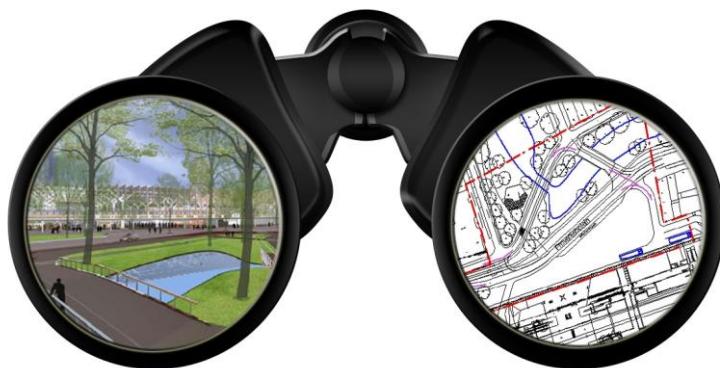


VAN AMBITIE NAAR AANPAK

Een blik op het besluitvormingsproces omtrent de herinrichting van het Rotterdamse Proveniersplein.



“In the ambiguous decision world, alternatives are hazy, objectives are contradictory, and reality is not so much to be discovered as it is to be invented.

How shall we understand this decision world?”

H.G. Frederickson & K.B. Smith (2003) In: *The Public Administration Theory Primer*, pp. 176.

Afstudeerscriptie
Avondprogramma Master Bestuurskunde 2011-2012
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen

Naam: Jeroen Boudestijn
Studentnummer: 362960

Datum: 10 augustus 2012
Versie: definitief

1^e lezer: Dr. H.H.F.M. Daemen
2^e lezer: Prof. Dr. J.F.M. Koppenjan

INHOUD

	SAMENVATTING	pagina 5
Hoofdstuk 1	INLEIDING	pagina 8
	1.1 Aanleiding	pagina 8
	1.2 Doelstelling	pagina 11
	1.3 Vraagstelling	pagina 11
	1.4 Afbakening	pagina 12
	1.5 Relevantie	pagina 13
	1.6 Leeswijzer	pagina 13
Hoofdstuk 2	THEORIE	pagina 15
	2.1 Inleiding	pagina 15
	2.2 Besluitvormingsprocessen	pagina 15
	2.3 Interactie	pagina 17
	2.4 Burgerparticipatie	pagina 19
	2.5 Onzekerheden	pagina 22
	2.6 Conceptueel model	pagina 27
Hoofdstuk 3	METHODOLOGIE	pagina 28
	3.1 Inleiding	pagina 28
	3.2 Strategie	pagina 28
	3.3 Operationalisatie	pagina 28
	3.4 Variabelen	pagina 30
	3.5 Onderzoeksmethoden	pagina 30
	3.6 Betrouwbaarheid en validiteit	pagina 31
Hoofdstuk 4	PROCESBESCHRIJVING	pagina 32
	4.1 Inleiding	pagina 32
	4.2 Fase: definiëren van doelen	pagina 32
	4.3 Fase: bedenken van alternatieven	pagina 36
	4.4 Fase: evalueren van consequenties	pagina 40
	4.5 Fase: kiezen alternatief	pagina 42
	4.6 Resumerend	pagina 43
Hoofdstuk 5	PROCESANALYSE	pagina 45
	5.1 Inleiding	pagina 45
	5.2 Fase: definiëren van doelen	pagina 45
	5.2.1 Problemen	pagina 45
	5.2.2 Onzekerheden	pagina 48
	5.3 Fase: bedenken van alternatieven	pagina 48
	5.3.1 Problemen	pagina 48
	5.3.2 Onzekerheden	pagina 51

5.4	Fase: evalueren van consequenties	pagina 51
	5.4.1 Problemen	pagina 51
	5.4.2 Onzekerheden	pagina 52
5.5	Fase: kiezen alternatief	pagina 53
	5.5.1 Problemen	pagina 53
	5.5.2 Onzekerheden	pagina 53
5.6	Resumerend	pagina 54

Hoofdstuk 6 GEVOLGEN VAN DE PROBLEMEN EN ONZEKERHEDEN

6.1	Inleiding	pagina 55
6.2	Tijd	pagina 55
6.3	Capaciteit	pagina 56
6.4	Eindresultaat	pagina 56
6.5	Resumerend	pagina 57

Hoofdstuk 7 SLOT

		pagina 58
7.1	Inleiding	pagina 58
7.2	Conclusies	pagina 58
7.3	Aanbevelingen	pagina 63
7.4	Reflectie en vooruitblik	pagina 64

BIJLAGEN

		pagina 66
<i>Bijlage 1</i>	Literatuur	pagina 67
<i>Bijlage 2</i>	Documentenlijst (t.b.v. empirie)	pagina 68
<i>Bijlage 3</i>	Geïnterviewde personen	pagina 70
<i>Bijlage 4</i>	6 varianten (2010)	pagina 71

SAMENVATTING

In voorliggend onderzoek treft u een analyse van het besluitvormingsproces omtrent de herinrichting van het in de Rotterdamse deelgemeente Noord gelegen Proveniersplein. Dit plein ligt direct ten noorden van het Centraal Station en dient mee te gaan in de ambitieuze transformatie van het gebied rondom het station; *Rotterdam Central District*.

Probleemschets

Om het Proveniersplein te kunnen herinrichten, is in formele zin allereerst een zogenaamd *Programma van Eisen* nodig. Hierin worden de uitgangspunten van de herinrichting op hoofdlijnen beschreven. Vervolgens dient een *Inrichtingsplan* tot in detail aan te geven hoe het plein er uit moet komen te zien.

Rotterdamse deelgemeenten zijn in principe bevoegd tot het bestuurlijk vaststellen van een Programma van Eisen en een Inrichtingsplan. Zo ook de deelgemeente Noord in het kader van het Proveniersplein. Noord stelde in 2008 een Programma van Eisen vast, dat gestoeld was op de oorspronkelijke ideeën van “de stad”. Het College van Burgemeester en Wethouders en ook de gemeenteraad hadden namelijk een vrij heldere, stedenbouwkundige visie over hoe het Proveniersplein er uit moest komen te zien. Maar aan het vaststellen van een Inrichtingsplan, op grond waarvan de feitelijke uitvoering zou kunnen plaatsvinden, is de deelgemeente Noord echter nooit toegekomen. De bevoegdheid daartoe werd door de gemeenteraad namelijk op 26 april 2012 ingetrokken. Met deze stap werd “de stad” bevoegd gezag en kan daarmee, dan maar zelf, een Inrichtingsplan vaststellen.

Dit alles gebeurt liefst zeven jaar nadat de stad en de deelgemeente met elkaar afspraken hadden gemaakt over hoe zij in gezamenlijkheid de herinrichting van het Proveniersplein aan zouden pakken. Zeven jaar waarin ambtelijk en bestuurlijk veel werk is verzet en waarin er tevens een uitgebreid participatietraject is doorlopen. Het intrekken van de bevoegdheden van een deelgemeente is een (politiek) paardenmiddel dat niet veel wordt toegepast. Het zegt ook meteen iets over het proces. Waarom heeft het nu zo lang moeten duren? Waarom is het zo moeizaam gebleken?

Theoretische achtergrond

Op basis van bestaande theoretische inzichten is een conceptueel model ontwikkeld dat uitgaat van een viertal fases in een politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces. In een netwerksituatie met meerdere actoren, kunnen onzekerheden van invloed zijn op hoe een fase verloopt. Onzekerheden kunnen, op hun beurt, meerdere oorzaken hebben. Hier is gekozen om, op basis van verwachtingen en eigen ervaringen, te focussen op onderlinge interacties en het afgelegde participatietraject. Het conceptueel model is ter hand genomen om de feitelijke *key events* in het besluitvormingsproces te analyseren. Feitelijke gebeurtenissen zijn chronologisch weergegeven en gecategoriseerd aan de hand van de vier fases in een besluitvormingsproces. Uiteindelijk kunnen naar aanleiding hiervan conclusies worden getrokken over het gehele besluitvormingsproces.

Resultaten van het onderzoek

De grootste problemen in het proces hebben zich met name voorgedaan in het kader van het afgelegde participatietraject. Zo lijkt men er niet in geslaagd te zijn om aan omwonenden duidelijk te maken dat men slechts mee kon denken over ondergeschikte details. De essentie van het plan stond immers vast. Bewoners waren hier vaak ontevreden over. Ook hanteerde een bewonersvereniging een dominante en soms zelfs agressieve opstelling, welke een rol gespeeld lijkt te hebben in de koerswijziging van de deelgemeente. Deze koerswijziging, ook een probleem *an sich*, betreft het

afzien van eerder met de stad gemaakte afspraken over het plein. De deelgemeente heeft zich in 2005 gecommitteerd aan de stedelijke variant, maar besloot in 2011 om alsnog in te zetten op een andere variant. Het college van B&W zag zich, nadat duidelijk dat een compromis niet haalbaar was, genoodzaakt om uiteindelijk de bevoegdheden van de deelgemeente in te trekken. Ten tijde van dit schrijven is de stad druk bezig om, dan maar zelf, een Inrichtingsplan op te stellen conform de in 2005 neergelegde uitgangspunten.

De problemen en onzekerheden die zich in het besluitvormingsproces hebben voorgedaan laten zich overzichtelijk vertalen in het navolgende schema:

FASE	PROBLEMEN	ONZEKERHEDEN
DEFINIËREN DOELEN	afspraken stad en deelgemeente ((ontbreken van) spelregels) participeren over slechts één plan soort participatie (grenzen waarbinnen input geleverd kan worden)	institutioneel inhoudelijk inhoudelijk
BEDENKEN ALTERNATIEVEN	wijze van participeren door bewoners (soms opdringerig of agressief) relatie tussen bewonersvereniging Provenierswijk en politiek twijfelachtige representativiteit bewonersvereniging Provenierswijk bevoegdhedenverdeling tussen stad en deelgemeente (Rotterdamse deelgemeentebestel)	strategisch strategisch inhoudelijk institutioneel
EVALUEREN CONSEQUENTIES	koerswijziging deelgemeente	strategisch & institutioneel
KIEZEN ALTERNATIEF	intrekking bevoegdheden (relatie met koerswijziging deelgemeente)	strategisch

De genoemde onzekerheden zijn van invloed geweest op het verloop van het proces, in die zin dat er meer tijd nodig was en meer capaciteit werd ingezet dan vooraf rekening mee was gehouden. Met name de koerswijziging van de deelgemeente bleek een tijdrovende en capaciteitsvretende manoeuvre: ambtelijk en bestuurlijk werd er veel energie gestoken om tot een compromis te komen, anderen te informeren en om later de bevoegdheden van de deelgemeente in te trekken. Overduidelijk is dat de oorspronkelijke planning voor de herinrichting van het Proveniersplein in ieder geval niet gehaald is.

Aanbevelingen

Om het risico op dergelijke problemen in een vergelijkbaar proces weg te kunnen nemen, wordt in eerste instantie verwezen naar een ogenschijnlijk simpele oplossing die door het grootste gedeelte van de betrokkenen zelf wordt aangedragen: het intrekken van deelgemeentelijke bevoegdheden aan het begin van een proces waarin sprake is van grote belangen. Velen zijn er van overtuigd dat, indien de bevoegdheden al in 2005 waren ingetrokken, er veel minder tijd en capaciteit ingezet hoefde te worden om te *dealen* met de ontstane situatie na de koerswijziging van de deelgemeente. De stad had dan vanaf het begin al haar eigen plan kunnen trekken, zonder de aanwezigheid van het risico op wispelturig gedrag van een ander bevoegd gezag. Hiermee wordt overigens niet gesteld dat ruimtelijke besluitvorming, in een stad als Rotterdam, per definitie beter af is zonder een deelgemeente. Stad en deelgemeente kunnen in veel gevallen juist complementair aan elkaar werken, waar de kracht van de deelgemeente hem met name zal zitten in de specifieke wijkkennis

(wat leeft er onder bewoners?) en participatie en communicatie. Echter, in een project waarin de kaders en uitgangspunten al zo stringent zijn neergelegd door een hoger bevoegd gezag, dient men zich wel degelijk af te vragen wat de meerwaarde is van de deelgemeente als betrokken partij.

Ten tweede wordt aanbevolen om vooral niet te participeren, enkel omwille van het participeren zelf. Bij het Proveniersplein stond de essentie van het plan reeds vast, maar koos men ervoor om toch een participatietraject op te zetten (weliswaar geïntegreerd in een traject bedoeld voor andere projecten) op grond waarvan bewoners input konden leveren op ondergeschikte onderdelen. Dit stuitte op het nodige onbegrip en de nodige onduidelijkheid bij een deel van de bewoners. Indien er sprake is van een project met een zeer groot belang waarvan het (stedelijke) bestuur een vrij heldere visie heeft over de uitkomst, dan dient dit ook als zodanig gecommuniceerd te worden. Men dient te overwegen of een participatietraject in een dergelijke situatie überhaupt wel ingezet moet worden, waarbij in ieder geval overwogen dient te worden dat een te ruime vraagstelling tot frustraties en onbegrip bij bewoners kan leiden.

Een derde aanbeveling, tenslotte, is het opstellen van duidelijke spelregels. Het is risicovol om voor een project met zo een omvang en met dergelijke belangen alleen op hoofdlijnen spelregels op te stellen. Er zal duidelijk afgesproken moeten worden binnen welke grenzen een actor kan bewegen, welke bevoegdheden die heeft en wat de consequenties zullen zijn van mogelijk handelen of nalaten. Risico's worden hiermee beheersbaar gemaakt, waardoor er relatief weinig tijd gestoken hoeft te worden in het achteraf bedenken van oplossingen indien zich een probleem voordoet. Vooraf is dan namelijk al duidelijk welke acties ondernomen moeten worden.

1 INLEIDING

1.1 AANLEIDING

De Rotterdamse situatie

Rotterdam is samen met Amsterdam de enige gemeente in Nederland die gebruikt maakt van de mogelijkheid om op grond van de Gemeentewet deelgemeenten (in Amsterdam stadsdelen genoemd) in te stellen. Het betreft hier grotendeels “autonome” organisaties met een direct gekozen bestuurslaag en eigen ambtelijk apparaat die een groot aantal bevoegdheden van het stedelijk bestuur overgedragen hebben gekregen. “Autonoom” is hier bewust geaccentueerd, omdat deelgemeenten in juridische zin dit slechts ten dele ook daadwerkelijk zijn. De Rotterdamse deelgemeenteverordening biedt namelijk de mogelijkheid om, wanneer er sprake is van een zogenaamd stedelijk belang, de deelgemeentelijke bevoegdheden die samenhangen met het betreffende project in te trekken. In de praktijk gebeurt dit slechts sporadisch, maar is vaak het resultaat van enig politiek getouwtrek waarna de conclusie getrokken wordt dat een stedelijk belang onverenigbaar is met een deelgemeentelijk belang.

Naast deze interessante relatie tussen deelgemeenten en “de stad”, zijn er tevens een aantal adviserende diensten die in beginsel voor het stedelijk bestuur werken. Neem bijvoorbeeld de diensten Gemeentewerken en Stedenbouw + Volkshuisvesting, die voornamelijk een uitvoerende en adviserende rol hebben op alles dat met de fysieke buitenruimte te maken heeft. Van oudsher werken deze diensten voor het stedelijk bestuur waardoor verwacht mag worden dat ook daar hun loyaliteit ligt. Maar in bepaalde gevallen kan er tevens sprake zijn van een formele relatie met een deelgemeente. Die deelgemeente is dan opdrachtgever en de dienst opdrachtnemer.

Wat in een dergelijk geval ontstaat, is een opmerkelijke “driehoeksverhouding” tussen de stad, stedelijke diensten en een deelgemeente, welke flink onder spanning kan komen te staan wanneer er sprake is van een project dat niet alleen voor de deelgemeente en de stad zeer belangrijk is, maar ook voor de gehele regio en misschien wel voor heel Nederland. *Rotterdam Central District* is zo’n project.

Rotterdam Central District

Rotterdam Central District (RCD) is de verzamelnaam voor een groot aantal projecten in het Rotterdamse Stationskwartier, gericht op de herontwikkeling en revitalisering van het Rotterdamse Centraal Station en directe omgeving daarvan. Veel mensen, of in ieder geval menig Rotterdammer, zullen de hoofdlijnen van het project wel kennen. De stationshal zelf wordt grondig aangepakt en zal vanaf de oplevering aan het einde van 2012 een imposant nieuw aangezicht moeten hebben. Reizigers die vanaf dat moment het Centraal Station aandoen, zullen aan de zuidzijde van het station een compleet getransformeerd Kruisplein aantreffen, misschien niet eens wetende dat onder hun voeten een gloednieuwe ondergrondse parkeergarage ruimte biedt voor 760 voertuigen.

RCD behelst echter meer dan enkel een nieuw fraai aangezicht voor de passerende forens of toerist. Uitgangspunt¹ voor de herontwikkeling is de gemeentelijke ambitie om midden in de stad een economisch sterke zone te creëren met een Europese oriëntatie. Vanuit dit Europese perspectief bezien, zal het RCD tezamen met Schiphol en de Amsterdamse Zuidas moeten gaan fungeren als een

¹ zoals verwoord in het gebiedsconcept “Weena | Global City District” en ook in de “Structuurvisie Rotterdam Central District”, beiden opgesteld door de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting van de gemeente Rotterdam.

aantrekkelijk en goed bereikbaar gebied voor internationaal georiënteerde diensten. De HSL-aansluiting is hierbij essentieel.

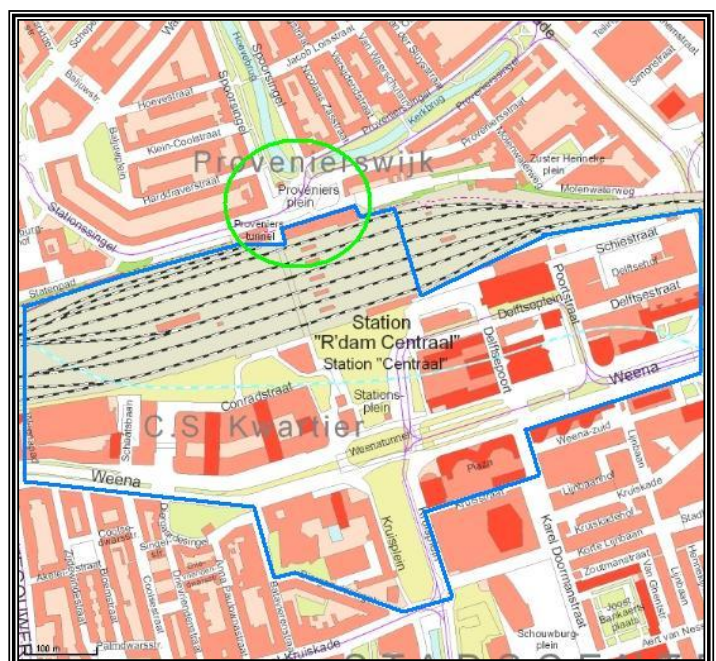
Naast de Europese ambities, moet het RCD een meerwaarde gaan leveren voor de stedelijke regio en natuurlijk de stad zelf. Conform de Stadsvisie Rotterdam 2030 zal het RCD een wezenlijke bijdrage moeten gaan leveren aan het realiseren van een economisch sterke werkstad en een aantrekkelijke woonstad. Het gebied rondom het Centraal Station wordt een vernieuwde stadsentree waar bezoekers en reizigers zich meteen welkom moeten voelen en waar zij goed in staat gesteld worden om makkelijk hun route verder de stad in kunnen vinden. De werkgelegenheid zal toe moeten nemen: 15.000 mannen en vrouwen vinden een werkplek in de (nieuwe) hoogbouw om zich voornamelijk te gaan bewegen in de nationale en internationale zakelijke dienstverlening. Economie en commercie mogen dan wel een (belangrijke) rol spelen in het plan, maar staan zeker niet op zich zelf. Er zal in het gebied namelijk meer ruimte gemaakt worden om te wonen. Wanneer bewoners of mensen die hun (nieuwe) werkplek hebben in het RCD naar buiten stappen, moet daar tevens een aantrekkelijk verblijfsgebied liggen waar men graag wil en kan vertoeven. Ten slotte zal dit -zoals gebruikelijk anno 2012- allemaal op een duurzame manier teweeg gebracht moeten worden.

Maar niet alleen de stationshal en de direct daaraan grenzende gebieden aan de zuidzijde van het Centraal Station dienen bij te dragen aan dit nieuwe Rotterdamse elan. Ook het Proveniersplein, gelegen direct ten noorden van het station, wordt meegenomen in de 'slipstream' van het RCD.

Proveniersplein

Het Proveniersplein is te beschouwen als de 'vreemde eend in de bijt'. Wanneer het gaat over de herinrichting van de fysieke buitenruimte, valt dit gebied in beginsel namelijk onder de bevoegdheid van de deelgemeente Noord, waar alle andere gebieden in het RCD onder stedelijke bevoegdheid vallen. Het plein wordt, voorslansnog, gekenmerkt door onoverzichtelijkheid. De entree van het station ligt min of meer verscholen tussen de tijdelijke bebouwing langs het spoortalud en de utiliteitsgebouwen aan de zijde van de perrons. Fietsen en bebording beheersen vooral de laatste anderhalf jaar het straatbeeld. Trambanen lopen midden over het plein waar aan de zijanten ruimte is voor taxi's en het kortstondig parkeren van voertuigen voor het halen of brengen van reizigers.

Onder de paraplu van het RCD wordt getracht ook het Proveniersplein deelgenoot te maken de herontwikkeling van het gebied. Het betreft hier immers de noordelijke entree van een station en stationsgebied waar het stadsbestuur grote ambities mee heeft. Het buiten beschouwing laten van de noordzijde, terwijl er volop geïnvesteerd zou worden in de zuidzijde, lijkt nooit een optie te zijn geweest. Tussen de deelgemeente Noord en het college van Burgemeester en Wethouders is dan ook geen discussie geweest over de vraag of het plein heringericht moest worden, maar wel degelijk over de vraag hoe dit moest gebeuren.



RCD en Proveniersplein te Rotterdam. Bron: GISWeb Gemeente Rotterdam

Voorgeschiedenis

Om een beeld te krijgen van het “hoe en waarom” van deze discussie is het zinvol om stil te staan bij de hoofdlijnen van het planvormingsproces. Als vertrekpunt wordt gehanteerd de vaststelling van het schetsontwerp van het plein door het college van B&W. Tussen de stad en deelgemeente gold de afspraak dat dit document zou gelden als basis voor het later door de raad van de deelgemeente Noord vast te stellen Programma van Eisen. Het Programma van Eisen zou vervolgens weer als basis moeten dienen voor het definitieve Inrichtingsplan op grond waarvan er daadwerkelijk uitgevoerd zou kunnen worden.

Over een periode van circa drie jaar is een participatietraject afgelegd, tezamen geïnitieerd door zowel de deelgemeente als de stad. Begin 2008 is door het college een *Stedenbouwkundig Plan Stationskwartier* vastgesteld waarin, voor wat betreft de noordzijde van het station, uitgegaan werd van een plein met een groen en ‘lommerrijk’ karakter waar de waterpartijen die lopen langs de Provenierssingel en Stationssingel fysiek met elkaar verbonden zouden worden. Op basis van dit stedenbouwkundig plan, heeft de raad van de deelgemeente Noord op 18 september 2008 het Programma van Eisen vastgesteld. Vanaf september 2008 is het dagelijks bestuur van de deelgemeente gestart met het opstellen van het Inrichtingsplan, waarbij het door de deelraad vastgestelde Programma van Eisen dus als uitgangspunt diende.

2010 lijkt het jaar geweest te zijn waarin zich een omslagpunt bevond in een planvormingsproces dat tot dan toe, door de stad en deelgemeente, in goede harmonie samen werd doorlopen. Na kritische signalen van bewoners over het door de deelraad vastgestelde Programma van Eisen, is door de verantwoordelijk bestuurder van de deelgemeente en de verantwoordelijk wethouder van de stad gezamenlijk opdracht gegeven aan de dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V) om (alsnog) een variantenstudie uit te werken. Het dagelijks bestuur heeft op basis van deze variantenstudie in januari 2011 besloten om aan de deelraad voor te stellen het eerder door hen vastgestelde Programma van Eisen geamendeerd vast te stellen. Hiermee zou volgens de deelgemeente, veel meer dan in het eerdere Programma van Eisen, rekening gehouden moeten worden met de gebruiksfuncties van het plein. Als voorbeeld wordt de inpassing van de tramhaltes genoemd.

Op 26 mei 2011 heeft de deelraad, conform het advies van het dagelijks bestuur, het Programma van Eisen geamendeerd vastgesteld. Hiermee is een situatie ontstaan welke het best gekwalificeerd kan worden als een politieke discussie waar de één (het college) prioriteit toekent aan de stedenbouwkundige kwaliteit van het Proveniersplein en de ander (het deelgemeentebestuur) de gebruiksfunctie hoger in het vaandel heeft staan. Het vaststellen van een definitief Inrichtingsplan heeft hierdoor de nodige vertraging opgelopen. Laatste stand van zaken is dat de verwachte oplevering van het heringerichte Proveniersplein aanzienlijk later plaats zal vinden dan de oplevering van het Centraal Station en het Stationskwartier aan de zuidzijde. Op 26 mei 2012 heeft de Rotterdamse gemeenteraad, op voorstel van het college, uiteindelijk besloten om alle bevoegdheden van de deelgemeente Noord die samenhangen met de bestuurlijke besluitvormingprocedures omtrent het Proveniersplein in te trekken. Hiermee werd het college zelf het bevoegd gezag en dus verantwoordelijk voor de nadere besluitvorming van het Proveniersplein.

Betrokken partijen

Naast het stadsbestuur en het deelgemeentebestuur, welke als hoofdrolspelers kunnen worden aangewezen omdat hier de formele beslissingsbevoegdheid ligt, zijn er nog een aantal andere partijen aan te wijzen die een belangrijke rol in het proces hebben gespeeld. Binnen deze organisaties valt weer onderscheid te maken tussen de verschillende bestuurlijke en ambtelijke lagen/personen en stuurgroepen en projectteams.

Rijk: RCD wordt volledig betaald door het Rijk welke het beschouwd als een zogenaamd Nationaal Sleutelproject (NSP). Inhoudelijk lijkt het Rijk zich niet echt te bemoeien met het project; zij stellen de financiële middelen beschikbaar en laten het aan de lokale overheid om deze doelmatig te besteden binnen de kaders die zij hebben vastgelegd.

Gemeentelijke diensten: voornamelijk de dienst dS+V en de dienst Gemeentewerken. Beiden belast met de uitvoering van en advisering over de fysieke herontwikkeling van het gebied rondom het Centraal Station. De diensten lijken zich moeizaam heen en weer te bewegen tussen de ambtelijke en politieke druk vanuit zowel de deelgemeente als de stad.

Bewoners: omwonenden van het Proveniersplein hebben zich (deels) verenigd in de 'bewonersvereniging Provenierswijk' en de 'Werkgroep CS'. Hiernaast zijn er nog andere (verenigde) bewonersgroepen in de wijk.

Besluitvorming

De grote ambities, een verscheidenheid aan doelstellingen en de schijnbaar conflicterende belangen lijken effect gehad te hebben op het besluitvormingsproces dat uiteindelijk moest leiden tot een breed gedragen Inrichtingsplan voor het Proveniersplein. Effect, in ieder geval in die zin dat onderlinge politieke en ambtelijke verstandhoudingen op scherp zijn gezet en de oorspronkelijke planning niet gehaald is. Het probleem is dan ook dat het Proveniersplein enorm achterloopt ten opzichte van de planning en werkzaamheden aan de zuidzijde van het station. De ambitie om in een keer een gloednieuwe aantrekkelijke stadsentree te presenteren, waarbij zowel de zuid- als noordzijde een nieuw gezicht kregen, kan niet meer worden verwezenlijkt. De zuidzijde is eerder klaar dan de noordzijde, waardoor bezoekers en reizigers zich nog langer dan gepland dienen te bewegen in een gebied waar nog volop aan gewerkt wordt. Hoe heeft dit zover kunnen komen?

1.2 DOELSTELLING

Met dit onderzoek moet inzicht worden verschaft in de factoren die een rol hebben gespeeld in het moeizaam verlopen besluitvormingsproces omtrent de herinrichting van het Proveniersplein, gezien vanuit een theoretisch perspectief en gekoppeld aan de onderzochte praktijksituatie. De ontmoeting tussen theorie en empirie zal hieraan ten grondslag moeten liggen, waarmee tevens getracht wordt handreikingen te formuleren voor een efficiënter besluitvormingsproces dat ter hand genomen zou kunnen worden in (procedureel) vergelijkbare andere situaties. Dit onderzoek is hiermee zowel descriptief als prescriptief van aard (Van Thiel, 2009:23). Descriptief, in die zin dat de empirische gegevens grotendeels zullen uitmonden in een reconstructie van het besluitvormingsproces. Prescriptief, in die zin dat er onder meer aanbevelingen zullen worden gedaan om een ander, vergelijkbaar, besluitvormingsproces efficiënter te laten verlopen.

1.3 VRAAGSTELLING

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Welke verklaringen kunnen er gegeven worden voor het moeizaam verlopen besluitvormingsproces aangaande de herinrichting van het Proveniersplein en op welke wijze kunnen de problemen die daaraan ten grondslag hebben gelegen worden weggenomen?

Onderstaande deelvragen dienen structuur te geven aan het stapsgewijze proces van het komen tot een antwoord op de centrale vraag:

1. *Op welke wijze kan het besluitvormingsproces omtrent de herinrichting van het Proveniersplein het beste in kaart worden gebracht?*

Met deze eerste deelvraag wordt beoogd om vanuit een theoretisch kader uitgangspunten te kunnen formuleren voor de beschrijving van een politiek-bestuurlijk besluitvormingsproces, evenals de mogelijke invloeden daarop.

2. *Welke problemen en onzekerheden hebben zich voorgedaan in het afgelegde participatietraject, wat waren de oorzaken hiervan en welke actoren waren hierbij betrokken?*

Door middel van deze deelvraag dient, op basis van empirische gegevens, inzichtelijk gemaakt te worden welke problemen en onzekerheden in het kader van de burgerparticipatie van belang zijn geweest.

3. *Welke problemen en onzekerheden hebben zich voorgedaan met betrekking tot de interactie tussen de stad, de gemeentelijke diensten en de deelgemeente en wat waren de oorzaken hiervan?*

Door middel van deze deelvraag dient, op basis van empirische gegevens, inzichtelijk gemaakt te worden welke problemen en onzekerheden in het kader van de interactie tussen de genoemde partijen van belang zijn geweest.

4. *Wat zijn de consequenties van de geconstateerde problemen en onzekerheden voor het verloop van het besluitvormingsproces omtrent de herinrichting van het Proveniersplein?*

Deze deelvraag koppelt de twee voorgaande deelvragen en beoogt inzichtelijk te maken welke consequenties de problemen en onzekerheden hebben gehad voor het besluitvormingsproces.

5. *Hoe kunnen, volgens de betrokken actoren, de geconstateerde problemen en onzekerheden worden weggenomen?*

Deze laatste deelvraag is er op gericht om, vanuit het perspectief van de betrokken actoren, te achterhalen wat er gedaan hadden kunnen worden (en in de toekomst, bij andere projecten, gedaan zou kunnen worden) om problemen en daarmee onzekerheden weg te nemen.

1.4 AFBAKENING

Dit onderzoek richt zich op het besluitvormingsproces dat als doel heeft gehad het Proveniersplein in de deelgemeente Noord opnieuw in te richten. Naast de formele, bestuurlijke, besluiten op basis van wet- regelgeving wordt hiermee tevens bedoeld de duidelijk identificeerbare informele besluiten die van belang zijn geweest voor het gehele proces. Dit laatste kan dus zowel op (hoog) ambtelijk als bestuurlijk niveau hebben plaatsgevonden.

Het proces –in de meest brede zin van het woord– kent naar verwachting vele invloeden. Te denken valt aan meer “algemene” invloeden zoals de crisis en daaruit voortvloeiende financiële onzekerheden maar ook aan politieke motieven die in eerste instantie niet altijd even duidelijk aanwezig zullen zijn. Het verloop van het proces zal waarschijnlijk ook beïnvloed zijn door inhoudelijke zaken, zoals de (verkeers)technische aansluiting van het Proveniersplein op de

naastgelegen Spoorring en Proveniersring. Voor beide ringen was tevens een Inrichtingsplan in ontwikkeling dat in technisch opzicht niet los te zien was van de herinrichting van het Proveniersplein. Stagnatie van het ene project, zou bijvoorbeeld dus goed kunnen leiden tot stagnatie van het andere project.

Dit onderzoek is echter voorzien van een bewuste afbakening, door de focus te leggen op de interactie tussen gemeentelijke partijen en het traject van burgerparticipatie. Hiermee wordt niet gesteld dat dit per definitie de belangrijkste invloeden op het proces zijn geweest. De keuze voor deze twee aspecten is vooral gebaseerd op eigen ervaringen en verwachting ten tijde van het begin van het onderzoekstraject. Aangenomen werd dat deze twee aspecten in ieder geval enige invloed hebben gehad en ook goed onderzoekbaar waren aan de hand van een documentenanalyse en interviews, binnen de tijd die aan het onderzoek besteed kon worden.

1.5 RELEVANTIE

Blijkens de eerder beschreven doelstelling, is met dit onderzoek gekozen voor zowel een descriptieve als prescriptieve benadering van de casus. Veronderstelt mag worden dat voorliggend onderzoek slechts een minimale bijdrage zal leveren aan de wetenschappelijke inzichten die gaan over algemene besluitvormingsprocessen in een bestuurskundige context. Wel wordt verondersteld dat een relevante bijdrage geleverd zal worden aan de inzichten die bestaan over dergelijke processen toegespitst op een politiek-bestuurlijke situatie waarin sprake is van nauwe samenwerking (en conflicten) tussen centrale en decentrale overheden alsmede bevoegdhedenverdelingen. Daarnaast heeft het onderzoek een praktische relevantie. Bestuurders, ambtenaren en private partijen die belangen hebben in de gemeente Rotterdam, zullen gebaat zijn bij inzichten over de verstandhoudingen tussen het stadsbestuur en de deelgemeente en de partijen die hier omheen acteren in besluitvormingsprocessen.

1.6 LEESWIJZER

Deze leeswijzer is meteen de afsluiting van het eerste hoofdstuk waarin een schets van de context en voorgeschiedenis van het onderwerp aan bod is gekomen. Dit heeft geresulteerd in een weergave van de onderzoeksvragen waarna kort aandacht is besteed aan de relevantie van het onderzoek.

In het navolgende, tweede, hoofdstuk wordt het theoretisch kader beschreven. Hierin zal worden ingegaan op een aantal relevante theoretische invalshoeken, zoals een gedeelte van de netwerktheorie, theorie over burgerparticipatie en over besluitvormingsprocessen. Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met een conceptueel model waarin de daarvoor behandelde theorieën samen worden gebracht.

Hoofdstuk drie betreft de methodologische verantwoording van het onderzoek. Kernbegrippen worden geoperationaliseerd, de toegepaste onderzoeksmethoden worden toegelicht en ingegaan wordt op de validiteit en betrouwbaarheid.

In hoofdstuk vier wordt het besluitvormingsproces gereconstrueerd aan de hand van een aantal *key events*. Al dan niet openbare documenten en met betrokken personen gehouden interviews zullen hiervoor de input moeten leveren. De focus ligt op de belangrijkste gebeurtenissen die verband houden met het afgelegde participatietraject alsmede de interactie tussen de stad, diensten en deelgemeente.

In het vijfde hoofdstuk worden de *key events*, wederom per fase, nader geanalyseerd waarbij nadrukkelijk zal worden teruggegrepen op een aantal in het tweede hoofdstuk aan de orde gekomen theoretische concepten.

Hoofdstuk zes beschrijft wat de gevolgen waren van de geconstateerde problemen en onzekerheden voor het besluitvormingsproces in zijn geheel. De gefaseerde beschrijvingsmethode wordt hier dus losgelaten om een totaalbeeld te kunnen schetsen.

In het laatste, zevende, hoofdstuk worden de beschreven deelvragen en probleemstelling van een antwoord voorzien. De hieraan verbonden conclusies zullen worden opgevolgd door aanbevelingen waarna een korte discussie over een aantal (wetenschappelijke) aspecten van dit onderzoek als sluitstuk van dit onderzoeksrapport zal fungeren.

2 THEORIE

2.1 INLEIDING

In het eerste hoofdstuk is een globaal beeld geschetst van de voorgeschiedenis en context van het besluitvormingsproces omtrent de herinrichting van het Proveniersplein. Deze beschrijving is grotendeels gebaseerd op eigen ervaringen en inzichten gedurende het gehele proces, maar ook op basis van berichtgeving in de media is een beeld ontstaan van de factoren waarvan het aannemelijk wordt geacht dat deze een grote rol hebben gespeeld in het besluitvormingsproces.

Zo is, allereerst, de verstandhouding tussen het stadsbestuur, de stedelijke diensten en de deelgemeente opgevallen. Duidelijk is dat het stadsbestuur en het deelgemeentebestuur andere dingen willen met het Proveniersplein en de verdeling van bevoegdheden maakt het er niet makkelijker op om beiden op een lijn te krijgen. Ten tweede is opgevallen dat tevens participerende bewoners(groepen) een rol hebben gespeeld. Met name de deelgemeente lijkt veel waarde te hechten aan de mening en ideeën van omwonenden van het Proveniersplein. Vervolgens lijkt ook de veelheid en diversiteit aan deelnemende actoren (waaronder dus die bewoners) debet te zijn geweest aan het moeizaam verlopen besluitvormingsproces, waardoor gesproken kan worden over een netwerksituatie.

Vertrekpunt van dit hoofdstuk is een theoretisch inzicht in hoe een besluitvormingsproces (idealiter) verloopt. Dit dient als 'onderligger' waarna vervolgens zal worden gekeken naar theoretische invalshoeken ten aanzien van de interactie tussen overheden. Hierop volgend zal aandacht besteedt worden aan participatietrajecten. Veronderstelt wordt namelijk dat deze aspecten een belangrijke rol hebben gespeeld in relatie tot het besluitvormingsproces. In de daarop volgende paragraaf wordt beschreven welke typen onzekerheden er van elkaar onderscheiden kunnen worden en hoe deze van invloed kunnen zijn op een besluitvormingsproces. Aan het einde van dit tweede hoofdstuk zal een koppeling worden gemaakt tussen de verschillende theoretische invalshoeken teneinde een voor dit onderzoek relevant theoretisch conceptueel model te kunnen construeren. Meer specifiek gaat het dan om de wijze waarop de interactie tussen stad, diensten en deelgemeente alsmede het afgelegde participatietraject kunnen leiden tot onzekerheden in een netwerksituatie en hoe deze onzekerheden vervolgens van invloed kunnen zijn op het verloop van het besluitvormingsproces.

2.2 BESLUITVORMINGSPROCESSEN

Zoals vooral uit het eerste hoofdstuk heeft moeten blijken wordt het besluitvormingsproces met betrekking tot de herinrichting van het Proveniersplein onder de loep genomen. Bestuurskundige literatuur over besluitvormingsprocessen is in rijke getallen aanwezig. Veel van deze literatuur gaat uit van een klassiek model met een aantal fasen, welke hier ook kort aan bod zal komen. Omdat het aannemelijk wordt geacht dat politieke motieven een belangrijke rol hebben gespeeld in deze casus, worden een aantal toevoegingen van Deborah Stone (1988) op het klassieke model hier tevens benoemd. Stone vindt het klassieke model op zich zelf namelijk ontoereikend indien er sprake is van een politieke context en plaatst vanuit die invalshoek dan ook een aantal kanttekeningen en toevoegingen.

In de bestuurskundige literatuur wordt veelvuldig geschreven over het rationale beslissingsmodel. Hoogerwerf & Herweijer (2003) vatten dit model kort samen. De eerste stap is dat degene die beslist, moet beseffen dat er een keuzesituatie is. Het probleem moet bekend zijn en men zal na moeten gaan denken over de te nemen maatregelen. De volgende twee stappen zijn dan ook het verkennen van de alternatieve maatregelen en de eventuele gevolgen daarvan. Op basis van deze verkenning, zullen de gevonden maatregelen en de gevolgen daarvan moeten worden beoordeeld teneinde alle

alternatieven te kunnen rangschikken. Ordening in de alternatieven zal worden aangebracht aan de hand van de kosten van de maatregel in relatie tot het te bereiken doel. Het meest gunstige alternatief zal uiteindelijk worden toegepast (Hoogerwerf & Herweijer, 2003:115).

Deborah Stone (1988) beschrijft het rationele beslissingsmodel op een kortere, maar vergelijkbare, wijze. Eerste fase is het definiëren van doelen. Tweede fase is het bedenken van alternatieve oplossingen om die doelen te bereiken. Derde fase is het vooraf evalueren van de consequenties van ieder alternatief. Vierde fase is het kiezen van de oplossing met de grootste kans om het doel te bereiken (Stone, 1988:233). Stone maakt een aantal kritische kanttekeningen bij het rationele beslissingsmodel. Zo betoogt zij, onder andere, dat dit model in zijn meest ideale vorm uitgaat van de beschikbaarheid van alle relevante informatie over alle mogelijke alternatieven. Dit zal leiden tot een (onmogelijk) proces waarin men constant en voortdurend aan het analyseren is, waar het grote risico in schuilt dat men nooit daadwerkelijk een beslissing zal nemen (Stone, 1988:233). Daarnaast gaat het rationele model uit van een probleemsituatie waarin de macht om een besluit te nemen omtrent de oplossing van dit probleem bij een persoon of een organisatie ligt. Het model houdt geen rekening met de omstandigheid dat de macht om een besluit te nemen verdeeld kan zijn over meerdere personen of organisaties. In de hedendaagse samenleving komt het echter steeds vaker voor dat deze macht juist wel verdeeld is (Stone, 1988:241).

Uit de kritiek die Stone heeft op het 'klassieke' rationele beslissingsmodel, volgt dat zij bij iedere fase kanttekeningen plaatst over hoe de betreffende fase doorlopen wordt in een politieke context.

Fase 1: het definiëren van doelen

Waar het rationele model uitgaat van doelen die vooral gesteld worden om de consequenties van maatregelen aan te kunnen toetsen, hebben de doelen in een politieke context ook veel meer een politieke lading. Een doel in een politieke context is daarmee breder dan in het rationele model. Het is daarom ook beter om doelen bewust vaag te houden. De ambiguïteit die hiermee gepaard gaat is bedoeld om zo veel mogelijk draagvlak te creëren voor de doelen. Het definiëren van specifieke doelen zal immers slechts een beperkt aantal mensen aanspreken (Stone, 1988:243). Doelen in een politieke context hebben dan ook eerder een symbolische waarde dan dat zij gebruikt kunnen worden als standaard aan de hand waarvan mogelijke alternatieven vooraf worden geëvalueerd.

Fase 2: het bedenken van alternatieven

In het rationele model worden alternatieven vooral op basis van ervaring of simpelweg spontaan bedacht. Het aantal alternatieven die overwogen kunnen worden, wordt beperkt door slechts een tweetal zaken: een gebrek aan creativiteit of door praktische overwegingen (Stone, 1988:245). Het bedenken en al dan niet bespreekbaar maken van alternatieven is een stuk complexer in een politieke context. Zowel het kenbaar maken als het bewust niet kenbaar maken van een alternatief is een vorm van macht en veelal een politieke keuze. Immers, indien een alternatief bijvoorbeeld kenbaar wordt gemaakt en vervolgens van tafel wordt geveegd, zal dit weerstand oproepen bij de partijen die een voorkeur hadden voor dat alternatief. Andersom, wanneer een alternatief wel bedacht maar nooit kenbaar gemaakt is, kan het niet kiezen voor dit alternatief vanzelfsprekend ook geen weerstand oproepen bij andere partijen. Deze wisten namelijk niet van het bestaan van dit alternatief af.

De wijze waarop de lijst met alternatieven wordt opgesteld is een strategie op zich zelf. Zo kan het een strategische keuze zijn om het eigen gewenste alternatief te vergezellen door andere alternatieven waarvan het duidelijk is dat dit slechtere alternatieven zijn (Stone, 1988:246). Door de samenstelling van de lijst kan de politicus het dus doen voorkomen alsof dat enkele alternatief, waarvoor hijzelf een voorkeur heeft, de beste maatregel betreft om het doel te bereiken. Deze

strategie wordt ook wel eens 'Hobson choice' genoemd: een beperkt aantal alternatieven wordt kenbaar gemaakt op zo een wijze dat de keuze erg simpel lijkt omdat het ene alternatief veel beter (of slechter) lijkt dan het andere.

Een alternatief bedenken voor een bepaalde oorzaak van een probleem is tevens een politieke keuze. De keuze die gemaakt wordt betreft namelijk het vestigen van de aandacht op een van meerdere mogelijke oorzaken van een probleem: 'issue framing' (Stone, 1988:248). Naast het vorenstaande is tevens van belang hoe het alternatief genoemd wordt, of welk etiket het meekrijgt. Het kan een politieke keuze zijn om, door het gebruik van taal, een bepaald alternatief een positieve of negatieve lading te geven (Stone, 1988:248).

Fase 3: het vooraf evalueren van consequenties

Aangezien iedere actie een oneindig aantal consequenties heeft, is het vaak een strategische politieke keuze welke consequenties in de probleemanalyse worden opgenomen (Stone, 1988:253). Door, bijvoorbeeld, voldoende negatieve consequenties te benoemen kan een besluit worden beïnvloed of zelfs een bepaalde kant op worden gestuurd. Wanneer het gaat over de consequenties van acties, gaat het vaak over kosten en baten. Of bepaalde consequenties als kosten of als baten worden gezien, is afhankelijk van de culturele omstandigheden waarin men verkeerd en van de politieke belangen die gemeend zijn bij het benoemen van een consequentie als zodanig (Stone, 1988:254).

Fase 4: kiezen beste alternatief

In het rationele model wordt bij het kiezen van het beste alternatief, het bereiken van de hoogste welvaart als criterium genomen. De kosten moeten voor zoveel mogelijk mensen zo laag mogelijk zijn en de baten zo hoog mogelijk voor zoveel mogelijk mensen. De persoon die beslist is in dit model dus neutraal en alwetend (Stone, 1988:254). Menig politicus zal stellen tevens gevoelig te zijn voor ieders belang, maar in de praktijk is hij of zij het meest gevoelig voor georganiseerde (belangen)groepen (Stone, 1988:254). Veel besluiten worden dan ook gemaakt op basis van de steun die voor een alternatief bestaat vanuit een bepaalde hoek. Hierdoor is het zo belangrijk welke taal en symbolen er worden gebruikt om het alternatief te duiden (Stone, 1988:254).

Resumerend

In deze paragraaf is een beeld geschetst van de wijze waarop een besluitvormingsproces gefaseerd verloopt. Het klassieke, rationele, model is als vertrekpunt gehanteerd. Vervolgens is dit model nader uitgewerkt met de toevoegingen van Stone, die het een en ander in een politiek perspectief plaatst. Deze toevoegingen worden voor dit onderzoek waardevol geacht, omdat zij goed illustreren dat besluitvorming in een politieke arena nooit volgens hetzelfde vaste patroon zal verlopen maar dat, afhankelijk van de situatie, politieke manoeuvres grotendeels bepalend zullen zijn voor het verloop van het proces.

2.3 INTERACTIE

Zoals reeds in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk aangegeven, wordt aangenomen dat de politieke en ambtelijke onderlinge verstandhoudingen een belangrijke rol hebben gespeeld in het proces. Interactie in een overheidscontext kan volgens Keeok Park (1997:724) een tweetal vormen aannemen. Indien er sprake is van twee of meer inter-acterende overheden die allen over vergelijkbare bevoegdheden beschikken, dan is de interactie horizontaal van aard. Indien er sprake is van interactie tussen twee of meer overheden waar dit niet het geval is, dan is de interactie verticaal van aard.

Interactie

In deze paragraaf wordt in theoretische zin gefocust op een aantal karakteristieken van interactie tussen overheden. In het geval van het Proveniersplein kan gesproken worden over bestuursorganen met verschillende bevoegdheden die interacteren ten aanzien van besluitvorming over hetzelfde onderwerp. Met 'overheden' worden hier dus enerzijds bedoeld het 'hogere' stadsbestuur en anderzijds het 'lagere maar wel autonome' deelgemeentebestuur. Alhoewel moeilijk als overheden te kwalificeren, zullen hier ook de stedelijke diensten in het achterhoofd gehouden moeten worden.

Interactie tussen overheden vindt plaats wanneer een overheid afhankelijk is van een andere overheid (bijvoorbeeld in financiële zin) of wanneer de ene overheid direct de gevolgen ondervindt van beleid of beslissingen van de ander (Brueckner, 2003). Er zal vervolgens een keuze gemaakt moeten worden of men wenst samen te werken met een ander, of juist de strijd aan wil gaan (Park, 1997:730). Een reden om de strijd aan te gaan met een andere overheid kan zijn dat men de eigen politieke onafhankelijkheid volledig wil behouden en niet wil delen of weggeven. Juist wanneer die onafhankelijkheid aangetast dreigt te worden, wordt het minder waarschijnlijk dat overheden samen zullen werken (Park, 1997:746). Derksen en Schaap (2004) benoemen schaalvoordelen en efficiencyverhoging als redenen waarom (lokale) overheden wel de samenwerking aangaan.

Om inzicht te kunnen verkrijgen in de wijze waarop er interactie heeft plaatsgevonden tussen deze drie actoren wordt hier gefocust op de strategieën van de actoren en de regels die al dan niet gehanteerd werden. Actoren hanteren immers verschillende strategieën, gericht op het behalen van hun eigen doelstelling. Inzicht in deze strategieën is van belang, om een indicatie te kunnen geven van de beweegredenen van actoren waarom zij op een bepaalde wijze gehandeld of nagelaten hebben. Naast de strategieën, is er dus tevens voor gekozen om in te zoomen op de regels. De casus van het Proveniersplein is om meerdere redenen een complexe. Juist omdat de situatie zo complex is, kan zij voor de nodige onduidelijkheden en misverstanden zorgen, wat het verloop van het proces geen goed zal doen. Regels kunnen in een dergelijke situatie houvast bieden.

Strategieën

De strategie die in het netwerk wordt gehanteerd door een actor hoeft niet per definitie altijd coöperatief te zijn. Er kan bijvoorbeeld ook voor worden gekozen om op bepaalde momenten in het proces tegengas te geven, wanneer dat in het belang is van doelen die de actor tracht te realiseren. Klijn en Koppenjan (2004) onderscheiden een vijftal strategievormen.

1. *Eigen weg strategie*: deze vorm van strategie behelst het 'alles op alles zetten' om de eigen geformuleerde oplossing voor het probleem er doorheen te drukken. Voordeel is dat er een kans bestaat dat de eigen oplossing op enig moment ook daadwerkelijk geëffectueerd zal worden. Nadeel, of risico, is dat deze strategie weerstand op kan roepen bij de andere actoren.
2. *Conflict strategie*: deze vorm van strategie is gericht op het voorkomen of blokkeren van oplossingen die zijn aangedragen door een andere actor.
3. *Vermijd strategie*: hiermee neemt een actor een passieve houding aan in het proces. Conflicten worden vermeden en specifieke oplossingen worden dus niet geblokkeerd.
4. *Coöperatieve strategie*: hier erkent de actor dat hij afhankelijk is van anderen en probeert andere actoren op een constructieve wijze in zijn eigen oplossingsrichting mee te krijgen.
5. *Faciliterende strategie*: het uitgangspunt bij deze strategievorm is dat samenwerking noodzakelijk is om uiteindelijk te kunnen komen tot een oplossing waar iedere actor zich in kan vinden. Partijen worden bij elkaar gebracht en conflicten zullen moeten worden opgelost.

Regels

De regels in een netwerk zijn gebaseerd op eerdere en zich steeds verder ontwikkelende interacties die verklaren hoe actoren zich gedragen en welke acties in het netwerk zijn toegestaan (Klijn & Koppenjan, 2004). Regels dienen het speltype te reguleren en richtlijnen aan te reiken voor de deelnemende actoren. Van belang is dat regels weliswaar gevolgd moeten worden, maar dit gebeurt enkel wanneer actoren er bewust voor kiezen om dit te doen. Regels zijn dus te allen tijde onderhevig aan kritiek en het risico dat een actor besluit om zich niet aan de regels te houden is altijd aanwezig. Klijn en Koppenjan (2004) onderscheiden een aantal soorten regels:

1. *Positieregels*: hiermee worden de posities van de actoren aangewezen;
2. *Grensregels*: hiermee wordt geregeld hoe actoren toegang kunnen verkrijgen tot een bepaalde positie en hoe zij weer uit die positie kunnen vertrekken of verwijderd kunnen worden;
3. *Onderwerp regels*: hiermee wordt geregeld welke onderwerpen en mogelijke oplossingen in het netwerk aan de orde zullen komen;
4. *Autoriteitregels*: hiermee worden de opties aangegeven die mogelijk zijn in een bepaalde positie;
5. *Aggregatieregels*: hiermee wordt geregeld hoe beslissingen een functie krijgen toebedeeld en hoe kleinere deelbeslissingen kunnen worden gebundeld;
6. *Informatieregels*: deze regel gaat over het specificeren van informatiekkanalen en de communicatievormen die door deze kanalen gaan.

Resumerend

In deze paragraaf zijn een aantal theoretische concepten met betrekking tot interactie tussen overheden aan bod gekomen. De "driehoekverhouding" tussen de deelgemeente Noord, de stad en de stedelijke diensten (GW, dS+V) is hier als uitgangspunt genomen. Om op een later moment te kunnen bepalen hoe de interactie tussen deze actoren is verlopen, is gekeken naar welke soorten strategieën en regels er kunnen gelden in een probleemsituatie zoals die van de herinrichting van het Proveniersplein. Later in dit hoofdstuk zal de relatie van deze twee aspecten van interactie met de inhoudelijke, institutionele en strategische onzekerheden worden beschreven.

2.4 BURGERPARTICATIE

Zoals reeds in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is aangegeven, wordt aangenomen dat het participatietraject dat (met name met bewoners) is afgelegd, een belangrijke rol heeft gespeeld in het proces. Met name bewonersparticipatie is de laatste jaren populair geworden onder politici. In Rotterdam wordt anno 2012 voor de meest uiteenlopende zaken een participatietraject afgelegd. Om het participatietraject zoals dat is afgelegd met betrekking tot de herinrichting van het Proveniersplein op waarde te kunnen schatten, wordt in deze paragraaf gefocust op het proces van het participatietraject alsmede de voor- en nadelen van participatie in zijn algemeenheid. Hierdoor dient inzicht verkregen te worden in de voorwaarden die aan een participatietraject gesteld kunnen worden, om er voor te zorgen dat dit ook daadwerkelijk een positieve bijdrage kan leveren aan de besluitvorming.

Uitgangspunten

Burgers lijken steeds minder vertrouwen te hebben in de politiek, waardoor de kloof tussen beiden steeds groter wordt. Nederlandse bestuurders kiezen dan ook steeds vaker voor verschillende vormen van participatie om functieverlies van politieke partijen en de uitholling van vertegenwoordigende legitimiteit zoveel als mogelijk te voorkomen (Schrijver, 2008:104). Verondersteld wordt, namelijk, dat met het participeren de betrokkenheid van burgers wordt vergroot waarmee de kloof tussen burgers en politiek verkleind wordt (Edelenbos en Klijn, 2005). Voordat dieper wordt ingegaan op de theoretische concepten van burgerparticipatie in relatie tot

politieke besluitvorming, dient allereerst een definitie te worden gehanteerd die als uitgangspunt voor de nadere beschrijving zal dienen. Burgerparticipatie is namelijk een veelzijdig begrip waar veel mensen iets anders onder zullen verstaan (Schrijver, 2008:103).

Zimmerman en Rappaport (1988) definiëren burgerparticipatie als de betrokkenheid bij een georganiseerde activiteit waarin een individu participeert om een gezamenlijk doel te bereiken zonder dat diegene daarvoor betaald wordt. Deze definitie is enerzijds nuttig omdat het een belangrijk onderdeel van burgerparticipatie illustreert: de inzet van een individu voor een gezamenlijk doel zonder daar (ogenschijnlijk) zelf meteen beter van te worden. Anderzijds is de definitie erg breed; zo mist het bijvoorbeeld de relatie met besluitvormingprocessen. Heller, Price, Reinharz, Riger en Wandersman (1984) definiëren burgerparticipatie als een proces waarin individuen deelnemen aan besluitvorming in de instituties, programma's en omgeving die hen raken. In deze definitie wordt weliswaar de besluitvorming betrokken, maar de nadruk op het ontbreken van een directe persoonlijke beloning voor de participatie ontbreekt. Aan de hand van voornoemde definities wordt dan ook gekozen voor *the best of both worlds* en kan de volgende definitie gepresenteerd worden: burgerparticipatie gaat over de actieve inzet van een individu in een besluitvormingsproces in instituties, programma's en/of de omgeving die hem of haar raakt, zonder dat die persoon er zeker van is dat het participeren hem of haar een persoonlijke beloning zal brengen. Met dit laatste gedeelte van de definitie wordt enerzijds verwezen naar het ontbreken van (financiële) compensatie voor de inbreng en anderzijds naar de onzekere resultaten van die inbreng: aan het begin van het participatietraject zal immers niet duidelijk zijn of het door het individu beoogde resultaat ook zal worden behaald.

Voor- en nadelen

Irvine & Stansbury (2004) betogen dat participatie, in relatie tot politieke besluitvorming een aantal voor- en nadelen kent en vragen zich af of het überhaupt wel de moeite waard is. Een intensief participatietraject met veel burgers die veel inhoudelijke kennis hebben over het onderwerp, kan de kwaliteit van de uiteindelijke besluitvorming ten goede komen. Door de intensieve aard van het traject worden politici beter in staat gesteld om alternatieven uit te leggen die in eerste instantie wellicht niet de voorkeur zouden genieten van de burger. Ook het draagvlak onder de burgers voor het onderwerp kan worden vergroot, of de overheid die burgers nu enkel benadert met het enkele doel om draagvlak voor een alternatief te creëren of om ook daadwerkelijk samen te gaan werken. Ook voor de burgers zitten er voordelen aan een participatietraject. Het biedt voor hen namelijk een podium om persoonlijk de sleutelpersoon te spreken te krijgen en zo hun invloed uit te oefenen op die persoon. Daarnaast kan participatie in bepaalde gevallen zeer kosteneffectief zijn doordat het risico dat belanghebbenden na de besluitvorming gerechtelijke procedures gaan voeren wordt verkleind. Participatie kent echter ook, zowel voor de burger als voor de overheid, een aantal nadelen. Zo zullen er kosten gemaakt moeten worden om burgers bij de besluitvorming te betrekken. Hierbij zal vaak worden bezien of die kosten opwegen tegen de te maken kosten bij een lastig implementeerbaar besluit (bijvoorbeeld door gebrek aan draagvlak) in het geval dat burgers niet worden betrokken. Het creëren van draagvlak voor een besluit kan zeer lastig blijken indien de betrokken groep zeer groot en heterogeen samengesteld is. Ook de betrokkenheid van burgers is een complicerende factor. Immers, slechts een klein gedeelte van de mensen die benaderd worden zullen actief willen deelnemen aan het traject en daarvoor tijd willen vrijmaken. De wijze waarop de burgers uiteindelijk wel betrokken worden kan leiden tot problemen voor zover het representatie van die burger betreft. Niet iedereen wil of kan tijd vrij maken voor een participatietraject, terwijl anderen dit juist wel graag willen en ook kunnen. Hierin schuilt een risico dat steeds dezelfde mensen participeren, wat vragen oproept over de benodigde diversiteit in een dergelijk traject (Irvine & Stansbury, 2004). Het willekeurig selecteren van participerende burgers kan hiervoor een oplossing zijn.

Vorm en inhoud

Nu de uitgangspunten en algemene voor- en nadelen van participatie zijn omschreven, wordt gekeken naar de vorm en inhoud van een participatietraject. De invloed van een participatietraject op bestuurlijke besluitvorming is voor een groot deel afhankelijk van de wijze waarop vorm is gegeven aan de participatie. Edelenbos en Klijn (2005) worden concreet, in die zin dat zij zich afvragen wat de invloed is van bepaalde organisatorische maatregelen op de uitkomsten van een zestal empirisch onderzochte participatietrajecten. Zij focussen zich daarbij op een drietal factoren, te weten:

1. het procesontwerp en het management van het participatietraject;
2. de mate van participatie;
3. de relatie met bestaande politieke instituties.

De constante procesmatige bewaking van een participatietraject is een voorwaarde voor bevredigende uitkomsten. Echter, omdat participatietrajecten per onderwerp en situatie zullen verschillen, zijn er geen algemene spelregels aan te wijzen die aangeven hoe dit traject het beste vormgegeven kan worden en hoe een proces daaromtrent het beste bewaakt zou kunnen worden. Ten aanzien van bovenstaande drie aspecten kunnen daarentegen wel een aantal belangrijke voorwaarden worden beschreven, voor zover dit organisatorische inbedding van een participatietraject betreft.

Ten aanzien van het procesontwerp en het management van het participatietraject merken Klijn en Edelenbos (2005) op dat het ontwerp van te voren nooit vast kan staan. Afhankelijk van de specifieke situatie zal het proces moeten worden aangepast. Het managen van het proces is nodig om dit in goede banen te leiden. Of een proces goed, gemiddeld of slecht gemanaged wordt is afhankelijk van de wijze waarop een procesmanager omgaat met de vooraf vastgestelde formalisering van het participatietraject. Deze formalisering kan onder andere betrekking hebben op tijdfasering, budget, rollen en verantwoordelijkheden. Indien het traject tot in detail is uitgewerkt, kan er gesproken worden over een hoge mate van formalisering. Klijn en Edelenbos (2005) beschouwen "aanpassingsgericht procesmanagement" als goed procesmanagement, omdat een relatief geformaliseerd participatietraject aangepast wordt indien specifieke omstandigheden daarom vragen. "Geïmproviseerd procesmanagement" wordt beschouwd als redelijk goed, omdat in dat geval een vooraf grof bepaald traject gecompenseerd wordt door creatief handelen van de procesmanager. "Blauwdruk procesmanagement" wordt als gemiddeld beoordeeld, omdat het traject vrij duidelijk is vastgesteld waarna hier door de procesmanager nogal rigide aan wordt vastgehouden door bijvoorbeeld belangrijke ontwikkelingen te negeren. "Procesmanagement op hoofdlijnen" wordt als slecht beoordeeld, omdat het proces hier grofweg is uitgedacht om vervolgens niet flexibel het participatietraject te sturen.

Ten aanzien van de mate van participatie maken Klijn en Edelenbos (2005) allereerst een onderscheid tussen de breedte en diepte van een participatietraject. De breedte gaat over de mate waarin stakeholders worden uitgenodigd om te participeren. Bij het bepalen van de breedte van de participatie, is het van belang om te weten hoe de vraagstelling er uit heeft gezien. Op welke onderdelen werd gevraagd om te participeren, hoe vaak werd er informatie verstrekt en welke kansen waren er om te participeren? De diepte gaat over de mate waarin stakeholders invloed hebben op het eindresultaat. Klijn & Edelenbos (2005) passen hier de zogenaamde participatieladder toe. Om de diepte en daarmee de invloed van stakeholders te kunnen bepalen dient achterhaald te worden of er sprake is van een of meer van de volgende participatievormen: informeren, consulteren, adviseren, coproduceren of medebesluiten. Klijn & Edelenbos (2005) veronderstellen dat hoe breder en dieper het participatietraject is geweest, des te gunstiger dit is voor het

eindresultaat van dat traject in termen van adviesvoorstellen en daadwerkelijke invloed van de participanten. De breedte van het traject is van invloed op de verscheidenheid aan voorstellen en de diepte van het traject is van invloed op de tevredenheid van de uitkomsten van het besluitvormingsproces en de invloed daarop.

Ten aanzien van de relatie met bestaande politieke instituties beschrijven Klijn en Edelenbos (2005) de noodzaak om de politieke laag die verantwoordelijk is voor de formele besluitvorming nadrukkelijk en formeel te betrekken bij het participatietraject. Hiermee dient voorkomen te worden dat het participatietraject op enig moment botst met het formele besluitvormingsproces. Dit is bijvoorbeeld een reëel risico wanneer een politieke laag niet (voldoende) op de hoogte is van een participatietraject. Het betrekken en "meenemen" van de politiek dient op drie manieren te gebeuren. De eerste manier is dat de politiek geïnformeerd en geconsulteerd wordt over het oorspronkelijke initiatief om te starten met een participatietraject. De tweede manier is dat het procesontwerp van dit traject door de politiek formeel wordt vastgesteld. Ten derde zal de politiek regelmatig feedback moeten krijgen over de stand van zaken van het traject. Klijn en Edelenbos (2005) stellen verder nog dat het niet onbelangrijk is dat de politiek zelf ook meedoet in het participatietraject, maar merken meteen op dat dit niet altijd doorslaggevend hoeft te zijn voor de uitkomsten van dat traject. De mate van politieke betrokkenheid werken zij uit aan de hand van een driedelig spectrum wat, gelet op het voorgaande, dus wel in perspectief geplaatst dient te worden. Aan de ene kant van het spectrum bevindt zich de inspecteur: de politicus doet niet actief mee aan het participatietraject, hij vermijdt discussies en neemt enkel waar. In het midden van het spectrum bevindt zich de informatieverschaffer: deze politicus is zowel actief als passief, passieve informatie wordt verstrekt zoals het uitdelen van rapporten van derden en actieve informatie wordt verstrekt door bijvoorbeeld zelf presentaties te geven over een onderwerp. Aan de andere kant van het spectrum bevindt zich de participant; deze politicus is het meest actief, levert zelf input en discussieert met andere participanten.

Resumerend

In deze paragraaf zijn allereerst een aantal uitgangspunten van burgerparticipatie beschreven. Zo is gebleken dat participatietrajecten vandaag de dag steeds vaker ingezet worden om de kloof tussen burger en politiek te verkleinen. Vervolgens is er een definitie gepresenteerd, die vooral gericht is op de actieve inzet van een individu voor een algemeen doel, zonder dat voor die persoon aan het begin van het traject duidelijk is of hij of zij beloond zal worden of dat zijn of haar doel bereikt zal worden. Ten slotte is aandacht besteed aan de vorm en inhoud van participatietrajecten, waarbij de focus is komen te liggen op de mate van participatie, het management van het proces en de relatie met de politiek. Met name deze drie aspecten zullen nader aan bod komen bij de empirische analyse.

2.5 ONZEKERHEDEN

Een complexe en steeds complexer wordende samenleving en de daaruit voortvloeiende maatschappelijke vraagstukken is een reden voor publieke en private organisaties om gezamenlijk op te trekken in de vorm van een netwerk om problemen en vraagstukken op te kunnen lossen (Klijn & Koppenjan, 2004). Met betrekking tot de herinrichting van het Proveniersplein kan met recht gesproken worden over een netwerksituatie: meerdere actoren met verschillende belangen en doelen die tezamen aan een probleem werken omdat zij zelf onvoldoende middelen (financieel, technisch of juridisch) bezitten om het probleem zelf op te lossen. Deze complexiteit, of '*wicked problems*', leidt tot een situatie van grote onzekerheid welke een negatieve invloed (in termen van kwaliteit en/of tijd) kan hebben op het besluitvormingsproces wanneer er onvoldoende adequaat met die onzekerheden wordt omgegaan. In deze paragraaf wordt dan ook nader ingegaan op de oorzaken van die onzekerheden en welke relatie er is met een besluitvormingsproces.

Klijn en Koppenjan (2004) betogen dat er drie soorten onzekerheden te onderscheiden zijn van elkaar.

1. *Inhoudelijke onzekerheid*: het betreft al dan niet aanwezige relevante informatie. Vaak zal de aanwezige informatie niet toereikend zijn: er is namelijk een enorme hoeveelheid informatie nodig om de complexe problemen op te kunnen lossen. Het is maar zeer de vraag of het überhaupt mogelijk zal zijn om voldoende informatie te vergaren om de complexe problemen op te kunnen lossen. Struikelblok zullen altijd de percepties zijn die de verschillende partijen hebben van de aanwezige informatie.
2. *Strategische onzekerheid*: verschillende percepties (of *frames*) spelen ook hier een rol. Bij de aanpak van complexe problemen zullen de verschillende partijen zelf strategieën ontwikkelen. Enerzijds omdat zij zich niet bewust zijn van de strategieën van een ander en anderzijds omdat zij de strategieën van die andere partij wellicht niet accepteren. Hierdoor ontstaat er een situatie waarin het onzeker is welke strategieën gekozen zullen worden door de partijen en welke invloed dit heeft op de aanpak van het probleem.
3. *Institutionele onzekerheid*: de actoren die tezamen een complex probleem moeten zien op te lossen hebben verschillende achtergronden, gewoonten, gebruiken en doelen. De samenwerking tussen de verschillende actoren is dan ook per definitie complex, omdat actoren het probleem -gelet op deze verschillende instituties- allemaal vanuit verschillende invalshoeken en vanuit verschillende percepties zullen willen oplossen.

Inhoudelijke onzekerheid

Bij het omgaan met complexe problemen is de inhoud en strekking van het probleem zelf een bron van onzekerheid. Deze vorm van onzekerheid kent twee dimensies.

Ten eerste is niet duidelijk waar het probleem betrekking op heeft doordat er onvoldoende informatie beschikbaar is. Een andere oorzaak voor deze vorm van onzekerheid kan worden gevonden in de complexiteit ervan en de moeilijkheidsgraad die hiervan uitgaat ten aanzien van de mogelijkheid om een probleem middels een gestructureerde analyse 'op te breken' in begrijpbare onderdelen. Een andere oorzaak kan zijn dat er altijd onzekerheid bestaat over de toekomst. Het extrapoleren van een probleemsituatie of het creëren van een toekomstscenario voor een probleemoplossing wordt weliswaar een steeds betrouwbaarder proces, maar zal altijd onderhevig blijven aan een grote mate van onzekerheid. Toekomstige ontwikkelingen en de consequenties van een probleem, of de oplossing daarvan, zijn immers oneindig.

Ten tweede is niet duidelijk waar het probleem betrekking op heeft doordat de informatie die wel beschikbaar is, door de verschillende actoren in het netwerk anders geïnterpreteerd wordt. Klijn en Koppenjan (2004) verwijzen naar praktijkvoorbeelden waarin verschillende partijen zeer uiteenlopende meningen hebben over de status van bepaalde rapporten. De één hecht enorm veel waarde aan de informatie uit die rapporten en neemt het aan als zijnde de waarheid, terwijl de ander het afdoet als subjectief en verwerpt de informatie om die reden. Zelfs wanneer er tussen actoren overeenstemming is bereikt over de feiten, bestaat de kans dat de meningen vervolgens verschillen over de waarde die aan die feiten moet worden verbonden. De oorzaak hiervan kan gevonden worden in de verschillende '*frames of reference*' van de actoren. Het gaat dan over de geïnternaliseerde ideeën over feiten, interesses, normen en waarden over de realiteit en de positie van een partij in die realiteit (Klijn & Koppenjan, 2004). Iedere actor heeft een eigen '*frame of reference*', waardoor een bestaand probleem nooit objectief gedefinieerd kan worden. Iedere actor kent een eigen betekenis toe aan een probleem en baseren hun acties en gedragingen hierop.

Strategische onzekerheid

Naast de onzekerheden in relatie tot de beschikbare informatie en de interpretatie daarvan, kan besluitvorming in netwerken tevens beïnvloed worden door strategische onzekerheden. Het verloop en de uitkomst van besluitvormingsprocessen wordt grotendeels bepaald door de verschillende strategieën die de actoren in de arena (het samenkomen van actoren en strategieën) van het netwerk hanteren (Klijn & Koppenjan, 2004). Welke strategie een actor hanteert is afhankelijk van de perceptie(s) van die actor. Zo hebben de actoren verschillende ideeën over de aard van het probleem en de urgentie daarvan. De actoren dragen ook andere oplossingen aan, vaak doordat de percepties over de voor- en nadelen van die oplossingen verschillen. Ook de perceptie van de ene actor over de andere actor kan verschillen, afhankelijk van de middelen die een actor bezit of de doelen hij nastreeft. Ten slotte speelt de perceptie van ontwikkelingen in de omgeving een rol. Actoren kunnen bijvoorbeeld verschillend denken over economische ontwikkelingen en de invloed daarvan op het probleem dat centraal staat in het netwerk.

De mix van verschillende strategieën van de actoren in een arena wordt een speltype genoemd. Het moge duidelijk zijn dat, gelet op de verschillende strategieën die ter hand genomen kunnen worden, er veel verschillende variaties mogelijk zijn voor wat betreft de speltypen. Daar komt bij dat strategieën in de loop der tijd kunnen veranderen. Wanneer aan het begin van een proces een strategie is gekozen, betekent dit niet dat een actor de in eerste instantie gekozen strategie niet meer kan veranderen. Dit is afhankelijk van de strategieën van andere partijen, externe invloeden en ontwikkelingen in de omgeving (Klijn & Koppenjan, 2004). Als gevolg hiervan kan dus ook het speltype constant aan verandering onderhevig zijn. Naarmate de ambities van de verschillende actoren hoger zijn, wordt het noodzakelijk voor die actoren om bereid te zijn naar compromissen en samenwerking te zoeken (Klijn & Koppenjan, 2004). Het bereiken van een dergelijke coöperatieve situatie is niet alleen lastig door de verschillende percepties en strategieën van de actoren, maar ook door de onvoorspelbaarheid en veranderlijkheid van het strategische gedrag van de actoren.

De complexiteit van het speltype zelf draagt ook bij aan de strategische onzekerheid bij besluitvormingsprocessen (Klijn & Koppenjan, 2004). Speltypen zijn met name vatbaar voor veranderingen in de politiek-bestuurlijke omgeving. In het geval van bestuurlijke wisselingen worden belangrijke sleutelpersonen, die bevoegd zijn beslissingen te nemen, vervangen door anderen. Hierdoor ontstaat er vervolgens ruimte voor nieuwe strategische bewegingen in het netwerk. Doordat nieuwe personen toetreden tot het netwerk wordt strategisch handelen minder beïnvloed door instituties waardoor het handelen van die nieuwe personen minder voorspelbaar wordt. Hier kan aan worden toegevoegd dat de aard van het speltype, dat nimmer beschouwd kan worden als een lineair proces, ook bijdraagt aan onzekerheid. Zo is er in een speltype niet slechts één persoon die de beslissingen neemt en is er nooit sprake van slechts één centrale beslissing (Klijn & Koppenjan, 2004). Het spel wordt gespeeld in verschillende rondes waarin conflicten kunnen ontstaan en actoren met elkaar de discussie aangaan en in onderhandeling treden. Een ronde kan in een impasse geraken waardoor partijen er niet uitkomen met elkaar, of zij komen er juist wel goed uit met elkaar en bereiken overeenstemming over het uiteindelijke besluit. Dit besluit is het einde van de ronde en betekent vervolgens het begin van een nieuwe ronde. Zo is het verloop van het speltype dus erg veranderlijk. Des te meer omdat de spelrondes, gelet op de tijd die gemoeid is met het verloop ervan, onderhevig zijn aan externe ontwikkelingen in de omgeving.

De uitkomsten van het spel in een netwerk kunnen, afhankelijk van de gehanteerde strategieën en ontwikkelingen in en rondom de arena, divers zijn. Zo is het mogelijk dat er geen enkele oplossing uit het proces rolt en het probleem dus blijft voortbestaan: 'non-decision making'. Ook kunnen er naar aanleiding van het probleem acties worden uitgezet die slechts door een deel van de actoren wordt geaccepteerd en er op termijn toe zullen leiden dat die actoren zelf andere acties uit zullen zetten.

Hierdoor wordt het proces chaotisch. Of oorspronkelijke doelstellingen gerealiseerd worden blijft onduidelijk en neveneffecten steken de kop op. Verder is een gecoördineerde oplossing uiteindelijk mogelijk, waarbij de actoren bijvoorbeeld een compromis met elkaar zijn overeengekomen of dat er een win-win situatie wordt gecreëerd waarbij iedere actor haar eigen doelstelling realiseert. Ook op een institutioneel niveau kan er resultaat worden geboekt. Het gaat dan om het resultaat van het speltype en het effect daarvan op de onderlinge verstandhouding tussen actoren en de mogelijkheden om in de toekomst nogmaals de samenwerking aan te gaan.

Institutionele onzekerheid

Naast de inhoudelijke en strategische onzekerheden die besluitvorming in een netwerk complex maken, zijn er tevens de institutionele karakteristieken van een netwerk die besluitvorming complex maken. Het vertrouwen dat de ene actor in een andere heeft (of juist niet), de ongeschreven regels die gelden en de patronen waarmee de actoren gewend zijn te werken maken tezamen dat besluitvorming in een netwerk complex is door geldende instituties (Klijn & Koppenjan, 2004).

De patronen binnen een netwerk kunnen enerzijds gekwalificeerd worden als contactmomenten tussen de deelnemende actoren. De focus ligt dan op de intensiteit van de onderlinge contacten en de hoeveelheid contacten die plaatsvinden. Anderzijds kunnen patronen benaderd worden als percepties. Eerder is aangegeven dat actoren hun handelen baseren op basis van hun percepties. Wanneer actoren elkaar beter leren kennen door hun werkzaamheden binnen het netwerk kunnen percepties op enig moment met elkaar gedeeld worden juist meer van elkaar gaan verschillen. Wanneer actoren in grotere mate percepties met elkaar delen, is de kans groter dat er op enig moment consensus wordt bereikt over besluiten en oplossingen (Klijn & Koppenjan, 2004). Een belangrijke vorm van patronen in een netwerk is die van het vertrouwen dat de actoren in elkaar hebben. Vertrouwen wordt door Klijn en Koppenjan (2004) in deze context gedefinieerd als „de perceptie van de intenties van andere actoren”.

Actoren in een netwerk hebben elkaar nodig omdat alle kennis en middelen niet bij slechts één actor aanwezig is, maar verspreid is over meerdere actoren. Hier gaat een onderlinge afhankelijkheid vanuit, waardoor de actoren juist participeren in het netwerk. Onduidelijk voor de actoren is echter, welke strategie andere actoren hanteren. Vertrouwen in een netwerkcontext kent een aantal dimensies. Ten eerste gaat het dan om het vertrouwen als de perceptie van de ene actor over een andere actor. Ten tweede kan vertrouwen beschouwd worden als de verwachting van een actor dat een andere actor zich niet inlaat met opportunistisch gedrag. Ten derde kan vertrouwen gerelateerd worden aan onzekerheid: enige onzekerheid over het gedrag van een andere actor is nodig, vertrouwen is anders niet noodzakelijk. Er gaan een aantal belangen uit van voldoende vertrouwen in een netwerk. Zo worden onderlinge relaties verbeterd doordat actoren in die relaties durven te investeren, zij vertrouwen immers voldoende op een goede afloop. Dit wordt onderstreept door de casestudie van Klijn en Edelenbos (2007) naar de rol van vertrouwen in de publiek-private samenwerking (PPS) “Sijtwende”. Ook wordt vertrouwen versterkt wanneer actoren van elkaar leren. De onderlinge uitwisseling van kennis en informatie is hiervoor wel noodzakelijk. Wanneer actoren voldoende van elkaar en over elkaar leren, neemt het vertrouwen tevens toe (Klijn & Koppenjan, 2004).

Onzekerheden en besluitvorming

Hierboven zijn een drietal vormen van onzekerheden beschreven. Gelet op de centrale rol van deze onzekerheden, is het van belang om nog kort en bondig stil te staan bij de mogelijke gevolgen van dergelijke onzekerheden voor een besluitvormingsproces. Klijn & Koppenjan (2004) merken hierover op dat een uiteindelijk (voor een ieder grotendeels bevredigend) eindresultaat, afhankelijk is van de mate waarin er sprake is van goede samenwerking tussen betrokken actoren. Deze actoren zijn

weliswaar afhankelijk van elkaar, maar hebben tevens hun eigen doelstellingen ten aanzien van het besluitvormingsproces. De strategie die zij hanteren, volgt uit hun doelstellingen. Verschillende strategieën kunnen dan ook tot gevolg hebben dat actoren bijzonder verschillend opereren in een probleemsituatie. Het opstellen van regels kan hier dan uitkomst bieden. De interactie tussen de actoren speelt dus een grote rol in het al dan niet aanwezig zijn van onzekerheden en de mate waarin die onzekerheden vervolgens doorwerken op het besluitvormingsproces.

Wanneer onzekerheden niet of slechts minimaal aanwezig zijn, is de kans op een vlot besluitvormingsproces met een voor een ieder bevredigend of enigszins acceptabel eindresultaat groter. Wanneer er in hoge mate sprake is van onzekerheden, is de kans echter groot dat het proces juist niet vlot zal verlopen en een uiteindelijk te nemen besluit (als die er dan al komt) niet voor een ieder bevredigend of enigszins acceptabel zal zijn. Het “vlotte” verloop zal in de praktijk vooral gaan over de tijd die het proces in beslag heeft genomen, alsmede de ambtelijke en bestuurlijke capaciteit die is ingezet om het eindresultaat te bereiken. Als het gaat over het verloop van het besluitvormingsproces en de invloeden daarop, is hier dus gekozen voor een drietal dimensies van een dergelijk proces: tijd, capaciteit en eindresultaat.

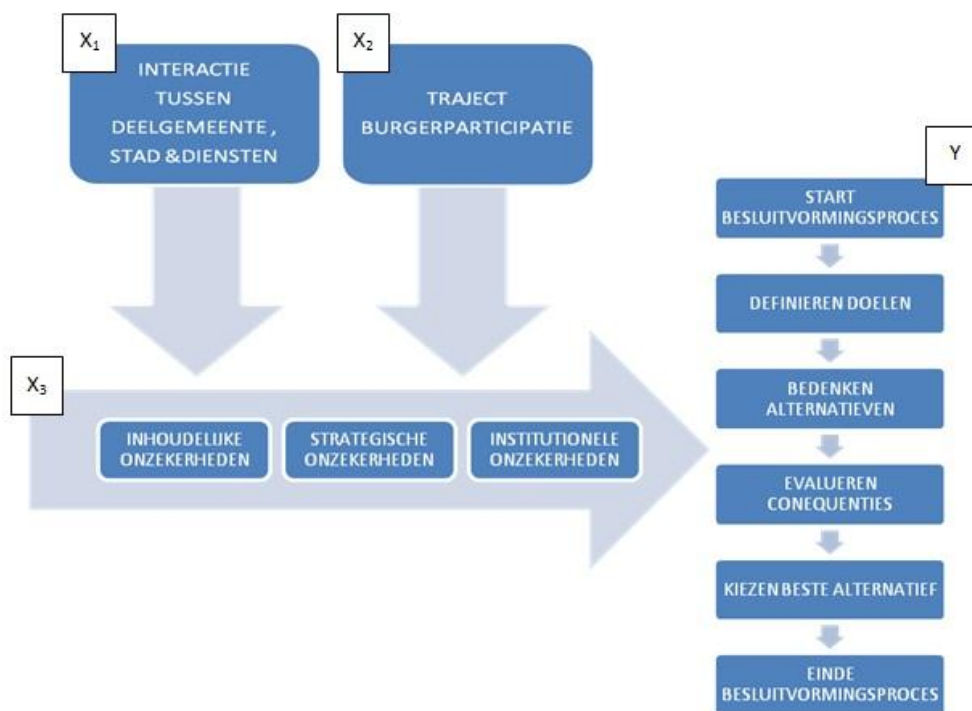
Resumerend

In deze paragraaf is beschreven hoe toenemende complexiteit in de samenleving zorgt voor onzekerheden in relatie tot besluitvormingsprocessen. Een drietal verschillende onzekerheden zijn aangekaart: inhoudelijke, institutionele en strategische onzekerheden. Vervolgens zijn nog een drietal dimensies van het verloop van een besluitvormingsproces aan de orde gekomen. De theorie zoals beschreven in deze paragraaf zal in de empirische analyse ter hand worden genomen. Duidelijk zal dan moeten worden in hoeverre het afgelegde participatietraject en de interactie (strategieën en spelregels) tussen de stad, stedelijke diensten en de deelgemeente Noord hebben geleid tot een of meerdere van de hiervoor genoemde onzekerheden. Vervolgens zal bezien worden welke gevolgen dit heeft gehad voor de verschillende fases van het besluitvormingsproces.

2.6 CONCEPTUEEL MODEL

Een tweetal aspecten waarvan het aannemelijk wordt geacht dat die in onderhavige casus een belangrijke rol hebben, gelden in het conceptueel model als vertrekpunt: de interactie tussen het stadsbestuur, de diensten en de deelgemeente Noord (X1) en het afgelegde participatietraject (X2). Deze aspecten krijgen in het model een separate rol toebedeeld omdat, zoals reeds aan het begin van dit hoofdstuk aangegeven, verwacht wordt dat deze een belangrijke rol hebben gespeeld. Aangenomen wordt dat het participatietraject en de interactie tussen de genoemde gemeentelijke partijen en dan vooral de problemen die zich hebben voorgedaan verantwoordelijk zullen zijn voor een aantal onzekerheden in het netwerk (X3). Deze onzekerheden kunnen het verloop van de verschillende fases van het besluitvormingsproces beïnvloeden en daarmee het verloop van het besluitvormingsproces in zijn geheel (Y).

De (veronderstelde) onderlinge samenhang tussen deze verschillende aspecten wordt geïllustreerd middels navolgend conceptueel model:



Figuur: conceptueel model -> besluitvormingsproces en de invloeden op dit proces

3 METHODEN

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de wijze waarop het onderzoek is ingericht. Er wordt stil gestaan bij de verschillende variabelen en de gekozen onderzoeksstrategie. Vervolgens worden een aantal kernbegrippen besproken, die volgen uit het theoretisch kader. Ten slotte wordt uiteengezet op welke wijze de benodigde empirische data werd verzameld en hoe dit zich verhoudt tot de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

3.2 STRATEGIE

Gelet op de aard van de doel- en vraagstelling zoals beschreven in de inleiding, is voor dit onderzoek gekozen voor een *case study*. Deze strategie leent zich het beste voor het verrichten van onderzoek naar een of meerdere gevallen in een natuurlijke situatie (Van Thiel, 2007:96). Het is een wijze om onderzoek te verrichten naar een specifiek geval en hier zoveel mogelijk empirische gegevens over te verzamelen. Juist in het geval van Proveniersplein zal deze strategie uitkomst moeten bieden. De onderzoeksvragen eisen dat op een diepgaande (en daarmee tijdrovende) wijze wordt gezocht naar de oorzaken van een op het eerste oog traag en warrig besluitvormingsproces. Van belang zijn hierbij achterliggende motivaties, percepties en beweegredenen, waardoor er veel tijd en energie in het onderzoeksproject gestoken zal moeten worden om een bevredigend antwoord te kunnen vinden op de gestelde onderzoeksvragen.

3.3 OPERATIONALISATIE

Uit hetgeen beschreven is in hoofdstuk twee volgt een aantal kernbegrippen, welke hier nader geoperationaliseerd worden om richting te kunnen geven aan het empirisch onderzoek. In deze paragraaf worden achtereenvolgens de theoretische begrippen nader gedefinieerd en zal worden bepaald welke uitingsvormen van het theoretische construct zullen worden gehanteerd om te kunnen meten (Van Thiel, 2007:50), waarna in de hierop volgende paragraaf de relevante variabelen worden beschreven.

Institutionele onzekerheden worden hier gedefinieerd als de mate waarin er onderling vertrouwen tussen de actoren bestaat alsmede de mate waarin actoren zich conformeren aan de in het netwerk geldende regels en patronen. In deze casus zal het dan veelal gaan om vertrouwen en daarop gebaseerde omgangsvormen waarvan het aannemelijk is dat die gestoeld zijn op de "Rotterdamse situatie" (deelgemeentebestel) als instituut op zich. Mogelijke uitingsvormingen van dit theoretische concept zijn situaties waaruit blijkt dat één of meerdere actoren (on)voldoende vertrouwen hebben in één of meerdere andere actoren en ook situaties waaruit blijkt dat één of meerdere actoren zich niet opstelde conform de al dan niet vooraf vastgestelde regels die binnen het netwerk als leidend werden beschouwd. Een mogelijke uitingsvorm zal tevens zijn een omgangsvorm waarvan aannemelijk is dat die gestoeld is op de wijze van werken zoals al jaren gebeurt in het Rotterdamse deelgemeentebestel en dus niet zozeer is toegespitst op de casus van het Proveniersplein.

Strategische onzekerheden worden hier gedefinieerd als de mate waarin actoren zicht hebben op de strategieën van andere actoren en de onderlinge percepties van actoren die overeenkomen met de reële intenties en strategieën van die actoren. Mogelijke uitingsvormingen van dit theoretische concept zijn situaties waaruit blijkt dat één of meerdere actoren moeite heeft met het doorgronden van beweegredenen van een andere actor.

Inhoudelijke onzekerheden worden hier gedefinieerd als de mate waarin, voor het onderwerp waarop het besluitvormingsproces betrekking heeft, informatie beschikbaar is en de wijze waarop

deze informatie door de verschillende actoren wordt geïnterpreteerd. Mogelijke uitingsvormingen van dit theoretische concept zijn situaties waaruit blijkt dat één of meerdere actoren moeite hadden om het probleem te kunnen duiden op basis van de informatie die beschikbaar was of dat er (schriftelijk) door actoren andere conclusies werden getrokken uit hetzelfde stuk informatie.

Besluit wordt hier gedefinieerd als ieder formeel en informeel besluit dat zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau genomen kan worden en gericht is op het sturen van het besluitvormingsproces naar een uiteindelijk alternatief. Hiermee wordt dus niet enkel het uiteindelijke formele besluit tot het vaststellen van Inrichtingsplan bedoeld, maar wel mede. Mogelijke uitingsvormingen van dit theoretische concept zijn schriftelijke verslagleggingen en e-mails die kennelijk gericht zijn op het sturen van het proces naar een bepaald eindpunt of het geven van een nieuwe wending aan het proces.

Besluitvormingsproces wordt hier gedefinieerd als de som van alle formele en informele besluiten gericht op het definiëren van doelen, het bedenken van alternatieven, het vooraf evalueren van de consequenties van die alternatieven en de uiteindelijke keuze voor een definitief alternatief. Het gaat hier slechts voor een klein deel over formele besluiten (appelabel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht) en veel meer over de informele besluiten die zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau genomen worden (zij het door individuele actoren, zij het in meerderheid door een werk- of stuurgroep) en gericht zijn op het sturen van het proces richting een definitief alternatief. Dit alternatief betreft in casu de formele vaststelling van het Inrichtingsplan Proveniersplein: hoe dit plein er definitief dus uit moeten komen te zien. Mogelijke uitingsvormingen van dit theoretische concept zijn de verzamelingen van schriftelijke verslagleggingen en e-mails die kennelijk gericht zijn op het sturen van het proces naar een bepaald eindpunt of het geven van een nieuwe wending aan het proces.

Participatie wordt hier gedefinieerd als een gestructureerd proces bedoeld om belanghebbenden invloed te kunnen laten uitoefenen op een formeel besluitvormingsproces. Belanghebbenden worden hier betiteld als participanten vanaf het moment dat zij voor het eerst actief gaan participeren in een besluitvormingsproces. Mogelijke uitingsvormingen van dit theoretische concept zijn (informatie)bijeenkomsten voor bewoners en andere belanghebbenden (al dan niet door gemeentelijke partijen georganiseerd) en gevraagde en ongevraagde schriftelijke uitingen van standpunten van belanghebbenden over het onderwerp. Ook eenzijdige communicatie waarin enkel geïnformeerd wordt over de stand van zaken van het besluitvormingsproces wordt hier als participatie aangemerkt.

Participanten worden hier gedefinieerd als organisaties of individuele personen die op een strategische wijze op verschillende momenten in het besluitvormingsproces inhoudelijke input leveren met als doelstelling een uiteindelijk te nemen besluit dat voor hen het meest gunstig is. Kenmerk van een participant (al dan niet in georganiseerd verband) is dat hij of zij wenst te participeren omdat hij of zij verwacht op directe of indirecte wijze de gevolgen van een uiteindelijk te kiezen alternatief te zullen ondervinden. Mogelijke uitingsvormingen van dit theoretische concept zijn personen of groepen die deelnemen aan (informatie)bijeenkomsten, personen die bewonersgroepen vormen of daaraan deelnemen of personen of groepen die documenten opstellen en verspreiden waaruit enig standpunt over het besluitvormingsproces blijkt.

Actoren worden hier gedefinieerd als organisaties, bestuursorganen of individuele personen die op een strategische wijze op verschillende momenten in het besluitvormingsproces inhoudelijke input leveren met als doelstelling het bereiken van een uiteindelijk te nemen besluit dat voor hen het meest gunstig is. Actoren kunnen een rol spelen in het besluitvormingsproces op grond van een juridische of financiële verplichting daartoe, maar ook op vrijwillige basis (participanten). Participanten kunnen dus ook actoren zijn. Mogelijke uitingsvormingen van dit theoretische concept

zijn personen (die namens), bedrijven, organisaties of bestuursorganen deelnemen aan overlegstructuren of werk/project/stuurgroepen en daarmee een rol van betekenis spelen in het besluitvormingsproces. Een andere mogelijke uitingsvorm is het spelen van een rol van betekenis buiten overlegstructuren om, bijvoorbeeld door actief standpunten op schrift kenbaar te maken naar andere actoren.

Interactie wordt hier gedefinieerd als een contactmoment tussen tenminste twee actoren in het kader van een besluitvormingsproces. In dit onderzoek wordt de nadruk gelegd op aantoonbare contacten waarvan op enigerlei wijze schriftelijk verslag is gelegd. Mogelijke uitingsvormingen van dit theoretische concept zijn mailwisselingen en bestuurlijke en ambtelijke overleggen.

Actorstrategie wordt hier gedefinieerd als een consequente en een zich over langere periode strekkende werkwijze van een actor, bedoeld om op een gestructureerde en vooraf bedachte manier te komen tot een uiteindelijk besluit dat voor die actor het meest gunstig is. Mogelijke uitingsvormingen van dit theoretische concept zijn reeksen van mailwisselingen en bestuurlijke en ambtelijke overleggen die gericht zijn op het behalen van een doelstelling in het kader van het besluitvormingsproces. Een zekere interpretatieruimte is vereist om te kunnen bepalen wat voor soort strategie een actor heeft gehanteerd. Immers, niet iedere actor zal zich te allen tijde bewust zijn geweest van de door hem of haar gehanteerde strategie of de consequenties daarvan. Indien een actor wel een bewuste strategie hanteert, zal het niet altijd even makkelijk zijn om deze goed te kunnen identificeren. Voor het kunnen identificeren van actorstrategieën, zal dan ook gefocust worden op de interviews en verslagleggingen van interacties (overleggen en e-mails).

Key events zijn de belangrijkste gebeurtenissen in het proces. Hiermee worden in ieder geval de formele besluiten bedoeld die betrekking hebben op de herinrichting van het Proveniersplein, zoals genomen door of de gemeenteraad, of het college van B&W, of de deelraad Noord of het dagelijks bestuur van de deelgemeente Noord. Daarnaast heeft de term betrekking op de gebeurtenissen die relevant worden geacht voor het verloop van het besluitvormingsproces. Of gebeurtenissen relevant zijn, zal deels worden bepaald op basis van eigen ervaringen en inzichten, deels op basis van herhaaldelijk benoemde gebeurtenissen in (gemeentelijke) documenten en bestuurlijke stukken en deels op basis van herhaaldelijk benoemde en als relevant gekwalificeerde gebeurtenissen door geïnterviewde betrokkenen.

3.4 VARIABELEN

Gelet op de in voorgaande paragraaf geoperationaliseerde begrippen, kunnen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen geïdentificeerd worden. De onafhankelijke variabelen zijn de onzekerheden, de invloed van de participerende actoren en de wijze waarop het stadsbestuur, de diensten en de deelgemeente interacteren. De afhankelijke variabele betreft het (adequate) besluitvormingsproces; dit kan namelijk beïnvloed worden voor voornoemde onafhankelijke variabelen.

3.5 ONDERZOEKSMETHODEN

Het traject van dataverzameling heeft in dit onderzoek een tweeledig karakter, dat gekenmerkt wordt door een verkennende fase en een inhoudelijke fase. In de verkennende fase zijn openbare documenten geraadpleegd om een globaal beeld te verkrijgen van het proces en de formele stappen die daarin zijn ondernomen. Ook heeft in deze fase een gesprek plaatsgevonden met een ambtenaar van de deelgemeente Noord om een globaal beeld te verkrijgen van de context en voorgeschiedenis van de casus. Dit gesprek heeft tevens als doelstelling gehad om een eerste indicatie te verkrijgen van de deelnemende actoren in het netwerk. Deze persoon is een 'expert' te noemen; alhoewel hij buiten de onderzoekssituatie staat weet hij er wel veel van en kan in die zin van grote waarde zijn (Van Thiel, 2007:110). Op basis van de eerste inzichten uit deze fase is de oorspronkelijk geformuleerde onderzoeksvraagstelling deels bijgesteld om meer richting te kunnen geven aan het

onderzoek. Ook dienden deze inzichten, in combinatie met het theoretisch kader, als basis voor het vormgeven van de inhoudelijke fase van het dataverzamelingstraject.

In de inhoudelijke fase is vervolgens een selectie gemaakt van de respondenten. Uitgangspunt hierbij was dat in ieder geval per actor een vertegenwoordiger zou worden geïnterviewd. Weiss (1993:9) noemt het willen beschrijven van een proces en het willen beschrijven van percepties en acties in dat proces als redenen om een kwalitatief interview af te nemen. Er is dan ook gekozen voor het houden van diepte-interviews met de geselecteerde respondenten, op basis van een vooraf opgestelde semigestructureerde vragenlijst. Reden voor deze vorm van kwalitatief interviewen is dat hiermee het beste niet-feitelijke informatie (meningen, relaties, percepties) kan worden verkregen en dat tegelijkertijd het interview toch ook deels gebruikt kan worden om feiten te achterhalen en te controleren (Van Thiel: 2007:107). Uit het theoretisch kader zoals beschreven in hoofdstuk twee zijn een aantal thema's gedestilleerd welke als leidraad voor het interview dienen. Ieder thema is vervolgens onderverdeeld in een aantal specifieke vragen die voorgelegd werden aan de respondent. De vragenlijst is niet limitatief; de vragen die zijn opgeschreven hebben enkel betrekking op de onderwerpen die in ieder geval behandeld zullen moeten worden (Weiss, 1993:48). Er was naast deze vragen nog ruimte om andere vragen te stellen, wanneer de reactie van een respondent daartoe bijvoorbeeld aanleiding gaf.

Uiteindelijk zijn er tien personen geïnterviewd. Na het zesde interview bleek dat er ten aanzien van het procesverloop weinig zaken meer aan het licht kwamen die tot dan toe niet bekend waren. Toch is gekozen om in ieder geval nog vier mensen te interviewen. Reden hiervoor was dat nog niet van alle betrokken partijen een vertegenwoordiger was geïnterviewd. Dit werd wel van belang geacht om zo verschillende invalshoeken over het procesverloop en de percepties daarvan in beeld te kunnen brengen.

3.6 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT

De betrouwbaarheid van een onderzoek wordt vooral bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie ervan. De nauwkeurigheid heeft betrekking op de mate waarin het gekozen meetinstrument in staat is om de onderzochte variabele op nauwkeurige wijze te meten. De consistentie slaat op de herhaalbaarheid van het onderzoek. De validiteit van een onderzoek kent een interne en een externe variant (Van Thiel, 2007:56). De interne validiteit gaat met name over de wijze waarop de theoretische begrippen zijn geoperationaliseerd en in staat zijn gebleken om de onderzoeker te meten wat hij of zij wilde meten. De externe validiteit betreft de vraag of het onderzoek generaliseerbaar is of niet en of het daarmee van toepassing mag worden verklaard op andere personen, instituties, tijden of plaatsen (Van Thiel, 2007:57).

De betrouwbaarheid en validiteit kunnen in het geding komen door aantasting van de onderzoeksgegevens en de interpretatie daarvan als gevolg van storingsbronnen (Van Thiel, 2007:58). Zo kan het zijn dat, wanneer mensen onderzocht worden, deze hebben geleerd van eerdere onderzoeken en hun antwoorden op basis van die ervaring hebben aangepast. Maar ook de onderzoeker zelf kan een negatieve invloed uitoefenen door zijn onderzoeksmethode gedurende het onderzoek aan te passen of door simpelweg fouten te maken in welke fase van het onderzoek dan ook. Tevens gaat er een zeker risico uit van het fenomeen "sociale wenselijkheid"; het geven van bepaalde antwoorden omdat men denkt dat dat van hen verwacht wordt. Om de risico's van verstoring van de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek zoveel mogelijk te beperken wordt gebruik gemaakt van triangulatie; het verzamelen van informatie op meer dan een manier (Van Thiel, 2007:59). In dit onderzoek is om die reden gekozen voor het gebruik van een documentenanalyse en het houden van interviews.

4 PROCESBESCHRIJVING

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk zal, op basis van interviews en verschillende soorten (interne) documenten, het feitelijke besluitvormingsproces worden gereconstrueerd. Omdat het besluitvormingsproces het centrale concept is in dit onderzoek, zullen de verschillende fases daarin als uitgangspunt dienen voor de indeling van het hoofdstuk.

Een conclusie die op voorhand al getrokken kan worden, is dat de theoretische fasering in de casus van het Proveniersplein niet nauwgezet is gevolgd. Alhoewel de eerste fase (het definiëren van doelen) wel is doorlopen, is daarna meteen een plan gemaakt in opdracht van de stad. Dit plan was niet het resultaat van een transparant proces van afwegingen en keuzes die tot een alternatief hebben geleid. Pas vijf jaar na de start van het proces werden alsnog varianten opgesteld. De deelgemeente heeft naar aanleiding hiervan op inhoudelijke gronden, en na het evalueren van consequenties, alsnog voor een alternatief gekozen. Toch bleef de stad vasthouden aan haar "eigen" plan.

Ook al is de theoretische fasering dus niet nauwgezet gevolgd, is er toch voor gekozen om de hieronder beschreven *key events* onder te verdelen in de vier fases. Hiervoor zijn drie redenen. Ten eerste kan op grond van de gebeurtenissen alsnog een (chronologisch) verantwoord overzicht worden gepresenteerd, dat op goede gronden kan worden onverdeeld in de vier fases van een besluitvormingsproces. Immers, ook al is de "theoretische lineaire lijn" niet gevolgd doordat het proces begon met een vooraf opgesteld plan, is er op enig moment alsnog sprake geweest van het bedenken van alternatieven (de variantenstudie), het afwegen van consequenties (inhoudelijke gronden zoals verkeersveiligheid) en het uiteindelijk kiezen van een alternatief (amendering van het Programma van Eisen). Ten tweede is een doelstelling van dit onderzoek om te achterhalen wat de gevolgen van de problemen en onzekerheden zijn geweest voor het besluitvormingsproces. Om hierover een uitspraak te kunnen doen, is het noodzakelijk om *key events* per fase te beschrijven, om vervolgens de gevolgen voor een fase en uiteindelijk op integrale wijze voor het gehele proces te kunnen duiden. Ten derde verbetert een hoofdstukindeling aan de hand van de vier fases, simpelweg de leesbaarheid.

4.2 FASE: DEFINIEREN VAN DOELEN

Intenties en doelen

Deze eerste fase kan (min of meer vanzelfsprekend) geplaatst worden aan het begin van het gehele proces omtrent de herinrichting van het Proveniersplein. Om zicht te krijgen op de inhoudelijke aspecten van deze fase wordt allereerst een korte uitstap gemaakt naar april 2012, circa zeven jaar na het begin van het proces. Tijdens de behandeling van het collegevoorstel aan de gemeenteraad om de bevoegdheden van de deelgemeente Noord in te trekken, in de vergadering van de commissie voor Fysieke Infrastructuur en Buitenruimte (FIB) op 11 april 2012, werden over de oorspronkelijke doelstellingen namelijk interessante zaken opgemerkt. Een aantal commissieleden waren zeer kritisch over het collegevoorstel en vroegen wethouder Karakus, die het voorstel kwam toelichten, waarom de bevoegdheden van de deelgemeente Noord niet al in 2005 waren ingetrokken. "*Het project was toen toch ook al van stedelijk belang?*"² De wethouder erkende dat er ook toen al sprake was van een stedelijk belang, maar dat het intrekken van bevoegdheden niet noodzakelijk werd

² Aldus commissielid L.P.M de Kleijn (SP) tijdens de vergadering van de commissie FIB d.d. 11 april 2012.

geacht. Ook de deelgemeente zou namelijk, net als de stad, het grote belang van het project inzien. Zowel de stad als de deelgemeente zouden op één lijn zitten. Gezamenlijk gedragen doelstelling van de herinrichting was het realiseren van een plein dat, vooral in stedenbouwkundige zin, aan zou sluiten bij de hoge ambities voor het gehele RCD. Het RCD moest de nieuwe en kwalitatief hoogwaardige stadsentree worden, waar met name veel ontwikkelingen aan de zuidzijde van de stationshal voor nodig waren. De noordzijde van het station, het Proveniersplein dus, kon hierbij niet achterwege blijven. Ook dit plein wordt namelijk intensief gebruikt door reizigers en moest dus dezelfde allure krijgen als de rest van het RCD.

Het formuleren van de ambities was een eenzijdige actie: die van de stad. De deelgemeente sloot zich hier op een later moment bij aan. Op dat moment was het schetsontwerp echter al klaar. Een schetsontwerp dat werd gemaakt door het gerenommeerde architectenbureau West8 van Adriaan Geuze, die over de gehele wereld prestigieuze projecten uitvoert. De stedelijke dienst dS+V was verder nog betrokken in het opstellen van bestuurlijke stukken en de interne begeleiding van die stukken binnen de gemeente, maar zij dienden zich grotendeels te conformeren aan het schetsontwerp van Geuze.

Afspraken deelgemeente en stad

Om uitvoering te kunnen geven aan het vorenstaande, was al snel duidelijk dat de gemeente en de deelgemeente Noord elkaar nodig hadden. Immers, het Proveniersplein ligt op het grondgebied van de deelgemeente waardoor de stad hier in beginsel geen zeggenschap over heeft. Tussen de toenmalige wethouder van het college en de toenmalige portefeuillehouder van de deelgemeente, heeft begin 2005 dan ook een aantal overleggen plaatsgevonden over de voorgenomen samenwerking ten aanzien van de herinrichting van het plein. De uitkomsten van de overleggen en de daarin gemaakte afspraken zijn vastgelegd in een brief met dagtekening 2 april 2005. Hierin geeft de deelgemeente het college formeel te kennen dat zij zich kunnen vinden in de hoofdlijnen van het plan om het Proveniersplein opnieuw in te richten. Met de brief lijkt de deelgemeente vooral te willen benadrukken dat zij het bevoegd gezag zijn om formele besluiten te nemen. Ook wordt benadrukt dat zij bij uitstek (als orgaan dat dicht bij de bewoners staat) het best geschikt zijn om over de planvorming te communiceren en participeren met de omwonenden. Een voorbehoud wordt gemaakt, in die zin, dat kort wordt aangegeven dat participatie altijd aanleiding kan zijn voor een wijziging van standpunten.

Bij brief van 14 juni 2005 informeerde het dagelijks bestuur de deelraad over haar standpunt ten aanzien van het schetsontwerp van het college. In deze brief aan de deelraad wordt nog eens verwezen naar de brief van het bestuur aan het college waarmee *“over het proces heldere afspraken zijn gemaakt waarin de verantwoordelijkheden binnen het proces op papier zijn vastgelegd”*.

Bij brief van 23 juni 2005 heeft het dagelijks bestuur richting het college te kennen gegeven in principe positief te staan tegenover het ‘Voorlopig Ontwerp Rotterdam Centraal’, maar plaatst wel een aantal kritische noten ten aanzien van de verkeercirculatie en het toen nog geplande kantoorgebouw op het Proveniersplein. Het nieuwe kantoorgebouw is later overigens geschrapt uit de plannen. Opvallende zinsnede in de brief is die waarmee het bestuur stelt dat ten aanzien van de herinrichting van het Proveniersplein zij *“graag de mogelijkheid wil krijgen om naar aanleiding van een eventuele wijziging in de verkeercirculatie en goede bestudering van de inpassing van alle mogelijke functies het Programma van Eisen op onderdelen aan te passen”*.

Er bestaan verschillende percepties over welke afspraken de deelgemeente en stad nu met elkaar maakten. Hier is een tweedeling te maken tussen bestuurders en ambtenaren van de deelgemeente enerzijds en ambtenaren van de diensten anderzijds. De latere koerswijziging van de deelgemeente

vonden veel ambtenaren van de diensten verrassend en onverantwoord om een aantal redenen, waarvan de volgende twee het vaakst genoemd werden. Ten eerste wijzen zij erop dat de deelgemeente “gewoon” heeft afgesproken met de stad dat het schetsontwerp van Geuzen gevolgd zal worden. Ten tweede, in het verlengde van het eerste, wijzen zij erop dat deze afspraak heeft geleid tot het vaststellen van een Programma van Eisen dat op het schetsontwerp is gebaseerd. Waarom de deelgemeente later alsnog van bestuurlijk vastgestelde documenten afwijkt, vindt men onbegrijpelijk. Ambtenaren en bestuurders van de deelgemeente kijken hier echter anders tegen aan. Alhoewel wat hun betreft niet ter discussie staat dat de deelgemeente aan het begin van het proces akkoord ging met het stedelijke schetsontwerp, blijkt uit de tekst van de brief van 2 april 2005 heel duidelijk dat er een voorbehoud is gemaakt in relatie tot eventuele steekhoudende argumenten van bewoners. Ditzelfde voorbehoud is ook gemaakt in het in 2008 vastgestelde Programma van Eisen. De mogelijkheid dat de deelgemeente later in het traject alsnog zou afwijken van de oorspronkelijke uitgangspunten, is wat hun betreft dus altijd aanwezig geweest.

Participatie voorafgaand aan vaststelling Programma van Eisen

Het participatietraject rondom het Proveniersplein is door de deelgemeente gecombineerd met een participatietraject voor een ander project dat direct grenst aan het Proveniersplein, namelijk het zogenaamde Singelplan. Het Singelplan betreft, kort gesteld, de herinrichting van de aan het plein grenzende Spoorse singel en Provenierssingel. De singels zijn in stedenbouwkundig opzicht, maar vooral in verkeerstechnisch opzicht, nauw verbonden met het Proveniersplein. Beide straten sluiten namelijk aan op het plein, waardoor bij het ene project altijd rekening gehouden zal moeten worden met de uitvoeringconsequenties van het andere project. Naast deze inhoudelijke reden om de participatietrajecten voor beide projecten te koppelen, is er tevens een praktische. Bewoners nabij de singels en het plein kunnen op deze manier namelijk participeren in beide projecten zonder dat ze daarvoor telkens aparte informatiebijeenkomsten hoeven te bezoeken.

De deelgemeente kwalificeert³ het participatietraject voor het Proveniersplein en de singels met de termen “informereren (meeweten)”, “coproduceren (meedoen)” en “raadplegen”. Wat de deelgemeente betreft is er dus niet enkel eenzijdig informatie verstrekt, maar is er bewust gekozen voor een wisselwerking tussen gemeentelijke actoren enerzijds en participanten anderzijds, waarbij vanuit de zijde van de gemeente om inhoudelijke input werd gevraagd.

Als startpunt van het participatietraject wordt het moment gehanteerd waarop opbouwwerkorganisatie SONOR, in opdracht van de deelgemeente Noord, het proces van het nog te komen participatietraject had uitgewerkt: in juli 2007. Speciaal voor de herinrichting van de singels en het plein werd een website in het leven geroepen⁴. Op deze website, die inmiddels niet meer wordt bijgewerkt, kunnen geïnteresseerden allerlei informatie vinden, zoals de technische details van de plannen, impressies maar ook verslagen van bewonersbijeenkomsten.

Naast het oprichten van een website werd door SONOR een projectleider ingezet die het participatietraject diende te begeleiden. Deze persoon was tijdens alle bewonersavonden en overige informatiemomenten aanwezig en primair verantwoordelijk voor het participatietraject omtrent de herinrichting van de singels. Zoals reeds gesteld werd het participatietraject over het plein hierin meegenomen. Zo kwam het dat de projectleider zich ook bezig hield met het Proveniersplein. Zij hield zich verre van de inhoudelijke aspecten, maar stuurde op de momenten waarop er

³ Zoals verwoord in de brief van het Dagelijks Bestuur d.d. 18 november 2011 gericht aan de deelraad inzake de evaluatie van de zogenoemde Participatie informatietoolkit (PIT).

⁴ www.singelplanrotterdam.nl

bijeenkomsten georganiseerd moesten worden, nieuwsbrieven verstuurd moesten worden en wanneer er terugkoppeling richting de wijk moest worden gegeven.

Niet iedereen is even positief over het afgelegde participatietraject. Zo is door meerdere betrokkenen opgemerkt dat nooit helder is geweest wat nu verwacht werd van de bewoners en binnen welke kaders zij input konden leveren. Alle geïnterviewden zijn het er over eens dat een participatietraject afleggen voor een plan dat in essentie al vast staat, opmerkelijk is en des te meer vereist dat de organisatie van dat traject helder is over waar bewoners over mee kunnen praten en wat er vervolgens met hun suggesties wordt gedaan. Een ambtenaar van de deelgemeente vatte deze situatie als volgt samen: „bewoners kregen tijdens de opeenvolgende bewonersavonden en informatiebijeenkomsten telkens weer het oorspronkelijke schetsontwerp van Adriaan Geuze voorgeschoteld, telkens voorzien van marginale wijzigingen op detailniveau, maar dus altijd hetzelfde plan.”

Stedenbouwkundig plan en vaststelling Programma van Eisen

Het college heeft het *Stedenbouwkundig Plan Stationskwartier 2007* op 5 februari 2008 vastgesteld en op 5 februari 2008 voorgelegd aan de gemeenteraad. Het Stationskwartier, zoals genoemd in de titel van het document, betreft grofweg de zuidzijde van het gebied rondom het Centraal Station. Echter wordt ook het Proveniersplein in het document genoemd. Vermeld wordt dat de noordzijde van het station een verbeterde buitenruimte zal moeten krijgen waarbij de Spooringsingel en Stationssingel met elkaar verbonden zullen moeten worden en een ruim, groen plein ontstaat. Hiermee wordt dus nadrukkelijk voort geborduurd op het schetsontwerp van de architect uit 2005.

Op 20 november 2008 heeft de raad van de deelgemeente Noord het Programma van Eisen Proveniersplein vastgesteld, op basis van het schetsontwerp van de stad. Het gaat hier om het ontwerp van architect Geuze dat een directe afgeleide is van de grote ambities van het gehele RCD. Stedenbouwkundige kwaliteit staat voorop, waarbij de inrichting van het plein aan zal moeten sluiten bij het 19 eeuwse karakter van de wijk en waarbij tevens de beide singels met elkaar verbonden moeten worden. De vaststelling van het Programma van Eisen kan als vertrekpunt gehanteerd worden voor het proces tot aan het Inrichtingsplan.

Participatie na vaststelling Programma van Eisen

Ook in deze fase werd er, net als voor de vaststelling van het Programma van Eisen, intensief gecommuniceerd en geparticipeerd. Bewonersbrieven en algemene nieuwsbrieven werden verstuurd met daarin de laatste stand van zaken. Er zijn meerdere informatiebijeenkomsten georganiseerd met wisselende doelstellingen. Ook is bijvoorbeeld met bewoners een rondje door het projectgebied gelopen om ter plaatse opmerkingen en knelpunten te bespreken.

Van 9 tot en met 12 maart 2009 werd de zogenoemde “Week van de Proveniersplannen” georganiseerd door de gemeente, in samenwerking met de deelgemeente. Tijdens deze dagen waren er meerdere momenten, zowel overdag als ’s avonds, waarop bewoners een wijkcentrum binnen konden lopen om geïnformeerd te worden over de herinrichtingprojecten van het Proveniersplein en de singels. De projectleider van SONOR was aanwezig, evenals vertegenwoordigers van de gemeentelijke diensten, deelgemeente en meerdere bewoners.

Op 12 maart 2009 werd er een ‘rondetafelgesprek’ georganiseerd over het Proveniersplein. Vertegenwoordigers van de stedelijke diensten lichtten het plan, waar nodig, toe aan de aanwezige bewoners. Uit het gespreksverslag blijkt dat bewoners nogal kritisch waren over de wijze waarop zij geïnformeerd zijn. Zo wordt de vraag gesteld waarom überhaupt de moeite is genomen om een participatietraject op te tuigen, terwijl de stad allang weet hoe het plein er uit moet komen te zien.

Weliswaar kan er op een aantal details worden gereageerd, maar de essentie van het plan kan niet meer worden gewijzigd. Uit het gesprekverslag blijkt verder dat er onduidelijkheid bestaat over waar nu wel en waar nu niet iets aan veranderd kan worden. Door bewoners worden een aantal aanpassingen in het plan voorgesteld, om vervolgens te horen te krijgen dat daar dus niets aan veranderd kan worden.

4.3 FASE: BEDENKEN VAN ALTERNATIEVEN

Gemeenteraadsverkiezingen en bestuurlijke wisselingen

In maart 2010 werden er gemeenteraadsverkiezingen gehouden. Voor de deelgemeente Noord had dit tot gevolg dat de samenstelling van de deelraad, als gevolg daarvan, flink wijzigde. Interessanter was echter de komst van een nieuwe portefeuillehouder Wonen & Ruimtelijke Ordening, als nieuw lid van het Dagelijks Bestuur. Deze portefeuillehouder, de heer Berndsen, was eerder deelraadslid en had in die hoedanigheid in 2008 tegen het voorstel gestemd om het Programma van Eisen voor het Proveniersplein vast te stellen conform de stedelijke randvoorwaarden. Berndsen verving als nieuw lid van het Dagelijks Bestuur de heer Harika, die vanaf het begin betrokken was bij de planvorming over het Proveniersplein en in die zin dus altijd op één lijn zat met de stad.

Participatie over de singels en relatie met plein

Hieronder worden een aantal gebeurtenissen beschreven die weliswaar voorgevallen zijn in het kader van het participatietraject omtrent de herinrichting van de Spoorsingel en Provenierssingel, maar ook betrekking hebben op het proces van de herinrichting van het Proveniersplein. Een aantal bewoners hebben, kennelijk, het participatietraject met betrekking tot de singels deels aangegrepen om (alsnog) invloed uit te oefenen op de inrichting van het naastgelegen plein.

Op 9 december 2010 is er door de deelgemeente een bewonersavond georganiseerd over de herinrichting van de Spoorsingel en de Provenierssingel. Volgens een aantal geïnterviewden is het deze avond nogal uit de hand gelopen. Anderen zeggen dat er niet meer dan stevige, maar terechte, kritiek is geleverd. Wat er ook precies gezegd is, het heeft in ieder geval geleid tot verstoorde verstandhoudingen tussen ambtenaren van de deelgemeente en de stedelijke diensten enerzijds en vertegenwoordigers van de bewonersvereniging Provenierswijk anderzijds.

De bewonersavond van 9 mei 2010 is volgens meerdere geïnterviewden de reden geweest van de koerswijziging van de deelgemeente. Tijdens deze bewonersavond, die eigenlijk dus ging over de singels, werd er door de bewonersvereniging en werkgroep op niet mis te verstane wijze te kennen gegeven dat bewoners onvoldoende betrokken waren bij de planvorming over het Proveniersplein en dat er geen goede invulling is gegeven aan dat participatietraject. De portefeuillehouder van de deelgemeente lijkt deze signalen erg serieus te hebben genomen en heeft zijn ambtenaren dan ook opdracht gegeven om dat participatietraject te evalueren. Door meerdere betrokkenen wordt aangegeven dat zij aannemen dat de gebeurtenissen tijdens deze bewonersavond doorslaggevend zijn geweest voor de bestuurders van de deelgemeente om af te wijken van de oorspronkelijke stedelijke randvoorwaarden.

Naar aanleiding van de verhitte discussie op de avond van 9 december 2010 heeft het dagelijks bestuur een brief gestuurd naar de heer Gosselink, de heer Goosen en mevrouw Smouter waarin wordt opgemerkt dat de wijze waarop zij hun mening kenbaar hebben gemaakt *“door alle ambtelijke vertegenwoordigers van het bestuur die ter plaatse waren als niet respectvol wordt beschouwd.”* Deze brief heeft vervolgens weer een schriftelijke reactie tot gevolg gehad van mevrouw Smouter, waarin de georganiseerde bijeenkomsten *“schijnvertoningen”* worden genoemd en onder andere nog wordt gesteld dat *“ambtenaren hun eigen strategie hebben om zaken erdoor te drukken”*.

Participatiewijze en representativiteit

Een groot deel van de geïnterviewde personen, vooral ambtenaren, kunnen zich slecht verenigen met de wijze waarop vertegenwoordigers van de bewonersvereniging Provenierswijk en de Werkgroep C.S.⁵ zich hebben opgesteld in hun bejegening richting ambtenaren. De eerder genoemde brief is dus het gevolg geweest van een verhitte bewonersavond, die volgens meerdere personen het dieptepunt is geweest in de voorbije jaren waarin door de deelgemeente steeds vaker werd geparticipeerd. De wijze waarop de bewonersvereniging Provenierswijk en werkgroep C.S. zich opstellen wordt door een enkeling zelfs agressief genoemd, waarna er op gewezen wordt dat deze manier van handelen vaker voorkomt tijdens bewoneravonden over het Proveniersplein en de singels, maar zich daartoe niet beperkt. Ook de onderlinge, al dan niet informele, contacten met ambtenaren en bestuurders werden niet altijd gewaardeerd.

Alhoewel met name ambtenaren en bestuurders van de deelgemeente hier direct en persoonlijk mee te maken hebben gehad, bestaan er bij de stedelijke diensten tevens een aantal percepties over de wijze waarop er geparticipeerd is door de bewonersvereniging Provenierswijk en de werkgroep C.S., alsmede over de invloed van de bewuste bewoners op het bestuur van de deelgemeente. Alhoewel zij dit moeilijk met concrete voorbeelden kunnen onderbouwen, wordt door ambtenaren van diensten aangegeven dat zij het idee hebben dat deelgemeentebestuurders hun oren hebben laten hangen naar de bewonersvereniging Provenierswijk en werkgroep C.S. Zij nemen aan dat er veel druk is uitgeoefend op bestuurders om een koerswijziging te bewerkstelligen. Voor de goede orde: de bewonersvereniging en de werkgroep zijn tegen het plan van de stad en voor de variant die ten grondslag heeft gelegen aan de uiteindelijke koerswijziging van de deelgemeente.

Naast de wijze waarop er door een deel van bewoners werd geparticipeerd, wordt door het leeuwendeel van de geïnterviewde personen, zowel ambtenaren als bestuurders, zeer kritisch gekeken naar de mate waarin de genoemde bewonersvereniging en de werkgroep representatief zijn voor de gehele Provenierswijk en de omwonenden van het Proveniersplein in het bijzonder. Ook andere bewoners(verenigingen) zijn hier kritisch over en vragen zich af of zij daadwerkelijk namens de gehele wijk spreken. Uit het interview dat gehouden is met de betreffende bewoners komt naar voren dat zij menen namens de gehele wijk te spreken en over voldoende mandaat te beschikken om dit ook met recht te kunnen zeggen. Door anderen wordt dit dus sterk in twijfel getrokken. Zo wordt er door meerdere geïnterviewden op gewezen dat er tijdens bewoneravonden ook signalen waren van meerdere bewoners die op inhoudelijke gronden heel anders over de materie dachten dan de bewonersvereniging en werkgroep. Ook zijn er in ieder geval twee brieven bekend van georganiseerde bewoners waaruit standpunten blijken die haaks staan op die van de bewonersvereniging en dus ook die van het deelgemeentebestuur. Een van deze brieven is voorzien van een lijst met circa 120 handtekeningen. Een vraag die in dit verband werd gesteld tijdens een interview was: *„waarom gaat de deelgemeente mee in de wensen van de mensen met de grootste mond en wordt er niets gedaan met de inhoudelijke argumenten van bewoners die zich rustiger en constructiever opstellen?“*.

Een punt waar alle betrokken personen bij zowel de diensten als de deelgemeente het over eens zijn, is dat men vond dat participanten in veel gevallen een waardevolle inhoudelijke bijdrage leverden over het onderwerp. Er was veel technische kennis aanwezig onder de bewoners die doelgericht werd ingezet teneinde voor hen wenselijke aanpassingen te realiseren.

⁵ in de praktijk worden de bewonersvereniging Provenierswijk en de werkgroep C.S. veelal vertegenwoordigd door dezelfde mensen, waardoor beide groepen hier in een adem worden genoemd.

Relatie met de politiek

De bewonersvereniging Provenierswijk is al vele jaren actief in de deelgemeente Noord. Zij weten inmiddels makkelijk de weg te vinden naar het dagelijks bestuur en de deelraad. In de voorbije jaren is er bijvoorbeeld over de meest uiteenlopende onderwerpen veelvuldig ingesproken tijdens commissie- en raadsvergaderingen en zijn er meerdere bezwaarschriften ingediend. Ook via de informele weg weten vertegenwoordigers van de bewonersvereniging bestuurders of raadsleden te vinden en maken veelvuldig gebruik van de mogelijkheid om te e-mailen, te bellen of persoonlijk langs te komen voor een overleg.

Een klein deel van de geïnterviewden zegt aan te nemen dat het bestuur van de deelgemeente Noord zeer gevoelig is geweest voor de wijze waarop vertegenwoordigers van de bewonersvereniging Provenierswijk en werkgroep C.S. zich hebben opgesteld in het proces, zowel op formele momenten als tijdens onderlinge informele contacten met bestuurders. Hier wordt aan toegevoegd dat dit eerder een onderbuikgevoel betreft, dan iets dat met concrete voorbeelden te onderbouwen valt.

Bestuurders van de deelgemeente Noord zeggen niet zozeer de wensen van de bewonersvereniging Provenierswijk gevolgd te hebben, maar in hun inhoudelijke argumenten wel aanleiding gezien te hebben om een variantenstudie te laten verrichten en uiteindelijk te kiezen voor een variant die afwijkt van de stedelijke wensen. De bestuurders benadrukken dat deze keuze gebaseerd is op zuivere inhoudelijke overwegingen en dat er dus geen sprake is van *“draaien waar de meest luidruchtige burger om vraagt”*. Zij wijzen er tevens op dat altijd duidelijk is geweest dat de deelgemeente af zou kunnen wijken van het oorspronkelijke Programma van Eisen indien burgerparticipatie daartoe aanleiding zou geven.

Variantenstudie

In juli 2010 is door het dagelijks bestuur van de deelgemeente, in samenspraak met de wethouder, aan dS+V opdracht verstrekt tot het uitwerken van een zestal varianten. Aanleiding voor het werken van de variantenstudie is, volgens het grootste deel van de geïnterviewden, druk vanuit bewoners in het kader van de participatie. In bestuurlijke documenten die betrekking hebben op de betreffende varianten, wordt vermeld dat er op 20 mei 2010 een wijkvergadering heeft plaats gevonden op initiatief van de bewonersvereniging Provenierswijk en ook specifiek bedoeld voor bewoners. Hieruit is een zogenoemde besluitenlijst naar voren gekomen waarin namens de bewonersvereniging punten richting de deelgemeente kenbaar worden gemaakt waar het nieuwe Proveniersplein wat hen betreft aan zal moeten voldoen. Geconstateerd werd, door de deelgemeente, dat deze besluitenlijst op een aantal cruciale punten afweek van het door de deelraad in 2008 vastgestelde Programma van Eisen.

Na deze wijkvergadering maakte de verantwoordelijk portefeuillehouder voor het eerst bekend dat, wat hem betreft, met het oorspronkelijke Programma van Eisen de verkeersveiligheid onvoldoende gewaarborgd werd. Er vond vervolgens een overleg plaats tussen deze portefeuillehouder en vertegenwoordigers van de bewonersvereniging Provenierswijk. Dit overleg is vervolgens weer aanleiding geweest om een bestuurlijk overleg te organiseren tussen de portefeuillehouder en de verantwoordelijk wethouder van de stad. Uit dit overleg is naar voren gekomen dat dS+V een variantenstudie zou maken, welke inzichtelijk zou moeten maken wat de consequenties zijn van de eerder genoemde besluitenlijst van de bewonersvereniging.

Naar aanleiding van deze variantenstudie heeft het dagelijks bestuur op 25 januari 2011 besloten om aan de deelraad voor te stellen dat zij het reeds in 2008 vastgestelde Programma van Eisen zouden amenderen conform een van de zes varianten die zijn uitgewerkt door dS+V. Dit besluit is overigens

genomen contrair het ambtelijk advies van ambtenaren van de deelgemeente en van de stedelijke diensten: *“Vanwege de continuïteit in de besluitvorming en de kwaliteitsverbetering van het Proveniersplein wordt het bestuur geadviseerd variant 3 verder uit te werken tot een definitief Inrichtingsplan (Inrichtingsplan).”*

De varianten⁶ hebben, op hoofdlijnen, betrekking op het navolgende:

- Variant 1: verbinding singels, haakse aansluiting Spoorsingel op Stationssingel, tramhalte op Stationssingel (voldoet aan het in 2008 vastgestelde Programma van Eisen).
- Variant 2: verbinding singels, haakse aansluiting Spoorsingel op Stationssingel, tramhalte op plein (voldoet niet aan vastgesteld Programma van Eisen).
- Variant 3: verbinding singels, aansluiting Spoorsingel op Stationssingel verbetert, tramhalte op Stationssingel (voldoet aan vastgesteld Programma van Eisen).
- Variant 4: verbinding singels, plein 30-km zone, tramhalte op Stationssingel (voldoet niet aan vastgesteld Programma van Eisen).
- Variant 5: geen verbinding singels, tramhalte op Stationssingel (voldoet niet aan vastgesteld Programma van Eisen).
- Variant 6: geen verbinding singels, tramhalte op plein (voldoet niet aan vastgesteld Programma van Eisen).

Stedenbouwkundige kwaliteit versus gebruiksfunctie

Uit voorgaande beknopte beschrijving van de zes varianten en tevens gelet op de grafische impressies ervan, kan een ieder zonder enige kennis van zaken en vooringenomenheid concluderen dat de onderlinge verschillen niet groot zijn. Het merendeel van de geïnterviewde personen is het er over eens dat de discussie over welke variant de basis zal moeten vormen voor de uiteindelijke herinrichting er één *“in de marge”* is. Uitgezonderd een tweetal personen, wordt door alle betrokkenen aangegeven dat er geen enkele variant tussen zit die onveilig is, op welke wijze dan ook.

De meningen zijn echter wel verdeeld over welke waarde toegekend dient te worden aan de inhoudelijke verschillen tussen de varianten, hoe klein die dan ook zijn. Met name de ambtenaren van de diensten geven te kennen dat de verhouding tussen de inhoudelijke discussie enerzijds en de tijd en geld die het proces heeft gekost anderzijds, op zijn minst een scheve is. In dit verband is de navolgende uitspraak van een van de betrokkenen wellicht het meest illustratief: *“Een discussie over (...) de locatie van een tramhalte verantwoord geenszins een proces van zeven jaar waarin we, achteraf gezien, elkaar vooral lekker bezig hebben gehouden”*. Bestuurders van de deelgemeente spreken tevens van een scheve verhouding, maar vinden deze wel degelijk te verantwoorden door voornamelijk te wijzen op het belang van de burgerparticipatie.

Het verschil van mening kan bondig worden weergegeven als een discussie over stedenbouwkundige kwaliteit versus gebruiksfuncties. De stad is zeer helder in het feit dat zij de keuze hebben gemaakt om de stedenbouwkundige kwaliteit zwaarder te laten wegen dan de gebruiksfuncties van het plein. Hoe de deelgemeente hier mee omgaat, is echter minder duidelijk. Meerdere geïnterviewden binnen de deelgemeente geven te kennen dat het dagelijks bestuur simpelweg de keuze heeft gemaakt om de gebruiksfuncties van het plein te laten prevaleren boven de stedenbouwkundige kwaliteit. In de formele correspondentie komt dit standpunt echter niet voren. Zo staat in de brief van 14 maart 2012 die het Dagelijks Bestuur richtte aan het college in verband met de op handen zijnde intrekking van bevoegdheden: *„Het bestuur van deelgemeente Noord kan nog altijd niet meegaan in de opvatting, dat stedenbouwkundige kwaliteit niet zou kunnen worden gerealiseerd in samenhang met*

⁶ Zie tevens de vierde bijlage, behorende bij dit rapport.

functionele eisen. Het betrokken architectenbureau zou gezien zijn status toch in staat geacht worden het gewijzigde programma van eisen in te passen in een definitief ontwerp met de gewenste stedenbouwkundige kwaliteit?’’.

Bevoegdhedenverdeling

Uit de interne stukken die behoren bij voornoemd besluit, valt tevens op te maken dat de bevoegdhedenverdeling in het kader van dit project anders is dan vaker het geval in Rotterdam. In de regel is een deelgemeente namelijk de opdrachtgever voor het maken van een Programma van Eisen en Inrichtingsplan en ook het bevoegd gezag om deze documenten uiteindelijk bestuurlijk vast te stellen. In het geval van het Proveniersplein is het echter zo dat de stad opdrachtgever is tot het opstellen van een Programma van Eisen en een Inrichtingsplan. Dit, terwijl het deelgemeentebestuur wel “gewoon” bevoegd is tot vaststelling daarvan. Met andere woorden: de deelgemeente geeft een bestuurlijke klap op hetgeen haar wordt aangeboden door de stad.

Deze situatie wordt door veel geïnterviewden “opmerkelijk” genoemd en met name vanaf de zijde van het ambtelijk apparaat van de deelgemeente als “niet bevorderlijk” bestempeld. Nu er binnen de deelgemeente dus geen ambtelijk opdrachtgever was, bleek het lastig om de stedelijke diensten dS+V en Gemeentewerken te bewegen tot bijvoorbeeld het uitwerken en inzichtelijk maken van consequenties van eventuele aanpassingen in het plan. Ambtenaren van de deelgemeente kregen dan vaak te horen dat ambtenaren van de stedelijke diensten slechts een bepaald aantal uren mochten besteden aan het project. Deze uren werden betaald door de stad en zij hadden dan ook zeggenschap over hoe die uren besteed moesten worden. Voornoemde variantenstudie is een goed voorbeeld van een dergelijke situatie. Hier werden pas uren aan besteed nadat de wethouder hiervoor zijn fiat had gegeven. Hieraan voorafgaand was ambtelijk vanuit de deelgemeente al meerdere malen verzocht om varianten uit te werken, maar kreeg men telkens nul op rekest. De deelgemeente kon de stedelijke diensten dus geen opdrachten geven, maar had hen op inhoudelijk vlak wel nodig. Ambtelijk werd hiertoe een werkwijze toegepast die er vooral op gericht was om, op grond van de goede onderlinge verstandhoudingen, vrijwillige medewerking van de diensten te bewerkstelligen. Ambtenaren van de diensten en de deelgemeente wijzen er allemaal op dat de onderlinge verstandhoudingen altijd erg goed zijn geweest, zowel zakelijk als in de meer persoonlijke sfeer. Meerdere ambtenaren werkten gedurende een aantal jaren samen aan het project, waarin een vertrouwensrelatie is ontstaan primair gebaseerd op wederzijds respect voor elkaars inhoudelijke kennis en kunde. Vanuit de ambtenaren van de deelgemeenten werd van deze positieve ervaringen gebruik gemaakt om zaken voor elkaar te krijgen bij de diensten, terwijl ze daarvoor geen formele opdrachten konden geven. Deze werkwijze had overigens niet altijd succes. Zo is het meerdere malen voorgekomen dat, alhoewel een ambtenaar van een dienst welwillend stond tegenover een informeel verzoek van de deelgemeente, deze van een leidinggevende te horen kreeg dat aan het verzoek van de deelgemeente niet tegemoet gekomen kon worden.

4.4 FASE: EVALUEREN VAN CONSEQUENTIES

Inhoudelijke discussie

Naar aanleiding van de variantenstudie is door het Dagelijks Bestuur alsnog een inhoudelijke afweging gemaakt. De term “alsnog” wordt bewust gebruikt om te duiden dat het inmiddels 2011 is, zes jaar nadat het proces is begonnen en er dus al een participatietraject is doorlopen op grond van een Programma van Eisen dat door dezelfde deelgemeente is vastgesteld, uitgaande van stedelijke randvoorwaarden.

Uit bestuurlijke documenten blijkt dat het bestuur weloverwogen het besluit heeft genomen de randvoorwaarden van de stad los te laten. Waar de stad een voorkeur had voor de derde variant,

koos het deelgemeentebestuur ervoor haar voorkeur uit te spreken voor variant zes. De redenen daartoe waren dat de functie als verkeersplein centraal dient te staan en dus niet de lommerrijke verblijfsfunctie waar de stad zoveel waarde aan hecht. De consequenties van alle alternatieven zijn geëvalueerd, in die zin dat na bestudering daarvan door de deelgemeente de conclusie werd getrokken dat alle varianten onvoldoende de verkeersveiligheid waarborgen behoudens de zesde variant.

Koerswijziging Dagelijks Bestuur

Het dagelijks bestuur besloot in haar vergadering van 22 maart 2011 het in 2008 vastgestelde Programma van Eisen te amenderen en dit als zodanig voor te leggen aan de deelraad. Hoe deze koerswijziging het beste gekwalificeerd kan worden hangt, zoals wel vaker, vooral af van wie de vraag krijgt voorgelegd. Zo zijn de bestuurders van de deelgemeente zich wel bewust van het gegeven dat de deelgemeente hier rechtstreeks ingaat tegen de wensen van de stad, maar merken zij tevens op dat nooit de afspraak is gemaakt om als deelgemeente "klakkeloos" de wensen van de stad te volgen. Zij stellen dat, alhoewel in 2005 het uitgangspunt is geweest dat de deelgemeente het traject in lijn van het "stedelijke" schetsontwerp voort zou zetten, altijd duidelijk is geweest een andere route ingeslagen zou kunnen worden wanneer bijvoorbeeld bewonersparticipatie daartoe aanleiding zou geven. Op ambtelijk niveau binnen de deelgemeente en de diensten wordt hier echter anders over nagedacht. Vanuit de diensten wordt simpelweg aangegeven dat de deelgemeente ten onrechte is afgeweken van hele duidelijke afspraken die zijn gemaakt in 2005. De koerswijziging van de deelgemeente vinden zij dan ook onbegrijpelijk en onverantwoord. Dit laatste, vooral in relatie tot de voortgang van het proces. Ambtenaren van de deelgemeenten lijken tussen de standpunten van het bestuur en dat van medewerkers van de diensten in te zitten en zijn over het algemeen genuanceerder over dit onderwerp. De koerswijziging van het dagelijks bestuur (contrair hun advies) vinden zij ook niet verstandig, gelet op de voortgang van het proces. Ook de reden waarom die koerswijziging is ingezet, voornamelijk door druk vanuit een bewonersgroep, vinden zij onvoldoende. Aan de andere kant merken ook zij op dat dit altijd een risico is geweest, wanneer men de tekst van de brief uit 2005 met de gemaakte afspraken er nog eens bij pakt.

Amendering Programma van Eisen door deelraad

Op 26 mei 2011 heeft de raad van de deelgemeente Noord het oorspronkelijke Programma van Eisen geamendeerd vastgesteld. In tekstuele zin kan worden gesteld dat de aanpassingen aan het Programma van Eisen marginaal zijn, maar toch zijn de implicaties ervan voor een nader op te stellen Inrichtingsplan groot. Zo worden de stedenbouwkundige randvoorwaarden van het plan verlaten en krijgen de verkeersveiligheid (vooral voor het langzame verkeer) en de tramhaltes op het plein expliciet hoofdrollen toebedeeld. Ook worden door de amendering de singels niet langer met elkaar verbonden in het plan. Met andere woorden, het oorspronkelijke plan van de stad dat hoofdzakelijk een stedenbouwkundig karakter heeft, dient volgens de deelraad plaats te maken voor een plan dat verkeersveiligheid hoger in het vaandel heeft staan dan de stedenbouwkundige aansluiting met het 19^e eeuwse karakter van de nabij gelegen wijk.

Het is meerdere ambtenaren, zowel van de deelgemeente als de stedelijke diensten, opgevallen hoe de deelraad reageerde op het betoog van de deelgemeentebestuurder. Hij gaf aan dat het Programma van Eisen wat hem betreft niet enkel geamendeerd dient te worden op grond van de door hem aangevoerde inhoudelijke argumenten, maar ook omdat bewoners het oorspronkelijke Programma van Eisen niet zien zitten. De stedelijke variant zou onvoldoende of geen draagvlak hebben bij bewoners in de wijk. Een vertegenwoordigster van de bewonersvereniging Provenierswijk sprak in tijdens de vergadering van de deelraad, waarop een levendige inhoudelijke discussie ontstond. Echter, toen een andere bewoner insprak tijdens diezelfde vergadering en aangaf de deelgemeentelijke variant om meerdere redenen geen goed alternatief te vinden en meerdere

bewoners met hem, werd er slechts door een enkel deelraadslid een vraag gesteld. Een discussie over hoe zijn verhaal moest worden gezien in relatie tot de eerdere presentaties van de deelgemeentebestuurder en de andere bewoner, bleef achterwege. Dit heeft meerdere ambtenaren hoog verbaasd, maar een mogelijke verklaring hebben zij niet kunnen bieden.

Op 23 november 2011 stuurde de deelgemeente Noord aan wethouder Karakus een brief waarin wordt gewezen op het feit dat het dagelijks bestuur, conform de tijdens het overleg van 9 februari 2011 gemaakte afspraken tussen de portefeuillehouder van de deelgemeente en de wethouder, de discussie over het Proveniersplein terug zou leggen bij de deelraad. In de brief staat verder nog vermeld dat de deelraad in mei het Programma van Eisen geamendeerd heeft vastgesteld en dat door meerdere onduidelijkheden ten aanzien beschikbare budgetten de deelgemeente tot dat moment dus niet is toegekomen aan het uitwerken van vaststellen van een Inrichtingsplan. Hierdoor loopt het project nog verdere vertraging op. De verantwoordelijkheid hiervoor legt de deelgemeente met de bedoelde brief nadrukkelijk bij de stad, aangezien daar de bevoegdheid ligt om tot het verdelen van financiële middelen.

4.5 FASE: KIEZEN ALTERNATIEF

Patstelling

In de vergadering van 24 november 2011 heeft de gemeenteraad een motie van de VVD aangenomen, waarmee het college werd opgedragen om de nodige maatregelen te nemen teneinde het Proveniersplein in te richten conform het oorspronkelijke Programma van Eisen, indien mogelijk in samenspraak met de deelgemeente.

In december 2011, tijdens het periodiek overleg tussen de verantwoordelijk wethouder van de stad en de verantwoordelijk portefeuillehouder van de deelgemeente, is vanuit de zijde van de deelgemeente de vraag gesteld of het college voornemens is de motie van de VVD uit voeren of gemotiveerd naast zich neer te leggen. De wethouder gaf aan dat de motie zal worden uitgevoerd en schetst daarbij meteen de mogelijkheid dat de bevoegdheden van de deelgemeente zal worden ingetrokken. Er wordt verder nog besproken of het mogelijk is om tot een compromis te komen, maar omdat de discussie in essentie gaat over de locatie van de tramhaltes, komt men al snel tot de conclusie dat dit niet mogelijk is. Door de wethouder wordt nog gewezen op de mogelijkheid om elkaars raden (dus de deelraad en de gemeenteraad) eventueel te overtuigen om alsnog een ander besluit te nemen. Maar ook aan dit alternatief wordt door beiden geen gevolg gegeven.

De agendapost

Een boeiend voorbeeld van communicatie en interactie tussen de stad, deelgemeente en diensten betreft de agendapost die ambtelijk is opgesteld voor het college en gaat over het voorstel aan de raad om de bevoegdheden van de deelgemeente in te trekken. Alhoewel ogenschijnlijk een onschuldig onderdeel van het gehele proces, heeft het er alle schijn van dat het de onderlinge verstandhoudingen geen goed heeft gedaan.

Een agendapost is een ambtelijk voorbereid document waarin, op basis van de daarin beschreven probleemstelling en belangenafweging, om een bepaalde bestuurlijke beslissing wordt gevraagd. In dit geval betrof het de aan het college gevraagde beslissing om aan de gemeenteraad voor te stellen om de bevoegdheden van de deelgemeente in te trekken. Alleen de gemeenteraad is immers bevoegd om bevoegdheden in trekken, maar doet dit veelal enkel op een voorstel daartoe van het college.

Bij deze agendapost stond ter discussie of de deelgemeente op de genoemde agendapost nu ambtelijk moest reageren, of meteen politiek-bestuurlijk. De agendapost was door een ambtenaar van dS+V gestuurd naar een ambtenaar van de deelgemeente, met verzoek om inhoudelijk reageren. Het betrof hier dus een agendapost dat verkeerde in het stadium van ambtelijke voorbereiding, waarvan het maar zeer de vraag is of daar meteen de politieke argumentatie van de deelgemeente in moest worden verwerkt. Is het bijvoorbeeld niet verstandiger om pas politiek te reageren wanneer de agendapost ook daadwerkelijk is vastgesteld door het college? Wat ontstond was een opmerkelijk schouwspel waarin met name binnen de deelgemeente men zich afvroeg wat nu te doen. dS+V vond het *“niet meer dan normaal”* om de visie van de deelgemeente in de agendapost te verwerken. De deelgemeente dacht daar echter anders over, omdat in het overleg van 20 december 2011 zoals hierboven genoemd, afgesproken werd om in eerste instantie enkel ambtelijk te reageren. In eerste instantie is er door de deelgemeente dan ook een aantal ambtelijke opmerkingen geplaatst bij de agendapost. Maar waarom werd er dan toch om advies gevraagd? Uiteindelijk is er door het bestuur besloten om toch nog bestuurlijk te adviseren.

Intrekking bevoegdheden

Op 26 april 2012 heeft de gemeenteraad, op voorstel van het college, besloten om het Proveniersplein aan te wijzen als een project van stedelijk belang en tot het intrekken van alle bestuurlijke bevoegdheden van de deelgemeente Noord die samenhangen met het project. Tevens werd een motie van de PvdA, SP en GroenLinks aangenomen waarmee het college werd opgeroepen om het participatietraject dat dus nog moest volgen zo in te richten dat nieuwe ontwikkelingen en inzichten serieus betrokken zouden worden in het proces richting een Inrichtingsplan. Ook werd het college opgedragen om in het Inrichtingsplan nadrukkelijk rekening te houden met de veiligheid van het langzame verkeer.

Niemand was meer verbaasd over het intrekken van de bevoegdheid op het moment dat de gemeenteraad die formeel besloot. *„Het hing natuurlijk al een tijdje in de lucht”*. Wel is het, kennelijk, aanleiding geweest voor meerdere betrokkenen om te reflecteren op de voorbije jaren. Het grootste gedeelte van de geïnterviewde personen geeft aan dat de bevoegdheden in 2005 of in 2006 al ingetrokken had moeten worden. In het algemeen veronderstelt men dat, indien dat was gebeurd, de uitvoering zo goed als klaar zou zijn medio 2012.

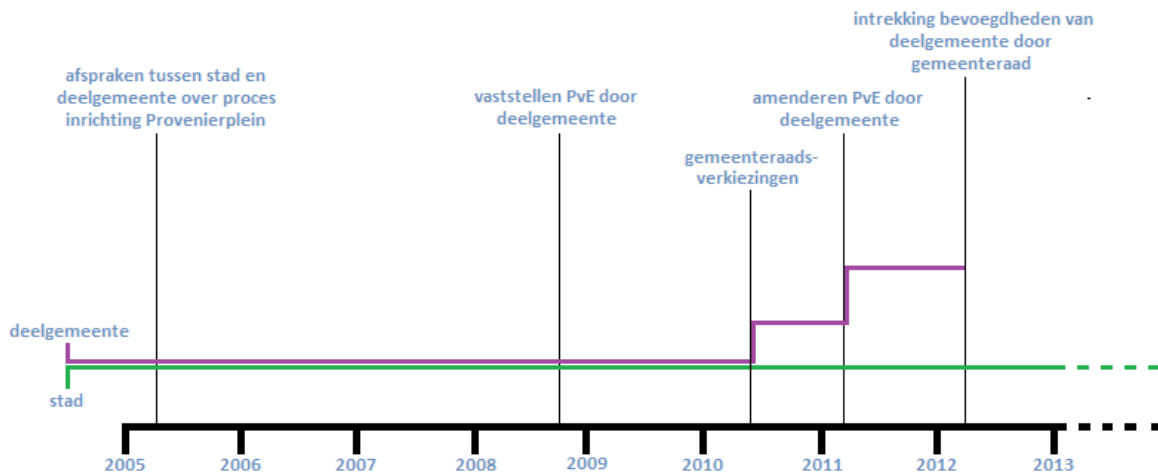
Daarnaast concluderen een aantal ambtenaren van de deelgemeente en de stedelijke diensten dat alle gemeentelijke partijen, dus zowel de stad als de diensten en de deelgemeente, te lang hebben gedaan alsof het allemaal wel goed zou komen. Hiermee wordt verwezen naar de eerste signalen dat een bestuurder van de deelgemeente wel erg kritisch was over het oorspronkelijke Programma van Eisen. Meerdere betrokkenen zijn van mening dat op basis van deze signalen veel sneller concrete afspraken gemaakt hadden moeten worden tussen deelgemeentelijke en stedelijke bestuurders. Dit is niet gebeurd, waardoor kostbare tijd is verloren.

4.6 RESUMEREND

In dit hoofdstuk zijn, op basis van beschikbare (interne) documenten en interviews met betrokkenen, de meest belangrijke aspecten omtrent de herinrichting van het Proveniersplein aan bod gekomen. Gebeurtenissen en opmerkelijke momenten zijn ingedeeld in de betreffende fase van het theoretische besluitvormingsproces en voorzien van een (globale) tijdsaanduiding zodat meteen een chronologisch overzicht is ontstaan. Er is niet enkel bij het participatietraject en de onderlinge verstandhoudingen stilgestaan, maar tevens bij andere relevante aspecten om op die manier een nuttig beeld te schetsen van de context waarbinnen er geparticipeerd werd en waarbinnen de per fase benoemde actoren de interactie met elkaar zochten. Een aantal zaken zijn met name

opgevallen, zoals de opstelling van een aantal bewoners, onderlinge afspraken en communicatie tussen gemeentelijke partijen en de koerswijziging van de deelgemeente.

Overwegende dat dit hoofdstuk een verzameling is van veel gebeurtenissen over een periode van meerdere jaren, wordt voor het gemak (maar wellicht ten overvloede) nog de navolgende grafische weergave van het proces gepresenteerd met daarin verwerkt een kleine selectie van een aantal reeds aan de orde gekomen formele momenten:



FIGUUR: tijdlijn voorzien van formele key events en de mate van onderlinge overeenstemming tussen stad en deelgemeente. Daar waar de lijnen van de stad en deelgemeente nog dicht tegen elkaar liggen, is er sprake van veel overeenstemming: beiden “zitten op één lijn”. Naarmate de lijnen meer uit elkaar gaan lopen, is er sprake van minder overeenstemming. Duidelijk wordt dat de deelgemeente is afgeweken van haar lijn. De stad heeft in de loop der jaren altijd dezelfde lijn gevolgd.

5 PROCESANALYSE

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk zal het inmiddels gereconstrueerde besluitvormingsproces nader worden geanalyseerd. Net als in hoofdstuk vier zullen de vier verschillende fases van een theoretisch besluitvormingsproces als vertrekpunten fungeren. Per fase wordt weer een nadere onderverdeling gemaakt. Zo zullen allereerst de relevante problemen aan bod komen om vervolgens te bezien in hoeverre die problemen hebben geleid tot onzekerheden. Voor deze analyse zal worden teruggegrepen op de in hoofdstuk twee beschreven theoretische concepten ten aanzien van onderlinge interactie, burgerparticipatie en onzekerheden.

5.2 FASE: DEFINIEREN VAN DOELEN

5.2.1 *Problemen*

Ambities en afspraken

De ambities die het college en de gemeenteraad hebben voor het gehele RCD lijken breed gedragen te worden door alle actoren. Alle geïnterviewde personen is rechtstreek gevraagd wat volgens hem of haar de directe aanleiding was voor de herinrichting van het plein. Alhoewel vanzelfsprekend telkens in andere bewoordingen, geeft een ieder aan dat dit het logische gevolg is van de aanpak van het gehele stationsgebied. Tussen de actoren is er dan ook overeenstemming over het uiteindelijke doel van de herinrichting van het Provenierplein. Opgemerkt dient te worden dat de overeenstemming tussen de actoren er één is op een vrij hoog vrij hoog abstractieniveau. Als het namelijk gaat over de vraag welke feitelijke handelingen en inrichtingselementen nodig waren om dat doel te kunnen bereiken, is er al in veel mindere mate sprake van overeenstemming tussen de actoren. Omdat deze verschillen met name tot uiting zijn gekomen in 2010 en verderop in het besluitvormingsproces geplaatst dienen te worden, zullen die hier niet meteen nader beschouwd worden maar pas later aan bod komen.

In 2005 zijn er overleggen geweest tussen de stad en de deelgemeente over de aanpak en onderlinge taakverdeling bij de herinrichting van het Provenierplein. Alhoewel het plein een onderdeel was van het RCD en daarmee dus ook van stedelijk belang, is de bevoegdheid om besluiten te nemen over de herinrichting bij de deelgemeente gebleven. Deze overlegsituatie is uitgemond in een brief van de deelgemeente richting het college waarin de gemaakte afspraken worden weergegeven. In deze fase kon er dan ook gesproken worden over een coöperatieve strategie, zowel van de zijde van de stad als van de zijde van de deelgemeente. Beiden hadden elkaar nodig. De stad had de deelgemeente nodig om onder bewoners draagvlak te kunnen creëren voor het plan. Deelgemeenten hebben hier in de loop der jaren immers veel ervaring mee opgedaan. De deelgemeente had ook de stad nodig, in die zin dat zij hoogstwaarschijnlijk allang blij waren dat zij het bevoegd gezag bleven om formele besluiten te nemen over de nadere planvorming en op die manier dus nog enige zeggenschap hadden over dit belangrijke project op grondgebied van de deelgemeente Noord. Zij bleven in de loop der tijd op dit punt dus telkens wel afhankelijk van de stad. Het risico dat de bevoegdheden alsnog werden ingetrokken, bleef altijd aanwezig.

Over de inhoud van deze afspraken en mate van gebondenheid daarvan is in de loop der tijd onduidelijkheid ontstaan bij de professionals die uitvoering diende te geven aan het plan. De deelgemeente, de stad en stedelijke diensten bleken jaren na dato andere percepties van de gemaakte afspraken te hebben wat in ieder geval heeft geleid tot politieke en ambtelijke frictie rond

het moment dat de deelraad besloot tot het amenderen van het oorspronkelijke Programma van Eisen.

De afspraken die gemaakt zijn tussen de stad en deelgemeente kunnen spelregels “op hoofdlijnen” genoemd worden. Er werd met de afspraken enkel ingegaan op de verantwoordelijkheden van beide bestuursorganen. In theoretisch opzicht kunnen deze spelregels op hoofdlijnen geschaard worden onder de positierregels, waarmee de posities van de actoren worden aangewezen.

Echter, gelet op de overeenstemming tussen alle betrokkenen dat de herinrichting van het Proveniersplein een zeer belangrijk project is als onderdeel van het RCD, kan de vraag gesteld worden of met het opstellen van positierregels op een dergelijk hoog abstractieniveau het te volgen proces wel voldoende is afgekaderd. Ook kan de vraag gesteld worden of enkel het formuleren van positierregels wel voldoende is. Juist omdat het voor meerdere partijen zo een belangrijk project was dat uitgewerkt diende te worden in een complexe situatie met veel partijen die allen verschillende belangen hebben, zou men mogen verwachten dat procesafspraken aan de voorkant beter geregeld waren dan hier het geval. Door positierregels op een hoog abstractieniveau op te stellen is vanaf het begin van het proces, in 2005, altijd ruimte gelaten dat andere partijen zich vrijer gingen bewegen binnen die regels. Daarnaast, door enkel positierregels op te stellen, is de noodzaak tot het opstellen van andersoortige regels volledig miskend. Het risico van positierregels op hoofdlijnen had deels ondervangen kunnen worden door bijvoorbeeld tevens grensregels op te stellen, waarmee partijen overeen zouden komen tot hoever een bepaalde actor zou kunnen gaan zonder uit zijn positie verwijderd te worden. Doordat er geen grensregels zijn opgesteld, heeft de stad het risico genomen dat de deelgemeente een andere koers zou gaan varen.

Dit risico kan onverantwoord genoemd worden. Niet alleen omdat het door meerdere partijen als een project van belang wordt geacht, maar ook gelet op de financiën die met een dergelijk project gepaard gaan. De voorziene doorlooptijd van het project was in 2010 al zodanig lang, dat de stad rekening had moeten houden met de komende gemeenteraadsverkiezingen in 2010. Door dit niet te doen, heeft de stad dus altijd het risico gelopen dat na de verkiezingen een nieuwe portefeuillehouder een andere koers zou varen dan de portefeuillehouder waarmee de stad in 2005 samen de lijn heeft bepaald.

Een verklaring voor dit handelen is moeilijk te geven, maar zal vooral gezocht moeten worden in de richting van politieke autonomie. De situatie in 2005 was namelijk dat de deelgemeente geen keuze had in de essentie van het plan om het Proveniersplein in te richten. De stad kwam met een reeds uitgewerkt plan waar slechts op detailniveau nog wat aan te doen was. De deelgemeente koos ervoor om mee te gaan met dit plan en wierp zich op als de partij die de bewoners bij de nadere planvorming zou betrekken. Op die manier hadden zij in ieder geval nog “iets” te zeggen. Wellicht is er dan ook bewust voor gekozen om enkel spelregels op hoofdlijnen op te stellen. Immers, indien naast een voorgekauwd plan ook nog een strikt te volgen pakket spelregels aan de deelgemeente voorgelegd zou worden, zou er amper nog gesproken kunnen worden van een autonome deelgemeente. Politieke afwegingen op wijkniveau zouden dan niet meer mogelijk zijn, waardoor het voor de deelgemeentelijke bestuurders niet interessant zou zijn om op ook meer enige manier verantwoordelijkheid te nemen voor de nadere planvorming.

De complexe situatie rondom de planvorming leidt er dus toe dat er spelregels moeten worden gemaakt. Iets wat onvoldoende gebeurd is. In dit verband wordt overigens nog opgemerkt dat, indien de stad al in 2005 de bevoegdheden van de deelgemeente had ingetrokken, er geen enkele noodzaak zou zijn tot het opstellen van spelregels. De stad zou dan zelf namelijk alle bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen.

Participeren over één plan en soort participatie

Uit de interviews met betrokken personen en ook uit een aantal verslagen van informatiebijeenkomsten is gebleken dat de insteek van het participatietraject niet voor een ieder even duidelijk is geweest. Een tweetal aspecten van de beginfase van het participatietraject zijn daarbij vooral van belang. Ten eerste gaat het dan om het gegeven dat er “slechts” over één plan geparticipeerd kon worden. De essentie ervan stond vast en enkel over de details kon worden meegedacht. Ten tweede, grotendeels in het verlengde van het eerstgenoemde, gaat het om het soort participatie en daarmee de vorm en inhoud van het participatietraject.

Ten aanzien van het gegeven dat er slechts over één plan kon worden geparticipeerd wordt opgemerkt dat deze situatie tot een aantal problemen heeft geleid. Zo was het kennelijk niet voor iedere bewoner duidelijk dat de essentie van het plan reeds vaststond en dat zij daarmee slechts op detailniveau konden participeren. Dit stuitte op onvrede bij bewoners en zorgde voor extra werkdruk bij de tijdens informatiebijeenkomsten aanwezige ambtenaren door herhaaldelijk de grenzen van de participatie aan te geven. Kennelijk is dit niet goed aan de voorkant van het proces gecommuniceerd. Bijkomstige complicerende factor was dat het participatietraject omtrent het Proveniersplein integraal onderdeel uitmaakte van het participatietraject omtrent de herinrichting van de aan het plein grenzende Spoorringel en Provenierssingel. SONOR heeft voor deze singels een projectplan gemaakt, maar er is nergens blijk van gegeven dat het Proveniersplein een bijzondere positie had (in termen van taken en bevoegdheden) in relatie tot die singels. Ten aanzien van de singels was de deelgemeente volledig bevoegd, maar bij het plein zat dit dus anders, zoals reeds meerdere malen beschreven. Het door SONOR opgestelde projectplan is een procesbeschrijving op hoofdlijnen, waarbij wel duidelijk was wat de rol van de speciaal aangestelde projectleider was en welke communicatiemiddelen er ingezet zouden worden. Toen, gedurende het proces, bleek dat er vooral bij omwonenden veel onduidelijkheid en irritatie ontstond over de onduidelijke vraagstelling van context rondom het Proveniersplein, werd het projectplan echter niet bijgesteld. De eerder geformuleerde hoofdlijnen voor het proces bleven als leidraad dienen. Hiermee kan er gesproken worden over “blauwdruk procesmanagement”, wat door Klijn & Edelenbos (2005) als gemiddeld wordt beoordeeld, dus tussen goed en slecht procesmanagement in. De onduidelijkheid over de feitelijke invloed die bewoners konden uitoefenen, was een belangrijke ontwikkeling die in feite werd genegeerd. Er werd, indien nodig, ter plaatse aanvullende informatie verstrekt maar het proces zelf werd niet aangepast.

Ten aanzien van de diepte en breedte van het participatietraject kunnen een aantal zaken worden opgemerkt. Klijn & Edelenbos (2005) betogen dat hoe dieper en breder een participatietraject is, des te gunstiger dit is voor het eindresultaat in termen van adviesvoorstellen en de invloed van participanten. De diepte van het traject heeft volgens de deelgemeente betrekking op informeren, coproduceren en raadplegen. Vooral de laatste twee vormen kunnen betekenen dat participanten invloed uit kunnen oefenen op het eindresultaat, maar dan dient wel de vraag gesteld te worden *waarover* er coproductie plaatsvindt en *waarover* men geraadpleegd wordt. Er was weliswaar sprake van coproductie en raadplegen, maar dan wel ten aanzien van ondergeschikte onderdelen van het gehele plan. Aan de essentie van de herinrichting was niets meer te veranderen. De breedte gaat dus niet verder dan het participeren op details. Ten aanzien van de complete herinrichting kon men slechts hun stem uitbrengen over enkele ondergeschikte inrichtingselementen zoals bankjes, hekjes en prullenbakken. Het participatietraject bood dus weinig ruimte voor omwonenden om invloed uit te oefenen op het eindresultaat. Het participatietraject is daarmee niet breed en niet diep te noemen, waardoor het effect ervan op het eindresultaat minimaal is.

5.2.2 Onzekerheden

In voorgaande paragraaf zijn achtereenvolgend de oorspronkelijke ambities, de afspraken tussen stad en deelgemeente alsmede de “insteek” van het participatietraject aan orde gekomen. Hieruit volgen een aantal onzekerheden. Allereerst wordt opgemerkt dat de oorspronkelijke ambities van de stad, op zich zelf, niet tot onzekerheden in het proces hebben geleid. De betrokken partijen hadden bij het begin van het proces namelijk veelal dezelfde percepties over de aanleiding van het project en jaren later bestaat er op dit punt nog steeds overeenstemming. Echter, uit de overige punten zoals die in voorgaande paragrafen aan de orde zijn gekomen, volgen wel degelijk onzekerheden.

Ten aanzien van de afspraken die de stad en deelgemeente in 2005 met elkaar maakten kan worden opgemerkt dat deze tot institutionele onzekerheden hebben geleid. De afspraken die de stad en deelgemeente met elkaar hebben gemaakt, zijn op geen enkele manier los te zien van de bevoegdhedenverdeling die inherent is aan het Rotterdamse deelgemeentebestel. De institutionele onzekerheden die volgen uit de gemaakte afspraken zijn dan ook niet los te zien van de onzekerheden die volgen uit de bevoegdhedenverdeling en dan meer in het bijzonder de opmerkelijke opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen de stad en stedelijke diensten, waarbij de deelgemeente bevoegd gezag is. Hier wordt dan ook verwezen naar paragraaf 5.4.2.

Als het gaat over de insteek van het participatietraject, is er sprake van inhoudelijke onzekerheden. Het gaat hier dus, zoals eerder aangegeven, over het feit dat participanten mochten meedenken over (slechts) één plan waarvan de essentie reeds vaststond. Daarnaast ging het hierbij tevens over het soort participatie. In het kader van het participatietraject werd er immers informatie aan omwonenden verstrekt waarmee niet duidelijk genoeg werd gemaakt wat de grenzen waren waarbinnen er geparticipeerd kon worden. Er bleef onduidelijkheid bestaan waarover nu wel en niet meegedacht kon worden.

5.3 FASE: BEDENKEN VAN ALTERNATIEVEN

5.3.1 Problemen

Wijze van participeren en representativiteit

Een gedeelte van de bewoners van de Provenierswijk heeft zich verenigd in de bewonersvereniging Provenierswijk, waar de werkgroep C.S. een onderdeel van uitmaakt. Omdat beiden veelal vertegenwoordigd worden door dezelfde personen, worden deze hier in één adem genoemd. Naast de bewonersvereniging en werkgroep zijn er nog andere groepen die enigszins actief zijn geweest in en rondom het participatietraject. De rol van de bewonersvereniging viel echter op, door de wijze waarop zij hebben geparticipeerd. Meerdere betrokkenen hadden moeite met hun opstelling, taalgebruik en bejegening van stedelijke en deelgemeentelijke ambtenaren. De wijze waarop de vertegenwoordigers van de bewonersvereniging zich hebben opgesteld richting de ambtenaren lijkt veel op een gehanteerde conflictstrategie. De wijze van handelen was namelijk gedurende een lange periode gericht op het blokkeren en voorkomen van een alternatief dat werd aangedragen door een andere actor, in dit geval het schetsontwerp van de stad.

Naast de wijze waarop de bewonersvereniging heeft gehandeld, werd door meerdere betrokkenen de representativiteit van die bewonersvereniging in twijfel getrokken. In dat verband wordt bijvoorbeeld gewezen op de rol van andere groepen in de wijk die tevens over een grote achterban lijken te beschikken en een andere visie op het Proveniersplein hebben dan de bewonersvereniging en werkgroep. Hiermee lijkt er in het kader van het participatietraject omtrent de herinrichting van het Proveniersplein sprake te zijn van een belangrijk nadeel van dergelijke inspraakprocedures zoals Irvin & Stansbury (2004) betogen. Representativiteit is namelijk een belangrijk onderdeel van

participatietrajecten, maar is daarnaast zeer moeilijk te bepalen. Gelet op het gegeven dat er meerdere schriftelijke visies door (georganiseerde) bewoners zijn te vinden in de gemeentelijke archieven, lijkt het voor de hand te liggen dat de bewonersvereniging Provenierswijk in ieder geval niet namens de gehele wijk spreekt.

Naast de representativiteit kunnen er nog kanttekeningen geplaatst worden bij de diversiteit in onderhavig participatietraject. Van belang hierbij is dat vertegenwoordigers van de bewonersvereniging Provenierswijk en de werkgroep C.S. veelvuldig deelnemen aan participatietrajecten over andere onderwerpen. Alhoewel niet is gebleken dat de groep participanten niet divers genoeg was, kan wel degelijk gesteld worden dat een deel van die groep een aandeel heeft gehad in de koerswijziging van het deelgemeentebestuur. Dan gaat het dus om een groep die zich veelvuldig mengt in andere projecten in de wijk waardoor aangenomen wordt dat zij bereid zijn om veel tijd en energie te steken in dergelijke trajecten. De nadrukkelijke en herhaaldelijke aanwezigheid van steeds dezelfde groep mensen komt de benodigde diversiteit in zijn algemeenheid niet ten goede.

Relatie met politiek

De bewonersvereniging Provenierswijk en werkgroep C.S. hebben in de voorbije jaren zich ook nadrukkelijk gemanifesteerd richting de politiek, met name richting de verantwoordelijke portefeuillehouder van de deelgemeente. Zowel formeel als informeel werd veelvuldig het contact gezocht om hun visie op het Proveniersplein aan de man te brengen. Klijn en Edelenbos (2005) stellen dat het van belang is om de politiek te betrekken bij het participatietraject om het risico op botsingen met de formele besluitvorming te verkleinen. Dit kan gebeuren door de politiek te informeren over de oorspronkelijke opzet van het participatietraject, door de politieke laag het traject formeel vast te laten stellen of door de politiek regelmatig feedback te verstrekken over het participatietraject.

Ten aanzien van de bestuurlijke vaststelling van het participatietraject kan gesteld worden dat met de opdrachtverlening aan de SONOR voor het participatietraject deze bestuurlijke vaststelling heeft plaatsgevonden. Bij de vaststelling was de huidige portefeuillehouder echter niet betrokken, deze was toen namelijk nog deelraadslid. Wel is hij na zijn aantreden als bestuurslid ambtelijk geïnformeerd over de oorspronkelijke opzet van het traject. Geconcludeerd mag worden dat aan twee van de drie voorwaarden om de politieke laag bij een participatietraject te betrekken, zijn voldaan. Niet is gebleken dat ook in voldoende mate aan de derde voorwaarde is voldaan. Namelijk, enkel ten tijde van formele (besluitvorming)momenten werd er schriftelijk verslag gelegd aan de politieke laag over de stand van zaken van het participatietraject.

Klijn en Edelenbos (2005) gaan er in hun betoog vanuit dat het bestuur wordt geïnformeerd door hun ambtelijk apparaat. Echter hebben de bewonersvereniging en werkgroep in deze casus de politiek dus ook betrokken bij het participatietraject. Niet valt uit te sluiten en aannemelijk is zelfs dat de politiek dus andere signalen krijgt van bewoners dan van haar eigen ambtenaren. Dergelijke manoeuvres van bewoners zijn moeilijk te voorkomen. Eventuele negatieve effecten kunnen wel beheersbaar gemaakt worden door bijvoorbeeld frequent de politieke laag te informeren over de stand van zaken van het participatietraject, iets dat in de loop der jaren onvoldoende is gebeurd.

Ook de rol van de nieuwe (huidige) portefeuillehouder is van belang om te kunnen bepalen hoe de relatie tussen politiek en burgers van invloed is geweest op het besluitvormingsproces. Volgens de theorie van Klijn & Edelenbos (2005) is hierbij ook de mate waarin de politicus zelf meedoet in het participatietraject, van belang. De rol van de "nieuwe" portefeuillehouder kan gekwalificeerd als die van "participant". De meest actieve vorm van deelname van een politicus, waarbij diegene zelf vaak

aanwezig is tijdens informatiebijeenkomsten en daar ook input levert. Aan een dergelijke rol kleven een aantal voordelen. Zo is de desbetreffende portefeuillehouder beter en direct op de hoogte van actuele ontwikkelingen en het draagvlak voor de plannen onder bewoners. Een nadeel van deze rol, in deze casus, is vooral dat de bewonersvereniging direct contact had met de bestuurder en dus niet via ambtenaren hun visie met het bestuur hoefde te delen. Alhoewel hier iets voor te zeggen is in het kader van “burgernabij bestuur”, wordt hiermee het risico vergroot dat de bestuurder een koerswijziging inzet op grond van inhoudelijke argumenten van participanten zonder dat die voorzien zijn van een ambtelijk advies of enige nuancering.

Bevoegdhedenverdeling

Ook de opmerkelijke bevoegdhedenverdeling tussen de stad en deelgemeente heeft tot een aantal problemen geleid. Het gaat dan over de afwezigheid van een formele opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen de deelgemeente en de stedelijke diensten, terwijl de deelgemeente wel bevoegd was tot het vaststellen van het Programma van Eisen en Inrichtingsplan. De stad was opdrachtgever van de diensten als het gaat om de voorbereiding en uitvoering van de herinrichting van het plein. Dat een aantal betrokkenen in dit verband hebben opgemerkt dat de bevoegdheden van de deelgemeente al veel eerder ingetrokken hadden moeten worden, is veelzeggend.

Eerder is gesteld dat, gelet op de verschillende grote belangen, het van belang is om duidelijke spelregels op te stellen ten aanzien van de samenwerking tussen de stad en de deelgemeente. Ook in de bijzondere bevoegdhedenverdeling en de rol die de diensten daarin vervullen, had men aanleiding moeten zien om duidelijke spelregels op te stellen. Van te voren had men in kunnen en moeten zien dat, doordat de stad formeel opdrachtgever is en de deelgemeente bevoegd gezag, er hoogstwaarschijnlijk van zowel de zijde van de deelgemeente als van de zijde van de stad aan de diensten “getrokken” zou worden. Feitelijk zijn er op dit punt echter nooit spelregels opgesteld, waardoor er vooral ten tijde van de deelgemeentelijke koerswijziging de nodige druk kwam te staan op de onderlinge interactie tussen stad, deelgemeente en diensten. Doordat de bevoegdhedenverdeling zo complex is en daar de nodige risico’s in schuilen, zijn er over meerdere aspecten regels nodig om de eventuele negatieve gevolgen van die situatie zo goed als mogelijk te beperken of in ieder geval beheersbaar te maken. Minder complexe situaties zullen vaak minder (soorten) regels nodig hebben. In het kader van het Proveniersplein lijkt er in ieder geval een gebrek te zijn geweest aan –hier broodnodige– positieregels, grensregels en autoriteitsregels. In zekere zin is er sprake geweest van positieregels door de afspraken die de deelgemeente en stad met elkaar maakten in 2005. De afspraken zeggen wel iets over de verdeling van verantwoordelijkheden, maar meer dan de hoofdlijnen worden niet aangegeven. In een complex project als het Proveniersplein had beter ingezet kunnen worden op een meer precieze beschrijving van de verantwoordelijkheden zodat onduidelijkheid over de gemaakte afspraken op een later moment kon worden voorkomen. Grensregels hadden ter hand genomen moeten worden om in ieder geval aan te geven wat de consequenties zouden zijn indien men bepaalde afspraken niet na zou komen. Hiermee had voorkomen kunnen worden dat later in het proces alsnog een tijdrovende bestuurlijke afweging zou moeten plaatsvinden omdat één van de partijen een andere koers ging varen. Tenslotte hadden autoriteitregels moeten borgen welke formele keuzemogelijkheden partijen tot hun beschikking hadden. Hiermee had aan de voorkant van het proces bijvoorbeeld vastgelegd kunnen worden dat, indien de deelgemeente het oorspronkelijke schetsontwerp van de stad niet als uitgangspunt zou nemen voor de eigen besluitvorming, de bevoegdheden meteen zouden worden ingetrokken. Ook op dit punt had een latere tijdrovende bestuurlijke afweging om dit wel of niet te doen, voorkomen kunnen worden.

De diensten hebben door alle jaren heen grofweg dezelfde strategie gehanteerd, welke het beste getypeerd kan worden als een mix tussen een faciliterende strategie en een vermijdstrategie. De

diensten hebben zelf geen beslissingsbevoegdheid waardoor zij zich eigenlijk geen conflicterende of eigenweg strategie kunnen permitteren. In de beginjaren van het proces, toen de deelgemeente en stad nog op een lijn zaten, was de faciliterende strategie niet moeilijk uitvoerbaar. Toen de deelgemeente een koerswijziging inzette, moest de dienst echter vaker keuzes maken ten aanzien van wie het op welk moment kon bedienen en van technische inhoudelijke informatie kon voorzien. De faciliterende strategie bleef, ook toen de deelgemeente een andere kant op ging. Op dat moment werd er echter ook deels gekozen voor een vermijdstrategie. De diensten namen een passieve houding aan, in die zin dat zij zelf een conflict vermeed met de stad en de deelgemeente. Ook blokkeerde zij geen van de door beide gewenste alternatieven. Wel is het zo dat vooral dS+V vrij uitgesproken was in haar voorkeur voor de stedelijke variant. Overigens is niet gebleken dat deze complexe situatie heeft geleid tot verstoorde ambtelijke verstandhoudingen tussen de diensten en deelgemeente.

5.3.2 Onzekerheden

In voorgaande paragraaf zijn wederom een aantal *key events* geanalyseerd. Geconcludeerd wordt dat ook deze gebeurtenissen een aantal onzekerheden in deze fase van het besluitvormingsproces tot gevolg hebben gehad. Zo heeft de wijze van participeren en de relatie die bewonersverenigingen hadden met de politiek, strategische onzekerheden tot gevolg gehad. Het taalgebruik en de opstelling van de bewonersvereniging Provenierswijk hebben de nodige frustraties en onbegrip bij vooral ambtenaren van de stedelijke diensten en deelgemeente tot gevolg gehad. Bij die ambtenaren is nooit geheel duidelijk geweest welk doel een dergelijke opstelling diende. Duidelijk was dat de bewonersvereniging het niet eens was met het stedelijke plan, maar de door de bewonersvereniging gehanteerde conflictstrategie stuitte op veel onduidelijkheden.

De twijfelachtige representativiteit heeft inhoudelijke onzekerheden tot gevolg had. Immers, de deelgemeente hecht waarde aan de input van bewoners, maar die waarde is wel afhankelijk van het antwoord op de vraag namens hoeveel anderen er gesproken wordt. Sommige bewoners hebben nu eenmaal meer tijd (of zin) om deel te nemen aan een participatietraject. De input van een bewonersvereniging die niet spreekt namens een gehele wijk dient op zijn waarde te worden geschat. De informatie die de deelgemeente verkrijgt van dergelijke bewoners zal afgewogen dienen te worden tegen de informatie en argumenten van bewoners die een andere visie hebben over de inrichting van het Proveniersplein.

Tenslotte heeft de bevoegdhedenverdeling tot institutionele onzekerheden geleid. Het heeft er namelijk alle schijn van dat de aanpak van het Proveniersplein, waarbij zowel diensten, het stadsbestuur als de deelgemeente bij betrokken zijn, is aangepakt in lijn met andere projecten die in het gebied van een deelgemeente vallen maar tegelijkertijd van belang zijn voor gebieden buiten die deelgemeente. In dergelijke projecten worden vooraf afspraken op hoofdlijnen gemaakt, maar in het geval van het Proveniersplein was dat onvoldoende. Er had hier afgeweken moeten worden van de vertrouwde patronen, omdat het Proveniersplein onderdeel was van het RCD en onder andere daardoor zeer belangrijk en zeer complex. Afspraken op hoofdlijnen volstaan niet in een dergelijk complex project.

5.4 FASE: EVALUEREN VAN CONSEQUENTIES

5.4.1 Problemen

Koerswijziging deelgemeente

De koerswijziging van de deelgemeente is in feite een “drietrapsraket”. Na de gemeenteraadverkiezingen in 2010 trad een nieuwe portefeuillehouder aan die –kort gesteld– nog

eens kritisch keek naar het Proveniersplein. Op zijn voorstel heeft het dagelijks bestuur op enig moment besloten om aan de deelraad voor te stellen het oorspronkelijke Programma van Eisen te amenderen waarmee het afweek van de stedelijke uitgangspunten voor het Proveniersplein. De deelraad besloot in 2011 conform het voorstel van het bestuur. Dit alles dus, terwijl in 2005 afspraken met de stad zijn gemaakt over de gezamenlijke aanpak en in 2008 door de deelraad een Programma van Eisen is vastgesteld dat juist in lijn was met de stedelijke uitgangspunten.

Allereerst kan geconstateerd worden dat de strategie van de deelgemeente gewijzigd is. Waar er anno 2005 en de daaropvolgende jaren nog sprake was van een coöperatieve strategie, was er anno 2010 sprake van een "eigen weg" strategie. Het deelgemeentebestuur zette immers alles op alles om ervoor te zorgen dat het door hen gewenste alternatief zou worden gerealiseerd. Het deelgemeentebestuur deed dit, vast en zeker wetende dat daarmee het risico dat hun bevoegdheden werden ingetrokken aanzienlijk hoger werd. Doordat de deelgemeente haar strategie wijzigde, wijzigde ook de stad haar strategie. Eerder hanteerde ook zij een coöperatieve strategie, maar in 2010 werd dit als reactie op de koerswijziging van de deelgemeente een "vermijd strategie". De stad nam immers een relatief passieve houding aan door er lange tijd vanuit te gaan dat men er onderling nog wel uit zou komen waarna een aantal overleggen werden georganiseerd. Toen een compromis niet mogelijk bleek te zijn, besloten de bestuurders van de stad en de deelgemeente om het verdere traject maar door hun raden te laten bepalen. Nadat dus duidelijk werd dat het deelgemeentebestuur een geheel andere richting insloeg dan afgesproken in 2005, was er van kordaat optreden in korte tijd door het stadsbestuur geen sprake. In die zin kan er dan ook gesproken worden van een passieve houding. Pas met het latere intrekken van de bevoegdheden wijzigde de stad zijn strategie weer.

Over de koerswijziging van de deelgemeente kan voorts nog worden opgemerkt dat de rol van de bewonersvereniging Provenierswijk en werkgroep C.S. in dit verband niet onbenoemd mag blijven. De keuze van de deelgemeente om een andere richting in te slaan kan niet los gezien worden van de druk die door deze partij is uitgeoefend. Niet gesteld kan worden dat de opvallende participatiewijze van de bewonersvereniging doorslaggevend is geweest voor de deelgemeente, maar het is wel aanleiding geweest om een variantenstudie op te stellen en daaruit is vervolgens de keuze van de deelgemeente uit voortgekomen om voor een variant te kiezen welke niet in overeenstemming was met de stedelijke randvoorwaarden.

Opvallend is dan ook dat, alhoewel eerder is geconstateerd dat het participatietraject niet breed en niet diep was, een deel van de participanten er toch in geslaagd is om invloed uit te oefenen op de verantwoordelijke bestuurslaag. Dit is echter grotendeels gebeurd buiten de vastomlijnde kaders van het formele participatietraject. Alhoewel er de nodige heftige momenten waren op georganiseerde informatiebijeenkomsten, waren er tevens de nodige informele contacten tussen de bewonersvereniging en het bestuur. Het dagelijks bestuur van de deelgemeente heeft er uiteindelijk welbewust voor gekozen om de "continuïteit van bestuur" minder zwaar te laten wegen dan de argumenten van bewoners. Dit laatste dient echter wel gezien te worden in de context van de eerder geanalyseerde representativiteit en het gegeven dat met de inhoudelijke argumenten van andere bewoners weinig tot niets is gedaan.

5.4.2 Onzekerheden

In voorgaande paragraaf is de koerswijziging van de deelgemeente als enige relevant geachte gebeurtenis geanalyseerd. Hieruit volgen een aantal *strategische* en *institutionele* onzekerheden. De strategische onzekerheden volgen uit het gegeven dat de stad, vooral na de gemeenteraadsverkiezingen en met de komst van een nieuwe portefeuillehouder, weinig zicht had op de strategie van de deelgemeente. Het deelgemeentebestuur wisselde op enig moment van

strategie, waar ook weer een aantal oorzaken voor aan te wijzen zijn. De stad was hier echter niet op voorbereid, waardoor ook zij zich gedwongen zag om van strategie te veranderen. Naast deze strategische onzekerheden, is er tevens sprake geweest van institutionele onzekerheden voor zover die betrekking hebben op het onderling vertrouwen tussen de stad en deelgemeente. De stad vertrouwde er namelijk op dat de deelgemeente zich zou houden aan de eerdere afspraken. Dit is niet of slechts ten dele gebeurd, waardoor de stad zich dus geconfronteerd zag met een partij die zij niet langer kon vertrouwen.

5.5 FASE: KIEZEN ALTERNATIEF

5.5.1 Problemen

Advisering stedelijke agendapost

Op het moment dat duidelijk werd dat de deelgemeente en de stad niet tot een compromis zouden komen, werden ambtelijke voorbereidingen getroffen om door de gemeenteraad de bevoegdheden van de deelgemeente in te trekken. Dit proces kende een aantal problemen, met name in de communicatieve sfeer. Alhoewel niet geconcludeerd mag worden dat de discussie over deze agendapost tot onoverkomelijke problemen heeft geleid in het proces, lijkt deze gebeurtenis wel illustratief te zijn voor de uitdagingen die voort kunnen vloeien uit het Rotterdamse deelgemeentebestel. Een stedelijke dienst die een stedelijke agendapost voorbereid over een casus in een deelgemeente. De deelgemeente dient hier op te adviseren alvorens de agendapost naar het college gaat. Intern wordt vervolgens bij de deelgemeente weer gekeken wanneer er ambtelijk en wanneer er bestuurlijk wordt geadviseerd.

Alhoewel, zoals gesteld, deze discussie het proces niet noemenswaardig heeft beïnvloed lijkt het de ambtelijke verstandhoudingen tussen de deelgemeente en de stedelijke dienst niet ten goede te zijn gekomen. Ook voor dit deel van het proces ontbraken heldere, al dan niet schriftelijk vastgelegde spelregels. Vooral autoriteitregels en positierregels hadden hier uitkomst kunnen bieden. Met de autoriteitregels hadden kaders gesteld kunnen worden gesteld ten aanzien van de mogelijkheden die de deelgemeente zou hebben om te reageren op de agendapost. Met positierregels had aan de voorkant duidelijk kunnen worden of dit ambtelijk of bestuurlijk had moeten gebeuren.

Intrekking bevoegdheden

De uiteindelijke intrekking van de bevoegdheden van de deelgemeente kwam voor veel betrokkenen niet uit de lucht vallen en wordt door niemand als een probleem ervaren. Wel merken meerdere betrokkenen op dat deze formele stap te lang op zicht heeft laten wachten. Niet alleen vonden ze dat dit wellicht beter al in 2005 had kunnen gebeuren, maar ook toen in 2011 bleek dat de deelgemeente een andere koers ging varen, deed men te lang alsof het allemaal wel goed zou komen.

In paragraaf 5.4.1 is aan de orde gekomen dat het stadsbestuur als reactie op de koerswijziging van de deelgemeente haar strategie wijzigde in een vermijdstrategie. Gedurende lange tijd opereerde de stad immers vrij passief. Pas toen het stadsbestuur aanstalten maakte om de bevoegdheden van de deelgemeente in te trekken, veranderd haar strategie nogmaals. Ditmaal van een vermijdstrategie naar een eigen weg strategie. Net als de deelgemeente, zette de stad nu ook alles op alles om het door haar gewenste alternatief er doorheen te drukken.

5.5.2 Onzekerheden

De discussie omtrent de stedelijke agendapost is empirisch beschreven en vervolgens geanalyseerd omdat het illustratief lijkt te zijn voor de moeilijkheden die kunnen voortvloeien uit de zogenoemde

“Rotterdamse situatie”. Niet is gebleken dat dit aspect enige relevante en blijvende invloed heeft gehad op de onderlinge interactie tussen stad, deelgemeente en diensten waardoor deze gebeurtenis geen *key event* genoemd kan worden.

Hetzelfde kan echter niet gezegd worden over de intrekking van de bevoegdheden van de deelgemeente Noord, door de gemeenteraad van Rotterdam. Vooral in de periode die hieraan voorafging, waarin men alsnog tot een compromis probeerde te komen en daarvoor veel tijd heeft genomen, hebben zich een aantal strategiewijzigingen voorgedaan bij zowel de deelgemeente als de stad. Hieruit volgen een aantal strategische onzekerheden, die echter allemaal terug te voeren zijn op de koerswijziging van de deelgemeente. Dat is immers de aanleiding geweest voor de strategiewijzigingen van de stad en deelgemeente. Deze veranderende strategieën hebben zich doorgezet richting deze fase van het besluitvormingsproces, maar omdat de oorzaak daarvoor in de *key events* van de voorgaande fase moet worden gezocht, wordt voor de nadere omschrijving van de strategische onzekerheden terugverwezen naar paragraaf 5.4.2.

5.6 RESUMEREND

In dit vijfde hoofdstuk is een selectie gemaakt van de eerder beschreven *key events*, met dien verstande dat hier de vraag beantwoord diende te worden wat nu de grootste problemen waren in relatie tot onderlinge interactie en burgerparticipatie. Vervolgens is bezien in hoeverre deze problemen hebben geleid tot een bepaalde vorm van onzekerheid. Een aantal zaken zijn opgevallen, zoals de wijze waarop het ontbreken van (specifieke) spelregels tot de nodige problemen en onzekerheden hebben geleid in meerdere fases van het besluitvormingsproces. Ook de problemen en onzekerheden die verband hielden met de verschillende aspecten van het participatietraject, zijn opgevallen. De in dit hoofdstuk aan de orde gekomen belangrijkste problemen en daaraan verbonden onzekerheden zijn in het volgende overzicht weergegeven:

FASE	PROBLEMEN	ONZEKERHEDEN
DEFINIËREN DOELEN	afspraken stad en deelgemeente ((ontbreken van) spelregels) participeren over slechts één plan soort participatie (grenzen waarbinnen input geleverd kan worden)	institutioneel inhoudelijk inhoudelijk
BEDENKEN ALTERNATIEVEN	wijze van participeren door bewoners (soms opdringerig of agressief) relatie tussen bewonersvereniging Provenierwijk en politiek twijfelachtige representativiteit bewonersvereniging Provenierswijk bevoegdhedenverdeling tussen stad en deelgemeente (Rotterdamse deelgemeentebestel)	strategisch strategisch inhoudelijk institutioneel
EVALUEREN CONSEQUENTIES	koerswijziging deelgemeente	strategisch & institutioneel
KIEZEN ALTERNATIEF	intrekking bevoegdheden (relatie met koerswijziging deelgemeente)	strategisch

In het komende hoofdstuk zal worden bezien wat de gevolgen van de beschreven problemen en onzekerheden waren voor het verloop van het besluitvormingsproces omtrent de herinrichting van het Proveniersplein.

6 GEVOLGEN VAN DE PROBLEMEN EN ONZEKERHEDEN

6.1 INLEIDING

In de voorgaande hoofdstukken is telkens per fase stilgestaan bij de belangrijkste gebeurtenissen alsmede de problemen en onzekerheden die daaruit volgen. Om te kunnen beoordelen in hoeverre de grootste problemen en de daaruit voortvloeiende onzekerheden van invloed zijn geweest op het besluitvormingsproces, wordt nog kort stilgestaan bij een eerdere passage uit het theoretisch kader. Hier is aangegeven dat wanneer onzekerheden niet of slechts minimaal aanwezig zijn, de kans op een vlot besluitvormingsproces met een voor een ieder bevredigend of enigszins acceptabel eindresultaat groter is. Wanneer er in hoge mate sprake is van onzekerheden, is de kans echter groot dat het proces juist niet vlot zal verlopen en een uiteindelijk te nemen besluit (als die er dan al komt) niet voor een ieder bevredigend of acceptabel zal zijn.

In dit uitgangspunt zit een dimensie van tijd, een dimensie van capaciteit en een dimensie van eindresultaat. Hieronder wordt beschreven wat de belangrijkste gevolgen zijn geweest van de reeds benoemde problemen en onzekerheden, voor het gehele besluitvormingsproces.

6.2 TIJD

Vooropgesteld wordt dat de oorspronkelijke planning, waarbij is uitgegaan van een definitief vastgesteld Inrichtingsplan aan het einde van 2011, niet meer kan worden gehaald. Ten tijde van dit schrijven is er zelfs nog geen zicht op een definitief Inrichtingsplan op grond waarvan de uitvoering kan beginnen. De oplevering van het nieuwe Proveniersplein wordt vooralsnog aan het einde van 2015 verwacht. Het tijdsverloop van het besluitvormingsproces is dus beïnvloed, maar door welke onzekerheden?

Alhoewel niet onomstotelijk vast is komen te staan dat het Dagelijks Bestuur als direct resultaat van de druk vanuit de bewonersvereniging Provenierswijk haar koerswijziging heeft ingezet, is wel duidelijk geweest dat dit in ieder geval een rol heeft gespeeld. De bewonersvereniging en werkgroep C.S. hebben de participatierondes omtrent het singelplan aangegrepen om hun inhoudelijke visie te geven op het Proveniersplein. Uiteindelijk heeft het deelgemeentebestuur, weliswaar op grond van haar eigen inhoudelijke argumenten daarvoor, besloten om aan de deelraad voor te stellen het oorspronkelijke Programma van Eisen te wijzigen. Een direct gevolg hiervan was dat er een nieuw traject in werking gezet werd van formele besluitvorming en overleg tussen diensten, stad en deelgemeente. Doel van deze overleggen was het bereiken van een compromis. Tussen het moment dat duidelijk werd dat de portefeuillehouder van de deelgemeente een andere richting op wilde gaan en het moment waarop uiteindelijk de bevoegdheden van de deelgemeente werden ingetrokken, zat grofweg een jaar. Deze tijd was van tevoren niet in de planning opgenomen; de koerswijziging van de deelgemeente was immers niet voorzien. De druk vanuit de bewonersvereniging heeft er dus mede toe geleid dat de oorspronkelijke planning niet is gehaald.

Ook is gebleken dat de bevoegdhedenverdeling van invloed is geweest op het besluitvormingsproces. Onder bevoegdhedenverdeling dienen hier een tweetal zaken te worden verstaan. Zo wordt hier in eerste instantie de "Rotterdamse situatie" mee bedoeld, voor zover die betrekking heeft op een stedelijk bestuur dat een gedeelte van haar bevoegdheden heeft overgedragen aan de deelgemeenten. Anderzijds wordt hiermee de situatie bedoeld die betrekking heeft op de deelgemeente Noord als bevoegd gezag om formele besluiten te nemen over het Proveniersplein, terwijl het stadsbestuur de diensten dS+V en Gemeentewerken opdrachten verstrekt over hetzelfde project. Door de bevoegdhedenverdeling dienen een aantal zaken aan de voorkant te worden afgesproken tussen de betrokken partijen. Maar omdat er onvoldoende sprake is geweest van

duidelijke en nuttige spelregels, is er dus nooit een goed vangnet opgezet waarop men terug zou kunnen vallen indien de bevoegdhedenverdeling zou leiden tot problemen en onzekerheden. Problemen en onzekerheden hebben zich wel degelijk voorgedaan, in dit verband. Door het gebrek aan spelregels diende telkens ad hoc gereageerd te worden, wat meer tijd heeft gekost dan dat het waarschijnlijk zou kosten als eerder duidelijk was geweest welke stappen ondernomen zouden worden indien zich problemen voor zouden doen.

6.3 CAPACITEIT

De onzekerheden die van invloed zijn geweest op het tijdsverloop van het besluitvormingsproces, hebben tevens doorgewerkt op de ambtelijke en bestuurlijke capaciteit die ingezet moest worden. In het proces zijn een aantal *key events* aan te wijzen waardoor het proces werd vertraagd en er over moest worden gegaan tot overleggen en formele besluitvorming waarmee in de oorspronkelijke planning geen rekening is gehouden.

De verschillende onzekerheden die voortvloeiden uit de problemen met het participatietraject, hebben er deels voor gezorgd dat zowel ambtenaren als bestuurders meer werk moesten verzetten dan vooraf rekening mee gehouden is. Bijvoorbeeld doordat niet altijd duidelijk was binnen welke grenzen mensen input konden leveren (in relatie tot het gegeven dat de essentie van het plan reeds vaststond). Ambtenaren moesten ter plaatse dan ook meerdere malen aangeven dat er op bepaalde punten niets met de input van bewoners gedaan kon worden. Ook moest dit herhaaldelijk schriftelijk kenbaar gemaakt worden, bijvoorbeeld als reactie op een formeel schrijven van een bewoner(sgroep).

Naast de onzekerheden die voortvloeiden uit het participatietraject, lijken vooral de onzekerheden die te maken hebben met de koerswijziging van de deelgemeente en de latere intrekking van bevoegdheden, de nodige druk te hebben geleverd op de bestuurlijke en ambtelijke capaciteit. Er is nooit (expliciet) rekening gehouden met het feit dat de deelgemeente later alsnog af zou wijken van de in 2005 gemaakte afspraken. Ook de eventuele consequenties daarvan zijn nooit in kaart gebracht. Er is dus vooraf ook nooit rekening gehouden met het extra werk dat verzet moest worden als gevolg van de koerswijziging. Zo zijn er in grofweg anderhalf jaar tijd meerdere ambtelijke en bestuurlijke overleggen geweest. In eerste instantie om (gewijzigde) standpunten uit te wisselen, later om te kijken of er tot een compromis gekomen kon worden en daarna om te kijken wat de mogelijke vervolgstappen zouden kunnen zijn. Deze overleggen moesten (ambtelijk) worden voorbereid. Notities werden opgesteld om iedereen te informeren. Ambtenaren mailden er flink op los om kansen en risico's te inventariseren. Allemaal ingezette capaciteit, waar vooraf nooit rekening mee is gehouden.

6.4 EINDRESULTAAT

Het eindresultaat van het besluitvormingsproces zal door veel mensen (terecht) worden gelijkgesteld aan een bestuurlijk vastgesteld Inrichtingsplan. Op dit moment is hierop nog geen concreet zicht. In deze casus is dan ook de intrekking van de deelgemeentelijke bevoegdheden als "sluitstuk" gehanteerd. Echter, juist door het inzetten van een politiek paardenmiddel als het intrekken van bevoegdheden, kan met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid worden gesteld dat de stad het oorspronkelijke schetsontwerp zal vertalen in een Inrichtingsplan. Het eindresultaat staat in die zin dan ook vrijwel vast.

Als het gaat over de waardering van het eindresultaat, kan een onderscheid gemaakt worden tussen het draagvlak en de acceptatie van het uiteindelijke alternatief. Draagvlak gaat over de vraag of belanghebbenden zich inhoudelijk achter het gekozen alternatief scharen; het gekozen alternatief was ook hun eigen keuze. Acceptatie van het gekozen alternatief gaat over de vraag of

belanghebbenden het alternatief accepteren en zich daartegen niet verzetten door bijvoorbeeld formeel bezwaar te maken. Men kan een besluit dus accepteren, zonder het met de inhoudelijke strekking ervan eens te zijn. De acceptatie van een eindresultaat is deels afhankelijk van de wijze waarop men tot dat eindresultaat is gekomen.

Honderd procent draagvlak onder belanghebbenden voor een definitief is zo goed als onmogelijk. Er zullen altijd belanghebbenden zijn die zich niet kunnen verenigen met de uiteindelijke keuze. Ook in de casus van het Proveniersplein is er nu een deel van de bewoners dat zich niet kan vinden in het uiteindelijke alternatief en een deel dat zich er wel in kan vinden. Er kunnen geen harde uitspraken gedaan worden over de verhouding *voor* of *tegen*. Wel kan gesteld worden dat het eindresultaat in ieder geval niet door het grootste deel van de omwonenden gedragen zal worden.

Daarnaast is het zeer de vraag hoe het uiteindelijke resultaat (Inrichtingsplan) geaccepteerd zal worden. Het proces naar dit eindresultaat is niet bepaald vlekkeloos verlopen. Alhoewel slechts een select clubje bewoners zal weten hoe dit precies heeft kunnen gebeuren, zullen veel mensen in ieder geval weten dat het proces veel tijd, geld en energie heeft gekost. Hoe het uiteindelijke Inrichtingsplan geaccepteerd zal worden valt op voorhand niet te stellen, maar de wijze waarop het proces is verlopen belooft in ieder geval niet veel goeds.

6.5 RESUMEREND

In dit zesde hoofdstuk is kort stilgestaan bij de vraag wat de belangrijkste gevolgen waren van de eerder aan de orde gekomen problemen en onzekerheden. Daarbij is de in voorgaande hoofdstukken gehanteerde fasering losgelaten, teneinde een totaalbeeld te kunnen schetsen. Opgevallen is dat het afgelegde participatietraject en de bevoegdhedenverdeling er voor hebben gezorgd dat er te veel tijd besteed is aan en te veel capaciteit is ingezet ten behoeve van het besluitvormingsproces. Ook het eindresultaat is beïnvloed door onzekerheden, vooral in relatie tot de bekritiseerde representativiteit van de bewonersvereniging Provenierswijk en de (onevenredige) invloed die zij hebben gehad op het proces.

7 SLOT

7.1 INLEIDING

In dit afsluitende hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Allereerst worden de conclusies van het onderzoek beschreven. Allereerst zal antwoord worden gegeven op de vooraf geformuleerde deelvragen, om vervolgens een onderbouwd antwoord op de centrale vraag van het onderzoek te kunnen geven. In de derde paragraaf worden een aantal aanbevelingen gedaan, zowel op basis van eigen inzichten als op basis van de interviews zoals die gehouden zijn met verschillende betrokken personen.

7.2 CONCLUSIES

Deelvragen

1. *Op welke wijze kan het besluitvormingsproces omtrent de herinrichting van het Proveniersplein het beste in kaart worden gebracht?*

In het theoretisch kader is uiteen gezet op welke wijze dit het beste kan gebeuren. Gekozen is voor het klassieke/rationele besluitvormingsmodel, dat uitgaat van een viertal fases: definiëren van doelen, bedenken van alternatieven, vooraf evalueren van de consequenties en tenslotte het kiezen van het beste alternatief. Hieraan toegevoegd werden een aantal kanttekening van Deborah Stone (1988) die het rationele model op zich zelf te beperkt vindt in een politiek geladen en dynamische samenleving. Door de combinatie van het rationele besluitvormingsmodel en de kritiek van Stone daarop, is een vastomlijnd theoretisch proces ontstaan dat vooral als hulpmiddel zal moeten dienen voor de empirische beschrijving van het feitelijke besluitvormingsproces. Een indeling naar fase kan een nuttige bijdrage leveren aan het toekennen van betekenis aan feitelijke gebeurtenissen en kan tevens ter hand worden genomen om een (voor de lezer) duidelijk chronologisch overzicht te beschrijven.

Aangezien in dit onderzoek de focus werd gelegd op de onderlinge interactie tussen stad, deelgemeente en stedelijke diensten alsmede het afgelegde participatietraject, zijn een aantal theoretische uitgangspunten ten aanzien van deze aspecten beschreven.

Met betrekking tot de interactie wordt allereerst opgemerkt dat zeer bewust ingezoomd is op enkel de interactie tussen gemeentelijke partijen. Reden hiervoor was dat het besluitvormingsproces omtrent het Proveniersplein grotendeels vorm werd gegeven door de stad, stedelijke diensten en deelgemeente. Door (één van) deze partijen diende namelijk altijd de formele besluitvorming plaats te vinden of de schriftelijke stukken daarvoor worden voorbereid. De theoretische uitgangspunten om later de interactie tussen deze partijen nader te kunnen beschrijven hadden betrekking op de gehanteerde strategieën en al dan niet opgestelde regels. Een door een actor toegepaste strategie kan bijvoorbeeld conflicterend zijn, of juist coöperatief. Regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het onderwerp, de positie van actoren of binnen welke grenzen die actoren kunnen handelen.

Met betrekking tot het participatietraject wordt allereerst opgemerkt dat ook hier bewust is gekozen om de focus te leggen op het traject van bewonersparticipatie. Op basis van eigen ervaringen werd namelijk aangenomen dat (een deel van de) bewoners druk hebben uitgeoefend op ambtenaren en bestuurders en in die zin een invloedrijke rol hebben gespeeld in het gehele proces. Om het participatietraject op hoofdlijnen in kaart te kunnen brengen zijn in het theoretisch kader de voor- en nadelen van een dergelijk traject aan bod gekomen, alsmede de vorm en inhoud ervan.

Na de beschrijving van theoretische uitgangspunten ten aanzien van interactie en participatie, is nog stilgestaan bij de mogelijke onzekerheden in een netwerksituatie die van invloed kunnen zijn op een besluitvormingsproces. Zo kan er sprake zijn van inhoudelijke, strategische of institutionele onzekerheden.

Aan het einde van het tweede hoofdstuk, werd een conceptueel model weergegeven waarin de eerder benoemde theoretische uitgangspunten met elkaar in verband werden gebracht. Vertrekpunt in het model zijn de eigenschappen van de interactie en de eigenschappen van het afgelegde participatietraject. De problemen die zich in deze “deelprocessen” hebben voorgedaan kunnen tot onzekerheden leiden. Vervolgens is het in het conceptueel model weergegeven dat deze onzekerheden de verschillende fases van het besluitvormingsproces kunnen beïnvloeden. Of, en zo ja in hoeverre, er feitelijk sprake is geweest van problemen en onzekerheden, is aan de orde gekomen in het empirische en analytische gedeelte van dit onderzoek.

2. Welke problemen en onzekerheden hebben zich voorgedaan in het afgelegde participatietraject, wat waren de oorzaken hiervan en welke actoren waren hierbij betrokken?

In het kader van het participatietraject zijn een aantal problemen geconstateerd, welke vervolgens tot een aantal onzekerheden hebben geleid. Dat bewoners slechts over één -in essentie reeds vaststaand- plan konden participeren, heeft bij meerdere bewoners onvrede en onduidelijkheid geleid. Daarnaast was niet duidelijk binnen welke grenzen bewoners konden participeren en daarmee eventueel de inrichting konden beïnvloeden. De deelgemeente en de diensten zijn er aan de voorkant kennelijk niet in geslaagd om duidelijk te maken dat de essentie van het plan al een tijd lang vaststond en dat slechts op ondergeschikte details kon worden meegedacht door omwonenden. Het gegeven dat er over één plan kon worden gecommuniceerd evenals het gegeven dat de grenzen van het participatietraject niet altijd even helder waren, hebben inhoudelijke onzekerheden tot gevolg gehad.

Voorts is aan de orde gekomen dat een deel van de omwonenden, verenigd in de bewonersvereniging Provenierswijk en werkgroep C.S., veel druk zette op het dagelijks bestuur van de deelgemeente. Ook vonden meerdere betrokkenen de wijze waarop zij participeerden vaak onbeleefd, ongepast en soms zelfs agressief. Deze twee aspecten in het kader van de bewonersparticipatie hebben geleid tot strategische onzekerheden. Daarnaast zijn er nog kritische kanttekening te plaatsen bij de representativiteit van de bewonersvereniging en werkgroep. Alhoewel zij stellen “namens de wijk” te spreken, is gebleken dat een aanzienlijk deel van de wijk anders over de toekomst van het Proveniersplein dacht dan hun. De representativiteit van de bewonersvereniging is dan ook twijfelachtig, waaruit inhoudelijke onzekerheden volgen. Immers, de deelgemeente hecht waarde aan de input van bewoners, maar die waarde zou gekoppeld moeten zijn aan de mate waarin vertegenwoordigers van een bewonersvereniging namens meerdere andere bewoners spreken.

3. Welke problemen en onzekerheden hebben zich voorgedaan met betrekking tot de interactie tussen de stad, de gemeentelijke diensten en de deelgemeente en wat waren de oorzaken hiervan?

In het kader van de interactie tussen stad, deelgemeente en stedelijke diensten zijn een aantal problemen geconstateerd, welke vervolgens tot een aantal onzekerheden hebben geleid. De problemen in het besluitvormingsproces zijn onderling nauw met elkaar verbonden en allen terug te voeren op de bevoegdhedenverdeling die zo kenmerkend is voor de “Rotterdamse situatie”: een stadsbestuur die bevoegdheden heeft overgedragen aan deelgemeenten die daardoor relatief autonoom zijn, terwijl stedelijke diensten met hun inhoudelijke expertise ook een vinger in de pap

hebben. Deze, bij verordening geregelde, bevoegdhedenverdeling heeft tot gevolg gehad dat de deelgemeente in beginsel dus bevoegd was tot het vaststellen van het Programma van Eisen en later het Inrichtingsplan. De stad had echter al een vrij duidelijk beeld van hoe het plein er uit moest komen te zien en had waarschijnlijk dus ook een goed beeld van hoe de daaraan voorafgaande besluitvorming er uit moest zien. Dat de deelgemeente op enig moment haar koers wijzigde, had men niet voorzien maar is wel altijd een risico geweest doordat de bevoegdheden van de deelgemeente intact werden gelaten.

Ook op een ander niveau was er sprake van een problematische bevoegdhedenverdeling. Het gaat dan over het gegeven dat de stad opdrachtgever was van de stedelijke diensten om technisch-inhoudelijke details van het plan uit te werken en voor te bereiden ten behoeve van bestuurlijke besluitvorming, terwijl de deelgemeente het bevoegd gezag was om daadwerkelijk de formele besluiten te nemen. Voor zover de stad en deelgemeente op één lijn zaten, kon deze bevoegdhedenverdeling niet als een probleem gezien worden, maar dit werd anders naarmate de deelgemeente een andere koers ging varen. Toen bleek dat de opmerkelijke opdrachtnemer-opdrachtgeverconstructie de nodige druk kan leveren op de ambtelijke capaciteit.

Dat de deelgemeente en stad in de beginperiode van het besluitvormingsproces wel op één lijn zaten, was het gevolg van in 2005 gemaakte afspraken. De deelgemeente kon zich toen prima vinden in de stedelijke randvoorwaarden voor het Proveniersplein. Na de gemeenteraadsverkiezingen in 2010 veranderde dit standpunt van de deelgemeente echter, en was er steeds minder overeenstemming tussen de stad en deelgemeente over de herinrichting van het Proveniersplein. De koerswijziging van de deelgemeente heeft tot institutionele en strategische onzekerheden geleid. Deze onzekerheden hadden (grotendeels) ondervangen kunnen worden, indien de in 2005 gemaakte afspraken veel meer leidend en meer specifiek waren opgesteld. Dit was echter niet het geval. Het ontbreken van goede spelregels heeft institutionele onzekerheden tot gevolg gehad.

Aangezien de deelgemeente en stad niet tot een compromis konden komen, heeft de gemeenteraad in 2012 uiteindelijk de bevoegdheden van de deelgemeente ingetrokken. Hieruit volgen strategische onzekerheden, maar is niet los te zien van de bevoegdhedenverdeling die inherent is aan het Rotterdamse deelgemeentebestel.

4. Wat zijn de consequenties van de geconstateerde problemen en onzekerheden voor het verloop van het besluitvormingsproces omtrent de herinrichting van het Proveniersplein?

In het zesde hoofdstuk is bekeken in hoeverre de geconstateerde problemen en onzekerheden van invloed zijn geweest op het verloop van het besluitvormingsproces. Hierbij is de nadruk gelegd op drie dimensies van een dergelijk proces: tijd, capaciteit en eindresultaat. Al met al kan, ten aanzien van het verloop van het proces, geconcludeerd worden dat de bevoegdhedenverdeling, onderdelen van het participatietraject alsmede de koerswijziging van de deelgemeente hebben geleid tot een extra en onvoorziene inzet van ambtelijke en bestuurlijke capaciteit. Ook koste het tijd om te *dealen* met deze situaties; tijd die vooraf niet was ingecalculleerd. Een overduidelijk gevolg van de extra ingezette tijd en extra benodigde capaciteit, is dat de oorspronkelijke planning in ieder geval niet gehaald is. Aannemelijk lijkt, voorts, dat er hierdoor tevens meer geld is uitgegeven dan vooraf voorzien. De financiële aspecten van het project liggen echter buiten de scope van dit onderzoek.

De consequenties van de problemen en onzekerheden dienen tevens gezocht te worden in het draagvlak en acceptatie van het eindresultaat. Alhoewel een eindresultaat nog niet bereikt is (het definitieve Inrichtingsplan moet nog worden vastgesteld door de stad), is het vrijwel zeker dat het oorspronkelijke “stedelijke” schetsontwerp uit 2005 nader uitgewerkt zal worden. Er zal zeker geen honderd procent draagvlak zijn voor dit alternatief, maar uit het onderzoek is wel duidelijk geworden dat er zeer zeker bewoners zijn die zich achter het stedelijk plan scharen. Over de acceptatie van het

eindresultaat kan op voorhand geen stellige uitspraak gedaan worden, maar de wijze waarop het resultaat tot stand is gekomen belooft niet veel goeds voor de acceptatie ervan. Veel bewoners zullen hun mening baseren op berichtgeving in de media en op verhalen van andere buurtbewoners. Het is zeer waarschijnlijk dat bij een groot aantal buurtbewoners het beeld leeft dat het proces zeer lang heeft geduurd, veel geld heeft gekost en wispelturig is verlopen. Dit is misschien wat kort door de bocht, maar niet geheel onjuist. De acceptatie van het eindresultaat zal, naar verwachting, dan ook niet hoog zijn onder de omwonenden van het plein.

5. Hoe kunnen deze volgens de betrokken actoren de geconstateerde problemen en onzekerheden worden weggenomen?

Tijdens de interviews zijn betrokkenen rechtstreeks gevraagd wat in hun beleving de grootste problemen waren in het proces. Het eerste probleem dat een groot deel van de geïnterviewde personen aangeeft, is dat aan het begin van het proces geen duidelijke spelregels zijn opgesteld. De afspraken die in 2005 wel zijn gemaakt tussen de stad en deelgemeente, dekken de aanwezige risico's onvoldoende af en bieden geen houvast met het oog op wat er dient te gebeuren indien één van de partijen een koerswijziging inzet.

Het tweede probleem dat door veel betrokkenen wordt genoemd, is dat aan het begin van het proces de bevoegdheden van de deelgemeente niet zijn ingetrokken. Hiermee wordt door de geïnterviewde personen meteen de oplossing voor het eerstgenoemde probleem aangereikt. Er heerst namelijk overeenstemming over het standpunt dat, indien dit wel was gebeurd, men nu al in een vergevorderd stadium van uitvoering zou kunnen zijn voor wat betreft de herinrichting van het Proveniersplein. Het intrekken van de bevoegdheden had aan het begin van het proces duidelijkheid kunnen verschaffen ten aanzien van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden waardoor het risico op een stroperig besluitvormingsproces met vele discussies tussen gemeentelijke partijen niet nodig zou zijn geweest. Hiermee wordt overigens niet gesteld dat ruimtelijke besluitvorming, in een stad als Rotterdam, per definitie beter af is zonder een deelgemeente. Stad en deelgemeente kunnen in veel gevallen juist complementair aan elkaar werken, waar de kracht van de deelgemeente hem met name zal zitten in de specifieke wijkkennis (wat leeft er onder bewoners?) en participatie en communicatie. Echter, in een project waarin de kaders en uitgangspunten al zo stringent zijn neergelegd door een hoger bevoegd gezag, dient men zich wel degelijk af te vragen wat de meerwaarde is van de deelgemeente als betrokken partij.

In het gegeven dat de bevoegdheden niet al in 2005 zijn ingetrokken zit vervolgens het derde probleem, dat veelvuldig tijdens de interviews naar voren is gekomen. De betrokkenen geven namelijk aan de verhouding tussen de inhoud van het plan en de tijd en energie die het gekost heeft om dit te realiseren, een bijzonder scheve is. Namelijk, als de discussie tussen de stad en deelgemeente wordt "gefileerd", kan men tot de conclusie komen dat deze discussie over niet meer gaat dan de locatie van een tramhalte (op of naast het plein) en de inrichting van de langzaamverkeer-verbinding (veilig of heel veilig). Het is volgens de betrokkenen aan niemand, vooral niet aan omwonenden, uit te leggen dat de gemeente hiervoor zeven jaar de tijd heeft genomen.

De door de geïnterviewde personen genoemde problemen houden dus allen nauw verband met elkaar. Het ene probleem is tevens de oorzaak van het andere probleem en de oplossing van het ene probleem kan ook meteen de oplossing van het andere probleem zijn. In het kort lijkt het dan ook zo te zijn, dat alle door betrokkenen genoemde grootste problemen ogenschijnlijk zeer simpel zijn op te lossen: het intrekken van deelgemeentelijke bevoegdheden wanneer het een project met dergelijk grote belangen betreft. Hiermee zou voorkomen kunnen worden dat de bevoegdhedenverdeling tot onwenselijke situaties leidt zoals in het geval van de herinrichting van het Proveniersplein.

Centrale vraag

Welke verklaringen kunnen er gegeven worden voor het moeizaam verlopen besluitvormingsproces aangaande de herinrichting van het Proveniersplein en op welke wijze kunnen de problemen die daaraan ten grondslag hebben gelegen worden weggenomen?

Uit dit onderzoek is gebleken dat in de verschillende fases van het besluitvormingsproces omtrent de herinrichting van het Proveniersplein, zich problemen hebben voorgedaan in het kader van het afgelegde participatietraject en de onderlinge interactie tussen de stad, de diensten en de deelgemeente Noord. Deze problemen hebben verschillende onzekerheden (strategisch, institutioneel en/of inhoudelijk) ten gevolg gehad. De grootste problemen en de daaruit voortvloeiende onzekerheden zijn als volgt schematisch weer te geven:

FASE	PROBLEMEN	ONZEKERHEDEN
DEFINIËREN DOELEN	afspraken stad en deelgemeente ((ontbreken van) spelregels) participeren over slechts één plan soort participatie (grenzen waarbinnen input geleverd kan worden)	institutioneel inhoudelijk inhoudelijk
BEDENKEN ALTERNATIEVEN	wijze van participeren door bewoners (soms opdringerig of agressief) relatie tussen bewonersvereniging Provenierwijk en politiek twijfelachtige representativiteit bewonersvereniging Provenierswijk bevoegdhedenverdeling tussen stad en deelgemeente (Rotterdamse deelgemeentebestel)	strategisch strategisch inhoudelijk institutioneel
EVALUEREN CONSEQUENTIES	koerswijziging deelgemeente	strategisch & institutioneel
KIEZEN ALTERNATIEF	intrekking bevoegdheden (relatie met koerswijziging deelgemeente)	strategisch

De genoemde onzekerheden zijn invloed geweest op het verloop van het proces, in die zin dat er meer tijd nodig was en meer capaciteit werd ingezet dan vooraf rekening mee was gehouden. Met name de koerswijziging van de deelgemeente bleek een tijdrovende en capaciteit-vretende manoeuvre: ambtelijk en bestuurlijk werd er veel energie gestoken in manieren om tot een compromis te komen, anderen te informeren en om later de bevoegdheden van de deelgemeente in te trekken. Overduidelijk is dat de oorspronkelijke planning voor de herinrichting van het Proveniersplein in ieder geval niet gehaald is.

Om te kunnen duiden hoe het risico van dergelijke problemen in een vergelijkbaar proces kan worden weggenomen, wordt in eerste instantie verwezen naar een ogenschijnlijk simpele oplossing die door het grootste gedeelte van de betrokkenen zelf wordt aangedragen: het intrekken van deelgemeentelijke bevoegdheden aan het begin van een proces waarin sprake is van grote belangen. Velen zijn er van overtuigd dat, indien de bevoegdheden al in 2005 waren ingetrokken, er veel minder tijd en capaciteit ingezet hoefde te worden om te *dealen* met de ontstane situatie na de koerswijziging van de deelgemeente. De stad had dan vanaf het begin al haar eigen plan kunnen trekken, zonder de aanwezigheid van het risico op wispelturig gedrag van een ander bevoegd gezag.

Een andere mogelijkheid is het opstellen van duidelijke spelregels. Het is onverantwoord om voor een project met een dergelijke omvang omvang en met dergelijke belangen, alleen op hoofdlijnen spelregels op te stellen. Er zal duidelijk moeten worden afgesproken binnen welke grenzen een actor kan bewegen, welke bevoegdheden die heeft en wat de consequenties zullen zijn van eventueel handelen of nalaten. Risico's worden hiermee beheersbaar gemaakt, waardoor er relatief weinig tijd gestoken hoeft te worden in het achteraf bedenken van oplossingen indien zich een probleem voordoet. Vooraf is dan namelijk al duidelijk welke acties ondernomen zullen moeten worden.

7.3 AANBEVELINGEN

Gelet op hetgeen aan de orde is gekomen in voorgaande paragrafen, kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan.

Intrekken van deelgemeentelijke bevoegdheden

Voor de eerste aanbeveling wordt er aansluiting gezocht bij een veel gehoorde opmerking van betrokkenen, dat de bevoegdheden van de deelgemeente al in 2005 ingetrokken hadden moeten worden. Alhoewel begrijpelijk is dat dit middel niet zomaar ingezet wordt (een deelgemeentebestuur is immers op democratische wijze gekozen om een aantal bevoegdheden uit te voeren) zal in complexe projecten zoals die van Proveniersplein, prima aan de burger uit te leggen zijn waarom de deelgemeente een stapje terug doet. Met het intrekken van bevoegdheden vervallen tijdrovende en intensieve afstemmingstrajecten tussen diensten, stad en deelgemeente en vervalt tevens het risico dat een deelgemeente een andere koers gaat varen.

Overigens wordt met deze aanbeveling niet gesuggereerd dat, met het wegnemen van de deelgemeente als actieve partij met bevoegdheden, zich geen problemen voor zullen doen in een vergelijkbaar besluitvormingsproces. Hiermee zouden dan enkele belangrijke voordelen van het bestaan van deelgemeenten worden miskend. Met deze aanbeveling wordt enkel benadrukt dat het in een soortgelijk proces beter zou zijn om bij voorbaat de deelgemeente buitenspel te zetten, indien er dus ook sprake is van een project dat overduidelijk deelgemeentelijke belangen overstijgt, waarbij de uitkomst al zo goed als vast staat en waarvoor het gros van het technisch-inhoudelijke werk in opdracht van de stad wordt voorbereid. In dit soort situaties, waarin de uitgangspunten en kaders dus al bepaald zijn door een hoger bevoegd gezag, is het maar zeer de vraag of een deelgemeente nog een zinvolle rol kan spelen, of dat haar aanwezigheid niet veel meer doet dan bureaucratie in de hand werken. Er wordt dus niet gesteld dat het buitenspel zetten van een deelgemeente, in zijn algemeenheid, altijd de beste optie is. Per situatie zal bekeken moeten worden of een dergelijke (politieke) manoeuvre het beste zou zijn.

Een situatie waarin een deelgemeente juist een meerwaarde zou kunnen hebben in het proces, is die waarin de uitgangspunten voor een herinrichting nog niet helder zijn en nader ingevuld dienen te worden, in nadrukkelijke samenspraak met omwonenden. Hier kan een deelgemeente juist uitkomst bieden, door de relatief korte (fysieke) afstand tussen de politiek en burger en ook doordat deelgemeente in de voorbije jaren veel ervaringen hebben opgedaan met burgerparticipatie. Een deelgemeente werkt op een kleiner schaalniveau en weet, beter dan de stad, wat er speelt in de wijken. Hier zou een deelgemeente dus complementair kunnen werken aan het takenpakket van de stad.

Dan maar niet participeren

Ten tweede wordt aanbevolen om vooral niet te participeren, enkel omwille van het participeren zelf. Bij het Proveniersplein stond de essentie van het plan reeds vast, maar koos men ervoor om toch een participatietraject op te zetten (weliswaar geïntegreerd in een traject bedoeld voor andere projecten) op grond waarvan bewoners input konden leveren op ondergeschikte onderdelen. Dit

stuitte op het nodige onbegrip en de nodige onduidelijkheid bij een deel van de bewoners. Indien er sprake is van een project met een zeer groot belang waarvan het (stedelijke) bestuur een vrij heldere visie heeft over de uitkomst, dan dient dit ook als zodanig gecommuniceerd te worden. Men dient te overwegen of een participatietraject in een dergelijke situatie überhaupt wel ingezet moet worden, waarbij in ieder geval overwogen dient te worden dat een te ruime vraagstelling tot frustraties en onbegrip bij bewoners kan leiden.

Opstellen van spelregels

Ten slotte wordt nog aanbevolen om duidelijke spelregels neer te leggen in een project waarin tevens sprake is van een bevoegdheidsverdeling. Afspraken op hoofdlijnen zijn wellicht richtinggevend, maar bieden onvoldoende houvast om snel in te kunnen grijpen indien één van de partijen een koerswijziging inzet. Met klem wordt aanbevolen om ieder geval af te spreken wat de consequenties zijn van een koerswijziging: grensregels. Hiermee kan niet alleen snel geschakeld worden in het geval van een onvoorziene situatie, maar kan wellicht helemaal worden voorkomen dat een andere partij überhaupt een koerswijziging inzet doordat die partij de vooraf kenbaar gemaakte consequenties van een eventuele koerswijziging niet acceptabel vindt.

7.4 REFLECTIE EN VOORUITBLIK

Aan het begin dit onderzoekstraject is getracht om een theoretisch kader neer te zetten, op grond waarvan op enig moment een waardeoordeel over het gehele besluitvormingsproces kon worden gegeven. Het bleek echter bijzonder moeilijk om literatuur te vinden waarin op integrale wijze uiteen werd gezet hoe politiek-bestuurlijke besluitvorming verloopt en wat de belangrijkste succes- en faalfactoren daarbij zijn. Literatuur over dit onderwerp bestaat, maar is zeer gefragmenteerd en bood onvoldoende aanknopingspunten om van nut te kunnen zijn voor deze specifieke casus.

De theorie die uiteindelijk wel ter hand is genomen, had voornamelijk betrekking op onderlinge interactie (strategieën en spelregels) en onzekerheden. Alhoewel met goede redenen voor andere theoretische instrumenten gekozen had kunnen worden, blijkt de keuze voor "strategieën" en "spelregels" een nuttige geweest te zijn om de onderlinge interactie tussen de gemeentelijke partijen te beschrijven. Door strategieën een belangrijke rol toe te kennen, kunnen meerdere handelingen over een langere tijdsperiode worden geclusterd om daar betekenis aan toe te kennen door er een strategie aan te koppelen. Ook door in te zoomen op het bestaan of ontbreken van spelregels, die in bepaalde situaties zeer belangrijk zijn, kan op enig moment een waardeoordeel over delen van het besluitvormingsproces worden gepresenteerd.

Uit, onder andere, de wijze waarop de gemeentelijke partijen wel of niet samenwerkten, volgden onzekerheden. In de theorie is een onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheden. Het was geenszins de bedoeling om aan te tonen dat men in deze casus er niet in geslaagd is om de onzekerheden uit te bannen. Wel is getracht om aan te tonen op welke wijze men hiermee is omgegaan. Blijkbaar is dit niet altijd even goed gegaan. Het onderscheid tussen de verschillende soorten onzekerheden is hier vooral nuttig gebleken om te kunnen duiden in welke hoek de verschillende problemen gezocht moesten worden. Het gebruik van onzekerheden in het theoretisch kader, net als het gebruik van de fases in een besluitvormingsproces, heeft dus vooral een richtinggevend karakter gehad om te kunnen helpen zoeken naar de meer specifieke en relevante problemen in een proces.

Of voorliggend onderzoek binnen enkele jaren nog relevant zal zijn, is maar zeer de vraag. De kans is namelijk vrij groot dat, met de komende gemeenteraadsverkiezingen, er geen deelgemeenten meer zullen bestaan. Ten tijde van dit schrijven heeft de Tweede Kamer namelijk net ingestemd met het wetsvoorstel dat voorziet in de afschaffing van de deelgemeenten. Vooral omwille van het

verminderen van de bestuurlijke drukte, zal de Gemeentewet gewijzigd worden zodat Amsterdam en Rotterdam niet langer voor deze vorm van binnengemeentelijke decentralisatie kunnen kiezen.

Ambtenaren bij de deelgemeente beschikken slechts in beperkte mate over inhoudelijke kennis. Het zijn veelal generalisten, die meerdere aspecten van het project waarover zij de leiding hebben dienen te beheersen. Specifieke inhoudelijke kennis wordt in veel gevallen bij de stad gehaald. Vooral als gevolg van de introductie van het Gebiedsgericht Werken in 2008, werden steeds meer deelgemeenteambtenaren "regisseur" of "coördinator". Deelgemeenten werden daarmee nog meer van het proces en nog minder van de inhoud.

Met name in de laatste twee jaar leken veel deelgemeenten steeds meer in te zetten op communicatie en participatie. Zelfs als die deelgemeente niet (de gehele) beslissingsbevoegdheid had over het project waarover zij communiceerde of participeerde. Het idee leeft dat een deelgemeente, veel beter dan de stad, weet wat er speelt in de wijk. Constant en actief het contact zoeken met bewoners en ondernemers, lijkt een door veel deelgemeenten toegepaste werkwijze om de eigen legitimiteit te vergroten. Echter, doordat er steeds meer werd ingezet op communicatie, participatie en "de processen" en steeds minder op de inhoud, hebben de deelgemeenten ook het nodige ingeboet aan inhoudelijke kennis en daadkracht. Zij bleven en blijven hiervoor afhankelijk van de stedelijke diensten.

Met het wetsvoorstel van het kabinet blijft voor de gemeente Rotterdam nog de mogelijkheid over om bestuurscommissies in te stellen. In plaats van bestuurlijke decentralisatie, kan er ook nog gekozen voor enkel ambtelijke deconcentratie. Wat het ook wordt, er zullen in ieder geval geen mogelijkheden meer zijn om organen in het leven te roepen die ook maar enigszins een vergelijkbaar pakket aan taken en bevoegdheden zullen hebben als de huidige deelgemeenten. De formele slagkracht zal dus nog verder afnemen.

Mijns inziens is de toekomst van Rotterdam, voor zover dit de gemeentelijke organisatie betreft, toch wel vrij duidelijk. De inhoudelijke kennis zal bij de deelgemeente nog verder wegebden. De stad zal steeds meer zaken zelf uitvoeren en zich daarbij grotendeels laten leiden door de inhoudelijke adviezen van de diensten. Hiermee lijkt ook de ruimtelijke besluitvorming in Rotterdam een nieuwe fase in te gaan. De formele beslissingsbevoegdheid zal voor meer soorten projecten bij de stad komen te liggen die daarvoor dus haar diensten in zal schakelen. De deelgemeente zal steeds minder een formele en inhoudelijke rol hebben. Zij zal de stad slechts informeren en adviseren, met haar "wijk kennis" als uitgangspunt.

Een waardeoordeel over deze situatie kan nog niet worden gegeven. Er zal dan eerst een antwoord gegeven moeten worden op de vraag of het algemeen belang gediend is met een dergelijke situatie. Een deelgemeente die enkel adviseert, kan niet bij voorbaat als nutteloos of overbodig worden bestempeld. Het hangt er namelijk vanaf wat er met die adviezen zal gebeuren. Zal de stad wel luisteren naar de signalen vanuit de deelgemeenten, die toch vooral adviseren op grond van de vraagstukken en problematiek in de wijken? Dit is een politieke keuze en altijd afhankelijk van het aantal en soort belangen die verder nog meespelen. In een tijd waarin de burger steeds calculerender en mondiger wordt, is het bijna niet voor te stellen dat de stad zich in de toekomst enkel zal laten leiden door de inhoudelijke adviezen diensten die slechts in beperkte mate weten wat de opgave in de wijk nu echt is. In de huidige tijd is het absoluut onvoorstelbaar dat een College van B&W op deze wijze besluiten aan haar inwoners "op zal leggen". Een toekomstig stadsbestuur lijkt dan ook niet om de deelgemeenten heen te kunnen, ook al zijn die dan waarschijnlijk flink uitgekleded en ook al mogen we die dan geen "deelgemeenten" meer noemen.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

LITERATUUR

Artikelen

Brueckner, J.K (2003). *Strategic Interaction Among Governments*. International Regional Science Review, 26(2), pp. 175-188.

Edelenbos, J. en Klijn, E. (2005). *Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands*. Journal of Public Administration Research and Theory.

Irvn & Stansbury (2004). *Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?* Public Administration Review, 64(1), pp. 55-65.

Park, K. (1997). *Friends and Competitors: Policy Interactions between Local Governments in Metropolitan Areas*. Political Research Quarterly, 50(4), pp. 723-750.

Schrijver, J.F. (2008). *Zou burgerparticipatie het vertrouwen in de politiek vergroten?* Bestuurskunde, 2, pp. 102-112.

Zimmerman, M.A & Rappaport, J. (1988). *Citizen participation, perceived control and psychological empowerment*. American Journal of Community Psychology, 16(5), pp. 725-750.

Boeken

Bardach, E. (1998). *Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial craftsmanship*. Washington, D.C.: Brookings Institutions Press.

Derksen, W. & Schaap, L. (2004). *Lokaal bestuur*. Den Haag: Elsevier.

Frederickson, H.G. & Smith, K.B. (2003). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder: Westview Press.

Heller, K., Price, R.H., Reinharz, S., Riger, S. & Wandersman, A. (1984). *Psychology and community change. Challenges of the future*. Homewood: Dorsey.

Hoogerwerf A. & Herweijer, M. (2003). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Klijn, E. & Koppenjan, J. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Londen: Routledge.

Stone, D. (1988). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York: Norton & Company.

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Weiss, R. S. (1993). *Learning from strangers. The art and method of qualitative interview studies*. New York: The Free Press.

BIJLAGE 2

DOCUMENTENLIJST (t.b.v. empirie)

VOLGNUMMER	DATUM EN OMSCHRIJING
1	14-06-05 brief DB Noord aan deelraad mbt standpunt Voorlopig Ontwerp Rotterdam Centraal
2	23-06-05 brief DB Noord aan college mbt standpunt Voorlopig Ontwerp Rotterdam Centraal
3	28-09-06 verslag deelraadsvergadering
4	01-03-07 offerte sonor begeleiding proces participatie singelplan
5	13-07-07 ontwikkelvisie GlocalCityDistrict RCD
6	12-06-08 Stedenbouwkundig plan RCD
7	18-09-08 oplegnotitie en oorspronkelijk Programma van Eisen Proveniersplein
8	12-03-09 Week van de proveniersplannen verslag Ronde Tafel gesprek proveniersplein
9	13-10-09 ambtelijke mailwisseling uitwerking varianten
10	28-01-10 interne mail projectleider sonor aan leden projectteam
11	01-02-10 nieuwsbrief voor bewoners spoor- en provenierssingel
12	21-06-10 ambtelijke reactie op eigen Programma van Eisen bewoners
13	21-06-10 ambtelijke mailwisseling ivm reactie op eigen Programma van Eisen bewoners
14	22-06-10 ambtelijke mailwisseling DG en diensten ivm koerswijziging
15	08-10-10 planning RCD
16	02-11-10 agendapost variantenstudie voorleggen aan bewoners
17	04-11-10 ambtelijk-bestuurlijke mailwisseling ivm koerswijziging DB
18	10-12-10 stand van zaken en evaluatie participatie singelplan intern document
19	06-01-11 bief VVE Spoorsingel
20	02-02-11 diverse brieven van bewoners over meerde onderwerpen
21	22-03-11 agendapost amendering PROGRAMMA VAN EISEN db besluit
22	25-03-11 amendering vastgesteld Programma van Eisen
23	25-03-11 oplegnotitie deelraad programma van eisen
24	04-04-11 brief Karakus aan cie FIB stand van zaken proveniersplein
25	15-04-11 bewonersbrief DG stand van zaken
26	26-05-11 geamendeerd programma van eisen Proveniersplein (inclusief Programma van Eisen en amendement)
27	26-05-11 deelraadsbesluit Geamendeerd programma van eisen Proveniersplein
28	17-08-11 Structuurvisie Rotterdam Central District
29	18-08-11 Brief van het DB betreft evaluatie participatie en PIT
30	15-09-11 schriftelijke vragen gemeenteraad vvd en pvda
31	27-10-11 interne notitie uitwerking varianten
32	10-11-11 brief VVE Spoorsingel aan CIE FIB
33	12-11-11 artikel over proveniersplein top010.nl
34	16-11-11 videoverslag commissie FIB bsd.rotterdam.nl
35	22-11-11 brief DB noord aan college over tijdsverloop en mening DGN
36	22-11-11 brief Karakus aan cie FIB over verkeersveiligheid Proveniersplein
37	23-11-11 brief aan Karakus inz Proveniersplein
38	24-11-11 vvd motie verheij proveniersplein

39	15-12-11 infobrief deelraad stand van zaken
40	29-11-11 agendapost tbv verzending brief aan Karakus met stand van zaken
41	30-11-11 publicatie aanname motie VVD uitvoering oorspronkelijke Programma van Eisen
42	20-12-11 brief vereniging bewoner provenierssingel aan berndsen en karakus
43	20-12-11 brief vereniging bewoner provenierssingel aan berndsen en karakus
44	20-12-11 ambtelijke mailwisseling optie intrekken bevoegdheden
45	20-12-11 verslag bestuurlijk overleg Karakus - Berndsen
46	11-01-12 mailwisseling en agpo stand van zaken proveniersplein richting deelraad
47	25-01-12 agpo voorkeur variant en contrair ambtelijk advies
48	01-02-12 plangebied PROGRAMMA VAN EISEN provenierssingel
49	15-02-12 mailwisseling concept agpo intrekking bevoegdheden DG 1
50	15-02-12 mailwisseling concept agpo intrekking bevoegdheden DG 2
51	14-03-12 mailwisseling dg secretaris en programmamanager RCD mbt agpo intrekking bevoegdheden
52	14-03-12 advies DB op college agpo intrekking bevoegdheden
53	11-04-12 besluitenlijst vergadering cie FIB
54	12-04-12 mailwisseling mbt agpo college overdracht intrekking bevoegdheden 1
55	12-04-12 mailwisseling mbt agpo college overdracht intrekking bevoegdheden 2
56	18-04-12 artikel mevr smouter dichtbij.nl
57	26-04-12 raadsbericht publicatie mbt raadsbesluit intrekking bevoegdheden
58	21-04-12 vertrouwelijke notitie mbt advisering DB aan college ten aanzien van intrekking bevoegdheden

BIJLAGE 3

GEINTERVIEWDE PERSONEN

	NAAM	FUNCTIE	ORGANISATIE	DATUM INTERVIEW
1	Nils Berndsen	lid Dagelijks Bestuur	DEELGEMEENTE NOORD	2 mei 2012
2	Margot van Doggenaar	Epertisemedewerker	DEELGEMEENTE NOORD	3 mei 2012
3	Ahmed Harika	lid Dagelijks Bestuur	DEELGEMEENTE NOORD	9 mei 2012
4	Ronald de Gruijter	Programmamanager	DEELGEMEENTE NOORD	16 mei 2012
5	Olav Beugels	Programmasecretaris RCD	dS+V	9 mei 2012
6	Stef Poolman	Projectmanager RCD	dS+V	29 mei 2012
7	Anne Mollema	Gebiedsadviseur	Gemeentewerken	7 juni 2012
8	Dick van Loon	Voorzitter VVE Spoorringel	BEWONERS	11 mei 2012
9	Frank Gosselink	Voorzitter Werkgroep C.S.	WERKGROEP C.S.	23 mei 2012
10	Magleen Smouter	Voorzitter bewonersvereniging	BEWONERSVERENIGING	23 mei 2012

Van alle interviews zijn, met toestemming van de betrokkenen, audio opnamen gemaakt, behoudens van het gesprek met mevr. Smouter en dhr. Gosselink die daarvoor geen toestemming gaven. Toestemming voor het opnemen van het interviewgesprek is in alle gevallen verleend onder voorwaarde van vertrouwelijkheid en zijn derhalve in beginsel niet beschikbaar voor derden.

Fons Meijer (programmamanager RCD) en Hamit Karakus (wethouder) zijn tevens gevraagd voor een interview, maar waren beiden om verschillende redenen niet beschikbaar.

BIJLAGE 4

UITKOMSTEN VARIANTENSTUDIE PROVENIERSPLEIN (2010)

