

De vinger op de zere plek: relationeel vertrouwen in drie Rotterdamse herstructureringsprocessen

Herman Achterberg (299320)
MSC Governance of spatially complex developments
Faculteit Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleiders:
Prof. Teisman
Dr. Eshuis

September 2006

“In the ultimate sense our brain and sensory system evolved as a biological apparatus to preserve and multiply human genes. But they enable us to navigate only through the tiny segment of the physical world whose mastery serves that primal need.

[...]

*Nothing in science—nothing in life, for that matter—makes sense without theory.
It is our nature to put all knowledge into context on order to tell a story,
and to re-create the world by this means.”*

(Wilson, 1998, p.56)

Index

Hoofdstuk 1: Inleiding	1
1.1 Herstructurering	1
1.2 De herstructurering van de woonwijken Schiebroek, Heijplaat en Overschie	1
1.3 De drie partijen	3
1.4 Het onderzoeksvraagstuk	5
1.5 Openbaarheid van de scriptie	6
1.6 Leeswijzer	6
Hoofdstuk 2: De onderzoeksbenadering	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Het onderzoeksperspectief en de methodologie	7
2.3 Case studie onderzoek	8
Hoofdstuk 3: Het theoretisch kader	11
3.1 Inleiding	11
3.2 Besluitvormingsprocessen	11
3.3 Vertrouwen als bestuurskundig concept	14
3.4 Verschillen tussen publieke en (semi-)private achtergronden	19
3.5 De toepassing van de theoretische kernconcepten	20
3.6 Samenvattend	22
Hoofdstuk 4: De casus ‘Masterplan Schiebroek’	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Het besluitvormingsverloop	23
4.3 De percepties op het besluitvormingsverloop	25
4.4 De ontwikkeling van het relationeel vertrouwen	25
4.5 De samenhang tussen het relationeel vertrouwen en het besluitvormingsverloop	27
4.6 De invloed van de publieke en de private achtergronden	28
4.7 Concluderend	29
Hoofdstuk 5: Casus ‘Plan Heijplaat’	31
5.1 Inleiding	31
5.2 Het besluitvormingsverloop	31
5.3 De percepties op het besluitvormingsverloop	33
5.4 De ontwikkeling van het relationeel vertrouwen	33
5.5 De samenhang tussen het relationeel vertrouwen en het besluitvormingsverloop	34
5.6 De invloed van de publieke en de private achtergronden	35
5.7 Concluderend	36

Hoofdstuk 6: Casus ‘Ontwikkelingsvisie Overschie’	37
6.1 Inleiding	37
6.2 Het besluitvormingsverloop	37
6.3 De percepties op het besluitvormingsverloop	38
6.4 De ontwikkeling van het relationeel vertrouwen	38
6.5 De samenhang tussen het relationeel vertrouwen en het besluitvormingsverloop	39
6.6 De invloed van de publieke en de private achtergronden	40
6.7 Concluderend	40
Hoofdstuk 7: De drie casussen vergeleken	41
7.1 Introductie	41
7.2 Het besluitvormingsverloop	41
7.3 De ontwikkeling van het relationeel vertrouwen	42
7.4 De samenhang tussen het relationeel vertrouwen en het besluitvormingsverloop	43
7.5 De invloed van de publieke en de private achtergronden	44
Hoofdstuk 8: De conclusies & de aanbevelingen	47
8.1 Inleiding	47
8.2 De deelvragen	47
8.3 De centrale onderzoeksvraag	52
8.4 De aanbevelingen	53
Literatuur	55
<i>Bijlagen</i>	
Bijlage I	Documenten
Bijlage II	Geobserveerde overleggen
Bijlage III	Interviewvragen
Bijlage IV	Openbare samenvatting

Hoofdstuk 1: Inleiding

Dit onderzoek is verricht in het kader van mijn stage-afstudeertraject bij het Bureau Project Management (BPM), onderdeel van de Rotterdamse gemeentedienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V). Het BPM is niet alleen faciliterend maar ook belanghebbende in het onderzoek. Het onderzoeksonderwerp en de casussen zijn in samenspraak met het BPM gekozen. De verdere opzet en uitvoer van het onderzoek is echter zonder bemoeienis van het BPM verwezenlijkt. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze scriptie ligt geheel bij mij.

1.1 Herstructurering

Herstructurering (ook stedelijke vernieuwing genoemd) richt zich normaal gesproken op bestaande woonwijken met een slechte positie in de woningmarkt, door technische en sociale achterstanden. Vaak betreft dit wijken uit de wederopbouwjaren '50 en '60 met een bovengemiddelde werkloosheid, weinig sociale samenhang, overlast, en gevoel van onveiligheid. (Bemmel & Muller, 2005) De aanpak is meestal fysiek gericht, zoals slopen en nieuwbouw, samenvoegen van woningen, en verkoop. Hierbij wordt vaak geprobeerd meer differentiatie in de wijk te realiseren door verschillende prijsklassen woningen te bouwen¹.

Door onder andere wijzigingen in het Rijksbeleid op het vlak van decentralisering, deregulering en financiën (ingezet met de Nota Heerma, 1989) en de bruteringsoperatie² in 1995 is de positie van partijen ten opzichte van elkaar veranderd, ook op lokaal niveau. Voorheen werd de positie van de gemeente vormgegeven vanuit de gedachte van het primaat van de overheid. Door de veranderingen in het rijksbeleid en de bruteringsoperatie is de positie van de gemeente echter veranderd van een partij die andere partijen hiërarchisch of financieel kan sturen, naar die van een speler in een netwerk van partijen.

De woningcorporaties hebben juist een veel sterkere rol gekregen, zeker aangaande stedelijke vernieuwing. Ook zijn veel corporaties na de bruteringsoperatie fusies aangegaan, waardoor ze veelal meer financiële slagkracht, expertise, en invloed hebben verkregen.

1.2 De herstructurering van de woonwijken Schiebroek, Heijplaat en Overschie

Tot de projecten waar het BPM zich namens de gemeente Rotterdam mee bezig houdt behoren de drie herstructureringsprocessen Schiebroek-Zuid, Heijplaat en Kleinpolder Zuidwest Overschie. Alledrie betreft het woonwijken waarbij de aandacht uit gaat naar verouderde sociale huurwoningen. In alledrie spelen de woningcorporaties, deelgemeenten, en de gemeentelijke diensten de dS+V en het OBR een essentiële rol in de besluitvorming en de mogelijke realisatie van de plannen. Daarnaast spelen ook andere partijen een rol, zoals de

¹ Vanuit een kritischer perspectief: "...the central government in the Netherlands and the municipal government of Rotterdam are so frightened by the prospect of no-go areas or the formation of an urban underclass that it pursues with extraordinary fervour all kinds of measures that are meant to civilise rather than exclude poor groups and the area in which they live.

...the offensive is spatially (and hence socially) discriminatory. It targets those places where marginalized ethnic groups reside: cities in general and disadvantaged neighbourhoods in particular." (Uitermark & Duyvendak, 2005)

² In 1993 worden met de bruteringsoperatie alle financiële verplichtingen van de overheid aan corporaties en andersom verevend, en de corporaties vergaand verzelfstandigd.

Gemeente Werken, de DCMR, de GGD, de private ontwikkelaars, de lokale bedrijven en de bewoners, maar ook het Rijk, de provincie, het waterschap en de EU.

In deze processen dienen de verschillende partijen tot samenwerking te komen, zowel de publieke als de (semi-)private partijen.

De rol van de woningcorporaties is sterk veranderd in de afgelopen vijf jaar doordat ze formeel geprivatiseerd zijn. Hierbij lijken veel woningcorporaties, maar ook de gemeentelijke diensten, nog druk doende zich aan te passen aan hun nieuwe rol. Vroeger was 'de overheid' bijna altijd initiatiefnemer en leidend aangaande ruimtelijke projecten zoals herstructurering. Nu spelen juist de woningcorporaties een belangrijke planmatige en financiële rol in de stedelijke herstructurering.

In Schiebroek werkt men aan de ontwikkeling van het 'Masterplan Schiebroek'. Dit is een project/proces waar de deelgemeente, het OBR en de dS+V, en de drie woningcorporaties (Vestia, ComWonen, PWS) samen inzitten. Het formele streven is eind september 2006 een eindconcept af te hebben.

Aangaande Heijplaat is er een 'Structuurvisie Heijplaat', en dient het herstructureringsproces richting de ontwikkeling en uitvoer van bouwplannen te gaan. Inmiddels is er een 'Plan Heijplaat', en wordt er hard gewerkt aan bouwplannen en een stedenbouwkundig plan. De directe betrokkenen in de besluitvorming hierover zijn de woningcorporatie Woonbron, de deelgemeente Charlois, en de gemeentelijke dienst dS+V. Het BPM heeft hierbij een sterk ondersteunende rol richting de woningcorporatie. Het OBR is direct van belang doordat zij 'eigenaar' is van de grond waarop Woonbron haar bezit staat (erfpacht).

In Overschie gaat de aandacht uit naar de ontwikkeling van de 'Ontwikkelingsvisie Overschie', deze is nu nog in het beginstadium. Initiatiefnemers hierin zijn de dS+V en het OBR. De deelgemeente Overschie en de woningcorporatie WBR worden als essentieel gezien voor toekomstige plannen, maar hun rol in dit deel van het proces is onduidelijk.

Deze drie projecten/processen vormen de drie casussen voor het onderzoek. Alledrie de casussen zijn onderdeel van herstructureringsprocessen, waarin de woningvoorraad van woningcorporaties centraal staan, en de gemeente en deelgemeente vanuit haar publiekrechtelijke rol direct van belang zijn. Dit is ook waarneembaar in de meeste overlegstructuren, deze drie partijen ervaren het als gebruikelijk om samen tot besluitvorming te komen aangaande herstructurering. Hiermee wordt dus niet gezegd dat andere partijen (zoals de bewoners) er niet toe doen, maar andere partijen lijken niet of minder direct betrokken bij de besluitvorming in deze drie casussen.

De drie casussen staan uiteraard niet los van het voorafgaande besluitvormingsverloop van de herstructureringsprocessen, net zoals deze niet losstaan van bijvoorbeeld besluitvormingsprocessen aangaande Rotterdams en nationaal woonbeleid en Europees milieubeleid (e.g. fijnstof normen). De casussen zelf zijn dus ingebed in een bredere context van besluitvormingsprocessen.

1.3 De drie partijen

De dS+V(BPM) en het OBR

De dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V) is één van de 32 diensten en bedrijven van de gemeente Rotterdam en richt zich op het bouw-, woon- en verkeersbeleid van de stad. Zij is 'ontwerper en plannenmaker' voor ruimtelijk beleid, waarbij zij de lange termijn en kwaliteit in het oog dient te houden. Ze doet dat onder meer door toezicht te houden op de naleving van de woningwet en bouwregelgeving.

Bij veel projecten werkt de dienst samen met andere gemeentelijke diensten, vaak met het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR). Het OBR is als het ware de 'zusterdienst' van de dS+V, maar is meer gericht op de (bedrijfs)economische ontwikkelingskant. Zij richt zich nadrukkelijk op de privaatrechtelijke en financiële aspecten bij herstructureringsprocessen. Bij dit soort processen moeten de twee diensten dan ook samenwerken. Ook kennen de twee diensten een systeem waarin 'opdrachtmanagers' namens de dS+V en 'ontwikkelingsmanagers' namens het OBR in samenwerking de relaties met de deelgemeenten onderhouden. Het gemeentebestuur van Rotterdam is 'eigenaar' van de dS+V en het OBR.

Het Bureau Projectmanagement (BPM) is een afdeling binnen de dS+V, met zo'n negentig medewerkers. Binnen het BPM zijn nagenoeg alle projectleiders van de dS+V samengebracht, ongeveer zestig. De overige medewerkers betreffen het management en de ondersteunende medewerkers. De projectmanagers worden als het ware uitbesteed. Ze werken aan een project in opdracht van een andere partij zoals het stadhuis of een deelgemeente. Hierbij is het OBR vaak nauw betrokken. Vaak gaat het om gezamenlijke projecten. Vroeger leverde beide diensten een projectmanager, nu wordt er een projectmanager aangesteld uit een van de twee diensten. Hij/zij is dan wel verantwoording schuldig aan beide diensten.

De deelgemeenten

Rotterdam en Amsterdam zijn de enige gemeenten in Nederland die een deelgemeenten stelsel kennen. In Rotterdam vinden de deelgemeenten hun oorsprong in de wijkraden (1947), welke in de loop der tijd verder zijn ontwikkeld tot de huidige deelgemeenten. In 1973 mochten voor het eerst de deelgemeentebesturen rechtstreeks verkozen worden in Hoek van Holland, Hoogvliet, en Charlois. In 1990 werd besloten tot het invoeren van deelgemeenten in heel Rotterdam, met uitzondering van het centrum en Pernis. Inmiddels heeft Rotterdam elf deelgemeenten, die sterk verschillen in grootte.

De invulling van de deelgemeentelijke bevoegdheid in Rotterdam verschilt aanzienlijk met die in Amsterdam. In Amsterdam zijn in beginsel alle wettelijk toegestane bevoegdheden gedecentraliseerd en zijn de ambtelijke diensten gedeconcentreerd, zodat ze bestuurlijk en ambtelijk onder de deelgemeentebesturen vallen. Rotterdam kent een veel beperktere overdracht van bevoegdheden. Bevoegdheden zijn in beginsel gemeentelijk, en vallen gemeentelijke diensten bestuurlijk en ambtelijk onder het stadsbestuur. De ambtelijke capaciteit van Rotterdamse deelgemeenten is dan ook veel beperkter dan die van Amsterdamse deelgemeenten.

In 2002 constateert het ministerie van Binnenlandse Zaken in een rapport spanningen in de samenwerking tussen het centraal stadsbestuur en de deelgemeenten. (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2002) De spanningsvelden hebben betrekking op de onduidelijkheid in de verdeling van bevoegdheden, financiën, en het gevoel van de deelgemeenten niet voor vol aangezien te worden.

De woningcorporaties

De woningcorporaties hebben sinds hun vergaande verzelfstandiging zowel een maatschappelijke als een bedrijfsmatige doelstelling. Er lijkt hierbij veel onduidelijkheid en controverse te bestaan rond de positie van woningcorporaties. Ze hebben een privaatrechtelijke vorm, maar ook een maatschappelijke doelstelling en worden daarom vaak hybride of semi-private organisaties genoemd: “Woningcorporaties zijn geen taakorganisatie van de overheid en zijn evenmin een pure marktpartij, wat hun positie ‘hybride’ maakt. [...] Ze hebben als organisatie de afgelopen jaren afstand genomen van de overheid en de samenleving en een beweging richting de markt gemaakt.” (VROM-raad, 2005, p.9)

“Corporaties zijn overigens niet allemaal over één kam te scheren; tussen corporaties bestaan bijvoorbeeld grote verschillen in schaal, interne organisatie, professionalisering en financiële positie.” (Bemmel & Muller, 2005, p.5)

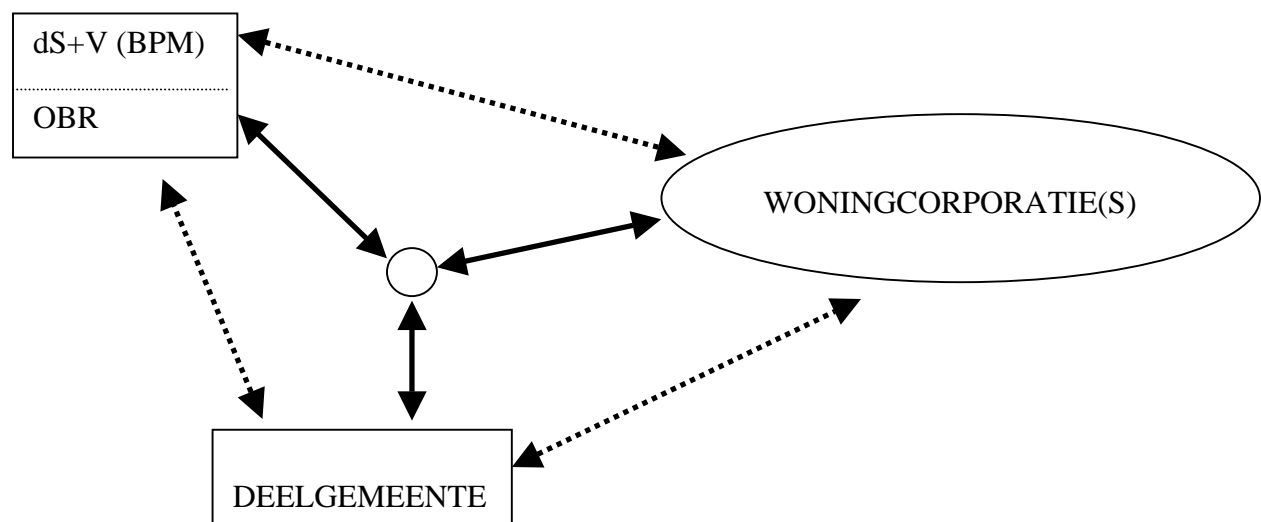
Corporaties zijn meer op gelijke voet komen te staan met de gemeenten. “Dit heeft inhoudelijke, financiële en procesmatige veranderingen met zich meegebracht, iets waaraan zowel gemeenten als de corporaties hun weg nog in moeten vinden.” (Bemmel & Muller, 2005, p.6) Maar gemeenten en woningcorporaties moeten wel samenwerken om stedelijke herstructurering te verwezenlijken.

Het ‘relatiemodel’

In het onderzoek staan drie soorten partijen en hun onderlinge relaties centraal:

- de gemeente Rotterdam, in de vorm van de gemeentelijke diensten de dS+V en het OBR, welke namens de gemeente direct zijn betrokken in de drie casussen;
- de deelgemeente;
- de woningcorporatie(s).

De eerste twee partijen hebben een publieke achtergrond, de derde partij een (semi-)private. In de processen zijn er zowel bilaterale als multilaterale contacten en overleggen.



Uitleg:

Bilateraal:

Multilateraal:

1.4 Het onderzoeksvraagstuk

In de drie casussen betreft het processen tot herstructureringsplannen van woongebieden. Hoe de processen verlopen is ook vaak voor de direct betrokkenen niet geheel inzichtelijk. Interessant daarbij is dat de drie processen zich op een andere manier lijken te ontwikkelen aangaande de inhoud van de verschillende samenwerkingsverbanden en verhoudingen, ondanks dat het gelijksoortige relaties betreft. Deels zal dit verklaard kunnen worden door verschillen tussen de wijken en een iets verschillende institutionele context. Het betreft immers verschillende deelgemeenten, woningcorporaties en initiatiefnemers. Maar deels is er toch ook de verwachting dat er overeenkomstige elementen in de drie processen aanwezig zijn. Daarom wil het BPM meer inzicht krijgen in hoe deze processen tot herstructurering tot stand komen en verlopen. Op dit moment is dit namelijk ook voor de direct betrokkenen onduidelijk.

In de aanloop naar het onderzoek ging de aandacht in eerste instantie uit naar interactie tussen partijen in het algemeen, als verklarende variabele voor het verloop van besluitvorming. Al snel echter, kwam het concept 'vertrouwen' naar voren als een interessantere verklarende variabele. Uit diverse gesprekken met betrokkenen en observatie van overleggen kwam nadrukkelijk het beeld naar voren dat de mate van vertrouwen in de *wil* en het *kunnen* van andere actoren sterk samenhangt met risicopercepties, en dat dit tezamen sterk het verloop van de besluitvorming beïnvloedt.

Het onderzoek richt zich op drie casussen:

- 'Masterplan Schiebroek';
- 'Plan Heijplaat';
- 'Ontwikkelingsvisie Overschie'.

De doelstelling van dit onderzoek is om de samenhang van relationeel vertrouwen met het verloop van besluitvorming in de drie casussen te analyseren en te vergelijken. Hierbij worden de achtergronden van en verhoudingen tussen de publieke en (semi-)private partijen onderzocht.

De centrale onderzoeksvraag is:

Wat is de samenhang van relationeel vertrouwen met het verloop van de besluitvorming tussen de dS+V en het OBR, de deelgemeente, en de woningcorporatie(s) in de drie casussen?

De deelvragen zijn:

- 1) *Hoe is de besluitvorming in de drie casussen verlopen?*
- 2) *Hoe heeft relationeel vertrouwen zich ontwikkeld tussen de dS+V en het OBR, de deelgemeente, en de woningcorporatie(s) in de drie casussen?*
- 3) *Wat is de waarneembare (wederzijdse) invloed van relationeel vertrouwen op de besluitvorming tussen de dS+V en het OBR, de deelgemeente, en de woningcorporatie(s) in de drie casussen?*
- 4) *Heeft de publieke en (semi-)private achtergrond van de actoren invloed op relationeel vertrouwen in de drie casussen?*

5) Zijn er verschillen en overeenkomsten te onderscheiden tussen de drie casussen wat betreft relationeel vertrouwen, en haar samenhang met het verloop van de besluitvorming?

1.5 Openbaarheid van de scriptie

Vertrouwen kan een gevoelig onderwerp zijn, zeker daar waar weinig vertrouwen of veel wantrouwen is. Omdat er enige onzekerheid bestaat over de eventuele invloed van de uitkomsten van dit onderzoek, is besloten delen van de scriptie niet openbaar te maken. Dit betreft de hoofdstukken 4 t/m 7. In plaats daarvan komt er een uitgebreide openbare samenvatting op basis van de scriptie.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt de gehanteerde onderzoeksbenadering aan de orde, met specifiek aandacht voor case studie onderzoek. In hoofdstuk 3 volgt het theoretische kader voor het onderzoek. Het theoretisch kader vormt de ‘conceptuele bril’ voor het verdere stuk. Daarom worden in dit hoofdstuk de kernconcepten, hun samenhang, en hun gebruik in het onderzoek nader toegelicht.

In hoofdstuk 4 t/m 6 worden de drie case studies middels dezelfde structuur beschreven. De structuur volgt de deelvragen. Eerst zal het besluitvormingsverloop in beeld worden gebracht. Daarna wordt het verloop getypeerd aan de hand van interviews die zijn afgenomen met de vertegenwoordigers van de verschillende partijen. Vervolgens wordt in hoofdlijnen de ontwikkeling van relationeel vertrouwen tussen de partijen geschetst. Hierna is het mogelijk de samenhang tussen relationeel vertrouwen en besluitvorming te illustreren. Ook is er aandacht voor de invloed van de publieke en private achtergrond van partijen en de eventuele invloed hiervan op de ontwikkeling van relationeel vertrouwen. Concluderend wordt aan het eind van elk van deze hoofdstukken het relationeel vertrouwen tussen partijen en de percepties op het besluitvormingsverloop (versimpeld) weergegeven in tabelvorm.

In hoofdstuk 7 worden de drie casussen vergeleken. Daarbij wordt weer dezelfde structuur gevolgd. In dit hoofdstuk geef ik mijzelf een grotere graad van vrijheid voor inferenties, op basis van de observaties en voorzichtige interpretaties in de voorgaande hoofdstukken. Tot slot komen in hoofdstuk 8 de conclusies per deelvraag, als basis voor een meer algemene conclusie in beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Als laatste komen in dit hoofdstuk de aanbevelingen aan bod, uitgesplitst naar academische aanbevelingen en praktijkgerichte aanbevelingen.

Hoofdstuk 2: De onderzoeksbenadering

2.1 Inleiding

Dit onderzoek volgt de zogenaamde kwalitatieve onderzoeksbenadering, ten overstaan van kwantitatief onderzoek. Wat dit inhoudt en wat dat voor de methodologie betekent wordt in paragraaf 2.2 uiteengezet. En aangezien dit onderzoek zich op drie case studies richt, wordt dit concept en haar toepassing in dit onderzoek in paragraaf 2.3 uitgelegd.

2.2 Het onderzoeksperspectief en de methodologie

Kwalitatief onderzoek beslaat een hele reeks benaderingen, maar per definitie steunen geen van deze benaderingen op numerieke metingen. (King, Keohane & Verba, 1994) Kwalitatief onderzoek focust meestal op één of een klein aantal casussen, gebruikt intensieve interviews of diepgaande analyse van historisch materiaal, is beschrijvend in methode, en is gericht op een zo volledig mogelijke weergave van een gebeurtenis of eenheid. Ondanks de focus op een klein aantal casussen, genereert kwalitatief onderzoek meestal grote hoeveelheden informatie. Zulk onderzoek richt zich vaak op een specifieke gebeurtenis, besluit, institutie, locatie, probleem, of wet.

Het verzamelen van data is niet het doel van sociale wetenschap, het doel is om deze data te gebruiken om iets te kunnen zeggen over wat men niet direct kan observeren of meten. Observaties kunnen gebruikt worden om meer te leren over niet geobserveerde feiten (descriptive inference) of observaties waaruit meer geleerd kan worden over causale effecten (causal inference). (King, Keohane & Verba, 1994) Doel van beide benaderingen is om te leren over de wereld die de observaties/data geproduceerd heeft. Dit is een imperfect proces, omdat er onzekerheid is over de observaties/data, maar deze onzekerheid vormt juist het bestaansrecht van (sociale) wetenschap.

Onderzoekers die 'interpretatie' benadrukken, willen de redenen verklaren voor intentionele acties van mensen in relatie tot de hele set van concepten en gebruiken in welke deze zijn gebed ('Verstehen'). Deze benadering: "...requires the researcher to marinate herself in the minutiae of an institution—to experience its customs and practices, its successes and its failings, as those who live it every day do. This immersion sharpens our intuitions and provides innumerable clues about how the institution fits together and how it adapts to its environment." (Putnam, 1993, geciteerd in King, Keohane & Verba, 1994, p.38)

Interpretatie is echter altijd aan de orde. We willen immers iets zeggen over hetgeen we niet direct kunnen observeren of meten. "Interpretivists believe that reality is not objectively determined, but is socially constructed." (Kelliher, 2005, p.123)

Hiertoe gebruiken we wat we denken al wel te weten ('feiten', theorie) en hetgeen we denken te observeren of te meten, samen om inferenties te maken, waarbij onze interpretatie van observaties en data bepalend is. Wat we nog niet weten is het doel van onderzoek. Het is dan ook altijd van belang duidelijk te maken hoe deze inferenties, gemaakt zijn.

Het analytische doel van een interpretatieve benadering is begrijpen (Verstehen). Het gaat om het begrijpen van de samenhang tussen mensen, organisaties, besluiten, gebeurtenissen, en uitkomsten, in dit geval rond het concept relationeel vertrouwen. En hoewel een interpretatieve benadering niet 'gelooft' in een van te voren bepaalde set van criteria die toegepast worden op een mechanistische manier, betekent dit niet dat er geen verantwoording mogelijk is. De onderzoeker moet zo goed mogelijk duidelijk maken aan de lezer wat de

focus van het kwalitatief onderzoek is, welke concepten gebruikt worden en hoe tot bepaalde bevindingen wordt gekomen.

Interpretatief onderzoek volgt de aanname dat als mensen geobserveerd kunnen worden in hun 'sociale context', het mogelijk wordt inzicht te krijgen in hun percepties. (Kelliher, 2005) Dit onderzoeksperspectief maakt het mogelijk om contextuele diepgang te verkrijgen bij het onderzoek van specifieke situaties, zoals in case studies. Echter, deze aanpak wordt vaak bekritiseerd aangaande haar validiteit, betrouwbaarheid, en generaliseerbaarheid.

Aangaande *validiteit* is kwalitatief onderzoek afhankelijk van de presentatie van informatie door de onderzoeker en de manier waarop de lezer geleid wordt naar een begrip van het onderzoeksonderwerp. In essentie is validatie een interpretatief begrip van de 'waarheid', waarbij getracht wordt diepgaand inzicht te krijgen in perspectieven (de manieren van kijken naar de 'werkelijkheid'). Het is belangrijk voor de onderzoeker om kritisch te zijn over de eigen aannames, zeker als er ook gebruikt wordt gemaakt van participatieve observatie: "what we call data is really our own constructions of other people's constructions of what they and their compatriots are up to" (Geertz, 1973, geciteerd in Kelliher, 2005, p.127) Triangulatie (werken met meerdere bronnen) en vergelijkend case studie onderzoek verhogen hierbij de validiteit.

Betrouwbaarheid verwijst bij kwantitatief onderzoek naar de consistentie of stabiliteit van een 'meting'. Indien het onderzoek meerdere malen herhaald zou worden, dan zou dit, min of meer, dezelfde resultaten moeten opleveren. Bij een meer kwalitatieve benadering is de methodologie sterk bepalend voor de (ervaren) betrouwbaarheid. Een combinatie van bronnen verhoogt de betrouwbaarheid van de methodologie door middel van triangulatie. Bevindingen uit kwalitatief onderzoek kunnen op deze manier versterkt worden, hun betrouwbaarheid neemt toe door de combinatie van participatieve observatie, interviews en documenten. De betrouwbaarheid neemt ook toe als de methodologie wordt toegepast op meer dan één casus. *Generaliseerbaarheid* verwijst naar de mate waarin de bevindingen van het onderzoek algemeen toepasbaar of bruikbaar zijn buiten de context van het onderzoek zelf. Dit is een belangrijk doel op zich in de sociale wetenschap. Specifieke situaties en gebeurtenissen worden onderzocht om meer te leren en te begrijpen over de sociale werkelijkheid in het algemeen. (Babbi, 1995) Maar juist omdat kwalitatief onderzoek zo contextspecifiek georiënteerd is, levert dit een spanning op met de generaliseerbaarheid. Een enkele casus kan voldoende zijn om het bestaan van een concept of relatie te onderbouwen en kan veel inzicht bieden, maar maakt generalisaties zwak. Meerdere casussen, of vergelijkbare casussen van anderen, kunnen de generaliseerbaarheid vergroten.

2.3 Case studie onderzoek

"Case research is very suitable for exploratory research where understanding is the primary objective and the phenomenon to be investigated is difficult to quantify, not well understood and needs to be studied within its natural setting,..." (Klein Woolthuis, Hilebrand, Nooteboom, 2005, p.819) Dit geldt ook voor het concept vertrouwen. Er is vooralsnog geen eenduidige interpretatie van het concept vertrouwen en hoe het toe te passen in bestuurskundig onderzoek.

Yin (1994) identificeert zes primaire bronnen voor case studie onderzoek. Niet alle bronnen zijn essentieel in elke case studie, maar het belang van meerdere bronnen voor de betrouwbaarheid van een onderzoek wordt sterk benadrukt. Door het gebruik van meerdere bronnen van informatie is triangulatie mogelijk. Informatie en interpretaties uit diverse bronnen kunnen elkaar bekrachtigen, of juist tegenstrijdigheden en onvolkomenheden aan het licht brengen. Dit verhoogt de betrouwbaarheid van de resultaten en het onderzoek.

De zes bronnen zijn: documentatie; archief materiaal; interviews; directe observatie; participatieve observatie; en fysiek materiaal. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van documentatie, participatieve observatie, en interviews. Elk van deze technieken heeft zijn eigen sterke en zwakke punten.

Documenten kunnen brieven, memo's, agenda's, rapporten en dergelijke zijn. Documenten kunnen zowel gebruikt worden om inzicht te krijgen, als om informatie uit andere bronnen te controleren of aan te vullen. De validiteit ervan moet voorzichtig overwogen worden. Sterke punten zijn: stabiliteit (kunnen herhaaldelijk worden ingezien); niet hinderlijk voor het te bestuderen proces, bestaan al; exact; en breed (tijds-)beslag. Zwakke punten zijn: vaak moeilijk te achterhalen; selectiviteit; interpretatieproblemen; en mogelijk beperkte toegankelijkheid.

Participatieve observatie is een unieke vorm van observatie waarin de onderzoeker actief deelneemt. Het grootste bezwaar betreft de mogelijke betrokkenheid die de onderzoeker krijgt en dat zijn/haar observaties hierdoor 'gekleurd' worden.

Sterke punten zijn: observeert gebeurtenissen 'real time'; contextueel, beslaat contexten van gebeurtenissen; inzicht in interpersoonlijk gedrag.

Zwakke punten zijn: tijdrovend; selectiviteit; invloed door de aanwezigheid van de onderzoeker; en invloed door acties van de onderzoeker.

In dit onderzoek is er sprake van participatieve observatie in de vorm van 'participant as observer'. Dat houdt in dat de onderzoeker participeert in de groep, maar dat de leden van de groep geïnformeerd zijn dat hij/zij ook onderzoek doet. (Babbi, 1995) Een gevaar hierbij is dat groepsleden hun gedrag kunnen gaan aanpassen omdat ze weten dat ze geobserveerd worden. Ook bestaat het risico dat de onderzoeker zich te sterk gaat identificeren met de groepsleden en hun perspectieven.

Indien mogelijk, dient de onderzoeker aantekeningen te maken tijdens het observeren. Als dit niet mogelijk is, dan dient de onderzoeker dit zo snel mogelijk naderhand te doen. (Babbi, 1995) Deze aantekeningen betreffen letterlijk wat de onderzoeker observeert, en zijn/haar interpretatie ervan (wat hij/zij denkt dat er gebeurd is). Dit onderscheid is belangrijk voor een goede empirische beschrijving en analyse. Bijvoorbeeld, de onderzoeker observeert dat persoon X tegen een voorstel is, persoon X heeft dit duidelijk kenbaar gemaakt. De onderzoeker denkt (interpretatie) dat dit een poging is het leiderschap in de groep over te nemen. Deze interpretatie kan samenhangen met andere observaties, informele gesprekken, of andere kennis. Het is dus belangrijk dit onderscheid goed in het oog te houden bij het maken en verwerken van aantekeningen.

Net zoals de onderzoeker onmogelijk alles kan observeren, kan hij/zij niet alle observaties vastleggen. De onderzoeker moet dus uit praktische noodzaak selectief zijn. Logischerwijs zal hij/zij zich toeleggen op observaties die het meest relevant lijken voor het onderzoek. Daarom is het belangrijk van te voren na te denken over welke mogelijke observaties er toe doen.

Echter, inschattingen en interpretaties gedurende de observaties zullen sterk bepalend zijn.

De belangrijkste kracht van deze methode is dat het diepgaand begrijpen/inzichten mogelijk maakt³. Een ander voordeel is de flexibiliteit, de onderzoeksopzet kan tussentijds gewijzigd worden. Verder is het relatief goedkoop, er is geen duur materiaal of een dure onderzoeksstaf nodig.

³ "...the chief strength of this method lies in the depth of understanding it may permit." (Babbi, 1995)

Interviews zijn volgens Yin (1994) een van de meest belangrijke bronnen bij case studies. Interviews kunnen open, gefocust (semi-geconstrueerd), of gestructureerd zijn. Sterke punten zijn: gefocust op het case studie onderwerp; en bieden veel inzicht. (Mogelijke) zwakke punten zijn: (slechte) kwaliteit vragen; kwaliteit antwoorden; incomplete herinnering; en geïnterviewde zegt wat de interviewer wil horen.

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Dit omdat de benadering kwalitatief is. Het aantal geïnterviewden per casus is laag, en deze benadering biedt de mogelijkheid om diepgang te verwezenlijken. Bovendien zijn percepties van geïnterviewden belangrijk, waarvan een beter beeld kan worden verkregen door een kwalitatieve benadering.

Interviews zijn in dit onderzoek zowel bedoeld om observaties te valideren als om nieuwe informatie te verkrijgen. In het eerste geval hebben de interviews een 'controlerende' functie, om zo de betrouwbaarheid van het onderzoek te verhogen. In het tweede geval zijn observaties en interviews complementair, ze vullen elkaar aan.

Participatieve observatie kan veel nuttige informatie en inzicht bieden. Echter, de geïnterviewden zullen de interviewer al kennen vanuit de participatieve rol. Dit creëert een spanning aangaande de interviews doordat ik twee rollen heb: stagiair bij het BPM (dS+V) en onderzoeker vanuit de Erasmus Universiteit.

Hierdoor bestaat het risico dat de geïnterviewde de onderzoeker associeert met het BPM. Zeker waar de relatie tussen de dS+V en bepaalde partijen niet zo goed is, kan een geïnterviewde geneigd zijn minder voortkomend te zijn met bepaalde informatie. Hiermee wordt omgegaan door vooraf aan de interviews goed uit te leggen dat deze plaatsvinden vanuit de rol als onderzoeker, en dat de inhoud van interviews geheel vertrouwelijk is.

Vergeleken met meer kwantitatieve benaderingen zoals enquêtes met gestandaardiseerde gesloten vragenlijsten heeft de kwalitatieve case studie benadering in het algemeen een hogere mate van validiteit. (Babbi, 1995) Dit door een verdergaand inzicht in percepties en de toegekende betekenis aan concepten als bij gestandaardiseerd onderzoek. Echter, doordat de herhaalbaarheid een probleem is, is er een lagere mate van betrouwbaarheid. Ook is de mate van generaliseerbaarheid minder doordat de observaties heel contextspecifiek zijn. In dit onderzoek wordt de betrouwbaarheid en generaliseerbaarheid verhoogd door het gebruik van drie case studies en door triangulatie.

Hoofdstuk 3: Het theoretisch kader

3.1 Inleiding

Het doel van dit theoretische kader is de literatuur instrumenteel te gebruiken; om te helpen inzicht te bieden in wat er plaats vindt in de werkelijkheid. Het theoretisch kader vormt de 'bril' waarmee naar de 'werkelijkheid' gekeken wordt.

De procesbenadering en het rondemodell in paragraaf 3.2 vormen het 'besluitvormingsperspectief'. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 het vertrouwen als bestuurskundig concept en haar vele dimensies nader bekeken. Nooteboom spreekt ook wel van de "slippery notion of trust". (Nooteboom, 2000, p.81) Vertrouwen is dus geen simpel uit te leggen concept. Het doet daarmee wel recht aan de complexe werkelijkheid die zij kan helpen begrijpen. In paragraaf 3.4 wordt de mogelijke invloed van de private en publieke achtergronden van organisaties op de ontwikkeling van vertrouwen en het besluitvormingsverloop toegevoegd aan de 'bril'. Gebaseerd op de theorie komen in paragraaf 3.5 de kernconcepten, hun samenhang, en hun gebruik in het onderzoek aan bod. In paragraaf 3.6 wordt dit samenvattend weergegeven.

3.2 Besluitvormingsprocessen

Een procesbenadering van besluitvorming

"Besluitvorming dient het resultaat te zijn van een proces van interactie tussen overheden onderling en met partijen in hun omgeving, zo is in steeds bredere kring de gedachte. In zekere zin staat deze procesbenadering op gespannen voet met de behoefte aan sturing vanuit een politiek centrum en (strakke) controle op wat er gebeurt." Maar, "In de ruimtelijke realiteit is geen dominante organisatie te vinden, die politiek afgedekt door een volksvertegenwoordiging kan doen wat het wil. Veeleer is sprake van een waaier aan actoren die allen beschikken over middelen om de ambities van anderen te frustreren." (De Bruin et al, 2004, p.29)

Hierbij dienen overheden te accepteren dat de verschillende partijen vanuit hun achtergrond de werkelijkheid anders definiëren, en tot verschillende probleemdefinities komen. Het besluitvormingsproces is een onderhandelingsproces dat recht moet doen aan de verschillende probleemdefinities van de verschillende partijen. Daarom ligt de nadruk bij de procesbenadering op openheid, en interactie tussen de diverse partijen. Overheden zijn immers afhankelijk van andere partijen (en vice versa) en kunnen daarom niet zonder meer eenzijdige besluiten nemen. Een proces gericht op beheersing is bevorderlijk voor het ontstaan van wantrouwen tussen de partijen en kan leiden tot intensivering van strategisch gedrag. (De Bruin et al, 2004)

Vaak gebeurt het in de praktijk dat processen sterk projectmatig worden aangepakt. "Er wordt dan een proces ontworpen, waarvan de doelstellingen, de randvoorwaarden, het budget en de planning zo strak zijn, dat er slechts beperkte ruimte is voor overleg en onderhandeling. Bovendien wordt de sequentie van een project doorlopen: er wordt een probleem gedefinieerd, een doelstelling bepaald, informatie verzameld, een besluit genomen, et cetera. [...] Een dergelijke projectmatige mal maakt van het proces een fuik. [...] Wie eenmaal in een proces participeert, kan slechts één kant op (naar de volgende ronde) en heeft beperkte vrijheidsgraden." (De Bruin et al, 2002, p.44) Veel teleurstellingen zijn te herleiden tot deze projectmatige aanpak, terwijl de pretentie die van een open proces was .

Niet dat een proces oneindige vrijheid dient te kennen, er moeten immers resultaten uitkomen. Maar er dient wel overeenstemming te worden bereikt over de vorm en inrichting van het proces tussen de partijen. Hierbij is het van groot belang dat kernwaarden van de verschillende partijen beschermd worden. Bedrijven willen de vertrouwelijkheid van hun bedrijfsgegevens kunnen waarborgen. Maatschappelijke organisaties moeten hun mobiliserende functie kunnen blijven uitoefenen. Deelname aan een proces mag dit niet blokkeren. Politici moeten zich verantwoorden aan gekozen organen, zij moeten deze verantwoordingsplicht waar kunnen maken. Ambtenaren moeten verantwoordelijkheid afleggen aan politieke bestuurders, en dienen bovendien bestuursrechtelijke zorgvuldigheid te betrachten.

Ook is het van belang dat er een gezamenlijk beeld ontstaat van het gewenste resultaat waarin ieders belang naar voren komt. Wanneer het beoogde resultaat vooral heel mooi is voor een ander of een derde, dan heeft een partij weinig *positieve* motivatie om aan het proces deel te nemen.

Wederzijdse afhankelijkheid

Bij wederzijdse afhankelijkheden zijn er verschillende partijen bij de besluitvorming betrokken. Er vindt dan geen besluitvorming in een hiërarchie maar in een netwerk plaats. In een hiërarchie is er afhankelijkheid van een bovengeschikte en kan er dus hiërarchisch gestuurd worden. In een netwerk is er interdependentie tussen actoren, en dient er horizontaal gestuurd te worden. De verschillende partijen kunnen immers niet de eigen doelen realiseren zonder medewerking van de ander. Ze hebben echter meestal verschillende belangen en kunnen onderling (sterk) verschillen, waardoor de samenwerking en de gezamenlijke besluitvorming wordt bemoeilijkt. (De Bruin et al, 2002)

“In een netwerk heeft hiërarchische sturing weinig kans van slagen. Een bestuurder die via command and control een project wil realiseren, lijkt daadkrachtig, maar beschikt meestal niet over de kennis en de macht om de eigen opvattingen te realiseren en roept dus vooral veel verzet op in het netwerk. Andere partijen hebben de mogelijkheid om zijn project te blokkeren, te vertragen of te wijzigen. Hiërarchische sturing kan hiermee sterk contraproductief zijn: de bestuurder lijkt daadkrachtig, maar creëert slechts weerstand. Hoe meer hiërarchie er is, des te sterker het verzet zal zijn in een netwerk. Doelen worden niet gehaald en plannings niet gerealiseerd.” (De Bruin et al, 2004, p.25)

Bij de procesbenadering moet een bestuurder allereerst erkennen afhankelijk te zijn van andere partijen. Hij/zij dient dan vervolgens in een proces van overleg en onderhandeling met andere partijen tot een besluit te komen in plaats van eenzijdige besluiten te nemen. Hierbij is het belangrijk te realiseren dat partijen zich vaak strategisch zullen gedragen. Partijen kunnen bewust terughoudend zijn met informatie, vaag zijn over opvattingen en coalities sluiten met bepaalde partijen om hun eigenbelang optimaal te behartigen. Dergelijk strategisch gedrag maakt besluitvorming nog gecompliceerder, maar hiërarchische sturing zou alleen maar een extra (grote) prikkel zijn voor strategisch gedrag.

De benadering dat ‘inhoud’ (gestelde probleem en oplossing(en)) superieur is aan strategisch gedrag is ronduit naïef, “zodra een proces over te nemen besluiten gaat, zullen de betrokken partijen zich strategisch gedragen. Zij zijn immers uit op de realisering van hun belang (macht) en hebben een perspectief op problemen en oplossingen dat net zo legitiem is als dat van andere partijen (inhoud).” (De Bruin et al, 2002, p.180)

Afhankelijkheid van andere partijen betekent dat deze partijen blokkademacht hebben, ze kunnen het besluitvormingsproces voor lange tijd doen stagneren. Het is dan essentieel deze partijen in het proces te betrekken. Om dit te doen moeten hun belangen mee worden genomen in de bepaling van het gewenste resultaat.

Het rondenmodel

Het rondenmodel is in 1992 geïntroduceerd door Teisman (1992, 2000). Dit model is gericht op de analyse van complexe besluitvormingsprocessen. Het combineert elementen van twee andere, veel gebruikte, modellen: het fasemodel (phase model) en het stromenmodel (stream model).

Het rondenmodel richt zich op interactie en besluitvorming tussen actoren, en is daarom in het bijzonder relevant voor dit onderzoek. Ook is het model ontwikkeld op basis van onderzoek in het veld van ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland. Het neemt aan dat de netwerksamenleving als geheel, en de overheid in het bijzonder, gefragmenteerd is. Het gevolg hiervan is dat de vertegenwoordiging van publieke belangen verdeeld is over de verschillende delen van de overheid en organisaties buiten de overheid.

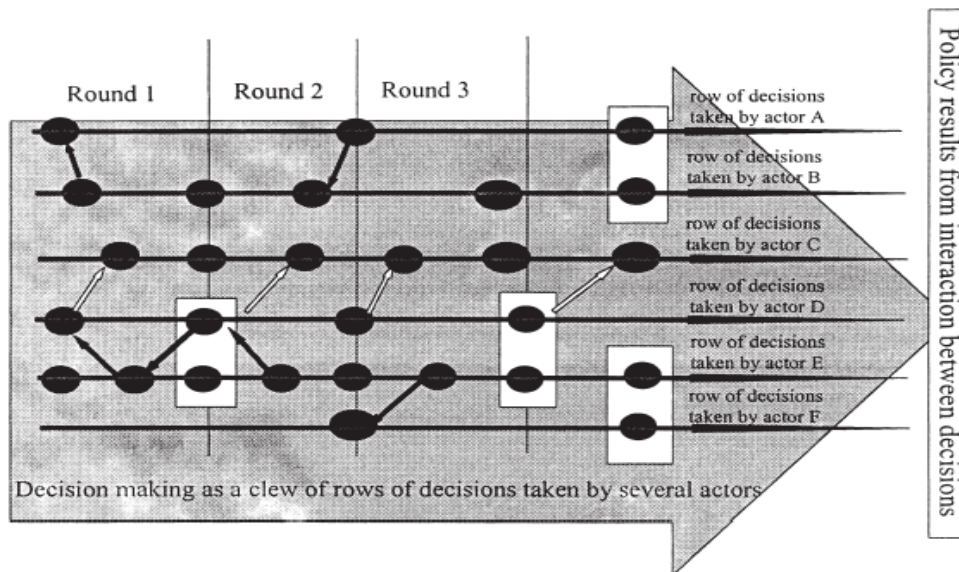
Besluitvormingsprocessen aangaande ruimtelijke projecten kunnen langdurig zijn en vele wendingen nemen. De betrokken actoren hebben vaak strijdige percepties over in welke fase het proces zich al dan niet bevindt. Hoe actoren een besluit ervaren en interpreteren kan sterk verschillen. De één kan een besluit zien als implementatie van beleid terwijl een ander het ziet als beleidsontwikkeling. Ook is het zelden eenvoudig problemen en oplossingen conceptueel te scheiden; wat voor de ene actor een ‘oplossing’ is, is wellicht een ‘probleem’ voor een andere actor.

Het rondenmodel gaat er van uit dat besluitvormingsprocessen bestaan uit meerdere besluitvormingsronden. In alle ronden leidt de interactie tussen de verschillende actoren tot een of meer definitives van problemen en oplossingen. Alle participanten kunnen invloed uitoefenen op welke definitie van het probleem en oplossing domineert.

Besluitvorming is een verweven kluwen van een serie van besluiten, genomen door verschillende partijen. Oplossingen en problemen zijn niet verbonden aan slechts een enkele actor. Ze zijn niet statisch. De verschillende actoren betrokken in de besluitvorming introduceren hun eigen percepties van relevant geachte problemen, mogelijke oplossingen en politieke verwachtingen.

Complicaties in besluitvorming uit zich vaak wanneer een oplossing aangedragen door één of meerdere actoren, een probleem vertegenwoordigt voor anderen. Progressie wordt vaak gemaakt wanneer een oplossing naar voren komt welke omgaat met sets van problemen en ambities van meerdere betrokken actoren. Gedurende interactiemomenten tussen actoren kunnen actoren onderhandelen naar acceptabele combinaties van problemen en oplossingen.

Uitkomsten van het besluitvormingsproces zijn het resultaat van een reeks van beslissingen genomen door de verschillende actoren. Hierbij is er strategische interactie tussen de verschillende actoren, elk met hun eigen belangen, normatieve preferenties en middelen die gebruikt kunnen worden om de uitkomsten te beïnvloeden. Wederzijdse afstemming en aanpassing in de vorm van samenwerking, conflict of vermijding leidt tot beleidsresultaten.



Het rondenmodel (Teisman, 2000, p.945)

zwarte bolletjes zijn besluiten van actoren; kleine zwarte pijl betekent voortbouwen op eerdere beslissing; witte pijl betekent anticipatie op besluiten; en een wit blok betekent het samenkomen van resultaten

Centraal staan percepties van problemen en oplossingen en op welke manier actoren wel of niet hun percepties dusdanig hebben weten te combineren dat er een gezamenlijk oplossing wordt gedragen. Dit is dan de consolidering van een probleem-oplossing combinatie, als uitkomst van een langer proces met meerdere besluitvormingsronden. Het rondenmodel benadrukt hiermee dat het bereiken van als bevredigend ervaren resultaten niet alleen afhankelijk zijn van beslissingen genomen door individuele actoren, maar vooral ook van de interactie tussen beslissingen van verschillende actoren.

3.3 Vertrouwen als bestuurskundig concept

Relationeel vertrouwen

Vertrouwen kan individuen, functies, organisaties of instituties betreffen. Daarnaast kan nog vertrouwen in het proces zelf worden onderscheiden. In dit onderzoek is de focus vertrouwen in/tussen actoren in besluitvormingsprocessen, dus relationeel vertrouwen. Vertrouwen betreft hierbij het geloof (of de perceptie) dat een specifieke ander kan en wil handelen in het belang van positieve uitkomsten. (McLain & Hackman, 1999) De aandacht gaat daarbij uit naar organisaties en hun leden als actoren, en de wisselwerking tussen de niveaus organisatie-functie-individu.

‘Kan’ (kunnen) refereert naar het vermogen om positieve uitkomsten te bewerkstelligen. Dit vermogen wordt bepaald door kennis, vaardigheden en middelen. ‘Wil’ refereert naar het voornemen van de ander om al dan niet acties te ondernemen om positieve uitkomsten te bewerkstelligen; met andere woorden, de intenties van de ander.

Een specifiek risico aangaande de intenties van een ander betreft opportunisme.

Opportunisme kan passief/zwak en actief/sterk zijn. In passieve vorm is dit een gebrek aan toewijding/wil om te handelen naar het beste van iemands kunnen. De actieve vorm betreft het zoeken van mogelijkheden voor opportunisme, liegen, stelen, en bedriegen om voordeel te halen uit de relatie met de partner. (Klein Woolthuis, Hilebrand & Nooteboom, 2005)

Relationeel vertrouwen kan dus worden opgesplitst in vertrouwen in het *kunnen* (competenties) en in de *wil* (intenties) van de ander(en). Bij de eerste betreft het competenties die iemand nodig heeft om *verwachte prestaties* te leveren, zoals: “abilities, skills, and knowledge to use technology, methods, language, communicate and collaborate in teams, plan and coordinate activities etc.” (Nootboom, 2002, p.50)
Bij de tweede betreft het *verwachtingen* aangaande de wil van de ander zijn/haar competenties (maximaal) *in te zetten*: “aims, intentions; dedication/care; benevolence, goodwill, lack of opportunism”. (Nootboom, 2002, p.50)

Een competentie is actie georiënteerd, en houdt het vermogen in om middelen te mobiliseren, (Nootboom, 2004) Middelen betreffen zowel tastbare middelen en niet-tastbare middelen. Bij niet-tastbare middelen gaat het om kennis, in de vorm van ‘iets weten’, ‘weten waarom’, of ‘weten hoe’ (e.g. procedurele kennis).
De capaciteiten van een organisatie betreffen het vermogen competenties en middelen te configureren voor exploitatie. De dynamische capaciteit van een organisatie betreft het vermogen om nieuwe competenties en middelen, en configuraties voor exploitatie te ontwikkelen.

Vertrouwen en risicoperceptie

Vertrouwen en risico zijn twee zijden van dezelfde medaille. (McLain & Hackman, 1999)
Een ander vertrouwen vormt een risico op zich, maar maakt het wel mogelijk om gepercipieerde risico's die inherent aan beslissingen zijn te verminderen. Ervoor te kiezen te vertrouwen betekent normaal gesproken dat het risico verbonden aan vertrouwen kleiner ingeschat wordt dan het risico van negatieve uitkomsten, indien de ander niet vertrouwd wordt. Anders gezegd, vertrouwen vereist de inschatting dat de mogelijke positieve uitkomsten het risico van afhankelijkheid en kwetsbaarheid waard zijn.
Vanuit dit perspectief zijn de ontwikkeling van vertrouwen en het hebben van vertrouwen rationale onderdelen van besluitvormingsprocessen, en beïnvloeden dus de uitkomsten.

Vertrouwen speelt een belangrijke rol in het omgaan met ambiguïteit en onzekerheid. (McLain & Hackman, 1999) Ambiguïteit doet zich voor wanneer, vanuit het perspectief van een actor, situaties complex, onbekend, onvoorspelbaar of onlogisch zijn. Een actor wil dan meer en betere informatie om meer inzicht te verkrijgen. Echter, de informatie voorhanden in dergelijke complexe situaties is meestal niet adequaat. Vertrouwen werkt dan als een substituut voor informatie. Andere actoren die informatie verzamelen en verwerken worden dan vertrouwd. Vertrouwen in anderen met wie de verantwoordelijkheid voor uitkomsten wordt gedeeld reduceert dus de risicoperceptie en ambiguïteit in een besluitvormingsproces. De mate van vertrouwen beïnvloedt de risicoperceptie en keuzes in het proces. De mogelijkheid risico's te delen draagt sterk bij aan de ontwikkeling van vertrouwen.

Das & Teng (2001) onderkennen ook de twee fundamentele dimensies van vertrouwen, het vertrouwen in de wil en het vertrouwen in het kunnen van de ander. Zij koppelen dit onderscheid aan twee dimensies van risico: relationeel risico en prestatierisico. Relationeel risico is gerelateerd aan het vertrouwen in de wil van de ander, en prestatierisico is gerelateerd aan het vertrouwen in het kunnen van de ander.
Relationeel risico betreft de waarschijnlijkheid en de gevolgen van niet bevredigende samenwerking. Dit risico komt voort uit de mogelijkheid tot opportunistisch gedrag van de betrokken actoren. Prestatierisico komt voort uit factoren die de (gezamenlijke) prestaties negatief kunnen beïnvloeden, zoals veranderende wetgeving, nieuwe deelnemers, gebrek aan competenties van partners, en ook domme pech. Prestatierisico komt altijd voor, maar krijgt

een extra dimensie wanneer de gehoopte prestaties afhankelijk zijn van de capaciteiten (kunnen) van de ander.

Das & Teng (2001) zien controle als een aanverwant en samenhangend concept om risico te beheersen (in combinatie met vertrouwen). Organisaties hebben, weinig verbazingwekkend, graag controle over risico's. Ze willen deze zoveel mogelijk beheersen en beperken. Om prestatierisico te verminderen proberen ze controle over uitkomsten te houden. Om relationeel risico te verminderen kan geprobeerd worden gedrag te controleren. Deze twee vormen van controle kunnen echter een negatief effect hebben op beide dimensies van vertrouwen.

De ontwikkeling van relationeel vertrouwen

Mensen die beslissingen nemen zijn ingebed in organisaties, afdelingen, teams, en diverse contexten van meervoudige interdependenties. Wanneer een groep actoren participeert in een beleidsproces, dan speelt de dynamiek in de relaties tussen individuen in de groep een cruciale rol. Vertrouwen in de intenties van individuen hangt af van de mate van hun positieve attitude ten aanzien van een gezamenlijke oplossing. (Nootboom, 2002) Ook is de gepercipieerde toewijding van individuen aangaande werkzaamheden mede bepalend voor het gewekte vertrouwen.

Vertrouwen in competenties van individuen is gerelateerd aan hun vermogen relaties te ontwikkelen en onderhouden, en vooral hun vermogen competentie te 'communiceren'. Als er weinig vertrouwen is in de competenties van een ander, kan er ondersteuning worden gegeven om het te verbeteren. Als er weinig vertrouwen is in de intenties van een ander, kunnen 'prikkel's verbeterd worden of kan er bedreigd worden met sancties. Het probleem hierbij is dat als de echte reden voor gebrek aan prestaties een gebrek aan (positieve) intenties is (zoals opportunisme), de 'schuldige' externe factoren of gebrek aan capaciteit zal aandragen als excuus. (Nootboom, 2000)

Het proces van het opbouwen van vertrouwen naar succesvolle besluitvorming is een sociaal proces. Percepties van risico, vertrouwen in anderen, en vertrouwen in succes zijn van grote invloed op te nemen besluiten. Het gaat er niet zozeer om wat er gebeurt in relaties tussen actoren, maar meer om hoe het geïnterpreteerd wordt door de betrokkenen. (Nootboom, 2002)

Percepties van betrouwbaarheid zijn sterk gebaseerd op ervaringen uit het verleden, waaronder interpretaties van eerder gedeelde besluitvorming en uitkomsten. Successen en mislukkingen (volgens de perceptie van de actor) uit het verleden worden gekoppeld aan informatie over de genomen beslissingen en acties van de ander. Uitkomsten van nieuwe beslissingen veranderen de ervaringsinformatie over de ander en eventueel daarmee de veronderstelde betrouwbaarheid.

Vertrouwen is kwetsbaar. Het kan in één keer teniet worden gedaan door een enkele negatieve uitkomst van een handeling door een 'vertrouwde' ander. Zelfs vertrouwen dat is opgebouwd gedurende een lange reeks van interacties kan verdwijnen als een negatieve uitkomst wordt toegerekend aan een bewuste handeling van de ander (perceptie). Hoe negatiever de gevolgen, hoe meer vertrouwen er is vernietigd, en hoe moeilijker het vertrouwen weer op te bouwen is. De kwetsbaarheid van vertrouwen wordt vergroot door het afgenomen zelfvertrouwen van degene wiens vertrouwen beschaamd is. De (onverwachte) schending van het vertrouwen impliceert immers dat er een slechte inschatting is gemaakt van de betrouwbaarheid van de ander (McLain & Hackman, 1999).

De samenhang tussen organisaties, functies en individuen

De relatie tussen het handelen van het individu en het handelen van organisaties is gerelateerd aan de rollen die individuen worden toegewezen in een organisatie (functies). Het handelen van personen wordt beperkt en gestuurd door hun organisationele rol.

Organisaties functioneren als een platform om percepties, interpretaties en evaluaties te focussen (Nootboom, 2002). Organisaties ontwikkelen eigen structuren, procedures, formele en informele regels, cognitieve categorieën, taalsymbolen, metaforen, mythes, en rituelen welke individueel gedrag sturen. Hiermee wordt individueel gedrag niet gedetermineerd. Persoonskenmerken blijven een belangrijke rol spelen in handelen.

Nootboom, Berger & Noorderhaven (1997) stellen dat vertrouwen het beste gezien kan worden als de perceptie van een individu aangaande een partnerorganisatie. Vertrouwen is dus geen objectieve conditie en varieert tussen individuen, zelfs in anders identieke omstandigheden. De perceptie van de partnerorganisatie is gegrond in de inschatting die gemaakt wordt op basis van ervaringen en verwachtingen aangaande leden van de partnerorganisatie, en/of beperkingen van de leden van de partnerorganisatie (rol). Vertrouwen wordt dan gekoppeld aan het gepercipieerde relationeel risico van een partnerorganisatie, door een individu dat de relatie met de andere organisatie 'uitvoert'/belichaamt. Vertrouwen in/tussen organisaties wordt dus belichaamt door individuen die een toegewezen rol/functie hebben in die organisaties.

Individen die de (potentiële) relatie tussen organisaties belichamen moeten minimaal openstaan voor de mogelijkheid tot samenwerking en het ontwikkelen van vertrouwen. Anders zal per definitie de uitkomst blokkering van de samenwerking zijn. (Nootboom, Berger & Noorderhaven, 1997)

Het is mogelijk dat er vertrouwen bestaat in de competentie van een organisatie, om de competenties en intenties van haar leden te sturen en te controleren. Organisatieprocedures en -cultuur kunnen bijdragen aan het vertrouwen in de leden van een organisatie. Zeker als een organisatie veel waarde hecht aan haar reputatie zal ze veel aandacht hebben voor het vertrouwenwekkend handelen van haar leden in interacties met de buitenwereld.

Organisaties worden echter niet altijd als betrouwbaar gezien. Hiervoor kunnen verschillende redenen bestaan: ze werken te ongestructureerd, of juist te gestructureerd (inflexibel en te bureaucratisch), ze opereren niet succesvol, of hun doelen conflicteren met de belangen van andere actoren.

Gecompliseerd wordt het wanneer organisaties gericht zijn op opportunisme en hiertoe een cultuur bestaat die de leden van de organisatie stimuleert opportunistisch te zijn. Dit zal vaak impliciet en verborgen gebeuren om zo de mogelijkheden voor opportunisme te vergoten.

Relationele afhankelijkheid en asymmetrie

Afhankelijkheid bepaalt of vertrouwen relevant is. Het ontbreken van afhankelijkheid maakt partijen onkwetsbaar voor opportunistisch gedrag, waardoor vertrouwen onnodig is. (Klein Woolthuis, Hilebrand & Nootboom, 2005) De mate van afhankelijkheid (hoog/laag) bepaalt in belangrijke mate de noodzaak tot vertrouwen. Hierbij speelt dat afhankelijkheid niet symmetrisch hoeft te zijn. Organisatie A kan zich veel afhankelijker voelen van B dan andersom, bijvoorbeeld omdat B een monopolie heeft over middelen die A nodig heeft.

De waarde van de relatie en de kosten van het aangaan van een alternatieve relatie bepalen samen de afhankelijkheid van een partner (Nootboom, Berger & Noorderhaven 1997). Voor zover deze afhankelijkheid asymmetrisch is, heeft de ander een stimulans opportunistisch

gedrag te vertonen ('misbruik' van de grotere gepercipieerde afhankelijkheid). Dit bepaalt in belangrijke mate het relationeel risico. In het algemeen zal de perceptie zijn dat het risico van opportunistisch gedrag door kleinere organisaties hoger is als door grote organisaties.

Voor de ontwikkeling van vertrouwen is het belangrijk dat actoren investeren in wederzijds begrip, en de meerwaarde van verschillende inzichten utiliseren. Zulke investeringen zijn relatie specifiek en niet noodzakelijkerwijs symmetrisch. Grotere organisaties hebben vaak een grotere absorptie capaciteit voor externe informatie, voortkomend uit gespecialiseerd personeel en een grotere poel van ervaring om verschillen van perspectief te overbruggen (Nooteboom, 2004). De 'investeringskosten' om het perspectief van de ander te begrijpen zijn dan relatief kleiner. Anders gezegd, de kosten voor een kleinere organisatie zijn relatief groter, en daarmee het bijbehorend risico (kosten moeten terugverdiend worden).

Een grotere organisatie kan dus makkelijker met onzekerheid omgaan. Relatief zijn de kosten voor kleinere organisaties groter om het probleem van beperkte informatie te managen. Bovendien is een grotere organisatie minder gevoelig voor opportunistisch gedrag van een enkele actor waar ze een relatie mee heeft, daar ze met meer actors te maken heeft. De potentiële gevolgen zijn relatief kleiner. Kleinere organisaties zullen dus vaak relatief gevoeliger zijn voor onzekerheid en kwetsbaarder voor opportunisme. (Nooteboom, 1993, 2004)

Vertrouwen, relationeel risico en bestuurlijke strategieën

Bij het aangaan van relaties tussen actoren, ontstaat het risico van afhankelijkheid, of relationeel risico. De grootte van het ervaren risico wordt bepaald door de mate van relationeel vertrouwen in de ander. Om het relationeel risico te verminderen kan men proberen: de bron van afhankelijkheid te elimineren, directe controle uit te oefenen op mogelijke opportunistische acties, mogelijkheden voor opportunisme te reduceren, en prikkels te reduceren om zulke mogelijkheden te benutten. Hiertoe worden door Nooteboom (2000; 2002) zes mogelijke bestuurlijke strategieën onderscheiden:

- vermijding,
- hiërarchische integratie,
- afdwingbare contracten,
- bemiddelaar(s) ('go-between's'),
- wederzijds belang en reputatie (bilaterale afhankelijkheid),
- samenwerking op basis van vertrouwen.

De geprefereerde strategie hangt in sterke mate samen met het vertrouwen in de ander(en). Als er geen vertrouwen is, is een logische strategie vermijding. Bij weinig vertrouwen zal men geneigd zijn tot hiërarchische integratie, en bij matig vertrouwen tot afdwingbare contracten en/of 'bemiddelaars' waar men een groter vertrouwen in heeft. Bij een redelijk vertrouwen tot bilateraal belang, en bij veel vertrouwen is risicobeheersing niet nodig en kan er soepel worden samengewerkt.

Deze 'strategieën' hebben net zoals relationeel vertrouwen een dynamisch karakter, ze zijn onderdeel van het groter proces. Er kan bijvoorbeeld aanvankelijk een matig vertrouwen zijn tussen twee partners aan het begin van een proces, maar naarmate vertrouwen zich gunstig weet te ontwikkelen, doet het afdwingbare contract er steeds minder toe.

In dit onderzoek worden deze strategieën, voor zover herkenbaar, gezien als een (dynamische) indicator voor de mate van relationeel vertrouwen.

3.4 Verschillen tussen publieke en (semi-)private achtergronden

Publiek versus privaat als kenmerk

De overheid en het bedrijfsleven opereren vanuit een andere achtergrond, of context. Wanneer ze samen dienen te werken kunnen 'cultuurverschillen' ervoor zorgen dat het moeilijker is elkaar te begrijpen. Ook worden de verschillende soorten belangen en besluitvormings-systemen niet altijd door elkaar begrepen.

In een gezamenlijk project kunnen potentiële risico's anders worden ervaren door de verschillende partijen. Een overheidsorganisatie zal meer oog hebben voor de bestuurlijk-politieke risico's ('Krijg ik dit project er door bij mijn gemeenteraad?') en een private partij voor de financiële risico's ('Is dit project financieel haalbaar en hoeveel levert het op?').

In complexe projecten is normaal gesproken een aantal lokale, regionale, en nationale overheden betrokken, die allemaal verschillende taken, beleid en voorkeuren hebben. Deze overheden zijn vaak, vanuit het oogpunt van het politieke primaat, niet bereid zich te committeren gedurende een proces zodat ze niet vast zitten aan een einduitkomst van een proces. Ook kunnen beleidsvoorkeuren wijzigen door de verkiezingscyclus.

Private partijen zien 'de overheid' veelal als een onbetrouwbaar 'meerhoofdig monster'. (Koppenjan, 2005) Vanuit de perceptie van private partijen is dit een (groot) risico. Private partijen investeren geld, tijd en kennis in de ontwikkeling van projecten. Dit terwijl deze projecten door toedoen van de 'onbetrouwbaarheid' van publieke partner(s), of mogelijk niet doorgaan, of uiteindelijk gerealiseerd wordt zonder hun deelname, of (sterk) toenemen in kosten door veranderde regelgeving.

De samenwerking tussen publieke en private partijen verloopt vaak problematisch. Dit wordt gerelateerd aan de verschillende aard en doelstellingen van deze organisaties. (Klijn & Teisman, 2002, 2003; Koppenjan, 2005) De verschillen in aard en doelstellingen leiden tot grotere verschillen in percepties en verwachtingen in relaties, dan bij relaties tussen organisaties met een vergelijkbare achtergrond. Afstand in perceptie maakt in beginsel de ontwikkeling van relationeel vertrouwen moeilijker.

Volgens Klijn & Teisman (2002) vindt de besluitvorming rondom PPS-projecten plaats in verschillende arena's die vaak behoren tot verschillende netwerken. Dit vereist dat veel koppelingen worden gemaakt tussen deze arena's, terwijl actoren vaak vanuit hun verschillende achtergronden ook verschillende 'spelregels' meenemen die met elkaar kunnen conflicteren. Daarnaast leiden de verschillende institutionele waarden en rolpatronen die gelden in de publieke en private domeinen, tot verschillende percepties van de werkelijkheid. De samenhang tussen waardepatronen en organisatiestructuur verklaart in belangrijke waarom PPS projecten vaak moeizaam van de grond komen. Vaak resulteert dit in organisatorische constructies die scheiding benadrukken en veel 'inhoud' in contracten proberen te regelen, zoals bij aanbestedingsprocedures. (Klijn & Teisman, 2002)

Veranderingen in publieke-private verhoudingen

Teisman & Klijn (2002) veronderstellen dat het klassieke onderscheid tussen markt en hiërarchie, of tussen de publieke en private sector aan het verdwijnen is. Publieke en private actoren worden in toenemende mate afhankelijk van elkaar. Ook veranderen de organisatorische mechanismen die traditioneel horen bij de publieke en de private sector. Competitie is onderdeel geworden van publieke structuren, en samenwerking en coördinatie zijn onderdeel geworden van netwerkmanagement in de private sector. Bedrijven opereren in toenemende mate in interorganisatorische netwerken als een reactie op de toenemende en veranderende verwachtingen van cliënten. De private sector is meer

consument georiënteerd geworden, en hiertoe dienen bedrijven niet alleen te concurreren, maar ook samen te werken waar het uitkomt. Overheden hebben met soortgelijke ontwikkelingen in de samenleving te maken en worden steeds afhankelijker van private en semi-private actoren voor het implementeren van beleid.

Teisman & Klijn (2002) stellen dan ook dat (semi-)private actoren en overheden in gelijksoortige netwerken functioneren. Omdat er samenwerking tussen de verschillende soorten actoren nodig is maakt dit de implementatie van beleid en projecten complex. Ook staan bestaande processen van besluitvorming steeds meer ter discussie door toenemende verwachtingen van burgers, zowel aangaande participatiemogelijkheden als kwaliteit van de uitkomsten.

Publiek en privaat in stedelijke herstructureringsprocessen

Klijn & Teisman (2003) stellen dat (stedelijke) vernieuwingsprocessen lang en complex zijn, vooral in intensief gebruikte urbane gebieden (zoals rond treinstations). Deze complexiteit hangt samen met het hoge aantal ambities in dit soort gebieden. Projecten hebben te maken met verschillende netwerken van actoren en arena's waarin besluiten worden genomen die elkaar beïnvloeden. Het is niet eenvoudig om al deze beslissingen en hun interactie te overzien.

Publieke actoren, vooral stedelijke overheden, blijven vaak de sleutelinstituties die het planningsinitiatief nemen en private actoren consulteren (over elementen van het project). PPS is aantrekkelijk door de meerwaarde die het voor alle partijen kan creëren, maar in de praktijk worden er vooral bilaterale afspraken gemaakt. Dit heeft als gevolg dat een geïntegreerd geheel wordt omgezet naar een set van losjes gekoppelde (deel-)projecten. Alle partijen zijn in zulke situaties te druk met hun eigen procedures en interne issues.

Mogelijkheden voor het vervangen van publieke of private actoren zijn meestal beperkt (Klijn & Teisman, 2003). Hierdoor zijn actoren wederzijds afhankelijk. Zelfs na het mislukken van een gezamenlijk project beginnen voorzichtige interacties weer.

Hoewel deze interdependentie de reden is voor samenwerking, kan het leiden tot inertie of zelfs blokkering van het proces. Actoren hebben relatief weinig angst voor sancties voor oncoöperatief gedrag, aangezien ze zelf in sterke mate een essentiële actor zijn.

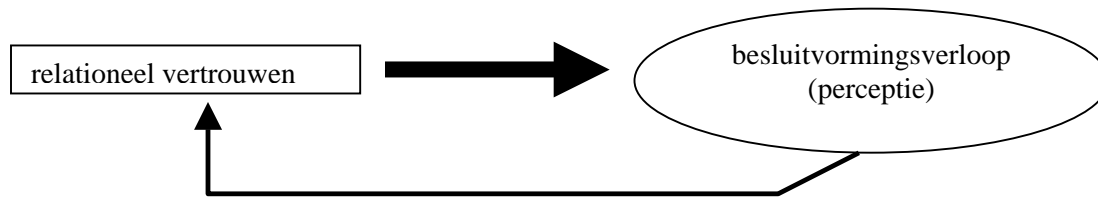
3.5 De toepassing van de theoretische kernconcepten

Voor de verzameling en analyse van de observaties in de drie casussen is een aantal kernconcepten essentieel. Met behulp van deze kernconcepten en hun veronderstelde samenhang kunnen inferenties gemaakt worden over de waargenomen 'werkelijkheid'. Zo is het mogelijk dit deel van de 'werkelijkheid' beter te begrijpen. De kernconcepten en hun gebruik in dit onderzoek worden hieronder nader toe gelicht.

De kernconcepten en hun samenhang

Het onderzoeksobject is de samenhang tussen relationeel vertrouwen en het besluitvormingsverloop. Er wordt onderzocht hoe de twee variabelen relationeel vertrouwen en besluitvormingsverloop elkaar beïnvloeden. Als er bijvoorbeeld weinig relationeel vertrouwen is tussen twee actoren, dan is de verwachting dat dit een negatieve invloed heeft op het besluitvormingsverloop. Als anderzijds het besluitvormingsverloop als negatief wordt ervaren (perceptie) door de twee actoren, dan kan dit weer een negatieve invloed hebben op het relationeel vertrouwen.

In dit onderzoek is relationeel vertrouwen ‘aangenomen’ als de verklarende variabele. In model ziet dit er als volgt uit:



Hierbij worden twee soorten *relationeel vertrouwen* onderscheiden:

- vertrouwen in het *kunnen* van de ander,
- vertrouwen in de *wil* van de ander.

Vertrouwen in het *kunnen* betreft de verwachte en het ervaren kunnen van de ander. Dit laat zich vertalen in competenties zoals: geleverde prestaties, kwaliteit van het geleverde werk, (vak)kennis, communicatie vaardigheden, coördinatievaardigheden, en eventuele andere competenties die als van belang worden gezien door de actor. In hoeverre de ander in staat is aan het verwachte kunnen te voldoen bepaalt de mate van het vertrouwen in het kunnen van de ander.

Vertrouwen in de *wil* betreft de percepties op de intenties van de ander. Dit uit zich in het veronderstelde belang van de ander, de ervaren mate van toewijding aan het project/proces, vermeend opportunistisch gedrag, het wel/niet delen van gevoelige informatie, de ervaren mate van openheid in het proces, en eventuele andere geuite percepties van de actor.

Voor beide soorten van relationeel vertrouwen wordt verondersteld dat er een niet te scheiden relatie is met *relationele risicopercepties*. In die zin zijn vertrouwen en risicoperceptie ‘communicerende vaten’. Als er bijvoorbeeld weinig vertrouwen is in de wil van een ander, dan zal dit worden ervaren als een risico om tot positieve resultaten te komen.

Organisaties en hun leden streven er in beginsel naar om risico’s te minimaliseren. Als het ervaren risico stijgt zal meestal geprobeerd worden om het risico te beheersen. Dit kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van de behoefte tot nadere, hardere (afdwingbare) afspraken. Overigens wil dit niet zeggen dat de behoefte om het ervaren risico te verminderen bevredigd kan worden.

Relationeel vertrouwen is een *dynamisch* concept. Percepties zullen gedurende het proces aan verandering onderhevig zijn, waardoor relationeel vertrouwen zich op dynamische wijzen positief dan wel negatief kan ontwikkelen.

Het *besluitvormingsverloop* wordt getypeerd aan de hand van de percepties van de betrokken actoren (interviews, uitspraken in overleggen, en documentatie over de voortgang). In dit onderzoek worden deze percepties gecategoriseerd als: negatief (‘stroef’, ‘moeizaam’, ‘traag’), matig (‘verliep redelijk’), of positief (‘soepel’, ‘goed’, ‘vlot’).

Verondersteld wordt dat de verschillen in *publieke en private achtergrond* tussen partijen van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling van relationeel vertrouwen en daarmee het verloop van besluitvorming tussen publieke en private partijen.

Actoren worden beschreven als “units capable of developing a recognizable course of action (individuals, groups or collective/ corporate entities).” (Teisman, 2000, p.944) Actoren zijn in dit onderzoek de leden van organisaties, dus individuen als vertegenwoordiger(s) van

organisaties. Vertrouwen van actoren is een mix van percepties en inschattingen aangaande kenmerken van individuen en de organisatie die zij vertegenwoordigen.

Toepassing

Relationeel vertrouwen, risicopercepties, en percepties op het besluitvormingsverloop zijn geen eenduidige concepten die simpel te onderzoeken zijn. De informatie die naar voren komt uit de interviews moet geïnterpreteerd worden. Deze interpretaties kennen nooit de lineaire eenduidigheid van een klassieke meting.

De vraag aan iemand of hij/zij vertrouwen heeft in de wil of intenties van een ander zal waarschijnlijk een onbevredigend antwoord opleveren. Daarom worden er in interviews verschillende aspecten van relationeel vertrouwen naar voren gehaald, om zo een zo'n compleet mogelijk beeld te krijgen. Hetzelfde geldt min of meer voor percepties, hierbij wordt getracht de geïnterviewde zo open mogelijk te laten praten.

De informatie wordt bekeken vanuit de conceptuele bril zoals geschetst in hoofdstuk 2. Ik heb getracht een zo compleet mogelijk conceptueel beeld te ontwikkelen, waaruit de kernconcepten als noodzakelijke versimpeling naar voren zijn gehaald. De kernconcepten en bijbehorende aspecten zijn gebruikt als sterk richtinggevend tijdens de interviews en de participatieve observatie. Ze fungeerden als 'attenderende begrippen'. Dit zijn "...geen voorschriften voor wat je moet zien, maar suggesties onder welke hoek je moet kijken." (Wester, 1987, geciteerd in Eshuis, 2006, p.50) De kernconcepten en aspecten zijn van te voren uitgewerkt in interviewvragen. Deze interviewvragen zijn gebruikt als 'leidraad'. Bij de verwerking van de informatie komen de moeilijkheden van interpretatie naar voren. Bijvoorbeeld, als een geïnterviewde als commentaar op X geeft dat hij vaak te laat is en slecht voorbereid is, zegt dit op zich zelfstaand niet veel. Door wat de geïnterviewde verder vertelt wordt duidelijk dat dit niet overeenkomt met de verwachtingen van de geïnterviewde, en het als voorbeeld wordt genoemd van een bredere kritiek het functioneren en de prestaties van X t.o.v. de verwachtingen. Dat beeld tezamen leidt tot de interpretatie dat het relationeel vertrouwen in het kunnen van X laag is.

3.6 Samenvattend

De theoretische kernconcepten in het onderzoek worden hieronder puntsgewijs samengevat.

Het besluitvormingsverloop, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen:

- besluiten en gebeurtenissen waarover algemene overeenstemming bestaat,
- percepties op het besluitvormingsverloop.

Het relationeel vertrouwen, waarbij onderscheid wordt gemaakt in:

- het kunnen van de ander (verwachtingen t.o.v. ervaren competenties, prestaties, kwaliteit van het werk, kennis, communicatievaardigheden, coördinatievaardigheden),
- de wil van de ander (perceptie op intenties, belang van de ander, toewijding, opportunistisch gedrag, het delen van gevoelige informatie, openheid).

De ontwikkeling van relationeel vertrouwen is van invloed op het besluitvormingsverloop en andersom.

De publieke/private achtergrond van actoren als relatiekenmerk is van invloed op ontwikkeling van relationeel vertrouwen.

Hoofdstuk 4: De casus ‘Masterplan Schiebroek’

4.1 Inleiding

De woonwijk Schiebroek Zuid ligt in de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek (HIS). De wijk is relatief aantrekkelijk gelegen in het noorden van de gemeente Rotterdam. De wijk heeft een zogenaamd goed ontwikkelingspotentieel, wat inhoudt dat het ook aantrekkelijk kan worden gemaakt voor hogere inkomensgroepen. Nu kenmerkt Schiebroek Zuid zich door een vrij eenzijdige woningvoorraad, vooral in de vorm van sociale huur flats (galerij- en portiek flats). Deze zijn grotendeels in het bezit van drie woningcorporaties: PWS, ComWonen, en Vestia.

In paragraaf 4.2 wordt het besluitvormingsverloop geschetst aan de hand van de belangrijkste gebeurtenissen en besluiten waarover overeenstemming lijkt te zijn. De percepties aangaande het besluitvormingsverloop en de ontwikkeling van relationeel vertrouwen worden inzichtelijk gemaakt aan de hand van de percepties van de direct betrokken actoren in respectievelijk paragraaf 4.3 en 4.4. In paragraaf 4.5 wordt vervolgens de samenhang tussen relationeel vertrouwen en het besluitvormingsverloop in de casus geschetst. De invloed van de publieke en private achtergrond van partijen komt in paragraaf 4.6 aan bod. Concluderend typeer ik in paragraaf 4.7 de ontwikkeling van relationeel vertrouwen tussen de partijen en hun perceptie op het procesverloop.

Vertrouwelijk

Hoofdstuk 5: De casus ‘Plan Heijplaat’

5.1 Inleiding

Heijplaat is een kleine woonwijk tussen de Waalhaven en de Eemshaven in Rotterdam. Heijplaat ligt midden in het havengebied en alle bijbehorende activiteiten. Het vormt als het ware een enclave in het havengebied. Het is (administratief) onderdeel van de deelgemeente Charlois, maar ligt er vrij geïsoleerd van. Het heeft in vele opzichten een dorpskarakter met een van oorsprong hechte gemeenschap voortkomend uit de gezamenlijke RDM⁴ wortels.

In paragraaf 5.2 wordt het besluitvormingsverloop geschetst aan de hand van de belangrijkste gebeurtenissen en besluiten waarover overeenstemming lijkt te zijn. De percepties aangaande het besluitvormingsverloop en de ontwikkeling van relationeel vertrouwen worden inzichtelijk gemaakt aan de hand van interviews met de direct betrokken actoren in respectievelijk paragraaf 5.3 en 5.4. In paragraaf 5.5 wordt vervolgens de samenhang tussen relationeel vertrouwen en het besluitvormingsverloop in de casus geschetst. De invloed van de publieke en private achtergrond van partijen als kenmerk komt in paragraaf 5.6 aan bod. Concluderend typeer ik in paragraaf 5.7 de ontwikkeling van relationeel vertrouwen tussen de partijen en hun perceptie op het procesverloop.

Vertrouwelijk

⁴ Rotteramsche Droogdok Maatschappij, zie ook:
http://nl.wikipedia.org/wiki/Rotterdamsche_Droogdok_Maatschappij

Hoofdstuk 6: De casus ‘Ontwikkelingsvisie Overschie’

6.1 Inleiding

Overschie staat regelmatig in de (media) belangstelling door de milieu problematiek. Een groot deel van deze problematiek hangt samen met de rijksweg A13. Deze deelt de woonkern Overschie in tweeën. Aan de zuidrand loopt de A20.

De bedrijventerreinen Spaanse Polder en Rotterdam Noordwest liggen vlakbij en een deel van Overschie ligt binnen de 20 Ke geluidscontour van Rotterdam Airport. Door de alsmaar toenemende drukte op de rijkswegen is er veel sluipverkeer op de Overschiese wegen. De geluidsoverlast en de luchtvervuiling beïnvloeden in negatieve zin de mogelijkheden voor herstructurering. De luchtkwaliteitscontouren zorgen op dit moment voor de grootste beperkingen.

In paragraaf 6.2 wordt het besluitvormingsverloop geschetst aan de hand van de belangrijkste gebeurtenissen en besluiten waarover overeenstemming lijkt te zijn. De percepties aangaande het besluitvormingsverloop en de ontwikkeling van relationeel vertrouwen worden inzichtelijk gemaakt aan de hand van de interviews met de direct betrokken actoren in respectievelijk paragraaf 6.3 en 6.4. Ten tijde van het onderzoek waren de woningcorporaties WBR en Woonbron nog niet direct betrokken bij de ‘Ontwikkelingsvisie Overschie’. Daarom zijn zij niet meegenomen in de interviews.

In paragraaf 6.5 wordt vervolgens de samenhang tussen relationeel vertrouwen en het besluitvormingsverloop in de casus geschetst. De invloed van de publieke en private achtergrond van partijen komt in paragraaf 6.6 kort aan bod. Concluderend typeer ik in paragraaf 6.7 de ontwikkeling van relationeel vertrouwen tussen de partijen en hun perceptie op het procesverloop.

Vertrouwelijk

Hoofdstuk 7: De drie casussen vergeleken

7.1 Introductie

Waar hoofdstuk 4 t/m 6 meer gericht waren op observatie en voorzichtige interpretatie, is dit hoofdstuk meer gericht op analyse en inferenties. Voor de analyse wordt gebruik gemaakt van de conceptuele ‘bril’ uit hoofdstuk 3. Zo wordt getracht de analyse en discussie naar een hoger niveau te tillen. Hierbij wordt dezelfde structuur gevolgd als in de drie voorgaande hoofdstukken. Eerst komt het besluitvormingsverloop aan bod in paragraaf 7.2. De ontwikkeling van relationeel vertrouwen wordt vergeleken in paragraaf 7.3. In paragraaf 7.4 wordt getracht de samenhang tussen relationeel vertrouwen en het besluitvormingsverloop beter te begrijpen met behulp van de bestuurlijke strategieën van Nooteboom (zie pagina 22). Tot slot wordt dieper ingegaan op de invloed van publieke en private achtergrond van partijen.

Vertrouwelijk

Hoofdstuk 8: De conclusies & de aanbevelingen

8.1 Inleiding

Bij de bestudering van complexe besluitvormingsprocessen en relaties is het niet eenvoudig om tot eenduidige conclusies te komen. Onderzoek en de conclusies die er uit voort komen zijn dan ook altijd een versimpeling van de complexe werkelijkheid. Het doel hiervan is de werkelijkheid beter te begrijpen door er meer inzicht in te krijgen.

Eerst zullen de conclusies per deelvraag worden gegeven, en daarna voor de hoofdvraag. Als laatste worden er academische en praktijkgerichte aanbevelingen gegeven.

8.2 De deelvragen

Vertrouwelijk

8.3 De centrale onderzoeksvraag

Wat is de samenhang van relationeel vertrouwen met het verloop van de besluitvorming tussen de dS+V en het OBR, de deelgemeente, en de woningcorporatie(s) in de drie casussen?

Uit de drie casussen komt het beeld naar voren dat er een samenhang is tussen relationeel vertrouwen en het besluitvormingsverloop. Het is echter geen simpele, eenduidige relatie. Wel is er een aantal verbanden te onderscheiden.

Doordat de drie soorten partijen allemaal over blokkademacht beschikken, is de positieve ontwikkeling van relationeel vertrouwen essentieel om tot succesvol ervaren besluitvorming te komen. In twee casussen maakt het gebrek aan vertrouwen in de wil/intenties van partijen een open en bevredigend besluitvormingsproces erg moeilijk. Hierbij lijken tegengestelde strategische belangen van grote invloed te zijn. Opvallend is dat in deze twee casussen het wederzijds gebrek aan relationeel vertrouwen tussen aan de ene kant de dS+V en het OBR en aan de andere kant de deelgemeenten het besluitvormingsverloop frustreert.

Er is minimaal een matig vertrouwen nodig, zoals in de derde casus. Hierbij lijkt het vertrouwen in intenties/wil er meer toe te doen dan vertrouwen in kunnen. In deze casus is er weinig vertrouwen in het kunnen (ambtelijke capaciteit) van de deelgemeente. Desondanks frustreert dit het proces niet.

De klassieke tegenstelling publiek-privaat komt niet sterk tot uiting in de drie casussen. Woningcorporaties als private partij zijn gewend met publieke gemeenten te moeten samenwerken, en baseren hun verwachtingen hier op. Bovendien zijn woningcorporaties geen klassieke marktpartijen die puur een winstbelang hebben, ze zijn juist nauw betrokken bij de publieke sfeer en komen er ook uit voort. Daarom is het des te opvallender dat er amper geprobeerd wordt verantwoordelijkheden te delen of te combineren. Verantwoordelijkheden worden bij voorkeur gescheiden gehouden, wellicht vanuit de behoefte aan duidelijkheid.

8.4 De aanbevelingen

De academische aanbevelingen

De literatuur over vertrouwen is sterk gericht op bilaterale relaties, van A in B. Dit terwijl vertrouwen juist als belangrijk (bestuurskundig) concept naar voren wordt gehaald omdat onderkend wordt dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden naar 'netwerken van interdependenties'. Deze netwerken zijn over het algemeen multilateraal. In de casussen bleek dit multilaterale aspect van relaties nadrukkelijk van belang, ook in de ontwikkeling van relationeel vertrouwen. De complexiteit van multilaterale relaties van afhankelijkheid zorgt voor een eigen dynamiek die niet te begrijpen is door alleen bilaterale relaties in ogenschouw te nemen. Bilaterale relaties werken hierbij ook door in elkaar. Zo kan bijvoorbeeld veel relationeel vertrouwen tussen A en B wantrouwen veroorzaken bij C, doordat C zich uitgesloten voelt. Het wantrouwen van A en B in C kan juist het relationeel vertrouwen tussen A en B vergroten. Wantrouwen tussen D en E kan ook het relationeel vertrouwen van F in beide partners verkleinen, zonder dat D of E bilateraal iets hebben gedaan om het relationeel vertrouwen te schaden.

De belangrijkste academische aanbeveling is dan ook meer aandacht te hebben voor het multilaterale karakter van relaties en de invloed daarvan op de ontwikkeling van (relationeel) vertrouwen. Hierdoor kunnen de uitkomsten van complexe besluitvormings-processen beter worden begrepen. Net zoals besluiten elkaar beïnvloeden in het rondmodel, beïnvloeden relaties elkaar. Dit onderzoek duidt erop dat de dynamiek van bilateraal en multilateraal karakter van relationeel vertrouwen samen de mate van vertrouwen in een proces bepalen. Of

anders geformuleerd, procesvertrouwen is een uitkomst van dit samenspel van relationeel vertrouwen en besluitvorming tussen meerdere partijen.

De tweede academische aanbeveling is om de mate van keuzevrijheid in relaties nadrukkelijk mee te nemen in onderzoek naar vertrouwen en de verdere theorievorming. Bestaande literatuur over vertrouwen is over het algemeen gericht op relaties tussen private organisaties. Bovendien gaat veel van deze literatuur er (schijnbaar) vanuit dat er een hoge mate van keuzevrijheid is in het aangaan van relaties. Partijen kunnen er wel of niet voor kiezen om een relatie aan te gaan.

Echter, in de drie casussen hebben de betrokken partijen juist nagenoeg geen keuzevrijheden in hun relaties, ze zijn sterk gebiedsgebonden. De gemeente Rotterdam en bijbehorende diensten, de deelgemeenten, en de woningcorporaties met hun grondgebonden bezit zijn een 'gegeven'. Als een woningcorporatie een groot bezit heeft in gebied Y, maar zij heeft weinig vertrouwen in de deelgemeente waaronder gebied Y valt, kan zij niet een andere deelgemeente kiezen voor gebied Y. Als de woningcorporatie haar bezit in gebied Y wil herstructureren zal ze moeten proberen samen te werken met de desbetreffende deelgemeente en gemeente.

Logischerwijs zal dit een (grote?) invloed hebben op de dynamiek van de ontwikkeling van relationeel vertrouwen en risicoperceptie. Echter, ik heb hier nagenoeg niks over kunnen terugvinden in de literatuur over vertrouwen.

Er doet zich een soortgelijk probleem voor in de procesmanagement theorie. Hierin wordt veel aandacht besteed aan het belang van een 'exit optie'. Het wordt als een voorwaarde voor een open proces gesteld dat partijen zich kunnen terugtrekken. Echter, als partijen essentieel zijn voor het proces, lijkt dit tegenstrijdig met deze voorwaarde. Als een partij zich terugtrekt, blokkeert ze de facto het proces.

De enige haalbare strategie lijkt te zijn om het proces voldoende aantrekkelijk te maken voor alle partijen met blokkademacht. Om dit te verwezenlijken moet een proces zoveel mogelijk een 'multi-issue' agenda worden bij de aanvang. Alleen zo ontstaat een realistische mogelijkheid dat er voldoende 'geruild en gekoppeld' kan worden door partijen om tot een breed gedragen set van probleem-oplossing combinaties te komen. Om dit mogelijk te maken is ook voldoende politieke commitment nodig. Deze onderhandelingsronde(n) bieden ook de kans om verschillen in percepties te overbruggen en relationeel vertrouwen op te bouwen.

De praktijkgerichte aanbevelingen

Het lijkt van groot belang dat er minimaal een matig relationeel vertrouwen wordt opgebouwd tussen de diensten en de deelgemeenten Overschie en Schiebroek. Het relationeel vertrouwen in deze twee casussen tussen de publieke partners is matig. Op dit moment zijn er geen uitkomsten die voor alle partijen bevredigend zijn.

Hierbij moet de grotere politieke context in ogenschouw worden genomen. Hierin is het nieuwe gemeentelijk college een positieve invloed. Zij heeft nadrukkelijk verklaard de relaties met de deelgemeenten in het algemeen te willen verbeteren. Ook helpt het hierbij dat zowel het college als meeste deelgemeentebesturen geleid worden door de PvdA.

De diensten zouden er goed aan doen de huidige politieke situatie te accepteren en het als kans zien om het relationeel vertrouwen te vergroten. Hiertoe is het belangrijk dat de diensten en de deelgemeenten proberen elkaars percepties en belangen beter te begrijpen in processen als deze. Nog belangrijker is dat beide publieke partijen moeten proberen gezamenlijk met private partners tot gedeelde probleem-oplossing combinaties te komen.

Naar mijn mening zou het BPM in dit soort processen beter kunnen functioneren door haar projectleiders een meer onafhankelijke, bemiddelende rol te laten spelen tussen de partijen.

Als een deelgemeente de BPM projectleider niet ziet als een belangenbehartiger van de diensten, maar als iemand die juist openstaat voor het deelgemeente belang, dan kan de projectleider wellicht voldoende relationeel vertrouwen ontwikkelen om tot gedeelde belangenpercepties te komen.

De vraag hierbij is of het BPM deze rol wel *kan* en *wil* vervullen. Zij is tenslotte onderdeel van de gemeentelijke dienst dS+V, en heeft zich de laatste jaren nadrukkelijker als zodanig gepresenteerd. Als zij een dergelijke onafhankelijke rol niet kan/wil vervullen, zou serieus overwogen moeten worden externe procesmanagers in te huren voor de begeleiding van processen zoals die in Schiebroek. Het BPM moet *of* 'tussen' de partijen gaan staan, *of* de gemeente vertegenwoordigen als partij. 'Een beetje van beide' werkt niet.

Literatuur

- Babbie, E.R. (1995), *The practice of social research*. Wadsworth Publishing Company, USA
- Bachman, R. (2001), *Trust, Power and control in Trans-Organizational Relations*. in Organization Studies, EGOS
- Bemmel, J. van & M. Muller (2005), *Gemeente en corporaties vernieuwen de stad: samenwerking binnen de stedelijke vernieuwing*. Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft
- Bruin, J.A. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos, & W. Veeneman (2004), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Lemma BV, Utrecht
- Bruin, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof & R.J. in 't Veld (2002), *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*. Academic Service, Den Haag
- Das, T.K. & B. Teng (2001), *Trust, control, and risk in strategic alliances: an integrated framework*. in Organization studies, 22(2)
- Emans, B. (1990), *Interviewen*. Wolters-Noordhoff, Groningen
- Eshuis, J. (2006), *Trust and control in farmer-government partnerships: a dutch case study*. (nog te publiceren)
- Eshuis, J. (2006), *Kostbaar vertrouwen: een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer*. (nog te publiceren)
- Eshuis, J. & C. Van Woerkum, *Trust and monitoring in governance processes: lessons from landscape management by farmers in a dutch municipality*. in Journal of environmental policy & planning, 5(4)
- Giddens, A. (2002), *Modernity and self-identity: self and society in the late-modern age*. Polity Press, Cambridge
- Geurts, P. (1999), *Van probleem naar onderzoek*. Coutinho, Bussum
- Haji, F. el & R.C.J. de Roon (2005), *Burgernabijheid of burgerschuw*. Erasmus Universiteit Rotterdam
- Helderman, J.K. & T. Brandsen (2004), *De erfenis van beleid: de crisis en hervorming van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*. in B en M, 31(2)
- Kelliher, F. (2005), *Interpretivism and the pursuit of research legitimisation: an integrated approach to single case design*. in The electronic journal of business research methodology, 3 (2)
- King, G., R.O. Keohane & S. Verba (1994), *Designing Social Inquiry*. Princeton University Press, New Jersey
- Klijn, E-H. (2002), *Vertrouwen en samenwerking in netwerken*. in Beleidswetenschap, 2002(3)
- Klijn, E-H. & G.R. Teisman (2002), *PPS: een kwestie van vastleggen of vertrouwen?*. Berenschot
- Klijn, E-H. & G.R. Teisman (2003), *Institutional and strategic barriers to public-private partnership: an analysis of dutch cases*. in Public money & management

- Koppenjan, J.F.M. (2005), *The formation of public-private partnerships: lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands*. in *Public Administration*, 83(1)
- Lemstra, W. & W.D. Spiering (1999), *Public Private Partnership*. Universiteit Twente, Enschede
- McLain, D.L. & K. Hackman (1999), *Trust, risk, and decision-making in organizational change*. in *Public administration quarterly*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2002), *Over wijken, bewoners en (sub)lokaal bestuur, Handreiking voor het instrumentarium van binnengemeentelijke decentralisatie*. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag
- Nooteboom, B. (1993), *Firm size effects on transaction costs*. in *Small business economics*, 5
- Nooteboom, B. (2000), *Learning by Interaction: absorptive capacity, cognitive distance and governance*. in *Journal of Management and governance*, 4
- Nooteboom, B. (2002), *Trust*. Edward Elgar, UK
- Nooteboom, B. (2004), *Governance and competence: how can they be combined?* in *Cambridge Journal of Economics*, 28
- Nooteboom, B., Berger, & Noorderhaven (1997), *Effects of trust and governance on relational risk*. in *The academy of management journal*, 40(2)
- Stake, R.E. (1995), *Rene Magritte, constructivism, and the researcher as interpreter*. in *Educational Theory*, University of Illinois
- Teisman, G.R. (2000), *Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds*. in *Public Administration*, 78(4)
- Teisman, G.R. & E-H. Klijn(2002), *Partnership arrangements: governmental rhetoric or governance scheme?* in *Public administration review*, 62(2)
- Tellis, W. (1997), *Application of a case study methodology*. in *The Qualitative Report*, 3(3)
- Turner, J.H. (1994), *Sociology: concepts & uses*. McGraw-Hill Inc., USA
- Uitermark, J. & J.W. Duyvendak (2005), *Civilizing the European city: revanchist urbanism in Rotterdam, the Netherlands*. (niet gepubliceerde paper)
- VROM-raad (2005), *Voorbij of vooruit? Woningcorporaties aan zet*. VROM, Den Haag
- Wilson, E.O. (1999), *Consilience: the unity of knowledge*. Vintage Books, Random House, New York
- Woolthuis, R.K., B. Hillebrand & B. Nooteboom (2005), *Trust, contract and relationship development*. in *Organization Studies*, 26(6)
- Yin, R.K. (1994), *Case study research: design and methods*. Sage Publishing, Thousand Oaks

Bijlagen

Bijlage I	Documenten
Bijlage II	Geobserveerde overleggen
Bijlage III	Interviewvragen
Bijlage IV	Openbare samenvatting

Bijlage I Documenten

Schiebroek

- Concept masterplan Schiebroek (juni 2006), Gemeente Rotterdam, Deelgemeente Hilligersbeek-Schiebroek, Com.Wonen, Vestia, PWS
- Samenvatting Visie <<2006 voor Vernieuwing Schiebroek-Zuid (mei 2006), Vestia
- Convenant Wijkaanpak Schiebroek 2005-2010 (juni 2005), wijkaanpak Schiebroek
- Schiebroek..... van verleden naar toekomst, concept (april 2006), wijkaanpak Schiebroek
- Totaaloverzicht programma herstructurering 2005-2015 (juni 2005), dS+V en OBR
- Concept gebiedsovereenkomst Schiebroek, Vestia-Gemeente Rotterdam (mei 2006)
- Kijk op de wijk Schiebroek (april 2006), NIROV
- Het besluitvormingsmodel ruimtelijke Plannen Rotterdam (januari 2004), OBR en DS+V
- notities dS+V/BPM aangaande Schiebroek
- verslagen overleggen
- artikelen Algemeen Dagblad, Rotterdam
- interne email correspondentie BPM/dS+V aangaande Schiebroek

Heijplaat

- Plan Heijplaat (mei 2006), Woonbron
- Structuurvisie Heijplaat aan de Maas (oktober 2003), WoonbronMaasoevers, deelgemeente Charlois, dS+V
- Groenstructuur en openbare ruimte Heijplaat (september 2005), dS+V gemeente Rotterdam
- Simultaan schaken: ontwikkelingsstudie Heijplaat (december 2005), Woonbron
- Plan Kolibri, de toekomst van Heijplaat (maart 2005), vereniging van eigenaren Heijplaat
- Caseboek Heijplaat (augustus 1998), Universiteit Twente
- memo's van Woonbron/Convide
- notities dS+V/BPM aangaande Heijplaat
- verslagen overleggen
- artikelen Algemeen Dagblad, Rotterdam
- interne email correspondentie BPM/dS+V aangaande Heijplaat

Overschie

- Plan van aanpak ontwikkelingsvisie Overschie, verschillende concepten, laatste juni 2006
- Ontwikkelingsvisie Overschie (november 2001, niet aangenomen), dS+V
- Inpassingsstudie A13 Rotterdam/Overschie (oktober 2001), Gemeente Rotterdam
- Overschie en haar toekomst: nieuwe perspectieven (december 2005), deelgemeente Overschie
- Toekomstschetsen van Overschie, hoofdstuk 4, concept (februari 2006), deelgemeente Overschie en Pantopicon
- Van belangen naar verlangen, contouren voor een ontwikkelingsvisie voor Overschie (augustus 2000), Gemeente Rotterdam, deelgemeente Overschie, bewonerspanel Stad+Milieu
- Masterplan Kleinpolder Zuidwest (oktober 2004), dS+V en deelgemeente Overschie
- notities dS+V/BPM aangaande Overschie
- notities DCMR aangaande Overschie
- verslagen overleggen
- artikelen Algemeen Dagblad, Rotterdam
- handleiding Project Start Up (april 2006), BPM/dS+V
- interne email correspondentie BPM/dS+V aangaande Overschie

Bijlage II Geobserveerde overleggen

Periode 13 maart t/m 15 juli

Schiebroek

Coördinatie overleggen

Workshop materplan

Interne overleggen dS+V/OBR aangaande Schiebroek

Bilaterale overleggen met de deelgemeente, en corporaties

Heijplaat

Stuurgroep overleggen

Voortgangs overleggen

Interne overleggen dS+V/OBR aangaande Heijplaat

Bilaterale overleggen met de deelgemeente, en corporatie

Overschie

PSU ontwikkelingsvisie

Kernteam overleggen

Interne overleggen dS+V/OBR aangaande Overschie

Bilaterale overleg met de deelgemeente, en corporatie

Overige

Vakgroepoverleg herstructurering BPM

Bijlage III Interviewvragen

Uitvoering interviews

Vertrouwen in een ander kan een gevoelig onderwerp zijn, zeker indien er weinig vertrouwen is in een ander. Het is daarom van belang zoveel mogelijk rekening te houden met de (mogelijke) gevoeligheid van het onderwerp in de formulering van de interviewvragen. Hierbij is er vanuit gegaan dat er een spanning bestaat tussen een goede directe vertaling naar interviewvragen van wat je wilt weten enerzijds, en anderzijds een formulering die rekening houdt met mogelijke negatieve reacties van de geïnterviewde (dichtklappen, niet voortkomend zijn met informatie).

Door een goede uitleg vooraf over de bedoeling van het onderzoek, de vertrouwelijkheid van de interviews, en de rol van de onderzoeker vanuit de EUR, is getracht het interview te starten in een sfeer van openheid. Een specifiek aandachtspunt was hierbij de vertrouwelijkheid van de scriptie, en dat er een aparte openbare samenvatting komt.

De interviews waren semi-gestructureerd, wat inhoudt dat de onderstaande vragenlijst als voorbereiding en ondersteuning geconstrueerd was, maar dat het verloop van het interview niet noodzakelijkerwijs overeen kwam met de vragenlijststructuur. Bepalend voor het verloop waren de antwoorden van de geïnterviewde.

De interviews zijn opgenomen, met toestemming van de geïnterviewden. Deze opnames zijn nadrukkelijk vertrouwelijk, alleen de directe begeleiders vanuit de universiteit en de examencommissie kunnen toegang krijgen tot de opnames. Gemiddeld duurde de interviews ruim anderhalf uur. De interviews zijn afgenomen in de maand juni, 2006.

Interviewvragen

Verloop herstructureringsproces (Schiebroek/ Heijplaat/ Overschie)

Kunt u vertellen op welke manier u betrokken bent bij het herstructureringsproces? Wat is uw rol in het herstructureringsproces? Hoe lang bent u al betrokken bij het herstructureringsproces?

Hoe is de besluitvorming in het herstructureringsproces verlopen (tot aan masterplan/ structuurplan/ ontwikkelingsvisie)?

Wat waren belangrijke momenten/gebeurtenissen? (*besluiten, toe-/uittreding partijen, onverwachte/externe gebeurtenissen*) Wat waren belangrijke besluiten?

Wat deden de andere partijen op die momenten? Hoe handelden de andere partijen toen? Hoe reageerden de andere partijen daarop?

Verliep de besluitvorming vanuit uw beleving soepel of juist stroef?

Wat waren andere belangrijke momenten of gebeurtenissen volgens u? (op doorvragen, als nodig is vraag toelichten: toe-/uittreding partijen, onverwachte gebeurtenissen?)

Verloop casus

Hoe is de ontwikkeling van het masterplan/ stedenbouwkundige fase/ ontwikkelingsvisie dusver verlopen? Verliep dit tot dusver soepel of juist stroef? Wat waren belangrijke gebeurtenissen?

Hoe handelde de deelgemeente/ wooncorporatie/ gemeente/ dS+V/ OBR toen? Waarom deden ze dat zo denkt u? Was die manier van handelen kenmerkend voor die partij, of zou u dat niet zo willen stellen?

Hoe verliep de besluitvorming met de andere partijen naar uw mening (soepel/stroef)?

Ziet u hierbij verschillen in kennis/middelen, communicatie, of manier van coördineren?

Wat voor betekenis/status heeft het masterplan/ stedenbouwkundig plan/ ontwikkelingsvisie voor u? Is het bijvoorbeeld een soort intentieverklaring, of een juridische waarborg? ['functie contract']

Relaties actoren⁵

Wat zijn volgens u de belangrijkste partijen in dit project? Waarom? [controlevraag]

Wat vindt de u van het optreden/handelen van de deelgemeente/ wooncorporatie/ dS+V en OBR in het project? Hoe zou u het handelen van de deelgemeente/ wooncorporatie/ dS+V en OBR omschrijven?

Kende u de andere partijen al voor het proces? En de personen die deze partijen vertegenwoordigen? Wat was u beeld van de anderen bij aanvang van het [project]? En nu? Bent u anders tegen partijen aan gaan kijken sinds de start van het [project]? Waren (eventuele) ervaringen die u eerder had opgedaan met de anderen van belang voor uw beeld van hun?

Hoe zijn de relaties tussen de partijen volgens u? (goed/slecht) Kunt u dat toelichten? Hoe zijn de relaties met de personen waar u mee samenwerkt? Kunt u dat toelichten? Hoe zou u de samenwerking met de andere partijen karakteriseren in [project]? Kunt u voorbeelden geven? Met wie kunt u het makkelijk/moeizaam samenwerken? Vind u dat de anderen openstaan voor uw ideeën?

In hoeverre is de samenwerking tussen partijen vrijwillig dan wel 'gedwongen'? (denkt u dat dit gevolgen heeft voor de wijze van samenwerking?)

Vertrouwen in het 'kunnen' van anderen

Voldoen de andere partijen aan de verwachtingen die u van hen had aan het begin van het project? Leveren de andere partijen de prestaties voor het project die u had verwacht?

Hoe kijkt u aan tegen de kwaliteit van het door andere partijen geleverde werk? (Waarom?) Vindt u dat de andere partijen voldoende kennis hebben om hun deel van het project te verwezenlijken? Vindt u dat de andere partijen voldoende middelen hebben om hun deel van het project te verwezenlijken?

Wat vindt u van de communicatie vaardigheden van anderen?

Wat vindt u van de coördinatie vaardigheden van anderen? Komen ze bijvoorbeeld hun afspraken tijdig na?

In hoeverre heeft u vertrouwen in het kunnen (competenties) van de deelgemeente/ wooncorporatie/ dS+V en OBR? (geen/weinig/matig/veel)

In hoeverre heeft u vertrouwen in het kunnen (competenties) van de personen die deze organisaties vertegenwoordigen?

Waarom wel/niet? Zo niet, hoe gaat u daarmee om?

⁵ Inzicht in de percepties aangaande de relaties kan veel zeggen over de mate van vertrouwen/wantrouwen. Immers, als een relatie als slecht wordt gezien, dan zal ook het vertrouwen laag zijn (en omgekeerd).

Vertrouwen in de 'wil' van anderen

Wat wilt de deelgemeente/ wooncorporatie/ dS+V & OBR volgens u met [project]? Bent u tevreden over de houding/insteek in het [project]? Zijn ze toegewijd aan het project en de uitvoer, of niet? Kunt u voorbeelden geven?

Heeft u wel eens het idee gehad dat een andere partij zich niet aan de afspraken houdt? Kunt u dit toelichten?

Gedraagt een ander zich wel eens opportunistisch naar uw mening?

Heeft u het idee dat anderen makkelijk gevoelige informatie met u delen, of juist niet? Hoe merkt u dit? Deelt u zelf gevoelige informatie met de anderen? (waarom niet?)

Heeft u ooit het idee gehad dat een ander niet helemaal open was tegenover u? (Zou u zover gaan te zeggen dat ... niet altijd eerlijk is, of is dat te stellig?)

Heeft u vertrouwen in de wil (intenties) van de andere partijen?

Heeft u vertrouwen in de wil (intenties) van de personen die deze organisaties vertegenwoordigen?

Zo niet, hoe gaat u daarmee om?

Set-up

Waren er bij aanvang van het [project] volgens u goede/duidelijke afspraken gemaakt? (set-up) (over inrichting proces, beoogde resultaten, besluitvormingsstructuur?) Kwamen de gemaakte afspraken overeen met uw verwachtingen?

Wat gebeurt er als iemand zich niet aan de afspraken houdt? Zijn er sancties afgesproken? Is het al eens gebeurd dat iemand zich niet aan de afspraken hield? Zo ja, waarom denkt u dat dat gebeurde? Welke gevolgen had dit?

Risicoperceptie

Wat ziet u als (mogelijke) risico's voor een goed resultaat? Wanneer kreeg u oog voor dit risico/ deze risico's? Hoe denkt u dat daar het beste mee kan worden omgegaan?

Ziet u nog andere mogelijke risico's aangaande de samenwerking?

Wat ziet u de belangrijkste risico's voor de samenwerking? Hoe is er geprobeerd met deze risico's om te gaan?

Wat ziet u als de belangrijkste risico's in de relaties met andere partijen?

Samenhang vertrouwen-verloop besluitvorming

Wat betekent vertrouwen voor u? Kunt u dat toelichten? (controlevraag)

Hoe heeft vertrouwen tussen de partijen zich ontwikkeld gedurende het proces (casus) volgens u? (positief/negatief?) Kunt u dat toelichten?

Denkt u dat de mate van vertrouwen tussen de betrokken partijen invloed heeft gehad op het verloop van de besluitvorming? Kunt u dat toelichten?

Publieke/private achtergrond actoren

Welke verschillen bestaan er volgens u tussen partijen als gevolg van hun publiek of private achtergrond? Hoe kijkt u tegen wooncorporaties aan in de zin van publiek en privaat? (zijn het private marktpartijen, of...?)

Denkt u dat de verschillen in achtergrond (publiek/privaat) van partijen van invloed is op de samenwerking in het [project]? Kunt u voorbeelden geven?

Denkt u dat de verschillen in achtergrond (publiek/privaat) van invloed zijn op het verloop van de besluitvorming?

Denkt u dat de verschillen in achtergrond (publiek/privaat) van invloed zijn op de ontwikkeling van vertrouwen tussen de partijen in het [project]? Kunt u voorbeelden geven?

Bijlage IV

Openbare Samenvatting

**De vinger op de zere plek:
relationeel vertrouwen in drie Rotterdamse
herstructureringsprocessen**

Herman Achterberg (299320)
MSC Governance of spatially complex developments
Faculteit Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleiders:
Prof. Teisman
Dr. Eshuis

September 2006

Dit onderzoek is verricht in het kader van mijn stage-afstudeertraject bij het Bureau Project Management (BPM), onderdeel van de Rotterdamse gemeentedienst Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V). Het BPM is niet alleen faciliterend maar ook belanghebbende in het onderzoek. Het onderzoeksonderwerp en de casussen zijn in samenspraak met het BPM gekozen. De verdere opzet en uitvoer van het onderzoek is echter zonder bemoeienis van het BPM verwezenlijkt. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze scriptie ligt geheel bij mij.

Vertrouwen kan een gevoelig onderwerp zijn, zeker daar waar een weinig vertrouwen of veel wantrouwen is. Omdat er enige onzekerheid bestaat over de eventuele invloed van de uitkomsten van dit onderzoek, is besloten delen van de scriptie niet openbaar te maken. Deze openbare samenvatting houdt zoveel mogelijk rekening met mogelijke gevoeligheden.

De herstructurering van de woonwijken Schiebroek, Heijplaat en Overschie

Tot de projecten waar het BPM zich namens de gemeente Rotterdam mee bezig houdt behoren de drie herstructureringsprocessen Schiebroek-Zuid, Heijplaat en Kleinpolder Zuidwest Overschie. Alledrie betreft het woonwijken waarbij de aandacht uit gaat naar verouderde sociale huurwoningen. In alledrie spelen de woningcorporaties, deelgemeenten, en de gemeentelijke diensten de dS+V en het OBR een essentiële rol in de besluitvorming en de mogelijke realisatie van de plannen. Daarnaast spelen ook andere partijen een rol, zoals de Gemeente Werken, de DCMR, de GGD, de private ontwikkelaars, de lokale bedrijven en de bewoners, maar ook het Rijk, de provincie, het waterschap en de EU.

In deze processen dienen de verschillende partijen tot samenwerking te komen, zowel de publieke als de (semi-)private partijen.

De rol van de woningcorporaties is sterk veranderd in de afgelopen vijf jaar doordat ze formeel geprivatiseerd zijn. Hierbij lijken veel woningcorporaties, maar ook de gemeentelijke diensten, nog druk doende zich aan te passen aan hun nieuwe rol. Vroeger was 'de overheid' bijna altijd initiatiefnemer en leidend aangaande ruimtelijke projecten zoals herstructurering. Nu spelen juist de woningcorporaties een belangrijke planmatige en financiële rol in de stedelijke herstructurering.

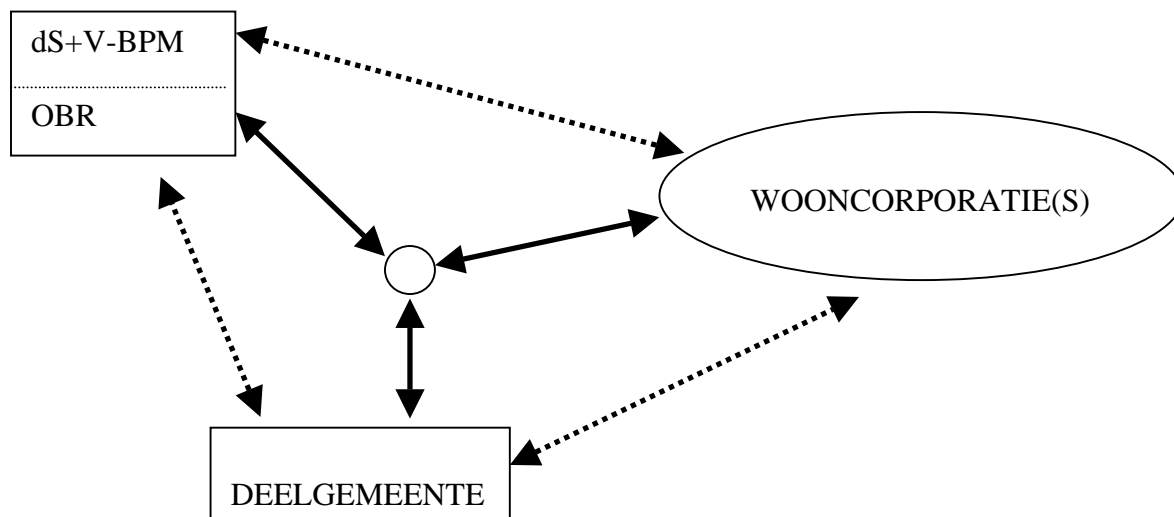
De drie casussen staan uiteraard niet los van het voorafgaande besluitvormingsverloop van de herstructureringsprocessen, net zoals deze niet losstaan van bijvoorbeeld besluitvormingsprocessen aangaande Rotterdams en nationaal woonbeleid en Europees milieubeleid (e.g. fijnstof normen). De casussen zelf zijn dus ingebed in een bredere context van besluitvormingsprocessen.

Het 'relatiemodel'

In het onderzoek staan drie soorten partijen en hun onderlinge relaties centraal:

- de gemeente Rotterdam, in de vorm van de gemeentelijke diensten de dS+V en het OBR, welke namens de gemeente direct zijn betrokken in de drie casussen;
- de deelgemeente;
- de woningcorporatie(s).

De eerste twee partijen hebben een publieke achtergrond, de derde partij een (semi-)private. In de processen zijn er zowel bilaterale als multilaterale contacten en overleggen.



Uitleg:

Bilateraal:

Multilateraal:

Het onderzoeksvraagstuk

In de drie casussen betreft het processen tot herstructureringsplannen van woongebieden. Hoe de processen verlopen is ook vaak voor de direct betrokkenen niet geheel inzichtelijk. Interessant daarbij is dat de drie processen zich op een andere manier lijken te ontwikkelen aangaande de inhoud van de verschillende samenwerkingsverbanden en verhoudingen, ondanks dat het gelijksoortige relaties betreft. Deels zal dit verklaard kunnen worden door verschillen tussen de wijken en een iets verschillende institutionele context. Het betreft immers verschillende deelgemeenten, woningcorporaties en initiatiefnemers. Maar deels is er toch ook de verwachting dat er overeenkomstige elementen in de drie processen aanwezig zijn. Daarom wil het BPM meer inzicht krijgen in hoe deze processen tot herstructurering tot stand komen en verlopen. Op dit moment is dit namelijk ook voor de direct betrokkenen onduidelijk.

In de aanloop naar het onderzoek ging de aandacht in eerste instantie uit naar interactie tussen partijen in het algemeen, als verklarende variabele voor het verloop van besluitvorming. Al snel echter, kwam het concept 'vertrouwen' naar voren als een interessantere verklarende variabele. Uit diverse gesprekken met betrokkenen en observatie van overleggen kwam nadrukkelijk het beeld naar voren dat de mate van vertrouwen in de *wil* en het *kunnen* van andere actoren sterk samenhangt met risicopercepties, en dat dit tezamen sterk het verloop van de besluitvorming beïnvloedt.

De doelstelling van dit onderzoek is om de samenhang van relationeel vertrouwen met het verloop van besluitvorming in de drie casussen te analyseren en te vergelijken. Hierbij worden de achtergronden van en verhoudingen tussen de publieke en (semi-)private partijen onderzocht.

De centrale onderzoeksvraag is:

Wat is de samenhang van relationeel vertrouwen met het verloop van de besluitvorming tussen de dS+V en het OBR, de deelgemeente, en de woningcorporatie(s) in de drie casussen?

De deelvragen zijn:

1) *Hoe is de besluitvorming in de drie casussen verlopen?*

2) *Hoe heeft relationeel vertrouwen zich ontwikkeld tussen de dS+V en het OBR, de deelgemeente, en de woningcorporatie(s) in de drie casussen?*

3) *Wat is de waarneembare (wederzijdse) invloed van relationeel vertrouwen op de besluitvorming tussen de dS+V en het OBR, de deelgemeente, en de woningcorporatie(s) in de drie casussen?*

4) *Heeft de publieke en (semi-)private achtergrond van de actoren invloed op relationeel vertrouwen in de drie casussen??*

Het onderzoeksvraagstuk

In de drie casussen betreft het processen tot herstructureringsplannen van woongebieden. Hoe de processen verlopen is ook vaak voor de direct betrokkenen niet geheel inzichtelijk. Interessant daarbij is dat de drie processen zich op een andere manier lijken te ontwikkelen aangaande de inhoud van de verschillende samenwerkingsverbanden en verhoudingen, ondanks dat het gelijksoortige relaties betreft. Deels zal dit verklaard kunnen worden door verschillen tussen de wijken en een iets verschillende institutionele context. Het betreft immers verschillende deelgemeenten, woningcorporaties en initiatiefnemers. Maar deels is er toch ook de verwachting dat er overeenkomstige elementen in de drie processen aanwezig zijn. Daarom wil het BPM meer inzicht krijgen in hoe deze processen tot herstructurering tot stand komen en verlopen. Op dit moment is dit namelijk ook voor de direct betrokkenen onduidelijk.

In de aanloop naar het onderzoek ging de aandacht in eerste instantie uit naar interactie tussen partijen in het algemeen, als verklarende variabele voor het verloop van besluitvorming. Al snel echter, kwam het concept 'vertrouwen' naar voren als een interessantere verklarende variabele. Uit diverse gesprekken met betrokkenen en observatie van overleggen kwam nadrukkelijk het beeld naar voren dat de mate van vertrouwen in de *wil* en het *kunnen* van andere actoren sterk samenhangt met risicopercepties, en dat dit tezamen sterk het verloop van de besluitvorming beïnvloedt.

De doelstelling van dit onderzoek is om de samenhang van relationeel vertrouwen met het verloop van besluitvorming in de drie casussen te analyseren en te vergelijken. Hierbij worden de achtergronden van en verhoudingen tussen de publieke en (semi-)private partijen onderzocht.

De centrale onderzoeksvraag is:

Wat is de samenhang van relationeel vertrouwen met het verloop van de besluitvorming tussen de dS+V en het OBR, de deelgemeente, en de woningcorporatie(s) in de drie casussen?

De deelvragen zijn:

1) *Hoe is de besluitvorming in de drie casussen verlopen?*

2) *Hoe heeft relationeel vertrouwen zich ontwikkeld tussen de dS+V en het OBR, de deelgemeente, en de woningcorporatie(s) in de drie casussen?*

3) *Wat is de waarneembare (wederzijdse) invloed van relationeel vertrouwen op de besluitvorming tussen de dS+V en het OBR, de deelgemeente, en de woningcorporatie(s) in de drie casussen?*

4) *Heeft de publieke en (semi-)private achtergrond van de actoren invloed op relationeel vertrouwen in de drie casussen??*

Het onderzoeksperspectief en de methodologie

Dit onderzoek volgt de zogenaamde kwalitatieve onderzoeksbenadering, ten overstaan van kwantitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek beslaat een hele reeks benaderingen, maar per definitie steunen geen van deze benaderingen op numerieke metingen. (King, Keohane & Verba, 1994) Kwalitatief onderzoek focust meestal op één of een klein aantal casussen, gebruikt intensieve interviews of diepgaande analyse van historisch materiaal, is beschrijvend in methode, en is gericht op een zo volledig mogelijke weergave van een gebeurtenis of eenheid.

Het analytische doel van een interpretatieve benadering is begrijpen (Verstehen). Het gaat om het begrijpen van de samenhang tussen mensen, organisaties, besluiten, gebeurtenissen, en uitkomsten, in dit geval rond het concept relationeel vertrouwen. En hoewel een interpretatieve benadering niet 'geloofd' in een van te voren bepaalde set van criteria die toegepast worden op een mechanistische manier, betekent dit niet dat er geen verantwoording mogelijk is. De onderzoeker moet zo goed mogelijk duidelijk maken aan de lezer wat de focus van het kwalitatief onderzoek is, welke concepten gebruikt worden en hoe tot bepaalde bevindingen wordt gekomen.

“Case research is very suitable for exploratory research where understanding is the primary objective and the phenomenon to be investigated is difficult to quantify, not well understood and needs to be studied within its natural setting,…” (Klein Woolthuis, Hilebrand, Nooteboom, 2005, p.819) Dit geldt ook voor het concept vertrouwen. Er is vooralsnog geen eenduidige interpretatie van het concept vertrouwen en hoe het toe te passen in bestuurskundig onderzoek.

Door het gebruik van meerdere bronnen van informatie is triangulatie mogelijk. Informatie en interpretaties uit diverse bronnen kunnen elkaar bekrachtigen, of juist tegenstrijdigheden en onvolkomenheden aan het licht brengen. Dit verhoogt de betrouwbaarheid van de resultaten en het onderzoek. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van documentatie, participatieve observatie, en interviews.

De theoretische 'bril'

Het doel van dit theoretische kader is de literatuur instrumenteel te gebruiken; om te helpen inzicht te bieden in wat er plaats vindt in de werkelijkheid. Het theoretisch kader vormt de 'bril' waarmee naar de 'werkelijkheid' gekeken wordt.

De procesbenadering en het rondommodel vormen het 'besluitvormingsperspectief', omdat de samenhang van vertrouwen en besluitvormingsprocessen onderzocht wordt. Vervolgens is vertrouwen als bestuurskundig concept nader bekeken. Nooteboom (2000, p.81) spreekt ook wel van de "slippery notion of trust". Vertrouwen is dus geen simpel uit te leggen concept. Het doet daarmee wel recht aan de complexe werkelijkheid die zij kan helpen begrijpen. Ook is de mogelijke invloed van de private en publieke achtergronden van betrokken organisaties op de ontwikkeling van vertrouwen en het besluitvormingsverloop toegevoegd aan de 'bril'.

Voor de verzameling en analyse van de observaties in de drie casussen is een aantal kernconcepten essentieel. Met behulp van deze kernconcepten en hun veronderstelde samenhang kunnen inferenties gemaakt worden over de waargenomen 'werkelijkheid'. Zo is het mogelijk dit deel van de 'werkelijkheid' beter te begrijpen.

De theoretische kernconcepten in het onderzoek zijn:

Het besluitvormingsverloop, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen:

- besluiten en gebeurtenissen waarover algemene overeenstemming bestaat,
- percepties op het besluitvormingsverloop.

Het relationeel vertrouwen, waarbij onderscheid wordt gemaakt in:

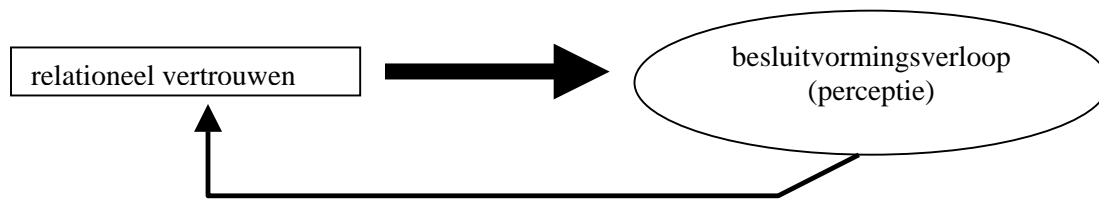
- het kunnen van de ander (verwachtingen t.o.v. ervaren competenties, prestaties, kwaliteit van het werk, kennis, communicatievaardigheden, coördinatievaardigheden),
- de wil van de ander (perceptie op intenties, belang van de ander, toewijding, opportunistisch gedrag, het delen van gevoelige informatie, openheid).

De ontwikkeling van relationeel vertrouwen is van invloed op het besluitvormingsverloop en andersom.

De publieke/private achtergrond van actoren als relatiekenmerk is van invloed op ontwikkeling van relationeel vertrouwen.

Het onderzoeksobject is de samenhang tussen relationeel vertrouwen en het besluitvormingsverloop. Er wordt onderzocht hoe de twee variabelen relationeel vertrouwen en besluitvormingsverloop elkaar beïnvloeden. Als er bijvoorbeeld weinig relationeel vertrouwen is tussen twee actoren, dan is de verwachting dat dit een negatieve invloed heeft op het besluitvormingsverloop. Als anderzijds het besluitvormingsverloop als negatief wordt ervaren (perceptie) door de twee actoren, dan kan dit weer een negatieve invloed hebben op het relationeel vertrouwen.

In dit onderzoek is relationeel vertrouwen ‘aangenomen’ als de verklarende variabele. In model ziet dit er als volgt uit:



De centrale conclusies

Uit de drie casussen komt het beeld naar voren dat er een samenhang is tussen relationeel vertrouwen en het besluitvormingsverloop. Het is echter geen simpele, eenduidige relatie. Wel is er een aantal verbanden te onderscheiden.

Doordat de drie soorten partijen (gemeentelijke diensten, deelgemeenten, woningcorporaties) allemaal over blokkademacht beschikken, is de positieve ontwikkeling van relationeel vertrouwen essentieel om tot succesvol ervaren besluitvorming te komen. In twee casussen maakt het gebrek aan vertrouwen in de wil/intenties van partijen een open en bevredigend besluitvormingsproces erg moeilijk. Hierbij lijken tegengestelde strategische belangen van grote invloed te zijn. Opvallend is dat in deze twee casussen het wederzijds gebrek aan relationeel vertrouwen tussen aan de ene kant de dS+V en het OBR en aan de andere kant de deelgemeenten het besluitvormingsverloop frustreert.

Er is minimaal een matig vertrouwen nodig, zoals in de derde casus. Hierbij lijkt het vertrouwen in intenties/wil er meer toe te doen dan vertrouwen in kunnen. In deze casus is er weinig vertrouwen in het kunnen (ambtelijke capaciteit) van de deelgemeente. Desondanks frustreert dit het proces niet.

De klassieke tegenstelling publiek-privaat komt niet sterk tot uiting in de drie casussen. Woningcorporaties als private partij zijn gewend met publieke gemeenten te moeten samenwerken, en baseren hun verwachtingen hier op. Bovendien zijn woningcorporaties geen klassieke marktpartijen die puur een winstbelang hebben, ze zijn juist nauw betrokken bij de publieke sfeer en komen er ook uit voort. Daarom is het des te opvallender dat er amper geprobeerd wordt verantwoordelijkheden te delen of te combineren. Verantwoordelijkheden worden bij voorkeur gescheiden gehouden, wellicht vanuit de behoefte aan duidelijkheid.

De academische aanbevelingen

De literatuur over vertrouwen is sterk gericht op bilaterale relaties, van A in B. Dit terwijl vertrouwen juist als belangrijk (bestuurskundig) concept naar voren wordt gehaald omdat onderkend wordt dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden naar ‘netwerken van interdependenties’. Deze netwerken zijn over het algemeen multilateraal. In de casussen bleek dit multilaterale aspect van relaties nadrukkelijk van belang, ook in de ontwikkeling van relationeel vertrouwen. De complexiteit van multilaterale relaties van afhankelijkheid zorgt voor een eigen dynamiek die niet te begrijpen is door alleen bilaterale relaties in ogenschouw te nemen. Bilaterale relaties werken hierbij ook door in elkaar. Zo kan bijvoorbeeld veel relationeel vertrouwen tussen A en B wantrouwen veroorzaken bij C, doordat C zich uitgesloten voelt. Het wantrouwen van A en B in C kan juist het relationeel vertrouwen tussen A en B vergroten. Wantrouwen tussen D en E kan ook het relationeel vertrouwen van F in

beide partners verkleinen, zonder dat D of E bilateraal iets hebben gedaan om het relationeel vertrouwen te schaden.

De belangrijkste academische aanbeveling is dan ook meer aandacht te hebben voor het multilaterale karakter van relaties en de invloed daarvan op de ontwikkeling van (relationeel) vertrouwen. Hierdoor kunnen de uitkomsten van complexe besluitvormingsprocessen beter worden begrepen. Net zoals besluiten elkaar beïnvloeden in het rondmodel, beïnvloeden relaties elkaar. Het empirisch onderzoek duidt erop dat de dynamiek van bilateraal en multilateraal karakter van relationeel vertrouwen samen de mate van vertrouwen in een proces bepalen. Of anders geformuleerd, procesvertrouwen is een uitkomst van dit samenspel van relationeel vertrouwen en besluitvorming tussen meerdere partijen.

De tweede academische aanbeveling is om de mate van keuzevrijheid in relaties nadrukkelijk mee te nemen in onderzoek naar vertrouwen en de verdere theorievorming. Bestaande literatuur over vertrouwen is over het algemeen gericht op relaties tussen private organisaties. Bovendien gaat veel van deze literatuur er (schijnbaar) vanuit dat er een hoge mate van keuzevrijheid is in het aangaan van relaties. Partijen kunnen er wel of niet voor kiezen om een relatie aan te gaan.

Echter, in de drie casussen hebben de betrokken partijen juist nagenoeg geen keuzevrijheden in hun relaties, ze zijn sterk gebiedsgebonden. De gemeente Rotterdam en bijbehorende diensten, de deelgemeenten, en de woningcorporaties met hun grondgebonden bezit zijn een 'gegeven'. Als een woningcorporatie een groot bezit heeft in gebied Y, maar zij heeft weinig vertrouwen in de deelgemeente waaronder gebied Y valt, kan zij niet een andere deelgemeente kiezen voor gebied Y. Als de woningcorporatie haar bezit in gebied Y wil herstructureren zal ze moeten proberen samen te werken met de desbetreffende deelgemeente en gemeente.

Logischerwijs zal dit een (grote?) invloed hebben op de dynamiek van de ontwikkeling van relationeel vertrouwen en risicoperceptie. Echter, ik heb hier nagenoeg niks over kunnen terugvinden in de literatuur over vertrouwen.

Er doet zich een soortgelijk probleem voor in de procesmanagement theorie. Hierin wordt veel aandacht besteed aan het belang van een 'exit optie'. Het wordt als een voorwaarde voor een open proces gesteld dat partijen zich kunnen terugtrekken. Echter, als partijen essentieel zijn voor het proces, lijkt dit tegenstrijdig met deze voorwaarde. Als een partij zich terugtrekt, blokkeert ze de facto het proces.

De enige haalbare strategie lijkt te zijn om het proces voldoende aantrekkelijk te maken voor alle partijen met blokkademacht. Om dit te verwezenlijken moet een proces zoveel mogelijk een 'multi-issue' agenda worden bij de aanvang. Alleen zo ontstaat een realistische mogelijkheid dat er voldoende 'geruild en gekoppeld' kan worden door partijen om tot een breed gedragen set van probleem-oplossing combinaties te komen. Om dit mogelijk te maken is ook voldoende politieke commitment nodig. Deze onderhandelingsronde(n) bieden ook de kans om verschillen in percepties te overbruggen en relationeel vertrouwen op te bouwen.

De praktijkgerichte aanbevelingen

Het lijkt van groot belang dat er minimaal een matig relationeel vertrouwen wordt opgebouwd tussen de diensten en de deelgemeenten Overschie en Schiebroek. Het relationeel vertrouwen in deze twee casussen tussen de publieke partners is matig. Op dit moment zijn er geen uitkomsten die voor alle partijen bevredigend zijn.

Hierbij moet de grotere politieke context in ogenschouw worden genomen. Hierin is het nieuwe gemeentelijk college een positieve invloed. Zij heeft nadrukkelijk verklaard de relaties

met de deelgemeenten in het algemeen te willen verbeteren. Ook helpt het hierbij dat zowel het college als meeste deelgemeentebesturen geleid worden door de PvdA.

De diensten zouden er goed aan doen de huidige politieke situatie te accepteren en deze als kans zien om het relationeel vertrouwen te vergroten. Hiertoe is het belangrijk dat de diensten en de deelgemeenten proberen elkaars percepties en belangen beter te begrijpen in processen als deze. Nog belangrijker is dat beide publieke partijen moeten proberen gezamenlijk met private partners tot gedeelde probleem-oplossing combinaties te komen.

Naar mijn mening zou het BPM in dit soort processen beter kunnen functioneren door haar projectleiders een meer onafhankelijke, bemiddelende rol te laten spelen tussen de partijen. Als een deelgemeente de BPM projectleider niet ziet als een belangenbehartiger van de diensten, maar als iemand die juist openstaat voor het deelgemeente belang, dan kan de projectleider wellicht voldoende relationeel vertrouwen ontwikkelen om tot gedeelde belangenpercepties te komen.

De vraag hierbij is of het BPM deze rol wel *kan* en *wil* vervullen. Zij is tenslotte onderdeel van de gemeentelijke dienst dS+V, en heeft zich de laatste jaren nadrukkelijker als zodanig gepresenteerd. Als zij een dergelijke onafhankelijke rol niet kan/wil vervullen, zou serieus overwogen moeten worden externe procesmanagers in te huren voor de begeleiding van processen zoals die in Schiebroek. Het BPM moet *of* 'tussen' de partijen gaan staan, *of* de gemeente vertegenwoordigen als partij. 'Een beetje van beide' werkt niet.