanels aangesteld en er wordt met grote regelmaat een wijkkrant uitgebracht met de laatste stand van zaken. Er ontstaat zowel maatschappelijk als politiek draagvlak en het gevoel nu met de juiste dingen bezig te zijn.

Procesontwerp

Het proces is grillig verlopen. In eerste instantie was een projectgroep ingesteld die de inventarisatie rondom de specifieke thema op zich nam. Nadat de resultaten werden vertaald in een plan voor de herstructurering van Holtenbroek stuit dit dus op felle weerstand. Besloten wordt om de grootschalige plannen naar de toekomst te schuiven en slechts kleinschalige nieuwbouw te realiseren en te starten met de aanpak van de korte termijn problematiek. Er ontstaan losse projecten op het fysieke, sociale en economische gebied, die gericht waren om te komen tot de aanpak van de korte termijn problematiek. Hoewel er tevredenheid is over deze projecten, is de sociale veiligheid niet wezenlijk verbeterd. Wanneer later, als gevolg van het veranderen van de sence of urgency, er gezocht wordt naar meer samenhang ontstaat een proces waarin, naast de integraliteit van beleidsvelden, ook de bewoners een duidelijke rol krijgen. Het procesontwerp was een vertaling van de visie die in 1998 is gemaakt "Plan van aanpak Holtenbroek" (1998). Er werd een overeenkomst gesloten met de ontwikkelaar en later ook met de corporaties. De te bereiken resultaten waren duidelijk vertaald. Het enige dat ontbrak was een vertaling naar de planning. Er werd niet gestuurd op het tijdsplan.

Visie

Vanuit de inventarisatie was een visie gemaakt voor de aanpak van de wijk Holtenbroek. Deze visie stuitte op veel weerstand. De bewoners waren van mening dat er geen behoefte was aan meer woningen maar vroegen aandacht voor de sociale problemen. De visie werd terzijde geschoven en er werd een plan gemaakt voor kleinschalige projecten. Later is met de betrokken ontwikkelende partijen een gezamenlijke visie gemaakt. Deze visie gaf inzicht in de beoogde ambitie en kwaliteit voor de hele wijk. Deze visie is gecommuniceerd en gepresenteerd. In de visie was de kwaliteit van de openbare ruimte uitgewerkt. De kwaliteit van de bebouwing daar in tegen niet. Deze bebouwing werd per plan beoordeeld.

Context/scope

Holtenbroek was een wijk als verandering als gevolg van de veranderende economische omstandigheden. Er ontstond een trek



naar andere woongebieden en de nieuwkomers in de wijk, waren mensen met lage inkomens. Holtenbroek kreeg te maken met een concentratie van sociaal-economische zwakke huishoudens.

Sence of urgency

Bij de inventarisatie van de problematiek is onvoldoende aandacht besteed aan de wensen van de bewoners. Maar ook is onvoldoende gekeken naar de achtergrond van de bewoners zelf. Vanuit de inventarisatie bleek dat onder andere de eenzijdige woningvoorraad en bevolkingssamenstelling als oorzaken werden gezien van de problemen. De bewoners maakte echter zelf deel uit van de bevolkingssamenstelling. Zij woonden naar hun zin en hadden weinig kritiek op de woning, mede omdat deze voor hun bereikbaar was en voor hen niet veel andere keus was. Door plannen te presenteren waarbij zij hun woning mogelijk kwijt zouden raken, stuitte dit op hevig verzet. Er werd geen noodzaak gezien om zoveel woningen te slopen en nieuwe woningen (voor hun mogelijk onbereikbaar) te realiseren. Wel werd er een grote mate van onveiligheid ervaren. De drugs- en alcoholoverlast neemt toe, maar ook de criminaliteit, de vervuiling en de verpaupering. De korte termijn problematiek werd aangepakt maar de sociale veiligheid nam niet sterk toe. Er bleef sprake van criminaliteit en overlast van verslaafden. In 1997 wordt een moord gepleegd in de wijk. Dit is de druppel die de emmer doet overlopen en iedereen is er in één klap van overtuigd, dat het zo niet langer kan. De bewoners vragen de gemeente nadrukkelijk om actie te ondernemen. Na het incident start er ook een intensiever overlegtraject met de bewoners. Deze zijn inmiddels overtuigd van de noodzaak tot grootschalige aanpak. De kleinschalige projecten hebben immers de wezenlijke problematiek niet kunnen oplossen. De sence of urgency was op dat moment voor alle partijen duidelijk.

Leiderschap

De wethouder Volkshuisvesting fungeerde als bestuurlijk verantwoordelijke voor de aanpak van de wijk Holtenbroek. Lange tijd werd er geen voorttrekkersrol ingenomen vanuit het gemeentebestuur. Eind jaren negentig was de toenmalige wethouder er van doordrongen dat de tijd voor Holtenbroek begon te dringen. Na het geweldsdelict kwam het proces in een stroomversnelling. Er ontstond op alle fronten draagvlak en de wethouder nam verdergaande initiatieven die de ruimte gaven aan het herstructureringsproces. Zij maakte gebruik van de kans om met de ROC Deltion tot een overeenkomst te komen. Deltion zou zich gaan concentreren op één locatie in de wijk. Hierdoor kwam er ruimte vrij voor nieuwbouw en er was sprake van gegarandeerde opbrengsten.

Consequentheid/continuïteit

Nadat het eerdere plan grootschalige was doorgeschoven in de tijd, is er gestart met de uitvoering van kleinschalige projecten. Deze projecten loste de problematiek echter niet op. Nadat iedereen van de noodzaak doordrongen was, is er een plan gemaakt die daarna consequent is gevolgd en uitgevoerd. Er werd vanaf dat moment veel aandacht besteed aan de communicatie en het afstemmen van de informatie met de participanten. Er was geen gebrek aan goede en duidelijke informatie. Iedereen was goed op de hoogte en er waren geen onverwachte planwijzigingen of wisselende berichtgeving.


Vertrouwen

Tussen de gemeente en corporatie was lang sprake van wantrouwen. Er werd onvoldoende geloofd in de goede bedoelingen van een ieder. Zo dacht de gemeente dat de corporaties veel wilde verdienen aan het ontwikkelingsproces. Ook werd er door de corporaties veel waarde gehecht aan de woningvoorraad, zonder dit expliciet te maken en te onderbouwen. De bewoners voelden hun niet gehoord en waren bang om hun woning te verliezen. Al met al een slechte start als het gaat om een intensief herstructureringsproces. Nadat de noodzakelijkheid van de ingreep vast was komen te staan en iedereen tot het inzicht kwam dat het zo niet langer kon, werden de belangen eenduidig. De neuzen stonden dezelfde kant op, Holtenbroek moet grootschalig aan worden gepakt om de problemen structureel de hoofd te kunnen bieden. Het vertrouwen groeit en er komen goede afspraken tot stand. Gedurende de uitvoering van het plan worden problemen met elkaar uitgesproken en opgelost, waardoor er zelden irritaties onopgelost bleven. Er was een gezamenlijke focus die het vertrouwen gaf met de goede dingen bezig te zijn.

4.5 Conclusie

Na het geweldsdelict ontstaat er een grote mate van draagvlak. Niet alleen politiek maar ook maatschappelijk. Het politieke draagvlak is groot. Ook na de verkiezingen en wisselingen van wethouders is dit onverminderd gebleven. Men heeft het gevoel de juiste dingen te doen. Vanuit de wijk zijn veel positieve geluiden te horen en er heerst een grote mate van tevredenheid. Vanuit de

case kan de conclusie per factor geconcludeerd in hoeverre deze heeft bijgedragen aan het verkrijgen dan wel behouden van draagvlak. De conclusie is geplaatst in de navolgende tabel



	gericht. Er werd weinig of niet gecommuniceerd met de overige belanghebbenden, zoals de bewoners van de wijk. Hierdoor ontstond weerstand omdat de bewoners het belang van herstructurering niet inzagen. Toen dit later veranderde –nadat er een misdrijf had plaatsgevonden en met elkaar in gesprek raakte– ontstond er meer begrip voor elkaars belangen en positie. De communicatie is geïntensiveerd en het werd twee richtingen verkeer als gevolg van de ingezette participatie.	geweest voor het proces en om in de mix van maatschappelijk/politiek/ambtelijk draagvlak de belangen inzichtelijk te maken. Hierdoor werd het politieke draagvlak vergroot.
Procesontwerp	Als eerste werd al snel duidelijk dat het gebrek aan draagvlak de voortgang stagneerden. Het politieke draagvlak brokkelde af gelet op de maatschappelijke weerstand. Om het proces weer op gang te brengen was draagvlak noodzakelijk. Het proces heeft pas later bijgedragen aan het behouden van draagvlak en dan met name ook richting de politiek. De aanpak en de duidelijkheid over het proces, gaf vertrouwen in het behalen van de resultaten.	Het proces is vooral gebruikt om over te communiceren. Opvallend is dat in het proces onvoldoende was aangegeven welke fasering er voor ogen stond. Kennelijk was het vertrouwen groter dan het halen van mijlpalen. Het is vooral veel gecommuniceerd. Draagvlak is nodig om voortgang te houden in het proces. Het procesontwerp is nodig om inzicht te blijven houden en hierover te communiceren en daarmee draagvlak te blijven houden.
Visie	De visie is in beperkte mate ingezet om draagvlak te verkrijgen. Het gaf inzicht in ambitie en kwaliteit. De visie is gezamenlijk gemaakt door de betrokken partijen.	De visie is in beperkte mate benut om politiek draagvlak te verkrijgen. Het opstellen van een gezamenlijke visie heeft wel geleid tot een groot commitment van alle betrokkenen.
Context-scope	Onderdeel van de context was de economische ontwikkeling en veranderende woonwensen. De lage inkomens van de bewoners werden onderdeel van de context waar de neergaande spiraal van de wijk aan werd gekoppeld. Vanuit deze bewoners was er geen directe noodzaak.	De context werd veel eerder binnen de politiek ervaren als daarbuiten. Hierover is weinig gecommuniceerd, waardoor ook niet aangestuurd werd om maatschappelijke draagvlak te verwerven, die op zijn beurt het politiek draagvlak kon verstevigen. Met de context moet rekening gehouden worden bij het verkrijgen en behouden van draagvlak in relatie tot de belangen van de betrokkenen.
Sence of urgency	Het geweldsdelict dat plaatsvond heeft in één klap de sence of urgency van de bewoners onder ogen gebracht. Eerder was men deels onderdeel van de noodzaak tot wijkaanpak. Er ontstond verzet tegen de overlast.	Het effect is groot geweest. Het heeft geleid tot concrete actieplannen die konden rekenen op brede steun in de wijk en als gevolg daarvan voor het politieke draagvlak. Het was de trigger voor de ontwikkeling
Leiderschap	Het effect van de rol van entrepreneur/leiderschap is op het politieke draagvlak is groter geweest dan op het maatschappelijke draagvlak. Wel werd de destijds verantwoordelijk wethouder gezien als boegbeeld. Doordat zij kansen benutte die er waren, ontstond een vliegwiel effect en behoorlijke spin-off. Omdat er vertrouwen werd verkregen in het proces en de rol van de wethouder, kon de ontwikkeling worden vlot getrokken en was de gemeente bereid een start kapitaal ter beschikking te stellen.	De rol van entrepreneur is hier niet de aanleiding geweest dat het proces weer ging lopen. Dat was de factor sence of urgency. Binnen het bestuurlijk krachtenveld en de organisatie was haar rol belangrijk voor het doorpakken bij kansen. Het blijkt dat de rol van entrepreneur binnen de organisatie ook veel meer wordt onderscheiden dan bij de participanten.
Consequentheid/continuïteit	Toen de communicatie eenmaal was opgepakt is dit consequent en regelmatig gedaan. Ook de onderlinge afstemming verliep goed. Hierdoor werd het proces transparanter en ontstond er vertrouwen.	Na de nieuwe plannen in 1998 was er geen gebrek aan goede en duidelijke informatie en communicatie. De communicatie gaf een eenduidig beeld en iedereen

Factoren	Effect op politieke draagvlak	Conclusie
		was goed op de hoogte. Er was geen ruimte voor wisselende berichtgeving. Het vertrouwen in het proces nam toe.
Vertrouwen/belangen	Nadat de sence of urgency onomstotelijk vast was komen te staan, was er sprake van gelijke belangen. Er werden goede afspraken gemaakt over de communicatie qua inhoud en frequentie. Ook bij het proces, werd vrijwel direct aan het begin hiervan gewerkt met een stuurgroep, waar regelmatige afstemming plaatsvond en knopen werden doorgehakt als dat nodig was.	Door het eenmaal aanwezige vertrouwen werd voorkomen dat kleine irritaties onopgelost bleven en uit de hand liepen. Afspraak was afspraak met daarbij het vertrouwen dat deze werden nagekomen.

Resumerend

Het is de factor **sence of urgency** die het proces in versnelling heeft gebracht. Hoewel de context al zodanig was dat er eigenlijk ingrepen moest worden was er tot eind jaren negentig nog niet zo heel veel gebeurd.. De context op zich was onvoldoende om maatschappelijk draagvlak te verkrijgen en daarmee was ook de politiek voorzichtig geworden in het doordrukken van sloopplannen en grootschalige aanpak van de wijk. Opvallend is wel dat in begin de communicatie ook niet grootschalig is ingezet om de context in beeld te brengen. Hierdoor had wellicht meer begrip ontstaan en het draagvlak eerder worden verkregen. Uit deze case blijkt ook dat de verhouding tussen maatschappelijk draagvlak en politiek draagvlak onlosmakelijk is. Toen het duidelijk werd dat er onvoldoende maatschappelijk draagvlak was, werden de plannen aangepast. Het proces stagneerde en er werd contact gezocht met de bewoners van de wijk. Een hele omslag van het proces tot dan toe.

Naar mate de ontwikkeling vordert, is de sence of urgency vrijwel verdwenen. Immers de kern van het probleem wordt/is aangepakt. Holtenbroek heeft weer een goed imago. Bewoners die in eerste instantie uit de wijk waren vertrokken vanwege de veiligheid en opbouw van de wijk, komen met veel plezier weer in Holtenbroek wonen. Bij het behouden van het politieke draagvlak is de factor sence of urgency in mindere mate van belang en valt zelfs vrijwel weg.

Daar waar het gaat over de factor vertrouwen wordt geconstateerd dat het vertrouwen in het proces en de actoren een belangrijke factor blijft gedurende de hele ontwikkeling. Wanneer het iets minder glad verloopt, bijvoorbeeld bij een afnemende markt, kunnen er irritaties ontstaan over de voortgang. Bij voldoende vertrouwen in elkaar worden deze problemen opgelost in beider belang zonder dat ze al te veel commotie veroorzaken.

Opvallend is dat bij het interview met de marktpartij geen entrepreneur werd onderscheiden. Het is niet ervaren dat de betrokken wethouder in de 'doorstart' fase deze rol heeft vervuld. Kennelijk is het in deze case voor de politiek (bestuur en organisatie) belangrijker geweest dan voor de ontwikkelaar

Al met al zijn in zekere mate alle van belang zijnde factoren voor het verkrijgen en behouden van draagvlak ingezet gedurende de ontwikkeling van Holtenbroek. Daarmee blijven ze valide als factoren waarmee het verkrijgen en behouden kan worden gestuurd voor zover deze factoren te beïnvloeden zijn. De mate waarin de factoren worden ingezet en van belang zijn veranderd gedurende de rit.

Zo neemt het belang van sence of urgency af, maar het belang om op een tijdige en juiste wijze te blijven communiceren neemt toe. Wanneer de aandacht verslapt, ligt weerstand op de loer. De visie blijft een vrij constante factor, mits deze maar geen grootschalige verandering ondergaat.

De onderscheiden factoren spelen een rol bij het verkrijgen en behouden van het draagvlak. De mate waarin ze relevant zijn geweest in het ontwikkelingsproces van Holtenbroek is verschillend. Hieronder wordt schematisch weergegeven hoe groot de rol van de betreffende factor is geweest gedurende het proces.

Factoren	Rol in case bij verkrijgen	Rol in case bij behouden
Communicatie	-/+	++
Procesontwerp	-	+
Visie	-	-

Context-scope	+ / ++	-
Sence of urgency	++	-
Leiderschap	+	+
Consequentheid/continuïteit	+	+
Vertrouwen/belangen	+	++

++ = grote rol

+ = een rol

-/+ = deels

- = nauwelijks of niet overheersend aanwezig

In de interviews zijn de factoren financiën en kwaliteit aan de orde gesteld. In het dossier worden deze factoren namelijk niet in verband gebracht met het politieke draagvlak. Aangegeven wordt doordat er veel vertrouwen was in het proces en de noodzaak werd gezien, men bereid was geld in de ontwikkeling te investeren. Niet omdat het geld aanwezig was, maar de politiek het er voor overhad om de wijk aan te pakken. De kwaliteit van de openbare ruimte was uitgewerkt in de visie. Die van de bebouwing niet. De bebouwing werd per plan beoordeeld. Het uitwerken van de plannen werd overgelaten aan de projectgroep. Kennelijk vertrouwde de bestuurders de actoren en de vertaling van de plannen naar wat voor de wijk goed (en nodig) was.

Hoofdstuk 5 Omniworld Almere

5.1 Inleiding

De case Omniworld Almere, is gekozen omdat deze in tegenstelling tot de vorige case geen politiek draagvlak meer heeft en dit politieke draagvlak gedurende de rit is verloren. Omniworld werd vanuit een ambitieus gemeentebestuur opgestart. Almere wilde een goede locatie voor een topsportcentrum om zo naam te kunnen maken binnen en buiten Nederland. De ontwikkeling zou plaatsvinden als onderdeel van de gebiedsontwikkeling van Almere Strand (nu Almere Poort). Het politieke draagvlak werd verloren en het gemeentebestuur heeft het vergaande middel van een raadsenquête ingezet om duidelijkheid te verkrijgen over de situatie rondom Omniworld.

Ook deze case wordt gebruikt om de voorlopige conclusie zoals deze geformuleerd is in hoofdstuk 3.4 te toetsen, waarbij gekeken zal worden of de uit de theorie gedestilleerde factoren hier aan hebben bijgedragen. Voor het onderzoek is voornamelijk de website van Almere geraadpleegd en het rapport van de raadsenquête. Aanvullend is een interview gehouden met de voormalige directeur van de NV Sportcomplex Almere, later genoemd "Omniworld" aan de hand van een vragenlijst (bijlage 7). Het verslag van het interview is opgenomen in bijlage 8

Even als bij de vorige case zal ook hier alvorens een analyse wordt gemaakt, een beknopte chronologie worden gegeven, waarna het ontwikkelingsproces zal worden beschreven. In hoofdstuk 5.4 volgt dan de analyse en hoofdstuk 5.5 de conclusies uit de bestudering van deze case.

5.2 Omniworld



Vanaf 1997 is geprobeerd om een multifunctioneel sport- en leisurecomplex te realiseren in het nieuwe stadsdeel Strandpoort (nu Almere Poort). Ondanks alle energie en geld dat er in is gestoken, is het complex er niet gekomen. In 2002 besluit de gemeenteraad om op haar schreden terug te keren en te kiezen voor een soberder sportcomplex. De raad en de Almeerse bevolking hebben veel vragen over het proces tot dan toe.

Chronologie

Het begin van Omniworld is het beleidsplan 'Sport in beweging' dat in september 1995 (Almere, 1995) door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Hierin wordt de ambitie uitgesproken om het betaalde voetbal naar Almere te halen en een daarbij horend stadion te realiseren. Tevens wil Almere hierbij een multifunctionele sport- en evenementenaccommodatie realiseren. De plek waar dit alles zou moeten komen, is Strandpoort (nu Almere Poort). Op verzoek van de gemeente bekijken de bedrijven Oranjewoud, Ballast Nedam en Mabon of dit plan haalbaar is. De bedrijven beoordelen het als haalbaar. Hierna wordt besloten door de gemeente om met deze combinatie van marktpartijen het project verder uit te werken. De bedrijven vormen later (1998) het samenwerkingsverband VOF Almada. In 1997 wordt een intentieovereenkomst gesloten met de drie genoemde marktpartijen.

In februari 1998 presenteert Almada haar eerste concept-businessplan aan het college en de raadscommissie financiën/sport en recreatie. In juli 1998 behandelt de raad een collegevoorstel over het sport & leisurecenter. De raad hoort dat op basis van de quick scan van Coopers gezamenlijk (marktpartijen/gemeente) is geconstateerd, dat er wat onderdelen nadere aandacht vragen om het businessplan te kunnen afronden. De volgende stap zou de samenwerkingsovereenkomst zijn.

Op 17 december 1998 gaat de raad akkoord met een voorlopige samenwerkingsovereenkomst met Almada over de ontwikkeling van het Omniworld initiatief in Strandpoort. Het contractgebied omvat circa 35 hectare. De in deze overeenkomst gemaakte afspraken zijn, dat Almada verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van het gebied Omniworld (deelgebied A) en de langjarige exploitatie (30 jaar) van het sport- en leisurecentrum en de gemeente de overige plandelen van Strandpoort (w.o. deelgebied D). Beide partijen stellen vast dat het tekort (52 miljoen gulden) is. Dit tekort moet worden gedekt door de verkoop van deelgebieden (A en D) aan commerciële functies.



85.000 m² kantoren
 48.000 m² wonen
 17.000 m² retrain
 9.200 m² hotel
 4.000 m² horeca

Een raadsbesluit over de intentieovereenkomst is er niet gekomen. In april 1999 wordt in de raadsvergadering er problemen zijn bij de voortgang, financiering en organisatie van het project besproken. Na een vergadering met Almada. De samenwerking met Almada wordt gewijzigd. Na een aantal koerswijzigingen en tussentijdse overeenkomsten met Ballast Nedam en HBG besluit de raad bij motie van de SP in 2002 een onderzoek in te stellen naar de verwickelingen rondom Omniworld en voert een raadsenquête uit.

5.3 Het gebiedsontwikkelingsproces Omniworld

De basis voor Omniworld wordt gelegd in het beleidsplan "Sport in beweging" (Almere, 1995). De gemeente heeft als ambitie om het betaalde voetbal naar Almere te halen en hiervoor ook een het benodigde stadion en/of een multifunctioneel sport- en evenementenaccommodatie te realiseren. Er wordt een projectgroep in gesteld die gaat onderzoeken of deze plannen haalbaar zijn. Op verzoek van de gemeente worden vervolgens Oranjewoud, Ballast Nedam en de Mabon eveneens gevraagd te kijken naar de haalbaarheid. Deze bedrijven beoordelen de plannen positief en geven aan dat het haalbaar is in combinatie tot de ontwikkeling van het gebied. De gemeente besluit met deze combinatie van marktpartijen verder te gaan. Later vormen de bedrijven het samenwerkingsverband VOF Almada.

Intentieovereenkomst

De gemeenteraad van Almere besluit in september 1997 een intentieovereenkomst aan te gaan met de drie genoemde partijen. De gemeente stelt eveneens een krediet beschikbaar van fl. 500.000,-- met als uitgangspunt dat dit een éénmalige investering was en de private partijen vervolgens de ontwikkelingen en de daarmee gepaard gaande risico's op zich namen.

Een onderdeel van de afspraken in de intentieovereenkomst is dat er een diepgaand marktonderzoek zou plaatsvinden naar de commerciële en financiële haalbaarheid van de plannen. Het verstrekte krediet is bestemd voor het gemeentelijke aandeel in de kosten van het onderzoek. Ook spreekt men af dat Almere een structuurvisie zou maken voor Strandpoort (later Almere Poort). De marktpartijen stellen een businessplan op en onderzoeken de haalbaarheid op vijf functies van het sport- en leisurecentrum: een voetbalstation, een indoorsportcentrum, een hippodroom, een in- en outdoorsportcentrum en een topsportzwembad. Intussen wordt een tijdelijke drafbaan aangelegd in Strandpoort.

Almada/businessplan

De marktpartijen richten de VOF Almada op. In februari 1998 verschijnt de eerste versie van het businessplan. Almada presenteert dit concept-businessplan aan het college en daarna aan de raadscommissie. Het plan beschrijft de ontwikkeling van de gewenste functies. Voor het zoeken naar founders en sponsors, het ondersteunen van verschillende sportclubs en het opstellen van een integraal exploitatieplan voor het complex, richt Almada de Stichting Omniworld Sport en Marketing op.

Op verzoek van de gemeente voert Coopers & Lybrand/DHV een quick scan uit op het concept-businessplan en later het definitieve businessplan. Coopers is uiterst kritisch en geeft aan dat het essentieel is dat een financieel solide en sterke marktpartij voor een langere periode exploitatiegaranties moet bieden omdat anders het financiële risico bij de gemeente ligt. In mei dat jaar wordt een kritisch ambtelijk advies geschreven over het businessplan van Almada en de haalbaarheidsstudie van Coopers. In het ambtelijke advies wordt geconstateerd dat de gemeente aanzienlijke risico's loopt met het project. Zij wijzen er op dat er geen overzichtelijke onderbouwing is van de investeringsbijdragen en de opbrengsten noch een analyse van de markt op basis van gedegen onderzoek.

In juli 1998 behandelt de raad een collegevoorstel over het sport- & leisurecentrum. De raad hoort van het college dat enkele aspecten verder aandacht vragen om het businessplan te kunnen afronden. Het rapport van Coopers & Lybrand en de ambtelijke notities zijn niet bij het collegevoorstel gevoegd. De definitieve versie van het businessplan verschijnt in december 1998.

Voorlopige samenwerkingsovereenkomst

De raad gaat in december 1998 akkoord met het voorstel om een voorlopige samenwerkingsovereenkomst aan te gaan met Almada voor de ontwikkeling van het Omniworld-initiatief Strandpoort. Inmiddels heeft Oranjewoud zich teruggetrokken uit de VOF Almada.

De overeenkomst omvat een drietal hoofdafspraken, zijnde een omschrijving van het functionele programma voor het contractgebied van circa 35 hectare en de benodigde investeringen voor het Omniworldcomplex met een onrendabele top van 52 miljoen gulden. Partijen committeren zich aan het dekkingsplan met inspanningsverplichtingen over en weer. De tweede afspraak omvat een afspraken over het uitvoeren van een tweetal onderzoeken. Het eerste is een juridisch onderzoek naar de toekomstige eigendoms- en beheerstructuur van Omniworld-complex en het tweede onderzoek richt zich op de netto-grondopbrengsten op basis van de aanvullende commerciële functies binnen het contract gebied, die ook in de ruimtelijke structuur van Strandpoort inpasbaar zijn. De derde afspraak betreft een afscheidsregeling voor als het onverhoopt tot vroegtijdige beëindiging van de samenwerking tussen de gemeente en Almada zou komen.

De gemeente en Almada spreken af dat Almada het plangebied ontwikkelt en realiseert en voor een kostendekkende exploitatie zorgt en de gemeente daar de voorwaarden voor schept. Er zijn geen exploitatie- of financieringsrisico's op dat moment voor de gemeente of Almada. Op financieel gebied heeft Almada de inspanningsverplichting om financiering en founders te werven. De gemeente heeft de inspanningsverplichting om subsidie van de EU en provincie te werven.

In april 1999 ontstaan er problemen. In de commissie Grondbedrijf/Sport en recreatie wordt gemeld dat bij de voortgang dat in de samenwerking met Almada problemen zijn gerezen op het gebied van financiën en organisatie. De beheersing van de gemeentelijke geldstromen en de gemeentelijke invloed op de kwaliteit kan onvoldoende worden gewaarborgd en behaald. Almada wil de optimalisering van de grondopbrengsten niet voor haar rekening nemen. Zij biedt wel meer geld maar wil hiervoor in ruil meer woningen ontwikkelen en ontwikkelingen buiten het contractgebied. De gemeente kan de EU subsidie niet hard maken. De samenwerking tussen Almada en gemeente is ook al niet optimaal.

Koerswijziging

De rol en strategie van de gemeente worden aangepast. De gemeente besluit het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap te scheiden. Almada zal in het vervolgtraject de rol van opdrachtnemer op zich nemen en de gemeente de rol van opdrachtgever. De gemeente besluit dit vorm te geven door een aparte vennootschap op te richten. Er wordt in juni 1999 een nieuwe afspraken gemaakt tussen de partijen waarbij de gemeente de juridische verantwoordelijkheid neemt voor Omniworld Sport en Marketing, die de exploitatieplannen voorbereidt. De stichting zal te zijner tijd de exploitatiemaatschappij van Omniworld worden.

Raadsbesluit 2000

Na de koerswijziging en het scheiden van de opdrachtgevers en opdrachtnemers rol neemt februari 2000 de raad het besluit een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan met HBG Vastgoed en Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij B.V.

NV "Omniworld"

Ter uitwerking van het raadsbesluit wordt de NV Sportcomplex Almere (bekend als **Omniworld**⁸) opgericht. De aandelen in de NV worden niet gehouden door de NV zelf maar door de Stichting Sportcomplex Almere. De gemeente houdt controle op de bestedingen van het kapitaal door twee collegeleden aan te stellen in de Raad van Commissarissen. Door de betrokkenheid van de gemeente in de NV en in de stichting ontstaat een belangenverstremming, doordat de collegeleden zowel de belangen van de gemeente als die van de NV/Stichting moeten vertegenwoordigen. Dit probleem wordt veel besproken, het externe advies gaat niet naar de raad. De NV wordt meer op afstand gezet van de gemeentelijke organisatie. Een voormalig ambtenaar wordt directeur. Binnen de gemeente

⁸ In de behandeling van de case wordt na deze alinea de NV verder beschreven als Omniworld

wordt later een accounthouder aangesteld als liaison tussen de ontwikkelingen binnen de NV en de gemeentelijke activiteiten rond Strandpoort.

Voor het stedelijk ontwikkelingsproject wordt een Stuurgroep Poort opgericht waar ook collegeleden zitting in hebben.

In februari 2000 sluit Omniworld een samenwerkingsovereenkomst met Ballast Nedam en HBG vastgoed. Uitgangspunt is dat Omniworld optreedt als opdrachtgever en de marktpartijen als ontwikkelaar en realisator. In de overeenkomst wordt geregeld dat de NV verantwoordelijk is voor het aantrekken van founders.

Start realisatiefase

In april 2001 geeft wethouder Smeeman een presentatie van zowel een voorstel om van de voorbereidingsfase over te gaan tot de realisatiefase als een presentatie van het businessplan van Omniworld. Een visitekaartje voor Almere Poort. Het geeft een positief beeld over de ontwikkelingen rond Omniworld en de financiële haalbaarheid. Dit businessplan wordt op verzoek van het college beoordeeld door een externe adviseur.

Op aanwijzing van de raad van commissarissen betreft Omniworld een representatief kantoor aan de rand van het te ontwikkelen gebied Almere Poort.

In april 2001 stemt de raad in met de start van de realisatiefase. Echter door een raadslid wordt een amendement ingediend en overgenomen, waardoor de raad nadere voorwaarden stelt aan de ontwikkeling. Deze voorwaarden zijn gericht op meer zicht op de ontwikkelingen, zekerheden en alternatieve scenario's. De Omniworld wordt geïnformeerd door het college en stelt ook dat een nieuw integraal businessplan wordt verwacht.

Aan de slag

Omniworld voert een aantal onderzoeken uit om te kunnen voldoen aan de eisen die door de gemeente worden gesteld. De resultaten van de onderzoeken worden verwerkt in een nieuw concept-businessplan. Ook dit plan wordt onderworpen aan een quick scan. Ook nu volgt een kritisch rapport waarin wordt gesteld dat het concept-businessplan niet kan dienen als startpunt voor overleg met geldgevers gelet op de vele onzekerheden en risico's in relatie tot de gestegen financieringsbehoefte.

De portefeuillehouder Omniworld meldt in de rondvraag van het college, dat er een quick scan is gemaakt. Hij geeft aan dat er een aantal kritische kanttekeningen zijn geplaatst en zal in overleg treden met Omniworld. Hij acht het nu niet zinvol om de quick scan aan het college voor te leggen.

Koerswijziging samenwerking

Er wordt na ontvangst van het integrale businessplan, dat is goedgekeurd door de Raad van Commissarissen, besloten tot een andere taakverdeling tussen de gemeente en Omniworld. De gemeente zal de grondexploitatie, de bouwopdracht en de parkeerexploitatie voor haar rekening nemen. Omniworld wordt verantwoordelijk voor de exploitatie van het multifunctionele centrum en de expohal. Er wordt een nieuwe samenwerkingsovereenkomst opgesteld.

Alle acties tot nu toe hebben nog niet geleid tot de uiteindelijke realisatie of start van de realisatie van het beoogde sport- en leisurecentrum. Er volgen vele kritische adviezen en de gemeenteraad legt nadere financiële voorwaarden op bij de ingezette koerswijziging.

De ommekeer

De uitslag van de gemeenteraadsverkiezing leidt tot de laatste koerswijziging. De verandering van de context, andere collegepartijen, die de ontwikkeling in een andere perspectief hadden geplaatst tijdens hun verkiezingsprogramma, maakte dat er meer en meer twijfels kwamen over de ontwikkeling. Uiteindelijk werd op basis van een motie, die op 2 juli 2002 was ingediend door Groen Links op 26 september 2002, besloten tot het houden van een raadsenquête (Almere, 2002). De gemeente Almere trekt de stekker uit Omniworld.

5.4 Analyse

In dit hoofdstuk zal de analyse van worden beschreven van deze case aan de hand van de in hoofdstuk 3.4 beschreven factoren. Gekeken zal worden in welke mate deze factoren een rol hebben gespeeld in het verkrijgen en vervolgens verliezen van het politieke draagvlak. De informatie wordt geordend op basis van deze factoren

Communicatie

Gedurende het hele proces van 1997 tot 2002 is er matig gecommuniceerd met het gemeentebestuur. Het college werd geïnformeerd door de projectwethouder en relevante informatie zoals de quick scan en ambtelijke notities werden niet gedeeld met het volledige college en de gemeenteraad. Ook na de oprichting van Omniworld vindt er geen rechtstreekse communicatie plaats tussen de gemeenteraad, het college, Omniworld en de ambtelijke organisatie. De communicatie naar de organisatie verloopt via een accounthouder. Er was laag frequent overleg tussen de burgemeester en Omniworld. Wel werden er regelmatig voortgangsrapportages gemaakt en ter kennisname naar de gemeente verstuurd. Ondanks de vele verhandelingen in de raad wordt de feitelijke stand van zaken niet integraal besproken of gecommuniceerd. Er is verschil in kennis over de stand van zaken tussen portefeuillehouder, college, gemeenteraad en ambtelijke organisatie.

Procesontwerp

Kenmerken voor het procesverloop is dat er regelmatig koerswijzigingen plaatsvonden als gevolg van gewijzigde inzichten. Zo was er aanvankelijk veel vertrouwen in de VOF Almada, maar toen bleek dat zowel in de samenwerking als de financiële haalbaarheid breuken ontstonden, werd de koers veranderd. Het overzicht voor de raadsleden ging verloren en ze waren onvoldoende aangehaakt om de nog te nemen processtappen te kunnen overzien. Er was geen helder proces en het moment waarop de realisatie ter hand genomen kon worden was ook niet duidelijk. Wel werd geconstateerd dat er weinig vooruitgang was. Daarbij kwam dat ook het economische tij tegen kwam te zitten en de inkomsten uitbleven.

Visie

Er was sprake van een duidelijke visie voor het hele plangebied Strandpoort (later Almere Poort). Deze visie was gemaakt door de Omniworld inclusief een planning. Het realiseren van het ambitieuze plan voor een sport- en leisurecentrum was hierin opgenomen. De visie is gepresenteerd in de raadscommissie en daar buiten. Almere had de ambitie om een belangrijke rol in te nemen in Nederland door er *het* topsportcentrum te willen realiseren. De visie werd vooral gebruikt als promotie en om te verbeelden wat de beoogde kwaliteit en invulling voor het gebied was. De visie op zich heeft nooit ter discussie gestaan. Maar de financiële haalbaarheid er van wel.

Context

Gedurende de ambitieuze planvorming verandert de context nogal. Zo formuleert in 1997 het college nog als één van de speerpunten: het hebben van een volwaardig topsportcentrum. Vooral in de beginperiode was het de VVD die voorstander en trekker was van de plannen. Voortgang wordt er echter niet geboekt en zicht op realisatie komt verder weg als ook de inkomsten als gevolg van het economische tij uitblijven. De gemeenteraad is slecht op de hoogte van het wel en wee rondom de ontwikkelingen. De gemeenteraad krijgt fragmentarisch informatie wanneer er voorstellen worden voorgelegd om nieuwe overeenkomsten aan te gaan, als gevolg van gewijzigde inzichten. De hiermee gemoeide risico's worden niet of nauwelijks gecommuniceerd. Na de verkiezingen van 2002 krijgt Leefbaar Almere een positie in het college. Leefbaar Almere had gedurende de verkiezingsperiode statements ingenomen tegen de ontwikkeling van Omniworld en moest hier nu handen en voeten aangeven.

Sence of urgency

Er is geen sprake van een directe noodzaak om een sport- en leisurecentrum binnen de gebiedsontwikkeling Strandpoort te realiseren. Het was één van de speerpunten in het collegeprogramma van de Gemeente Almere. Almere was ambitieus en zag mogelijkheden om een belangrijke rol in te gaan nemen door Almere op de kaart te zetten met een topsportcentrum. Het initiatief werd breed gesteund en aanvankelijk was er veel politiek draagvlak, het op de kaart zetten van Almere was in die periode een belangrijk issue. Met het uitblijven van voortgang en realisatie ging het geloof in het plan verloren. Het politieke draagvlak nam sterk af en er ontstond weerstand, vooral omdat er geld in werd gestoken zonder dat dit tot zichtbare resultaten leidde.

Leiderschap

Voor het uitdenken en uitwerken van de doelstellingen van Omniworld was een boegbeeld aangesteld van faam en naam binnen en buiten Nederland, de heer P. Beck. Deze man zou de founders moeten verleiden om te investeren in het sport- en leisurecentrum. De projectwethouder fungeerde de gehele periode als aanspreekpunt voor de raad. Het leiderschap was onderverdeeld over twee personen. Dit maakte de aansturing diffuus. Vanuit Omniworld was men gericht op de exploitatie en minder op het politieke draagvlak en wat de belangen waren van de gemeente. De projectwethouder vulde dat 'gat' niet in. Later werd de vertegenwoordiging van de wethouder naar het college en de gemeenteraad steeds moeilijker vanwege het twee petten probleem (de vertegenwoordiging van Omniworld en de gemeente), waardoor hij onvoldoende een rol van entrepreneur kon innemen.

Consequentheid/continuïteit

Er zijn gedurende de hele periode vrijwel dezelfde personen bij de ontwikkeling betrokken geweest. De communicatie met het college en de gemeenteraad werd vrijwel niet gezocht. Het overleg bleef beperkt tot "crisis-situaties". De communicatie verliep indirect. Gedurende de hele periode zijn er meerdere koerswijzigingen geweest, waarover ook onvoldoende werd gecommuniceerd. Het proces was niet transparant. Steeds minder bestuurders konden het nog volgen en kenden de uitgangspunten niet. Er werd ook geen zichtbare vooruitgang waargenomen.

Vertrouwen/belangen

In het begin was er veel vertrouwen in de actoren. De haalbaarheid van het ambitieuze plan was beoordeeld en er werden overeenkomst gesloten die uiteindelijk tot de realisatie zouden moeten leiden. Maar helaas, zover is het niet gekomen. Gedurende het proces kwamen er steeds meer kritische notities waarin werd gewezen op de risico's die de gemeente liep. Deze notities werden niet ter kennisname naar het college of de gemeenteraad gebracht. Er werden slechts mondelinge toelichtingen gegeven op de quick scan en bijbehorende notities, waarbij de context van quick scan en de notities sterk werd afgezwakt. Vanuit de ambtelijke organisatie werd meerdere malen gewezen op de risico's die werden gelopen. Pas ten tijde van de raadsenquête kwamen de notities en inhoud van de quick scan volledig beschikbaar.

Omniworld werd op afstand gezet van de ambtelijke organisatie. De contacten verliepen via een accounthouder. Omniworld opereerde als een commerciële organisatie en het verschil tussen de ambtelijke organisatie en de faciliteiten die de personen werkzaam bij Omniworld hadden, gaven het nodige te denken. Dit werd versterkt doordat er meerdere keren krediet werd gevraagd zonder dat er zichtbare resultaten waren. Het vertrouwen in de projectwethouder nam ook in de loop van het proces af als gevolg van het twee petten probleem en de geringe voortgang in het proces. Er ontstond onduidelijkheid met welke intenties voorstellen werden gedaan.

5.5 Conclusie

Bij de verkiezingen van 2002 blijkt het politieke draagvlak voor Omniworld en de realisatie van een ambitieus sport- en leisurecentrum er niet meer te zijn. De raad besluit tot het houden van een raadsenquête. Vanuit de case zal per factor geconcludeerd worden in hoeverre deze heeft bijgedragen aan het verliezen van het politieke draagvlak. De conclusies zijn geplaatst in de navolgende tabel

Bron www.almere.nl (header gemeenteraad Almere)



<p>F C</p>	<p>volgen en werd daardoor minder logisch. Er werd geen vooruitgang gezien. Daarbij kwam later dat de communicatie verliep via de projectwethouder die later ter discussie kwam te staan vanwege het twee petten probleem.</p>	<p>interpretaties. Het proces was niet te volgen en wantrouwen nam toe.</p>
<p>Procesontwerp</p>	<p>Het proces was onvoldoende inzichtelijk. Dat wat er over werd gecommuniceerd was veel te optimistisch en niet</p>	<p>Door het uitblijven van resultaat nam het wantrouwen toe en nam</p>

Factoren	Effect op politieke draagvlak	Conclusie
	na te gaan. Het vertrekpunt was daarbij al onvoldoende realistisch	het draagvlak af.
Visie	De rol van de gezamenlijke visie was niet erg groot in relatie tot het verkrijgen en behouden van draagvlak. Het werd gebruikt om de ambitie weer te geven. Maar te gelijktijd stond met die ambitie de financiële haalbaarheid ter discussie	De visie opzicht heeft weinig effect gehad op het verkrijgen en behouden van het politiek draagvlak. Het vertaalde slechts de (tomeloze) ambitie waarin men zich herkende. Onvoldoende werd duidelijk gemaakt dat de middelen die voor het realiseren van deze ambitie benodigd was, er niet zouden zijn.
Context-scope	Door de toenemende weerstand en de veranderende context van de politieke samenstellen, ontstond er ruimte om de twijfels die inmiddels waren gerezen naar voren te brengen. Op basis van verkiezingsstatements moet het college wat ondernemen.	Door dat de informatie onvoldoende was en kon men er tijdens de verkiezingen het inmiddels groeiende wantrouwen benutte om verkiezingswinst te behalen. Het wantrouwen groeide zowel bij de inwoners als raadsleden. Het draagvlak nam af, zowel maatschappelijk als politiek
Sence of urgency	De sence of urgency heeft geen belangrijke rol gespeeld in dit dossier. Het was 'slechts' een ambitie. De ambitie werd later als gevolg van de het draagvlak bijgesteld	Er was geen grote rol weg gelegd voor deze factor. Het was ambitie geen noodzaak
Leiderschap	Het leiderschap was onderverdeeld. Er werden slechts zelden kansen benut. Ook was er geen sprake van één boegbeeld maar meerdere.	Er was geen duidelijk aansturing. Het twee petten probleem van de wethouder zorgde ervoor dat de rol van entrepreneur door de wethouder niet kon worden ingenomen. Het vertrouwen in de personen nam sterk af.
Consequentheid/continuïteit	Doordat er breuken in het vertrouwen ontstonden kwam er meer ruimte om twijfels te uiten	Het wantrouwen nam toe, weerstand kreeg de ruimte
Vertrouwen/belangen	In begin was er veel vertrouwen tussen de actoren. Het vertrouwen brokkelde af door het twee petten probleem van de wethouder. Daarbij werd ook geen gehoor gegeven aan eerdere ambtelijke notities die het gemeentebestuur waarschuwde voor de risico's. Afnemend commitment van de gemeentepolitiek Almere, werkte niet enthousiastmerend op marktpartijen, sponsors en founders	Door het gebrek aan brede communicatie en gebrek aan vertrouwen werd uiteindelijk de ontwikkeling stop gezet en een raadsenquête uitgevoerd.

Resumerend

In het begin was er veel enthousiasme om het icoon van Almere, een topsport- en leisurecentrum te realiseren en Almere hiermee op de kaart te zetten. Dit enthousiasme c.q. deze ambitie heeft er ook toe geleid dat de gemeente steeds meer risico naar zich toe haalde om de ambitie waar te kunnen maken.

Gedurende de looptijd van de ontwikkeling is weinig gecommuniceerd met bestuurders. Alleen de direct betrokken bestuurders zoals de projectwethouder was op de hoogte van het wel en wee binnen Omniworld. Omniworld was een onderdeel van een totale gebiedsontwikkeling waar contracten met ontwikkelaar zijn gesloten. Toen ook daar strubbelingen ontstonden en er onduidelijkheid kwam over de financiële haalbaarheid werd een basis gelegd voor wantrouwen en twijfels over een goed verloop van de ontwikkeling. Bij het wisselen van de bestuurlijk verantwoordelijke, dus veranderende context, werd gebruik gemaakt van het gebrek aan informatie en werd dit ingevuld met hun eigen visie. Als gevolg van de slechte communicatie is het inzicht in het proces verloren gegaan. De communicatie is in deze case één van de belangrijke factoren, die invloed heeft gehad op het verliezen van draagvlak.

Omniworld ging op afstand zitten van de ambtelijke organisatie. De contacten liepen via de wethouder en een ambtelijke accounthouder. Er ontstond een schril contrast in de presentatie van de vertegenwoordigers van de NV en het ambtelijke apparaat. Toen er telkens een ruimer krediet werd aangevraagd, riep dit vraagtekens op. Ook al omdat er onvoldoende zichtbare voortgang was in de ontwikkeling.

Opvallend is dat gedurende de rit veel koerswijzigingen hebben plaatsgevonden, die slecht of niet goed werden beargumenteerd. De ambtelijke organisatie werd op afstand gehouden en de door hen ingebrachte notitie werden niet doorgestuurd.

Toen ook nog een collegewisseling plaatsvond, was het met de continuïteit gedaan. Vanwege de geloofwaardigheid van de nieuwe collegeleden, gelet op hun verkiezingsstatements, moesten er zichtbaar acties ondernomen worden vanuit het gemeentebestuur. Er kwamen meer twijfels en uiteindelijk leidde dit tot een onderzoek.

Wanneer gekeken wordt naar welke factoren hier een rol gespeeld hebben, kan gesteld worden dat vooral de communicatie, vertrouwen en continuïteit invloed hadden op het draagvlak. Dominant is de communicatie. Er is onvoldoende aandacht besteed aan deze factor, waardoor er ruimte kwam voor eigen interpretatie. Het verlies aan vertrouwen heeft de ontwikkeling de das omgedaan.

De factor financiën heeft wel een rol gespeeld maar meer in de vragen die het opriep bij het telkens aanvragen van nieuwe middelen. Het bleef onduidelijk wat het geld opleverde, er was immers geen voortgang in het proces. Het ging een rol spelen in het vertrouwen.

Opvallend is dat wanneer de entrepreneur niet duidelijk herkenbaar is. Ook de weg van de communicatie wordt niet gezocht en de trekker (geen entrepreneur) ook geen gelegenheid meer krijgt om de kansen te benutten. In het geval van Omniworld is door diverse bestuurders, bijv. G. Brokx, mee geduwd in plannen omdat deze ervan overtuigd was dat het kansrijk was (interview Q. van Hal). Hoewel dan op die momenten de communicatie werd gezocht, was het voor de overige bestuurders moeilijk te plaatsen. Zij waren immers onvoldoende op de hoogte van wat er speelden.

Uit de case blijkt dat politiek draagvlak benodigd is voor het proces van de gebiedsontwikkeling. Ook de mix van draagvlak is in de case aan de orde gekomen. Immers gedurende de rit brokkelt het vertrouwen van de ambtelijke organisatie in de ontwikkeling af. Er wordt een belangrijke ambtelijke notitie gemaakt over de risico's die rondom de ontwikkeling worden gelopen door de gemeente. Wanneer deze in eerste instantie worden genegeerd, neemt het vertrouwen van de organisatie in de ontwikkeling wel af. Er wordt een groot risico voorzien in alle contracten die op dat moment gesloten moeten worden. Later krijgen deze notities de nodige aandacht. Het ondersteunt het gevoelde wantrouwen en het politieke draagvlak verdwijnt. Vervolgens wordt tijdens de verkiezingsstrijd ook het maatschappelijke draagvlak op de proef wordt gesteld door de verkiezingsstatements van o.a. Leefbaar Almere. Het draagvlak verdwijnt op alle pijlers en het gemeentebestuur moet iets ondernemen om zich te kunnen verantwoorden. De raadsenquôte is het gevolg.

Hierover is schematisch weergegeven hoe groot de rol van de betreffende factor is geweest bij het **verliezen** van het draagvlak.

Factoren	Rol in case bij verkrijgen	Rol in case verliezen
Communicatie	++	++
Procesontwerp	-	+
Visie	-	-
Context-scope	+ / ++	++
Sence of urgency	-	-
Leiderschap	+	++
Consequentheid/continuïteit	+	++
Vertrouwen/belangen	+	++

++ = grote rol

+ = een rol

-/+ = deels

- = nauwelijks of niet overheersend aanwezig

Hoofdstuk 6 Conclusie en handreiking

6.1 Inleiding

Het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak is essentieel voor het proces van de gebiedsontwikkeling. Bij het ontbreken van politiek draagvlak zullen er geen resultaten behaald kunnen worden. De vooraf geformuleerde doelen worden niet bereikt. Er is behoefte aan meer inzicht in hoe je politiek draagvlak verkrijgt en behoudt. In dit onderzoek is een antwoord gezocht op deze vragen en wat het belang is van politiek draagvlak bij gebiedsontwikkeling.

In dit rapport is aan de hand van de theorie een voorlopige conclusie geformuleerd in hoofdstuk 3.3. De voorlopige conclusie is getoetst in een tweetal cases. In de eerste case is politiek draagvlak aanwezig en gemeentebestuur maar ook de bewoners zijn bijzonder tevreden over de bereikte resultaten. De tweede case is gekozen omdat de ontwikkeling is gestopt, er een raadsenquête is uitgevoerd en de doelen niet zijn bereikt. In het laatste geval is er geen politiek draagvlak meer. Bij beide cases is onderzocht of de uitkomsten uit de voorlopige conclusie kunnen worden bevestigd of aangepast dienen te worden. Er is gekeken in hoeverre de factoren -die in de voorlopige conclusie zijn omschreven- benodigd zijn voor verkrijgen en behouden het politieke draagvlak. Verder is onderzocht of er verschillen zijn tussen deze factoren bij het verkrijgen of behouden. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de bepalende factoren, hiermee het 'spel' beter te kunnen beheersen en te komen tot procesverbetering en –versnelling. De resultaten van dit onderzoek kunnen dienen als een handreiking voor de (gemeentelijke) projectmanager van gebiedsontwikkelingen en alle anderen die over dit onderwerp meer informatie willen hebben.

De volgende vragen stonden centraal in het onderzoek:

A. Wat is politiek draagvlak?

Het doel van vraag A is om te komen tot inzicht in wat politiek draagvlak is bij gebiedsontwikkeling.

- welke factoren hierbij een rol spelen.

B. Hoe wordt politiek draagvlak verkregen?

Wanneer het antwoord is gegeven op wat politiek draagvlak is, kan nader worden ingezoomd op hoe dit wordt verkregen. Daarbij wordt gekeken wat tot succes leidt en welke factoren daarbij een rol spelen.

- Hoe komt het dat politiek draagvlak voor een ontwikkeling niet wordt verkregen
- Is politiek draagvlak voor de ontwikkeling belangrijk en waarom
- Wat maakt het verschil in het wel of niet verkrijgen van draagvlak, wat zijn de consequenties
- Zijn er momenten te benoemen waarop het draagvlak moet worden verankerd

C. Hoe wordt dit behouden?

Wanneer het politieke draagvlak is verkregen, is het belangrijk om deze te behouden. Dit blijkt lang niet in alle gevallen te lukken.

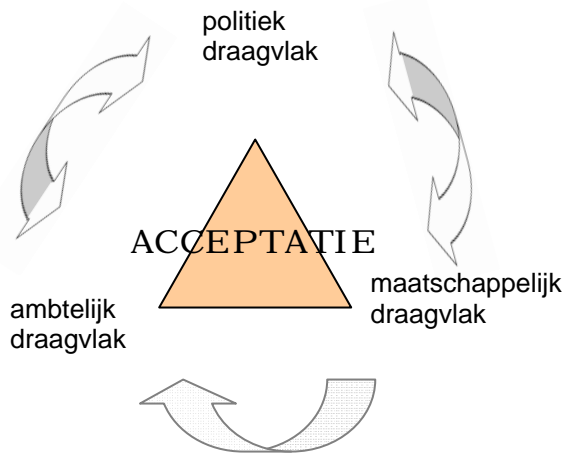
- Wat maakt het dat het draagvlak wegzakt
- Wat moet er gebeuren om verlies van draagvlak te voorkomen
- Wat zijn consequenties als het draagvlak vermindert of zelfs verloren gaat

6.2 Politiek draagvlak

Wat is politiek draagvlak?

Uit dit onderzoek komt naar voren dat wanneer betrokkenen zich herkennen in wat zij belangrijk vinden, ze om deze redenen het voorgestelde beleid accepteren. Het accepteren heeft daarmee betrekking op de goedkeuring en beoordeling van beleid. De conclusie die uit het onderzoek wordt getrokken is dat *draagvlak de acceptatie is van het beleidsvoornemen door relevante betrokkenen*. Wanneer het beleidsvoornemen van de politiek wordt geaccepteerd, is het handelen van de politiek daarmee gelegitimeerd, hierdoor ontstaat maatschappelijk draagvlak. Bij de verkenningen om antwoord te krijgen op wat politiek draagvlak is, is ook gebleken dat er een relevante verhouding is tussen politiek, maatschappelijk en ambtelijk draagvlak. Een evenwichtige mix van deze typen

draagvlak is noodzakelijk om politiek draagvlak te verkrijgen en behouden. De mate waarin de acceptatie van het beleidsvoornemen wordt gedragen binnen de politiek, maatschappij en de organisatie bepaalt de broosheid van het politieke draagvlak. Wanneer er geen draagvlak is op één van de zijden van de driehoek is het moeilijk om het politieke draagvlak te verkrijgen en te behouden. Geplaatst in een schema geeft dit het volgende beeld.



Figuur 10

6.3 Het belang van politiek draagvlak bij gebiedsontwikkeling

Vanuit het onderzoek wordt de conclusie getrokken dat het politieke draagvlak van belang is in het proces van de gebiedsontwikkeling. Het politieke draagvlak wordt verbonden met de voortgang in het proces en het procesontwerp. Het organiserend vermogen bepaalt daarbij de capaciteit en effectiviteit om het proces aan te sturen. Organiserend vermogen is het vermogen om het samenspel tussen de factoren (o.a. leiderschap, context, visie en strategische netwerken) te laten plaatsvinden. Eén van de factoren van organiserend vermogen is draagvlak.

6.4 Politiek draagvlak verkrijgen en behouden

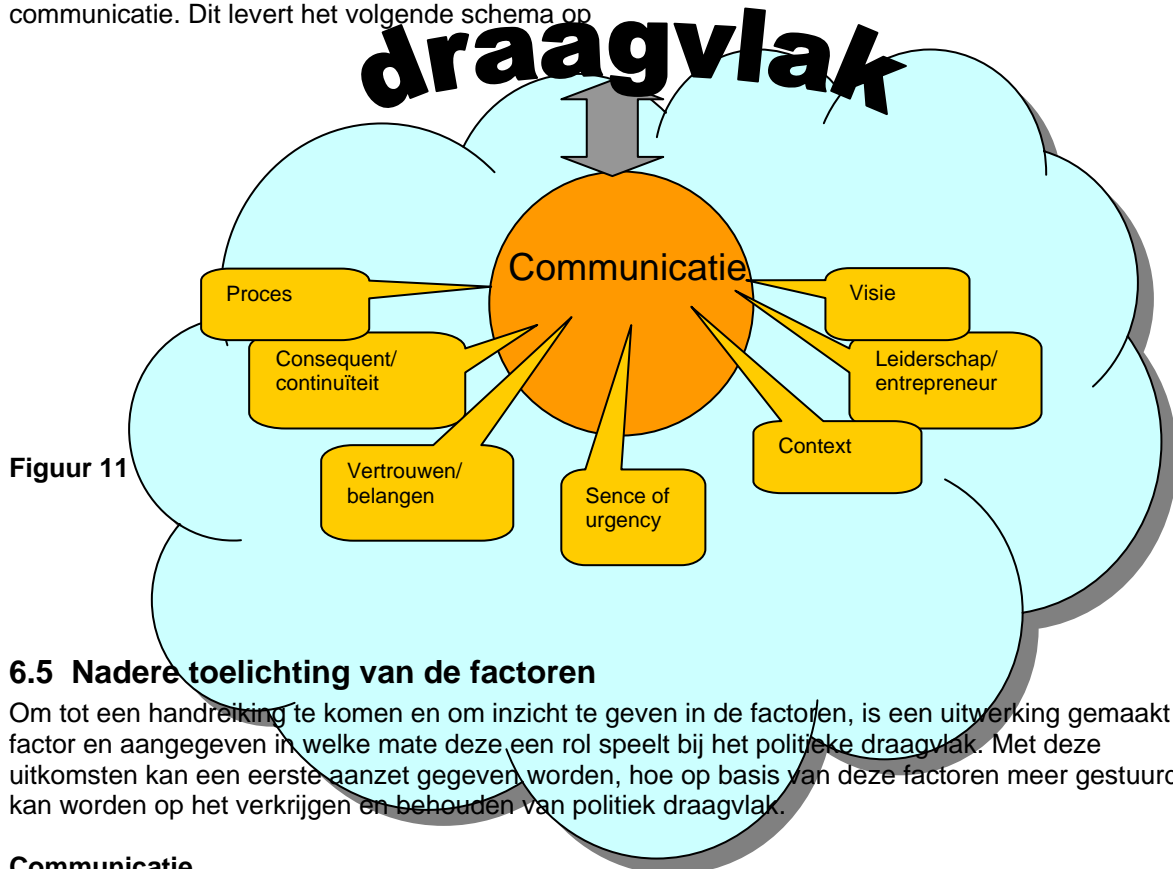
Bij het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak spelen vele factoren een rol. In het onderzoek is een inventarisatie gemaakt van de meest bepalende factoren. Over de gehele linie spelen dezelfde voorwaarden een rol bij zowel het verkrijgen als behouden van politiek draagvlak. De meest bepalende factoren zijn

communicatie/informatie, proces(ontwerp), visie, context/scope, sence of urgency, leiderschap, consequent/continuïteit, vertrouwen/belangen.

Deze factoren zijn in sterke of beperkte mate wel of niet beïnvloedbaar. De mate van beïnvloedbaarheid bepaalt wel in hoeverre het ingezet kan worden om te sturen in het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak.

Ook de aard van de factoren is echter verschillend. De mate waarin de factoren gebruikt kunnen worden voor de sturing van het politieke draagvlak bepaald hoe te handelen. Vanuit het handelingsperspectief en het onderzoek kan de conclusie worden getrokken dat de factor communicatie een sleutelrol vervuld. Door middel van het inzetten van de communicatie kan gestuurd worden in het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak. Waarover wordt gecommuniceerd, door wie en op welke wijze moet goed worden nagedacht. Al deze termen/voorwaarden zijn terug te leiden naar de centraal gestelde factor van belang → **communicatie**.

De overige factoren worden daarbij ingezet, dan wel voor de inhoud dan wel als factor van de communicatie. Dit levert het volgende schema op



Figuur 11

6.5 Nadere toelichting van de factoren

Om tot een handreiking te komen en om inzicht te geven in de factoren, is een uitwerking gemaakt per factor en aangegeven in welke mate deze een rol speelt bij het politieke draagvlak. Met deze uitkomsten kan een eerste aanzet gegeven worden, hoe op basis van deze factoren meer gestuurd kan worden op het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak.

Communicatie

Uit de verkregen informatie blijkt dat de communicatie een belangrijke factor is. Het kan complexe processen, wat stedelijke gebiedsontwikkelingen is, ondersteunen bij het verkrijgen van draagvlak. Dat de mate waarin de actoren bereid zijn te informeren en de manier waarop zij dit doen is van belang. Dus niet alleen dat er gecommuniceerd wordt speelt een rol, maar ook de wijze waarop en wanneer de communicatie wordt ingezet. Dit is medebepalend voor het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak. Op het juiste moment, juiste niveau en met de meest betrokken actoren. In een vroegtijdig stadium moet worden nagedacht over een communicatiestrategie en op basis hiervan een plan maken. Het hebben van een communicatieplan bij de start van een ontwikkeling is een middel om inzicht te krijgen in het hoe en waarom van communicatie.

Belangen/behoefes

Om tot een goed plan te kunnen komen en om draagvlak te verkrijgen is het opnemen van en reageren op relevante signalen uit de omgeving noodzakelijk. Wanneer er bij communicatie onvoldoende rekening wordt gehouden met de belangen en behoeftes van belanghebbenden en belangstellenden, moeten voornemens vaak worden bijgesteld omdat er geen draagvlak is. Bij de communicatie en de vorm waarin dit gebeurt, moet rekening gehouden worden met voor wie de communicatie is bedoeld. Het is belangrijk dat belanghebbenden en belangstellenden zich kunnen herkennen in het proces en dat de communicatie hierop aansluit. Wanneer zij hun belangen en behoeften terugvinden zal er meer begrip ontstaan en daarmee draagvlak worden verkregen. Als de communicatie uitgaat van de belangen en behoeften van de belanghebbende en belangstellenden -in dit geval het politieke bestuur- dan levert communicatie een belangrijke bijdrage aan het verkrijgen van draagvlak. Voor de belanghebbenden en belangstellenden is het belangrijk dat zij voordeel hebben c.q. kunnen verkrijgen in het proces. In een dergelijk geval is het verkrijgen van draagvlak makkelijker dan wanneer dit niet het geval is. Het lijkt hier over maatschappelijk draagvlak te gaan, maar het geldt even zo goed voor politiek draagvlak. Daar speelt even zo goed de vraag "whats in it for me".

Met het goed hanteren van de factor belangen/behoefte kan gestuurd worden in het verkrijgen én behouden van politiek draagvlak. Het is daarbij een beïnvloedbare factor die goed mee te nemen is in de te kiezen communicatiestrategie.

Procesontwerp

Voor het verkrijgen van draagvlak is het van belang dat er inzicht bestaat in het proces. Hierdoor wordt duidelijk wie op welk moment zijn belang naar voren kan brengen. Door het nemen van processtappen wordt bijgedragen aan het gevoel de juiste dingen te doen. Hierdoor wordt draagvlak verkregen en behouden. Er moet in het begin stadium voldoende aandacht besteedt worden aan het procesontwerp en de inzichtelijkheid hiervan. Gekoppeld aan het procesontwerp moet ook het handelingsmandaat in beeld worden gebracht. Deze opzet van het proces zorgt er voor dat er tijdig de juiste stappen genomen kunnen worden, die verankerd worden in bestuurlijke besluiten.

Visie

De inhoud van de ontwikkelingsvisie kan bepalend zijn voor het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak. Hierbij vindt een vertaling plaats van de politieke ambities en doelen van de ontwikkeling. De mate waarin deze visie een rol speelt en de manier waarop een visie gebruikt wordt verschillen. Door accenten in de visie uit te lichten of naar de achtergrond te brengen, kan gericht ingespeeld worden op de belangen van het college en de gemeente. Het gezamenlijk maken van een visie vergroot de betrokkenheid van beide partijen. Hieruit vloeit voort dat de gezamenlijk gemaakte visie het makkelijker maakt om het draagvlak vast te houden op de korte en lange termijn. Binnen de visie kan een goede verbeelding worden gemaakt van de beoogde kwaliteit. Het maken van stedenbouwkundige schetsen kan dienen om de voor ogen staande kwaliteit een 'gezicht' te geven. Daarbij wordt duidelijk in welke mate er eenduidig gedacht wordt over de stedelijke gebiedsontwikkeling. Dat dit niet altijd zo werkt, blijkt overigens uit de twee onderzocht cases. Daar heeft de visie nauwelijks een rol van betekenis gehad. Een visie is in alle gevallen wel goed te gebruiken als communicatiemiddel

Context/scope

De context is een gegeven en een tijdsgeest waarmee rekening gehouden moet worden. De context is niet beïnvloedbaar maar wel wat als context/scope wordt gezien. Uit het onderzoek komt naar voren dat door de scope te verkleinen of verruimen dit in zekere mate van invloed heeft op het draagvlak, bijvoorbeeld door het wijzigen van de 'bouwvelop'. Wanneer dit plaatsvindt, zal gelijktijdig wel alle communicatie en informatie hierop afgestemd moeten worden om consistentie te behouden. Bij het veranderen van de context moet aansluiting gehouden worden met het proces en de communicatie. Dit om te voorkomen dat het proces in een onduidelijk perspectief komt te staan.

Sence of urgency

Als definiëring van sence of urgency wordt in dit onderzoek aangehouden "wanneer een meerderheid van de actoren het als een probleem ervaren, ontstaat er een noodzaak om een gebied aan te pakken" Het gevoel van sence of urgency zorgt voor een makkelijker acceptatie van de verandering het is een aanleiding om tot de ontwikkeling van een gebied over te gaan. Sence of urgency is vaak niet overduidelijk aanwezig. Door er in de communicatie aandacht aan te besteden ontstaat er legitimatie tot handelen. Het wordt duidelijk waarom een ontwikkeling noodzakelijk is. Wanneer niet goed uitgelegd kan worden wat het belang is van de ontwikkeling met welke reden en doel, is het verkrijgen van draagvlak moeilijk.

Leiderschap/entrepreneur

Entrepreneurs maken het verkrijgen en met name het behouden van draagvlak makkelijker. Het vervullen van deze rol is voorbehouden aan mensen die hiervoor specifieke vaardigheden bezitten. De aanwezigheid van entrepreneurs zorgt voor duidelijkheid in rollen en verantwoordelijkheden door hun kwaliteiten en positie. Zij fungeren als boegbeelden. Het zijn veelal personen die de kwaliteiten bezitten om kansen te benutten en gebruik te maken van de Policy Windows. De aanwezigheid van entrepreneurs is niet afdwingbaar maar ook niet strikt noodzakelijk. Het vergemakkelijkt het proces in grote mate, daarbij is niet gebleken dat het zonder de aanwezigheid van een entrepreneur niet lukt om politiek draagvlak te verkrijgen en kansen te benutten. Voor de voortgang en duidelijkheid in het proces heeft het grote voordelen. De conclusie is dan ook dat het wenselijk is om een entrepreneur te hebben als trekker van de gebiedsontwikkeling.

Continuïteit

Consequentheid en consistentie ten opzicht van het kader van de ontwikkeling zorgen voor verkrijgen maar ook hier vooral voor het behouden van politiek draagvlak, het draagt bij aan het vertrouwen. Wanneer een proces goed te volgen is doordat de berichtgeving eenduidig en logisch is, vormt dit een belangrijke factor voor het verkrijgen van draagvlak. De tegenhanger hiervan is dan ook wanneer dit niet gebeurt er onduidelijkheid ontstaat en er meer ruimte is voor de tegenstanders. De weerstand neemt toe naarmate het proces minder consistent en éénduidig is.

6.5.1 Opvallend

Na de voorlopige conclusie uit hoofdstuk 3 zijn de factoren *kwaliteit* en *financiën* meegenomen om te onderzoeken wat de mate van invloed is van deze factoren op het politieke draagvlak.

Kwaliteit

Om effectief te zijn is het noodzakelijk het geaccepteerd te krijgen. Eerder in dit onderzoek is dit geplaatst in de formule $E = K \times A$ (effectiviteit = kwaliteit x acceptatie). Deze formule is vooral bekend vanuit de sociale wetenschap, maar doorredenerend ook bij gebiedsontwikkeling heel goed toepasbaar. Immers je bent niet effectief als het niet wordt geaccepteerd. Wanneer de factor kwaliteit aan de orde wordt gesteld, wordt aangegeven dat de accepteerde kwaliteit leidt tot draagvlak. Maar wanneer iets kwaliteit heeft, is een subjectief gegeven. Niet voor niets luidt het gezegde “smaken verschillen”. Er is wel een onderscheid te maken wat als zeer slechte kwaliteit wordt beschouwd. Wanneer iets geen kwaliteit heeft en sterk onder de maat is, is hier vrijwel nooit sprake van verschil van inzicht. Uit het onderzoek blijkt dat kwaliteit in relatie tot politiek draagvlak alleen gememoreerd wordt als geaccepteerde kwaliteit en niet gezien wordt als één van de factoren die van groot belang zijn in de sturing voor het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak, mits het maar gaat over geaccepteerde kwaliteit.

Financiën

Opvallend is dat financiën als bepalende factor niet uit het literatuuronderzoek en ook niet bij bestudering van de praktijk naar voren komt. Hieraan is in de interviews in de 2^e fase aandacht besteed. Hoewel veel plannen niet doorgaan omdat de financiën niet op orde zijn, kan de conclusie worden getrokken dat de politiek er het geld niet voor over heeft. Ze vinden het niet dermate belangrijk dat ze bereid zijn er (veel) middelen in te steken. Het is hun het niet waard. Andersom is het ook het geval. Daar waar er een groot draagvlak is voor de plannen, zal er bereidheid zijn om hier iets -lees geld- voor over te hebben. Dit is terug te vinden in de cases Holtenbroek en Omniworld.

6.6 Uitkomsten casestudie

Er zijn een tweetal cases onderzocht op de onderscheiden factoren en de mate waarin deze factoren een rol hebben gespeeld in het verkrijgen en behouden of verliezen van het politieke draagvlak. Wanneer de uitkomsten in één schema wordt uitgedrukt geeft dit het volgende beeld

Factoren	Rol in case bij verkrijgen		Rol in case bij behouden/verliezen	
	Holtenbroek	Omniworld	Holtenbroek	Omniworld
Communicatie	-/+	++	++	++
Procesontwerp	-	-	+	+
Visie	-	-	-	-
Context-scope	+ / ++	+ / ++	-	++
Sence of urgency	++	-	-	-
Leiderschap	+	+	+	++
Consequentheid/continuiteit	+	+	+	++
Vertrouwen/belangen	+	+	++	++

++ = grote rol

+ = een rol

-/+ = deels

- = nauwelijks of niet overheersend aanwezig

Er zijn per factor duidelijk verschillen maar ook overeenkomsten. Per factor zal hier nader op ingegaan worden

Communicatie

In de case Holtenbroek was de communicatie in het begin sterk intern gericht, binnen de organisatie en een beperkte politieke arena. Hierdoor kon het gebeuren dat de beleving van de direct betrokkenen, de bewoners, een andere was dan die van de politiek en deskundigen over de noodzaak tot de aanpak van de wijk. Na de presentatie van de eerste plannen ontstond er felle weerstand. Pas nadat de sence of urgency pijnlijk duidelijk werd en vanuit twee zijden de communicatie werd gezocht, is er verandering gekomen in het draagvlak. Enerzijds als gevolg van de sence of urgency maar anderzijds ook als gevolg van het meer met elkaar in gesprek zijn en begrip kunnen krijgen voor elkaars belangen en behoeften. Er ontstond wederzijds begrip en vertrouwen. De acceptatie van de aanpak van de wijk en de hiervoor benodigde ingrepen, werd daarmee bereikt.

Wanneer we kijken hoe dat is verlopen bij Omniworld valt op dat juist het uitblijven van adequate communicatie naar de politiek heeft geleid tot het verlies van het vertrouwen en draagvlak. De relevante betrokkenen waren onvoldoende op de hoogte van de gang van zaken en hadden zo hun eigen opvattingen en ideeën over de plannen. Door het onvoldoende zoeken naar de uitwisseling van informatie en actief sturen op de brede communicatie kon er ook op weinig inlevingsvermogen en begrip gerekend worden van de gemeenteraad.

In beide cases heeft deze factor een belangrijke rol gespeeld.

Procesontwerp

Het procesontwerp heeft in beide cases een rol van betekenis gespeeld in het verloop van proces. Zo was in Holtenbroek in eerste instantie veel stagnatie als gevolg van het uitblijven van politiek en maatschappelijk draagvlak voor de ingrijpende maatregelen. Daar is pas verandering in gekomen als gevolg van de noodzakelijkheid, sence of urgency, voor het ingrijpen in de situatie waarin de wijk verkeerde. Het proces was een afgeleide en niet bepalende factor. Het procesontwerp is later vooral gebruikt om inzicht te geven in de processtappen en als aanknopingspunt voor communicatie. Bij Omniworld was het proces vanaf het begin voor velen onvoldoende inzichtelijk. Er werd ook niet over gecommuniceerd en de processtappen waren niet bekend. Wat er werd gecommuniceerd over het proces was veel te optimistisch en niet te traceren. Door het uitblijven van resultaten nam het wantrouwen toe en daarmee brokkelde het draagvlak af.

Het procesontwerp heeft in beide gevallen niet de meest belangrijke rol gespeeld. Het is vooral gebruikt als aanknopingspunten te vinden om over te communiceren. Het uitblijven van de communicatie over het proces bij Omniworld en het gebrek aan inzicht in het proces heeft er voor gezorgd dat er eigen interpretaties zijn ontstaan. Als gevolg van het uitblijven van resultaten en de wijze waarop over het project was gecommuniceerd ontstond er wantrouwen. Dit staat in schril contrast tot het vertrouwen die de ontwikkeling in Holtenbroek uiteindelijk kreeg. Het is vooral de communicatie dan wel het uitblijven hiervan die het proces beïnvloeden.

Visie

Uit het onderzoek is eerder aangegeven dat een visie goed kan dienen om politiek draagvlak te verkrijgen. In de beide cases is deze rol niet gebruikt dan wel ingezet. In Holtenbroek is pas later gewerkt aan een gezamenlijke visie. Het opstellen van de visie heeft geleid tot een groter commitment bij de betrokken partijen. De visie van Omniworld was vooral gemaakt om de ambitie te verbeelden.

Context-scope

Opvallend is dat in beide cases de context/scope een belangrijke rol heeft gespeeld bij het verkrijgen van politiek draagvlak. In Holtenbroek is deze factor naar de achtergrond geraakt zonder het draagvlak te verliezen, terwijl bij Omniworld de verandering in de context/scope één van de belangrijke factoren is geweest bij het verliezen van het draagvlak. Het is te voorbarig om hier de conclusie uit te trekken dat verandering van context leidt tot verlies van draagvlak. Maar deze factor draagt in combinatie met anderen factoren, bij aan het verkrijgen en behouden van draagvlak. De context is een factor van belang maar als zelfstandige factor onvoldoende om de omslag van wel of geen draagvlak te weeg te brengen

Sence of urgency

Uit de bestudering van Holtenbroek is duidelijk geworden dat de sence of urgency kan zorgen voor het verkrijgen van een breed draagvlak. Wanneer de noodzaak onomstotelijk komt vast te staan en die door in ieder geval de relevante betrokkenen als zodanig wordt ervaren, is er draagvlak en daarmee acceptatie van de benodigde ingrepen. Het zorgt voor een duidelijke focus. Het kan de trigger zijn voor de ontwikkeling van een gebied. Bij Omniworld was er geen noodzaak alleen een grote ambitie om de stad te profileren. Dit kan als één van de redenen worden gezien in het uiteindelijk verliezen van draagvlak doordat een volgend college de ambities heeft bijgesteld en daarbij de ontwikkeling heeft stilgelegd. Na het stil leggen ontstonden er geen grote problemen in het gebied.

Leiderschap/entrepreneur

Dat leiderschap en de entrepreneursrol aanwezig is, maakt het makkelijker of zo gezegd moeilijker om de kansen die zich gedurende het proces voordoen te benutten. Binnen de case Holtenbroek wordt er vanuit de organisatie en de politiek aangegeven dat er zeker sprake is geweest van een entrepreneur, de verantwoordelijk wethouder, in de doorstart fase van de ontwikkeling. De benutting van de kansen vormde het uiteindelijke vliegwiel voor de herstructurering. Een opvallend gegeven is wel dat door de marktpartij deze rol niet werd onderscheiden en herkend in deze persoon. In het situatie Omniworld is aangegeven dat er sprake was van boegbeelden/trekkers op de verschillende onderdelen. De rol van entrepreneur kan hier niet onderscheiden worden en werd ook niet ingenomen door één van de spelers binnen het project. Er was sprake van onduidelijk leiderschap. De wethouder kon later niet meer de rol van trekker, leider of entrepreneur innemen omdat het twee petten probleem een grote rol ging spelen⁹. Het vertrouwen in de personen nam sterk af gedurende het proces.

Interessant is nader te onderzoeken of de rol van entrepreneur vooral belangrijk is voor de ambtelijke organisatie en de politiek omdat deze de lijnen verbindt en het boogbeeld is waarbij alles samenkomt. Binnen het kader van dit onderzoek is deze vraagstelling niet verder onderzocht.

Consequentheid/continuïteit

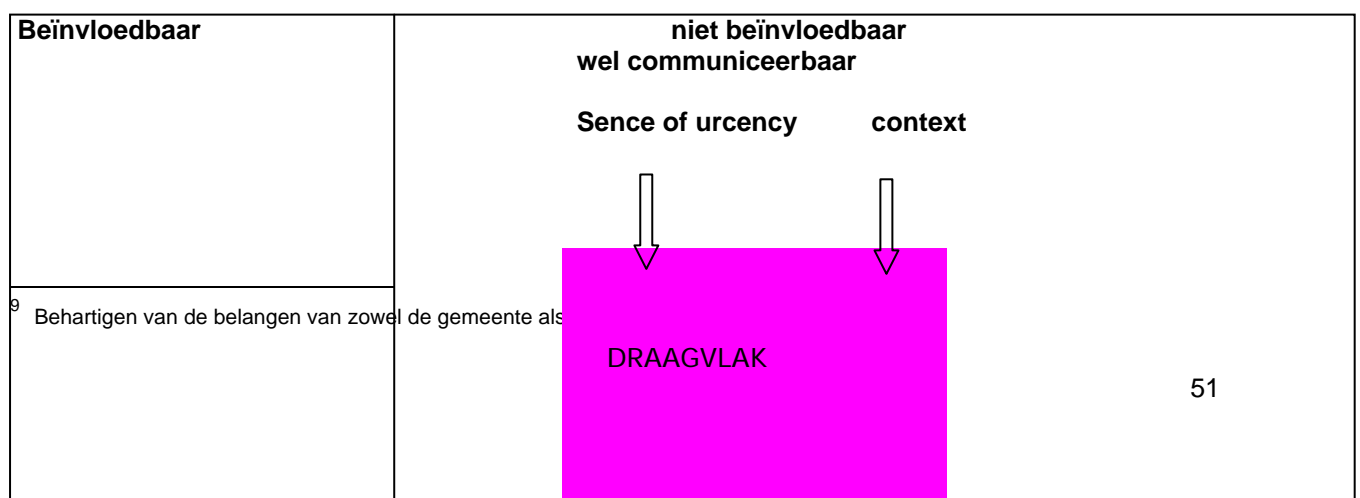
Bij Holtenbroek is vanaf het moment dat de sence of urgency werd erkend op een éénduidige en consequente manier gecommuniceerd en gehandeld in de lijn van deze communicatie. Er was (en is nog steeds) goede afstemming tussen betrokken partijen. Omdat ook de resultaten in lijn van deze communicatie liggen is het vertrouwen in het proces en de personen groot. Daar in tegen is als gevolg van de vele bijstellingen gedurende het proces van Omniworld het overzicht en inzicht verloren gegaan. Toen daarover onvoldoende de communicatie is gezocht, is er ruimte ontstaan voor eigen interpretaties. De politiek heeft van het groeiende wantrouwen gebruik gemaakt bij de verkiezingen door aan dit wantrouwen te appelleren in de verkiezingscampagnes en –statements. De wijziging in de collegesamenstelling heeft er uiteindelijk voor gezorgd dat de verkiezingsbeloftes moesten worden waar gemaakt. Het college moest verantwoording kunnen afleggen over het proces en project Omniworld.

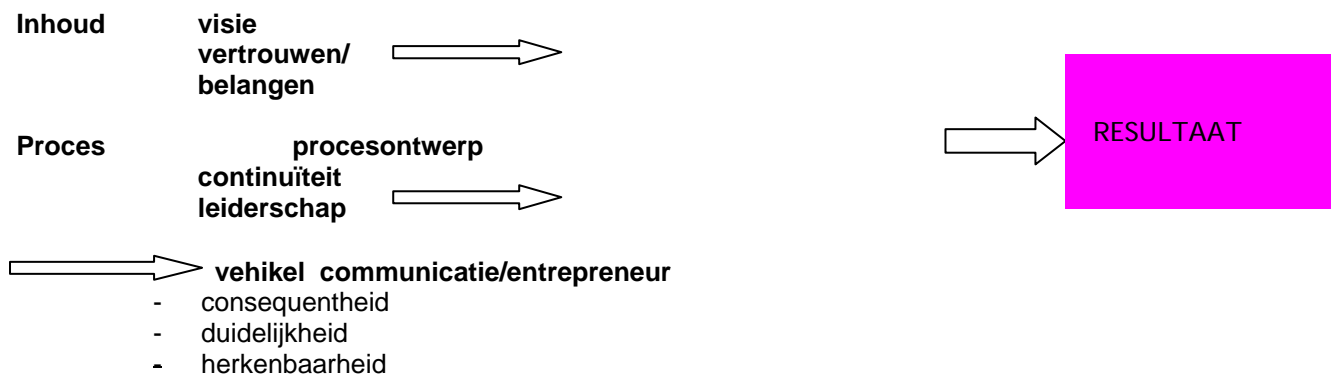
Vertrouwen/belangen

Bij de bestudering van beide cases blijkt dat wanneer er sprake is van vertrouwen in proces en personen de handelingsvrijheid groter wordt. Het tegenovergestelde gaat ook op dat wanneer er wantrouwen heerst, is er nauwelijks handelingsvrijheid is ook niet om het reguliere proces in goede banen te leiden. Tegen elk voorstel is scepsis. Deze factor draagt in belangrijke mate mee in het verkrijgen en vooral in het behouden van politiek draagvlak.

6.6.2 Onderlinge relatie factoren na cases

Bij de voorlopige conclusie in hoofdstuk 3.4 is aangegeven dat de onderscheiden factoren verschillend zijn in weging en de mate waarin deze wel of niet beïnvloedbaar zijn. Het onderlinge verband is schematisch weergegeven





Figuur 12

Na bestudering van de cases is gekeken in hoeverre de onderlinge relatie klopt en of deze adequaat is.

Holtenbroek

Wanneer het verloop van de cases naast het schema wordt gelegd, valt op dat de communicatie nog steeds het meest essentiële is om de overige factoren te kunnen inzetten en benutten. Bij de inhoud blijkt dat visie niet strikt noodzakelijk is, maar vertrouwen wel. Bij de proceskant kan een soortgelijke opmerking gemaakt worden dat niet alle factoren noodzakelijk zijn om in te zetten voor het verkrijgen en behouden van draagvlak, maar wel minimaal de continuïteit met als drager het procesontwerp. De rol van entrepreneur is belangrijk geweest voor vooral de publieke kant van het proces, ambtelijke organisatie en de politiek.

Omniworld.

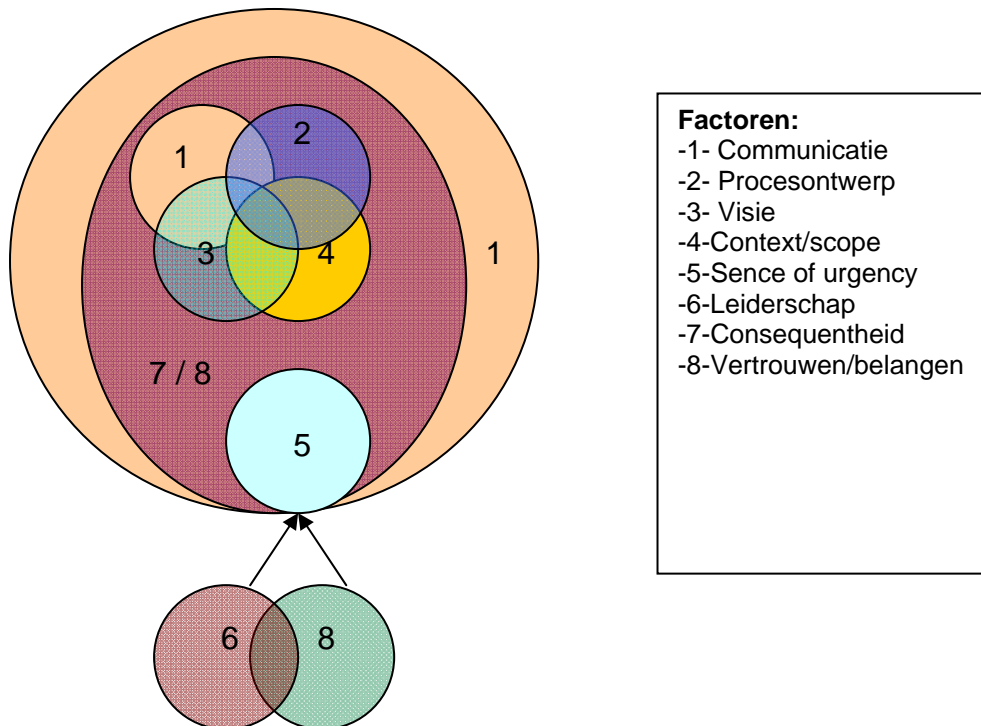
Ook bij deze case is aangebrachte verband nog valide. In het geval van Omniworld heeft vooral het ontbreken van goede en eenduidige communicatie de ontwikkeling in zwaar weer gebracht. Als gevolg hiervan ging het vertrouwen verloren in het proces en personen. De pijlen uit het schema werden onderbroken, daarmee werd het draagvlak verloren en geen resultaat behaald. Ook hier was de visie geen strikt doorslag gevende factor geweest. Het ontbreken van een entrepreneur die de communicatie op zich kan nemen, heeft zeker ook bijgedragen aan het verliezen van het draagvlak.

Conclusie

Het schema is ook na bestudering van cases valide. Wel kan een nuancering worden aangebracht dat de communicatie niet strikt voorbehouden is aan de entrepreneur. Het lijkt daarbij duidelijker om de benaming bij de actiepijlen –vehikel- de communicatie te handhaven en de entrepreneur een plek te geven bij leiderschap. Van de overige voorwaarden blijken vertrouwen en de continuïteit belangrijk te zijn zoals bij het verkrijgen van draagvlak als het behouden hiervan. Het schema, figuur 12, blijkt ook na het leggen langs de twee cases nog steeds adequaat te zijn.

Bij de bestudering van de theorie in relatie tot de cases komt wel naar voren dat er factoren zijn die elkaar kunnen versterken. Als voorbeeld wordt aangehaald, doordat de communicatie is gezocht in Holtenbroek ontstond er meer begrip. De betrokkenen voelden zich gehoord en konden hun belangen en behoeftes inbrengen. Zoals hiervoor al eerder beschreven, leidde dit tot maatschappelijk draagvlak en daarmee politiek draagvlak.

De communicatie en de continuïteit hiervan en alsook het handelen conform deze lijn, onder het motto "zeg wat je doet en doe wat je zegt". sterk bijdragen in het vertrouwen in het proces én personen. Wanneer proces, visie, communicatie en context met elkaar in verband worden gebracht tot de ontwikkeling, kunnen deze in hoge mate elkaar versterken. Communicatie is de cirkel waarbinnen de andere factoren zich bevinden. Daarmee is de kans vergroot dat het politieke draagvlak wordt verkregen en behouden. Als het leiderschap rekening houdt met belangen en het vertrouwen geniet, kan er vaak veel bereikt worden. De met elkaar versterkende factoren zijn zo goed mogelijk in onderstaand schema met elkaar in verband gebracht.



Figuur 13

6.7 Slotconclusie, handreiking en aanbeveling

Terugkomend op de onderliggende redenen voor dit onderzoek wordt het volgende antwoord geformuleerd. Hoe kan je effectief zijn in het bereiken van politiek draagvlak en welke factoren spelen daarbij een rol? Met als uiteindelijke doel om het 'spel' beter te beheersen en het proces te optimaliseren.

Toets aan de voorlopige conclusie

Na het onderzoek vanuit de verzamelde data en terugblik op de voorlopige conclusie en in hoeverre deze overeind is gebleven bij de toetsing aan de cases.

Voorlopige conclusie was:

Het politieke draagvlak is van belang voor de stedelijke ontwikkeling. Zonder draagvlak geen voortgang in het proces. Zonder voortgang geen ontwikkeling. Het politieke draagvlak kan worden verkregen en behouden door te sturen op de factoren visie, belangen, proces en sence of urgency. Rekeninghoudend met de context/scope waarbinnen de stedelijke gebiedsontwikkeling zich afspeelt. Deze sturing kan vormgegeven worden door communicatie. Communicatie vervult een centrale rol. Immers de factoren visie, proces en sence of urgency kunnen worden gedeeld en inzichtelijk worden gemaakt door middel van communicatie. De voorwaarden die aan communicatie verbonden zijn, zijn duidelijkheid, herkenbaarheid, regelmaat en consistentie

Geconcludeerd kan worden dat de voorlopige conclusie overeind blijft na de toetsing aan de cases. De communicatie speelde in de cases een centrale rol. Door middel van communicatie kunnen de van belang zijnde factoren als sence of urgency, belangen, visie, consistentie en het procesontwerp goed voor het voetlicht worden gebracht. De manier waarop dit gebeurt, is daarbij van belang. Wanneer rekening gehouden wordt met de belangen van de betrokkenen bij de gebiedsontwikkelingen kan een optimaal resultaat worden behaald als er een goede mix is van de inhoud en belangen, leidt tot acceptatie door de politiek van de gebiedsontwikkeling en daarmee tot draagvlak.

Van de factoren kwam in beide cases het vertrouwen in de actoren en het proces naar voren als een factor die een grote rol heeft gespeeld in het betreffende proces. Vaak onderschat maar dus zeer relevant.

De rol van de leider/entrepreneur is niet doorslaggevend geweest in het verkrijgen of behouden van het politieke draagvlak. De aanwezigheid van een entrepreneur/leider is geen strikte noodzaak om draagvlak te verkrijgen en behouden. Echter voor het benutten van de kansen is de aanwezigheid van een dergelijke persoon wel degelijk belangrijk. Hij/zij kan in deze rol deze kansen ook daadwerkelijk verzilveren.

De factoren vertonen een duidelijke relatie met het organiserend vermogen. Een factor van het organiserend vermogen is dan ook draagvlak. Er zijn verschillende soorten van draagvlak, politiek, maatschappelijk en ambtelijk. Bij de bestudering van cases blijkt de afwezigheid van één van deze soorten draagvlak, de anderen onder spanning te zetten. Voor een optimaal resultaat is een goede balans tussen deze soorten belangrijk voor het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak.

De voorlopige conclusie kan als volgt worden aangescherpt:

Om sturing te kunnen geven aan het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak, zullen hierbij minimaal de factoren: **Communicatie**

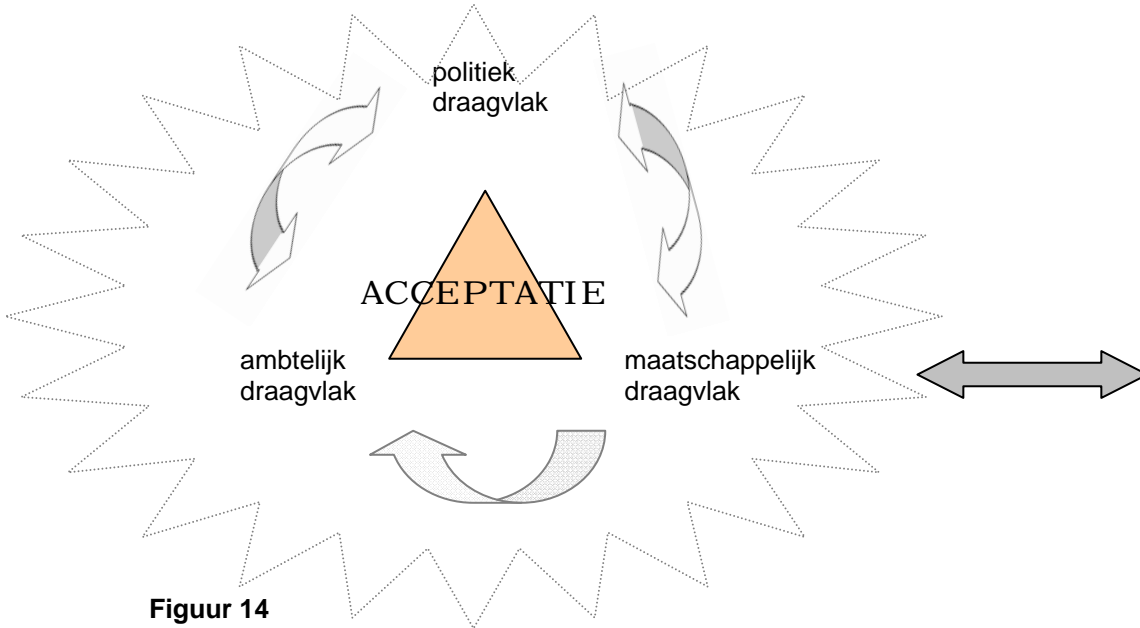
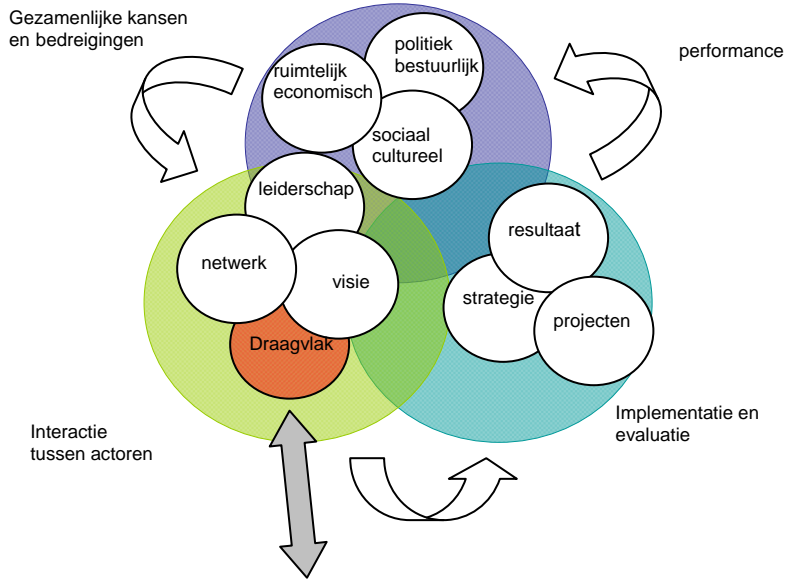
Proces

Vertrouwen/belangen moeten worden ingezet.

Draagvlak is benodigd voor het organiserend vermogen. De mix van typen draagvlak zorgt voor een optimaal resultaat. Met de factoren voor het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak kan het model voor organiserend vermogen worden gestuurd.

Door de informatie in relatie te brengen met het organiserend vermogen en de mix van draagvlak is het volgende schema ontstaan

Locale context



- Factoren:**
- Communicatie
 - Procesontwerp
 - Visie
 - Context/scope
 - Sence of urgency
 - Leiderschap
 - Consequentheid
 - Vertrouwen
 - Belangen

Figuur 14

Handreiking/stappenplan

Initiatieffase

Als (gemeentelijke) projectmanager van gebiedsontwikkeling is het van belang inzicht te hebben in hoe je stuurt op politiek draagvlak. Vanuit dit onderzoek wordt aangegeven dat er een aantal factoren een rol spelen in het sturen op politiek draagvlak. Om hier wat handen en voeten aan te geven wordt hierna een globaal stappenplan beschreven waarbij een aantal tips en aanbevelingen worden gegeven per fase van het proces. Het stappenplan is uitgewerkt met de volgende vragen in het achterhoofd

- Wat is het doel, wat moet er bereikt worden** -> resultaat
- Wat is de noodzaak** -> sence of urgency
- Wat is de context/scope** -> context scope
- Wie heeft er belang bij** -> belangenkaart
- Is er een boegbeeld (nodig)** -> entrepreneur
- Wat is de communicatiestrategie** -> voor wie, wat, hoe en waarom

De handreiking sluit aan bij de fases van het gebiedsontwikkelingsproces. In de vorm van een stappenplan wordt per factor aangegeven hoe deze ingezet en benut kan worden om politiek draagvlak te verkrijgen en te behouden. De doelstelling van deze handreiking is om op basis van dit stappenplan meer doordacht om te gaan met het fenomeen politiek draagvlak en aan het operationaliseren hiervan handen en voeten te geven. Het stappenplan is niet getoetst in dit onderzoek, het is wenselijk deze door er in de praktijk mee te werken verder te vervolmaken.

actoren	Aktie
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • maak een risicoprofiel van de factoren en koppel dit aan het ontwikkelingsproces. Verken hiermee de meest relevante factor voor politiek draagvlak van de betreffende gebiedsontwikkeling • verken de ideeën van wethouder en de relatie van de ontwikkeling tot politieke doelen beschreven in collegeprogramma en/of begroting • praat met betrokken beleidsafdelingen over het beleid in relatie tot het idee en zorg voor input op strategisch, tactisch en operationeel niveau • neem de stappen van dit schema door met verantwoordelijke wethouder en deel de uitkomsten. Ga na of er voldoende draagvlak is voor de ontwikkeling bij de wethouder en vervolgens bij college en raad.
Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> • maak een communicatieplan inclusief de strategie, besteed specifiek aandacht aan de factoren als sence of urgency, context/scope in relatie tot collegeprogramma en bouw hier de strategie op • communiceer over de aanpak en breng deze in relatie tot de politieke doelstellingen voor de ontwikkeling • zorg voor transparante en toegankelijke informatie naar college en raad. • zorg ervoor dat alle betrokkenen beschikken over dezelfde informatie • communiceer welke doelen bereikt moeten gaan worden • zorg voor tijdige, volledige, duidelijke en herkenbare informatie en communicatie naar college en raad
Procesontwerp	<ul style="list-style-type: none"> • maak een procesontwerp en bouw in dit ontwerp mijlpalen in waarbij de vooraf gestelde en communiceer hier over met college en raad • stel de juiste stuur-, project- en werkgroepen in en plaats de wethouder in de stuurgroep. • zorg ervoor een realistische planning, bouw go- no go momenten in • zorg ervoor bij de go- no go momenten een vertaling is naar de factoren die van belang zijn voor het draagvlak • wees duidelijk in de te bereiken mijlpalen en breng deze in relatie tot het collegeprogramma • organiseer een kick off bijeenkomst en check de eerste bevindingen bij wethouder
Visie	<ul style="list-style-type: none"> • maak een concept visie, neem hierin de belangen mee van betrokkenen en maakt een vertaling naar het collegeprogramma en de politieke speerpunten. • verwerk de informatie die is verkregen in de visie • check of de "beelden" kloppen
Context/scope	<ul style="list-style-type: none"> • verken de politieke doelstellingen • verken het gebied en de omgeving, verken hoe het staat met het maatschappelijke draagvlak en breng de in relatie met de politieke doelen • verken de trends die invloed kunnen hebben op de ontwikkeling • beschrijf de context en het plangebied en check dit bij betrokkenen • ken het collegeprogramma • verken de politieke programma's op hoofdlijnen en beoordeel of deze impact hebben op de ontwikkeling

Sence of urgency	<ul style="list-style-type: none"> • onderzoek of er een sence of urgency aanwezig is. Is deze sence of urgency breed gedragen. Verken hierbij ook het maatschappelijke draagvlak • beschrijf de sence of urgency als deze bekend is en check deze met de beleving van belanghebbenden • brend de sence of urgency in relatie tot gemeentelijk beleid en politieke
Leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> • zorg ervoor dat je als projectmanager gezien wordt al trekker van het project • plaats de verantwoordelijk bestuurder regelmatig in een van belang zijnde positie, bijv. onderhandeling, presentatie enz. • zorg dat wethouder goed op de hoogte is van het proces en inhoud zodat deze daar waar kansen zich voordoen deze kan benutten
Consequentheid/consistentie	<ul style="list-style-type: none"> • hou rekening met de in de organisatie gemaakte spelregels • zorg voor eenduidige informatie en communicatie • zorg voor continuïteit van bezetting en informatieverstrekking
Vertrouwen belangen	<ul style="list-style-type: none"> • verken de belangen die spelen, wie heeft er belang bij en waarom • inventariseer wie betrokken is bij het initiatief • wie is er gebaat bij het initiatief en wie niet • woon raadscommissies bij en stel bij gelegenheid (pauze o.i.d.) een informatieve vraag aan een raadslid wat hij/zij vindt van de ontwikkelingen van het stedelijk gebied. Verkrijg hiermee inzicht in de belangen van het raadslid en check of deze breder leven

Planvorming	
Factoren	Aktie
Algemeen	•
Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> • check of het communicatieplan aanpak behoeft en of er binnen college of raad andere prioriteiten worden gesteld waarover gecommuniceerd moet worden • controleer of de informatie ontvangen is en de communicatie hierover begrepen • zorg ervoor dat alle betrokkenen beschikken over dezelfde informatie • communiceer welke doelen bereikt moeten gaan worden • zorg voor tijdige, volledige, duidelijke en herkenbare informatie en communicatie naar college en raad • zorg ervoor dat de verantwoordelijke wethouder regelmatig informatie deelt en communiceert met college en gemeenteraad • organiseer communicatiemoment met college en gemeenteraad
Procesontwerp	<ul style="list-style-type: none"> • check het procesontwerp en pas het zo nodig aan. Wanneer het wordt aangepast hier over communiceren en uitleggen waarom het wordt aangepast • zorg dat de wethouder, het college en de gemeenteraad op de hoogte zijn van de processtappen • zorg voor tijdige en transparante besluitvorming • organiseer een informatiebijeenkomsten bij bereiken van mijlpalen
Visie	<ul style="list-style-type: none"> • draag visie uit gebruik het om het gesprek, de communicatie met college en raad te voeren • definieer doel en kwaliteit in relatie tot de politieke belangen • check of de "beelden" kloppen
Context/scope	<ul style="list-style-type: none"> • verken of de politieke doelstellingen nog hetzelfde zijn • verken trends en politieke speelveld • check of bij begrotingsbehandeling en perspectiefnota's besluiten worden genomen die invloed hebben op de ontwikkeling • ken het collegeprogramma
Sence of urgency	<ul style="list-style-type: none"> • onderzoek of er nog steeds een sence of urgency aanwezig is • indien dit het geval is check dan of de realisatie beantwoord aan de doelen en het oplossen van de problemen waardoor de noodzaak afneemt
Leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> • wees een goede leider, inspirerend en enthousiasmerend. • plaats de verantwoordelijk bestuurder 'in positie' geef voldoende gelegenheid tot 'scoren'. • zorg dat wethouder goed op de hoogte is van inhoud en proces • onderzoek of er kansen zijn die door inzet van de wethouder of entrepreneur benut kunnen worden.
Consequentheid/consistentie	<ul style="list-style-type: none"> • hou rekening met de in de organisatie gemaakte spelregels • zorg voor eenduidige uitvoering van de ontwikkeling • bij koerswijziging, helder onderbouwen en beargumenteren
Vertrouwen belangen	<ul style="list-style-type: none"> • verken de belangen die spelen, wie heeft er belang bij en waarom • inventariseer of de ontwikkeling nog beantwoord aan de belangen en behoeftes • woon raadscommissies bij en verken het politieke speelveld. • deel dilemma's met de wethouder (bestuurlijk opdrachtgever) en zonodig met betrokken ambtelijke verantwoordelijken. • maak duidelijk wie verantwoordelijk is

Realisatiefase	
Factoren	Aktie
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • Hoewel er in deze fase veel werk aan de winkel is mag de aandacht niet verslappen door minder aandacht te besteden aan het politieke speelveld.
Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> • check of de context is gewijzigd en pas zo nodig de strategie aan • controleer of de communicatie ontvangen en begrepen wordt • zorg ervoor dat alle betrokkenen beschikken over dezelfde informatie • communiceer welke doelen bereikt moeten gaan worden • zorg voor tijdige, volledige, duidelijke en herkenbare informatie en communicatie naar college en raad • zorg ervoor dat de verantwoordelijke wethouder regelmatig informatie deelt en communiceert met college en gemeenteraad • organiseer communicatiemoment met college en gemeenteraad
Procesontwerp	<ul style="list-style-type: none"> • check het procesontwerp en pas het zo nodig aan. Wanneer het wordt aangepast hier over communiceren en uitleggen waarom het wordt aangepast • zorg dat de wethouder, het college en de gemeenteraad op de hoogte zijn van de processtappen • zorg voor tijdige en transparante besluitvorming • organiseer een informatiebijeenkomsten bij bereiken van mijlpalen
Visie	<ul style="list-style-type: none"> • draag visie uit gebruik het om het gesprek, de communicatie met college en raad te voeren

	<ul style="list-style-type: none"> • check of de “beelden” kloppen
--	---

Beheer	
Factoren	actie
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • check de tevredenheid bij alle lagen van de politiek, organisatie en overige betrokkenen
Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> • controleer of de communicatie ontvangen en begrepen wordt • zorg ervoor dat alle betrokkenen beschikken over dezelfde informatie • communiceer welke doelen zijn bereikt naar het college en de raad • zorg voor tijdige, volledige, duidelijke en herkenbare informatie en communicatie naar college en raad.
Procesontwerp	<ul style="list-style-type: none"> • check het procesontwerp en pas het zo nodig aan. Wanneer het wordt aangepast hier over communiceren en uitleggen waarom het wordt aangepast • zorg dat de wethouder, het college en de gemeenteraad op de hoogte zijn van de processtappen, geef aan wat er nog te gebeuren staat • organiseer een informatiebijeenkomsten bij bereiken van mijlpalen • organiseer het feitelijke beheer.
Context/scope	<ul style="list-style-type: none"> • verken of de politieke doelstellingen nog hetzelfde zijn • verken trends en politieke speelveld • check of bij begrotingsbehandeling en perspectiefnota's besluiten worden genomen die invloed hebben op de ontwikkeling. Ken het collegeprogramma
Sence of urgency	<ul style="list-style-type: none"> • onderzoek of er nog steeds een sence of urgency aanwezig is • indien dit het geval is check dan of de realisatie beantwoord aan de doelen en het oplossen van de problemen waardoor de noodzaak afneemt
Leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> • wees een goede leider, inspirerend en enthousiasmerend. • plaats de verantwoordelijk bestuurder 'in positie' geef voldoende gelegenheid tot 'scoren'. • zorg dat wethouder goed op de hoogte is
Consequentheid/consistentie	<ul style="list-style-type: none"> • hou rekening met de in de organisatie gemaakte spelregels • zorg voor eenduidige uitvoering van de ontwikkeling • bij koerswijziging, helder onderbouwen en beargumenteren
Vertrouwen belangen	<ul style="list-style-type: none"> • verken de belangen die spelen, wie heeft er belang bij en waarom • inventariseer of de ontwikkeling nog beantwoord aan de belangen en behoeftes • woon raadscommissies bij en verken het politieke speelveld. • deel dilemma's met wethouder (bestuurlijk opdrachtgever) en zonedig met betrokken ambtelijke verantwoordelijken. • maak duidelijk wie verantwoordelijk is • zorg dat de wethouder regelmatig op een transparante en volledige manier het college informeert en besluit of communicatie naar raad gewenst/noodzakelijk is.

Visie	<ul style="list-style-type: none"> • check of realisatie nog overeenkomt met visie. • bij essentiële afwijkingen die beargumenteren en communiceren • check of het gerealiseerd voldoet aan de doelstelling
Context/scope	<ul style="list-style-type: none"> • verken of de politieke doelstellingen nog hetzelfde zijn • plaats de ontwikkeling in de huidige context
Sence of urgency	<ul style="list-style-type: none"> • check of de uitvoering heeft voldaan aan de noodzaak
Leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> • wees helder in bereikte resultaten • vier de successen en laat de verantwoordelijk bestuurder de hoofdrol spelen
Consequentheid/consistentie	<ul style="list-style-type: none"> • hou rekening met de in de organisatie gemaakte spelregels • zorg voor eenduidige uitvoering van de ontwikkeling • bij koerswijziging, helder onderbouwen en beargumenteren
Vertrouwen belangen	<ul style="list-style-type: none"> • inventariseer of de ontwikkeling nog beantwoord aan de belangen en behoeftes • deel dilemma's met wethouder (bestuurlijk opdrachtgever) en zonedig met betrokken ambtelijke verantwoordelijken.

Evaluatie	
Factoren	actie
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> • maak een goede evaluatie • evalueer alle invalshoeken, dus niet alleen fysiek maar plaats het in het licht van het organiserend vermogen en de invalshoek en factoren (figuur 14) • stel de evaluatie op in samenwerking met organisatie, belanghebbenden, bewoners van het ontwikkelde gebied • betrek de wethouder, het college en de gemeenteraad bij de evaluatie
Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> • communiceer de uitkomsten met organisatie, college, gemeenteraad • maak hiervan een publicatie en verspreid die in het ontwikkelingsgebied
Proces	<ul style="list-style-type: none"> • maak een goed einddocument en archiveer het dossier
Visie	<ul style="list-style-type: none"> • breng de uitkomsten van de evaluatie in relatie tot de beoogde visie • check in hoeverre het resultaat aan de beoogde doelen beantwoord heeft
Context/scope	Nvt
Sence of urgency	<ul style="list-style-type: none"> • check of de sence of urgency verdwenen is
Leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> • evalueer ook het vormgegeven leiderschap en documeer de bevindingen en heb daarbij oog voor wat is goed gegaan en wat zijn de leerpunten
Consequentheid/consistentie	<ul style="list-style-type: none"> • beoordeel het proces hierop en trek daar conclusies uit
Vertrouwen/belangen	<ul style="list-style-type: none"> • beoordeel het proces en de visie van de actoren hierop en benoem de belangrijke aspecten

Aanbeveling

Hoewel de uitkomsten uit dit onderzoek beperkt zijn door de hoeveelheid aan cases, geeft het wel aan met welke factoren er sturing gegeven kan worden aan het politieke draagvlak. Het verdient aanbeveling de aanzet van het model figuur 12 in de praktijk verder uit te werken en toe te passen en het te plaatsen in het kader van figuur 14. Dit draagt bij aan de robuustheid van het model en de modaliteiten hierbinnen. Ook bij lopende ontwikkelingen kan het model gehanteerd worden om te analyseren of er voldoende rekening wordt gehouden met het politieke draagvlak en of aan de hand van het model tot aanpassingen van het proces gekomen gaat worden. Ook dit zou waardevolle informatie op kunnen leveren zowel voor de houdbaarheid van het model als het betreffende proces.

Het opstellen van een communicatiestrategie aan het begin van een ontwikkelingsproces is een ware opgave. Er bestaat geen eenduidige handreiking voor het opstellen van de communicatiestrategie. Het maken van een handreiking hiervoor waarbij ook rekening gehouden wordt met de factoren die invloed hebben op het politieke draagvlak, zou een goede aanvulling zijn voor de toolkit van de gebiedsontwikkelaar.

Literatuurlijst

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling o.l.v. R. Bakker (2005) *Ontwikkel Kracht!*, eindrapport van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, Amersfoort
- Bakker, R. e.a. (2007) *Maak meer van Nederland*, Eindrapport Adviseur Gebiedsontwikkeling, Lysias Consulting Group B.V., Amersfoort
- Berenschot (2005) modellen voor communicatie en verhalen over communicatie
- Berg, van den, L., E. Braun en J. Van der Meer (1997) *Organising capacity of metropolitan regions*, Rotterdam: EURICUR
- Box, L. R. Engelhart en Kruijter (1999), *Draagvlak in ontwikkeling –een verkennend onderzoek naar ‘nieuwe actoren’ die het draagvlak voor internationale samenwerking in de Nederlandse samenleving kunnen versterken*. ECDPM, Maastricht
- Bruil, I., F. Hobema, G.J. Peek, G. Wigmans (2004) *Integrale gebiedsontwikkeling Het stationsgebied 's-Hertogenbosch*, hoofdstuk 5, Hans Dona
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof & R.J. in 't Veld (2002), *Procesmanagement: over procesmanagement en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service
- Castells M. (1996), *The Rise of the Network Society*, (deel I serie: The information Age: Economy, Society en Culture) Oxford: Blackwell Publishers
- Dam, van M.J.E.M., J. Beverling, G.H.J.M. Neelen, A.C. Wille (1996) *Draagvlak gezocht*, publicatie blad bestuurskunde, jaargang 5, nummer 7, pagina 317-319
- Duineveld, M, R. Beunen, (2006) *Draagvlak 1.130.000 hits Een kritische beschouwing van een populair begrip*. Wageningen, Wageningen Universiteit
- Economisch Technologisch Instituut Overijssel (1957), *De economische- Sociale- en Culturele Voorzieningen in wijk I*, Zwolle: ETIO
- Embden, S.J. van (1955), *Nota over de algemene stedenbouwkundige ontwikkeling van Zwolle*, Zwolle: gemeente Zwolle
- Gemeente Almere (1995), Beleidsplan Sport, nota “Sport in beweging” sportbeleid voor de jaren 1996 t/m 1999, vastgesteld door de raad op 14 september 1995
- Gemeente Almere (2002), *raadsbesluit 26 september 2002*, Almere
- Gemeente Almere (2003), rapport *Raadsenquête Omniworld*, Almere
- Gemeente Zwolle (1989), *Holtenbroek, eindrapport 1^o fase*. Zwolle
- Gemeente Zwolle (1991), *Rapportage 2^o fase Holtenbroek*. Zwolle
- Gemeente Zwolle (1999), *Wijkontwikkelingsplan Holtenbroek*. Zwolle
- Graaf, L. de (2007) *Gedragen Beleid*, Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht, Eburon, Delft
- Graaf, de L, M. Boedeltje (2004) *Draagvlak nader bekeken*, paper voor het politicologenetmaal 2004, Enschede/Utrecht
- Goldenbeld, Ch., A.A. Vis (2001) *Afwegingen inzake bestuurlijk en publiek draagvlak bij de besluitvorming op het terrein van verkeersveiligheid*. Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid, Leidschendam.
- Hoek, M. van (2008) *MCD Thesis series, editie 2008, hoofdstuk 1 Stedelijke Gebiedsontwikkeling in perspectief*, Rotterdam
- Hoppenbrouwers C, M.J.,(2007) *Communicatie voor draagvlak en processturing*, Consonant Communicatiegroep Rotterdam
- Kingdon, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: HarperCollins College Publishers, tweede druk 1995 (eerste druk 1984), 253 p
- Klijn, E.H, J. Edelenbos, M.B. Kort, M.J.W. van Twist (2006) *Management op het grensvlak van publiek en privaat*, Den Haag
- Lorist, Christian (2005) afstudeerverslag *Think global, act local* Arnhem in opdracht van Tauw B.V. te Capelle a/d IJssel
- Potman H.P. (1989), *Acceptatie van beleid. Onderzoek naar de Wetgeluidshinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip*. Zeist, Kerkebosch b.v.
- Randeraat, van, G., (2006) *Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*, Rotterdam, scriptie MCD2, Thesis series april 2007
- Rooy, van, P., A. van Luin en E. Dil (2006) *Nederland boven water; praktijkboek gebiedsontwikkeling*, Habiform/Nirov/Vrom, Gouda
- SenterNovem, infoMil (2008), *Bijlagen Handreiking luchtkwaliteitsplan, verkrijgen van draagvlak voor luchtkwaliteitsplan*,
- Spronk-van Grootheest A., T.H. Donker (2006), *Politiek draagvlak ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking, tussen droom en daad*, CIDIN NCDO, Nijmegen

- Tellinga, J. (2004), *De grote verbouwing: verandering van naoorlogse woonwijken*. Rotterdam. Uitgeverij 010
- Triou, Mathijs (2007) de scriptie *Alle begin is moeilijk*, Zwolle, met medewerking van provincie Overijssel, eenheid Ruimte, Wonen en Bereikbaarheid
- Verlaat, van 't J. (2003) *Handboek Gebiedsontwikkeling*. MCD opleiding, EUR, Rotterdam
- Verlaat, van 't J., (2006) *Integraal Stedelijk en regionaal beleid*, Master City Developer, Rotterdam
- Verlaat, van 't J., (2003) *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*, Master City Developer; Rotterdam
- Wijnen, Gert, Rudy Kor (1997), *Projectmatig werken bij de hand*, Amersfoort.
- Zeeuw, F. de (2007) *De engel uit het marmer, reflecties op gebiedsontwikkeling*, TU Delft

Internet

- http://gemeenteraad.almere.nl/gemeenteraad_content/_rp_kolom1-1_elementId/1_69668
- www.almere.nl
- www.infomil.nl/asp/asp/get.aspx?xdl=/views/infomil/xdl/page&ItmIdt=31003&SitIdt=111&VarIdt=46
- www.nieuwholtenbroek.nl
- www.zwolle.nl

Lijst van afkortingen en omschrijving begrippen

SGO	Stedelijke gebiedsontwikkeling
Maatschappelijk veld	Betrokken en belanghebbenden die geen deel uitmaken van het politiek bestuur
Ambtelijk draagvlak	Draagvlak binnen de organisatie, het ambtelijke apparaat

Figuren

Figuur 1	onderzoeksschema
Figuur 2	organiserend vermogen
Figuur 3	samenhang sturingselementen van communicatie
Figuur 4	driehoek J. van 't Verlaat en M. van Hoek
Figuur 5	procesfasen
Figuur 6	evenwicht typen draagvlak
Figuur 7	acceptatie typen draagvlak
Figuur 8	de relatie tussen de factoren
Figuur 9	communicatie als centrale factor
Figuur 10	acceptatie typen draagvlak
Figuur 11	communicatie als centrale factor
Figuur 12	rol van factoren moment van risico
Figuur 13	relatie tussen de factoren
Figuur 14	relatie organiserend vermogen, draagvlak, factoren
Figuur 15	nieuwe driehoeksverhouding

Bijlagen

Bijlage 1 Schema voorwaarden en elementen van politiek draagvlak

elementen voorwaarden	VERKRIJGEN	BEHOUDEN
	VERDEDIGEN/ UITDRAGEN	VERDEDIGEN/ UITDRAGEN
bekendheid met ontwikkeling		
helderheid van mogelijkheden wel/niet kan	xxxx	xxx
Ruimte voor bestuur voor mening & visie vorming	X	
Rol van ambtelijke apparaat	XXXX	XXXXXX
lijnen bij elkaar houden		
stijl van wethouder		
partij gedrevenheid		
entrepreneur/leiderschap	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
persoonlijke drijfveren bestuurder	X	XX
vaardigheden projectmanager	XX	XXXX
positie/rol van projectmanager	XX	XXX
procesbetrokkenheid	XXXXX	XXXXXXX
haalbaarheid	X	
juiste bestuursniveau	XXX	XXX
visie	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
ambities	XXXX	XXX
concrete doelen	X	XX
expliciet instemming		XXX
communicatie	XXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXX
informatie geven (zenden)	XXXXXX	XXXXX
informatie gebrek (radio stilte)		XXXXXXXXXX
acceptatie	XXXXXXXXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXXXX
ander tijdsbesef	XX	
sence of urgency	XXXXXXXXXX	XX
onduidelijkheid	X	
ongeduldigheid		XXXX
successen vieren		
bestuur betrekken bij dilemma's		X
consequent zijn	XXXXXXXXXX	XXXXXX
continuïteit	XXXXX	XXXXXXXXXXXX
voeling houden	X	
spiegelen		
tijdbesteding aan raad	X	
kwaliteit	XXX	XXX
belangenveld verkennen/rekeninghouden m.belang	XXXX	XXXXX
maatschappelijk draagvlak	XXXX	XXXXX
verkennen omgeving, trends, tijdsgeest	X	
context waarbinnen ontwikkeling plaatsvindt	XXXXXXXXXX	XXXXXXX

droombeeld versus wens beeld geen aansluiting	XXXX	
tijd/timing	X	
het moet logisch zijn (uit kunnen leggen)		
processtapjes	XXXXXXXX	XXXXXXXX
een proces dat leid tot draagvlak	XXXX	
overzicht/inzicht/voorzicht proces vd ontwikkeling	XXX	
connectiemacht	XX	
actoren	X	
financiën info over en beschikbaarheid	XXX	XXX
regie	X	
mandaat	XXXX	
vertrouwen/geloofwaardigheid	XXXXXXXXXX	XXXXXXXXXX
rol van externe partij (ontwikkelaar)		

Bijlage 2 Interview projectmanager over politiek draagvlak

Interview d.d. 3 maart 2008

Gesprek met de heer R. IJsselsteijn, projectmanager Gemeente Zwolle (duur van gesprek circa 1,5 uur)

Categorie A Wat is draagvlak en het belang ervan

Is politiek draagvlak voor de ontwikkeling belangrijk

Ja is belangrijk, zonder draagvlak kom je niet tot resultaten. Om ook met externe partijen (partners) afspraken te kunnen maken moet helder zijn welke richting de politiek op wil. De eerste contacten liggen bij het college en later is het draagvlak ook binnen de gemeenteraad van belang.

Waarom is dat belangrijk

Zonder politiek draagvlak is de kans op resultaten vrijwel nihil. Niet alleen van belang dat er draagvlak is bij het college maar ook bij de raad.

Wat zijn succesfactoren als het gaat om verkrijgen van draagvlak

Als eerste wordt de bekendheid met de ontwikkeling genoemd. Als het college en de raad onvoldoende op de hoogte zijn van de komende ontwikkeling kan door de onbekendheid ermee men sceptisch reageren. Ook de helderheid van de mogelijkheden wanneer om besluitvorming of opinie wordt gevraagd van het college en de raad is belangrijk. Er moet in het proces voldoende ruimte zijn voor het bestuur om haar mening en visie op de ontwikkelingen te geven. Naast de politieke setting moet ook de rol van het ambtelijke apparaat niet worden vergeten. Ook die hebben immers invloed op hun portefeuille wethouder(s). Dus besteed ook aandacht aan de beleidslijnen vanuit de organisatie richting bestuur.

Kenmerkend is het dat in het begin er altijd grote mate van consensus is. In het begin is iedereen het eens. Echter wanneer er verder in het proces gegaan wordt kunnen er meer 'smaakverschillen' ontstaan waardoor de kennelijke veronderstelde overeenstemming op losse schroeven komt te staan

Belangrijk is dat alle stakeholders voortdurend op de hoogte zijn en de informatie ook van de projectmanager horen en niet 'via de band' De projectmanager moet zorg dragen dat de lijnen bij elkaar gehouden worden. De projectmanager moet zorgen dat er zo min mogelijk ruis ontstaat.

Pas ook de manier van communicatie aan op de bestuurder/wethouders. De projectmanager moet om zo effectief mogelijk zijn voor veel mogelijk aansluiten bij de stijl van de wethouder. De wethouder verdedigt immers het plan in de raad. Dus als de wethouder er voor gaat en de materie beheerst, zal draagvlak makkelijker worden verkregen. Een lastig punt wordt gevonden dat de projectmanager niet rechtstreeks een rol heeft in de raad en dus niet direct communiceert met de raad.

Hoe wordt het draagvlak verkregen

Door het maken van een krachtenveld analyse waarin je terecht komt, zowel intern als extern kan.

$E=K \times A$ (effectiviteit = kwaliteit x acceptatie)

In dit geval kan effectiviteit ook gezien worden als draagvlak. Een goed plan dat ook geaccepteerd wordt. Soms is acceptatie zelfs belangrijker dan kwaliteit. Procesbetrokkenheid is een van de sleutelwoorden. Door procesbetrokkenheid wordt men meer eigen met het plan en ontstaat er gedurende de rit commitment.

Voorbeeld Huis a/d Achtergracht

Mooi kwalitatief plan, echter geen acceptatie dus plan gaat niet door. Als er dus geen acceptatie is doet de kwaliteit er minder toe.

De raad is in het hele proces minder onderscheidende. Vaak reageert de gemeenteraad pas als er kennelijke een gebrek aan acceptatie is of wel weerstand tegen het plan.

Categorie B draagvlak verkrijgen en over het gevolg als het niet verkregen wordt

Wat maakt het verschil in het wel of niet verkrijgen van draagvlak

Met draagvlak verloopt het hele proces soepeler. Zonder draagvlak ontstaat er snel een vechthouding met een kleine slagingskans. Het resultaat is vaak verre van optimaal en de kwaliteit gaat achteruit voor zover het plan het überhaupt haalt. Vaak sneuvelt een plan door gebrek aan politiek draagvlak.

Het duale stelsel zoals we dat nu kennen maakt dat ook zeker een betrokkenheid van de raad nodig is om te praten over politiek draagvlak. Wanneer er veel weerstand is zal de haalbaarheid van een plan/project nihil zijn.

Het effect van maatschappelijke ontwikkelingen, belangenclub e.d. moet ook niet worden onderschat. De invloed hiervan op bijv. een gemeenteraad kan groot zijn. Dit risico wordt verkleind als de raad geïnformeerd is over het project en de stand van zaken.

Waarom lukt het (soms) niet om draagvlak te verkrijgen

Dit lukt soms niet van wegen principes van bestuurders. Partij gedrevenheid. Persoonlijke motieven van bestuurders. Je moet vaak over nadenken over je eigen draagvlak bij het bestuur. Dit is ook van invloed in welke mate je in staat bent om politiek draagvlak te verkrijgen. Jij moet je aanpassen aan de bestuurder, ook al moet dit minimaal 1x in de vier jaar veranderen.

Wat zijn consequenties als er geen draagvlak wordt verkregen

De haalbaarheid van een plan/ontwikkeling komt ter discussie. De vraag dit je je zou moeten stellen is, kan je soms problemen voorkomen. Het is belangrijk om vooraf goed het belangenveld te verkennen en op basis daarvan het proces in te richten. Ook pro-actief handelen bij plannen waarvan je weet dat deze wellicht moeilijk liggen.

Als je geen draagvlak kunt verkrijgen doe je het niet goed.

Zijn er momenten te benoemen waarop het draagvlak moet worden verankerd

Belangrijk is om op het goede moment de juiste besluiten schriftelijk vast te leggen. Ook een Programma van Eisen inclusief wellicht meer beeldend materiaal had Huis a/d Achtergracht problemen kunnen voorkomen. Dus expliciet instemming vragen en wijzen op de consequenties en de besluitvorming schriftelijk vastleggen.

Ook besluiten laten nemen op het juiste bestuursniveau en dit schriftelijk vastleggen.

Markeer in het proces momenten van besluitvorming door vaststelling van Nota van Uitgangspunten, Programma van Eisen, Stedenbouwkundig plan en de hierbij behorende consequenties.

Categorie C draagvlak behouden en het gevolg als het niet behouden wordt

Wat maakt het dat het draagvlak wegzakt

Radiostilte is een van de risicofactoren waardoor draagvlak verloren kan gaan. Immers het bestuur is niet meer aangesloten bij het proces en dit kan gebrek aan commitment opleveren. Dus communicatie en informatie gebrek, waardoor tegenstanders dan wel anders denkende invloed krijgen op bestuur met hun visie.

Ook langdurige processen zijn vaak funest voor het behouden van draagvlak.

Ook het andere tijdsbesef van hoelang iets duurt kan de redenen zijn voor verlies van draagvlak. De bestuurders kunnen ongeduldig worden en vinden dat het dan maar anders moet. Wanneer er dan in die omgeving een particulier initiatief ontstaat dan wel dat een

ontwikkelaar of belangenvereniging een idee oppert wordt het direct omarmd. Ook al staat het haaks op eerdere besluiten.

Wat moet er gebeurd om verlies van draagvlak te voorkomen

Communicatie en informatie gedurende het gehele proces. Successen vieren. Processtappen markeren. Ook al loopt alles volgens planning, zorg dat de verantwoordelijk wethouder minimaal is geïnformeerd, dat alles volgens planning verloopt. Ook dan communiceren en informeren.

Deel ook de dilemma's en betrek de bestuurders ook bij je overwegingen. Hun inbreng is belangrijk, ook om voeling te blijven houden met wat de politiek beweegt.

Wat zijn succesfactoren als het gaan om behoud van draagvlak

Consequent zijn en duidelijke communicatielijnen zijn belangrijk om draagvlak te behouden. In het proces moet geen gat geschoten worden, dat zet het project op losse schroeven. Een zorgvuldig proces is belangrijk in het kader van behouden van draagvlak. Dit mag niet de redenen zijn voor het verlies van draagvlak. Zorgvuldigheid is dus erg belangrijk. Ook voeling blijven houden gedurende het proces en spiegelen op welke weg we zijn ingeslagen. Dit is belangrijk want naar mate het concreter wordt, komt het dichterbij en wordt het moeilijker. Als dan voorgehouden wordt welke stappen reeds genomen zijn, kan hier beter mee omgegaan worden.

Wat zijn consequenties als het draagvlak vermindert of zelfs verloren gaat

Het project komt ter discussie te staan en de haalbaarheid wordt nihil

Ben ik belangrijke elementen vergeten?

Elementen die gemist worden zijn toch de persoonlijke vaardigheden om te werken met een wethouder. Het niveau van de projectmanager en de manier waarop je doet is belangrijk voor het verkrijgen en behouden van draagvlak. De effectiviteit van de projectmanager is hiervan wel afhankelijk. Chemie tussen mensen maakt ook veel verschil. Vaak wordt er weinig tijd gestoken in het geven om tot een goede werkrelatie te komen. Tijdsbesteding wordt ingeschat door Ronald op 2% terwijl het misschien wel voor 50% verschil uitmaakt. Dit wordt gekenmerkt als een belangrijke risicofactor.

Raad: ook de tijdsbesteding aan de raad hoort hierbij. Eigenlijk vreemd als het gaat om besluitvorming en verkrijgen van draagvlak. Je reageert vaak pas als er vragen, dit terwijl we eerder hebben gezegd dat betrokkenheid zorgt voor commitment en draagvlak. Hoe betrekt je de raad voldoende bij je proces. Het is moeilijk om invloed op te raad te krijgen voor ambtelijke apparaat vaak moeilijk toegankelijk, het is een probleem om de raad goed aan je te binden.

Bijlage 3 Interview wethouder over politiek draagvlak

Interview d.d. 17 maart 2008

Gesprek met de heer M. Knol, wethouder Gemeente Zwolle (duur van gesprek circa 1,5 uur)

Wat is politiek draagvlak

Dat besluitvorming op juiste moment ook daadwerkelijk plaatsvindt. Als dat er niet is zal besluitvorming moeizaam gaan en gepaard. Maar ook dat je het als wethouder kan verantwoorden. Hierbij zitten naast de beslismoment en inhoudelijk argument ook emoties zoals 'het voelt niet goed' en is het logisch. Kan ik het thuis uitleggen. Draagvlak heeft iets te maken met wat men als logisch ervaart (zo van ... tuurlijk is dat zo) en een beweging.

Categorie A Wat is draagvlak en het belang ervan

Is politiek draagvlak voor de ontwikkeling belangrijk

Politiek draagvlak is essentieel. Bij geen of gebrek aan draagvlak zal er geen ontwikkeling en besluitvorming plaatsvinden. Misschien lukt het nog wel om de 1^e keer de besluitvorming te forceren, maar verderop in het proces zal het dan ergens vastlopen.

Waarom is dat belangrijk

Politiek draagvlak is essentieel en dat hierbij uitgelegd kan worden waarvoor we het doen. Om continuïteit te behouden in projecten en ontwikkelingen is draagvlak zeer belangrijk. Ontwikkelingen lopen nu eenmaal langere tijd en er moet dus sprake zijn van een logische lijn waarlangs dit verloopt, waarbij het politieke draagvlak dus essentieel is.

Wat zijn succesfactoren als het gaat om verkrijgen van draagvlak

Succesfactoren zijn informatieverstrekking en communicatie. Om tot realisatie te komen moet er veel geïnvesteerd worden (tijd) om sceptische houdingen weg te nemen en de logica van de ontwikkeling te kunnen overbrengen. Belangrijk is ook stappen in het hele proces zetten. Zo wordt als voorbeeld genoemd de besluitvorming rondom fase-documenten. Dit gaf met name in Kamperpoort een belangrijke doorbraak in het proces. Als gevolg van dit fase-document ontstond er overzicht en inzicht in het proces. Door het proces te ordenen en hierover te communiceren.

Vervolgens is ook de besluitvorming een belangrijke succesfactor. Doserend en regelmatig een piketpaal slaan worden als belangrijke elementen genoemd. Het vieren van succes is ook belangrijk.

Hoe wordt het draagvlak verkregen

Door communicatie wordt draagvlak verkregen. Laten zien wat er gebeurt maar ook besluiten nemen (laten nemen). De wethouder vindt het ook belangrijk dat je waar maakt wat je zegt, een stuk geloofwaardigheid. Er moet voor gewaakt worden dat er loze beloftes worden gedaan. Hiermee verlies je snel draagvlak. Het enthousiasme neemt dan ook snel af.

Door ordening en inzicht in de ontwikkeling en het proces en hierover te communiceren wordt draagvlak verkregen. Op het juiste moment besluitvorming en successen vieren.

De wethouder vindt het belangrijk dat het geloofwaardig is en dat de gemeente i.c. de wethouder of college staa(n)t voor wat je doet. Helder zijn in de communicatie voorkomt veel teleurstellingen. Wees dan ook duidelijk in wat er wel en niet gebeurt. Het is belangrijk niet altijd alleen de positieve kanten te laten zien maar ook de schaduwzijde. Door hier gehoor aan te geven, wordt het verhaal sterker. Een visie op de ontwikkeling en de communicatie hierbij zijn belangrijke elementen.

Als voorbeeld noemt de wethouder het bewust aangeven dat de evenementenhallen in een wijk voorsnog niet werden verplaatst dan wel aangepakt, gaf meer draagvlak.

Zonder draagvlak realiseer je je doelen niet en loop je ergens in het proces vast. Ook moet voorkomen worden dat je afdwaalt van het doel door compromis op compromis te stapelen. Bij doorduwen bij geen of onvoldoende draagvlak is de kans groot dat als er al iets van de grond komt het niet hetgeen is waar oorspronkelijk de bedoeling was c.q. het doel was

Aan draagvlak moet gewerkt worden, het komt niet vanzelf. Voor besluitvorming heb je draagvlak nodig. Ook moet rekening gehouden worden met de omgeving. Immers andere emoties, gevoelens of gebeurtenissen kunnen van invloed zijn op de ontwikkeling en het behoud of verlies van politiek draagvlak.

De wethouder is ook van mening dat het herkennen van kwaliteit, leidt tot verkrijgen van politiek draagvlak. Soms moet je veel geduld hebben om het beste resultaat te bereiken. Ook de context waarbinnen de ontwikkeling zich afspeelt, speelt een rol bij verkrijgen van draagvlak.

Categorie B draagvlak verkrijgen .

Wat maakt het verschil in het wel of niet verkrijgen van draagvlak

Tegen de stroom in besluiten levert vaak een slechte kwaliteit op dan wel je bereikt je doel niet. Bij onvoldoende draagvlak is het maar een sober en soms niet eens doelmatig resultaat.

Waarom lukt het (soms) niet om draagvlak te verkrijgen

Door een verkeerde aanpak lukt het soms niet om draagvlak te verkrijgen. Het te veel forceren en door willen drukken werkt vaak averechts. Het kan ook aan jezelf liggen en de manier hoe je het aanpakt. Communicatie is belangrijk maar ook de manier waarop en het moment waarop.

Soms is de tijd niet rijp voor de ontwikkeling en de daarbij behorende stappen en besluiten. De tijdgeest speelt hierin een belangrijke rol. Zoals nu de verharding van de maatschappij. Dit heeft z'n invloed op ontwikkelingen. De ontwikkeling moet passen in de trendmatige ontwikkelingen (logisch zijn dus) en de timing moet goed zijn.

De sociale vaardigheden van mensen zijn ook belangrijk bij het verkrijgen van politiek draagvlak. Zo moet de 'tijdgeest' worden verstaan/aangevoeld. Ook de politieke ontwikkelingen moeten worden gevolgd en situatie die daarbinnen kunnen ontstaan c.q. zijn ontstaan waardoor besluitvorming moeilijker of makkelijker is. Bij de realisatie van je doelen ben je tenslotte afhankelijk van menselijk handelen en deze kunnen zo'n proces wel beïnvloeden.

Zijn er momenten te benoemen waarop het draagvlak moet worden verankerd

Draagvlak moet ook worden vastgelegd door besluitvorming om door te kunnen gaan naar een volgende fase. Ook in die fases moet er voldoende worden gecommuniceerd en piketpalen worden geslagen.

Categorie C draagvlak behouden en het gevolg als het niet behouden wordt

Wat maakt het dat het draagvlak wegzakt

Je verlies draagvlak als er onvoldoende zicht is op het vervolg. Het is belangrijk om steeds een nieuw punt aan de horizon te zetten waar naar toe wordt gewerkt. Ook steeds nieuwe beslismomenten en ijkpunten anders glijdt het draagvlak weg.

Wat moet er gebeurd om verlies van draagvlak te voorkomen

Communicatie, overzicht en vooruitzicht. De communicatie in de overbrugging van het ene moment naar het ander speelt hierbij een grote rol. De communicatie moet de periode tussen de beslistmomenten overbruggen. Door dit op een goede wijze te doen, houd je iedereen betrokken.

Een gevaar is dat er een overdosis aan informatie wordt gegeven waardoor de aandacht verslapt en het overzicht verloren gaat. Tevens lokt een grote hoeveelheid aan informatie nieuwe discussiepunten uit. Informatie en communicatie moet 'spannend' blijven. Niet te veel maar zeker ook niet te weinig. Hierin zou een goede balans moeten zijn. Als voorbeeld wordt Wezo genoemd. Als gevolg van een overdosis aan informatie ontstond er onrust wat zeker niet ten goede kwam aan het draagvlak voor verandering en besluitvorming. De communicatie en informatie moeten dienstbaar zijn aan de te realiseren doelen. Bij het nemen van besluiten moet er nagedacht worden over de consequenties van die besluiten en de gevolgen voor het draagvlak dan wel de communicatie over het besluit.

Overigens is maatschappelijk draagvlak vaak wel voorwaardelijk voor politiek draagvlak als het gaat om ontwikkelingen over langere periodes

Wat zijn succesfactoren als het gaat om behoud van draagvlak

Communicatie, informatie, ijkmomenten en kwaliteit

Wat zijn consequenties als het draagvlak vermindert of zelfs verloren gaat

Als je draagvlak verlies bereik je je doel niet of je beoogde kwaliteit van je doel niet. In het slechtste geval wordt er wel iets gerealiseerd maar van een twijfelachtige kwaliteit dan wel een afgezwakt 'doel'

Het grootste risico is geen resultaat, niet bereiken van het doel of een mager resultaat. De wethouder gaat dan liever voor geen resultaat dan een mager resultaat.

Ben ik belangrijke elementen vergeten?

Het sluiten van (te veel) compromissen is een risicofactor voor het realiseren van het doel. Waar op gelet moet worden is dat de organisatie niet te technocratisch is. Ook het ambtelijke apparaat c.q. de ambtelijke organisatie moet voldoende besef en gevoel hebben voor het politieke bedrijf

Meevoelen, meer identificatie vanuit de Zwolse context van ontwikkelaars is ook een factor van belang. Dit zou je misschien meer mee moeten nemen in selectiecriteria of ze meer op aan moeten spreken. Wanneer een ontwikkelende partij meer gevoel heeft voor de plaatselijke context verloopt het proces soepeler. Dit is dus niet exclusief voor het bestuur of ambtelijke organisatie maar ook voor de externe partijen waarmee gewerkt wordt.

Wat zou je mij mee willen geven?

Externe oriëntatie vanuit de organisatie kan beter en speelt een belangrijke rol bij ontwikkelingen.

De vraag stellen wat betekent de ontwikkeling voor de stad mag/zou meer gesteld moeten worden. Integrale advisering hierbij is belangrijk. Het doel is vaak de discussie niet maar meer de weg er na toe en hoe je er mee omgaat.

Overige punten besproken:

Ambtelijke organisatie vaak teveel vanuit vakinhoud en niet vanuit de context en het te bereiken doel.

Lijn- versus projectmanagement. Vaak blijft een discussie te lang intern (ambtelijke organisatie) alvorens het gedeeld wordt met de verantwoordelijk wethouder.

Leven met het nemen van risico's. Risicomijdend gedrag.

Bijlage 4 Vragenlijst casus Holtenbroek Zwolle

Aan de hand van de onderstaande vragen is de casus Holtenbroek getoetst aan de hypothese en de voorlopige conclusie. De vragen zijn gerelateerd aan de gedestilleerde voorwaarden voor het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak

Communicatie

- Op welke manier is gecommuniceerd naar college en raad
- Heeft de communicatie bijgedragen aan draagvlak voor Holtenbroek
- Wat is goed gegaan in de communicatie en wat niet

Proces

- Is de wijze waarop het proces is verlopen een reden tot de tevredenheid die nu heerst
- Was/is het handelingsmandaat van betrokkenen duidelijk en relevant
- Is alles goed gedocumenteerd en vastgelegd
- Zijn er zaken ook minder goed gelopen

Visie

- Was de visie door middel van een gezamenlijk proces tot stand gekomen en is deze ook vertaald in termijnen
- Is deze visie ook gecommuniceerd en gepresenteerd
- Is de visie ook gebruikt als verbeelding van de beoogde kwaliteit
- Had het ook zo gelopen zonder visie?

Context

- Speelde de context een belangrijke rol voor het project, zijnde de wet- en regelgeving
- Is deze context in de loop van de jaren altijd even éénduidig geweest
- Is de context waarbinnen de ontwikkeling zich afspeelden nooit gewijzigd

Sence of urgency

- Was er sprake van een algemeen gevoel van noodzaak om de wijk aan te pakken
- Wat maakte dat er een sence of urgency werd gevoeld

Leiderschap

- Is er sprake van een boegbeeld, entrepreneur
- Maakt het een verschil of er wel of geen boegbeeld is
- Is er gebruik gemaakt van Policy Windows

Consequent/continuïteit.

- Zijn altijd dezelfde personen betrokken geweest bij de ontwikkeling?
- Is er altijd even éénduidige informatie verstrekt
- Was herkenbaarheid van personen en de communicatievorm belangrijk?

Vertrouwen

- Heeft het vertrouwen in elkaar bijgedragen aan het politieke draagvlak
- Was er vertrouwen in het proces
- Was er vertrouwen in de actoren

Bijlage 5 Interview Gemeente casus Holtenbroek

Interview d.d. 19 juni 2008 met Ciska Waalewijn-Viaanen projectmanager Holtenbroek in dienst bij Gemeente Zwolle

Inleiding:

Mijn scriptie gaat over het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak. Uit de bestudering van de literatuur worden onderstaande voorwaarden het meest beschreven als belangrijk voor het verkrijgen van politiek draagvlak. Mijn voorlopige conclusie is o..a. dat communicatie centraal staat en een middel is waardoor de overige voorwaarden kunnen worden beïnvloed.

Case Holtenbroek

Het project Holtenbroek kan zich verheugen op een positieve pers binnen en buiten de gemeente. Het college en gemeentebestuur zijn bijzonder tevreden met de behaalde resultaten.

In deze paragraaf zal op basis van informatie, documentatie en interviews over dit herstructureringsgebied getoetst worden of de succesfactoren terug te leiden zijn aan de voorwaarden van de werkhypothese. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende vragen:

Communicatie

- Op welke manier is gecommuniceerd naar college en raad ?

In het begin zijn het college en de raad vrij frequent geïnformeerd over de stand van zaken en het vervolg proces. Later is er veel gecommuniceerd via de nieuwsbrieven en voortgangsrapportages. Directe communicatie naar het college en de raad vindt minder plaats.

- Heeft de communicatie bijgedragen aan **politiek** draagvlak voor Holtenbroek?

Zeker, vooral in het begin was er veel weerstand bij betrokkenen hetgeen zijn weerslag had voor het verkrijgen van politiek draagvlak. Door te gaan werken met klankbord groepen en participatie is er meer begrip gekomen. Hierdoor werd niet alleen maatschappelijk draagvlak verkregen maar gelijktijdig ook meer politiek draagvlak.

- Wat is goed gegaan in de communicatie en wat niet ?

Er zijn diverse keren bijeenkomsten georganiseerd voor raadsleden. De opkomst bij de georganiseerde moment was zeer minimaal. Doordat er kennelijk tevredenheid was over het proces, is het zeer moeilijk om de raad te blijven interesseren. Bij de Trapjeswijk (een probleem) zijn de raadsleden op verschillende manieren geïnformeerd. Dit heeft het draagvlak voor sloop vergroot.

Proces

- Is de wijze waarop het proces is verlopen een reden tot de tevredenheid die nu heerst?

In het begin was er onrust bij de bewoners, maar toen was Ciska nog niet bij het project betrokken. In de periode dat zij als projectmanager fungeerde liep het proces goed. Er was regelmatig overleg op ambtelijk niveau en bestuurlijk niveau met gemeente en ontwikkelaar AM (v/h Wilma-> Amstelland)

- Was/is het handelingsmandaat van betrokkenen duidelijk en relevant

Op zich lagen er goede contracten tussen gemeente en ontwikkelaar waarin de afspraken en verantwoordelijkheden goed waren geregeld. Er wordt een gemeenschappelijke grondexploitatie gevoerd waarin beide partijen Gemeente/AM risicodragend zijn. Gedurende de rit leek het wel of de gemeente de grondexploitatie voerde en dat de ontwikkelaar alleen verantwoordelijk was voor het eindresultaat. Dat maakte het wel eens lastig om tussentijdse besluitvorming te krijgen op voorstellen. De ontwikkelaar gedroeg zich dan ook niet als mede opdrachtgever.

- Is alles goed gedocumenteerd en vastgelegd

Ja alles is goed gedocumenteerd en vastgelegd. Het overdragen van het project is in een eerder stadium wel gebeurd maar de laatste jaren niet. Er is het gevoel dat het goed is vastgelegd en Ciska heeft daar vertrouwen in.

- Zijn er zaken ook minder goed gelopen

In het contract is minder goed aangegeven welke planning moet worden gehaald. Tevens zijn er geen sancties opgenomen bij het uitblijven van voortgang. Bij een veranderende markt bleek dit lastig. De bouwende ontwikkelaar veranderde in een ontwikkelaar. Deze heeft andere belangen waardoor bouwproductie makkelijker stagneert.

Visie

- Was de visie door middel van een gezamenlijk proces tot stand gekomen en is deze ook vertaald in termijnen

De stedenbouwkundige visie is niet vastgelegd in harde termijnen bij ontwikkelaar. Bij de corporatie is dit wel verdeeld in fases.

- Is deze visie ook gecommuniceerd en gepresenteerd?

De visie is als onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst gepresenteerd.....

- Is de visie ook gebruikt als verbeelding van de beoogde kwaliteit ?

De openbare ruimte is daarna ook uitgewerkt waardoor de kwaliteit van deze openbare ruimte werd vastgelegd. De kwaliteit van de bebouwing is niet hard op papier gezet.

- Had het ook zo gelopen zonder visie?

De visie had wel wat steviger ingezet kunnen worden. Deze is slechts op hoofdpunten afgesproken. Het is daar in tegen toch goed verlopen.

Context

- Speelde de context een belangrijke rol voor het project, zijnde de wet- en regelgeving

Er was wel sprake van wijken met problemen zo ook Holtenbroek die werd aangemeld voor subsidie bij het Rijk.

- Is deze context in de loop van de jaren altijd even éénduidig geweest

Eigenlijk wel. De wijk moest uit de negatieve spiraal geholpen worden. Dit was bij vele wijken zo. De politiek is het plan en de aanpak van de wijk blijven steunen.

- Is de context waarbinnen de ontwikkeling zich afspeelden nooit gewijzigd ?

Herstructurering van de wijk blijft belangrijk. Bestemmingsplan (globaal) geeft ruimte om sloop/nieuwbouw mogelijk te maken. De raad heeft geen tegenstrijdige besluiten genomen.

Sence of urgency

- Was er sprake van een algemeen gevoel van noodzaak om de wijk aan te pakken?

Ja, er was veel criminaliteit en verpaupering. De noodzaak om de wijk aan te pakken werd door velen gevoeld.

- Wat maakte dat er een sence of urgency werd gevoeld

De druppel die de emmer deed overlopen was dat er een moord werd gepleegd in deze buurt. Dit maakte dat het onomwonden kwam vast te staan, dat de wijk moest worden aangepakt. Verdere neergang was onaanvaardbaar

Leiderschap

- Is er sprake van een boegbeeld, entrepreneur

De wethouder (Meindersma later Penterman) was trekker van het project. Door interventie van Meindersma werd de later vele besproken transactie met het Deltion college het vliegwieltje voor de ontwikkeling. Haar opvolgster wethouder Penterman heeft zeker gewerkt als boegbeeld. Zij wilde dat realiseren en hield vol.

- Maakt het een verschil of er wel of geen boegbeeld is

Een belangrijke politieke drager die risico's wil nemen en zich er hard voor maakt is zeker belangrijk. Wethouders na haar namen dit stafje over, wat voor het project positief is.

- Is er gebruik gemaakt van Policy Windows (benutten van kansen die zich voordeden in de politieke arena)

De PvdA was een grote partij. De betreffende wethouders waren van de PvdA en hadden veel macht. De kans om tot een overeenkomst te komen met Deltion is zeker benut. Hierdoor konden er opbrengsten worden gegarandeerd, die van belang waren voor het project.

Consequent/continuïteit.

- Zijn altijd dezelfde personen betrokken geweest bij de ontwikkeling?

Nee, er zijn wel wisselingen geweest van projectmanager en managers bij de ontwikkelaar. Dit heeft echter geen invloed gehad op de ingezette lijn.

- Is er altijd even éénduidige informatie verstrekt?

Ja, afhankelijk van de projectfases was de frequentie en de hoeveelheid informatie die gegeven werd. In begin is er veel gecommuniceerd. Later ook gezamenlijke communicatie met de betrokken partijen, waardoor er meer nieuwsbrieven zijn gekomen. Door de gezamenlijke communicatielijnen was het ook makkelijker om te zorgen voor de éénduidigheid.

- Was herkenbaarheid van personen en de communicatievorm belangrijk?

De vorm en herkenbaarheid van de communicatie is belangrijk. De nieuwsbrief heeft zijn eigen plek verworven in de bekendheid onder de bewoners en betrokkenen. Ook de betrokkenheid van een

bestuurlijk verantwoordelijke is een belangrijk. Hierdoor krijgt de politiek een gezicht voor de buurt en weet men waar ze hun vragen kunnen stellen.

Vertrouwen

- Heeft het vertrouwen in elkaar bijgedragen aan het politieke draagvlak?

Er is veel vertrouwen in de aanpak van de wijk. Het politieke draagvlak voor de aanpak is groot. Nu dat de plannen veelal gerealiseerd zijn ziet de politiek ook was het is geworden. De tevredenheid is groot en de ontwikkeling van de wijk is omhoog gegaan. Bij strubbelingen in het proces of het even niet zo snel van de grond kwam –woon-zorgcomplex- is er weinig kritiek geweest vanuit de politiek.

- Was er vertrouwen in het proces?

Ja, er was voldoende vertrouwen in het proces om te kunnen handelen. Nu dat de resultaten er zijn kan met recht gezegd worden dat het goed is gelopen

- Was er vertrouwen in de actoren?

Ja, er was en is vertrouwen in de actoren. Doordat er een gemeenschappelijk belang is, zoals een gemeenschappelijke grondexploitatie met gezamenlijk risico, geeft dit een vorm van gelijkwaardigheid. Het heeft er ook aan bijgedragen dat wanneer er geld nodig was of er beslissingen genomen moeten worden besluitvorming vlot verliep. Er is weinig discussie geweest of het geld of de kwaliteit.

Bijlage 6 Interview AM casus Holtenbroek

Interview -schriftelijk- met Hans Koopmans, regio directeur AM, regio Zwolle

Inleiding:

Mijn scriptie gaat over het verkrijgen en behouden van politiek draagvlak. Uit de bestudering van de literatuur worden onderstaande voorwaarden het meest beschreven als belangrijk voor het verkrijgen van politiek draagvlak. Mijn voorlopige conclusie is o..a. dat communicatie centraal staat en een middel is waardoor de overige voorwaarden kunnen worden beïnvloed.

Case Holtenbroek

Het project Holtenbroek kan zich verheugen op een positieve pers binnen en buiten de gemeente. Het college en gemeentebestuur zijn bijzonder tevreden met de behaalde resultaten.

In deze paragraaf zal op basis van informatie, documentatie en interviews over dit herstructureringsgebied getoetst worden of de succesfactoren terug te leiden zijn aan de voorwaarden van de werkhypothese. Dit wordt gedaan aan de hand van de volgende vragen:

Communicatie

- Op welke manier is gecommuniceerd naar college en raad ?

De communicatie naar het college was mijn inziens zeer goed geregeld. In die zin dat al heel vroeg in het project herstructurering voorzieningen gekozen is voor een stuurgroep model waar de wethouder(s) aan tafel zaten. In begin wethouder Meindersma en later Penterman, Baarsma en nu Van Dooremolen. Dit was al zo voor er een formele relatie was in de zin van een getekende samenwerkingsovereenkomst.

De communicatie naar de raad heb ik wat minder zicht op. Wel zijn er een aantal bijeenkomsten in de raadszaal gehouden waarbij zowel AM als de betrokken ambtelijke medewerkers de inhoud hebben gepresenteerd.

- Heeft de communicatie bijgedragen aan **politiek** draagvlak voor Holtenbroek ?

Al deze acties hebben zeker bijgedragen aan het politieke draagvlak. De keuze om bij de totstandkoming van de samenwerkingsovereenkomst 7,5 miljoen gulden te fourneren is zeer "gemakkelijk" genomen. Hiervoor was er voldoende politiek draagvlak om deze beslissing te kunnen nemen.

- Wat is goed gegaan in de communicatie en wat niet ?

Wat goed is gegaan is dat er steeds heel goed is gecommuniceerd over het geheel en de linken (winkels/voorzieningen/toevoegen woningen/Deltion) dus de onderlinge verbanden in beeld hebben gebracht. Ook de complexiteit is goed over gekomen. Later is de transactie Deltion veel besproken. De ins- en outs hiervan heeft hij niet meegekregen. Wel is hij van mening dat door de strategische aankoop die de gemeente deed met Deltion (positie langs de A28, zeer belangrijk voor de stad) onvoldoende is gecommuniceerd in relatie met de gelopen en te accepteren risico in relatie tot het belang voor de stad. Het was wellicht te veel gekoppeld aan Holtenbroek.

Proces

- Is de wijze waarop het proces is verlopen een reden tot de tevredenheid die nu heerst?

Volmondig ja. Elkaar vasthouden ook toen het slechter ging en er irritaties waren. Op moment dat deze irritaties er waren, kunnen dat momenten zijn waarop zaken kunnen knappen. Dat dit niet gebeurd is, komt omdat het proces goed was (is).

- Was/is het handelingsmandaat van betrokkenen duidelijk en relevant?

Zowel in stuurgroep als projectgroep was mandaat voldoende en relevant.

- Is alles goed gedocumenteerd en vastgelegd?

De samenwerkingsovereenkomst is goed gedocumenteerd en heeft ook in de kast kunnen blijven, wat betekent dat de samenwerking goed was en er voldoende duidelijkheid gaf.

De werkwijze met de grondexploitatie en de opdrachtenbrieven, het twee hantekeningen systeem heeft ook goed gewerkt.

- Zijn er zaken ook minder goed gelopen

Geen mening over

Visie

- Was de visie door middel van een gezamenlijk proces tot stand gekomen en is deze ook vertaald in termijnen?

Heel duidelijk. Lang proces van gezamenlijke stedenbouwkundige planvorming geweest. Er was een fasering die vertaald was in de grondexploitatie.

- Is deze visie ook gecommuniceerd en gepresenteerd?

Zowel onderling (gemeente/AM) als ook in een intensief proces met winkeliers en wijkbewoners.

- Is de visie ook gebruikt als verbeelding van de beoogde kwaliteit ?

Ja, als voorbeeld wordt gememoreerd aan de presentaties in de leegstaande kiosk in het voormalige winkelcentrum. Hierdoor konden belangstellenden een indruk krijgen van hoe het zou gaan worden.

- Had het ook zo gelopen zonder visie?

Nee.

Context

- Speelde de context een belangrijke rol voor het project, zijnde de wet- en regelgeving?

Ja, bijvoorbeeld integratie bestaande bouw in nieuwbouw winkelcentrum en bebouwing bestaande wegenstructuur e.d. daardoor is veel btw/ovb "optimalisatie" nodig geweest. De belastingregelgeving heeft het wel lastiger gemaakt, zeker ook doordat Deltion niet BTW-plichtig is.

- Is deze context in de loop van de jaren altijd even éénduidig geweest

Door bruteringsoperatie MBO is de school interessant geworden om mee te praten.

- Is de context waarbinnen de ontwikkeling zich afspeelden nooit gewijzigd ?

Geen antwoord.

Sence of urgency

- Was er spraken van een algemeen gevoel van noodzaak om de wijk aan te pakken?

Bij de start in 1987 was er een grote mate van sence of urgency. Bij de corporaties is dit later weggezaakt. Gemeente en AM hebben doorgezet omdat er een duidelijke sence of urgency was. Er is lang geworsteld met het zoeken naar kostendragers voor het concept dat er al lang lag. Door de transactie met Deltion was er voldoende inkomsten en daardoor vertrouwen in het proces. Nadat de "fundering" is gelegd zijn ook de corporaties weer aangehaakt en aan de gang gegaan.

- Wat maakte dat er een sence of urgency werd gevoeld

Maatschappelijke druk vanuit bewonersorganisatie, sociaal economisch wegzakken van Holtenbroek.

Leiderschap

- Is er sprake van een boegbeeld, entrepreneur?

De aanwezigheid van een boegbeeld wordt niet ervaren. Het ondernemerschap zat duidelijk wel bij AM en voor een deel bij de gemeente door de kans te benutten en een transactie te sluiten met Deltion.

- Maakt het een verschil of er wel of geen boegbeeld is?

Het is meer de constante kracht van een paar mensen (zowel bij AM als gemeente) geweest, die er voor gezorgd hebben dat het project draaide.

- Is er gebruik gemaakt van Policy Windows (benutten van kansen die zich voordeden in de politieke arena)

De stappen in de politieke arena kunnen niet worden ingeschat. In de omgeving van het project worden deze meer herkend. Zo was de omswitching van de financiering van de MBO's een kans die benut is. AM heeft ook heel vroeg het 1^e recht van koop gekregen van Amev voor het winkelcentrum. Amev wilde van het winkelcentrum af maar zag geen ontwikkelingsmogelijkheden. De verkoop van de kantoorstoren nabij het winkelcentrum aan Deltion is ook een belangrijk moment geweest. Hierdoor was psychologisch de stap gezet ver voordat contracten met de gemeente en AM rond waren.

Consequent/continuïteit.

- Zijn altijd dezelfde personen betrokken geweest bij de ontwikkeling?

Nee, er zijn wel wisselingen geweest van projectmanager en managers bij de ontwikkelaar. Dit heeft echter geen invloed gehad op de ingezette lijn.

- Is er altijd even éénduidige informatie verstrekt?

Ja, ik heb niet het idee dat het niet zo is.

- Was herkenbaarheid van personen en de communicatievorm belangrijk?

Ja

Vertrouwen

- Heeft het vertrouwen in elkaar bijgedragen aan het politieke draagvlak?

Zeker

- Was er vertrouwen in het proces?

Zeer zeker

- Was er vertrouwen in de actoren?

Er zijn de nodige wisselingen geweest, maar dit heeft niet tot problemen geleid omdat er voldoende vertrouwen was in het proces en dat duidelijkheid was over de aanwezigheid van politiek draagvlak.

Bijlage 7 Vragen casus Omniworld

De ontwikkeling van Omniworld heeft uiteindelijk geleid tot een raadsenquête. Er was sprake van veel onrust en wantrouwen. De vraag is of deze gebeurtenissen en het verlies/gebrek aan draagvlak te wijten is aan de voorwaarden uit de hypothese. De literatuur, documenten en de interviews worden onderzocht aan de hand van de onderstaande vragen

Communicatie

- Op welke manier is gecommuniceerd naar college en raad
- Heeft het gebrek aan communicatie bijgedragen het verlies aan draagvlak
- Wat is goed gegaan in de communicatie en wat niet

Proces

- Is de wijze waarop het proces is verlopen aanleiding voor de raadsenquête
- Was/is het handelingsmandaat van betrokkenen duidelijk en relevant
- Is alles goed gedocumenteerd en vastgelegd

Visie

- Was er een duidelijke visie voor het gebied en is deze ook vertaald in termijnen
- Is deze visie ook gecommuniceerd en gepresenteerd
- Is de visie ook gebruikt als verbeelding van de beoogde kwaliteit

Context

- Speelde de context een belangrijke rol voor het project, zijnde de wet- en regelgeving
- Is deze context in de loop van de jaren altijd even éénvoudig geweest
- Is de context waarbinnen de ontwikkeling zich afspeelden gewijzigd

Sence of urgency

- Was er spraken van een gebrek aan 'sence of urgency' om deze ontwikkeling tot stand te brengende wijk aan te pakken
- Wat maakte dat er een sence of urgency niet gevoeld

Leiderschap

- Is er sprake van een boegbeeld, entrepreneur
- Is er gebruik gemaakt van Policy Windows

Consequent/continuïteit.

- Zijn altijd dezelfde personen betrokken geweest bij de ontwikkeling?
- Is er altijd even éénvoudige informatie verstrekt
- Was herkenbaarheid van personen en de communicatievorm belangrijk

Vertrouwen

- Heeft het vertrouwen in elkaar bijgedragen aan het politieke draagvlak?
- Was er vertrouwen in het proces
- Was er vertrouwen in de actoren

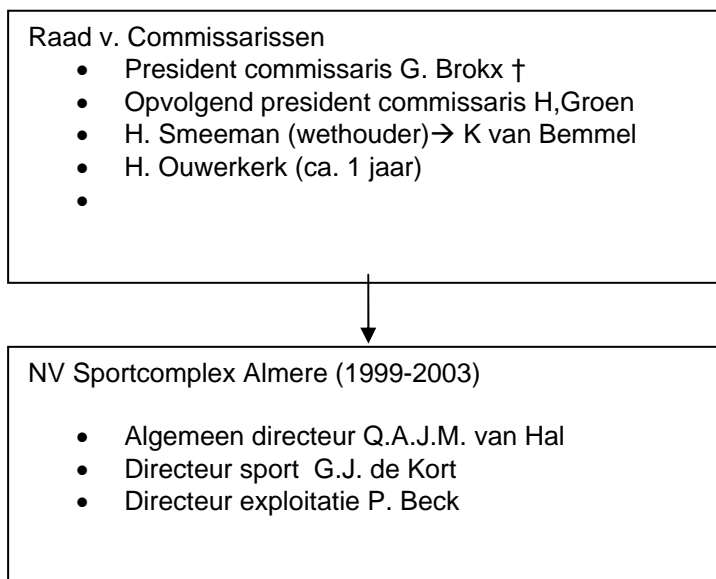
Bijlage 8 Interview voormalig algm.directeur casus Omniworld

Interview d.d. 20 juni 2008 met de heer Q.A.J.M. van Hal. Destijds algemeen directeur Omniworld (gesprek van circa 1,5 uur)

Communicatie

- Op welke manier is gecommuniceerd naar college en raad

Met het college is regelmatig gecommuniceerd via de projectwethouder H. Smeeman. Hij was degene die de informatie gaf over de stand van zaken. Nadat de NV Omniworld was opgericht was er ook ambtelijk en accounthouder waarmee met regelmaat contact werd onderhouden. Er was geen rechtstreekse communicatielijns vanuit Omniworld naar het college of de raad. Laag frequent was er overleg tussen de NV en de burgemeester Hans Ouwerkerk. Verder werden regelmatig managementrapportages, de jaarrekening incl. accountantsverklaring en het jaarlijkse bedrijfsplan verstuurd naar het college en raad.



- Heeft het gebrek aan communicatie bijgedragen het verlies aan draagvlak

Gedurende het proces is terugkijkend weinig uitgelegd waarom sommige zaken langzamer lopen als verwacht. De uitlegbaarheid kwam ter discussie te staan. Het werd als minder logisch proces ervaren omdat er geen vooruitgang werd gezien terwijl er bij de updates in de bedrijfsplannen wel meer geld ten behoeve van de exploitatie werd gevraagd

- Wat is goed gegaan in de communicatie en wat niet

De communicatie was ingestoken via de projectwethouder. Deze kwam later ter discussie te staan vanwege een twee petten rol. Enerzijds als wethouder anderzijds als commissaris van de NV. Het was wellicht beter geweest om de communicatie wat breder te trekken en politiek gezien niet alleen aan de projectwethouder te laten.

Proces

- Is de wijze waarop het proces is verlopen aanleiding voor de raadsenquête.

Ja zeker. Als het proces anders was gelopen en de context dezelfde was gebleven als bij de aanvang van de ontwikkeling was aangenomen, dan zou het wellicht anders zijn verlopen. Echter er ging steeds meer geld in terwijl er geen structurele vooruitgang werd geboekt.

- Was/is het handelingsmandaat van betrokkenen duidelijk en relevant.

Het handelingsmandaat was duidelijk. De structuur van de NV en de doelstelling was helder en de hiermee samenhangende verantwoordelijkheid van de directeur en de raad van commissarissen, zijnde Het belang van de onderneming dienen. De NV was afhankelijk van de middelen van de gemeente. Bij de jaarlijkse rapportage –verantwoording achteraf- werd nieuw krediet aangevraagd.

- Is alles goed gedocumenteerd en vastgelegd

Binnen de NV was alles goed gedocumenteerd en vastgelegd. De vraag is of binnen de gemeente even zo goed alles is gedocumenteerd. De gang van zaken is onderzocht middels raadsenquête. Dit is een goede weergave van de situatie en hetgeen gebeurd is.

Visie

- Was er een duidelijke visie voor het gebied en is deze ook vertaald in termijnen.

Er was door de NV een goede visie gemaakt voor het gebied Almere Poort incl. een planning, waarvan het realiseren van het sportcomplex een onderdeel was/is. Hiervoor was opdracht gegeven aan externe –Tweijstra Gudde- om te komen tot een goede visie. Delen van deze visie worden nog steeds gehanteerd en uitgevoerd. De visie stond op zich niet ter discussie.

- Is deze visie ook gecommuniceerd en gepresenteerd

De visie is gepresenteerd en gecommuniceerd. Belangrijk was dat Almere een belangrijke rol wilde innemen in Nederland door er *het* topsport centrum te willen realiseren.

- Is de visie ook gebruikt als verbeelding van de beoogde kwaliteit

Ja, de visie heeft zeker in de begin periode gediend om duidelijke te maken wat de beoogde kwaliteit en invulling van het gebied zou moeten zijn.

Wel wordt tijdens het gesprek duidelijk dat de visie op zich niet ter discussie heeft gestaan, maar vooral de financiën stonden centraal.

De doelstelling was te komen tot een topsportcentrum die zich zelf in de toekomst zou gaan bedruipen o.a. door sponsor inkomsten en opbrengsten uit de realisatie van nieuwbouw. Ook zou de topsport een nauwe relatie moeten gaan opbouwen met de amateursport. Echt goed van de grond is dat niet gekomen.

Context

- Speelde de context een belangrijke rol voor het project, zijnde de wet- en regelgeving Niet in de zin van wet- en regelgeving maar wel in het politieke omgeving. Zo formuleerde in het college in de jaren 1997 als speerpunten

- het hebben van een volwaardig centrum Almere Stad
- en het hebben van een volwaardige plek voor de topsport

Dit waren belangrijke delen van het collegeprogramma.

- Is deze context in de loop van de jaren altijd even éénduidig geweest

Nee, vooral in de beginperiode is de VVD voorstander en trekker geweest van deze ontwikkeling. In de periode 1999/2000 is de opkomst van de lokale partijen groot geweest. Zo won Leefbaar Almere in die tijd zoveel zetels meer dat zij deel ging uitmaken van het college. Samen met de PvdA. In het verkiezingsprogramma van Leefbaar Almere waren statements opgenomen tegen de ontwikkeling van Omniworld pleitte. Het zou onnodig veel geld opsouperen terwijl deze middelen prima in ander doelen gestoken zouden kunnen worden. Nadat ze de verkiezingen hadden gewonnen moesten aan de ingenomen verkiezingsleuzen gehoor geven. Dit betekende een afname van het draagvlak voor de ontwikkeling van Omniworld.

- Is de context waarbinnen de ontwikkeling zich afspeelden gewijzigd

Ja, vooral de politieke context. Maar ook het economische tij was niet gunstig. Hierdoor vertraagde de ontwikkeling en konden er geen middelen gegeneraliseerd worden voor de ontwikkeling. De bedoeling was dat de opbrengsten van de te realiseren nieuw complexen in evenwicht zou zijn met de investeringen. Door de vertraging –geen afname van produkten- ontstond een negatief financieel effect. Waardoor bij het indienen van de cijfers wederom om een extra krediet werd gevraagd

Sence of urgency

- Was er sprake van een gebrek aan 'sence of urgency' om deze ontwikkeling tot stand te brengen

Er was geen direct noodzaak zoals je die aantreft bij verloederde buurten en wijken, maar in de ontwikkeling van Almere werd het als zeer belangrijk gezien. Het was één van de speerpunten om de

topsport zowel in Almere als daar mee Almere landelijk op de kaart te krijgen en hier de nodige spin-off van de krijgen. Alle politieke partijen stonden hier destijds achter

- Wat maakte dat er een sence of urgency niet gevoeld

Er was wel een sence of urgency maar meer in de zin van ambities als in de zin van problemen

Leiderschap

- Is er sprake van een boegbeeld, entrepreneur

Voor het uitdenken en realiseren van de exploitatie van Omniworld was de heer P. Beck aangetrokken. Deze heeft zeker gefungeerd als boegbeeld voor Omniworld. De vraag die achteraf gesteld kan worden of dit effectief is geweest daar waar het gaat om het behouden van het politieke draagvlak. De heer Beck was vooral gericht op de exploitatie en veel minder op het politieke draagvlak. Verwijderingen ontstond hierdoor ook naar zowel de politiek als ambtelijk. Er werd met grote afstand gekeken naar het optreden en handelen van de heer Beck. Hoewel zijn rol richting de exploitatiekant goed was, kalfde het draagvlak richting politiek af omdat er onvoldoende voortgang werd boekt. De rol van entrepreneur aan gemeente zijde werd niet ingevuld.

- Is er gebruik gemaakt van Policy Windows

De heer Beck heeft wel kansen benut maar meer ten behoeve van exploitatie. Deze rol – het benutten van policy windows- zou meer weggelegd moeten zijn voor de algemeen directeur en de projectwethouder, H. Smeeman. Maar doordat hij enig moment toch steeds meer problemen kreeg met het twee petten probleem, was hij onvoldoende instaat om de rol van entrepreneur in te nemen en gebruik te maken van de policy windows.

Consequent/continuïteit.

- Zijn altijd dezelfde personen betrokken geweest bij de ontwikkeling?

Ja, vrijwel gedurende de hele periode tot aan de raadsenquête zijn dezelfde personen betrokken geweest bij de ontwikkeling.

- Is er altijd even éénduidige informatie verstrekt

Ja, de informatie was wel éénduidig. Achteraf gezien had er breder gecommuniceerd moeten worden om de andere minder betrokken bestuurders te bereiken. Nu werd er bij de actualisatie van het bedrijfsplan elke keer een nieuw krediet gevraagd. De onderliggende oorzaken kon (of wilde) de gemeentelijke politiek niet inschatten.

- Was herkenbaarheid van personen en de communicatievorm belangrijk

Ja, dit was zeker belangrijk. De vraag is echter of met een andere communicatievorm een raadsenquête voorkomen had kunnen worden.

Vertrouwen

- Heeft het vertrouwen in elkaar bijgedragen aan het politieke draagvlak?

Natuurlijk start een ontwikkeling op basis van vertrouwen en vertrouwen in de actoren. Ook wordt er gekeken hoe de organisatie en het proces het beste kan worden ingericht en wie de kar moet gaan trekken. Ook binnen de NV Omniworld was veel vertrouwen in elkaar en vervulde ieder zijn rol op een zo'n goed mogelijke manier.

Op aanraden van de commissarissen werd het belangrijk gevonden een goed kantoor in te richten dat representatief was. Ook werd de organisatie meer op afstand van de ambtelijke organisatie gezet, door betrokkenen in dienst te nemen van de NV en niet op detachingsbasis. Vervolgens werd P. Beck aangetrokken. De personen in de NV werden tegen marktconforme salarissen en voorzieningen betaald (en kregen o.a. een auto ter beschikken) Dit zorgde voor een groter contrast tussen de politieke organisatie (en ook ambtelijke organisatie). Toen er bij elke rapportage om meer krediet werd gevraagd groeide het ongenoegen. Dit zorgde voor het ontstaan van scheve ogen en sfeer van wantrouwen.

- Was er vertrouwen in het proces?

In het begin was er uiteraard vertrouwen in het proces. Maar gedurende de rit ontstonden er scheurtjes in het vertrouwen. Als gevolg van het economische tij dat tegen zat bleven de opbrengsten uit. Eén van de proces afspraken was dat Omniworld een businessplan zou maken waaruit zou blijven

dat de exploitatie voor 30 jaar was gegarandeerd. Achterafgezien is dit een onmogelijke opdracht gebleken en had dit bij de start van dit mega-project onderkent moeten worden.

- Was er vertrouwen in de actoren?

Binnen de structuur waren mensen van naam en faam aangesteld. Zo heeft de president commissaris eerst in de persoon van G. Brokx diverse malen meegedruwd om de politiek te overtuigen dat het plan kansrijk was. Later gebeurde dit nog elke keren in de persoon van H. Groen. Zij werden vertrouwd in de rol die ze innamen. Daarintegen kwam de wethouder H. Smeeman in zijn rol als commissaris versus wethouder in een dubbele rollen probleem. Het vertrouwen brokkelde af. Onduidelijk werd met welk doel welk voorstel werd gedaan.

Bijlage 9 Onderzoeksplanning

Fase/inhoud	Omschrijving	Gereed
Scriptievoorstel	Afronding scriptievoorstel	Januari 2008
	Afspraak scriptiebegeleider (1):	13 februari 2008
Theorie/ Literatuur	Verzamelen, lezen, keuzes maken, beschrijven, voorlopige conclusies	Maart 2008
	Presentatie theoretisch kader en voorstel veldonderzoek	5 maart
	Afspraak scriptiebegeleider (2): inhoudelijk theorie, te interviewen personen bespreken (+ plannen) - proef interviews gedaan, uitkomsten interviews	12 maart 2008
	Indienen theoretisch kader en verdere opzet	19 maart
Praktijk	Interviews	maart
	Maken hypothese	april
Analyse	Analyse resultaten	
	Afspraak scriptiebegeleider (3), na 1 ^e verwerking - definitieve versie hypothese - criteria voor case selectie (waarom die casus)	16 april (11.00)
Casus	Case selectie	April/mei
	Presentatie onderzoeksresultaten	7 mei
	Afspraak scriptiebegeleider (4): n.a.v. presentatie en feedback hierop.	21 Mei (11.30)
Casus	Afhankelijk van stand van zaken, aanvullende info verkrijgen dmv interviews adhv casus	Mei/juni
	Presentatie tussenrapportage	25 juni
Conclusie	Eventueel afspraak scriptiebegeleider: n.a.v. tussenrapportage en vooruitlopend op voltooien	Eind juni
	Voltooien scriptie	Juli
	Afspraak scriptiebegeleider (5)	Medio juli
Deadline	Inleveren scriptie	1 augustus
Vorbereiden	Verdediging voorbereiden	Augustus
	Verdediging scriptie	27-29 augustus
DOEL	Graduation ceremonie	2 september