

Het verankeren van de zekerheid van de onzekerheid

Samenwerkingsprocessen in een
complexe context geanalyseerd

Door Bram J. Brouwer, MSc
2007

Datum eindrapport:
20 januari 2008



Bram J. Brouwer Msc. (291961)

Erasmus Universiteit Rotterdam

Bestuurskunde

Besluitvorming en Management van complexe ruimtelijke vraagstukken

Eerste lezer: G.R. Teisman

Tweede lezer: E.H. Klijn

Berenschot Procesmanagement

Drs. B. Stafhorst

Het is altijd weer een boeiend schouwspel hoe een partij in crisis zichzelf strijk-en-zet in situaties manoeuvreert waarin betrokkenen het alleen maar verkeerd kunnen doen. Nadat Verdonk hem opnieuw publiekelijk had bekritiseerd, kon Rutte niets anders meer dan haar uit de fractie zetten. Toen ze uit de fractie was gezet, kon Verdonk niet anders doen dan zowel haar partijlidmaatschap als haar kamerzetel vasthouden en kon het bestuur niets anders doen dan haar tot een keuze dwingen. De zachte krachten in zo'n conflict, die nog op een gesprek en bemiddeling aandringen, verliezen het in 'zo'n situatie altijd. Van een rationele tactiek en strategie is in zo'n hectiek nooit sprake: het toeval en de chaos regeren.

Bart Jan Spruyt, Binnenlands Bestuur 19 oktober 2007

VOORWOORD

Het meest onbegrijpelijke feit over de wereld is dat hij begrijpelijk is.

Albert Einstein (1879 – 1955)

Golven zo hoog als huizen, rollend en witte schuimstrepen achterlatend als een spoor naar niemandsland. Azuurblauw water dat opgestuwd wordt naar ongekende hoogte, dat verandert per seconde, door lichtinval, temperatuur, diepte, stroming en wind. Niets is hetzelfde als het moment daarvoor en tot aan de horizon niets meer dan water, water en water.

Fascinerend was het, mijn droomreis aan het eind van mijn studietijd. De oceaan over en om me heen de wonderbare krachten van de natuur. Golven die ontstaan en weer gaan liggen. Golven die breken en kunnen zorgen voor grote veranderingen. Golven waarin een bepaalde orde te vinden was, maar eigenlijk getypeerd kan worden als één grote chaos.

Mijn scriptie was voor mijn reis bijna af alleen het voorwoord ontbrak nog. Dit voorwoord is denkbeeldig geschreven op de oceaan, terugkijkend naar mijn studietijd en vooruitkijkend naar de uitdagingen die liggen te wachten. Een geweldige tijd waarin ik me op verschillende vlakken heb kunnen ontplooien. Mijn studie bestuurskunde was daar onderdeel van en vormde de blesuretijd van mijn studentenleven.

Deze scriptie is gevormd door inzichten die ik de afgelopen jaren heb verzameld en de nodige steun van mensen om mij heen. Ten eerste mijn ouders en vrienden die mij hebben gesteund, geïnspireerd en aangemoedigd. Ten tweede mijn collega's bij Berenschot die het scriptieproces inhoudelijk, kritisch maar juist ook procesmatig hebben gevolgd en verrijkt. In het speciaal mijn afstudeerbegeleider Bastiaan Stafhorst, die kritisch naar mijn stuk heeft gekeken.

In het bijzonder gaat mijn dank uit naar mijn begeleiders Erik-Hans Klijn en Geert Teisman. Zeker de heer Teisman heeft mij vanaf moment één geboeid met zijn verhalen over chaos, de (on)kenbare werkelijkheid en het verbinden van personen, middelen en ideeën.

Het is gebeurd, het zit erop en ik kan de komende jaren terugkijken op een fantastische periode van mijn leven. Allen bedankt!

Bram Brouwer,

Utrecht, januari 2008

SAMENVATTING

Afgelopen jaren zijn veel gebiedsontwikkelingen geconfronteerd met een sterk veranderende context. Door meervoudige afhankelijkheden tussen partijen, middelen en ideeën is het realiseren van gebiedsontwikkelingen niet makkelijker geworden. De veelvoud aan partijen moeten samenwerken in een complexe context waarin verandering de enige constante (b)lijkt te zijn. Hoe moeten samenwerkende partijen hier mee omgaan? Welke arrangementen moeten gebruikt worden om voortgang te bewaken in een ruimtelijke ontwikkelingsproces dat gekenmerkt wordt door (plotselinge) veranderingen? Deze scriptie gaat op deze vragen in en tracht hierop antwoord geven. Daarin worden complexe gebeurtenissen en hun invloed op het samenwerkingsproces centraal gesteld.

De volgende hoofdvraag wordt beantwoord:

Hoe krijgen complexe gebeurtenissen betekenis in ruimtelijke projecten en hebben complexe gebeurtenissen invloed op de samenwerking en voortgang van ruimtelijke projecten?

Een gebiedsontwikkeling is sterk verweven met zijn complexe context. Veranderingen en gebeurtenissen in de complexe context klinken door in de gebiedsontwikkeling en daarmee ook het samenwerkingsproces. Complexe gebeurtenissen vormen goede ijkpunten om te kijken wat er precies met het samenwerkingsproces gebeurt. Complexe gebeurtenissen kunnen het samenwerkingsproces zo beïnvloeden dat er een verandering of een *change event* optreedt. Een *change event* is een cruciaal moment waardoor interne en externe invloeden een zichtbare verandering in de interactiemodus tot stand komt.

In het onderzoek komt naar voren dat *change events* samengesteld zijn uit diverse gebeurtenissen en onverwacht kunnen plaatsvinden. De mate waarin gebeurtenissen in gezamenlijkheid kunnen leiden tot een onverwacht *change event*, heeft te maken met de wilsbeschikking die aan de gebeurtenissen ten grondslag ligt. In de onderzochte ontwikkelingsprocessen – W4 en Arnhem Rijnboog - zijn vijf *change events* gevonden, waarvan een aantal sterk onverwachte invloed had op het proces. In Arnhem Rijnboog is zelfs een moment te herkennen waarop diverse samengestelde gebeurtenissen zorgen voor een ‘uitbarsting’ die de samenwerking tussen partijen zeer sterk veranderd hebben.

Er lijkt een positieve relatie te bestaan tussen de mate waarin gebeurtenissen uit de externe projectomgeving komen en de mate waarin deze gebeurtenissen van autonome betekenis hebben op het ontwikkelingsproces. Hoe meer een complexe gebeurtenis samengesteld is uit externe gebeurtenissen, hoe onverwachter deze complexe gebeurtenis invloed heeft op het ontwikkelingsproces. Daarbij moet gezegd worden dat door de sterk

wisselende interactie van de samenwerkende partijen het verschil tussen de interne en externe projectomgeving in de praktijk moeilijk te maken is.

Ook lijkt er een positieve relatie te bestaan tussen de mate van samengesteldheid van gebeurtenissen en de mate van wilsbeschikking. Change events die minder samengesteld zijn en dus bestaan uit minder met elkaar vervlochten en interfererende gebeurtenissen zijn meer stuurbaar en leiden niet tot onverwachte ontwikkelingen.

De mate waarin deze (on)verwachte gebeurtenissen van invloed zijn op de samenwerking heeft te maken met het vermogen van de samenwerkende partijen om verbindingen te leggen tussen personen, middelen en ideeën. Dit vermogen kan er voor zorgen dat onverwachte gebeurtenissen ‘omgebogen’ worden naar heteronome gebeurtenissen met wilsbeschikking. De samenwerkende partijen gaan dan wel uit van een ‘stuurbare’ manier van samenwerking. De complexe context wordt als het ware geïmmuniseerd.

Een andere manier van samenwerking en daarmee ook een andere manier om om te gaan met de (on)verwachte gebeurtenissen is de ‘onstuurbare’ manier van samenwerking. De samenwerking probeert zich in deze situatie aan te passen aan de complexe context en haar (on)verwachte gebeurtenissen.

Bij beide manieren van samenwerking horen verschillende arrangementen. Bij de ‘stuurbare’ manier van samenwerking hoort een harde verankering. Voorbeelden van een harde verankering zijn een formele projectorganisatie, verantwoordelijkheden, heldere doelen en harde financiële afspraken. Bij de ‘onstuurbare’ manier van samenwerking hoort een zachte verankering. Voorbeelden van een zachte verankering zijn een lossere organisatie, informele contactmomenten en relaties, flexibele communicatielijnen en afspraken.

Beide arrangementen veranderen op een andere wijze tijdens het ruimtelijke ontwikkelingsproces. Harde arrangementen lijken niet snel, geleidelijk en stapsgewijs te veranderen. Zachte arrangementen laten een grilliger verloop zien.

Als er gekeken wordt naar de keuze voor een hard of zacht arrangement gedurende het ontwikkelingsproces, lijkt er tijdens de meeste change events een wisselwerking te bestaan. De zachte en harde arrangementen zijn sterk met elkaar verbonden en creëren een bepaalde orde. Deze orde is sterk veranderlijk en is te typeren als een dynamische evenwicht. De relatie tussen harde en zachte arrangementen laat zich omschrijven als:

- padafhankelijk; als er een hard arrangement aanwezig is, zoekt het zachte arrangement aansluiting en andersom ook.
- sterk verweven met elkaar; als een hard of zacht arrangement verandert, verandert het zachte of harde arrangement ook.
- een positief feedbackmechanisme; beide arrangementen veranderen meestal in dezelfde richting op.

- geen volgtijdelijkheid; er is in de keuze voor een hard en/of zacht arrangement geen volgtijdelijkheid te herkennen (volgt een harde verandering een zachte verandering? of andersom?)

Hoe de complexe context en haar onverwachte gebeurtenissen invloed heeft op de voortgang van het project, is onderzocht in deze scriptie door de complexe gebeurtenissen – en daarmee het vermogen en de manier van samenwerken - te koppelen aan de voortgang van het ruimtelijke ontwikkelingsproces. Voortgang is in dit onderzoek gesplitst in vertraging – en daarmee een logisch verloop/fasering – en progressie van het ontwikkelingsproces.

In beide gebiedsontwikkelingen tredt er vertraging op. Deze vertraging is het grootst in de initiatiefase. Tussen deze vertragingen en de complexe gebeurtenissen zijn geen causale relaties gevonden. Als er gekeken wordt naar de progressie van beide ontwikkelingsprocessen, dan is te concluderen dat beide samenwerkingsprocessen *an sich* verbeteren. Duidelijk is te zien dat daardoor de samenwerking beter bestand raakt tegen onverwachte ontwikkelingen. Deze verbetering van samenwerking wordt verankerd in harde en zachte arrangementen.

In het ontwikkelingsproces komt ook naar voren dat het moment waarop het evenwicht tussen harde en zachte arrangementen niet aanwezig is, gekenmerkt wordt door weinig progressie. Een andere conclusie refereert aan de mate waarin samenwerkende partijen open of juist gesloten moeten staan voor de externe, onverwachte gebeurtenissen. Een te sterke focus op interne ontwikkelingen en daarmee het immuniseren van de complexe externe context zorgt voor een grote wilsbeschikking op de korte termijn. Deze focus leidt meestal op de lange termijn tot een drastischere, onverwachte invloed op het samenwerkingsproces. Hierin is het dilemma tussen de keuze voor de korte en lange termijn en daarmee de keuze voor het immuniseren of adaptiveren van onverwachte ontwikkelingen duidelijk te zien.

Deze inzichten laten zien dat samenwerkende partijen binnen gebiedsontwikkelingen continue op zoek zijn naar wisselwerkingen tussen het immuniseren en adaptiveren van de complexe context, het verankeren in harde en zachte arrangementen en het zoeken naar korte en lange termijn belangen. Institutionele samenwerkingsarrangementen moeten ruimte kunnen geven aan deze wisselwerking, zodat er de flexibiliteit en de standvastigheid ontstaat om gebiedsontwikkelingen te realiseren.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD.....	7
SAMENVATTING.....	9
INHOUDSOPGAVE.....	13
1. INLEIDING MASTERTHESIS	17
1.1 AANLEIDING	17
1.2 PROBLEEMSCHETS	18
1.3 VOORTGANG	21
1.4 WETENSCHAPPELIJKE VERKENNING	22
1.5 RELEVANTIE ONDERZOEK.....	24
1.5.1 Maatschappelijke relevantie	25
1.5.2 Wetenschappelijke relevantie	25
1.6 NAAR EEN VRAAGSTELLING TOE.....	26
1.7 LEESWIJZER.....	27
2. CHAOS EN ONZEKERHEID IN TOTSTANDKOMING RUIMTELIJKE PROJECTEN	31
2.1 INLEIDING.....	31
2.2 COMPLEXE RUIMTELIJKE PROJECTEN.....	31
2.2.1 De sterke verwevenheid van ruimtelijke projecten met de complexe context	31
2.2.2 Ruimtelijke projecten als netwerken	33
2.3 HET ONTWIKKELINGSPROCES	34
2.4 COMPLEXE GEBEURTENISSEN	37
2.5 CONCLUSIE	43
3. SAMENWERKING IN RUIMTELIJKE PROJECTEN	45
3.1 INLEIDING.....	45
3.2 VERMOGEN TOT SAMENWERKEN	45
3.3 MANIER VAN SAMENWERKEN	49
3.4 ONGANG MET COMPLEXITEIT	52
3.5 CONCLUSIE	55
4. OPERATIONALISATIE.....	57
4.1 INLEIDING.....	57
4.2 OPZET ONDERZOEK	57
4.3 METHODE VAN ANALYSE	59

4.3.1	Onderzoeksaanpak.....	59
4.3.2	Stap 1: Analyseren van de complexe context aan de hand van <i>change events</i>	61
4.3.3	Stap 2: De samenwerking binnen het ruimtelijke ontwikkelingsproces weergeven	63
4.3.4	Stap 3: Voortgang	66
4.3.5	Stap 4: Conclusies trekken en formuleren	70
4.4	METHODE VAN ONDERZOEK	72
4.4.1	Case studie	72
4.4.2	Case selectie	73
4.4.3	Dataverzameling	74
5.	CASE: ARNHEM RIJNBOOG	75
5.1	INLEIDING.....	75
5.2	ARNHEM RIJNBOOG.....	75
5.3	ANALYSE: ARNHEM RIJNBOOG	78
5.3.1	Arnhem Rijnboog als een complex ruimtelijke project.....	78
5.3.2	Stap 1: Analyseren van de complexe context aan de hand van <i>change events</i>	79
5.3.3	Stap 2: De samenwerking binnen het ruimtelijke ontwikkelingsproces weergeven	85
5.3.4	Stap 3: Voortgang	88
5.4	CONCLUSIE	91
6.	CASE: W4.....	93
6.1	INLEIDING.....	93
6.2	W4.....	93
6.3	ANALYSE: W4	97
6.3.1	W4 als een complex ruimtelijk project	98
6.3.2	Stap 1: Analyseren van de complexe context aan de hand van <i>change events</i>	99
6.3.3	Stap 2: De samenwerking binnen het ruimtelijke ontwikkelingsproces weergeven	104
6.3.4	Stap 3: Voortgang	108
6.4	CONCLUSIE	112
7.	ANALYSE	113
7.1	INLEIDING.....	113
7.2	SYMBIOSE	113
7.2.1	Stap 1: Analyseren van de complexe context aan de hand van <i>change events</i>	114
7.2.2	Stap 2: de samenwerking binnen het ruimtelijke ontwikkelingsproces weergegeven	116
7.2.3	Stap 3: De voortgang	119

7.3	BEANTWOORDING DEELVRAGEN EN HOOFDVRAAG.....	120
7.4	AANBEVELINGEN	125
8.	EPILOOG.....	127
9.	LITERATUURLIJST:.....	129

1. INLEIDING MASTERTHESIS

1.1 AANLEIDING

Lekkende tramtunnel nu pas in 2004 klaar

Het afbouwen van de lekkende tramtunnel in de Haagse binnenstad gaat 53 tot 90 miljoen gulden extra kosten. Bovendien wordt de tunnel vier jaar later dan was gepland, in 2004, in gebruik genomen. De gemeente Den Haag noemt de extra kosten en vertraging van het omstreden project 'een forse tegenslag', maar onvermijdelijk.

Noord/Zuidlijn en tram IJburg vertraagd door rijksbeleid

De aanleg van de Noord/Zuidlijn en de sneltram naar IJburg lopen ernstige vertraging op. Uit de gisteren verschenen rijksbegroting blijkt dat het kabinet de komende vier jaar geen geld beschikbaar wil stellen om de twee belangrijke lijnen te realiseren.

Aanleg HSL achter op schema

Het is erg onzeker of de hogesnelheidslijn (HSL) naar België op de geplande datum klaar is. Dat schrijft minister van Verkeer Camiel Eurlings (CDA) dinsdag aan de Tweede Kamer. Eurlings wil 'geen zekerheden geven wanneer die er simpelweg niet zijn'. De HSL moet de Beneluxtrein vervangen.

Bron: Volkskrant 2 december 1999, Volkskrant 17 september 1997, Trouw 15 mei 2007

Nederland kent verschillende ruimtelijke projecten die grote vertraging hebben opgelopen. Bovenstaande krantenkoppen laten enkele spraakmakende voorbeelden zien. De publieke discussie over de vertraging van de HSL is nog niet afgelopen of de vertraging van de verbreding van de A4 komt in het nieuws. Verschillende voorbeelden laten zien dat het niet makkelijk is om grootschalige ruimtelijke projecten te realiseren in de huidige context.

Verschillende factoren liggen hier ten grondslag aan: interdepartementale strijd, schaarse en gebrekkige oplossingen, inspraak, gebrekkige politieke controle (Korsten, de Bruijn, de Jong, van Zanten 1996). Deze factoren vormen gezamenlijk de onzekere context waarin ruimtelijke projecten gerealiseerd worden. Ruimtelijke projecten raken steeds meer vervlochten met hun context. Hiermee worden ruimtelijke projecten steeds integraler, en is er bij veel projecten sprake van een gebiedsgerichte aanpak ofwel gebiedsontwikkelingen. Bij deze gebiedsontwikkelingen worden veelal private en publieke partijen betrokken om gezamenlijk een gebied te ontwikkelen. Deze samenwerking komt niet vanzelf tot stand, doordat er met verschillende partijen, percepties en middelen rekening gehouden moet worden. Verschillende wetenschappers

hebben dit samenwerkingsproces ook als complex en incrementeel omschreven (Koppenjan & Klijn 2004, Kickert 1991).

In dit complexe samenwerkingsproces is moeilijk aan te geven hoe beslissingen tot stand zijn gekomen of waarom er een doorbraak in het project is geweest. Successen blijken daarmee uit de lucht te komen vallen, *'solutions seem to come from anywhere'* (John 1998: 173). Het verloop van een samenwerking blijkt voor een groot deel van de betrokken partijen dan ook een soort van 'black box', waar moeilijk inzicht in te krijgen is. De complexiteit, en daarmee de sterke mate van veranderlijkheid van de projecten (elk project is weer anders), ligt daar voor een groot deel aan ten grondslag.

Deze bewustwording of erkenning voor de complexe context en haar (onverwachte) invloed op de voortgang van ruimtelijke projecten zijn niet stelselmatig aanwezig in de ruimtelijke ontwikkelingspraktijk. De sterke mate van veranderlijkheid en onzekerheid binnen ruimtelijke projecten wordt vanuit dit kader vaak ook als lastig en negatief gezien, terwijl het juist een kans kan zijn of een doorbraak in het ontwikkelingsproces kan creëren. Hoe moeten samenwerkende partijen binnen een gebiedsontwikkeling omgaan met de (plotseling) veranderende context? Hoe kunnen (on)stuurbare gebeurtenissen wel/geen invloed hebben op het ontwikkelingsproces zonder dat de voortgang verminderd? En welke institutionele arrangementen moeten de samenwerkende partijen gebruiken om goed om te kunnen gaan met de veranderende context? Vanuit deze vragen en gedachtengang zal in dit onderzoek ingegaan worden op de complexe context en haar invloed op de voortgang van ruimtelijke projecten.

In dit hoofdstuk zal in de volgende paragraaf de probleemschets verder worden uitgewerkt. In paragraaf 1.3 zal de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek beschreven worden. De vraagstelling zal in paragraaf 1.4 verder worden uitgewerkt. Afsluitend zal de leeswijzer van het onderzoek in paragraaf 1.5 geschetst worden.

1.2 PROBLEEMSCHETS

De realisatie van ruimtelijke projecten is onderhevig aan ontwikkelingen die de wereld veranderen. Voorbeelden hiervan zijn de globalisering, groei van technologie, het opbouwen van informatiestromen en de sterke fragmentering van wensen en instituties (Castels 1996, Beck 1992, Marvin & Graham 2001). Deze macro-ontwikkelingen zorgen voor een toenemende onzekerheid binnen ruimtelijke projecten. Koppenjan en Klijn (2004) onderscheiden vanuit dit kader een drietal onzekerheden, namelijk inhoudelijke, procesmatige en contextuele onzekerheid. De inhoudelijke onzekerheid is sterk gericht op onzekerheden die rondom het inhoudelijke vraagstuk naar voren komen. Het gebruik van kennis als doel om de verschillende percepties te vervlechten staat hierbij centraal. De procesmatige onzekerheid komt vooral naar voren in het grillige proces. Partijen met eigen belangen, staan hierin centraal, maar hebben naast hun sterke afhankelijkheid van

elkaar ook vaak tegengestelde doelstellingen. De contextuele onzekerheid komt vooral naar voren in de verschillende achtergronden van de partijen. Eigen normen en waarden vormen achtergronden die moeilijk te verenigen zijn.

Het drietal onzekerheden dat onderscheiden wordt door Koppenjan en Klijn, kunnen niet los van elkaar gezien worden. Contextuele onzekerheden hebben invloed op de inhoudelijke en procesmatige onzekerheden en omgekeerd. Vandaar dat ook gesproken wordt over complexiteit binnen de huidige samenleving. Veel wetenschappelijke bijdragen beginnen met de constatering dat de wereld complex is geworden door economische, technologische en sociologische ontwikkelingen. Castells (1996) beschrijft vanuit dit kader de opkomst van de netwerksamenleving, waarin 'stromen' van informatie (space of flows) zorgen voor interactie die niet gebonden zijn aan een specifieke plaats of locatie. Daarbij krijgen locaties en menselijk handelen steeds meer betekenis in interactie met andere locaties en individuen. Boelens (2005) beschrijft het als volgt in zijn inauguratierede: "De betekenis van de plek is niet zozeer verdwenen, maar wel sterk veranderd. In de netwerksamenleving is de plek eerder de landingsbaan of uitvalsbasis geworden in open relatie met een (wereld)wijde omgeving, dan een groeibiotoop vanuit de geomorfologische ondergrond en/of sociaal culturele historie". Graham en Marvin (2001) geven daarbij aan dat het wel dan niet (kunnen) aansluiten op de space of flows zorgt voor een duidelijke segmentering en fragmentatie binnen de ruimtelijke context.

Bovenstaand 'complexiteitsdenken' heeft binnen de ruimtelijke wetenschap vooral aandacht gekregen binnen het zoeken naar waarheden. Ruimtelijke planning was daarmee niet meer dan een wetmatigheid die ingevuld moest worden aan de hand van de juiste parameters. Ruimtelijke plannen resulteerden in blauwdrukplannen waarin een geprefereerde toekomst was geschetst (Spit en Zoete 2002: 40-44). Deze manier van ruimtelijk plannen is sterk gericht op de *kenbare* samenleving en daarmee het reduceren van complexiteit.

In de ruimtelijke planning wordt steeds duidelijker dat geprefereerde wensbeelden sterk onderhevig zijn aan de huidige complexiteit. Toch is er, ondanks duidelijke tekortkomingen van bestaande opvattingen, nog weinig aandacht voor de *onkenbare* samenleving. Gils & Huys (2005:5) beschrijven vanuit dit kader aanknopingspunten om het 'complexiteitsdenken' aan de ruimtelijke planning te koppelen.

1. Inzichten uit de complexiteittheorieën helpen de huidige maatschappij te beschrijven als complexe open systemen die sterk samenhangen met andere systemen. Goede voorbeelden hiervan zijn de verschillende bestuurslagen die met elkaar vervlochten zijn of de verschillende culturele eenheden, die door communicatiemiddelen met elkaar verweven zijn.
2. Inzichten in complexiteittheorieën geven ook inzicht in de (on)mogelijkheid van sturing. Sturing heeft niet meer het klassieke topdown-karakter, maar komt tot

uiting in steeds andere vormen, die sterk gelieerd kunnen worden aan het complexiteitsdenken. Een goed voorbeeld is het niet slagen van sturingsconcepten zoals het Groene Hart, centrale stad gedachte, groeikernen, stedelijke knooppunten¹. Hierbij stond het beheersen van de ruimtelijke structuur centraal.

3. Verdere inzichten in complexiteit geven ook een ander beeld van chaos en de beperkingen aan sturing. Complexiteit kan namelijk ook leiden tot zelfsturing en zelforganisatie. Het zelforganiserende vermogen van de maatschappij komt binnen de complexiteit goed tot uiting.

Deze aanknopingspunten kunnen ervoor zorgen dat inzichten uit de complexiteit vertaald worden naar praktische toepassingen voor het ruimtelijke werkveld. Het handelen vanuit de complexiteitsbenadering kan daarmee een aanvulling zijn op het bestaande handelen vanuit de technische-rationele of communicatieve benadering.

Vanuit dit perspectief wordt er binnen dit onderzoek gekeken naar de totstandkoming van een ruimtelijk project. Waar in de jaren '60 de gemeente nog een projectteam formeerde en bouwbedrijven de opdracht gaf om iets te bouwen, worden projecten steeds meer in samenwerking met andere partijen gerealiseerd. Ruimtelijke projecten worden ruimtelijke ontwikkelingsprocessen waarin een veelheid van partijen samenwerken om door gemeenschappelijkheid hun eigen doelen te realiseren.

Om in gemeenschappelijkheid tot realisatie van een ruimtelijk project te komen, is de realisatie van een ruimtelijk project te vergelijken met de continue zoektocht naar partijen, belangen en competenties. De afhankelijkheden tussen deze partijen zijn een belangrijke reden voor deze zoektocht. Deze toename van afhankelijkheden tussen partijen is in verschillende publicaties geanalyseerd als een netwerk van partijen die door interacties met elkaar gezamenlijke doelen realiseren (Hanf en Scharpf 1978, Bruijn, Ten Heuvelhof & in 't Veld 2004). Ruimtelijke projecten worden daarmee steeds meer gerealiseerd in een netwerkachtige context.

Om ruimtelijke projecten te realiseren moet er dus op een bepaalde manier samengewerkt worden. De gekozen manier van samenwerken wordt bepaald door het perspectief waar vanuit de samenwerkende partijen de wereld zien. Is dat een *kenbare* of een *onkenbare* werkelijkheid? Ook heeft de gekozen manier van samenwerken te maken met het vermogen van de verschillende partijen om tot samenwerking te komen. Het vermogen - de (gezamenlijke) competenties - zijn niet altijd zichtbaar, maar omvatten informele en formele regels over in/uitsluiting van partijen, posities, communicatie en inhoudelijke issues. Gezamenlijk vormen ze de 'institutionele capaciteit' van projecten, die bestendig is voor veranderingen binnen de huidige dynamiek.

¹ Van der Cammen en de Zeeuw hebben een onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het ruimtelijke beleid van de Rijksoverheid. Hieruit blijkt dat het beleid grotendeels ineffectief is geweest. Een mooi voorbeeld hiervan is de *Ruimtelijke Structuurschets voor Nederland omstreeks 2000* (Tweede Nota Ruimtelijke Ordening 1966), waarin een duidelijk opgeruimd Nederland te zien is.

1.3 VOORTGANG

De complexe context heeft sterke invloed op de voortgang van ruimtelijke projecten. De voortgang van ruimtelijke projecten kan tweeledig gedefinieerd worden. Voortgang geeft enerzijds aan dat er een verder verloop in zit; het verdere verloop van iets – in dit geval het ruimtelijk project – of beter gezegd, de continuïteit van een ruimtelijk project. Anderzijds geeft voortgang ook aan dat een bepaalde progressie waarneembaar is; een bepaalde progressie waarin verbeteringen waarneembaar zijn.

De continuïteit of het verdere verloop van een ruimtelijk project is waarneembaar gedurende de jaren. Door de complexe context is de doorlooptijd van ruimtelijke projecten steeds langer geworden. Ruimtelijke projecten worden daarmee steeds meer ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. Deze procesmatige dimensie geeft ook de continuïteit of het verdere verloop aan.

De progressie van een ruimtelijke project heeft direct te maken met de lange doorlooptijd. Doordat er weinig progressie of verbetering wordt gerealiseerd, duurt het proces langer. Progressie of verbeteringen van ruimtelijke projecten worden daarom door verschillende wetenschappers niet alleen meer in het inhoudelijke en fysieke project gezocht, maar juist ook in de procesmatige dimensie (de Bruijn e.a. 2004). Voorbeelden hiervan zijn onderzoeken naar draagvlak en openheid (Teisman 2001, Ministerie van Verkeer en Waterstaat 2007).

Afgelopen jaren stond de voortgang van ruimtelijke projecten in de aandacht. In 1994 verscheen er een rapport van de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) die inging op de besluitvorming van ruimtelijke projecten. Hierin kwamen verschillende factoren naar voren die de voortgang van grootschalige projecten vertraagden. De factoren zijn grofweg onder te verdelen in operationele, regulatieve en financiële factoren. De operationele factoren betreffen de tekortkomingen van het in werking zijnde politiek-bestuurlijk systeem en een niet-optimale werkwijze van overheidsinstanties met betrekking tot de organisatie van de besluitvorming. Voorbeelden hiervan zijn politieke besluiteloosheid, gebrekkige identificatie van maatschappelijke behoefte, problemen in het projectmanagement, etc.

De regulatieve factoren betreffen de toepasbaarheid van de regelgeving. Complexe ruimtelijke projecten hebben vaak heel specialistische wensen en behoeften, waar bestaande regelgeving niet altijd op aansluit. De duur van de wettelijke uitspraken, de cumulatie en volgtijdelijkheid van wettelijke procedures en uitspraken en de positionering van inspraakmomenten zijn hier voorbeelden van. De financiële factoren betreffen de vertraging die ontstaat door het niet tijdig beschikbaar zijn van voldoende financiële middelen en door onenigheid over de verdeling van de kosten over betrokken partijen (WRR 1994: 37-47).

Met deze factoren kan vanuit ideëel oogpunt rekening gehouden worden. Er zouden veranderingen kunnen plaatsvinden, zoals andere wetgeving die er voor kan zorgen dat

ruimtelijke projecten geen vertraging meer oplopen. Deze veranderingen in wetgeving of in de institutionele context zullen nieuwe problemen met zich mee brengen of zullen op andere beleidsterreinen problemen scheppen. De verschillende factoren staan daarmee niet onafhankelijk binnen de huidige dynamiek, maar zijn juist sterk verbonden met andere beleidsterreinen, vraagstukken en projecten. Deze verbondenheid geeft enerzijds de complexiteit aan, maar anderzijds ook de oorzaak voor onverwachte gebeurtenissen. Sommige factoren zijn niet te voorspellen of te doorgronden (meestal alleen achteraf) en worden in het WRR rapport als onverwachte gebeurtenissen omschreven (1994: 47).

De onverwachte gebeurtenis is een factor of ontwikkeling die zonder dat daar rekening mee gehouden is of mee gehouden kon worden, sterke invloed op het project heeft. Niet te voorziene gebeurtenissen (calamiteiten of politieke machtswisselingen) of ontwikkelingen (economische recessie, verandering in het milieudenken) kunnen de context van de besluitvorming volledig veranderen. Dit kan zowel leiden tot versnelling als tot vertraging (WRR 1994: 47). Een voorbeeld hiervan is de brand die op nieuwjaarsnacht 2000/2001 in café De Hemel in Volendam uitbrak en zorgde voor een groot pakket aan brandveiligheidsmaatregelen in Nederland. Deze ontwikkeling was niet te voorzien en daarmee min of meer toevallig.

Vertragende factoren zijn daarmee min of meer in te delen in factoren waar een bepaalde 'stuurbaarheid' achter zat en factoren die 'onstuurbaar' zijn². In dit onderzoek wordt niet op zoek gegaan naar een uitbreiding of verdieping van de aanwezige succes- en faalfactoren van ruimtelijke projecten³, maar zal juist de invloed van stuurbare en onstuurbare gebeurtenissen op de samenwerking en voortgang van ruimtelijke projecten geanalyseerd worden. Hoe hebben deze factoren en gebeurtenissen invloed op de samenwerking van partijen en werkt dat vertragend of juist versnellend? Hoe richten de verschillende partijen hun samenwerking in om om te gaan met stuurbare, maar vooral ook onstuurbare gebeurtenissen?

1.4 WETENSCHAPPELIJKE VERKENNING

Door bovenstaande ontwikkelingen is een ingewikkeld stelsel van stromen en interacties ontstaan, dat als een complex netwerk een bepaalde orde (een orde die niet altijd kenbaar is) creëert in de huidige maatschappij. Een goed voorbeeld hiervan is een zwerm zwaluwen die zonder centrale leiding een grillig en toch harmonieus beeld geven. Dit beeld symboliseert dat uit chaos orde ontstaat onder invloed van zelfsturing (Teisman 2005: 23). Om dit beeld en de daarmee geschetste orde te analyseren wordt binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van complexiteittheorieën⁴, die deze 'orde' als complexe,

² Hiermee worden onderverdelingen van onzekerheid (Koppenjan en Klein) of van de WRR vermeden en gaat het juist om de samengesteldheid van de complexiteit.

³ Er zijn diverse onderzoeken bekend die verder ingaan op de faal- en succesfactoren van ruimtelijke projecten in de hedendaagse complexiteit (Lysias 2007).

⁴ De complexiteittheorie (complex systems science) vindt zijn oorsprong in de natuurwetenschappen.

adaptieve systemen analyseert. Hierbinnen staan drie sleutelkenmerken centraal (Rotmand, Loorbach & van der Burgge: 7), namelijk co-evolutie, emergentie en zelforganisatie. Co-evolutie betekent het wederzijds aanpassen of ontwikkelen van het systeem in relatie tot zijn omgeving, waarbij zowel competitie als coöperatie een rol spelen. Emergentie omvat het van binnenuit het systeem spontaan ontstaan van patronen, en zelforganisatie betekent het vermogen om tot een nieuwe ordening van het 'systeem' te komen als gevolg van interne samenhang/handelingen zonder externe sturing. Deze drie kenmerken beschrijven daarmee een complex adaptief systeem, waarin er een zeker dynamisch evenwicht is. Dit evenwicht verandert op het eerste oog niet, maar voortdurende wijzigingen en mutaties zorgen voor de steeds veranderende interne constellatie van actoren, structuren en werkwijzen (Rotmand e.a. 2005: 7). Het dynamische evenwicht is dus een schijnbare orde die in de loop van de tijd sterk kan veranderen.

Het dynamische evenwicht en de (schijnbare) orde binnen de maatschappij kan vanuit twee perspectieven gezien worden. Enerzijds kan de huidige complexiteit als een ingewikkelde verschijning van eenvoudige systemen gezien worden en anderzijds als een organisch systeem dat betekenis krijgt door het samengestelde karakter van delen van het geheel (Teisman 2005:25). De eerste zienswijze gaat uit van een kenbare werkelijkheid, die door een verhoging van bestaande inspanning het systeem kan doorgronden. Hiermee wordt het omgaan met complexiteit het zoeken en het creëren van orde binnen het ingewikkelde samenspel van eenvoudige systemen. De tweede zienswijze geeft aan dat de complexiteit meer is dan de som der delen en dat de meervoudigheid van actoren en hun interactie daartussen al fluctuerend bepalend is voor de inhoud daarvan. Deze samengestelde systemen krijgen gestalte in de samenloop van omstandigheden. Kaufman (1995) beschrijft vanuit dit kader de ontwikkeling van organische systemen, die veranderen, muteren, afstoten, zodat de oorsprong van deze systemen moeilijk te herleiden en/of te sturen is.

Binnen dit onderzoek wordt de werkelijkheid gezien als een dubbel karakter dat enerzijds ingewikkeld is en anderzijds samengesteld. Teisman (2005: 31) ziet deze dubbele werkelijkheid als twee waarheden, die met elkaar in strijd lijken te zijn. Het omgaan met de huidige complexiteit vraagt om 'dubbeldenken'. Teisman beschrijft de samenleving ook aan de hand van deze dubbele werkelijkheid. Tabel 2.1 laat dit zien.

Tabel 2.1 De complexe samenleving ingewikkeld en samengesteld

De samenleving als ingewikkelde, maar ontrafelbare entiteit (kenbare samenleving)	Samenlevingen als samengestelde conglomeraten (onkenbare samenleving)
Begrensd: benadruk de ordenende werking van grenzen.	Onbegrensd: let op grensoverschrijdend verkeer.
Gekend: verzamel kennis op een plek om zo te weten.	Ongekend: kijk hoe kennis stroomt tussen plekken en wordt gedeeld.
Gestructureerd: let op organisaties en hun regelsysteem.	Ongestructureerd; let op interferenties tussen subsystemen
Bevredigbaar: definieer publieke problemen en los deze op (aanbodsturing).	Onbevredigbaar: erken issues als mengsels van probleem. en oplossing waarin elk handelen tot nieuwe steun en onvrede leidt.

Bron: Teisman (2005: 66)

Het grootste verschil tussen beide perspectieven is de mate van kenbaarheid. De (on)kenbaarheid van een samenleving kan in beide gevallen geen antwoord geven op de vraag hoe de wereld er over een aantal jaar uit zal zien. Deze beperking zal binnen de kenbare samenleving aan het gebrek van kennis/informatie worden toegeschreven en als in te calculeren risico gezien worden (March 1994:). Binnen de onkenbare samenleving worden beperkingen toegeschreven aan het samengestelde, meervoudige en ongestructureerde karakter. Binnen dit perspectief kunnen beperkingen niet als risico ingecalculeerd worden door ‘twijfels over wat we willen, wat er is en hoe iets te bereiken valt’ (Teisman 2007). Kortom, binnen de onkenbare samenleving is alles multi-interpretabel of ambigu. Mensen, problemen en oplossingen gaan hun eigen weg en worden niet op instrumenteel-inhoudelijke wijze aan elkaar verbonden, maar door toeval, spelregels en routines (March 1994).

1.5 RELEVANTIE ONDERZOEK

De huidige complexe context is veel beschreven en vele bijdragen, zoals papers, lezingen en presentaties beginnen met de constatering dat de huidige maatschappij complexer is geworden. Hiermee wordt de complexe context vaak als exogene factor in het onderzoek gezien. De gevolgen van deze complexe context worden beschreven, zonder na te gaan wat de relatie met deze complexiteit is. In dit onderzoek wordt de complexe context wel als startpunt genomen, maar zal het niet als exogene invloed beschouwd worden. Juist de relatie tussen de complexiteit en ruimtelijke projecten staat centraal.

1.5.1 Maatschappelijke relevantie

Binnen de huidige praktijk wordt er veel gesproken over de realisatie van integrale projecten en/of gebiedsontwikkelingen. Een veelheid aan partijen (ontwikkelaars, bouwers, adviesbureaus en overheden) hebben middels ‘best practises’ en voorbeeldprojecten kennis verworven over het ontwikkelen van ruimtelijke projecten in de huidige complexe context. Veel succesfactoren en bijbehorende strategieën zijn in de loop van de jaren ontwikkeld. Voorbeelden hiervan zijn open planproces, beschermen van core values, zichtbare verantwoordelijkheden, etc. Ondanks de verschillende succesfactoren blijkt het moeilijk om in de praktijk met meerdere partijen succesvol een gebiedsontwikkeling te realiseren en daarmee ‘doorbraken’ in het proces te creëren. De complexiteit en daarmee de sterke mate van veranderlijkheid van de projecten (elke project is weer anders) ligt daar voor een groot deel aan ten grondslag.

Dit onderzoek probeert deze veranderlijkheid te doorgronden en zo inzichten te verwerven in hoe de samenwerking van ruimtelijke projecten het ‘best’ ontworpen kan worden. Hiervoor wordt er niet gezocht naar één methode of toverformule, maar meer naar een samenspel van factoren die gezamenlijk de organisatie van samenwerking binnen ruimtelijke projecten kan typeren.

1.5.2 Wetenschappelijke relevantie

“Thus, we need a framework that conceptualizes policy process driven by the interaction of (...) actors endowed with certain capabilities and specific cognitive and normative orientations, within a given institutional setting and within a given external situation”/ (Scharpf, 1997: 37)

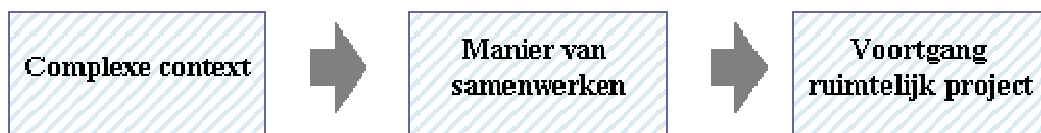
Vanuit wetenschappelijk oogpunt is dit onderzoek interessant, omdat er een koppeling tussen de succesfactoren, methodes uit de praktijk en de wetenschappelijke theorieën wordt gelegd. Daarbij zullen inzichten uit de netwerktheorieën naast de inzichten van de institutionalisten gelegd worden. Hoewel dit door meerdere wetenschappers is gedaan (Scharpf 1997, Rutgers 2004), ligt de meerwaarde van dit onderzoek in de externe focus. Veel netwerktheoretici analyseren vooral de interne werking van het netwerk en richten zich minder op de externe focus. De koppeling van de interne/externe veranderingen en de instituties binnen netwerken staat hiermee centraal.

Hierbij worden vooral externe gebeurtenissen als autonome inbreng binnen veranderingsprocessen gezien. In dit onderzoek zal naar voren komen, dat externe gebeurtenissen juist ook gebruikt kunnen worden, om veranderingen teweeg brengen.

Vanuit de complexiteitstheorieën zijn verschillende wetenschappers geweest die de adaptiviteit van organisaties hebben beschreven (Rotmans, Loorbach, van der Brugge 2005, Nooteboom 2006). In dit onderzoek wordt de mate van aanpassing gezocht in de institutionele capaciteit van ruimtelijke projecten.

1.6 NAAR EEN VRAAGSTELLING TOE

In dit onderzoek wordt nagegaan wat voor een invloed de complexe context op de samenwerking van ruimtelijke projecten heeft en hoe het de voortgang beïnvloedt. In onderstaand figuur is dit grafisch geschetst.



Omdat de realisatie van ruimtelijke projecten steeds meer ontwikkelingsprocessen worden in samenwerking met een breed palet aan partijen, wordt deze steeds minder gezien als een project met afgebakende middelen, risico's, tijd, etc. Een ruimtelijk project is steeds meer het zoeken naar een manier van samenwerken geworden die goed aansluit op de complexe context. De manier van samenwerken wordt in dit onderzoek aan de hand van de gezamenlijke competenties onderzocht.

Deze complexe context wordt in dit onderzoek niet als autonoom ervaren. Juist complexe gebeurtenissen kunnen gebruikt worden in het ruimtelijke project om de kwaliteit van ruimtelijke projecten te vergroten. Daarbij ontstaat de vraag in hoeverre complexe gebeurtenissen gebruikt worden of betekenis krijgen in ruimtelijke projecten. In dit onderzoek wordt er op zoek gegaan naar een onderscheid van gebeurtenissen die bewust of onbewust gezorgd hebben voor een verandering van samenwerken en daarmee de voortgang van het project. In hoofdstuk twee zal hier dieper op ingegaan worden.

De volgende hoofdvraag is vanuit dit kader geformuleerd:

Hoe krijgen complexe gebeurtenissen betekenis in ruimtelijke projecten en hebben complexe gebeurtenissen invloed op de samenwerking en voortgang van ruimtelijke projecten?

Het onderzoeksobject is hierbij de manier van samenwerken. Om aan te kunnen geven of een bepaalde manier van samenwerken goed is voor het ontwikkelingsproces, zal de voortgang van het project als indicator dienen. Als er sprake is van voortgang binnen een bepaalde fase in het project, kan er van uitgegaan worden dat de samenwerking aansluit op de context. Daarmee hebben de partijen een manier van samenwerken gevonden die voortgang oplevert. Als de voortgang tegenvalt, sluit de manier van samenwerken niet aan op het ontwikkelingsproces.

In deze hoofdvraag komt een viertal aspecten naar voren, namelijk:

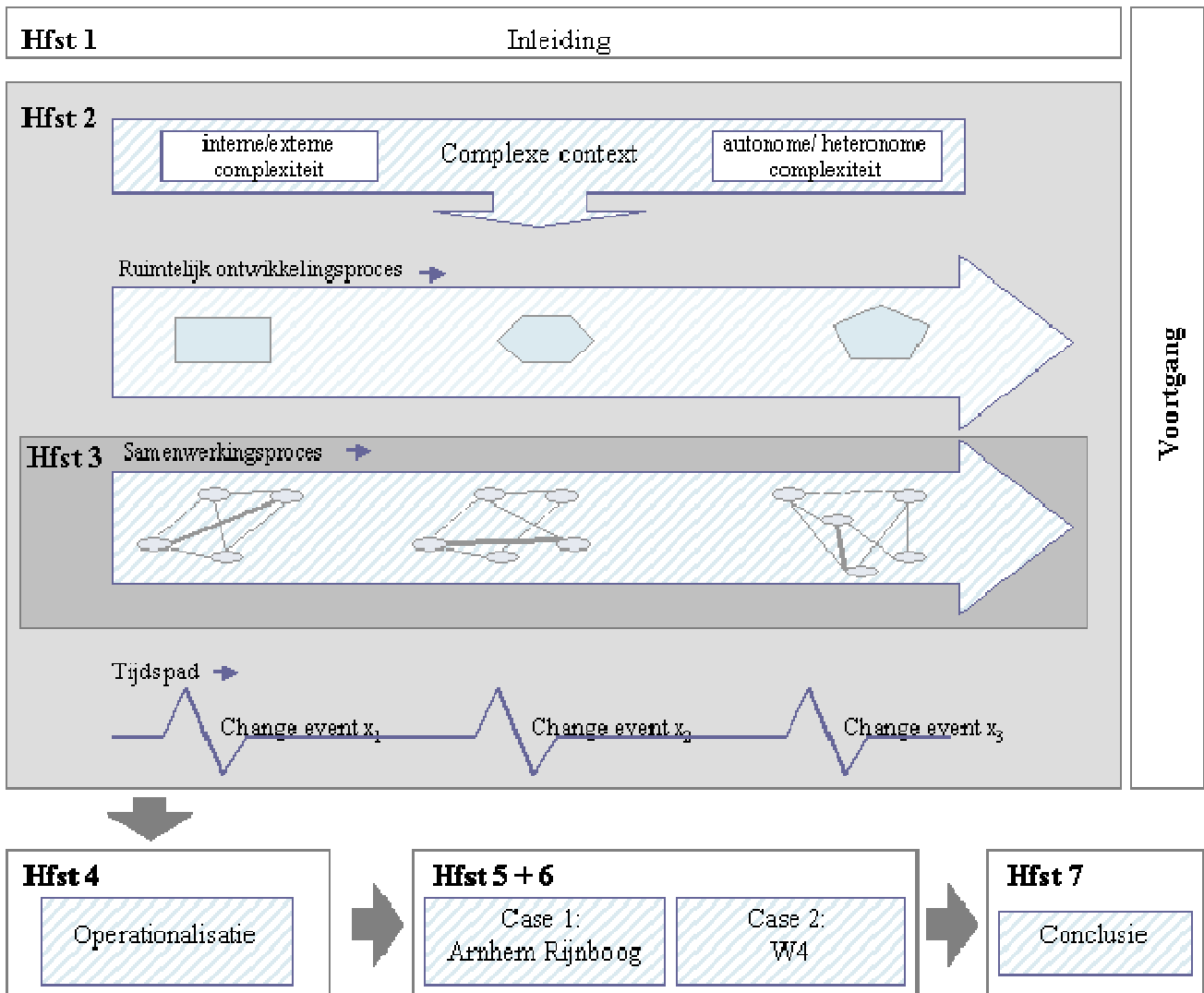
- samenwerken
- complexe context
- invloed op de voortgang van het ruimtelijke project

Deze deelaspecten kunnen vertaald worden in enkele theoretische deelvragen en subvragen. De deelvragen en subvragen zullen in dit onderzoek in de hoofdstukken beantwoord worden.

- Welke complexe gebeurtenissen zijn te onderscheiden en hebben invloed op de ruimtelijke projecten?
 - Hoe kunnen ruimtelijke projecten in de huidige complexiteit worden omschreven?
 - Wat zijn complexe gebeurtenissen en hoe zijn ze te typeren?
 - In hoeverre krijgen deze complexe gebeurtenissen betekenis?
- Hoe werken partijen samen binnen ruimtelijke projecten en hoe veranderlijk is deze samenwerking?
 - Hoe werken partijen samen?
 - Welke manieren van samenwerken bestaan er?
 - Hoe gaat de samenwerking tussen partijen om met complexe gebeurtenissen?
- Hoe beïnvloeden de samenwerkende partijen de voortgang van het project?
 - Heeft het ontwikkelingsproces genoeg verloop?
 - Is er binnen het samenwerkingsproces sprake van progressie?

1.7 LEESWIJZER

Dit onderzoek kan grofweg onderverdeeld worden in twee delen. Het eerste deel betreft het theoretische kader en het tweede deel de toetsing aan de praktijk. In onderstaand figuur wordt de opzet grafisch weergegeven.



Na hoofdstuk één wordt er in het volgende hoofdstuk ingegaan op het theoretische kader. Daarin staat de complexe context met haar interne/externe en autonome/heteronome ontwikkelingen en invloeden centraal. De complexe context beïnvloedt het ruimtelijke project en het samenwerkingsproces zodat er veranderingen optreden, die leiden tot (verminderde) voortgang. Deze veranderingen worden in dit onderzoek tijdens *change events* onderzocht.

In hoofdstuk vier wordt het theoretische kader geoperationaliseerd, zodat het theoretische kader getoetst kan worden aan de praktijk. Deze toetsing en analyse gebeuren in de hoofdstukken vijf en zes. Hiervoor worden de projecten Arnhem Rijnboog en W4 onderzocht. Tenslotte wordt in hoofdstuk zeven antwoord gegeven op de hoofdvraag en worden er aanbevelingen gedaan.

2. CHAOS EN ONZEKERHEID IN TOTSTANDKOMING RUIMTELIJKE PROJECTEN

2.1 INLEIDING

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat gebiedsontwikkelingen in een complexe context tot stand komen en zorgen voor grillige processen waarvan de uitkomst een grote onzekerheid met zich mee brengt. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op deze grillige en onzekere processen aan de hand van complexiteitstheorieën.

In paragraaf 2.2 zal verder ingegaan worden op de huidige ruimtelijke planning in relatie tot de toegenomen complexiteit. Duidelijk zal worden dat complexiteit benaderd kan worden vanuit twee invalshoeken: namelijk complexiteit als een ingewikkelde variant van enkelvoudige systemen, of complexiteit als uniek, ongrijpbaar, samenhangend systeem. In paragraaf 2.3 zullen de inzichten uit de complexiteitstheorie gekoppeld worden aan ruimtelijke projecten. Hieruit blijkt dat ruimtelijke projecten sterk wisselen van doel, richting en samenstelling door zowel interne als externe veranderingen. Deze grilligheid en onzekerheid monden uit in complexe ontwikkelingsprocessen, die in paragraaf 2.4 verder worden uitgewerkt aan de hand van *change events*. Afsluitend wordt er in paragraaf 2.5 ingegaan op de interne en externe gebeurtenissen die het ontwikkelingsproces beïnvloeden. Hierbij zal ook ingegaan worden op de vraag of deze gebeurtenissen ‘bewust gebruikt’ kunnen worden voor verdere ontwikkeling.

2.2 COMPLEXE RUIMTELIJKE PROJECTEN

Dat de samenleving complexer is geworden, is in het vorige hoofdstuk naar voren gekomen. In hoeverre de complexiteit doorwerkt in ruimtelijke projecten, wordt in deze paragraaf bekeken.

2.2.1 De sterke verwevenheid van ruimtelijke projecten met de complexe context

Deze complexe context zorgt ervoor dat ruimtelijke projecten steeds moeilijker te definiëren en te onderscheiden zijn. Vanuit dit kader spreekt men steeds meer over integrale projecten, die gedragen worden door een aantal deelprojecten, verschillende partijen en aangehaakte belangen. Klijn, Edelenbos, Kort en van Twist (2006: 9-10) beschrijven huidige ruimtelijke projecten aan de hand van onderstaande kenmerken:

- 1) Schaalvariëteit: de verschillende projecten die gezamenlijk de gebiedsontwikkeling maken, spelen af op verschillende schaalniveaus. Elk project heeft zijn eigen schaaldynamiek en vraagt om een andere aanpak (partijen en middelen). Daarbij manifesteren verschillende opgaven zich op meerdere schalen tegelijk.
- 2) Een open aanpak: huidige ruimtelijke projecten zijn niet meer te ontwikkelen zonder de hulp van burgers en andere (private) partijen. Het voorkomen van een hindermacht en het gebruik maken van specifieke kennis en kwaliteiten zijn belangrijke prikkels voor een open aanpak (dit getuigd ook de vele PPS constructies, allianties en het ontwikkelen in coproductie).
- 3) Verschillende perspectieven: het ontwikkelen van ruimtelijke projecten betekent ook het integreren van verschillende invalshoeken en doelstellingen. Daarbij ontstaan er verschillende dilemma's die niet eenvoudig zijn op te lossen.
- 4) Interne verbondenheid/tegenstrijdigheid: een ruimtelijk project krijgt aan de hand van verschillende doelstellingen vorm. Deze doelstellingen kunnen op sommige vlakken sterk in het verlengde van elkaar liggen, maar tegelijkertijd ook sterk tegenstrijdig zijn.
- 5) Ambigue en sterk veranderlijk: ruimtelijke projecten kunnen door de onderliggende dynamiek van veranderende opvattingen, normen en waarden, sterk van aard en richting veranderen in de tijd.
- 6) Sterk vervlochten: ruimtelijke projecten zijn sterk verweven met hun sociale en fysieke omgeving. De effecten van ruimtelijke projecten zijn daarmee onlosmakelijk verbonden met andere ruimtelijke opgaven.

Deze kenmerken laten goed zien dat de relatie tussen het project en zijn omgeving steeds minder eenduidig en rechtlijnig is geworden. Het project raakt steeds meer verweven met zijn context, zelfs zover dat de scheiding tussen project en context niet meer herkenbaar is. Kennis en middelen vanuit de omgeving zijn vaak nodig om een project inhoud en richting te geven. Een goed voorbeeld is het zoeken naar draagvlak en/of investeerders. Daarnaast zullen verschillende actoren vanzelf met het project gaan bemoeien, omdat de geplande ontwikkelingen (nadelige) effecten hebben, die hun eigen belangen raken. Een goed voorbeeld is het ontstaan van een hindermacht net buiten het project.

De sterke verwevenheid tussen het project en zijn omgeving is daarmee niet alleen noodzakelijk voor de realisatie van het project, maar ook onvermijdelijk. Ruimtelijke projecten konden voorheen duidelijker afgebakend worden in de termen van geld, tijd, kwaliteit, organisatie, informatie en risico. Deze afbakening is voor een deel verdwenen, waardoor er geen duidelijk begin- en eindpunt meer is en geen eenduidig inhoudelijk probleem. Ruimtelijke projecten worden daarmee steeds meer ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. Het managen van een dergelijk project wordt steeds meer het creëren van een ruimtelijk proces, waarin de verschillende betrokken actoren hun belangen verankerd willen zien (Brouwer 2007).

2.2.2 Ruimtelijke projecten als netwerken

Ruimtelijke projecten raken bedoeld en onbedoeld steeds meer betrokken bij hun complexe context. Deze context wordt omschreven als een netwerksamenleving (Castells 1996). Projecten komen tot stand in continue interactie binnen een netwerk. Van der Arend (2007: 293) geeft aan dat een netwerk sterk gelaagd en veranderlijk van aard is. “Netwerken zijn niet geheel waarneembaar. Netwerken kunnen alleen worden beïnvloed vanuit een punt in een netwerk, op een bepaalde plaats en tijd – wie een netwerk wil zien, moet zich er mee verbinden”(Van der Arend 2007: 293).

Verschillende wetenschappers zien ruimtelijke projecten niet alleen meer als onderdeel van de netwerkachtige omgeving, maar zien ruimtelijke projecten ook in een netwerk opereren (Scharpf 1978, De Bruijn e.a. 1998, Koffieberg 2005). Partijen die gezamenlijk een ruimtelijk project realiseren zijn in hoge mate afhankelijk van elkaar. Daarbij staat de interactie tussen de verschillende partijen centraal. *“By stressing the ‘interrelations’ and ‘interdependence’ of the individual actors, the term also draws attention to the patterns of linkages and interactions among these elements and the way in which these structure the behaviour of the individual actors”* (Scharpf 1978:30).

De Bruijn e.a. (2004: 25) beschrijven een netwerk met pluriformiteit, geslotenheid, dynamiek en interdependentie. Binnen ruimtelijke projecten komt de pluriformiteit naar voren in het brede pallet aan partijen, die sterk onderling verschillen, maar wel in grote mate van elkaar afhankelijk zijn (interdependentie). De geslotenheid van de actoren binnen het netwerk, omvat het niet willen horen van stuursignalen van bovenaf. De dynamiek komt sterk naar voren in de interne en externe veranderingen binnen het netwerk. Interne veranderingen zijn bijvoorbeeld veranderingen van strategieën van partijen, verschillende percepties en in- en uittreden van partijen. Externe veranderingen kunnen raakvlakken met andere arena's, beleid- en bestuursveranderingen zijn. Een ruimtelijk project wordt daarmee steeds meer een samenstelling van onderling interacterende partijen, sterk onderhevig aan de interne en externe dynamiek. In het onderzoek wordt een ruimtelijk project als volgt gedefinieerd:

Een wisselende interactiemodus, onderhevig aan interne veranderingen (zoals strategieën van partijen, verschillende percepties) en externe veranderingen (raakvlakken met andere arena's, beleid- en bestuursveranderingen) rondom een gezamenlijke opgave die (plotseling) van doel en richting kan veranderen.

In deze paragraaf is de complexiteit beschreven die naar voren komt in de huidige ruimtelijke projecten. Hierin is een duidelijk netwerkachtig patroon te herkennen, dat als een configuratie gezien kan worden. In de volgende paragraaf wordt ingegaan, hoe deze configuratie door toenemende onzekerheid verandert en leidt tot een grillig proces.

Box 2.1 'Complexiteitdenken' in ruimtelijke projecten

In hoofdstuk één zijn aan de hand van complexiteitstheorieën complexe, adaptieve systemen beschreven. Hierin stonden de kenmerken co-evolutie, emergentie en zelforganisatie centraal. Deze kenmerken zijn ook te herkennen in het ruimtelijk project zoals hierboven beschreven. De sterke koppeling met de externe dynamiek en de sterke afhankelijkheid van deze dynamiek en haar partijen zijn goede voorbeelden van co-evolutie. De interne veranderingen en van daaruit ontstane veranderingen tonen grote overeenkomsten met het kenmerk emergentie. Dat ruimtelijke projecten in de loop van de tijd tot een nieuwe orde kunnen komen en daarmee een bepaalde mate van zelforganisatie hebben, wordt in paragraaf 2.4 beschreven aan de hand van dynamische evenwichten. Een ruimtelijk project heeft daarmee sterke overeenkomsten met een complex, adaptief systeem.

Daarnaast hebben ruimtelijke projecten ook overeenkomsten met enkelvoudige non-adaptieve systemen. Hiërarchische lijnen in een projectorganisatie, of het doorrekenen van risico's via extrapolatie van huidige inzichten zijn daar goede voorbeelden van. Binnen deze tweeledigheid komt het dubbeldenken zoals beschreven in de vorige paragraaf naar voren. Enerzijds kan het ruimtelijke project gezien worden als een complex, adaptief project en anderzijds als een enkelvoudig, non-adaptief project. Een ruimtelijk project kan dan ook 'dubbel' worden gezien.

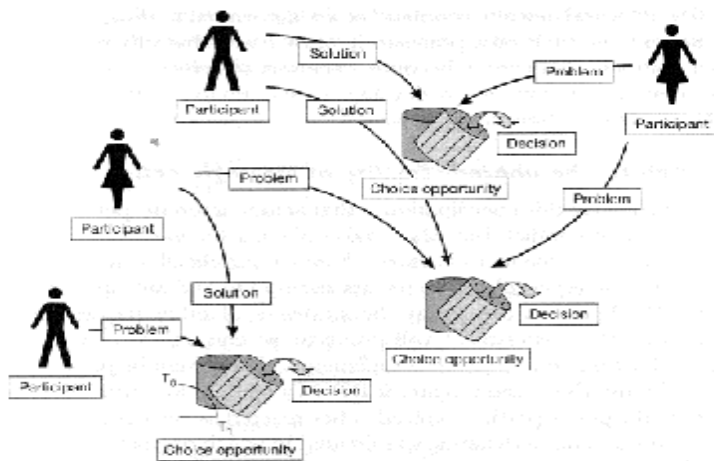
2.3 HET ONTWIKKELINGSPROCES

Het realiseren van ruimtelijke projecten gaat de laatste jaren steeds meer gepaard met een toenemende onzekerheid. Dit beeld wordt in deze paragraaf nog duidelijker gemaakt door het ontwikkelingsproces van ruimtelijke projecten te schetsen. Daarbij ontstaat een beeld over hoe de complexe context invloed heeft op ruimtelijke ontwikkelingsprocessen.

Ontwikkelingsprocessen van gebiedsontwikkelingen verlopen niet rationeel en chronologisch. Door de beschreven ambiguïteit en de sterke meervoudigheid van belangen en partijen binnen gebiedsontwikkelingen zijn de uitkomsten van besluitvormingsprocessen moeilijk te voorspellen. Cohen, March en Olsen (1972) omschrijven deze besluitvormingsprocessen als 'garbage cans'. Ideeën, deelnemers, beslissingen, oplossingen en problemen worden als het ware in een 'garbage can' gegooid wat als keuzemoment gezien kan worden. Wat op dat moment in de 'garbage can' aanwezig is, bepaalt de inhoud, richting en context van de oplossing. De oplossing is hiermee sterk afhankelijk van wat 'toevallig' in de 'garbage can' aanwezig is. Hiermee wordt de besluitvorming een proces, waarin verzamelingen van keuzes op zoek gaan naar problemen: 'solutions looking for issues to which they might be an answer' (Cohen e.a. 1972: 2). Het ontwikkelingsproces is daarmee sterk incrementeel en steeds op zoek naar

een volgend beslismoment (garbage can). In figuur 2.1 is dit ontwikkelingsproces grafisch vormgegeven.

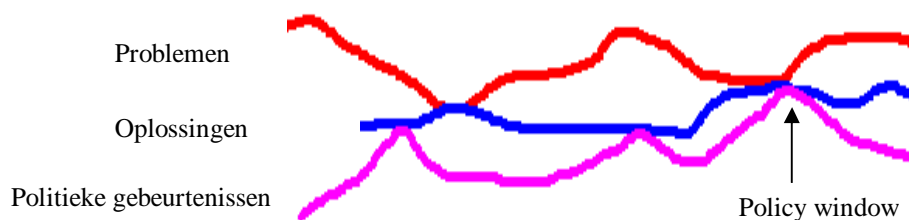
Figuur 2.1 'garbage can' Model



Bron: Koppenjan & Klijn (2004: 52)

De 'garbage can' theorie bouwt voort op de literatuur van de incrementele benadering (zie Lindblom 1959). Andere onderzoekers zoals Kingdon (1984) hebben het *garbage can* model naast het besluitvormingsproces gelegd. Hierbij werden doorbraken binnen besluitvormingsprocessen sterk gekoppeld aan de issues die op dat moment op de agenda stonden. Kingdon onderscheidt drie stromen, namelijk problemen, oplossingen en politieke gebeurtenissen, waarbij op het moment dat de drie stromen bij elkaar komen er een *policy window* wordt geopend. Onderstaand figuur geeft dit grafisch weer.

Figuur 2.2 Stromenmodel Kingdon



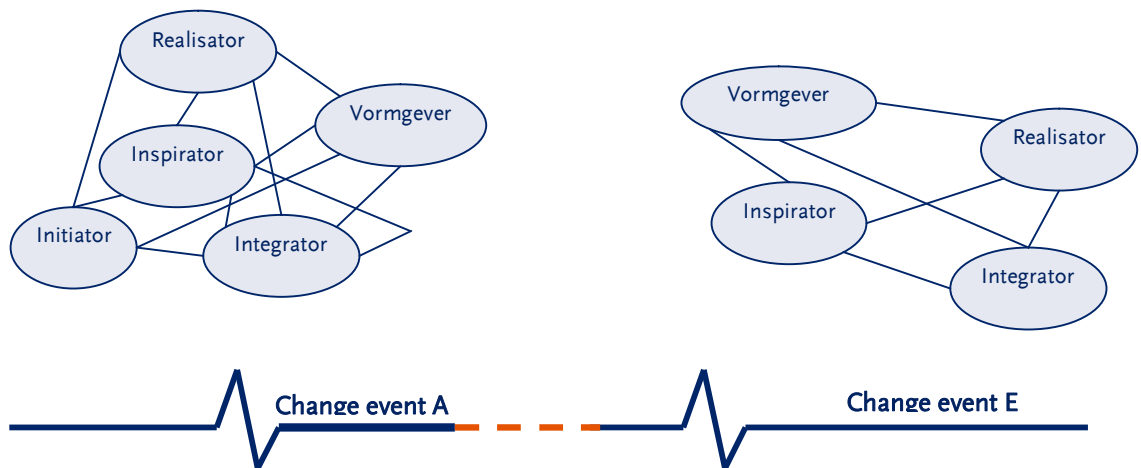
Deze *policy window* wordt door Kingdon als opportunity gezien voor verandering. "Predicatable or unpredictable, open windows are small and scarce (.....). The scarcity and the short duration of the opening of a policy window create a powerful magnet for problems and proposals" (Kingdon 1984; 204). In de praktijk wordt veel gesproken over windows of opportunity die zorgen voor een doorbraak of vooruitgang in het proces. Deze inzichten sluiten aan bij dit onderzoek, omdat ruimtelijke projecten ook als een netwerk van partijen worden gezien, die door interne en externe veranderingen van

interactiemodus wijzigen (zie definitie ruimtelijk project). Verschillende factoren zorgen voor verandering in de configuratie van het netwerk van partijen. Het moment waarop deze verandering (zichtbaar) naar buiten komt, wordt een tipping point⁵ genoemd (Camps 2007). De interactiemodus wijzigt niet continu, maar zoals Camps beschrijft wijzigt de interactiemodus op een moment waarop een ontwikkeling zichtbaar wordt. De 'zichtbaarheid' van een tipping point omvat ook veranderingen die voor het blote oog niet te zien zijn, maar wel grote invloed kunnen hebben. Een goed voorbeeld hiervan zijn onderliggende gevoelens die niet zichtbaar zijn, maar wel tot een ruzie of tipping point kunnen leiden. Deze ruzie of tipping point is niet voor iedereen 'zichtbaar'. Hoewel de interactiemodus niet continu wijzigt, verandert de invloed van de complexe context op de interactiemodus wel. Kortom, in de kennelijk schijnbare orde is een verandering opgetreden, waar misschien wel verscheidene kleine onzichtbare veranderingen aan ten grondslag liggen. In dit onderzoek wordt het moment waarop de interactiemodus veranderd *change event* genoemd.

Een change event is een cruciaal moment waardoor interne en externe invloeden een 'zichtbare' verandering in de interactiemodus tot stand komt

Change events zorgen voor het ontstaan van een nieuwe relatieve werkelijkheid of orde. Als de *change events* in tijd worden weggezet, ontstaat een beeld van een wisselende interactiemodus van het netwerk, ingegeven door enkele *change events*.

Figuur 2.3: Change events



Bron: Naar Camps, e.a. (2007)

⁵ Camps (2007) heeft daarover een theorie ontwikkeld die o.a. gebaseerd is op het boek 'Tipping point' van Gladwell (2000). Gladwell (2000) beschrijft Tipping points als kleine veranderingen die opeens grote veranderingen teweegbrengen.

Hoewel dit model van *change events* sterke overeenkomsten heeft met het rondemodell van Teisman (1992) wordt er in essentie wat anders mee bedoeld. Teisman vat besluitvormingsprocessen op als een serie van interactieronden, elk gemarkeerd door een beslismoment. ‘Ronden zijn dus volgtijdelijke onderdelen van een gehele (besluitvormings-)strijd maar behoeven niet uit voorgaande ronden te volgen’ (Teisman, 1992: 121). De beslissing markeert daarbij een satisfyng niveau van acceptatie van elkaars inzichten en meningen. *Change events* worden ook als volgtijdelijke onderdelen gezien en hoeven niet uit voorgaande ronden te volgen. Het grote verschil is dat *change events* geen beslismomenten hoeven te zijn waarop een bepaald niveau van acceptatie is bereikt, maar juist een moment waarop de interactiemodus verandert, zonder dat dit moment noodzakelijkerwijs ontstaat door een beslissing. Hierdoor kunnen beslismomenten samenvallen met *change events*.

De kritiek op de theorieën van Kingdon en van Camps is de moeilijkheid om de juiste mensen op het juiste moment te koppelen aan problemen, opgaven en middelen en daarmee in te springen op deze *change events*. De opgave blijkt te abstract, complex, ontransparant of *onkenbaar* te zijn, zodat *change events* achteraf pas herkend en gedefinieerd worden. Door het ontbreken van een antwoord hierop, kan het model gebruikt worden om zowel incrementalistische als nonincrementalistische processen te beschrijven (Kingdon 1984: 83-88), maar is het model moeilijk prescriptief te gebruiken. In het verlengde van deze kritiek wordt in dit onderzoek geen poging gedaan om de *change events* prescriptief te gebruiken. Door descriptief de *change events* te beschrijven en te analyseren, kunnen inzichten ontstaan over de *change events* en de doorwerking van *change events* op samenwerking binnen ruimtelijke projecten. Deze inzichten kunnen ervoor zorgen dat samenwerkingsprocessen beter ontworpen en begeleid worden. De invloed van *change events* op de ruimtelijke projecten zijn daarmee parallel te leggen aan de invloed die de complexiteit op ruimtelijke projecten heeft.

Het ontwikkelingsproces van ruimtelijke projecten is door verschillende invloeden en ontwikkelingen sterk incrementeel en *onkenbaar* geworden. In de volgende paragraaf zal er verder ingegaan worden op de *change events* en voor al de interne en externe gebeurtenissen die *change events* veroorzaken. Daarbij wordt stil gestaan bij de vraag of deze interne en externe gebeurtenissen (on)kenbaar zijn.

2.4 COMPLEXE GEBEURTENISSEN

Om scherp inzicht te krijgen hoe de complexe context invloed heeft op ruimtelijke projecten, wordt in deze paragraaf de complexe context onderverdeeld in een aantal elementen. Zo kan bij de analyse van de empirie de complexe context ook preciezer worden beschreven, waaruit meer duidelijkheid over ruimtelijke projecten kan ontstaan.

De invloed van de complexiteit op ruimtelijke projecten wordt aan de hand van *change events* geanalyseerd. In paragraaf 2.3 is naar voren gekomen dat interne en externe gebeurtenissen invloed hebben op het project. Interne gebeurtenissen kunnen zijn wisselende strategieën van partijen, verschillende percepties en in- en uittreden van partijen. Externe gebeurtenissen kunnen zijn: raakvlakken met andere beleids- en bestuursveranderingen en verkiezingen. De twee soorten veranderingen zijn in de praktijk goed van elkaar te scheiden, maar het wordt moeilijk als de relatie met een *change event* wordt onderzocht. Een *change event* kan namelijk door meerdere gebeurtenissen ontstaan en is moeilijk direct naar één verandering toe te herleiden. Dit samengestelde karakter van gebeurtenissen zet de causaliteit onder druk. Oorzaak en gevolg van een *change event* zijn moeilijk te onderscheiden.

Dit beeld wordt nog versterkt door de verschillende percepties waarmee een gebeurtenis bekeken wordt. De betrokken partijen kunnen een *change event* aanwijzen en de gevolgen en oorzaak hiervan beschrijven vanuit hun eigen perceptie. Door de verschillende percepties of gebruikte brillen⁶ van de actoren ontstaan er verschillende ‘waarheden’; gepercipieerde waarheden. Niet één perceptie is waar, maar juist het samenspan van percepties. Een *change event* kan daarmee door betrokken partijen verschillend beoordeeld worden, waarmee ook de oorzaak sterk kan verschillen. Dit gebrek aan directe causaliteit en het samengestelde karakter van gebeurtenissen en percepties geven de complexiteit van de gebeurtenissen weer.

In dit onderzoek wordt er een poging gedaan om -rekeninghoudend met bovenstaande complexiteit- de gevolgen van een *change event* in kaart te brengen. Een onderscheid in interne en externe gebeurtenissen kan daarmee niet alleen de oorzaak van een *change event* analyseren, maar ook de gepercipieerde waarheden. Belangrijk om te vermelden is dat er ook ontwikkelingen of gebeurtenissen kunnen zijn die niet tot een *change event* leiden.

Externe gebeurtenissen:

“Complexity theory begins (...) by acknowledging the interrelated nature of things as well as emergence, where the whole is experienced as greater than the sum of its parts”

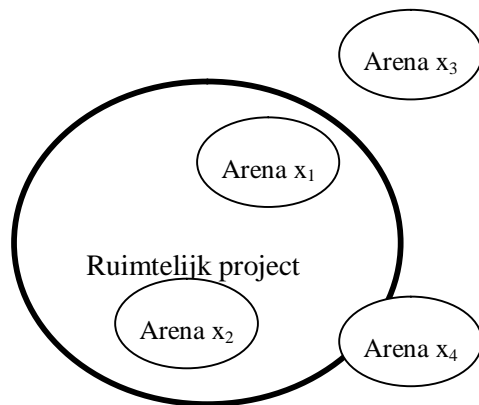
Flood 1999:2

Op cruciale momenten worden binnen het garbage can model en het stromenmodel de windows of opportunity geopend. Daarbij wordt de invloed van externe gebeurtenis belangrijk geacht voor veranderingen in het proces. Deze externe gebeurtenissen worden door Kingdon gekoppeld aan veranderingen in de politieke arena, zoals verkiezingen, media campagnes en publieke opinies (Kingdon 1984: 93). Externe gebeurtenissen kunnen dus van invloed zijn op het verloop van het ontwikkelingsproces. In onderstaand

⁶ De metafoor van een bril wordt vaak gebruikt om percepties te beschrijven. Een gepercipieerd beeld is daarmee een beeld dat door een bepaalde bril gevormd is. Als je een bril met blauwe glazen opzet, krijg je een heel ander beeld, dan als je een bril met groene glazen opzet.

figuur zijn de gebeurtenissen als arena's opgenomen. In het figuur is te zien dat arena x_3 buiten het ruimtelijke project ligt en daarmee ook geen invloed heeft op de voortgang van het ruimtelijke project. Arena x_4 ligt buiten het project maar heeft wel invloed op het ruimtelijke project. Dit kan bijvoorbeeld een wethouderswissel zijn of veranderende wetgeving. Dit voorbeeld laat zien dat er externe gebeurtenissen buiten het ruimtelijke project (of veranderende interactiemodus⁷) liggen die wel van invloed zijn en gebeurtenissen die niet van invloed zijn.

Figuur 2.4 Interne en externe arena's



Een andere kijk op externe gebeurtenissen is de negatieve invloed van externe gebeurtenissen op veranderingen binnen het politieke proces. Birkland beschrijft vanuit deze kijk de focusing events, die leiden tot plotselinge en onverwacht desastreuze gevolgen (1997). Een goed voorbeeld hiervan zijn veranderingen in beleid door overstromingen (Michaels & Goucher 2006) of aardbevingen (Solecki & Michaels 1994). De invalshoek van Birkland en Kingdon beschrijft daarmee de directe invloed van een gebeurtenis (overstroming, aardbeving of verkiezingen) toe aan veranderingen binnen het proces. In ruimtelijke projecten zijn er talrijke voorbeelden die door externe gebeurtenissen direct veranderden. Voorbeelden daarvan zijn de overstroming van 1953, die zorgde voor de bouw van de Deltawerken, of het uitbrengen van de Nota Heerma, die zorgde voor een run op 'warme' landbouwgrond (lees: agrarische landbouwgrond met bestemming woningbouw).

Naast de directe invloed hebben externe gebeurtenissen ook indirecte invloed. Hierbij kan gedacht worden aan de invoering van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), de invoering van de nieuwe grondexploitatiewet, de invloed van concepten als ontwikkelingsplanologie of duurzaam bouwen.

⁷ In paragraaf 2.3 is het ruimtelijke project gedefinieerd als een wisselende interactiemodus, onderhevig aan interne veranderingen (zoals strategieën van partijen, verschillende percepties) en externe veranderingen (raakvlakken met andere arena's, beleid- en bestuursveranderingen) rondom een gezamenlijke opgave die (plotseling) van doel en richting kan veranderen.

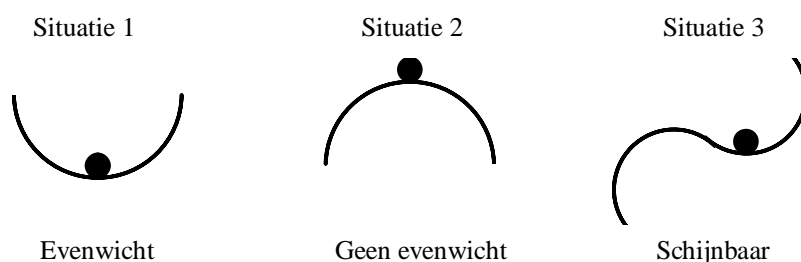
Interne gebeurtenissen

Naast de externe gebeurtenissen kunnen ook interne gebeurtenissen leiden tot *change events*. Lowry geeft aan dat naast externe gebeurtenissen ook interne gebeurtenissen kunnen leiden tot veranderingen, “shocks tot stable policy systems can also arise from within the system itself” (2006: 315). Verderop geeft Lowry aan dat deze interne veranderingen gebeuren als actoren naast de gang van zaken, hun doelen en ambities neerleggen en zo tot de conclusie komen dat ze zich anders moeten gaan gedragen: “Internal shocks occur when actors within the existing policy system pursue traditional goals and behavior to potentially perceived excess, thus motivating reconsideration of existing behavior”(2006: 315).

Vanuit de netwerkliteratuur is er ook aandacht geweest voor de interne relaties van het netwerk. Relaties, strategieën en interacties tussen actoren worden van belang geacht voor verdere besluitvorming en uitkomsten van een netwerk (Klijn 1997). In het volgende hoofdstuk zal hier verder op ingegaan worden.

Externe en interne gebeurtenissen hoeven niet altijd groot van omvang te zijn om een grote impact te hebben op het project. In de chaostheorie is deze constatering bekend onder het ‘butterfly effect’⁸. René Thom beschrijft daarnaast dat kleine veranderingen soms leiden tot enorme resultaten (butterfly effect), terwijl dezelfde veranderingen in andere gevallen geen enkel effect hebben. Hij illustreert dit met een schaal waarin een bal zit. Lange tijd kan de schaal gekanteld worden zonder dat de bal sterk van positie veranderd. Maar op een gegeven moment (situatie 3) is er maar een kleine verandering nodig om een groot effect te bewerkstelligen (Teisman 2005:34).

Figuur 2.5: Schijnbaar evenwicht



Bron: Naar Teisman 2005

Kleine veranderingen kunnen dus direct zorgen voor grote veranderingen binnen ruimtelijke projecten. Een goed voorbeeld is bijvoorbeeld het uitlekken van een afspraak tussen de gemeente en een ontwikkelaar, dat door media-aandacht een wethouderswissel

⁸ Het ‘butterfly effect’ gaat uit van de gedachte dat een vlinder met het fladderen van zijn vleugels een orkaan kan veroorzaken.

tot stand brengt. Brasz heeft in zijn afscheidscollege Marginaliën (1987) ook aandacht besteed aan kleine dingen die van grote betekenis kunnen zijn. Brasz beschrijft marginale dingen⁹ als zeer belangrijk voor het proces. “*Uit de marge vol onbekende gegevens en onduidelijkheden kunnen plotseling de meest mooie kansen om tot oplossing van problemen te komen opborrelen*” (Brasz 1987: 58). Deze marginale dingen kunnen onbewust en onbedoeld een positieve of negatieve uitwerking hebben. Dit noemt Brasz de wet van marginale verrassingen: deze wet houdt in dat in het bestuurlijke actieveld steeds patronen van marginale dingen aanwezig zijn, in zodanige hoeveelheden en met zodanige kwaliteiten, dat verrassende ontwikkelingen onvermijdelijk zijn (Brasz 1987: 59).

De beschreven interne en externe gebeurtenissen en daarmee de complexiteit worden vaak gezien als een onverwachte, autonome invloed op het ruimtelijke project. Brasz ziet de marginale gebeurtenissen ook als onbewust en onbedoeld. Toch kunnen gebeurtenissen ook gebruikt worden in ontwikkelingsprocessen van ruimtelijke projecten. Door handig in te spelen op gebeurtenissen zoals hypes, verkiezingen, in- en uittreedende partijen kunnen de onverwachte autonome invloeden verwachte heteronome invloeden worden. De mate waarin deze onverwachte, autonome invloeden ‘omgebogen’ worden naar verwachte, heteronome invloeden, heeft sterk te maken met de capaciteiten van de verschillende partijen en de onderliggende wilsvorming van de gebeurtenissen. De capaciteiten van de verschillende partijen zeggen iets over het vermogen van samenwerking van partijen. Hier zal in het volgende hoofdstuk dieper op ingegaan worden.

De wilsvorming van gebeurtenissen heeft te maken, in welke mate partijen gebeurtenissen betekenis geven in relatie tot doelstellingen, belangen of wensen, die zij willen en trachten te realiseren middels de inzet in het proces (van Buuren 2006: 37). Hiermee wordt er ingegaan, hoe partijen door gebruik te maken van gebeurtenissen hun wensen in een proces van onderhandeling, lobby en pressie proberen te realiseren. Het betekenis geven aan gebeurtenissen wordt in dit onderzoek naast de inzichten van Weick gelegd. Weick beschrijft hoe de werkelijkheid stapsgewijs gegrepen of geconstrueerd wordt door alle partijen. Gebeurtenissen krijgen vanuit deze geconstrueerde werkelijkheid zin. Dit proces van constructie en zingeving wordt door Weick *enactment* genoemd (1993). Binnen dit onderzoek staat het proces van *enactment* in het verlengde van het bewust worden van de invloed van complexe gebeurtenissen op ruimtelijke projecten. Als partijen zich bewust zijn van onverwachte gebeurtenissen kunnen zij daarop inspelen. Onverwachte gebeurtenissen krijgen daardoor zin of zingeving voor het

⁹ Dingen zijn voor een actor marginaal indien en zolang die actor zich van het bestaan ervan of de relevantie (.....) niet of onvoldoende bewust is (Brasz 1987: 57)

ruimtelijke ontwikkelingsproces. Deze gebeurtenissen worden in dit onderzoek heteronome gebeurtenissen genoemd.

Gebeurtenissen kunnen voor partijen zin krijgen of niet. Vanuit deze invalshoek wordt in dit onderzoek gekeken naar de interne en externe gebeurtenissen die van invloed zijn op het ruimtelijke project. Hierdoor kan er naast de interne en externe gebeurtenissen ook een onderscheid gemaakt worden tussen gebeurtenissen die betekenis krijgen door de verschillende partijen. In tabel 2.2 zijn deze dimensies in een tabel uitgezet.

Tabel 2.2. Indeling complexiteit

	Heteronoom (wilsbeschikking)	Autonoom (geen wilsbeschikking)
Intern	Een interne heteronome gebeurtenis. VB: een projectleider die moet opstappen	Een interne, autonome gebeurtenis VB: het niet ingrijpen door de samenwerkende partijen, bij een niet meewerkende partij
Extern	Een externe, heteronome gebeurtenis VB: Verkiezingen die gebruikt worden om een beslissing te forceren	Een externe, autonome gebeurtenis VB: het niet reageren op een instortende huizenmarkt

Het verschil tussen een heteronome en een autonome gebeurtenis laat zich duidelijk omschrijven in het feit of er een collectieve beslissing of maatregel uit voortvloeit. Een voorbeeld laat dit verschil zien. Als er grote bouwfraude gedurende een ontwikkelingsproces plaats vindt bij andere projecten in het land, dan heeft dat zeker invloed op het ontwikkelingsproces. Deze externe gebeurtenis (bouwfraude in andere projecten) krijgt wilsbeschikking in het project als er collectief afgesproken wordt dat er overgestapt wordt op een transparante boekhouding. Deze externe gebeurtenis krijgt geen wilsbeschikking als er niet collectief een beslissing of maatregel uit voortvloeit. Toch kan de bouwfraude indirect een grote invloed hebben op het project. Een voorbeeld hiervan is het groeiende wantrouwen dat zich kan manifesteren in de samenwerking.

Een collectieve beslissing of maatregel markeert in dit onderzoek een heteronome gebeurtenis. Dit moment wordt als (cruciaal) beslismoment gedefinieerd en sluit aan bij het rondemodell van Teisman. Een autonome gebeurtenis is moeilijker te herkennen, omdat de interacterende partijen de gebeurtenis niet duidelijk zien in het project (anders hadden ze er misschien wel betekenis aan gegeven). Een autonome gebeurtenis kan enerzijds plotseling binnenkomen zoals een aardbeving, maar ook een opéénstapeling van kleine ontwikkelingen zijn die opeens een groot effect hebben. Een mooie vergelijking is vanuit dit kader een kikker die in een pan met water wordt gestopt en boven het vuur gehouden wordt. Deze kikker zal langzaam dood koken, omdat de geleidelijke

temperatuurverandering niet opgemerkt wordt. Als een kikker in kokend water zou worden gelegd, zou de kikker er direct uitspringen en daarmee zijn dood proberen te verhinderen. De kikker zou dan betekenis geven aan de ontwikkeling, terwijl anderzijds er geen betekenis zou worden gegeven.

Interne, externe en/of autonome en heteronome gebeurtenissen kunnen invloed hebben op het ruimtelijke project. In dit onderzoek wordt deze invloed aan de hand van de veranderende manier van samenwerken geanalyseerd. Belangrijk om te vermelden is dat deze gebeurtenissen niet altijd tot een positieve invloed kunnen leiden. Vertragingen, oplopende kosten en veranderende strategieën zijn hier voorbeelden van.

Teisman geeft in zijn proefschrift aan dat positieve voortgang bereikt wordt wanneer er een bepaalde mate van *satisfying* of tevredenheid is bereikt in een proces (Teisman 1992, 1997). Deze tevredenheid kan gezocht worden in het ontstaan van betekenisvolle verbindingen tussen partijen, waarin naast hun eigen belang ook het gemeenschappelijke belang wordt erkend. Dit proces wordt ook wel co-evolutie genoemd (Teisman 2006). Het proces maakt een sprong naar een volgende ronde of 'orde'. Dit onderzoek gaat hier ook vanuit, maar probeert ook aan te geven dat gebeurtenissen zonder zingeving (autonome betekenis) kunnen leiden tot systemsprongen of *change events* met een positieve uitwerking.

2.5 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is de invloed van de complexe context op het ruimtelijke project beschreven aan de hand van ontwikkelingsprocessen. Deze ontwikkelingsprocessen zijn onderhevig aan gebeurtenissen binnen en buiten de projectomgeving. Aan sommige gebeurtenissen wordt betekenis verleend door de verschillende actoren. Hierdoor spelen de actoren in op gebeurtenissen die het project beïnvloeden. Andere gebeurtenissen en ontwikkelingen hebben meer autonoom invloed op het project. De impact van deze gebeurtenissen vindt meer 'plotseling' plaats.

Deze theoretische uiteenzetting beantwoordt enkele deelvragen, maar roept ook vragen op. Is het theoretische onderscheid tussen interne en externe en autonome en heteronome gebeurtenissen ook binnen ruimtelijke projecten te herkennen? Zorgen deze gebeurtenissen wel voor *change events*? En zorgen autonome gebeurtenissen voor een andere verandering binnen een project dan heteronome gebeurtenissen? In het tweede deel van dit onderzoek wordt geprobeerd antwoord te geven op deze vragen. Eerst zal er in het volgende hoofdstuk nagegaan worden wat *change events* en daarmee de complexe context voor een impact hebben op de manier van samenwerken. Welke verandering vindt er daadwerkelijk plaats in de manier van samenwerken? En hoe kunnen samenwerkende partijen omgaan met deze veranderende complexe context?

3. SAMENWERKING IN RUIMTELIJKE PROJECTEN

3.1 INLEIDING

Huidige ruimtelijke ontwikkelingen komen in een complexe context tot stand, waarbij veranderingen in de interne constellatie van actoren en veranderingen van buiten invloed hebben op de inhoud en richting van ruimtelijke projecten. Hierbij ontstaat de vraag hoe de samenwerkende partijen binnen de huidige complexe context omgaan met deze onzekerheid.

Om deze vraag te beantwoorden wordt er in dit hoofdstuk ingegaan op het vermogen tot samenwerken en de manier van samenwerken. Het vermogen van samenwerken geeft de mogelijkheid om om te gaan met het geschetste onzekere ontwikkelingsproces (hoofdstuk twee). In paragraaf 3.2 wordt hier op ingegaan, aan de hand van de institutionele capaciteit van projecten.

De manier van samenwerken geeft aan hoe partijen om kunnen gaan met de onzekerheid. Hiervoor worden in paragraaf 3.3 twee manieren van samenwerken geïntroduceerd. In paragraaf 3.4 zullen deze twee manieren van samenwerken naast de capaciteit van projecten gelegd worden, zo wordt duidelijk hoe er omgegaan kan worden met de complexe context.

3.2 VERMOGEN TOT SAMENWERKEN

Ruimtelijke projecten worden steeds meer in een netwerkcontext gerealiseerd. In paragraaf 2.3 is naar voren gekomen dat de interne samenstelling van een netwerk sterk afhangt van de actoren, hun strategieën, ambities en percepties van het project. Het vermogen om tussen deze elementen koppelingen aan te brengen, wordt ook wel de institutionele capaciteit van projecten genoemd. “Institutional capacity is about the ability to manage relational links across cultural barriers, and bridging organisational divisions and fractures in the distribution of power” (Healey 2006).

In dit onderzoek wordt voor het definiëren van institutionele capaciteit gebruik gemaakt van de definitie van Chaskin. Hoewel deze definitie ingaat op de capaciteit van communities, kan hij ook gebruikt worden om de capaciteit van projecten te definiëren:

“Institutional capacity is the interaction of human capital, organizational resources, and social capital existing within a given community that can be leveraged to solve collective problems and improve or maintain the well being of a given community. It may operate through informal social processes and/or organized effort” (Chaskin 2001, 295).

Institutionele capaciteit van een ruimtelijk project is dus het totale vermogen om menselijke competenties, organisatiebronnen en sociale capaciteit binnen het project aan elkaar te koppelen. Interactie en verbindingen tussen partijen, strategieën en middelen staan daarin centraal.

Institutionele capaciteit in netwerken is door een aantal wetenschappers onderzocht. Daarbij spelen inzichten uit de communicatieve wetenschappen, de communicatieve rationaliteit en het complexiteitsdenken een belangrijke rol. Innes en Booher zijn wetenschappers die vanuit de communicatieve invalshoek netwerken van actoren hebben geanalyseerd. Daarbij komen ze in meerdere publicaties (1999, 2001) tot de conclusie dat er steeds meer gebruik gemaakt wordt van *consensus building* in de onzekere en complexe ontwikkelingen van (ruimtelijke) projecten. Hierbij wordt consensus building gezien als “*an array of practises in which stakeholders, selected and represent different interests, come together for face-to-face, long-term dialogue to address a policy issue of common concern*” (Innes & Booher 1999: 1). Het zoeken naar draagvlak, coalities en consensus zorgt ervoor dat iedereen input kan leveren en gerespecteerd wordt in de uiteindelijke uitkomst van een project. De intenties en doelen van de verschillende partijen in plaats van vooringenomen posities staan daarbij centraal (Fisher & Ury 1981). Healey beschrijft *collaborative planning* als manier om consensus en voortgang in projecten te bereiken. Het overbruggen van de verschillen zou door interactie tussen actoren moeten plaatsvinden: “*would involve developing ‘conversations’ between stakeholders from different social worlds*” (Healey, 1997: 219)¹⁰.

Het verwerven van institutionele capaciteit kan resulteren in een hogere kwaliteit van samenwerking: “*agreements can be reached among stakeholders who would otherwise not talk to one another, much less join in a common proposal. Such agreements can be of higher quality than decisions made through voting, litigation, or even ordinary multiparty negotiation, in that they can produce mutual-gain solutions*” (Innes & Booher 1999: 414). Koppelingen tussen partijen en daarmee een hogere kwaliteit van samenwerking kunnen leiden tot wederzijds begrip voor elkaars standpunten, genomen beslissingen en verdeling van middelen of macht.

De koppelingen of interacties zijn niet altijd zichtbaar aanwezig. Contracten of gemaakte afspraken in de vorm van formele regels zijn op papier terug te vinden, maar vertrouwen tussen partijen of wederzijds begrip, laat zich moeilijk omzetten in zichtbare elementen. Vandaar dat er ook gesproken wordt over de *hidden power* van projecten. In de inleiding van dit onderzoek komt naar voren dat het wel/niet slagen van een project voor partijen

¹⁰ Deze communicatieve aanpak bouwt voort op de ideeën van Jurgen Habermas en is door verschillende wetenschappers verder uitgewerkt (Bengt Flyberg, John Forester, Judy Innes).

niet grijpbaar is maar in een 'black box' ligt. Deze 'black box' wordt voor een groot deel gevuld met de *hidden power* of de institutionele capaciteit van samenwerken.

Teisman geeft aan dat niet alleen de vaak onzichtbare koppelingen de institutionele capaciteit verborgen maken, maar ook de grillige netwerkkarakteristieken. "*It however is not easy to prove the existence of governance capacity in practise. It is not only a compounded concept dealing simultaneously with individual, social and institutional capabilities in networks, it is also a characteristic of networks that is not visible and tangible*" (Teisman 2007).

Institutionele capaciteit komt op drie niveaus terug in het project, namelijk member, relational en organizational capacity (Foster-Fishman e.a. 2001).

Member capacity

Hierin beschrijven Innes e.a. de individuele capaciteit van personen, die invloed heeft op het collectieve resultaat. Het ruimtelijke project is daarmee sterk afhankelijk van de competenties van de stakeholders. Naast de competenties, zoals het vermogen om te samenwerken, te communiceren en een bepaald kennisniveau, beschrijven Foster-Fishman e.a. (2001) ook de houding van individuen. Het openstaan voor samenwerking, andere partijen en de capaciteiten inbreng van henzelf zijn daarbij belangrijk.

Aan de andere kant maakt de samenwerking in een netwerk de individuele partijen ook sterker. '*Collaboration with other people does extend the power of the individual*' (Innes & Booher, 2003).

Relational capacity

Relationele capaciteit gaat in op de verschillende relaties tussen de partijen die ontwikkeld worden. Door deze relaties wordt het samenwerkingsproces gevoed door een constructieve dialoog in plaats van een eindeloze discussie gebaseerd op de herhaling van feiten. Partijen zijn in staat om gezamenlijk kennis en opvattingen te delen vanuit een gezamenlijk oogpunt en belang. Vertrouwen en wederzijds aanpassingsvermogen staan hierbij centraal (Innes & Booher, 2003: 16). Door het investeren in vertrouwen, transparantie en eerlijkheid kan er een positief samenwerkingsklimaat ontstaan, waarin de gezamenlijke visie tot uiting komt in het delen van verantwoordelijkheden. Relationele capaciteit gaat niet alleen in op de relaties met partijen binnen de samenwerking, maar betreft ook de relaties buiten de samenwerking. Doordat de samenwerking voor een groot deel beïnvloedt wordt door partijen, issues en ontwikkelingen van buiten de samenwerking, is het in contact blijven en samenwerken met de buitenwereld cruciaal. Teisman heeft het vanuit dit kader over de procesvervloeiing en schaaldifferentiatie (Teisman 2007).

Organizational capacity

Organisationele capaciteit gaat in op het vermogen om snel te handelen en in te spelen op interne en externe veranderingen. Hierbij omvat de organisationele capaciteit het omgaan met veranderingen binnen het netwerk (zie paragraaf 2.3) en buiten het netwerk (paragraaf 2.4). Om snel te kunnen handelen, moet de organisatie vertrouwen op de intenties van de partijen en hun ingebrachte informatie (Innes & Booher 2003: 16). De rolverdelingen van de verschillende partijen en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden kan hier aan bijdragen. Foster-Fishman e.a. (2001: 245) noemen vanuit dat kader ook de rol van leiderschap, dat moet zorgen voor een duidelijke visie, conflictoplossend vermogen en de ontwikkeling van relaties met de buitenwereld.

Daarbij geven Innes & Booher (2001) aan dat de institutionele capaciteit ontstaat in een ontwikkelingsproces. Kortom, er zijn verschillende stadia in aan te geven, of zoals Innes & Booher het aangeven orde-effecten. In onderstaand figuur zijn deze opgenomen.

Figuur 3.1 Orde-effecten van institutionele capaciteit

Eerste Orde-effecten	Tweede Orde-effecten	Derde Orde-effecten
- Sociaal kapitaal, vertrouwen	-Nieuwe partnerships	- Nieuwe samenwerkingsvormen
- Intellectueel kapitaal, wederzijdsbegrip, gezamenlijke actie	-Coördinatie en gezamenlijke probleemdefinitie	- Meer co-evolutie, minder destructieve conflicten
- Politiek kapitaal: vermogen om samen naar een doel te werken	-Gezamenlijk leren, -implementatie afspraken	- Fysieke resultaten
- High-Quality Agreements	-Veranderingen in praktijk	- Nieuwe instituties, nieuwe normen en discoursen
- Innovatieve strategieën	-en perceptie	

Bron: Innes & Booher (2001:419)

Binnen deze effecten (zie figuur 3.1) wordt er gesproken over de totstandkoming van nieuwe samenwerkingsvormen, de importantie van interne en externe relaties, de totstandkoming van routines en normen. De ontwikkeling van de institutionele capaciteit en daarmee de verschillende orde-effecten ontstaat niet in een lineair proces, maar juist incrementeel. Institutionele capaciteit van een samenwerking krijgt daarmee sterke overeenkomsten met het besluitvormingsproces uit het vorige hoofdstuk.

3.3 MANIER VAN SAMENWERKEN

Institutionele capaciteit gaat om het vermogen om de aanwezige competenties, organisatiebronnen en sociaal kapitaal binnen het project aan elkaar te koppelen. Op welke manier deze koppelingen gelegd worden omvat de manier van samenwerken. De manier van samenwerken wordt in dit onderzoek dan ook als volgt gedefinieerd:

De manier van samenwerken geeft aan hoe er verbindingen worden gelegd en hoe deze verbindingen verankerd zijn binnen het ontwikkelingsproces.

In deze paragraaf wordt de manier van samenwerken – en daarmee de manier van koppelen – verder uiteengezet aan de hand van immuniserende en adaptieve strategieën van samenwerkende actoren.

De complexe samenleving kan gezien worden als een kenbare en onkenbare werkelijkheid (zie paragraaf 1.4). De kenbare werkelijkheid gaat uit van het doorgronden van de complexe samenleving in eenvoudige systemen of wetmatigheden. Binnen organisaties en samenwerkingsverbanden is dit perspectief zichtbaar in het reduceren van risico's, het beheersbaar houden van middelen en het stuurbaar houden van partijen en strategieën. Binnen de gebiedsontwikkeling zijn projectmanagement, lijnmanagement en risicomangement veelgebruikte managementstrategieën die sterk verbonden zijn met de kenbare werkelijkheid. Het vasthouden aan bestaande zekerheden staat centraal.

Binnen de onkenbare werkelijkheid ontstaan juist in het samenspel van eenvoudige systemen ingewikkelde en onvoorspelbare systemen. Binnen organisaties en samenwerkingsverbanden is dit perspectief te herkennen in het leggen van betekenisvolle verbindingen, kennis en kwaliteitsontwikkeling. Als de werkelijkheid onkenbaar is, waarom begrenzen of strak regisseren als het toch anders loopt dan je verwacht? Teisman omschrijft een co-evolutionaire visie van leiding geven waar de gehanteerde methode of strategie zich aanpast aan de omgeving (Teisman 2005, Teisman & Klijn 2006). Proces-, netwerk- en ketenmanagement zijn hiervan voorbeelden.

Beide perspectieven bieden handvatten om te hanteren binnen een veranderende context. Waar het kenbare perspectief de grillige veranderingen wil reduceren of wil immuniseren, gebruikt het onkenbare perspectief juist deze grillige veranderingen als startpunt. In paragraaf 1.4 kwam al naar voren dat beide perspectieven 'waar' zijn en daarmee twee werkelijkheden bevatten. Het omgaan met deze werkelijkheden en daarmee de manier van samenwerken binnen deze twee werkelijkheden heeft een dubbelkarakter. De manier van samenwerken houdt dus enerzijds het immuniseren van de complexiteit in en anderzijds aanpassen aan de complexiteit. In onderstaande tabel zijn deze twee manieren van samenwerken verder uitgewerkt.

Tabel 3.2 Manier van samenwerken

Immuniseren van complexiteit	Aanpassen aan de complexiteit (adaptief)
Begrenzen project en actoren	Project is proces en kan niet begrensd worden
Nemen van besluiten	Besluiten ontstaan door mate van tevredenheid en toevalligheid van gebeurtenissen
Organisatie, posities staan centraal	De intenties en rolpatronen staan centraal
Duidelijke (hiërarchische) lijnen	Dubbele betekenis verbindingen
Faseren van project	Op zijn beloop laten

(Eigen bewerking 2007)

Het immuniseren van de complexiteit gaat gepaard met het zoeken naar zekerheden binnen formele, harde arrangementen of duidelijke en heldere afspraken. Het aanpassen aan de complexiteit zoekt op een andere manier naar zekerheden. Zekerheid wordt gehaald uit het hebben van betekenisvolle verbindingen, relaties en het (her)kennen van verschillende intenties. Dit zijn meer de informele, zachte arrangementen.

Dit onderscheid wordt ook gemaakt door Healey. Healey beschrijft de zachte en harde infrastructuur van samenwerking (1997). De zachte infrastructuur omvat de meer informele processen en relaties. Het sociale kapitaal, de routines, rollen en het vertrouwen dat tussen de verschillende partijen ontstaat, kan worden omschreven als de 'softe' infrastructuur. De harde infrastructuur omvat de formele processen binnen een samenwerking. Convenanten, procedures, vastgestelde verantwoordelijkheden en regels zijn hier voorbeelden van.

De harde en zachte infrastructuur zetten de institutionele capaciteit van samenwerken op een andere manier uiteen dan in de voorgaande paragraaf gepresenteerde driedeling. Individuele, organisationele, relationele capaciteit bevatten informele en formele elementen. Een organisatie kan bijvoorbeeld enerzijds hard verankerd zijn in de vorm van een projectorganisatie, maar ook zacht in de vorm van een informele rolverdeling en verschillende routines. Ook relaties kunnen in de vorm van contracten vorm krijgen, maar juist ook op informele basis.

In institutionele theorieën wordt het onderscheid tussen de informele en formele arrangementen ook gemaakt. Instituties worden van oudsher gezien als rationele, formele regels, organisaties en wetgeving. In klassieke bijdragen als de werken van De Tocqueville en *the Federalist Papers* (Madison e.a. 1788) komt dit beeld naar voren. Rationele instrumenten, bevoegdheden en verantwoordelijkheden staan hierin centraal. Deze klassieke kijk op instituties is naast de formele arrangementen te leggen.

Vanaf de jaren '50 zijn er verschillende wetenschappers (Selznick 1957) die dieper ingaan op de culturele dimensie van instituties. Selznick heeft geprobeerd om

onderscheid te maken tussen een organisatie als ‘de structurele uitdrukking van rationele actie’ – als een mechanistisch instrument dat ontwikkeld is om bepaalde doelen te bereiken – en een organisatie gezien als een aanpasbaar organisch systeem, dat beïnvloed wordt door sociale karakteristieken van haar deelnemers evenals door druk vanuit de omgeving. Selznick gaf hiermee de informele organisatiecultuur een plaats ten opzichte van de formele, rationele organisatiestructuur. De informele organisatiecultuur kan naast de informele arrangementen gelegd worden.

De verhoudingen tussen de structuur en cultuur van organisatie is voor wetenschappers onderwerp geweest van discussie. Selznick geeft daarbij zelf aan dat de organisatie (structuur) gezien kan worden als een soort gereedschap, voor een specifiek doel: ‘*it refers to an expendable tool, a rational instrument engineered to do a job*’. Aan dit stuk gereedschap wordt al dan niet waarde gehecht of doordrongen met waarde – *infused with value* (Selznick 1957:5). Het instrument kan gezien worden als een ‘structurele uitdrukking van rationele actie’, waarnaast informele verbanden, als gevolg van interacties tussen mensen en andere organisaties van belang zijn. In deze informele structuren komen op basis van opgedane ervaringen bepaalde ideeën, zienswijzen en gewoonten tot stand met betrekking tot de taakuitvoering. Op een gegeven moment ontstaat het gevoel dat de organisatie en haar mensen ergens goed in zijn (Boin 1996: 148). Deze informele structuren passen de hardere structuur aan. De formele en rationele organisatiestructuur is daarmee vervangbaar (Selznick 1957: 18).

Deze wisselwerking wordt ook door Giddens in *the structuration theory* beschreven (1979, 1984). Giddens ziet een institutie meer als een sociale constructie. Centraal in deze *structuration theory* staat dat sociale processen lopen via de wisselwerking tussen de handelingen van partijen (agency) en de structuur (structure). De structuur is het kader waarin de verschillende partijen handelen en beslissingen nemen. De structuur en daarmee de harde instituties kan veranderen als de verschillende partijen (agency) beslissingen nemen die niet in het huidige institutionele kader passen. Instituties krijgen dus aan de hand van hun gebruikers inhoud. Het proces van institutionalisering is het continu aanpassen van de structuur op de handelingen van de verschillende partijen. De relatie tussen de formele (structurele) en informele (culturele) arrangementen is daarmee te typeren als een continue wisselwerking.

In deze paragraaf zijn de formele en informele arrangementen beschreven van de institutionele capaciteit van ruimtelijke projecten. Formele en harde arrangementen omschrijven een formele koppeling tussen projectelementen en informele arrangementen een informele en zachte koppeling.

Hiermee kunnen partijen op twee manieren met elkaar samenwerken, namelijk immuniserend en daarmee gebruikmakend van harde en formele arrangementen en/of adaptiverend en daarmee gebruikmakend van zachte en informele arrangementen.

Samenwerking in ruimtelijke projecten heeft dus sterk te maken met het vermogen tot samenwerking (zie vorige paragraaf) en de manier van samenwerken. In dit hoofdstuk wordt verondersteld dat de manier van samenwerken te onderzoeken valt door het vermogen van samenwerking in kaart te brengen. De wijze waarop de koppelingen tussen partijen, competenties, organisatiebronnen zijn aangelegd omschrijft namelijk het vermogen en de manier van samenwerken. ‘De wijze waarop’ gaat in op de manier van samenwerken. En ‘de koppelingen tussen partijen, competenties en organisatiebronnen’ omvat het vermogen. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de vraag, hoe de samenwerking van ruimtelijke projecten verandert in de complexe context. Hiervoor worden de theoretische inzichten uit hoofdstuk 3 naast hoofdstuk 2 gelegd.

3.4 OMGANG MET COMPLEXITEIT

Parallel aan de ontwikkeling van een ruimtelijk project is ook de ontwikkeling van institutionele capaciteit incrementeel te noemen. Het is interessant om te kijken in hoeverre complexe gebeurtenissen verschillend invloed hebben op het vermogen en de manier van samenwerken. In deze paragraaf zal ingegaan worden op de verschillen.

In dit onderzoek wordt de aanname gedaan dat veranderingen in de interactiemodus op een *change event* ‘zichtbaar’¹¹ worden (zie paragraaf 2.4). Kortom, op een *change event* vindt een verandering in de interactiemodus plaats, of beter gezegd een verandering van het vermogen en manier van samenwerken. Dit wil niet zeggen dat er tussen de *change events* geen veranderingen optreden, maar dat tijdens een *change event* deze verandering ‘zichtbaar’ wordt (zie paragraaf 2.4).

Een *change event* wordt daarmee een cruciaal moment waar, door interne en externe invloeden een ‘zichtbare’ verandering in de institutionele capaciteit (informele en formele arrangementen) tot stand komt.

Aan het eind van paragraaf 3.2 wordt aangegeven dat institutionele capaciteit en daarmee *high quality agreements* (Innes & Booher 1999:8) incrementeel veranderd. Toch worden er drie stadia of ordes omschreven. In de samenwerking kunnen orde-effecten optreden, waardoor de samenwerking in een volgend stadium komt. Deze theoretische inzichten helpen bij het analyseren van de werkelijke veranderingen van de institutionele capaciteit.

De manier van samenwerken is in dit onderzoek onderverdeeld in harde en zachte arrangementen. Aannemelijk is dat harde arrangementen minder adaptief zijn dan zachte arrangementen. Hoewel door flexibele en kaderstellende regels, routines en structuren

¹¹ ‘Zichtbaar’ geeft niet direct aan dat *change events* ook met het blote oog waarneembaar zijn (zie paragraaf 2.4)

harde arrangementen de laatste jaren een groter aanpassingsvermogen hebben gekregen lijken de informele regels¹², relaties en verbanden toch makkelijker aanpasbaar. In tabel 3.1 is deze beredenering weergegeven.

Tabel 2.2. Aanpassingsvermogen zachte en harde infrastructuur

	Adaptief	Immuniserend
Zachte arrangementen	+	-
Harde arrangementen	-	+

Als deze stelling en aanname naast het ontwikkelingsproces wordt gelegd, dan ontstaat het beeld dat de zachte arrangementen continu veranderd en de harde arrangementen drastischer veranderd. *Change events* lijken daarom helemaal niet, of helemaal wel directe invloed te hebben op harde arrangementen. Als het change event toch invloed heeft op het harde arrangement dan gaat dat gepaard met een grote verandering. Zachte arrangementen veranderen geleidelijker.

De manier van samenwerken is onderverdeeld in de harde en zachte arrangementen, die in wisselwerking met elkaar veranderen (zie vorige paragraaf). Deze wisselwerking kan omschreven worden als een positief, negatief en neutraal feedbackmechanisme. Feedbackmechanisme worden gebruikt in de wetenschap om relaties aan te geven tussen een uiteindelijke bereikt effect en datzelfde effect. “Een bekend voorbeeld van een positieve feedback is het rondzingen van een versterkerinstallatie. De microfoon pikt het geluid van de versterkers op: de output (geluid uit de versterkers) levert input voor de versterkers. Soms is de versterking bij een bepaalde toonhoogte zo groot dat de installatie gaat rondzingen: er ontstaat een jankend geluid” (RISBO 2007). Een negatief feedback mechanisme omvat een negatieve relatie met het bereikte effect en datzelfde effect. Bij een neutraal mechanisme blijft het effect gelijk.

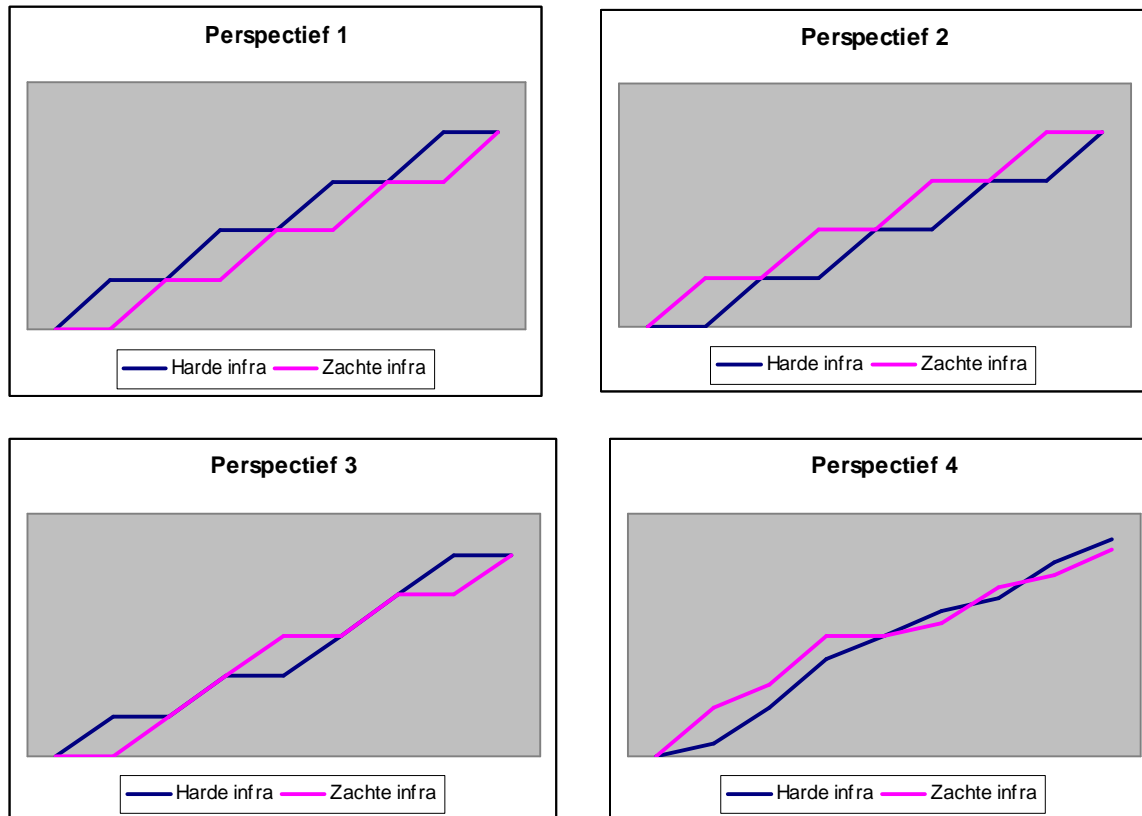
De wisselwerking tussen harde en zachte arrangementen lijkt in een optimale samenwerking positief van aard: allebei de arrangementen zorgen voor een versterking en/of vergroting van het organiserend vermogen (het effect). Negatieve of positieve veranderingen in harde arrangementen, zorgen voor een negatieve of positieve verandering van zachte arrangementen en andersom.

Als de harde infrastructuur wijzigt bij *change events* en de zachte infrastructuur meer geleidelijk wijzigt, dan komt de vraag naar voren of de wijziging van de harde infrastructuur nu reageert op wijzigingen van de zachte infrastructuur of zorgt voor deze

¹² Binnen nieuwe regelgeving wordt steeds meer gezocht naar bandbreedtes en flexibele wetgeving. Hierdoor ontstaat er meer ruimte voor dialoog en onderhandeling wat ontwikkelingsprocessen ten goede komt. Het niet precies detailleren van de kostensoortenlijst van de nieuwe grondexploitatiewet is hier een goed voorbeeld van.

wijzigingen. Een voorbeeld van deze vraag is of een covenant (harde infrastructuur) gesloten is door het aanwezige vertrouwen (zachte infrastructuur) of dat het vertrouwen aan de hand van het covenant moet ontstaan. In onderstaand figuur is deze vraag grafisch weergegeven in perspectief 1 en 2.

Figuur 3.3 Vier perspectieven



Bron: Eigen bewerking 2007

Perspectief 1 geeft aan dat de harde infrastructuur eerst verandert, waarna vervolgens de zachte infrastructuur verandert. Perspectief 2 is precies andersom en perspectief 3 gaat uit van een wisselwerking. Soms zal de harde infrastructuur leidend zijn en soms de zachte infrastructuur. Perspectief 4 laat een compleet onregelmatig beeld zien.

Alle vier de perspectieven uit figuur 3.3 gaan uit van een verbetering van samenwerking (de grafiek loopt omhoog) en een positief feedbackmechanisme. Toch hoeft er geen verbetering op te treden in het samenwerkingsproces of zoals in paragraaf 3.2 omschreven: de samenwerking hoeft niet in een volgende orde te komen. Als de samenwerking wel verbetert wordt in dit onderzoek gesproken van orde-effecten.

Door het onderzoek heen zijn verschillende aspecten van de chaostheorie behandeld. Een belangrijk element dat in de voorgaande hoofdstukken terug komt, is het dynamische evenwicht. In paragraaf 1.4 is het dynamische evenwicht omschreven als een schijnbare

orde die in de loop van de tijd sterk kan veranderen. Het dynamische evenwicht is ook te herkennen in de manier van samenwerking tussen partijen. Als een samenwerking zich in een dynamisch evenwicht bevindt balanceert het als het ware op de grens van orde en chaos. Elk moment kan de samenwerking veranderen in een chaos (de samenwerking is onstuurbaar) of juist constant en ordelijk verlopen (de samenwerking is dan stuurbaar). Tijdens een dynamisch evenwicht is de samenwerking continu op zoek naar een bepaald evenwicht. Het bewustzijn dat de schijnbare orde sterk kan veranderen in een chaos of juist constant kan blijven, zorgt ervoor dat partijen de werkelijkheid niet alleen immuniseren, maar ook proberen te adaptiveren. Partijen streven naar een evenwicht, waarmee meegebogen kan worden met de complexe context en richtlijnen kan stellen aan de complexe context. Een dynamisch evenwicht binnen een samenwerking kan daarmee vertaald worden in een zoektocht naar evenwicht tussen een harde en zachte verankering van samenwerking.

Het evenwicht is dynamische omdat het continu mee verandert met de veranderde complexe context. Daarnaast kunnen er enerzijds momenten zijn waarop het dynamische evenwicht niet dynamische lijkt te zijn, maar juist constant. Deze momenten zijn te herkennen doordat er meer houvast gevonden wordt in harde arrangementen. Anderzijds kan het dynamische evenwicht sterk verstoord worden door (plotselinge) veranderingen die optreden; *change events*. Deze momenten zijn te herkennen doordat er meer houvast gevonden wordt in zachte arrangementen. *Change events* kunnen er voor zorgen dat de samenwerking in een nieuwe orde terecht komt (zie paragraaf 2.3).

3.5 CONCLUSIE

Het vermogen tot samenwerking is een belangrijke succesfactor om ruimtelijke projecten te realiseren. In dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat tussen projecten het vermogen tot samenwerking kan verschillen. Dit verschil wordt verklaard door de aan- of afwezigheid van institutionele capaciteit. Institutionele capaciteit is onder te verdelen in persoonlijke, relationele en organisationele capaciteit. Ook kan gedurende een ontwikkelingsproces meer institutionele capaciteit ontwikkeld worden, zodat de samenwerking in een volgende 'orde' komt.

Naast het vermogen tot samenwerken bepaalt ook de manier van samenwerking hoe er omgegaan wordt met complexe ontwikkelingsprocessen. Partijen kunnen de complexe context proberen te immuniseren of juist adapteren. Hiervoor kiezen partijen naast de verschillende strategieën voor een institutionele verankering van samenwerken. Ook kan een meer hardere (of formele) of zachtere (informele) vorm of arrangement gekozen worden.

Tijdens een change event verandert het arrangement (zie paragraaf 2.3) en daarmee ook de harde en/of zachte elementen. In het onderzoek wordt verder ingegaan op de vraag hoe dit arrangement verandert en welke veranderingen in de harde en zachte elementen

analyseerbaar zijn. Zo kan er inzicht verworven worden hoe de institutionele verankering van samenwerking reageert in complexe ontwikkelingsprocessen.

4. OPERATIONALISATIE

“Our theories determine what we measure”.

Albert Einstein, geciteerd in Senge (1990: 175)

4.1 INLEIDING

In het theoretische kader is naar voren gekomen dat de complexe context op verschillende manieren invloed heeft op de samenwerking. Om deze invloed te onderzoeken is gekozen om aan de hand van *change events* te kijken wat voor een invloed de complexiteit op de samenwerking en de voortgang van ontwikkelingsprocessen heeft. In dit hoofdstuk wordt dit perspectief verder uitgewerkt aan de hand van de operationalisatie.

Hiervoor wordt in paragraaf 4.2 ingegaan op het conceptuele model, in paragraaf 4.3 op het analysekader en in paragraaf 4.4 op de onderzoeksmethode.

4.2 OPZET ONDERZOEK

Binnen dit onderzoek staan drie concepten centraal namelijk de complexe context in relatie met de manier van samenwerken en de voortgang van het ruimtelijke project. In onderstaand figuur zijn deze drie concepten opgenomen.



Deze drie concepten kunnen aan de hand van het theoretische kader verder worden onderverdeeld.

Complex context:

In ruimtelijke complexe projecten is de toegenomen complexiteit goed zichtbaar. Ruimtelijke projecten worden steeds meer verweven met hun context en er ontstaan langdurige ontwikkelingsprocessen, waarin verandering de enige zekerheid schijnt te zijn: complexe ruimtelijke projecten worden ruimtelijke ontwikkelingsprocessen.

Om meer inzicht te krijgen in de complexe context en de relatie met ontwikkelingsprocessen, wordt in dit onderzoek verder ingegaan op *change events*. *Change events* ontstaan meestal door een aantal interverniërende ontwikkelingen en leiden tot een cruciale verandering in het ontwikkelingsproces.

Samenwerking

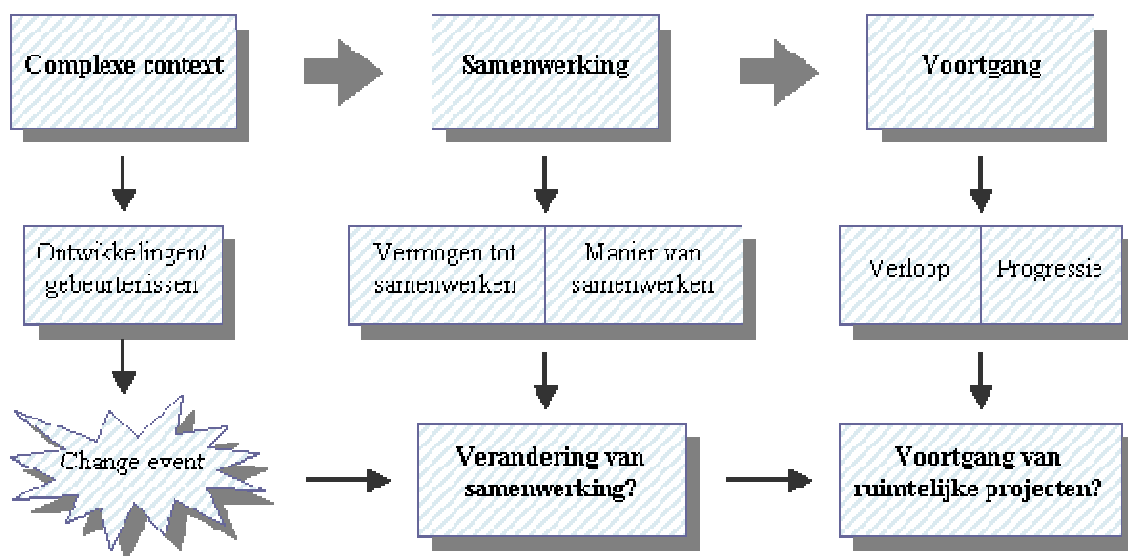
Samenwerken in ruimtelijke projecten omvat samenwerken in netwerken. Verschillende partijen, competenties en belangen zijn betrokken bij de samenwerking. Het slagen van deze samenwerking in een complexe context wordt beïnvloed door het vermogen en de manier van samenwerken. Het vermogen tot samenwerking komt goed naar voren in de koppelingen tussen de partijen, competenties, kwaliteiten, etc (de institutionele capaciteit). De manier van samenwerking gaat in op de wijze waarop deze koppelingen zijn gemaakt; via harde en/of zachte arrangementen.

Voortgang

De voortgang van een ruimtelijk project bevat twee elementen, namelijk verloop en progressie. Deze twee elementen geven de voortgang van een ruimtelijk project weer.

Deze drie concepten en hun deelconcepten zijn in onderstaand conceptueel model opgenomen. Hierin zijn ook de relaties tussen de concepten opgetekend. Zoals in de inleiding van dit onderzoek naar voren kwam wordt er onderzoek gedaan in hoeverre complexe gebeurtenissen (*change events*) invloed hebben de samenwerking en voortgang van ruimtelijke projecten. De complexe context heeft dus invloed op de samenwerking en de voortgang van ruimtelijke projecten. Deze invloed is in het conceptueel model goed te zien door de grote pijlen. Daarnaast zijn de concepten verder geoperationaliseerd. Zo wordt in het conceptueel kader duidelijk dat de complexe context onderzocht wordt aan de hand van ontwikkelingen en gebeurtenissen die vervolgens tot *change events* leiden. Ook wordt duidelijk dat de samenwerking in ruimtelijke projecten onderzocht wordt aan de hand van het vermogen en de manier van samenwerken en dat de voortgang onderverdeeld is in het verloop en de progressie.

Figuur 4.1 Conceptuele model



Dit conceptueel model is in het theoretische gedeelte van dit onderzoek onderzocht en ontworpen. Verschillende theorieën zijn gebruikt die theoretisch antwoord hebben gegeven op de geformuleerde deelvragen. Deze antwoorden vormen gezamenlijk de theoretische basis of kader waarlangs de empirie gelegd zal worden.

4.3 METHODE VAN ANALYSE

Voordat de theoretische veronderstellingen naast de praktijk wordt gelegd is het van belang om te beseffen dat er enkele veronderstellingen aan het theoretische kader ten grondslag liggen. In dit onderzoek wordt er van uitgegaan dat de complexe context zorgt voor ontwikkelingen en gebeurtenissen die leiden tot *change events*. Ontwikkelingen en gebeurtenissen kunnen ook van invloed zijn op het ruimtelijke project zonder tot een change event te leiden. Deze ontwikkelingen worden niet onderzocht. In hoofdstuk twee is vanuit dit kader naar voren gekomen dat er altijd veranderingen zijn, maar dat een verandering alleen zichtbaar is tijdens een change event. Dit is te vergelijken met een dynamisch evenwicht dat verstoord wordt.

Ook wordt er niet gezocht naar volledigheid in oorzaak en gevolg. Dat wil zeggen dat er zoveel ontwikkelingen bijdragen tot een *change event*, en dat deze ontwikkelingen sterk verweven zijn met elkaar en andere ontwikkelingen, dat het voor de omvang van dit onderzoek niet haalbaar is om volledigheid na te streven. Daarnaast wordt elke verandering vanuit verschillende perspectieven bekeken en beoordeeld. Door de belangrijkste ontwikkelingen – in de ogen van de betrokken partijen - te analyseren wordt er inzicht verkregen hoe *change events* tot stand komen en de samenwerking veranderen. In dit onderzoek wordt getracht de complexe context te onderzoeken in relatie tot de samenwerking en voortgang van ruimtelijke projecten. Dit verband is zeer complex. Dit onderzoek heeft daarmee niet de intentie om causale verbanden te onderscheiden. Wel kan het inzicht geven in relaties tussen de complexe context en de samenwerking.

De samenwerking tussen partijen wordt geanalyseerd aan de hand van de *relational* en *organizational capacity*. Gezamenlijk met *member capacity* vormen deze drie begrippen gezamenlijk de institutionele capaciteit van ruimtelijke projecten. Toch wordt de *member capacity* buiten beschouwing gelaten, omdat er juist ingegaan wordt op de relaties (*relational*) en de verankering van relaties (*organizational*).

4.3.1 Onderzoeksaanpak

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag wordt er in dit onderzoek nagegaan hoe *change events* de samenwerking veranderen en wat voor invloed dit heeft op de voortgang van het ruimtelijke project. Hierbij zijn de volgende drie deelvragen onderscheiden:

1. Welke complexe gebeurtenissen zijn te onderscheiden en hebben invloed op de ruimtelijke projecten?
2. Hoe werken partijen samen binnen ruimtelijke projecten en hoe veranderlijk is deze samenwerking?
3. Hoe beïnvloeden de samenwerkende partijen de voortgang van het project?

De deelvragen zijn ‘weergegeven’ in het conceptueel model. Deelvraag één gaat in op de complexe context en *change events*. Deelvraag twee gaat in op de samenwerking van ruimtelijke projecten en deelvraag drie op de voortgang van ruimtelijke projecten.

Voor de beantwoording van deze deelvragen en de hoofdvraag worden de volgende stappen onderscheiden:

Stap 1: Analyseren van de complexe context aan de hand van *change events*

- *change events* vaststellen
- onderliggende gebeurtenissen en ontwikkelingen analyseren en beschrijven
- *change events* definiëren

Stap 2: De samenwerking binnen het ruimtelijke ontwikkelingsproces weergeven

- analyseren van het vermogen tot samenwerken
- de manier van samenwerken analyseren
- de invloed van *change events* op het vermogen en de manier van samenwerken analyseren

Stap 3: De voortgang

- het verloop van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen analyseren
- de progressie van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen analyseren
- de invloed van *change events* en de veranderende manier van samenwerking vergelijken met de voortgang

Stap 4: Conclusies trekken en formuleren

- deelvragen beantwoorden
- hoofdvraag beantwoorden
- op basis van conclusies aanbevelingen doen

Deze stappen zullen in de volgende deelparagrafen worden uitgewerkt. In de deelparagrafen worden de concepten meetbaar gemaakt - of andere gezegd geoperationaliseerd. Daarbij worden indicatoren geïntroduceerd die de analyse van de casuïstiek mogelijk maken (zie tabel 4.2 voor een overzicht).

4.3.2 Stap 1: Analyseren van de complexe context aan de hand van *change events*

In deze stap worden *change events* onderscheiden en de invloed op het ruimtelijke ontwikkelingsproces beschreven. Hiervoor worden de *change events* vastgesteld, de onderliggende gebeurtenissen weergegeven en de *change events* getypeerd.

Change events vaststellen:

De complexe context wordt in dit onderzoek geanalyseerd aan de hand van *change events*. *Change events* zijn gedefinieerd als “een cruciaal moment waar door interne en externe invloeden een ‘zichtbare’ verandering in de interactiemodus tot stand komt” (zie paragraaf 2.3). Een cruciale verandering van de interactiemodus is te herkennen door de institutionele capaciteit van een ruimtelijk project weer te geven. Een grote verandering binnen de institutionele capaciteit geeft een *change event* weer. Omdat de institutionele capaciteit van ruimtelijke projecten ook wel onzichtbaar¹³ wordt ervaren (zie paragraaf 3.2: *hidden power*), wordt getracht deze onzichtbare veranderingen zichtbaar te maken en te analyseren. Door de institutionele capaciteit en de *change events* volgtijdelijk in kaart te brengen, ontstaat inzicht in het totale ruimtelijke ontwikkelingsproces.

Onderliggende gebeurtenissen en ontwikkelingen analyseren en beschrijven:

De *change events* worden veroorzaakt door diverse ontwikkelingen en gebeurtenissen. Daarbij is in het theoretische kader een onderverdeling gemaakt in twee hoofdcategorieën, namelijk:

- intern of extern
- autonoom of heteronoom

Interne ontwikkelingen ontstaan in de directe projectomgeving en externe ontwikkelingen ontstaan daarbuiten. De directe projectomgeving bestaat in dit onderzoek uit de gesloten samenwerking. In veel gevallen zijn dat de publieke en private partij die een overeenkomst hebben gesloten. Daarbij worden de ontwikkelaar(s), wethouder(s) en de gemeenteraad(en) behandeld. Ontwikkelingen en beslissingen buiten deze driehoek worden als externe ontwikkelingen gezien. Het verschil tussen intern en externe ontwikkelingen is soms moeilijk te maken. Het netwerk waarin de partijen samenwerken is niet alleen sterk veranderlijk, maar van nature onbegrensd. Om toch interne en externe ontwikkelingen te onderscheiden worden de relatieve grenzen waarin de actoren zich bewegen gereconstrueerd. Binnen welke grenzen treden de samenwerkende partijen gezamenlijk op en tot waar reikt hun energie en invloed?

¹³ ‘Zichtbaar’ geeft niet direct aan dat *change events* ook met het blote oog waarneembaar zijn (zie paragraaf 2.4). Door middel van het interviewen van verschillende personen met verschillende perspectieven, wordt getracht de zichtbare en onzichtbare capaciteit weer te geven. Onzichtbaar zijn bijvoorbeeld vertrouwensrelaties, toenemende argwaan of meningsverschillen tussen personen.

Ook zijn er autonome en heteronome ontwikkelingen. Het verschil zit hem in de wilsbeschikking die achter de impact van de ontwikkelingen ligt. Een heteronome ontwikkeling en de impact op de samenwerking wordt gemarkeerd met een collectieve maatregel, actie of beslissing. Een autonome beslissing niet en is daarom moeilijk te onderzoeken. Om dit toch onderzoekbaar te maken worden:

- er mensen van buiten de drieluik (directe projectomgeving) geïnterviewd. Die kunnen aangeven of een ontwikkeling niet opgevangen werd door betrokken actoren;
- er mensen geïnterviewd die niet meer direct verbonden zijn aan het project. Er kan vanuit gegaan worden dat deze mensen enige relativering over hun rol en ‘gemiste’ ontwikkelingen ten toon spreiden;
- er vragen gesteld aan (betrokken) actoren welke ontwikkeling of *change event* nog boven het project hangt (welke gebeurtenis moet nog leiden tot een *change event*);
- er vragen gesteld aan actoren welke gebeurtenis plotseling invloed had op het proces.

Als de verschillende ontwikkelingen gezien werden als enkelvoudige ontwikkelingen, dan waren ze uit elkaar te halen en goed te analyseren. In de werkelijkheid zijn veel ontwikkelingen ook sterk meervoudig en hangen daarmee sterk samen met andere ontwikkelingen. In dit onderzoek wordt deze samengesteldheid van ontwikkelingen in de analyse niet uit elkaar gehaald, maar juist beschreven in zijn samengesteldheid.

Naast het samengestelde karakter spelen ook de verschillende gepercipieerde waarheden (iedereen ziet de oorzaak en gevolg van een ontwikkeling vanuit zijn eigen waarheid/perspectief) een rol in de analyse. Daarom zullen er ook verschillende mensen geïnterviewd worden, die actief betrokken zijn of waren bij één van de drie actoren (te weten gemeenteraad, wethouder, private partij).

Een duidelijke oorzaak-gevolg relatie tussen de *change events* en de onderliggende ontwikkelingen is moeilijk te onderscheiden en daarom moeilijk onderzoekbaar (zie paragraaf 2.4). Door verschillende mensen te interviewen kan wel nagegaan worden of in de verschillende beelden die de mensen van het *change event* hebben er een correlatie tussen beide is. Deze correlatie of verband zal in dit onderzoek geanalyseerd worden.

Change events definiëren

De verschillende ontwikkelingen en gebeurtenissen kunnen leiden tot *change events*. Daarmee kan de aard van een change event ook beschreven worden aan de hand van de verschillende ontwikkelingen. Nadat de grootste ontwikkelingen en gebeurtenissen die volgens betrokkenen hebben geleid tot een change event in kaart zijn gebracht, kan de aard van het change event worden vastgesteld. Anders gezegd het type change event kan worden onderscheiden. Is het change event meer ontstaan door interne of externe ontwikkelingen? Lagen er autonome of heteronome ontwikkelingen aan ten grondslag?

In dit onderzoek wordt er een poging gedaan om *change events* niet alleen te typeren, maar enkele ook te typeren als tipping points. In de theorie kwam naar voren dat tipping

points cruciale veranderingen zijn, die heel moeilijk te voorspellen zijn en meestal onverwacht opeens een doorbraak forceren. Vanuit dit kader is in paragraaf 2.4 ook het schijnbare evenwicht grafisch uiteengezet en is ingegaan op de wet van de marginale verassing. In dit onderzoek wordt een tipping point gedefinieerd als...

...een cruciaal moment (een change event), waarop onverwacht (autonoom) een grote verandering zichtbaar is en waarin de onderliggende ontwikkelingen of gebeurtenissen van te voren geen onderdeel waren van gezamenlijke discussie of discours.

Zoals ook naar voren kwam in paragraaf 2.3 zijn tipping points achteraf te analyseren (descriptief), maar kunnen ze moeilijk prescriptief gebruikt worden.

4.3.3 Stap 2: De samenwerking binnen het ruimtelijke ontwikkelingsproces weergeven

In deze stap wordt de samenwerking van partijen binnen ruimtelijke projecten geanalyseerd en de veranderlijkheid weergegeven. Hiervoor wordt het vermogen van samenwerking, de manier van samenwerking en de invloed van *change events* op de samenwerking omschreven.

Analyseren van het vermogen tot samenwerken

Het vermogen van een samenwerking kan geanalyseerd worden door in te gaan op de institutionele capaciteit van een ruimtelijk project. In de vorige stap is de institutionele capaciteit al geanalyseerd om de *change events* te onderscheiden. Omdat in dit onderzoek vooral de focus ligt op de relaties en de verankering van relaties, wordt de *member capacity* niet onderzocht. Als er in het onderzoek gepraat wordt over de institutionele capaciteit dan wordt deze onderverdeeld in de *relational* en *organizational capacity*. In bijlage 1 is een lijst opgenomen van indicatoren die *relational* en *organizational capacity* weergeven.

De manier van samenwerken analyseren

De manier van samenwerken is ten eerste het immuniseren van de complexe context door gebruik te maken van harde en formele arrangementen. Ten tweede is de manier van samenwerken het meebewegen met de complexe context door gebruik te maken van zachte en informele arrangementen.

Welke manier van samenwerken wordt gekozen hangt sterk af van de aanwezige capaciteit en de gehanteerde strategie. Er kan gekozen worden om de aanwezige capaciteit te gebruiken om de complexe context te immuniseren en daardoor de veranderlijkheid buiten het project te houden. Als hiervoor gekozen wordt dan wordt de aanwezige capaciteit verankerd in formele en harde structuren. Voorbeelden hiervan zijn contracten, formele projectorganisaties en regels.

Ook kan er geprobeerd worden om juist adaptief op te treden en zo mee te bewegen met de complexe context. Dan worden verbindingen en daarmee de institutionele capaciteit

van projecten vooral gezocht in zachte en informele structuren. Voorbeelden hiervan zijn openheid, vertrouwen en ‘gentlemens agreements’¹⁴.

De manier van samenwerking geeft aan op welke manier er gebruik wordt gemaakt van het vermogen van samenwerken. Kortom, op welke manier worden de verbindingen tussen de elementen en aspecten van het institutionele capaciteit gelegd? Om deze de manier van samenwerking te analyseren, moet de vraag beantwoordt worden hoe je beide manieren van samenwerken herkend binnen een samenwerking. In dit onderzoek wordt de manier van samenwerking geanalyseerd door dieper in te gaan op de relaties (relational capacity) en daaraan gerelateerde organisatievorm (organizational capacity)¹⁵.

Binnen de relational capacity en de organizational capacity kunnen partijen kiezen voor een zachte verankering van relaties en een harde verankering van relaties. In onderstaande tabel zijn hier voorbeelden van opgenomen.

Tabel 4.1 Institutionele capaciteit

	Indicatoren	Zachte arrangementen	Harde arrangementen
Relational capacity	<ul style="list-style-type: none"> - Samenwerken - Integratie - Vertrouwen - Open en eerlijk - Machtsverschillen 	<ul style="list-style-type: none"> - Relaties verankerd in culturen - Informele relaties - Informele contactmomenten - Gentlemen agreements 	<ul style="list-style-type: none"> - Relaties verankerd in structuren - Geformaliseerde relaties - werkgroepen, overlegstructuren - duidelijke contracten
Organizational capacity	<ul style="list-style-type: none"> - Procedures - Institutionele arrangementen - Backoffice Afbakening rollen en verantwoordelijkheden 	<ul style="list-style-type: none"> - Lossere organisatie - Ondernemend gezelschap - Losse structuren, veranderende rolpatronen - Geen duidelijke structuur, afspraken. - Verschuivende verantwoordelijkheden - Flexibele communicatielijnen 	<ul style="list-style-type: none"> - Projectorganisaties - Duidelijke rollen en verantwoordelijkheden - Duidelijk werkplan - Harde afspraken - Formele procedures - Evaluatiecyclus - Formele communicatielijnen

¹⁴ Een informele afspraak tussen verschillende partijen. De essentie van een gentlemen agreement is dat er op de eer van de partijen vertrouwd wordt in plaats op contracten of officiële afspraken.

¹⁵ De focus van dit onderzoek ligt bij de relaties tussen partijen en elementen. De afzonderlijke competenties (houding, kennis en vaardigheden) en de invloed op de samenwerking worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

In tabel 4.1 zijn enkele voorbeelden gegeven van harde en zachte arrangementen binnen de relational en organizational capacity. Per ‘fase’ (tussen de *change events*) kan indicatief en voor de analyse aangegeven worden of er weinig, matig of veel harde of zachte arrangementen aanwezig waren. Een voorbeeld is in tabel 4.2 te vinden.

Tabel 4.2 Mate aanwezigheid zachte en/of harde arrangementen

	Voor 1 ^e change event	Voor 2 ^e change event	Voor 3 ^e change event	Voor 4 ^e change event	Voor 5 ^e change event	Na 5 ^e change event
Zachte arrangementen	Veel	Weinig	Veel	Matig	Veel	Veel
Harde arrangementen	Veel	Weinig	Veel	Weinig	Weinig	Matig

In paragraaf 3.4 wordt verondersteld dat zachte arrangementen minder plotseling veranderen dan harde arrangementen. Als tabel 4.2 wordt ingevuld voor beide cases kan deze veronderstelling gefalsificeerd worden of niet. In dit onderzoek wordt uitgegaan dat de verandering op een change event zichtbaar wordt. Veranderingen buiten de *change events* worden buiten beschouwing gelaten.

De invloed van change events op het vermogen en de manier van samenwerken analyseren

In dit onderzoek wordt ingegaan op de vraag hoe *change events* invloed hebben op het vermogen en de manier van samenwerken. De veranderingen in het vermogen van samenwerking zijn in voorgaande stappen in kaart gebracht. In de vorige alinea is ook aangegeven dat de manier van samenwerking afhangt van het aanwezige vermogen tot samenwerking (geanalyseerd in vorige alinea) en de gekozen strategie. Op sommige momenten in het ontwikkelingsproces worden harde arrangementen en op andere momenten zachte arrangementen strategische gekozen. In dit onderzoek wordt dit onderzocht door in te gaan op expliciete keuzes van betrokken partijen tijdens *change events*. De keuze van een betrokken partij voor een hard en/of zacht arrangement geeft aan op welke manier (immuniseren/ adaptiveren) er om gegaan wordt met de complexe context en het change event. Hierbij kunnen een aantal vragen gesteld worden, namelijk:

- Wordt er tijdens een change event gekozen voor een zacht en/of hard arrangement? Kortom, willen de betrokken partijen de ontstane context adaptiveren of juist immuniseren?
- Daarbij wordt in het paragraaf 3.3 verondersteld dat harde en zachte arrangementen altijd op elkaar reageren. Als het harde of zachte arrangement verandert, wat

gebeurt er dan met het andere arrangement? Is er sprake van een wisselwerking en is er sprake van een positief, negatief of neutraal feedback mechanisme?

- Ook kan er gekeken worden of er altijd eerst voor een zacht arrangement wordt gekozen en dat het harde arrangementen reageert of andersom?

In paragraaf 3.4 zijn ook dynamische evenwichten in de samenwerking tussen partijen behandeld. Een dynamisch evenwicht is de zoektocht naar evenwicht tussen harde en zachte arrangementen. Deze dynamische evenwichten zijn te herkennen in de samenwerking als er continu gekozen wordt voor harde en zachte arrangementen. De harde en zachte arrangementen balanceren als het ware als twee balletjes met daartussen een elastiekje door het ontwikkelingsproces. In dit onderzoek zullen de momenten van chaos en orde naar voren komen in de (on)stuurbaarheid van de samenwerking tijdens en tussen *change events*.

4.3.4 Stap 3: Voortgang

Het verloop van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen analyseren

In dit onderzoek wordt de invloed van de complexiteit op de samenwerking en daarmee de voortgang onderzocht binnen ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. In paragraaf 1.5 is voortgang uitéén gezet in de twee elementen, namelijk verloop en progressie. Het verloop betreft de continuïteit die waarneembaar is binnen het ruimtelijke ontwikkelingsproces en progressie richt zich op de verbetering van kwaliteit van het samenwerkingsproces.

Het verloop van het ruimtelijke ontwikkelingsproces wordt op twee manieren geanalyseerd. Ten eerste wordt het werkelijke ontwikkelingsproces naast een normale fasering gelegd. Daarbij zijn een initiatief-, een voorbereidings-, een uitwerkings- en een realisatiefase te onderscheiden. In onderstaande tabel is de ideale doorlooptijd weergegeven. Deze tabel laat zien dat de doorlooptijd van ruimtelijke projecten met moeite binnen een decennia wordt afgerond.

Tabel 4.3 Ideale doorlooptijd

Fase	Omschrijving	Ideale doorlooptijd
Initiatief	Verkenning belangen, middelen, bestuurlijk commitment en oplossingen	1 a 2 jaar
Vorbereiding	Eerste afspraken op papier, optuigen projectorganisatie	1 a 2 jaar
Uitwerking	Plannen uitwerken, procedures doorlopen, inspraak, financiële afspraken	4 jaar
Realisatie	Uitwerking en realisatie van project, projectmatig te werk.	Afhankelijk van technische complexiteit
		6 tot 8 jaar + realisatie

(Provincie Zuid-Holland 2005:33, WRR 1994)

In het onderzoek wordt gekeken of de *change events* invloed hebben op de start van een volgende fase. Lopen de *change events* parallel aan de normale fasering? Daarnaast wordt er gekeken of de vier fasen ook te herkennen zijn in het project en in de normale tijdspan worden ontwikkeld.

De vier fasen zijn erg bekend in 'ontwikkeland Nederland'. Voor de herkenbaarheid worden de aanbevelingen ook naast deze vier fasen gelegd.

De progressie van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen analyseren

Voortgang betekent ook progressie. Om te kijken of er progressie is opgetreden tijdens het ontwikkelingsproces wordt er in dit onderzoek naar twee aspecten gekeken. Ten eerste wordt de mate van openheid en draagvlak in het ontwikkelingsproces behandeld en ten tweede wordt de mate waarin er orde effecten optreden behandeld.

Door de mate van openheid en draagvlak tijdens het ontwikkelingsproces weer te geven, ontstaan inzichten wat voor invloed de *change events* hebben op de mate van openheid en draagvlak. In dit onderzoek wordt ingegaan op onderstaande aspecten

Tabel 4.5 procesfactoren voortgang

Draagvlak	
Vertrouwen in andere deelnemende partijen	- hadden de verschillende partijen vertrouwen in de andere deelnemende partijen
Bereidheid tot samenwerking	- waren de betrokken partijen ook bereid om tot samenwerking over te gaan - waren de partijen bereid om tot consensus te komen
Aanwezigheid 'sense of urgency'	- voelden de betrokken partijen een bepaalde noodzaak tot samenwerking
Openheid	
Transparant besluitvormingsproces	- Er is duidelijkheid over hoe het besluitvormingsproces + procedures in elkaar zit - Er is bij de participanten bekend wie er betrokken is bij het proces
Invloed op agendavorming	- partijen kunnen eigen ideeën aandragen - partijen kunnen nieuwe vormen van samenwerking initiëren
Evenwichtige inbreng van standpunten	- standpunten en ideeën van partijen hebben gelijke waarde - met de standpunten en ideeën van partijen wordt gelijk omgegaan
Bescherming van belangen van partijen	- de belangen van partijen wordt vertrouwelijk mee omgegaan - de belangen worden geborgd in de samenwerking

(Eigen bewerking 2007)

Deze aspecten zullen per 'fase' (tussen de *change events*) indicatief weergegeven worden. Hiervoor wordt een onderverdeling gemaakt tussen zeer weinig, weinig, matig, veel en zeer veel.

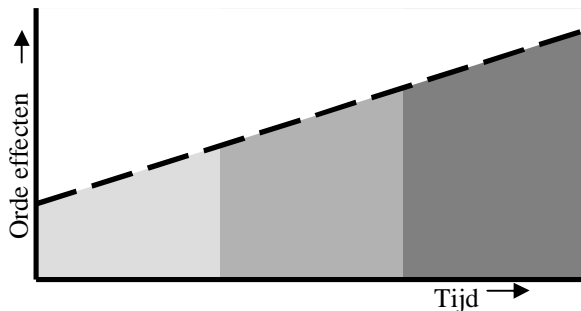
Tabel 4.6 Mate aanwezigheid openheid en draagvlak

	Voor 1 ^e change event	Voor 2 ^e	Voor 3 ^e	Voor 4 ^e	Voor 5 ^e
Openheid					
Draagvlak					

Bron: Eigen bewerking, 2007

In paragraaf 3.2 zijn drie verschillende orde's of stadia onderscheiden waarin een samenwerking zich kan bevinden. Het vermogen tot samenwerking kan hierdoor gedurende het ontwikkelingsproces sterk verbeteren. Innes en Booher veronderstellen dat een samenwerking in een volgende fase meer vermogen heeft gecreëerd om om te gaan met de complexe context (1999). In onderstaand figuur zijn de 3 orde's of stadia grafische weergegeven.

Figuur 4.2 Orde effecten binnen een samenwerkingsproces



Het moment waarop een samenwerking een volgende fase in gaat is moeilijk meetbaar. Het samenwerkingsproces is namelijk sterk aan verandering onderhevig. Een lineairmodel zoals in figuur 4.1 is weergegeven strookt niet met de werkelijkheid. De complexe context zorgt voor veranderingen in samenwerking en daarmee ook voor het wel dan niet optreden van eerste, tweede of derde orde-effecten.

Om het samenwerkingsproces te analyseren zijn de orde-effecten geoperationaliseerd.

Eerste orde-effecten

- Aanwezigheid kernhouding en kerncompetenties bij verschillende partijen
- Verkennend met elkaar doelen zoeken
- Strategieën verkennen
- Belangen van de partijen worden vertegenwoordigd

Tweede orde-effecten

- Het ontstaan van (in)formele relaties
- Doelvervlochtening; het gezamenlijke doel is realistische en wordt gedragen door betrokken partijen
- Gezamenlijk ervaren en leren
- Gezamenlijk beeld en perspectief ontwikkeld

- Het optuigen van structuren

Derde orde-effecten

- Win-win situaties
- Minder destructieve conflicten
- Partijen blijven betrokken door verankering belangen, van elkaar leren, discussie, etc (double loop learning)
- Is zelforganiserend: deelnemers mogen zelf beslissen en actie ondernemen op basis van aanwezige samenwerkend vermogen
- Co-evolutie: het ontstaan van nieuwe instituties, nieuwe normen en discoursen
- Partijen wisselen betrouwbare informatie uit
- Creëren uitdagingen voor elkaar in de bestaande toestand voor creatieve innovatie

De invloed van change events en de veranderende manier van samenwerking vergelijken met de voortgang

In de vorige stappen zijn verschillende soorten *change events* gedefinieerd. Op deze *change events* wordt verschillend gereageerd en geanticipeerd. Als deze type *change events* en type veranderingen naast de voortgang worden gelegd, ontstaat de vraag of er ook verbanden bestaan. Bij welk soort change event past welk arrangement en vindt er voortgang plaats? Kan er gezegd worden dat bepaalde type *change events* met of zonder wilsbeschikking anders reageren op de voortgang dan andere *change events*?

4.3.5 Stap 4: Conclusies trekken en formuleren

Deze zal in hoofdstuk 7 behandeld worden. De resultaten van de stappen zullen gepresenteerd worden. En aan de hand van de beantwoording van de deelvragen, zal er een conclusie geformuleerd worden. Op basis van deze conclusie zullen er aanbevelingen gedaan worden.

In onderstaande tabel worden voor het overzicht de verschillende concepten en bijbehorende indicatoren weergegeven.

Tabel 4.4 concepten en indicatoren

Concepten	Uitwerking variabelen	Indicatoren
Stap 1: Analyseren van de complexe context aan de hand van <i>change events</i>		
<u>Complexe context...</u>	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Change events</i> vaststellen - Onderliggende gebeurtenissen en ontwikkelingen analyseren en beschrijven - <i>Change events</i> definiëren 	<ul style="list-style-type: none"> - Veranderingen in de <i>relational</i> en <i>organizational capacity</i> - Interne/externe en autonome/heteronome ontwikkelingen - Samengesteldheid van <i>change events</i> en <i>tipping point</i>?
Stap 2: De samenwerking binnen het ruimtelijke ontwikkelingsproces weergeven		
<u>Manier van samenwerken...</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Analyseren van het vermogen tot samenwerken - De manier van samenwerken analyseren - De invloed van <i>change events</i> op het vermogen en de manier van samenwerken analyseren 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Relational</i> en <i>organizational capacity</i> - Zoeken in harde arrangementen, zoals contracten, afspraken en regels - Zoeken in zachte structuren, relaties, vertrouwen, openheid
Stap 3: De voortgang		
<u>Voortgang</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Het verloop van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen analyseren - De progressie van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen analyseren - De invloed van <i>change events</i> en de veranderende manier van samenwerking vergelijken met de voortgang 	<ul style="list-style-type: none"> - Was de besluitvorming plan- en/of stuurbaar? - Verliep het besluitvormingsproces de normale fases? - Was er sprake van draagvlak bij de betrokken partijen? Stonden de verschillende partijen open voor de standpunten van elkaar? - Orde-effecten
Stap 4: Conclusies trekken en formuleren		
	<ul style="list-style-type: none"> - Deelvragen beantwoorden - Hoofdvraag beantwoorden - Op basis van conclusies aanbevelingen doen 	

4.4 METHODE VAN ONDERZOEK

Onderzoek doen is vanuit sociaal-wetenschappelijk oogpunt een ‘bril’ opzetten en de praktijk (empirie) analyseren vanachter deze bril. Een bevinding volgend uit sociaal-wetenschappelijk onderzoek is daarmee alleen te toetsen door de ‘bril’ op te zetten en naar de onderzochte praktijk te kijken. Deze bril is in het theoretische gedeelte van dit onderzoek beschreven en vormt het onderzoeksperspectief. Daarbij is het van belang om te realiseren dat sociaal-wetenschappelijk onderzoek niet opzoek is naar waarheden zoals de rationele wetenschappen (bijvoorbeeld natuurkunde, scheikunde en biologie). Sociaal-wetenschappelijk onderzoek creëert een eigen gepercipieerde werkelijkheid die door een bepaalde bril (perspectief) herkend kan worden. Het interpreteren van deze gepercipieerde werkelijkheid noemt Esselbrugge het begrijpen van de tweede orde; een interpretatie van interpretaties (Esselbrugge 2003: 69).

4.4.1 Case studie

In dit onderzoek is gekozen om de empirie te analyseren aan de hand van casuïstiek. Hobma (2005) draagt een aantal redenen aan om te pleiten voor een case studie. Hieronder zal beargumenteerd worden waarom deze redenen toepasbaar zijn op dit onderzoek.

Case studie....

... biedt inzicht in de diepte van het verschijnsel; de complexiteit kan beschreven worden.

De onderzochte ruimtelijke projecten zijn uitermate complex. De veelheid aan actoren en belangen zorgen voor een complex web van interacties, strategieën en belangen. Een case studie biedt inzicht in deze complexiteit.

... biedt inzicht in de temporele ordening.

Ruimtelijke projecten worden steeds meer ontwikkelingsprocessen. Hierbij is de tijdsdimensie een belangrijke factor en zorgt voor een volgtijdelijkheid van gebeurtenissen. Een goed voorbeeld zijn de cruciale momenten die gedurende het ontwikkelingsproces worden geanalyseerd.

... geeft inzicht in de verschillende percepties.

De verschillende actoren handelen vanuit hun eigen perceptie. Inzicht in deze percepties creëert inzichten waarom het ontwikkelingsproces verlopen is zoals weergegeven.

... biedt een levendig, herkenbaar en reëel beeld.

Case study kan een levendig beeld beschrijven, dat niet alleen prettig leest, maar ook de onderzochte werkelijkheid reëel neer kan zetten.

De cases zullen kort beschreven worden aan de hand van het rondenmodel van Teisman. Teisman vat besluitvormingsprocessen op als een serie van interactieronden. In deze interactieronden wordt pas vooruitgang geboekt als de verschillende partijen een bepaalde mate van tevredenheid hebben bereikt, of hun doelen verwezenlijkt zien in het (voorlopige) resultaat (Teisman 1992). In een casestudy laat deze methode de dynamiek van besluitvorming goed zien.

4.4.2 Case selectie

Voor de selectie van de cases is vanwege de omvang van dit onderzoek gekozen om twee verschillende projecten te onderzoeken. Bij de selectie is gekeken naar de volgende criteria:

- *Ontwikkeling in de ruimte*: de projecten moesten een ontwikkeling in de ruimte betreffen.
- *Integrale aanpak*: belangen en partijen moesten vanuit één samenhangende visie worden aangepakt.
- *Verschillende partijen en belangen betrokken*: in de projecten moesten verschillende partijen betrokken zijn.
- *Publiek-publieke of publiek-private samenwerking*: er moest sprake zijn van een vergaande vorm van samenwerking.

Hierbij is enerzijds voor een infrastructureel project (W4) gekozen en anderzijds voor een herstructureringsproject (Arnhem Rijnboog). Daarnaast is het W4-project voornamelijk een publiek-publieke samenwerking en het herstructureringsproject voornamelijk een publiek-private samenwerking.

De complexe context heeft sterke invloed op het ruimtelijke project. Steeds meer mensen spreken over integrale gebiedsontwikkeling, waarbij verschillende sectoren, partijen en belangen een plek zoeken. In paragraaf 2.2 zijn verschillende kenmerken van complexe ruimtelijke projecten weergegeven (zie tabel 4.5). De cases zullen eerst aan de hand van deze kenmerken geanalyseerd worden. De mate van complexiteit binnen de projecten wordt met deze kenmerken beschreven. Zo wordt duidelijk dat de complexe context sterke invloed heeft op de projecten.

Tabel 4.5 Kenmerken van complexe ruimtelijke projecten

Schaalvariëteit	Ambigue en sterk veranderlijk
Een open aanpak	Sterk vervlochten
Verschillende perspectieven	

Bron: Eigen bewerking, 2007

Binnen dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen de interne en externe projectomgeving. De interne projectomgeving bestaat grofweg in het W4 project uit

verschillende publieke partijen, terwijl er in een latere ontwikkelfase private partijen betrokken worden. Het netwerk en de verschillende spelers die betrokken zijn veranderen gedurende het ontwikkelingsproces.

In het project Arnhem Rijnboog wordt vanuit een publiek-private samenwerking de eerste fase ingegaan, waarna verandering optreedt. De interne projectomgeving is daarbij grofweg vooral de bestuurlijke afstemming tussen de private en publieke vertegenwoordigers.

4.4.3 Dataverzameling

De empirie en de casuïstiek worden onderzocht middels twee onderzoeksmethoden namelijk dataverzameling en het afnemen van interviews. De dataverzameling richt zich voornamelijk op de secundaire literatuur, zoals masterplannen, convenanten, deelplannen, verslaglegging van vergaderingen en voortgangsreportages.

Daarnaast worden er 12 personen geïnterviewd. In bijlage 4 zijn de geïnterviewde personen weergegeven. Daarbij is een verdeling gemaakt van personen van private, publieke en (on)afhankelijke partijen. Ook is er gedurende het onderzoeksproces een expertinterview geweest met Prof. Mark van Twist en aan het eind van het proces een expertinterview met praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling Friso de Zeeuw.

5. CASE: ARNHEM RIJNBOOG

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de case Arnhem Rijnboog. Na een korte beschrijving van de case zal ingegaan worden op het ontwikkelingsproces van de gebiedsontwikkeling. Daarbij zal in paragraaf 5.2 het ontwikkelingsproces in ronden worden opgedeeld. In paragraaf 5.3 wordt dieper ingegaan worden op de case aan de hand van het theoretische kader.

5.2 ARNHEM RIJNBOOG

In Arnhem bestaan er al enkele decennia plannen om het gebied tussen de Rijnkade, de middeleeuwse binnenstad en het centraal station te herstructureren. Het gebied is na de verwoestingen van de Tweede Wereldoorlog snel opgebouwd met weinig middelen. Het gebrek aan middelen en duurzame materialen is zeker 50 jaar na dato goed te zien in het gebied. Er is een duidelijke scheiding tussen het gebied en de oude binnenstad, en het gebied is sterk aan revitalisering toe.

Het voorstel tot transformatie van het Rijnbooggebied houdt in dat de buurten Coehoorn, Paradijs en Rijnkade deel gaan uitmaken van de binnenstad van Arnhem. De binnenstad wordt verbonden met de Rijn door duidelijke relaties tot stand te brengen die zowel in de openbare ruimte als in de bebouwde massa kwaliteit genereren, waardoor de stad in functioneel en sociaal opzicht groeit. Deze transformatie behelst een drastische verandering van de projectgebieden waardoor er een verbinding tussen het oude en het nieuwe gebied gerealiseerd wordt (Masterplan Arnhem Rijnboog 2004).



Bron: Masterplan Arnhem Rijnboog 2004

Wat er vooraf ging:

In de jaren '80 was de gemeente Arnhem van plan om het plangebied tussen de Rijn en de oude binnenstad te revitaliseren. Dit plan – Rijnkade Paradijs – is gestrand door de grote kosten die de herstructurering van bestaande bebouwing met zich mee bracht. Ook de relatie met de binnenstad was niet duidelijk aanwezig, zodat het project onrendabel leek voor private partijen. Wel zijn er in die tijd afspraken gemaakt met betrokken partijen over de grondverwerving. Tegelijkertijd was er een discussie op rijksniveau gaande over de aanleg van een HSL-station in Arnhem.

Ronde 1:

Medio 1995 is de planvorming voor Rijnkade-Paradijs door de gemeente weer opgepakt en met stedenbouwkundige Soeters vormgegeven. In de stedenbouwkundige visie stond het leggen van een verbinding tussen de oude binnenstad en de Rijn centraal. Middels een groot plein werd getracht deze verbinding vorm te geven, maar al snel bleek dat de afstand (meer dan 300 meter) problematisch was. Door de komst van een nieuw cultureel cluster moest deze afstand relatief gezien verkleind worden en werd er medio 1998 gestart met de ontwikkeling van een ontwikkelingsvisie in samenwerking met de Dienst Stadsontwikkeling, stedenbouwkundig bureau Soeters en marktadviesbureau ZKA. In betrekkelijk korte tijd heeft dit team, binnen een afgeschermd omgeving, gewerkt aan de ontwikkelingsvisie en uitvoeringsstrategie. In 1999 was deze ontwikkelingsvisie gerealiseerd en door de Raad vastgesteld.

Ondertussen was de planvoering voor het nieuwe station in volle gang en werd het station als sleutelproject aangemerkt. Stedenbouwkundige van Erkel was supervisor van dit project. Het rijk was bij beide ontwikkelingen betrokken door o.a. de afspraken van het Grote-Stedenbeleid, de definiëring van Arnhem centraal als Sleutelproject en de ontwikkeling van meerjaren ontwikkelingsprogramma's voor de stad.

De gemeente had ondertussen gemerkt dat er in het stedenbouwkundige plan weinig relaties zaten met Arnhem Centraal. De integrale kijk op het plan leek noodzakelijk, vandaar dat beide stedenbouwkundigen gevraagd werden om gezamenlijk een integrale verbinding te ontwerpen. Deze samenwerking van twee verschillende stedenbouwkundigen, twee stijlen en twee persoonlijkheden was geen succes en eind 1999 werd de planvorming van het project Rijnkade-Paradijs gestaakt.

Ronde 2:

Door het plan een nieuwe impuls te geven zijn publieke en private partijen uitgenodigd om mee te denken. Verschillende adviesbureaus, ontwikkelaars en investeerders hebben in 2000 gewerkt aan ruimtelijke plannen voor de binnenstad van Arnhem. In deze plannen werden de projecten (Arnhem Centraal en Rijnkade-Paradijs) met elkaar verbonden tot één integraal project. Na selectie is er gekozen voor vier private partijen,

namelijk Bouwfonds-MAB, Vesteda, BPFM en Blauwhoed¹⁶, die gezamenlijk met de gemeente de Spaanse architect Manuel de Solà-Morales¹⁷ benaderden voor een stedenbouwkundige visie. De visie van De Sola-Morales heeft geresulteerd in een schetsboek. Dit schetsboek was de basis voor het masterplan van het gebied. De Solà-Morales heeft het Rijnbooggebied verdeeld in vijf stadsbuurten met een eigen karakter, met daarbij een belangrijke rol voor de openbare ruimte. De grote afstand van 300 meter van de oude binnenstad tot de Rijnkade krijgt middels een haven een opvallende oplossing.

De totstandkoming van dit schetsboek en de samenwerking tussen de private en publieke partijen is als zeer prettig ervaren. De projectorganisatie, die zichzelf enigszins afsloot voor het geheel en een paar keer is afgereisd naar Barcelona om inspiratie op te doen, werkte erg goed zonder dat er duidelijke opdrachten en verantwoordelijkheden op papier kwamen te staan. Het vertrouwen tussen de verschillende partijen was erg goed en de gezamenlijke ambitie lag in het verlengde van de private en publieke doelen in het gebied.

Eind 2001 is het schetsplan met daarbij de haven gepresenteerd aan de bevolking en begin 2002 zou het schetsplan worden vastgesteld in de Raad. Bij de presentatie en de reacties op de plannen bleek de bevolking de plannen positief te beoordelen.

Ronde 3

Na de gemeenteraadsverkiezingen nam de gemeenteraad het voortouw om meer draagvlak bij de burgers te genereren. De nieuwe gemeenteraad bestond voor een groot deel uit 'leefbaren' en wilde kortere lijnen naar de burger, middels een referendum. Het schetsboek werd hierdoor niet vastgesteld en de projectorganisatie met de samenwerkende partijen werd buitenspel gezet. Een aparte raadscommissie ging zich verdiepen in het project en zocht naar andere varianten. De projectorganisatie wilde zich houden aan het plan zoals De Solà-Morales dat ontworpen had en de gemeenteraad wilde meer opties onderzoeken. Deze impasse zorgde voor een relatief lange tijd van onrust, gebrek aan regie, onduidelijkheid en chaos. Begin 2003 benaderde de gemeenteraad de projectorganisatie en werd er een herstart gemaakt waarin de communicatie met burgers voorop stond. De Raad werd nog actiever bij het plan betrokken dan voorheen.

De projectorganisatie en de gemeenteraad hebben gezamenlijk een document gemaakt, waarin duidelijk omschreven werd hoe de communicatie naar de burgers toe geregeld zou zijn. De projectorganisatie trok de regie weer naar zich toe en er werd ingestemd om een masterplan te maken voor het gebied Arnhem Rijnboog. Binnen dit masterplan is een onderverdeling gemaakt in 3 fases, waarbij de eerste fase verder is uitgewerkt in een Plan

¹⁶ In het interview met voormalig wethouder Lenferink werd duidelijk dat: Bouwfonds-MAB geselecteerd werd vanwege hun plan, Vesteda als belegger duurzaam in het gebied aanwezig wilde zijn, BPFM om zijn financiële strategie en besluitvaardigheid en Blauwhoed om zijn marktkennis.

¹⁷ De Sola-Morales had o.a. in Barcelona bewezen om te kunnen gaan met water en de stad.

van Aanpak. In juni 2004 is het masterplan vastgesteld, waarna vervolgens de partijen het masterplan verder zijn gaan uitwerken.

Ronde 4

Bij het maken van het Plan van Aanpak fase 1, werd duidelijk dat het negatieve saldo niet 57 maar 106 miljoen zou bedragen. De gemeente heeft hierop samen met De Solà-Morales de planfase geherdefinieerd. Vóór dit moment was er sprake van een volledige publiek-private samenwerking, waarin de partijen ook op financieel gebied evenredig invloed en macht hadden. Tijdens deze herdefinitiefase heeft de gemeente de financiële verantwoordelijkheid volledig op zich genomen en was er niet meer sprake van een zuivere publiek-private samenwerking.

De herdefinitie van het Plan van Aanpak fase 1 werd vastgesteld door de Raad en er werd in samenwerking met burgers (de Stadsdialoog) een drietal varianten opgesteld. Deze drie varianten zijn in juni 2007 voorgelegd aan de Arnhemmers middels een referendum¹⁸. Ondanks de veel te lage opkomst (10,2 procent) wilde de gemeente de uitslag respecteren en doorgaan met variant 3 (met sluis in de haven).

Halverwege 2007 heeft de gemeente met verschillende private partijen voor enkele deelgebieden een realisatieovereenkomst ondertekend.

5.3 ANALYSE: ARNHEM RIJNBOOG

In de voorgaande procesomschrijving van het project Arnhem Rijnboog wordt duidelijk dat het ontwikkelingsproces sterk aan verandering onderhevig is. Deze veranderlijkheid komt in de samenwerking tussen partijen goed naar voren. Aan de hand van de geformuleerde stappen wordt het ontwikkelingsproces in deze paragraaf geanalyseerd. Eerst wordt het project Arnhem Rijnboog omschreven als een complex project.

5.3.1 Arnhem Rijnboog als een complex ruimtelijke project

Het project Arnhem Rijnboog kan als een complex ruimtelijk project getypeerd worden. De onderstaande elementen geven inzicht in de complexiteit van het ruimtelijke project.

Schaalvariëteit: Het project is moeilijk te definiëren. Verschillende partijen op lokale schaal (gemeente, private partijen), op (boven)regionale en nationale schaal (Stadsregio, Provincie, NS en het Rijk) zijn betrokken bij het project. Waar op de lokale schaal problemen als draagvlak onder de bevolking spelen, is de internationale concurrentiepositie van Arnhem van belang in bovenregionaal en nationaal opzicht.

¹⁸ In een referendum krijgen de burgers in een vroeg stadium de keus tussen verschillende alternatieven.

Een open aanpak: Tijdens het ontwikkelingsproces is op verschillende momenten bewust contact gezocht met burgers. De wethouder heeft elke week groepen burgers een rondleiding gegeven in het gebied, de gemeenteraad zocht nadrukkelijk contact met pressie- en actiegroepen na de raadsverkiezingen en middels een referendum mochten de burgers hun voorkeur kenbaar maken. Daarnaast is een PPS opgezet met private partijen door het ontbreken van publieke expertise.

Verskillende perspectieven: Tijdens de interviews werd duidelijk dat de verschillende samenwerkende partijen niet altijd vanuit hetzelfde perspectief naar het project keken. Het zoeken naar integraliteit werd volgens de gemeente sterk ingegeven door hun beleidsprogramma's, volgens de wethouder vanuit zijn eigen visie en volgens het rijk vanuit hun subsidieprogramma's.

Ambigue en sterk veranderlijk: Het ontwikkelingsproces laat een duidelijke dynamiek zien. Het ontbinden van oude contracten en ontwikkelingsrechten, het zoeken naar nieuwe samenwerkingpartners en het veranderen van de samenwerking (gemeente trok in 2005 de financiële verantwoordelijkheid naar zich toe) laten zien dat niet alleen de inhoud van het plan sterk kan veranderen maar ook de samenwerkende partners.

Sterk vervlochten: Het inhoudelijke probleem – revitalisering van de noordzijde van de Rijnkade – kon niet los gezien worden van Arnhem Centraal. Voor de voortgang moesten er verbindingen tussen beide projecten gelegd worden. Daarnaast waren een inhoudelijke impuls – de komst van een cultuurcluster – en de openbare ruimte van hoge kwaliteit belangrijke pijlers in het stedenbouwkundige plan.

5.3.2 Stap 1: Analyseren van de complexe context aan de hand van *change events*

Change events vaststellen:

De complexiteit van de opgave en de context waarin Arnhem Rijnboog ontwikkeld werd heeft niet alleen gezorgd voor een complex ruimtelijk project, maar ook voor een complex ontwikkelingsproces. Het ontwikkelingsproces verloopt niet lineair, maar heeft sterke overeenkomsten met het grillige proces zoals omschreven in het theoretische kader. Gebeurtenissen zoals de selectie van marktpartijen, het weggaan van de wethouder Lenferink en de komst van de nieuwe raad hebben voor een sterke dynamiek in het proces gezorgd. In bijlage 2 is dit proces beschreven en met een tijdbalk weergegeven.

In analyse van de institutionele capaciteit van Arnhem Rijnboog komen momenten waarop de institutionele capaciteit veranderd duidelijk naar voren. Deze cruciale momenten waarop een veranderingen in de interactiemodus (institutionele capaciteit)

plaatsvindt worden in dit onderzoek *change events* genoemd. In dit ontwikkelingsproces zijn enkele *change events* te herkennen die de interactiemodus van partijen sterk heeft beïnvloed. In bijlage 4 is dit weergegeven aan de hand van de veranderingen van de institutionele capaciteit tussen *change events*.

De volgende *change events* worden onderscheiden in het ontwikkelingsproces van Arnhem Rijnboog:

1. Het stuklopen van de zoektocht naar integraliteit

Het plan moest volgens diverse partijen (het rijk, de wethouder, welstand) meer betrokken worden bij de ontwikkelingen rondom het station. Een integrale visie kon daarbij helpen. De stedenbouwkundigen van beide projecten konden moeilijk met elkaar samenwerken.

2. Samenwerking met private partijen

De gemeente Arnhem is rondom 1999/2000 bezig geweest met het betrekken van private partijen bij het integrale project. Na een selectieprocedure hebben vier private partijen en de gemeente een intentieovereenkomst ondertekend voor het opstellen van een masterplan. Deze samenwerking werd formeel verankerd in de projectorganisatie Rijnboog.

3. Een nieuwe raad zorgde voor een padstelling

De verkiezingen van 2002 zorgden voor een nieuwe raad met veel 'leefbaren'. De andere manier van politiek bedrijven en de dualisering zorgden ervoor dat de raad zich herkenbaarder wilde manifesteren. De samenwerking met private marktpartijen kwam enerzijds onder druk te staan, doordat de gemeentebesturen druk waren met de communicatie naar de raad toe en anderzijds door de scherpe kritiek vanuit de raad naar het project.

4. De samenwerking met de marktpartijen wordt weer opgezocht

Begin 2003 werd de samenwerking met de marktpartijen weer opgezocht in de afgesproken vorm, de projectorganisatie. Hierna werd er nog meer gecommuniceerd naar de burgers en naar de gemeenteraad. Het vertrouwen was weer hersteld.

5. De herdefinitie

Bij het verder uitwerken van het masterplan bleken enkele kostenposten hoger uit te vallen dan begroot. De grondexploitatie was vanaf het begin publiek-privaat, maar werd na deze financiële tegenvaller publiek. De gemeente wilde een leidende rol krijgen in het proces. Ondanks deze veranderende structuur bleef de relatie tussen de publieke en private partijen erg goed. Gezamenlijk met De Solà-Morales is er een herdefinitie van het masterplan gemaakt.

Onderliggende gebeurtenissen en ontwikkelingen analyseren en beschrijven:

Het Arnhem Rijnboog project kan met recht een complex project genoemd worden. In dit onderzoek is er voor gekozen om deze complexiteit aan de hand van verschillende gebeurtenissen en ontwikkelingen inzichtelijk te maken. Niet alle ontwikkelingen zullen beschreven worden, maar vooral de belangrijkste ontwikkelingen die tot een change event hebben geleid. In onderstaande tabel zijn deze ontwikkelingen per change event weergegeven.

Tabel 5.1 Change events en de onderliggende ontwikkelingen

Change event	De onderliggende ontwikkelingen
Het stuklopen van de zoektocht naar integraliteit	<ul style="list-style-type: none">- De integrale kijk van het Rijk gelieerd aan subsidies- De stedenbouwkundigen kunnen niet samenwerken- De bouw van Sleutelproject Arnhem Centraal
Samenwerking private partijen	<ul style="list-style-type: none">- De beperkte publieke competenties en kennis- Competenties en kennis van de private partijen
Een nieuwe Raad zorgde voor een padstelling	<ul style="list-style-type: none">- Opkomst leefbaren (ander soort van politiek)- Invoering dualisme- 'Houdbaarheid' sterke wethouder- Financiële situatie project
De samenwerking met de marktpartijen wordt weer opgezocht	<ul style="list-style-type: none">- Communicatie met nieuwe raadsleden- Gezamenlijk beeld van toekomst ontstaan
De herdefinitie	<ul style="list-style-type: none">- Verschil kosten en opbrengsten- Gemeente nam financiële verantwoordelijkheid over- Financiële situatie gemeente Arnhem

Bron: Eigen bewerking, 2007

Verskillende ontwikkelingen zorgen voor de totstandkoming van *change events*. Binnen het ontwikkelingsproces wilde de gemeente het project integraler en breder insteken dan voor 1999 het geval was. Verschillende subsidiestromen vanuit het Rijk, zoals het investeringsbudget Stedelijke vernieuwing (ISV), subsidies in het kader van het Grote-Stedenbeleid en Nieuw Sleutel Projecten (NSP), lagen hier onder andere ten grondslag aan. Door het project groter – en/of integraler- te maken werd het project ook in 'Den Haag'¹⁹ bekend. Deze kans lag er ook, omdat het station Arnhem een HSL station werd

¹⁹ De uitdrukking 'Den Haag' wordt door ambtenaren en professionals gebruikt om de verschillende ministeries en de landelijk politiek te duiden.

en aangewezen werd als NSP. Deze integraliteit werd vanuit de stedenbouwkundigen in eerste instantie niet opgezocht, vanwege diverse stijlen en opvattingen. Deze ontwikkelingen zorgden gezamenlijk voor een *change event*.

Ook de nieuwe samenwerking met private partijen werd vanuit de gemeente door diverse redenen opgezocht. De belangrijkste twee redenen lagen in het feit dat de gemeente te weinig expertise had in het ontwikkelen van grote projecten en dat de private partijen deze expertise wel had. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot een selectieprocedure waaruit de samenwerkende private partijen werden geselecteerd. Deze publiek-private samenwerking werd officieel toen er een intentieverklaring werd ondertekend en een projectorganisatie werd opgericht.

Na de gemeenteraadsverkiezingen kwam het ontwikkelingsproces in een moeilijke fase. De verkiezingen markeren ook een *change event*, die door verschillende ontwikkelingen tot stand kwam. De opkomst van de 'leefbaren', de invoering van het dualisme en veel nieuwe raadsleden zorgden voor een andere soort politiek. Daarbij zat de huidige wethouder al 8 jaar op een post en had door zijn sterke optreden ook oppositie veroorzaakt. Ook lag er een sterk inhoudelijk plan, maar de financiële risico's van het plan en de verdeling daarvan waren niet duidelijk. Door het samenspel van deze ontwikkelingen ontstond een beweging die tegen het plan was en daardoor een *change event* veroorzaakte.

De doorgang van het stedenbouwkundige plan en daarmee het lijmen van de relatie tussen de gemeenteraad en de publiek-private samenwerking lag voornamelijk in de goede communicatie. Door goed te communiceren met de gemeenteraad en de nieuwe raadsleden actief te informeren over het plan, ontstond een gezamenlijk geprefereerd beeld van de toekomst.

Het *change event* 'de herdefinitiefase' werd ook veroorzaakt door enkele ontwikkelingen. Doordat er door de opgetreden vertraging en verdere specificatie van de kosten een groter negatief resultaat bleek te ontstaan is er overgegaan tot een herdefinitie van het masterplan. Daarnaast zorgden financiële tegenvallers, de financiële positie van de gemeente en aanbestedingsverplichtingen tot een verandering in de samenwerking. De financiële verantwoordelijkheid nam de gemeente op zich. Deze veranderingen hebben gezorgd voor een verandering in de samenwerking.

De ontwikkelingen hebben geleid tot een verandering van de samenwerking. Voordat er ingegaan wordt op deze verandering wordt er eerst stilgestaan bij de oorsprong en wilsbeschikking van de ontwikkelingen. In tabel 5.2 is weergegeven welke ontwikkelingen uit de interne dynamiek komen en welke uit de externe dynamiek. Ook de invloed en wilsbeschikking op de verschillende ontwikkelingen is weergegeven. Een mooi voorbeeld is de opkomst van de leefbaren. Deze ontwikkeling kwam vanuit de externe dynamiek (fortuynisme) en er was door geen enkele actor mee rekening gehouden. Een

ander voorbeeld is de ‘houdbaarheid’ van de wethouder die binnen de interne dynamiek naar voren kwam, maar ook door niemand was ‘herkend’.

Tabel 5.2 Belangrijke ontwikkelingen

Belangrijke ontwikkelingen	Intern/Extern	Autonoom/ Heteronoom
Integrale kijk van het Rijk	Extern	Heteronoom
Samenwerking stedenbouwkundigen	Intern	Heteronoom
Bouw van Arnhem Centraal	Extern	Autonoom
Beperkte publieke competenties en kennis	Intern	Heteronoom
Private competenties en kennis	Intern	Heteronoom
Opkomst leefbaren	Extern	Autonoom
Invoering dualisme	Extern	Autonoom
‘Houdbaarheid’ sterke wethouder	Intern	Autonoom
Financiële situatie project	Intern	Heteronoom
Communicatie raadsleden	Intern	Heteronoom
Gezamenlijk beeld van toekomst	Intern	Heteronoom
Verschil kosten en opbrengsten	Intern	Heteronoom
Publieke financiële verantwoordelijkheid	Intern	Heteronoom
Financiële situatie gemeente	Extern	Autonoom

Bron: Eigen bewerking, 2007

Change events definiëren

Tabel 5.2 geeft de diverse ontwikkelingen en gebeurtenissen weer die hebben geleid tot de *change events*. Aan de hand van deze ontwikkelingen kunnen typen *change events* worden beschreven.

Ten eerste komt in de tabel naar voren dat een aantal *change events* een combinatie van interne en externe *change events* zijn. Het tweede en vierde *change event* zijn voornamelijk tot stand gekomen door interne ontwikkelingen. Deze *change events* kennen een grote heteronomieit of wilsbeschikking.

Ten tweede komt in tabel 5.2 naar voren dat achter enkele *change events* meer wilsbeschikking lag, dan achter andere. Achter het tweede *change event* rondom de publiek-private samenwerking lag meer wilsbeschikking of ‘sturing’ dan achter het derde *change event* (rondom de verkiezingen in 2002). Als er een grove onderverdeling wordt gemaakt in de mate van wilsbeschikking, dan lijkt achter het tweede *change event* de minste wilsbeschikking schuil te gaan.

Tabel 5.3 *Change events op volgorde van wilsbeschikking*

Volgorde	Change event
Minste wilsbeschikking  Meeste wilsbeschikking	3 ^e , een nieuwe raad zorgde voor een patstelling
	1 ^e , de zoektocht naar integraliteit
	5 ^e , de herdefinitiefase
	4 ^e , de samenwerking met de marktpartijen wordt weer opgezocht
	2 ^e , de samenwerking private partijen

Bron: Eigen bewerking, 2007

Als naar de samengesteldheid van de onderliggende ontwikkelingen en gebeurtenissen wordt gekeken dan lijkt het of de mate waarin *change events* met elkaar verstrengeld zijn minder wilsbeschikking hebben. De oorzaak van het tweede en vierde *change event* kan goed verklaard worden aan de hand van de ontwikkelingen. Door het ontbreken van kennis en competenties bij de publieke partij zoekt deze partij de samenwerking op met de private partij met kennis en competenties. Ook het herstellen van het contact tussen de samenwerkende partijen en de gemeenteraad kan goed verklaard worden door de goede communicatie en het actief betrekken. Deze causale relaties zijn moeilijk te onderscheiden in het derde en eerste *change event*. Geïnterviewden geven verschillende redenen aan waarom deze *change events* zijn ontstaan, terwijl de redenen voor de andere *change events* meer herkend worden.

In de operationalisatie zijn enkele *change events* theoretisch omschreven als een tipping point. Tipping points zijn cruciale momenten, waarop onverwacht een grote verandering zichtbaar is en waarin de onderliggende ontwikkelingen of gebeurtenissen van te voren geen onderdeel waren van gezamenlijke discussie of discours. In Arnhem Rijnboog heeft het derde *change event* de grootste overeenkomst met een tipping point. Een grote mate van onverwachte ontwikkelingen hebben geleid tot een verandering, die van te voren niet besproken of bediscussieerd werd.

Deze analyse van de complexe context waarin Arnhem Rijnboog zich bevindt laat zien, dat er verschillende *change events* optreden gedurende het ontwikkelingsproces. De oorzaak van deze veranderingen in samenwerking liggen bij verschillende gebeurtenissen. Er lijkt een relatie te bestaan tussen de mate waarin een *change event* intern ontstaan is en de mate van wilsbeschikking.

Ook lijkt er een verband te bestaan tussen de meer samengestelde *change events* en de mate van wilsbeschikking. In het ontwikkelingsproces van Arnhem Rijnboog is één tipping point te herkennen.

5.3.3 Stap 2: De samenwerking binnen het ruimtelijke ontwikkelingsproces weergeven

“Tussen de private partijen was er veel onderling vertrouwen en er is bovengemiddeld goed samengewerkt. Daarnaast is er relatief soepel een onderlinge krachtenverdeling tot stand gekomen”.

Quote uit interview

Tijdens of rondom een change event vindt er een verandering van interactie tussen betrokken partijen plaats. Deze verandering in de interactiemodus wordt in hoofdstuk 3 gedefinieerd als een verandering in de institutionele capaciteit van het project. In deze stap wordt de samenwerking van partijen binnen ruimtelijke projecten geanalyseerd en de veranderlijkheid weergegeven. Hiervoor wordt het vermogen van samenwerking, de manier van samenwerking en de invloed van *change events* op de samenwerking omschreven.

Analyseren van het vermogen tot samenwerken

In bijlage 4 is de institutionele capaciteit en het vermogen tot samenwerken weergegeven. Hierin komt de veranderlijkheid van samenwerking naar voren. Het samenwerkingsarrangement verandert sterk. Voor elke situatie en/of fase in het ontwikkelingsproces wordt ander vermogen tot samenwerken aangewend of ontwikkeld.

De manier van samenwerken analyseren

Het aanwezige vermogen tot samenwerken geeft inzicht in de mate waarin een samenwerking complexe ontwikkelingen immuniseren en/of adaptiveren. Hiervoor wordt er gekeken naar harde en zachte arrangementen - harde of zachte verankering van samenwerking. Aan de hand van bijlage 4 en tabel 4.1 kunnen de momenten geanalyseerd worden waarop er relatief veel of weinig harde of zachte arrangementen aanwezig waren. In tabel 5.4 zijn deze elementen in een tabel verwerkt.

Tabel 5.4 Aanwezigheid institutionele capaciteit

	Voor 1 ^e change event	Voor 2 ^e change event	Voor 3 ^e change event	Voor 4 ^e change event	Voor 5 ^e change event	Na 5 ^e change event
Zachte arrangementen	Weinig/ matig	Matig	Veel	Weinig	Veel	Matig/veel
Harde arrangementen	matig	Matig	Veel	Veel	Veel	Matig/veel

Bron: Eigen bewerking, 2007

Uit tabel 5.4 is te halen dat de harde arrangementen minder snel veranderen dan de zachte arrangementen. Zachte arrangementen fluctueren om sommige momenten sterk. Een goed voorbeeld hiervan zijn de zachte arrangementen die na het derde change event sterk

verminderde. De relaties in de samenwerking waren sterk verslechterd en ondanks de aanwezigheid van de harde structuur of harde arrangementen, ontstonden en waren er weinig zachte arrangementen. Harde arrangementen veranderen binnen de samenwerking niet zo drastisch en blijven vrij stabiel. Na het vierde change event was er een kleine aanpassing, de publiek-private grex werd voornamelijk publiek.

De invloed van change events op het vermogen en de manier van samenwerken analyseren

Naast de aanwezigheid van harde en zachte arrangementen kan de manier van samenwerken ook geanalyseerd worden door dieper in te gaan op expliciete keuzes van betrokken partijen. Wanneer kozen de partijen voor een harde en/of zachte verankering? Op de *change events* zijn enkele expliciete keuzes te onderscheiden.

Harde verankering:

- Er is een harde projectorganisatie opgetuigd, officiële selectieprocedure doorlopen en ook gekozen voor een vergevorderde vorm van PPS
- Raad ging er hard in en zocht hardere verankering (besluit gemeenteraad) om Arnhem Rijnboog nog een keer te onderzoeken
- De gemeente ging een eigen grondexploitatie bijhouden; duidelijke keuze voor drang naar zekerheid
- Er werd een realisatieovereenkomst ondertekend; dit was ook een harde verankering. Voor private partijen ‘eindelijk waar voor hun geld, tijd en investering’

“Telkens een moment in het proces, waarin je tegen elkaar zegt: ‘we gaan met elkaar verder ja of nee’.”.

Zachte verankering:

- Na selectieprocedure met elkaar op zoek naar vertrouwen, opbouwen van relaties
- Een nieuwe Raad, er moest vertrouwd worden op zachtere arrangementen
- Het proces na publieke grex, duidelijke standpunten uitgewisseld, maar zacht stond centraal

In het ontwikkelingsproces zijn keuzes voor harde en zachte arrangementen gemaakt. De betrokken partijen probeerde de complexe context (bewust of onbewust) te adaptiveren of immuniseren.

Als de zachte en harde arrangementen in tijd tegenover elkaar worden gezet lijkt het net alsof het reacties op elkaar zijn. De partijen kiezen na de selectieprocedure voor een harde projectorganisatie en een formele intentieovereenkomst (harde arrangementen), waarna gezocht wordt naar informele relaties en vertrouwen in elkaars kennis en kunde (zachte arrangementen). Of het moment waarop de nieuwe gemeenteraad in 2002 met een

gemeenteraadsbesluit aangaf dat het plan ook andere varianten moest hebben (hard arrangement). Dit moment werd gevolgd door veel informele processen waarin het vertrouwen tussen alle partijen hersteld moest worden. Ook het moment waarop de gemeente Arnhem een eigen grex ging bijhouden zonder deze open te stellen voor de private partijen (harde verankering), werd met informele relaties ondersteund. Dit ontwikkelingsproces laat daarmee niet alleen gedurende

“Als je samen bezig bent, kijk je niet naar de overeenkomst. Op cruciale momenten pak je hem er weer bij”

het proces een continue aanwezigheid van harde en zachte arrangementen zien, maar ook een wisselwerking tussen de harde en zachte arrangementen. Harde en zachte arrangementen reageren op elkaar. Deze wisselwerking kan als een feedbackmechanisme gezien worden (zie paragraaf 3.4). Het verband en daarmee het feedbackmechanisme tussen de harde en zachte arrangementen is in de meeste gevallen positief te noemen. Als het harde arrangement verandert tijdens een change event, dan verandert het zachte arrangement dezelfde richting op. Daarmee lijkt de samenwerking op zoek te zijn naar een evenwicht tussen de harde en zachte arrangementen. De keuze voor een harde en/of zachte verankering van samenwerking wordt niet alleen beïnvloed door de complexe context, maar ook door de vraag of harde en zachte arrangementen evenwichtig in het samenwerkingsproces aanwezig zijn. Kortom, de zachte en harde arrangementen zoeken continu naar een bepaald evenwicht (dynamische evenwicht). Als vanuit dit perspectief naar het samenwerkingsproces wordt gekeken kan geconcludeerd worden dat bijna elk change event ook bestaat uit een bepaald evenwicht tussen harde en zachte arrangementen. Veranderingen in harde arrangementen gaan gepaard met veranderingen in zachte arrangementen. Tijdens het derde change event is dit niet het geval. Toen is er gekozen voor een hard arrangement, zonder daaraan gerelateerde zachte arrangementen²⁰. De samenwerking was toen niet meer in evenwicht. Daarbij kan verondersteld worden dat in een goed samenwerkingsproces beide arrangementen nodig zijn om met de complexe context om te kunnen gaan.

Daarnaast is er weinig te zeggen over de volgtijdelijkheid van de keuze voor zachte en of harde arrangementen. Op het ene moment wordt er voor een harde verankering gekozen en veranderd het zachte arrangementen daarna en het andere moment is dit net andersom.

²⁰ De reactie op het harde arrangement (beslissing gemeenteraad), was in de daaropvolgende maanden wel zacht, maar op het change event zelf werd er alleen gekozen voor een hard arrangement

5.3.4 Stap 3: Voortgang

Het verloop van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen analyseren

Het ontwikkelingsproces kent een natuurlijk verloop in tijd. In bijlage 2 is het ontwikkelingsproces van Arnhem Rijnboog naast een theoretische fasering van het ontwikkelingsproces gelegd. Hierin komt naar voren dat het proces eigenlijk twee keer is opgestart. Twee keer is de initiatiefase doorlopen en twee maal is er begonnen aan de voorbereidingsfase (eerste afspraken op papier, intentieverklaringen, verkoop ontwikkelingsrechten, etc). Daarnaast heeft de uitwerkingsfase erg lang geduurd. De herdefinitiefase, het referendum en de nieuwe raad in 2002 waren belangrijke verdragingsfactoren.

Als begin 1999 en daarmee het begin van de selectieprocedure van private partijen als ijkpunt wordt gekozen, dan duurt het proces nu (al) bijna 9 jaar. Daarbij kan de initiatiefase van het project ook groter gezien worden. Nu de eerste realisatieovereenkomst getekend is, wordt er in enkele deelplannen een begin gemaakt met de volgende fase - namelijk de realisatiefase.

Tabel 5.5 Verloop Arnhem Rijnboog

Fase	Ideale proces	Werkelijke proces
Initiatief	1 a 2 jaar	1 a 10 jaar
Voorbereiding	1 a 2 jaar	1 a 2 jaar
Uitwerking	4 jaar	6 jaar voor deelplan 1, andere deelplannen langer
Realisatie	Afhankelijk	?

Bron: Eigen bewerking, 2007

In bovenstaande tabel is het verloop van het project weergegeven. Geconcludeerd kan worden dat de initiatieffase erg lang heeft geduurd en dat de uitwerkingsfase ook ernstig vertraagd is. Dit kan niet direct aan de *change events* toegeschreven worden. Andere verdragingsfactoren zoals in hoofdstuk één naar voren zijn gekomen, kunnen hier ook aan ten grondslag liggen.

De progressie van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen analyseren

In dit onderzoek wordt de progressie onder andere onderzocht door te kijken naar de mate van draagvlak en openheid op de *change events* in het ontwikkelingsproces. Aan de hand van de interviews wordt in tabel 5.6 een indicatief beeld gegeven van de mate waarin draagvlak en openheid in het proces aanwezig waren.

Tabel 5.6 mate van draagvlak en openheid

	Voor 1 ^e change event	Voor 2 ^e	Voor 3 ^e	Voor 4 ^e	Voor 5 ^e	Na 5 ^e
Draagvlak	-	-/+	+	--	+	+
Openheid	--	-	++	-	+	+/-

Bron: Eigen bewerking, 2007

Aan het begin van het proces was er weinig openheid tussen de verschillende partijen en bestond er iets meer draagvlak voor de herstructureringsplannen. De zoektocht naar integraliteit heeft gezorgd voor meer openheid in het proces en de draagvlak nam ook toe. Meer partijen kregen invloed op de agendavorming en er ontstond vertrouwen tussen de betrokken partijen. Het selectieproces en het maken van de structuurvisie kunnen als transparant omschreven worden en onder de partijen groeide de bereidheid om tot consensus te komen. Toen de private partijen geselecteerd waren, ontstond een samenwerkingsproces waarin de bescherming van belangen tussen partijen en een evenwichtige inbreng van standpunten centraal stonden. Aan deze relatief grote mate van openheid en draagvlak kwam snel een eind, toen de gemeenteraad niet meer achter het plan stond (3^e change event). De openheid en draagvlak van het ontwikkelingsproces bleven deze periode op een laag niveau tot het moment waarop de gemeenteraad weer wilde samenwerken (4^e change event). Het vertrouwen in elkaar en een evenwichtige inbreng van belangen groeide sterk totdat de gemeente Arnhem een eigen publieke grex en daarmee een eigen financiële verantwoordelijkheid creëerde. De openheid verdween daarmee en de gemeenten werd in de samenwerking steeds meer als 'primus inter pares'²¹ gezien. Het draagvlak voor het project en de samenwerking bleef ondervermindert bestaan.

In deze analyse is te zien dat na de *change events* er (grote) veranderingen zijn opgetreden. Vooral het moment dat er een nieuwe raad is gekozen heeft grote invloed gehad.

In dit onderzoek wordt de progressie ook onderzocht door te kijken naar het wel of niet optreden van orde-effecten. Een samenwerking in een vergevorderd stadium (of orde) kan beter omgaan met de complexe context, dan een samenwerking in een eerder stadium. Als er gekeken wordt naar het samenwerkingsproces van Arnhem Rijnboog, dan zijn de gedefinieerde stadia (of orden) te onderscheiden. In figuur 5.1 is hier een onderverdeling van gemaakt.

²¹ eerste onder gelijken

Figuur 5.1 Orde-effecten in Arnhem Rijnboog

Eerste orde	<p>Door het mislukken van de zoektocht naar integraliteit ontstaat een sterke urgency en wil tot samenwerken.</p> <p>Het verkennen van de verschillende belangen begint met een selectieprocedure De selectieprocedure nodigt partijen met verschillende belangen uit om te participeren in het proces. De doelen, ambities, competenties en strategieën worden verkend.</p>
Tweede orde	<p>De selectieprocedure was vrij formeel, maar nadat er 4 partijen geselecteerd zijn, ontstaat informele relaties.</p> <p>Voor de verankering van de samenwerking wordt gekozen voor een hard arrangement, namelijk een projectorganisatie Gezamenlijk worden mogelijkheden verkend en ontstaan ideeën over het gezamenlijke doel. Dit gezamenlijk doel vormt de basis voor het opgestelde masterplan Tijdens dit proces vindt er een grote verandering plaats (3^e change event), wat grote impact heeft op de samenwerking en voortgang</p>
Derde orde	<p>De visies en competenties van de betrokken partijen worden steeds meer vervlochten. Iedereen is tevreden met de voortgang en manier van samenwerken.</p> <p>Tijdens het 3^e change event vind er een institutionele verandering plaats binnen de samenwerking. De grex wordt publiek. Dit heeft geen grote gevolgen voor de samenwerking Ook de herdefinitiefase en het referendum vormen geen grote problemen in het samenwerkingsproces. De samenwerking wordt bezegeld met een realisatieovereenkomst</p>

Rond 2000 werd de projectorganisatie Rijnboog opgericht en daarmee werd er actief gezocht naar het vervlechten van doelen en het formeren van een gedeelde visie. Deze fase geeft aan dat de samenwerking een verder stadium heeft bereikt. In 2005 vond er een grote verandering in verantwoordelijkheid en openheid plaats. De gemeente hield een eigen grex bij en ging dus in tegenstelling tot de gemaakte afspraken niet meer uit van een gedeelde financiële verantwoordelijkheid. Deze grote verandering heeft niet gezorgd voor een drastische verandering in het samenwerkingsproces. Er kan dus gesteld worden dat het samenwerkingsproces zo hecht was dat (sterke) veranderingen in de context misschien het ontwikkelingsproces wel konden beïnvloeden, maar niet de samenwerking.

De invloed van change events en de veranderende manier van samenwerking vergelijken met de voortgang

In de vorige stappen zijn verschillende soorten *change events* gedefinieerd. Op deze *change events* wordt verschillend gereageerd en geanticipeerd. Als de type *change events* en type veranderingen naast de voortgang worden gelegd, ontstaat de vraag of er ook verbanden bestaan.

Als er gekeken wordt naar het verloop van het ontwikkelingsproces is het moeilijk om de *change events* te koppelen aan het bereiken van een volgende fase. De *change events* hebben geen directe invloed gehad op het wel/niet bereiken van een volgende fase. Ook

is er geen verband zichtbaar tussen de aanwezigheid van harde en zachte arrangementen in relatie tot het verloop van het ontwikkelingsproces.

Als er gekeken wordt naar de relatie tussen de progressie van het ontwikkelingsproces en de *change events*, dan valt het volgende op.

1. Het change event met de minste wilsbeschikking lijkt de meeste negatieve invloed te hebben op de voortgang van het proces (3^e change event). Daarnaast lijken de *change events* met de meeste wilsbeschikking positieve invloed te hebben op de voortgang van het proces (2^e en 4^e change event).
2. Op het moment dat de harde en zachte arrangementen niet met elkaar in evenwicht zijn, daalt de mate van openheid en draagvlak sterk (3^e change event).
3. In het proces treden orde-effecten op.
4. Als het proces zich in de derde orde bevindt, is er een hogere mate van openheid en draagvlak aanwezig dan in de eerste fasen
5. Als het proces zich in de derde orde bevindt, kan het beter omgaan met *change events*. De samenwerking kon goed omgaan met de gemeenteraadsverkiezing van 2006 en de herdefinitie van het Masterplan

Deze bevindingen worden meegenomen naar het volgende hoofdstuk en de conclusie.

5.4 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is Arnhem Rijnboog geanalyseerd als een complex ruimtelijk project. Naar voren is gekomen dat het ontwikkelingsproces onderhevig is aan diverse ontwikkelingen die tot *change events* kunnen leiden. Enkele van deze *change events*, zoals de zoektocht naar integraliteit en de komst van de nieuwe Raad, hebben invloed op het ontwikkelingsproces gehad zonder dat er sprake was van enige stuurbaarheid (geen wilsbeschikking) vanuit de samenwerkende partijen.

Met deze bevindingen in het achterhoofd is er ingegaan op de daadwerkelijke verandering van samenwerking op de verschillende *change events*. Over het algemeen kan gezegd worden dat er een nauwe en hechte samenwerking is ontstaan die uiteindelijk goed om kan gaan met de sterke veranderlijkheid die in bestaande ontwikkelingsprocessen waarneembaar is. Een belangrijke succesfactor was de manier waarop de samenwerking verankerd was binnen informele en formele arrangementen. Op sommige momenten is bewust gekozen voor een harde verankering van de samenwerking. Een duidelijke en formele projectorganisatie, intentieverklaringen en de keuze voor een eigen publieke financiële verantwoordelijkheid (grex werd publiek i.p.v. publiek-privaat) zijn hier goede voorbeelden van. Toch was de reactie op of het niet zichtbare proces achter deze harde arrangementen vaak informeel. De keuze voor een harde of zachte verankering van samenwerking lijkt daarmee steeds op elkaar te reageren. De complexe context heeft in de vorm van *change events* duidelijk invloed op de voortgang van het ontwikkelingsproces. De invloed van de *change events* en daarmee de

verandering van samenwerking op de voortgang van het ontwikkelingsproces is minder goed zichtbaar. Zeker als gekeken wordt naar de doorlooptijd van het ontwikkelingsproces. Directe correlatie tussen de *change events* en de lange doorlooptijd is moeilijk te herkennen. Directe correlatie is wel te herkennen in de progressie die het ontwikkelingsproces doormaakt. De mate van openheid en draagvlak kan direct gelieerd worden aan de *change events*.

Deze bevindingen zullen in hoofdstuk zeven verder uiteengezet worden en naast de andere case gelegd worden.

6. CASE: W4

6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de case W4. Na een korte beschrijving van de case wordt het ontwikkelingsproces van de gebiedsontwikkeling behandeld. Daarbij zal in paragraaf 6.2 het ontwikkelingsproces in ronden worden opgedeeld. In paragraaf 6.2 zal dieper ingegaan op de case aan de hand van het theoretische kader.

6.2 W4

De Leidsche regio wordt doorsneden door de rijksweg A4. Deze Rijksweg is door toenemende verbouwing en vergrote intensiteit een knelpunt geworden, waarbij congestie en verslechtering van het leefklimaat een grote rol spelen. De afgelopen jaren zijn er overheidspartijen actief geweest met het ontwikkelen van een oplossing. Deze moest enerzijds gericht zijn op het verhelpen van de congestieproblemen en anderzijds op het verbeteren van het leefklimaat van de naburige wijken.

Het project W4 heeft middels een integrale aanpak de infrastructurele en de ruimtelijke vraagstukken gecombineerd. De barrièrewerking van de A4 wordt door een lange verdiepte tunnelbak opgeheven en door de verbetering van het leefklimaat ontstaat er ruimte voor werk- en (waterrijke) woonlocaties; Wonen, Water, Wegen, Werken (W4).

Figuur 6.1: Plangebied W4



Bron: Masterplan W4 (2002)

Ronde 1:

In de jaren '70 is voor het eerst door Rijkswaterstaat gepleit voor een verbreding van de rijksweg A4. Deze plannen krijgen meer inhoud eind jaren '80 als Rijkswaterstaat, de Provincie en de verschillende gemeenten hun eisen op tafel leggen. Gedurende de jaren '90 is gezocht naar oplossingen. De Provincie en Rijkswaterstaat spreken zich uit voor de verbreding en gemeenten proberen hun belangen zoveel mogelijk te verankeren in het uiteindelijke traject en plan. De verdiepte aanleg van de A4 wordt als mogelijke oplossing aangedragen. Door deze verschillen in belangen en de grote verschillen tussen de aangedragen varianten wordt er niet tot gezamenlijke besluitvorming gekomen.

In 1998 wordt in het kader van Tracéwetgeving een Tracébesluit genomen aangaande de ligging van de verbrede A4 rondom Leiderdorp. Dit besluit betrof een korte bak, waarin de A4 voor een klein gedeelte verdiept aangelegd zal worden. Tijdens de Tracéwetprocedure hebben verschillende partijen hun betrokkenheid getoond aan de hand van diverse initiatieven en verschillende acties. Maatschappelijke betrokkenheid in de vorm van 'actiegroepen'²² en de gemeenten Leiden en Leiderdorp probeerde tijdens de procedure hun belangen zoveel en duidelijk mogelijk naar voren te brengen. De instandhouding van de groene contouren van het Groene Hart en de aantasting van de leefbaarheid door de rijksweg waren belangrijke argumenten. De gemeenten Leiden en Leiderdorp hebben gedurende dit proces met succes bezwaar gemaakt op basis van een vormfout in het Tracébesluit bij de Raad van State.

Ronde 2:

Door het inhoudelijke en procesmatige bezwaar dat tegen het Tracébesluit gemaakt was, ontstond er ruimte voor partijen om onder een zekere *sense of urgency* de verschillende invalshoeken bij elkaar te brengen²³. De opgave was om een betere oplossing te creëren voor de voorziene verbreding van de A4 in de Leidsche Regio. Daarvoor is door de betrokken partijen een onafhankelijk partij –Bohemen- betrokken bij het project om als procesbegeleider op te treden. Bohemen werd benaderd door de sterke overeenkomsten met het project Sijtwende²⁴, waar Bohemen een belangrijke procesrol vervulde. Een belangrijk verschil met voorgaande jaren was dat de partijen, ondanks de vele risico's en het ontbreken van middelen, in gezamenlijkheid het project bekeken. Er ontstond ruimte voor een hernieuwde gedachtewisseling, waarbij innovatieve ideeën en de mogelijkheid van integrale planontwikkeling, belangentegenstellingen verwijderden door het creëren van "win-win" situaties.

²² De initiatiefgroep Verontruste Burgers Leiderdorp, Belangenvereniging A4/HSL, Vereniging Houd Leiderdorp Groen, de Stichting Comité Doesbrug en de Vereniging Wijk en Wouden.

²³ Bij elke partij waren net verkiezingen geweest en er waren nieuwe wethouders, nieuwe raden en een nieuwe directeur bij Rijkswaterstaat.

²⁴ Bij het project Sijtwende is ontwikkeling van een rijksweg en de ontwikkeling van woningbouw in een publiek-private samenwerking verder uitgewerkt.

In gezamenlijkheid is er begin 1999 een quick-scan uitgevoerd, die heeft geleid tot een inhoudelijke en procesmatige conclusie:

- De financiering van de verbreding van de A4 is alleen mogelijk door locatieontwikkeling in het plangebied.
- De samenwerking tussen partijen bevorderen door de vorming van een publiek-publieke samenwerking (Ministeries Verkeer en Waterstaat en VROM, de provincie Zuid-Holland en de gemeenten Leiden, Leiderdorp en Zoeterwoude).

Deze quick-scan vormde de basis voor een samenwerkingsproces waarbij de verschillende belangen geborgd waren en er gezocht werd naar inverdienmogelijkheden. In dit stadium is het plangebied afgekaderd en is er een stuurgroep geformeerd met daaronder verschillende (inhoudelijke) werkgroepen. Sinds augustus 1999 werd deze samenwerking als W4 naar buiten gecommuniceerd en leidden tot diverse plannen, studies en alternatieven. Deze studies van planalternatieven zijn steeds begeleid door kostentechnische berekeningen; enerzijds zijn door Rijkswaterstaat de (meer)kosten van de weg berekend en anderzijds zijn de kosten en opbrengsten uit de verschillende benoemde gebiedslocaties planeconomisch in kaart gebracht (Masterplan 2002).

Begin 2000 resulteerde de intensieve samenwerking in een ruimtelijk plan op hoofdlijnen, waarin de inhoudelijk wensen naast de financiële en technische mogelijkheden werden gelegd. Ondanks dit resultaat waren er principiële verschillen over de kosten, de verhouding tussen stedelijke en groene bebouwing en de contouren van het Groene Hart. Waar het samenwerkingsproces begin 1999 nog globaal en ambitieus was, werden de uiteindelijke resultaten en daarbij de financiële consequenties steeds duidelijker. De meerkosten van 100 miljoen gulden en het wel/niet bebouwen van de Munnikenpolder waren grote struikelblokken, waardoor een impasse in het proces dreigde te ontstaan. De regionale en lokale media gecombineerd met maatschappelijke organisaties, actiegroepen en raadsfracties zorgden voor veel en verhit publiek debat.

Door de dreigende impasse werden er op verschillende vlakken en bij verschillende partijen inhoudelijke en procesmatige oplossingen geïnitieerd. Een inhoudelijk en creatieve oplossing was de uitruil van recreatieve functies van De Bloemerd naar de Munnikenpolder. Hierdoor ontstond er in De Bloemerd ruimte om de noodzakelijke woningbouw te ontwikkelen en bleef de Munnikenpolder toch groen. Deze beslissing ging gepaard met veel reacties in de media, maatschappelijke organisaties en emotionele debatten in de gemeenteraad van Leiderdorp.

Het financiële gat werd daardoor voor een deel gedicht, maar bijdragen van andere publieke partijen wachtten nog onzekere besluitvormingsprocessen. Door o.a. het bemiddelen van Marnix Norder als gedeputeerde en voorzitter van werkgroep W4, werd er inzicht gegeven in de kostenberekeningen²⁵ van Rijkswaterstaat. Het betrekken van

²⁵ Rijkswaterstaat is hier normaliter principieel op tegen, doordat partijen voor de aanbesteding dan inzicht in de kosten kunnen krijgen, wat kan leiden tot lagere aanbestedingsbedragen. Onder strikte

minister Pronk heeft geleid tot een vergaande betrokkenheid en financiële bijdrage van het ministerie van VROM. Ook de Provincie heeft o.a. door de Statencommissie te laten vergaderen in Leiderdorp en zich daarmee unaniem achter het plan te scharen, een positieve bijdrage geleverd aan het plan. Ook de gezamenlijke vergadering van de Raadscommissies van Leiden en Zoeterwoude kan vanuit dit oogpunt bijzonder genoemd worden.

De verschillende inspanningen hebben eind 2000 geleid tot het vaststellen van de uitgangspunten, waarmee W4 haalbaar lijkt te zijn.

Tekstbox 6.1

Medio 2001. Het is 's nachts 1.30 uur. Zeven zeer betrokken mensen zitten aan een tafel, bezig met het formuleren van contractteksten voor het W4-project. De Phoenix is in de maak. De beamer aangesloten, straalt op de muur. Iedereen leest mee met de wijzigingen in de contractteksten die voortdurend op de muur verschijnen. De afgelopen deadlines zijn heilig, het moet nu af. De procesbegeleider laat de tekst helemaal tot op het einde doorrollen: 'aldus overeengekomen en in zesvoud ondertekend te ...op...

Bron: W4 blauwe boekje (2002)

Ronde 3:

De vaststelling van de uitgangspunten is in de loop van 2001 verder uitgewerkt, zodat naast de informele vaststelling ook de formele instemming van de partijen kan volgen. Het masterplan W4 was daar een belangrijk onderdeel van. Begin 2002 was deze formele vaststelling van de uitgangspunten een feit door de ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst en de onderliggende contractvormen.

Deze samenwerkingsovereenkomst omvat wederzijdse verplichtingen die de verschillende partijen zijn aangegaan en harde financiële bijdragen aan het project. Ook de besluitvormings- en overlegstructuur tussen de overheden in het vervolgtraject werd in deze fase herijkt en vastgesteld. Het project kwam met de ondertekening meer in de uitvoeringsfase en de stuurgroep werd vervangen door een bestuurlijke begeleidingsgroep, die door een onafhankelijke procescoördinator²⁶ voorbereid en gecoördineerd werd.

Door de harde financiële bijdragen en de duidelijke verantwoordelijkheden ging elke partij hard aan de slag om zijn deel te realiseren en ook het benodigde geld te kunnen afdragen. De gemeente Leiden had zelf genoeg expertise om zijn deel zelf te ontwikkelen. De gemeente Zoeterwoude legde het project en daarmee het risico bij de

voorwaarden is er inzage verleend in de nieuwe kostenramingen en daardoor is er bij partijen inzicht gekregen in de meerkosten van het plan.

²⁶ Het bureau 4Motion heeft vanaf 2002 deze rol vervuld.

Bank van de Nederlandse Gemeenten (BNG). Bohemen werd door de gemeente Leiderdorp benaderd om gezamenlijk op te treden als ontwikkelingspartner. Deze samenwerking heeft niet geresulteerd in een gezamenlijke grondexploitatie²⁷, maar in een meer unieke vorm van samenwerking. Door het ontstane vertrouwen kon deze samenwerking in een ontwikkelingsbedrijf plaatsvinden, dat als apart ingestelde gemeentelijke dienst de planontwikkeling regisseerde.

Vanaf de jaren 2004 had het W4 project veel problemen met de fijnstofproblematiek²⁸. Hierdoor was het onzeker of de verdiepte aanleg van de A4 nog doorgang kon vinden. Deze problematiek zorgde o.a. voor veel vertraging in het opstellen van het nieuwe Tracébesluit van Rijkswaterstaat. Daarnaast waren de betrokken partijen niet meer gezamenlijk bezig het W4 project te realiseren, maar waren de partijen door de heldere scheiding van verantwoordelijkheden met hun eigen deelproject bezig. De betrokkenheid van de bestuurders was door vele wisselingen/verkiezingen ook minder direct geworden. Aan de onzekerheid omtrent de luchtkwaliteit kwam op 25 juli 2007 een eind, doordat het Tracébesluit bij de Raad van State vernietigd werd.

Ronde 4:

De vernietiging van het Tracébesluit werd door de gemeente Leiderdorp (website w4leiderdorp) en Rijkswaterstaat als ramp gezien en leidde tot veel discussie onder mensen uit het vakgebied²⁹. De grootste drager van het plan –de verbreding en ondertunneling van de A4– was niet alleen voor onbepaalde tijd vertraagd, maar ook het vertrouwen in het project was sterk gedaald.

Het bestuurlijke overleg eind augustus kwam met een verklaring naar buiten, waarin het nut en de noodzaak van het project onverminderd wordt onderschreven en dat er vastgehouden zal blijven worden aan heersende afspraken. De toekomst moet uitwijzen of de daadwerkelijke verbreding en ondertunneling van de A4 en daarmee ook het totale W4-project gerealiseerd gaat worden.

6.3 ANALYSE: W4

Waar een onderzoekscommissie van de Provincie Zuid-Holland het W4 project nog roemde om zijn voortgang in de huidige complexe samenleving (Provincie Zuid-Holland 2005), is het project door deze complexiteit in een impasse gekomen. De complexiteit heeft op verschillende manieren invloed gehad op het project. Aan de hand van de

²⁷ Bij veel publiek-private samenwerkingsconstructies wordt er een grondexploitatie gemaakt, waarin middelen van de publieke en private partijen worden gestopt om uiteindelijk met winsten het project te realiseren.

²⁸ Vanaf 2005 gelden er Europese normen betreffende de aanwezigheid van fijnstof.

²⁹ Een geïnterviewde vroeg zich in een interview hardop af, wie nu wat bestuurt? Is dat de overheid of zijn dat individuen die in de complexe regelgeving altijd wel een uitweg vinden?

geformuleerde stappen wordt het ontwikkelingsproces in deze paragraaf geanalyseerd. Eerst wordt het project W4 omschreven als een complex project.

6.3.1 W4 als een complex ruimtelijk project

Het project W4 kan als een complex ruimtelijk project getypeerd worden. De onderstaande elementen geven inzicht in de complexiteit van het ruimtelijke project.

Schaalvariëteit: De verbreding van de A4 is van belang voor de bereikbaarheid van het westen van de Randstad. De last moet voornamelijk gedragen worden door de gemeenten. Sterkere scheiding van wijken, groen en gemeenten en een hogere belasting van de luchtkwaliteit zijn nadelige gevolgen. Vandaar dat bestuurders, ambtenaren en burgers op verschillende schalen betrokken worden bij dit project.

Een open aanpak: De aanleg van de weg werd door de burgers actief gevolgd. Verschillende initiatiefgroepen hebben middels het betrekken van de media, maar ook door actief te participeren in het ontwikkelingsproces, een bijdrage geleverd. Het masterplan werd door de verschillende initiatiefgroepen ook als een succes gezien. De verschillende gemeenten hebben hun gronden ontwikkeld met behulp van (semi)publieke of private expertise.

Verschillende perspectieven: De geïnterviewde bestuurders die het W4-project hebben ontworpen kijken sterk vanuit hetzelfde perspectief naar het ontwikkelingsproces. De samenwerkende bestuurders hebben echt een gedeelde visie ontwikkeld en zien het project als een groot succes. Partijen of personen die nu nog actief betrokken zijn bij het project zien het project anders en hebben uiteenlopende meningen en beelden van het project.

Ambigue en sterk veranderlijk: De inhoud van het plan is gedurende het ontwikkelingsproces overeind gebleven. Wel hebben nieuwe wetgeving en vertrekkende bestuurders invloed gehad op de voortgang van het project en het wegglijpen van de W4gedachte.

Sterk vervlochten: De verbreding van de A4 wordt als belangrijk ervaren voor de bereikbaarheid van de Randstad. In het urgentieprogramma Randstad is het project ook opgenomen (VROM 2007). Daarnaast heeft de realisatie van de gebiedsontwikkelingen in het project en daarmee het aantasten van de rand van het Groene Hart voor veel discussie gezorgd.

6.3.2 Stap 1: Analyseren van de complexe context aan de hand van *change events*

Change events vaststellen:

In de vorige paragraaf is het W4 project omschreven. Hierin komt naar voren dat het ruimtelijke project sterk onderhevig is aan veranderingen uit de complexe context. Waar de opgave van Rijkswaterstaat eerst de verbreding van de A4 was zonder verdiepte tunnelbak, bevat het uiteindelijke masterplan een tunnelbak, die in samenwerking met verschillende partijen gefinancierd moet worden. De opgave en de betrokken partijen zijn daarmee sterk veranderd. In bijlage 3 is dit proces beschreven en met een tijdbalk weergegeven.

Het ontwikkelingsproces laat daarnaast sterke overeenkomsten zien met het theoretisch beschreven grillige besluitvormingsproces. De grote diversiteit van belangen en partijen die betrokken zijn bij het project en de externe ontwikkelingen zoals o.a. de fijnstofproblematiek zorgen voor een grillig en onzeker procesverloop. Hierin zijn enkele *change events* te herkennen die de interactiemodus van partijen sterk hebben beïnvloed. In bijlage 5 is deze verandering van interactiemodus of institutionele capaciteit weergegeven.

In het ontwikkelingsproces van W4 worden de volgende *change events* onderscheiden:

1. Het begin van de samenwerking

Nadat de Tracéwet met succes is aangevochten op een vormfout en de partijen recht tegen over elkaar stonden in de rechtbank, ontstond er verandering in denken bij de betrokken partijen. Door te kiezen voor gebiedsontwikkeling rondom de tunnelbak en daarmee een financiële afdracht van partijen aan de tunnelbak, creëerde de verschillende gemeenten een opening in de gesprekken met Rijkswaterstaat. De verkiezingen hadden daarnaast gezorgd voor nieuwe bestuurders die gezamenlijk met de nieuwe directeur bij Rijkswaterstaat met een schone lei aan het proces begonnen³⁰.

2. De meerkosten van de tunnelbak zijn hoger dan voorgesteld

In het voorjaar van 2000 wordt duidelijk dat de kosten van de tunnelbak niet in verhouding staan met de opbrengsten van de gemeentelijke gronden. De financiële berekeningen van de gemeenten en Rijkswaterstaat blijken door o.a. het ontbreken van marktkennis te voorzichtig te zijn gemaakt. Betrokken partijen proberen hun eigen risico's te minimaliseren ten opzichte van het project. Het project lijkt daarmee stuk te lopen op een te groot verschil tussen de opbrengsten en kosten. Door openheid te geven in de financiële berekeningen³¹, ontstaan er nieuwe inzichten waarmee het financiële gat

³⁰ De nieuwe politieke vertegenwoordigers behoorden allemaal tot dezelfde politiek partij (Pvda), zodat het binnenstappen bij elkaar makkelijker ging.

³¹ Zie noot 16.

kan worden gedicht. Daarnaast zijn de relaties geïntensiveerd en is het vertrouwen in elkaar en het project versterkt.

“We moesten pionieren in een wereld die niemand nog uitgevonden had”

3. De partijen zijn eruit

December 2000, de betrokken partijen zijn het inhoudelijk, financieel en procedureel eens en op hoofdlijnen tot overeenstemming gekomen. Nadat het masterplan en contract zijn opgesteld en ondertekend (begin 2002), begint de volgende uitvoeringsfase. Partijen gaan door de heldere verantwoordelijkheden direct aan de slag om hun deel te realiseren.

4. De W4-gedachte vloeit langzaam weg

Doordat het contract een heldere onderverdeling heeft gemaakt in verantwoordelijkheden en financiële verplichtingen is elke partij druk bezig om zijn deel te realiseren. De gezamenlijke visie raakt hierdoor op de achtergrond. Hierbij speelt mee dat de problemen die spelen sterk te maken hebben met de uitvoering en daardoor minder interessant zijn voor het gezamenlijke bestuurlijke/ambtelijke overleg. Ook de sterke wisselingen van bestuurders dragen niet bij aan het behoud van de W4-gedachte. De problematiek rondom fijnstof zorgt ook voor een negatief geluid binnen het project.

5. De partijen gaan meer gezamenlijk optrekken?

Nadat de Raad van State het Tracébesluit heeft vernietigd, spreken betrokken partijen van een ramp voor Nederland. De verschillende partijen onderschrijven toch de noodzaak van W4 en houden zich aan het opgestelde contract.

Onderliggende gebeurtenissen en ontwikkelingen analyseren en beschrijven:

Het ontwikkelingsproces kan als veranderlijk beschreven worden. De *change events* geven verder inzicht in de complexiteit. Verschillende ontwikkelingen en gebeurtenissen hebben geleid tot *change events*. In onderstaande tabel zijn deze ontwikkelingen per change event weergegeven.

Tabel 6.1 Change events en de onderliggende ontwikkelingen

Change event	De onderliggende ontwikkelingen
Begin van samenwerken	<ul style="list-style-type: none"> - wisseling bestuurders - bestuurders dezelfde politieke partij - vernietiging Tracébesluit - overtuigende alternatieven
Meerkosten zijn hoger, relaties intensiever	<ul style="list-style-type: none"> - openheid in financiële berekeningen - investeren in relaties en vertrouwen - bestuurlijke daadkracht
Partijen zijn eruit	<ul style="list-style-type: none"> - bijdrage Pronk - inbrengen gebiedsontwikkeling - bestuurlijke daadkracht
Het wegvloeien van de W4 gedachte	<ul style="list-style-type: none"> - andere fase van het plan - ieder voor zich (door contract) - fijnstofproblematiek - keren van de maatschappelijke opinie - nieuwe raad/wethouders
Partijen zoeken gezamenlijkheid?	<ul style="list-style-type: none"> - vernietiging Tracébesluit en daarmee <i>sense of urgency</i> - het contract, met clause

Bron: Eigen bewerking, 2007

Na het succesvolle bezwaar tegen het Tracébesluit, konden de gemeenten met inbreng van gemeentegrond overtuigende alternatieven presenteren aan Rijkswaterstaat. De wisseling van bestuurders en daarmee het ontstaan van het PVDA ‘collectief’ (alle wethouders + gedeputeerde waren van de PvdA) hielpen daaraan mee.

Het bijna niet doorgaan van het plan door een te groot financieel gat, heeft gezorgd voor bestuurlijke druk op het plan. Door bestuurlijke daadkracht, zoals de trekkersrol van gedeputeerde Norder, ontstond er openheid in financiële berekeningen en innovatieve financiële oplossingen.

In 2002 kon officieel bekendgemaakt worden dat de partijen eruit waren. Onder andere (financiële) betrokkenheid van ministers en het inbrengen van gemeentelijke gronden in het proces hebben gezorgd voor deze doorbraak. Daarnaast zijn er nog een groot aantal succesfactoren aan te wijzen.

Tijdens de realisatiefase is de W4gedachte weggevoerd, zonder dat dit tot desastreuze gevolgen heeft geleid. Het plan kwam in een andere fase terecht, waardoor minder collectief contact nodig was. Burgers kregen wel steeds meer overlast van de bouw en hun sympathie voor het plan veranderde, doordat (in hun ogen) onwenselijke fysieke veranderingen zichtbaar werden. Toen deze burgers of actiegroeperingen contact zochten met de projectwethouder, kregen ze te maken met een andere wethouder en een andere raad, die niet direct ingestemd hadden met het plan. Deze veranderende verhoudingen

werden versterkt door het dreigende financiële tekort binnen enkele gemeenten en de problemen rondom fijnstof.

Nadat de Raad van State het Tracébesluit had vernietigd, was er veel onzekerheid over de doorgang van het plan. Verschillende partijen wilden het liefst dat het plan niet door zou gaan. De financiële afdracht zou daarmee ook komen te vervallen. Als reactie op het besluit van de Raad van State is de bestuurlijke afstemmingsraad met een verklaring gekomen waarin de eensgezindheid werd uitgesproken. Deze verklaring lijkt logisch naast het samenwerkingscontract. Hierin zijn duidelijke afspraken gemaakt³².

De ontwikkelingen hebben geleid tot een verandering van samenwerking. In de volgende paragraaf zal ingegaan worden op de verandering van samenwerking tijdens de *change events*, maar eerst worden de verschillende ontwikkelingen geanalyseerd.

In tabel 6.2 zijn de oorsprong en wilsbeschikking van de ontwikkelingen weergegeven. Lag de oorsprong in de interne of externe dynamiek? En hadden de ontwikkelingen invloed zonder of met wilsbeschikking?

Tabel 6.2 Belangrijke ontwikkelingen

Belangrijke ontwikkelingen	Intern/Extern	Autonoom/ Heteronoom
wisseling bestuurders	Extern	Autonoom
bestuurders dezelfde politieke partij	Intern	Autonoom
vernietiging Tracébesluit	Extern	Autonoom/Heteronoom
overtuigende alternatieven	Intern	Heteronoom
openheid in financiële berekeningen	Intern	Heteronoom
investeren in relaties en vertrouwen	Intern	Heteronoom
bestuurlijke daadkracht	Intern	Heteronoom
bijdrage Pronk	Extern	Autonoom
inbrengen gebiedsontwikkeling	Intern	Heteronoom
bestuurlijke daadkracht	Intern	Heteronoom
andere fase van het plan	Intern	Autonoom
ieder voor zich (door contract)	Intern	Heteronoom
fijnstofproblematiek	Extern	Autonoom
keren van de maatschappelijke opinie	Extern	Autonoom
nieuwe raad/wethouders	Intern	Autonoom
vernietiging Tracébesluit en daarmee <i>sense of urgency</i>	Extern	Autonoom
het contract, met clause	Intern	Heteronoom

Bron: Eigen bewerking, 2007

³² In het contract zit geen eindigheid aan het Tracébesluit. Het vertragen van het besluit, zoals de uitspraak van de Raad van State dat veroorzaakte, geeft de partijen dus geen recht om uit de samenwerking te stappen en geen financiële afdracht meer te doen.

Change events definiëren


Tabel 6.2 geeft de diverse ontwikkelingen en gebeurtenissen weer die hebben geleid tot de *change events*. Aan de hand van deze ontwikkelingen kunnen typen *change events* worden beschreven.

Ten eerste laat bovenstaande tabel zien dat bijna elke *change event* veroorzaakt wordt door een combinatie van interne en externe *change events*. Het tweede *change event* is daar een uitzondering op. Opvallend is dat dit *change event* een grote heteronomieit of wilsbeschikking kent. De vraag of er doorgedaan moest worden met het project ondanks het grote financiële gat werd daarmee vooral positief beantwoord door interne ontwikkelingen met een sterke wilsbeschikking.

Ten tweede komt in tabel 5.2 naar voren dat achter enkele *change events* meer wilsbeschikking lag, dan achter andere. De gebeurtenissen tijdens het eerste en vierde *change event* beschikken over weinig wilsbeschikking. Ontwikkelingen zoals de wisseling van de bestuurders, dezelfde politieke kleur en het vernietigen van het Tracébesluit zijn voor een groot deel autonoom. Door deze ontwikkelingen is er een window of opportunity ontstaan, waar de samenwerkende gemeenten slim op ingesprongen zijn.

De gebeurtenissen die hebben geleid tot het derde *change event* bevatten ook weinig wilsbeschikking. Het wegvloeiën van de W4 gedachte is daarmee geen bewuste verandering geweest. In de onderstaande tabel is een onderverdeling te zien.

Tabel 6.3 Change events op volgorde van wilsbeschikking

Volgorde	Change event
Minste wilsbeschikking	4 ^e , het wegvloeiën van de W4 gedachte
	1 ^e , begin samenwerking
	5 ^e , partijen zoeken gezamenlijkheid
	3 ^e , partijen zijn eruit
Meeste wilsbeschikking	2 ^e , meerkosten zijn hoger, partijen besluiten door te gaan

Bron: Eigen bewerking, 2007

Als naar de samengesteldheid van de onderliggende ontwikkelingen en gebeurtenissen wordt gekeken dan lijkt het niet moeilijk om bij het tweede en vijfde *change event* de directe oorzaak van het *change event* aan te wijzen. Bestuurlijke daadkracht, inzicht in kostenberekeningen en de strategie van het verder bouwen aan vertrouwen zijn belangrijke oorzaken bij het tweede *change event*. Het vijfde *change event* lijkt direct gekoppeld te zijn aan de uitspraak van de Raad van State en het contract.

Het wegvloeiën van de W4 gedachte is moeilijker direct te koppelen aan enkele gebeurtenissen. Net als het moment waarop de partijen eruit zijn en het begin van de samenwerking. Verschillende succesfactoren kunnen genoemd worden, maar altijd in

relatie met elkaar. Het eerste, derde en het vierde *change event* laten een duidelijke samengesteldheid van gebeurtenissen zien. Oorzaak en gevolg zien hier niet of moeilijk te onderscheiden. De mate van wilsbeschikking (tabel 6.3) lijkt daarmee een verband te hebben met de mate van samengesteldheid.

“De geest was uit de fles, er werd teruggevallen op de oude structuur, maar deze geeft geen betekenis door het ontbreken van de cultuur”

Onder het eerste en vierde *change event* ligt weinig wilsbeschikking en zijn samengesteld uit verschillende ontwikkelingen en gebeurtenissen die sterk met elkaar verstrengeld zijn. In de operationalisatie zijn enkele *change events* theoretisch omschreven als een tipping point. Tipping points zijn cruciale momenten, waarop onverwacht een grote verandering zichtbaar is en waarin de onderliggende ontwikkelingen of gebeurtenissen van te voren geen onderdeel waren van gezamenlijke discussie of discours. In W4 zijn er geen duidelijke tipping points aan te wijzen. Het vierde *change event* heeft wel grote gelijkenissen, maar komt niet tot ‘uitbarsting’. De W4 gedachte verdween naar de achtergrond, de onvrede groeide en de partijen waren minder afhankelijk van elkaar, maar deze ontwikkelingen hebben niet geleid tot het ‘opblazen’ van het project. Een duidelijk contract met specifieke verantwoordelijkheden was hier een belangrijke oorzaak van.

Deze analyse van de complexe context waarin W4 zich bevindt laat zien, dat er verschillende *change events* optreden gedurende het ontwikkelingsproces. De oorzaak van deze veranderingen in samenwerking liggen bij verschillende gebeurtenissen met een grote mate van samengesteldheid. Er lijkt een relatie te bestaan tussen de mate waarin een *change event* intern ontstaan is en de mate van wilsbeschikking. Ook lijkt er een verband te bestaan tussen de meer samengestelde *change events* en de mate van wilsbeschikking. In het ontwikkelingsproces van W4 is geen duidelijk tipping point te onderscheiden. In de volgende paragraaf wordt er ingegaan op de samenwerking van het ruimtelijke project W4.

6.3.3 Stap 2: De samenwerking binnen het ruimtelijke ontwikkelingsproces weergeven

Tijdens of rondom een *change event* vindt er een verandering van interactie tussen betrokken partijen plaats. Deze verandering in de interactiemodus wordt in hoofdstuk 3 gedefinieerd als een verandering in de institutionele capaciteit van het project. In deze stap wordt de samenwerking van partijen binnen ruimtelijke projecten geanalyseerd en de veranderlijkheid weergegeven. Hiervoor wordt het vermogen van samenwerking, de manier van samenwerking en de invloed van *change events* op de samenwerking omschreven.

Analyseren van het vermogen tot samenwerken

In bijlage 5 is het vermogen tot samenwerking – of anders gezegd de institutionele capaciteit – weergegeven. In deze tabel is goed te zien dat het samenwerkingsarrangement sterk veranderd. Bij elke situatie of fase in het proces wordt een passend arrangement gekozen.

De manier van samenwerken analyseren

Het aanwezige vermogen tot samenwerken geeft inzicht in de mate waarin een samenwerking complexe ontwikkelingen immuniseren en/of adaptiveren. Hiervoor wordt er gekeken naar harde en zachte arrangementen - harde of zachte verankering van samenwerking. Aan de hand van bijlage 5 en tabel 4.1 kunnen de momenten geanalyseerd worden waarop er relatief veel of weinig harde of zachte arrangementen aanwezig waren. In tabel 6.4 zijn deze elementen in een tabel verwerkt.

Tabel 6.4 Aanwezigheid institutionele capaciteit

	Voor 1 ^e change event	Voor 2 ^e change event	Voor 3 ^e change event	Voor 4 ^e change event	Voor 5 ^e change event	Na 5 ^e change event
Zachte arrangementen	Weinig	Matig	Veel	Veel	Matig	Matig
Harde arrangementen	Matig	Matig	Matig	Veel	Veel	Veel

Bron: Eigen bewerking, 2007

Tabel 6.4 laat zien dat het aan het begin van het ontwikkelingsproces er meer harde arrangementen aanwezig waren dan zachte arrangementen. Dit heeft sterk te maken met het feit dat de samenwerking in de initiatie- en voorbereidingsfase een publiek-publieke samenwerking was. In de realisatiefase is er pas contact gezocht met private partijen die actief participeerde in het samenwerkingsproces. Door de veelal publiek-publieke verhoudingen binnen de samenwerking waren er al geïnstitutionaliseerde verhoudingen, rollen en verbanden. Het samenwerkingsproces verliep voornamelijk via deze bestaande verhoudingen en daarnaast werden er stuurgroepen en werkgroepen opgericht. In het proces waren dus relatief veel harde arrangementen aanwezig.

Als er gekeken wordt naar de aanwezigheid van de zachte arrangementen, dan is daar een geleidelijke trend waarneembaar. Eerst waren er weinig zachte arrangementen aanwezig; de partijen stonden recht tegenover elkaar. Vervolgens ontstonden juist zachte arrangementen die van belang zijn geweest voor de uitkomst van het proces.

In tabel 6.4 is een drastische verandering van het harde arrangement niet te herkennen, omdat de harde arrangementen niet drastisch veranderen. Het harde arrangement verandert geleidelijk, net als het zachte arrangement.

De invloed van change events op het vermogen en de manier van samenwerken analyseren

Naast de aanwezigheid van harde en zachte arrangementen kan de manier van samenwerken ook geanalyseerd worden door de expliciete keuzes van betrokken partijen te behandelen. Wanneer kozen de partijen voor een harde en/of zachte verankering? Op de *change events* zijn enkele expliciete keuzes te onderscheiden.

Harde verankering:

- Door Rijkswaterstaat werd er gekozen met behulp van Tracéwetgeving voor een korte verdiepte bak, waarop gemeenten succesvol in beroep gingen bij de Raad van State.
- Het masterplan en het daar onderliggende contract werden in 2002 ondertekend. In het contract waren duidelijk verantwoordelijkheden en harde financiële afspraken opgenomen.
- Na het vernietigen van het Tracébesluit in 2007, werd er door de bestuurlijke begeleidingsgroep een duidelijke verklaring naar buiten gebracht, waarin de standpunten duidelijk naar voren kwamen.

Zachte verankering:

- De gemeenten Leiden en Leiderdorp probeerden op informele basis verschillende partijen bij elkaar te krijgen.
- De W4 samenwerking was een arrangement dat weinig verplichtingen, verantwoordelijkheden en risico's met zich mee droeg. 'Het was eigenlijk een ondernemend gezelschap'.
- Het financiële tekort dat in 2001 naar voren kwam, werd opgelost door veelal informele contacten tussen de bestuurders. Partijen zochten geen extra zekerheden maar hadden er vertrouwen in dat het gat gedicht zou worden.

“Kenmerkend dat de betrokken actiegroepen bij het sluiten van het contract het gevoel hadden dat ze gewonnen hadden”

In het ontwikkelingsproces zijn keuzes voor harde en zachte arrangementen gemaakt. De betrokken partijen probeerden de complexe context (bewust of onbewust) te adaptiveren of immuniseren. Deze keuzes bestrijken vooral de initiatie en voorbereidingsfase van het ontwikkelingsproces. Na het sluiten van het masterplan en het contract, werden er weinig gezamenlijke expliciete keuzes gemaakt. Op basis van de bestaande harde en zachte arrangementen zijn de partijen (vooral afzonderlijk) doorgedaan. Er was weinig (noodzaak tot) samenwerking en het zoeken naar nieuwe arrangementen had geen prioriteit. Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat er op het gebied van samenwerken tussen het derde en vijfde change event weinig gebeurden. De partijen hebben niet gezamenlijk geprobeerd de complexe context te adaptiveren of immuniseren.

Als de momenten waarop is gekozen voor een zachte of harde verankering in tijd worden weggezet wordt niet direct duidelijk dat er sprake is van een wisselwerking tussen de harde en zachte elementen. Aan het begin van het samenwerkingsproces lijkt de verankering juist alleen zacht. Deze zachte verankering kan tweeledig verklaard worden. Ten eerste vormen de bestaande publieke relaties formele arrangementen, waaruit de samenwerking is ontstaan. De stuurgroepvoorzitter is niet alleen voorzitter, maar is ook een gedeputeerde. Kortom, het zachte arrangement krijgt structuur en wordt verankerd in bestaande relaties. Ten tweede is de beginfase van een proces vaak informeel en wordt deze vervolgens verankerd in beslissingen, verantwoordelijkheden en structuren. Toch is de wisselwerking tussen harde en zachte arrangementen wel aanwezig. De betrokken partijen zochten toenadering naar elkaar vanuit bestaande rol en machtverhoudingen. Deze toenadering gebeurde via informele wegen (het bewandelen van de formele wegen hadden de voorgaande jaren niet tot een gezamenlijk gedragen oplossing geleid). Via zachte arrangementen werd de inhoudelijke oplossing verkend en ontstonden nieuwe harde arrangementen. De stuurgroep, werkgroepen en het verlaten van de bestaande rollen en machtsverhoudingen zijn hier goede voorbeelden van. Het tekenen van het masterplan en het onderliggende contract was daarmee een grote harde verankering. Zachte arrangementen hebben dus gezorgd voor de aansluiting van harde arrangementen in het samenwerkingsproces. Deze wisselwerking kan als een feedbackmechanisme omschreven worden en is positief van aard; focus op zachte arrangementen zoeken aansluiting bij harde arrangementen en andersom. In het vorige hoofdstuk is dit als een (dynamisch) evenwicht omschreven. Harde en zachte arrangementen zoeken naar een bepaald evenwicht met elkaar. De constatering dat binnen dit project formele en informele processen elkaar aanvullen lijkt ook binnen het openbaar bestuur te bestaan (Bron: interviews). De formele trajecten worden doorlopen, maar misschien nog wel belangrijker zijn, de informele contacten tussen de bestuurders, gedeputeerde en ministers.

In het ontwikkelingsproces zoeken de harde en zachte arrangementen continue aansluiting bij elkaar, met als uitzondering het vierde change event. Tijdens dit change event verandert het zachte arrangement, maar vindt er geen harde aansluiting plaats. Omdat de zachte verandering als negatief omschreven kan worden, heeft dit geen negatieve gevolgen voor het proces, maar als de harde arrangementen hadden aangesloten bij de ontwikkeling dan zou het ontwikkelingsproces sterke vertraging hebben opgelopen. Kortom, tijdens het vierde change event waren de zachte en harde arrangementen niet in evenwicht met elkaar – en dit was uiteindelijk voordelig voor het proces.

Als er gekeken wordt naar de volgtijdelijkheid van harde en zachte arrangementen, dan lijken zachte arrangementen leidend te zijn. Harde arrangementen zoeken aansluiting bij de gesloten zachte arrangementen. Deze volgtijdelijkheid treedt op, omdat het zoeken

naar zachte arrangementen gedragen werd door de bestaande rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden die de publieke partijen ten opzichte van elkaar innamen.

Wat ook opvalt, is dat de harde arrangementen niet altijd even hard waren. Bij de presentatie van het masterplan en het daarbij behorende contract, was er grofweg een oplossing, maar de betrokken partijen kregen de ruimte om binnen het gesloten convenant op zoek te gaan naar optimalisatie. Ook de afspraak met Rijkswaterstaat om gezamenlijk naar de optimalisatie van het Tracébesluit te kijken was een harde afspraak. Naast optimalisatie zou het huidige Tracébesluit ook meegenomen worden. In praktijk blijkt dat van deze harde afspraak of garantie geen gebruik is gemaakt en dat alle partijen alleen nog de optimalisatie als uitgangspunt zagen.

6.3.4 Stap 3: Voortgang

Het verloop van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen analyseren

Het ontwikkelingsproces van W4 heeft een lange aanlooptijd gehad. Vanaf eind jaren '70 is er concreet gesproken over de verbreding van de A4. Het definitieve plan was pas in 2002 klaar en een nieuwe wetgeving rondom fijnstof vertraagde het plan aanzienlijk. Toch is het samenwerkingsproces redelijk voorspoedig verlopen. Vanaf begin 1998 zijn de verschillende partijen met elkaar in gesprek, wat in 2002 tot een masterplan en afspraken hebben geleid. De verschillende gemeenten zijn daarna voortvarend begonnen met de ontwikkeling van de deellocaties. In onderstaande tabel is het verloop van W4 naast een ideaal proces neergelegd.

Tabel 6.5 Verloop W4

Fase	Ideale proces	Werkelijke proces
Initiatief	1 a 2 jaar	20 jaar
Vorbereiding	1 a 2 jaar	1 a 2 jaar
Uitwerking	4 jaar	4 jaar
Realisatie	Afhankelijk	3 a ? jaar

Bron: Eigen bewerking, 2007

In bovenstaande tabel is het verloop van het project weergegeven. Geconcludeerd kan worden dat de initiatieffase erg lang heeft geduurd, maar dat het project vervolgens voortvarend is verlopen. Het is nog niet duidelijk hoeveel vertraging het verwerpen van het Tracébesluit veroorzaakt. De vertraging of het voorspoedig verlopen van de voorbereidings en uitwerkingsfase kan niet direct gekoppeld worden aan de *change events*.

De progressie van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen analyseren

Een ander element van voortgang is progressie. In dit onderzoek wordt de progressie onder andere onderzocht door te kijken naar de mate van draagvlak en openheid op de *change events* in het ontwikkelingsproces. Aan de hand van de interviews wordt in tabel 6.6 een indicatief beeld gegeven van de mate waarin draagvlak en openheid in het proces aanwezig waren.

Tabel 6.6 Mate van draagvlak en openheid

	Voor 1 ^e change event	Voor 2 ^e	Voor 3 ^e	Voor 4 ^e	Voor 5 ^e	Na 5e
Draagvlak	--	+	++	++	+/-	+
Openheid	--	+/-	++	++	+/-	+

Bron: Eigen bewerking, 2007

Rond 1998 stonden de verschillende partijen nog recht tegenover elkaar en er was geen sprake van draagvlak of enige openheid. Nadat Rijkswaterstaat had toegezegd om mee te werken aan andere oplossingen (1^e *change event*), ontstond er vertrouwen tussen de verschillende deelnemers. De verschillende partijen konden in een transparant besluitvormingsproces hun belangen in brengen en er was genoeg sprake van bereidheid om tot consensus te komen. De draagvlak voor het project nam sterk toe, omdat elke partij zijn eigen inbreng en zijn eigen belangen in het proces gewaarborgd zag. De mate van openheid kreeg een versnelling tijdens het 2^e *change event*. De kosten waren te hoog en de kostenberekeningen van de gemeenten en die van Rijkswaterstaat moesten herberekend en inzichtelijk gemaakt worden. Op het moment waarop het contract getekend werd en het masterplan gepresenteerd, was de openheid en draagvlak van het proces erg hoog. Gedurende de daadwerkelijke realisatie van het project nam het draagvlak voor het project af. Kostentechnische overwegingen, maar ook politieke voorkeuren lagen hier aan ten grondslag. De openheid werd iets minder omdat de partijen minder met elkaar gingen samenwerken en het contract zorgde voor een bepaalde geslotenheid in verdere ideeën en belangen.

Gedurende het ontwikkelingsproces zijn veranderingen opgetreden. Deze veranderingen lopen vrijwel parallel met de *change events*. De grootste verandering vond plaats in de voorfase van het project. Tijdens het eerste change event veranderde de mate van draagvlak en openheid sterk. Vanaf dat moment is er een positieve ontwikkeling zichtbaar tot het vierde change event.

In dit onderzoek wordt de progressie onderzocht door te kijken naar het wel of niet optreden van orde-effecten. Een samenwerking in een vergevorderd stadium (of orde) kan beter omgaan met de complexe context, dan een samenwerking in een eerder stadium. Als er gekeken wordt naar het samenwerkingsproces van W4, dan zijn de

gedefinieerde stadia (of orden) te onderscheiden. In figuur 6.1 is hier een onderverdeling van gemaakt.

Figuur 6.1 Orde-effecten in Arnhem Rijnboog

Eerste orde	<p>Na het verwerpen van het tracébesluit, zoeken partijen elkaar op om tot een oplossing te komen.</p> <p>Het samenwerkingsproces begint met een inhoudelijke oplossing of gedachtegang voor het probleem.</p> <p>De partijen gaan als een 'ondernemend gezelschap' bij elkaar zitten. De achterliggende belangen worden verkend en de houding van partijen veranderd. De doelen, ambities, competenties en strategieën worden verkend.</p>
Tweede orde	<p>Partijen werken samen in een stuurgroep en verschillende werkgroepen. Informele relaties zijn de basis voor de samenwerking, maar iedereen participeert vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid.</p> <p>Gezamenlijk worden mogelijkheden verkend en ontstaan concretere ideeën over het gezamenlijke doel. Dit gezamenlijke doel vormt de basis voor het opgestelde contract en het masterplan.</p> <p>Partijen wisselen gevoelige en betrouwbare informatie uit.</p> <p>De visies en competenties van de betrokken partijen worden steeds meer vervlochten. Iedereen is tevreden met de voortgang en manier van samenwerken.</p>
Derde orde?	<p>Uitwisseling van inhoudelijke specifiek kennis heeft gezorgd voor enkele innovatieve oplossingen.</p> <p>Na fijnstofproblematiek niet direct een hard conflict binnen de samenwerking.</p> <p>Partijen hadden vertrouwen in goede afloop en in de afzonderlijke beslissingen die de partijen namen.</p>

Rond 1998 stonden de verschillende partijen nog recht tegenover elkaar en er was geen sprake van samenwerking. Nadat Rijkswaterstaat had toegezegd om mee te werken aan andere oplossingen (1^e *change event*), ontstond er een opening voor samenwerking. Deze samenwerking was vooral gericht op het uitwerken van andere varianten en het herstellen van het vertrouwen tussen de partijen. Rond 1999 werd W4 opgericht en presenteerde de verschillende partijen zich naar buiten. Dit was tevens het begin van de tweede orde. Binnen deze orde is in samenwerking goed samengewerkt en was er een grote mate van openheid en draagvlak. Een duidelijk moment wanneer de derde orde begint is niet te noemen. Wel is duidelijk dat win-win situaties, minder destructieve conflicten en het vertrouwen in elkaars beslissingen aanwezig was. Een goed voorbeeld hiervan zijn de innovatieve inhoudelijke oplossingen die rond de snelweg tot stand zijn gekomen met de verschillende competenties en expertisegebieden. Ook de grote mate van zelfstandigheid kan als zwakte (weinig afhankelijkheden), maar ook als sterkte gezien worden. De partijen vertrouwden elkaar in grote mate en lieten elkaar in veel beslissingen vrij.

De invloed van change events en de veranderende manier van samenwerking vergelijken met de voortgang

In de vorige stappen zijn verschillende soorten *change events* gedefinieerd. Op deze *change events* wordt verschillend gereageerd en geanticipeerd. Als de type *change events* en type veranderingen naast de voortgang worden gelegd, ontstaat de vraag of er ook verbanden bestaan.

Als er gekeken wordt naar het verloop van het ontwikkelingsproces is het moeilijk om de *change events* direct te koppelen aan het bereiken van een volgende fase. Toch valt er iets op. De fasen waarin de *change events* een grote wilsbeschikking hadden, namelijk de voorbereiding- en uitwerkingsfase verlopen gestructureerd en volgens normale planning. De fasen waarin de *change events* geen grote wilsbeschikking hadden (initiatie- en uitwerkingsfase) zijn te verbinden met vertraging en weinig verloop.

Daarnaast is er geen verband zichtbaar tussen de aanwezigheid van harde en zachte arrangementen in relatie tot het verloop van het ontwikkelingsproces.

Als er gekeken wordt naar de relatie tussen de progressie van het ontwikkelingsproces en de *change events*, dan valt het volgende op.

1. De *change events* met de minste wilsbeschikking lijkt de grootste (negatieve) invloed te hebben op de voortgang van het proces (4^e en 1^e change event). Het vierde change event zorgt voor negatieve invloed en het eerste change event voor de grootste positieve invloed. Daarnaast lijken de *change events* met veel wilsbeschikking een positieve invloed te hebben op de voortgang van het proces (2^e, 3^e en 5^e change event).
2. Op het moment dat de harde en zachte arrangementen niet met elkaar in evenwicht zijn, daalt de mate van openheid en draagvlak (4^e change event).
3. In het proces treden orde-effecten op, maar de derde orde is moeilijk zichtbaar of aanwezig

Doordat het derde effect niet goed waarneembaar en onderzoekbaar is, kan er moeilijk onderzocht worden of het samenwerkingsproces in de derde orde beter kan omgaan met *change events*. De verandering van samenwerking tijdens het vierde change event kan wel omschreven worden als positief. De verschillende partijen hebben hun samenwerking zo ingericht dat er ondanks een 'negatieve' verandering van de zachte arrangementen toch voortgang wordt geboekt. De harde verankering – het contract met zijn verantwoordelijkheden, rollen, etc – is hier verantwoordelijk voor.

Bovenstaande bevindingen worden meegenomen naar het volgende hoofdstuk en de conclusie.

6.4 CONCLUSIE

W4 kan met recht een complex ruimtelijk project genoemd worden. Het ontwikkelingsproces is complex, dynamisch en inzichtelijke gemaakt aan de hand van *change events*. De meeste *change events* zijn duidelijk zichtbaar geworden, zoals het moment waarop de partijen het contract tekenden of het moment waarop de partijen ondanks de hoge kosten toch besluiten door te gaan. Enkele van deze *change events* hebben invloed gehad op het ontwikkelingsproces zonder dat er sprake was van enige stuurbaarheid (wilsbeschikking).

Tijdens deze *change events* zijn veranderingen te zien in de manier waarop de partijen met elkaar samenwerken. Waar aan het begin van het proces vooral gebruik is gemaakt van zachte arrangementen, werden de zachte arrangementen tijdens de presentatie van het masterplan in harde arrangementen verankerd. Het lijkt daarmee een strak georganiseerd ontwikkelingsproces, wat na een ‘window of opportunity’ is ontstaan. Dat de partijen elkaar al kenden en de verhoudingen, rollen en intenties van partijen duidelijk bekend waren, was een groot voordeel in de samenwerking. Een gedeelte van de harde structuur lag er immers al. De partijen konden vooral via zachte arrangementen samenwerken. Hiermee lijkt het of de harde en zachte arrangementen in het ontwikkelingsproces niet op elkaar reageren. Daarnaast komt de vraag naar boven of de complexe context weinig invloed heeft gehad op de samenwerking of dat de samenwerkende partijen goed omgegaan zijn met de complexe context? Het antwoord daarop wordt in het volgende hoofdstuk gegeven.

De *change events* hebben invloed gehad op de voortgang van het proces. De eerste *change events* hebben een positief effect op de voortgang. Meer openheid en draagvlak worden gecreëerd door de verschillende *change events* en de voorbereiding- en uitwerkingsfase verlopen gestructureerd en volgens planning. Het vierde change event zorgt echter voor een grote verandering in het ontwikkelingsproces. De vertraging is nog niet goed waarneembaar in het verloop van het proces, maar wel in de mate van openheid en draagvlak. In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen verder uiteengezet.

7. ANALYSE

7.1 INLEIDING

Dit onderzoek heeft de voortgang van ruimtelijke projecten onderzocht. Daarin stond de samenwerking tussen partijen in een complexe context centraal. Wat voor een invloed hebben veranderingen in samenwerking op de voortgang van complexe ruimtelijke projecten? Hiervoor zijn verschillende theorieën gebruikt en zijn twee cases onderzocht. In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd (paragraaf 7.2) en worden de deelvragen en hoofdvraag beantwoord (paragraaf 7.3). In paragraaf 7.4 worden er aanbevelingen gedaan.

7.2 SYMBIOSE

Ruimtelijke projecten zijn steeds moeilijker te realiseren en een veelheid aan partijen, belangen en strategieën geven het project inhoud en richting. Vanuit deze invalshoek zijn de twee cases geanalyseerd. Het W4-project en Arnhem Rijnboog kunnen met recht als complexe projecten worden getypeerd. In beide projecten zijn deelprojecten te onderscheiden die op verschillende schaalniveaus van invloed zijn. Het W4 project en daarmee de verbreding van de A4 is bijvoorbeeld in het landelijke, het provinciale en lokale debat onderwerp van gesprek geweest. Beslissingen en/of ontwikkelingen op een schaalniveau zijn nauw verbonden met beslissingen/ontwikkelingen op een ander schaalniveau. Beide projecten hanteren een open aanpak. Inbreng van private experts en draagvlak en betrokkenheid van burgers zijn hier goede voorbeelden van. Binnen de veelheid van partijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van een ruimtelijk project, is een grote diversiteit aan perspectieven en opvattingen te vinden. In de interviews kwam dit goed naar voren. Enkele geïnterviewden dichtten een grote rol naar hun eigen partijen of persoon, terwijl andere geïnterviewden het tegenovergestelde beweerden. Als er gekeken wordt naar de beginplannen voor beide de projecten, is er een duidelijke verschuiving waarneembaar. Beide plannen zijn inhoudelijk sterk veranderd (vergroet). Het W4-project bestond aanvankelijk alleen uit een verbreding van de A4 en het project Arnhem Rijnboog betrof de revitalisering van een huidig deelplan. Hoe deze veranderlijkheid invloed heeft op de samenwerking, is onderzocht met behulp van een aantal stappen. In deze paragraaf worden de resultaten van de ondernomen stappen gepresenteerd.

7.2.1 Stap 1: Analyseren van de complexe context aan de hand van *change events*

Change events vaststellen

Binnen beide projecten vinden verschillende veranderingen plaats. De opgaven en de samenwerkende partijen zijn sterk veranderd gedurende het ontwikkelingsproces: W4 en Arnhem Rijnboog zijn steeds meer ruimtelijke ontwikkelingsprocessen geworden. Het definitieve eindproduct stond en staat nog steeds vast. De betrokken partijen hebben zich hier ook steeds meer bij neer gelegd. Een private partij gaf in een interview aan dat ‘de eerste jaren vooral een investering waren die zich uiteindelijk zou terug betalen’.

De ontwikkelingsprocessen tonen in beide cases grote overeenkomsten met het geschetste complexe en incrementele ontwikkelingsproces (zie paragraaf 2.4). Daarbij zorgen niet alleen (cruciale) beslissingen voor verandering, maar ook verscheidene (on)verwachte gebeurtenissen. Het ruimtelijke ontwikkelingsproces is daarmee niet alleen afhankelijk van de mate waarin partijen goed met elkaar kunnen samenwerken en tot een besluit kunnen komen, maar juist ook sterk afhankelijk van de complexe context waarin het ruimtelijke project zich bevindt. Complexe veranderingen kunnen direct invloed hebben op het inhoudelijke en/of procesmatige eindresultaat. In dit onderzoek is voornamelijk ingegaan op de verandering van samenwerking. Beide samenwerkingsarrangementen laten gedurende het proces veranderingen zien (zie bijlage 4 en 5). De cruciale veranderingen in de samenwerking worden in dit onderzoek als *change events* gedefinieerd. In beide projecten zijn verschillende *change events* aan te wijzen, die van sterke invloed zijn geweest op de manier van samenwerken. In beide gevallen zijn er vijf *change events* onderscheiden.

Change events definiëren

De meeste *change events* zijn niet direct naar één ontwikkeling te herleiden. Een samenspel van factoren en ontwikkelingen hebben geleid tot een verandering. Een duidelijke oorzaak en gevolg relatie is in de meeste gevallen moeilijk aan te wijzen. Het samengestelde karakter van de gebeurtenissen en *change events* en de verschillende percepties van de betrokken actoren zorgen voor onduidelijke relaties (zie paragraaf 2.4). De *change events* kunnen wel grotendeels ‘ontleed’ worden, zodat het verband tussen de *change events* en de ontwikkelingen grof duidelijk wordt. Welke ontwikkelingen hebben gezorgd voor een verandering? In de analyse is naar voren gekomen dat interne en externe ontwikkelingen van invloed zijn op de samenwerking. Enkele *change events* zijn helemaal toe te schrijven aan interne ontwikkelingen. Deze *change events* zijn vooral veranderingen waar interne strategieën of handelingen aan ten grondslag liggen. De beslissing om ondanks de hoge meerkosten samen door te gaan met het project (W4) of het terugkerende vertrouwen tussen de raad en de private partijen (Arnhem Rijnboog) zijn hier goede voorbeelden van. Er zijn geen *change events* die alleen door externe ontwikkelingen zijn veroorzaakt.

Het onderscheid tussen interne en externe ontwikkelingen is niet altijd makkelijk te maken. De samenstelling van de samenwerkende partijen fluctueert gedurende het proces. Ondanks deze fluctuaties komt in het onderzoek naar voren dat de leidende partijen (in W4 Leiderdorp, Leiden en Rijkswaterstaat en Arnhem Rijnboog de gemeente) continu aanwezig zijn in het netwerk. Als gesproken wordt over een veranderende samenstelling, dan blijkt dus dat in allebei de cases de leidende partijen een belangrijke rode draad vormen. De fluctuaties van de samenstelling ligt hierbij vooral bij de betrokken personen. Zoals een geïnterviewde ook aangaf “zijn er in de 8 jaar dat het project nu loopt al zeven nieuwe projectleiders geweest”. De positiewisselingen (bij vooral de publieke partijen) zorgen voor een grote grilligheid.

In de analyse kwam naar voren dat verschillende ontwikkelingen of gebeurtenissen meer wilsbeschikking hadden dan andere (enkele helemaal niet). De analyse laat ook zien dat enkele *change events* meer ‘plotseling’ en dus zonder wilsbeschikking invloed hadden op de samenwerking dan andere. Bijvoorbeeld het wegvloeien van de W4-gedachte bijvoorbeeld, of de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 in Arnhem. *Change events* zonder veel wilsbeschikking blijken in beide cases ook een grote mate van samengesteldheid te bevatten. Er lijkt daarmee een verband te zijn tussen de mate van samengesteldheid en van de mate van wilsbeschikking.

Daarnaast zijn er *change events* met veel wilsbeschikking. Wat opvalt, is de grote mate van interne ontwikkelingen die aan deze *change events* ten grondslag liggen. *Change events* die voornamelijk door interne ontwikkelingen tot stand komen, blijken een grote mate van wilsbeschikking te hebben.

Change events kunnen ook grote overeenkomsten bevatten met tipping points. Tipping points zijn cruciale momenten, waarop onverwacht een grote verandering zichtbaar is en waarin de onderliggende ontwikkelingen of gebeurtenissen van tevoren geen onderdeel waren van gezamenlijke discussie of discours. In Arnhem Rijnboog is het derde *change event* als tipping point beschreven. Plotseling vindt er een uitbarsting van emoties, denkbepelden en opvattingen plaats, die binnen de samenwerking niet direct herkend wordt. In het W4 project vindt er geen uitbarsting plaats, maar wijzen indicatoren wel op het begin van een tipping point.

Deze bevindingen geven inzicht hoe en waaruit *change events* ontstaan. Deze inzichten kunnen leiden tot een betere omgang met de *change events* – en dus de complexe context. In paragraaf 7.3 wordt hier dieper op ingegaan en de vraag beantwoordt hoe je om kan gaan met *change events*.

7.2.2 Stap 2: de samenwerking binnen het ruimtelijke ontwikkelingsproces weergegeven

Analyseren van het vermogen tot samenwerken

Het vermogen van samenwerken is in beide projecten geanalyseerd. Deze analyse heeft gezorgd voor inzicht in het moment waarop de *change events* zijn te herkennen. De resultaten van deze analyse zijn in bijlagen 4 en 5 te vinden.

De manier van samenwerken analyseren

In dit onderzoek wordt de manier van samenwerking gezien als de manier waarop samenwerkende partijen verbindingen leggen en verankeren. Deze manier is ten eerste te herleiden uit het vermogen tot samenwerking. Grofweg zijn er twee manieren te onderscheiden, namelijk de verankering in harde arrangementen en de verankering in zachte arrangementen.

Beide projecten verankeren de samenwerking op een verschillende manier. In Arnhem Rijnboog is een opgaande lijn in de zachte en harde arrangementen te zien. Vanaf het moment dat de partijen gingen samenwerken werd de samenwerking hard en zacht verankerd. In W4 waren ertussen de partijen al geïnstitutionaliseerde verhoudingen en was een harde verankering vanaf het begin al aanwezig. Vanuit de bestaande verhoudingen is verder gewerkt aan het project. In beide ontwikkelingsprocessen is een ideaal ruimtelijk ontwikkelingsproces te zien, waarbij de samenwerking stapsgewijs in harde en zachte arrangementen verankerd wordt. Dit ruimtelijke ontwikkelingsproces zal nooit een zuiver ideaal plaatje laten zien, doordat de ontwikkelingen en daarmee de *change events* een grote invloed hebben op het vermogen tot samenwerken.

Beide processen laten een geleidelijke opbouw zien van harde arrangementen. Harde arrangementen lijken niet snel, maar geleidelijk en stapsgewijs te veranderen. Zachte arrangementen laten een grilliger verloop zien. Deze arrangementen kunnen na een change event opeens verdampen of verdwenen zijn. Een goed voorbeeld hiervan is het vertrouwen tussen partijen.

De invloed van change events op het vermogen en de manier van samenwerken analyseren

Naast de aanwezigheid van harde en zachte arrangementen kan de manier van samenwerking ook geanalyseerd worden door de expliciete keuzes van betrokken partijen te behandelen. Tijdens *change events* kiezen betrokken partijen expliciet voor een harde of zachte verankering. Inzicht in deze keuzes geeft inzicht wanneer partijen de complexe context adaptiveren en/of immuniseren. In beide projecten zijn duidelijke keuzes van partijen te herkennen. Op sommige momenten wordt er meer voor een harde verankering gekozen en op sommige momenten voor een zachte verankering. Toch blijkt op de meeste *change events*, dat er geen expliciete keuze gemaakt wordt voor zacht of hard, maar dat meestal een keuze gemaakt wordt voor zacht en hard. Tijdens een change event

vindt er een verandering van het harde en het zachte arrangement plaats. Een goed voorbeeld hiervan is het contract in het W4 project, waarbij de opbrengsten duidelijk zijn gesplitst per partij. Dit harde arrangement had direct gevolgen voor de mate van openheid tussen de verschillende partijen (zachte arrangement). De verschillende partijen gingen hard aan de slag om hun eigen opbrengsten veilig te stellen. De gezamenlijkheid werd minder opgezocht, waardoor er ook minder openheid tussen partijen ontstond. Een ander mooi voorbeeld is de keuze van de gemeente om een eigen grondexploitatie parallel aan gezamenlijke grondexploitatie bij te houden. De gemeente wilde zo weer inhoud geven aan haar publieke (eind)verantwoordelijkheid. Deze verandering in het harde arrangement was “een knauw in het vertrouwen tussen de private partijen en de gemeente Arnhem”. Kortom, het zachte arrangement veranderde daardoor.

De relatie tussen de keuze voor een hard of zacht arrangement en het aanwezige harde of zachte arrangement kan als volgt worden omschreven. Als er formeel commitment is bereikt (een verandering in harde arrangementen), dan lijken partijen door zachte arrangementen aansluiting te zoeken bij deze ontwikkeling. Kortom, de verankering van zachte arrangementen zoekt aansluiting bij de verankering van harde arrangementen. (andersom lijkt dit ook het geval). Deze verankering hoeft niet altijd een positieve aard te hebben. Van deze tweeledige verandering (zachte en harde verankering) is in beide projecten geen moment te vinden waarop de zachte en de harde verankering negatief van aard zijn. Kortom, de partijen hebben geen duidelijk moment waarop gezamenlijk gekozen wordt voor de afbreuk of het ontbinden van de samenwerking.

Deze relatie tussen de keuze voor harde en/of zachte arrangementen wordt omschreven als het zoeken naar evenwicht. Elk change event is sterk verweven met dit zoekproces. Een beslissing voor een harde verankering op een change event, is sterk verbonden met een voorgaande zachte verankering en een nog plaats te vinden zachte verankering. Deze relatie tussen een harde en zachte verankering wordt omschreven als een positief feedbackmechanisme. Een zachte verandering in een bepaalde richting zorgt voor een harde verandering in dezelfde richting en andersom. Tijdens twee *change events* is deze relatie en daarmee het positieve feedbackmechanisme niet aanwezig³³. In Arnhem Rijnboog is dat het derde change event. Toen koos de Raad voor een harde verankering van samenwerking. De raad wilde het proces en de inhoud van het plan heroverwegen aan de hand van een door de raad te nemen besluit. Op het change moment vinden zachte arrangementen geen aansluiting bij deze harde verankering. Kortom, er bestond geen evenwicht tussen de harde en zachte arrangementen. In W4 was er tijdens het vierde change event geen sprake van evenwicht. Het harde arrangement stond vast en daar werd niet van afgeweken, ondanks dat het zachte arrangement afbrokkelde.

Hierbij is in hoofdstuk drie de vraag gesteld of de zachte arrangementen nu reageren op de harde arrangementen of andersom. In dit onderzoek lijkt een duidelijke keuze niet naar

³³ In bijlagen 2 en 3 zijn de *change events* van beide gebiedsontwikkelingsprocessen grafisch weergegeven.

boven te komen. De keuze is afhankelijk van het aanwezige arrangement (zie alinea's hierboven). In W4 lijkt het zachte arrangement leidend, maar door het bestaan van harde arrangementen, zoals geïstitutionaliseerde verhoudingen kan over deze relatie weinig geconcludeerd worden.

In de interviews met betrokken personen worden de zachte arrangementen belangrijker beoordeeld dan de harde arrangementen. Een belangrijker oorzaak lijkt de mate van abstractie te zijn, waarop de veelal geïnterviewde bestuurders betrokken zijn bij het project. Kennis en kunde over contracten, financiën en regelgeving zit bij de specialisten en niet bij de bestuurders. Het is aannemelijk dat bij een andere interviewpopulatie –met de focus op de specialist– harde arrangementen belangrijker worden gevonden.

Daarnaast blijkt tijdens de interviews dat in beide projecten tijdens de realisatiefase de harde arrangementen belangrijker worden geacht. Dit heeft sterk te maken met de harde kennis en specialismen die de verschillende partijen in deze fase hanteren of gebruiken om hun doelen te verwezenlijken. Het einddoel is ook meer uitgekristalliseerd.

Een andere conclusie refereert aan de mate waarin samenwerkende partijen open of juist gesloten moeten staan voor de externe, onverwachte gebeurtenissen. Een te sterke focus op interne ontwikkelingen en daarmee het immuniseren van de complexe externe context zorgt voor een grote wilsbeschikking op de korte termijn. Deze focus leidt meestal op de lange termijn tot een drastischere, onverwachte invloed op het samenwerkingsproces. Hierin is het dilemma tussen de keuze voor de korte en lange termijn doelstellingen en daarmee de keuze voor het immuniseren of adaptiveren van onverwachte ontwikkelingen duidelijk te zien.

In dit onderzoek is uitgegaan van een duidelijke scheiding tussen harde en zachte arrangementen. Deze scheiding blijkt in de meeste gevallen analytisch en theoretisch wel aanwezig. In de praktijk is dit onderscheid sterk verweven met elkaar en blijken er diverse grensgevallen op te treden. In de masterplannen van beide projecten was opgenomen dat er gezocht werd naar optimalisatie. Het harde arrangement -het contract- bood ruimte aan de betrokken partijen om de afspraken te optimaliseren. In beide gevallen was er nog een financieel gat.

Deze bevindingen laten zien dat er op momenten in een proces, verschillend omgegaan wordt met harde en zachte arrangementen. De wisselwerking tussen de harde en zachte arrangementen en daarmee het ontwikkelingsproces is ten delen te ontleden en te beschrijven. Toch blijft het uiteindelijke samenwerkingsproces voor een groot deel onkenbaar door de *change events* die optreden gedurende het proces.

7.2.3 Stap 3: De voortgang

Het verloop van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen analyseren

De complexe ruimtelijk projecten kennen een lange doorlooptijd en zijn allebei nog niet (volledig) gerealiseerd. In dit onderzoek wordt de voortgang van de projecten onderzocht aan de hand van de doorlooptijd (een logische fasering) en aan de hand van de progressie. Als er gekeken wordt naar de doorlooptijd dan is er bij beide processen geen sprake van een strak verlopen ontwikkelingsproces. W4 zou volgens de eerste plannen in 2004 aan de verbreding van de rijksweg zijn begonnen (W4 2001:46) en Arnhem Rijnboog in 2004 aan de eerste fase (Arnhem Rijnboog 2002:45). Op twee momenten lag het ontwikkelingsproces zelfs helemaal stil en was er geen sprake van continuering³⁴. De fasering laat ook een duidelijk verschil zien. De initiatiefase en daarmee de verschillende partijen op één lijn brengen heeft erg lang geduurd. In deze fase zou een grote tijdswinst behaald kunnen worden.

De progressie van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen analyseren

Als de progressie van het ontwikkelingsproces geanalyseerd wordt, dan is aan het begin van beide samenwerkingsprocessen te zien dat er verbetering zichtbaar is. Er is sprake van een groeiende openheid en draagvlak voor beide plannen. Dit komt sterk overheen met de orde-effecten zoals uitgelegd in paragraaf 3.2. In de loop van het samenwerkingsprocessen ontstaan bij allebei de projecten orde-effecten; de samenwerking *an sich* verbetert. Verbeterde samenwerking wordt verankerd in harde arrangementen maar ook in zachte arrangementen. Deze orde-effecten zijn als opéénvolgende stadia gepresenteerd, maar in werkelijkheid zijn de orden sterk verweven met elkaar. Duidelijke ijkpunten wanneer een samenwerking een volgende orde in gaat zijn er niet. De progressie is daarmee minder lineair dan is aangenomen.

De invloed van change events en de veranderende manier van samenwerking vergeleken met de voortgang

Als de *change events* en de veranderingen in samenwerking naast de voortgang worden gelegd, ontstaan interessante bevindingen.

De beschreven *change events* lopen niet parallel aan het geplande ontwikkelingsproces, of markeren het begin of eind van een volgende fase. Een direct verband tussen de *change events* en het verloop is niet te leggen. Een change event kan namelijk een positieve en/of een negatieve uitwerking hebben. Wel wordt duidelijk dat een logische fasering in beide projecten over het algemeen niet aanwezig is. Ook zijn er in het W4 project enkele perioden aan te wijzen waarop de *change events* een grote mate van wilsbeschikking bevatten. Deze fasen -voorbereidingsfase en de uitwerkingsfase- verlopen gestructureerd. Tijdens de andere fasen is er sprake van minder wilsbeschikking

³⁴ In het W4 project was dat het moment net voor de beginnende samenwerking (rondom 1998) en in Arnhem Rijnboog was dat na de gemeenteraadsverkiezingen (in 2002).

en treedt er grote vertraging op. In Arnhem Rijnboog is dit beeld niet herkenbaar. Wel is het aannemelijk dat fasen, waarin er sprake is van grote wilsbeschikking, ook gestructureerd en volgens planning verlopen.

De progressie en daarmee de veranderingen in de openheid en draagvlak van beide projecten laten een grote veranderlijkheid zien. Ondanks een gestage groei veranderen de openheid en draagvlak gedurende het proces sterk. De momenten van verandering zijn naast enkele conclusies van de vorige paragraaf neer te leggen. In de vorige paragraaf is namelijk geconcludeerd dat er bijna altijd een wisselwerking optreedt tussen de harde en zachte arrangementen. De momenten waarop er geen sprake was van wisselwerking, worden gekenmerkt door weinig openheid en draagvlak. Een goed voorbeeld is het moment na de gemeenteraadsverkiezingen in 2002. Het harde arrangement was aanwezig, maar het zachte arrangement viel 'opeens weg'. In het W4 project was de wisselwerking tijdens het vierde change event (wegvloeien W4 gedachte) ook niet aanwezig. Op dat moment was er ook weinig sprake van veel draagvlak en openheid. Kortom, een relatie tussen de manier van samenwerken en de voortgang.

Tijdens het samenwerkingsproces verbetert de samenwerking. Dit is goed te zien in de orde-effecten die optreden. In het samenwerkingsproces van Arnhem Rijnboog is dit duidelijker herkenbaar dan in het samenwerkingsproces van W4. Toch blijkt in de 2^e en 3^e orde van beide samenwerkingsprocessen een hogere mate van openheid en draagvlak aanwezig te zijn. Ook lijken de samenwerkende partijen beter om te kunnen gaan met *change events* of zelfs change event kunnen voorkomen. In het Arnhem Rijnboog proces is de gemeenteraadsverkiezing van 2006 hier een goed voorbeeld van.

Er kan niet geconcludeerd worden dat autonome gebeurtenissen voor minder/meer voortgang zorgen dan heteronome. Autonome of heteronome gebeurtenissen kunnen positieve of negatieve invloed hebben. De invloed van deze gebeurtenissen ligt in de aard van de ontwikkeling/gebeurtenis (is deze positief of negatief?).

7.3 BEANTWOORDING DEELVRAGEN EN HOOFDVRAAG

Dit onderzoek heeft getracht antwoord te geven op de vraag hoe samenwerkingsprocessen beïnvloed worden door de complexe context en wat voor een invloed de gekozen manier van samenwerken heeft op de voortgang. Daarbij is de volgende hoofdvraag geformuleerd: *Hoe krijgen complexe gebeurtenissen betekenis in ruimtelijke projecten en hebben invloed op de samenwerking en voortgang van ruimtelijke projecten?*

Voordat ingegaan wordt op de beantwoording van deze hoofdvraag, wordt er eerst antwoord gegeven op de deelvragen.

Deelvraag 1: Welke complexe gebeurtenissen zijn te onderscheiden en hebben invloed op de ruimtelijke projecten?

De huidige dynamiek waarin een ruimtelijk project wordt ontwikkeld is complex te noemen. Binnen deze complexe dynamiek werken een veelvoud van belangen, partijen en middelen op een bepaalde wijze met elkaar samen. Deze samenwerking wordt sterk beïnvloed door interne en externe ontwikkelingen en/of gebeurtenissen en kunnen leiden tot complexe gebeurtenissen, waarop er een verandering van de samenwerking plaats vindt. In dit onderzoek zijn deze complexe veranderingsmomenten *change events* genoemd. Deze *change events* zijn niet eenduidig te herleiden naar één of enkele gebeurtenissen (geen duidelijk oorzaak-gevolg relatie). Juist de samengesteldheid, interne verwevenheid en de meervoudigheid van deze gebeurtenissen leiden tot een verandering.

Om verschillende *change events* te typeren is er gekeken naar de onderliggende ontwikkelingen. Waren deze intern of extern, heteronoom of autonoom en minder of meer samengesteld? Kortom, had het change event (on)verwacht invloed op de samenwerking en lagen onderliggende ontwikkeling binnen de wilsbeschikking van de samenwerkende partijen? De meeste *change events* lagen in grote mate niet binnen de wilsbeschikking van de samenwerkende partijen. De onderliggende ontwikkelingen hadden daarmee sterk onverwachte invloed op de samenwerking. Tipping points zijn hier goede voorbeelden van³⁵. Enkele *change events* waarbij de onderliggende ontwikkelingen minder samengesteld en vooral intern waren, werden als minder onverwacht ervaren. Er lijkt daarmee een verband te zijn tussen de mate van samengesteldheid en de mate van wilsbeschikking.

Het onderzoek laat hiermee zien dat ontwikkelingsprocessen vaak niet lopen zoals de samenwerkende partijen verwachten. Daarnaast hebben verschillende gebeurtenissen die niet binnen de wilsbeschikking van de actoren liggen grote invloed op het proces. De ‘onstuurbaarheid’ en de grilligheid van het proces komen hierin goed naar voren.

Deelvraag 2: Hoe werken partijen samen binnen ruimtelijke projecten en hoe veranderlijk is deze samenwerking?

Partijen werken in netwerken samen, waarin partijen in- en uittreden met wisselende perspectieven. *Change events* zorgen voor grote veranderingen binnen de samenwerking. De samenwerking is daarmee zeer dynamisch en sterk veranderlijk. Het vermogen van deze partijen om het ruimtelijke project te ontwikkelen in de huidige complexe dynamiek

³⁵ ...een cruciaal moment (een change event), waarop onverwacht (autonoom) een grote verandering zichtbaar is en waarin de onderliggende ontwikkelingen of gebeurtenissen van te voren geen onderdeel waren van gezamenlijke discussie of discours.

ligt in de kracht van de verbindingen. De verbindingen tussen de partijen worden dan ook het vermogen van samenwerking of de institutionele capaciteit genoemd.

Partijen kunnen op twee manieren het aanwezige vermogen gebruiken of inrichten, namelijk middels een harde en/of zachte verankering. Een harde verankering probeert de complexe dynamiek zoveel mogelijk te immuniseren en een zachte verankering probeert de complexe dynamiek zoveel mogelijk te adaptiveren. In de praktijk wordt er meestal gebruik gemaakt van een combinatie van deze twee. De combinatie van harde en zachte verankering leidt als het ware tot een dynamisch evenwicht van het vermogen van samenwerking.

Voorbeelden van een harde verankering zijn een formele projectorganisatie, verantwoordelijkheden, heldere doelen en harde financiële afspraken. Voorbeelden van een zachte verankering zijn een lossere organisatie, informele contactmomenten en relaties, flexibele communicatielijnen en afspraken.

De keuze voor een hard of zacht arrangement is sterk aan elkaar verbonden. Een bepaalde padafhankelijkheid tussen beide arrangementen (als er een hard arrangement aanwezig is zoekt het zachte arrangement aansluiting), een sterke verwevenheid (als een hard arrangement verandert, verandert het zachte arrangement meestal ook) en een positief feedbackmechanisme (beide arrangementen veranderen dezelfde richting op). Er is in de keuze voor een hard en/of zacht arrangement geen volgtijdelijkheid te herkennen (een harde verandering volgt een zachte verandering en andersom).

Een dynamische evenwicht, waarin het zachte en harde arrangement, met elkaar in evenwicht zijn, is sterk veranderlijk. Tijdens *change events* kan dit evenwicht sterk veranderen. Harde en zachte arrangementen veranderen ook verschillend. Harde arrangementen veranderen minder plotseling, niet zo snel en stapsgewijs. Zachte arrangementen veranderen plotseling.

Wat van invloed is op de veranderlijkheid van de arrangementen is de mate waarin er orde-effecten zijn opgetreden (waarin er een groter vermogen tot samenwerken is gecreëerd). In dit onderzoek is naar voren gekomen dat in beide samenwerkingsprocessen orde-effecten zijn opgetreden en dat de samenwerking tegelijkertijd beter bestand werd tegen negatieve *change events* van buiten.

Deelvraag 3: Hoe beïnvloeden de samenwerkende partijen de voortgang van het project?

Door veranderingen tijdens het ontwikkelingsproces verandert het vermogen en de manier van samenwerking. Toch wordt er (on)bewust, voortdurend naar een dynamisch evenwicht gestreefd. Een dynamisch evenwicht is in dit onderzoek omschreven als een balans/wisselwerking tussen de harde en zachte arrangementen. Veranderingen gedurende het ontwikkelingsproces – zichtbaar wordend tijdens *change events* - veranderen daarmee het dynamische evenwicht. Als de harde en zachte verankering niet meer met elkaar in evenwicht zijn, treed er geen progressie op.

Ook een grotere wilsbeschikking over de gebeurtenissen zorgt voor een gestructureerder verloop van het ontwikkelingsproces. Interne gebeurtenissen zijn makkelijker te 'onderkennen' dan externe gebeurtenissen. Een te grote focus op de interne projectomgeving en daarmee een grotere wilsbeschikking kan leiden tot een vernauwing van het externe blikveld. Daardoor kan het proces geconfronteerd worden met onverwachte externe factoren. De grotere wilsbeschikking moet dan niet alleen binnen de interne projectomgeving liggen, maar juist ook daarbuiten. Als samenwerkende partijen de externe ontwikkelingen kunnen beïnvloeden – wat dan theoretisch gezien interne ontwikkelingen worden -, vind er logische fasering plaats. Logische fasering zegt nog niks over de progressie.

De progressie van de samenwerking lijkt parallel te lopen met de mate van wisselwerking tussen harde en zachte arrangementen. Wanneer er een goede wisselwerking of dynamisch evenwicht bestaat tussen de harde en zachte arrangementen, lijkt er ook een grotere mate van openheid en draagvlak – en daarmee progressie - gerealiseerd te zijn.

Hoofdvraag: Hoe krijgen complexe gebeurtenissen betekenis in ruimtelijke projecten en hebben complexe gebeurtenissen invloed op de samenwerking en voortgang van ruimtelijke projecten?

In dit onderzoek is naar voren gekomen dat de complexe context sterke invloed heeft op het ruimtelijke project. Het ruimtelijk project wordt daarmee een grillig ontwikkelingsproces en "het is van tevoren niet duidelijk waar het precies eindigt". Verschillende gebeurtenissen en ontwikkelingen hebben gedurende het ontwikkelingsproces invloed op het ruimtelijk project en beïnvloeden de samenwerking en de voortgang. Veel van deze gebeurtenissen hangen nauw samen met andere gebeurtenissen, zodat veranderingen binnen het ruimtelijk project moeilijk te herleiden zijn naar één enkelvoudige gebeurtenis.

Gebeurtenissen binnen en buiten de projectomgeving krijgen niet altijd betekenis in de ruimtelijke projecten, maar kunnen wel van invloed zijn. De mate van wilsbeschikking ligt hier ten grondslag aan. Ontwikkelingen zonder wilsbeschikking van de samenwerkende partijen kunnen zorgen voor een change event dat plotseling invloed heeft in plaats van een change event dat gepland of georganiseerd was.

De mate waarin deze onverwachte, autonome invloeden 'omgebogen' worden naar verwachte heteronome invloeden – en daarmee van invloed zijn op het ruimtelijke project -, heeft sterk te maken met de capaciteiten van de verschillende partijen en de autonomie van gebeurtenissen. Sommige ontwikkelingen liggen zo ver en autonoom van de projectomgeving af – of anders gezegd spelen zich af in andere arena's –, dat betekenisverlening onmogelijk lijkt. De grens van het vermogen om rekening te houden met alle invloeden lijkt daarmee in een aantal situaties bereikt, terwijl deze invloeden wel zorgen voor grote veranderingen in het ruimtelijke project. Voorbeelden hiervan zijn de

wijziging van de wet luchtkwaliteit of de opkomst van de ‘Leefbaar Nederland Beweging’.

Naast de grens van het vermogen om rekening te houden met (onverwachte) gebeurtenissen binnen en buiten de projectomgeving, ligt de mate waarin deze gebeurtenissen invloed hebben ook in de manier van samenwerken. Een andere manier van samenwerken kan leiden tot minder grote veranderingen binnen het project. In dit kader kunnen partijen grofweg kiezen voor twee typen samenwerken. De eerste samenwerking is gebaseerd op het immuniseren van de complexe context (het buiten houden van ontwikkelingen en gebeurtenissen) en wordt verankerd in harde arrangementen. De tweede manier van samenwerking betreft het adapteren van de complexe context (meebewegen met ontwikkelingen en gebeurtenissen) en wordt verankerd in zachte arrangementen. In de praktijk blijkt er een sterke wisselwerking te bestaan tussen de keuze voor harde en zachte arrangementen. Beide arrangementen bevinden zich als het ware in een dynamisch evenwicht. Als deze wisselwerking niet opgezocht wordt of optreedt, wordt er minder voortgang gemaakt. Een duidelijke keuze voor een harde of zachte verankering kan daarmee niet gemaakt worden; het immuniseren of adapteren van de complexe context is daarom niet ‘beter’. Vooruitgang moet juist gezocht worden in de wisselwerking. Deze conclusies sluiten aan bij de in paragraaf 1.4 gesignaleerde dubbelzinnigheid.

Kortom:

- Of complexe gebeurtenissen betekenis krijgen in ruimtelijke projecten heeft sterk te maken met de mate van wilsvorming van de onderliggende ontwikkelingen.
- De vraag hoe deze complexe gebeurtenissen van invloed zijn heeft te maken met het vermogen en de manier van samenwerken. De keuze voor een harde en/of zachte verankering staat hierin centraal.
- Hoe er voortgang behouden kan blijven binnen het ruimtelijke ontwikkelingsproces lijkt gezocht te moeten worden in het (dynamische) evenwicht tussen de harde en zachte arrangementen.

Binnen ontwikkelingsprocessen moet vanwege de vele (onverwachte) gebeurtenissen en invloeden op zoek gegaan worden naar een balans tussen harde en zachte arrangementen, zodat er voortgang gerealiseerd kan worden. Hierbij moet rekening gehouden worden met de zekerheid dat onzekere ontwikkelingen en gebeurtenissen van invloed zijn op het ontwikkelingsproces. Binnen het samenwerkingsproces moet een evenwicht gevonden worden tussen zekerheid en onzekerheid. De institutionele arrangementen moeten hierbij aansluiten: het verankeren van de zekerheid van de onzekerheid.

7.4 AANBEVELINGEN

Samenwerkende partijen worden gedurende het ontwikkelingsproces sterk beïnvloed door (plotselinge) ontwikkelingen en gebeurtenissen. Hoe kan hier het beste mee worden omgegaan? Hoe kunnen ‘stuurbare’ en ook onstuurbare ontwikkelingen invloed of geen invloed hebben op het ontwikkelingsproces, zonder dat de voortgang van het project vermindert? En welke institutionele arrangementen moeten de samenwerkende partijen gebruiken om hier goed mee om te gaan? De bevindingen en conclusies van dit onderzoek kunnen gebruikt worden voor het beantwoorden van deze vragen. Om deze vragen goed te beantwoorden wordt er eerst ingegaan op het ‘ideale’ samenwerkingsproces voor een gebiedsontwikkeling, dat als richtlijn kan dienen voor de op te stellen organisatievoorwaarden.

‘Ideale’ samenwerkingsproces

De theoretische en praktische bevindingen van het onderzoek geven inzicht in een ‘ideaal’ samenwerkingsproces. Binnen dit samenwerkingsproces.....

- wordt er vanuit zachte arrangementen naar harde arrangementen toegewerkt: Ten eerste omdat aan het begin van een ontwikkelingsproces zachte arrangementen centraal staan; het opbouwen van vertrouwen, het creëren van rolpatronen en gedeelde opvattingen³⁶. Vervolgens worden deze zachte arrangementen vertaald naar harde arrangementen. Ten tweede omdat in operationele fases meer harde expertise nodig is en daardoor meer gebruik gemaakt wordt van harde arrangementen.
- worden er harde arrangementen en daarmee mijlpalen gecreëerd. De zachte arrangementen moeten aansluiting zoeken bij passende harde arrangementen. Harde arrangementen zorgen toch voor de noodzakelijke harde verankering die als mijlpaal dienen voor (relatieve) buitenstaanders, zoals bijvoorbeeld financiers, controllers en technici.
- is het de kunst om een wisselwerking te creëren tussen harde en zachte arrangementen. Beide arrangementen moeten met elkaar in balans zijn. Hard op hard en zacht op zacht lijkt niet optimaal te zijn. Harde arrangementen creëren als het ware de basis waarin zachte arrangementen vorm krijgen (en andersom). Tijdens een conflict over een hard arrangement schakelen naar het zachte arrangement.

Bovenstaande mechanismen vormen geen blauwdruk voor een ontwikkelingsproces, maar geven inzicht in enkele wetmatigheden in een ideaal samenwerkingsproces. Het samenwerkingsproces blijft erg dynamische en veranderlijk.

³⁶ Tijdens selectieprocedures en aanbestedingen is dit niet het geval. Harde arrangementen zoals voorwaarden, regels en kosten staan dan centraal aan het begin.

Organisatievoorwaarden

Als er nu naar de voorwaarden voor een goede organisatie gekeken wordt, kunnen er enkele aanbevelingen gedaan worden.

- Harde richtlijnen flexibiliseren, zodat er meer speelruimte ontstaat voor veranderingen: kaders in plaats van richtlijnen en van grof naar fijn.
- Zachte arrangementen tijdig verankeren in harde arrangementen, zodat er mijlpalen ontstaan. Deze mijlpalen kunnen bij grote *change events* veranderen, maar kunnen als terugvalpunt dienen bij kleine *change events*.
- Antennes ontwikkelen en het goed bijhouden van ontwikkelingen die van groot belang kunnen zijn voor organisatieveranderingen. Over je organisatie heen kijken en aansluiting zoeken bij mensen, organisaties en middelen buiten je netwerk.
- De complexiteit reduceren door het opknippen en ontleden van de complexiteit in deelprocessen of enkelvoudige projecten. Een voorbeeld hiervan is het faseren van een project of de poging om de meervoudigheid van de complexe context te ontleden.
- Het doel van het project duidelijk verankeren in zachte en harde arrangementen. Dit doel gedurende het proces herijken en telkens als uitgangspunt nemen.
- Nieuwe en flexibele structuren, zoals lossere projectorganisaties en ondernemende gezelschappen toepassen. Immers klassieke structuren kunnen minder goed omgaan met veranderingen; het adaptieve vermogen is beperkt.
- Mensen steeds centraler stellen binnen het ontwikkelingsproces. Zij zijn de dragers van zachte arrangementen. Mensen kunnen daarnaast ook meer getraind worden op het meebewegen met veranderende omstandigheden.
- Gezamenlijk successen blijven boeken gedurende het proces. De zachte kant blijft ook in de uitvoeringsfase van groot belang, juist doordat plotselinge veranderingen grote druk op de realisatie van het project kunnen reageren.
- Gezamenlijk inzetten op de ontwikkeling van het vermogen tot verbindingen leggen tussen partijen (institutionele capaciteit) door cursussen, gezamenlijke leerprocessen en uitwisselingsprojecten.
- Het afstemmen van harde en zachte arrangementen op elkaar, zodat er een balans gevonden wordt (in o.a. de lange en korte termijn doelstellingen) en er voortgang kan plaatsvinden.

8. EPILOOG

Een fascinerend boek: *Tipping point*.

Ideeën, menselijk gedrag, interacties en producten smelten samen tot uitbarstingen die tot grote veranderingen leiden. *They are social epidemics, they are tipping points*. Rages, politieke voorkeuren en sociale bewegingen zijn hier goede voorbeelden van. Plotseling verandert de massa. Op gang gezet door een samenspel van ontwikkelingen waarin oorzaak en gevolg moeilijk te ontleden zijn: *Things can happen all at once, and little changes can make a huge difference*.

Verschillende aspecten van bovenstaand boek zijn te herleiden naar de chaostheorieën. Een van oorsprong natuurkundige theorie waarin schijnbare wanorde toch exact bepaald is door algoritmen en (sub)systemen. Een fascinerende theorie die verscheidene mensen, wetenschappers, schrijvers en filmmakers heeft gegrepen om de complexe werkelijkheid te ontleden. Dit is ook bij mij het geval.

Tijdens mijn studie bestuurskunde ben ik verschillende wetenschappers tegengekomen die facetten van de chaostheorie projecteerde op de complexe maatschappij. Deze invalshoek heeft mij geïnspireerd tot het schrijven van deze scriptie. Een poging die soms strandde in een nog grotere chaos in mijn hoofd. Een poging die bestond uit met een stukje ‘wetenschappelijk creativiteit’ en misschien wel een samenspel van filosofie, fantasie, enthousiasme en realisme.

De wisselwerking en het zoeken naar het dynamische evenwicht zijn een belangrijke rode draad in deze scriptie. De juiste ingrediënten en factoren voor het beheersen van deze wisselwerking zijn nog niet allemaal uitgekristalliseerd, maar de chaotische focus op gebiedsontwikkelingen en partijen die samenwerken geven ons belangrijke inzichten om de veranderlijkheid, de mate van beheersbaarheid en daarmee het realisatiepotentieel van gebiedsontwikkelingen te doorgronden.

Bram Brouwer,
Utrecht, Januari 2008

9. LITERATUURLIJST:

- Adviescommissie gebiedsontwikkeling (2005). *Ontwikkelkracht; Eindrapport commissie gebiedsontwikkeling*, Lysias consultancy group, Amersfoort.
- Arend, S.H. van der (2007). *Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie*, Eburon, Delft.
- Beck (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London Sage.
- Birkland, T.A. (1997). *After disaster: Agenda setting: public policy, and focusing events*. Georgetown University Press, Washington DC.
- Boelens, L. (2005) *Van planologie naar fluviologie?* Oratie Universiteit van Utrecht.
- Boin, R.A. (1996). De recalcitrante organisatie: Leadership in Administration van Philip Selznick. *Bestuurskunde* 5(3): pp 145-155.
- Buuren, van, M.W. (2006) *Competente Besluitvorming. Het management van meervoudige kennis in ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*.
- Fisher, R. & W. Ury (1981). *Getting to Yes*, New York: Penguin Books.
- Broekman, H. (2004) *W4: Wonen, Werken, Water en Wegen. Ontwikkelingsbedrijf W4 Leiderdorp: Samenwerking in Ontwikkeling*.
- Brouwer, B.J. (2007). *De rol van de procesmanager binnen ontwikkelingsplanologie*. Masterthesis planologie, Universiteit Utrecht.
- Bruijn, H. de, E.F. ten Heuvelhof & R. in 't Veld (2002). *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service.
- Bruijn, H. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos & W. Veeneman (2004). *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*. Utrecht, Lemma .
- Camps, Th. W.A. (nog te verschijnen najaar 2007). *Grond voor samenwerking. Concept Value*.
- Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society, The information Age Economie, Society and Culture*, Vol 1, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 1996.
- Chaskin, R.J. (2001). Building Community Capacity: A Definitional Framwork and Case Studies from a Comprehensive Community Initiative. In: *Urban Affairs Review*. Vol. 36, p. 291.
- Cohen, M., J. March, & J. Olsen. (1972). A garbage can model or organizational choice. *Administrative Science Quartely* Vol. 17, p. 1-25.
- Dammers, E, F. Verwest, B. Staffhorst, W. Verschoor, (2004). *Ontwikkelingsplanologie*, Ruimtelijk Planbureau, Nai Uitgevers, Rotterdam.

- Flood, R.L. (1999). *Rethinking the fifth discipline, Learning within the unknowable*, London: Routledge.
- Foster-Fishman, P.G.F., D.W. Lounsbury, S. Jacobson & N.A. Allen (2001) Building Collaborative Capacity in Community Coalitions: A Review and Integrative Framework. In: *American Journal of Community Psychology*, Vol. 29, nr. 2.
- Gils, M. van, M. Huys (2005). *Het rijmen van complexiteit en sturing in de ruimtelijke planning*. Essay voor lof der verwarring op 19 mei 2005 Rotterdam.
- Gladwell M, (2000). *Tipping point; How little things can make big differences*, little Brown.
- Giddens A. (1979), *Central Problems in Social Theory*, University of California press.
- Giddens A. (1984), *The Constitution of Society: Outline of a Theory of Structuration*, University of California press.
- Graham, S. & S. Marvin (2001) *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities, and the Urban Condition*. New York: Routledge.
- Hanf, K & F. Scharpf (1978). *Interorganizational policy making*, Beverly Hills, 1978.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, Macmillian Press, London.
- Hobma, F.A.M. (2005). *Collegesheets over besluitvormingsprocessen*. TU Delft, 11 oktober 2005.
- Innes, J.E. & D.E. Booher (1999). Consensus Building and Complex Adaptive Systems, A Framework for Evaluating Collaborative Planning. In: *APA Journal*, Vol. 65, nr 4.
- Innes, J.E. & D.E. Booher (2001). *Network Power in Collaborative Planning*. Working Paper, University of California at Berkeley, Institute of Urban and Regional Development.
- Innes, J.E. & D.E. Booher (2003). *The impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*. Paper voor Annual Conference of the Association of Collegiate Schools of Planning, Baltimore, 21-24 November.
- IPO (2001) *Van ordenen naar ontwikkelen: provincies investeren in de kwaliteit van de ruimte*, Interprovinciaal Overleg, Den Haag
- John, P. (1998). *Analysing Public Policy*, Continuum International Publishing Group Ltd.
- Kaufman, S (1995). *At home in the Universe: The Search for laws of Self Organization and Complexity*, New York: Oxford University Press.

- Kickert, W. J. M. (1991). *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek. Over management van complexe netwerken bij de overheid*. Rotterdam.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Little, Brown, Boston.
- Klijn, E.H. (1997) *Regels en sturing in netwerken*. Eburon, Delft.
- Klijn, E.H., E. van Bueren en J. Koppenjan (2001) *Spelen met onzekerheid*, Eburon, Delft.
- Klijn, E-H, J. Edelenbos, M. Kort en M. van Twist (2006). *Management op het grensvlak van publiek en privaat. Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke pps-projecten*. Uitgeverij Lemma, Den Haag.
- Koffieberg, J.J. (2005). *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting*, Delft University Press.
- Koppenjan, J. & E. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks*, London, Routledge.
- Lindblom, C.E. (1959). The Science of muddling through, in: *Public administration, Vol. 19, p.79-88*.
- Lysias (2007). *Maak Nederland Mooi*, Eindrapportage adviescommissie Gebiedsontwikkeling, o.l.v. Riek Bakker, Amersfoort.
- Lowry, W. (2006). Potential Focusing Projects and Policy Change. In: *The Policy Studies Journal*. Vol. 34. Nr. 3.
- March, J. (1994), *A Primer on Decision-Making*, New York.
- Michaels, S. & N.P. Goucher (2006). Policy Windows, Policy Change, and Organizational Learning: Watersheds in the Evolution of Watershed Management, In: *Environmental Management*. Vol. 38 p. 983-992.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2007). *Evaluatie structuurvisiefase Zuiderzeelijn*, Berenschot, Utrecht.
- Provincie Zuid-Holland (2005). *Willen en Wegen*, onderzoekscommissie Stagnatie Infrastructurele Projecten uit Provinciale Staten Zuid Holland, Den Haag.
- Randeraat, G, van (2007). Sturen in complexiteit van binnenstedelijk gebiedsontwikkeling. In: *Stedelijke gebiedsontwikkeling 2007*, R.M. van Hoek, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Rotmand, J., D. Loorbach & R. van der Burgge (2005). Transitie management en duurzame ontwikkeling; Co-evolutionaire sturing in het licht van complexiteit. In: *Beleidswetenschap* vol.19, nr 2, 2005, p. 3-23.
- Ruimtelijk Planbureau (2004). *Sturing in nota ruimte*, RPB, Den Haag.
- Rutgers, P. (2004). *Lokaal Onderwijsbestuur in ontwikkeling*. VNG uitgeverij, Den Haag.

- Scharpf, F. (1997). *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder/Cumnor Hill: Westview Press.
- Selznick, P., *Leadership in administration - A sociological interpretation*, Berkeley, 1957.
- Solecki, W.D. & S. Micheals (1994) Looking Through the Postdisaster Policy Window. In: *Environmental Management*, Vol. 18, Nr. 4 p. 587-595.
- Spit, T. & P. Zoete (2002). *Gepland Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Teisman, G.R. (2005). *Publiek Management op de Grens van Chaos en Orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. SDU Uitgevers, Den Haag.
- Teisman, G.R. (1992). *Complexe Besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.
- Teisman, G.R. (2001). *Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement*. Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudige ruimtegebruik remmen of bevorderen, Eburon, Delft.
- Teisman, G. e.a. (nog te verschijnen). *Developing Collaborative Forces in Port Development*.
- VROM-raad (2004). *Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Advies 39, Den Haag.
- Weick, K. E. (1993). "The collapse of sensemaking in organizations: The Mann Gulch disaster." *Administrative Science Quarterly* 38: 628-652.
- W4 (2001). Ontwerp Masterplan. *De verbeterde inpassing van de verbrede A4 voor de Leidsche Regio*.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994), *Besluiten over grote projecten*, Den Haag.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Geraadpleegde websites:

- W4Leiderdorp: www.w4leiderdorp.nl
- IKCRO: www.ikcro.nl
- Arnhem: www.arnhem.nl
- Arnhem Rijnboog: www.rijnboog.nl
- RISBO: www.oecr.nl/Wetenschapsleer/begrippentool/Feedbackmethode/body.htm

BIJLAGE 1: OVERZICHT INSTITUTIONELE CAPACITEIT

Relational Capacity

Develops a positive working climate

Cohesive

Cooperative

Trusting

Open and honest

Effectively handles conflict

Develops a shared vision

Superordinate goals

Shared solutions

Common understanding of problems

Promotes power sharing

Participatory decision-making processes and shared power

Minimizes member status differences

Values diversity

Individual and group differences appreciated

Multiple perspectives, unique interests, and competing desires and goals coexist and are incorporated into the work plan as much as possible

Develops positive external relationships

Links with organizational sectors unrepresented on coalition

Engages community residents in planning and implementation processes

Connects with other communities and coalitions targeting similar problems

Links with key community leaders & policy makers

Organizational Capacity

Effective leadership

Excellent administrator

Skilled at conflict resolution and communication

Develops positive internal & external relations

Visionary

Effective at resource development

Task-oriented work environment

Formalized procedures

Clear staff and member roles, responsibilities

Well-developed internal operating procedures and guidelines

Detailed, focused work plan

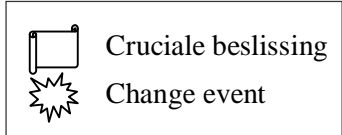
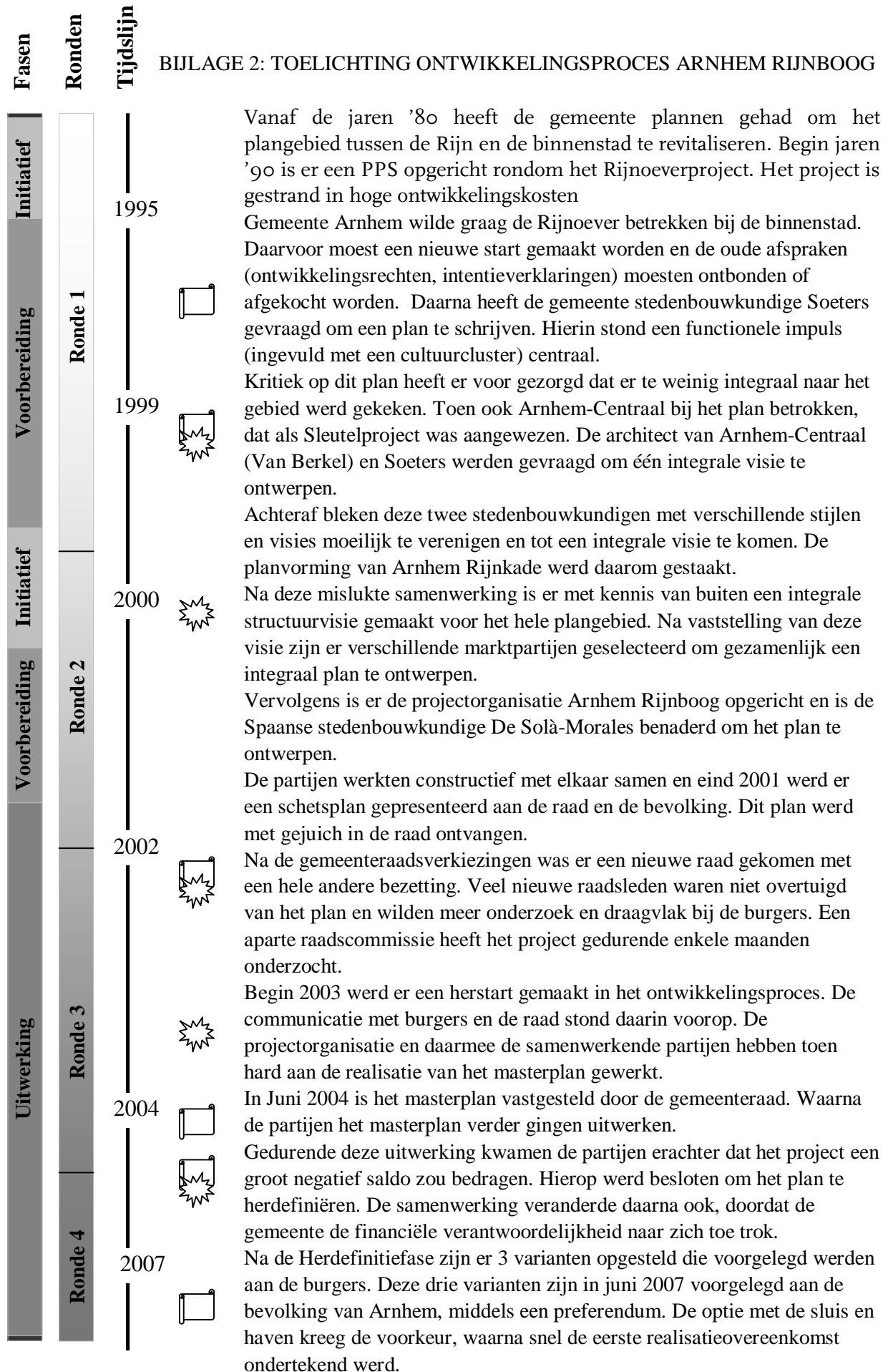
Work group/committee structure

Effective communication

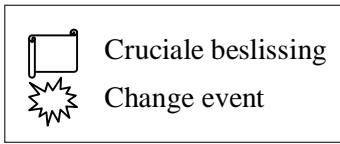
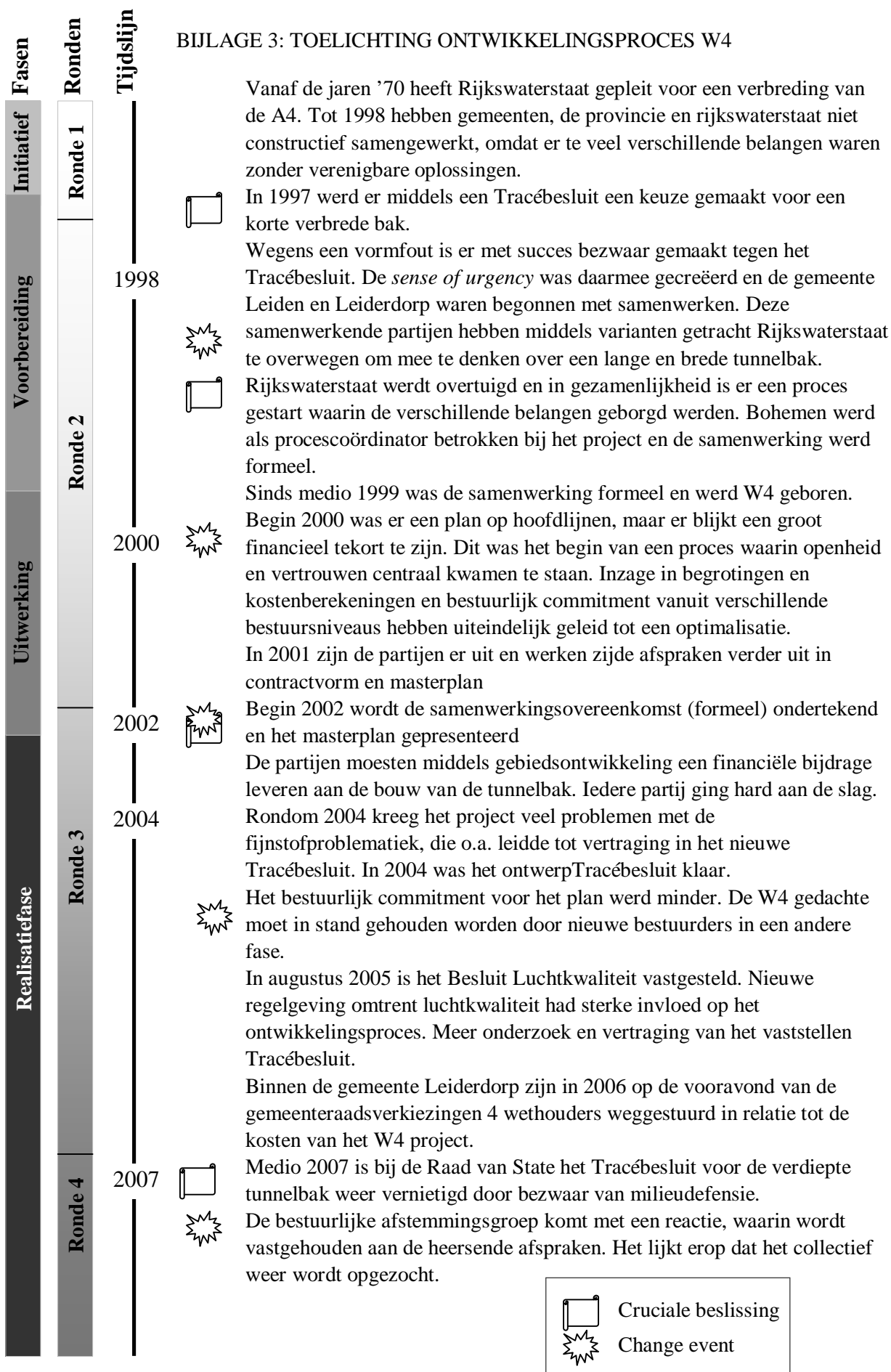
Effective internal communication system
Timely and frequent information sharing, problem discussion, and resolution
Sufficient resources
Financial resources to implement/sponsor new programs and operate the coalition
Skilled staff/convenor
Continuous improvement orientation
Seeks input, external information/expertise
Develops monitoring system and adapts to evaluation information
Responds to feedback and shifting conditions

Bron: Foster-Fishman e.a. (2001)

BIJLAGE 2: TOELICHTING ONTWIKKELINGSPROCES ARNHEM RIJNBOOG



BIJLAGE 3: TOELICHTING ONTWIKKELINGSPROCES W4



BIJLAGE 4: INSTITUTIONELE CAPACITEIT VAN ARNHEM RIJNBOOG

Arnhem Rijnboog	Indicatoren	Voor 1^e change event	Voor 2^e change event
Relational capacity	Samenwerken	Publieke teams. Team Rijnboog moest samenwerken met team Station	Beginnende publiek-private samenwerking,
	Integratie <ul style="list-style-type: none"> • Gezamenlijke belangen • Gezamenlijk visie 	Tussen gem. afdelingen weinig integratie. Visie stedenbouwkundigen valt niet te integreren	Private kennis en publiek opdrachtgeverschap groeien naar elkaar
	Vertrouwen	Vertrouwen tussen afdelingen en teams	Beginnend vertrouwen tussen teams, losse gem. afdelingen
	Open en eerlijk	Team afgeschermd van buitenwereld	Selectieprocedure afgeschermd buitenwereld
	Machtsverschillen	Gemeente had de macht. Interne afdelingenstrijd	Gemeente had de lead, private partijen volgers met creativiteit en expertise
Organizational capacity	Procedures	Top down management vanuit gemeente.	Top down, met ruimte voor private inbreng. Sterke wethouder
	Institutionele arrangementen	Gemeente heeft de lead vanuit bestaande gem. afdelingen, Precontractuele fase	Selectieprocedure
	Backoffice	Gem. afdelingen hebben niet de nodige expertise	Gem. afdelingen weinig expertise, private partners wel
	Afbakening rollen en verantwoordelijkheden	Duidelijke afbakeningen en verantwoordelijkheden	Duidelijk rolverdeling, Publieke verantwoordelijkheid

Voor 3 ^e change event	Voor 4 ^e change event	Voor 5 ^e change event	Na 5 ^e change event
Volwassen publiek-private samenwerking, werd veel en intensief samengewerkt	Weinig samenwerking, gemeente heeft veel overleg met de raad	Herstellende samenwerking. Raad en burgers actief betrokken	Veel samenwerken en actief betrekken burgers
Gezamenlijk ambitie en doel. Samen werken aan gezamenlijke visie (masterplan)	Geen integratie tussen belangen. geen nieuwe gezamenlijk acties of visie ontwikkeling	Gezamenlijk visie (masterplan gereed), verder uitwerken	Gezamenlijk visie (masterplan gereed), verder uitwerken. Geen optimale integratie.
Veel vertrouwen tussen teams, weinig vertrouwen in gem. afdelingen	Geen vertrouwen in elkaar en/of project	Groeiend en herstellend vertrouwen tussen alle partijen	Genoeg vertrouwen in elkaar
Steeds meer betrekken burgers en andere partijen. Grote mate van openheid	Geen openheid	Grote mate van openheid en eerlijkheid. Ook in financiële gegevens	Minder open en eerlijkheid tussen partijen. Financiën afgeschermd
Gemeente en private partijen gezamenlijk de lead. Weinig verschil in macht	Gemeente had de lead, private partijen staan buiten spel	Geen machtsverschillen, afdelingen worden gereorganiseerd	Gemeente neemt verantwoordelijkheid en leiding in het project
Gedeelde inbreng, bottom up, meer open planproces	Eenzijdig vanuit raad	Nog meer betrekken burgers, bottom- up, openplan proces	Traject naar referendum, open plan proces
Intentieovereenkomst, projectorganisatie, werkgroepen	Raad heeft de lead, van de project-organisatie wordt geen gebruik gemaakt	Schetsboek, masterplan, projectorganisatie, werkgroepen	Schetsboek, masterplan, projectorganisatie, werkgroepen
Ontwikkeling van gezamenlijk expertise	Weinig gebruik van publieke laat staan private back office	Reorganisatie DSO, biedt meer publieke expertise	Reorganisatie DSO, biedt meer publieke expertise
Duidelijke rollen. Gezamenlijke verantwoordelijkheid	Onduidelijke rollen en verantwoordelijkheid	Duidelijke rollen en verantwoordelijkheden	Veranderende rollen, gedeelde verantwoordelijkheden

BIJLAGE 5: INSTITUTIONELE CAPACITEIT VAN W4

W4	Indicatoren	Voor 1 ^e change event	Voor 2 ^e change event
Relational capacity	Samenwerken	Was geen sprake van samenwerking. Door beroepsprocedures was er eerder sprake van tegenwerking	Beginnende samenwerking. Partijen trekken naar elkaar toe en verkennen de mogelijkheden
	Integratie <ul style="list-style-type: none"> • Gezamenlijke belangen • Gezamenlijk visie 	Geen integratie van belangen, doelen en/of competenties	Gemeenten integreren hun plannen om tot een goed alternatief te komen
	Vertrouwen	Geen tot weinig vertrouwen tussen partijen	Beginnend vertrouwen.
	Open en eerlijk	De opgave werd breed en open uitgemeten in de pers. Geen openheid tussen de partijen	Matige openheid over kennis, expertise en kosten
	Machtsverschillen	Macht lag bij Rijkswaterstaat. Hindermacht lag bij gemeenten	Iedereen had (hinder)macht. Partijen afhankelijk van elkaar
Organizational capacity	Procedures	Beroepsprocedures, formele stellingnames, Tracébesluit	Minder formele procedures.
	Institutionele arrangementen	Rijkswaterstaat had de lead, sterk projectmatige insteek	Een stuurgroep en werkgroepen opgericht. Niet heel formeel verankerd
	Backoffice	Rijkswaterstaat sterke ingenieursbackoffice.	Partijen maken gebruik van gezamenlijke gedragen expertise
	Afbakening rollen en verantwoordelijkheden	Bestaande rollen tussen overheidslagen, verantwoordelijkheden onduidelijk	Duidelijk bestaande rollen. Verantwoordelijkheden nog onduidelijk

Voor 3 ^e change event	Voor 4 ^e change event	Voor 5 ^e change event	Na 5 ^e change event
Een hechte samenwerking. De oplossing voor het probleem is in zicht. Geeft drijfveer tot samenwerking	Aan het begin veel samenwerkend vermogen en enthousiasme. Daarna vloeit het geleidelijk weg	W4 gedachte bestaat alleen nog in formele zin. Weinig sociaal kapitaal en goede contacten door o.a. wisselende bestuurders	Samenwerking wordt weer opgezocht. Gezamenlijkheid biedt door contract en bestaande probleem de oplossing
Gezamenlijk ambitie en doel. Samen werken aan gezamenlijke visie (masterplan)	Bestaande gezamenlijk visie. Van daaruit iedereen los en zelf aan de slag	Bestaande gezamenlijk visie. Van daaruit iedereen los en zelf aan de slag. Weinig integratie	Integratie van standpunten en strategieën hoe om te gaan met change event
Veel vertrouwen tussen partijen	Er was veel vertrouwen.	Vertrouwen gebaseerd op oude contracten en contacten	Vertrouwen wordt weer vernieuwd
Grote mate van openheid. Inzicht in kostenberekeningen en specialistische expertise	De wil tot openheid was er, maar de noodzaak niet. Iedereen probeerde zijn problemen zelf op te lossen	Iedereen probeert zijn problemen zelf op te lossen. Ander problemen urgenter, partijen proberen onder contracten uit te komen	Openheid neemt weer toe
Partijen hadden gezamenlijk de lead Weinig verschil in macht	Geen machtsverschillen. Partijen hadden afzonderlijk allemaal de lead	Geen duidelijke machtsverschillen. Toch broeit het in de samenwerking	Geen machtsverschillen. Partijen hadden gezamenlijk de lead
Gedeelde inbreng, meer open planproces	Het contract en het masterplan zorgde voor een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden	Het contract en het masterplan zorgden voor een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden	Het contract is en blijft een belangrijke pijler onder de samenwerking
Een stuurgroep + werkgroepen, procesbegeleiders	Een bestuurlijke afstemminggroep, procesbegeleiders	Een bestuurlijke afstemminggroep, procesbegeleiders	Een bestuurlijke afstemminggroep, procesbegeleiders
Partijen maken gebruik van gezamenlijke gedragen expertise	Gebruik maken eigen backoffice	Gebruik maken eigen backoffice	Gebruik maken eigen backoffice
Duidelijke rollen. Gezamenlijke verantwoordelijkheid	Hele duidelijk rollen verantwoordelijkheden	Hele duidelijk rollen verantwoordelijkheden. Partijen proberen hier onder uit te komen	Hele duidelijk rollen verantwoordelijkheden

BIJLAGE 6: LIJST MET GEÏNTERVIEWDEN

Interviews:

Dhr. H. Broekman (Bohemen BV) <i>Oud-directeur ontwikkelingsmaatschappij W4, partner Bohemen</i>	9 juli '07
Drs. J. M. Norder (gemeente Den Haag) <i>Oud-gedeputeerde Zuid-Holland, nu wethouder gemeente Den Haag</i>	6 september '07
Dhr. S. de Jong (Provincie Zuid-Holland) <i>Beleidsambtenaar provincie Zuid-Holland</i>	25 juli '07
Dhr. V.J.H. Molkenboer (gemeente Leerdam) <i>Oud-wethouder Leidschendorp, nu Burgermeester Leerdam</i>	4 juli '07
Dhr. Ir. R.J. Baas (AT Osborne) <i>Oud-ambtelijk projectleider Arnhem-Rijnboog, nu projectmanager AT Osborne</i>	8 augustus '07
Dhr Ir. J. Roelofzen en dhr. Ir. E. Tissingh (4-Motion) <i>Procesbegeleiders W4-project</i>	13 juni '07
Drs. H.J.J. Lenferink (Gemeente Leiden) <i>Oud- wethouder gemeente Arnhem, nu Burgermeester Leiden</i>	4 juli '07
Dhr. Ir. M.P. Rabbie (Vesteda) <i>Oud-projectleider Blauwhoed, nu directeur conceptontwikkeling Vesteda</i>	5 september '07
Dhr. W. Nijman (BPF Bouwinvest) <i>Projectdirecteur Arnhem-Rijnboog, nu directeur Ontwikkeling BPF Bouwinvest</i>	23 juli '07

Expertinterviews:

Prof. Dr. M. van Twist <i>Bijzonder hoogleraar Publiek-Private samenwerking, adviseur Berenschot</i>	11 september '07
---	------------------

Prof. Dr. F. de Zeeuw.

13 juli '07

Bijzonder hoogleraar gebiedsontwikkeling, directeur Bouwfonds MAB

Gevoerde gesprekken:

Prof. Dr. Th. W. A. Camps

Directeur Berenschot, Hoogleraar Organiseatiekunde en Bestuurskunde

Dhr. drs. F. Beemer

Managing directeur Berenschot Procesmanagement

CURRICULUM VITAE

Bram Johannes Brouwer (1983) werd geboren te Ede.

Vanaf 2001 studeerde hij Planologie aan de Universiteit van Utrecht, waar hij na een onderbreking van een bestuursjaar bij studentenvereniging U.S.R. in 2006 afstudeerde. Zijn afstudeerscriptie ging in op de rol van procesmanager binnen ontwikkelingsplanologie. In hetzelfde jaar startte hij met zijn Master Complexe Besluitvorming in Ruimtelijk Projecten (bestuurskunde) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Hij werkte in 2006 parttime bij adviesbureau Omniplan. In 2007 nam hij voor zijn afstudeeronderzoek deel aan het plusprogramma van Berenschot. Bij Berenschot is hij in 2008 begonnen als trainee gericht op procesmanagement in ruimtelijke projecten.

Daarnaast is Bram actief geweest bij de studentenvereniging U.S.R. en is actief bij de Stichting Signaalkampen, Foundation Real Estate Students in Holland (FRESH) en het CD(J)A.