

# **Gedragen beleid**

**Een bestuurskundig onderzoek naar  
interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht**

**Laurens de Graaf**

Eburon Delft 2007

**Promotiecommissie**

Prof. dr. H.J.M. Goverde

Prof. dr. P. 't Hart

Prof. dr. F. Hendriks

Prof. dr. P. Verweel

**Uitgeverij**

Eburon, Delft

**Omslagontwerp**

Studio Hermkens

**Foto omslag**

Declan McCullagh Photography

**ISBN**

978-90-5972-183-8

**Copyright**

© 2007 L.J. de Graaf. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

# Gedragen beleid

## Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht

Stakeholder Support for Participatory Policy-making  
(With a summary in English)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht op  
gezag van de rector magnificus prof. dr. W.H. Gispen ingevolge het  
besluit van het college voor promoties in het openbaar te verdedigen op  
donderdag 10 mei 2007 des middags te 4.15 uur

door

Laurens Johannes de Graaf  
geboren op 28 juli 1977  
te Gouda

**Promotoren**

prof. dr. mr. M.A.P. Bovens

prof. dr. T.J.M. Spit

**Copromotor**

dr. G.H. Hagelstein

Dit proefschrift werd mede mogelijk gemaakt door financiële steun van de Europese Commissie (projectnummer: EVK4-2001-00064).

## VOORWOORD

Hoewel velen ervan uitgaan dat een assistent in opleiding ergens in een stil kamertje aan een universiteit een geïsoleerd bestaan leeft, moet ik deze aanname in mijn geval tegenspreken. Tijdens mijn promotieonderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de gemeente Utrecht heb ik met velen kunnen interacteren en heb ik me zeker niet geïsoleerd gevoeld. Ik heb veel geleerd over hoe interactief beleid in theorie en in praktijk werkt, hoe belangen het beleidsproces kunnen domineren en hoe (uiteindelijk) draagvlak ontstaat. Ik heb met een groot aantal mensen mogen samenwerken, die ik hier graag wil bedanken.

Mijn promotoren Mark Bovens en Tejo Spit ben ik zeer dankbaar voor het vertrouwen dat ze in mij hadden. Van jullie heb ik geleerd hoe je het wetenschappelijke gereedschap moet en kunt hanteren. Veel dank voor de prettige samenwerking! Mijn copromotor Gerrit Hagelstein heeft mij vooral met de meer praktische zaken tijdens het doen van onderzoek geholpen. Samen hebben we ook voor het Europese steden netwerk INTERACT gewerkt. Daarin heb jij mij laten zien hoe je internationale contacten opbouwt en onderhoudt. Veel dank voor je begeleiding en de intense samenwerking!

Ik wil ook mijn kamergenoten op de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO) bedanken. Wieger Bakker en Sebastiaan Princen waren prettige collega's en waren altijd bereid om mijn mag-ik-je-wat-vragen vragen te beantwoorden. Informeel was Sebastiaan een soort coach voor me. De gesprekken met jou zal ik niet vergeten en ik bewonder je denkkraft en discipline.

Als aio ben ik lid geweest van diverse aio-platforms. De sessies met de eigen USBO-aio's waren leerzaam en vooral de onderlinge steun heb ik erg gewaardeerd. Ook de diverse aio-bijeenkomsten van de Netherlands Institute of Government (NIG) hebben mij erg geholpen. In het bijzonder wil ik Marleen van der Haar bedanken. We hebben het aio-schap uitentreuren gepsihologiseerd. Niet alleen in wetenschappelijke, maar ook in psychologische zin is een proefschrift een proeve! Ook alle andere collega's van de USBO wil ik bij deze bedanken.

Sinds 1 mei 2006 ben ik begonnen als onderzoeker en vakgroepsecretaris aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (TSPB). Ik dank Pieter Tops en Frank Hendriks voor de extra onderzoekstijd die zij mij in de eerste maanden hebben gegeven om aan mijn manuscript te kunnen werken. Ik wil de junior onderzoekers van de TSPB bedanken voor hun bijdrage aan de brainstormsessie over de conclusies van dit onderzoek. Ook wil ik alle andere TSPB-ers bedanken voor de steun en het Brabantse tintje dat (samen)werken in Tilburg zo bijzonder maakt.

Een deel van mijn onderzoek was onderdeel van het Europese steden netwerk INTERACT. Ik wil de Europese Commissie bedanken voor de financiële steun die zij voor deze publicatie hebben gegeven. Ook wil ik de diverse ambtenaren bedanken die in de diverse steden aan INTERACT hebben gewerkt. Het was

leerzaam om te zien hoe verschillende culturen met interactieve en strategische projecten in hun eigen stad omgaan. Ik dank vooral de projectleiders Corinne Hooghe en Christophe Pons. Ook met de collega 'PhD-students' en 'the scientific committee' heb ik zinvol van gedachten kunnen wisselen. In het bijzonder dank ik Stephen Jeffares en Aisling Healy. De gemeente Utrecht was ook bij INTERACT betrokken: Hans Sakkers, Simone van Raak, Idelette Schuurman en Niek Toussaint, ik heb de samenwerking met jullie erg gewaardeerd. INTERACT is een ervaring die me altijd bij zal blijven.

Ik heb een zestigtal vertegenwoordigers van belanghebbenden en gemeenteambtenaren mogen interviewen. Ik ben hen dankbaar voor hun tijd en de informatie die ze mij hebben verstrekt. In het bijzonder dank ik Leen de Wit en Radboud van der Linden (case I: 'Vredenburg'), Toon Kerssemakers en Hans van Oort (case II: 'Kanaleneiland Werkt') en Els Leicher (case III: 'Museumkwartier').

Het schrijven van een proefschrift is monnikenwerk. In 2005 mocht ik diverse keren verblijven in het Passionistenklooster 'Sint Gabriël' te Haastrecht. Ik heb daar in alle rust kunnen werken aan het manuscript. Ik heb de warmte en betrokkenheid van de paters als prettig ervaren.

Ik heb het zeer gewaardeerd hoe mijn vriendenkring interesse toonde in mijn onderzoek. Martijn & Renate, Peter-Jan, Erik, Peter & Verona, Joris, Maarten, Roel & Karin, Remco & Ilse, René, Martijn, Henriette & Niels, Jeroen & Lysbeth: ik dank jullie voor jullie niet aflatende steun en betrokkenheid. Dit geldt zeker ook voor mijn familie Corine & Hans, Gerbrand & Suzanne, Maaïke en mijn schoonfamilie. Ik heb jullie betrokkenheid erg gewaardeerd. Coby Bos, Niels Sorel, Ans de Graaf en Merlijn van Hulst wil ik extra bedanken voor het kritisch doorlezen van het manuscript. Ook dank ik Wiebe de Jager van uitgeverij Eburon waarmee ik prettig heb samengewerkt.

In het bijzonder dank ik mijn ouders. Ik dank jullie voor de onvoorwaardelijke rust, aanmoediging, steun en relativering. Van jullie heb ik vanaf jonge leeftijd geleerd om vol te houden en door te zetten! Mijn dank daarvoor is heel groot.

Mijn grootste steun en toeverlaat is Jantine. Ik ben blij en gelukkig dat ik met jou samenleef. De waarde van zo'n proefschrift valt daarbij in het niet. Ook dank ik je voor de diverse discussies die wij over de concepttekst hebben gevoerd. De leesbaarheid is daardoor enorm verhoogd. Voor jouw onvoorwaardelijke steun en liefde tijdens al deze jaren draag ik dit boek aan je op!

# INHOUD

## Voorwoord

<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1. Interactief beleid	1
1.2. Probleemstelling	5
1.3. Onderzoekscontext	6
1.4. Onderzoeksontwerp	8
1.5. Opzet van het boek	10
<b>2. Interactief Beleid</b>	<b>13</b>
2.1. Wortels	13
2.2. Literatuurverkenning	16
2.3. Door belangen ingegeven?	23
2.4. Op en af: de participatieladder als analytisch hulpmiddel	26
2.5. Operationalisering van interactief beleid	31
2.6. Conclusie	36
<b>3. Draagvlak</b>	<b>37</b>
3.1. Familie van legitimiteit, steun en acceptatie van beleid?	37
3.2. Object van draagvlak	43
3.3. Operationalisering van draagvlak	45
3.4. Conclusie	48
<b>4. Interactief beleid en draagvlak</b>	<b>49</b>
4.1. Theoretische veronderstelling	49
4.2. Mogelijke uitkomsten	50
4.3. Externe factoren	55
4.4. Onderzoeksontwerp	56
4.5. Conclusie	64

<b>5. Case I: Herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg</b>	<b>65</b>
5.1. Muziekcentrum Vredenburg	65
5.2. Actoren	72
5.3. Interactief beleid	77
5.4. Draagvlak	86
5.5. Interactief beleid en draagvlak	94
5.6. Externe factoren	96
5.7. Conclusie	98
<b>6. Case II: Kanaleneiland Werkt</b>	<b>101</b>
6.1. Kanaleneiland Werkt	101
6.2. Actoren	107
6.3. Interactief beleid	111
6.4. Draagvlak	113
6.5. Interactief beleid en draagvlak	117
6.6. Externe factoren	119
6.7. Conclusie	121
<b>7. Case III: Museumkwartier</b>	<b>123</b>
7.1. Museumkwartier	123
7.2. Actoren	128
7.3. Interactief beleid	134
7.4. Draagvlak	142
7.5. Interactief beleid en draagvlak	150
7.6. Externe factoren	153
7.7. Conclusie	157
<b>8. Gedragen beleid?</b>	<b>161</b>
8.1. Empirische bevindingen	161
8.2. Verklaringen	163
8.3. Gedragen beleid	171
<b>Summary</b>	<b>175</b>
<b>Literatuurlijst</b>	<b>181</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>193</b>
<b>Curriculum vitae</b>	<b>227</b>



# 1. INLEIDING

## 1.1 Interactief beleid

Overheidsinstellingen, in het bijzonder gemeenten, hebben steeds meer moeite om zichzelf en hun beleidskeuzen gelegitimeerd te krijgen (Edelenbos en Monnikhof, 1998: 20, Pröpper en Steenbeek, 2001:21, Goss, 2001:21 en John, 2001:20, Derksen en Schaap, 2004:25-28,36). Dit komt onder andere tot uiting in afnemende opkomstpercentages bij (lokale) verkiezingen sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw (zie hoofdstuk 2.1). Gemeenten realiseren zich dat ze hun legitimiteit niet slechts kunnen uitstellen tot de volgende verkiezingen, maar willen in veel gevallen hun beleid direct gelegitimeerd zien. Deze ontwikkeling heeft ertoe bijgedragen dat er allerlei samenwerkingsverbanden zijn ontstaan tussen overheid en ‘de samenleving’. Of concreter: een gemeente zoekt bij een bepaald beleidsprobleem maatschappelijke partijen die het beleidsprobleem delen of een bijdrage zouden kunnen leveren aan de oplossing hiervan. Deze toenadering van overheden om samen met partijen uit de samenleving beleid te ontwikkelen staat in de bestuurskundige literatuur maar ook in de bestuurlijke praktijk, bekend als interactief beleid (Klijn en Koppenjan, 1998, Pröpper en Steenbeek, 1998, 2001, Edelenbos en Monnikhof, 2001, Denters, 2003, Herweijer, 2003). Interactief beleid komt erop neer dat een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium (groepen) burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden betreft bij de planvorming, de besluitvorming en/of de uitvoering met het doel meer draagvlak te krijgen en eventuele weerstand weg te nemen. Het zijn vooral gemeenten die hebben geëxperimenteerd met de toepassing van interactief beleid. Op dit lokale niveau is de afstand tussen burger en bestuur letterlijk het minst groot en zijn de meeste ervaringen opgedaan met interactief beleid (Hendriks en Tops, 2001b, Boedeltje en De Graaf, 2004).

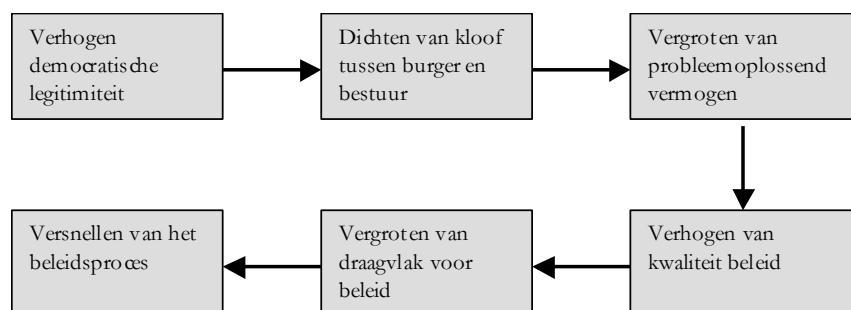
Zoals hierboven werd vermeld wordt interactief beleid onder andere ingezet om meer legitimiteit voor beleid te krijgen. Om legitimiteit te verwoorden wordt in het politiek-bestuurlijk jargon de term draagvlak gebruikt om aan te geven dat er steun is voor een voornemen, een beslissing of een breder beleidsprogramma (Easton, 1965, Dahl, 1961, Geul, 1999, Hendriks en Tops, 2001b, Edelenbos, 1998, 2000 Pröpper en Steenbeek, 1998, 2001). Politici en bestuurders willen draagvlak voor hun keuzen, zodat hun gedrag gelegitimeerd is en ze hun voorgenomen plannen kunnen uitvoeren. Er zijn echter nog meer motieven voor de inzet van interactief beleid.

### **Motieven voor interactief beleid**

In de bestuurskunde wordt de term ‘interactief beleid’ als centraal begrip geïntroduceerd door auteurs als Edelenbos, Monnikhof, Hendriks, Tops, Pröpper en Steenbeek. Begrippen die ook gebruikt worden zijn interactieve beleidsvoering

(Pröpper en Steenbeek, 1998), interactieve beleidsvorming (Edelenbos, 2000:39<sup>1</sup>, De Jong en Mulder, 2000) of interactief bestuur<sup>2</sup> (Boogers en Hendriks, 2000). Hoewel er binnen de literatuur verschillende definities over interactief beleid - en haar synoniemen - bestaan, omvat het fenomeen steeds de zelfde motieven. Edelenbos (2000:89) presenteert in zijn proefschrift een motievenketen van interactief beleid. Hierin laat hij zien hoe de verschillende motieven geschakeld zijn. Figuur 1.1 laat deze keten zien.

Figuur 1.1 De motievenketen van interactief beleid



Bron: (Edelenbos, 2000:89)

De inzet van interactief beleid leidt tot een verhoging van de democratische legitimiteit. Burgers en belanghebbenden krijgen door deze vorm van democratie meer directe invloed in een representatief democratisch stelsel. Hierdoor wordt de betrokkenheid van burgers en belanghebbenden vergroot en wordt de kloof tussen bestuur en bestuurden (enigszins) gedicht. De kennis, informatie, deskundigheid en ervaring die burgers hebben, worden ingezet en leiden tot een vergroting van het probleemoplossend vermogen. ‘Verschillende vormen van kennis en perspectieven op de problemen en de oplossingen zorgen er bovendien voor dat er betere

<sup>1</sup> Edelenbos beschrijft interactieve beleidsvorming (2000:39) als ‘het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politieke besluit’. Hij onderscheidt hierin vier centrale elementen, die in essentie gradueel zijn en zich in de praktijk bovendien iedere keer verschillend manifesteren. Dit zijn openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed.

<sup>2</sup> Hoewel aan deze begrippen vaak dezelfde betekenis wordt toegedicht in de literatuur en in het bestuurlijk spraakgebruik lijken er ook nuanceverschillen te zijn. Sterker dan interactief beleid, richt interactieve beleidsvorming (of interactieve planvorming) zich vooral op de beleidsvormende fase van beleid en gaat er daardoor vanuit dat er in andere beleidsfasen geen interactie zou kunnen plaatsvinden die onder de noemer interactieve beleidsvorming zou vallen. Bij interactief bestuur wordt er vanuit gegaan dat het bestuur interactief handelt, maar wordt het niet echt duidelijk waarover dit precies gaat. Het lijkt meer te focussen op het proces en minder op de inhoud. Het zou betiteld kunnen worden als een attitude-element van het besturende orgaan. Interactieve beleidsvoering lijkt overigens hetzelfde te omvatten als interactief beleid.

oplossingen worden gevonden die deze verschillende belangen en perspectieven integreren' (Edelenbos, 2000:89). De kwaliteit van beleid wordt hierdoor verhoogd en oplossingen worden 'robuuster en duurzamer'. Deelnemende burgers en belanghebbenden zullen (veel van) hun wensen en belangen terugzien in het uiteindelijke beleid. Zij zullen daardoor ook minder weerstand bieden. De steun en het draagvlak voor het beleid zal vergroot worden. Het beleidsproces kan worden versneld, omdat vertragingen zoveel mogelijk worden voorkomen. Tevens 'kan de bestuurlijke slagvaardigheid worden vergroot' (2000:89).

Deze theoretische keten laat naast motieven ook diverse aannames zien die in de literatuur en in de beleidspraktijk gehanteerd worden en waarop interactief beleid rust. Het is interessant om verder na te denken over dergelijke aannames en veronderstellingen, maar het is relevanter om te bepalen of en zo ja, hoe bepaalde aannames empirisch standhouden. De huidige literatuur over interactief beleid is namelijk vooral ontwerpgericht of heeft een prescriptief karakter. Systematisch empirisch onderzoek naar interactief beleid is schaars, aldus Bovens (2000) en Edelenbos en Monnikhof (2001).

De voornaamste focus van dit onderzoek is gericht op de praktijk van interactief beleid en is bedoeld om een bijdrage te leveren aan de schaarse empirische kennis hierover. Hoewel de afzonderlijke motieven uit de motievenketen moeilijk los van elkaar te zien zijn, richt dit onderzoek zich voornamelijk op het motief: 'vergroten van draagvlak voor beleid'. De relatie tussen interactief beleid en draagvlak wordt in de literatuur menigmaal verondersteld (Edelenbos, 2000, Pröpper en Steenbeek, 1998, 2001, Geul, 1998, Hendriks en Tops, 2001) maar een empirisch bewijs hiervoor is nog niet geleverd.

Wat opvalt aan de motievenketen van Edelenbos is dat het vooral gebaseerd is op de motieven van 'het bestuur' om interactief beleid in te zetten. Vanuit 'de burger' zou zo'n keten er anders uit kunnen zien; zij hebben immers zo hun eigen motieven om deel te nemen aan interactief beleid.<sup>3</sup> Dit onderzoek richt zich niet zozeer op interactief beleid vanuit een burgerperspectief, maar op interactief beleid vanuit een bestuursperspectief.<sup>4</sup> Een bestuurlijk orgaan, zoals een gemeente, zoekt door de inzet van interactief beleid meer draagvlak in de samenleving voor het gevoerde beleid. Voor bestuurskundig onderzoek is het interessant om vooral te kijken hoe zo'n bestuurlijk orgaan dit precies doet en of de inzet van interactief beleid daadwerkelijk meer draagvlak oplevert en onder wie er eigenlijk draagvlak is. Naast Edelenbos veronderstellen ook Pröpper en Steenbeek (2001:152) dat interactief beleid kan bijdragen aan meer draagvlak voor het beleid. Verder redeneren deze auteurs dat, wanneer de mening van belanghebbenden doorklinkt in

---

<sup>3</sup> Later in dit boek, met name in de hoofdstukken twee en drie, zal blijken dat er gesproken kan worden van 'ontvangers van beleid' en dat dit onderzoek zich richt op 'belanghebbenden' in plaats van op 'de burger'.

<sup>4</sup> Hoewel het ook interessant zou zijn, richt dit onderzoek zich niet op burgerschap of burgerschapstijlen (bijvoorbeeld Van den Brink, 2002 of Hendriks, 2006:56).

het beleid, zij eerder geneigd zullen zijn het te ondersteunen. Dat is vooral het geval als belanghebbenden zien dat hun inbreng ook werkelijk resultaat heeft gehad, of zoals Jones stelt: 'it is a grand truism of political science that those who have an interest or stake in a policy outcome are most active in attempting to influence that outcome' (Jones, 1995:78). Draagvlak kan niet alleen ontstaan als de uitkomsten overeenkomen met de belangen van belanghebbenden. Het kan ook ontstaan als belanghebbenden begrip hebben voor het proces, ook al beantwoordt de uitkomst niet (helemaal) aan hun wensen. Als ze bij het proces betrokken worden zien ze bijvoorbeeld dat er andere partijen en belangen zijn en dat het niet mogelijk is iedereen tevreden te stellen. Belanghebbenden zullen daardoor de uitkomst van het beleid beter begrijpen. Het bieden van inzicht in de afweging en de argumenten van het bestuur kunnen ook bijdragen aan een beter begrip voor beslissingen en handelingen van dat bestuur (Pröpper en Steenbeek, 2001:152). Het verkrijgen van een groter draagvlak door gebruik te maken van interactief beleid wordt daarmee gezien als één van de belangrijkste motieven om interactief beleid in te zetten. Overheidsorganisaties zijn daarom hun beleid interactiever gaan inrichten.

Interactief beleid raakte in de loop van de jaren negentig in zwang.<sup>5</sup> Een dergelijke 'nieuwe trend' daagt bestuurskundigen uit dit verder te onderzoeken. Voor de bestuurswetenschappen, de bestuurlijke praktijk, de deelnemers aan interactief beleid en in bredere zin de samenleving, is het daarom interessant om te analyseren hoe interactief beleid zich manifesteert en of het daadwerkelijk het veronderstelde draagvlak oplevert. Dit geldt vooral voor het lokale niveau: 'participation is most likely to take place at the local level where people live and work and socialize, raise their families, and draw upon the services and benefits of the state' (Lowndes, 1995:165). Dit argument is echter afhankelijk van het belang dat door lokaal bestuur aan interactief beleid wordt toegekend als uiting van democratische waarden. In hoofdstuk twee wordt hier verder op ingegaan.

Dit proefschrift gaat over de vraag of meer interactief beleid leidt tot meer draagvlak onder belanghebbenden op lokaal niveau. Het lijkt immers aannemelijk dat als een overheid belanghebbenden slechts informeert of raadpleegt over beleid het draagvlak onder belanghebbenden in verhouding lager zal zijn dan wanneer de overheid intensief met deze belanghebbenden gezamenlijk tot het beleid komt. Hoewel sommigen (Pröpper en Steenbeek, 2001:23) vaststellen dat interactief beleid positieve effecten op het draagvlak heeft is het theoretisch en empirisch nog

---

<sup>5</sup> Binnen de ontwikkeling van de Nederlandse bestuurskundige literatuur over interactief beleid heeft het proefschrift van Koppenjan (1993) een belangrijke rol gespeeld. Hoewel hij zich in zijn onderzoek naar 'Management van de beleidsvorming' vooral richt op langdurige beleidsprocessen en zich niet specifiek op interactief beleid richt, komen de eerste signalen van het idee achter interactief beleid naar voren. Vooral de aandacht voor de beleidsvormende fase en het idee dat beleid in arena's tot stand komt is noemenswaardig.

niet eerder vastgesteld of meer interactief beleid ook leidt tot meer draagvlak. Dit boek presenteert een analyse van drie geselecteerde interactieve projecten in de gemeente Utrecht. Dit empirische onderzoek hoopt daarom meer inzicht te krijgen in deze veronderstelde relatie.

## 1.2 Probleemstelling

Dit onderzoek wil een wetenschappelijke bijdrage leveren aan de empirische kennis en discussies over interactief beleid en draagvlak. De verworven kennis zal naast de wetenschap ook van belang zijn voor de (lokale) maatschappij en de beleidspraktijk van de gemeente Utrecht. Door vast te stellen of interactief beleid bijdraagt aan het verkrijgen van draagvlak krijgt de gemeente Utrecht meer inzicht in haar eigen aanpak van interactief beleid, welke mogelijk gebruikt kan worden bij toekomstige projecten. Dit is ook relevant voor andere actoren naast de gemeente Utrecht die deelnemen aan interactief beleid. Interactief beleid gaat immers juist om de interactie tussen een gemeente en actoren uit de samenleving. Wellicht kunnen ook andere steden van deze Utrechtse ervaringen leren. Dit onderzoek beschrijft en verkent in hoeverre draagvlak te herleiden is uit interactief beleid binnen de gemeente Utrecht. Om zoveel mogelijk inzicht in deze relatie te krijgen wordt er gevarieerd op de mate van interactief beleid. Het bovenstaande leidt tot de formulering van de volgende doelstelling van dit onderzoek:

Dit onderzoek wil een bijdrage leveren aan de empirische kennis over interactief beleid en draagvlak en op basis hiervan bijdragen aan discussies hierover.

Deze doelstelling dient voor dit onderzoek vertaald te worden in een centrale vraag en daaruit afgeleide deelvragen. De centrale vraag in dit onderzoek is:

In hoeverre leidt interactief beleid tot draagvlak bij interactieve projecten in de gemeente Utrecht?

Om bovenstaande centrale vraag te beantwoorden is een aantal deelvragen geformuleerd. De vragen één tot en met drie zijn theoretisch van aard en de vragen vier tot en met zeven zijn overwegend empirisch van aard.

1. Wat wordt verstaan onder interactief beleid en welke typen worden onderscheiden? Om deze vraag te beantwoorden zal de literatuur over interactief beleid verkend worden en zal in kaart worden gebracht wat hierin de centrale bestuurskundige debatten zijn.
2. Een soortgelijke literatuurverkenning voor het begrip draagvlak is relevant om meer inzicht te krijgen in dit begrip: wat wordt verstaan onder draagvlak en welke typen worden onderscheiden?

3. Wat is theoretisch de verwachte relatie tussen interactief beleid en draagvlak? Deze deelvraag zal vraag één en twee met elkaar verbinden door literatuur over de relatie tussen interactief beleid en draagvlak te bestuderen.
4. Wat is interactief beleid in de onderzochte interactieve projecten in de gemeente Utrecht? Ging deelvraag één met name over de literatuurverkenning van interactief beleid, deelvraag vier gaat vooral in op de praktijk van interactief beleid. Door middel van casestudyonderzoek worden verschillende interactieve projecten in de beleidspraktijk van de gemeente Utrecht onderzocht.
5. Wat is draagvlak onder groepen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven in de onderzochte interactieve projecten in de gemeente Utrecht? In navolging van deelvraag vier onderzoekt deze deelvraag draagvlak voor interactieve projecten in de beleidspraktijk van de gemeente Utrecht.
6. Wat is de invloed van interactief beleid op draagvlak onder groepen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven in de onderzochte interactieve projecten in de gemeente Utrecht? In iedere casestudy wordt empirisch vastgesteld of en zo ja hoe draagvlak voortkomt uit interactief beleid.
7. Welke eventueel andere factoren dan interactief beleid dragen bij aan draagvlak in de onderzochte interactieve projecten in de gemeente Utrecht? Voortbouwend op deelvraag zes wordt per casestudy vastgesteld of er externe factoren zijn geweest die draagvlak hebben beïnvloed.

De beantwoording van deze vragen stuurt het onderzoek en vormt in grote lijn de basis voor de opbouw van dit boek (zie verder paragraaf 1.5).

### 1.3 Onderzoekscontext

Iedere onderzoeker moet een keuze maken welk onderzoeksontwerp het beste aansluit bij de vraag om deze zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden. In dit onderzoek is een aantal contextfactoren de aanleiding geweest om een aantal van die keuzen te maken. Voordat er ingegaan wordt op het ontwerp van dit onderzoek wordt stilgestaan bij de onderzoekscontext.

Het onderzoek vindt om twee redenen plaats in de gemeente Utrecht. Ten eerste tracht de gemeente Utrecht sinds de jaren negentig op interactieve wijze burgers en maatschappelijke actoren te stimuleren om samen met de gemeente beleid te formuleren. Dit manifesteert zich in het zogenaamde ‘wijkgericht werken’. Deze beleidsbenadering komt voort uit een trend van democratisering en een gebiedsgerichte beleidsoriëntatie binnen de gemeente Utrecht die midden jaren tachtig is ingezet.<sup>6</sup> Geografisch gezien richt de gemeente zich hierbij op het wijkniveau en

---

<sup>6</sup> De termen democratisering en gebiedsgerichtheid worden door de gemeente zelf gehanteerd. Uit het bestuderen van documenten blijkt dat deze twee begrippen per collegeperiode aan veranderingen onderhevig zijn geweest en daardoor ook een eigen ontwikkeling hebben doorgemaakt afhankelijk van de leidende politieke kleur. Vóór de democratisering sprak men bij-

beoogt zodoende een kleinere afstand tussen bestuur en burger te bewerkstelligen. In 1994 werd het wijkgericht werken in de hele stad doorgevoerd (Tops et al., 1998:9). In de nota 'democratisering in de jaren negentig' (Gemeente Utrecht, 1990) beoogt de gemeente Utrecht door middel van het wijkgerichte werken een aanpassing van relaties tussen burgers, bestuur en ambtelijk apparaat te bewerkstelligen. Door deze specifieke manier van werken bleek snel dat er veel interactieve projecten in Utrecht voorhanden zijn om de gestelde vraag te onderzoeken.

Ten tweede heeft een deel van dit onderzoek onderdeel uitgemaakt van een Europees stedennetwerk, genaamd INTERACT.<sup>7</sup> Hiervoor zijn twee casestudy's in de gemeente Utrecht onderzocht die over elementen van 'urban governance' gaan. De casestudy's 'Kanaleneiland: the place to be!' (De Graaf, 2002) en 'Participation and Support among Stakeholders in Urban Governance' (De Graaf, 2004) zijn voor INTERACT uitgevoerd. Deze (voor)studies zijn voor dit proefschrift vooral functioneel geweest. Enerzijds stelde het mij in staat mij te verdiepen in projecten waarin interactief beleid en draagvlak onder belanghebbenden een rol spelen. Hierdoor heb ik zicht gekregen op relevante variabelen. Anderzijds creëerden de twee INTERACT-casestudy's de mogelijkheid om de meetinstrumenten die in dit proefschrift zijn gebruikt te testen en eventueel aan te passen.<sup>8</sup> INTERACT heeft daardoor voor dit onderzoek een methodische functie gehad. De twee INTERACT casestudy's worden daarom opgevat als pilot casestudy's voor dit onderzoek (De Graaf, 2002, 2004).<sup>9</sup> De keuze om alleen cases in Utrecht te onderzoeken is dus

---

voorbeeld over *inspraak* en later over *participatie* en *coproductie* van beleid. De achterliggende redenering hierbij is dat de gemeente Utrecht haar beleid niet langer van bovenaf (topdown) wil opleggen, maar in samenspraak met belanghebbenden tot beleid wil komen. In navolging van de bestuurlijke vernieuwing van de jaren negentig (zie Tops et al. 1991) is ook het vraaggerichte beleid steeds populairder geworden en ook door de gemeente Utrecht toegepast. Het wijkgericht werken is voor een deel op deze vraaggerichte trend gebaseerd.

<sup>7</sup> INTERACT is een thematisch netwerk dat onderdeel uitmaakte van het vijfde kaderprogramma van de Europese Unie. Het project startte in januari 2002 en eindigde in december 2004. Het richtte zich op de uitwisseling van kennis en ervaring met betrekking tot urban governance en, meer specifiek, de manifestaties hiervan in strategische projecten in de deelnemende steden. In totaal hebben 12 grote Europese steden deelgenomen aan dit project. Dit waren Belfast, Birmingham, Brno, Budapest, Genua, Den Haag, Lyon, Malmö, München, Utrecht, Venetië en Wenen. In iedere stad was een onderzoeker (PhD-student) belast met het onderzoeken van twee casestudy's. Gemiddeld waren er vier netwerkbijeenkomsten per jaar waarin ambtenaren uit de betreffende steden en wetenschappers tussentijdse uitkomsten bediscussieerden. Een wetenschappelijke commissie bestaande uit drie hoogleraren hield toezicht op de wetenschappelijkheid en vergelijkbaarheid van de casestudy's. Producten van INTERACT zijn gepubliceerd en zijn onder andere te vinden op de website: [www.INTERACT-network.org](http://www.INTERACT-network.org).

<sup>8</sup> De operationalisering van interactief beleid is in de INTERACT-casestudy 'Kanaleneiland: the place to be!' ontwikkeld en getest (De Graaf, 2002). De operationalisering van draagvlak is in de casestudy 'Participation and Support among Stakeholders in Urban Governance' ontwikkeld en getest (De Graaf, 2004).

<sup>9</sup> De twee INTERACT-casestudy's verschillen van de eerste twee casestudy's in dit proefschrift (hoofdstuk vijf en zes). De INTERACT-casestudy: 'Kanaleneiland the place to be!' richt zich op het stedelijke netwerk: 'samenwerkende maatschappelijke partners', die diverse projecten initieerden en uitvoerden. De casestudy in dit proefschrift over Kanaleneiland Werkt gaat

grotendeels ingegeven door INTERACT en is gebaseerd op praktische relevantie. De wetenschappelijke commissie van INTERACT heeft een indeling gemaakt welke analyses moesten worden uitgevoerd in iedere INTERACT-casestudy. Dit is echter niet direct de basis voor het onderhavige onderzoek. Het heeft wel bijgedragen aan het conceptualiseren van het gestelde probleem in dit onderzoek. Naast deze twee casestudy's is er een derde geselecteerd om de variatie van interactief beleid te vergroten. Deze casestudy bestudeert het 'Programma Museumkwartier'.

Door alleen interactieve projecten in de gemeente Utrecht te selecteren ontstaat de mogelijkheid om in de diepte cases te onderzoeken binnen dezelfde (beleids)context.

#### 1.4 Onderzoeksontwerp

In dit kwalitatieve onderzoek staat steeds de relatie tussen de gemeente Utrecht en belanghebbenden in een interactief project centraal. Deze zogenaamde eenheid van analyse richt zich op de relatie tussen bestuur en belanghebbende. Om deze eenheid te analyseren zijn er drie interactieve projecten geselecteerd waarin deze eenheid van analyse steeds is onderzocht. De cases zijn geselecteerd volgens drie selectiecriteria die in paragraaf 4.4 uitvoeriger worden besproken. Het gaat hierbij telkens om een gebiedsgericht interactief project in de gemeente Utrecht, waarbij sprake is van één of meerdere al dan niet tussentijdse beleidsuitkomsten. Elke case voldoet aan deze criteria. Bij het criterium (tussentijdse) beleidsuitkomsten wordt even stilgestaan, omdat dit bepalend is voor het ontwerp van het onderzoek.

Er wordt in dit onderzoek een zogenaamde 'knip' gemaakt tussen interactief beleid en draagvlak. Waar interactief beleid stopt, begint draagvlak. Het draagvlak voor de input in het interactieve proces en de inhoudelijke inbreng die is geleverd wordt steeds gemeten aan de hand van een tussentijdse uitkomst. Zo'n tussentijdse uitkomst bestaat uit proceselementen en inhoudelijke elementen. Bij proceselementen gaat het om de manier waarop er is geïnteractueerd: vindt een belanghebbende bijvoorbeeld dat hij serieus is genomen gedurende het proces? Ook wordt er geanalyseerd of de inhoudelijke inbreng van een belanghebbende te herkennen is in de tussentijdse uitkomst. Een voorbeeld van een tussentijdse uitkomst is de presentatie van een beleidsplan dat door interactief beleid vorm en inhoud heeft

---

concreet over één van die projecten in de wijk Kanaleneiland. De INTERACT-casestudy 'Support among Stakeholders in Urban Governance' richt zich op interactief beleid en draagvlak in het stationsgebiedproject. Ook de herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg komt daarin aan de orde. Er wordt gekeken naar draagvlak onder belanghebbenden voor de herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg *als onderdeel* van het gehele Masterplan van het stationsgebied. De casestudy in dit proefschrift over Vredenburg is tien maanden later uitgevoerd en gaat concreet in op het draagvlak onder belanghebbenden voor interactief beleid bij de totstandkoming en presentatie van een nieuw stedenbouwkundig ontwerp voor het nieuwe Muziekcentrum Vredenburg.



gekregen. Zodra de tussentijdse uitkomst bekend is staat niet zozeer het beleidsproces meer centraal maar ligt de focus op het maatschappelijke proces: hoe wordt de tussentijdse uitkomst in de maatschappij ontvangen en welke activiteiten ondernemen belanghebbenden om bijvoorbeeld hun kritiek te uiten op de inhoudelijke of hun steun te geven aan de proceselementen van interactief beleid?

Het is een bewuste analytische keuze om een knip te maken tussen interactief beleid en draagvlak, omdat daardoor in het onderzoek beide begrippen beter van elkaar zijn te onderscheiden. Immers, de reactie van belanghebbenden op tussentijdse uitkomsten zou weer input kunnen zijn voor de (door)start van een nieuw interactief beleidsproces. In dit onderzoek gaat het dus niet om de tegengestelde vraag: op welke manier meer draagvlak tot meer interactief beleid zou kunnen leiden. In iedere case zal daarom uitdrukkelijk worden vermeld tot welk moment interactief beleid is geanalyseerd, wanneer (tussentijdse) uitkomsten uit dit proces zijn gepresenteerd en hoe (on)tevreden belanghebbenden zijn over het (tussentijdse) inhoudelijke resultaat en het interactieve proces dat daaraan vooraf is gegaan. Tevens wordt geanalyseerd hoe zij hun (on)tevredenheid hebben geuit.

Bij de selectie van de casestudy's is er naar gestreefd om zoveel mogelijk variatie van interactief beleid te krijgen, zodat de casestudy's de meest rijke en gevarieerde informatie opleveren. Op basis van deze variatie wordt er in iedere casestudy vastgesteld hoe hoog het draagvlak is, waardoor uiteindelijk kan worden vastgesteld of de centrale veronderstelling in dit onderzoek opgaat of niet.

Er is gebruikt gemaakt van een casestudydesign waarin de eerste twee cases op dezelfde wijze zijn uitgevoerd en samen een zo groot mogelijke variatie van interactief beleid vertonen. Er zijn tussentijdse conclusies getrokken uit deze twee cases, die vervolgens voorgelegd zijn aan de respondenten in de derde case.<sup>10</sup> Dit design is toegepast om de betrouwbaarheid van uitspraken te vergroten.

In dit meervoudige casestudyonderzoek zijn verschillende onderzoeksmethoden gecombineerd en is er gebruik gemaakt van triangulatie (Yin, 1994).<sup>11</sup> De resultaten uit 75 interviews vormen het grootste deel van de data. Er zijn ambtenaren, politici en vertegenwoordigers van belanghebbenden geïnterviewd. Voorafgaand aan deze interviews is er een (kleinschalige) vragenlijst uitgezet.<sup>12</sup> De uitkomst van deze vragenlijst is de basis geweest om respondenten te benaderen voor een interview. Naast interviews en vragenlijsten is er ook gebruik gemaakt van observaties tijdens diverse bijeenkomsten. Door middel van een documentanalyse werden er docu-

---

<sup>10</sup> De derde casestudy is in eerste instantie op dezelfde manier uitgevoerd als de eerste twee casestudy's. Aan het einde van een interview zijn de tussentijdse conclusies uit de eerste twee casestudy's voorgelegd en besproken.

<sup>11</sup> In de uitwerking van het onderzoeksontwerp (paragraaf 4.4) wordt de keuze voor casestudyonderzoek beargumenteerd.

<sup>12</sup> De vragenlijst was hoofdzakelijk gebaseerd op gesloten vragen terwijl de interviews veel opener zijn afgenomen. In paragraaf 4.4 wordt hier verder op ingegaan.

menten van de gemeente Utrecht onderzocht en is de mate van interactief beleid in de betreffende case vastgesteld. In paragraaf 4.4 wordt langer stilgestaan bij bovengenoemde dataverzamelmethode.

## 1.5 Opzet van het boek

Zoals voortvloeit uit de eerder geformuleerde doelstelling richt dit bestuurskundige proefschrift zich op verschillende groepen lezers. Het richt zich op mensen die geïnteresseerd zijn in het lokale bestuur en, meer specifiek, in interactief beleid op lokaal niveau. Onder deze groepen mensen vallen wetenschappers (bestuurswetenschappers, planologen, politicologen en andere sociale wetenschappers) en ambtenaren die werkzaam zijn op het terrein van lokaal interactief beleid of betrokken zijn bij het grotestedenbeleid. Ook individuele burgers en de Utrechtse gemeenteraad worden tot het leespubliek van dit boek gerekend.

De *hoofdstukken twee tot en met vier* vormen de theoretische hoofdstukken van dit boek. In hoofdstuk twee wordt de stand van zaken in de literatuur over de onafhankelijke variabele ‘interactief beleid’ verkend en wordt het begrip gedefinieerd. Er wordt aangegeven wat de centrale debatten zijn die hierover gevoerd worden en er wordt kort stilgestaan bij de wortels van dit debat. Het hoofdstuk eindigt met een operationalisering van interactief beleid. Hoofdstuk drie laat eenzelfde stramien zien maar dan toegepast op de afhankelijke variabele ‘draagvlak’. Ook hier wordt de stand van zaken in de literatuur verkend en wordt draagvlak geoperationaliseerd. In hoofdstuk vier worden interactief beleid en draagvlak met elkaar in verband gebracht en wordt nagegaan of hierop mogelijke andere factoren van invloed zijn. Aansluitend zullen de gehanteerde methoden worden verantwoord. Deze verantwoording dient als brug naar de empirische hoofdstukken.

De empirische hoofdstukken bestaan uit drie casestudy’s die uitgevoerd zijn in de gemeente Utrecht. Na een beschrijving en afbakening van elke case worden achtereenvolgens de actoren, interactief beleid en draagvlak geanalyseerd. Vervolgens wordt er vastgesteld in hoeverre interactief beleid tot draagvlak leidt. Hierna worden eventuele externe factoren vastgesteld en wordt hun invloed besproken. Elke casestudy wordt afgesloten met een terugkoppeling op het theoretische model.

In *hoofdstuk vijf* wordt de casestudy over de herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg gepresenteerd. De plannen die hiervoor bestaan zijn op interactieve wijze ontwikkeld en maken onderdeel uit van ‘de Aanpak Stationsgebied’. Diverse belanghebbenden hebben samen met afdelingen van de gemeente Utrecht geïnteractueerd over het ontwerp van het nieuwe Vredenburg(gebouw), het Vredenburgplein en de directe omgeving.

In *hoofdstuk zes* wordt de casestudy ‘Kanaleneiland Werkt’ weergegeven. Deze case gaat over de interactieve aanpak die gehanteerd is om 50 werkzoekenden uit de

wijk Kanaleneiland aan een baan te helpen. Hierbij zijn vooral sociaaleconomische actoren betrokken geweest.

*Hoofdstuk zeven* bespreekt de case over het programma Museumkwartier. Hierin komt de interactieve aanpak naar voren die de gemeente samen met museum-directeuren, ondernemers- en bewonersverenigingen heeft ondernomen om het 'Museumkwartier' van Utrecht toeristisch aantrekkelijker te maken en onderlinge samenwerking te bevorderen.

In het concluderende *hoofdstuk acht* worden uitspraken gedaan over de uitkomst van dit onderzoek en wordt de centrale vraag beantwoord. Tevens wordt er gereflecteerd op de betekenis van de bevindingen voor de bestuurskundige literatuur over interactief beleid en draagvlak.



## 2. INTERACTIEF BELEID

### Introductie

Dit eerste theoretische hoofdstuk bespreekt welke verschillende opvattingen over interactief beleid in Nederland en daarbuiten bestaan en hoe interactief beleid in dit onderzoek wordt geoperationaliseerd. De vraag die beantwoord wordt in dit hoofdstuk is: wat wordt verstaan onder interactief beleid en welke typen worden onderscheiden? Om hier meer inzicht in te krijgen gaan we terug in de tijd, op zoek naar de wortels van interactief beleid.

### 2.1 Wortels

Volgens Edelenbos (2000:5,6) kan interactief beleid gezien worden als een voortzetting van twee bestuurstradities in Nederland: een traditie van 'inspraak' en een traditie van 'schikken en plooiën'. De traditie van 'schikken en plooiën' wordt ook wel geassocieerd met 'onderhandelend bestuur', of 'polderen' en komt voort uit de typisch Nederlandse besluitvormingsstructuur. Politicologen scharen deze fenomenen al snel onder het begrip consensusedemocratie<sup>13</sup>. Het refereert aan het onderling toegeven, waardoor er oplossingen ontstaan. Hendriks en Toonen (1998:229) betogen dat 'schikken en plooiën' terug te voeren is tot de tijd van 'de Republiek', maar thans nog actueel is.<sup>14</sup> Zij stellen tevens dat 'met de ontzuiling en de onthiërarchisering van de samenleving de traditie van schikken en plooiën is gedemocratiseerd' (zie ook ROB, 2004). De tegenwoordige 'schikkers en plooiers' zijn 'regenten', uitgebreid met georganiseerde belanghebbenden zoals burgers, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven. Om terug te komen op de wortels van interactief beleid stellen Hendriks en Toonen tevens dat 'interactieve planvorming en coproductie van beleid een nieuwe fase in de heruitvinding van de

---

<sup>13</sup> Hendriks en Tops (2001b:106) leggen ook deze verbinding: 'De logica van interactief beleid sluit aan bij de lange traditie die de consensusedemocratie in Nederland heeft.' Denk hierbij bijvoorbeeld ook aan het werk van politicoloog Lijphart (1999).

<sup>14</sup> Met een korte historische schets laten Hendriks en Toonen (1998:229) zien dat 'ten tijde van de Republiek schikken en plooiën een kwestie van 'persuasie' was. Het was collegiaal overleg tussen regenten die elkaar nodig hadden omdat de macht in het toenmalige (politieke) systeem sterk verspreid was. De Franse tijd introduceerde de uniformiteitsgedachte en andere Napoleontische elementen in het Nederlandse systeem. Het schikken en plooiën en de pluriformiteitsgedachte waren echter niet verdwenen, zoals bleek uit de grondwetgeving die Thorbecke opstelde in het midden van de negentiende eeuw.' Volgens Toonen (1987) speelde hij in op de ontwikkeling van een 'holarchisch' (beperkt-hiërarchisch) geheel van elkaar wederzijds beperkende en beïnvloedende organen. 'Binnen de Thorbeckeaanse hoofdstructuur ontwikkelde zich het verzuilingssysteem, gekenmerkt door een hernieuwde vorm van schikken en plooiën: het pacificeren en het accommoderen, gecultiveerd in topberaad tussen voormannen van de levensbeschouwelijke zuilen, gericht op het in evenredigheid verdelen van schaarse maatschappelijke voorzieningen' (Toonen en Hendriks, 1998:229).

traditie van schikken en plooiën markeren.’ Interactief beleid is blijkbaar niet zo ‘nieuw’ als gedacht. Het heeft diepe wortels in de Nederlandse bestuurscultuur. Blijkbaar is het een typisch Nederlands fenomeen dat voortkomt uit de (polder)traditie van ‘schikken en plooiën’ en het hebben van ‘inspraak’.

### **De opkomst en ondergang van inspraak**

Sinds de jaren zestig is het fenomeen ‘inspraak’ ingevoerd. Burgers kregen hierdoor invloed op beleid. De invoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (1965) zorgde ervoor dat burgers voor het eerst formeel via een bezwaarschriften-procedure tegen streek-, structuur- en bestemmingsplannen van de overheid protest konden aantekenen. ‘Inspraak werd het middel om deze protesten te kunnen kanaliseren’ (Edelenbos, 2000:5).

Later neemt de onvrede over ‘inspraak’ toe. Veldboer (1996:15,16) zegt in zijn boek ‘De inspraak voorbij’: ‘inspraak (...) wordt door zowel bestuurders als insprekers steeds meer als onbevredigend ervaren. Het is een vorm van bestuurlijk handelen die hoort bij de cultuur van de jaren zeventig, maar die niet meer past in de zakelijke, geïndividualiseerde cultuur van de jaren negentig [LdG: en daarna]. Burgers willen vanaf het begin serieus worden genomen en niet aan het einde van de rit een uitnodiging voor een bijeenkomst in een zaaltje ontvangen. Aan dit soort “rituele dansen” blijken burgers in de praktijk steeds minder behoefte te hebben.’ Het creëren van inspraakmomenten voor burgers leek in eerste instantie waardevol, maar wekte onvrede bij burgers door de wijze waarop dit door de overheid in de loop van de jaren is toegepast. Met name het feit dat inspraak pas aan het einde van het beleidsproces werd ingezet werd bekritiseerd. De roep om ook eerder in het beleidsproces inspraak te hebben groeide.

### **Afnemende legitimiteit vanaf de jaren negentig**

Interactief beleid is niet alleen te verklaren vanuit het verre verleden. Ook het meer recente verleden heeft ervoor gezorgd dat interactief beleid populair is geworden. Sinds eind jaren tachtig en begin jaren negentig kampen gemeenten in Nederland met een identiteitsprobleem. Vóór die tijd was het gebruikelijk om het beleid dat gemeenten ontwikkelden en uitvoerden ‘zelf’ op te stellen en topdown aan de lokale samenleving op te leggen. Gemeenten werkten vooral aanbodgericht. Echter, de lage opkomst van 62,3% (zie figuur 2.1)<sup>15</sup> tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van 1990, allerlei voortschrijdende maatschappelijke ontwikkelingen<sup>16</sup> en tendensen

---

<sup>15</sup> Figuur 2.1 laat zien dat de opkomstpercentages tussen 1970 en 1986 steeds schommelden tussen 66,6 en 73,2 procent. Vanaf de jaren negentig is er een dalende trend te zien (op een opleving in 1994 na), die in 1998, 2002 en 2006 zelfs onder de 60 procent is gekomen.

<sup>16</sup> Denk bijvoorbeeld aan de mondige burger en de ontzuiling. Dergelijke trends dragen bij aan de verandering van aanbodgericht naar een meer vraaggerichte beleidsbenadering.

van vernieuwing in het openbaar bestuur en de wetenschap<sup>17</sup> waren voor veel gemeenten een signaal (zie o.a. Tops cs, 1991 en Edelenbos 2000:81) om bij zichzelf te rade te gaan of ze met de gehanteerde werkwijze op de goede weg waren.

*Figuur 2.1 Opkomstpercentages bij gemeenteraadsverkiezingen 1970-2006*

aar	'70	'74	'78	'82	'86	'90	'94	'98	'02	'06
<b>Opkomst (%)</b>	66,6	68,7	73,3	68,3	73,2	62,3	65,3	59,5	57,4	58,2

Bron: CBS, statistiek der gemeenteraadsverkiezingen, diverse jaren.

Zowel bestuurders als bestuurskundigen 'beseften dat het bestuur dat het dichtst bij de burger stond, het gemeentebestuur, zijn draagvlak en daarmee zijn legitimatie aan het verspelen was' (Veldboer, 1996:14). 'De overheid ziet zichzelf niet langer als hoog boven de andere partijen verheven, maar draagt in plaats daarvan het besef uit dat ze er gewoon tussenin staat. Consequentie daarvan is, dat waar volgzzaamheid vroeger zo vanzelfsprekend was, steun vanuit de samenleving nu steeds opnieuw verdiend moet worden' (Edelenbos en Van Twist, 1997:41). Een daling van legitimatie heeft een impact op de effecten van het beleid. Als er immers weinig draagvlak en steun voor het gerealiseerde beleid is, is de kans groot dat dit beleid minder (snel) wordt geaccepteerd en haar beoogde doelen niet of onvoldoende worden bereikt. 'Veel beleid blijft nu eenmaal ineffectief als er geen 'draagvlak' voor bestaat' (Tops, 1998:527).

Als reactie op de bovengenoemde falende topdown bestuursstijl ontstonden er in de loop van de jaren negentig allerlei ideeën en aanpakken (zie Pröpper en Steenbeek, 1998) om het draagvlak voor het lokale beleid te vergroten en zo de beoogde effecten van dit beleid beter te bereiken.<sup>18</sup> Naast de reguliere representatieve democratische momenten, zoals verkiezingen, wordt er steeds meer geëxperimenteerd met de inzet van direct democratische instrumenten.<sup>19</sup> Interactief beleid is dus niet een fenomeen dat ad hoc is ontstaan, maar past vooral binnen de Nederlandse poldertraditie.

<sup>17</sup> Binnen de bestuurskunde valt hierbij te denken aan de ontwikkelingen van New Public Management (Osborne en Gaebler, 1992), waarbij steeds meer overheidsdiensten werden afgestoten naar de marktsector en steeds meer kenmerken van 'privaat management' werden toegepast binnen publieke organisaties. In Nederland zijn bestuurswetenschappers midden jaren negentig gaan schrijven over 'bestuurlijke vernieuwing' (Nelissen (red.), 1996a, 1996b).

<sup>18</sup> 'De laatste vijftien jaar is de burger dan ook herontdekt', Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006).

<sup>19</sup> Binnen de literatuur over interactief beleid wordt vaak gesproken over interactief beleid als zijnde een uiting van directe democratische opvattingen, terwijl een deliberatief democratische opvatting meer passend lijkt te zijn in het WRR-rapport 'De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat' uit 2004 worden vier burgerschapstijlen naast elkaar gezet. Op basis van deze indeling zouden we niet over directe democratie, maar over deliberatieve democratie moeten spreken. Verderop wordt op interactief beleid - als deliberatieve democratische opvatting - teruggekomen.

## 2.2 Literatuurverkenning

Interactief beleid, bestuurlijke vernieuwing, coproductie, responsief besturen, open planvorming; het zijn termen die de laatste jaren veelvuldig gebruikt worden. Het zijn vormen van directe participatie die veel met elkaar te maken hebben (Boedeltje en De Graaf, 2004). Interactief beleid is simpelweg te splitsen in twee elementen: beleid en interactief. Bij *beleid* gaat het om het analyseren van maatschappelijke problemen, het onderzoeken van mogelijke oplossingen hiervoor en het inzetten van middelen die tot deze oplossing kunnen leiden.<sup>20</sup> Het element *interactief* heeft betrekking op de manier van werken. Het gaat hierbij om de interactie tussen één of meerdere overheidsinstelling(en) en externe actoren over het probleem, de oplossing of de middelen. Er zal altijd een bepaalde mate van structureel of incidenteel overleg of samenwerking tussen een overheidsorganisatie en belanghebbenden zijn. Deze samenwerking is te duiden als interactie.

### De literatuur over interactief beleid

De meeste literatuur over interactief beleid in enge zin is ontstaan in het afgelopen decennium, is typisch Nederlands en vloeit voort uit ‘inspraak’ literatuur. Als er echter breder wordt gekeken dan moet geconstateerd worden dat de literatuur over interactief beleid een afgeleide is van een breder internationaal wetenschappelijk debat; namelijk het ‘Governancedebat’. Voordat ingezoomd wordt op de literatuur over interactief beleid in enge zin wordt eerst interactief beleid in brede zin binnen het debat geplaatst.

### Het governancedebat

De explosieve toename aan ambtelijke en wetenschappelijke publicaties, congressen, en de opkomst van allerlei ‘schools of governance’ laten zien dat governance zeer populair is.<sup>21</sup> Een simpele zoekactie naar het begrip ‘governance’ op Google geeft 442 miljoen treffers.<sup>22</sup> Hoewel de grote hoeveelheid aandacht en de enorme stroom aan publicaties wellicht anders doen vermoeden is het begrip binnen de bestuurswetenschappelijke en politieke wereld niet nieuw. Het begrip bestaat al eeuwen maar is vooral de laatste twee decennia immens populair

---

<sup>20</sup> Met name binnen de beleidswetenschap zijn boeken vol geschreven over de vragen ‘wat is beleid?’ en ‘hoe kan beleid geanalyseerd worden?’. Het begrip ‘beleid’ wordt hier genoemd, omdat dit een rol speelt om te komen tot een definitie van interactief beleid. Echter, de discussies over de vraag ‘wat beleid is’, zijn redelijk uitgekristalliseerd en zijn beschreven in diverse beleidswetenschappelijke en bestuurskundige handboeken (zie o.a. Van der Graaf en Hoppe 1992, Hoogerwerf, 1998, Dunn, 1994). In dit onderzoek ligt de focus op de uitwerking van interactief beleid als specifieke benadering om beleid te maken en uit te voeren. Om deze reden wordt niet ingegaan op de vraag ‘wat is beleid?’.

<sup>21</sup> Governance wordt ook veelvuldig toegepast in ontwikkelingswerk en door instituten zoals de Wereldbank en de Verenigde Naties. Gezien de focus van dit onderzoek staan we niet langer stil bij de toepassing van governance in ontwikkelingswerk.

<sup>22</sup> De zoekactie is op [www.google.com](http://www.google.com) uitgevoerd op 1 augustus 2006.



geworden.<sup>23</sup> ‘Governance seems to have been used for the first time, in a sense close to the modern and current sense, by the English lawyer Fortescue in his book *The Governance of England*, published over 500 years ago in 1471 (and republished elsewhere in 1884). It is only very recently, however, during the 1990s, that the concept has caught on to its current extent’ (Cavallier, 1998). De bestuurskundige Kickert (2004) laat iets soortgelijks zien voor Nederland. In het handzame boek ‘History of Governance in the Netherlands’ beschrijft hij de historische ontwikkeling van ‘governance’ in Nederland.

Volgens Kjaer (2004:6) is het toenemende gebruik van het begrip governance een reactie op een verandering in de politieke praktijk in combinatie met veranderende realiteiten. Kjaer (2004:4) vindt dat het governancebegrip in westerse landen gebaseerd is op vier ontwikkelingen: ten eerste de privatisering van overheidsdiensten, ten tweede de toepassing van private managementprincipes in de publieke sector, ten derde decentralisatie van taken en bevoegdheden en ten vierde de toegenomen rol van de ‘civil society’. Deze ontwikkelingen hebben in een globaliserende wereld een toenemende fragmentatie van het politieke systeem tot gevolg en zijn dermate divers dat één duidelijke omschrijving van governance moeilijk te geven is. ‘Governance has too many meanings to be useful’ (Rhodes, 1997:15). Een eenduidige definitie van governance is er niet, laat staan van theorieontwikkeling hierover (vergelijk Kjaer, 2004:2). De opkomst van governance biedt de wetenschap daarom uiteenlopende onderzoeksmogelijkheden.

Wel zijn er definities die vaak geciteerd worden en waar onder bepaalde groepen overeenstemming over bestaat. Zo wordt de definitie van Rhodes vaak gebruikt in combinatie met publiek management en netwerken: ‘governance refers to self-organizing, interorganizational networks characterized by interdependence, resource exchange, rules of the game and significant autonomy from the state’ (1997:15). Pierre en Peters (2000:1) zijn terughoudender en blijven dichter bij het traditionelere ‘governmentbegrip’: ‘Governance is the capacity of government to make and implement policy, in other words to steer society’. Het boek van Kjaer geeft meer duidelijkheid door verschillende definities met elkaar te vergelijken en daaruit mogelijke ‘governance theories’ te destilleren (Kjaer, 2004:3 e.v.). Haar definitie is vooral gebaseerd op de institutionele theorie: ‘governance is about managing rules of the game in order to enhance the legitimacy of the public realm’, (Kjaer, 2004:15). Kijkend naar het debat over governance in de politiek en de bestuurswetenschap concludeert Kjaer (2004:188) dat governance in diverse contexten gebruikt wordt en uit veel verschillende definities bestaat.<sup>24</sup> Zij ziet echter

---

<sup>23</sup> Opvallend aan het bestuurswetenschappelijke debat over governance is dat vooral Noord-Europese en Angelsaksische auteurs hierover schrijven.

<sup>24</sup> Met verschillende contexten bedoelt ze niet alleen de toepassing van governance op het gebied van economie, culturele geografie en politiek maar ook op en tussen diverse bestuurlijke niveaus binnen en buiten de overheid (Kjaer, 2004:1). Denk ook aan toepassingen zoals local of urban governance, multilevel governance, maar bijvoorbeeld ook corporate governance. De Wereldbank, de Verenigde Naties en non-gouvernementele organisaties gebruiken ook het begrip

een gemeenschappelijke kern in governance wanneer dit gerelateerd wordt aan bestuur en beleid a) 'Governance is more than government; b) Governance theories share a broad institutional background, and they are all reactions to perceived inadequacies of existing approaches within their subfields' (Kjaer, 2004:188,189).

Als centrale conclusie geldt dat governance niet alleen op netwerken rust. Hiërarchische structuren zijn daarbij onmisbaar. Vooral als er gekeken wordt wie waarvoor verantwoordelijk is, hoe verantwoordingsmechanismen werken binnen governancestructuren, waar de (democratische) legitimiteit ligt en wie de (beslis)macht heeft. Er is geen sprake van governance zonder government.

In dit onderzoek wordt geen gebruik gemaakt van één definitie van governance, vanwege het feit dat er nog te weinig overeenstemming is over de exacte betekenis van het begrip. Wel spelen de kerngedachten van governance (van Kjaer) een rol om de processen en de dynamiek rondom interactief beleid te begrijpen. Het governance-debat is van belang omdat het inzicht geeft in de werking van op governance gestoelde processen in de lokale bestuurlijke praktijk.<sup>25</sup>

Daarnaast is governance ook van toepassing op steden buiten Nederland, terwijl interactief beleid - zoals uit de vorige paragraaf bleek - veel meer een 'typisch' Nederlands fenomeen is.

#### **Literatuur over interactief beleid in enge zin**

Bij het lezen van literatuur over interactief beleid in enge zin valt op dat er weinig publicaties bestaan die op systematische wijze data hebben verzameld of data hebben geanalyseerd over interactief beleid. Het is opvallend dat het merendeel prescriptief is of een ontwerpgericht karakter heeft (Edelenbos, 2000). Er bestaan wel enkele onderzoeken waarin interactief beleid door middel van experimenten is onderzocht (Edelenbos en Monnikhof, 2001). Ook bestaan er verhalen rondom interactief beleid (Veldboer, 1996, Tops et al., 1996, Edelenbos en Monnikhof, 1998). Soms is het onderzoek normatief (Klinkers, 2002). Tevens valt op dat de publicaties die er zijn, zich behoorlijk eenzijdig richten op met name (de totstandkoming van) infrastructurele of ruimtelijke projecten (Hendriks en Tops, 2001, Teisman et al., 2001, Edelenbos, 2000, Klijn, 1998, Koppenjan en Rijnveld, 1997).

---

(good) governance als hulpmiddel en organisatieprincipe om in ontwikkelingslanden (goed) bestuur en beleid op te zetten en uit te voeren. Akkerman (2004:298) geeft aan dat deliberatieve vormen van governance weliswaar het voordeel van een flexibele en fijnzinnige afstemming op contextspecifieke beleidsproblemen biedt. Ze benadrukt daarentegen dat 'ze in democratisch opzicht problemen opleveren voor de representativiteit en de grootschalige problemen van democratisch bestuur.' Specifieke governanceconstructies in diverse contexten zijn volgens Akkerman op zich goed, maar ze pleit er ook voor om te blijven nadenken over de grotere debatten over democratisch bestuur in het algemeen en de representativiteit daarbinnen.

<sup>25</sup> Dekker (2006) vertaalt governance als 'samenwerkend beleid'.

Ook internationaal wordt er weinig over interactief beleid (in enge zin) geschreven.<sup>26</sup> Deze constatering kan wederom te maken hebben met het typisch Nederlandse aan interactief beleid. Als er internationaal geschreven wordt over interactief beleid, dan zijn het Nederlandse auteurs die voor een internationaal publiek schrijven. Een voorbeeld hiervan is Denters (red.) (2004). Hajer en Wagenaar (2004) doen dit vooral via narratieve beleidsanalyse met een interpretatieve benadering (o.a. discoursanalyse) en gaan daarbij in op de deliberatieve democratie en de cultuur van en binnen dergelijke processen. Naast Hajer en Wagenaar (2004) zijn Tops et al. (1996, 1999) en Hendriks et al. (2001a, 2001b) de enige auteurs die meermaals culturele en taalelementen, zoals betekenisgeving en de waarde van verhalen van interactief beleid hebben benadrukt. De laatste twee auteurs pleiten voor een meer interactionistische benadering en voor onderzoek naar vitaliteit binnen interactief beleid (Hendriks en Tops, 2001a:164, Hendriks en Tops, 2002, Hendriks, 2006).

Zodra er in de Angelsaksische literatuur geschreven wordt over interactief beleid wordt bijna vanzelfsprekend de relatie gelegd met het governance-debat en worden vaak verschillende cases (internationaal) vergeleken (Barnes et al. 2007, Denters en Rose, 2005, Sullivan en Skelcher, 2002, OECD, 2001a en 2001b, John, 2001, Daemen en Schaap, 2000, maar ook Bang, 2003).

In het buitenland is 'participation' of 'political participation' een meer gehanteerde term, die overeenkomsten vertoont met het idee van interactief beleid. Vaak wordt daarbij gekeken hoe groepen burgers passief dan wel actief deelnemen aan politieke processen en in hoeverre dit representatief is.<sup>27</sup> De literatuur over politieke participatie kende haar hoogtijdagen in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw. Het werk van auteurs zoals Arnstein, Dahl, Easton, Milbrath en Pateman is het bekendst uit die tijd en wordt veelal tot de politicologie gerekend.

Tegenwoordig worden er binnen de Nederlandse bestuurskundige literatuur ook politicologische accenten gelegd in de discussie over interactief beleid door bijvoorbeeld te vragen of de inzet van interactief beleid, als zijnde een direct democratisch element, gevolgen heeft voor de representatieve democratie (Klijn en Koppenjan, 1998, Wille, 2001). De focus ligt dan meestal op democratische waarden (Edelenbos en Monnikhof, 1998, Edelenbos en Monnikhof, 2001, Boogers en Hendriks, 2000, Klijn en Koppenjan, 1998).

---

<sup>26</sup> Alleen Nederlandse wetenschappers die het fenomeen interactief beleid kennen, zullen de neiging hebben het letterlijk te vertalen. Het is niet duidelijk of de internationale bestuurswetenschappelijke gemeenschap op de hoogte is van dit typisch Nederlandse begrip. Doorgaans wordt door Nederlandse bestuurswetenschappers de internationaal meer gehanteerde term 'participatory policymaking' gebruikt.

<sup>27</sup> De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) wijst in dit verband op het gevaar van de zogenaamde participatieparadox: 'velen participeren zeer weinig en weinigen participeren zeer veel'. 'Het zijn dezelfde mensen die bij nieuwe vormen van burgerparticipatie nog een keer participeren. In plaats van de inspraak is er tegenwoordig sprake van de participatietijger' (ROB, 2004).

Ook wordt interactief beleid in verband gebracht met deliberatieve democratie (Gastil et al., 2005). Hendriks (2005:16) omschrijft dit als 'de directe participatie van betrokkenen die pratend en argumenterend, zonder machtswoorden, naar overeenstemming zoeken.'<sup>28</sup> Saward (2003:124) stelt dat het gaat om de vragen: wie deliberaert er eigenlijk, waar doen zij dit en wat is de verbinding met andere besluitvormingsinstituten? Kjaer geeft aan waarom deliberatie ertoe doet: 'deliberation matters: it changes people's attitudes, it informs, it provides a forum in which all opinions can be expressed, and it improves the basic knowledge upon which the decision is going to be taken' (Eriksen, 2001:35 geciteerd door Kjaer 2004: 56).

Soms wordt interactief beleid gekoppeld aan communicatievraagstukken (Geul, 1998, Pröpper, 1999) en wordt er gekeken of informatie- en communicatietechnologie als (methodologisch) instrument gebruikt kan worden (Van Dijk, 1999, Bongers, 2000, Edwards, 2003, Rouwette, 2003, De Groot et al., 2004). Er zijn ook pogingen gedaan om een analysekader te creëren waarin volgens een typologie bepaald wordt in welke situatie welke vorm van interactief beleid het beste gehanteerd kan worden (Pröpper en Steenbeek, 2001 en Pröpper, 1999). Door anderen wordt hierover gesproken in termen van succes- en faalfactoren (Ministerie BZK, 2003).

Bovens (2000:7) vindt dat 'ofschoon deze interactieve vormen van beleid en bestuur inmiddels vaste voet aan de grond hebben, er nog geen systematische analyses van beschikbaar zijn. De meeste literatuur kent, zoals gezegd nog een beschrijvend en prescriptief karakter'. Ook Edelenbos en Monnikhof (2001) beamen dat er 'in de literatuur over interactieve beleidsvorming vooralsnog meer sprake is van veronderstellingen dan van empirische solide ondersteunende conclusies'. Zij hebben een aanzet gedaan om de empirische kennis over interactief beleid te vergroten door hiermee te experimenteren. Hun poging is echter kleinschalig.

### **Proces en inhoud**

Bij interactief beleid wordt onderscheid gemaakt tussen proces en inhoud. Het proces van interactief beleid refereert met name aan (de inrichting van) de interactieve benadering. De inhoud refereert aan de inhoudelijke punten waarover interactief beleid gaat en de uiteindelijke uitkomsten. Velen maken een vergelijkbaar onderscheid tussen proces en inhoud met een zekere nuancering. Zo richt Edelenbos (2000) zich in zijn proefschrift met name op de proceskant. In het begin van zijn boek zegt hij dat 'interactief beleid tot een toenemende procesmatige en inhoudelijke complexiteit leidt. Het beleidsproces raakt immers overvol met actoren die verschillende belangen hebben. Er ontstaat een markt van ideeën, argumenten, informatie, kennis, belangen en waarden die niet altijd gemakkelijk samengaan' (Edelenbos, 2000:4). Volgens De Bruijn et al. (1998:1) zijn inhoud en proces wel

---

<sup>28</sup> Dit gaat echter niet altijd op. Het proefschrift van Van Eeten (1999) laat zien dat actoren binnen en tussen beleidsgemeenschappen wel praten, maar niet naar elkaar luisteren. Deze 'dialoog van doven' is een fenomeen dat door middel van opvattingen uit de deliberatieve democratie moeilijk is te verklaren.

van elkaar te onderscheiden, maar niet los van elkaar te maken. Hajer (2001:1) stelt de inhoud boven het proces: ‘vrijblijvend praten zonder duidelijkheid over de status van de uitkomst levert geen bijdrage aan de democratie.’ Het onderscheid tussen proces en inhoud zal ook in dit onderzoek worden gebruikt (zie paragraaf 2.4).

Binnen de literatuur over interactief beleid is er grofweg een onderscheid te maken tussen optimisten en pessimisten: ‘het betekent niet dat er algemene consensus bestaat over de waarde van interactief beleid. Heroïsche en kritische interpretaties staan naast en tegenover elkaar’ (Hendriks en Tops, 2001b). Hendriks en Tops geven zowel lofzangen en steunbetuigingen als kritieken en bedenkingen bij interactief beleid.<sup>29</sup> Figuur 2.2 vat kort samen welke optimistische en pessimistische gezichtspunten er met betrekking tot interactief beleid bestaan.

*Figuur 2.2 Interactief beleid vanuit een optimistisch en pessimistisch gezichtspunt*

<b>Lofzangen en steunbetuigingen</b>	<b>Kritieken en bedenkingen</b>
Interactief werken creëert intelligenter beleid	Interactief werken is inhoudelijk flinterdun
Het legt verbindingen en doorbreekt patstellingen	Het is niet-representatief en het versterkt de ongelijkheid
Het verbreedt het draagvlak	Het versterkt de stroperigheid
Het is horizontaal en humaan	Het is onafgewogen en desintegrerend
Het is responsief en klantgericht	Het is bedenkelijk naïef
Het is onconventioneel en verfrissend	Het is politiek onverantwoord en oncontroleerbaar
Het overbrugt de kloof	Het is niets nieuws (a) het is participatieve planning in een nieuw jasje
Het emancipeert en geeft (mede)zeggenschap	Het is niets nieuws (b) het is vermomd instrumentalisme en ingenieursdenken
Het is klassiek en modern	Het manipuleert de massa
Het is onvermijdelijk	Het miskent de burger

Wat is nu de conclusie? Binnen de literatuur over interactief beleid wordt er vanuit meerdere perspectieven naar interactief beleid gekeken, waar bij de één vooral optimisme en bij de ander vooral pessimisme domineert. De literatuur over interactief beleid is niet theoretisch in de zin dat het bestaat uit samenhangende uitspraken met als doel een bepaald verschijnsel te verklaren. Het wordt met name als instrument of als symboliek binnen het Nederlandse openbaar bestuur gehanteerd en is in sommige gevallen gebaseerd op intrinsieke waarden, zoals democratische beginselen (zie o.a. Pröpper en Steenbeek, 2001, Klijn en Koppenjan, 1998).

<sup>29</sup> Naast Hendriks en Tops (2001b) pleiten Teisman et al. (2004:24) voor een soortgelijke indeling. De voorstanders of optimisten pleiten voor interactief beleid en gebruiken de volgende argumenten: interactief beleid is een opvoedingsinstrument, zorgt voor kloofverkleining, levert draagvlak op en verrijkt het beleid. De tegenstanders of pessimisten gebruiken de volgende argumenten: interactief beleid is een schamlap en werkt manipulatie in de hand, het gaat om de democratie van de grote monden, het is een uitholling van de representatieve democratie en interactief beleid wekt desinteresse en schrikt af.

Grofweg komen er binnen de literatuur twee perspectieven op interactief beleid naar voren: een instrumenteel en een democratisch perspectief (zie o.a. Klijn en Koppenjan, 2000:118-121).<sup>30</sup> Dit onderscheid wordt verderop in dit onderzoek gebruikt om bepaalde elementen uit de onderzochte interactieve projecten te kunnen duiden. Op deze plek wordt daarom kort uiteengezet wat deze perspectieven precies inhouden.<sup>31</sup>

### **Instrumenteel perspectief**

Een instrumenteel perspectief op interactief beleid houdt in dat interactief beleid als middel wordt ingezet om een beleidsdoel te bereiken. Er zijn twee motieven voor een gemeente om te kiezen voor een instrumentele benadering:

1. Een gemeente geeft burgers en belanghebbenden het idee dat ze invloed hebben op het beleid. Interactief beleid wordt puur voor de vorm ingezet, maar feitelijk verwezenlijkt de gemeente haar eigen beleidswensen. Interactief beleid wordt dan gezien als draagvlakmachine (zie o.a. Edelenbos en Monnikhof, 1998: 24, Geul, 1999, Hendriks en Tops, 2001b:116).
2. Meer dan alleen een draagvlakmachine kan interactief beleid worden ingezet om inhoudelijke input uit de samenleving te vergaren (Edelenbos en Monnikhof, 1998:24,25). Met andere woorden, door burgers en belanghebbenden functioneel bij het beleid te betrekken wordt er kennis en expertise aan de samenleving ontleend die als input kunnen dienen voor het beleidsproces. Edelenbos (2000:XX) noemt dit de inhoudelijke verrijking van beleid door de inzet van interactief beleid.

### **Democratisch perspectief**

Naast een instrumentele benadering kan er ook vanuit een democratische benadering naar interactief beleid worden gekeken.<sup>32</sup> Interactief beleid wordt dan niet zozeer als middel opgevat maar als doel op zich. Het behelst een intrinsieke waarde. Met andere woorden: een gemeente zet bijvoorbeeld interactief beleid in omdat ze

---

<sup>30</sup> Vooral politicologen zullen de neiging hebben om deze perspectieven op interactief beleid in verband te brengen met de klassieke en moderne literatuur over democratie. Het gedachtegoed van auteurs zoals (J.S.) Mill, Rousseau, Schumpeter, Dahl, Pateman speelt daarbij een belangrijke rol. Omdat interactief beleid hier (toegepast) bestuurskundig wordt onderzocht wordt de verdere reflectie hierop graag aan politicologen overgelaten.

<sup>31</sup> Het onderscheid tussen de perspectieven 'instrumenteel' en 'democratisch' kan problematisch zijn. Democratieopvattingen zijn gebaseerd op bepaalde normen en zijn daardoor normatief. Een instrumenteel perspectief op interactief beleid impliceert functioneel democratische normen en is eigenlijk zelf ook normatief. Toch wordt het onderscheid gebruikt. Enerzijds omdat het in de literatuur over interactief beleid vaak zo wordt onderscheiden. Anderzijds omdat het onderscheid in het empirisch deel behulpzaam is om interactief beleid te duiden.

<sup>32</sup> Hendriks en Tops (2001b:116) noemen dit de heroïsch-interactionistische benadering: 'Men legt de nadruk op de potentie van interactieve beleidsvorming om 'waardevolle' democratische interactie en participatie te genereren, om emancipatie te bevorderen, om mensen op ongedwongen en humane wijze met elkaar en de publieke zaak in verband te brengen.'

het belangrijk vindt om tijdens het beleidsproces democratische beginselen toe te passen. Een dergelijke benadering geeft meer waarde aan interactief beleid.

### **Resumerend**

Het kenmerkende van interactief beleid ten opzichte van regulier beleid is dat de overheid niet meer alleen het beleid voorbereidt en uitvoert, zij heeft actoren uit de samenleving daarbij nodig of de overheid vindt het een belangrijke (voor)waarde dat actoren erbij betrokken zijn. De samenwerking tussen de overheid en actoren vindt veelal in het beginstadium van het beleidsproces plaats. Interactief beleid gaat over de relatie tussen bestuurders en bestuurden rondom beleid of een specifiek project. Internationaal sluit interactief beleid aan bij het governance-debat en debatten over ‘participation’.

## **2.3 Door belangen ingegeven?**

In dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat er een afhankelijkheidsrelatie tussen gemeente en belanghebbende(n) bestaat.<sup>33</sup> Dit betekent dat het steeds duidelijk moet zijn met wie een gemeente interacteert in interactief beleid. Deze afhankelijkheid kan van invloed zijn op de bepaling van de mate van interactief beleid. Dit onderzoek is erbij gebaat om inzicht te krijgen in de vraag: ‘wie zijn de belanghebbenden, wat zijn hun belangen, hoe opereren ze binnen interactief beleid en hoe gaat het bestuur hiermee om?’

### **Belangen**

Interactief beleid wordt mede door de belangen van belanghebbenden ingegeven. Niet alle belangen kunnen echter tegelijkertijd en gelijkwaardig vertegenwoordigd zijn.<sup>34</sup> Het ‘gevaar’ bestaat dat belangen eenzijdig vertegenwoordigd zijn. ‘When benefactors from a policy are highly concentrated, interests may be skewed in one direction with the result that a network could be dominated by these interests’ (Kjaer, 2004:204). Dit geldt niet zozeer alleen voor netwerken, maar zeker ook voor interactieve beleidsprocessen.

### **Drie typen belanghebbenden**

Om inzicht te krijgen in de variatie van belanghebbenden wordt hier gebruik gemaakt van het volgende onderscheid op basis van Spit en Zoete. De indeling die zij hanteren bestaat uit respectievelijk shareholder, stakeholder en stockholder (Spit en Zoete, 2002:105). Deze indeling kan onduidelijkheid oproepen, omdat in de Engelse taal de woorden ‘shareholder’ en ‘stockholder’ hetzelfde betekenen,

---

<sup>33</sup> Deze ‘één-op-éénrelatie’ is de eenheid van analyse (zie ook paragraaf 1.4).

<sup>34</sup> Het is bijna onmogelijk om representatief democratisch te werk te gaan met een direct democratisch instrument.

namelijk ‘aandeelhouder’. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de inhoudelijke indeling van Spit en Zoete te gebruiken en aan te scherpen. Vanaf nu zal alleen het Nederlandse woord ‘belanghebbende’ worden gebruikt. Wel worden in navolging van Spit en Zoete drie verschillende typen belanghebbenden onderscheiden:

- Type I: degenen die een (direct of indirect) belang hebben *bij* de kwestie, bijvoorbeeld een milieugroepering;
- Type II: degenen die een direct (meestal zakelijk) belang *in* de kwestie hebben, zoals onroerend goed;
- Type III: degenen die een direct zakelijk belang *bij de oplossingen* van het probleem of de kwestie hebben.

De typering van belanghebbenden zal gebruikt worden in het empirische deel om de variatie aan belanghebbenden te kunnen duiden en te relateren aan interactief beleid.

### **Onevenredige verdeling van machtsmiddelen werkt selectiviteit in de hand**

Volgens Spit en Zoete is de typering van belanghebbenden relevant. Enerzijds omdat tijdens het planningsproces besloten moet worden welk(e) type(n) belanghebbende(n) er al of niet actief betrokken zou(den) moeten worden in het proces. Als bijvoorbeeld de verantwoordelijke gemeente er voor kiest om het planningsproces zo compact mogelijk uit te voeren zal deze geneigd zijn het aantal actoren zoveel mogelijk te beperken. Belanghebbenden zullen dan alleen bij het planningsproces betrokken worden indien dat formeel is vereist.<sup>35</sup> Anderzijds omdat wanneer de lokale overheid besloten heeft om het planningsproces in te richten op basis van interactief beleid, dit betekent dat allerlei typen belanghebbenden betrokken moeten worden in het proces (2002:105). In de praktijk blijkt echter in veel gevallen dat het niet mogelijk is om alle belanghebbenden erbij te betrekken (Berveling, 1998). Dit wordt onder meer veroorzaakt door verschillende machtsmiddelen die belanghebbenden hebben zoals kennis, geld, de reputaties die op het spel staan en de mogelijkheden om weerstand te bieden (via de mobilisatie van de media bijvoorbeeld). Een mate van selectiviteit is dan ook onvermijdelijk, aldus Spit en Zoete. ‘Bij het activeren van belanghebbenden bestaat nogal eens de neiging van de kant van het bestuur om het aantal partijen kunstmatig laag te houden, veelal om beheersmatige of conflictvermijdende redenen; bepaalde partijen worden als lastig gezien, gelet op de eerdere ervaringen van een overheid. Buitengesloten partijen kunnen bij participatie een wantrouwende, defensieve en niet-constructieve houding aannemen, waar het interactieve beleidsproces hinder van kan ondervinden’ (Edelenbos, 1998:311).

De interactie tussen bestuur en belanghebbenden wordt beïnvloed door de beschikbaarheid en inzet van machtsmiddelen. Dit is tevens de basis voor de

---

<sup>35</sup> Bijvoorbeeld de mogelijkheden van inspraak en de procedures voor bezwaar en beroep in een bestemmingsplan. Deze zijn onder andere geregeld via de Wet op de Ruimtelijke Ordening.



wederzijdse afhankelijkheid tussen bestuur en belanghebbende(n) (Klijn en Koppenjan, 2000:114).

Vanuit een meer bestuurskundige benadering presenteren De Bruijn et al. (1998:102-104) in hun boek 'Procesmanagement' vier criteria waarop belanghebbenden kunnen worden geselecteerd:

1. belang bij besluitvorming;
2. beschikken over blokkademacht;<sup>36</sup>
3. rol bij verrijking van besluitvorming;
4. morele overwegingen om hen bij de besluitvorming te betrekken.

Deze criteria worden in de analyse gebruikt om te achterhalen waarom een belanghebbende door de gemeente Utrecht is geselecteerd.

### **Toepasbaarheid typen belanghebbenden**

De typering van Spit en Zoete is met name gericht op 'planningsprocessen'. Gezien de planologische achtergrond van de auteurs is dat ook niet verwonderlijk. Ook spreken zij van 'belang bij' of 'belang in' een kwestie, waarbij zij niet expliciet maken wat ze met die bepaalde kwestie bedoelen. Een bredere toepassing van de typering van Spit en Zoete zal hierna worden verkend. In dit bestuurskundige onderzoek wordt niet specifiek gekeken naar planningsprojecten of -kwesties, omdat juist ook binnen niet-planologische projecten en kwesties er sprake is van een relatie tussen een belanghebbende en de gemeente. De focus is hier veel meer gericht op grootstedelijke projecten die een combinatie van beleidsinhoudelijke kwesties behelzen, zoals sociaaleconomische, fysiekeconomische of sociaalfysieke kwesties.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Blokkademacht wordt ook wel hindermacht genoemd. Baakman (1990:216) concludeert in zijn proefschrift over kritiek van het openbaar bestuur dat toegepast wordt rondom de besluitvorming van de bouw van ziekenhuizen in Nederland tussen 1960 en 1985, dat het stuurvermogen, het vermogen effectief en gericht invloed aan te wenden om de eigen voorkeuren te realiseren, de realisatiemacht, voor bijna alle spelers afnam, maar de capaciteit om te belemmeren en te verhinderen groeide. Ten aanzien van de veranderingen in het stuurvermogen is de vaststelling volgens hem dat het realisatievermogen van de spelers tendentieel afnam en, als spiegelbeeld daarvan, het hindervermogen toe. Met andere woorden, hij spreekt over een wisselwerking tussen hindermacht en realisatiemacht bij 'spelers' in een bepaald speelveld. Hindermacht definieert hij als de gegroeide onmacht der spelers. Realisatiemacht is het vermogen effectief en gericht invloed aan te wenden om de eigen voorkeuren te realiseren (Baakman, 1990:216). Zijn beschrijving van 'hindermacht' is gebaseerd op een zinsnede uit een essay van de socioloog Abram de Swaan, genaamd: 'de mens is de mens een zorg; over verstatelijking van verzorgingsarrangementen' (1982:32). De Swaan (1982:32) zelf spreekt van hinderkracht en betreft haar vooral op hulpeloze personen: 'de kracht der zwakken is hun hinderkracht'.

<sup>37</sup> Omdat dit onderzoek wordt toegepast binnen een grote stad die onder het grotestedenbeleid valt worden de drie pijlers van dit beleid als kapstok gebruikt. Deze pijlers zijn de fysieke, economische en sociale pijler (zie bijvoorbeeld [www.grotestedenbeleid.nl](http://www.grotestedenbeleid.nl)). Een combinatie van elementen uit deze pijlers is vaak onvermijdelijk in grootstedelijke projecten omdat beleid in een grote stad, vanwege haar dynamische setting, integrale verbindingen vereist.

## 2.4 Op en af: de participatieladder als analytisch hulpmiddel

Zoals eerder werd geconstateerd veronderstelt interactief beleid een bepaalde mate van samenwerking tussen belanghebbenden en beleidsvoerder(s), waarbij kennis en inbreng worden gedeeld. Voor dit onderzoek wordt niet het onderscheid gemaakt of er wel of geen sprake is van interactief beleid, maar wordt gebruikgemaakt van een glijdende schaal waarin de mate van interactief beleid tot uiting komt. Dit impliceert dát er in ieder geval sprake moet zijn van interactief beleid. Belanghebbenden moeten dan enige ruimte hebben om invloed uit te oefenen op het beleid(sproces). Op verschillende manieren kan dit worden vormgegeven.

Sinds de jaren zestig (o.a. Arnstein, 1969, Milbrath 1966) bestaan er overeenkomstige analysekaders om de mate van ‘politieke participatie’ aan te geven. Sherry Arnstein (1969) legt het begrip participatie vooral uit in termen van invloed en macht en vertaalt dit in haar beroemde participatieladder.<sup>38</sup> Arnstein onderscheidt in totaal acht treden op haar participatieladder: ‘...the eight types are arranged in a ladder pattern with each rung corresponding to the extent of citizen’s power in determining the end product’ (Arnstein, 1969:217). Deze treden staan in figuur 2.3 weergegeven. De acht treden splitst Arnstein op in drie groepen: Nonparticipation (treden 8 en 7), tokenism (treden 6, 5 en 4) en citizen power (treden 3, 2 en 1). Arnstein maakt steeds een onderscheid tussen ‘citizens’, ‘participants’ of ‘have-nots’ aan de ene kant, en ‘power holders’ aan de andere kant.

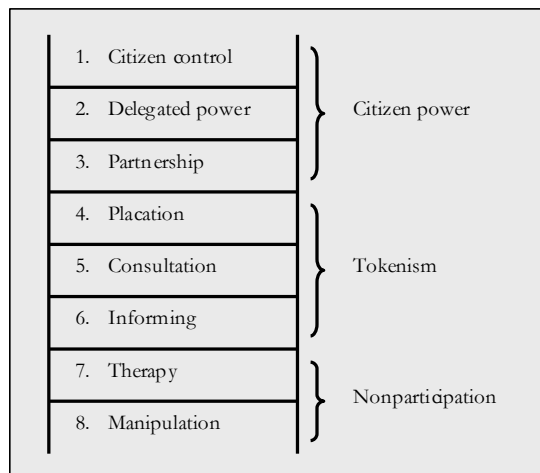
Zoals het woord ‘nonparticipation’ aangeeft gaat het niet om ‘echte participatie’: ‘the real objective is not to enable people to participate in planning or conducting programmes, but to enable powerholders to “educate” or “cure” the participants’. De nadruk bij deze niveaus ligt op leren en het bijbrengen van vaardigheden.

‘Tokenism’ kan het beste vertaald worden met ‘symboliek’. Volgens Arnstein hebben participanten de mogelijkheid om hun stem te laten horen en wordt er naar hen geluisterd, maar hebben participanten te weinig macht waardoor er (nagenoeg) geen garantie is dat er daadwerkelijk iets met hun input wordt gedaan. ‘When participation is restricted to these levels, there is no follow through and therefore no assurance that a change has been made’ (Arnstein, 1969). Dit geldt vooral voor de niveaus ‘informing’ en ‘consultation’. ‘Placation’ is een hogere mate van ‘tokenism’, omdat participanten zich mogen vertegenwoordigen in een commissie. Ze zijn daardoor in staat om te adviseren maar de ‘power holders’ behouden het recht om de uiteindelijke beslissing te nemen.

---

<sup>38</sup> Arnsteins ladder wordt in de literatuur in verband gebracht met ‘citizens and stakeholders’, maar ook met ‘community empowerment’. Wij richten ons hier vooral op de betekenis van ‘stakeholders’, ofwel belanghebbenden.

Figuur 2.3 De participatieladder van Arnstein



Gebaseerd op Arnstein (1969).

De drie hoogste treden van de ladder, ‘citizen power’, vertegenwoordigen de hoogste mate van invloed op de besluitvorming door ‘citizen’. In een ‘partnership’ hebben belanghebbenden de mogelijkheid om te onderhandelen met de ‘power holders’. De ‘power’ wordt verdeeld doordat verantwoordelijkheden worden verdeeld. ‘The decision making committees are mainly made up of local people who have delegated power to make decisions’ (Arnstein, 1969). ‘Citizens’ hebben de macht en dragen de verantwoordelijkheid over een project of een programma. Het hoogste niveau ‘citizen control’ gaat nog verder. De ‘citizens’ hebben volledig toezicht op het project of het programma, inclusief de planning, het beleid en het management ervan. Er is geen tussenkomst van eventuele geldverstrekkers. Voor Arnstein betekent meer participatie voor burgers in het beleidsproces dus een toename van de mogelijkheid om het uiteindelijke plan, programma of eindproduct, te bepalen.<sup>39</sup> Het valt op dat zij ook niet-deelnemers een plek geeft op de ladder.

Als reactie op Arnsteins participatieladder zijn er alternatieve indelingen ontwikkeld (White, 1996, Hall, 2000, Smith en Beazley, 2000, Jackson 2001).<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Het is opvallend dat ‘stemmen’ tijdens verkiezingen, als uiting van politieke participatie, niet in haar ladder voorkomt. Dit komt omdat ze politieke participatie niet zozeer betreft op het (grottere) politieke systeem, maar steeds verwijst naar een concreet ‘plan, programma of eindproduct’.

<sup>40</sup> Deze (voornamelijk Britse) auteurs gebruiken het idee van de participatieladder in onderzoek naar ‘partnerships’. Dat is niet verwonderlijk. Een partnership kan immers opgevat worden als een geïnstitutionaliseerde vorm van participatie en bevindt zich op één van de hogere treden van de ladder.

De meest relevante kritiek op Arnstein's ladder komt van Guijt en Shah (1998):

1. De ladder is statisch. Het versimplificeert het onderscheid tussen deelnemers en buitenstaanders;
2. De ladder veronderstelt een ideale vorm van participatie, waarin iedereen deelneemt en een 'community' als homogeen wordt behandeld;<sup>41</sup>
3. Arnstein negeert het feit dat participatie 'will ebb and flow', afhankelijk van de fase in het beleidsproces;
4. De ladder veronderstelt dat er gestreefd moet worden naar de bovenste trede. De hoogste trede zou overeen (moeten) komen met 'empowerment'.

Participatieladders in het algemeen, en die van Arnstein in het bijzonder, lijken uit te gaan van normatieve uitgangspunten die aansluiten bij het communalisme. Dit kan het best begrepen worden als de stroming binnen de wetenschap die onderzoek doet naar (het gedrag van, binnen en tussen) gemeenschappen. Vaak gaat het dan om buurtonderzoek. Dekker (2006) onderzoekt in haar proefschrift bijvoorbeeld de onderlinge relatie tussen sociale cohesie en participatie in buurten. Hierin komen communalistische uitgangspunten naar voren.<sup>42</sup>

De vier genoemde problemen worden terecht naar voren gebracht, maar niet voor elk van deze problemen is een pasklaar antwoord. Niettemin zal er rekening moeten worden gehouden met deze kritiekpunten.

Het eerste punt wordt zoveel mogelijk ondervangen door ons te beperken tot de belanghebbenden die daadwerkelijk deelnemen aan interactief beleid. Er wordt dus niet naar de non-participanten gekeken (vergelijk de onderste twee treden in figuur 2.3, waarop non-participanten juist wel worden meegenomen). Non-participanten worden niet meegenomen in de analyse van dit onderzoek, omdat de mate van interactief beleid feitelijk nul is. Uitgaande van Arnsteins ladder is de laagste mate van interactief beleid in dit onderzoek dus 'informing'. De keuze om alleen de afzonderlijke relatie tussen een belanghebbende en het bestuur bij interactief beleid te onderzoeken betekent tevens dat er niet naar 'gemeenschappen' wordt gekeken, maar veel meer naar georganiseerde belangen.

Guijt en Shah's tweede bezwaar dat de ladder als ideale vorm van participatie kan worden gezien wordt in dit onderzoek als waarschuwing opgevat. De participatieladder wordt niet als ideaalbeeld gebruikt maar als operationalisering. De ladder maakt het immers mogelijk om verschillende maten van interactief beleid te onderscheiden. Verderop wordt ingegaan op de vraag hoe de verschillende maten van interactief beleid gemeten moeten worden.

---

<sup>41</sup> Het gedachtegoed van de deliberatieve democratie is hier belangrijker dan de representatieve democratie. 'Deliberatieve democratie gaat dus niet uit van een homogene gemeenschap of een algemene volkswil. Consensusvorming, in de zin dat uiteindelijke instemming van iedereen op basis van normatieve gronden vereist is, wordt niet (meer) als ideaal beschouwd.' (Akkerman, 2004:293). Het adagium 'one person one vote' is hier ondergeschikt aan *governance by discussion*.

<sup>42</sup> Overigens laat zij ook zien dat bij het onderzoek naar die relatie rekening moet worden gehouden met de contextualiteit.

Aan het derde bezwaar wordt ook tegemoet gekomen. 'Vormen van interactief beleid hebben immers betrekking op alle fasen van het beleidsproces' (ROB, 2004). Interactief beleid wordt in dit onderzoek niet opgevat als interactie in één van de beleidsfasen, maar het geeft aan dat er interactie mogelijk is in iedere beleidsfase (agendavorming, beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie). Paragraaf 2.5 komt hierop terug.

Bezwaar vier wordt, evenals bezwaar twee opgevat als waarschuwing voor de uitvoering van het empirische onderzoek. Meer participatie is nu eenmaal niet altijd beter. Er wordt hier nogmaals benadrukt dat de participatieladder als empirisch instrument wordt gebruikt en niet als normatief uitgangspunt geldt.

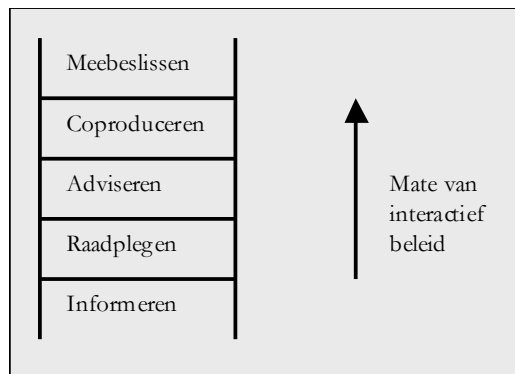
De participatieladder van Arnstein is vaak als vertrekpunt genomen om alternatieve of nieuwe participatieladders te ontwikkelen (Veldboer, 1996:140, Edwards en De Groot, 1997, Pröpper en Steenbeek, 1998, Geul, 1999). Edelenbos en Monnikhof (2001) onderscheiden in een publicatie over interactief beleid een Nederlandse versie van deze participatieladder waarin de maten van interactief beleid in vijf 'sporten' zijn in te delen (2001:242-243). Net als de participatieladder van Arnstein wordt deze Nederlandse versie als analysekader gebruikt om te variëren op de mate van interactief beleid. Deze ladder wordt in dit onderzoek gebruikt, omdat Edelenbos en Monnikhof de twee treden van non-participatie, in tegenstelling tot Arnstein, weg hebben gelaten. Een tweede argument om juist deze indeling te gebruiken is dat deze Nederlandse auteurs de verschillende niveaus van interactief beleid in de Nederlandse bestuurspraktijk beter kennen.<sup>43</sup> Dit onderzoek vindt in Nederland plaats waardoor hun indeling meer geschikt is. In stijgende intensiteit onderscheiden zij achtereenvolgens informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen (zie figuur 2.4). Edelenbos en Monnikhof (1998, 2001) gaan er vanuit dat er per interactief beleidsproces verschil bestaat in de mate waarin belanghebbenden het uiteindelijke beleid kunnen beïnvloeden. Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van een informerende bijeenkomst waarin de belanghebbenden slechts geïnformeerd worden over het (nieuwe) beleid. Ook kunnen belanghebbenden worden geraadpleegd zoals bij een raadplegend referendum. Er kan sprake zijn van een adviserende taak van belanghebbenden, waarbij het niet zeker is of de overheid iets met dat advies doet. Er kan in samenspraak met belanghebbenden tot een beleid gekomen worden (coproduceren) of de belanghebbenden kunnen zelfs meebeslissen.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Eenzelfde indeling wordt bijvoorbeeld ook toegepast door het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP).

<sup>44</sup> Vooral Tops (1996, 1998, 1999) heeft veel over coproductie geschreven. 'Uitgangspunt bij coproductie is dat burgers en maatschappelijke organisaties onmisbare medeproducenten zijn geworden van succesvol overheidsbeleid' (Tops et al., 1996:17,18). Zijn invulling van het begrip 'succesvol' vertoont overigens overeenkomsten met de opvatting van draagvlak in dit onderzoek. Coproductie gaat in Tops' visie over de relaties tussen het publieke, professionele en politieke domein. 'Dat is ook het dubbele van de term; hij is zowel hard (productie) als zacht (co,

Figuur 2.4 Participatieladder



Gebaseerd op Edelenbos en Monnikhof (2001:242)

Opvallend aan deze ladder is dat met name bij de onderste twee treden een bestuurscentrisch perspectief overheerst. Belanghebbenden *worden* geïnformeerd, of geraadpleegd. Vanaf het niveau 'adviseren' ontstaat (de schijn van) meer gelijkwaardigheid tussen bestuur en belanghebbenden.

Uit deze en vorige paragrafen worden zes empirische vragen gedestilleerd die hierna worden gebruikt om de mate van interactief beleid verder te operationaliseren (o.a. gebaseerd op Edelenbos, 2000:44,45).

- Het betrekken van belanghebbenden in een vroege beleidsfase is kenmerkend voor interactief beleid. Eerder kwam naar voren dat in de diverse beleidsfasen interactief beleid ingezet zou kunnen worden. De eerste empirische vraag is: *In welke fase van het beleidsproces wordt er geïnteracteed?*
- Ook werd aangegeven dat diverse belanghebbenden input kunnen leveren voor interactief beleid. 'Moeten belanghebbenden worden geselecteerd op grond van een gewenste inbreng in het proces (bijvoorbeeld deskundigheid, creativiteit, machtspositie) of moeten zij representatief zijn?' (Pröpper en Steenbeek, 1998, Klijn en Koppenjan, 1998). De empirische vraag is: *wie levert input?* Is dat het bestuur of zijn dat belanghebbenden? En welke input leveren ze precies? In het bijzonder gaat het dan om de probleemdefinitie en de oplossingsrichtingen. Deze elementen komen in de volgende twee empirische vragen naar voren.
- Tops et al. (1996:230) pleiten ervoor om 'de probleemdefinitie vanuit verschillende actoren te laten definiëren en niet zonder meer te starten vanuit de

---

compagnon, gezamenlijks)' (Tops et al, 1996:72). In dit onderzoek wordt niet van coproductie gesproken, maar wordt gebruik gemaakt van het werkwoord 'coproduceren'. Het is één van de maten van interactief beleid en geeft aan dat bestuur en belanghebbenden (zowel uit het publieke als het professionele domein) samenwerken.

probleemdefinitie van de ambtelijke professionals.’ De empirische vraag is: *wie definieert het probleem?* Is dat het bestuur of zijn dat belanghebbenden?

- Ditzelfde geldt voor oplossingsrichtingen. De vraag is dan: *wie definieert de oplossing?* Is dat het bestuur of zijn dat belanghebbenden?
- Edelenbos (1998) vindt het verstandig om in een interactief beleidsproces zo weinig mogelijk randvoorwaarden vast te stellen om zoveel mogelijk variëteit in het proces toe te laten. Alleen harde, bijvoorbeeld juridische en financiële, randvoorwaarden zouden vroegtijdig moeten worden vermeld. ‘Onverstandig is het om randvoorwaarden als hard te presenteren, terwijl deze tijdens en na afloop van het proces boterzacht blijken<sup>45</sup> (Edelenbos, 1998). De empirische vraag die gesteld moet worden is: *wat zijn de randvoorwaarden?*
- ‘Een louter reactieve rol van de volksvertegenwoordiging kan er gemakkelijk toe leiden dat de uitkomsten van het interactieve proces in het putje verdwijnen’ (Enthoven, 2005:28). Voor bestuur en belanghebbenden is het van belang te weten wat de binding is van de uitkomsten. De laatste empirische vraag is: *wat is de binding van de uitkomsten?* Moeten de uitkomsten van een interactief beleidsproces bijvoorbeeld door een gemeenteraad worden overgenomen of kan de raad het naast zich neerleggen?

## 2.5 Operationalisering van interactief beleid

Bij het operationaliseren van een variabele wordt het theoretische begrip vertaald naar een concreter niveau. De genoemde variabele moet zodanig worden uiteengezet dat het duidelijk wordt hoe de variabele in het ‘onderzoeksveld’ gemeten kan worden. In deze paragraaf gaat het om de vraag: ‘hoe wordt vastgesteld van welke mate van interactief beleid er sprake is?’ De definitie van interactief beleid en de participatieladder spelen hierbij een hoofdrol.

### Definitie van interactief beleid

In dit onderzoek zal de term interactief beleid worden gebruikt en wordt aangesloten bij de definitie van Pröpper en Steenbeek (2001:15). Interactief beleid wordt door hen gedefinieerd als ‘een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te

---

<sup>45</sup> ‘Wanneer organisaties van burgers worden uitgenodigd zelf met plannen en ideeën te komen, is het belangrijk dat de financiële en juridische kaders vooraf bekend zijn. Als suggesties worden uitgelokt, zal er ook aantoonbaar op die suggesties moeten worden gereageerd. Dat betekent niet dat alles meteen moet worden uitgevoerd, maar wel dat met de indieners van de plannen serieus wordt gediscussieerd waarom iets niet of slechts in aangepaste vorm wel kan’ (Herweijer, 2003:22). Het gevaar bestaat dat er verwachtingen worden gewekt die niet of moeilijk waar te maken zijn.

komen.’ Zij veronderstellen dat het bestuur door middel van meer interactie met belanghebbenden in de (bij voorkeur) beleidsvormende fase meer draagvlak voor het beleid krijgt, waardoor in de uitvoering het beleid meer effect en een hogere legitimatie heeft (vergelijk figuur 1.1). Met andere woorden: als een beleidsvoerend orgaan in een vroeg stadium investeert in (netwerken van) belanghebbenden vergroot het hierdoor de kans op een hogere output en vermindert dit het aantal uitvoeringsvragen. De meest opvallende elementen in de genoemde definitie zijn:

- de vroege fase in het beleidsproces;
- de relatie tussen enerzijds een overheidsinstelling en anderzijds belanghebbenden (burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en andere overheden);
- de open wisselwerking.

Impliciet geeft de definitie aan dat belanghebbenden op bepaalde momenten tot op zekere hoogte mogelijkheden hebben om het beleid (van de overheid) te beïnvloeden. Pröpper en Steenbeek (2001:15) vinden ‘dat interactief beleid erop gericht is om de invloed van belanghebbenden binnen en buiten de overheid op het beleid te vergroten en kennis en inbreng te delen.’ Invloedsmogelijkheden voor belanghebbenden spelen een essentiële rol bij interactief beleid.

### **Vijf treden op de participatieladder**

Eerder kwam naar voren dat in de participatieladder (zie figuur 2.4) *informer*en opgevat wordt als de minste mate van interactief beleid (Edelenbos en Monnikhof, 2001:242-243). Hierbij bepalen politiek en bestuur in hoge mate zelf de agenda voor besluitvorming en zij houden de belanghebbenden hiervan op de hoogte. Ze maken geen gebruik van de mogelijkheid om belanghebbenden werkelijk input te laten leveren bij het ontwikkelen van beleid. Het valt te betwisten of er bij informeren überhaupt sprake is van interactief beleid. Het gaat meer om eenzijdigheid vanuit de kant van het bestuur dan om interactiviteit. Bij *raadplegen* bepalen politiek en bestuur in hoge mate zelf de agenda, maar ziet men belanghebbenden als gesprekspartner bij de ontwikkeling van beleid. De gespreksresultaten vormen mogelijke bouwstenen voor beleid, maar de politiek verbindt zich niet aan de resultaten die uit die gesprekken voortkomen. Bij *adviseren* stellen politiek en bestuur in beginsel de agenda samen, maar krijgen belanghebbenden de gelegenheid om problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren, waarbij deze ideeën een volwaardige rol spelen in de ontwikkeling van het beleid. De politiek verbindt zich weliswaar aan die volwaardige rol van de ontwikkelde ideeën, maar kan bij de uiteindelijke besluitvorming hiervan (beargumenteerd) afwijken. Bij *coproduceren* komen politiek en bestuur en belanghebbenden een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. De politiek verbindt zich aan deze oplossingen met betrekking tot de uiteindelijke besluitvorming. De hoogste mate van interactie is hier *meebeslissen*. Politiek en bestuur laten de ontwikkeling van en de besluitvorming



over het beleid over aan belanghebbenden, waarbij het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult. De politiek neemt de resultaten over, na toetsing aan vooraf gestelde voorwaarden (naar Edelenbos en Monnikhof, 2001:242,243).

In de participatieladder valt op dat er steeds in termen van specifieke rollen wordt gesproken door bestuur (en politiek) en actoren. Bij raadplegen is de rol en invloedruimte van het bestuur groot, terwijl die van actoren klein is. Bij meebeslissen is de rol van actoren groot en die van het bestuur klein. Bij informeren is er slechts een rol voor het bestuur weggelegd.

De mate van interactief beleid wordt in vijf vormen uiteengezet die in oplopende schaal elkaar omvatten. Dit betekent dat bijvoorbeeld het niveau coproduceren ook adviseren, raadplegen en informeren bevat. De verschillende maten van interactief beleid zijn in figuur 2.5 ‘vertaald’ in operationele definities.

*Figuur 2.5 Operationele definities van de mate van interactief beleid*

<b>Meebeslissen</b>	Actoren hebben meer ruimte in het beleidsproces dan het bestuur. Actoren zullen zichzelf organiseren om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden helder te krijgen en onderling te verdelen. Actoren hebben zeer grote invloed. Het bestuur opereert op relatieve afstand.
<b>Coproduceren</b>	Bestuur en actoren werken samen, waarbij het bestuur een partner onder de partners is. Er is sprake van gelijkwaardigheid. Actoren hebben een relatief grote invloed in het beleidsproces, maar zijn voor deelname aan de samenwerking verantwoording verschuldigd aan hun eigen organisatie (de organisatie die zij vertegenwoordigen).
<b>Adviseren</b>	Adviseren gaat net als raadplegen van een wisselwerking uit, maar gaat hierin ‘een trede’ verder. De actoren geven advies, of worden om advies gevraagd. Van het bestuur wordt verwacht dat zij dit advies serieus neemt en daar in ieder geval een reactie op geeft.
<b>Raadplegen</b>	Bij raadplegen worden actoren om hun mening gevraagd door het bestuur over (voorgenomen) beleid. Het gaat verder dan een eenzijdige relatie zoals bij informeren. Bij raadplegen is er sprake van een wisselwerking tussen actoren en het bestuur. Het bestuur vraagt actoren om hun mening (of hun reactie) over beleid. Het bestuur kan echter zelf besluiten of ze deze reactie van actoren meeneemt in haar afweging of naast zich neerlegt.
<b>Informeren</b>	Informeren is het (on)gevraagd communiceren van feiten, regels of andere mededelingen door het bestuur aan actoren. Het bestuur vindt het van belang dat actoren op de hoogte worden gesteld. Kenmerkend voor informeren is de eenzijdige relatie die bestaat tussen het bestuur en actoren. Actoren hebben weinig ruimte in het beleid van het bestuur.

### **Van een operationele definitie naar indicatoren**

Om tijdens de uitvoering van het onderzoek vast te stellen wanneer er sprake is van welke mate van interactief beleid is het van belang dimensies, indicatoren en waarden (de score) van interactief beleid vast te stellen. Met name de waarden zorgen ervoor dat een bepaalde situatie ‘in het veld’ in te delen valt onder één van

de vijf maten van interactief beleid. Figuur 2.6 laat zien dat de indicatoren gebaseerd zijn op eerder geformuleerde vragen (zie paragraaf 2.4). Bij elke indicator zijn twee (liefst contrasterende) waarden gezocht. Zo is te zien dat er interactie kan zijn in een vroege of juist late fase van het beleidsproces. Er wordt onderscheiden of actoren, of juist het bestuur de randvoorwaarden, de beleidsprobleem-beschrijving en de oplossingen bepalen respectievelijk bepaalt. De indicator 'uitkomsten' gaat over de bindende werking van de uitkomsten. Dit laatste heeft bijvoorbeeld betrekking op het feit of de gemeenteraad de uitkomsten van interactief beleid (onvoorwaardelijk) overneemt.

*Figuur 2.6 De indicatoren en waarden van interactief beleid*

Begrip	Indicatoren	Waarden
<b>Interactief Beleid</b>	Fase in het beleidsproces	Laat Vroeg
	Randvoorwaarden	Staan vast: door bestuur bepaald Door actoren bepaald
	Mate van input	Door bestuur Door actoren
	Beleidsproblemen	Staan vast: door bestuur bepaald Door actoren bepaald
	Oplossingen	Staan vast: door bestuur bepaald Door actoren bepaald
	Mate van binding van uitkomsten	Volledig bindend Niet bindend

In figuur 2.7 worden de genoemde indicatoren en waarden uit figuur 2.6 afgezet tegen de vijf niveaus van de participatieladder. Figuur 2.7 zal op twee manieren worden toegepast bij de dataverzameling. Enerzijds zal deze tabel zoveel mogelijk worden ingevuld door het verzamelen en analyseren van gemeentelijke documenten. De gemeentelijke overheid moet, liefst zo expliciet mogelijk, in haar beleidsdocumenten hebben aangegeven dat ze op een bepaalde mate wil werken. Anderzijds zal het reeds vastgestelde niveau van interactief beleid worden voorgelegd in interviews met beleidsambtenaren en belanghebbenden om zo de validiteit van dit meetinstrument te kunnen waarborgen en verschillende opvattingen te kunnen duiden. Paragraaf 4.4 gaat verder in op het gebruik en de functionaliteit van de gekozen dataverzamelingstechnieken.

Figuur 2.7 Operationalisering van de mate van interactief beleid

	<b>Informereren</b>	<b>Raadplegen</b>	<b>Adviseren</b>	<b>Coproduceren</b>	<b>Meebeslissen</b>
<b>Fase in het beleidsproces</b>	Laat: beleid is grotendeels bepaald door bestuur	Laat: bestuur laat actoren reageren op voornemens	Vroeg: bestuur laat actoren agenda meebepalen	Vroeg: bestuur laat actoren agenda meebepalen	Vroeg: bestuur draagt maken beleid over aan actoren
<b>Randvoorwaarden</b>	Staan vast: door bestuur bepaald	Staan vast: door bestuur bepaald	Gebruikt als criteria voor toetsing	Komen in het proces tot stand	Worden niet vastgesteld door bestuur
<b>Mate van input</b>	Geen gelegenheid van actoren om input te leveren	Het bestuur vraagt input van actoren	Het bestuur vraagt input van actoren, actoren kunnen ook input geven	Actoren geven input. De input van het bestuur is relatief laag	De input van het bestuur is minimaal. De actoren bepalen dit onderling
<b>Beleidsprobleem</b>	Staat vast: door bestuur bepaald	Staat vrij vast: door bestuur bepaald	Ideeën van actoren spelen volwaardige rol	Door bestuur en actoren bepaald	Wordt door actoren bepaald
<b>Oplossingen</b>	Staan vast: door bestuur bepaald	Staan vrij vast: door bestuur bepaald	Ideeën van actoren spelen volwaardige rol	Door bestuur en actoren bepaald	Worden door actoren bepaald
<b>Mate van binding aan uitkomsten</b>	Uitkomsten staan vast, vastgesteld door bestuur	Bestuur verbindt zich niet aan de uitkomsten uit het proces	In principe bindende uitkomsten, afwijken kan op basis van randvoorwaarden	Uitkomsten zijn bindend en worden onveranderd overgenomen door bestuur/politiek	Bestuur en politiek hoeven uitkomsten niet te bekrachtigen

Bron: gebaseerd op Edelenbos, (2000:44,45)

In de cases kan het voorkomen dat er per indicator verschillend gescoord wordt op de participatieladder. Een interactief project kan immers voor 'fase in het beleidsproces' scoren op *raadplegen*, maar wat betreft 'mate van input' scoren op *adviseren*. Om de mate van interactief beleid te bepalen wordt gekeken in welke kolom het meest is gescoord.

## 2.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is vastgesteld dat interactief beleid niet nieuw is en dat het geworteld is in typisch Nederlandse bestuurstradities van ‘schikken en plooiën’ en ‘inspraak’. In de Angelsaksische literatuur heeft interactief beleid veel overeenkomsten met het ‘governancedebat’. Net als bij interactief beleid zoekt het governancedebat naar mogelijkheden en verklaringen hoe en waarom overheden met de samenleving kunnen samenwerken. Overheden kunnen veel dingen niet meer alleen en worden om allerlei redenen genoodzaakt samen te werken met relevante partijen uit de samenleving. Er is tevens naar voren gekomen dat de hoeveelheid empirische kennis over interactief beleid in de bestuurskundige literatuur tot dusver relatief klein is. Het streven naar een systematische empirische analyse is daarom een extra motivatie om dit onderzoek uit te voeren. Om zo’n analyse te kunnen uitvoeren is nagegaan welke opvattingen over interactief beleid er zoal bestaan en wat er onder wordt verstaan. Dit is vooral relevant om het begrip concreet en meetbaar te maken. Het vormt immers de basis om empirische data over de mate van interactief beleid te verzamelen. De typering van belanghebbenden heeft laten zien dat belanghebbenden een uiteenlopende rol kunnen spelen bij interactief beleid en dat dit consequenties heeft voor de invloedsmogelijkheden die zij hebben in interactief beleid.

In dit hoofdstuk stond deelvraag één centraal: wat wordt verstaan onder interactief beleid en welke typen worden onderscheiden? Interactief beleid wordt gedefinieerd als ‘een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen’ (Pröpper en Steenbeek, 2001:15). In dit onderzoek wordt de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001) gebruikt. Deze is gebaseerd op de participatieladder van Arnstein (1969). De ladder van Edelenbos en Monnikhof laat zien dat interactief beleid in vijf oplopende niveaus kan worden ingedeeld: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen. Door het gebruik van deze ladder wordt de mate van interactief beleid gemeten. Door deze variatie wordt het tevens mogelijk om te achterhalen of het draagvlak voor zo’n interactief project samenhangt met de mate van interactief beleid. Nu het begrip interactief beleid in kaart is gebracht geven de volgende twee hoofdstukken meer inzicht in het begrip draagvlak en meer inzicht in de vraag hoe interactief beleid en draagvlak zich theoretisch tot elkaar verhouden.

### 3. DRAAGVLAK

#### Introductie

In hoofdstuk twee is reeds beargumenteerd dat één van de belangrijkste motieven voor lokaal bestuur om interactief beleid in te zetten, het verkrijgen van draagvlak is.<sup>46</sup> Althans, gemeenten verwachten dat door het betrekken van burgers en maatschappelijke groeperingen bij beleid, deze partijen eerder achter dat beleid zullen staan. Door te investeren in een vroeg stadium van het beleidsproces hoopt men zoveel mogelijk weerstand aan het einde van het beleidsproces weg te nemen en zoveel mogelijk steun te krijgen. Dit onderzoek bestudeert de relatie tussen interactief beleid en draagvlak. Hoofdstuk drie gaat over draagvlak en behandelt de vraag: wat wordt verstaan onder draagvlak en welke typen worden onderscheiden?

#### 3.1 Familie van legitimiteit, steun en acceptatie van beleid?

Draagvlak is een begrip dat in het politiek-bestuurlijke spraakgebruik veel wordt gehanteerd. Het heeft connotaties met begrippen als legitimiteit, steun en acceptatie van beleid. Alle hebben in ieder geval te maken met een bepaalde houding ten opzichte van beleid, bestuurders of een politiek systeem. De gemeenschappelijke kern van deze begrippen refereert aan een bepaalde legitimatie van keuzen of ander gedrag van een instituut. Meestal heeft draagvlak betrekking op de (on)tevredenheid van burgers over de keuzen of het gedrag van een overheidsinstelling.

#### Draagvlak in de bestuurswetenschappelijke literatuur in Nederland

De Nederlandse bestuurswetenschappelijke literatuur over het begrip draagvlak is grotendeels gebaseerd op toegepast onderzoek, waarbij de conceptualisering van de term nog niet is uitgekristalliseerd.<sup>47</sup> Om de betekenis van het begrip draagvlak te verduidelijken en aan te scherpen worden achtereenvolgens sterk aanverwante begrippen van draagvlak, namelijk steun, legitimiteit en acceptatie van beleid besproken.

---

<sup>46</sup> Dit hoofdstuk is voor een belangrijk deel gebaseerd op Boedeltje en De Graaf (2004).

<sup>47</sup> Eind 2006 is er een boek verschenen (Duineveld en Beunen, 2006) waarin een aanzet wordt gedaan om meer zicht te krijgen op draagvlak.

## **Steun**

De mate van steun of de afwezigheid van verzet jegens de inhoud van overheidsbeleid is afhankelijk van de overeenstemming tussen inhoud van het beleid zoals het daadwerkelijk (door de overheid) geformuleerd is en de inhoud zoals de belanghebbenden dit beleid zouden wensen (zie onder andere Hoogerwerf et al., 1993; Hoogerwerf 2003; Hoekema et al., 1998; Potman, 1989). Belanghebbenden evalueren de feitelijke inhoud van beleid en betrekken het op hun eigen situatie. Het gaat dan vooral om de houding van belanghebbenden ten opzichte van het beleid en de evaluatie van het verschil tussen wenselijk en geformuleerd beleid. Het gedrag dat gebaseerd is op hun houding zal echter lang niet altijd zichtbaar zijn omdat men geen acties onderneemt om zich te verzetten.

Steun heeft vooral een positieve connotatie. Steun onderscheidt zich van draagvlak, doordat het vooral uitgaat van geuit (meestal positief) gedrag. Het begrip refereert niet aan negatief gedrag en lijkt vooral gebaseerd te zijn op het motto: 'geen nieuws is goed nieuws'.

Het begrip 'steun' maakt overigens onderdeel uit van het begrip draagvlak. Het begrip draagvlak zoals dat in dit onderzoek wordt onderzocht gaat verder dan steun omdat het ook naar mogelijke negatieve gedragsuitingen kijkt.

In de internationale literatuur over steun wordt vaak de term 'support' gehanteerd. Easton (1965:171-220) hanteert de volgende indeling, waarbij opvalt dat het object waarop steun betrekking heeft verschilt. Hij onderscheidt diverse mogelijkheden van 'support':

- support voor gezagsdragers;
- support voor de heersende elite;
- support voor het regime in bredere zin.

Eastons onderscheid is gebaseerd op een systeembenadering van 'the political life', waarin diverse onderdelen van het politieke leven (gezagsdragers, heersende elite, het regime in bredere zin) een rol spelen. Hoewel Easton 'support voor beleid' niet expliciet maakt, moet dit in lijn met zijn systeembenadering ook gezien worden als een mogelijk object waarvoor steun kan zijn. Easton zou dan eerder spreken van support voor de input of de output van het beleid. Immers, beleid manifesteert zich als de uiting van keuzen en gedrag van politieke gezagsdragers. In de praktijk zijn het vaak de gezagsdragers die het initiatief nemen om interactief beleid in te zetten.<sup>48</sup>

## **Legitimiteit**

Eastons opvatting over support vertoont overeenkomsten met legitimiteit. Schmitter (2001) definieert legitimiteit als 'a shared expectation among actors in an arrangement of asymmetric power, such that the actions of those who rule are

---

<sup>48</sup> Wellicht is het juist om deze reden niet vreemd dat interactief beleid in veel gevallen als bestuurscentrisch wordt gezien.

accepted voluntarily by those who are ruled because the latter are convinced that the actions of the former conform to pre-established norms. Put simply, legitimacy converts power into authority and, thereby, establishes simultaneously an obligation to obey and a right to rule.' Volgens Schmitter zet legitimiteit macht om in autoriteit, dat vervolgens verwachtingen, verplichtingen en verantwoordelijkheden met zich meebrengt. Scholtens (1975:18) opvatting over legitimiteit wijkt daar niet veel van af. Hij zegt dat 'legitimiteit gaat om een overtuiging die berust op een perceptie van de gezagsdragers en hun optreden en van de situatie en van een evaluatie daarvan, in het licht van de waarden en normen van de belanghebbenden'. Hoewel dit cryptisch klinkt, is legitimiteit in Scholtens opvatting dus niet meer dan 'de overtuiging dat men de gezagsdragers gehoorzaamt.' Net als bij steun gaat het ook hier om een houding ten aanzien van een object maar spelen ook elementen van gedrag mee. Potman (1989:35) zegt bijvoorbeeld: 'doorredenerend zou legitimiteit uiteindelijk tot uitdrukking moeten komen in gedrag'. Immers, doordat actoren handelen volgens de vastgestelde (en gelegitimeerde) wettelijke kaders en gekozen beleidslijnen is hun gedrag impliciet gebaseerd op de eerdere keuzen van gezagsdragers.

### **Acceptatie van beleid**

Een andere aanverwante discussie is gericht op de term 'acceptatie van beleid'. Het proefschrift van Potman (1989) gaat hierover. 'Acceptatie is een alledaags begrip waarvan de betekenis wel makkelijk te raden, doch moeilijk te omschrijven is. Synoniem voor acceptatie is het begrip "aanvaarding"'. (...) 'Acceptatie gaat uit van één of ander subject (een actor) en is gericht op één of ander object'. Potman legt in zijn proefschrift een conceptuele link tussen acceptatie van beleid en het sociaal-psychologische begrip: 'houding'. Hij beschrijft acceptatie van beleid als 'de houding van een persoon tegenover een beleid, die is gebaseerd op zijn of haar oordeel over het beleid in het licht van zijn of haar normen, waarden, wensen, verwachtingen, doeleinden, belangen of posities' (Potman, 1989:26,27). Hoewel Potman zich in zijn proefschrift met name richt op de acceptatie van beleid als zijnde een houding ten aanzien van beleid, zal er direct of indirect een gedragsuiting uit voortkomen.<sup>49</sup> Van Meegeren (1997:108) becommentarieert Potman en zegt dat Potman 'acceptatie van beleid' benadert als een bewust oordeel of beredeneerde opinie. Blijkbaar spelen bij de acceptatie van beleid vooral houdingen en oordelen een rol.

---

<sup>49</sup> Binnen de sociale psychologie zijn erg veel boeken geschreven over het begrippenpaar houding (attitude) en gedrag. Fishbein en Ajzen (1975) spelen met hun theorie over beredeneerd gedrag een centrale rol in deze discussie. In hun onderzoek wordt steeds de verhouding tussen attitude en gedrag geproblematiseerd. Deze begrippen zijn moeilijk van elkaar los te koppelen en vertonen een grote samenhang. Voor een meer bestuurskundige toepassing zie onder andere het proefschrift van Van Meegeren (1997).

In zijn conclusie brengt Potman een nuancering op het subject aan. Zijn model blijkt vooral van toepassing te zijn op 'de bij de uitvoering van beleid betrokken actoren *binnen* de overheid' (...) 'Burgers hebben weinig zicht op de opzet en structuur van beleid en op de instrumenten waarmee zij niet expliciet hebben te maken. Voor hen tellen in hoge mate de overheidshandelingen en overheidsbeslissingen waarmee zij direct worden geconfronteerd.' (Potman, 1989: 205).

Als reactie op het werk van Potman vindt Van Woerkum (2000) dat, wanneer gedrag een onderdeel van acceptatie is, er sprake is van een te grote vermenging van acceptatie en het meer juridisch getinte begrip naleving. Degene die zich namelijk onbewust conform de regels of het beleid gedraagt en geen acties van protest of steun onderneemt, zou die regel of dat beleid dan accepteren. Terwijl dit in werkelijkheid niet zo hoeft te zijn.

Bij draagvlak gaat het niet alleen om het gedragsmoment, maar speelt de houding ook een belangrijke rol.

Tot nu toe valt op dat, zowel in de betekenis van 'support' als in de betekenis van legitimiteit en de acceptatie van beleid, uitgegaan wordt van een houding of oordeel van een subject over een object, maar dat tevens (zij het direct dan wel indirect) een link wordt gelegd met gedrag wat daarop is gebaseerd. Het is echter niet duidelijk hoe het gedrag zich op basis hiervan manifesteert, omdat ze onlosmakelijk met elkaar verbonden lijken te zijn. In dit onderzoek gaat het niet zozeer om de vraag in hoeverre draagvlak voortkomt uit een oordeel, een houding of gedrag, maar richt het zich veel meer op de combinatie. Houding, oordeel en gedrag worden daarom opgevat als indicatoren voor draagvlak. Dit onderscheid is vooral een analytische keuze en vindt aansluiting bij het werk van Hoogerwerf et al. (1993). Waar Hoogerwerf et al. (1993) alleen naar positieve of neutrale opvattingen, houdingen en gedragingen kijken zal verderop blijken dat in dit onderzoek niet alleen positief, maar ook negatief draagvlak zal worden onderscheiden. Zo worden ook negatieve oordelen in het draagvlakbegrip meegenomen.

In de operationalisering van draagvlak (paragraaf 3.3) zal naar voren komen dat draagvlak vastgesteld wordt door te analyseren wat mensen vinden en hoe mensen handelen.

### **De betekenis van draagvlak**

Draagvlak wordt doorgaans empirisch benaderd. Er zijn nauwelijks theoretische definities van het begrip voorhanden. Zoals hiervoor bleek, zijn er wel bestaande definities van direct aanverwante begrippen zoals support, legitimiteit en acceptatie van beleid. Deze worden toegepast op concreet beleid. Ruelle en Bartels (1998:405) geven een algemene definitie van draagvlak: 'draagvlak kan omschreven worden als een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doelgroepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt'.



Een aantal dingen valt op:

1. Draagvlak hangt samen met of is gebaseerd op één of meerdere belangen. De overeenstemming met belangen is volgens Ruelle en Bartels (1998) blijkbaar (mede) bepalend voor het draagvlak.
2. Draagvlak is gebaseerd op een evaluatie van de politieke situatie. Draagvlak zal dus gebaseerd zijn op een oordeel over de wenselijke of feitelijke politieke situatie.
3. De in punt twee genoemde evaluatie moet door een persoon of groep worden gedaan. Deze persoon of groep rekent zich tot de doelgroep van het beleid.
4. De uiteindelijke evaluatie heeft gevolgen voor de houding en/of het gedrag van de doelgroep. Deze zal bepalen of ze actiever of passiever wordt en of dit vooral gericht is om te steunen of weerstand te bieden. Ruelle en Bartels zeggen hiermee impliciet dat draagvlak verder gaat dan steunen. Het kan immers ook om het bieden van weerstand gaan.

Deze definitie van draagvlak bestaat impliciet uit een oordeel, een houding en een gedragsmoment. Zoals eerder gezegd komt draagvlak in dit onderzoek tot uiting in de houding en het gedrag van ontvangers van beleid. Belanghebbenden kunnen immers een negatieve houding hebben over beleid, maar hoeven daarmee nog geen actie (gedrag) te ondernemen om dit te uiten. Aan de hand van de positieve dan wel negatieve beoordeling van het beleid kan worden vastgesteld in hoeverre er sprake is van draagvlak voor bepaalde plannen.

### **Positief en negatief draagvlak**

In de definitie van Ruelle en Bartels (1998) zit een impliciet punt. Zij spreken enerzijds van (actieve of passieve) steun en anderzijds van het bieden van weerstand. De evaluatie van een politieke situatie creëert de mogelijkheid dat zo'n situatie positief dan wel negatief wordt beoordeeld. Draagvlak lijkt dus afgezet te kunnen worden tegen het onderscheid positief en negatief. Hoewel synoniemen zoals 'weerstand', 'protest' of 'verzet' in het spraakgebruik wellicht gangbaarder zijn, zou men theoretisch naast positief draagvlak kunnen spreken van negatief draagvlak. Een tegenargument zou kunnen zijn dat negatief draagvlak eigenlijk gelijk staat aan onvoldoende of de afwezigheid van draagvlak. Toch is het voor dit onderzoek interessant en relevant om ook negatief draagvlak onder belanghebbenden met betrekking tot interactief beleid te analyseren, zodat er uitspraken kunnen worden gedaan over de richting van draagvlak.<sup>50</sup> Vooral het element oordeel krijgt daarmee zeggingskracht. Dit onderzoek gaat dus verder dan het

---

<sup>50</sup> Zojuist is beargumenteerd dat het onderscheid tussen negatief en positief draagvlak theoretisch mogelijk is. Hierdoor ontstaat tevens de mogelijkheid om te spreken van neutraal draagvlak. Hoewel men hier zou kunnen bediscussiëren dat een oordeel per definitie nooit neutraal kan zijn, kan een draagvlak dat een gemiddelde is van diverse oordelen op 0 uitkomen, waardoor het neutraal wordt.

beantwoorden van de vraag of er sprake van draagvlak is.<sup>51</sup> Dit wordt in de operationalisering van draagvlak (paragraaf 3.3) verder uitgewerkt.

### **Naar institutioneel draagvlak**

Zoals punt drie in bovenstaande opsomming al aangaf is draagvlak gericht op een bepaalde doelgroep. Op basis van een verkenning in de beschikbare literatuur over draagvlak kunnen per doelgroep verschillende typen draagvlak onderscheiden worden.<sup>52</sup>

- Boogers (1998), Goldenbeld en Vis (2001) en Edelenbos, (1998) betrekken draagvlak op burgers. Zij noemen dit maatschappelijk, sociaal of publiek draagvlak;<sup>53</sup>
- Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) (1999) relateert draagvlak aan de instemming met of acceptatie van de beleidsvoornemens door instituties en organisaties die bij het beleid betrokken zijn, of rechtstreeks met de gevolgen ervan worden geconfronteerd. Het SCP gaat in tegenstelling tot de hiervoor genoemde soort draagvlak niet uit van individuele personen, maar van instituties en organisaties. Dit draagvlak noemen zij daarom institutioneel draagvlak;
- Van Dam, Neelen, Berveling en Wille (1996) spreken van politiek draagvlak. Dit heeft betrekking op de mate waarin politici en bestuurders voorstander van een maatregel zijn. Het gaat hierbij dus vooral om draagvlak bij politieke vertegenwoordigers en gezagsdragers;
- Ambtelijk draagvlak (Goldenbeld en Vis, 2001) verwijst naar de door belangenafwegingen gekleurde waardering voor en medewerking aan een maatregel bij ambtenaren, die geconfronteerd worden met de voorbereiding of uitvoering van de maatregel (zie ook Edelenbos, 1998).

In de literatuurverkenning komt naar voren dat draagvlak in vrijwel alle gevallen in verband gebracht wordt met de begrippen steun, acceptatie, legitimiteit. In dit onderzoek bestaat de ‘doelgroep’ van draagvlak uit belanghebbenden die bij

---

<sup>51</sup> Aanverwant spreekt Boogers (1998) in zijn proefschrift over *minimaal* draagvlak. Een dergelijke waarde van draagvlak is onderhevig aan normatieve discussies. Immers, een minimum wordt vastgesteld aan de hand van bepaalde minimale criteria of normen. Omdat draagvlak voor een deel gebaseerd is op oordelen, zou het theoretisch mogelijk zijn dat iedere ‘beoordelaar’ een andere waarde van draagvlak als minimaal beschouwt. Dit onderzoek zal zich niet in een dergelijke discussie mengen.

<sup>52</sup> Deze lijst is niet uitputtend. Er zijn nog diverse andere soorten draagvlak te noemen, deze worden voor dit onderzoek buiten beschouwing gelaten, omdat ze niet relevant zijn. Andere soorten draagvlak zijn bijvoorbeeld financieel, moreel, economisch en cultureel draagvlak. Deze vormen zijn niet direct gerelateerd aan een bepaalde doelgroep, maar veeleer aan een bepaalde waarde of een bepaald principe.

<sup>53</sup> Een dergelijke betekenis van draagvlak heeft consequenties voor de manier waarop dit soort draagvlak vastgesteld moet worden. Het zou (daarom) wenselijk zijn om een (grootschalig) survey op basis van een representatieve steekproef te houden onder burgers en belanghebbenden, om dit soort draagvlak vast te stellen.

interactief beleid betrokken zijn.<sup>54</sup> Institutioneel draagvlak raakt het meest het begrip draagvlak zoals bedoeld in dit onderzoek. Het richt zich voornamelijk op de belanghebbenden bij een bepaald beleid in plaats van op de totale burgerbevolking. Onder belanghebbenden worden hier bedrijven, maatschappelijke organisaties en georganiseerde burgers verstaan die een bepaald belang hebben bij de inhoud of het proces van interactief beleid. 'Whereas units of the networks may be individuals in local governance, they are almost often organisations or individuals representing organisations' (Kjaer, 2004:198). De essentie van draagvlak ligt in de manier waarop beleid, in dit geval interactief beleid, wordt beoordeeld door belanghebbenden van het interactieve proces en welk gedrag dit vervolgens aan deze belanghebbenden ontlokt. Draagvlak wordt daarmee opgevat als het draagvlak onder belanghebbenden bij gemeentelijk interactief beleid.

In bovenstaande verkenning van draagvlak valt op dat draagvlak verwijst naar de manier waarop interactief beleid wordt ontvangen door een bepaalde groep (positief of negatief). Een punt dat nog niet behandeld is, is het object van draagvlak. De volgende paragraaf gaat hierop in.

### **3.2 Object van draagvlak**

Het object van draagvlak is datgene waarover men een oordeel heeft. Het gaat in dit onderzoek om het beleid dat voortkomt uit processen van interactief beleid. Paragraaf 2.2 heeft laten zien dat bij interactief beleid er een onderscheid wordt gemaakt tussen proces en inhoud. Het proces van interactief beleid refereert met name aan (de inrichting van) de interactieve benadering. De inhoud refereert aan de inhoudelijke punten waarover interactief beleid gaat en de uiteindelijke uitkomsten. Op basis van dit onderscheid worden daarom twee soorten draagvlak onderscheiden: inhoudelijk en procesdraagvlak.

#### **Inhoudelijk draagvlak belangrijker dan procesdraagvlak**

Inhoudelijk draagvlak betreft de feitelijke uitkomst van interactief beleid en procesdraagvlak heeft betrekking op het interactieve proces van interactief beleid. Inhoudelijk draagvlak en procesdraagvlak vormen tezamen het draagvlak voor interactief beleid. Door een positieve evaluatie van het interactieve proces kan het zijn dat het uiteindelijke beleid positief beoordeeld wordt, ondanks dat men het niet met de inhoud eens is (Hoekema et al., 1998). Procesdraagvlak kan vóórkomen

---

<sup>54</sup> Zoals eerder is betoogd, richt dit onderzoek zich niet zozeer op individuen, groepen of organisaties die mogelijk bij het interactieve beleid betrokken zouden kunnen zijn. Het beperkt zich slechts tot die belanghebbenden die daadwerkelijk deel hebben genomen aan het interactief beleid. Met andere woorden, non-participanten worden buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek.

zonder inhoudelijk draagvlak en andersom. De vraag is dan alleen wat het totale draagvlak uiteindelijk is en hoe dit gewaardeerd moet worden.

In de literatuur heerst de verwachting dat inhoudelijk draagvlak en procesdraagvlak vaak naast elkaar zullen voorkomen en elkaar aanvullen. Ook in de praktijk komt dit naar voren. Bij de door Pröpper en Steenbeek (1998) bekeken methoden van interactief beleid blijkt dat in driekwart van de gevallen waar verbetering van het proces werd geconstateerd, dit parallel liep met positieve effecten op inhoudelijk draagvlak. Ook blijkt in de praktijk dat door deelnemende belanghebbenden toch vaak de nadruk wordt gelegd op de eigen inbreng en de verwerking daarvan in de uitkomst (Edelenbos, 2000). Uit een door Tops uitgevoerd onderzoek (1999) blijkt verder dat procesmatig succes een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde is voor inhoudelijk succes.<sup>55</sup> Wanneer het proces niet goed verloopt is het in de meeste gevallen ook lastig om inhoudelijk resultaat te bereiken (zie ook Edelenbos 1998:315). Als het proces daarentegen wel goed verloopt hoeft dit nog geen voorwaarde voor inhoudelijk draagvlak te zijn. De eigen inbreng en de herkenning daarvan door belanghebbenden in het beleid lijken dus een grote rol te spelen en zouden een direct effect (kunnen) hebben op het draagvlak. Om deze reden zou inhoudelijk draagvlak een belangrijkere bijdrage leveren aan het uiteindelijke draagvlak dan procesdraagvlak. In dit onderzoek wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen inhoudelijk en procesdraagvlak, maar wordt inhoudelijk draagvlak als belangrijker gezien dan procesdraagvlak.

#### **Beleidsuitkomsten als object van draagvlak**

Naast het procesdraagvlak, de wijze waarop interactief beleid is aangepakt, zal het inhoudelijk draagvlak onderzocht worden door te kijken naar (tussentijdse) beleidsuitkomsten. Een beleidsuitkomst wordt hierin niet sec opgevat als de output en outcome van beleid, dus nadat het beleid is uitgevoerd. Er kan immers ook draagvlak zijn voor tussentijdse uitkomsten in het interactieve beleidsproces. Een uitkomst wordt dan opgevat als een resultaat binnen het interactief beleidsproces.<sup>56</sup> Dit kan gaan om een politieke beslissing, maar bijvoorbeeld ook om het verschijnen van een beleidsnotitie of het houden van een relevante bijeenkomst.

---

<sup>55</sup> Tops et al. (1996) maakt gebruik van het woord 'succes' als synoniem voor draagvlak (door interactief beleid). Hij legt dan ook nadruk op de inhoud en de tevredenheid over het proces.

<sup>56</sup> Op basis van de redeneerlijn van Easton zou men ook onderzoek kunnen doen naar de omgekeerde relatie. Immers, zodra belanghebbenden (tussentijdse) beleidsuitkomsten hebben geëvalueerd, zou dit weer 'nieuwe' (with)input in het lopende interactieve proces kunnen zijn (Easton, 1965:55,56). Support voor de output wordt dan input voor nieuwe interactieve processen. Hoewel een dergelijke benadering interessant is, zal dit niet aan de orde zijn in dit onderzoek. In dit onderzoek staat de éénzijdige relatie tussen interactief beleid en draagvlak centraal. Hoofdstuk 4.4 laat zien dat de relatie tussen interactief beleid en draagvlak methodisch doorvertaald is door een strikt analytisch onderscheid aan te houden. Draagvlak wordt gemeten op basis van tussentijdse beleidsuitkomsten uit een interactief beleidsproces.

Dit betekent dat er in een vroeg stadium al beleidsuitkomsten kunnen zijn. Zoals gezegd is dit onderzoek gericht op het draagvlak voor dergelijke tussentijdse beleidsuitkomsten. Draagvlak kan veranderen gedurende het beleidsproces en is afhankelijk van (politieke) momenten.

### 3.3 Operationalisering van draagvlak

In het voorgaande is duidelijk geworden dat draagvlak naast een houding ook tot uiting kan komen in een oordeel of het gedrag van belanghebbenden. Het gedrag zal geuit worden in de vorm van protest- of steunacties ten opzichte van het object van draagvlak. De operationalisering van draagvlak zal laten zien dat er zowel gekeken wordt naar wat mensen vinden (hun houding en hun oordeel), als naar wat mensen daadwerkelijk doen (hun geuite gedrag). Dit wordt vastgesteld door te kijken naar de tevredenheid (negatief of positief) en de gedragingen (protest- of steunacties). Om draagvlak te operationaliseren worden achtereenvolgens een theoretische en operationele definitie gepresenteerd. Deze worden uitgewerkt in een steun- en protestladder.

#### Theoretische definitie van draagvlak

Zoals eerder is besproken kan draagvlak omschreven worden als een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doelgroepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt. (Ruelle en Bartels, 1998:405). Zoals reeds is aangegeven komt draagvlak tot uiting in oordelen en gedragingen van belanghebbenden bij interactief beleid en kunnen deze oordelen en gedragingen zowel positief als negatief zijn.

*Figuur 3.1 De indicatoren en waarden van draagvlak*

<b>Draagvlak</b>	<b>Negatief</b>	<b>Positief</b>
<b>Oordeel/houding</b>	Ontevreden	Tevreden
<b>Gedrag</b>	Protestacties	Steunacties

#### Naar een operationalisering van draagvlak

Figuur 3.1 laat als indicatoren de begrippen ontevreden en tevreden zien, die een negatief of positief oordeel weergeven. Door de (on)tevredenheid van belanghebbenden over interactief beleid te bepalen, kunnen hun oordelen en houdingen hierover worden geïnventariseerd.<sup>57</sup> Figuur 3.2 is een verdere uitwerking van figuur 3.1 en laat de operationalisering van de mate van draagvlak zien.

<sup>57</sup> Binnen de sociale wetenschappen worden de begrippen tevredenheid en ontevredenheid gebruikt om oordelen van mensen te achterhalen. Een Likertschaal is dan gebruikelijk (5. zeer tevreden, 4. tevreden, 3. niet tevreden/ niet ontevreden, 2. ontevreden, 1. zeer ontevreden). Het is aan de onderzoeker om deze schaal olopend (1 t/m 5) of aflopend weer te geven (5 t/m 1).

*Figuur 3.2 Operationalisering van de mate van draagvlak*

<b>Dimensie</b>	<b>Negatief</b>	<b>Positief</b>
<b>Wat vinden mensen? Wat is hun oordeel? Wat is hun houding?</b>	<b>Ontevreden</b> Ontevreden over (aspecten van) het gemeentelijk beleid (probleemdefinitie, beleidsinhoud, beleidsproces etc.). Hierin wordt ook onderscheid gemaakt tussen standpunten met betrekking tot het proces of de inhoud	<b>Tevreden</b> Tevreden over (aspecten van) het gemeentelijk beleid (probleemdefinitie, beleidsinhoud, beleidsproces etc.). Hierin wordt ook onderscheid gemaakt tussen standpunten met betrekking tot het proces of de inhoud
<b>Hoe handelen mensen?</b>	<b>Protestladder</b> 1. Protesttelefoontje aan gemeente 2. Protestmail aan gemeente 3. Protestbrief aan gemeente 4. Protest kenbaar maken in mondeling gesprek met ambtenaar 5. Affiches ophangen als protest 6. Flyers uitdelen als protest 7. Advertentie zetten in een lokale of regionale krant als protest 8. Protestbijeenkomst bijwonen 9. Protestbijeenkomst organiseren 10. Ingezonden brief in lokale of regionale krant als protest 11. Meelopen met een demonstratie tegen gemeentelijk beleid 12. Protestbezoek: 'ik wil de wethouder en/of burgemeester spreken' 13. Protestinterview in krant 14. Protestinterview op radio 15. Protestinterview op (regionale) televisie 16. Petitie tegen het gemeentelijk beleid 17. Organiseren van een demonstratie tegen het gemeentelijk beleid 18. Juridische stappen ondernemen: bezwaarschrift, kort geding 19. Gewelddadig protest 20. Anders namelijk...	<b>Steunladder</b> 1. Steuntelefoontje aan gemeente 2. Steunmail aan gemeente 3. Steunbrief aan gemeente 4. Mondeling compliment aan ambtenaar 5. Affiches ophangen als steun 6. Flyers uitdelen als steun 7. Advertentie zetten in een lokale of regionale krant om te steunen 8. Steunbijeenkomst bijwonen 9. Steunbijeenkomst organiseren 10. Ingezonden brief in lokale of regionale krant ter steun 11. Meelopen met een demonstratie voor gemeentelijke beleid 12. Steunbezoek: 'ik wil de wethouder en/of burgemeester spreken' 13. Steuninterview in krant 14. Steuninterview op radio 15. Steuninterview op (regionale) televisie 16. Petitie voor het gemeentelijk beleid 17. Organiseren van een demonstratie voor het gemeentelijk beleid 18. Juridische stappen ondernemen 19. Gewelddadige steun 20. Anders namelijk...

Deze tabel is verder geoperationaliseerd in een vragenlijst die onder belanghebbenden bij geselecteerde interactieve projecten in de gemeente Utrecht is afgenomen (zie bijlage 4.2). In de vragenlijst zijn vragen (vraag 6 tot en met 9 en

vraag 13 tot en met 17) gesteld om oordelen over het proces en de uitkomsten van interactief beleid te inventariseren. Vraag 10 vraagt naar de geuite steun- of protestacties van belanghebbenden.<sup>58</sup> Vraag 11 vraagt welke houding belanghebbenden hadden om acties te ondernemen. Vraag 17 vraagt naar het oordeel van belanghebbenden.

In dit onderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen proces en inhoud. Dit heeft ook gevolgen voor de vaststelling van draagvlak. Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 4.4, behandeling van de vragenlijst. In de cases wordt zowel inhoudelijk draagvlak als procesdraagvlak beoordeeld aan de hand van positieve en negatieve scores. Deze scores zijn gebaseerd op de uitkomsten uit figuur 3.2. Om de scores te kunnen interpreteren is figuur 3.3 opgesteld.

*Figuur 3.3 De verhouding tussen procesdraagvlak en inhoudelijk draagvlak*

<b>Uitkomst</b>	<b>Procesdraagvlak</b>	<b>Inhoudelijk draagvlak</b>
<b>Positief</b>	++	++
	+	++
	-	++
	++	+
	+	+
<b>Matig Positief</b>	-	+
	--	++
<b>Niet positief, niet negatief</b>	--	+
	++	-
<b>Matig negatief</b>	++	--
	+	-
<b>Negatief</b>	-	-
	--	-
	+	--
	-	--
	--	--

Figuur 3.3 geeft aan hoe in de cases wordt omgegaan met de verschillende scores op inhoudelijk en procesdraagvlak. Het laat tevens zien in welke verhouding

<sup>58</sup> Bij het opstellen van mogelijke protest- en steunacties is dankbaar gebruik gemaakt van de vragenlijst die Boogers (1998) heeft afgenomen om het maatschappelijk draagvlak voor bestuurlijke vernieuwing in het Knooppunt Arnhem Nijmegen (KAN-gebied) te meten. Ook is gebruik gemaakt van Van den Brink (2002:177-186) en publicaties van het SCP (1999, 2002 en 2004). Op basis van deze bronnen is een lijst opgesteld met mogelijke acties. Deze is vervolgens via een ordinale schaal weergegeven in de steun- en protestladder, waarbij tevens gestreefd is om de indeling (zo veel mogelijk) discriminerend en onderscheidend te maken. De twee ladders zijn in de INTERACT-casestudy 'Participation and Support among Stakeholders in Urban Governance' getest. Er is op basis hiervan gekozen om zowel de (positieve) steunacties als de (negatieve) protestacties synchroon te laten verlopen, zodat ze vanuit methodisch oogpunt gelijkwaardig worden behandeld.

inhoudelijk draagvlak en procesdraagvlak tot elkaar staan. Zoals eerder betoogt heeft het inhoudelijke draagvlak een grotere stempel op het uiteindelijke draagvlak dan procesdraagvlak.

### **3.4 Conclusie**

In dit hoofdstuk stond deelvraag twee centraal: Wat wordt verstaan onder draagvlak en welke typen worden onderscheiden? Dit hoofdstuk heeft laten zien dat draagvlak nauw verwant is met legitimiteit, steun en acceptatie van beleid. Eigenlijk komen deze begrippen steeds op hetzelfde neer. Ze zeggen allen iets over een bepaalde hoeveelheid steun voor een concreet project, beleid of politiek systeem. Draagvlak door interactief beleid lijkt een verschuiving te laten zien van algemene legitimiteit naar functionele legitimiteit: per keer, per project, per gebied moet er draagvlak worden verworven. In dit onderzoek wordt aansluiting gevonden bij de definitie van Ruelle en Bartels (1998:405) die draagvlak als volgt omschrijven: 'draagvlak (...) is een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doelgroepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt'.

Er is vastgesteld dat er verschillende typen draagvlak zijn, zoals maatschappelijk, sociaal of publiek draagvlak, institutioneel draagvlak, politiek draagvlak en ambtelijk draagvlak. Specifiek richt dit onderzoek zich op institutioneel draagvlak. Het gaat om de instemming met of acceptatie van (tussentijdse) beleidsuitkomsten door instituties en organisaties die bij interactief beleid betrokken zijn of rechtstreeks met de gevolgen ervan worden geconfronteerd.

Het kenmerkende van draagvlak is dat het een evaluatief karakter heeft. De evaluatie zal gedaan worden door ontvangers van het beleid. Naast de manier waarop beleid wordt ontvangen is ook het object van draagvlak van cruciaal belang. Draagvlak bestaat uit een combinatie van oordeel, houding en gedrag. Draagvlak kan zowel positief als negatief zijn. Door het meten van de (on)tevredenheid van belanghebbenden over interactief beleid en het in kaart brengen van hun steun- of protestacties wordt de mate van draagvlak vastgesteld.



## 4. INTERACTIEF BELEID EN DRAAGVLAK

### Introductie

In dit hoofdstuk wordt een theoretisch verband gelegd tussen interactief beleid en draagvlak. Het gaat hier steeds om een ideaaltypische weergave van het verband. In het empirisch deel, na dit hoofdstuk, wordt dit model empirisch toegepast.

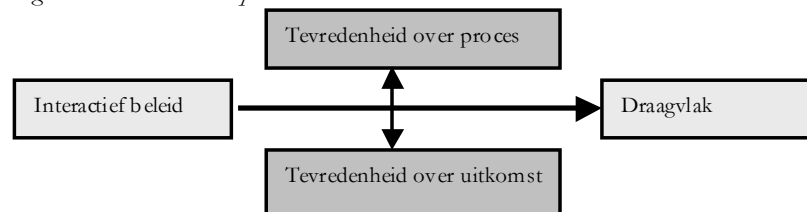
Dit hoofdstuk behandelt deelvraag drie en deelvraag zeven. Allereerst behandelen we deelvraag drie: Wat is theoretisch de verwachte relatie tussen interactief beleid en draagvlak? Zoals uit voorgaande hoofdstukken is gebleken wordt er binnen de literatuur over interactief beleid vanuit gegaan dat interactief beleid zou leiden tot draagvlak (Edelenbos, 1998, 2000, Geul, 1999, Hendriks en Tops, 2001b, Pröpper en Steenbeek, 1998, 2001, ROB, 2004, Teisman et al., 2001, WRR, 2004). Dit onderzoek wil op basis van dit theoretisch verband vaststellen of draagvlak voortkomt uit (het gekozen) interactief beleid (door de beleidsvoerder).

Theoretisch is het mogelijk dat andere factoren dan interactief beleid verantwoordelijk zijn voor draagvlak. In paragraaf 4.3 wordt hierbij stilgestaan. Hierbij staat deelvraag zeven centraal: welke eventueel andere factoren dan interactief beleid dragen bij aan draagvlak? Na de bespreking van deze mogelijke externe factoren wordt het ontwerp van dit onderzoek behandeld.

### 4.1 Theoretische veronderstelling

Figuur 4.1 geeft een conceptueel model weer dat aangeeft via welke ‘tussenschakels’ interactief beleid bijdraagt aan draagvlak. Draagvlak door interactief beleid bestaat enerzijds uit de tevredenheid over het proces dat is gevolgd. Dit is in hoofdstuk drie omschreven als procesdraagvlak. Anderzijds bestaat draagvlak voor interactief beleid uit de tevredenheid over de uitkomst die het interactief beleid heeft opgeleverd. Deze tevredenheid is in hoofdstuk drie omschreven als inhoudelijk draagvlak. Om het uiteindelijke draagvlak dat er voor interactief beleid bestaat te verklaren, zal het gaan om een combinatie van proces- en inhoudelijk draagvlak.

Figuur 4.1 Conceptueel model



## 4.2 Mogelijke uitkomsten

Om dit model te onderzoeken is de centrale veronderstelling dat een bepaalde mate van interactief beleid zou leiden tot een bepaalde mate van draagvlak. Deze eenvoudige veronderstelling kent drie logische theoretische uitkomstrichtingen:

1. Er is sprake van een *evenredig* verband tussen de mate van interactief beleid en de mate van draagvlak.
2. Het verband tussen de mate van interactief beleid en de mate van draagvlak verloopt *omgekeerd evenredig*.
3. Het derde theoretische verband gaat ervan uit dat er *geen verband* is tussen de mate van interactief beleid en de mate van draagvlak.

Deze drie mogelijke uitkomsten worden hieronder besproken. Inzichten uit aanverwante literatuur worden gebruikt om een voorlopig antwoord te formuleren op de (theoretische) onderzoeksvragen (deelvraag drie en zeven).

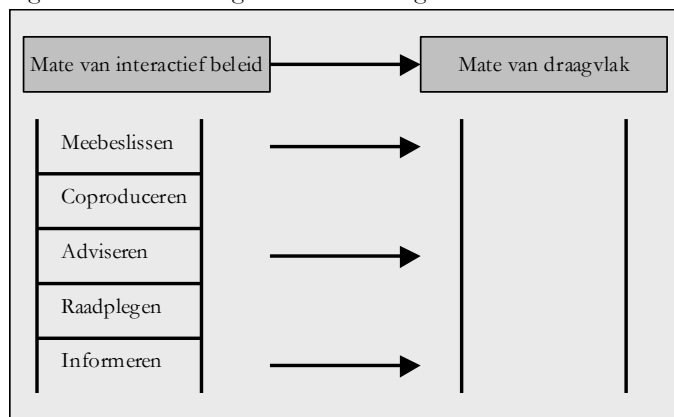
### Evenredig

Deze uitkomst gaat ervan uit dat er een verband wordt geconstateerd tussen de mate van interactief beleid en de mate van draagvlak. Het laat daarnaast zien dat een hogere mate van interactief beleid leidt tot een hogere mate van draagvlak. Of, als dit toegepast wordt op de participatieladder: theoretisch is het te verwachten dat het tweede niveau (raadplegen) uit de participatieladder (zie figuur 4.2) een lager draagvlak voor interactief beleid oplevert dan bijvoorbeeld het vierde niveau (coproduceren). Dit verband is niet alleen logisch, maar ook plausibel. In hoofdstuk twee en drie zijn hier al argumenten voor naar voren gekomen. 'Interactief beleid kan zorgen voor een 'drive' voor het draagvlak. Door een hogere mate van interactief beleid kunnen burgers oordelen over de kwaliteit van de beslissingen. Hierdoor kan het draagvlak voor die beslissing toenemen en kan de kwaliteit van de beslissing zelf toenemen' (Teisman et al., 2001:37). Deze redenering van Teisman et al. sluit aan bij politicologische literatuur over de ontwikkelingstheorie van participatie en de instrumentele theorie van participatie.<sup>59</sup> De ontwikkelingstheorie van participatie gaat ervan uit dat deelnemers van participatie leren, doordat ze de besluitvorming begrijpen en deze leren te waarderen. De instrumentele theorie van participatie gaat over het feit dat participatie gezien wordt als middel om de eisen van burgers te uiten, waarbij het de overheid in staat stelt daar tot tevredenheid van burgers ook rekening mee te houden.

---

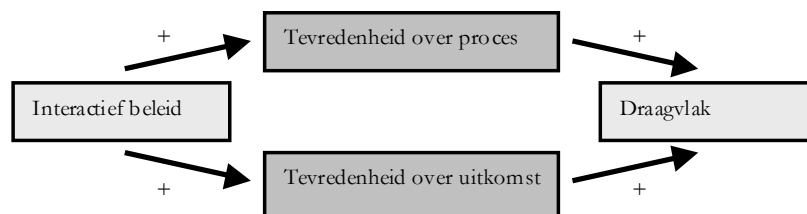
<sup>59</sup> Zie voor een overzicht hoofdstuk twee in Elsinga (1985). Ook kan gedacht worden aan het werk van J.S. Mill. Hij zag participatie als een bron voor persoonlijke ontwikkeling en zelfverwezenlijking (Heywood, 1997:398). Ook Dahl benadrukt het leer- en trainingselement van participatie. 'Mill and Rousseau emphasized the broadening of outlook and interests, the appreciation of the connection between private and public interests, that the experience of participation would bring, and there is also 'education' in a more direct sense, the gaining of familiarity with democratic procedures and the learning of political (democratic) skills' (Pateman, 1970:74). Een meer actueel Nederlands voorbeeld over politieke participatie is het onderzoek van Lelieveldt (1999).

*Figuur 4.2 Weergave van het evenredige verband*



Indien er sprake is van dit evenredige verband wordt de centrale veronderstelling in dit onderzoek bevestigd. Binnen het conceptuele model betekent dit dat de mate van draagvlak door een bepaalde mate van interactief beleid verklaard wordt zowel via de tevredenheid over het proces als via de tevredenheid over de uitkomst. In figuur 4.3 laten de plustekens (+) zien dat er een positief verband wordt verondersteld. Dat wil zeggen dat een hogere mate van interactief beleid de tevredenheid over het proces en de uitkomst laat stijgen. Dit heeft een positief effect op de mate van draagvlak. De mate van draagvlak wordt verklaard via de tevredenheid over het proces en de inhoud.

*Figuur 4.3 De mate van draagvlak door interactief beleid wordt bepaald door de tevredenheid over het interactieve beleidsproces en de uitkomsten*



### **Omgekeerd evenredig**

Als het verband omgekeerd evenredig blijkt te zijn, dan zal dit onderzoek bevestigen dat er een verband is tussen de mate van interactief beleid en de mate van draagvlak. In tegenstelling tot de eerste mogelijke uitkomst is dit verband omgekeerd evenredig. Het betekent dat een hogere mate van interactief beleid tot een lagere mate van draagvlak zou leiden. En, andersom, dat een lagere mate van

interactief beleid tot een hogere mate van draagvlak zou leiden. Dit is niet alleen logisch, maar ook plausibel. De redenering sluit namelijk aan bij de ideeën over burgerparticipatie in de jaren 1950. De redenering was dat de deelname van burgers zou kunnen leiden tot overvraging van de overheid, vertraging in de besluitvorming en onbeheersbare conflicten.<sup>60</sup>

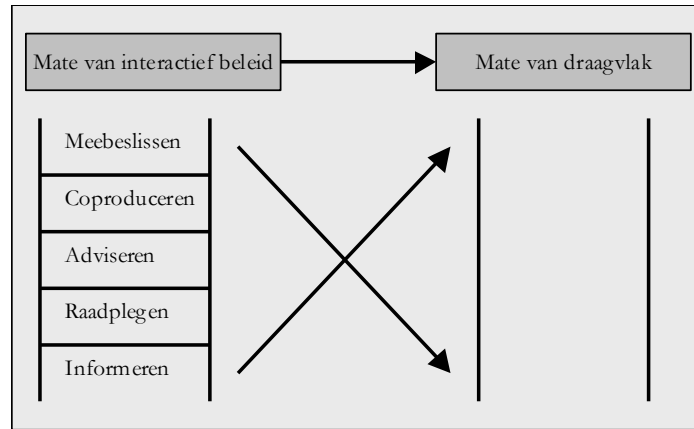
Als het omgekeerd evenredige verband opgaat wordt de centrale veronderstelling in dit onderzoek daarmee ontkracht. Dit zou betekenen dat een interactief beleidsproject dat hoog ingezet is op de participatieladder een laag draagvlak zal opleveren (dalende pijl in figuur 4.4). Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat een overheidsinstelling hoge verwachtingen heeft gecreëerd bij belanghebbenden, maar die verwachtingen zijn door die overheid slechts gedeeltelijk of geheel niet waargemaakt. Dit zou verklaard kunnen worden door 'rising expectations' (cf. Brinton, 1965)<sup>61</sup>. Er is dan sprake van een mismatch in verwachtingen in het interactieve beleidsproject over de uitkomst. Er wordt bijvoorbeeld in het begin van een interactief beleidsproces hoog ingezet, men formuleert hoge verwachtingen, terwijl gedurende het proces blijkt dat deze resultaten (lang) niet gerealiseerd kunnen (gaan) worden of dat er niet aan de verwachtingen over de inbreng in het proces tegemoet gekomen wordt. Teisman et al. (2001:37) merken op dat interactief beleid extra weerstand kan mobiliseren. 'Als de burger betrokken wordt in het interactieve beleidsproces en deze de kans krijgt belangen en ideeën te ventileren, maar deze niet serieus worden genomen door bestuur en politiek dan zullen zij zich alsnog hevig tegen (...) beslissingen gaan verzetten.' Volgens deze auteurs kan interactief beleid dus als 'rem' werken en daardoor de mate van draagvlak negatief beïnvloeden. De rem is vooral gericht op het mobiliseren van weerstand, dat de mate van draagvlak negatief beïnvloedt. Er zijn verwachtingen gewekt over het proces en de uitkomst die achteraf niet waargemaakt blijken te worden. De combinatie van de tevredenheid over de uitkomst en het proces is dan dus verantwoordelijk voor een lager draagvlak dan de mate van interactief beleid eerder in het proces veronderstelde. Andersom kan het zijn dat een lage mate van interactief beleid zorgt voor een hoge mate van draagvlak (stijgende pijl in figuur 4.4). Als dit zich voordoet zal ook deze uitkomst bevestigen dat er een verband bestaat tussen interactief beleid en draagvlak, maar de evenredige redenering gaat dan niet op. Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn, dat als een interactief beleidsproject laag ingezet wordt op de participatieladder, dit een laag verwachtingsniveau onder belanghebbenden veroorzaakt. Het project boekt bovenverwachte resultaten, waardoor een hoog draagvlak ontstaat.

---

<sup>60</sup> Pateman (1970:73) zegt hierover dat '... pseudo-participation may well raise expectations that could only be frustrated.'

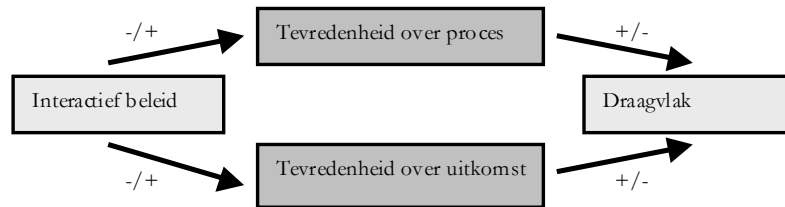
<sup>61</sup> Brinton is de grondlegger van de theorie over 'rising expectations'. Hoewel hij het vooral op een historisch-sociologische wijze heeft toegepast om revoluties te verklaren, kan de theorie ook vertaald worden naar intermenselijke of interorganisationele relaties. Centraal staat het idee dat het wekken van (te hoge) verwachtingen op den duur ontevredenheid tot gevolg kan hebben.

*Figuur 4.4 Weergave van het omgekeerd evenredige verband*



Figuur 4.5 betreft de omgekeerd evenredige uitkomst op het conceptuele model en laat zien dat er een omgekeerd evenredig verband bestaat tussen de mate van interactief beleid en de mate van draagvlak via de tevredenheid over het proces en de uitkomst van interactief beleid. Een hoge of lage mate van interactief beleid zorgt voor respectievelijk een lage of hoge mate van draagvlak.

*Figuur 4.5 Een hoge of lage mate van interactief beleid zorgt voor respectievelijk een lage of hoge mate van draagvlak. Het verband is omgekeerd evenredig*

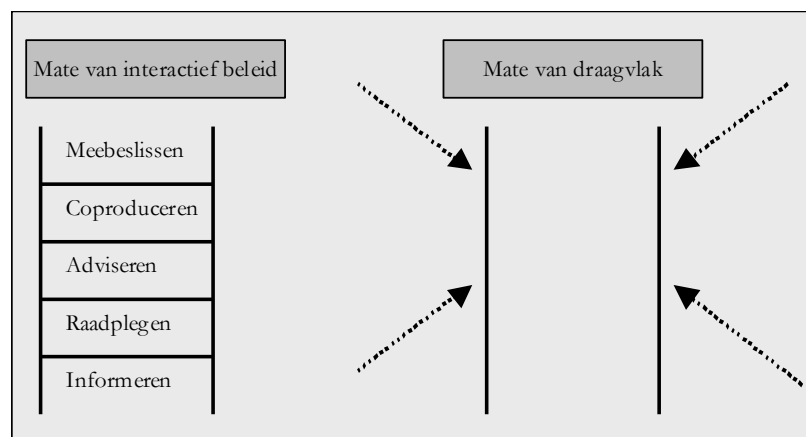


**Geen verband**

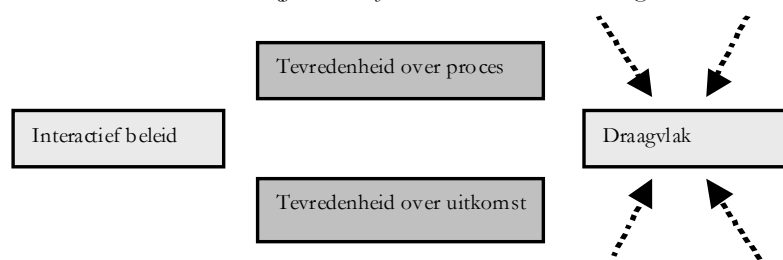
Theoretisch kan het voorkomen dat er in dit onderzoek überhaupt geen verband tussen de mate van interactief beleid en de mate van draagvlak wordt gevonden. Andere (externe) factoren dan de mate van interactief beleid zijn verantwoordelijk voor de mate van draagvlak. Met andere woorden, dit zijn factoren die exogeen zijn ten opzichte van interactief beleid, zoals sociaaleconomische ontwikkelingen, beslissingen van andere overheden etc. Het zijn dan externe factoren die de mate van draagvlak verklaren. Indien deze stelling opgaat wordt de centrale veronderstelling in dit onderzoek ontkracht en worden mogelijk nieuwe veronderstellingen geformuleerd.

In de volgende paragraaf wordt stilgestaan bij deze mogelijke additionele verklaringsgronden voor de mate van draagvlak. Figuur 4.6 laat zien hoe ‘geen verband’ eruit ziet.

*Figuur 4.6 Weergave van geen verband*



*Figuur 4.7 De mate van draagvlak wordt niet verklaard door de mate van interactief beleid. Het zijn externe factoren die de mate van draagvlak verklaren*



Tussen interactief beleid en draagvlak zijn in theorie dus drie mogelijke verbanden. Interactief beleid en draagvlak vertonen een evenredig, omgekeerd evenredig of geen verband. Met name wanneer dit laatste in de empirie wordt aangetroffen, is het noodzakelijk om te achterhalen welke andere factoren dan interactief beleid de mate van draagvlak verklaren. De volgende paragraaf staat daarom stil bij de externe factoren die theoretisch aangetroffen zouden kunnen worden.

### 4.3 Externe factoren

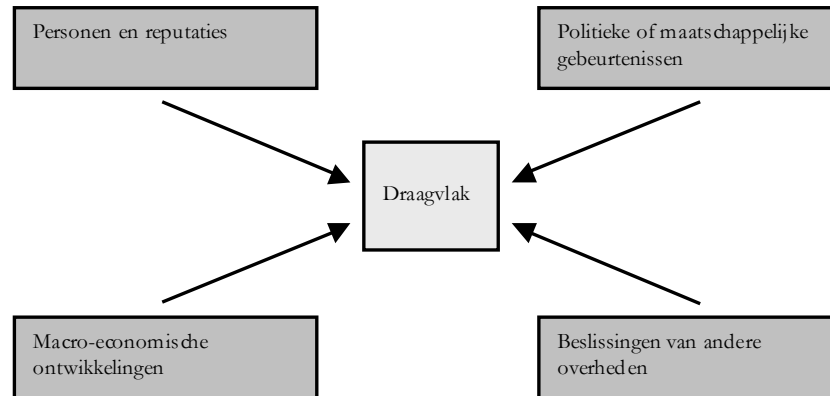
In deze paragraaf worden externe factoren aangedragen die los van de mate van interactief beleid invloed zouden kunnen hebben op de mate van draagvlak. Het gaat dus om de vraag: welke eventueel andere factoren dan interactief beleid dragen bij aan draagvlak?

Figuur 4.8 laat zien dat er een aantal factoren zijn die invloed kunnen hebben op de mate van draagvlak. Dit zijn:

1. *Personen en reputaties* die niet direct onderdeel uitmaken van het interactief beleidsproces. Hierbij valt te denken aan het vertrouwen dat belanghebbenden hebben in (leidende) personen, zoals politici, directeuren van bepaalde bedrijven of organisaties en andere personen met een (goede) reputatie *buiten* interactief beleid. Zo'n persoon heeft (on)bewust de mogelijkheid om te mobiliseren, het oordeel of het gedrag van belanghebbenden te sturen en daardoor het draagvlak te beïnvloeden (zie o.a. BZK 2003). Ook de media kunnen hierbij een invloedrijke rol spelen.
2. *Politieke of maatschappelijke gebeurtenissen*. Als er ineens een heel andere politieke koers gevaren wordt of de macht in handen komt van een andere politieke stroming (door bijvoorbeeld verkiezingen) kan het draagvlak beïnvloed worden. Het kan dan zijn dat draagvlak voor een bepaald project niet (meer) nodig geacht wordt, omdat de nieuwe politiek andere beleidsprioriteiten of speerpunten heeft. Ook kan het zijn dat er ineens draagvlak voor geheel andere (of zelfs tegenstrijdige) projecten wenselijk wordt. Politieke of maatschappelijke gebeurtenissen kunnen ervoor zorgen dat er plotseling andere punten op de politieke of maatschappelijke agenda komen die gevolgen kunnen hebben voor de mate van draagvlak.
3. *Macro-economische factoren*. De mate van draagvlak kan onderhevig zijn aan goede of slechte economische tijden. Als er bijvoorbeeld een project loopt waarbij werkzoekenden aan een baan worden geholpen en de economie stort in, zal de kans op resultaat afnemen en heeft dit invloed op het draagvlak.
4. *Beslissingen van andere overheden*. Het openbaar bestuur bestaat uit meerdere bestuurslagen. Europese, nationale, provinciale en lokale overheden nemen beslissingen, die negatief dan wel positief effect kunnen hebben op een andere bestuurslaag. De bestuurslagen hebben in de loop der tijd een eigen positie opgebouwd, een eigen werkveld, eigen wetgeving en werkwijzen en zijn verkokerd. 'De worsteling tussen de lagen en kokers van het overheidsgebouw blijft vooralsnog een onopgelost probleem. Dat is met name voor investeringsprojecten die een gezamenlijke inspanning vragen van overheden een gevaar' (Teisman et al., 2001:31) Het kan ook zijn dat overheden die op andere beleidsterreinen met aanverwante zaken bezig zijn het draagvlak voor een specifiek project beïnvloeden, doordat zij een aanvullend of vervangend project opzetten of uitvoeren. Ook kan een ministerie bijvoorbeeld besluiten

om een bepaalde subsidie in te trekken, waar op lokaal niveau gebruik van werd gemaakt. Er zijn dan minder middelen beschikbaar waardoor het draagvlak aangetast zou kunnen worden.<sup>62</sup> Tot slot bestaat de mogelijkheid dat een juridische uitspraak de mate van draagvlak beïnvloedt.

*Figuur 4.8 Externe factoren die de mate van draagvlak zouden kunnen beïnvloeden*



#### 4.4 Onderzoeksonwerp

Om de centrale vraag van deze empirische studie te onderzoeken is gebruik gemaakt van een casestudydesign. Dit type onderzoek is populair binnen de bestuurskunde en aanverwante disciplines, zoals de planologie. Volgens Van Bueren, Jansen en Verbart (1999:48-49) hangt deze voorkeur wellicht samen met ‘de gepercipieerde toenemende complexiteit van de samenleving, waardoor oorzaak-gevolgrelaties ogenschijnlijk niet meer ex-ante door een onderzoeker zijn te formuleren’.

Volgens de Nijmeegse methodoloog Peters (1998:6-5) is een casestudy van oorsprong een onderzoeksopzet, waarin men een verschijnsel bestudeert bij of binnen één onderzoekseenheid. Yin (1994:13) geeft een omvangrijke definitie van de casestudy: ‘a case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real life context, especially when the boundaries between the phenomenon and context are not clearly evident.’ Deze definitie is in dit onderzoek van toepassing omdat draagvlak onder belanghebbenden bij interactieve projecten vaak onduidelijke grenzen kent in een dynamische context. Het verdient daarom de voorkeur om dit in haar natuurlijke context te onderzoeken. Swanborn

<sup>62</sup> ‘De roep om eenheid van sturing en om een overheidsloket, een veelgehoorde verzuchting, is logisch, maar ook onrealistisch in de bestaande bestuurlijke verhoudingen’ (Teisman et al., 2001:32).



(2000:43,44) zegt iets soortgelijks: ‘wanneer we (...) inzicht willen verkrijgen in de denkwelden van verschillende groepen belanghebbenden; in contrasterende visies; in de manier waarop mensen met deze tegenstrijdigheden omgaan; in hoe zij knelpunten definiëren en oplossingen daarvoor vinden, ligt het voor de hand om een ‘case-study’ te doen. Het komt erop neer dat we de wereld zoals deze door belanghebbenden gezien wordt, proberen te ontdekken, en daarmee proberen te verklaren waarom processen zich afspelen zoals ze doen.’

Volgens Peters (1998:6.3) is een casestudy niet te vereenzelvigen met een specifieke onderzoekstechniek, maar is het een onderzoeksstrategie, die in zeer verschillende situaties met zeer verschillende oogmerken kan worden toegepast. Volgens hem hangt de keuze voor een casestudy vooral af van de aard van de vraagstelling en doelstelling van het onderzoek.

### **Design: resultaten uit de eerste twee cases zijn getoetst in de derde case**

Het empirisch deel van dit onderzoek bestaat uit drie casestudy's. Voordat de selectiecriteria op basis waarvan de cases zijn geselecteerd worden uitgewerkt, wordt nu eerst kort aangegeven wat het ‘design’ van dit onderzoek is. Na het uitvoeren van de eerste twee casestudy's (‘Herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg’ en ‘Kanaleneiland Werkt’) werden er tussentijdse conclusies getrokken die in de interviews voor de derde casestudy (‘Museumkwartier’) zijn voorgelegd aan de respondenten.<sup>63</sup> Deze aanpak is gebruikt om de betrouwbaarheid te vergroten.

### **Case selectie**

Bij de verdieping op het onderwerp interactief beleid in de gemeente Utrecht in 2002 en 2003, werden oriënterende gesprekken gevoerd met respectievelijk het hoofd afdeling strategisch beleid, de directeur van de dienst wijken en een senior communicatiemedewerker van de gemeente Utrecht, die voorheen o.a. verantwoordelijk was voor het project ‘betrokken stad’.<sup>64</sup> Uiteindelijk zijn er, na een verdere analyse op relevantie, drie projecten geselecteerd omdat deze de beste toegang tot de case gaven en naar verwachting het meest geschikt zijn om de centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

---

<sup>63</sup> Voor de goede orde: om de respondenten niet op ideeën te brengen is dit, met het oog op de objectiviteit, pas aan het einde van het interview gedaan, dus nadat alle relevante data voor de case Museumkwartier al besproken waren. Zo is zoveel mogelijk voorkomen dat respondenten gesuggereerde antwoorden konden geven.

<sup>64</sup> Deze gesprekken zijn respectievelijk gehouden op: 25 januari en 13 september 2002, 1 oktober 2003 en 13 november 2003. Op basis van deze gesprekken werden acht potentiële projecten geselecteerd op de onafhankelijke variabele die in aanmerking kwamen voor verdere case selectie.

Hieronder staan de case selectiecriteria die zijn gehanteerd:

1. *Is er sprake van een bepaalde mate van interactief beleid?* Zo ja, als het nu beoordeeld zou moeten worden: waar staat deze case op de participatieladder? In iedere casestudy is een documentanalyse uitgevoerd om de mate van interactief beleid vast te stellen, uitmondend in een plaats op de participatieladder.
2. *Wordt er een gebiedsgerichte benadering gehanteerd?*<sup>65</sup> Dit criterium is gebruikt om te inventariseren welke belanghebbenden betrokken waren bij de betreffende case (vergelijk de typen belanghebbenden in paragraaf 2.3).
3. *Zijn er (tussentijdse) uitkomsten van beleid?* Er is reeds eerder beargumenteerd dat het draagvlak gemeten wordt voor (tussentijdse) uitkomsten van een interactief beleidsproces onder deelnemende belanghebbenden van dat proces.

Bij de selectie van cases binnen een relatief gelijke context bestaat het gevaar van case-contaminatie. Dit is de 'door de onderzoeker onbedoelde en niet onderkende onderlinge verwevenheid van casestudies die voor een toereikende theoretische generalisatie onafhankelijk van elkaar dienen te zijn' (Rosenthal en 't Hart, 1994:142). De drie cases zijn zodanig geselecteerd dat ze zoveel mogelijk onafhankelijk van elkaar zijn. Het gaat om verschillende projecten in uiteenlopende gebieden in de stad.

In experimenten en surveys staan significantietoetsen en betrouwbaarheidsintervallen centraal om te bepalen in hoeverre de uitkomsten gebaseerd zijn op toeval of meer algemeen geldig zijn. Daartegenover gaat het in casestudy's vaak vooral om de vraag in hoeverre binnen de onderzochte case bepaalde variabelen en combinaties relevant zijn. 'De selectie van cases vindt dan ook veelal niet plaats op basis van representativiteit, maar op basis van theoretische argumenten, aangevuld met praktische overwegingen zoals de mogelijkheid om toegang tot de case te krijgen, financiële middelen, persoonlijke interesse en actualiteit.' (Huberts en De Vries, 1995:74). Ervan uitgaande dat een zo groot mogelijke variatie op de mate van interactief beleid het meest relevant is voor dit onderzoek, zijn de volgende drie interactieve projecten als case geselecteerd:

1. De eerste case is de 'Herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg' en het aanliggende plein (zie hoofdstuk vijf).
2. De tweede case is het project 'Kanaleneiland Werkt' binnen het netwerk samenwerkende maatschappelijke partners in de wijk Kanaleneiland (hoofdstuk zes).
3. Het project 'Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat' binnen het programma Museumkwartier is de derde case (hoofdstuk zeven). Na de uitvoering van deze case bleek dit een nested casestudy te zijn: er zijn meerdere cases binnen deze casestudy aangetroffen.

---

<sup>65</sup> In hoofdstuk 2 over interactief beleid is reeds aangegeven dat interactief beleid vaak wordt ingezet bij ruimtelijke projecten. Binnen een stedelijke context wordt hierbij vaak gebruik gemaakt van een zogenaamde gebiedsgerichte benadering. Het onderzochte moest binnen een duidelijk afgebakend gebied plaatsvinden.

Figuur 4.9 geeft een overzicht van de drie geselecteerde casestudy's voor dit onderzoek. Bij de Museumkwartier case is te zien dat deze bestaat uit twee deelcases. Zo'n case noemt Yin (1994:44) ook wel 'embedded' of 'nested'.

Figuur 4.9 Overzicht van cases en bijbehorende belanghebbenden<sup>66</sup>

Casestudy	Gemeente Utrecht	Belanghebbenden
<b>I: Herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg</b>	Projectorganisatie Stationsgebied, Dienst Muziekcentrum Vredenburg	Ondernemers, bewonersverenigingen, marktplaathouders, Cório, Vredenburg, Tivoli, SJU e.a.
<b>II: Kanaleneiland Werkt</b>	Wijkbureau Zuid West, projectmanagement- bureau Utrecht,	Kliq, Dactylo, ROC, CWI, UW integratie, Welzijn Zuidwest, centrum BOA, Rabobank
<b>III A: Marketingplan Museumkwartier</b>	Wijkbureau Binnenstad	Museumdirecteuren
<b>III B: Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat</b>	Wijkbureau Binnenstad	Bewoners, ondernemers, Museumdirecteuren,

### Triangulatie

Swanborn (2000:12) zegt dat casestudy's gekenmerkt worden door een intensieve benadering. De intensieve benadering die binnen casestudy's gebruikt wordt is vaak gebaseerd op triangulatie. 'A major strength of case study data collection is the opportunity to use many different sources of evidence' (Yin, 1994:91). Het gebruik van meerdere methoden van gegevensverzameling naast elkaar om een verschijnsel in kaart te brengen wordt aangeduid met de term triangulatie. Dit is vooral bedoeld om de intersubjectiviteit zoveel mogelijk te versterken. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van wat Yin (1994:92) data triangulatie noemt. Hierbij worden verschillende databronnen naast elkaar geraadpleegd. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende dataverzamelmethode.

- *Interviews.* Tijdens het afnemen van de semi-gestructureerde interviews is gebruik gemaakt van een interviewgide. Dit is een lijst met topics die in ieder geval in het interview aan de orde moesten komen (in bijlage 4.3 van dit hoofdstuk staat een voorbeeld hiervan). 'Het voordeel van een topic-gestuurd interview is dat beperkt beschikbare tijd zo optimaal mogelijk wordt gebruikt voor een meer systematische en diepgaande informatieverzameling.' (Hutjes en Van Buuren, 1996:85). De interviewer bepaalt echter de volgorde waarin de onderwerpen van

<sup>66</sup> In hoofdstuk vijf wordt uitgelegd waarom Vredenburg zich zowel in de kolom van de gemeente Utrecht als in de kolom van externen bevindt.

deze guide aan bod komen en de wijze waarop de vragen geformuleerd worden<sup>67</sup>.

De interviews zijn met toestemming opgenomen op minidisk. Dit was vooral behulpzaam bij het transcriberen en het analyseren van de interviews. De getranscribeerde interviews zijn gebruikt om passages en citaten te analyseren over het proces en de uitkomsten van interactief beleid, het inhoudelijke en procesdraagvlak en de eventuele externe factoren.

Respondenten zijn geselecteerd op functie, waarbij voor belanghebbenden zoveel mogelijk gestreefd is om de hoofdverantwoordelijke (directeur of voorzitter) te spreken.<sup>68</sup> In de bijlage is per empirisch hoofdstuk een respondentenlijst weergegeven. Hierin staan de belanghebbende, de functie van de respondent, de datum en duur van het gesprek weergegeven en of het interview al dan niet opgenomen en getranscribeerd is. Ook zijn er eventuele bijzonderheden vermeld.

- *Documentanalyse.* In iedere casestudy is op basis van relevante documenten de mate van interactief beleid in eerste instantie vastgelegd. Deze analyse is gebaseerd op figuur 2.4.<sup>69</sup> Per casestudy is een verkorte versie van die documentanalyse te vinden in de bijlage van het betreffende hoofdstuk.
- *Vragenlijst.*<sup>70</sup> In iedere casestudy is een vragenlijst afgenomen onder vertegenwoordigers van belanghebbenden om de mate van draagvlak voor het betreffende project te meten.<sup>71</sup> In eerste instantie bevatte de vragenlijst twee

---

<sup>67</sup> In sommige gevallen is er om praktische redenen gebruik gemaakt van een telefonisch interview. Als dit het geval is staat dit uitdrukkelijk bij het betreffende interview vermeld in de respondentenlijst in de bijlage.

<sup>68</sup> Wanneer het niet mogelijk was om met een directeur of voorzitter te spreken is gekeken of een gesprek met een adjunct-directeur of secretaris mogelijk was. Als dit het geval was, dan staat dit in de respondentenlijst vermeld.

<sup>69</sup> De vraag die gesteld moet worden is: is de gehanteerde analyse wel goed opgezet en uitgevoerd en zijn alle noodzakelijke documenten hiervoor verzameld? Indien hier ook maar enige twijfel bestaat moet ik als onderzoeker mij afvragen of ik geen extra check moet uitvoeren om de validiteit te garanderen en de betrouwbaarheid te vergoten. Omdat de vaststelling van de mate van interactief beleid moest plaatsvinden vóór de verdere dataverzameling van een casestudy is deze vaststelling vooral gebaseerd op documenten die in een vroeg stadium voorhanden waren. Het ging dan vooral om documenten van de gemeente Utrecht. Immers, de gemeente pretendeerde een bepaalde mate van interactief beleid in ieder project te gebruiken. Als extra controle is er in ieder interview aan de respondent of informant voorgelegd of deze het eens was met de positionering van de betreffende case op de indeling van de mate van interactief beleid. Alle respondenten stonden daarachter. De betrouwbaarheid van de vaststelling van de mate van interactief beleid is dus op twee momenten en op basis van twee databronnen gecheckt.

<sup>70</sup> De vragenlijst maakt onderdeel uit van de triangulatie. Voorop staat dat de kwalitatieve data uit bijvoorbeeld de interviews van veel grotere waarde voor dit onderzoek zijn dan de beschrijvende statistische analyses van de vragenlijst. Vooral ook omdat de populatieomvang van de verschillende casestudy's uiteenlopen van een N=7 tot een N=15. Een dergelijke lage N heeft niet meer statistische waarde dan het inventariseren van cijfers en beoordelingen.

<sup>71</sup> In de grotendeels gesloten antwoordcategorieën is veelal gebruikt gemaakt van Likert schalen. De vragenlijst is getest op zijn robuustheid door hem eerst te testen binnen de INTERACT-casestudy over het project herontwikkeling Vredenburg als onderdeel van het Masterplan

manieren om de mate van draagvlak te meten. Het streven was om de protesten steunacties te inventariseren en te achterhalen welk oordeel door respondenten aan deze acties werd gekoppeld. In de interviews werd vervolgens doorgepraat over de antwoorden op de vragenlijst en werden eventuele afwijkingen of buitensporigheden ter sprake gebracht en bediscussieerd. In de hoofdstukken vijf tot en met zeven wordt dit per case weergegeven.

In de vragenlijst (zie bijlage 4.2) zijn zowel vragen over het proces als vragen over de inhoud opgenomen. Vraag 1 t/m 5 zijn algemene vragen naar geslacht, leeftijd, opleiding, functie en politieke kleur.<sup>72</sup> De vragen 6, 7 en 9 inventariseren de (tevredenheid over de) *inhoudelijke belangen* van belanghebbenden en gaan in op de vraag in hoeverre de belanghebbende tevreden is over *de inhoudelijke keuzen* die de gemeente heeft gemaakt. De vragen 8, 14, 15, 16 gaan in op de tevredenheid over het proces. Daarin wordt onder meer gevraagd of de inhoudelijke aspecten *voldoende aandacht* hebben gekregen in het proces, of belanghebbenden vinden dat de gemeente een *verdedigbare afweging* heeft gemaakt, of de eigen inhoudelijke aspecten *evenveel kansen* hadden in het proces ten opzichte van die van andere belanghebbenden en of de belanghebbenden zich *serieus genomen* voelden door de gemeente Utrecht. De vragen 10, 11, 12 en 17 gaan vooral in op de *activiteiten* die belanghebbenden ondernomen, het *oordeel* dat ze daarover hadden en de *reactie* die de gemeente op hun activiteiten gaf. Aangevuld met de (meer kwalitatieve) resultaten uit de interviews geven deze data de mate van draagvlak weer.<sup>73</sup>

---

‘Aanpak Stationsgebied’ (2003). De eerste versie van de vragenlijst was inhoudelijk voor-gestructureerd. Respondenten moesten aangeven welke drie van de zeven inhoudelijke aspecten voor hen het meest van belang waren. Respondenten konden kiezen uit de volgende zeven aspecten: wonen, winkelen, cultuur, ruimtelijke ordening, infrastructuur, horeca en veiligheid. Per aspect doorliepen de respondenten dan dezelfde set vragen (dit zijn de vragen 7 t/m 16 van de vragenlijst in bijlage 4.1) Na deze eerste vragenlijstronde en na het houden van interviews bleek dat deze indeling teveel voorgestructureerd was. Vandaar dat er gekozen is om in de tweede vragenlijstronde respondenten de keuze te geven door middel van een open vraag, om hun (top drie) inhoudelijke belangen te verwoorden (vraag 6 in bijlage 4.2). Deze inhoudelijke belangen werden vervolgens meegenomen in de beantwoording van de verdere vragen.

<sup>72</sup> De gehanteerde algemene vragen zijn vooral gebruikt om een beeld te krijgen van de persoonskenmerken van vertegenwoordigers van de belanghebbenden. Bij het testen van de vragenlijst was ook een vraag over inkomen opgenomen. Deze is in de definitieve vragenlijst achterwege gebleven omdat dit verder niet relevant bleek te zijn. Respondenten praatten namens een georganiseerd belang; persoonlijk inkomen doet er dan niet toe.

<sup>73</sup> De draagvlakscore is een formule waarbij een minimale N gegarandeerd zou moeten zijn om betrouwbare uitspraken te kunnen doen (zie bijlage 4.1). In dit kwalitatieve onderzoek heeft het een tamelijk ondergeschikte rol gespeeld maar het zou veel prominenter gebruikt kunnen worden als het design van het onderzoek een meer kwantitatief karakter zou hebben. Een grotere N zou immers de betrouwbaarheid van de uitkomsten vergroten. In dit onderzoek is de N echter laag. Dit hangt onder andere samen met de keuze dat binnen de cases steeds een vertegenwoordiger van een *georganiseerde* belanghebbende als subject van analyse werd genomen. Deze draagvlakscore zou echter in toekomstig onderzoek gebruikt kunnen worden als het subject van analyse veel individueler van aard is. De draagvlakscore zou bijvoorbeeld binnen de gemeente Utrecht of een

- *Observatie*. Waar mogelijk ben ik aanwezig geweest bij diverse vergaderingen waar belanghebbenden overleg pleegden over het betreffende project.<sup>74</sup> Bij de onderzochte projecten binnen het programma Museumkwartier was dit niet mogelijk omdat dit project reeds was afgerond bij aanvang van dit onderzoek. De observaties waren gericht op de vraag: ‘op welke wijze wordt er over interactief beleid en draagvlak gesproken en wat valt daarin op?’<sup>75</sup>

### Validiteit

Een belangrijke methodische vraag in ieder onderzoek is: ‘is hetgeen je wilde meten ook hetgeen je hebt gemeten?’ Tevens is het van belang om na te gaan of de gedane uitspraken controleerbaar en hard zijn. Een nadere reflectie op validiteit en betrouwbaarheid is hier op zijn plaats.

Als het meetinstrument bepaalt wat je bedoelt is de interne validiteit gegarandeerd (vergelijk Swanborn, 1994). Naast het garanderen van de validiteit *voordat* het onderzoek daadwerkelijk uitgevoerd wordt moet de onderzoeker ook reflecteren op de validiteit *nadat* het onderzoek is uitgevoerd. Dan is het namelijk van belang om te kijken of de aard van het onderzoeksmodel de validiteit voldoende heeft gewaarborgd. We komen dan al snel bij de betekenis van de externe factoren voor de centrale veronderstelling terecht. Er spelen dan vragen zoals: ‘hebben de gesuggereerde externe factoren zich daadwerkelijk voorgedaan of zijn er, achteraf, ook onvoorziene externe factoren geweest?’. Zodra blijkt dat er gedurende het onderzoeksproces ook onvoorziene externe factoren invloed hebben uitgeoefend op het veronderstelde verband, die niet in een onderzoeksmodel zijn opgenomen of worden gemeten, ondermijnt dit de validiteit.<sup>76</sup>

---

andere stad gebruikt kunnen worden om onder een grote groep burgers en medewerkers van belanghebbende organisaties en instellingen het draagvlak voor een bepaald issue of project te kunnen meten. Vergelijking tussen cases wordt wellicht dan ook beter mogelijk. Het is aan andere onderzoekers om de draagvlakscoremeting verder te verfijnen en de uitdaging van een grotere meting te ondernemen. Dan zal ook meer blijken hoe de betrouwbaarheid van deze score zich houdt.

<sup>74</sup> In de bijlage van iedere casestudy is een lijst opgenomen van bijeenkomsten die zijn bijgewoond.

<sup>75</sup> Ik heb bijvoorbeeld bijgehouden hoe vaak de woorden ‘interactief beleid’, ‘samenwerking’, ‘overleg’, ‘draagvlak’, ‘participatie’, ‘belanghebbende(n)’, ‘macht’, ‘invloed’, ‘wethouder’, ‘gemeenteraad’, ‘informatie’, ‘inspraak’, ‘publieke ruimte’ tijdens zo’n bijeenkomst over tafel gingen en verder vooral gekeken of er bewust met interactief beleid werd omgegaan.

<sup>76</sup> Het is nu eenmaal een kenmerk van sociaal-wetenschappelijk onderzoek dat ook externe factoren invloed kunnen uitoefenen op onderzoeksobjecten. Het vinden van dergelijke externe factoren kan een nieuwe opmaat zijn voor vervolgonderzoek. In zo’n vervolgonderzoek kan dit meegenomen worden bij de ontwikkeling van het onderzoeksdesign. In het conclusiehoofdstuk worden gevonden externe factoren meegenomen in de reflectie op het theoretische model.

### **Betrouwbaarheid**

De betrouwbaarheid van de gedane uitspraken is vooral gebaseerd op de gehouden interviews. Waar mogelijk zijn, door het gebruik van triangulatie, bevindingen een tweede keer gecheckt om de betrouwbaarheid te waarborgen en te verhogen.

Er is in dit onderzoek niet naar kwantitatieve causaliteiten gezocht, maar de bevindingen zijn voornamelijk gebaseerd op kwalitatieve data.<sup>77</sup> Op basis van 75 interviews met informanten en respondenten zijn voor drie casestudy's conclusies getrokken. Het gaat om de analyse van drie interactieve projecten die allen variëren op de mate van interactief beleid. Er is dus voor gekozen om de centrale veronderstelling in de diepte te onderzoeken. Dit heeft plaatsgevonden binnen de gemeente Utrecht. Een belangrijk probleem van het gebruikte onderzoeksdesign is dat er alleen maar in de gemeente Utrecht onderzoek is gedaan. Hierdoor is nauwelijks vast te stellen hoe representatief de onderzoeksresultaten zijn voor de gang van zaken op lokaal niveau in het algemeen (het zogenaamde generaliseerbaarheid-probleem).<sup>78</sup> De uitspraken blijven voor een belangrijk deel beperkt tot interactief beleid van de gemeente Utrecht. Flyvbjerg (1998 en 2001) laat echter zien dat met een single casestudy design, ook in termen van generalisatie meer kan dan vaak wordt aangenomen. Flyvbjerg (1998) baseert zich op zijn verrijkende onderzoek in de Deense stad Aalborg. De analyses en conclusies in dit onderzoek kunnen, zij het met gepaste terughoudendheid, ook van betekenis zijn voor andere steden. Utrecht behoort samen met Amsterdam, Rotterdam en Den Haag tot de grootste vier steden (G4) van Nederland. Utrecht kan daardoor gezien worden als 'kleinste van de vier groten'. Ook kan Utrecht opgevat worden als 'grootste onder de middelgroten', bijvoorbeeld voor de 27 grote steden (G27) die naast Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht ook onder het Nederlandse grotestedenbeleid vallen. De resultaten en conclusies van dit onderzoek kunnen dus betekenisvol zijn voor grote steden in Nederland die ook diverse projecten in hun betreffende stad op interactieve wijze trachten aan te pakken. De type (beleids)problemen en beleidsbenaderingen die Utrecht op (sub)caseniveau heeft, zullen dan ook op aspecten overeenkomsten vertonen met andere grote Nederlandse steden.

Een andere belangrijke vraag met betrekking tot de betrouwbaarheid is: 'zijn de geselecteerde cases binnen Utrecht de "juiste cases" geweest om de centrale vraag te beantwoorden?' Zoals gezegd is als belangrijkste selectiecriteria de variatie van cases op de mate van interactief beleid gehanteerd. Binnen een gemeente zoals Utrecht worden vele kleinere en grotere projecten met min of meer interactieve be-

---

<sup>77</sup> Co-variantie is in casestudy onderzoek wellicht een betere term dan causaliteit.

<sup>78</sup> Een belangrijke vraag is: is de wijze van werken een gevolg van de specifieke Utrechtse politieke cultuur of wellicht de heersende interactieve beleidscultuur? Over een jaar zal nog minstens één proefschrift verschijnen waarin eveneens de relatie onderzocht wordt tussen interactief beleid en draagvlak. Boedeltje (forthcoming) doet dit op een meer kwantitatieve manier en betreft hier drie steden in. De uitkomsten van dat onderzoek zullen naar verwachting meer kunnen zeggen over het specifieke van een bepaalde stad.

nadering opgezet. De geselecteerde cases in dit onderzoek variëren in ruime mate op de mate van interactief beleid en zijn onafhankelijk van elkaar geselecteerd. Inhoudelijk gaan de cases over verschillende zaken. De selectie van cases intervenueert niet met de getrokken conclusies en hebben de betrouwbaarheid niet negatief beïnvloed.

Om de betrouwbaarheid te waarborgen en zo hoog mogelijk te krijgen zijn de bevindingen uit iedere casestudy voorgelegd aan de betreffende gemeentelijke projectmanager van die casestudy. Zij deelden de analyses en de getrokken conclusies.<sup>79</sup>

#### 4.5 Conclusie

Dit hoofdstuk heeft antwoord gegeven op deelvraag drie en zeven. Deelvraag drie luidt: wat is theoretisch de verwachte relatie tussen interactief beleid en draagvlak? We hebben gezien dat de relatie tussen de mate van interactief beleid en de mate van draagvlak drie mogelijke uitkomsten heeft. Deze uitkomsten zijn niet alleen logisch, maar ook plausibel op basis van beschikbare literatuur over deze verbanden. Theoretisch kan er sprake zijn van een evenredig verband, een omgekeerd evenredig verband of geen verband. De centrale veronderstelling van dit onderzoek sluit aan bij de evenredige uitkomst: een hogere mate van interactief beleid leidt tot een hogere mate van draagvlak. Empirisch moet echter nog worden vastgesteld of deze stelling opgaat. Wellicht loopt het verband anders of zijn er externe factoren die de mate van draagvlak beïnvloeden. De volgende hoofdstukken geven uitkomst.

Deelvraag zeven luidt: welke eventueel andere factoren dan interactief beleid dragen bij aan draagvlak? In paragraaf 4.3 is stilgestaan bij vier mogelijke externe factoren die de mate van draagvlak zouden kunnen beïnvloeden, anders dan de mate van interactief beleid. Deze factoren waren: personen en reputaties, politieke of maatschappelijke gebeurtenissen, macro-economische factoren en beslissingen van andere overheden.

Dit empirische onderzoek maakt gebruik van casestudy-onderzoek (paragraaf 4.4). Er wordt hierin gevarieerd op de mate van interactief beleid. De gebruikte dataverzamelaars zijn ook aan de orde gekomen. Vervolgens werd gereflecteerd op de validiteit en de betrouwbaarheid van dit onderzoek.

Hoofdstuk vier is de laatste stap op de brug tussen theorie en empirie. De theoretische concepten zijn met elkaar in verband gebracht en de methodische instrumenten waarmee daadwerkelijk empirische data werden verzameld zijn bediscussieerd. In de volgende drie hoofdstukken wordt empirisch onderzocht of een hogere mate van interactief beleid daadwerkelijk tot een hogere mate van draagvlak leidt.

---

<sup>79</sup> Ik realiseer me dat deze projectleiders überhaupt niet neutraal naar hun eigen project kunnen kijken. Niettemin was het waardevol om bepaalde feiten door hen te laten controleren.



## 5. CASE I: HERONTWIKKELING MUZIEKCENTRUM VREDENBURG

### Introductie op de cases

De deelvragen vier, vijf en zes van dit onderzoek worden in hoofdstuk vijf, zes en zeven per case beantwoord. Concreet gaat het om de volgende vragen:

- Wat is interactief beleid in de onderzochte interactieve projecten in de gemeente Utrecht?
- Wat is draagvlak onder groepen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven in de onderzochte interactieve projecten in de gemeente Utrecht?
- Wat is de invloed van interactief beleid op draagvlak onder groepen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven in de onderzochte interactieve projecten in de gemeente Utrecht?

Elk casehoofdstuk bespreekt achtereenvolgens de afbakening van de casestudy, de betrokken actoren, de mate van interactief beleid, de mate van draagvlak, het verband tussen de mate van interactief beleid en de mate van draagvlak en de eventueel gevonden externe factoren. Tot slot wordt er een conclusie geformuleerd.

### 5.1 Muziekcentrum Vredenburg

Deze casestudy gaat over het project herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg. Dit project kan beschouwd worden als een fysiekeconomisch project waarin belanghebbenden in de omgeving van Vredenburg, culturele instellingen, ondernemers en de gemeente Utrecht samenwerken om het huidige Muziekcentrum Vredenburg te (her)ontwikkelen tot een ‘muziekpaleis’. Via interactief beleid is dit project opgezet en uitgevoerd (zie met name paragraaf 5.3). Voordat er ingegaan wordt op de herontwikkeling wordt nu eerst de context beschreven waarin deze herontwikkeling moet plaatsvinden.

#### Herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg als onderdeel van de ‘Aanpak Stationsgebied’

In Utrecht worden al meer dan vijftien jaar plannen gemaakt om het stationsgebied, winkelcentrum Hoog Catharijne en delen van de binnenstad ‘aan te pakken’, omdat die functioneel verouderd zouden zijn (Verbart, 2004). Na veel politiek getouwtrek en misgelopen samenwerking met grote private ondernemingen in het gebied ligt er

sinds juni 2003 wederom een Masterplan dat een kader stelt.<sup>80</sup> In dit nieuwste Masterplan (2003:12) omschrijft de gemeente de doelstellingen van de ‘Aanpak Stationsgebied’ als volgt:

‘het stationsgebied is aan een grondige facelift toe om de sociale, economische en culturele potenties van het gebied beter te benutten en de veiligheid en leefbaarheid te vergoten’.

Dit plan is grotendeels tot stand gekomen door een raadplegend referendum dat op 15 mei 2002, gelijktijdig met de Tweede Kamerverkiezingen, is gehouden. Voorafgaand aan dit referendum zijn er diverse stadsdebatten geweest en werden experts geraadpleegd. De burgers van Utrecht konden kiezen uit twee visies op het stationsgebied. ‘Visie 1’ voor een compact stadshart en ‘visie A’ voor een verruimd stadshart.<sup>81</sup> Een visie bestond uit kaders en sfeerbeelden (onder andere waar welke (stads)functie zou komen en hoe dat er in hoofdlijnen uit zou komen te zien). Burgers konden een keuze maken tussen twee sets randvoorwaarden voor het gehele stationsgebied. Ook over de toekomst van Muziekcentrum Vredenburg hadden burgers iets te kiezen. In visie 1 werd namelijk voorgesteld om Muziekcentrum Vredenburg te verplaatsen richting het station. In visie A werd voorgesteld om het Muziekcentrum op de huidige locatie te herontwikkelen. Op 15 mei 2002 hebben kiesgerechtigde bewoners van Utrecht gekozen voor visie A: ‘een Verruimd Stadshart’.

#### *Box 5.1 Het Muziekcentrum Vredenburg*

Muziekcentrum Vredenburg is al vijftientig jaar het grootste en belangrijkste concertgebouw van de gemeente Utrecht, waar diverse soorten muziek ten gehore worden gebracht. Naast concerten worden er tal van andere evenementen en activiteiten georganiseerd. Het huidige Muziekcentrum Vredenburg beschikt over een grote zaal met een capaciteit van 1700 zitplaatsen. Daarnaast heeft ze een kleine zaal met 300 zitplaatsen. Muziekcentrum Vredenburg vormt één van de verbindingen tussen de Utrechtse binnenstad en het stationsgebied. Het is zowel vanaf het aanliggende plein als via winkelcentrum Hoog Catharijne toegankelijk.

<sup>80</sup> Bijlage 5.1 presenteert een overzicht van partijen, belangen en projecten die in de ‘Aanpak Stationsgebied’ spelen. Voor de goede orde: het gaat hier om het gehele stationsgebied. Deze case richt zich op slechts één project binnen dit grotere geheel.

<sup>81</sup> Het ging niet zozeer om de vraag of het stationsgebied moest worden aangepakt (ja of nee), maar om de vraag hoe het stationsgebied (dat wil zeggen: compact of verruimd) moest worden aangepakt. Het motto van de gemeente Utrecht is: ‘niks doen is geen optie’. De gemeente heeft bewust voor de namen ‘visie 1’ en ‘visie A’ gekozen om een mogelijke voorkeur van de gemeente voor één van de plannen zoveel mogelijk uit te sluiten.

Op de huidige locatie zal Muziekcentrum Vredenburg samen met poppodium Tivoli en Jazzpodium SJU (Stichting Jazz Utrecht) worden uitgebouwd tot een zogenaamd Muziekpaleis: 'een accommodatie die wordt toegerust voor het muzikleven van de komende decennia', aldus de website van Vredenburg.<sup>82</sup> Binnen het nieuwe Muziekcentrum Vredenburg, zullen SJU, Tivoli en Muziekcentrum Vredenburg hun programmering neerzetten. In het Masterplan 2003 staat dat de herontwikkeling in 2006 moet beginnen en dat het nieuwe Muziekcentrum Vredenburg in 2010 de deuren opent.

Het voornaamste argument om het gebouw te herontwikkelen is het feit dat het huidige Muziekcentrum Vredenburg niet meer kan voldoen aan de toegenomen vraag naar culturele activiteiten. De capaciteit is volgens de culturele instellingen gewoonweg te klein en er is momenteel geen geschikte kamermuziekzaal.<sup>83</sup>

Een tweede argument is dat zowel Tivoli, als SJU een plaats binnen het nieuwe Muziekcentrum Vredenburg krijgen. Uit de interviews met de directeur van Muziekcentrum Vredenburg en de directeur van Tivoli blijkt, dat voor hen één van de belangrijkste redenen om samen te gaan de kwakkelende financiële gezondheid van Tivoli en SJU is.<sup>84</sup> Tevens speelt bij Tivoli de huidige geluidsoverlast voor de omgeving een rol.<sup>85</sup> SJU heeft een huurcontract met haar huidige verhuurder, op dit moment in ieder geval tot en met 2007. Het is onduidelijk of dit verlengd zal worden. Een dergelijke ontwikkeling noodzaakt Tivoli en SJU tot samenwerking met Muziekcentrum Vredenburg. In paragraaf 5.2 wordt hier verder op ingegaan.

Figuur 5.1 geeft een impressie van het toekomstige Muziekcentrum Vredenburg en de inrichting van de directe omgeving hiervan, zoals die in het Masterplan (2003) wordt gepresenteerd. Naast de herontwikkeling van een nieuw pand bestaat het Vredenburgproject in de beschrijving van de gemeente Utrecht ook nog uit drie andere deelprojecten.<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> Vredenburg, Tivoli en SJU spreken over de herontwikkeling van een zogenaamd Muziekpaleis. In dit onderzoek spreken we over het toekomstige Muziekcentrum Vredenburg of het nieuwe Muziekcentrum Vredenburg. De website [www.Vredenburg.nl](http://www.Vredenburg.nl) is geraadpleegd in augustus 2004.

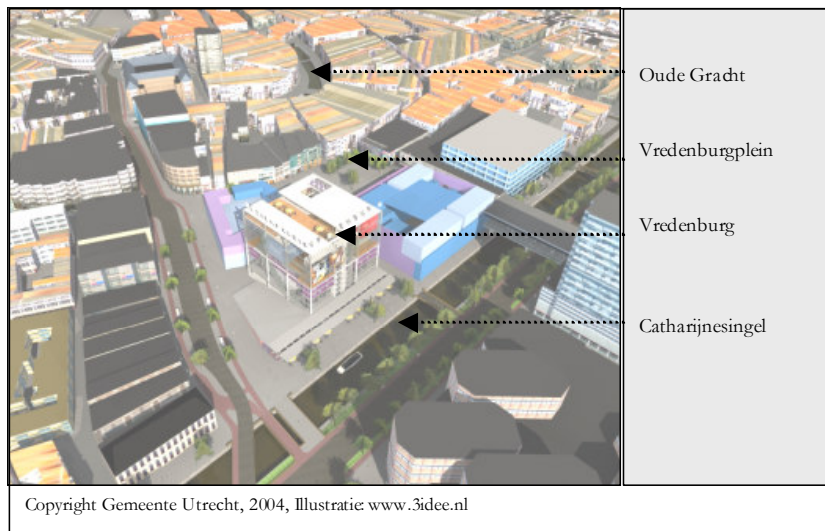
<sup>83</sup> Website [www.Utrecht.nl/stationsgebied](http://www.Utrecht.nl/stationsgebied) is geraadpleegd in augustus 2004.

<sup>84</sup> Bijlage 5.4 geeft een overzicht van de dataverzameling in deze casestudy. Interview met adjunct directeur van Vredenburg (7 januari 2004) en interview met de directeur van Tivoli (14 januari 2004).

<sup>85</sup> De gemeente Utrecht verstrekt een vergunning aan Tivoli om concerten te mogen organiseren. De vergunning van Tivoli zal niet worden verlengd. Dit geldt tot de realisatie van het nieuwe Vredenburg. Tot die tijd zullen, eventueel gebruikmakend van andere locaties, zowel Tivoli als SJU blijven doorprogrammeren.

<sup>86</sup> De afbakening van de gemeente is grotendeels aangehouden omdat deze na controle bij belanghebbenden ook als overeenkomstige afbakening ervaren wordt. In de afgenomen vragenlijst en in de gehouden interviews kon hier op een duidelijke wijze aan gerefereerd worden. Een dergelijke afbakening geeft zoals gezegd meer duidelijkheid en biedt de garantie dat de respondent en de onderzoeker 'het over hetzelfde hebben'.

Figuur 5.1 Het ontwerp (12 maart 2004) van het nieuwe Muziekcentrum Vredenburg



### Deelprojecten binnen de herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg

In totaal zijn er vier deelprojecten die behoren bij het Vredenburgproject. Hieronder worden de belangrijkste feiten per project weergegeven (gebaseerd op het Masterplan 2003).

1. *De herontwikkeling van het gebouw Muziekcentrum Vredenburg.* Het toekomstige Muziekcentrum Vredenburg zal gebouwd worden op dezelfde 'voetprint'. Extra capaciteit wordt gezocht in de hoogte. In het Masterplan (2003) mag het nieuwe gebouw niet hoger dan 45 meter worden. Het ontwerp van architect Herman Hertzberger is op 12 maart 2004 aan het publiek gepresenteerd.<sup>87</sup> Het aantal zalen wordt uitgebreid (zie bijlage 5.2). Voorwaarden zijn:
  - Behoud van de huidige grote zaal van Muziekcentrum Vredenburg;
  - 20.000 m<sup>2</sup> voor het toekomstige Muziekcentrum Vredenburg. In totaal zijn dit vijf zalen voor klassiek, pop, jazz, crossover en kamermuziek.

De eigenaars van het Muziekcentrum Vredenburg en haar directe omgeving zijn momenteel Córío (13 procent eigenaar van het gebouw en 90 procent eigenaar van de directe omgeving) en de gemeente Utrecht (87 procent eigenaar van het gebouw en 10 procent van de directe omgeving).<sup>88</sup>
2. *De herontwikkeling van het Peek & Cloppenburg (P&C) gebouw.* Dit gebouw is gevestigd binnen winkelcentrum Hoog Catharijne, maar ligt tevens aan het

<sup>87</sup> Hij is tevens de architect van het huidige Muziekcentrum Vredenburg.

<sup>88</sup> In de afbakening van deze case wordt aangegeven wat de grenzen zijn van het Vredenburgproject. De 'directe omgeving van Vredenburg' komt in dit onderzoek overeen met de 'afbakening in gebied'.

Vredenburgplein. Momenteel zitten Muziekcentrum Vredenburg en het P&C-gebouw aan elkaar vast. Volgens dit plan zal een steeg, van enkele meters breed, het P&C-gebouw en Muziekcentrum Vredenburg van elkaar scheiden. In het nieuwe P&C-gebouw zullen nieuwe winkels met daarop appartementen komen. De huidige eigenaar van het P&C-gebouw is Cório;

3. *De herontwikkeling van het plein Vredenburg.* Op dit moment wordt het plein driemaal per week gebruikt als marktplein. In totaal zijn er 200 marktplaatshouders die één of meer dagen per week gebruik maken van 110 standplaatsen. Op het plein bevinden zich permanent de poffertjeskraam van Victor Consael, vishandel Van Daalen, bloemenkiosk Vredenburg, en een bovengrondse fietsenstalling (U-stal). Er zijn plannen om een nieuw marktgebouw te plaatsen, dat de kioskhouders gezamenlijk zullen exploiteren. In de toekomst zal het plein met name gebruikt worden voor culturele evenementen. De markt zal, zij het in kleinere vorm, behouden blijven. Voorwaarden hiervoor zijn:
  - het plein moet minimaal 60 bij 100 meter worden;
  - rondom het plein moet 20.000 m<sup>2</sup> aan winkeloppervlakte zijn;
  - er moet een goede expeditieoplossing zijn, zodat winkels en het Muziekcentrum Vredenburg goed en snel hun goederen kunnen laden en lossen;
4. *Het terugbrengen van water in de Catharijnesingel.* Muziekcentrum Vredenburg grenst aan de Catharijnesingel. Momenteel is dit een doorgaande verkeersader in de stad. Volgens het Masterplan moet het water weer teruggebracht worden in de Catharijnesingel.<sup>89</sup>

Achtereenvolgens volgen nu de afbakening in tijd, gebied en project van deze case.

### **Afbakening in de tijd**

Deze casestudy start op 15 mei 2002 en loopt tot en met 12 maart 2004 (zie figuur 5.2).<sup>90</sup> Visie A werd tijdens het referendum van 15 mei 2002 gekozen door een meerderheid van 65,3 procent van de stemmers. De gemeente Utrecht werkte deze visie uit en presenteerde een Masterplan 'Aanpak Stationsgebied' op 24 juni 2003. Dit plan is onderverdeeld in deelplannen, waarvan de 'Herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg' er één is.<sup>91</sup> Op 11 december 2003 werd dit plan, met enkele

---

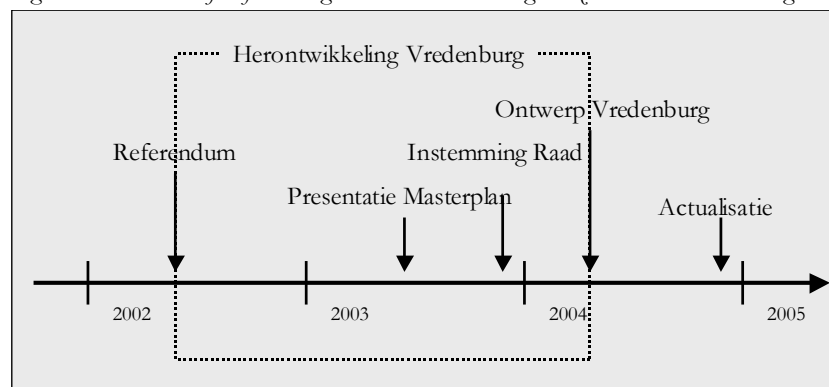
<sup>89</sup> Volgens Verbart is het herstel van de singel een reactie op de beslissing eind jaren zestig om de singel gedeeltelijk te dempen. Deze ingreep werd toen door velen betreurd' (Verbart, 2004:180).

<sup>90</sup> Een tijdsverzicht van het gehele stationsgebiedproject van de gemeente Utrecht is te vinden in bijlage 5.3.

<sup>91</sup> Andere deelplannen zijn: renovatie van winkelcentrum Hoog Catharijne, vernieuwen en uitbreiden van de OV-terminal (de combinatie van het trein-, sneltram- en busstation), de uitbreiding van het Jaarbeursterrein, waar tevens uitgaansgelegenheden komen, het terugbrengen van water in de gehele Catharijnesingel en de ondertunneling van Westplein. De spelers in deze deelplannen staan in bijlage 5.1 weergegeven. De invloed die spelers uit deze plannen zouden kunnen hebben op de herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg is dat ontwikkelingen in

moties en amendementen, geaccordeerd door de Utrechtse gemeenteraad. Op 12 maart 2004 werd het voorlopig ontwerp (VO) voor het Muziekcentrum gepresenteerd. Het interactief beleid dat aan het ontwerp vooraf ging en het draagvlak onder belanghebbenden op het moment van de presentatie staan centraal in deze case.

*Figuur 5.2 Tijdsafbakening case 'Herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg'*



Het ontwerp van het gebouw lijkt op een grote glazen kubus waarin de huidige grote zaal behouden blijft (zie bijlage 5.2). Op 4 november 2004 is het Masterplan geactualiseerd in de Utrechtse gemeenteraad en is ingestemd met de intentie-overeenkomst voor het nieuwe ontwerp en de verdere herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg.<sup>92</sup>

### **Afbakening in gebied**

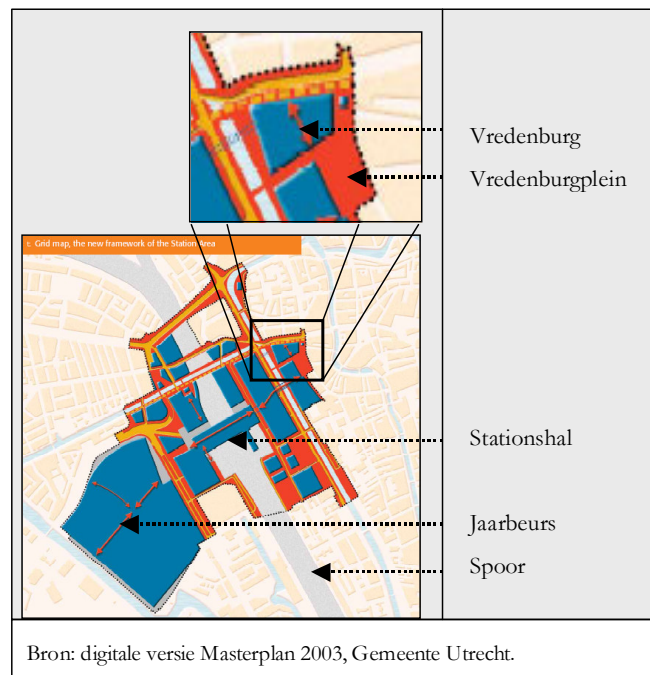
Figuur 5.3 laat een kaartje zien van het project herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg binnen de Aanpak Stationsgebied. Dit vormt tevens de afbakening in gebied binnen deze case.

---

het ene deelplan van de 'Aanpak Stationsgebied' van invloed zijn op een ander deelplan. Als dit in de case voorkomt, wordt dit vermeld.

<sup>92</sup> Na 4 november 2004 zijn er nog allerlei ontwikkelingen geweest rondom de herontwikkeling Vredenburg, onder andere over de kosten van dit project. Ook is het definitieve ontwerp enigszins veranderd ten opzichte van het hier bestudeerde ontwerp. Deze latere ontwikkelingen liggen buiten het tijdsbestek van dit onderzoek. Actuele informatie over dit plan van de gemeente Utrecht is te vinden op [www.utrecht.nl/stationsgebied](http://www.utrecht.nl/stationsgebied).

Figuur 5.3 De afbakening van de case binnen de Aanpak Stationsgebied



### Afbakening van het project

De fysieke afbakening van het gehele Vredenburgproject komt overeen met de afbakening die de gemeente Utrecht hanteert. Eerder zijn de vier deelprojecten beschreven: de herontwikkeling van het gebouw Muziekcentrum Vredenburg, de herontwikkeling van het P&C-gebouw, de herontwikkeling van het plein Vredenburg en het terugbrengen van water in de Catharijnesingel. Het P&C-gebouw kwam echter alleen bij Cório ter sprake, omdat zij volledig eigenaar zijn. Cório hanteert rondom dit onderdeel geen interactief beleid.<sup>93</sup> Vandaar dat dit onderdeel buiten dit onderzoek valt. Het terugbrengen van water in de Catharijnesingel is in deze afbakening alleen van toepassing op het deel van de singel dat grenst aan het Muziekcentrum. Dit aan Muziekcentrum Vredenburg grenzende deel van de Catharijnesingel heeft een lengte van 150 meter. De Catharijnesingel loopt echter nog honderden meters door ten noorden en zuiden

<sup>93</sup> Het zou dan immers om een andere eenheid van analyse gaan, namelijk tussen een private onderneming en burgers. In dit onderzoek staat de relatie tussen de gemeente Utrecht en een afzonderlijke belanghebbende centraal.

van Muziekcentrum Vredenburg.<sup>94</sup> Het terugbrengen van water in de Catharijnesingel bleek tijdens de dataverzameling een erg technische aangelegenheid te zijn, die vooral door bodem-, water- en verkeersdeskundigen van de gemeente Utrecht werd behandeld. Interactie in de zin van interactief beleid over deze technische zaken is er niet geweest.<sup>95</sup> Deelproject twee en vier worden dus niet meegenomen in dit onderzoek. Dit betekent dat deze casestudy de volgende twee deelprojecten onderzoekt:

- De herontwikkeling van het gebouw Muziekcentrum Vredenburg (deelproject één);
- De herontwikkeling van het plein Vredenburg (deelproject drie).

## 5.2 Actoren

Wie zijn de actoren in deze case en wat zijn hun kenmerken? Deze paragraaf bespreekt de gemeentelijke actoren en de belanghebbenden bij het project. De typering van belanghebbenden van Spit en Zoete zal hierbij gebruikt worden.

### Gemeentelijke actoren

De volgende onderdelen van de gemeente Utrecht zijn betrokken bij de twee genoemde projecten:

- *Projectorganisatie Stationsgebied (POS)*: de gemeente Utrecht heeft speciaal voor de ‘Aanpak Stationsgebied’ per 2001 een projectorganisatie in het leven geroepen met als politiek verantwoordelijke de wethouder Stationsgebied. Deze projectorganisatie heet de Projectorganisatie Stationsgebied en bestaat uit diverse medewerkers van relevante afdelingen binnen de diensten.<sup>96</sup> De POS is het aanspreekpunt van de gemeente inzake het stationsgebied en moet in dit project worden beschouwd als de centrale actor namens de gemeente Utrecht.<sup>97</sup> De POS voert de regie over ‘Aanpak Stationsgebied’, onderhoudt het contact met belanghebbenden, draagt zorg voor participatie- en inspraaktrajecten en bereidt, in samenspraak of na onderhandeling met relevante belanghebbenden, de inhoudelijke plannen voor. De taak van de POS is gecompliceerd omdat projecten over het stationsgebied al zo’n lange

---

<sup>94</sup> Een andere projectgroep binnen de POS is vooral met de technische realisatie bezig.

<sup>95</sup> Gebaseerd op diverse observaties tijdens projectteambijeenkomsten (figuur 5.4.2, bijlage 5.4).

<sup>96</sup> De eerste taak van de POS was het inhoudelijk en procedureel voorbereiden van het referendum (15 mei 2002) met betrekking tot het Utrechtse stationsgebied.

<sup>97</sup> Toen in 2000 Leefbaar Utrecht (LU) in het college van B&W plaatsnam is het project stationsgebied nieuw leven ingeblazen. Het stationsgebied was namelijk het belangrijkste issue voor LU. Eén van de belangrijkste voorwaarden voor hen was dat de gemeente de regierol weer op zich zou nemen met betrekking tot het stationsgebiedproject. Verbart (2004) zet in zijn proefschrift heel mooi uiteen hoe de regierol in het verleden werd ingevuld door de relevante partijen. Zoals in de afbakening reeds is aangegeven richt dit onderzoek zich op de periode na het referendum van 15 mei 2002.



historie kennen en omdat de plannen die ontwikkeld worden voor de lange termijn bedoeld zijn. Een looptijd van tien jaar of meer is voor dergelijke projecten geen uitzondering (Bertolini en Spit, 1998).

Binnen de gemeentelijke organisatie neemt de POS een speciale positie in, omdat dit (toen en nu) de enige projectorganisatie van de gemeente is. Deze projectorganisatie bestaat uit een directeur die diverse projectmanagers onder zich heeft. Zij bereiden de diverse deelprojecten voor en managen de voorbereiding en uitvoering. Indien nodig betrekken zij specialisten uit andere delen van het ambtelijke apparaat erbij om het project te kunnen continueren. Politiek verantwoordelijk was een wethouder (van Leefbaar Utrecht) die, naast de nieuwbouwwijk Leidsche Rijn, de 'Aanpak Stationsgebied' in zijn portefeuille had.<sup>98</sup> Het project 'Herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg' is het onderdeel van de 'Aanpak Stationsgebied' dat als eerste uitgevoerd gaat worden, mits de formele procedures (zoals de goedkeuring van een nieuw bestemmingsplan) en de onderhandeling met belanghebbenden geen vertraging veroorzaken.

Tot nu toe is de gemeente Utrecht al meer dan vijftien jaar bezig met het maken van plannen voor de inrichting van het stationsgebied, maar al die tijd is er nog niets concreet uitgevoerd. De projectleider van het Vredenburgproject vertelt dat hij erop gewezen wordt dat er nu echt iets moet gebeuren:

'Mensen zeggen: (...) "zijn jullie nou nog niet bezig?" Mensen wachten gewoon op de eerste paal. Er is zoveel vermoeidheid rondom de planvorming'.<sup>99</sup>

- De *dienst Muziekcentrum Vredenburg*. De organisatie van Muziekcentrum Vredenburg staat binnen de gemeente Utrecht beter bekend als de dienst Muziekcentrum Vredenburg.<sup>100</sup> Het Muziekcentrum Vredenburg maakt dus onderdeel uit van de gemeente, maar is als toekomstig exploitant tegelijkertijd een partner van jazzpodium SJU en poppodium Tivoli. De directeur van Muziekcentrum Vredenburg verwoordt het als volgt:

'Je wordt gezien als partner, maar ook als gemeente. Dat is een hele rare spagaat. Als dienst zijn we gebonden aan de procedures en regels van de gemeente. En we moeten toch vaak op een collegiale manier met andere diensten omgaan. Terwijl we voor organisaties erbuiten een heel andere rol innemen.'<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> Sinds de totstandkoming van het nieuwe collegeprogramma (per 27 april 2006) is er een nieuwe wethouder verantwoordelijk voor het stationsgebied.

<sup>99</sup> Interview (21 januari 2004).

<sup>100</sup> Het is waarschijnlijk dat de dienst Muziekcentrum Vredenburg in de toekomst in één stichting samen zal gaan met SJU en Tivoli. Voor de exploitatie van het nieuwe muziekgebouw lijkt dat een voorwaarde te zijn.

<sup>101</sup> Interview (7 januari 2004).

- Het *Ontwikkelingsbedrijf van de Gemeente Utrecht (OGU)*. Medewerkers van het OGU zijn als adviseur ingehuurd door de POS. Zij onderzoeken vooral juridische en geldzaken (o.a. op haalbaarheid). De Dienst Stadsontwikkeling (DSO) waar OGU onder valt houdt zich verder bezig met de inhoudelijke thema's, zoals stedenbouw en milieu.
- De *GG&GD* is betrokken bij de verslaafdenopvang in het stationsgebied (inclusief omgeving Vredenburg).
- Het *Gemeentelijke Vervoerbedrijf (GVU)* rijdt met haar bussen langs Muziekcentrum Vredenburg en heeft bushaltes aan de noordzijde van Muziekcentrum Vredenburg.
- Het *wijkbureau Binnenstad* verstrekt op aanvraag informatie aan bewoners van de binnenstad of verwijst geïnteresseerden door naar het 'Informatiecentrum Stationsgebied'.

#### **Belanghebbenden bij het project**

In totaal zijn er, naast de eerder genoemde gemeentelijke actoren, 25 verschillende belanghebbenden bij dit project betrokken. De lijst belanghebbenden in figuur 5.4 is gebaseerd op een computerbestand die de POS hanteerde in het Vredenburg-project. Deze lijst is in dit onderzoek op volledigheid gecontroleerd. Na deze controle werden het Bestuur Regio Utrecht (BRU), de vishandel en de bloemenkiosk aan de gemeentelijke lijst toegevoegd, omdat deze, gezien hun locatie of bestuurlijke betekenis, als relevante belanghebbenden getypeerd kunnen worden. De figuur laat naast een groot aantal ook een grote diversiteit aan belanghebbenden zien. Volgens de gemeente zijn de belanghebbenden geselecteerd omdat ze belang hebben bij de besluitvorming. Alle belanghebbenden vallen daarmee onder de eerste criteria van De Bruijn et al. (1998:102-104), die in paragraaf 2.3 werden behandeld. Om Córío kan de gemeente niet heen, omdat deze een eigendomspositie in het huidige Vredenburg heeft. De gemeente is hierdoor genoodzaakt om met Córío samen te werken. Op basis van de criteria van De Bruijn et al. heeft Córío daarom blokkademacht.

Figuur 5.4 Belanghebbenden bij de herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg

Belanghebbenden in het gebied	Omschrijving
1. Belangencommissie Vredenburg markten	Vertegenwoordigers van de plusminus 200 Vredenburg marktplaatshouders.
2. Belangenvereniging Hoog Catharijne	De vereniging van ondernemers en winkeliers van winkelcentrum Hoog Catharijne.
3. Bewoners Overleg Centrum Project (BOCP)	Een bewonersorganisatie die zich op het centrum en het stationsgebied richt.
4. Bestuur Regio Utrecht	Bovenregionaal bestuur.
5. Bloemenkiosk Vredenburg	Een permanente kiosk op het Vredenburgplein.
6. Bouwbureau Bijenkorf	Afdeling van het hoofdkantoor van de Bijenkorf.
7. Bijenkorf, filiaal Utrecht	Het Utrechtse filiaal van de Bijenkorf.
8. Cório	Eigenaar van winkelcentrum Hoog Catharijne. Eén van de grote spelers binnen het stationsgebied.
9. Horeca Nederland afdeling Utrecht	Belangenvereniging voor Horecahouders rondom Vredenburg.
10. Jazzpodium Stichting Jazz Utrecht (SJU)	SJU is aanbieder van culturele (jazz) activiteiten en tevens toekomstig exploitant.
11. Kamer van Koophandel	Geeft ondernemers adviezen over economische mogelijkheden in het stationsgebied.
12. Klankbord Stationsgebied	Bewonersorganisatie.
13. Kwaliteitskring Mariaplaats	Bewonersorganisatie ter hoogte van de Mariaplaats.
14. Muziekcentrum Vredenburg	Aanbieder van culturele activiteiten, tevens toekomstig exploitant.
15. Ondernemersvereniging Centrum Utrecht	Ondernemersvereniging van het Utrechtse centrum.
16. Politie Hoog Catharijne	Politiebureau van Hoog Catharijne.
17. Poppodium Tivoli	Organisator van diverse pop- en culturele activiteiten, tevens toekomstig exploitant.
18. U-stal fietsenstalling	Fietsenstalling.
19. Vendex KBB (hoofdkantoor)	Hoofdkantoor van het V&D-filiaal in Hoog Catharijne.
20. Victor Consael poffertjes	Permanente poffertjeskraam op het Vredenburgplein.
21. Vishandel Van Daalen	Permanente vishandel op het Vredenburgplein.
22. Winkeliers- en bewonersvereniging Grachtenstegen	Een winkeliers- en bewonersorganisatie in de Utrechtse Binnenstad (o.a. rondom Vredenburg).
23. Winkeliersvereniging Vredenburg noord	De vereniging van winkeliers aan de noordzijde van het Vredenburgplein.
24. Wijkraad Binnenstad	Bewoners die het wijkbureau Binnenstad adviseren.
25. Wijk C comité	Bewonersorganisatie in het Vredenburggebied.

Figuur 5.5 deelt de verschillende belanghebbenden in op basis van de drie typen van Spit en Zoete.

Figuur 5.5 Drie typen belanghebbenden in het Vredenburgproject<sup>102</sup>

Type I	Type II	Type III
Horeca Nederland afdeling Utrecht	Bijenkorf, filiaal Utrecht	Muziekcentrum Vredenburg (exploitatie)
Wijk C comité	Victor Consael poffertjes	Cório
Bewoners Overleg Centrum Project (BOCP)	Winkeliersvereniging Vredenburg noord	Jazzpodium Stichting Jazz Utrecht (SJU)
Vendex KBB (hoofdkantoor)	U-stal fietsenstalling	Poppodium Tivoli
Ondernemersvereniging Centrum Utrecht	Belangencommissie Vredenburg markten	
Politie Hoog Catharijne	Bloemenkiosk	
Wijkraad Binnenstad	Vishandel Van Daalen	
Bestuur Regio Utrecht (BRU)		
Klankbord Stationsgebied		
Belangenvereniging Hoog Catharijne		
Kwaliteitskring Mariaplaats		
Kamer van Koophandel		
Winkeliers- en bewonersvereniging Grachtenstegen		
Bijenkorf afdeling Bouwbureau		

Type I-belanghebbenden bestaan uit diverse bewoners- en winkeliersverenigingen, enkele belangengroepen en maatschappelijke instellingen zoals de politie. Zij zijn op één of andere manier betrokken bij de plannen, maar zijn niet in het gebied gevestigd. Wat opvalt aan de type II-belanghebbenden is dat zij allen direct op of aan het Vredenburgplein gevestigd zijn. Naast een groot warenhuis zoals 'De Bijenkorf' gaat het hierbij onder andere om kiosk- en marktplaatshouders en een ondernemersvereniging. De toekomstige exploitanten van Muziekcentrum Vredenburg (Tivoli, SJU en Vredenburg zelf) vallen samen met Cório onder de type III-belanghebbenden. Cório is een geval apart. Zij maken deel uit van het 'grote partnership' van het stationsgebied. Cório is eigenaar van winkelcentrum Hoog Catharijne, van een deel van het huidige Muziekcentrum en van een deel van de omgeving van Vredenburg (bijlage 5.1).

'De partijen die echt eigendomsposities hebben zijn gewoon echt sterk en groot. We zijn tot elkaar veroordeeld,' aldus de projectleider Vredenburgproject.<sup>103</sup>

<sup>102</sup> Belanghebbenden staan steeds in willekeurige volgorde weergegeven.

<sup>103</sup> Interview (21 januari 2004).

Wat opvalt is dat er meer type I-belanghebbenden dan type II-belanghebbenden en meer type II- dan type III-belanghebbenden zijn. Het palet aan belanghebbenden is gevarieerd en veelgekleurd. Zo'n breed scala aan partijen die verschillende belangen hebben vraagt om wrijvingen en tegenstellingen. Temeer omdat de gemeente de wens heeft geuit om iedereen de gelegenheid te geven mee te denken en mee te doen. Figuur 5.6 geeft weer welk type belanghebbende om welk issue strijdt, wat de machtsbronnen daarbij zijn en wat deze ermee tracht te bereiken.

*Figuur 5.6 De strijdpunten en belangen van drie typen belanghebbenden*

Type	Issue	Machtsbronnen zijn	Doelen
I	Te veel beton ten koste van historische stad	Mobilisatie publiek en media, vertragende bezwaarprocedure	Betere leefomgeving, verankeren individueel of organisatiebelang
II	Onzekerheid over continuïteit eigen onderneming	Mobilisatie publiek en media, vertragende bezwaarprocedure	In de toekomst eenzelfde of betere economische positie, meedoen om niet te verliezen
III	Uitbreiding economische, culturele en stedenbouwkundige kwaliteiten	Geld, grondbezit, imago, (strategisch) beleid, onderhandelingspositie, beslismacht	Uitbreiden lucratieve vierkante meters en bouwvolume. Behartigen publiek belang (o.a. toename ruimtelijke kwaliteit, verbinding tussen oude binnenstad en stationsgebied, nadenken over het toekomstige cultuuraanbod)

De spelers in het Vredenburgproject bestaan uit enkele gemeentelijke, een grote hoeveelheid en een breed scala aan belanghebbenden. Deze belanghebbenden zijn getypeerd volgens de indeling van Spit en Zoete (2002). Veel partijen maken in het centrumgebied van een grote stad intensief gebruik van de ruimte en zullen hun belang zoveel mogelijk behartigen. Dit zorgt voor een hoge mate van complexiteit.

### 5.3 Interactief beleid

In deze paragraaf wordt geanalyseerd in welke mate er sprake is van interactief beleid. In hoofdstuk twee is de definitie van interactief beleid gepresenteerd en is hierbij uitvoerig stilgestaan. Interactief beleid veronderstelt een bepaalde actie tussen beleidsmaker en beleidsontvanger. Belanghebbenden zullen naar vermogen middelen inzetten om het beleid te beïnvloeden, om zodoende hun belang (hierin) te laten prevaleren.

#### Invloedsmogelijkheden en interactief beleid

Om te bepalen of, en zo ja, in welke mate er sprake is van interactief beleid is het noodzakelijk om in kaart te brengen welke mogelijkheden belanghebbenden hebben om deel te nemen. Ofwel, welke mogelijkheden hebben ze binnen het interactief beleid om invloed uit te oefenen en 'hun zegje te kunnen doen'? De

operationalisering van de mate van interactief beleid uit figuur 2.6 en 2.8 wordt hierbij gebruikt.

Blijkend uit diverse POS-documenten (Utrecht 2001, 2002, 2003, zie tevens bijlage 5.4) heeft de gemeente Utrecht veel vormen van interactief beleid ingezet. Er zijn diverse stadsdebatten gehouden. Er zijn allerlei sessies geweest met onder meer experts, speciale bijeenkomsten met belanghebbenden, het eerder genoemde referendum van 15 mei 2002 en bijeenkomsten ter voorbereiding op het Masterplan 2003. Op de website van de POS is hier veel informatie over te vinden.<sup>104</sup> Geïnteresseerden hebben tevens sinds 2001 informatie kunnen vergaren in het 'Informatiecentrum Stationsgebied' aan het Vredenburgplein.<sup>105</sup> Vóór het referendum van 15 mei 2002, dus voor de (master)planontwikkeling, zijn belanghebbenden minder erbij betrokken door de gemeente dan daarna. Belanghebbenden hebben vooral kunnen *reageren* en om hun reactie kenbaar te maken hebben ze kunnen deelnemen aan allerlei informatieavonden en stadsdebatten. Dit is te typeren als interactie in een *late fase* die gericht was op het *raadplegen* (referendum). Utrechters konden in het referendum kiezen tussen twee uitgewerkte plannen. Over blanco stemmen werd geheimzinnig gedaan.<sup>106</sup>

'In 2001 besloot het nieuw aangetreden Utrechtse gemeentebestuur twee visies voor te leggen aan de stad in een raadplegend referendum. Na jaren van plannenmakerij wilde het stadsbestuur met het referendum de betrokkenheid van de Utrechters vergroten, draagvlak voor een ontwikkelingsvisie bereiken en de garantie geven dat er ook werkelijk iets zou gebeuren. 'Niets doen is geen optie' werd het adagium (...)', aldus het Masterplan (2003:18).

Na het referendum heeft met name de POS aan actoren gevraagd input te leveren. Het bovengenoemde citaat geeft weer dat het beleidsprobleem behoorlijk vaststond en dat er door de gemeente al nagedacht was over oplossingsrichtingen (de twee visies). In figuur 5.7 scoort de *mate van input* op het niveau *raadplegen*.

---

<sup>104</sup> Deze website is te vinden via [www.Utrecht.nl/stationsgebied](http://www.Utrecht.nl/stationsgebied).

<sup>105</sup> Niet alleen van buiten de gemeente is er interactie rondom Muziekcentrum Vredenburg geweest. De POS heeft ook allerlei relevante andere gemeentelijke afdelingen en diensten als 'inhoudelijk deskundige' geraadpleegd, waarmee gezamenlijke sessies zijn georganiseerd om de inhoud van het beleid te verrijken. Voor de goede orde: gesproken wordt hier van 'interactie'. Eigenlijk zou men hier beter kunnen spreken van beleid in zijn klassieke verschijningsvorm, waarbij een overheid zelf (intern) gegevens verzamelt als basis voor beleid. Tijdens het onderzoek zijn een aantal van dergelijke vergaderingen bijgewoond (zie bijlage 5.4). Het merendeel van de deelnemers aan deze sessies werd overigens slechts tijdelijk ingehuurd om werkzaamheden voor de POS te verrichten. Hun 'echte' werk ligt bij de afdeling waar ze doorgaans werken.

<sup>106</sup> Het referendum verliep niet zonder slag of stoot. Naast het feit dat zo'n 18% van de kiezers voor visie 1 heeft gekozen, heeft 16% blanco gestemd. Het 'Comité Utrecht Stemt Blanco' heeft op een assertieve wijze beide plannen bekritiseerd en de kiezers opgeroepen om blanco te stemmen. Op hun website [www.Utrechtstembloanco.nl](http://www.Utrechtstembloanco.nl) (geraadpleegd: november 2004) staat één en ander in geuren en kleuren beschreven. Zie ook het proefschrift van Verbart (2004).

Figuur 5.7 De vaststelling van de mate van interactief beleid op basis van de documentanalyse

	Informereren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Fase van beleid		X			
Randvoorwaarden			X		
Mate van input		X			
Beleidsprobleem		X			
Oplossingen		X			
Binding van uitkomsten			X		

Het *beleidsprobleem* en de *oplossingen* scoren eveneens in de kolom van *raadplegen*. De *randvoorwaarden* werden door het bestuur als criteria voor toetsing gebruikt. Dit sluit aan bij het niveau van *adviseren*. De gemeente Utrecht heeft de uitkomst van het raadplegend referendum overgenomen en op basis daarvan het Masterplan geschreven. Het nieuwe ontwerp van Muziekcentrum Vredenburg moest voldoen aan de *randvoorwaarden* die binnen het Masterplan 2003 waren aangegeven. De *mate van binding* bevindt zich daarom in de kolom *adviseren*. Op basis van de documentanalyse zou geconcludeerd moeten worden dat de mate van interactief beleid op het niveau *raadplegen* zou uitkomen. Echter, op basis van de 24 interviews moet dit beeld genuanceerd worden (waarover later meer).

### Drie arena's van actoren

Deze case bestaat uit drie arena's van actoren. De interviews laten namelijk zien dat de relatie die de POS met Cório heeft een heel andere is dan de POS met bijvoorbeeld fietsenstalling U-stal. De eenheid van analyse moet hiervoor in ogenschouw worden genomen. Deze bestaat uit de relatie tussen de gemeente Utrecht en een belanghebbende. In dit geval gaat het om de POS en Muziekcentrum Vredenburg aan de gemeentelijke kant en alle reeds eerder genoemde belanghebbenden buiten de gemeente aan de andere kant. Elke individuele relatie tussen gemeente en belanghebbende zou een subcase op zich kunnen zijn, waarvoor een tabel zoals figuur 5.7 kan worden gemaakt. Voor dit onderzoek is het echter relevanter om naar patronen tussen gemeente en belanghebbenden in het algemeen te kijken. De typering van Spit en Zoete kan helpen om meer gegroepeerd naar de relatie tussen gemeente en belanghebbenden te kijken. Door middel van de typering is het mogelijk om arena's van actoren te onderscheiden waarin de gemeente en belanghebbenden gezamenlijk in het interactieve proces opereren. In deze case zijn drie van dergelijke arena's aangetroffen.

### Arena A: De POS en Cório

De eerste arena bestaat uit twee actoren die strijden om de lucratieve vierkante meters en de bouwvolumes (vergelijk de onderste rij van figuur 5.6). Ook bespreken zij de stedenbouwkundige invulling en discussiëren zij bijvoorbeeld over de mogelijke gevolgen voor de openbare ruimte (schaduwwerking, windstromen, hoeveelheid groenvoorziening, looproutes van het winkelende publiek, bereikbaarheid van de expeditieruimtes etc.). De mate van interactief beleid voor Cório wordt na toepassing van figuur 2.6 en 2.8 als volgt vastgesteld:

Cório is naast de Jaarbeurs, de NS en de gemeente Utrecht één van de partijen die deel uitmaakt van het ‘grote partnership’ binnen de ‘Aanpak Stationsgebied’. Cório is niet alleen in het project Vredenburg actief, maar ook in andere projecten (o.a. uitbreiding winkelcentrum Hoog Catharijne). Cório opereert ook op andere schaalniveaus en met andere belanghebbenden binnen het Utrechtse stationsgebied, maar ook buiten het stationsgebied, bijvoorbeeld in de nieuwe Utrechtse wijk Leidsche Rijn. Dat maakt hun positie stevig; vooral omdat Cório veel grondoppervlakte en gebouwen in eigendom heeft. Beiden bevinden zich op strategische locaties in de stad. Verder heeft Cório, als beursgenoteerde vastgoedbeleggingsmaatschappij, bij velen (bij alle geïnterviewde respondenten en in de regionale dagbladen) het imago van geldwolf. Cório heeft binnen het Utrechtse stationsgebied ruimte om te onderhandelen en beschikt over ‘wisselgeld’ om tussen verschillende projecten uit te wisselen. Dit moet in het achterhoofd worden gehouden als gekeken wordt hoe Cório scoort op de mate van interactief beleid.

Cório bepaalt, wellicht nog meer dan de POS, de agenda.<sup>107</sup> Dit betekent dat Cório vroeg in het beleidsproces betrokken is. Cório scoort in deze case in de kolom *meebeslissen*.

Cório werkt met haar eigen randvoorwaarden. Deze worden ingegeven vanuit een mix van financiële en maatschappelijke belangen.

‘Wij hebben een belang om te komen tot een haalbaar plan. Een haalbaar plan is een mix van financiële en maatschappelijk haalbaarheid. De gemeente heeft dat belang ook wel, maar heeft in eerste instantie, en dat is waar we tegen aan lopen, vooral ook een politiek belang’, aldus het hoofd management en herontwikkeling Hoog Catharijne van Cório.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> De vier grote spelers in het stationsgebied vormen een partnership, waarvan de gemeente ook één van de partners is. Dit is een typisch voorbeeld van ‘urban governance’. Van een hiërarchische relatie tussen bestuur en een stedelijke actor is hier geenszins sprake. Het is in ieder geval horizontaal. Verder zou zelfs de vraag gesteld kunnen worden of Cório niet alleen vroeg op de beleidsagenda agendapunten inbrengt, want ook op de politieke agenda heeft Cório invloed. Deze arena zou ook opgevat kunnen worden als de relatie tussen Cório en de Utrechtse gemeenteraad. Cório zit feitelijk met het bestuur (de wethouder Stationsgebied en zijn medewerkers van de POS) om de tafel. De wethouder moet dit kunnen verantwoorden in de raad. In dit onderzoek wordt vooral naar de praktijk van interactief beleid gekeken en ligt in dit geval de focus op de relatie tussen de POS en Cório.

<sup>108</sup> Interview (12 januari 2004).



Cório's randvoorwaarden botsen met de randvoorwaarden van de gemeenten. Op basis van de toepassing van figuur 2.7 zou Cório ook hier in de kolom *meebeslissen* scoren. Cório levert samen met de drie andere grote spelers in het Utrechtse stationsgebied de input. Hier scoort ze op het niveau van *coproduceren*. Dit geldt ook voor het beleidsprobleem. Dat wordt door de partners onderling bediscussieerd en bepaald. Oplossingsrichtingen verschillen voor Cório en de POS. De basis hiervoor ligt in de belangen en de eigen randvoorwaarden. Cório en de POS moeten hier samen uitkomen om verder te kunnen. Zoals de projectmanager van het Vredenburgproject al eerder zei: ze zijn tot elkaar veroordeeld. Ook voor beleidsprobleem en oplossingsrichtingen scoort Cório in de kolom *coproduceren*.

De binding van de uitkomsten is lastig. Dit heeft ook weer met die wederzijdse veroordeling te maken. Het project heeft de bekrachtiging van de raad, maar ook van Cório nodig om de interactie te continueren. Mocht deze bekrachtiging er niet komen, dan kan de gemeente kiezen voor het laatste redmiddel: onteigenen. Cório kan naar de rechter stappen. Zover willen beide partijen het tot nu toe niet laten komen. Als gekeken wordt naar de score, dan is er geen sprake van spontaan bindende werking, maar gaat het er meer om tot overeenstemming te komen over de uitkomsten. Zodra die overeenstemming er is wordt ze onveranderd (of met eventueel overeengekomen aanpassingen) overgenomen. De mate van binding wordt dus op *coproduceren* gescoord. Als alle indicatoren in ogenschouw worden genomen, dan scoort deze arena op het niveau *coproduceren*.

### **Arena B: De POS en de toekomstige exploitanten van Vredenburg**

De tweede arena bestaat uit de POS en de toekomstige exploitanten van Muziekcentrum Vredenburg. Deze laatste groep bestaat uit de culturele instellingen Tivoli, SJU en Muziekcentrum Vredenburg. Al eerder kwam naar voren dat Vredenburg een dubbelrol heeft. Enerzijds is ze onderdeel van de gemeente. Anderzijds is ze relatief zelfstandig en ziet het er in de nabije toekomst naar uit dat ze met Tivoli en SJU 'fuseert' in een nieuwe exploitatiemaatschappij. Deze drie culturele instellingen werken al nauw samen om de toekomstige exploitatie te organiseren en te bepalen wie welke zaal ter beschikking heeft en hoe vaak ze de beschikking zullen hebben over het 'cultuurplein Vredenburg'.<sup>109</sup>

'We hebben afhankelijk van de agenda één-, twee- en driewekelijks bijeenkomsten. De samenwerking tussen ons drieën verloopt goed. Er zit een grote motivatie bij de drie partijen om tot een realisatie te komen. Partijen hebben veel contact, kennen elkaar inmiddels. (...) Als je iets met Utrechtse muziek hebt dan ken je elkaar.' (...) 'We hebben veel POS-besprekingen gehad. De dilemma's en de problemen waar de POS tegen aan liep en loopt zijn nooit verborgen gebleven: het is ook ons

---

<sup>109</sup> Zoals eerder gezegd zal het Vredenburgplein naast marktplein ook een aantal keer per jaar als cultuurplein gebruikt worden. Er worden dan bijvoorbeeld concerten gehouden.

probleem. Als je kijkt naar het belangrijkste dilemma: wat kan je op die vierkante meters, behoud van de grote zaal, probleem met de logistiek, noem maar op: dat was ook ons probleem.’ [LdG: ‘En hoe verloopt de samenwerking met de dienst Muziekcentrum Vredenburg?’] ‘Het is duidelijk anders dan een stichting. Het is een gegeven en een feit. Ze zijn ambtenaren en mogen dus niet inspreken bij een raadsvergadering. Het hoort een beetje bij de eigenheid van de drie instellingen.’ (...) ‘Ik denk dat we uiteindelijk uitkomen op coproduceren. Je moet ook meewegen wat de financiële inbreng is. Je ontwikkelt een gebouw op maat en die maat kan het beste aangegeven worden vanuit de gemeente en ons. Zij bepalen de financiële kaders, maar die bepalen wij mede, want wij hebben een ondernemingsplan gemaakt. We tekenen mee voor de verantwoordelijkheid van het geld en het exploiteren.’ (Directeur Tivoli).<sup>110</sup>

In dit citaat komen enkele indicatoren naar voren om de mate van interactief beleid voor deze arena vast te stellen. De randvoorwaarden komen in het proces tot stand en scoren op het niveau van *coproduceren*. De mate van input is groot, blijkens de intensieve contacten en de input die de culturele instellingen hebben om bij te dragen aan de discussie over het beleidsprobleem en de oplossingsrichtingen. Op deze indicatoren scoort deze arena op *coproduceren*. In principe zijn de uitkomsten bindend. Hiervan kan, op basis van randvoorwaarden, afgeweken worden. Deze indicator scoort op het niveau van *adviseren*. Rest ons nog de fase in het beleidsproces: de interactie tussen deze instellingen bestaat al sinds 1996.<sup>111</sup> Deze indicator scoort in de kolom *coproduceren*.

### **Arena C: De POS en overige belanghebbenden**

Naast bovengenoemde arena’s kan de relatie tussen de POS en de groep overige belanghebbenden als derde arena opgevat worden. Het gaat hier om een groep van 21 belanghebbenden, die overeenkomen met type I- en II-belanghebbenden in figuur 5.5. Het kenmerkende van deze groep is dat ze niet vanaf het begin door de gemeente nauw betrokken zijn bij planvoorbereidingen (bijvoorbeeld het referendum). Ze zijn pas gedurende het proces in contact gekomen met de gemeente en werden steeds meer op de hoogte gehouden van ontwikkelingen. De fase in het beleidsproces is laat en scoort in de kolom *raadplegen*. De randvoorwaarden waarbinnen interactie mogelijk was zijn vastgesteld door het bestuur op basis van het Masterplan. Ook voor randvoorwaarden scoort deze arena

---

<sup>110</sup> Interview (14 januari 2004).

<sup>111</sup> Dit blijkt uit het interview met de directeur van Vredenburg (interview 7 januari 2004). Het is echter moeilijk om voor 100% hard te maken of dit ook daadwerkelijk de initiële fase van het beleidsproces genoemd kan worden. Wel is duidelijk dat er in een vroeg stadium contacten zijn ontstaan tussen de partijen in de genoemde arena over een mogelijke samenwerking. Op basis van interviews met genoemde belanghebbenden en de combinatie van partijen die al sinds jaar en dag met elkaar in verband worden gebracht in de onderzochte documenten, wordt er vanuit gegaan dat dit gegeven voldoende basis is om te kunnen bepalen dat er sprake is van interactie in een vroege fase van het beleidsproces.

in de kolom *raadplegen*. Hoewel de pogingen van de overige belanghebbenden om mee te denken over oplossingsrichtingen door de gemeente gewaardeerd werden, betekende dit niet per definitie dat de gemeente voorstellen van ‘overige belanghebbenden’ ook daadwerkelijk overnam. Gedurende het proces werd duidelijk dat deze groep ‘overige belanghebbenden’ weinig invloed (smogelijkheden) had om de probleemdefinitie en oplossingsrichtingen in hun richting te sturen. De mate van input, het meebepalen van het beleidsprobleem en de oplossingsrichtingen vallen allen in de kolom *raadplegen*. In paragraaf 5.1 kwam reeds naar voren dat het Utrechtse gemeentebestuur de uitkomst van het referendum heeft overgenomen, maar ze was hiertoe niet verplicht vanwege het raadplegende karakter. Het bestuur heeft zich niet gebonden aan de uitkomsten van het interactieve proces.

Kortom, het relatief late stadium waarin deze belanghebbenden bij de plannen werden betrokken, de geringe invloed die ze hadden op de probleemdefinitie en de oplossingsrichtingen en het feit dat de randvoorwaarden eigenlijk al vast stonden, zijn de belangrijkste indicatoren die tot gevolg hebben dat deze ‘overige belanghebbenden’ op het niveau van *raadplegen* scoren.

Figuur 5.8 geeft aan welke arena op welke mate van interactief beleid scoort.

*Figuur 5.8 De vaststelling van de mate van interactief beleid per arena*

	<b>Informeren</b>	<b>Raadplegen</b>	<b>Adviseren</b>	<b>Coproduceren</b>	<b>Meebeslissen</b>
Fase van beleid		Arena C		Arena B	Arena A
Randvoorwaarden		Arena C		Arena B	Arena A
Mate van input		Arena C		Arena A, B	
Beleidsprobleem		Arena C		Arena A, B	
Oplossingen		Arena C		Arena A, B	
Binding van uitkomsten		Arena C	Arena B	Arena A	
Eindscore		Arena C		Arena A, B	

De arena's A en B worden beide gekenmerkt door relatief intensieve communicatie met de POS over het probleem en de mogelijke oplossingen. Men heeft gedurende dit contact inzicht gekregen in elkaars (met name financiële) randvoorwaarden. De interactie bestaat al sinds jaren. Alle deelnemende belanghebbenden hebben, althans in deze twee arena's, input in het beleidsproces. Deze input verschilt echter enorm in de relatie tussen Córío en de POS, en de relatie tussen de POS en de culturele instellingen. Met name de eerste relatie is er één met een hoog strategisch gehalte, waarbij geld en eigendom zeer bepalend zijn voor onderhandelingen en samenwerking.

‘Als je het in verhouding zou moeten uitdrukken, dan ligt 95% van de beïnvloeding op de uitkomsten tussen Cório en ons. En 5% is de rest’, aldus de projectleider van het Vredenburgproject.<sup>112</sup>

De belangen zijn groot. Zowel Cório als de POS zijn tot elkaar veroordeeld en daar moeten beide, soms tegen wil en dank, mee om (leren) gaan. Dit betekent ook dat ze in onderling overleg tot overeenstemming moeten komen over wat nu precies de problemen en oplossingen zijn.

De relatie tussen de culturele instellingen SJU, Tivoli en Muziekcentrum Vredenburg aan de ene kant en de POS aan de andere kant blijkt daarentegen constructiever van aard. Men zou wellicht verwachten dat dit zou kunnen liggen aan het feit dat ze in een vergelijkbare markt opereren en alle met cultuuraanbod bezig zijn. Echter, niets is minder waar. Als één van de oorzaken hiervoor noemen zowel de directeur van Tivoli als de directeur van Muziekcentrum Vredenburg juist de acute problemen die de drie organisaties sinds eind jaren negentig kennen. Dit heeft met name betrekking op de accommodaties, de geluidsoverlast en de financiën. Blijkbaar hebben deze eigen problemen per instelling ertoe geleid dat ze met elkaar om de tafel zijn gaan zitten. De discussies rondom een mogelijke herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg en de plannen zoals ze er nu liggen vormden voor de drie culturele instellingen, vooral voor Tivoli en SJU, aanleiding om de handen ineen te slaan, een positieve houding aan te nemen en actief mee te doen.

Wat in beide arena's opvalt is het relatief kleine aantal partijen dat deelneemt bij deze mate van interactief beleid, vooral als je het vergelijkt met het aantal belanghebbenden in arena C.

De drie arena's worden nu afgezet op de participatieladder. Dit ziet er als volgt uit (figuur 5.9). Het is opvallend dat de arena's die op het niveau *coproduceren* staan, allen als type III-belanghebbenden zijn ingedeeld (vergelijk figuur 5.5). ‘Arena A en B’ zouden dus in figuur 5.9 kunnen worden vervangen door ‘type III-belanghebbenden’. Er zijn geen andere belanghebbenden die op deze mate van interactief beleid opereren. De ‘overige belanghebbenden’ staan twee niveaus lager op de participatieladder; op het niveau van *raadplegen*. Deze groep belanghebbenden bestaat geheel uit de type I- en II-belanghebbenden uit figuur 5.5. Hieruit blijkt dat een gemeente binnen één interactief project verschillend omgaat met (groepen) belanghebbenden. Blijkbaar ziet de gemeente redenen om bepaalde belanghebbenden meer ‘invloedsruimte’ te geven dan andere. Zoals Spit en Zoete (2002) eerder vermoedden is een bepaalde mate van selectiviteit in dit geval onvermijdelijk.

---

<sup>112</sup> Interview (21 januari 2004).

Figuur 5.9 De mate van interactief beleid voor drie arena's van actoren



Het lijkt erop dat de gemeente in dit project in een spagaathouding opereert. In de case 'Participation and Support among Stakeholders in Urban Governance' (De Graaf, 2004:26) is deze spagaathouding geïllustreerd. Enerzijds moet de gemeente tegemoet komen aan de zakelijke belangen van type III-belanghebbenden, anderzijds pretendeert de gemeente dat alle overige belanghebbenden mogen meedenken en meedoen. Deze spagaat geeft de discrepantie tussen de gepretendeerde en de feitelijke mate van interactief beleid weer.

Voordat er een deelconclusie geformuleerd wordt over de mate van interactief beleid in deze case wordt er stilgestaan bij het perspectief op interactief beleid dat overheerst. In hoofdstuk twee is een instrumenteel en een democratisch perspectief onderscheiden. De gemeente heeft geprobeerd belanghebbenden zoveel mogelijk gelegenheden te geven om 'mee te denken' en 'mee te praten'. De input van belanghebbenden is verzameld. Doordat de belanghebbenden in arena A en B intensiever in het proces opereerden dan de overige belanghebbenden, zaten zij dicht bij het vuur en beschikten daardoor over meer informatie. Inhoudelijk hadden ze meer in te brengen dan de belanghebbenden in arena C. De input van de belanghebbenden uit arena A en B heeft dus in het proces effect gehad en is meegenomen bij de verdere inhoudelijke planontwikkeling. Voor deze belanghebbenden is een instrumenteel perspectief op interactief beleid van toepassing: belanghebbenden zijn functioneel in het interactieve proces betrokken door de gemeente, waardoor zij door middel van hun kennis en expertise input hebben geleverd in het proces.

Voor de belanghebbenden in arena C geldt ook een instrumenteel perspectief. Zij hebben echter veel minder toegang tot het proces, waardoor ze ook over minder up-to-date informatie beschikken. Dit maakt het voor hen lastig om input te leveren. Zij worden geraadpleegd als dat voor de gemeente 'uitkomt'. Voor de belanghebbenden uit arena C overheerst 'de draagvlakmachine' als het instrumentele perspectief op interactief beleid. In deze case overheerst dus een instrumenteel perspectief op interactief beleid.

### **Deelconclusie interactief beleid**

Zoals uit deze paragraaf blijkt, zijn er verschillende participatie-instrumenten ingezet (Gemeente Utrecht, 2001, 2002). De gemeente heeft veel tijd en energie in de informatievoorziening van en communicatie met belanghebbenden gestoken. Er is sprake geweest van maar één mate van interactief beleid. De verschillende maten van interactief beleid komen tot uiting in diverse combinaties van actoren, waardoor gesproken wordt van arena's van actoren. Er zijn drie arena's binnen deze case aangetroffen, waarin de gemeente steeds een andere interactierol speelt.

Deze paragraaf maakt duidelijk dat er in totaal maar vijf belanghebbenden zijn die in relatie tot de gemeente op het niveau van *coproduceren* staan, terwijl er tezamen éérentwintig belanghebbenden betrokken zijn die met een veel lagere mate van interactief beleid genoeg moeten nemen. Tevens lijkt de typering van belanghebbenden synchroon te lopen met dit verschil in de mate van interactief beleid. Blijkbaar maakt het voor de gemeente uit met welk type belanghebbende op welk niveau van de participatieladder ze interacteert. De afhankelijkheidspositie tussen de gemeente en Cório (het gaat dus vooral om arena A) voor en tijdens het interactief beleid is bepalend voor de invloed die deze belanghebbende in het proces heeft gekregen. Deze afhankelijkheidspositie is gebaseerd op de machtspositie van de belanghebbende en lijkt de belangrijkste factor te zijn voor de mate van interactief beleid.

### **5.4 Draagvlak**

Nu naar voren is gekomen dat deze case uit drie arena's bestaat en er verschillende maten van interactief beleid voorkomen, wordt in deze paragraaf vastgesteld hoe hoog de mate van draagvlak is.

Het draagvlak onder belanghebbenden heeft betrekking op de interactieve aanpak ter voorbereiding van het nieuwe ontwerp van Muziekcentrum Vredenburg en het plein. De presentatie op 12 maart 2004 van het nieuwe ontwerp is hier de tussentijdse uitkomst waaraan de mate van draagvlak refereert. Draagvlak is in hoofdstuk drie omschreven als een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doelgroepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt. Op basis van deze definitie van Ruelle en Bartels (1998:405) is ervoor gekozen om in deze case de mate van draagvlak weer te geven voor 'de gehele doelgroep', alle belanghebbenden van het Vredenburgproject. Daarna wordt er geanalyseerd in hoeverre er sprake is van verschillende maten van draagvlak in de eerder vastgestelde arena's.

Op de volgende pagina staat figuur 5.10. Deze figuur presenteert de houding die belanghebbenden hebben en de steun- en protestacties die zij hebben ondernomen. De combinatie tussen cijfer en letter in de tabel geeft aan hoe vaak een bepaald antwoord is gegeven. Actie nummer 2: 'ik heb een e-mail aan de gemeente Utrecht

gestuurd' is door één belanghebbende ingevuld. Deze actie is door betreffende belanghebbende eens per maand gedaan en was bedoeld om zeer kritisch te zijn. Er vallen twee dingen op in figuur 5.10. Er zijn ten eerste veel activiteiten ondernomen waarbij de houding (zeer) kritisch was. Het tweede punt dat opvalt is dat als belanghebbenden al acties ondernamen, ze dit slechts een enkele keer deden (score A is het meest ingevuld). De acties waarop belanghebbenden het meest hebben gescoord zijn: 'ik heb een ambtenaar gesproken' en 'ik heb een bijeenkomst bijgewoond'. Op basis van figuur 5.10 moet er geconcludeerd worden dat het draagvlak matig negatief is. Het is negatief vanwege de overheersende (zeer) kritische houding. Het is matig omdat er geen hevige vormen van verzet geuit zijn door deze groep belanghebbenden.

Slechts 13 van de 25 belanghebbenden hebben de vragenlijst ingevuld. Deze 13 belanghebbenden vallen allemaal onder type I- en II-belanghebbenden. Type III-belanghebbenden hebben de vragenlijst niet teruggezonden.<sup>113</sup> Alle belanghebbenden die tot de non-response behoren zijn benaderd voor een interview waarin naar hun protest- en steunactiviteiten is gevraagd. Op basis van de interviews en figuur 5.10 wordt nu stilgestaan bij de mate van draagvlak per arena.

---

<sup>113</sup> Om de response zo hoog mogelijk te krijgen zijn belanghebbenden die na twee weken de vragenlijst nog steeds niet hadden teruggezonden, zo'n vier keer gebeld of gemaild, met het verzoek de vragenlijst alsnog in te vullen.

Figuur 5.10 De houding en steun- en protestacties van belanghebbenden

Protest- en steunladder belanghebbenden Vredenburg <sup>114</sup>	Houding <sup>115</sup>				
	Zeer kritisch	Kritisch	Neutraal	Steunen	Zeer steunen
1. ik heb de gemeente Utrecht gebeld	A				
2. ik heb een e-mail aan de gemeente Utrecht gestuurd	C				
3. ik heb een brief aan de gemeente Utrecht gestuurd			A		
4. ik heb een ambtenaar gesproken	2A	4A,1B	2A,B		C
5. ik heb affiches opgehangen					
6. ik heb flyers uitgedeeld					
7. ik heb een advertentie gezet in een lokale of regionale krant		A			
8. ik heb een bijeenkomst bijgewoond	A,B,C	2B, 5A	A	C	B
9. ik heb een bijeenkomst georganiseerd		A			A
10. ik heb een ingezonden brief naar een lokale of regionale krant gestuurd					
11. ik heb met een demonstratie meegedaan mbt gemeentelijk beleid					
12. ik heb een gesprek aangevraagd met de verantwoordelijke wethouder				A	
13. ik heb een interview met een lokale of regionale krant gegeven	2A				
14. ik heb een interview gegeven (radio)	A	A			
15. ik heb een interview op de (regionale) televisie gegeven					
16. ik heb een petitie aangeboden aan de gemeente Utrecht					
17. ik heb een demonstratie georganiseerd					
18. ik heb juridische stappen ondernomen	A				
19. ik heb meegedaan aan een gewelddadige actie					
20. anders namelijk, .....				A	

<sup>114</sup> Omdat de vragenlijst door 52% (=13/25) van de belanghebbenden is teruggestuurd, is er bij de benadering van respondenten zoveel mogelijk naar gestreefd de non-response te interviewen. Drie belanghebbenden werden weliswaar tot belanghebbenden gerekend maar gaven aan zich geen belanghebbende te voelen.

<sup>115</sup> A. Eén keer in de periode ....., B. Eens per drie maanden, C. Eens per maand, D. Meer dan eens per maand, maar minder dan eens per week, E. Eens per week, F. Meer dan eens per week, maar minder dan eens per dag, G. Eens per dag.



### **Arena A: Cório en Projectorganisatie Stationsgebied**

De relatie tussen Cório en de Projectorganisatie Stationsgebied is een één-op-één relatie. Het zijn vooral de context en de geschiedenis die deze relatie compliceren. Tijdens de dataverzameling was de vertegenwoordiger van Cório 'niet in staat' om de vragenlijst in te vullen.<sup>116</sup> Aangezien de mate van draagvlak voor de interactieve aanpak van de POS in arena A zich beperkt tot Cório en er alleen kwalitatieve data voorhanden zijn, is de analyse voor arena A alleen op kwalitatieve data gebaseerd. Vanzelfsprekend is er zoveel mogelijk naar gestreefd om tijdens het interview met deze respondent aspecten en vragen uit de vragenlijst te bespreken.

Op basis van figuur 3.2 wordt de mate van draagvlak vastgesteld. Deze figuur is in het interview aan de orde gekomen. Cório en de POS hebben intensief contact gehad ter voorbereiding van het Masterplan en ter voorbereiding van het voorlopig stedenbouwkundig ontwerp van Vredenburg. Beide organisaties zijn zich bewust van ieders positie en spelen daar op in, zowel kritisch als steunend. Het hoofd management en herontwikkeling van Hoog Catharijne, die namens Cório de relatie met de gemeente onderhoudt, zegt hier het volgende over:

'Kijk, ik probeer, en daar gaat het ook om, een best wel kritische houding naar het proces te geven, maar de basis is natuurlijk dat we gewoon een hele goede relatie hebben met de gemeente en ook met andere partijen.'<sup>117</sup>

De verantwoordelijk manager namens Cório geeft in het volgende citaat aan dat het verschil in werkwijze tussen hen en de gemeente een rol speelt in de onderlinge relatie. Dit heeft direct invloed op hun tevredenheid en het draagvlak voor de interactieve aanpak.

'Nou ja, de gemeente is gewoon gericht op politieke momenten. Met andere woorden, de inhoud staat daarin op het tweede plan. (...) En ja, dat betekent gewoon voor ons dat in het Masterplan en het referendum gewoon zaken stonden waarmee wij ons niet meer konden vereenzelvigen. Achteraf gezien denk ik dat het juist wel goed is geweest dat de gemeente dit zo heeft gedaan. Alleen ze hadden ons daar beter bij moeten betrekken. Ik vind daar zelfs dat er een gat van de gemeente is gevallen.' (...) 'Ik denk overigens dat het draagvlak voor het gehele stationsgebied best groot is, eerlijk gezegd. Ik denk daarom dat achteraf gezien de POS het gewoon heel goed heeft gedaan.(...) Ik denk dat het draagvlak best groter is dan normaal in dit soort situaties.'<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> Wel was hij, na een aantal keer telefonisch aandringen, bereid om mij te woord te staan voor een interview.

<sup>117</sup> Interview (12 januari 2004).

<sup>118</sup> Interview (12 januari 2004).

Cório is kritisch over het gemeentelijk handelen, maar is (achteraf) tevreden over de manier waarop de POS interactief beleid heeft ingezet. De politiek verantwoordelijke wethouder zegt over de relatie met Cório:

‘Het proces is mensenwerk. Je praat niet met organisaties..... De directeurs die moeten erin geloven. Als ze er niet in geloven, dan kun je het vergeten.’ (Wethouder Stationsgebied),<sup>119</sup>

Tussen Cório en de POS is intensief contact geweest. Na de presentatie van het ontwerp op 12 maart 2004 heeft Cório diverse informatieavonden bijgewoond, die door de POS waren georganiseerd voor andere belanghebbenden. Aangezien het ontwerp mede bepaald was door Cório was zij met name aanwezig ter ondersteuning van het ontwerp en bereid om kritisch commentaar van anderen te pareren.

Voor haar eigen achterban (met name de winkeliers en ondernemers van winkelcentrum Hoog Catharijne) organiseerde Cório rondom de presentatie een informatiebijeenkomst waarin ze uitlegde wat het ontwerp inhield en wat Cório’s standpunt daarin was. Ook daar ‘verdedigde’ Cório het inhoudelijke plan.

De mate van draagvlak bij Cório, als de enige belanghebbende in arena A, is matig tot hoog te noemen. Haar oordeel over het plan was positief en ze steunde de manier waarop de POS het proces aanpakte. Bij Cório is er dus positief draagvlak voor het interactieve proces en de inhoud.

### **Arena B: De POS en Muziekcentrum Vredenburg, Tivoli en SJU**

De culturele instellingen hebben intensief contact met ambtenaren, spreken regelmatig met de verantwoordelijke wethouder en andere belanghebbenden en ondersteunen de aanpak en de inhoudelijke beslissingen.<sup>120</sup> Die acties zijn vooral bedoeld om de inhoud van de plannen te steunen.

‘Er zijn geen hele heftige pleiters opgestaan.’ (...) ‘Het uitblijven van protesten kan een signaal geven.’ (...) ‘Er is zeker draagvlak, maar dat moet je ook onderhouden. Er zijn nu nog niet zoveel cijfers naar buiten gekomen. Op het moment dat je met bedragen in de pers komt, dan kan het vaak ineens heel erg gaan wieberen [LdG: ze doelt hier op de totale kosten van het nieuwe gebouw]. Het is nu weer even rustig. Als deelnemer is het van belang om continue een soort stroom van informatie te geven, waar dit ook alweer goed voor was.’ (Directeur Tivoli)<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> Interview (9 februari 2004).

<sup>120</sup> Ik heb de directeur van SJU vijf keer gebeld met de vraag of ik hem mocht interviewen. Hij had er geen tijd voor. In de interviews met Tivoli, Muziekcentrum Vredenburg en de POS heb ik, via secundaire bronnen, gevraagd wat SJU’s oordelen en gedragingen zijn en in hoeverre SJU (on)tevreden is over het interactieve proces en het ontwerp van het toekomstige Vredenburg.

<sup>121</sup> Interview (14 januari 2004).

In tegenstelling tot de verhouding tussen Cório en de POS is de onderlinge verhouding tussen de POS, Muziekcentrum Vredenburg, Tivoli en SJU niet zozeer gebaseerd op hun onderlinge machtspositie, maar veel meer op overlevingsdrang. De drie culturele instellingen, met name Tivoli en SJU zijn genoodzaakt om samen te werken. Deze noodzaak verklaart voor een deel de positieve mate van draagvlak onder deze belanghebbenden voor zowel de inhoud als het proces. Zonder de ontwikkeling naar het nieuwe ‘muziekpaleis’ lopen ze immers het risico hun bestaansrecht kwijt te raken. Net als in arena A is hier sprake van positief draagvlak.

### **Arena C: De POS en ‘overige belanghebbenden’**

Eerder werd geconstateerd dat de groep van overige belanghebbenden uit diverse bewoners-, winkeliers-, en ondernemersverenigingen en kleinere particuliere organisaties bestaat. Ook is vastgesteld dat deze belanghebbenden door de gemeente op enigerlei wijze op de hoogte worden gehouden. Figuur 5.10 heeft laten zien dat het draagvlak onder deze groep belanghebbenden negatief en zwak is. Ze staan in het algemeen argwanend tegenover de actieve houding waarmee de POS handelt. Dit heeft vooral te maken met het interactieve beleidsproces en de wijze waarop men van informatie wordt voorzien. Op sommige inhoudelijke keuzen van de gemeente is zware kritiek, zo blijkt uit de interviews. In diverse interviews kwamen respondenten uit de categorie ‘overige belanghebbenden’ uit zichzelf met het punt van ‘schijn’. Deze ‘overige belanghebbenden’ hadden vaak het gevoel dat er over de belangrijkste punten al beslist was en dat de geboden mogelijkheden om mee te praten eigenlijk niet meer dan een ‘farce’ waren. Marktplaatshouders spraken bijvoorbeeld van een ‘schertsvertoning’. Qua proces werd men erbij betrokken, maar inhoudelijk had men weinig in te brengen, zo lijkt het. Achteraf gezien had dat proces dan niet nodig geweest, omdat de meeste beslissingen immers al vaststonden. Interactief beleid als draagvlakmachine lijkt zich hier te manifesteren. Deze symbolische betrokkenheid bij interactief beleid wordt door Arnstein ‘tokenism’ genoemd (zie paragraaf 2.4). Het onderstaande fragment verwoordt dit. De respondent geeft de ervaren ‘mismatch van verwachtingen’ weer, tussen de POS en het Bewoners Overleg Centrum Plan (BOCP is een type I-belanghebbende) met betrekking tot het interactieve proces en de beleidsinhoud. De POS nodigde, in de ogen van het BOCP, hen alleen maar uit voor de vorm, terwijl het BOCP zelf juist behoefte had aan inhoudelijke discussie en uitwisseling van inzichten beoogde.

‘Met de huidige ontwikkeling zijn wij als BOCP een aantal keren uitgenodigd door de gemeente voor een aantal gesprekken, waarbij de methodiek die hierbij gehanteerd werd ons nooit erg aangesproken heeft en wij het gevoel hadden dat je mooi meegenomen werd in een discussie (vaak over plaatjes en sfeerbeelden). Feitelijk gaat het erom dat zij wilden praten over vragen zoals: hoe voel je je en hoe ervaar je ...? Wij wilden meer praten over vragen zoals: wat is er inhoudelijk aan de

hand? Wat zijn nou de problemen in dit gebied en wat ga je eraan doen om deze problemen op te lossen?’ (Voorzitter Bewoners Organisatie Centrum Project)<sup>122</sup>

Het volgende fragment is typerend voor de manier waarop een type II-belanghebbende erin slaagt zijn ontevredenheid kenbaar te maken, onder andere via het mobiliseren van de pers.<sup>123</sup>

‘We zouden een participatietraject doen, daar waren we blij mee.<sup>124</sup> Enne participeren, ik heb het nog even nagekeken natuurlijk, dat is inspraak en deelname aan. Dus we gaan op maandagmiddag naar de POS, worden daar uitgenodigd. En krijgen we in 15 minuten van de wethouder te horen dat.... Dus we hebben een participatietraject van 15 minuten gehad. Sterker, het was nog korter geloof ik, he ma?’ ‘Ja je was heel boos.’ ‘Ik was in alle staten. Binnen een jaar zouden we van het plein af moeten. En of we dat nog even stil wilden houden, donderdag komt het pas in de raad. Nou, zo praktisch zijn we dan, dat we van daar [LdG: hij wijst naar het kantoor van de POS] naar daar [de redactie van de Utrechts Nieuwsblad] lopen<sup>125</sup>. Die meneer van het Utrechts Nieuwsblad die smult ervan, dat vindt hij fantastisch. Dat stond natuurlijk met grote koppen in de krant en die zaterdag komt meneer de wethouder, met zijn handen tussen mijn haarspelden [LdG: zijn kraam verkoopt modeaccessoires] en hij zegt: “hier ben ik niet blij mee”, “maar wij ook niet met jou”, zeg ik. “Laat dat duidelijk zijn.” Vanaf dat moment is het contact tien keer beter geworden. We hebben hem eerst op zijn plek gezet. Dat vinden we ervan. Tijdens die raadsvergadering heeft ie commentaar gehad van het feit dat wij al dingen wisten die zij nog niet wisten en waar die wel niet helemaal mee bezig was. Toen ineens hadden we een heleboel medestanders onder de oppositie in de gemeenteraad, die er nooit mee akkoord ging. En hij was op dat moment wel niet blij maar er na is het contact veel beter geworden.’ (Voorzitter van de Belangenvereniging voor Utrechtse Marktplaatshouders)<sup>126</sup>

Het is opvallend dat deze respondent verwijst naar de inhoudelijke punten die hun belangenvereniging voor elkaar heeft gekregen en het proces dat hij als ‘schertsvertoning’ ziet. Blijkbaar is hij tevreden over de werking van hun inhoudelijke invloed in de beleidsplannen, maar is hij juist niet te spreken over het proces dat hiervoor gekozen is. Dit is ook typerend voor andere type II-belanghebbenden. Hun nadeel is dat ze wel in het gebied gevestigd zijn, maar een te kleine eigendomspositie of te weinig geld hebben om maar enige invloed uit te oefenen.

---

<sup>122</sup> Interview (6 januari 2004).

<sup>123</sup> Interview (21 januari 2004).

<sup>124</sup> Interview met de voorzitter van de belangenvereniging voor Utrechtse marktplaatshouders (21 januari 2004).

<sup>125</sup> Het kantoor van de POS en de redactie van het Utrechts Nieuwsblad zijn ongeveer 300 meter van elkaar verwijderd en bevinden zich in de omgeving van Vredenburg.

<sup>126</sup> Interview (21 januari 2004).

Hoewel er geen extreme uitingen van protest of verzet zijn geweest, zijn type I- en II-belanghebbenden sceptisch over het interactieve proces en de inhoud van dit project. Wel hebben marktplaathouders een ludieke actie gehouden op de avond waarop het aantal marktplaatsen zou worden vastgesteld in de raadscommissie (9 december 2003, twee dagen voordat dit en het verdere Masterplan in de gemeenteraad werd besproken). Zij hadden namelijk een mobiele marktkar op het stadhuisplein gezet, waar elke bezoeker van het stadhuis een speculaaskoek kreeg met daaraan een kort statement over het aantal marktplaatsen. In de raadsvergadering van 11 december 2003 werd het aantal marktplaatsen vastgesteld op 90 à 100. Aangezien er in de huidige situatie 110 plaatsen zijn en het risico groot was dat dit beperkt zou worden tot 75, waren de marktplaathouders aanvankelijk tevreden met deze uitslag. Echter, bijna een jaar later, op 4 november 2004 werd een amendement aangenomen dat het aantal marktplaatsen toch teruggebracht moest worden naar 75 plaatsen. Over die ludieke actie zegt de voorman van de marktplaathouders in het tweede interview van een jaar later:

‘Daar heb ik nu spijt van, wist je dat? Toen wilden we de binnenstad vastzetten op koopavond met auto’s. Dan ben ik weer te netjes: jongens dat kun je niet maken. Laten we blijven praten, laten we iets grappigs doen. Zet een kar bij het gemeentehuis en geef iedereen een speculaaskoek. We hadden gewoon heel die tent [LdG: hij bedoelt de binnenstad] plat moeten gooien! Echt wel. En nog hoor, denk ik dat. Zit dat eraan te komen? Nee... wat mij betreft niet. Ik zou het nu op een intelligenter manier willen oplossen.’ [LdG: En dat is?] ‘De juridische kant onderzoeken, misschien dat je ze dan wel kunt raken. Misschien dat ze dan wel luisteren. Want, ook zo: de tent vastzetten, wat hebben we eraan? Nee, die consument weet wel wat wij vinden. De consument is 100, nee 150 procent pro markt. En pro fatsoenlijk (bus)-station, pro fatsoenlijk kunnen lopen over Hoog Catharijne. Ik denk dat 99 procent niets heeft aan een muziekcentrum met een gouwe griffel eromheen.’ (Voorzitter van de Belangenvereniging voor Utrechtse Marktplaathouders)<sup>127</sup>

Het inhoudelijke draagvlak onder de marktplaathouders voor de Vredenburgplannen was aanvankelijk positief. Ze hadden relatief het meest voor elkaar gekregen ten opzichte van andere belanghebbenden. Echter, een jaar later is deze positieve opvatting negatief bijgesteld. De voorman van de marktplaathouders heeft geen goed woord meer over voor de inhoud en vindt het interactieve proces nog steeds een schertsvertoning.

‘Vorige week [raadsvergadering 4 november] zijn we gewoon besodemieterd, daar komt het gewoon op neer. Zoals ik het zeg, zo voel ik het ook. De ondergrens van 100 is weggestemd naar een ondergrens van 75. Ik ben duidelijk teleurgesteld.’ (Voorzitter van de Belangenvereniging voor Utrechtse Marktplaathouders)<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> Interview (10 november 2004).

<sup>128</sup> Interview (10 november 2004).

In arena C is daarentegen veel ontevredenheid over het interactieve proces. Deze belanghebbenden onderkennen dat ze mogelijkheden hebben om deel te nemen, ze vinden alleen dat die mogelijkheden niets uithalen en alleen maar de schijn ophouden. Deze ‘schijnvertoning’ in het interactieve proces houdt in dat hun inhoudelijke punten niet terug te zien zijn in de daadwerkelijke plannen. Over de inhoud zijn ze dan ook ontevreden. Het valt ook op dat er geen extreme protestactiviteiten zijn geweest. De mate van draagvlak onder belanghebbenden in arena C is dus negatief.

**Deelconclusie: de mate van draagvlak arena A en B is positiever dan de mate van draagvlak arena C**

Het draagvlak voor de interactieve aanpak en de inhoud is verdeeld. Aan de ene kant zijn belanghebbenden uit arena A en B vooral tevreden over de inhoud. Aan de andere kant zijn belanghebbenden uit arena C vooral ontevreden over het proces en vinden zij dat hun inhoudelijke punten niet terugkomen in de inhoudelijke plannen.

**5.5 Interactief beleid en draagvlak**

Figuur 5.11 geeft weer wat in paragraaf 5.3 en 5.4 is vastgesteld. Binnen deze case zijn er twee arena’s (A en B) van actoren die op het niveau *coproduceren* opereren. De mate van draagvlak onder belanghebbenden in beide arena’s is positief. Arena C is op het niveau *raadplegen* op de participatieladder geplaatst. De mate van draagvlak onder belanghebbenden uit deze arena is negatief. Het verband tussen de twee metingen ziet er per arena als volgt uit:

*Figuur 5.11 De mate van interactief beleid en draagvlak voor de arena’s in deze case*

Arena	Mate van interactief beleid	Procesdraagvlak	Inhoudelijk draagvlak	Mate van draagvlak
Arena A	Coproduceren	+	++	Positief
Arena B	Coproduceren	+	++	Positief
Arena C	Raadplegen	--	-	Negatief

Belanghebbenden in arena A en B (type III) zijn vanaf een vroeg stadium intensief betrokken bij de totstandkoming van het huidige ontwerp en hebben veel input geleverd. Ze waren samen met de POS ‘eigenaar’ van het probleem en hebben gezamenlijk nagedacht over oplossingsrichtingen en uitwerkingen van de plannen. Ook zijn zij intensief betrokken geweest bij inhoudelijke bijeenkomsten en hebben zij hun inbreng in de plannen (duidelijk) zien terugkomen. Met name over de inhoud zijn ze tevreden. Het interactief beleidsproces zoals de POS dat voor type I- en II-belanghebbenden (arena C) heeft ingericht, is voor hen minder van belang en kan eigenlijk alleen maar lastig zijn. Het kost tijd en kan een bedreiging zijn voor de

actuele inhoud, die zij medebepaald hebben. Randvoorwaarden zijn in gezamenlijk overleg vastgesteld. Er heeft binnen deze groep maar weinig verzet plaatsgevonden. Belanghebbenden uit deze arena waren al enkele weken of maanden op de hoogte van het (concept van het) nieuwe ontwerp. In de draagvlakmeting komt tevens naar voren dat ze tevreden zijn over de uitkomst, het voorlopige ontwerp en over hoe het proces voor hen is verlopen.

Bij de type I- en II-belanghebbenden (arena C) blijkt vaak dat ze door de lage mate van interactief beleid het idee hebben dat ze op afstand van het proces en de inhoud van het Vredenburgproject staan, terwijl hun belang direct geraakt wordt. Diverse belanghebbenden uit deze arena spreken van een schertsvertoning en noemen interactief beleid rondom Vredenburg 'een toneelstukje'. Ze zijn in een relatief laat stadium betrokken en konden hooguit reageren. Ze hebben veel minder toegang gehad en hadden weinig mogelijkheden om input te leveren. De input die ze leverden was vooral op het interactieve proces gericht en moest binnen de randvoorwaarden van het bestuur passen. Echt inhoudelijke input hebben ze nagenoeg niet kunnen leveren. Belanghebbenden uit deze arena kregen het voorlopige ontwerp van Vredenburg pas op de presentatieavond zelf te zien. Deze belanghebbenden waren vooral ontevreden over het proces, maar hebben weinig protestacties ondernomen.

Kortom, het draagvlak onder belanghebbenden in arena A en B voor interactief beleid rondom de herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg is positief, terwijl het draagvlak onder belanghebbenden in arena C negatief is. Dit verschil in de mate van draagvlak in deze arena's wordt veroorzaakt door de verschillende maten van interactief beleid waarmee zij (samen) gewerkt hebben. Uiteindelijk blijkt dat ook de type I- en II-belanghebbenden vinden dat er iets moet gebeuren met Muziekcentrum Vredenburg en de directe omgeving daarvan. Er is draagvlak voor verandering van de status quo. Het motto van de gemeente 'niets doen is geen optie' bevestigt dit.

Uitgaande van beide metingen wordt geconcludeerd dat een hogere mate van interactief beleid tot een hogere mate van draagvlak leidt.

Om de betrouwbaarheid van deze empirische relaties te controleren worden hierna de vier externe factoren nagelopen die in paragraaf 4.3 zijn geopperd. Ook wordt gekeken of er nog andere externe factoren van invloed zijn geweest.

## 5.6 Externe factoren

Welke factoren, anders dan de mate van interactief beleid, hebben de mate van draagvlak beïnvloed? De vier externe factoren die in paragraaf 4.3 zijn genoemd zijn (1) personen en reputaties, (2) maatschappelijke of politieke omstandigheden, (3) macro-economische factoren en (4) beslissingen van andere overheden.

### Personen en reputaties

Buiten het interactieve beleid rondom het Vredenburgproject zijn er geen andere personen geweest die de mate van draagvlak hebben beïnvloed. Wel volgden de lokale media de ontwikkelingen van het Vredenburgproject met argusogen. De invloed van de media was echter gering.

### Politieke of maatschappelijke gebeurtenissen

In de periode waarin dit onderzoek is uitgevoerd zijn geen lokale verkiezingen gehouden en zijn er geen andere politieke gebeurtenissen geweest die de mate van draagvlak hebben beïnvloed. Wel hebben diverse belanghebbenden aangegeven dat ze minder vertrouwen hebben in het Vredenburgproject omdat het, als onderdeel van het stationsgebiedproject, al zo lang speelt. Het lijkt erop dat de veelal negatief ervaren voorgeschiedenis van het gehele stationsgebiedproject negatief doorwerkt in de mate van draagvlak. Belanghebbenden staan argwanend tegenover de inhoudelijke plannen van de gemeente en de gekozen interactieve aanpak tot dat het tegendeel gebleken is. Maar dit geldt in principe voor iedere belanghebbende. De belanghebbenden hebben immers een gemeenschappelijke geschiedenis.

Een dergelijke achtergrond creëert een extra druk op het Vredenburgproject.<sup>129</sup> Immers, het project zal, zoals het er nu uitziet, één van de eerste projecten zijn binnen het grotere geheel dat uitgevoerd gaat worden. De genoemde historie is tot dusverre gecompliceerd geweest en zal de verwachtingen voor de toekomst niet (snel) positief beïnvloeden. Dit heeft gevolgen voor het draagvlak.

### Macro-economische factoren

De mate van draagvlak is niet beïnvloed door macro-economische factoren. Voor iedere belanghebbende is de macro-economische omstandigheid constant geweest.

### Beslissingen van andere overheden

Het Vredenburgproject was vooral een Utrechtse aangelegenheid, waar andere overheden geen beslissingen over genomen hebben.<sup>130</sup> De aanwezigheid van deze mogelijke externe factor is niet geconstateerd tijdens het onderzoek.

---

<sup>129</sup> Volgens de verantwoordelijke wethouder spelen de (lokale) media hier een belangrijke rol in. Zij zijn kritisch over de plannen en kijken met argusogen naar de ontwikkelingen. Interview (9 februari 2004).

<sup>130</sup> Voor de goede orde: wel zijn er andere overheden bij de andere deelprojecten van het overkoepelende stationsgebied betrokken geweest zoals het Rijk, de provincie Utrecht en het



Kortom, op basis van de mogelijke externe factoren uit het theoretische kader hebben alleen politieke en maatschappelijke gebeurtenissen enige directe negatieve invloed gehad op de mate van draagvlak. Er speelt nog een case-specifieke externe factor een rol.

### Case-specifieke externe factor: machtspositie belanghebbenden

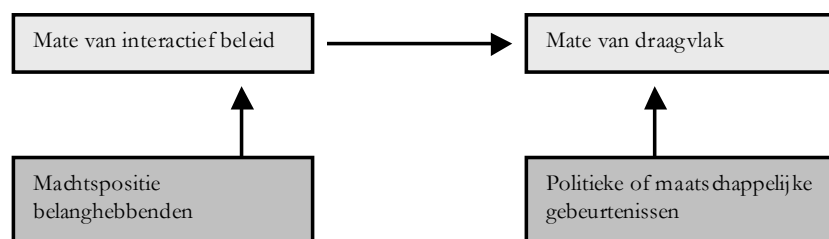
Het lijkt er in deze case op dat de mate van draagvlak voor een groot deel bepaald wordt door de machtspositie van belanghebbenden. De machtspositie van een bepaald type belanghebbende lijkt een voorname rol te spelen bij de invloedsmogelijkheden binnen het interactieve beleidsproces en de inhoudelijke verwerking daarvan. Dit werkt dan ook direct door in het proces- en inhoudelijke draagvlak.

De gemeente maakt bewust een selectie van belanghebbenden op basis van de afhankelijkheidspositie die de gemeente ten opzichte van die belanghebbenden heeft. Hoe groter de machtspositie van een belanghebbende is, hoe meer invloed deze kan uitoefenen tijdens het interactieve beleidsproces.

Hoewel in de vorige paragraaf is aangegeven dat de type III-belanghebbenden direct invloed hebben gehad op de mate van interactief beleid, is deze factor (in)direct ook van invloed geweest op de mate van draagvlak. Het lijkt er op dat de mate van interactief beleid een dragende variabele is en dat 'het type belanghebbenden' direct verantwoordelijk is voor de mate van draagvlak. Anders gezegd, de mate van draagvlak wordt vooral bepaald door de wijze waarop de gemeente de machtspositie van belanghebbenden inschat. Op basis van die inschatting krijgen ze een plaats op de participatieladder.

Figuur 5.10 geeft de verklaringen weer, die (in)direct van invloed zijn op de mate van draagvlak.

Figuur 5.10 Externe factoren in de case 'Herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg'



---

Bestuur Regio Utrecht. Deze hebben het Vredenburgproject niet beïnvloed binnen de periode dat dit onderzoek plaatsvond.

## 5.7 Conclusie

In dit hoofdstuk stonden drie deelvragen centraal, die hieronder voor deze case worden beantwoord.

### **Wat is interactief beleid in de case ‘Herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg’?**

Interactief beleid vindt in deze case plaats op basis van geschakelde arena’s waarbij de gemeente verschillende rollen speelt. Interactief beleid vindt in deze case in drie arena’s plaats op verschillende niveaus. Er is daarom geen sprake van één mate van interactief beleid. Arena A: interactief beleid van de Projectorganisatie Stationsgebied (POS) en Córío bevindt zich op het niveau van *coproduceren*. Arena B: de Projectorganisatie Stationsgebied en de exploitanten van het nieuwe gebouw (Muziekcentrum Vredenburg, popodium Tivoli en Jazzpodium SJU) scoren eveneens *coproduceren* als mate van interactief beleid. Deze arena’s opereren op een hoge mate van interactief beleid. Arena C: de Projectorganisatie Stationsgebied in relatie tot de overige belanghebbenden scoren *raadplegen* als mate van interactief beleid. Zij worden laat en selectief benaderd en kunnen hooguit ‘reageren’ op een voornemen van de POS. De mate van interactief beleid lijkt af te hangen van de inschatting die de gemeente Utrecht maakt in hoeverre een belanghebbende nodig is voor (het welslagen van) het project. De afhankelijkheidspositie tussen de gemeente en een belanghebbende is bepalend voor de mogelijkheden die een belanghebbende binnen interactief beleid krijgt.

### **Wat is draagvlak onder groepen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven in de case ‘Herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg’?**

Niet alleen op de mate van interactief beleid scoren de drie arena’s van belanghebbenden verschillend, ook het draagvlak dat daaruit voortkomt varieert. Zowel arena A als B laat een positief draagvlak zien. Dit draagvlak geldt vooral voor de inhoud van het beleid en in mindere mate voor het interactieve proces. Belanghebbenden uit deze arena zijn nauw betrokken bij de inhoudelijke plannen. Hoewel Córío waardeert wat de gemeente doet, zou ze zelf niet snel zo’n uitgebreid participatietraject openstellen voor andere belanghebbenden. Het draagvlak onder belanghebbenden uit arena C is negatief. De ontevredenheid, vooral over het proces, komt in nagenoeg alle interviews naar voren, maar er zijn niet veel protestacties geweest. Deze groep belanghebbenden voelt zich op afstand geplaatst en beschouwt het interactieve beleid als een farce.

**Wat is de invloed van interactief beleid op draagvlak onder groepen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven in de case ‘Herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg’?**

De invloed van interactief beleid op het draagvlak is groot, maar wordt deels bepaald door de afhankelijkheidsrelatie tussen de gemeente en een belanghebbende. Een externe factor die in geringe mate het draagvlak negatief heeft beïnvloed is de geschiedenis van het stationsgebiedproject. Doordat er al jaren geen vooruitgang zit in het project hebben diverse belanghebbenden argwaan tegenover de voortgang van het project en de manieren waarop ze hierbij betrokken worden.

Interactief beleid doet er toe, maar is eerder een dragende variabele om draagvlak te verkrijgen. Het lijkt er op dat de gemeente, voordat interactief beleid begint, reeds haar relevante belanghebbenden heeft geselecteerd. De grootste invloedssrijd lijkt daarmee geleverd. Het gaat erom hoe belanghebbenden omgaan met hun potentiële machtsmiddelen om (zelf) te bepalen hoe hoog zij op de participatieladder ‘kunnen’ opereren. Vervolgens treedt interactief beleid pas in werking.



## 6. CASE II: KANALENEILAND WERKT

### 6.1 Kanaleneiland Werkt

In dit hoofdstuk worden interactief beleid en draagvlak geanalyseerd voor het project 'Kanaleneiland Werkt'. Dit project was een sociaaleconomisch samenwerkingsverband tussen diverse partijen in de wijk Kanaleneiland en had als doel om 50 kansarme werkzoekenden uit deze wijk aan een (tijdelijke) baan of stageplaats te helpen. Via interactief beleid is dit project opgezet en uitgevoerd.

#### Afbakening in tijd

De eerste ontmoeting tussen de partners die zouden gaan samenwerken rondom 'Kanaleneiland Werkt' was op 11 mei 2001. Op initiatief van adviesbureau Andersson, Elffers en Felix (AEF) waren relevante partijen uitgenodigd om de problematiek van werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt in Kanaleneiland te bespreken.<sup>131</sup> Er werd besloten om gezamenlijk naar een oplossing te zoeken.

Zoals in de afbakening van het project zal blijken maakte 'Kanaleneiland Werkt' onderdeel uit van het stedelijke programma Samenwerkende Maatschappelijke Partners. Dit netwerk van stedelijke partners had op 8 februari 2002 een bijeenkomst in de raadszaal van het Utrechtse stadhuis. Hier werden voor vier concrete projecten, waaronder 'Kanaleneiland Werkt', contracten afgesloten tussen betrokken partijen. In deze contracten stonden meetbare doelstellingen en wederzijdse verplichtingen.<sup>132</sup> In maart 2002 zijn de deelnemende organisaties begonnen met de uitvoering van dit project. In oktober 2003 concludeerden de deelnemende partners dat de doelstellingen gehaald waren. In december 2003 verscheen het eindverslag. In deze case ligt de 'knip' tussen de vaststelling van de mate van interactief beleid en de draagvlakmeting op 1 december 2003. Van 11 mei 2001 tot 1 december 2003 heeft dit interactieve project namelijk gespeeld. Daarna is het draagvlak gemeten voor de uitkomsten van dit project en voor de interactieve manier van werken. Paragraaf 6.3 en 6.4 laten zien hoe hoog de mate van interactief beleid en de mate van draagvlak zijn onder belanghebbenden van 'Kanaleneiland Werkt'.

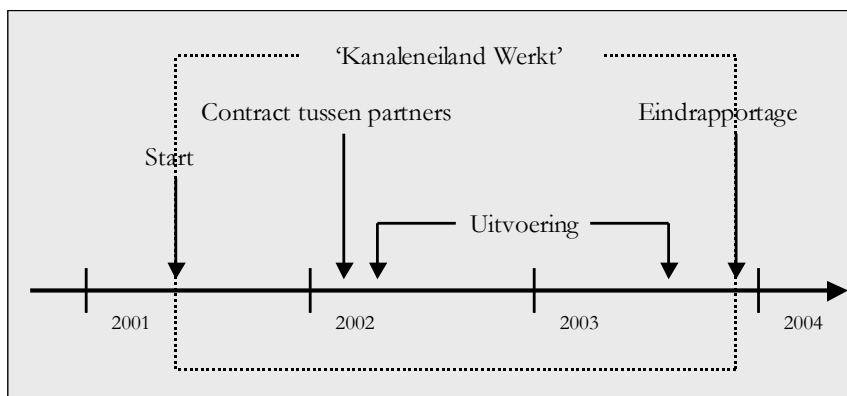
---

<sup>131</sup> De Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) van de gemeente Utrecht was de opdrachtgever van AEF. Voordat AEF ingeschakeld was had de gemeente een bewonersonderzoek in Kanaleneiland gehouden om vast te stellen welke problemen bewoners ervoeren in hun wijk. De uitkomst van dit onderzoek was input voor de wijkprogramma's van Utrechtse wijken. AEF had de opdracht om projecten te bedenken die de doelstellingen van het wijkprogramma van Kanaleneiland snel en zichtbaar nastreefden.

<sup>132</sup> Deze wederzijdse verplichtingen hadden verder geen juridische status. Het was puur bedoeld om intenties te uiten en een verplichtend karakter te creëren. Het betreffende contract voor 'Kanaleneiland Werkt' is in mijn bezit en kan op verzoek ingezien worden.

Figuur 6.1 laat zien dat deze case in de tijd is afgebakend en loopt van 11 mei 2001 tot 1 december 2003.

Figuur 6.1 Tijdsafbakening case 'Kanaleneiland Werkt'



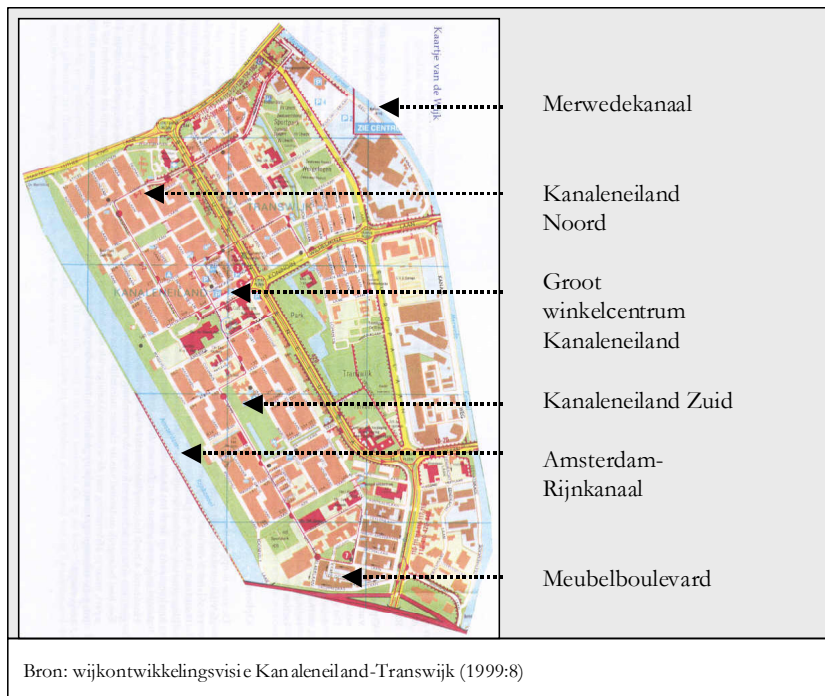
### Afbakening in gebied

De grenzen van het gebied waarin de casestudy is uitgevoerd komen overeen met de bestuurlijke grenzen die de gemeente Utrecht aan de wijk Kanaleneiland stelt.<sup>133</sup> Kanaleneiland wordt omsloten door het Amsterdam-Rijnkanaal en het Merwedekanaal. Kanaleneiland wordt door de gemeente Utrecht als 'subwijk' gezien en maakt onderdeel uit van de wijk Zuidwest. Naast de subwijk Kanaleneiland bestaat de wijk Zuidwest ook uit de twee subwijken Transwijk, Rivierenwijk/Dichterswijk<sup>134</sup>. Figuur 6.2 laat een gedetailleerde kaart van Kanaleneiland zien.

<sup>133</sup> In bijlage 6.1 wordt de wijkindeling van de gemeente Utrecht weergegeven. Hierop is te zien waar de wijk Zuidwest binnen Utrecht ligt en hoe Kanaleneiland daarin is gesitueerd.

<sup>134</sup> Blijkend uit de wijkmonitor 2002 heeft de gemeente Utrecht haar stad in 10 wijken ingedeeld, te weten: West, Noordwest, Overvecht, Noordoost, Oost, Binnenstad, Zuid, Zuidwest, Leidsche Rijn en Vleuten-De Meern. Iedere wijk is onderverdeeld in enkele subwijken. De wijk Zuidwest bestaat uit drie subwijken. Een subwijk is onderverdeeld in buurten. Kanaleneiland wordt onderverdeeld in de buurten Kanaleneiland-zuid, Kanaleneiland-noord en Bedrijfsgebied Kanaleneiland. (Gemeente Utrecht 2002:157-159). In deze casestudy spreek ik steeds over 'Kanaleneiland' en wordt er gerefereerd aan de subwijk. Als er echt iets specifiek te melden is over het buurtniveau dan wordt dit uitdrukkelijk vermeld.

Figuur 6.2: Kaart van Kanaleneiland



Om inzicht te krijgen in de oorzaken van de actuele sociaaleconomische problematiek van Kanaleneiland wordt in bijlage 6.2 een korte historie van deze wijk geschetst. Naast economische en sociale aspecten komen ook fysieke, veiligheids- en leefbaarheidsaspecten aanbod.

### Afbakening van het project

Het project sloot aan bij de wijkaanpak en had naast een inhoudelijk doel ook als doel de positieve ontwikkelingen van de wijk te laten zien.<sup>135</sup> De volgende citaten laten zien hoe twee respondenten het project typeren.

<sup>135</sup> De Utrechtse wijkaanpak staat ook wel bekend als 'wijkgericht werken'. Geografisch gezien richt de gemeente zich hierbij op het wijkniveau en beoogt zodoende een kleinere afstand tussen bestuur en burger te bewerkstelligen. In 1994 werd het wijkgericht werken in de hele stad doorgevoerd (Tops et al., 1998:9). Het wijkgericht werken komt voort uit een trend van democratisering en een gebiedsgerichte beleidsoriëntatie binnen de gemeente Utrecht die is ingezet in midden jaren tachtig. De gemeente Utrecht hecht veel waarde aan het wijkgerichte werken en heeft dit het afgelopen decennium sterk geïnstitutionaliseerd. In de wijken zijn wijkbureaus (zie o.a. Tops et al., 1998) gevormd met wijkmanagers, wijkcommissies en later wijkraden. 'Ook het college van Burgemeester en Wethouders moet er aan geloven. Iedere wijk in

‘Kanaleneiland Werkt’ is opgezet in het kader van de wijkaanpak. De gedachte was dat als je mensen die in de wijk wonen en werkloos zijn aan het werk helpt, dan ben je goed bezig. Dan zorg je dat de wijk weer een bepaalde status krijgt, mensen zich happy voelen. Het liefst wilden we daar ook de werkgevers in de wijk bij betrekken. Zo van ‘dit is ook uw wijk: weet waar je gevestigd bent’. Dat was een mooi doel.’ (Trainer / Stagecoördinator Centrum Boa).<sup>136</sup>

‘Kanaleneiland Werkt’ is in een economisch goede tijd ontstaan. Er waren toen in Kanaleneiland relatief wat werklozen, maar er was ook veel werkgelegenheid [zie figuur 6.3]. Sommige bedrijven stonden in die tijd te springen om werknemers en ‘Kanaleneiland Werkt’ had juist het doel om die koppeling te maken. Het was met name gericht op de imagoverbetering van een aantal werknemers. (Projectleider wijkgericht werken, ROC Midden Nederland).<sup>137</sup>

Het adviesbureau AEF heeft in opdracht van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en samen met de Programmamanager Sociale Infrastructuur geanalyseerd en geselecteerd welke organisaties er in Kanaleneiland betrokken waren bij moeilijk bemiddelbare werkzoekenden in deze subwijk. Die partijen zijn geselecteerd met het oog op het vinden van oplossingen. Na de selectie is er, aldus diverse respondenten, verder geanalyseerd over wat het probleem nu eigenlijk is en hoe dit aangepakt zou moeten worden.<sup>138</sup>

Concreet had dit project twee doelen. Het eerste doel was ‘om 50 kandidaten – bijvoorbeeld jongeren, ouderen en herintredende vrouwen, woonachtig op Kanaleneiland - naar werk op Kanaleneiland (en eventueel buiten Kanaleneiland) te leiden’, (Gemeente Utrecht, 2003:2). Het gaat hierbij dan met name om de groep werkzoekenden (zie ook figuur 6.3) die een grote (en structurele) afstand heeft tot de arbeidsmarkt. Dit zijn de zogenaamde ‘fase 4-gevallen’ of ‘moeilijk bemiddelbare werklozen’.<sup>139</sup>

---

Utrecht heeft haar eigen wijkwethouder, die ontwikkelingen in de wijk extra in de gaten houdt’ (Huygen en Spierings, 2001:36).

<sup>136</sup> Interview (2 maart 2005). Bijlage 6.3 geeft een overzicht van de dataverzameling van deze case weer.

<sup>137</sup> Interview (4 maart 2005).

<sup>138</sup> Dit vertelden de respondenten van Kliq, CWI en ROC Midden Nederland. Interviews (14 februari 2005, 21 februari 2005 en 4 maart 2005).

<sup>139</sup> De organisaties (zie ook paragraaf 2) die binnen deze sector werkzaam zijn, onderscheiden in totaal vier fasen. Fase 1-werkzoekenden hebben een kleine afstand tot werk en zijn slechts kort werkloos. Fase 2-werkzoekenden hebben een afstand tot werk en zijn tot een half jaar werkloos. Fase 2-gevallen gaan na een half jaar over naar Fase 3 als ze dan nog geen werk gevonden hebben. Hun afstand tot werk is dan gegroeid. Fase 4-gevallen hebben een grote afstand tot werk. Vaak zijn er naast het vinden van werk nog aanverwante persoonlijke of sociale problemen waarvoor een oplossing nodig is, alvorens zo’n kandidaat aan het werk kan.



Figuur 6.3 Het aantal werkzoekenden in Kanaleneiland in de periode 1999 - 2005

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Werkzoekenden</b>	1250	1190	1125	1090	1260	1355	1410

Bron: Centrum voor Werk en Inkomen, Utrecht

De tweede doelstelling van het project was om bedrijven in de wijk Kanaleneiland te vinden die mee zouden willen doen. Om de 50 kandidaten aan het werk te krijgen volgen werkzoekenden eventueel benodigde voortrajecten, zoals scholing en reïntegratiecursussen en worden ze, zodra dat mogelijk is, bemiddeld naar een baan op Kanaleneiland. Met name deze acties vereisen afstemming en samenwerking tussen diverse organisaties die op dit terrein actief zijn in Kanaleneiland, althans zo was de veronderstelling bij belanghebbenden.

### **Samenwerkende Maatschappelijke Partners als overkoepelend programma**

Het project 'Kanaleneiland Werkt' maakt onderdeel uit van het stedelijk netwerk Samenwerkende Maatschappelijke Partners (SMP). Hierbij zijn allerlei stedelijke profit, non-profit, maatschappelijke organisaties en onderdelen van de gemeente Utrecht betrokken. 'Kanaleneiland Werkt' is onderdeel van Samenwerkende Maatschappelijke Partners. De werkwijze van dit laatstgenoemde netwerk is terug te zien in de onderzochte case.<sup>140</sup> Deze wordt gekenmerkt door drie punten.

Ten eerste is kenmerkend dat een project een bijdrage moet leveren aan één of meer van de wijkdoelstellingen. 'Kanaleneiland Werkt' was één van de eerste projecten die 'zichtbare resultaten' moest opleveren.

Ten tweede is kenmerkend voor de werkwijze dat de inbreng van de deelnemende belanghebbenden contractueel is vastgelegd. Op vrijdag 8 februari 2002 was er bijvoorbeeld een bijeenkomst in de raadszaal van de gemeente Utrecht waar alle deelnemende partijen van Samenwerkende Maatschappelijke Partners bij aanwezig waren.<sup>141</sup> Tijdens deze bijeenkomst werd het contract voor 'Kanaleneiland Werkt' ondertekend. 'Deze contracten waren veeleer officiële weergaven van de

<sup>140</sup> 'Samenwerking Maatschappelijke Partners (SMP) kent drie belangrijke spelregels: 1. *Paraplu is een wijkprogramma van doelstellingen*. Alle projecten onder de SMP-paraplu dienen een bijdrage te leveren aan één of meer van deze doelstellingen. Het resultaat van deze projecten moet ook meetbaar zijn. 2. *Samenwerking tussen maatschappelijke partners wordt contractueel vastgelegd*. Bij de te realiseren doelstellingen worden deelnemers gezocht die daar een belang bij hebben. Dat betekent dat de gemeente niet als enige trekker van de projecten op hoeft te treden. Juist anderen met eigen belangen zijn de dragers van de projecten. Alle deelnemers leggen hun samenwerking vast op papier in contractafspraken. 3. *Gezamenlijke financiering door partners*. De deelnemers financieren waar mogelijk gezamenlijk de projecten. Dit kan bijvoorbeeld de financiering van het projectmanagement zijn of de promotie van een project. Indien het project opbrengsten genereert, dan zijn ook de opbrengsten gezamenlijk te delen'. (Gemeente Utrecht, 2003:2).

<sup>141</sup> Ook relevante wethouders, de burgemeester en een aantal ambtenaren waren hierbij betrokken.

overeengekomen verplichtingen en resultaten en hebben eerder een symbolisch dan een juridisch karakter' (AEF, 2002a:8).

Het laatste punt dat typerend is voor de werkwijze, is de gezamenlijke financiering door partners. Volgens het eindverslag 'Kanaleneiland Werkt' (2003:9) werd in de eerste fase van het project (tot en met september 2002) door de wijkwelzijnsorganisatie, ROC Midden Nederland, Kliq en de gemeente ieder €5.000,- bijgedragen. 'De ene organisatie kon dit bedrag echter makkelijker opbrengen dan de andere.<sup>142</sup> Dactylo stelde een scholingsbudget voor kandidaten beschikbaar.' Volgens het eindverslag 'lukte het helaas niet voor de tweede fase financiering te vinden, anders dan een bijdrage van de gemeente Utrecht' (Gemeente Utrecht, 2003:9). Verder heeft 'Kanaleneiland Werkt' een Europese subsidie (Equal) gekregen.<sup>143</sup>

'Kanaleneiland Werkt' was één van de meer concrete deelprojecten van Samenwerkende Maatschappelijke Partners. Wat daarbij geholpen heeft, is dat het ook een onderdeel was van het Equal-project, waardoor er ook een Europese dimensie aan gegeven werd. Je kunt het project verder brengen door een andere setting te bekijken. Rabobank Utrecht vond dit een interessant project. Ze zijn op een gegeven moment meegegaan naar Gotenburg, omdat in het Europese project daar, ook een werkgelegenheidsproject speelde. De belangrijkste partner was een Zweedse bank. Zij wilden kijken hoe een Nederlandse bank in een achterstandswijk opereert en bijdraagt aan projecten. Dat vond de Rabobank weer heel interessant. Daardoor krijg je automatisch dat je er interesse in krijgt en dat je weer nieuwe contacten opdoet. Het gaat er natuurlijk om dat er meer mensen aan het werk geholpen worden, maar dat soort neveneffecten om het netwerk verder uit te breiden is ook een voorbeeld geweest voor 'Kanaleneiland Werkt'. (Programma-manager Sociale Infrastructuur<sup>144</sup>).<sup>145</sup>

---

<sup>142</sup> Voor de wijkwelzijnsorganisatie was dit bijvoorbeeld een relatief groot bedrag. Uiteindelijk hebben ze het ook niet kunnen betalen.

<sup>143</sup> De Equal-subsidie is gefinancierd met ESF-geld (ESF staat voor Europees Sociaal Fonds). Via het project 'Towns Together' was er samenwerking met twee Zweedse steden: Malmö en Gotenburg. Het project richtte zich op het zoeken van werk voor leden van minderheidsgroepen in een achterstandswijk, met name door het betrekken van het bedrijfsleven bij het behalen van deze doelstelling.

<sup>144</sup> In de jaren 2001-2003 was de term sociale infrastructuur populair om te verwijzen naar de sociale pijler van het grotestedenbeleid. Ook werd er vaak een link gelegd tussen sociale cohesie en sociale infrastructuur. Theo Roes van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) beschrijft sociale infrastructuur als 'het geheel van formele en informele voorzieningen en arrangementen waarvan burgers gebruik kunnen maken bij de inrichting van hun bestaan.' (Roes, 2002:7). De gemeente Utrecht hanteerde eind 2001 de volgende definitie. 'Sociale infrastructuur is het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen, die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden (buurten, groepen, netwerken, huishoudens) kunnen leven en participeren in de samenleving.' (Gemeente Utrecht, 2001a:4)

<sup>145</sup> Interview (24 november 2004).

Deze Equal-subsidie is bedoeld voor financiering van initiatieven die discriminatie op de arbeidsmarkt tegengaan. Hiermee zijn voor de looptijd van het project de kosten van de projectleider voor vijftig procent gedekt.

## 6.2 Actoren

In deze paragraaf staat centraal wie de actoren waren in deze case en wat hun kenmerken zijn. Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke actoren en belanghebbenden bij het project.

### Gemeentelijke actoren

Verschillende afdelingen van de gemeente Utrecht zijn betrokken geweest:

- Het *wijkbureau* Zuidwest, met name de wijkmanager, was betrokken bij het overkoepelende samenwerkingsverband ‘Samenwerkende Maatschappelijke Partners’. Het wijkbureau was een informatiepunt voor wijkbewoners.<sup>146</sup> Bij het project zelf speelde de wijkmanager een minimale rol. Wel was er een zogenaamde wijkaccountmanager op het wijkbureau werkzaam die zich bezig hield met (het proces van) ‘Kanaleneiland Werkt’. Deze ambtenaar was vanuit het volgende gemeentelijke onderdeel (DMO) naar voren geschoven.
- De *Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO)* heeft in 2001 een Programmamanager Sociale Infrastructuur ingesteld. Deze ambtenaar fungeerde als bruggenbouwer tussen gemeentelijke en particuliere organisaties om stedelijke problematiek op te lossen. Hij was met name in de startfase van ‘Kanaleneiland Werkt’ nauw bij dit project betrokken.
- Een projectmanager van het *projectmanagementbureau van de gemeente Utrecht* nam de taak van ambassadeur en later van projectleider over van het adviesbureau Andersson, Elffers, Felix (AEF). AEF is opdrachtnemer van de gemeente Utrecht en valt niet onder de belanghebbenden.<sup>147</sup> AEF heeft vooral in de opstartfase van het project ‘Kanaleneiland Werkt’ de rol van projectleider op zich genomen.

De lokale politiek is vooral in het begin betrokken geweest bij het overkoepelende netwerk Samenwerkende Maatschappelijke Partners en heeft zich nauwelijks tot niet bezig gehouden met een concreet project zoals ‘Kanaleneiland Werkt’.

---

<sup>146</sup> In het wijkbureau werd in 2000 als proef het wijkservicecentrum gevestigd. De wijkwelzijnsorganisatie, het Regionaal Opleidingscentrum (ROC), de Rabobank en het wijkbureau bieden hier een combinatie van diverse diensten aan. Wijkbewoners kunnen hier dus met diverse problemen terecht. Het project ‘Kanaleneiland Werkt’ en het wijkservicecentrum zijn met elkaar verweven, omdat enkele partijen aan beide projecten deelnemen.

<sup>147</sup> AEF richt zich met name op sociaaleconomische adviestrajecten. In opdracht van de DMO moest zij vorm en inhoud geven aan Samenwerkende Maatschappelijke Partners en aan het opzetten van diverse kleine, snel te realiseren projecten.

### Belanghebbenden bij het project

Er zijn diverse organisaties betrokken geweest bij het project 'Kanaleneiland Werkt'.<sup>148</sup> Figuur 6.4 laat een overzicht zien van de belanghebbenden bij dit project. Samen met de 'projectleider Kanaleneiland Werkt' vormden deze belanghebbenden tezamen de 'projectgroep Kanaleneiland Werkt'. Ook in deze case wordt de typering van belanghebbenden uit hoofdstuk twee gehanteerd.

*Figuur 6.4 Belanghebbenden in het project 'Kanaleneiland Werkt'*

<b>Belanghebbenden<sup>149</sup></b>	<b>Kernactiviteit</b>
1. Centrum Werk en Inkomen (CWI)*	Arbeidsbureau
2. Kliq Reïntegratie	Reïntegratiebureau
3. Dactylo	Uitzendbureau
4. Centrum BOA*	Reïntegratie van vrouwen en meisjes
5. Wijkwelzijnsorganisatie Utrecht Zuidwest	Welzijn in de wijk, zoals bijvoorbeeld kinderopvang.
6. ROC Midden Nederland	Opleidingsinstituut dat tevens reïntegratiecursussen verzorgt
7. Rabobank	Bank met (stedelijk) hoofdkantoor in Kanaleneiland
8. UW Reïntegratie	Aanbieden van stagetrajecten

De type I-belanghebbenden zijn CWI, Kliq Reïntegratie, Dactylo, Centrum Boa, en UW Reïntegratie en hebben allen een sociaaleconomische organisatiedoelstelling. Deze sluit nauw aan bij de doelstelling van het project. Om die reden nemen zij deel aan het project. Ook zijn er type II-belanghebbenden betrokken. De wijkwelzijnsorganisatie is gevestigd in Kanaleneiland en heeft met name een sociale doelstelling. Hun betrokkenheid was in eerste instantie gebaseerd op het feit dat zij eventuele sociale voorzieningen aan de potentiële doelgroep zouden kunnen aanbieden, zoals kinderopvang. De doelgroep zou dan, door gebruik te maken van dergelijke sociale voorzieningen, de mogelijkheid krijgen om daadwerkelijk aan het werk te gaan. Het bestuursgebouw van het ROC Midden Nederland staat in Kanaleneiland. Buiten het aanbieden van kortlopende of langlopende cursussen voor werkzoekenden was het ook één van de initiatiefnemers van het overkoepelende programma Samenwerkende Maatschappelijke Partners. De Rabobank heeft, net als het ROC Midden-Nederland, haar Utrechtse hoofdkantoor in Kanaleneiland staan en is tevens nauw betrokken bij het overkoepelende

<sup>148</sup> De hier genoemde actoren waren betrokken bij 'Kanaleneiland Werkt', maar hadden niet allemaal een vestiging in Kanaleneiland. In dit project gaat het meer om organisaties die hun *doelgroepen* in Kanaleneiland hebben. Dat is hun belang in het gebied (en daardoor tevens hun grootste reden om aan het project mee te doen).

<sup>149</sup> Het CWI en Centrum Boa zijn niet vanaf het begin betrokken geweest bij 'Kanaleneiland Werkt'. Op verzoek van het projectmanagement is Centrum BOA per april 2002 en het CWI in november 2002 aan dit project gaan deelnemen.

programma Samenwerkende Maatschappelijke Partners. De typering van belanghebbenden ziet er als volgt uit:

*Figuur 6.5 Typen belanghebbenden bij 'Kanaleneiland Werkt'*

Type I	Type II	Type III
Centrum Werk en Inkomen	Wijkwelzijnsorganisatie	
Kliq Reïntegratie	ROC Midden Nederland	
Dactylo	Rabobank	
Centrum Boa		
UW Reïntegratie		

In figuur 6.5 valt direct op dat er geen type III-belanghebbenden betrokken zijn. Er zijn geen belanghebbenden in dit project die een zakelijk belang bij de oplossingen van dit probleem hebben. In totaal zijn er drie type II-belanghebbenden bij het project betrokken. Het project bestaat vooral uit type I-belanghebbenden die niet in de wijk gevestigd zijn, maar wel een belang hebben bij de problematiek in de betreffende wijk. De type I-belanghebbenden dragen vooral bij aan de oplossing van de sociaaleconomische problematiek in deze wijk. De sociaaleconomische aard van dit project trekt dus niet zozeer type III-belanghebbenden die een zakelijk belang bij de oplossingen hebben, waar Spit en Zoete (2002:105) van uitgaan. De aard van het project trekt in dit geval juist belanghebbenden die veel meer een sociale missie hebben om de situatie in een gebied te verbeteren. Dit komt wellicht doordat de meeste literatuur over interactief beleid betrekking heeft op infrastructurele en ruimtelijke projecten. Deze case laat de toepassing van interactief beleid in een sociaaleconomisch project zien. Juist het gebruik van de typering van belanghebbenden van Spit en Zoete geeft een beeld van welke belanghebbenden in zo'n project meedoen en hoe (de typen) belanghebbenden van elkaar verschillen.

### Selectie van belanghebbenden

Figuur 6.5 laat zien dat er rondom 'Kanaleneiland Werkt' een beperkte hoeveelheid belanghebbenden betrokken is geweest. Tevens valt op dat er alleen organisaties deelnamen aan dit project en geen individuele burgers of bewonersorganisaties. Dat is opzienbarend omdat volgens de Wijkvisie 2003-2013 van Zuidwest er naast belanghebbenden nog 'tientallen bewonersorganisaties actief zijn waaronder acht allochtone zelforganisaties' (2003:8). Tevens is er een actieve wijkraad in Zuidwest, die regelmatig contact heeft met het wijkbureau, aldus de wijkmanager.<sup>150</sup> De

<sup>150</sup> Een wijkraad is een geïnstitutionaliseerde vorm van participatie. De leden zijn geen direct gekozen vertegenwoordigers uit de wijk. Meestal gaat het om actieve burgers die (ook) bij een vereniging, stichting of maatschappelijke organisatie uit de wijk betrokken zijn. Een Utrechtse wijkraad heeft een andere status dan bijvoorbeeld een Amsterdamse deelraad. Het

invloed van bewonersorganisaties of de werkzoekenden is nihil en hooguit indirect (via de raadpleging voor de wijkvisie Kanaleneiland) van invloed geweest. Dit onderzoek gaat echter niet zozeer om de gemiste kansen, maar om de manier waarop interactief beleid zich heeft gemanifesteerd.

Een mate van selectiviteit van belanghebbenden heeft dus plaatsgevonden. De projectleider van 'Kanaleneiland Werkt' geeft dit in het volgende citaat ook aan.

'We zaten met een aantal mensen bij elkaar die heel veel verstand hadden van de doelgroep, dus we waren het ook heel erg met elkaar eens. Maar waar moeten die aan het werk? Bij werkgevers! En die zaten niet aan tafel. Daarvoor was verzonnen: daar nemen we het uitzendbureau [LdG: Dactylo] voor. Zo'n uitzendbureau had als opdracht "we gaan kijken of we in onze eigen bestanden een baan voor hen kunnen zoeken." En die zeiden iedere keer: "Nee daar hebben we geen werk voor, want die is nog lang niet rijp. Die kandidaat is te moeilijk. Of, die spreekt niet goed Nederlands of is niet gemotiveerd." Ze stopten er wel meer tijd in om met die mensen te praten, maar het schoot eigenlijk niets op. Ze stelden eigenlijk dezelfde eisen aan dat soort werkzoekenden als aan hun eigen klanten. Dat was een weeffout in dit project. Het tweede probleem was dat ze aan de Biltstraat zaten [LdG: deze straat ligt niet in Kanaleneiland maar in de Utrechtse Binnenstad] en niet in de wijk zelf. Dus, iedere keer moesten werkzoekenden vanuit de wijk naar de Biltstraat. Ze wilde geen vestiging in Kanaleneiland openen. Dactylo was bij de opzet van dit project en aan het begin van Samenwerkende Maatschappelijke Partners al betrokken. Al had iemand op de fiets gestapt en was naar het groot winkelcentrum Kanaleneiland gegaan, dan hadden ze daar 6 uitzendbureaus [LdG: in de wijk] aangetroffen. Als je dan bij één van die vestigingen naar binnen was gelopen... Natuurlijk willen ze meedoen. Dat betekent extra aanbod. Dit alles hebben we niet gedaan.' (Projectleider 'Kanaleneiland Werkt').<sup>151</sup>

Sommige actoren zijn vanuit het stedelijke netwerk Samenwerkende Maatschappelijke Partners geselecteerd, terwijl voor dit concrete project wellicht andere partijen uit de wijk zelf mee hadden moeten doen. Kortom, het valt op dat 'Kanaleneiland Werkt' zich beperkt heeft tot slechts enkele professionele organisaties die in een vroeg stadium bij elkaar zijn gezet. Een overhaaste selectie van belanghebbenden betekent wellicht een onvolledige benutting van potentiële deelnemers uit de wijk.

---

vertegenwoordigt dan wel burgers uit een bepaalde wijk, maar is minder representatief dan een deelraad. Het interview met de wijkmanager van Zuidwest is gehouden op 27 juli 2004.

<sup>151</sup> Interview (11 november 2004).

### 6.3 Interactief beleid

Interactief beleid manifesteert zich in deze case alleen in de samenwerking tussen genoemde professionele organisaties en de eerder beschreven onderdelen van de gemeente Utrecht. Ook hier worden de figuren 2.7 en 2.8 gebruikt om de mate van interactief beleid vast te stellen.

Belanghebbenden kwamen doorgaans maandelijks bij elkaar om te overleggen. Onderling was er veel telefonisch en e-mailcontact om werkzoekende kandidaten te bespreken. Er is binnen dit project sprake geweest van interactief beleid, maar dit heeft alleen plaatsgevonden tussen organisaties die zich bezighielden met het 'toeleiden' van werkzoekenden in Kanaleneiland.<sup>152</sup>

Belanghebbenden zijn in een *vroeg stadium* benaderd en konden mede de agenda bepalen. In eerste instantie nodigde het stedelijk samenwerkingsverband SMP relevante belanghebbenden uit om met voorstellen te komen om de problematiek rondom 'werk' in Kanaleneiland samen op te lossen (AEF, 2002a:5). Vanuit maatschappelijke partners is het probleem van werk op de agenda gezet. De fase in het beleidsproces komt overeen met het niveau *coproduceren* in figuur 2.7.

Over *randvoorwaarden* is gezamenlijk gepraat. Het project bevond zich al binnen een set van financiële randvoorwaarden. Deze werden echter niet vooraf, maar tijdens het interactieve beleidsproces vastgesteld. Een andere randvoorwaarde die tijdens het proces tot uiting kwam was het sluiten van 'contractafspraken' (AEF, 2002b:11). 'De deelnemende partners zijn verantwoordelijk voor het voldoen aan de weergegeven verplichtingen en het beschreven resultaat van het project (AEF, 2002a: contract 'Kanaleneiland Werkt'). De randvoorwaarden scoren op het niveau *coproduceren*.

De belanghebbenden hebben de inhoudelijke *input* verzorgd. De gemeente trad vooral op als facilitator en nam na verloop van tijd de projectleiding over van AEF. Volgens het AEF-rapport over de tussenstand 'werd er uitgegaan van gelijkwaardige inbreng van alle deelnemende partijen. Dat leidde tot een aantal bijeenkomsten met vertegenwoordigers van de diverse partners om zo gezamenlijk het project te definiëren' (AEF, 2002a:5). De mate van input komt overeen met het niveau *coproduceren* in figuur 2.7.

Het creëren van (tijdelijke) arbeidsplaatsen voor fase 4-werkzoekenden werd door de belanghebbenden en de gemeente als gezamenlijke doelstelling onderkend (Gemeente Utrecht, 2003:2, AEF, 2002b:15). Het beleidsprobleem is door zowel belanghebbenden als de gemeente gedefinieerd en scoort ook op het niveau *coproduceren*.

'... In (...) gespreksgroepen worden de maatregelen verder ontwikkeld', (AEF, 2002b:15). Belanghebbenden gingen gezamenlijk op zoek naar mogelijke

---

<sup>152</sup> 'Toeleiding' is een woord dat gebruikelijk is in deze sector. Hiermee wordt bedoeld dat werkzoekenden begeleid worden naar (tijdelijk) werk.

*oplossingsrichtingen*. De geselecteerde kandidaten konden scholingstrajecten volgen of stages gaan lopen om hun kans op werk te vergroten. Ook hier wordt op het niveau *coproduceren* gescoord.

*Figuur 6.6 De mate van interactief beleid voor 'Kanaleneiland Werkt'*

	<b>Informereren</b>	<b>Raadplegen</b>	<b>Adviseren</b>	<b>Coproduceren</b>	<b>Meebeslissen</b>
Fase van beleid				X	
Randvoorwaarden				X	
Mate van input				X	
Beleidsprobleem				X	
Oplossingen				X	
Binding van uitkomsten				X	

De gemeente Utrecht, vertegenwoordigd door de wethouder Sociale Zaken en de directeur van DMO waren 'partij onder de partijen'. Zij hebben net als de belanghebbenden een contract ondertekend (AEF, 2002a: contract 'Kanaleneiland Werkt'). De gemeenteraad heeft met deze contracten vooraf ingestemd. De uitkomsten van het project zijn bindend en worden onveranderd overgenomen door politiek en bestuur. De *mate van binding* van de uitkomsten komt overeen met de kolom *coproduceren* van figuur 2.7. Op basis van de documentanalyse is de mate van interactief beleid *coproduceren*. Figuur 6.6 geeft dit met het symbool 'X' weer. In de interviews werd dit bevestigd. De trainer/stagecoördinator van centrum BOA vertelt het volgende over de mate van interactief beleid.

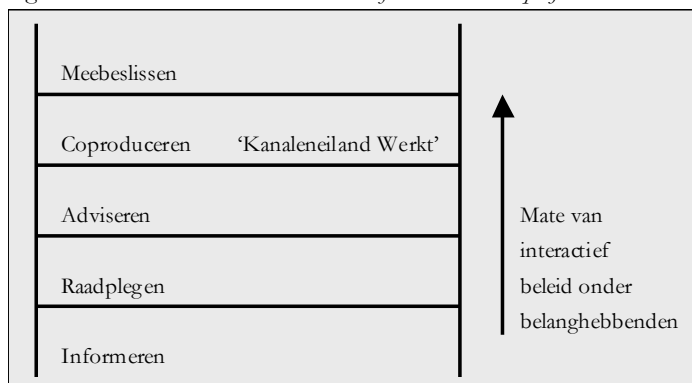
'Ik denk dat je wel heen en weer gaat op zo'n ladder. Echt meebeslissen: dat doe je soms wel. En soms kun je ook alleen advies hebben. Ik heb ook vaak alleen advies gegeven. Het project is een coproductie. Centrum BOA heeft tussen adviseren en coproduceren gehangen. Wellicht dat andere partijen zo nu en dan een meebeslissende rol hadden.' [LdG: 'Wie dan?'] 'Ik zit aan het CWI te denken.' (Trainer / Stagecoördinator Centrum Boa).<sup>153</sup>

In dit citaat wordt aangegeven dat sommige partijen, zoals in dit voorbeeld het CWI, hoger op de participatieladder staan. Ook wordt aangegeven dat een belanghebbende soms heen en weer gaat op de participatieladder.

<sup>153</sup> Interview (2 maart 2005).



Figuur 6.7 De mate van interactief beleid voor het project 'Kanaleneiland Werkt'



Figuur 6.7 geeft de uitkomst van deze paragraaf schematisch weer. De case 'Kanaleneiland Werkt' scoort op het niveau *coproduceren* als mate van interactief beleid. Bij coproduceren komen de gemeente en de belanghebbenden gezamenlijk een probleemagenda overeen, waarna gezamenlijk naar oplossingen wordt gezocht. In de interviews betitelden de respondenten deze gezamenlijkheid met 'gelijkwaardige rollen' en 'iedereen is een partij onder partijen'. Zoals gezegd trad de gemeente gedurende het project steeds meer als facilitator op.

#### 6.4 Draagvlak

In deze case wordt het draagvlak voor het interactieve proces en de inhoud van het project 'Kanaleneiland Werkt' gemeten na de afronding van dit project. Het draagvlak is dus gemeten na 1 december 2003 (zie ook de afbakening in de tijd in paragraaf 6.1).

De antwoorden op de vragen uit de vragenlijst laten zien dat belanghebbenden tevreden zijn, zowel over het proces als over de inhoud. Alleen de Rabobank geeft aan ontevreden te zijn. De respondent licht in het interview toe dat dit vooral komt doordat ze tijdens het proces te weinig op de hoogte zijn gehouden.

Verder is op basis van de vragenlijst vastgesteld dat het gemiddelde oordeel dat gegeven is over het gevoerde gemeentelijke beleid met betrekking tot 'Kanaleneiland Werkt' een 6,5 is.<sup>154</sup> Het oordeel van de belanghebbenden was voldoende en over het algemeen was men tevreden. Het draagvlak voor het interactieve proces en

<sup>154</sup> De respondent kon een oordeel geven op een schaal tussen 1 en 10. In totaal hebben zes van de acht respondenten deze vraag ingevuld. Zie ook bijlage 4.2 waarin de vragenlijst staat weergegeven.

de inhoud van 'Kanaleneiland Werkt' is voldoende. Dit blijkt ook uit de volgende vaststelling van draagvlak.

Op de volgende pagina laat figuur 6.8 zien welke activiteiten belanghebbenden hebben ondernomen en of dit bedoeld was om kritisch te zijn over inhoudelijke aspecten van het project of om juist deze aspecten te steunen.<sup>155</sup> Opvallend aan deze figuur is dat het grootste deel van de acties bedoeld was om het project te steunen. Tevens valt op dat er intensief contact was, blijkens de ingevulde C-, D- en E-scores. Op basis van deze gegevens is het draagvlak positief.

'We gaven zowel steun als kritiek op het project. Wanneer je als gemeente vanuit beleid verantwoordelijkheden bij maatschappelijke partners wilt neerleggen dan ondersteunen we vanuit onze organisatie dit initiatief ten volle. Tegelijkertijd weet je hoe lastig het voor een gemeentelijke organisatie is om af te wijken van beleid, omdat daar vaak geld aan vastzit dat geoormerkt is. Dat brengt kritisch zijn met zich mee.' (Manager UW Reïntegratie).<sup>156</sup>

Deze respondent geeft aan dat hij zowel kritisch als steunend is geweest over de inhoud van het project. Het getuigt van een actieve houding en inlevingsvermogen in de gemeentelijke routines.

Volgens de vestigingsmanager van CWI en de andere respondenten was de uitkomst van 'Kanaleneiland Werkt' succesvol te noemen. Het was succesvol omdat de doelstelling ruimschoots was gehaald. Maar er bestaat een verschil tussen het succes van een project en het draagvlak dat daarvoor bestaat. De redenering van de respondenten was, dat door het inhoudelijke succes er ook draagvlak was voor de behaalde uitkomsten. Het inhoudelijke resultaat refereert hier aan de eerste doelstelling van dit project om minimaal 50 kansarme werkzoekenden aan een baan te helpen.

Hoewel 'bij de evaluatie bleek dat participatie van werkgevers(organisaties) op projectniveau essentieel werd gevonden' is dit tijdens het project niet gelukt (Eindverslag Kanaleneiland Werkt, 2003:8). Respondenten gaven aan dat ze ook achter deze tweede doelstelling stonden. Het draagvlak voor de inhoud was aanwezig, maar de belanghebbenden en de projectleiding zijn niet in staat geweest om de steun van bedrijven te krijgen. Deze tweede doelstelling is dus niet gerealiseerd, maar belanghebbenden zijn tevreden over de manier waarop getracht is deze doelstelling toch te realiseren.

---

<sup>155</sup> In de interviews is het antwoordenpatroon van de betreffende respondent aan de orde geweest en is er verder op doorgevraagd.

<sup>156</sup> Interview (4 april 2005).

*Figuur 6.8 De houding die de belanghebbenden hebben en de steun- en protestacties die zij hebben ondernomen in het project 'Kanaleneiland Werkt'.*

Protest- en steunladder 'Kanaleneiland Werkt'	Houding <sup>157</sup>				
	Zeer kritisch	Kritisch	Neutraal	Steunen	Zeer steunen
1. ik heb de gemeente Utrecht gebeld				2D	C,E
2. ik heb een e-mail aan de gemeente Utrecht gestuurd		D		D	C,E
3. ik heb een brief aan de gemeente Utrecht gestuurd				A	
4. ik heb een ambtenaar gesproken				E	C,E
5. ik heb affiches opgehangen					
6. ik heb flyers uitgedeeld				D	
7. ik heb een advertentie gezet in een lokale of regionale krant					
8. ik heb een bijeenkomst bijgewoond		A		2A, 2C	C
9. ik heb een bijeenkomst georganiseerd					
10. ik heb een ingezonden brief naar een lokale of regionale krant gestuurd					
11. ik heb met een demonstratie meegelopen over het gemeentelijke beleid					
12. ik heb een gesprek aangevraagd met de verantwoordelijke wethouder					
13. ik heb een interview met een lokale of regionale krant gegeven					
14. ik heb een interview gegeven (radio)					
15. ik heb een interview gegeven (op de regionale TV)					
16. ik heb een petitie aangeboden					
17. ik heb een demonstratie georganiseerd					
18. ik heb juridische stappen ondernomen					
19. ik heb meegedaan aan een gewelddadige actie					
20. anders namelijk, .....					

<sup>157</sup> Betekenis van de scores A-G. A. Eén keer in de periode ....., B. Eens per drie maanden, C. Eens per maand, D. Meer dan eens per maand, maar minder dan eens per week, E. Eens per week, F. Meer dan eens per week, maar minder dan eens per dag, G. Eens per dag. Zeven van de acht belanghebbenden hebben de vragenlijst ingevuld. Alleen de vertegenwoordiger van Dactylo was, na herhaaldelijk aandringen, niet in staat om mij te woord te staan of een reactie te geven.

‘Kanaleneiland Werkt’ was absoluut positief. Als 1 je hoogste score is, dan zit het in ieder geval tussen 0 en 1.<sup>158</sup> De partijen hebben tot op het laatste moment heel goed met elkaar samengewerkt. En ook alle zaken die gevraagd werden, hebben ze aan meegewerkt’ (Beleidsmedewerker ROC Midden Nederland).<sup>159</sup>

‘De bijeenkomsten zijn voor mij positief geweest voor het draagvlak’ (Vestigingsmanager CWI).<sup>160</sup>

Deze respondenten zijn ronduit positief over de onderlinge samenwerking en het verloop van het interactieve proces. Er waren echter ook andere geluiden. Onderstaand citaat is afkomstig van de manager van UW Reïntegratie. Hij vond dat de manier van werken in het begin positief was, maar dat dit na verloop van tijd daalde.

‘De deelnemers aan het project zijn noch beloond, noch gestraft. Zij hebben geen rekenschap afgelegd. Het is niet voor “het publiek” te zien geweest. Ik heb het gevoeld alsof het als een nachtkarsje is uitgegaan. Dat vind ik ontzettend jammer’ (Manager UW Reïntegratie).<sup>161</sup>

Het eindverslag van ‘Kanaleneiland Werkt’ (2003:5) zegt over de aanpak: ‘meerwaarde ten aanzien van de gemeenschappelijke aanpak was zeker in de beginfase van het project sterk aanwezig. Later bleek vooral dat de projectgroep bijeenkomsten benutte om ideeën uit te wisselen.’ Dit citaat geeft aan dat de samenwerking in het begin positiever werd ervaren door de belanghebbenden en dat het later vooral meer instrumenteel is. Het inhoudelijke draagvlak was in de beginfase van het project hoger dan in de eindfase, volgens diverse respondenten. Het is overigens steeds positief geweest. Het procesdraagvlak is positief en is gedurende het project meer constant geweest dan het inhoudelijke draagvlak.

Resumerend, wat weten we nu over de mate van draagvlak voor het project ‘Kanaleneiland Werkt’? Onder belanghebbenden was er draagvlak voor het project. Het inhoudelijke en het procesdraagvlak tezamen was positief, blijktens de weinig kritische en veelal ondersteunende geluiden uit de interviews en uit de antwoorden op de vragenlijst. Het draagvlak voor het interactieve proces was echter groter dan het draagvlak voor de inhoudelijke uitkomsten.

---

<sup>158</sup> Om de mate van draagvlak te visualiseren kregen respondenten na het invullen van de vragenlijst en tijdens de bespreking van de mate van draagvlak in het interview de gelegenheid om de mate van draagvlak neer te zetten op een schaal tussen -1 en +1. Hierbij stond -1 tot 0 voor negatief draagvlak en 0 tot +1 voor positief draagvlak. Dit diende als extra check op de draagvlakmeting in de vragenlijst.

<sup>159</sup> Interview (4 maart 2005).

<sup>160</sup> Interview (21 februari 2005).

<sup>161</sup> Interview (4 februari 2005).

### Hoe is het project afgerond?

In totaal zijn er zeventig kandidaten via 'Kanaleneiland Werkt' aan een baan geholpen. Uit de evaluatie van dit project blijkt dat de deelnemende partijen positief waren over de samenwerking. Ook kwam naar voren dat een volgende keer nog meer energie gestoken moet worden in het aantrekken van werkgevers. Als voorstel werd geopperd om een zogenaamde kwartiermaker aan te stellen, die werkgevers benadert en tevens als contactpersoon dient. In de naoorlogse wijk Overvecht is een vergelijkbaar project opgezet, omdat 'Kanaleneiland Werkt' als succesvol werd ervaren. Het draagt de niet-verrassende titel: 'Overvecht Werkt'. Hier werd begin 2004 mee gestart en er werd tevens een kwartiermaker aangesteld. Begin 2005 kwam vanuit Samenwerkende Maatschappelijke Partners het verzoek om 'Kanaleneiland Werkt' voor een tweede keer op te zetten en uit te voeren.

## 6.5 Interactief beleid en draagvlak

Uitgaande van de uitkomsten uit paragraaf 6.3 en 6.4 zien de mate van interactief beleid en de mate van draagvlak eruit zoals staat weergegeven in figuur 6.9.

*Figuur 6.9 De mate van interactief beleid en draagvlak voor 'Kanaleneiland Werkt'*

Case	Mate van interactief beleid	Procesdraagvlak	Inhoudelijk draagvlak	Mate van draagvlak
Kanaleneiland Werkt	Coproduceren	+	+	Positief

De nauwe betrokkenheid van belanghebbenden bij de voorbereiding en uitvoering van het project hebben bijgedragen aan een intensieve interactie. Belanghebbenden wisten elkaar te vinden en waren vanaf een vroeg stadium bij het project betrokken. Ze zijn tevreden over de hoeveelheid input die ze hebben kunnen leveren en ervaren de interactieve aanpak als succesvol. In termen van draagvlak betekent dit dat ze vooral ook tevreden zijn over de inhoudelijke uitkomsten van het project.

Randvoorwaarden hebben invloed gehad op de feitelijke interactieve procesgang. Het gaat hier vooral om de financiële randvoorwaarden. De motivatie om actief aan 'Kanaleneiland Werkt' mee te doen werd op de proef gesteld toen bekend werd dat het geld voor de projectleiding (toen nog in handen van AEF) op was.

'Wilden we dit project in de lucht houden dan werd aan maatschappelijke partners een bijdrage gevraagd. Nou dat had nogal wat voeten in de aarde hoor. Dan denk ik ook; wat mij betreft is dat een vertaling van intentieniveau naar concreet gedrag. Wat is het je waard? Dan is duizend euro een symbolisch bedrag. Als je a zegt, dan zeg je ook b. Nu is het wel zo dat deze bijdrage pas later bekend werd. Het is

interessanter om te weten hoe partijen zouden reageren als je dat bij de aftrap al zou weten' (Manager, UW Reintegratie).<sup>162</sup>

Het was tijdens het proces aan de deelnemende organisaties om te bepalen of ze (letterlijk) wilden investeren in het project. Op de welzijnsorganisatie na betaalden alle belanghebbenden. De welzijnsorganisatie was vanaf het begin al een passieve partij.

'Welzijn heeft hier geen actieve rol in. Ze hebben alleen in de beleidsvoorbereiding wat gedaan.' (Senior medewerker Welzijnsorganisatie Zuidwest).<sup>163</sup>

Het feit dat bijna alle belanghebbenden bereid waren om geld te doneren in de eerste fase van het project om het gaande te houden geeft aan dat de partijen door wilden gaan en achter de aanpak en doelstellingen stonden. Het draagvlak onder belanghebbenden van 'Kanaleneiland Werkt' werd hierdoor aanvankelijk op de proef gesteld, maar deze donatie bleek later juist een positieve invloed op de mate van draagvlak te hebben.

Ook speelde mee dat de deelnemende organisaties zich in konden leven, althans meer dan een doorsnee individuele burger, in het handelen van de gemeente Utrecht. Organisaties hadden begrip voor de randvoorwaarden die aan het project waren gesteld. Tevens bleek tijdens de interviews dat de deelnemende organisaties gewend zijn om dergelijke projecten zelf op te zetten en uit te voeren.

Een andere factor die in dit project opvallend is, is de faciliterende rol die de projectleiding tijdens het interactieve proces heeft gespeeld en de manier waarop het project vorm heeft gekregen. In november 2002 heeft een medewerker van het projectmanagementbureau van de gemeente Utrecht de trekkersrol van AEF overgenomen.<sup>164</sup> In eerste instantie als 'ambassadeur' en later als projectleider. Uit de interviews kwam naar voren dat belanghebbenden erg tevreden waren over het werk van de projectleiding. Enerzijds omdat in het begin een extern adviesbureau, met 'vreemde ogen', de projectleiding op zich nam. Anderzijds omdat de tweede projectleider, namens de gemeente, de partijen gemotiveerd hield. Door zijn rol is het project zelfs als succes ervaren, aldus Kliq en centrum BOA. De vestigingsmanager van het CWI zegt hierover:

---

<sup>162</sup> Interview (4 april 2005).

<sup>163</sup> Interview (27 oktober 2004).

<sup>164</sup> Er waren diverse redenen waarom AEF ermee stopte. Ten eerste had het adviesbureau AEF al enige maanden langer aan dit project gewerkt en de contracttijd was verstreken (en ook het beschikbare budget). Ten tweede zagen de belanghebbenden bij het project het niet zitten om de AEF-projectleider zelf te financieren. Dat zou voor sommigen een te grote financiële belasting zijn. Ten derde was het project eraan toe om door een 'interne projectleider' geleid te worden.

‘Ik ben zo langzamerhand tot de conclusie gekomen dat het er vooral mee te maken heeft of je de goede mensen erop zet.’<sup>165</sup>

De invulling van de projectleiding binnen dit interactieve project was een cruciale factor om het procesdraagvlak onder belanghebbenden voor ‘Kanaleneiland Werkt’ te behouden en uit te bouwen.

Zoals in paragraaf 6.1 al aan de orde is gekomen maakte ‘Kanaleneiland Werkt’ onderdeel uit van het programma Samenwerkende Maatschappelijke Partners (SMP). De SMP-filosofie was dat er in korte tijd projecten, zoals ‘Kanaleneiland Werkt’, van de grond moesten komen die concrete, meetbare en zichtbare resultaten zouden opleveren. De basis lag in de nauwe samenwerking tussen diverse maatschappelijke partners.

‘Het is altijd belangrijk om met je ketenpartners samen dingen te doen. We zijn een intermediair. We moeten met onze ketenpartners in contact blijven om te weten wat de bewegingen zijn.’ (Vestigingsmanager CWT).<sup>166</sup>

Het valt op dat de mate van draagvlak voor de interactieve benadering van ‘Kanaleneiland Werkt’ mede bepaald wordt door hoe deelnemers in de praktijk feitelijk interacteren. De mate van draagvlak onder belanghebbenden is in dit project vooral gebaseerd op de feitelijke invulling van interactief beleid.

## 6.6 Externe factoren

In het theoretische kader van dit onderzoek worden er vier mogelijke externe factoren geopperd (paragraaf 4.3). Deze worden stuk voor stuk behandeld om daarna te bepalen of er wellicht nog andere factoren de mate van draagvlak hebben beïnvloed.

### Personen en reputaties

Binnen de projectgroep was er sprake van ‘chemie’ tussen personen. Deze genoemde externe factor heeft juist betrekking op de mogelijke invloed van personen *buiten* het project op de mate van draagvlak. Er zijn geen activiteiten van personen geweest buiten dit interactieve project die invloed hebben gehad op het draagvlak. Hoewel in de onderzoeksperiode de (lokale en nationale) media regelmatig over de wijk Kanaleneiland publiceerden, is dit niet van invloed geweest op het draagvlak onder belanghebbenden voor dit project. De aanwezigheid van deze mogelijke externe factor is dus niet geconstateerd tijdens het onderzoek.

---

<sup>165</sup> Interview (21 februari 2005).

<sup>166</sup> Interview (21 februari 2005).

### Politieke of maatschappelijke gebeurtenissen

Er zijn geen opzienbarende politieke momenten geweest (bijvoorbeeld gemeenteraadsverkiezingen) die de mate van draagvlak hebben beïnvloed. Ook is de mate van draagvlak niet beïnvloed door opzienbarende maatschappelijke gebeurtenissen. Hoewel aangenomen zou kunnen worden dat de moord op Pim Fortuyn (op 6 mei 2002) en als gevolg daarvan de meer verhitte discussie rondom de integratie- en minderhedenproblematiek invloed zou kunnen hebben gehad op 'het werken' in een achterstandwijk zoals Kanaleneiland, hebben respondenten aangegeven dat zij hier niets van hebben gemerkt. Tijdens de interviews kwam naar voren dat dit ook geen factor van betekenis was voor het draagvlak onder belanghebbenden.

### Macro-economische factoren

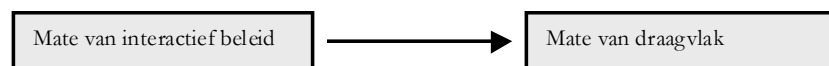
De verslechterende economische omstandigheden in 2002 en 2003 hebben ervoor gezorgd dat belanghebbenden binnen het project meer moeite hadden om de inhoudelijke doelstellingen te halen (zie ook de korte historie van Kanaleneiland in bijlage 6.2). Er was echter tevredenheid over de inhoudelijke uitkomsten. Het lijkt erop dat deze verslechterende macro-economische omstandigheden een negatieve invloed op het draagvlak zouden hebben. Het tegendeel is waar. Belanghebbenden benadrukten dat ondanks de economische malaise de doelen van het interactieve proces boven verwachting zijn gehaald. Deze externe factor heeft de mate van draagvlak, buiten het interactieve beleid om, dus niet negatief beïnvloed. Het heeft de belanghebbenden *binnen* het interactieve project juist gestimuleerd om alsnog de gewenste uitkomsten te halen. Macro-economische omstandigheden zijn alleen van invloed geweest *binnen* het interactief beleid. Het wordt dan ook niet als *externe* factor in dit project beschouwd. Deze mogelijke externe factor heeft geen directe invloed gehad op de mate van draagvlak, maar heeft vooral binnen het interactieve beleid invloed gehad.

### Beslissingen van andere overheden.

Naast de betrokken afdelingen van de gemeente Utrecht zijn er geen beslissingen van andere overheden geweest die invloed hebben gehad op de mate van draagvlak.

Kortom, geen van de mogelijke externe factoren uit het theoretische kader hebben enige invloed gehad op de mate van draagvlak. Het is daardoor aannemelijk dat de gevonden mate van interactief beleid verantwoordelijk is voor de gevonden mate van draagvlak onder belanghebbenden van 'Kanaleneiland Werkt'. Er zijn verder ook geen case-specifieke externe factoren gevonden die de mate van draagvlak hebben beïnvloed. Figuur 6.10 geeft dit schematisch weer.

Figuur 6.10 Geen van de externe factoren beïnvloeden de veronderstelling in deze case





## **6.7 Conclusie**

In dit casehoofdstuk stonden drie deelvragen centraal. Deze worden hieronder één voor één beantwoord.

### **Wat is interactief beleid in de case ‘Kanaleneiland Werkt’?**

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat de mate van interactief beleid voor het project ‘Kanaleneiland Werkt’ op het niveau coproduceren staat. Belanghebbenden zijn in een vroeg stadium betrokken en hebben samen met de gemeenten het project vorm en inhoud gegeven.

### **Wat is draagvlak onder groepen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven in de case ‘Kanaleneiland Werkt’?**

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat de interactieve manier van werken verantwoordelijk is voor de mate van draagvlak. Het draagvlak is positief. Respondenten hadden tijdens de interviews overigens de neiging om niet zozeer over draagvlak te spreken maar over het succes van het project. Ze praatten dus in evaluatietermen. Hoewel draagvlak voor een deel bestaat uit een evaluatiecomponent (het wel of niet halen van een doelstelling zal de mate van draagvlak beïnvloeden) is draagvlak meer dan alleen het succes van het project. Het gaat er vooral om wat welke belanghebbende heeft gezegd of gedaan en of dit bedoeld was om kritisch te zijn of juist om te steunen. Niet zozeer het succes is bepalend voor draagvlak, maar de tevredenheid over het interactieve proces en de uitkomst. Draagvlak kijkt dus verder dan de succes- en faalfactoren van een interactief project.

### **Wat is de invloed van interactief beleid op draagvlak onder groepen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven in de case ‘Kanaleneiland Werkt’?**

Er zijn geen factoren buiten het project geweest die de mate van draagvlak hebben beïnvloed.

Dit hoofdstuk heeft laten zien dat de centrale veronderstelling van dit onderzoek in deze case opgaat. Wat ook opvalt is dat de groep belanghebbenden alleen uit type I- en II-belanghebbenden bestaat. De case Vredenburg heeft juist laten zien dat daar type III-belanghebbenden een dominante rol hebben gespeeld. Wellicht is het verschil in de aanwezigheid van de typen belanghebbenden tussen de eerste twee cases te wijten aan het verschil in de aard van het project. De typering van Spit en Zoete richt zich vooral op fysieke projecten, waarin ook fysieke belangen, zoals eigendom(spositie) leidend zijn. In de case ‘Kanaleneiland Werkt’ gaat dit niet of in ieder geval in mindere mate op, omdat het niet om fysieke maar om sociaaleconomische belangen gaat. Deze zijn veel minder te vertalen in eigendom(spositie). Het lijkt er dan ook op dat het idee achter de typering van Spit

en Zoete om belanghebbenden naar eigendomspositie te onderscheiden niet afdoende is. Om belanghebbenden ook in niet-fysieke interactieve projecten te kunnen typeren vraagt hun indeling om een aanpassing. In hoofdstuk 8 wordt hier verder op gereflecteerd en wordt een aangepaste indeling voorgesteld.

## 7. CASE III: MUSEUMKWARTIER

### 7.1 Museumkwartier

Deze casestudy gaat over het programma Museumkwartier dat ontwikkeld en uitgevoerd is in de periode 1993 – 2001. Het gaat om een afgebakend gebied in de Utrechtse Binnenstad (zie verderop). Via interactief beleid is het programma Museumkwartier opgezet en uitgevoerd. Samen met de gemeente Utrecht hebben musea, ondernemers en bewoners van het gebied aan dit interactieve beleidsproject vorm en inhoud gegeven. Het programma had als doel om het Museumkwartier in cultureel-economisch opzicht aantrekkelijker te maken.

#### Afbakening in tijd

In oktober 1992 is op initiatief van de afdeling Economische Zaken van de gemeente Utrecht en het Universiteitsmuseum een internationaal congres gehouden waaraan 26 Europese steden hebben deelgenomen. Tijdens dit congres zijn met vergelijkbare museumgebieden ervaringen en ideeën uitgewisseld over de functies en mogelijkheden van dergelijke gebieden. Deze discussies zijn voor de gemeente Utrecht en vertegenwoordigers van Utrechtse musea de opstap om in meer definitieve vorm te gaan denken en praten over het Museumkwartier (een plattegrond van het gebied volgt in figuur 7.2). Dit alles werd versterkt door de geplande verhuizing van het Universiteitsmuseum van de Biltstraat naar de Korte/Lange Nieuwstraat in 1996.<sup>167</sup>

De case begint op 2 november 1993. Er is toen een tweede congres gehouden dat zich meer op lokale belanghebbenden richtte. Naast vertegenwoordigers van verschillende musea en het wijkbureau Binnenstad zijn daarbij plusminus driehonderd bewoners en ondernemers aanwezig geweest. Door de discussies met belanghebbenden groeide bij de gemeente Utrecht het besef dat economie en cultuur in dit gebied niet los van elkaar moesten worden gezien. Het idee om daarom een Masterplan voor dit gebied te schrijven groeide vanaf midden 1994. In 1997 heeft de gemeente Utrecht van de Europese Unie een subsidie ontvangen om dit Masterplan te schrijven.<sup>168</sup> Het plan is tot stand gekomen door interactie met bewoners, musea, ondernemers en de gemeente Utrecht. De daadwerkelijke uitvoering van het Masterplan Museumkwartier heeft plaatsgevonden in de periode

---

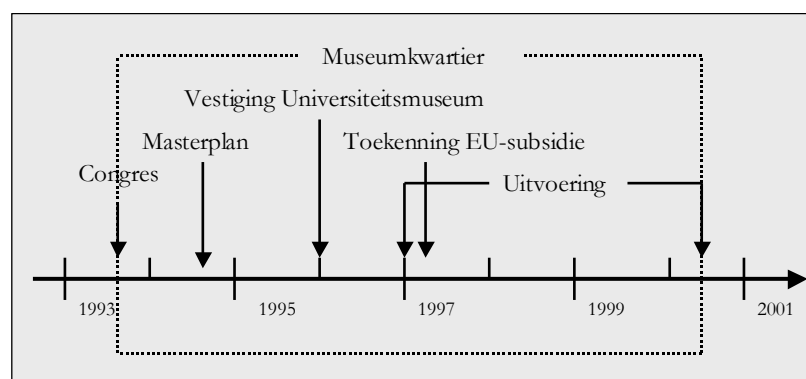
<sup>167</sup> Deze verhuizing werd al vanaf 1990 aangekondigd en voorbereid. Het Universiteitsmuseum wilde zich namelijk vestigen bij de Oude Hortus Botanicus aan de Korte/Lange Nieuwstraat. Ze verhuisde van de noordelijke oude binnenstad naar de zuidelijke oude binnenstad van Utrecht (Utrecht, 2001:21). De herkomst van de naam Korte/Lange Nieuwstraat is gebaseerd op het feit dat deze straat uit een korter en een langer deel bestaat. Tezamen is dit de Korte/Lange Nieuwstraat.

<sup>168</sup> Later ontving Utrecht ook een subsidie om het Masterplan Museumkwartier uit te voeren.

1997-2001. In augustus 2001 is het eindrapport van het programma opgeleverd en is het programma afgerond.

Ook in deze case wordt een 'knip' gemaakt tussen de meting van interactief beleid en de vaststelling van draagvlak. De mate van interactief beleid heeft betrekking op de periode vanaf de eerste ideevorming over het Masterplan (midden 1994) tot en met de oplevering van het eindrapport. De mate van draagvlak heeft betrekking op de periode na de publicatie van het eindrapport (augustus 2001). Figuur 7.1 geeft de tijdsafbakening weer.

Figuur 7.1 Tijdsafbakening casestudy Museumkwartier



### Afbakening in gebied

Vanaf de komst van het Universiteitsmuseum zijn er aan de Korte/Lange Nieuwstraat drie musea gevestigd. Dit zogenaamde 'lint van musea' verbindt het Universiteitsmuseum, het Catharijne Convent, het Centraal museum maar ook de Domtoren en het Academiegebouw met elkaar. Naast de drie genoemde musea zijn in dit gebied nog drie andere musea gevestigd, namelijk het Spoorwegmuseum, het Nationaal Museum van Speelklok tot Pierement en Sterrenwacht Sonnenborgh. In paragraaf 7.2 worden de musea verder geïntroduceerd. De combinatie van zes musea, de aanwezigheid van diverse historische gebouwen, zoals de Domtoren en het Academiegebouw, en de Oude Gracht die door dit gebied loopt vormt de basis van het Museumkwartier van Utrecht.<sup>169</sup> Het Museumkwartier ligt in de zuidelijke oude binnenstad van Utrecht. In bijlage 7.2 staan de Korte/Lange Nieuwstraat, de Oude Gracht en een deel van de Utrechtse Singelstructuur weergegeven.

<sup>169</sup> Uit het interview (1 juli 2005) met de directeur van het Catharijne Convent blijkt dat het idee van een Museumkwartier al sinds de jaren zeventig leefde onder museumdirecteuren.

### Afbakening van het project

Het wijkbureau Binnenstad heeft op basis van het Masterplan Museumkwartier het meer operationele 'Programma Museumkwartier' geschreven. De bedoeling hiervan was om de verschillende onderdelen van het Masterplan in onderlinge samenhang te benaderen en uit te voeren. De inhoud van het programma is mede tot stand gekomen door de input van musea, bewoners en ondernemers in het gebied.<sup>170</sup> Het wijkbureau heeft de leiding van dit programma in handen gehad. Het rapport 'Museumkwartier' beschrijft een programma als 'een verzameling tijdelijke, samenhangende en dynamische doelen, inspanningen en middelen die in een bepaalde omgeving vragen om besturing omdat de middelen beperkt zijn en de doelen het nastreven waard' (Gemeente Utrecht, 2002:4). Deze definitie wordt in deze casestudy gehanteerd omdat, zo bleek later uit de interviews, belanghebbenden dezelfde betekenis hieraan toekennen.

Figuur 7.3 *Projecten in het Programma Museumkwartier*

<p>Projecten binnen het Museumkwartier gebaseerd op Gemeente Utrecht (2002):</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Op en om het Domplein</i>: het algemene doel is het verbeteren van de uitstraling van het Domplein als toegang tot het Museumkwartier, en het zichtbaar maken van de historische structuur op en om het Domplein.</li><li>• <i>Grachten, werven, bruggen</i>: het algemene doel is het beter verblijven in een fraaiere openbare ruimte. De verfraaiingen moeten het cultuurhistorische karakter van het gebied versterken. Onderdelen zijn herbestrating, restauratie van 700 werkelders, restauratie van historische boogbruggen.</li><li>• <i>Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat</i>: het algemene doel is deze straat te maken tot een aantrekkelijke, levendige en bedrijvige hoofdas van het Museumkwartier.</li><li>• <i>Marketing Museumkwartier</i>: het doel is het op de kaart zetten van het Museumkwartier als interessant stadshart voor met name geïnteresseerden in cultuurhistorie.</li><li>• <i>Aanpak openbare ruimte</i>: het doel is een fraaiere openbare ruimte, in overeenstemming met het historische karakter van het gebied</li><li>• <i>Verkeersmaatregelen</i>: het doel is het toegankelijk houden van het Museumkwartier en verminderen van verkeersoverlast door het weren van doorgaand verkeer.</li></ul>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Figuur 7.3 presenteert de zes projecten van het programma Museumkwartier. Om deze casestudy verder af te bakenen is gekozen voor een focus op slechts twee projecten en niet op het gehele programma Museumkwartier.<sup>171</sup> De redenen hier-

<sup>170</sup> Paragraaf 7.3 gaat hier verder op in.

<sup>171</sup> Dit is onder andere gebaseerd op enkele oriënterende gesprekken en het lezen van relevante documenten. Dit is specifiek voor deze case en is dus een aanvulling op de verantwoording in paragraaf 4.4. In de gehouden interviews werd de keuze voor deze projecten in plaats van het gehele programma bekrachtigd door respondenten. Zij verwezen hoofdzakelijk naar de twee geselecteerde projecten. Het is onder andere gebaseerd op interviews met de huidige wijkmanager

voor zijn zowel praktisch als onderzoeksmatig van aard. Het is een praktische keuze omdat de inhoud van deze twee projecten concreet afgebakend is. Tevens herinnerden de respondenten zich met name deze twee projecten goed, terwijl gebeurtenissen soms al jaren geleden plaats hebben gevonden. De afbakening van twee projecten is tevens gebaseerd op onderzoeksmatige argumenten. Hoewel het in eerste instantie de bedoeling was om het gehele programma Museumkwartier te selecteren, bleek bij deze twee geselecteerde projecten dat ze de rijkste informatie bevatten om de centrale veronderstelling te onderzoeken. Deze casestudy beperkt zich daarom tot de projecten *Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat* en *Marketing Museumkwartier* die hieronder verder worden besproken.<sup>172</sup>

### **Project 1: Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat**

Dit project heeft als doel dat de Korte/Lange Nieuwstraat ‘de centrale as’ van het Museumkwartier zou gaan vormen. Het project bestaat uit de volgende onderdelen:

- De renovatie en de verplaatsing van de entree van het Catharijne Convent van de Nieuwe Gracht naar de Korte/Lange Nieuwstraat, zodat de ingang op de route zou komen en het lint van musea duidelijker zou worden voor bezoekers. De realisering hiervan duurde van 1998 tot midden 2000.
- De renovatie van Sterrenwacht Sonnenborgh tot een volwaardig museum voor sterren- en tijdmeetkunde.
- De ‘herinrichting van de Korte/Lange Nieuwstraat’, waarbij de asfaltweg vervangen zou worden door historische bestrating, de rijweg versmald en de stoepen verbreed zouden worden. Ook zijn straatnaambordjes vervangen en is de straatverlichting aangepast aan de aard van het gebied.
- De stimulering van passende economische bedrijvigheid en levendigheid in het Museumkwartier. Daartoe is een jaarlijks kunstfestival gesteund, een film en folder over de straat gemaakt, en is in oude winketalages kunst getoond.<sup>173</sup> (Gebaseerd op Utrecht, 2002).

---

(4 maart 2005) en de communicatieadviseur Museumkwartier (13 november 2003 en 28 februari 2005).

<sup>172</sup> Hierbij dient vermeld te worden dat het hier om een programma ging waar in de projecten steeds gestreefd werd naar zoveel mogelijk onderlinge samenhang. Het is daarom onvermijdelijk dat ook enkele ontwikkelingen van andere projecten beschreven worden. Dit is alleen gedaan als een ontwikkeling in een ander project direct van invloed was op de centrale veronderstelling in de onderzochte projecten.

<sup>173</sup> ‘De vele voormalige winkelpanden in de straat, die woningen zijn geworden, waren in de loop van de tijd omgebouwd tot opslagplaats beneden en woonruimte daarboven. Die opslag biedt op straatniveau weinig leuks om naar te kijken. Waarom niet etalages in die benedenruimtes aanbrengen om het straatbeeld aantrekkelijker te maken; zo was de gedachte’ (Gemeente Utrecht, 2002:6).

## **Project 2: Marketing Museumkwartier**

Dit project heeft als doel om het gebied duidelijk te profileren, zodat het voor potentiële bezoekers en toeristen interessant zou worden om te bezoeken. Het project bestaat uit de volgende onderdelen:

- Het creëren en uitvoeren van een marketingplan voor het gebied. Dit bestaat onder andere uit de ontwikkeling en het gebruik van een gezamenlijk logo en ander marketingmateriaal. De zelfstandige activiteiten van gemeente, musea en andere instellingen zijn gepresenteerd binnen de koepel Museumkwartier.
- De subsidiëring van kleinschalige, openbaar toegankelijke activiteiten op het gebied van kunst en cultuur, waaronder activiteiten van de Stichting Gastheerschap en Cultuur.
- Het aanbrengen van bewegwijzering van drie toeristische (wandel)routes door het Museumkwartier.
- Nieuwe museumrondvaarten en Museumkwartier-arrangementen (gebaseerd op Utrecht, 2002).

### **Cofinanciering**

Het programma Museumkwartier is gezamenlijk gefinancierd door de gemeente Utrecht, de Europese Unie en particulieren. De Europese subsidie is een extra aanjager voor het programma Museumkwartier geweest.<sup>174</sup>

Volgens de gemeente Utrecht heeft het programma Museumkwartier allerlei spin-offs gehad. In de rapportage Museumkwartier (gemeente Utrecht, 2002) staat dat de gemeente en particulieren nog vele miljoenen euro's extra in het gebied hebben geïnvesteerd. De gemeente heeft onder andere bijgedragen aan gelieerde projecten zoals de nieuwbouw van Het Universiteitsmuseum, het opknappen van de museumtuin 'de Oude Hortus Botanicus', de renovatie van het Zocheplantsoen [de Utrechtse Singelstructuur], uitbreiding van het Centraal museum en inrichting van het bezoekerscentrum 'Rondom'.<sup>175</sup> Particuliere investeerders zijn onder anderen Grand Hotel Karel V en het Aboriginal Art Museum.<sup>176</sup>

---

<sup>174</sup> Op basis van een interview met de huidige wijkmanager Binnenstad en de programma manager Museumkwartier. Interviews (4 maart 2005 en 17 juni 2005).

<sup>175</sup> De museumtuin 'de Oude Hortus Botanicus' ligt al sinds 1910 aan de Korte/Lange Nieuwstraat. Door een jarenlange verwaarlozing is de Oude Hortus halverwege de jaren tachtig veranderd in een wildernis. Vanuit de wijk is een aantal vrijwilligers begonnen met het herstel en onderhoud van deze tuin. In 1996 vestigde het Universiteitsmuseum zich bij deze tuin en nam het onderhoud en beheer grotendeels voor zijn rekening.

<sup>176</sup> Grand Hotel Karel V opende in september 2000 haar deuren. Museum Aboriginal Art is in maart 2001 geopend en speelt geen rol in de case. *Het is eigenlijk geen museum, maar een galerie. Het was een kleintje*, aldus de beleidsadviseur Toerisme (interview 16 juni 2005).

In de onderstaande figuur staan de absolute bedragen van en de verhoudingen tussen de verschillende financiële bijdragen voor het Museumkwartier weer-gegeven. In de laatste kolom is te zien dat de Europese Unie bijna een kwart van de financiële bijdrage heeft geleverd en de gemeente Utrecht, samen met particuliere investeringen, ruim driekwart.

*Figuur 7.4 Cofinanciering Programma Museumkwartier*

<b>Instelling</b>	<b>Absoluut (€)</b>	<b>Relatief</b>
Gemeente Utrecht	7.729.000	63%
Europese Unie <sup>177</sup>	2.856.000	23%
Particuliere investeringen	1.715.000	14%
Totaal	12.300.000	100%

Bron: gebaseerd op Gemeente Utrecht, 2002.

## 7.2 Actoren

Wie zijn de actoren en wat zijn hun kenmerken? Het gaat hier enerzijds om gemeentelijke actoren en anderzijds om belanghebbenden bij het project.

### Gemeentelijke actoren

Verschillende onderdelen van de gemeente Utrecht zijn erbij betrokken geweest.

- *Het wijkbureau Binnenstad* is gedurende de looptijd van het programma aanspreekpunt geweest en coördineerde het programma en de projecten. De wijkmanager is de verantwoordelijke en is ondersteund door de ‘programma-manager Museumkwartier’ die het operationele management in handen had. Als er informatie nodig was van andere gemeentelijke diensten, dan ging één van beide ‘op zoek’ binnen het ambtelijk apparaat.
- *De afdeling Economische Zaken (EZ) van de Dienst Stadsontwikkeling (DSO)* is vooral binnen het project Marketingplan Museumkwartier actief geweest met toerisme en stadspromotie door middel van een beleidsadviseur Toerisme.
- *De afdeling Cultuur* is vooral betrokken geweest bij de onderlinge samenwerking van musea en andere culturele instellingen in het gebied. Deze afdeling heeft vooral meegewerkt aan het project Marketingplan Museumkwartier.<sup>178</sup>
- *Monumentenzorg* is onderdeel van de afdeling *Stedenbouw en Monumenten*, dat weer deel uitmaakt van de Dienst Stadsontwikkeling (DSO). Deze afdeling is betrokken geweest bij de discussie rondom aanpassing van monumentale gebouwen,

<sup>177</sup> Het geld was afkomstig van de Europese Commissie, directoraat generaal Regionaal Beleid en Cohesie. Het Urban Pilot Programme (UPP), waar het programma Museumkwartier deel van uitmaakte, is onderdeel van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO).

<sup>178</sup> De afdeling Cultuur was ten tijde van het ontstaan van het Museumkwartier een zelfstandige dienst. Sinds 1 januari 1998 valt Cultuur onder de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO).



bijvoorbeeld de verplaatsing van de entree van het Catharijne Convent. Zij hebben vooral meegewerkt aan de Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat.

Tussen de gemeentelijke actoren vond intern overleg plaats waarbij ook de verantwoordelijke wethouder van het Museumkwartier aanwezig was. Deze zogenaamde ‘strategische staf’ zorgde voor een directe lijn met de politiek. Ook was er overleg tussen het wijkbureau en musea in het ‘Museumkwartieroverleg’. De samenstelling van dit laatste overleg bestond uit de afdelingen EZ (stadspromotie en toerisme), de afdeling Cultuur, het wijkbureau Binnenstad en de museumdirecteuren. In totaal zijn er dus ambtenaren van vier verschillende onderdelen van de gemeente betrokken geweest bij de onderzochte projecten.

### Belanghebbenden bij het project

In de Utrechtse Binnenstad zijn diverse groeperingen en organisaties, zoals bewonersverenigingen, ondernemers, middenstanders en ondernemersverenigingen die ieder hun eigen motivatie hebben om mee te doen aan lokaal beleid. In deze casestudy worden drie groepen actoren onderscheiden die als belanghebbenden in het gebied een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming of het verloop van de twee projecten, namelijk de musea, de ondernemers en de bewoners. De laatste twee groepen zijn georganiseerd in stichtingen en verenigingen. Per groep worden de verschillende belanghebbenden getypeerd volgens de indeling van Spit en Zoete, zoals te zien in figuur 7.5. Daarna worden de actoren in het gebied besproken.

*Figuur 7.5 Typen belanghebbenden bij de projecten in het Museumkwartier*

Type I	Type II	Type III
Utrechts Bureau voor Toerisme	Bewonersplatform Zuidelijke oude stad	Museum Sterrenwacht Sonnenborgh
	Overleggroep Binnenstad	Centraal museum
	Diverse ondernemers zijn verenigd in de Stichting ter bevordering economische activiteiten Korte/Lange Nieuwstraat	Nationaal Museum van Speelklok tot Pierement
	Willem Arntzhuis	Nederlands Spoorwegmuseum
		Universiteitsmuseum
		Catharijne Convent

### Bewoners

De zuidelijke oude stad van Utrecht heeft in het jaar 2001 ongeveer 7.000 bewoners (Utrecht, 2001a). Er zijn diverse bewonersgroeperingen geweest gedurende het programma Museumkwartier, die soms ook met andere delen van de (noordelijke) binnenstad hun krachten hebben gebundeld en overleg hebben gepleegd. Een bewoner die tevens lid is van de overleggroep Binnenstad vertelt

waar het bewonersoverleg in de zuidelijke oude stad zoal over ging en hoe dit overlegorgaan zich heeft ontwikkeld.

‘Het bewonersplatform Zuidelijke Oude Stad hield zich eind jaren tachtig, begin jaren negentig met name bezig met de verkeerscirculatie in de binnenstad. Dit platform is overgegaan in de overleggroep zuidelijke oude stad (ZOS). Dit is vanuit het wijkbureau geïnitieerd en werd gefinancierd uit het leefbaarheidsbudget. Er was weinig visie op de oude stad.’ (Bewoner, overleggroep Binnenstad)<sup>179</sup>.

Het wijkbureau Binnenstad heeft dit bewonersplatform benaderd als spreekbuis van bewoners voor met name de Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat. Mede uit dit platform is de wijkraad Binnenstad ontstaan.

Volgens de indeling van Spit en Zoete moet de groep *bewoners(organisaties)* ingedeeld worden bij type II-belanghebbenden, omdat ze in het Museumkwartier wonen. Ze hebben vooral belang bij een in fysiek opzicht aantrekkelijker Museumkwartier (o.a. de herontwikkeling van de Korte/Lange Nieuwstraat). Hoewel het Museumkwartier midden in de stad ligt, komen bewoners hier wonen voor hun rust en hebben ze bewust gekozen voor een historische of monumentale woonomgeving, aldus de vertegenwoordiger van de overleggroep Binnenstad.

## Musea

De zes musea die betrokken zijn geweest bij de twee projecten zijn in figuur 7.6 weergegeven. Het gaat om verschillende typen musea die verspreid zijn over het Museumkwartier en ieder uiteenlopende bezoekersaantallen hebben.<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup> Volgens de website van de gemeente Utrecht heeft het leefbaarheidsbudget als doel snel te reageren op verzoeken uit de wijk voor een financiële bijdrage (met een maximum van €10.000,-) ten behoeve van kleine, eenmalige voorzieningen voor sociale activiteiten die de leefbaarheid in de wijk ten goede komen. [www.utrecht.nl](http://www.utrecht.nl) (17 juli 2005). Interview (13 juni 2005).

<sup>180</sup> De data die in de volgende vijf punten zijn beschreven, zijn afkomstig uit de Nieuwsbrief Museumkwartier nr. 2 van het wijkbureau Binnenstad (1998).

- Het Catharijne Convent bestaat sinds 1978 en heeft als doel het realiseren, beheren en exploiteren van een dynamisch, eigentijds, attractief en informatief museum over christelijke cultuur in Nederland voor een breed publiek. Het gebouw van het Catharijne Convent is eigendom van de gemeente. Het is tevens een rijksmonument.
- Het Centraal museum bestaat sinds 1838. De collectie en het gebouw zijn eigendom van de gemeente Utrecht.
- Het Nationaal Museum van Speelklok tot Pierement bestaat sinds 1956 en heeft als doel het bewaren, conserveren en presenteren van automatisch spelende muziekinstrumenten.
- Het Nederlands Spoorwegmuseum bestaat sinds 1927 en is sinds 1952 gevestigd in het Maliebaan-station. Het heeft als doel het bijeenbrengen en in eigendom of in bruikleen verkrijgen van voorwerpen die uit een geschiedkundig oogpunt of anderszins van belang zijn voor de kennis van het spoor- en tramwegwezen in het algemeen en dat van Nederland in het bijzonder. In juni 2005 is dit museum, na een grondige verbouwing, heropend. In 2006 had het 375.000 bezoekers.

Veel musea ontvangen een subsidie van het rijk of van de gemeente Utrecht of zijn volledig gefinancierd door een andere instelling.<sup>181</sup> In deze case zijn museum-directeuren geïnterviewd als vertegenwoordigers van de musea.

Volgens de indeling van Spit en Zoete moeten de musea worden ingedeeld bij type III-belanghebbenden. Ze zijn gevestigd in het Museumkwartier en hebben belang bij een in cultureleconomisch opzicht aantrekkelijk gebied. Musea hebben baat bij het aantrekken van (extra) bezoekers. Dit is voor hen daarom een zakelijk belang.

*Figuur 7.6 Zes musea in het Utrechtse Museumkwartier*

Musea	Type museum	Subsidieverstrekker	Bezoekers in 2001 <sup>182</sup>
1. Catharijne Convent	Kunst	Rijk	71.718
2. Centraal museum	Moderne Kunst	Gemeente Utrecht	115.000
3. Nationaal Museum van Speelklok tot Pierement	Draaiorgels, muziekdozen en speelklokken	Subsidie van Gemeente Utrecht	92.243
4. Nederlands Spoorwegmuseum	Ontwikkeling van spoor en treinen door de eeuwen heen	Nederlandse Spoorwegen	142.066
5. Universiteits-museum	Historie van wetenschap, Hortus Botanicus	Universiteit Utrecht, projectsubsidies gemeente Utrecht	30.151
6. Museum Sterrenwacht Sonnenborgh	Sterrenkunde en tijdmeetkunde	Zij ontvangen (25%) subsidie van de Gemeente	6.000

### Ondernemers

In het Museumkwartier bevinden zich naast musea ook ondernemingen. In de Korte/Lange Nieuwstraat is het aantal ondernemingen de afgelopen 20 jaar sterk gedaald doordat het meer een woongebied is geworden. De ondernemers die

- Het Universiteitsmuseum bestaat sinds 1936 en heeft als doel door middel van tentoonstellingen en educatieve activiteiten een breed publiek te informeren over de wetenschap van vroeger en nu.
- Sterrenwacht Sonnenborgh bestaat als museum en publiekssterrenwacht sinds 1991. Het heeft als doel de popularisering van de (geschiedenis van) de sterrenkunde en tijdmeting bij een zo breed mogelijk publiek. Dit museum is door middel van het programma Museumkwartier gerenoveerd en verder uitgegroeid tot volwaardig museum. De directeur van de Sterrenwacht is ook directeur van het Universiteitsmuseum.

<sup>181</sup> De manier waarop musea gefinancierd worden is naar verwachting bepalend voor hun positie ten opzichte van elkaar of naar andere mogelijke (samenwerkings)partners, omdat dit iets zegt over de afhankelijkheid van externen op het uitvoeren van hun kernactiviteit. Dit is de reden waarom ik ook de subsidieverstrekkers heb opgenomen in figuur 7.6.

<sup>182</sup> Deze aantallen zijn afkomstig uit het eindrapport Museumkwartier van LaGroupe (2003:24). Het aantal bezoekers van Sterrenwacht Sonnenborgh in 2001 was niet beschikbaar. Het aantal van 6.000 is gebaseerd op het jaar 1998.

betrokken zijn geweest bij de twee geselecteerde projecten zijn vooral middenstanders en kleine culturele ondernemers zoals atelierhouders, verkopers van antieke meubelen of antieke verlichting, maar ook bijvoorbeeld restaurants. De verschillende ondernemers in deze straat hebben hun krachten gebundeld in de Stichting ter bevordering economische activiteiten Korte/Lange Nieuwstraat. De voorzitter van deze stichting zegt over het aantal en de typen ondernemers het volgende:

‘In de Korte/Lange Nieuwstraat waren er een stuk of tien ondernemers [LdG: midden jaren negentig]. Het was een divers clubje: horeca, detailhandel, kunstgaleries. Het zijn eigenwijze middenstanders. Als ze niet direct kunnen meten wat hun inzet is voor die dag, dan haken die na een paar keer af. Ze kunnen niet langetermijndenken. Van de helft wist ik toen al dat ze zouden stoppen.’ (Voorzitter Stichting ter bevordering economische activiteiten Korte/Lange Nieuwstraat)<sup>183</sup>.

De Europese Unie heeft als voorwaarde gesteld dat alleen rechtspersonen een beroep konden doen op een Europese subsidie. De Stichting ter bevordering economische activiteiten Korte/Lange Nieuwstraat is speciaal voor het project Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat opgericht, zodat deze groep ondernemers Europees geld konden gebruiken om eigen initiatieven te ontwikkelen die ‘passende economische bedrijvigheid en levendigheid zouden stimuleren’ (Utrecht, 2002). Tevens bood deze stichting de mogelijkheid om via één stem te kunnen spreken met de gemeente. De ondernemers die in de Korte/Lange Nieuwstraat gevestigd zijn, wonen er zelf doorgaans ook. Het zijn middenstanders of kleine zelfstandige ondernemers die bewust in dit gebied hun bedrijf hebben. Hun kernactiviteit heeft (in)direct een link met de historische en culturele achtergrond van het gebied.<sup>184</sup>

Volgens de indeling van Spit en Zoete zijn ondernemers type II-belanghebbenden. Ze hebben een direct belang en zijn gevestigd in het Museumkwartier.

### **Overige actoren in het gebied**

In het Museumkwartier is ook het Willem Arntzhuis gevestigd, een vestiging van Altrecht geestelijke gezondheidszorg. Het vangt psychiatrische patiënten op en mensen met een alcohol- of drugsverslaving. In de gehouden interviews en bestudeerde documenten over het Museumkwartier is deze instelling de ge-

---

<sup>183</sup> Interview (20 juni 2005).

<sup>184</sup> Verderop in het hoofdstuk zal blijken dat ondernemers een kritische (soms zelfs argwanende) houding richting de musea hebben, onder andere vanwege de subsidies die musea ‘zomaar’ krijgen en het gebrek aan ondernemersgeest. Ook zal blijken dat de ondernemers in dit gebied soms als ondernemer en dan weer als bewoner interacteren met de gemeente over de plannen. Ze kunnen hun ‘ondernemerspet’ of ‘bewonerspet’ niet altijd strikt van elkaar scheiden. Dat is ook niet verwonderlijk; ze zijn immers ondernemer én bewoner. Ze worden actief als hun ondernemers- of bewonersbelang wordt geraakt.

heimzinnige afwezige.<sup>185</sup> Aan het einde van elk interview is naar hun rol gevraagd. Al snel werd duidelijk dat het Willem Arntzhuis een ‘vreemde eend in de bijt’ was.

‘Het wordt eigenlijk gezien als een soort Fremdkörper in de gemeente. Het wordt op zijn best gezien als een noodzakelijk kwaad, wat ook wel begrijpelijk is. Je probeert de binnenstad zo aantrekkelijk mogelijk te maken voor iedereen. Het helpt niet als daar hele vreemde figuren rondlopen: de zogenaamde bovenlokale opvang. Het helpt gewoon niet om een gebied aantrekkelijk te maken, hoe je het ook wendt of keert. Het is toch wel van: “die mensen moeten ook ergens zitten”. Natuurlijk. Alleen de vraag is: waarom hier? Het is een NIMBY-gegeven.<sup>186</sup> Aan de andere kant kun je je wel afvragen; is het wel verstandig om in zo’n gebied juist zoveel voorzieningen te plaatsen?’ (Directeur Nationaal Museum van Speelklok tot Pierement)<sup>187</sup>.

Het Willem Arntzhuis is een type II-belanghebbende omdat het is gevestigd in het projectgebied. Het heeft echter geen voor de hand liggende, zakelijke belangen bij de onderzochte projecten.

Naast de zojuist beschreven actoren is er bij het project Marketingplan Museumkwartier ook een toeristisch bureau betrokken geweest. Het Utrechts Bureau voor Toerisme (UBT) heeft van de gemeente de opdracht gekregen om het marketingactieplan van het Museumkwartier te coördineren en uit te voeren, aldus het eindrapport over het Museumkwartier van Lagroup (2003:3).<sup>188</sup>

‘Het UBT en de VVV (met name stadspromotie) waren projectleider en hadden regelmatig overleg met marketingmedewerkers van de musea. Gezamenlijk hebben zij grote besluiten genomen over de integrale marketing.’ (Beleidsadviseur Toerisme)<sup>189</sup>.

Het UBT is gevestigd in de noordelijke oude stad en valt buiten het projectgebied. Het heeft als opdrachtnemer belang bij het realiseren van de doelstellingen van de opdracht. Vandaar dat het als type I-belanghebbende wordt beschouwd.

---

<sup>185</sup> Als onderzoeker moest ik uitdrukkelijk naar hun rol vragen. Er was dus bij henzelf geen zicht op de rol van het Willem Arntzhuis voor het Museumkwartier.

<sup>186</sup> NIMBY staat voor Not In My BackYard: individuele burgers kunnen voor de opvang van verslaafden of psychiatrische patiënten zijn, als het maar niet in hún achtertuin is.

<sup>187</sup> Interview (30 juni 2005).

<sup>188</sup> Het UBT wordt gesubsidieerd door de gemeente Utrecht en is samengegaan met de VVV. Samen heten zij tegenwoordig Utrechts bureau voor Toerisme en Recreatie (UTR).

<sup>189</sup> Interview (16 juni 2005).

### **Machtspositie van belanghebbenden**

De afhankelijkheids- of machtspositie van belanghebbenden is van invloed geweest op de manier waarop de gemeente is omgegaan met bepaalde (on)machtige belanghebbenden. Het is een negatieve invloed omdat vooral de kleinere belanghebbenden het instrumentele perspectief van de gemeente aanvoelden. In paragraaf 7.3 en 7.4 geven zowel ambtenaren als bewoners, ondernemers en museumdirecteuren aan dat iedere deelnemer zich bewust was van zijn positie in het project. De gemeente lijkt in een vroeg stadium te bepalen wat voor soort draagvlak ze wil hebben en *wie* daarbij nodig is. Belanghebbenden waar de gemeente niet omheen kon, zoals het Centraal museum, moesten overtuigd worden om mee te doen. De gemeente vindt de deelname van deze belanghebbenden noodzakelijk. Belanghebbenden hebben daarmee een (blokkade)machtspositie. Belanghebbenden waren zich bewust van de onderlinge afhankelijkheidsposities en de verschillende agenda's. De machtspositie is medebepalend geweest voor de mate van interactief beleid. In de volgende paragrafen komt dit verder naar voren.

### **Resumerend**

Deze paragraaf heeft het beeld geschetst van de diverse actoren in het Museumkwartier. Het opvallende aan de toepassing van de typering van belanghebbenden van Spit en Zoete is dat er meer type III-belanghebbenden dan type II belanghebbenden zijn en dat er meer type II-belanghebbenden dan type I-belanghebbenden zijn. Belanghebbenden laten een spanning zien tussen cultuurhistorie, woongenot en ondernemingsgeest. Uitgaande van de selectiecriteria van De Bruijn et al. (zie paragraaf 2.3) lijkt het er in deze case op dat belanghebbenden enerzijds geselecteerd zijn op basis van hun belang bij de besluitvorming en hun rol om die besluitvorming te verrijken. Anderzijds lijken belanghebbenden geselecteerd om de potentiële blokkademacht te ontkrachten of in ieder geval zoveel mogelijk te voorkomen dat hiervan gebruik zou worden gemaakt.

### **7.3 Interactief beleid**

Interactie tussen gemeente, bewoners, ondernemers en musea is in het programma Museumkwartier in een *vroeg stadium* aan de orde gekomen. Zoals in paragraaf 7.1 is aangegeven, is in oktober 1992 (voorafgaande aan het programma Museumkwartier) een internationaal congres gehouden. Het initiatief hiervoor lag bij het Universiteitsmuseum en de afdeling Economische Zaken van de gemeente Utrecht. Op dit congres zijn ervaringen over 'Museumkwartierprojecten' in diverse Europese steden met elkaar vergeleken. De uitkomst was dat belanghebbenden uit het gebied bij de aanpak betrokken zouden moeten worden. De gemeente Utrecht nam deze uitkomst serieus en is op basis hiervan in november 1993 de discussie aangegaan met belanghebbenden in het gebied.

Aangezien interactief beleid nog relatief nieuw was in de beginperiode van deze case (1993), experimenteerde het wijkbureau Binnenstad met instrumenten om bewoners en ondernemers bij beleid en bestuur te betrekken. Zo informeerde zij bewoners en ondernemers door het toesturen van een brochure over de plannen rondom de Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat en organiseerde ze ook debatavonden. Zoals in paragraaf 7.2 beschreven is hebben de ondernemers, op aandringen van de gemeente Utrecht, een stichting opgericht, zodat ze als één groep aangesproken konden worden. Ook kwam, zij het moeizaam, een meer structureel overleg tussen musea en het wijkbureau van de grond. In dat overleg zouden later de plannen voor een gezamenlijk marketingplan worden uitgedacht en uitgewerkt, ook met medewerking van de marketingmedewerkers van de musea.

Zoals in paragraaf 7.2 is besproken, bestond er een bewonersplatform en later een bewonersoverleg, waarin bewoners onderling zaken konden bespreken en een gemeenschappelijk standpunt konden bepalen. De bewoners spraken minimaal eens per maand met het wijkbureau Binnenstad. In eerste instantie ging dit vooral over issues met betrekking tot infrastructuur en openbare ruimte, zoals bijvoorbeeld ‘verkeerscirculatie in de Binnenstad’ en de ‘Utrechtse Singelstructuur’. Vanaf eind jaren negentig ging het meer over sociale en veiligheidsissues zoals de besteding van de ‘leefbaarheidsbudgetten’.<sup>190</sup> Ook ging het binnen dit bewonersoverleg concreet over de inhoud van de verschillende projecten van het programma Museumkwartier. De gemeente heeft van bewoners input over de voorgenomen projecten gekregen.

Het wijkbureau Binnenstad heeft vanaf de start van het programma Museumkwartier steeds de initiërende en faciliterende rol op zich genomen om een relatie op te bouwen met de verschillende belanghebbenden. Zij heeft deze belanghebbenden onderling met elkaar in contact proberen te brengen.

‘We hadden een kerngroep van zo’n vijf à zes personen waarmee wij communiceerden. Mensen die ik van de straat geplukt had. Dat was vaak een kwestie van ergens zomaar even binnenlopen of een praatje op de hoek van de straat. Uiterst informeel, dat kon ook. In het begin was alles te overzien. Het waren de oren en ogen, die je open moest houden. Je weet wat er leeft, je zit er middenin.’ (...) ‘In het begin had het wijkbureau de opdracht vanuit de politiek om alleen met museumdirecteuren te overleggen. Toen ontstond het idee om ook wat bewoners en ondernemers erbij te zetten (weliswaar willekeurig). Dit leidde tot balans in belangen

---

<sup>190</sup> De Utrechtse Singelstructuur was een issue dat meer bij de noordelijke oude binnenstad dan bij de zuidelijke oude binnenstad leefde. Aangezien zowel de noordelijke als de zuidelijke oude binnenstad gezamenlijk in het bewonersoverleg zaten, is het toch van belang om dit issue te vermelden. Er is over geïnteracteed tussen verschillende bewonersgroepen en de gemeente Utrecht. De leefbaarheidsbudgetten zijn voortgekomen uit het nationale grotestedenbeleid en de komst van het wijkgericht werken in Utrecht.

van de cultuur en de belangen van bewoners. De kunst is om dat in elkaars verlengde te laten lopen.’ (Wijkmanager Binnenstad tot 1996).<sup>191</sup>

Uit het citaat komt de willekeurige ‘selectie’ van bewoners naar voren, waarbij het contact erg informeel was. Blijkbaar is hier niet in termen van representativiteit gehandeld, maar veeleer op basis van toevalligheid en functionaliteit.

Bewoners en ondernemers hebben vooral in het project Korte/Lange Nieuwstraat geïnteracteed met de gemeente. In het project Marketingplan Museumkwartier interacteerden de museumdirecteuren, het wijkbureau Binnenstad en de afdelingen Cultuur en EZ. In 1997 is de lijst met definitieve projecten (zie figuur 7.3) van het programma opgesteld en is begonnen met de uitvoering. Interactief beleid in de projecten Korte/Lange Nieuwstraat en Marketingplan Museumkwartier wordt hieronder uitgewerkt op basis van figuur 2.6 en 2.8. Vastgesteld wordt hierna van welke mate van interactief beleid sprake is geweest.

#### **Mate van interactief beleid Korte/Lange Nieuwstraat**

Om de mate van interactief beleid voor het project Korte/Lange Nieuwstraat vast te stellen, wordt eerst stilgestaan bij de verschillende onderdelen (zie de beschrijving van project 1 in paragraaf 7.1). Ook in deze case is dit gebaseerd op een documentanalyse aangevuld met bevindingen uit de gehouden interviews. De typering van belanghebbenden wordt gebruikt om de mate van interactief beleid van de verschillende onderdelen van het project vast te stellen.

- Het eerste onderdeel gaat over de samenwerking tussen het Catharijne Convent en de gemeente Utrecht. Reeds in een *vroeg stadium* is er contact ontstaan over de verplaatsing van de ingang van dit museum van de Nieuwe Gracht naar de Korte Lange Nieuwstraat, aldus het interview met de directeur van het Catharijne Convent. Het gebouw van het Catharijne Convent is eigendom van de gemeente. Het ging dus vooral om de één-op-één relatie tussen gemeente (afdeling Monumentenzorg) en het betreffende museum. De *randvoorwaarden* zijn gebruikt als criteria voor toetsing. Alleen het museum en de afdeling Monumentenzorg hebben input geleverd. Er was bij dit onderdeel geen *input* van andere actoren. De ideeën over het *beleidsprobleem* en de *oplossingsrichtingen* werden door het museum en de gemeente gezamenlijk bepaald. Omdat het bij dit onderdeel slechts om twee partijen gaat en de uitkomsten gevolg zijn van een gezamenlijke ontwikkeling, waren de *uitkomsten* in principe bindend. Er is hier dus sprake van *coproduceren*. De directeur van het Catharijne Convent benadrukt dat hij de samenwerking in de uitvoering als coproductie ervoer. Figuur 7.5 liet eerder zien dat het Catharijne Convent een type III-belanghebbende is.

---

<sup>191</sup> Interview (31 mei 2005).



- Sterrenwacht Sonnenborgh is ook een type III-belanghebbende en werkte nauw samen met het wijkbureau en de afdeling Monumentenzorg om de Sterrenwacht te renoveren tot een museum. Volgens de directeur van de Sterrenwacht is er vooral sprake van een subsidierelatie. De Sterrenwacht heeft de plannen tot renovatie zelf geïnitieerd en heeft van het programma Museumkwartier gebruik gemaakt om (extra) subsidie te krijgen. Er is hierover in een *vroeg stadium* contact geweest. Aan de verstrekte subsidie waren *randvoorwaarden* verbonden die als criterium voor toetsing gebruikt werden. Tijdens het proces bepaalden het museum en de gemeente gezamenlijk de *input* over het *beleidsprobleem* en de *oplossingsrichtingen*. In principe waren de *uitkomsten bindend*. Hiervan kon afgeweken worden op basis van de randvoorwaarden. Deze samenwerking scoort op het niveau *coproduceren*.

Waren bewoners en ondernemers niet betrokken bij de voorgaande twee onderdelen, bij de ‘herinrichting van de Korte/Lange Nieuwstraat’ en het ‘etalageproject’ speelden beide wel een rol. Deze belanghebbenden zijn eerder als type II-belanghebbenden getypeerd (zie figuur 7.5).

- Voor de aanvang van het programma Museumkwartier bestond reeds het plan om fysiek te interveniëren in deze straat. Volgens het Masterplan (Utrecht, 1994) diende dit niet alleen om de verkeersstroom beheersbaar te maken, maar ook om het gebied aantrekkelijker te maken voor bewoners en toeristen:

‘De Korte/Lange Nieuwstraat is met name door de in de loop der jaren steeds verder opgerukte auto eerder een vergeten straat geworden welke zijn oorspronkelijke gemengde woon- werkfunctie steeds meer heeft verloren.’ (...) ‘Een meer dan gemiddelde kwaliteit van het fysieke milieu is te beschouwen als een randvoorwaarde voor het stimuleren van de toeristische ontwikkeling.’ (...) In het kader van het programma Museumkwartier wordt voorgesteld om de kwaliteit van de Korte/Lange Nieuwstraat door middel van een integrale aanpak te verbeteren’, aldus het Masterplan (Utrecht, 1994:21-25).

Het wijkbureau heeft bewoners, ondernemers en musea in een laat stadium hierover *geraadpleegd* (zie Utrecht 1994, 2001b).

‘De gemeente zal ook in juridische zin de randvoorwaarden creëren voor de gewenste ontwikkeling van het Museumkwartier door vergunningverlening en indien nodig aanpassing van de geldende bestemmingsplannen,’ (Utrecht, 1994:31). De randvoorwaarden stonden al vast en zijn hoofdzakelijk door het bestuur bepaald (onder andere in het bestemmingsplan). Volgens de wijkmanager Binnenstad kan dat ook niet anders, omdat de gemeente volledig verantwoordelijk is voor de inrichting van de straat.<sup>192</sup> Het *beleidsprobleem* stond eigenlijk al vast. Over de *oplossingsrichtingen* konden bewoners, ondernemers en

---

<sup>192</sup> Interview (10 augustus 2005).

musea *input* leveren. Het ging hierbij vooral om concrete zaken zoals de kleur straatstenen, typen bankjes, straatnaambordjes en de vorm van lantaarnpalen. De gemeente nam deze input mee, maar verbond zich niet aan de uitkomsten van dit proces. Dit onderdeel van het project scoort daarom op het niveau van *raadplegen*.

- Ondernemers en bewoners uit de Korte/Lange Nieuwstraat hebben in een *vroeg stadium* een voorstel gedaan om op de begane grond van lege panden in deze straat (tijdelijke) etalages te bouwen die aansloten bij het historische en culturele karakter van het Museumkwartier:

‘Voor een belangrijk deel zal de ontwikkeling van het Museumkwartier vorm moeten krijgen via particulier initiatief, met name bij het herontwikkelen van vrijkomende panden,’ aldus het Masterplan (Utrecht, 1994:31).

Ondernemers en bewoners konden *input* leveren; zij hebben het project bijvoorbeeld zelf geïnitieerd. Zij ervoeren lege woningen aan de Korte/Lange Nieuwstraat als *probleem* en wilden daar een *oplossing* voor bedenken. Hun ideeën speelden een volwaardige rol. Ze wilden hun ideeën tevens zelf uitvoeren, zij het met financiële steun (uiteindelijk 45.000 euro) uit het programma Museumkwartier. Daardoor moest er vooraf voldaan worden aan de financiële *randvoorwaarden* die waren gesteld. In principe waren de *uitkomsten bindend*, maar er kon van afgeweken worden op basis van de randvoorwaarden. Ondernemers en bewoners scoorden op dit onderdeel op het niveau van *adviseren*.

In de Aanpak van de Korte/Lange Nieuwstraat is sprake van verschillende maten van interactief beleid (zie figuur 7.7).

Figuur 7.7 De vaststelling van de mate van interactief beleid per type belanghebbende voor de verschillende onderdelen van de Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat.

	Informereren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Fase van beleid		Type II	Type II	Type III	
Randvoorwaarden		Type II	Type II&III		
Mate van input		Type II	Type II	Type III	
Beleidsprobleem	Type II		Type II	Type III	
Oplossingen		Type II	Type II	Type III	
Binding van uitkomsten		Type II	Type II&III		

Type II-belanghebbenden zijn over de inrichting van de Korte/Lange Nieuwstraat *geraadpleegd*, maar voor het onderdeel ‘etalageproject’ staan ze op het niveau van *adviseren*. Type III-belanghebbenden staan vooral op het niveau van *coproduceren*.

Het valt op dat een belanghebbende steeds bij slechts één of enkele specifieke vooral fysieke interventie(s) betrokken zijn. Bij de twee musea gaat het hierbij om een één-op-één relatie met de gemeente, bijvoorbeeld de verplaatsing van de ingang van het Catharijne Convent. Met bewoners en ondernemers werd vooral geïnteracteerd over de concrete inrichting van de openbare ruimte. Deze interactie ging over meerdere onderdelen van het project, zoals de herinrichting van de straat en het ‘etalageproject’. Opvallend aan de herinrichting is dat veel inhoudelijke elementen vooraf al waren vastgesteld door de gemeente. Immers, de randvoorwaarden in het onderdeel over de ‘herinrichting van de Korte/Lange Nieuwstraat’ stonden vooraf grotendeels vast. De Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat is in het algemeen meer procesgericht dan inhoudelijk gericht geweest. De wijkmanager Binnenstad geeft hier een verklaring voor:

‘Er bestond al een overkoepelende visie op de openbare ruimte rondom de Korte/Lange Nieuwstraat. Dit zorgde ervoor dat er al een raamwerk van fysieke randvoorwaarden bestond. De verantwoordelijkheid voor herinrichting ligt voor 100% bij de gemeente. Belanghebbenden mogen meepraten en meedenken, maar binnen kaders.’<sup>193</sup>

Vooraf type II-belanghebbenden hadden nagenoeg geen ruimte om invloed uit te oefenen op de randvoorwaarden, omdat deze volledig onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vielen. Inhoudelijk stond veel reeds vast. De ruimte om te beïnvloeden moest daardoor vooral gezocht worden in het interactieve proces zelf.

### **Mate van interactief beleid Marketingplan Museumkwartier**

Het gaat in dit project eigenlijk alleen om de relatie tussen gemeente en museumdirecteuren. De gezamenlijke museumfunctie in het gebied moest worden gepromoot en daar werden bewoners en ondernemers nauwelijks tot niet bij betrokken. Er zijn alleen type III-belanghebbenden bij dit project betrokken. Paragraaf 7.1 heeft reeds laten zien uit welke onderdelen dit project bestaat. Zoals de naam van dit project doet vermoeden was het opstellen van een marketingplan veruit het belangrijkste doel. De interactie tussen de zes musea en de gemeente (afdeling stadspromotie van EZ, Cultuur en het wijkbureau Binnenstad) stond centraal. Ook de bewegwijzering van drie toeristische routes door het Museumkwartier, de museumrondvaarten en de museumarrangementen zijn onderdeel van het marketingplan van het Museumkwartier.

---

<sup>193</sup> Interview (10 augustus 2005).

De figuren 2.6 en 2.8 worden hier toegepast om de mate van interactief beleid te analyseren. Type III-belanghebbenden zijn in een *vroeg stadium* betrokken bij de plannen om het Museumkwartier als gebied te promoten. Museumdirecteuren waren bijvoorbeeld bij het Europese congres aanwezig en konden daardoor de agenda meebepalen. Er waren vooraf geen *randvoorwaarden* aan de marketing gesteld. De randvoorwaarden zijn gedurende het proces tot stand gekomen. Museumdirecteuren hebben veel mogelijkheden gehad om *input* te leveren. Dit was vaak op verzoek van de gemeente. Er was al snel overeenstemming over het beleidsprobleem: gezamenlijke marketing voor het Museumkwartier. Dit is zowel door museumdirecteuren als door de gemeente bepaald. De ideeën van museumdirecteuren speelden een volwaardige rol bij de formulering van oplossingen, bijvoorbeeld op het gebied van de bewegwijzering. De uitkomsten zijn bindend en werden onveranderd overgenomen door de politiek. De wethouder moedigde een dergelijk initiatief aan en vroeg zich in het interview af: ‘wie kan er nu tegen marketing voor cultuur zijn?’<sup>194</sup> Zo’n uitspraak van een wethouder die verantwoordelijk is voor de cultuur in het Museumkwartier is niet verwonderlijk. Hij zal niet nalaten om dit gebied te promoten.

Dit project scoort *coproduceren* als mate van interactief beleid. Wel zijn er twee deelscores die op het niveau *adviseren* uitkomen. Uit de operationalisering van de mate van interactief beleid (paragraaf 2.5) kwam naar voren dat in zo’n geval de mate van interactief beleid toch op *coproduceren* wordt vastgesteld, omdat vier van de zes onderdelen op één niveau staan. De museumdirecteuren en de geïnterviewde ambtenaren vonden eveneens dat er sprake was van *coproduceren*.

‘De gemeente heeft ook echt de verantwoordelijkheden bij de musea gelegd. Dat vind ik echt ontzettend goed. “We gaan jullie faciliteren” Dat is dan coproduceren. Ik denk dat er veel van dat proces in dat coproduceren heeft gezeten’, aldus de directeur van het Spoorwegmuseum.<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> Interview (20 juni 2005).

<sup>195</sup> Interview (28 juni 2005).

Figuur 7.8 De vaststelling van de mate van interactief beleid voor het Marketingplan Museumkwartier.

	Informereren	Raadplegen	Adviseren	Coproduceren	Meebeslissen
Fase van beleid				Type III	
Randvoorwaarden				Type III	
Mate van input			Type III		
Beleidsprobleem				Type III	
Oplossingen			Type III		
Binding van uitkomsten				Type III	

Uitgaande van de documentanalyse en de interviews wordt het niveau van interactief beleid hier op *coproduceren* vastgesteld (zie figuur 7.8). Figuur 7.9 presenteert de mate van interactief beleid voor zowel de Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat als het Marketingplan Museumkwartier.

Figuur 7.9 De typen belanghebbenden afgezet tegen de mate van interactief beleid voor Marketingplan Museumkwartier en de aanpak Korte/Lange Nieuwstraat

Meebeslissen	Zes musea in Marketingplan Museumkwartier (type III)	↑ Mate van interactief beleid onder belanghebbenden
Coproduceren	Twee musea in Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat (Type III)	
Adviseren	Etalageproject Korte/Lange Nieuwstraat (type II)	
Raadplegen	Herinrichting Korte/Lange Nieuwstraat (type II)	
Informereren		

De onderdelen van het Marketingplan Museumkwartier bieden type III-belanghebbenden niet alleen qua proces, maar ook qua inhoud ruimte om te interacteren. In tegenstelling tot de Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat konden belanghebbenden veel meer meedenken en meepraten over de inhoudelijke punten van het marketingplan.<sup>196</sup>

<sup>196</sup> Voor de goede orde: het concept 'marketing' heeft een procesmatige connotatie. Als gesproken wordt over de inhoud van zo'n plan, dan wordt de feitelijke invulling van dat plan bedoeld, ook al zal dat voor een deel uit procesacties bestaan, zoals bijvoorbeeld gezamenlijk een logo ontwikkelen. Met het interactieve proces wordt hier bedoeld: de manier waarop dit plan tot stand is gekomen.

### Resumerend

Deze case bestaat uit twee subcases: Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat en Marketingplan Museumkwartier. In de eerste subcase scoren verschillende typen belanghebbenden op verschillende maten van interactief beleid. De type II-belanghebbenden in de Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat scoren voor de herinrichting van de straat op het niveau van *raadplegen*, maar staan voor het onderdeel ‘etalageproject’ op het niveau van *adviseren*. Zowel in de eerste als in de tweede subcase scoren type III-belanghebbenden op het niveau *coproduceren*. Binnen deze interactieve projecten komen dus verschillende maten van interactief beleid voor.

### 7.4 Draagvlak

Draagvlak wordt hier voor beide geselecteerde projecten na augustus 2001 gemeten. Voor de Korte/Lange Nieuwstraat heeft draagvlak betrekking op de uitkomsten van de diverse onderdelen na de uitvoering van het project. Voor het Marketingplan Museumkwartier heeft draagvlak betrekking op de uitkomsten van het uitgevoerde marketingplan. De mate van draagvlak wordt voor de verschillende onderdelen van de projecten Korte/Lange Nieuwstraat en Marketingplan Museumkwartier geanalyseerd.

#### Mate van draagvlak voor Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat

Figuur 7.10 laat zien welke activiteiten belanghebbenden hebben ondernomen en in hoeverre dit bedoeld was om kritisch te zijn over inhoudelijke aspecten van het project of om juist deze aspecten te steunen. Opvallend aan de tabel is dat er een grote spreiding aan activiteiten is en dat houdingen meer kritisch dan steunend zijn. Ook is te zien dat sommige activiteiten intensief (E= eens per week) zijn uitgevoerd en andere juist minder intensief (A= slechts één keer). Blijkbaar lopen de meningen uiteen en wordt daar actief of minder actief mee omgegaan. Vooral de type II-belanghebbenden, in dit geval de ondernemersvereniging en de bewonersorganisaties, hebben vaak het antwoord ‘(zeer) kritisch’ ingevuld. De twee betrokken musea, de type III-belanghebbenden, hebben veel ‘neutraal’ en ‘steunen’ ingevuld.

Uit figuur 7.10 moet voorlopig worden geconcludeerd dat het draagvlak onder type II-belanghebbenden negatief is en onder type III-belanghebbenden positief is. In het algemeen zijn er meer protestacties dan steunacties geweest. Als de resultaten uit de interviews hierop betrokken worden en er een verschil gemaakt wordt tussen inhoudelijk en procesdraagvlak dan komen deze uitkomsten overeen. Type II-belanghebbenden zijn ontevreden over de inhoud en over het proces, op bepaalde onderdelen zelfs zeer ontevreden. De kritische activiteiten die in figuur 7.10 staan weergegeven blijken voornamelijk op het interactieve proces rondom de inrichting van de Korte/Lange Nieuwstraat betrekking te hebben. Type III-

belanghebbenden beaamden dat ze juist tevreden zijn over de uiteindelijke uitkomsten van dit project. Ook zijn ze tevreden over het interactieve proces.

Figuur 7.10 De steun- en protestacties die belanghebbenden hebben ondernomen in het project Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat

Protest- en steunladder Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat	Houding <sup>197</sup>				
	Ze er kritisch	Kritisch	Neutraal	Steunen	Ze er steunen
1. ik heb de gemeente Utrecht gebeld	D			D	
2. ik heb een e-mail aan de gemeente Utrecht gestuurd					
3. ik heb een brief aan de gemeente Utrecht gestuurd	B				
4. ik heb een ambtenaar gesproken	D	C	B	C,D	
5. ik heb affiches opgehangen					
6. ik heb flyers uitgedeeld	A				
7. ik heb een advertentie gezet in een lokale of regionale krant					
8. ik heb een bijeenkomst bijgewoond				B	
9. ik heb een bijeenkomst georganiseerd	E	D	B	D,E	
10. ik heb een ingezonden brief naar een lokale of regionale krant gestuurd					
11. ik heb met een demonstratie meegelopen over het gemeentelijke beleid					
12. ik heb een gesprek aangevraagd met de verantwoordelijke wethouder	A	B			
13. ik heb een interview met een lokale of regionale krant gegeven			B		
14. ik heb een interview op de radio gegeven		A			
15. ik heb een interview op de (regionale) TV gegeven		A			
16. ik heb een petitie aangeboden aan de gemeente Utrecht					
17. ik heb een demonstratie georganiseerd					
18. ik heb juridische stappen ondernomen					
19. ik heb meegedaan aan een gewelddadige actie					
20. anders namelijk, .....					

<sup>197</sup> Betekenis van de scores A-G. A. Eén keer in de periode ..., B. Eens per drie maanden, C. Eens per maand, D. Meer dan eens per maand, maar minder dan eens per week, E. Eens per week, F. Meer dan eens per week, maar minder dan eens per dag, G. Eens per dag. N=4.

Vooral ondernemers hebben ten aanzien van het interactieve beleidsproces over de herinrichting van de straat op- en aanmerkingen. Het volgende citaat laat dit zien:

‘Aanvankelijk hadden wij de indruk dat we zinvol participeerden. Nogmaals het resultaat is goed, maar het gaat om het gevoel dat je erbij hebt. Ze moesten blijkbaar iedereen erbij betrekken voor het draagvlak, ook tegenstanders. Die tegenstanders houd je dan een worstje voor en uiteindelijk is het dan een wassen neus. Het vervelende is dat je het niemand kwalijk kunt nemen: iedereen heeft zijn best gedaan’(…) ‘Ik richt me de laatste jaren tot de notulist. Gaat u er lekker voor zitten. Heeft u het genoteerd? En achteraf is het altijd een verdraaid beeld. Die zit aan de verkeerde kant van de tafel: “Wiens brood men eet, wiens taal men spreekt”, zeg ik altijd. Je zou een onafhankelijke notulist moeten hebben. Het is gewoon een heel circus, dat wordt opgebouwd.’ (Voorzitter Stichting ter bevordering economische activiteiten Korte/Lange Nieuwstraat).<sup>198</sup>

Deze respondent is over de uiteindelijke resultaten te spreken, maar vindt het proces een circus. Zijn argwanende opstelling naar een notulist is daar een voorbeeld van.

De directeur van het Catharijne Convent zegt in het interview dat er een goede wil was, maar dat het ontbrak aan visie.<sup>199</sup> Hij geeft daarmee in het algemeen aan dat het beleid rondom het gehele project inhoudelijk beter zou kunnen. De intenties waren goed, maar blijkbaar zijn niet alle mogelijkheden benut. Over de inhoudelijke resultaten wat betreft de verplaatsing van de entree van zijn museum was hij overigens tevreden.

De bewonersorganisatie laat weten dat met name in het ‘etalageproject’ de gemeente al hun voorstellen (en die van ondernemers) hebben overgenomen. Zij zijn tevreden over de inhoudelijke keuzen die de gemeente hierin heeft gemaakt. Over de uitkomsten van de ‘herinrichting van de Korte/Lange Nieuwstraat’ zijn bewoners en ondernemers sceptisch. Type II-belanghebbenden zijn tevreden over de uitkomsten en het interactieve proces van het ‘etalageproject’. Daartegenover zijn ze erg negatief over de uitkomsten en het interactieve proces van de ‘herinrichting van de Korte/Lange Nieuwstraat’. De vertegenwoordiger van de ondernemers geeft aan dat:

‘... het een gemiste kans was omdat je het gevoel kreeg dat je geen volwaardige gesprekspartner was. De herinrichting van de straat vonden wij op zich positief. Dit had echter ooit sowieso plaatsgevonden’. (Voorzitter Stichting ter bevordering economische activiteiten Korte/Lange Nieuwstraat).<sup>200</sup>

---

<sup>198</sup> Interview (20 juni 2005).

<sup>199</sup> Interview (1 juli 2005).

<sup>200</sup> Interview (20 juni 2005).



De musea Catharijne Convent en het Universiteitsmuseum zijn tevreden over de samenwerking met (en financiële bijdrage van) de gemeente omtrent de Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat. Zodra er geld te halen valt, lijkt men sneller tevreden. Zowel ten aanzien van het proces als de inhoud zijn ze tevreden. Onder type III-belanghebbenden bestaat dus zowel positief inhoudelijk als procesdraagvlak voor de Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat.

Bewoners en ondernemers zijn vooral ontevreden over hun rol en invloed in de 'herinrichting van de Korte/Lange Nieuwstraat'. Ze zijn zeer ontevreden over de inhoud en zijn ontevreden over het proces, omdat ze weinig invloedsmogelijkheden hebben gekregen. Voor dit onderdeel bestaat dus negatief draagvlak.

Over het 'etalageproject' zijn bewoners en ondernemers beduidend positiever. Hun adviezen zijn serieus genomen en verwerkt in de uitvoering. Op dit onderdeel scoren type II-belanghebbenden positief op het inhoudelijke draagvlak en matig negatief op het procesdraagvlak. De mate van draagvlak voor dit onderdeel is dus matig positief (zie figuur 7.12).

### **De mate van draagvlak voor het Marketingplan Museumkwartier**

In figuur 7.11 op de volgende pagina valt op dat er een grote spreiding van activiteiten is en dat de houding van museumdirecteuren meer steunend dan kritisch is voor het Marketingplan Museumkwartier. Op basis hiervan is het draagvlak matig positief. Uit de citaten van de museumdirecteuren blijkt niet alleen een strategische opstelling in het project zelf, maar toch ook een kritische houding richting de gemeente over het Marketingplan. Het volgende citaat van de directeur van het Spoorwegmuseum laat een strategisch bewustzijn over ieders belang zien:

'Het zou interessant zijn om te bekijken waarom er draagvlak bij de musea was. Als je in het achterhoofd houdt dat elk museum een geheime agenda bij zich had.(...) Iedereen had een belang. Dat maakte het ook spannend, want niemand zei dat. Ons belang was bewegwijzering. Dat was mijn enige hang-up voor het Museumkwartier. Dat wij en de andere musea vanaf de snelweg te vinden zijn en dat je een marketingtool had.' (...) 'Aan de andere kant moet je ook zien dat de gemeente Utrecht ontzettend weinig aan zijn culturele promotie doet. Als ik zie wat Maastricht en Rotterdam bijvoorbeeld doen. Al die jongens doen de ene investering na de andere. Utrecht kiest bewust voor incidentele acties: projecten. Die projecten, daar moet je ontzettend veel voor optuigen, terwijl dit je vaste aanbod achterstelt. Dat vind ik dom'. (...) 'Wij moeten zorgen dat ons deel van die cultuur verdomd goed in elkaar zit. De gedachte dat musea moeten samenwerken, daar gaat het mis. Dat is (...) geforceerd. We zijn allemaal, met z'n vijven namelijk ontzettend goed in wat we doen. De meeste musea uit Utrecht horen tot het hogere kwaliteitskader. Laat ons nou doen wat we doen. Maak het cement voor het Museumkwartier en promoot dat.' (Directeur Spoorwegmuseum).<sup>201</sup>

<sup>201</sup> Deze directeur spreekt over 'wij... met z'n vijven'. De reden waarom hij niet van zes musea spreekt, is niet geheel duidelijk. Wellicht refereert hij aan de vijf museadirecteuren omdat

Figuur 7.11 De steun- en protestacties die belanghebbenden hebben ondernomen in het project Marketingplan Museumkwartier

Protest- en steunladder Marketingplan Museumkwartier	Houding <sup>202</sup>				
	Zeer kritisch	Kritisch	Neutraal	Steunen	Zeer steunen
1. ik heb de gemeente Utrecht gebeld			C		A
2. ik heb een e-mail aan de gemeente Utrecht gestuurd			D		
3. ik heb een brief aan de gemeente Utrecht gestuurd				B	A
4. ik heb een ambtenaar gesproken			2B, C		A
5. ik heb affiches opgehangen					
6. ik heb flyers uitgedeeld					
7. ik heb een advertentie gezet in een lokale of regionale krant					
8. ik heb een bijeenkomst bijgewoond			B	4B	A
9. ik heb een bijeenkomst georganiseerd			2B	A	
10. ik heb een ingezonden brief naar een lokale of regionale krant gestuurd					
11. ik heb met een demonstratie meegelopen over het gemeentelijke beleid					
12. ik heb een gesprek aangevraagd met de verantwoordelijke wethouder		2A	B	A	
13. ik heb een interview met een lokale of regionale krant gegeven			2A	A	
14. ik heb een interview op de radio gegeven					
15. ik heb een interview op de (regionale) TV gegeven					
16. ik heb een petitie aangeboden aan de gemeente Utrecht					
17. ik heb een demonstratie georganiseerd					
18. ik heb juridische stappen ondernomen					
19. ik heb meegedaan aan een gewelddadige actie					
20. anders namelijk, .....					

Niet alleen de directeur van het Spoorwegmuseum geeft toe dat zijn museum ook om strategische redenen meedeed. Ook de directeur van het Catharijne Convent geeft aan dat er (min of meer) verborgen agenda's in het spel waren: 'Het werd gedragen door de meeste directeuren. Die hadden wel allemaal een eigen agenda.'

---

Sterrenwacht Sonnenborgh en Het Universiteitsmuseum dezelfde directeur hebben. Interview (28 juni 2005).

<sup>202</sup> Betekenis van de scores A t/m G. A. Eén keer in de periode ..., B. Eens per drie maanden, C. Eens per maand, D. Meer dan eens per maand, maar minder dan eens per week, E. Eens per week, F. Meer dan eens per week, maar minder dan eens per dag, G. Eens per dag. N=6.

(Directeur Catharijne Convent).<sup>203</sup> Ook had de afwezige intrinsieke motivatie van museumdirecteuren invloed op het draagvlak. Het nut en de noodzaak van deelname waren niet altijd duidelijk.

‘Er was draagvlak voor het idee, niet hartstochtelijk, want niemand kon er tegen zijn. De aanpak was een goede en de enige haalbare, het was heel omzichtig, heeft ook heel veel tijd gekost. Maar dat is heel goed gedaan, het kon niet anders met zoveel partijen. Ik heb groot respect voor dat wijkbureau, alle partijen in hun waarde laten’ (...) ‘Het werd wel een vrij stroperig project daardoor. Een project moet een gezicht hebben, zodat iedereen ineens om is. Bij het Museumkwartier was dat niet het geval. Niemand was tegen, het was best. Er waren een paar mensen die wilden pushen. Je kon niet echt iets laten zien: dit gaan we maken. Het was een beetje bestraten, beetje groen, beetje marketing, beetje verbouwen’. (...) ‘Er was geen principiële reden om er tegen te zijn. Er was ook niet een heel groot enthousiasme want de urgentie was niet heel groot: het ging niet om honger of oorlog. “We moeten de zaak eens een beetje opschudden”, was meer het motto.’ (Directeur Nationaal Museum van Speelklok tot Pierement).<sup>204</sup>

Deze museumdirecteur geeft tussen de regels door aan dat hij meer van de gemeente verwacht had. Hij mist vooral een visie waarin iedereen zich kon vinden. Toch ziet hij in dat het niet veel anders had gekund. De adjunct-directeur van het Centraal museum zegt het zo:

‘Het inhoudelijk streven van het marketingplan ging niet zozeer om het promoten van de gezamenlijke museumfunctie in dit gebied, maar meer om het upgraden van de buurt. Je hebt geen voldoening over interactief beleid als het niet over jezelf gaat. Je wordt één van de partijen terwijl je de kern bent’. (Adjunct-directeur Centraal museum).<sup>205</sup>

Deze respondent heeft blijkbaar een duidelijk beeld van wie er wel en niet mee zouden moeten doen. Hij vindt dat het Marketingplan Museumkwartier vooral bedoeld is voor museumdirecteuren, omdat die over marketing gaan en dat bewoners mogen meepraten over buurtproblemen of buurtverbetering in andere projecten van het programma Museumkwartier.

Als tussenbalans zou gezegd kunnen worden dat de museumdirecteuren kritisch zijn over de algemene stadspromotie en het gevoerde culturele beleid van de gemeente Utrecht. Ze zien niet direct heil in onderlinge samenwerking. In de vragenlijst beoordelen ze de samenwerking tussen het betreffende museum en de gemeente overigens met een 6,8. In de toelichting koppelen museumdirecteuren dit oordeel aan de zorgvuldige begeleiding van het interactieve proces van het gehele

---

<sup>203</sup> Interview (1 juli 2005).

<sup>204</sup> Interview (30 juni 2005).

<sup>205</sup> Interview (6 september 2005).

programma Museumkwartier. Het algemeen belang werd zorgvuldig gediend, maar de belangen van de museumdirecteuren werden daardoor ondergesneeuwd. Zonder de participatie van bewoners in andere onderdelen van het programma Museumkwartier had één en ander sneller kunnen verlopen.

‘De keerzijde is dat iedereen over alles moet meepraten. Ja, als er dan één nee zegt of niet helemaal meedoet, dan wordt het een blok aan je been. Het zijn de ambtelijke molens die langzaam draaien. Je kunt de rek eruit halen.’ (...). ‘Het alternatief is dat de gemeente bepaalt: we gaan het zo doen. Dan gaat ook weer iedereen staan krakelen. Compromissen: het is polderen’. (Directeur Nationaal Museum van Speelklok tot Pierement).<sup>206</sup>

Echt inhoudelijk draagvlak voor het marketingplan was er nauwelijks onder museumdirecteuren. De meeste musea vonden dat hun eigen marketingmedewerkers zelf wel wisten hoe ze de marketing voor hun eigen museum moesten aanpakken en stonden bijvoorbeeld niet achter het gebruik van het gezamenlijke logo. Of beter gezegd, men gebruikte het logo gewoonweg niet. Ook geeft de adjunct-directeur van het Centraal museum aan dat er door het marketingplan geen noemenswaardige toename van bezoekersaantallen is geweest. Het effect was niet duidelijk.

Over het interactieve proces waren ze tevreden, omdat ze wederzijds meer contact hebben gekregen en hebben gewerkt aan een overkoepelend belang: marketing. De tevredenheid over het interactieve proces en de ontevredenheid over de inhoudelijke resultaten leveren een matig negatief draagvlak op (zie 7.12).

‘Ik denk dat je achteraf gezien ieder museum beter gewoon een grote zak met geld had kunnen geven. Daar had je dan een beetje regie op moeten voeren. Het moet voldoen aan een aantal randvoorwaarden. Het moet aan marketing besteed worden, aan jouw doelgroep en allemaal binnen je eigen huisstijl. De stad moet profijt hebben van de bezoekers die nu naar die musea toe gaan.’ (Projectmanager Marketingplan, Utrecht Toerisme & Recreatie).<sup>207</sup>

Dat de bundeling van gezamenlijke marketing slechts een onderdeel was van het gehele programma Museumkwartier en dat het upgraden van het gebied door de aanpak Korte/Lange Nieuwstraat achteraf gezien meer aandacht heeft gekregen, viel voor museumdirecteuren, in ieder geval in hun perceptie, tegen. Het verklaart wellicht hun cynische houding over het marketingplan. Het zegt iets over het draagvlak en heeft vooral negatieve gevolgen voor de mate van het inhoudelijke draagvlak. Op basis van het inhoudelijke en procesdraagvlak onder type III-

---

<sup>206</sup> Interview (30 juni 2005).

<sup>207</sup> Interview (27 september 2005).

belanghebbenden in het project Marketingplan Museumkwartier, wordt de mate van draagvlak op ‘matig negatief’ vastgesteld.

### **Resumerend**

Wat zegt dit nu in het algemeen over de mate van draagvlak voor de projecten Korte/Lange Nieuwstraat en Marketingplan Museumkwartier? Er was draagvlak voor het project Korte/Lange Nieuwstraat. Bewoners en ondernemers volgden het proces en de inhoud op de voet en waren op onderdelen kritisch. Hierbij wordt opgemerkt dat de relatie tussen de gemeente en de museumdirecteuren van respectievelijk het Catharijne Convent en het Universiteitsmuseum constructiever was dan de relatie tussen gemeente en bewoners en ondernemers. Een mogelijke oorzaak hiervan zou kunnen zijn dat museumdirecteuren meer dan ondernemers of bewoners zich kunnen verplaatsen in de positie en rol van het gemeentelijk handelen. Ze begrijpen meer dan bewoners en ondernemers wat er speelt en hoe het is om hier als gemeente mee om te gaan. Meer cynisch gesteld zou een andere oorzaak kunnen zijn dat de musea eenvoudigweg meer aanspraak hebben kunnen maken op gemeentelijke middelen.

De randvoorwaarden bij het project Korte/Lange Nieuwstraat waren strikter dan bij het Marketingplan Museumkwartier. Dit betekent dat er binnen het Marketingplan Museumkwartier meer ruimte was om te interacteren dan in het project Korte/Lange Nieuwstraat. Voor dit laatste project bestonden er immers al plannen om de openbare ruimte aan te pakken. Door het programma Museumkwartier raakte dit in een stroomversnelling. Wellicht verklaart dit ook het verschil in inhoudelijk draagvlak.

### **Verdere verloop van de projecten**

Hoe is het nu verder afgelopen met beide projecten? De Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat is volgens de gemeente, bewoners en ondernemers ‘succesvol’ uitgevoerd. Het asfalt in deze straat is vervangen door ‘historische’ klinkers. De geluidsoverlast van het verkeer is daardoor echter wel toegenomen, maar de hoeveelheid verkeer is daarentegen afgenomen. De ondernemers zijn tevreden over het ‘etalageproject’, dat overigens nog steeds (in 2006) loopt. Het Universiteitsmuseum en het Catharijne Convent zijn tevreden over respectievelijk hun komst naar de Korte/Lange Nieuwstraat en de verplaatsing van de entree.

Het Marketingplan Museumkwartier is uitgevoerd binnen het programma Museumkwartier tot 2001. De musea verwijten de gemeente dat na 2001 er nagenoeg geen geld meer beschikbaar was om de opgebouwde gezamenlijke marketing voort te zetten. Wel zijn er in de jaren 2002 en 2003 enkele incidentele gemeenschappelijke projecten geweest, zoals ‘Zoek de Schat’ en de jaarlijkse ‘Museumnacht’. Ook is er in de eindfase van de uitvoering van dit project een initiatief onder cultureel geëngageerde bewoners van het Museumkwartier ontstaan

dat is ondergebracht in de stichting ‘Gastheerschap en Cultuur’. Een groep van (in totaal 250) bewoners uit de binnenstad stellen eens per maand, om de beurt, hun huis open en treden als gastheer op om te vertellen over een pand, een hobby, hun werk of iets anders wat ze willen delen. Dit wordt gezien als extra marketing voor het gebied, maar heeft eigenlijk weinig te maken met de marketing van de afzonderlijke musea zelf. In 2005 is het overleg tussen Utrechtse musea op initiatief van de afdeling Stadspromotie en het Utrechtse bureau voor Toerisme en Recreatie (UTR) hervat. Er is nu een zogenaamd M-7 overleg, waarin de zes musea plus het in 2001 gevestigde nieuwe museum Aboriginal Art overleg hebben met de gemeente over gezamenlijke activiteiten. Eén en ander komt echter moeizaam van de grond.

## 7.5 Interactief beleid en draagvlak

Uitgaande van de uitkomsten van paragraaf 7.3 en 7.4 zien de mate van interactief beleid en de mate van draagvlak eruit zoals staat weergegeven in figuur 7.12. De vraag blijft echter in hoeverre de veronderstelling opgaat en of er factoren zijn geweest die de relatie hebben beïnvloed. Op deze laatste vraag wordt in paragraaf 7.6 een antwoord geformuleerd.

*Figuur 7.12 De mate van interactief beleid en de mate van draagvlak in dit hoofdstuk*

(sub)Case of arena	Type	Mate van interactief beleid	Proces-draagvlak	Inhoudelijk draagvlak	Mate van draagvlak
Marketingplan Museumkwartier	Type III	Coproduceren	+	-	Matig negatief
K/L Nieuwstraat Twee musea	Type III	Coproduceren	+	+	Positief
K/L Nieuwstraat Herinrichting straat	Type II	Raadplegen	--	-	Negatief
K/L Nieuwstraat Etalageproject	Type II	Adviseren	-	+	Matig positief

Op basis van figuur 7.12 wordt vastgesteld dat de centrale veronderstelling in deze subcases grotendeels opgaat. Een lage mate van interactief beleid, *raadplegen* in het onderdeel ‘herinrichting van de Korte/Lange Nieuwstraat’, levert een lage mate van draagvlak op; negatief draagvlak. Daarnaast levert voor dezelfde type II-belanghebbenden een hogere mate van interactief beleid, *adviseren*, een hogere mate van draagvlak op; matig positief draagvlak. De twee musea in dit project opereren op het niveau van *coproduceren* met de gemeente en scoren een positieve mate van draagvlak. Binnen het project Korte/Lange Nieuwstraat lijkt de centrale veronderstelling van dit onderzoek dus op te gaan. Echter, het project

Marketingplan Museumkwartier gooit hier roet in het eten. Onder de type III-belanghebbenden bestaat ‘matig negatief’ draagvlak voor het gehanteerde interactieve beleid, *coproduceren*. Bij deze empirische constatering wordt nu stilgestaan en wordt geanalyseerd wat hiervan de oorzaak is en wat dit betekent.

### **Twee coproducties leveren twee maten van draagvlak op**

De coproductie in de Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat laat zowel een tevredenheid over het proces als over de inhoud zien. In de andere subcase laat de coproductie alleen een tevredenheid over het proces en niet over de inhoud zien. In hoofdstuk drie is aangegeven dat de tevredenheid over de uitkomsten uiteindelijk zwaarder weegt dan de tevredenheid over het proces. Bij een ongelijke score bepaalt de tevredenheid over de inhoud het uiteindelijke resultaat.

De belangrijkste oorzaak van het verschil in de mate van draagvlak voor deze twee coproducties moet gezocht worden in de verwachtingen die type III-belanghebbenden hadden in het Marketingplan Museumkwartier. Vooral de inhoudelijke visie op stadspromotie ontbrak bij de gemeente, aldus de museumdirecteuren. Tevens waren deze directeuren ervan overtuigd dat hun eigen medewerkers beter zelf de marketing hadden kunnen verzorgen. Ze hadden een meer inhoudelijke visie van de gemeente verwacht. De interactie over de inhoudelijke invulling van de marketing is zichtbaar als onvoldoende ervaren. In de interviews met de museumdirecteuren over het Marketingplan overheerste de tevredenheid over het feit dat er meer samenwerking en uitwisseling van ideeën over marketing was ontstaan tussen museumdirecteuren onderling. En, niet onbelangrijk, ze waren tevreden dat er geld beschikbaar was waardoor de musea meer marketingmogelijkheden hadden. Deelname aan het Marketingplan werd vanuit de type III-belanghebbenden dus meer gezien als een instrumentele manier om aan extra geld te komen.

### **Voorlopige conclusie**

Door de intensieve communicatie tussen gemeente, burgers, musea en ondernemers halverwege de jaren negentig in beide geselecteerde projecten van het programma Museumkwartier, is er onderling meer inzicht in en begrip voor ieders positie en voorkeuren ontstaan. De interactieve aanpak heeft er in ieder geval toe geleid dat de belanghebbenden zich grotendeels konden vinden in de interactieve manier van werken. Ook over de inhoud is veel gecommuniceerd en gediscussieerd. Dit is beklonken in het Masterplan Museumkwartier. Figuur 7.12 laat zien dat er meer tevredenheid onder de belanghebbenden over het interactieve proces is dan over de inhoud.

Op basis van de beschrijvingen en analyses uit het voorgaande zou men kunnen spreken van een relatie tussen interactief beleid en draagvlak. Voor het eerste onderzochte project geldt dit zeker en gaat de centrale veronderstelling op: een hogere mate van interactief beleid leidt tot een hogere mate van draagvlak. Voor het tweede project is de mate van draagvlak te herleiden uit de mate van interactief

beleid, maar speelt de aard van de belanghebbenden een rol. Museumdirecteuren doen graag mee zolang er geld te halen is.<sup>208</sup> Vooral als de twee coproducties uit de twee projecten worden vergeleken dan moet de voorlopige conclusie worden genuanceerd. Aan het einde van de interviews met belanghebbenden uit beide subcases is respondenten namelijk gevraagd in hoeverre een hogere mate van interactief beleid tot een hogere mate van draagvlak heeft geleid in het onderdeel van het project waar zij bij betrokken waren. De directeur van het Nationaal Museum van Speelklok tot Pierement reageerde daarop als volgt:<sup>209</sup>

‘Het heeft alles te maken met commitment. Hoe meer partijen betrokken zijn hoe meer daadkracht ontwikkeld kan worden. Als de gemeente het idee heeft voor zo’n stichting, dan komen partijen in actie, dat is participatie, en komen misschien wel op een punt dat ze willen meebetalen: dan ben je op een punt waar je wezen wil. Dus ik ben het daar helemaal mee eens. Hoe hoger je kunt komen op de participatieladder, hoe meer kans op succes.’

Deze directeur spreekt over meer succes als je als actor hoger op de ladder staat. Het succes van een project is echter niet hetzelfde als de mate van draagvlak. In het woord succes zit een impliciete toekenning van waarden. Iets is succesvol als het voldaan heeft aan bepaalde (individuele of gezamenlijke) succesfactoren.

De musea hebben samengewerkt rondom de marketing van hun gemeenschappelijk gebied. Hoewel het ene museum (het Universiteitsmuseum) actiever is geweest dan het andere (het Centraal museum) bestaat er toch procesdraagvlak onder deze belanghebbenden. Sommige respondenten gaven aan dat de relatie tussen de mate van interactief beleid en de mate van draagvlak niet één op één was.

‘In eerste instantie was het die evenredigheid tussen interactief beleid en draagvlak. Hoewel het draagvlak altijd iets lager was. We zaten nooit één op één. Zelfs ten tijde van het project [Korte/Lange Nieuwstraat] vond het draagvlak voor de coproductie, net eronder of net erboven, toch met een individueel museum plaats.<sup>210</sup>

Deze directeur redeneert blijkbaar vanuit de (normatieve) veronderstelling dat een bepaalde mate van interactief beleid vanzelfsprekend tot een bijbehorende mate van draagvlak leidt.

---

<sup>208</sup> Deze culturele sector wordt deels gefinancierd door subsidiegelden. Elk nieuw initiatief, interactief of niet, lijkt voor musea een reden om mee te doen zodra ze aanspraak kunnen maken op extra (subsidie)gelden.

<sup>209</sup> Interview (30 juni 2005).

<sup>210</sup> Directeur Universiteitsmuseum. Interview (5 juli 2005).



## 7.6 Externe factoren

Anders dan in de vorige twee casestudy's werd in de gehouden interviews aan iedere respondent de centrale veronderstelling voorgelegd en is er ingegaan op de vraag hoe de relatie tussen de mate van interactief beleid en de mate van draagvlak voor de twee genoemde projecten in het Museumkwartier is verlopen. Hierbij kwam naar voren dat het niet direct de mate van interactief beleid zelf was, maar veel meer de feitelijke invulling van dat beleid.

In het theoretische kader zijn mogelijke externe factoren gepresenteerd. Deze worden nu eerst besproken om te kunnen bepalen of er wellicht externe factoren zijn die de mate van draagvlak hebben beïnvloed.

### Personen en reputaties

Personen hebben een positieve invloed gehad op het feitelijke interactieve beleid en daardoor op de mate van draagvlak. Het gaat hier om de personen die met elkaar interacteerden rondom de twee onderzochte projecten. De wijkmanager Binnenstad vertelde in het laatste interview dat het succes van dergelijke projecten staat of valt met chemie tussen mensen. 'Het gaat er dus vooral om of het klikt tussen mensen en of je een goede onderlinge match kunt krijgen.'<sup>211</sup> Aangezien interactief beleid vooral om onderlinge communicatie gaat, werkt een bepaalde chemie tussen personen positief in het interactieve beleid uit. Uit opmerkingen van respondenten in diverse interviews blijkt dat de wijkmanager, als persoon en als ambtenaar, goed ontvangen door belanghebbenden. Zowel bewoners als ondernemers en museumdirecteuren vonden dat de wijkmanager boven de partijen stond en partijen bij elkaar bracht.

'Er is niks mis met de huidige wijkmanager, die staat boven de partijen. Ze hebben de wijkmanager dus kwalijk genomen dat ze op die avond van de commissievergadering over de vrije heroïneverstrekking [LdG: zie later] aanwezig was. Daar is in de gemeenteraad anderhalf uur over gepraat. Omdat ze als toehoorder daar zat. Ik vind het niet meer dan logisch. Zij is solidair met de bewoners, alleen mag ze het niet hardop zeggen. Je zit aan de ene kant van de streep of aan de andere kant van de streep.'<sup>212</sup>

Respondenten geven aan dat personen een belangrijke rol spelen. Respondenten verwijzen steeds naar personen *binnen* interactief beleid. Het gaat dus niet om de rol van personen *buiten* interactief beleid. Buiten de onderzochte interactieve projecten zijn er geen personen geweest die de mate van draagvlak hebben beïnvloed.

---

<sup>211</sup> Interview (10 augustus 2005).

<sup>212</sup> Ondernemer, voorzitter stichting bevordering economische activiteiten Korte/Lange Nieuwstraat. Interview (20 juni 2005).

### **Politieke en maatschappelijke gebeurtenissen in combinatie met een beslissing van een andere overheid**

De aankondiging door de gemeente Utrecht dat er een opvangcentrum voor verslaafden en kort daarna dat er óók nog een vestiging van gratis heroïneverstrekking in het Museumkwartier zich zou vestigen heeft direct negatieve invloed gehad op de mate van draagvlak. Deze gebeurtenis is een combinatie van de externe factoren ‘beslissingen van een andere overheid’ en ‘politiek of maatschappelijke gebeurtenissen’. Het vertrouwen in de gemeente Utrecht en haar beleid werd geschaad. Er was geen begrip voor deze onvoorspelbare keuze van andere afdelingen van de gemeente Utrecht. Het volgende citaat geeft dit aan:

‘De periode 1998-2001 is een hele lastige geweest. Het heeft te maken met de verhuizing van het Wilhelmina Kinderziekenhuis (WKZ) van de binnenstad [Museumkwartier] naar de Uithof en de mogelijke komst van vrije heroïneverstrekking in het Museumkwartier. Het oude Wilhelmina Kinderziekenhuis werd gekocht door een handige projectontwikkelaar. Het pand bleef als ‘ziekenhuis’ bestemd in het bestemmingplan. Centrum Maliebaan, een instelling die diverse verslaafden begeleidt, is geen ziekenhuis, maar wordt binnen een bestemmingsplan wel als zodanig getypeerd. De vestiging werd niet alleen een debacle, maar ook het massale protest dat dit bij de buurtbewoners opriep zorgde voor veel tumult.’ (Bewoner, Overleggroep Binnenstad).<sup>213</sup>

De gemeente heeft naar alternatieve locaties gezocht voor Centrum Maliebaan maar kon geen andere optie aanreiken voor de vestiging van deze verslavingskliniek. Buurtbewoners stonden op hun achterste benen toen bleek dat de gemeente ook nog van plan was om een vestiging voor vrije heroïneverstrekking in het Museumkwartier (in de Lange Smeestraat) te openen.

‘Het overleg tussen burgers en gemeente ging op slot. “We wonen toch niet in het verslaafdenkwartier”, zeiden wij’. (Bewoner, Overleggroep Binnenstad).<sup>214</sup>

Hoewel de vestiging van de vrije heroïneverstrekking niet onder het programma Museumkwartier viel, had het wel degelijk een grote impact op de relatie tussen de buurt(bewoners) en de gemeente. De relatie werd ernstig verstoord. Dit had een directe negatieve impact op de mate van draagvlak onder alle belanghebbenden. De wijkmanager beschrijft het als volgt:

‘...de overlast van verslaafden op straat verminderen en tegelijkertijd de gezondheid van de gebruikers verbeteren. Het plan voor vrije heroïneverstrekking kwam vanuit een heel nobele en terechte gedachte van de gemeente. Maar de manier van

---

<sup>213</sup> Interview (13 juni 2005).

<sup>214</sup> Interview (13 juni 2005).

communiceren was ongelukkig. De gemeente dacht dat het niet nodig was om bewoners inspraak te geven over een plan waar ze bovendien toch wel tegen zouden zijn. Bovendien was de keuze voor de Lange Smeestraat niet de beste. De straat had nog niet meege profiteerd van de sprong voorwaarts van het Museumkwartier. De bewoners verzetten zich met hand en tand en schortten zelfs alle overleg met de gemeente op. Heel vervelend als inspraak en participatie kenmerkend zijn voor hoe je wilt werken. Uiteindelijk is besloten het plan voor de vrije heroïneverstrekking uit te voeren op een andere plek.' (Gemeente Utrecht, 2002:3)

Hoewel bewoners, ondernemers en musea in meerdere of mindere mate samenwerkten in het programma Museumkwartier was een directe dreiging van overlast een voor de hand liggende 'NIMBY-reactie'. Een aantal actieve bewoners mobiliseerden in korte tijd een grote groep bewoners die massaal tegen de komst van vrije heroïneverstrekking in het Museumkwartier waren. De relatie met de gemeente werd hierdoor ernstig verstoord en het vertrouwen was geschaad. Enkele ambtenaren die betrokken waren bij het programma Museumkwartier interpreteerden dit als draagvlak vóór het Museumkwartier en tégen de vrije heroïneverstrekking. Toch heeft het draagvlak voor het Museumkwartier hierdoor een knauw gehad, omdat diezelfde gemeente iets geheel onverwachts toeliet en voor veel bewoners veel minder betrouwbaar bleek te zijn.

#### **Macro-economische omstandigheden**

De aanwezigheid van deze mogelijke externe factor is niet geconstateerd tijdens het onderzoek.

#### **Beslissingen van andere overheden**

Zojuist is deze verklaring in combinatie met politiek of maatschappelijke gebeurtenissen behandeld. Een andere externe factor is de toekenning van de Europese subsidie voor het gehele programma Museumkwartier.

Na het kritisch analyseren van de verzamelde data kan geconcludeerd worden dat de Europese subsidie niet zozeer een directe invloed heeft gehad op de mate van draagvlak, maar veel meer een stimulans was voor het feitelijke interactieve beleidsproces. De subsidie maakte het mogelijk dat er projecten van de grond kwamen en motiveerde (vooral type III-)belanghebbenden om te participeren. Eén van de voorwaarden van de Europese subsidie was dat er geparticipeerd moest worden door diverse belanghebbenden uit het gebied in de verschillende projecten. De Europese subsidie heeft dus via de praktijk van interactief beleid positieve invloed gehad op de mate van draagvlak.<sup>215</sup>

---

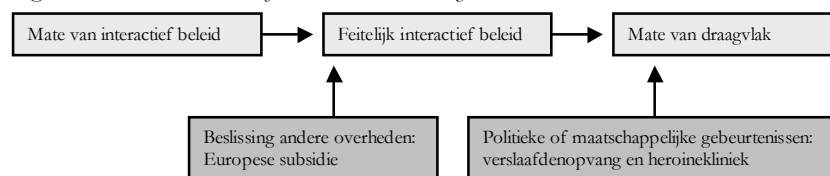
<sup>215</sup> Voor de goede orde: er wordt gesproken over een positief *verband* in wetenschappelijke zin. De subsidie zorgde voor een hogere mate van feitelijk interactief beleid en dit zorgde weer voor een hogere mate van draagvlak. Dit is dus wat anders dan dat de Europese subsidie als positief *beoordeeld wordt*, in de zin dat het 'goed' is dat die subsidie is toegekend.

Deze subsidie is van invloed geweest op de extrinsieke motivatie om te participeren. Er was een pot met geld beschikbaar waarop je als belanghebbende, aanspraak kon maken. Het heeft duidelijke kaders en doelen opgeleverd en creëerde de mogelijkheid om de projecten daadwerkelijk uit te voeren.

‘De subsidie is van belang geweest, ook wel voor het draagvlak. Het zegt wel wat als Europa jou als pilotproject honoreert met een zak met geld. Hoewel ik denk dat burgers daar niet het meest van onder de indruk waren. Het heeft gewoon veel mogelijk gemaakt. Als je geld bij elkaar moet zoeken en je hebt al de helft dan vind je die andere helft veel makkelijker, dan wanneer je niks hebt. Zo is het ook gegaan. We zeiden gewoon, we kunnen prachtige dingen gaan doen in de zuidelijke oude binnenstad dankzij subsidie van Europa, grote subsidie van de gemeente een grote inbreng van particulieren. Zo brachten we dat en zo was het eigenlijk ook. En dat was ook een groot voordeel.’ (Programmamanager Museumkwartier).<sup>216</sup>

De museumdirecteuren laten in de diverse interviews doorschemeren dat ze vooral meegedaan hebben omdat er Europees geld beschikbaar was, wat ze voor hun eigen museum zouden kunnen benutten. Kijkend met enig cynisme lijkt het er dan op dat het draagvlak niet zozeer is ontstaan door inhoudelijke drijfveren, maar veel meer door hun behoeften aan extra financiële middelen die voor de inhoud gebruikt zouden kunnen worden. Er viel wat te halen en het hele proces eromheen hoort er blijkbaar bij. Naast de in het theoretisch kader gepresenteerde mogelijke externe factoren zijn er in deze casestudy geen andere externe factoren gevonden die (in)direct invloed hebben gehad op de mate van draagvlak. De (in)directe invloed van bovengenoemde externe factoren op de mate van draagvlak wordt in figuur 7.13 gepresenteerd.

*Figuur 7.13 Externe factoren in de casestudy Museumkwartier*



De gevonden externe factoren hebben het feitelijke interactieve beleid beïnvloed en ook invloed gehad op de mate van draagvlak. Echter, het effect van deze twee externe factoren op de mate van draagvlak is veel kleiner dan de mate van interactief beleid. De mate van interactief beleid is dus hoofdzakelijk verantwoordelijk voor de mate van draagvlak in deze twee subcases. Kortom, de mate van interactief beleid heeft een positief effect op de mate van draagvlak.

<sup>216</sup> Interview (17 juni 2005).

## 7.7 Conclusie

In dit laatste casehoofdstuk stonden drie deelvragen centraal. Deze worden hieronder één voor één beantwoord om een voorlopige conclusie te formuleren.

### **Wat is interactief beleid in de case van het ‘Museumkwartier’?**

In dit hoofdstuk zijn twee interactieve projecten onderzocht die beide een subcase vormen. De eerste subcase gaat over de Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat, waarin museumdirecteuren (type III-belanghebbenden), bewoners en ondernemers (de type II-belanghebbenden) interacteren over fysieke interventies in de Korte/Lange Nieuwstraat, ook wel ‘de centrale as’ van het Museumkwartier genoemd. Dit project bestond uit verschillende onderdelen waarin zowel type II- als III-belanghebbenden met een afdeling van de gemeente Utrecht interacteerden.

Binnen deze subcase zijn drie maten van interactief beleid vastgesteld. De samenwerking tussen de museumdirecteuren van respectievelijk het Catharijne Convent en het Universiteitsmuseum en de gemeente Utrecht staat op het niveau van *coproduceren*. In paragraaf 7.3 is dit uitgewerkt. In diezelfde paragraaf is vastgesteld dat bewoners en ondernemers zijn *geraadpleegd* over de fysieke interventies in de Korte/Lange Nieuwstraat. Op het onderdeel van het project over de totstandkoming en uitvoering van het ‘etalageproject’ scoorden bewoners en ondernemers op het niveau *adviseren*. Type II-belanghebbenden zijn dus voor het ene onderdeel van het project geraadpleegd en voor het andere deel mochten ze adviseren. Blijkbaar maakt de gemeente per onderdeel een afweging hoeveel ruimte een belanghebbende krijgt in het proces en hoeveel inhoudelijke invloed die belanghebbenden mogen leveren. Binnen dit project komen dus meerdere maten van interactief beleid voor.

De tweede subcase gaat over het project Marketingplan Museumkwartier. Hierin werken museumdirecteuren (type III-belanghebbenden) samen met de afdeling stadspromotie van de gemeente Utrecht onder begeleiding van het Utrechts Bureau voor Toerisme (UBT). Samen hebben zij het marketingplan ontwikkeld en uitgevoerd. In paragraaf 7.3 is de mate van interactief beleid vastgesteld op het niveau van *coproduceren*.

### **Wat is draagvlak onder groepen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven in de case van het ‘Museumkwartier’?**

De mate van draagvlak is vastgesteld voor de twee subcases. In de bovenstaande paragraaf over interactief beleid is reeds vastgesteld dat de Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat uit drie maten van interactief beleid bestaat. Per mate is daarom de mate van draagvlak bepaald. De mate van draagvlak onder type III-belanghebbenden is positief. Ze zijn zowel tevreden over inhoud als over het proces. De

mate van draagvlak onder type II-belanghebbenden voor de 'herinrichting van de Korte/Lange Nieuwstraat' is negatief. De ondernemersvereniging en de bewonersorganisatie geven aan dat ze ontevreden zijn over de manier waarop ze inhoudelijk aan dit onderdeel van het project hebben kunnen bijdragen. Ze zijn daarnaast zeer ontevreden over het interactieve proces. De ondernemersvereniging was cynisch en vond het proces een 'circus'. Een dergelijke benaming vertoont overeenkomsten met de symboliek van non-participatie en wordt door Arnstein (1969) 'tokenism' genoemd. Dezelfde type II-belanghebbenden zijn echter tevreden over de manier waarop hun inhoudelijke ideeën zijn verwerkt in de uiteindelijke uitkomsten van het 'etalageproject'. Zij zijn dus tevreden en het inhoudelijk draagvlak is positief. Over het proces zijn ze sceptischer. Dit komt wellicht doordat ze in de 'herinrichting van de Korte/Lange Nieuwstraat' slechte ervaringen hebben opgedaan met het interactieve proces. Daar waren ze immers zeer ontevreden over. De mate van draagvlak onder type II-belanghebbenden voor het 'etalageproject' is vastgesteld op matig positief.

Ook voor de subcase Marketingplan Museumkwartier is de mate van draagvlak vastgesteld. Type III-belanghebbenden zijn ontevreden over de inhoudelijke keuzen van de gemeente en hadden een uitgesproken visie vanuit de gemeente op gebiedsmarketing verwacht. Over het proces zijn de type III-belanghebbenden overigens tevreden. Tezamen is de mate van draagvlak voor het Marketingplan Museumkwartier onder type III-belanghebbenden matig negatief.

Geconstateerd wordt dat binnen de eerste subcase de centrale veronderstelling van dit onderzoek opgaat: een hogere mate van interactief beleid leidt inderdaad tot een hogere mate van draagvlak. Ook bij vergelijking van de twee subcases gaat de veronderstelling in één geval op. De relatief lage mate van interactief beleid van type II-belanghebbenden (raadplegen) scoort, conform de veronderstelling, ook lager op de mate van draagvlak (negatief draagvlak), terwijl de type III-belanghebbenden uit de subcase over het Marketingplan (coproduceren) 'matig negatief' draagvlak scoren. Op basis van deze vergelijking gaat de centrale veronderstelling wederom op. Het wordt echter moeilijk wanneer de twee gelijke niveaus van de mate van interactief beleid worden geanalyseerd. Type III-belanghebbenden in de Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat scoren een positieve mate van draagvlak, terwijl de type III-belanghebbenden uit het Marketingplan Museumkwartier (ook coproduceren) toch lager scoren op de mate van draagvlak. Dit hoeft de centrale veronderstelling niet te ontkrachten, tenzij er een geval is waarin een lagere mate van interactief beleid, bijvoorbeeld adviseren, tot een hogere mate van draagvlak leidt dan 'matig negatief' draagvlak. Als het laatste onderdeel uit de Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat vergeleken wordt met het Marketingplan

Museumkwartier dan wordt toch een dergelijk empirisch verband geconstateerd. De type II-belanghebbenden in het onderdeel ‘etalageproject’ scoren namelijk een hogere mate van draagvlak (matig positief) dan de type III-belanghebbenden in het Marketingplan Museumkwartier (‘matig negatief’), terwijl de eerste groep op een lagere mate van interactief beleid is vastgesteld (adviseren) dan de tweede groep belanghebbenden (coproduceren). Dit kan twee dingen betekenen:

1. De centrale veronderstelling gaat in dit geval niet op;
2. er is niet nauwkeurig genoeg gemeten.

De eerste betekenis (ad 1) kan twee dingen betekenen: er is geen sprake van een evenredig verband, maar van een omgekeerd evenredig verband: een hogere mate van interactief beleid leidt niet tot een hogere mate van draagvlak maar juist tot een lagere mate. De tweede betekenis (ad 2) zou kunnen zijn dat er geen verband is tussen de mate van interactief beleid en de mate van draagvlak. Dit laatste is niet het geval. In paragraaf 7.5 en 7.6 is namelijk vastgesteld dat de mate van interactief beleid in beide gevallen verantwoordelijk is voor de mate van draagvlak en dat externe factoren hierin te zwak zijn geweest. Voor de eerste betekenis moet bevestigd worden dat in de vergelijking van beide gevallen zich een omgekeerd evenredig verband voordoet. In hoofdstuk vier is daarbij beargumenteerd dat ‘het wekken van verwachtingen’ een belangrijke rol zou kunnen spelen. Dat is hier ook terug te zien. Diverse type III-belanghebbenden hebben tijdens de interviews aangegeven dat ze van de gemeente een uitgesproken visie verwachtten op gebiedsmarketing. Zij ervoeren dat er feitelijk geen sprake was van zo’n visie. Wat verder uit de subcase Marketingplan Museumkwartier blijkt is dat type III-belanghebbenden niet zozeer intrinsiek gemotiveerd waren om te participeren, maar veeleer extrinsiek gemotiveerd. Ze waren op de hoogte van de extra financiële middelen die de Europese subsidie bood en deden vooral mee om een deel hiervan te kunnen benutten. Musea hebben in het algemeen beperkte financiële middelen en proberen via diverse subsidies toch de nodige middelen binnen te halen. De subsidie was een externe factor die invloed heeft gehad op het feitelijke interactieve beleid.

Zoals in paragraaf 4.4 naar voren komt zijn de meetinstrumenten van de mate van interactief beleid en de mate van draagvlak eerst getest (ad 2). Naast het testen zijn diverse methoden gebruikt om een zo betrouwbaar en valide mogelijk meetinstrument te hanteren. Hierdoor is de nauwkeurigheid van de meetinstrumenten niet in het geding en moet vastgesteld worden dat ‘rising expectations’ en de ‘beperkte financiële middelen’ verantwoordelijk zijn voor het omgekeerd evenredige verband op basis waarvan de centrale veronderstelling, uitgaande van een vergelijking tussen *deze* twee subcases, niet opgaat.

**Wat is de invloed van interactief beleid op draagvlak onder groepen burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven in de case ‘Museumkwartier’?**

In de beantwoording van de vorige deelvraag is reeds beargumenteerd hoe de mate van draagvlak voortkomt uit de mate van interactief beleid. Het gemeten draagvlak is in beide subcases hoofdzakelijk veroorzaakt door de interactieve benadering in combinatie met de inhoud van interactief beleid. Hoewel externe factoren zijn geconstateerd hebben deze slechts een gering effect gehad op de mate van draagvlak. Het één komt dus voornamelijk uit het ander voort. Uit de beantwoording van de vorige deelvraag kwam naar voren dat de vraag: ‘in hoeverre heeft het één ook daadwerkelijk in positieve zin invloed op het ander?’ genuanceerd moet worden. *Binnen* de subcase over de Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat gaat dit overigens zeker op. Als de twee subcases echter met elkaar vergeleken worden dan wordt vastgesteld dat ook een omgekeerd evenredig verband voorkomt.



## 8. GEDRAGEN BELEID?

### Introductie

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is: in hoeverre leidt interactief beleid tot draagvlak bij interactieve projecten in de gemeente Utrecht? Uit deze hoofdvraag zijn zeven deelvragen gedestilleerd die in de voorgaande hoofdstukken, onder andere door empirisch onderzoek, zijn beantwoord. In dit laatste hoofdstuk wordt een antwoord op deze vraag geformuleerd.

### 8.1 Empirische bevindingen

Om tot de slotsom van dit onderzoek te komen worden hieronder de empirische bevindingen met betrekking tot interactief beleid en draagvlak met elkaar in verband gebracht.

*Figuur 8.1 Interactief beleid en draagvlak in de drie casestudy's*

(sub)Case of arena	Type	Mate van interactief beleid	Proces-draagvlak	Inhoudelijk draagvlak	Draagvlak
<b>Vredenburg: Arena A</b>	Type III	Coproduceren	+	++	Positief
<b>Vredenburg: Arena B</b>	Type III	Coproduceren	+	++	Positief
<b>Vredenburg: Arena C</b>	Type I&II	Raadplegen	--	-	Negatief
<b>Kanaleneiland Werkt</b>	Type I&II	Coproduceren	+	+	Positief
<b>Marketingplan Museumkwartier</b>	Type III	Coproduceren	+	-	Matig negatief
<b>K/L Nieuwstraat: Twee musea</b>	Type III	Coproduceren	+	+	Positief
<b>K/L Nieuwstraat: Herinrichting straat</b>	Type II	Raadplegen	--	-	Negatief
<b>K/L Nieuwstraat: Etalageproject</b>	Type II	Adviseren	+/-	+	Matig positief

Figuur 8.1 geeft een overzicht van interactief beleid en draagvlak zoals deze in de (sub)cases is vastgesteld. Aan deze uitkomsten zijn verschillende conclusies te verbinden.

**Conclusie 1: een hogere mate van interactief beleid leidt in de meeste gevallen tot een hogere mate van draagvlak**

Interactief beleid en draagvlak zijn nauw met elkaar verbonden. In zeven van de acht onderzochte gevallen levert een hogere mate van interactief beleid een hogere mate van draagvlak op. Dit is in lijn met de heersende opvatting in de literatuur (Geul, 1999, Edelenbos 2000, Hendriks en Tops, 2001b, Pröpper en Steenbeek, 2001, Teisman et al. 2001). De hoogst aangetroffen mate van interactief beleid is *coproduceren*. Deze is in de verschillende (sub)cases en arena's in totaal vijf keer vastgesteld (zie figuur 8.1). Vier van deze vijf (subcases) scoren een *positief draagvlak*: arena A en B uit de case 'Herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg', de case 'Kanaleneiland Werkt' en de relatie tussen de gemeente en twee musea tijdens de 'Herontwikkeling van de Korte/Lange Nieuwstraat'. In deze vier gevallen gaat de centrale veronderstelling op. Immers, *coproduceren* staat hoger op de participatieladder en scoort een hogere mate van draagvlak dan bijvoorbeeld het 'etalageproject' uit de aanpak Korte/Lange Nieuwstraat, dat op *adviseren* scoorde. De centrale veronderstelling gaat ook op als gekeken wordt naar arena C uit de 'Herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg' en de 'herinrichting van de Korte/Lange Nieuwstraat'. Beide interactieve projecten scoorden op het niveau van *raadplegen* en leverden een *negatief draagvlak* op. De centrale veronderstelling van dit onderzoek gaat dus voor zeven van de acht gevallen op.

De subcase Marketingplan Museumkwartier is echter de uitzondering op de regel. Hoewel bij deze case de mate van interactief beleid op het niveau *coproduceren* staat, is de mate van draagvlak *lager* dan de mate van draagvlak voor het 'etalageproject' in de Korte/Lange Nieuwstraat, dat op het niveau *adviseren* scoort. Het draagvlak voor het 'etalageproject' was namelijk 'matig positief' en dat is hoger dan 'matig negatief' draagvlak. In de conclusie van hoofdstuk zeven is hier reeds uitvoerig bij stilgestaan.

**Conclusie 2: geschakelde arena's van belanghebbenden werken in- en uitsluitend**

De onderzochte interactieve projecten blijken te bestaan uit min of meer geschakelde arena's van belanghebbenden. In de case 'Herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg' zijn bijvoorbeeld drie arena's vastgesteld, waarbij de eerste twee arena's alleen uit type III-belanghebbenden bestaan en de derde arena uit type I- en II-belanghebbenden. Ook in de case 'Museumkwartier' is sprake van geschakelde arena's. Dit geldt met name in de 'herinrichting van de Korte/Lange Nieuwstraat'. Wat hierbij opvalt is dat een belanghebbende in de ene arena op een andere manier in het interactieve beleid wordt betrokken dan een andere belanghebbende, terwijl het feitelijk om hetzelfde interactieve project gaat. Blijkbaar heeft de samenstelling van belanghebbenden binnen een project invloed op de mate van interactief beleid. Een democratisch perspectief (Klijn en Koppenjan, 1998, Pröpper en Steenbeek, 2001 en Hendriks en Tops, 2001b), waarbij ervan

uitgegaan wordt dat interactief beleid gebaseerd is op een intrinsieke waarde, namelijk dat elke potentiële deelnemer gelijke kansen moet hebben en selectiviteit zoveel mogelijk voorkomen moet worden, gaat in dit geval niet op. Er moet dan ook geconcludeerd worden dat er in de onderzochte gevallen sprake is van een meer instrumentele inzet van interactief beleid. In paragraaf 8.2 en 8.3 wordt hier verder op gereflecteerd.

**Conclusie 3: meer inhoud dan proces**

In vijf van de acht onderzochte (sub)cases en arena's is het inhoudelijke draagvlak hoger dan het procesdraagvlak. Blijkbaar herkennen de belanghebbenden in de onderzochte cases hun belangen en inhoudelijke punten in de tussentijdse resultaten en zijn ze in verhouding minder tevreden over het proces. De cases laten zien dat inhoudelijk draagvlak doorslaggevend is voor het uiteindelijke draagvlak dan het procesdraagvlak. Dit strookt met het pleidooi uit de hoofdstukken twee en drie, namelijk dat de inhoud belangrijker is dan het proces (zie Hajer, 2001:1).

**Conclusie 4: de aard van het beleid heeft impact op de inrichting en toepassing van interactief beleid**

Uit de casestudy 'Kanaleneiland Werkt' komt naar voren dat interactief beleid niet exclusief is voor ruimtelijke projecten. Interactief beleid kan ook op andere beleids-terreinen worden ingezet. Wel is gebleken dat de huidige analysekaders van interactief beleid vooral uitgaan van fysieke projecten. Dit heeft waarschijnlijk te maken met de relatief eenzijdige achtergrond van auteurs (Edelenbos, 2000, Teisman et al., 2001, Pröpper en Steenbeek, 2001) die over interactief beleid schrijven en de vooral fysiekgeoriënteerde onderzoeken die tot nu toe gedaan zijn.

Op basis van deze resultaten wordt geconcludeerd dat de centrale veronderstelling in zeven van de acht (sub)cases opgaat en in slechts één geval niet. De centrale veronderstelling dat de mate van interactief beleid en de mate van draagvlak evenredig verlopen, gaat dus grotendeels op.

## **8.2 Verklaringen**

De mate van interactief beleid en de mate van draagvlak verlopen evenredig, maar de mate van interactief beleid is niet de enige verantwoordelijke voor de mate van draagvlak. Interactief beleid wordt gekenmerkt door dynamische processen en moet dan ook niet als een vacuüm worden opgevat. Het is inherent aan het interactieve karakter dat ook externe factoren een invloed hebben op het draagvlak. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de vraag: is het gevonden verband alleen een correlatie of is er ook sprake van een causaal verband? Hieronder worden de aangetroffen externe factoren besproken. Dit is bedoeld om het theoretische model bij te stellen. De verklarende kracht van de gevonden externe factoren is hieronder

gerangschikt naar invloed op de centrale veronderstelling. Bij de eerste externe factor wordt tevens stilgestaan bij de typering van belanghebbenden van Spit en Zoete (2002:105).

### **Externe factor 1: machtspositie van belanghebbenden**

De machtspositie van belanghebbenden is in sommige gevallen meer verantwoordelijk voor het draagvlak dan interactief beleid. Deze machtspositie is dan ook veruit de meest invloedrijke externe factor die is aangetroffen. Het gaat dan niet alleen om de machtspositie van belanghebbenden *tijdens* het interactieve proces, maar ook om de positie *voordat* interactief beleid wordt ingezet. Vooral in de 'Herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg' en de projecten binnen het 'programma Museumkwartier' komt dit tot uiting. De afhankelijkheidsrelaties van de gemeente met betreffende belanghebbenden spelen hierbij een cruciale rol.

### **Type III-belanghebbenden zijn dominant**

Binnen (sub)cases zijn verschillende maten van interactief beleid aangetroffen. In de onderzochte cases wordt door de gemeente bewust onderscheid gemaakt tussen typen belanghebbenden (vergelijk ook Kjaer, 2004:204). In vier van de vijf (sub)cases en arena's scoren alleen type III-belanghebbenden op het hoogst aangetroffen niveau (coproduceren) van interactief beleid (zie figuur 8.1). Type I- en II-belanghebbenden scoren in twee gevallen op het laagst aangetroffen niveau (raadplegen) van interactief beleid. Eén keer scoren type I- en II-belanghebbenden op het niveau *adviseren* en in het geval van 'Kanaleneiland Werkt' op het niveau van *coproduceren*. In de laatstgenoemde case waren type III-belanghebbenden afwezig. Kortom, type III-belanghebbenden staan vaker hoger op de participatieladder dan type I- of II-belanghebbenden.

Onder type III-belanghebbenden bestaat, in verhouding tot de type I- en II-belanghebbenden, meer draagvlak. De mate van draagvlak is in vier van de vijf gevallen waarbij type III-belanghebbenden betrokken zijn, overtuigend positief.<sup>217</sup> Er lijkt in deze gevallen dan ook een relatie te bestaan tussen het type belanghebbende en de mate van draagvlak. Draagvlak is in die gevallen niet zozeer afhankelijk van interactief beleid maar meer van het type belanghebbende. Er kan hierbij onder meer gedacht worden aan de positie en de mogelijkheid die een belanghebbende heeft om weerstand te bieden. Het gaat in dit verband vooral om type III-belanghebbenden.

Is het in het geval van type III-belanghebbenden niet hun machtspositie die het draagvlak bepaalt? Maakt interactief beleid eigenlijk iets uit bij type III-belanghebbenden? Interactief beleid lijkt voor type III-belanghebbenden in dit onderzoek veel meer een dragende variabele te zijn: achter interactief beleid zit een zwaarder effect dat het draagvlak bepaalt, namelijk de machtspositie van type III-

---

<sup>217</sup> Eerder werd aangegeven dat 'Marketingplan Museumkwartier' hierop een uitzondering vormt.

belanghebbenden. Er is sprake van een ander (machts)spel dat zich op de achtergrond afspeelt: interactief beleid is in zo'n geval een façade. Zoals gezegd speelt dit vooral in de casestudy's waarin type III-belanghebbenden een dominante rol hebben ('Vredenburg' en het 'Museumkwartier'). In de casestudy 'Kanaleneiland Werkt' is dit patroon niet aangetroffen.

### **Alle deelnemers aan interactief beleid zijn gelijk, maar sommigen zijn meer gelijk dan anderen**

Het selectieve karakter waarop belanghebbenden betrokken zijn bij interactief beleid zou tot enige scepsis bij de lezer kunnen leiden. Immers, komt interactief beleid voldoende tegemoet aan de grondbeginselen van onze democratische rechtsstaat?<sup>218</sup> Het gaat dan met name om het gelijkheidsideaal. Dit onderzoek laat zien dat alle deelnemers aan interactief beleid gelijk zijn, maar sommigen zijn meer gelijk (behandeld) dan anderen. Het hebben van macht botst met het streven naar gelijkheid. Dit komt het meest naar voren in de casestudy 'Vredenburg'. Spit en Zoete (2002:105) hadden al eerder gewaarschuwd dat 'een bepaalde mate van selectiviteit onvermijdelijk is'. Een dergelijke empirische constatering roept allerlei normatieve vragen op en nodigt uit tot verdere reflectie, niet alleen bij bestuurskundigen maar ook bij (lokale) politici. Bijvoorbeeld, in hoeverre mogen binnen een democratische rechtsstaat selectiemechanismen een rol spelen bij bijvoorbeeld interactieve projecten? Kan selectiviteit überhaupt worden tegengegaan en zo ja, onder welke voorwaarden? En, welke rol is hier weggelegd voor de democratisch gekozen organen, zoals een gemeenteraad? Het zou tevens verstandig zijn als ook ambtenaren en belanghebbenden die regelmatig aan interactieve processen deelnemen hierop verder reflecteren.

### **Reflectie op drie typen belanghebbenden van Spit en Zoete**

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de typering van belanghebbenden van Spit en Zoete (2002:105). Binnen de casestudy's 'Herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg' en 'Museumkwartier' was deze typering bruikbaar en had het een verklarende kracht voor de rol en positie van belanghebbenden voor het verkrijgen van draagvlak in interactieve projecten. Dit is wellicht eenvoudig te verklaren door het feit dat hun indeling vooral bedoeld is voor fysieke projecten. In beide cases ging het immers om min of meer fysieke projecten. Echter, in de conclusie van de casestudy over 'Kanaleneiland Werkt' is reeds aangegeven dat het gebruik van hun indeling minder toepasbaar was. Dit kan betekenen dat voor niet-ruimtelijke projecten de indeling niet gebruikt zou moeten worden. Er zou gekeken moeten worden of de indeling aangepast en verfijnd kan worden waardoor het wellicht ook

---

<sup>218</sup> Volgens Van Deth en Vis (1995:157-177) 'garandeert de democratische rechtsstaat twee wezenlijke zaken: (1) een gelijk recht voor allen en (2) de vrijheid de meest uiteenlopende religieuze, levensbeschouwelijke, sociale en politieke opvattingen aan te hangen, te praktiseren en uit te dragen.'

op niet-ruimtelijke projecten een verklarende kracht krijgt. Bij de toepassing van de huidige indeling vielen de volgende twee punten op:

1. De typen belanghebbenden van Spit en Zoete zijn gericht op zakelijke belangen zoals eigendom, de strategische positie en de hoeveelheid geld waarover belanghebbenden kunnen beschikken. Het gaat vooral om machtsmiddelen die gelden voor projecten die onder de grote noemer 'gebouwde omgeving' vallen. Hierdoor 'past' hun indeling slechts op projecten waar andere 'belangen' een rol spelen dan bijvoorbeeld in de case 'Kanaleneiland Werkt'. De aard van een project trekt nu eenmaal een bepaald type belanghebbenden aan.
2. Een meer algemene observatie met betrekking tot de toepassing van de indeling van Spit en Zoete is de constatering dat type III-belanghebbenden niet alleen in een vroeg stadium betrokken worden, maar ook nodig zijn in de uitvoering. De typering zou in de toekomst gekoppeld moeten worden aan de rol (en machtspositie) die een type belanghebbende per beleidsfase heeft, in ieder geval voor de beleidsvoorbereidende en beleidsuitvoerende fasen.

In navolging hiervan bleek dat het verschil tussen typen II- en III-belanghebbenden relatief groot is. Hiermee zou rekening gehouden moeten worden bij een eventuele verfijning van hun indeling. In de case 'Museumkwartier' kwam naar voren dat musea wel type III-belanghebbenden zijn, maar bij de uitvoering weinig activiteiten ondernemen. Op papier zijn ze type III-belanghebbenden, maar feitelijk opereren ze als type II-belanghebbenden. Als voor type III-belanghebbenden de actieve betrokkenheid in de uitvoering als extra voorwaarde wordt meegenomen, dan zouden in de case 'Museumkwartier' veel type III-belanghebbenden type II worden. Wanneer (met name) type III-belanghebbenden gedefinieerd worden in termen van maatschappelijke betrokkenheid of sociale doelen dan zou de verklarende kracht van de indeling van Spit en Zoete breder van toepassing kunnen zijn.

Om tot een aanpassing van de indeling van Spit en Zoete te komen wordt naast de bevindingen van dit onderzoek gebruik gemaakt van ideeën over 'stakeholders' van o.a. De Bruijn et al.(1998).

In dit onderzoek was het in sommige gevallen niet duidelijk wat nu precies het verschil is tussen type I- en II-belanghebbenden en type II- en III-belanghebbenden. Het gaat om meer dan de fysieke betrokkenheid bij een project. Het grote verschil tussen type I- en II-belanghebbenden zit niet zozeer in het verschil of een belanghebbende belang *bij* of *in* de kwestie heeft, maar veel meer in het feit of een belanghebbende mobilisatiekracht heeft (zie ook De Bruijn et al., 1998). Deze mobilisatiekracht is enerzijds gericht op een assertieve en profilerende houding naar derden. Vaak wordt de media hiervoor gebruikt. Anderzijds is deze mobilisatiekracht gericht op het blokkeren en hinderen van het proces. Het grootste verschil tussen een type I- en II-belanghebbende is dus de mogelijkheid en

vaardigheid om mobilisatiekracht in te zetten. Het is dan aan de betreffende overheid om een inschatting van die mobilisatiekracht te maken. Aan zo'n inschatting zullen meestal politieke, economische, sociale of persoonlijke afwegingen van de verantwoordelijke bestuurder ten grondslag liggen.

Het grote verschil tussen type II- en III-belanghebbenden hangt samen met de betrokkenheid in één of meerdere fasen in het project en in hoeverre de gemeente afhankelijk is van zo'n belanghebbende. Type III-belanghebbenden zijn die belanghebbenden waar een gemeente 'niet omheen kan' en die niet alleen in de (interactieve) voorbereiding, maar zeker ook in de uitvoering een invloedrijke rol spelen.

Een aanpassing op de indeling van Spit en Zoete kan er als volgt uitzien:

- Type I-belanghebbenden: degenen die naast een fysiek, ook een politiek, economisch of sociaal belang *bij* een kwestie hebben, maar die, in de ogen van de betreffende overheid, beschikken over een relatief geringe mobilisatiekracht.
- Type II-belanghebbenden: degenen die naast een fysiek, ook een politiek, economisch of sociaal belang *in* een kwestie hebben, maar die, in de ogen van de betreffende overheid, beschikken over een relatief grote mobilisatiekracht.
- Type III-belanghebbenden: degenen die een direct zakelijk of immaterieel belang hebben bij de oplossingen van de kwestie. Deze belanghebbenden worden nauw betrokken bij de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering. Soms zal een type III-belanghebbende de voorgenomen keuzen moeten fatteren voordat een democratisch gekozen orgaan hierover een besluit neemt. Het fiat van zo'n belanghebbende geldt dan als noodzakelijke voorwaarde voor verdere voortzetting van de plannen/procedure.

Gedurende het beleidsproces kunnen belanghebbenden om diverse redenen van type veranderen. Zo kunnen hun machtsbronnen worden uitgebreid door bijvoorbeeld het aan- of verkopen van meerdere eigendommen (vierkante meters of gebouwen) in het gebied. Hun positie kan daardoor versterkt of verzwakt worden. Ook kunnen mobilisatieacties ertoe leiden dat een bepaalde belanghebbende meer of minder serieus wordt genomen, waardoor hun positie verandert. Ook weten belanghebbenden veelal in welke fase ze juist actief dan wel passief moeten zijn. Een juiste 'timing' kan ertoe leiden dat ze van type veranderen.

### **Externe factor 2: vertrouwen als basis voor draagvlak**

Binnen het project 'Kanaleneiland Werkt' klikte het goed tussen de betrokken personen, zowel tussen belanghebbenden onderling als tussen belanghebbenden en de betrokken gemeentelijke afdelingen. Er was als het ware 'chemie' tussen de projectmanager en de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties. Persoonlijke contacten tussen de belanghebbenden waren doorslaggevend voor een effectieve en gedragen werkwijze gedurende het interactieve beleidsproces.

Bij het 'Marketingplan Museumkwartier' is een ander patroon vastgesteld. In dit geval heerste juist een continue onderlinge argwaan. De oorzaak moet hier echter niet zozeer gezocht worden in de relatie tussen de gemeente en de belang-

hebbenden, maar veel meer in de onderlinge relatie tussen museumdirecteuren. Uit diverse interviews met museumdirecteuren kwam naar voren dat 'het niet-vanzelfsprekend samenwerken' onderdeel uitmaakt van 'de cultuur' van dit deel van de culturele sector. Het verschil in vertrouwen tussen belanghebbenden onderling en tussen belanghebbenden en de gemeente lijkt echter weinig directe impact te hebben op de mate van draagvlak. Het heeft daarentegen wel invloed op de samenwerking *tijdens* het interactieve proces.

Het vertrouwen tussen enerzijds de belanghebbenden onderling en anderzijds tussen belanghebbenden en een projectmanager van de gemeente heeft invloed op de mate van draagvlak, omdat het de feitelijke samenwerking tussen actoren beïnvloedt. Deze betere samenwerking heeft een positieve invloed op de mate van draagvlak. Voor volgende interactieve projecten lijkt het dan ook een voorwaarde, voor zover dit mogelijk is, om zorgvuldig aandacht te besteden aan de rekrutering van projectmanagers (vanuit de gemeente of wellicht extern) die een 'klik' hebben met vertegenwoordigers van belanghebbenden. Het behoort wellicht tot de competenties van goede projectleiders om de benodigde (situationele) 'klik' tot stand te brengen en het benodigde vertrouwen te genereren. Binnen de bestuurskundige literatuur is er vooralsnog te weinig aandacht voor dergelijke persoonlijke 'klik's' tussen beleidsvoerders en beleidsontvangers. Van Hout et al. (2004:239 e.v.) noemen deze persoonlijke 'klik' ook wel 'matching'.

### **Externe factor 3: politieke en maatschappelijke gebeurtenissen beïnvloeden het draagvlak**

In hoofdstuk 4.3 is beargumenteerd dat politieke en maatschappelijke gebeurtenissen van invloed kunnen zijn op de mate van draagvlak. In de case 'Museumkwartier' manifesteerde zich een dergelijke gebeurtenis, welke overigens ook onder het kopje *beslissing van andere overheden* (externe factor 4) zou kunnen vallen. De mogelijke komst van een locatie voor gratis heroïneverstrekking in het Museumkwartier was opzienbarend. Een andere afdeling van de gemeente (dan het wijkbureau Binnenstad) had namelijk besloten om in het culturele Museumkwartier een verslaafdenopvang en een kliniek voor vrije heroïneverstrekking te vestigen. Deze beslissing druiste in tegen de doelstelling van het 'programma Museumkwartier': het gebied toeristisch aantrekkelijker maken voor cultureel geëngageerd publiek. Op basis van de definitie van Ruelle en Bartels (1998) evalueerde de doelgroep van beleid de (politieke) situatie negatief en ging over tot actief verzet. Bewoners vonden het een onbegrijpelijk plan, waardoor het 'hele Museumkwartier' in actie kwam om de verdere uitwerking daarvan te voorkomen. Deze ontactische zet van de gemeente Utrecht heeft voor een vertrouwensbreuk en legitimiteitsverlies gezorgd. De geloofwaardigheid van het gemeentelijk handelen was in het geding. Dit heeft direct invloed gehad op de hoogte van het draagvlak.

De externe factor 'politieke en maatschappelijke gebeurtenissen' beïnvloedde ook de hoogte van het draagvlak in de case 'Vredenburg'. De complexiteit en de



roerige en lange geschiedenis speelden daarbij een belangrijke rol. Negatieve ervaringen in het verleden, zoals mislukte en stoeve samenwerkingsverbanden tussen de gemeente en private partijen hebben er aan bijgedragen dat aan het begin van het 'Vredenburgproject' het vertrouwen bij bepaalde belanghebbenden erg laag was. Dit bemoeilijkte het om positief draagvlak te krijgen. De voorgeschiedenis had aanvankelijk negatieve invloed op met name het feitelijke interactieve beleid.

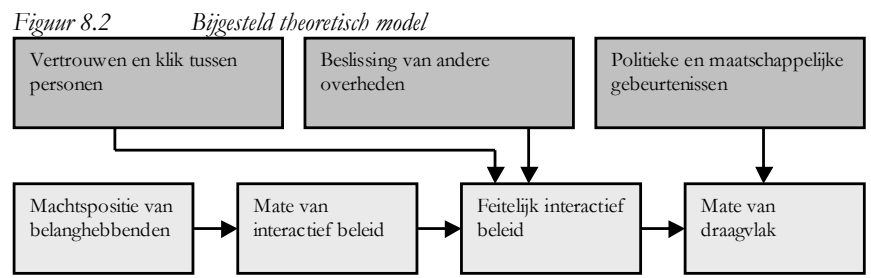
#### **Externe factor 4: beslissingen van andere overheden beïnvloeden het draagvlak**

In hoofdstuk twee kwam naar voren dat 'randvoorwaarden' één van de indicatoren is van interactief beleid. Binnen de casestudy 'Museumkwartier' is naar voren gekomen dat randvoorwaarden bepalend zijn voor de invloedsruimte van belanghebbenden waarbinnen zij zich kunnen en mogen bewegen. Verschil in randvoorwaarden is hier verantwoordelijk voor de verschillen in de mate van draagvlak. Voor het project 'Marketingplan Museumkwartier' waren de randvoorwaarden redelijk ruim, terwijl de randvoorwaarden voor het project 'Aanpak Korte/Lange Nieuwstraat' inhoudelijk en juridisch bijna volledig door de gemeente waren bepaald. Omdat het in dit laatste geval vooral gaat om fysieke ingrepen, zoals het opknappen van de straat, moesten deelnemers aan het interactief beleid, meer dan in andere cases, zich houden aan wettelijke eisen. Voor belanghebbenden betekende dit minder speelruimte. De lagere mate van draagvlak voor dit project is te verklaren door de strakke randvoorwaarden die aan het interactieve beleid zijn gesteld. De randvoorwaarden zijn eerder toegeschreven aan interactief beleid en zijn op zichzelf dus geen externe factor. Blijkbaar zijn bepaalde typen projecten minder geschikt voor interactief beleid, omdat de inhoud niet ter discussie staat vanwege wettelijke richtlijnen of vooraf gestelde financiële eisen.

Zowel in hoofdstuk zes als in hoofdstuk zeven heeft een Europese subsidie de betreffende projecten ondersteund. Zonder deze bijdrage waren de organisatie en het management van het proces moeizamer van de grond gekomen. Een extra geldelijke ondersteuning draagt in positieve zin bij aan interactief beleid. Door middel van zo'n subsidie kunnen de financiële randvoorwaarden worden opgerekt. Daardoor is, althans in dit onderzoek, de mate van draagvlak waarschijnlijk hoger mét dan zonder geldelijke bijdrage. In de onderzochte gevallen (vooral bij 'Kanaleneiland Werkt' en 'Museumkwartier') waren de subsidies afkomstig van een andere overheid. De Europese subsidie in de casestudy 'Museumkwartier' was achteraf de grootste drijfveer voor museumdirecteuren om deel te nemen aan het project. De subsidie zorgde er voor, door de vereisten die de Europese Unie aan het toekennen van een subsidie stelde, dat belanghebbenden in het Museumkwartier gingen meedoen. De motivatie om deel te nemen is dus voor een groot deel gebaseerd op het besef: 'hier valt wat te halen'.

De variabele interactief beleid veroorzaakt niet als enige draagvlak. Externe factoren blijken ook (heel) belangrijk te zijn voor het draagvlak. Vooral de machtspositie van belanghebbenden blijkt dominant te zijn. De casestudy ‘Kanaleneiland Werkt’ gaat over een sociaaleconomisch onderwerp, waarin niet ‘fysiekgeoriënteerde’, maar juist sociaaleconomische belanghebbenden zijn betrokken. De machtspositie van deze belanghebbenden speelde in deze casestudy geen rol. Voor nu concluderen we dat de machtspositie van belanghebbenden vooral in fysiekgeoriënteerde projecten een verklaring voor de mate van draagvlak is. Voor de toekomst is het wellicht interessant om meerdere casestudy’s uit te voeren waarin, naast fysieke, juist ook belanghebbenden interacteren die een sociale, politieke of economische machtspositie hebben. Op systematische wijze kan dan worden vastgesteld of de machtspositie van belanghebbenden ook onder andere omstandigheden zo’n dominante invloed op het draagvlak heeft. Mocht dit het geval zijn, dan zou interactief beleid in bredere zin een façade zijn.

De verklaringen moeten niet allemaal gezien worden als externe factoren, maar kunnen ook gezien worden als onafhankelijke variabele voor interactief beleid of draagvlak (zie figuur 8.2). Zo kan de machtspositie van belanghebbenden een deel van de mate van interactief beleid verklaren, heeft de (beoogde) inzet van de mate van interactief beleid gevolgen voor het feitelijke interactieve beleid, welke vervolgens verantwoordelijk is voor de mate van draagvlak. Het feitelijke interactieve beleid wordt mede bepaald door de externe factoren: ‘vertrouwen en de persoonlijke klik tussen personen’, en de invloed van ‘beslissingen van andere (onderdelen van) overheden’ hierop. De mate van draagvlak is naast het feitelijke interactieve beleid onderhevig aan ‘politieke en maatschappelijke gebeurtenissen’.



Interactief beleid is meer een vehikel voor dan een oorzaak van draagvlak. Met andere woorden, interactief beleid is eerder een middel om draagvlak te bereiken dan een factor die draagvlak veroorzaakt. Interactief beleid draagt dus bij aan draagvlak, maar is niet de enige verantwoordelijke hiervoor. De bijstelling van het theoretische model heeft gevolgen voor de gangbare opvattingen over interactief beleid en draagvlak (zie paragraaf 8.3).

### 8.3 Gedragen beleid

De vraag die in deze paragraaf centraal staat is: wat betekenen de uitkomsten van dit onderzoek voor de literatuur over interactief beleid en draagvlak? Om hier een antwoord op te formuleren grijpen we terug op de motievenketen van Edelenbos (2000) (zie ook figuur 1.1). Als we de motievenketen nalopen en deze confronteren met de empirische bevindingen uit dit onderzoek dan wordt het volgende geconstateerd:

#### **Legitimiteit is beperkt door gebrekkige representativiteit**

Uit de cases ‘Herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg’ en ‘Museumkwartier’ komt naar voren dat er eerder sprake is van selectie van belanghebbenden dan van democratische legitimiteit. Niet iedereen heeft blijkbaar toegang tot interactief beleid.<sup>219</sup> In onderhavig onderzoek zijn het vooral de machtigste belanghebbenden die daadwerkelijk meedoen en een rol van betekenis opeisen. Dit komt overeen met één van de kritieken die Hendriks en Tops (2001b) op interactief beleid hebben geformuleerd. In figuur 2.2 stellen zij dat interactief beleid niet-representatief is en dat het de ongelijkheid versterkt. Vanuit het oogpunt van de representatieve democratie werkt interactief beleid niet direct legitimiteitverhogend. Vanuit een deliberatief democratische opvatting werkt het wellicht wel legitimiteitverhogend, omdat de deelname aan interactief beleid een leereffect voor belanghebbenden en het bestuur oplevert over het politieke besluitvormingsproces en het beleidsproces.

Wat verder opvalt is dat de Utrechtse gemeenteraad opvallend afwezig is geweest in de onderzochte interactieve projecten. De vraag is of deze bijkbare afwezigheid zelfgekozen is of een resultante is van het lokale proces. In de onderzochte gevallen bleek interactief beleid meer een zaak van ambtenaren en wethouders dan van gemeenteraadsleden (zie o.a. Cornelissen en Bogman, 2005, Peters 1999:274,275). Bovens (2001:7) had eerder een vergelijkbare observatie: ‘toch durf ik ook hier de stelling wel aan dat dit interactieve bestuur bij uitstek het domein van ambtenaren is. Het zijn de senior beleidsambtenaren, daarbij geholpen door externe adviseurs en procesmanagers, die onderhandelen, regisseren, makelen en het proces bewaken en niet de bewindslieden, gedeputeerden of wethouders – laat staan de volksvertegenwoordigers.’ Instituties uit een representatief democratisch model hebben blijkbaar moeite om deel te nemen aan meer deliberatieve vormen van democratie. Waarschijnlijk speelt de angst voor machtsverlies en de angst voor het aangaan van een volledig open debat mee. In een volgend

---

<sup>219</sup> Een vergelijkbaar patroon blijkt uit het onderzoek van Martijn Duineveld (2006). Hij laat in zijn filosofisch getinte promotieonderzoek zien dat experts bepalen hoe de overheid cultuurhistorie moet waarderen. Het blijkt dat draagvlak niet zozeer democratisch gelegitimeerd is, maar vooral door een kleine groep experts wordt bepaald. Ook hier lijkt de overheid (vooraf?) te bepalen onder wie er draagvlak moet zijn. Duineveld pleit dan ook voor meer openheid in de door hem onderzochte cultuurhistorische beleidsterreinen, zodat er ook draagvlak onder niet-experts kan ontstaan.

onderzoek zou het interessant zijn om vooral ook raadsleden direct te betrekken in het onderzoek.<sup>220</sup>

### **Interactief beleid dicht vooral de kloof tussen bestuur en professionele burgers**

Uit dit onderzoek komt naar voren dat belanghebbenden het bestuur weten te vinden. Maar een belanghebbende is wat anders dan een individuele burger. Het gaat hier eerder om ‘professionele burgers’: vertegenwoordigers van (publieke of private) organisaties die het systeem en de procedures van de gemeente goed kennen en mede op basis daarvan interacteren. In dit onderzoek zijn geen individuele burgers, maar georganiseerde burgers onderzocht. Een uitspraak doen over de kloof tussen burger en bestuur is daarom lastig. De enige conclusie die in dit verband voorzichtig getrokken kan worden is dat de kloof tussen bestuur en belanghebbenden niet heel groot is. De deelname aan interactief beleid heeft bij belanghebbenden meer begrip en inlevingsvermogen opgeleverd. Ze hebben vooral meer inzicht gekregen in het bestuurlijk handelen, ook al waren de uitkomsten niet altijd in overeenstemming met hun belangen. De kloof tussen bestuur en type III-belanghebbenden is kleiner dan tussen bestuur en respectievelijk type I- en II-belanghebbenden. De gemeente gaat bewust om met die kloof en heeft er baat bij deze in stand te houden. Zulke kloven kunnen een basis zijn voor strategisch gedrag. Een grote kloof heeft immers directe gevolgen voor de afhankelijkheidsrelatie tussen burger en bestuur. Het is interessant om te testen of een dergelijke ‘sturing van de kloof’ tussen bestuur en belanghebbenden ook voorkomt in de relatie tussen bestuur en burger.

### **Een instrumenteel perspectief op interactief beleid overheerst**

Volgens de motievenketen van Edelenbos vergroot interactief beleid het probleemoplossend vermogen. De gemeente Utrecht wilde belanghebbenden zoveel mogelijk laten meedenken. De gemeente vroeg dus om concrete input. Het probleemoplossend vermogen zit niet zozeer in het vermogen om het beleidsprobleem op te lossen, maar moet veel meer gezocht worden in de houding en acties van deelnemers. De gemeente heeft door de acties van belanghebbenden meer input gekregen om het probleem te analyseren en oplossingen uit te werken. In dit geval manifesteert zich een instrumenteel perspectief op interactief beleid. Volgens de motievenketen verhoogt interactief beleid ook de kwaliteit van beleid. In de onderzochte cases overheerst het beeld dat interactief beleid niet zozeer vanuit democratisch, maar veel meer vanuit instrumenteel perspectief wordt ingezet. In paragraaf 2.2 is aangegeven dat een instrumenteel perspectief uitgaat van

---

<sup>220</sup> Indirect zijn Utrechtse raadsleden meegenomen in dit onderzoek. Dit is echter beperkt gebleven tot observaties tijdens belangrijke raadsvergaderingen (Vredenburg) en de analyse van relevante raadsdocumenten.

inhoudelijke input vanuit de samenleving om het beleid te verrijken. In de cases is de kwaliteit van beleid gestegen door de inhoudelijke input die belanghebbenden hebben kunnen leveren in het interactieve beleid.

### **Gedragen beleid door interactief beleid?**

Edelenbos (2000:326) zegt in het epilooghoofdstuk van zijn proefschrift dat het een 'mythe is om te denken dat interactieve beleidsvorming vanzelfsprekend tot draagvlak voor beleid leidt'. Dit onderzoek geeft vooral meer inzicht in deze 'mythe van vanzelfsprekendheid'. De vanzelfsprekendheid wordt verstoord door enkele externe factoren, die in paragraaf 8.2 besproken zijn. Er is een verband, maar het is niet alleen interactief beleid dat de oorzaak voor het draagvlak is. Externe factoren blijken (heel) belangrijk te zijn.

Het analysekader voor interactief beleid zou, in lijn met de typering van belanghebbenden, aangepast of verbreed moeten worden zodat ook niet-fysieke projecten geanalyseerd kunnen worden. Belangen worden binnen de huidige toepassing van interactief beleid (te) snel gekoppeld aan materiële (vooral tastbare) zaken, zoals eigendom, geld en locatie in een bepaald gebied, terwijl op andere beleidsterreinen 'belangen' een veel zachtere connotatie hebben. Voor de nabije toekomst is het interessant om ook empirisch onderzoek te doen naar de inzet van interactief beleid in bijvoorbeeld de Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning of in hoeverre patiënten of cliënten mee kunnen doen bij het maken van beleid in sectoren zoals de zorg. In deze sectoren wordt 'participatie' en 'samenwerking' steeds meer gestimuleerd. Door te onderzoeken in hoeverre ook op dergelijke beleidsterreinen draagvlak voortkomt uit interactief beleid ontstaat een nog beter zicht op deze relatie.

### **Het is niet duidelijk of interactief beleid het beleidsproces versnelt**

Uit dit onderzoek blijkt niet of door de inzet van interactief beleid het beleidsproces is versneld. Het hangt er ook vanaf wat er *precies* onder beleidsproces wordt verstaan; wordt bijvoorbeeld ook nog naar de maatschappelijke effecten (outcome) gekeken of stopt het proces zodra een uitkomst (output) is gerealiseerd? De vraag of de beleidsprocessen in de onderzochte cases sneller zijn verlopen dan wanneer interactief beleid niet was ingezet is niet te beantwoorden, omdat slechts een deel van het beleidsproces is onderzocht. In een volgend onderzoek naar interactief beleid zou een quasi-experimenteel design behulpzaam kunnen zijn.<sup>221</sup>

---

<sup>221</sup> Hierbij zou met (een veelvoud van) twee cases moeten worden gewerkt waarin één (serie) case(s) zich richt op interactief beleid en de andere (serie) case(s) op niet-interactief beleid. De tweede (serie) case(s) dient (dienen) als controlec(s). Voorwaarde is dat overige variabelen zoveel mogelijk constant worden gehouden (lieft in vergelijkbare contexten zoals dezelfde stad, dezelfde tijdsperiode, aanverwant beleidsonderwerp etc.). In beide (serie) case(s) moet dan aandacht zijn voor de snelheid van het beleidsproces; dat is de te verklaren variabele. Met een dergelijk design kan worden vastgesteld of interactief beleid daadwerkelijk het beleidsproces versnelt. Ik merk hierbij op dat zo'n design vooral toegepast wordt binnen een neopositivistische

Bij interactief beleid is de gemeente niet zo altruïstisch als vanuit een democratisch perspectief zou worden gedacht. Er moet zelfs geconcludeerd worden dat in de onderzochte gevallen de gemeente Utrecht interactief beleid ‘met voorbedachte rade’ en instrumenteel inzet. Het lijkt er steeds meer op dat interactief beleid gaat behoren tot het vaste instrumentarium van lokale overheden waarmee zij de samenleving trachten te orkestreren. Een instrumenteel perspectief op interactief beleid lijkt in de (onderzochte) praktijk te domineren over het democratisch perspectief. Op zichzelf hoeft dit geen probleem te zijn als de gemeente dit ook maar als zodanig benoemd en niet pretendeert democratisch bezig te zijn.

### **Oude wijn in nieuwe zakken?**

Is er een link met de Nederlandse traditie van besturen? Ja, de uitkomsten liggen in lijn met de voor Nederland kenmerkende consensusdemocratie. Het is een element van de democratie dat al eeuwen is ingebakken in onze democratische historie. Sommigen vatten interactief beleid op als oude wijn in nieuwe zakken: ‘sterker nog, de recente trend van interactieve beleidsvorming moet naar ons idee worden begrepen als een poging van de politieke bestuurders om het contact met “de samenleving” te herstellen op basis van de traditionele pacificatiespelregels.’ (Duyvendak en Krouwel, 2001:19). Duyvendak en Krouwel zien interactief beleid dan ook als beperkte vernieuwing: ‘de overlegmethoden die worden gebruikt sluiten naadloos aan bij de aloude praktijk van consultatie, coöperatie en consensusvorming’ (2001:30). Interactief beleid is een moderne invulling van een oud concept dat aansluit bij onze bestuurstraditie, maar is niet de exclusieve verantwoordelijke voor het realiseren van *gedragen beleid*.

---

stroming (de harde kant) van de sociale wetenschap (zie bijvoorbeeld Cook en Campbell, 1979). De grondgedachte van het design is, denk ik, met wat aanpassingen, ook toe te passen op meer interpretatief of beleidsantropologisch onderzoek.

## SUMMARY

### Stakeholder Support in Participatory Policymaking

#### Participatory policymaking

This study investigates whether and how the concepts of ‘participatory policymaking’ and ‘stakeholder support’ are related.

Since the 1990s local election turnout has been decreasing and participation of stakeholders, such as groups of citizens, social organisations and companies, entered a new phase in Dutch urban policy. Greater use of participation has evolved into so-called participatory policymaking. The central idea is that involving and committing stakeholders and (groups of) citizens in the early phase of the policy process, rather than consulting them just before the implementation phase, creates a broader support for that policy. There are many motivations for local government to use participatory policymaking:<sup>222</sup>

- it increases the democratic legitimacy;
- it narrows the ‘gap’ between citizen and government;
- it enlarges the problem solving ability;
- it speeds up the policy process;
- it increases the support for the policy;
- it improves the quality of the policy.

Although previous scholars have long hinted that a higher level of participation would yield a higher level of support, there is a notable absence of empirical evidence. In response, this important study investigates three interactive processes in a major Dutch city, Utrecht. The main question is: to what extent does participatory policymaking lead to greater stakeholder support in the city of Utrecht?

It is argued that the idea of participatory policymaking is a continuation of two Dutch traditions: the tradition of public participation, which stems from a reform of the spatial planning system (1970s), and the typically Dutch pacifistic tradition of compromise and adaptation. Participatory policymaking is rooted in the long established field of political participation, which affected a number of trends in deliberative democracy and urban policymaking. In general, empirical research with regard to participatory policymaking is on the increase. In this study a participation-ladder is used as an analytical framework to distinguish between different levels of participatory policymaking. The ladder, which has a sliding scale, must be read from top to bottom, because the higher degrees of participation also enclose the lower. These five levels are defined as follows:

---

<sup>222</sup> Full references can be found in the document.

- The fifth and highest is *co decision*. This might consist of a new organisation or association that is created out of every partner (or participant). Here, partners share all responsibilities and decisions and the government does not intervene.
- At the fourth level of the ladder the government is one of the partners in a partnership, a level of *co production*. Here, partners collaborate on an equal basis.
- Level three is *advise*. A government asks for advice from citizens and stakeholders and has to react to their views. The government has to take the input of citizens and stakeholders seriously.
- At the second level a government uses the level *consultation*, it asks citizens' and stakeholders' opinion about a specific policy.
- *Information*, which is the lowest and first level, concerns the one-way communication of a government to citizens and stakeholders.

### Three types of stakeholders

When there is a lot at stake, people are willing to participate. During the policy process, it must be decided which stakeholders will or will not be actively involved in the process. Stakeholders are typified as follows. *Type I* stakeholders are organisations and associations that have indirect or direct interest *with* the issue. *Type II* stakeholders are organisations and associations that have a direct, often business, interest *in* the issue. *Type III* stakeholders are organisations and associations that have a direct business interest with regard to *the solutions* of the problem, or issue. Type III stakeholders have more at stake than type two stakeholders. Type II stakeholders have more at stake than type I stakeholders.

### Support

Support is closely linked to concepts such as (output) legitimacy and policy acceptance. Political scientists in democracy studies, as well as power and influence studies, often use these terms. Support consists not only of what people are thinking or speaking about, but it is also based on the activities that people undertake to express their (dis)satisfaction. Ruelle en Bartels (1998:405) describe support as: 'an interest driven evaluation of a political situation by target groups of a policy. Based on this evaluation, the target group accept this policy actively or passively or offer resistance.' Their definition is relevant, because it is based on stakeholder's evaluation (satisfaction or dissatisfaction) with regard to policy outputs. It is also referring to the actual behaviour of stakeholders, which is based on their judgments.

In this study, support considers 'receivers' of policy. These are the stakeholders; groups of citizens, social organisations and companies who collaborate with (departments of) a local government. Hence, support must be interpreted as a combination of satisfaction, the behaviour and the opinion of stakeholders with regard to a particular participatory policy project. To be more specific, the support



must directly refer to a policy output which is the result of the participatory process.<sup>223</sup> For instance, support is referring to a policy document or a decision.

### **Theoretical relationship between participatory policymaking and support**

The dependent variable: 'level of support among stakeholders', is measured for different 'levels of participatory policymaking', which is the independent variable. Theoretically, there are three possible outcomes:

- Levels of participatory policymaking and levels of support have a *proportional relation*. For instance, this means that the level of information will result in a lower level of support than the level of consultation, and the level of advice will lead to a higher level of support than the level of consultation.
- Levels of participatory policymaking and levels of support have an *inversely proportional relation*. This means that a higher level of participation will result in a lower level of support or, vice versa, a lower level of participation will lead to a higher level of support. Here, rising expectations will play an important role, for example in an early phase of the policy when a government seeks to enthuse stakeholders. At the end of the project, the results can be disappointing or even dissatisfying.
- There is *no relation* between the two. Other variables than levels of participatory policymaking determine the level of support. For example, one could think of context factors that may have an impact on support such as; sudden political or social circumstances, macro-economical developments, decisions by other governments.

### **Methods**

Data collection methods that have been used in the research undertaken for the three case studies include; interviews, document analysis, observations, and a questionnaire.

### **Case study I: The redevelopment of Musichall Vredenburg**

The redevelopment of Vredenburg music hall is based on a Masterplan (2003). Vredenburg is part of a greater reconstruction project of Utrecht Station Area which aims to improve the connection with the old inner city. Over the past few years citizens, experts and stakeholders had the opportunity to input their views into this masterplan. The redevelopment of Vredenburg music hall is one of the first projects that will be implemented, and is characterised as a spatial economical project.<sup>224</sup> There is a wide variety of 24 stakeholders involved in the Vredenburg project.

---

<sup>223</sup> To prevent interferences between the variables participatory policymaking and support, an analytical difference between these was made.

<sup>224</sup> Since almost 20 year Utrecht local government, the national railway company, a retail company and the owner of shopping centre 'Hoog Catharijne' are planning to redevelop this

The case study of Vredenburg shows two key findings. First, within this case Utrecht local government treats stakeholders differently. This case consists of three different (linked) arenas of stakeholders which differ on the ladder of participatory policymaking. Moreover, what strikes most is that type III stakeholders are all operating at a higher level of participatory policymaking, while type I and type II stakeholders only operate on the level of *consultation*. The level of support is proportional to the level of participatory policymaking in the arenas. So, stakeholders treated on the level of coproduction are showing positive support for the Vredenburg project, while the stakeholders who participated on the level of consultation are showing negative support. Utrecht local government play different games in different arenas. Utrecht local government appears to assess (probably in an early phase) which stakeholder has an important position to interact with. In advance, they seem to estimate from who they need support for the (participatory) policymaking process. Of course, this can also be (estimated) during the actual process. Utrecht local government assesses the need to have the support of stakeholders in lower positions of power, to be of lower importance. The estimation of their position of power by Utrecht local government appears to explain the position of stakeholders on the ladder of participatory policymaking.

In this casestudy, there is a connection between the level of participatory policymaking and the level of support among stakeholders. Conclusively, we can say that within this case, a higher level of participatory policymaking leads to a higher level of support.

#### **Case study II: Kanaleneiland at Work**

Kanaleneiland is a disadvantaged neighbourhood that is situated in the south west of Utrecht and which aims to regenerate by activating and stimulating collaboration between social partners. The goal of the project 'Kanaleneiland at Work' was to get more people in the district into work, due to the high unemployment rate in the area. This case can be characterised as social economical. There are 8 stakeholders involved, these include; welfare organisations, a reintegration organisation, a national bank and a school for vocational training. Together with the district office, which is part of Utrecht local government, these stakeholders are collaborating on the level of co production. There are only type I and II stakeholders involved in the project. The level of support among them was positive. No variables other than the level of participatory policymaking had an impact on the level of support. Conclusively, there was a relation between the level of participatory policymaking and the level of support among stakeholders.

---

crucial area in the city. Due to all sorts of political games and developments nothing has been done yet. However, the current Masterplan (2003) has, until now, the most advanced plans and mutual collaboration, which is seen as promising.

### **Case study III: Museum Quarter**

The Museum quarter represents a historical area in Utrecht inner city. It contains the famous Dom tower, several old churches, the old canal and six various museums. Approximately 5,500 residents live in this area. Since 1994 the Museum quarter district office, which is part of Utrecht local government, initiated an intensive interaction between museum directors, citizens and Utrecht government. The idea was that if one would collaborate more, the public space and the promotion of the area would be stimulated. Hence, this case can be characterised as a cultural economical case. Although Utrecht had little money to spend, in 1997 a European subsidy strengthened the process of mutual interaction. This is a nested case, as it is divided into two subcases.

The first subcase: ‘redevelopment of the Korte/Lange Nieuwstraat’ aims to regenerate this road. Here, citizens, undertakers, two museums and the district office collaborated together. In this subcase, there are type II and type III stakeholders involved. This subcase shows that a higher level of participatory policymaking yields a higher level of support among stakeholders.

The second subcase is the ‘Marketingplan Museumkwartier’, which aims to promote the area with the collaboration of six local museums and the district office. Here, only type III stakeholders are involved. In contrast to all other (sub)case studies this subcase is showing an inversely proportional relationship. The level of participatory policymaking is high – co production, but the level of support is fairly negative. There are two main reasons for this:

1. In the beginning of the participatory process, Utrecht local government had raised expectations among the directors of the museums. During the process these directors had expected local government to produce a defined future vision for the Museumquarter. These expectations affected the actual participation process.
2. The museum directors were not intrinsically motivated to participate in this project, but were more interested in the potentials of the European subsidy. In general, museums have limited financial resources. The subsidy influenced the behaviour of these stakeholders during the participatory process.

Both of these reasons had an impact on the actual participation process.

Another striking thing in this case is that the museum directors (type III stakeholders) are operating on a higher level of participatory policymaking than the other (type II) stakeholders such as citizens and undertakers.

Overall, this third case study shows a clear relationship between the level of participatory policymaking and the level of support. In the subcase ‘redevelopment of the Korte/Lange Nieuwstraat’ a higher level of participatory policymaking leads to a higher level of support. However, in the second subcase ‘Marketingplan Museumkwartier’ a higher level of participatory policymaking leads to a lower level of support. The responsible factors for this inversely proportional relation had a

direct impact on the actual level of participatory policymaking and not directly on the level of support.

### **Conclusions**

This study shows that there is a relationship between participatory policymaking and support. We can even conclude that, in most cases, a higher level of participatory policymaking leads to a higher level of support among stakeholders. However, participatory policymaking is not the only variable which explains the level of support. Particularly in the first and third case study, there is an external factor with a predominant influence. The position of power of stakeholders showed a great impact on the level of participatory policymaking which directly affected the level of support. Utrecht local government seems to know what partners it needs, especially when these partners have realisation power. The position of power of stakeholders, and the dependency relationship of the local government with these stakeholders, plays a major role in determining their position on the ladder of participatory policymaking. It was not only the actual participatory policymaking process that created the support among stakeholders, but also their initial position of power in relation to Utrecht local government.

What do the findings of this study mean for our understanding for future local government interest in participatory policymaking?

- This study showed no increase in democratic legitimacy. Participatory policymaking turned out to be a selection mechanism. It seems as if everyone is equal, but some are more equal than others. It was striking that even the city councillors played a minor role.
- Participatory policymaking is about a narrowing of the gap between government and the 'professional citizen'. That is, involved citizens are stakeholders who know how government thinks and acts and adjust their actions accordingly.
- In this study, participatory policymaking enhanced problem solving ability.
- No evidence was found to show that participatory policymaking speeds up the policy process.
- Participatory policymaking increases the support for the policy.
- With participatory policymaking stakeholders had the opportunity to deliver substantial input, thereby enriching the quality of the policy. However, participatory policymaking is dominantly instrumental rather than democratic.

### **Old wine in new bottles?**

The conclusions of this study correspond to the Dutch model of consensus democracy. Participatory policymaking is a long established element in Dutch democratic history. In recent times some see it as a limited interpretation of an old concept based on the Dutch 'way' of governing. However, it is not the only approach required to realise support for policy.

## LITERATUURLIJST

- Aarts, C.W.A.M. en P.G. Castenmiller, *Politieke betrokkenheid en democratie*. In: Thomassen, J.J.A. (red.) (1991), *Hedendaagse democratie*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, pp. 213-231.
- Akkerman, T. (2004), *Democratisering in perspectief. De deliberatieve democratie*. In: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Andersson, Elffers, Felix (1998), *Deuren Openen: investeren in sociale integratie en participatie*, Utrecht.
- Andersson, Elffers, Felix (2002), *Van Papier naar Praktijk: doelmatigheid en doeltreffendheid sociale pijler grotestedenbeleid*, Utrecht.
- Arnstein, S. (1969), A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 34 (4), pp. 216-224.
- Baakman, N.A.A. (diss.) (1990), *Kritiek van het openbaar bestuur. Besluitvorming over de bouw van ziekenhuizen in Nederland tussen 1960 en 1985*, Thesis publishers, Amsterdam.
- Bang, H.P. (2003), *Governance as social and political communication*, Manchester University Press, Manchester.
- Barber, B.R. (1984), *Strong democracy. Participatory Politics for a New Age*, University of California Press, London.
- Barnes, M., J. Newman, H. Sullivan (2007), *Power, Participation and political Renewal, Case Studies in Public Participation*, The Policy Press, Bristol.
- Bartels, G., W. Nelissen en Ruelle, H. (red.) (1998). *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting*, Kluwer bedrijfsinformatie, Deventer.
- Benou, G.J. en F. Hendriks (1996), *De delicate verbinding tussen politiek en co-productie. De verbetering van de binnenstad in Tilburg*. In: Tops, P.W., P.F.G. Depla P.J.C. Manders (1996), *Verhalen over co-productie. De praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noord-Brabantse gemeenten*, tweede druk, eerste druk 1996, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg.
- Bertolini, L. en T.J.M. Spit (1998), *Cities on Rail: the redevelopment of railway station areas*, Spon, London.
- Berveling, J. (1998), Creativiteit versus representativiteit. Een onderbelicht dilemma in de interactieve praktijk, *Bestuurskunde*, 7 (7), pp. 317-322.
- Boedeltje, M.M. en L.J. de Graaf (2004), *Draagvlak nader bekeken. Een verkenning van het begrip draagvlak binnen interactief beleid op lokaal niveau vanuit een normatief en instrumenteel perspectief*, paper Politicologenetmaal 2004, Antwerpen.

- Bolt, G. (diss.) (2001), *Wooncarrières van Turken en Marokkanen in ruimtelijk perspectief*, Nederlandse Geografische studies 281, Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Bongers, F.J. (diss.) (2000), *Participatory Policy Analysis and Group Support Systems*, Tilburg.
- Boogers, M.J.G.J.A. (diss.) (1998), *Het onderste uit de KAN. Maatschappelijk draagvlak voor stadsregionaal bestuur in het knooppunt Arnhem - Nijmegen*, Eburon, Delft.
- Boogers, M.J.G.J.A. en F. Hendriks, *Stadspolitiek in tijden van interactief bestuur*, In: Hendriks, F. en P.W. Tops (2000), *Stad in spagaat: institutionele innovatie in het stadsbestuur*, Van Gorcum, Assen, pp. 129-150.
- Bovens, M.A.P., W. Derksen, W. Witteveen, F. Becker en P. Kalma, (1995), *De verplaatsing van de politiek: een agenda voor democratische vernieuwing*, Wiarda Beckman Stichting, Amsterdam.
- Bovens, M.A.P. (2000), *De vierde macht revisited: Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*, oratie Universiteit Utrecht, Utrecht.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal (2001), *Openbaar Bestuur. Beleid, Organisatie en Politiek*, zesde herziene druk, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Brink, G.J.M. van den (2002), *Mondiger of moeilijker. Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers*. Voorstudies en achtergronden V115, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Brink, G.J.M. van den (2006), *Van waarheid naar veiligheid. Twee lessen voor en door angst bevangen burgerij*, uitgeverij SUN, Amsterdam.
- Brinton, C. (1965), *The Anatomy of Revolution*, revised and expanded version, Vintage Books, Prentice hall, New York.
- De Bruijn, J.A., E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld (1998), *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven.
- Bueren, E. van, L. Jansen en J. Verbart (1999), *Over de waarde van casestudieonderzoek*, Rooilijn, 32 (10).
- Cavallier, G. (1998), *Challenges for Urban Governance in the European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Commissie Toekomst Lokaal Bestuur (2006), *Wil tot verschil. Gemeenten in 2015*, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Den Haag.
- Cook, T.D. en D.T. Campbell (1979), *Quasi-experimentation design and analysis issues for field settings*, Rand McNally, Chicago.
- Cornelissen, E.M.H. en R. Bogman (2005), *Gescheiden werelden. Over de wereld van de raad en de wereld van interactief beleid*, *Bestuurskunde*, 14 (2), pp. 1-9.
- Daemen, H. en L. Schaap (eds) (2000), *Citizen and City. Developments in Fifteen Local Democracies in Europe*, Eburon, Delft.

- Dahl, R.A. (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale University Press, New Haven, third printed edition 1963.
- Dam, M.J.E.M. van, J. Berveling, G.H.J.M. Neelen en A.C. Wille (1996), Draagvlak gezocht. Beslissen over veranderingen in het binnenlands bestuur, *Bestuurskunde*, 5 (7), pp. 317-329.
- Denters, S.A.H. (2002), *Grootstedelijk bestuur: over stedelingen en stadsbestuurders*, oratie Universiteit Twente, Enschede.
- Denters, S.A.H., O. van Heffen, J. Huisman en P.J. Klok (eds.) (2003), *The Rise of Interactive Governance and Quasi-Markets*, Kluwer Academic Publishers Group, Dordrecht.
- Denters, S.A.H. en L.E. Rose (eds.) (2005), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, Palgrave, Macmillan.
- DeSario, J. en S. Langton (eds.) (1987), *Citizen participation in public decision-making*, Connecticut, Greenwood Press.
- Deschouwer, K. (red.) (1993), *David Easton. Een systeemanalyse van het politieke leven*, Acco, Leuven, België.
- Van Deth, J.W. en J.C.P.M. Vis (1995), *Regeren in Nederland. Het politieke en bestuurlijke bestel in vergelijkend perspectief*, Van Gorcum, Assen.
- Dijk, J.A.G.M. van, (1999), Elektronische discussies bij interactieve beleidsvorming, *Bestuurskunde*, 8 (5), pp. 199-209.
- Donk, W.B.H.J. van den (diss.) (1997), *De arena in schema. Een verkenning van de betekenis van informatisering voor beleid en politiek inzake de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen*, Koninklijke Vermande, Lelystad.
- Dunn, W.N. (1994), *Public Policy Analysis. An Introduction*, second edition, Prentice Hall, New Jersey.
- Duineveld, M. en R. Beunen (2006), *Draagvlak: 1.130.000 hits. Een kritische beschouwing van een populair begrip*, Wageningen Studies in planning, analyse en ontwerp, nr. 8, Wageningen Universiteit, Wageningen.
- Duineveld, M. (diss.) (2006), *Van oude Dingen, de mensen, die voorbij gaan... Over de voorwaarden meer recht te kunnen doen aan de door burgers gewaardeerde cultuurhistorie*, Eburon, Delft.
- Duyvendak, J.W. (1998), *De Souplesse van Stroperigheid. Nieuwe sociale bewegingen en de Nederlandse politiek*. In: Toonen, Th. en F. Hendriks (red.) (1998), *Schikken en Plooiën. De stroperige staat bij nader inzien*, Van Gorcum, Assen, pp. 63-73.
- Duyvendak, J.W. en P. van der Graaf (1999), *De Dynamiek van de Sociale Infrastructuur*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Duyvendak, J.W. en A. Krouwel, *Interactieve beleidsvorming: voortzetting van een rijke Nederlandse traditie?* In: Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Lemma, Utrecht, pp. 17-31.

- Easton, D. (1965), *A system analysis of political life*, The University of Chicago Press, Chicago, Phoenix edition (1979).
- Edelenbos, J. en M. van Twist (1997), *Beeldbepalende bestuurskundigen. Een kennismaking met kernfiguren uit de bestuurskunde*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.) (1998), *Spanning in interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam.
- Edelenbos, J. (1998), Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming, *Bestuurskunde*, 7 (7), pp.309-316.
- Edelenbos, J. (diss.) (2000), *Proces in vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Lemma, Utrecht.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Lemma, Utrecht.
- Edwards, A.R. en J.M. de Groot (1997), Internet en de betrokkenheid van burgers bij lokaal bestuur, *Openbaar Bestuur*, 8, pp. 11-15.
- Edwards, A. (2003), *De gefaciliteerde democratie. Internet, de burger en zijn intermediairen.*, Lemma, Utrecht.
- Eeten, M.J.G. (diss.) (1999), *Dialogues of the Deaf. Defining New Agendas for Environmental Deadlocks*, Eburon, Delft.
- Elsinga, E. (diss.) (1985), *Politieke participatie in Nederland. Een onderzoek naar ontwikkelingen in politieke participatie in Nederland gedurende de jaren zeventig*, CT Press, Amsterdam.
- Enthoven, G. (2005), representatief en participatief. Een tussenbalans na tien jaar interactief besturen, *Bestuurskunde*, 14 (2), pp. 21-29.
- Engelen, E.R. en M. Sie Dhian Ho (2004), *Democratische vernieuwing. Luxe of Noodzaak?* In: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam University Press, Amsterdam, pp. 17-37.
- Fishbein, M. en I. Ajzen (1980), *Understanding attitudes and predicting social behavior*, Prentice hall, Englewood Cliffs.
- Flyvbjerg, B. (1998), *Rationality and Power. Democracy in Practice*. The University of Chicago Press, Chicago en London.
- Flyvbjerg, B. (2001), *Making Social Science Matter*, Cambridge University Press, Cambridge en New York.
- Gastil, J. en P. Levine (eds.) (2005), *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Engagement in the 21st Century*, Jossey-Bass, San Fransisco.
- Gemeente Utrecht (1990), *Democratisering in de jaren negentig*, Utrecht.
- Gemeente Utrecht (2000a), *Stedelijke ontwikkelingsplan. Utrecht 2000-2005*, Utrecht.



- Gemeente Utrecht (2000b), *Collegieprogramma 2001-2006; "Utrecht in uitvoering"*, Utrecht.
- Geul, A. (1998), *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie. Zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling*, Lemma, Utrecht.
- Geul, A. (1999) Onbekend verschiet. Publieksparticipatie in de Verenigde Staten en Nederland, *Bestuurskunde*, 8 (7), pp. 311-322.
- Goldenbeld, Ch. en A.A. Vis (2001), *Afwegingen inzake bestuurlijk en publiek draagvlak bij de besluitvorming op het terrein van verkeersveiligheid*, Wetenschappelijke Onderzoek Verkeersveiligheid, Leidschendam.
- Goverde, H.J.M. en J.P.P. Hinssen, *Machtsbalansanalyse*. In: Huberts L.W.J.C. en J. Kleinnijenhuis (red.) (1994), *Methoden van Invloedsanalyse*, Boom, Amsterdam/Meppel.
- Graaf, H. van der en R. Hoppe (1996), *Beleid en Politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*, derde druk, Coutinho, Bussum.
- Graaf, L.J. de (2002), *Kanaleneiland: the place to be! An Analysis on Social Partners Collaboration in the City of Utrecht, The Netherlands*, INTERACT, Lyon.
- Graaf, L.J. de (2004), *Participation and Support among Stakeholders in Urban Governance. The redevelopment of music hall Vredenburg in Utrecht*, INTERACT, Lyon.
- Groot, H. de, R. Bilderbeek en F. Bongers (2004), Scenario's en interactieve beleidsvorming, *Openbaar Bestuur*, pp. 33-36.
- Guijt, I. en M.K. Shah (eds.) (1998), *The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development*, ITDG Publishing, London.
- Hajer, M. (2001), *Democratie in deliberatie of hoe politiek aan een nieuw leven begint*, bewerking van een lezing in de Groene/Balie-reeks 'Renaissance van de politiek', uitgesproken op dinsdag 31 oktober 2001, Amsterdam.
- Hall, S. (2000), The Way forward for regeneration? Lesson from the Single Regeneration Budget Challenge Fund, *Local Government Studies*, 26 (1), pp. 1-14.
- 't Hart, P. (diss.) (1990), Groupthink in Government. A study of small groups and policy failures, Swets & Zeitlinger, Amsterdam.
- Held, D. (2002), *Models of Democracy*, second edition, Polity Pres, Cambridge.
- Hendriks, F. en P.W. Tops (2000), *Stad in spagaat: institutionele innovatie in het stadsbestuur*, Van Gorcum, Assen.
- Hendriks, F. en P.W. Tops (2001a), *Politiek en Interactief Bestuur. Interacties en interpretaties rond de ontwikkeling van het Nationaal Verkeers- en Vervoerplan*, Elsevier, 's-Gravenhage.
- Hendriks, F. en P.W. Tops (2001b), Interactieve beleidsvorming en betekenisgeving. Interpretaties van een pluriforme praktijk, *Beleid en Maatschappij*, 28 (2), Boom, Amsterdam/Meppel.
- Hendriks, F. en P.W. Tops (2002), *Het sloeg in als een BOM. Vitaal stadsbestuur en modern burgerschap in een Haagse stadbuurt*, Pijnenburg, Dongen.

- Hendriks, F. (2005), *Reinheid en democratie. Over de zĳn van hervorming en de waarde van vergelijking*, oratie Universiteit van Tilburg, Lemma, Utrecht.
- Hendriks, F. (2006), *Vitale democratie. Theorie van democratie in actie*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Herweijer, M. (2003), Wijkvernieuwing en interactief beleid. Communicatie met bewoners mag geen incident zijn. *Bestuursforum*, 27 (1), pp. 20-23.
- Heywood, A. (1997), *Politics*, first edition, Macmillan Press, Basingstoke.
- Hoekema, A.J., N.F. van Manen, G.M.A. van der Heijden, I.C. van der Vlies, B. de Vroom (1998). *Integraal bestuur. De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Hogwood, B.W. en L.A. Gunn (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford.
- Hollander, J. den (1998), Dilemma's bij interactieve beleidsvorming. In: *Openbaar bestuur*, 10, pp. 10-16.
- Hoogerwerf, A. (red.) (1983), *Succes en falen van overheidsbeleid*, Samson Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Hoogerwerf A. (red.) (1989), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, vierde geheel herziene druk, Samson Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Hoogerwerf, A. en D.C. Zoutendijk (1990), *Naar een evaluatiesysteem voor overheidsbeleid. Het sportbeleid van het Ministerie van W.V.C. als voorbeeld*, centrum voor bestuurskundig onderzoek, Universiteit Twente, Faculteit Bestuurskunde.
- Hoogerwerf, A., M.J. Arentsen en P-J Klok (1993), *Om een aanvaardbaar beleid: een studie over de maatschappelijke acceptatie van overheidsbeleid*. Centrum voor Bestuurskundig Onderzoek en Onderwijs, 82, Enschede.
- Hoogerwerf, A. (1998), *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*, Samson Uitgeverij, Alphen aan den Rijn.
- Hoogerwerf, A. (2003), Falen van overheid ondermijnt vertrouwen van burgers. In: *Openbaar Bestuur*, 3, pp. 3-7.
- Hout, E. van, G. Smid en Y. Burger (red.) (2004), *Interim-management: samenspel in verandering. Succes- en faalfactoren bij interim-management*, Lemma, Utrecht.
- Huberts, L. en M.S. de Vries (1995), *Case studies en besluitvormingsonderzoek: mythen en mogelijkheden*. In: 't Hart, P., M. Metselaar en B. Verbeek (red.) (1995), *Publieke besluitvorming*, Vuga, 's Gravenhage.
- Huisman, C. (2000), *Dagboek Kanaleneiland*, Tijl Rekladruk, Zwolle.
- Hutjes, J.M. en J.A. van Buuren (1996), *De gevalsstudie. Strategie van kwalitatief onderzoek*, tweede ongewijzigde druk, Boom / Open Universiteit, Meppel, Amsterdam, Heerlen.
- Huygen, A. en F. Spierings (2001), *Hoe wijken adviseren. Het overleg in drie Utrechtse wijken*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Huygen A. en H. Swinnen (2001), *Wat bewoners wensen en diensten doen: bewoners praten mee over wijkbestedingen voor onderhoud en beheer in Utrecht*, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

- INTERACT (2003), *First case studies reports*, INTERACT, Lyon.
- Jackson, L.S. (2001), Contemporary Public Involvement: Towards a Strategic Approach, *Local Environment* 6 (2), pp. 135-147.
- John, P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, Sage Publications, London.
- Jones, B.D. (1995), *Bureaucrats and Urban Politics: who controls? Who Benefits?* In: Judge, D., G. Stoker en H. Wolman (eds.) (1995), *Theories of Urban Politics*, Sage Publications, London.
- Jong, W.M. de en G.V.A. Mulder (2000), Rolverdeling bij interactieve beleidsvorming, *Bestuurskunde*, 9 (1), pp. 2-14.
- Judge, D., G. Stoker en H. Wolman (eds.) (1995), *Theories of Urban Politics*, Sage Publications, London.
- Kickert, W.J.M., (2004), *The History of Governance in the Netherlands: Continuity and Exceptions*, Elsevier Overheid, The Hague.
- Kjaer, A.M. (2004), *Governance*, Polity Press, Cambridge.
- Klijn, E-H. (1996), *Regels en sturing in netwerken: de invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*, Eburon, Delft.
- Klijn, E-H. (1998), *Ruimte voor beslissen. De besluitvorming over het plan van aanpak voor de K-buurt in de Bijlmermeer geëvalueerd*, Publiek Management in Ontwikkeling, Eburon, Delft.
- Klijn, E-H., J.F.M. Koppenjan (1998), Tussen representatieve en directe democratie. Interactieve besluitvorming en 'de politiek', *Bestuurskunde*, 7 (7), pp. 302-308.
- Klijn, E-H., J.F.M. Koppenjan (2000), Interactive Decision Making and Representative Democracy: Institutional Collisions and Solutions, In: Heffen, O. van, W.J.M. Kickert en J.J.A. Thomassen, (2000), *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation of Government Institutions*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- 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*, Lemma, Utrecht.
- Klinkers, L. (2002), *Beleid begint bij de samenleving. Een zoektocht naar de menselijke maat. Over de essentie van interactief beleid maken*, Lemma, Utrecht.
- Koppenjan, J.F.M. (diss.) (1993), *Management van de beleidsvorming. Een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur*, VUGA-serie: 'Netwerken, complexiteit en dynamiek', VUGA, Den Haag.
- Koppenjan, J.F.M. en M. Rijnveld (1997), Draagvlakvorming bij grote projecten. De Hogesnelheidslijn-zuid, *Bestuurskunde*, 6 (3), pp. 94-107.
- Korsten, A.F.A. en P.W. Tops (1998), *Lokaal bestuur in Nederland: inleiding in de gemeentekunde*, Samson, Alphen aan den Rijn.

- Lelieveldt, H. (diss.) (1999), *Wegen naar macht. Politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau*, Thela Thesis, Amsterdam
- Lowndes, V. (1995), *Citizenship and Urban Politics*. In: Judge, D., G. Stoker en H. Wolman (eds.) (1995), *Theories of Urban Politics*, Sage Publications, London.
- Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy, government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press, New Haven.
- Meegeren, van P. (diss.) (1997), *Communicatie en maatschappelijke acceptatie van milieubeleid. Een onderzoek naar de houding ten aanzien van de 'dure afvalzak' in Barendrecht*, Landbouwniversiteit Wageningen.
- Milbrath, L.W. (1966), *Political participation: how and why do people get involved in politics?*, tweede druk, Rand McNally, Chicago.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), *Citizen Participation: a source of inspiration to the European Union. Report on a study of best practices in citizen participation in The Netherlands, commissioned by the Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations, on the occasion of the European seminar entitled 'Multilevel Governance & Democratic Legitimacy'*. Den Haag.
- Nelissen, N.J.M. (1995), *Participatie-experimenten bij stadsvernieuwing: 'Auto-rapportage' als methodiek*. In: Korsten, A.F.A. et al. (1995), *Internationaal vergelijkend onderzoek*, Vuga Uitgeverij B.V., 's Gravenhage.
- Nelissen, N.J.M., A.J.A. Godfroij en P.J.M. de Goede (red.) (1996a), *Vernieuwing van Bestuur: inspirerende visies*, Coutinho, Bussum.
- Nelissen, N.J.M., T. Ikink en A.W. van de Ven (red.) (1996b), *In Staat van Vernieuwing: maatschappelijke vernieuwingsprocessen in veelvoud*, Coutinho, Bussum.
- OECD (2001a), *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, OECD Publications on Governance, Paris, France.
- OECD (2001b), *Local Partnership for Better Governance*, OECD Publications on Territorial Economy, Paris, France.
- Osborne, D. en T. Gaebler (1992), *Reinventing Government*, Reading.
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Peppel, R. van, *Effecten van interactieve beleidsvorming*. In: Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Lemma, Utrecht.
- Peters, K. (diss.) (1999), *Verdeelde macht. Een onderzoek naar invloed op rijksbesluitvorming in Nederland*, Boom, Amsterdam.
- Peters, V. (1998), *Ontwerpen van onderzoek*, syllabus, vakgroep Methoden, Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen.

- Pierre, J. en G. Peters (2000), *Governance: Politics and the State*, St. Martins Press, New York, p. 1.
- Plight, J. van der en N.K. de Vries (1995), *Opinies en attitudes. Meting, modellen en theorie*, Boom, Amsterdam/Meppel.
- Potman, H.P. (diss.) (1989), *Acceptatie van beleid. Onderzoek naar de Wet geluidshinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip*, Kerckebosch, Zeist
- Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek (1998), Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's, *Bestuurskunde*, 7 (7), pp. 292-301.
- Pröpper, I.M.A.M. (1999), *Interactieve beleidsvoering, de binnenkant van het proces*, VNG Informatiepunt Overheidscommunicatie en Partners+Pröpper, Amsterdam.
- Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek (2001), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, tweede herziene druk, Coutinho, Bussum.
- PWV Wonen, De Dageraad en Woningbedrijf Amsterdam (1999), *De Westelijke Tuinsteden na 2000*, werkdocument, Utrecht.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2002), *Primaat in de polder. Nieuwe verbindingen tussen politiek en samenleving*, Den Haag.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2004), *Burgers betrokken, betrokken burgers*, advies, Den Haag.
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2000), *Ongekende aanknopingspunten: Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur*, advies 11, Den Haag.
- Roes, T. (2002), *Sociale cohesie en sociale infrastructuur. Verkenning van beleidsmogelijkheden en bestuurlijke modellen*, werkdocument 79, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Rosenthal, U. (1979), Maatschappelijke, ambtelijke en politieke effectiviteit, Twents effectenonderzoek noodzakelijk, niet voldoende. *Beleid en Maatschappij*, 6 (11), pp. 336-344.
- Rosenthal, U. en P. 't Hart (1994), Het één en ander: Case-contaminatie en andere methodologische complicaties in beleidswetenschappelijk onderzoek, *Beleidswetenschappen*, 2, pp. 141-163.
- Rouwette, E. (2003), *Group Model Building as Mutual Persuasion*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen.
- Ruelle, H. en G. Bartels (1998), *Draagvlak en de wisselwerking tussen zender en ontvanger*. In: Bartels, G., W. Nelissen, en H. Ruelle (red.) (1998), *De transactionele overheid. Communicatie als instrument: zes thema's in de overheidsvoorlichting*, Kluwer bedrijfsinformatie, Deventer, pp. 403-409.
- Schmitter, Ph. (2001), *What is there to legitimise in the EU, and how might this be accomplished?* In: NWO (2001), *Shifts in Governance, Problems of Legitimacy and Accountability*, Den Haag.
- Scholten, G.H. (1975), Een empirische benadering van legitimatie, *Beleid en Maatschappij*, (2), pp. 17-29.

- Smith, M. en M. Beazley (2000), Progressive Regimes, Partnerships and the Involvement of Local Communities: A Framework for Evaluation, *Public Administration* 78 (4), pp.855-878.
- Sociaal Cultureel Planbureau (1999), *Naar draagkracht: een onderzoek naar draagvlak en draagkracht voor de vermaatschappelijking in de geestelijke gezondheidszorg*, werkdocument 158, Den Haag.
- Sociaal Cultureel Planbureau, (2002), *Sociaal en Cultureel Rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*, Den Haag.
- Sociaal Cultureel Planbureau, (2004), *Sociaal en Cultureel Rapport 2004. In het zicht van de toekomst*, Den Haag.
- Spit, T. en P. Zoete (2002), *Gepland Nederland. Een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Sullivan, H. en C. Skelcher (2002), *Working Across Boundaries. Collaboration in Public Services*, Palgrave, Macmillan.
- Swaan, A. de (1982), *De mens is de mens een zorg; Over verstatelijking van verzorgingsarrangementen*. In: Swaan, A. de (1982), *De mens is de mens een zorg, opstellen 1971-1981*, Meulenhoff, Amsterdam.
- Swanborn, P.G. (1994), *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, nieuwe editie, Boom, Meppel.
- Swanborn, P.G. (2000), *Case-Study's? Wat, wanneer en hoe?*, tweede druk, Boom, Amsterdam.
- Teisman, G.R., J. Edelenbos, E-H. Klijn en J. Verbart (2001), *Ruimtelijke ontwikkelingsprocessen*. In: Teisman, G.R. (2001), *Besluitvorming en ruimtelijke procesmanagement. Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*, Eburon, Delft.
- Teisman, G.R., J. Edelenbos, E-H. Klijn en M. Reudink, (2004), *State of the Art Coproductie*, STIP-studie, in opdracht van NWO en het Kenniscentrum Grote Steden, Rotterdam.
- Tops, P.W., S.A.H. Denters, P. Depla, J.W. van Deth, M.H. Leijenaar en B. Niemöller, (1991), *Lokale democratie en bestuurlijke vernieuwing in Utrecht*, Eburon, Delft.
- Tops P.W. (1994), *Moderne regenten. Over lokale democratie*, Atlas, Amsterdam.
- Tops, P.W., P.F.G. Depla, P.J.C. Manders (red.) (1996), *Verhalen over coproductie. De praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noord-Brabantse gemeenten*, tweede druk, eerste druk 1996, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg.
- Tops, P.W. (1998), *Gemeentelijk beleid en 'coproductie'*, In: Korsten A.F.A. en P.W. Tops (1998), *Lokaal bestuur in Nederland. Inleiding in de gemeentekunde*, derde geheel herziene druk, Samson, Alphen aan den Rijn, pp. 518-528.
- Tops, P.W., F. Hendriks, E.W.A. Knippers, A.C. Spapens en J.H. Verduijn (1998), *Verlengstuk of spreekbuis? Het wijkbureau als schakel in het Utrechts bestuursmodel*, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg.

- Tops, P.W. (1999), Coproductie als bestuursstijl. Ervaringen en vuistregels. In: *Bestuurswetenschappen*, 3. pp. 201-225.
- Tops, P.W., M. Boogers, F. Hendriks en R. Weterings (1999), *Omtrent interactieve besluitvorming. Een inventariserend onderzoek naar nieuwe vormen van politieke participatie in de 'alledaagse democratie'*, Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering, Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg.
- Veldboer, L. (1996), *De inspraak voorbij: ervaringen van burgers en lokale bestuurders met nieuwe vormen van overleg*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam.
- Verbart, J.S. (diss.) (2004), *Management van Ruimtelijke kwaliteit. De ontwikkeling en verankering van inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied*, Eburon, Delft.
- Verschuren P. en H. Doorewaard (1995), *Het ontwerpen van een onderzoek*, Lemma, Utrecht.
- Visser, K. (2001), *Dertig jaar stadsontwikkeling in Utrecht, 1970-2000*, Stichting Matrijs, Utrecht.
- Yin, R.K. (1994), *Case Study Research. Design and Methods*, second edition, Applied Social Research Methods Series, Volume 5, Sage, Thousands Oaks.
- Werdmölder, H. (2005), *Marokkaanse Lieverdjes. Crimineel en hinderlijk gedrag onder Marokkaanse jongeren*, Uitgeverij Balans, Amsterdam.
- White, S. (1996), Depoliticising Development: the Uses and Abuses of Participation, *Development and Practice* 6 (1), pp. 6-15.
- Wille, A. (2001), *Politieke participatie en representativiteit in het interactieve beleidsproces*. In: Edelenbos, J. en R. Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, Utrecht, Lemma, pp. 87-115.
- Woerkum, C.M.J. van (2000), *Communicatie en interactieve beleidsvorming*, tweede geheel herziene druk, Samson, Alphen aan den Rijn.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005), *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam University Press, Amsterdam.





## BIJLAGEN

	Pagina:	
4.1	Mogelijke berekening van draagvlakscore	194
4.2	Vragenlijst	196
4.3	Interviewguide	204
5.1	Private en publieke belangen in het Utrechtse stationsgebied	206
5.2	Bouwfases Muziekcentrum Vredenburg	208
5.3	Tijdpad Utrechts stationsgebied	209
5.4	Dataverzameling herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg	211
6.1	Wijkindeling gemeente Utrecht	215
6.2	Een korte historie van de wijk Kanaleneiland	216
6.3	Dataverzameling Kanaleneiland Werkt	218
7.1	Dataverzameling Museumkwartier	222
7.2	Een plattegrond van het Museumkwartier	225

## Bijlage 4.1 Mogelijke berekening draagvlakscore

Om vast te stellen of het gemeten draagvlak positief dan wel negatief is en in welke mate dit is, is een formule ontwikkeld die dit zou kunnen vaststellen. Deze formule is om eerder genoemde redenen niet toegepast. De berekening is echter opgenomen, zodat andere onderzoekers deze formule op validiteit en robuustheid kunnen controleren. Om deze formule toe te passen is een ander onderzoeksdesign (bijvoorbeeld een grootschalig survey) wellicht beter geschikt.<sup>225</sup>

$$\text{Draagvlak} = \frac{\sum \left[ \frac{\text{gedragsuiting}}{\sum \text{ totaal aantal gedragsuitingen}} \right] \times \text{Oordeel}}{\text{Totaal aantal respondenten}}$$

En in symbolen:

$$D = \frac{\sum_n \left[ \frac{G}{\sum_n G_t} \right] \times O}{G_w}$$

Hierbij is:

- D = Draagvlak score
- $\Sigma$  = Sigma
- G = Gedragsuiting / activiteit
- G<sub>t</sub> = Totaal aantal mogelijke gedragsuitingen
- G<sub>w</sub> = Werkelijk gedane aantal gedragsuitingen
- O = Oordeel (-2 > 0 < +2)
- n = Totaal aantal respondenten

De draagvlakscore bevindt zich tussen -1 en +1. Dit is afhankelijk van het positieve of negatieve karakter van het draagvlak en de hoogte van het draagvlak. Tabel 4.1.1 laat een klassenverdeling zien.<sup>226</sup>

<sup>225</sup> Ik dank M. van der Meulen voor de hulp bij de notatie van de formule.

<sup>226</sup> Natuurlijk zijn er ook andere klassenverdelingen mogelijk en is het bijvoorbeeld mogelijk om de uitkomst te kwadrateren, zodat de uitkomst tussen 0 en 1 komt te liggen. Theoretisch gezien zou je bij zo'n indeling kunnen spreken van *geen draagvlak* (uitkomst is 0) of *volledig draagvlak* (1).

Tabel 4.1.1 De klassenverdeling van de draagvlakscore<sup>227</sup>

<b>Mate van Draagvlak</b>	<b>Klasse verdeling</b>
Sterk positief	Tussen + 1,0 en + 0,67
Matig positief	Tussen + 0,67 en + 0,33
Zwak positief	Tussen + 0,33 en 0,0
Zwak negatief	Tussen 0,0 en - 0,33
Matig negatief	Tussen - 0,33 en - 0,67
Sterk negatief	Tussen - 0,67 en - 1,0

---

<sup>227</sup> Van belang is op te merken dat hoe hoger de response van het aantal respondenten is, en hoe groter het totaal aantal respondenten, hoe betrouwbaarder de uitkomst van de score zal zijn.

## **Bijlage 4.2    Generieke vragenlijst**

Per case is een vragenlijst afgenomen die bedoeld was om de mate van draagvlak te meten voor het betreffende project. Hieronder volgt een vragenlijst die niet specifiek voor een bepaalde case is maar generiek.

### **Introductie**

Deze vragenlijst wordt uitgevoerd in het kader van mijn promotieonderzoek aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO). Ik doe onderzoek naar de relatie tussen interactief beleid en het draagvlak dat daardoor ontstaat. Het project X heb ik geselecteerd als case. Naast dit project neem ik deze vragenlijst ook af in andere projecten waarbij de gemeente Utrecht samenwerkt met groepen burgers, maatschappelijke organisaties of andere belanghebbenden bij het betreffende beleid. De vragenlijst onderzoekt uw relatie met de gemeente Utrecht.

Deze vragenlijst wordt afgenomen onder een selecte groep organisaties en partners (verder genoemd: belanghebbenden) die allen in een bepaalde mate betrokken zijn bij het netwerk Y in de wijk / in het gebied Z. Dit project bestaat uit diverse kleinere projecten. De vragenlijst die nu voor u ligt, gaat specifiek over het project X. Zoals u weet had dit project het doel om.....

De groep belanghebbenden bestaat onder anderen uit..... Namens de gemeente Utrecht is o.a. het wijkbureau ..... en/of de dienst ..... bij dit netwerk betrokken. De volgende vragen hebben met name betrekking op uw relatie met één (of beide) van deze gemeentelijke instellingen. Dergelijke onderdelen van de gemeente Utrecht worden hierna 'gemeente Utrecht' genoemd.

**Algemene vragen:**

1. Wat is uw geslacht?

<b>Man</b>	
<b>Vrouw</b>	

*Antwoord instructie*

*Kruis aan wat van toepassing is*

2. Wat is uw leeftijd?

Mijn leeftijd is: .....jaar

3. Wat is de hoogste schoolopleiding die u heeft afgerond?

*Antwoord instructie*

*Zet een kruisje in het vakje achter uw hoogstgenoten opleiding*

<b>Opleiding</b>	<b>Antwoord</b>
Lager onderwijs	
Lager Beroeps Onderwijs (LBO)	
Middelbaar Algemeen Voortgezet Onderwijs (MAVO)	
Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs (HAVO)	
Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs (VWO / Gymnasium)	
Middelbaar Beroeps Onderwijs (MBO)	
Hoger Beroeps Onderwijs (HBO)	
Wetenschappelijk onderwijs (Universiteit)	
Anders namelijk: .....	

4. Welke functie bekleedt u binnen uw organisatie?

.....

.....

5. Tot welke Utrechtse politieke partij voelt u zich het meest aangetrokken?

*Antwoord instructie*

*Omcirkel uw keuze*

- a. Burger en Gemeenschap
- b. CDA
- c. Christen Unie
- d. D66
- e. Groen Links
- f. Leefbaar Utrecht
- g. PvdA
- h. SP
- i. VVD
- j. Anders, namelijk,.....

**Beschrijving project X**

Dit project is gestart op..... binnen het programma / samenwerkingsverband. De doelstelling van het project is..... Het project zou eindigen wanneer deze doelstelling is gehaald. Het project is in ..... beëindigd. De nu volgende vragen hebben betrekking op de periode tussen..... en .....

6. Welke inhoudelijke aspecten waren voor u het belangrijkste op datum van project X?

*Antwoordinstructie*

*Geef hierbij de voor u meest relevante inhoudelijke aspecten weer. Dit mogen er maximaal 3 zijn.*

.....

.....

7. Hoe *belangrijk* waren deze inhoudelijke aspecten voor u in de periode ..... binnen het project X?
- Zeer belangrijk
  - Belangrijk
  - Niet belangrijk/ niet onbelangrijk
  - Onbelangrijk
  - Zeer onbelangrijk
8. Bent u tevreden over *de hoeveelheid aandacht* die het project X aan deze inhoudelijke aspecten heeft gegeven in de periode.....?
- Zeer tevreden
  - Tevreden
  - Niet tevreden / niet ontevreden
  - Ontevreden
  - Zeer ontevreden
9. Hoe tevreden bent u over de *inhoudelijke keuzen* die de gemeente Utrecht heeft gemaakt binnen het project X in de periode.....?
- Zeer tevreden
  - Tevreden
  - Niet tevreden / niet ontevreden
  - Ontevreden
  - Zeer ontevreden

**Voordat u doorgaat met het lezen van vraag 10, verzoek ik u eerst om de tabel die op de volgende pagina staat te lezen. Na het lezen van deze tabel kunt u overgaan tot het beantwoorden van vraag 10.**

10. Hoe vaak heeft u in de periode..... één van de volgende activiteiten ondernomen richting de gemeente om de eerder genoemde inhoudelijke aspecten van project X te beïnvloeden?

*Antwoord instructie*

- U mag maximaal 5 antwoorden invullen. U kunt dus ook minder dan 5 activiteiten hebben ondernomen.
- U kunt steeds kiezen uit de volgende antwoordmogelijkheden:
  - A. Eén keer in de periode .....
  - B. Eens per drie maanden
  - C. Eens per maand
  - D. Meer dan eens per maand, maar minder dan eens per week
  - E. Eens per week
  - F. Meer dan eens per week, maar minder dan eens per dag
  - G. Eens per dag

Activiteiten richting gemeente Utrecht over project	Antwoorden
1. ik heb de gemeente Utrecht gebeld	
2. ik heb een e-mail aan de gemeente Utrecht gestuurd	
3. ik heb een brief aan de gemeente Utrecht gestuurd	
4. ik heb een ambtenaar gesproken	
5. ik heb affiches opgehangen	
6. ik heb flyers uitgedeeld	
7. ik heb een advertentie gezet in een lokale of regionale krant	
8. ik heb een bijeenkomst bijgewoond	
9. ik heb een bijeenkomst georganiseerd	
10. ik heb een ingezonden brief naar een lokale of regionale krant gestuurd	
11. ik heb met een demonstratie meegelopen over het gemeentelijke beleid	
12. ik heb een gesprek aangevraagd met de verantwoordelijke wethouder	
13. ik heb een interview met een lokale of regionale krant gegeven	
14. ik heb een interview op de radio gegeven	
15. ik heb een interview op de (regionale) TV gegeven	
16. ik heb een petitie aangeboden aan de gemeente Utrecht	
17. ik heb een demonstratie georganiseerd	
18. ik heb juridische stappen ondernomen	
19. ik heb meegedaan aan een geweldadige actie	
20. Anders namelijk, .....	



11. Kunt u voor uw vijf ingevulde activiteiten uit vraag 10 aangeven of de betreffende activiteit over het algemeen bedoeld was om *kritisch* te zijn richting de gemeente Utrecht over project X of om deze plannen juist te *steunen*?

*Let op: het gaat nog steeds om de periode .....*

Antwoordinstructie

- Alle opgesomde activiteiten uit vraag 10 zijn genummerd. Noteer in de eerste kolom van onderstaande tabel de nummers die overeenkomen met de door u ingevulde antwoorden in vraag 10.
- U kunt voor ieder antwoord uit vraag 10 slechts 1 kruisje zetten.

*Voorbeeld:*

Als u in vraag 10 heeft aangegeven dat u 'flyers heeft uitgedeeld' (= nummer 6 van de activiteiten), dan zet u een 6 in de eerste kolom van onderstaande tabel. Als u flyers heeft uitgedeeld om de plannen van de gemeente te steunen zet u een kruisje onder de titel 'om de plannen te steunen'. Op deze wijze kunt u uw vijf antwoorden uit vraag 11 hieronder invullen.

Nummer van de activiteit uit vraag 10	Om zeer kritisch te zijn	Om kritisch te zijn	Neutraal	Om de plannen te steunen	Om de plannen zeer te steunen

12. Wat is er in het algemeen met uw actie gedaan door de gemeente Utrecht?

.....  
 .....

13. Was u tevreden over *deze reactie* van de gemeente Utrecht op uw actie?
- Zeer ontevreden
  - Ontevreden
  - Niet ontevreden / niet tevreden
  - Tevreden
  - Zeer tevreden
14. Vindt u dat de gemeente Utrecht over de inhoudelijke aspecten in de periode ..... een *verdedigbare afweging* heeft gemaakt?
- De gemeente Utrecht maakt een *zeer slecht verdedigbare* afweging
  - De gemeente Utrecht maakt een *slecht verdedigbare* afweging
  - De gemeente Utrecht maakt *noch een slecht verdedigbare / noch een goed verdedigbare* afweging
  - De gemeente Utrecht maakt een *goed verdedigbare* afweging
  - De gemeente Utrecht maakt een *zeer goed verdedigbare* afweging
15. Vindt u dat uw eigen inbreng over de inhoudelijke aspecten *evenveel kansen* had ten opzichte van andere belanghebbenden in de afweging die de gemeente Utrecht maakt voor project X in de periode .....?
- Mijn inbreng heeft *veel minder kansen* ten opzichte van andere belanghebbenden
  - Mijn inbreng heeft *minder kansen* ten opzichte van andere belanghebbenden
  - Mijn inbreng heeft *evenveel kansen* ten opzichte van andere belanghebbenden
  - Mijn inbreng heeft *meer kansen* ten opzichte van andere belanghebbenden
  - Mijn inbreng heeft *veel meer kansen* ten opzichte van andere belanghebbenden
16. Vindt u dat uw activiteiten *meer of minder serieus* behandeld werden ten opzichte van andere belanghebbenden van project X door de gemeente Utrecht in de periode .....?
- Veel minder* serieus
  - Minder* serieus
  - Even* serieus
  - Meer* serieus
  - Veel meer* serieus
17. Geef door middel van een cijfer aan wat uw oordeel in het algemeen is geweest in de periode ..... over het gemeentelijke beleid met betrekking tot het interactieve project X?

Antwoordinstructie

*Er wordt gebruik gemaakt van een oplopende schaal van 1 tot 10, waarbij een 1 staat voor extreem slecht en 10 staat voor uitmuntend.*

Het cijfer (met eventuele toelichting) voor het gemeentelijke beleid met betrekking tot project X van de gemeente Utrecht is volgens mij:

*Cijfer plus toelichting*

.....  
.....

Bedankt voor het invullen!

Voor verdere informatie kunt u met mij contact opnemen:

Universiteit Utrecht  
Utrechtse School voor Bestuur- en Organisationswetenschap  
Drs. Laurens de Graaf  
Bijlhouwerstraat 6  
3511 ZC Utrecht  
030 253 64 14  
L.deGraaf@usg.uu.nl

## **Bijlage 4.3 Interviewguide**

### **Introductie**

Interview maakt onderdeel uit van een promotieonderzoek. Dit onderzoek gaat over interactief beleid in de stad Utrecht. Benadruk vertrouwelijkheid (o.a. gebruik opname).

### **Respondent**

In ... heeft u een vragenlijst van mij ontvangen die de meningen en oordelen van belanghebbenden bij het project X meet. (Geef afbakening aan casestudy):

- U bent geselecteerd als belanghebbende bij deze plannen. Kunt u kort aangeven wie u bent en op welke wijze u betrokken bent rondom project X?
- Welke functie bekleedt u binnen uw organisatie?
- Hoe lang bent u al bij dit project betrokken?

### **Interactief beleid**

- De aanpak: het proces
- Op welke wijze heeft u contact gehad met de gemeente Utrecht over project X (vraag aan respondent om project te schalen op de participatieladder; loop indicatoren na)?
- Dieper ingaan op de aangekruiste categorieën (eventueel ingaan op vragen uit de vragenlijst)
- Kijkend naar hoe de gemeente de deuren openzet naar belanghebbenden: vind u dat de gemeente voldoende open is? Voldoende mogelijkheden biedt om invloed uit te oefenen?
- Is er volgens de respondent sprake van interactief beleid?
- Hoe heeft u de (eventuele) inspraak / bijeenkomsten ervaren?
- Heeft u weleens aan andere inspraakrondes meegedaan? In hoeverre verschilt de inspraak rondom project X met die ander inspraakdeelnames?
- De inhoud: Welke inhoudelijke aspecten zijn voor u het meest van belang in dit interactieve project en waarom?
- Vindt u dat deze aspecten door de gemeente op een interactieve manier kunnen worden gevormd door beleid?

### **Draagvlak**

- Steunt u de plannen van de gemeente Utrecht over project X? Zo ja of zo nee: waarom?
- Wat zijn u bezwaren? Wat doet u om deze bezwaren kenbaar te maken?
- Wat doet de gemeente hiermee?
- Zijn er naast uw organisatie nog andere organisaties die acties ondernemen om de plannen van de gemeente over project X te steunen of hier juist bezwaar tegen in te brengen? Welke?
- Waar komt de mate van draagvlak vandaan? Welke waarde heeft dat volgens u?
- Draagt de interactieve aanpak van de gemeente bij aan het verkrijgen van draagvlak? Hoe?
- Zijn er andere zaken die invloed hebben op draagvlak?
- Waarom beoordeelt u het gemeentelijke beleid met dit cijfer (refereer aan vragenlijst)?

### **Afsluiting**

- Bedankt voor uw medewerking.
- Hoe zal dit onderzoek verder verlopen.
- Heeft u eventueel nog vragen of opmerkingen die u graag nog aan mij kwijt wilt? (Vraag om aanvullende informatie over de geïnterviewde belanghebbende).

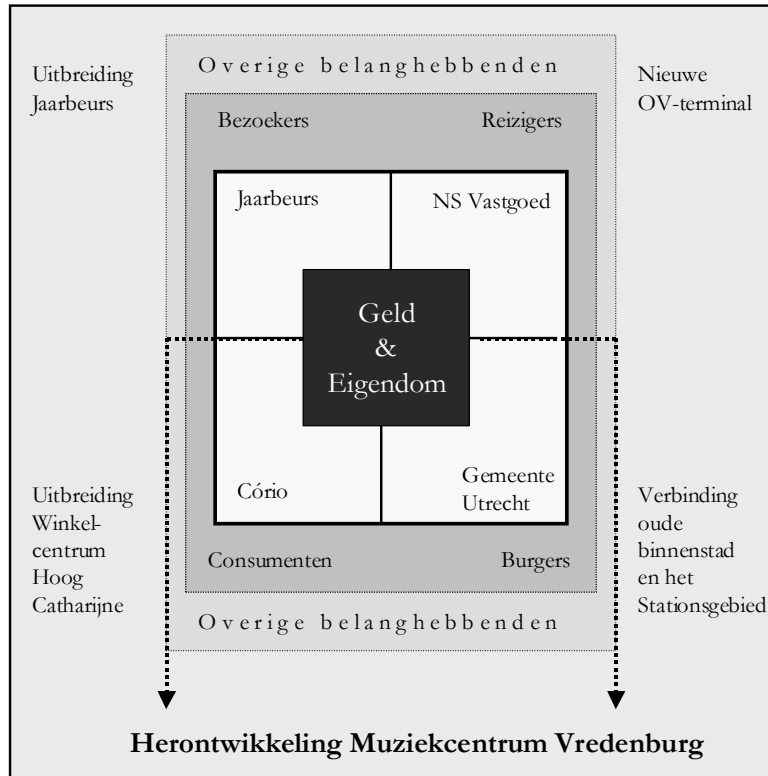
## **Bijlage 5.1 Private en publieke belangen in het Utrechtse stationsgebied**

Figuur 5.1.1 op de volgende pagina kan het best van binnen naar buiten gelezen worden. De twee grootste strategische belangen binnen de gehele ‘Aanpak Stationsgebied’ die een cruciale rol spelen, en vaak bepalend zijn, zijn geld en eigendom. De vier partijen die deze machtsbronnen bezitten en inzetten zijn tevens de belangrijkste spelers, omdat zij tezamen een partnership vormen voor het gehele stationsgebied van Utrecht. Iedere partner heeft een doelgroep en moet daarnaast rekening houden met andere belanghebbenden in de directe omgeving. De basis van het partnership is samenwerking, maar dit betekent niet dat iedere partner altijd overal bij betrokken is. Iedere partner heeft één of enkele eigen projecten waarbij hij in meer of mindere mate één of meer andere partners of belanghebbenden nodig heeft. In deze casestudy staat een deelproject van de ‘Aanpak Stationsgebied’ centraal, namelijk de ‘Herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg’. Relevante partijen uit dit partnership zijn Cório (eigenaar van winkelcentrum Hoog Catharijne) en de gemeente Utrecht.<sup>228</sup> Tevens worden belangen van consumenten, burgers en andere belanghebbenden, waar mogelijk ook in het planvormingsproces betrokken. De historie van dit partnership en de plannen voor dit gebied hadden tot nu toe een moeizaam verloop en gingen gepaard met veel politiek geharrewar en mislukte samenwerkingsverbanden tussen private partijen en de gemeente. In het proefschrift van Verbart (2004) wordt dit op uitvoerige wijze beschreven.

---

<sup>228</sup> In paragraaf 5.2 wordt uitgebreid stilgestaan bij de actoren die bij de herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg betrokken zijn.

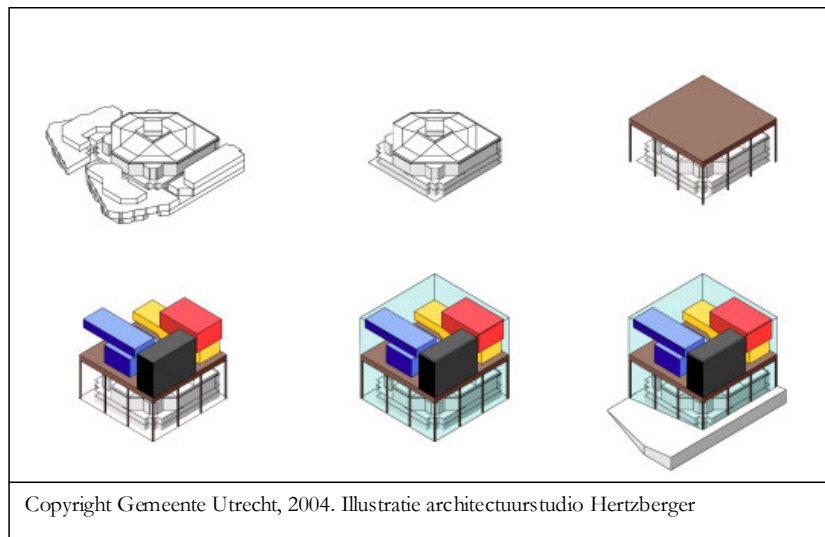
Figuur 5.1.1 *Private en publieke belangen in het stationsgebied en binnen het project 'Herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg'*



## Bijlage 5.2 Bouwfasen Muziekcentrum Vredenburg

De herontwikkeling van Muziekcentrum Vredenburg zal in vijf stappen worden uitgevoerd. In de eerste fase zal het grootste deel van het huidige gebouw gestript worden, maar de grote zaal van Muziekcentrum Vredenburg zal behouden blijven. In fase twee wordt een zogenaamde tafelconstructie over de grote zaal gebouwd. Op die tafelconstructie worden in de derde fase de verschillende nieuwe zalen gebouwd. In fase vier worden de glazen wanden en het glazen dak geplaatst. In de laatste fase zal, gedeeltelijk ondergronds en grenzend aan de Catharijnesingel, een nieuwe zaal voor poppodium Tivoli worden gecreëerd.

*Figuur 5.2.1: Vijf bouwfasen voor het toekomstige Muziekcentrum Vredenburg*





## Bijlage 5.3 Tijdpad Utrechts stationsgebied

Figuur 5.3.1 *Tijdpad Utrechts stationsgebied*

Tijd	Gebeurtenis
<b>Rond 1960</b>	Woningen maken plaats voor winkels en kantoren. De stadsbuitengracht wordt gedempt en er wordt een ringweg aangelegd.
<b>Rond 1970</b>	De Jaarbeurs verhuist naar de huidige locatie en Hoog Catharijne wordt gebouwd.
<b>1997</b>	De gemeente Utrecht, Jaarbeurs, NS Vastgoed en Winkelbeleggingen Nederland (nu Cório) richten het platform Utrecht City Project op (UCP), met als doel het stationsgebied te vernieuwen. Het stedenbouwkundige ontwerp wordt gemaakt door Riek Bakker.
<b>Begin 2000</b>	Binnen het UCP ontstaat onenigheid over de gezamenlijke financiering van de openbare ruimte. Uiteindelijk stappen in maart de Jaarbeurs en Cório uit het samenwerkingsverband. NS Vastgoed en de gemeente gaan samen verder om het stedenbouwkundig ontwerp vorm te geven.
<b>Eind 2000</b>	Leefbaar Utrecht wint de gemeenteraadsverkiezingen. Deze partij kan zich niet vinden in een aantal onderdelen van de plannen van het UCP. Er wordt een nieuw plan opgesteld met de gemeente in de hoofdrol. Leefbaar Utrecht stelt verder als eis dat de bewoners van Utrecht mee mogen beslissen over de ontwikkeling van het gebied.
<b>2001</b>	In samenwerking met investeerders, experts, belanghebbenden en bewoners van de betrokken wijken komt de gemeente tot twee concepten: Visie A Stadshart Verruimd en Visie 1 Stadshart Compact. Het participatieverslag en andere verslagen van bijeenkomsten zijn gemaakt tijdens het proces. Eind 2001 worden de visies gepresenteerd.
<b>2002</b>	Begin 2002 worden de visies door de gemeenteraad vastgesteld. Vervolgens worden de bewoners van Utrecht uitgebreid voorgelicht. Belangengroepen krijgen de mogelijkheid hun mening kenbaar te maken.
<b>15 mei 2002</b>	De bewoners van Utrecht kiezen in een referendum voor Visie A. 65,3% van de bevolking brengt zijn stem uit.
<b>13 juni 2002</b>	De gemeenteraad kiest eveneens voor Visie A en geeft opdracht voor het maken van een Masterplan.
<b>Najaar 2002</b>	De Projectorganisatie Stationsgebied is hard aan de slag met het maken van het Masterplan. Hoog tijd om de bewoners en andere belanghebbenden en belangstellenden te betrekken bij de planontwikkeling. De participatie vindt plaats door middel van een aantal stadsdebatten en stadsavonden die een wezenlijke bijdrage leveren aan de verdere uitwerking van Visie A.
<b>6 december 2002 tot 5 januari 2003</b>	Als voorproef van wat er de komende jaren te gebeuren staat in het stationsgebied organiseert de gemeente in samenwerking met het Centraal Museum een tentoonstelling over stations en treinen onder de naam Wereldstations in Utrecht - Stationsarchitectuur in de 21e eeuw.
<b>Maart 2003</b>	Gemeente Utrecht, NS, Rijk en Bestuur Regio Utrecht stemmen in met het schetsontwerp voor het nieuwe Utrechtse Centraal Station, ofwel de Openbaar Vervoer Terminal (OV-Terminal). Hiermee is een belangrijke stap gezet voor het meest essentiële structurerende onderdeel van het

	Masterplan Stationsgebied. Tevens start de gemeente met een aantal werkzaamheden aan het Vredenburgplein, Vredenburg Noord en het Smakkelaarsveld. Vooruitlopend op de ingrijpende verbouwing van het stationsgebied vinden nu al tijdelijke aanpassingen plaats op het gebied van veiligheid en onderhoud, waarvoor de gemeenteraad extra geld beschikbaar heeft gesteld.
<b>17 april tot 21 juni 2003</b>	Het Informatiecentrum Stationsgebied organiseert een fototentoonstelling onder de naam "Kijk! Stationsgebied". Door de lens van een fotojournalist, een portrettist, een historicus en een conceptueel fotograaf wordt in vierentwintig foto's een beeld gegeven van de bedrijvigheid in een etmaal stationsgebied.
<b>26 mei 2003</b>	In Den Haag tekenen de ministers van V&W en VROM en de burgemeester van Utrecht de intentieovereenkomst 'Utrecht Stationsgebied'. Hiermee wordt een belangrijke mijlpaal bereikt in de herontwikkeling van het Utrechtse stationsgebied, als één van de zes nieuwe sleutelprojecten.
<b>24 juni 2003</b>	Het college van burgemeester en wethouders van Utrecht stemt in met het Masterplan Stationsgebied. Met dit besluit is een essentiële, maar zeker niet de laatste stap gezet naar de herontwikkeling van het Utrechtse stationsgebied.
<b>11 december 2003</b>	De Utrechtse gemeenteraad gaat akkoord met het Masterplan. Wel stelt de raad in moties en amendementen wijzigingen vast in het Masterplan.
<b>12 maart 2004</b>	De gemeente presenteert samen met ProRail en Benthem Crouwel het voorlopige ontwerp voor de OV-Terminal, het nieuwe Utrecht CS. Daarnaast heeft studio Hertzberger een ontwerpstudie gemaakt voor een nieuw Muziekcentrum Vredenburg.
<b>2 juli 2004</b>	Utrecht ontvangt van het Rijk een bijdrage van ruim EUR 300 miljoen voor de geplande ontwikkeling van het stationsgebied. De ministers Dekker (VROM) en Peijs (V&W) en burgemeester Brouwer ondertekenden hierover een uitvoeringsovereenkomst. Dit bedrag zal niet aan Muziekcentrum Vredenburg besteed worden, maar vooral bestemd zijn voor de herontwikkeling van de OV-terminal.
<b>4 november 2004</b>	Actualisatie Masterplan

Bron: website [www.Utrecht.nl/stationsgebied](http://www.Utrecht.nl/stationsgebied), geraadpleegd op 22 september 2004.

## Bijlage 5.4 Dataverzameling herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg

Figuur 5.4.1 Lijst met geïnterviewden 'Herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg'

Belanghebbende	Functie geïnterviewde	Datum	Duur	Verslag
1. Muziekcentrum Vredenburg	Adjunct-directeur	07 januari 2004	60 min	md-opname en transcript
2. Idem	Idem	29 oktober 2004	35 min	md-opname en verslag
3. Poppodium Tivoli	Directeur	14 januari 2004	60 min	md-opname en transcript
4. Poffertjeskraam Victor Consael	Directeur	20 januari 2004	70 min	md-opname en transcript
5. Idem	Idem	02 november 2004	35 min	md-opname en verslag
6. Cório	Hoofd management en herontwikkeling Hoog Catharijne	12 januari 2004	75 min	md-opname en transcript
7. Idem	Idem	05 november 2004	60 min	md-opname
8. Marktplaats-houders	Voorzitter belangenvereniging	21 januari 2004	55 min	md-opname en transcript
9. Idem	Idem	10 november 2004	40 min	md-opname
10. Bewoners Organisatie Centrum Project	Voorzitter (BOCP)	6 januari 2004	70 min	md-opname en transcript
11. Idem	Idem	18 oktober 2004	60 min	md-opname en verslag
12. Bijenkorf	Directeur filiaal Utrecht	13 januari 2004	75 min	md-opname en transcript
13. Idem	Idem	26 oktober 2004	30 min	Telefonisch en verslag
14. Ondernemersvereniging Vredenburg Noord	Voorzitter	01 november 2004	65 min	md-opname en verslag
15. Comité Wijk C, tevens lid wijkraad Binnenstad	Voorzitter	03 november 2004	60 min	md-opname en verslag

Figuur 5.4.1 Lijst met geïnterviewden 'Herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg'  
(vervolg)

Gemeente Utrecht	Functie geïnterviewde	Datum	Duur	Verslag
16. U-stal fietsenstallingen	Directeur	09 november 2004	40 min	md-opname
17. Wijkbureau Binnenstad	Wijkmanager Binnenstad	14 januari 2004	50 min	md-opname en transcript
18. Project-organisatie Stationsgebied	Projectleider Vredenburgproject	21 januari 2004	80 min	md-opname en transcript
19. Idem	Idem	16 november 2004	65 min	md-opname
20. Idem	Idem	25 juni 2003	65 min	Verslag, oriëntatie
21. Wethouder Stationsgebied	Politiek verantwoordelijke	09 februari 2004	60 min	md-opname en transcript
22. Idem	Idem	25 november 2004	60 min	Verslag
23. Project-organisatie Stationsgebied	Hoofd Communicatie	09 februari 2004	60 min	Verslag
24. Project-organisatie Stationsgebied	Communicatie-medewerker	30 juli 2003	90 min	Verslag, oriëntatie

#### Geraadpleegde documenten 'Herontwikkeling Muziekcentrum Vredenburg'

Muziekcentrum Vredenburg Utrecht (2003), *Jaarplan bedrijfsmiddelen*, Utrecht.  
 Nyfer (2002), *Muziek in de Stad*, Breukelen.  
 Utrecht, (2000), *Monograph of Utrecht. Utrecht: Heart of the Netherlands. A description of urban growth on a human scale*, department for strategic planning, Utrecht.  
 Utrecht (2001), *Projectorganisatie Stationsgebied. Werkprogramma 2001*, POS, Utrecht.  
 Utrecht (2003), *Masterplan Stationsgebied*, POS, Utrecht.  
 Utrecht (2002), *Visie A stadshart verruimd, Visie 1 stadshart compact, Raadsvoorstel, eindrapportage Stationsgebied, Revitalisering Stationsgebied*, POS, Utrecht.  
 Utrecht (2002), *Eindrapportage Planontwikkeling Stationsgebied*, POS, Utrecht.  
 Utrecht (2002), *Plan van aanpak Masterplan*, POS, Utrecht.  
 Utrecht (2002), *Aanpak Stationsgebied Utrecht 2002, Resultaten participatie*, POS, Utrecht.  
 Utrecht (2001), *Participatieverslag, Referendum herontwikkeling Stationsgebied Utrecht*, POS, Utrecht.

Figuur 5.4.2 Observaties tijdens relevante (raads)vergaderingen

Wat?	Wanneer?	Wie?	Duur	Verslag
1. Projectteam Vredenburg	20 augustus 2003	Ambtenaren diverse gemeentelijke afdelingen	150 min	Notulen en besluitenlijst
2. Projectteam Vredenburg	09 september 2003	Ambtenaren diverse gemeentelijke afdelingen	120 min	Notulen en besluitenlijst
3. Projectteam Vredenburg	30 september 2003	Ambtenaren diverse gemeentelijke afdelingen	150 min	Notulen en besluitenlijst
4. Projectteam Vredenburg	22 oktober 2003	Ambtenaren diverse gemeentelijke afdelingen	120 min	Notulen en besluitenlijst
5. Projectteam Vredenburg	02 december 2003	Ambtenaren diverse gemeentelijke afdelingen	150 min	Notulen en besluitenlijst
6. Raadsvergadering bespreking inspraak stationsgebied	11 december 2003	Gemeenteraad en college van B&W	480 min	Raadsverslag
7. Raadsvergadering actualisatie stationsgebied	04 november 2004	Gemeenteraad en college van B&W	400 min	Raadsverslag

#### Websites (laatstelijk bezocht augustus 2006) en overig

[www.Vredenburg.nl](http://www.Vredenburg.nl)

[www.Cório.nl](http://www.Cório.nl)

[www.Jaarbeurs.nl](http://www.Jaarbeurs.nl)

[www.NSVastgoed.nl](http://www.NSVastgoed.nl)

[www.Utrecht.nl/stationsgebied](http://www.Utrecht.nl/stationsgebied)

[www.Utrechtstemtblanco.nl](http://www.Utrechtstemtblanco.nl)

Nieuwsbrieven POS vanaf juni 2003.

Computerdocument met lijst van belanghebbenden Vredenburgproject (juli 2003).

#### Artikelen over Vredenburg

Bezwaren bij Utrechts stationsplan, *Utrechts Nieuwsblad*, 9 december 2003.

Het Stationsgebied in Utrecht zal nooit af zijn, *Utrechts Nieuwsblad*, 30 april 2004.

Feestelijk, markant en dominant gebouw, *Utrechts Nieuwsblad*, 13 maart 2004.

Politiek bang voor duur Muziekpaleis. Leefbaar Utrecht en VVD waarschuwen wethouder voor overschrijdingen, *Utrechts Nieuwsblad*, 13 maart 2004.

Muziekpaleis in vijf fasen, *Utrechts Nieuwsblad*, 13 maart 2004.

Vredenburg wordt hoog en van glas, *Utrechts Nieuwsblad*, 13 maart 2004.

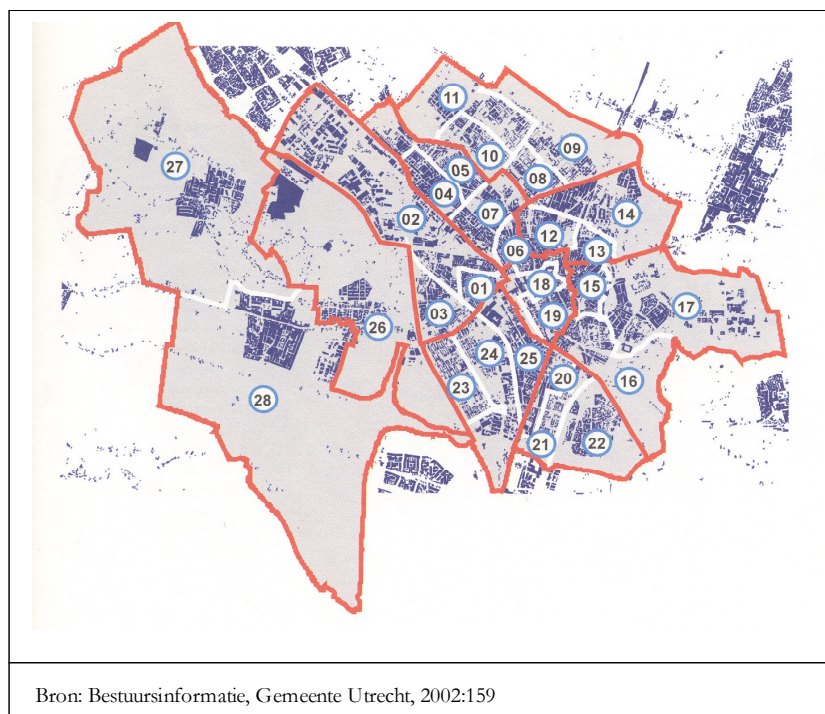
Poffertjeskraam wijkt voor Muziekpaleis, *Utrechts Nieuwsblad*, 15 maart 2004.

Utrecht moet haast maken met stedenbouwkundig ontwerp, *Utrechts Nieuwsblad*, 15 maart 2004.

Angst voor een te duur Vredenburg, *Utrechts Nieuwsblad*, 15 maart 2004.  
 Kosten Nieuwbouw blijven vaag, *Utrechts Nieuwsblad*, 25 maart 2004.  
 Sloop bedreigt grote zaal Vredenburg, *Utrechts Nieuwsblad*, 9 maart 2004.  
 Sentiment domineert discussie te veel, *Utrechts Nieuwsblad*, 9 maart 2004.  
 ‘Géén sloop grote zaal Vredenburg’, *Utrechts Nieuwsblad*, 9 maart 2004.  
 Muziekpaleis Utrecht kost 80 miljoen, *De Volkskrant*, 11 oktober 2003.  
 Raad stemt in met centrumplan Utrecht, *Utrechts Nieuwsblad*, 12 december 2003.  
 En Lentings vingertje priemt de lucht in, *Utrechts Nieuwsblad*, 12 december 2003.  
 Plan station wekt woede Utrechters, *Utrechts Nieuwsblad*, 16 juli 2003.  
 Centrum van Utrecht gaat swingen, *Utrechts Nieuwsblad*, 9 september 2003.  
 Utrechtse kooplui willen niet wijken voor evenementen, *Utrechts Nieuwsblad*, 27 juni 2003.  
 Kooplui razend om festival, *Utrechts Nieuwsblad*, 19 november 2003.  
 Hertzberger herschept eigen Vredenburg, *De Volkskrant*, 15 november 2003.  
 College Utrecht eens over centrum, *De Volkskrant*, 25 juni 2003.  
 Hoog Catharijne: zowel succes als ramp, *De Volkskrant*, 25 juni 2003.  
 Bouwjongens maken de dienst uit, *De Volkskrant, Utrecht-bijlage*, 30 augustus 2003.  
 Inspraak plannen Stationsgebied, *De Volkskrant, Utrecht-bijlage*, 30 augustus 2003.  
 Als het maar geen ratjetoe wordt, Architect Hertzberger ontwerpt Muziekpaleis, *De Volkskrant, Utrecht-bijlage*, 15 november 2003.  
 Het bokspaleis met de gloeiende sfeer, *De Volkskrant, Utrecht-bijlage*, 15 november 2003.  
 Een burcht van niets, *De Volkskrant, Utrecht-bijlage*, 15 november 2003.  
 ‘Ze hebben het in hun hart gesloten’, *De Volkskrant, Utrecht-bijlage*, 15 november 2003.  
 Utrecht en Córío samen de ladder op, *Binnenlands Bestuur*, 21 november 2003.  
 Plan Utrecht-CS onder druk, *Binnenlands Bestuur*, 27 juni 2003.  
 Utrechts Centrumplan overleeft raad. Overwinning voor wethouder Lenting, *Binnenlands Bestuur*, 19 december 2003.

## Bijlage 6.1 Wijkindeling Utrecht

Figuur 6.1.1 Utrecht in (sub)wijken



### Legenda van de wijk Zuidwest:

- Nummer 23: Kanaleneiland;
- Nummer 24: Transwijk;
- Nummer 25: Dichterswijk / Rivierenwijk.

## Bijlage 6.2 Korte historie van Kanaleneiland

Kanaleneiland is gebouwd aan het einde van de jaren vijftig en begin jaren zestig.<sup>229</sup> Toentertijd gold het als een moderne en ruim opgezette wijk met grote appartementen en veel comfort (relatief veel kamers, goede keuken, toilet en douche). Hoewel de huizen niet goedkoop waren, was Kanaleneiland voor velen een goed alternatief voor oude Utrechtse wijken als Lombok, Vogelenbuurt en Wittevrouwen. Er is een eenzijdige woningvoorraad. Momenteel wonen hier veel allochtonen [meer dan 70% van de bevolking in Kanaleneiland is van allochtone afkomst, waarvan 50% de Marokkaanse nationaliteit heeft]. De wijk is nu impopulair en heeft een slechte positie op de woningmarkt. Het behoort tot één van de aandachtsgebieden van het grotestedenbeleid.

In economische zin is de wijk Zuidwest en, meer specifiek, Kanaleneiland van belang voor de gemeente Utrecht. Dit blijkt uit de wijkvisie 2003-2013 van het wijkbureau Zuidwest waarin een toekomstbeeld voor de wijk wordt geschetst. De wijk Zuidwest vervult een belangrijke economische functie voor Utrecht en zelfs voor de Utrechtse regio. ‘Zo is naast 12% van de Utrechtse bevolking (ruim 31.500 inwoners in 2003) ook 18% van de Utrechtse werkgelegenheid hier gelokaliseerd’ (Wijkvisie 2003-2013, 2003:6). De wijkvisie vervolgt met ‘het feit dat een kwart van het stedelijk vloeroppervlak aan kantoorruimte en een kwart van het stedelijk verkoopvloeroppervlak aan winkels in Zuidwest is gelegen’. Belangrijke voorbeelden van economische functies zijn de Jaarbeurs, de meubelboulevard en diverse kantoorlocaties. ‘Het economische klimaat in Zuidwest en vooral Kanaleneiland staat zwaar onder druk door toegenomen criminaliteit, onveiligheid en verslechterde bereikbaarheid. Dit verzwakt de concurrentiepositie van de bedrijvigheid in Zuidwest’, aldus de wijkvisie (Wijkvisie 2003-2013, 2003:6). Zuidwest beschikt dus over een relatief groot economisch potentieel. Leefbaarheids- en veiligheidsproblemen zorgen in dit gebied voor onvolledige uitbuiting van kansen en mogelijkheden. Dit geldt niet alleen voor de wijk Zuidwest, maar ook voor Kanaleneiland. In sociaaleconomisch opzicht is Kanaleneiland binnen Utrecht de zwakste subwijk (in ieder geval tot eind 2004).

De passages uit de wijkvisie hebben vooral een langetermijnvisie en kijken naar Zuidwest door middel van een SWOT-bril.<sup>230</sup> Het wijkprogramma wordt door het wijkbureau Zuidwest gehanteerd om doelen op korte termijn te stellen en na te

---

<sup>229</sup> Huisman (2000) heeft als journaliste enkele maanden in Kanaleneiland gewoond om de situatie ter plekke van dichtbij te observeren. Zij heeft daarover een dagboek bijgehouden.

<sup>230</sup> SWOT staat voor Strength, Weakness, Opportunities and Threats. Dit is een methode die onder andere wordt gehanteerd binnen de organisatiekunde. Interne zwakke en sterke elementen en externe kansen en bedreigingen worden geïdentificeerd en geanalyseerd en op basis daarvan wordt een strategie voor de (nabije) toekomst uitgezet. Zo'n SWOT-analyse kan ook voor een (sub)wijk worden uitgevoerd om mogelijke toekomstige ontwikkelingen te kunnen duiden.



streven. Het wijkprogramma zegt bijvoorbeeld dat 'in Zuidwest, en vooral Kanaleneiland, de werkloosheid relatief hoog is' (4% in 2002 tegen gemiddeld 2% in Utrecht in 2002). Hoewel dit niet direct schokkende percentages zijn, was het voor de wijk toch van belang om dit verschil te signaleren en daar iets aan te doen. Van de groep werklozen is een omvangrijk deel langdurig werkloos; circa 90 procent valt onder 'fase 4' (moeilijk bemiddelbaar met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt, waarbij maatwerk in de begeleiding is vereist). Ook de jeugdwerkloosheid is hoog. Het wijkprogramma zegt dat 'veel mensen een bijstandsuitkering ontvangen (10%, het stedelijk gemiddelde is 5%). Het aandeel lage inkomens is het hoogst in de stad, evenals het percentage mensen dat aangeeft inkomensproblemen te hebben' (Wijkprogramma, 2003:6).

Naast deze overheersende sociaaleconomische gegevens spelen er ook sociale en culturele elementen een rol in het feit dat moeilijk bemiddelbare werkzoekenden niet of nauwelijks aan een baan komen. Vaak gaat het er bij de werkzoekenden niet direct om dat ze niet willen werken, maar dat hun leefsituatie dit gewoonweg niet toelaat. Er zijn op Kanaleneiland best vrouwen die willen werken, maar vanwege opgroeiende kinderen dit niet kunnen. Door het aanbieden van kinderopvang kunnen deze vrouwen toch werken.

Kanaleneiland heeft de afgelopen vijf jaar veel media-aandacht gekregen en werd betiteld als één van de slechtste wijken van Nederland. Op nationaal niveau houden politici en andere prominenten Kanaleneiland in de gaten.<sup>231</sup> Er zijn zelfs kamerleden die de wijk hebben 'geadopteerd' (bijvoorbeeld CDA-kamerlid Verburg en PvdA-kamerlid Van der Burg). 'Het zijn kamerleden, die met het oog op de verkiezingen [LdG: van 15 mei 2002] nog even Kanaleneiland bezoeken, een wijk die ondertussen landelijke bekendheid geniet als een openluchtreservaat voor grotestedenproblematiek. Het liefst komen ze lekker vroeg 's ochtends, zodat hun wandeling niet wordt verstoord door groepen hangjongeren.' (Uit: Kamerleden houden van Kanaleneiland, Binnenlands Bestuur, 4 mei 2002).

---

<sup>231</sup> Op 7 februari 2002 bezocht minister Van Boxtel (Grotestedenbeleid en Integratie) Kanaleneiland. Op 2 juli 2002 bezocht koningin Beatrix (onaangekondigd) Kanaleneiland om met de lokale bevolking te praten en ter plaatse een kijkje te nemen.

### Bijlage 6.3 Dataverzameling Kanaleneiland Werkt

*Figuur 6.3.1 Lijst met geïnterviewden case 'Kanaleneiland Werkt'*

Belanghebbenden	Functie geïnterviewde	Datum	Duur	Verslag
1. Dactylo	Na vele pogingen was deze respondent niet bereid om telefonisch enige vragen te beantwoorden	Twee keer geannuleerd wegens drukte	0 min	Geen
2. ROC Midden Nederland	Projectleider wijkgericht werken, tevens lid wijkraad Zuidwest	23 mei 2002	60 min	Verslag, oriëntatie
3. Idem	Idem	04 maart 2005	60 min	md-opname en verslag
4. Kliq	Coach Reïntegratie	17 mei 2002		Verslag
5. Idem	Idem	14 februari 2005	60 min	md-opname en verslag
6. Utrechtse Werkbedrijven	Manager Reïntegratie	08 mei 2002	60 min	Verslag, oriëntatie
7. UW Reïntegratie	Manager Reïntegratie	04 april 2005	60 min	md-opname en transcript
8. Welzijnsorganisatie Zuidwest	Directeur	02 mei 2002	60 min	Verslag, oriëntatie
9. Idem	Senior medewerker	27 oktober 2004	60 min	Verslag
10. Idem	Idem	16 maart 2005	60 min	md-opname en verslag
11. Centrum Werk en Inkomen (CWI)	Vestigingsmanager	21 februari 2005	60 min	md-opname en verslag
12. Centrum BOA	Trainer / Stagecoördinator	02 maart 2005	60 min	md-opname en verslag
13. Rabobank Utrecht	Directeur Business Unit Bedrijven	10 maart 2005	60 min	md-opname en verslag
14. Samen-werkende Maatschappelijke Partners, afgevaardigd door ROC Midden Nederland	Programma-manager SMP	23 juli 2004, 08 januari 2004	60 min	Aantekeninge noriëntatie

Figuur 6.3.1 Lijst met geïnterviewden case 'Kanaleneiland Werkt' (vervolg)

Gemeente Utrecht	Functie geïnterviewde	Datum	Duur	Verslag
15. Idem	Programmamanager SMP gezamenlijk met projectleider 'Kanaleneiland Werkt'	23 augustus 2004	75 min	Verslag
16. Idem	Programmamanager SMP	15 november 2004	60 min	Verslag
17. Wijkbureau Zuidwest	wijkmanager	27 juli 2004	90 min	Verslag
18. Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling	Programmamanager Sociale Infrastructuur	09 januari 2002	60 min	Aantekeningen oriëntatie
19. Idem	Idem	24 november 2004	75 min	md-opname en Verslag
20. Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling	Wijkaccountmanager Zuidwest	15 mei 2002	60 min	Verslag
21. Idem	Idem	10 februari 2005	60 min	md-opname en Verslag
22. Project management-bureau	Projectleider 'Kanaleneiland Werkt'	20 november 2003	60 min	Nee, kennismakingsgesprek
23. Idem	Idem, samen met programma-manager SMP	23 augustus 2004	75 min	Verslag
24. Idem	Projectleider 'Kanaleneiland Werkt'	11 november 2004	60 min	md-opname en verslag
25. Wethouder	Sociale Zaken en Wijkgericht Werken	4 november 2005	30 min	md-opname en transcript
26. Andersson, Elffers en Felix	Adviseur (AEF)	22 mei 2002	60 min	Verslag, oriëntatie
27. Politie	Wijkchef Kanaleneiland	06 mei 2002	30 min	Verslag, oriëntatie
28. Politie	Wijkagent Kanaleneiland	24 juni 2002	180 min	In avond mee in wijk met surveillance
29. Inwoner Kanaleneiland	> 40 jaar woonachtig in wijk, huurdervereniging	13 mei 2002	75 min	Verslag, oriëntatie en context

Figuur 6.3.2 *Bijgewoonde bijeenkomsten over Kanaleneiland*

Bijeenkomst	Datum	Aanwezigen
1. Aftrap Samenwerkende Maatschappelijke Partners, ondertekening 4 contracten, waaronder 'Kanaleneiland Werkt' <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentaties en debat</li> </ul>	8 februari 2002	Maatschappelijke partners Kanaleneiland (o.a. welzijnsorganisaties, woningbouwcorporatie Mitros, Rabobank, Ahold, politie, 2 ROC's, uitzendbureaus etc.), college van B&W Utrecht, diverse adviseurs AEF, ambtenaren, enkele burgers.
2. Miniconferentie: Communicatie met de Marokkaanse gemeenschap? Wat kunnen we over en van elkaar leren? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentaties en debat</li> </ul>	25 juni 2002	Wijkbewoners, vertegenwoordigers Marokkaanse gemeenschap, ROC, FORUM, geïnteresseerden.
3. Kennisatelier: Gezondheid in de sociale pijler (Kennis Centrum Grote Steden) <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentaties</li> <li>• Rondleiding door de wijk</li> <li>• Discussie</li> </ul>	27 juni 2002	Wetenschappers, (wijk)ambtenaren, raadsleden, geïnteresseerden.
4. NIROV-cursus: 'Wijk op de schop' <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentaties en discussie</li> <li>• Rondleiding door de wijk</li> <li>• Discussie over INTERACT case</li> </ul>	13 mei 2003	Cursisten NIROV, waaronder de assistent wijkmanager van Kanaleneiland.
5. 'Over de Brug' <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rondleiding door de wijk</li> <li>• Presentaties</li> <li>• Discussie en brainstorm</li> </ul>	25 november 2003	Cap Gemini (afdeling Publieke Dienstverlening), ambtenaren wijkbureau Zuidwest en maatschappelijke partners

#### Geraadpleegde documenten bij de case 'Kanaleneiland Werkt'

Andersson, Elffers, Felix (2001), *Samenwerking Maatschappelijke Partners: plan van aanpak Kanaleneiland en Overvecht*, Utrecht.

Andersson, Elffers, Felix (2002a), *Tussenstand Samenwerking Maatschappelijke Partners: Kanaleneiland, Utrecht: concept*, Utrecht.

Andersson, Elffers, Felix (2002b), *Toelichting Samenwerking Maatschappelijke Partners (oplegnotitie voor alle contracten)*, Utrecht.

Cap Gemini (2003), *'t Centrum? Over de Brug: Practice Lokale Overheid & Ondernijns bezoekt Kanaleneiland*, bijeenkomstverslag Cap Gemini, maatschappelijke partners Kanaleneiland en het wijkbureau Zuidwest, 25 november 2003.

Gemeente Utrecht (2003), *Eindverslag 'Kanaleneiland Werkt'*, projectgroep 'Kanaleneiland Werkt'.

Gemeente Utrecht (2003), *Kansrijk door diversiteit Leefbaarheid door Verbondenheid, wijkvisie Zuidwest 2003 – 2013*, Wijkbureau Zuidwest.

Gemeente Utrecht (2003), *Wijkprogramma. Wijk in uitvoering*, wijkmanagement-overleg Zuidwest.

Gemeente Utrecht (2002), *City in brief*, bestuursinformatie, Utrecht

Gemeente Utrecht (2002), *Wijkenmonitor*, bestuursinformatie, Utrecht.

Gemeente Utrecht (2002), *Utrecht Monitor 2002*, bestuursinformatie, Utrecht.

Gemeente Utrecht (2001a), *Verder bouwen aan de Sociale Infrastructuur in Utrecht*, Werkrapport Visie Sociale Infrastructuur Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Utrecht.

Gemeente Utrecht (2001), *Utrecht Monitor 2001*, bestuursinformatie, Utrecht.

Gemeente Utrecht, (2001), *Bevolking van Utrecht per 1 januari 2001*, bestuursinformatie, Utrecht.

Gemeente Utrecht (2000), *Samenleven in Utrecht nieuw Utrechts peil 2000*, Bestuursinformatie, Utrecht.

Municipality of Utrecht (2000), *Monograph of Utrecht, Utrecht: Heart of the Netherlands. A Description of Urban Growth on a Human Scale*, department of strategic planning, Utrecht.

Gemeente Utrecht (2000), *Collegeprogramma 2001-2006; "Utrecht in uitvoering"*, Utrecht.

Gemeente Utrecht, (1999), *Wijkontwikkelingsvisie Kanaleneiland-Transwijk, Sociale Verkenning*, Wijkbureau Zuidwest, Utrecht.

#### **Krantenartikelen<sup>232</sup>**

Gaat u nu wat doen voor onze buurt?, *Utrechts Nieuwsblad*, 7 februari 2002.

Kanaleneiland tobt met theehuizen, *Utrechts Nieuwsblad*, 18 november 2002.

Met eigen ogen, *Utrechts Nieuwsblad*, 2 juli 2002.

Minder geld jeugdwerk in opbouwwijk, *Utrechts Nieuwsblad*, 29 november 2002.

Moeders willen taalles op school, *Utrechts Nieuwsblad*, 5 december 2002.

Proef met wijkservicecentrum gaat door, *Utrechts Nieuwsblad*, 15 januari 2003.

Renovatie moet Utrechtse probleemwijk uit slop halen, *Metro*, 28 november 2003.

Renovatie winkelcentrum is legpuzzel, *Utrechts Nieuwsblad*, 8 mei 2003.

Signaal, Kamerleden houden van Kanaleneiland, *Binnenlands Bestuur*, 4 mei 2002.

Toekomstdromen over een probleemwijk, *Ons Utrecht*, 29 mei 2002.

Vadergroep is woedend op criminoloog, *Utrechts Nieuwsblad*, 1 november 2002.

---

<sup>232</sup> Voor de goede orde: de krantenartikelen zijn geen onderdeel van de documentanalyse. Wel zijn ze gebruikt om meer inzicht te krijgen in (de achtergronden van) de subwijk Kanaleneiland.

## Bijlage 7.1 Dataverzameling Museumkwartier

Figuur 7.1.1 Lijst met geïnterviewden case Museumkwartier

Belanghebbenden	Functie geïnterviewde	Datum	Duur	Verslag
1. Catharijne Convent	Directeur tot 2001, sinds 1970 hier werkzaam	1 juli 2005	100 min	Transcript, md-opname (81 min)
2. Nationaal Museum van Speelklok tot Pierement	Directeur tot plusminus 2002	30 juni 2005	71 min	Transcript, md-opname
3. Nederlands Spoorwegmuseum	Directeur sinds 1990	28 juni 2005	50 min	Transcript, md-opname
4. Het Universiteitsmuseum	Directeur sinds 1998	5 juli 2005	60 min	Transcript, mdopname
5. Museum Sterrenwacht Sonnenborgh	Directeur sinds 1998	5 juli 2005	60 min	Transcript, md-opname
6. Bewonersplatform en overleggroep Binnenstad, tevens ondernemer in ABC-straat	Restaurateur van technisch antiek sinds begin jaren 1994, actieve bewoner	28 juni 2005	100 min	Transcript, md-opname (81 min)
7. Ondernemer, voorzitter Stichting ter bevordering economische activiteiten Korte/Lange Nieuwstraat	Voorzitter Stichting en ondernemer in Korte/Lange Nieuwstraat sinds 1970	20 juni 2005	90 min	Transcript, md-opname (81 min)
8. Bewonersplatform zuidelijke oude stad, Overleggroep Museumkwartier, later wijkraad Binnenstad	Bewoner sinds 1980	13 juni 2005	180 min	Transcript, md-opname (81 min)
9. Grand Hotel Karel V	Communicatie-medewerker	20 juni 2005	10 min	Telefonisch, geen verslag
10. Willem Arntz huis	Directeur			Telefonisch
11. Utrecht, Toerisme & Recreatie (UTR): voorheen Utrechts Bureau voor Toerisme (UBT)	Projectmanager Marketingplan sinds 2000.	27 september 2005	60 min	Transcript, md-opname

Figuur 7.1.1 Lijst met geïnterviewden case Museumkwartier (vervolg)

Gemeente Utrecht	Functie geïnterviewde	Datum	Duur	Verslag
12. Centraal museum <sup>233</sup>	Adjunct directeur, werkzaam bij het Centraal museum sinds eind jaren tachtig.	6 september 2005	60 min	Transcript, md-opname
13. Wijkbureau Binnenstad	Wijkmanager sinds 1998	4 maart 2005	60 min	Verslag
14. Idem	Wijkmanager sinds 1998	20 juni 2005	35 min	Transcript, md-opname
15. Idem	Wijkmanager sinds 1998	10 augustus 2005	130 min	Transcript, md-opname (81 min)
16. Wijkbureau Binnenstad	Wijkmanager tot 1996	31 mei 2005	70 min	Transcript, md-opname
17. Dienst Stedelijke Ontwikkeling, Economische Zaken, stadspromotie	Beleidsadviseur Toerisme	16 juni 2005	60 min	Transcript, md-opname
18. Wethouder	Politiek VVD	20 juni 2005	35 min	Transcript, md-opname
19. Wijkbureau Binnenstad	Assistent wijkmanager en programma-manager Museumkwartier	17 juni 2005	80 min	Transcript, md-opname
20. Afdeling Communicatie	Communicatie adviseur Museumkwartier	28 februari 2005, 13 november 2003.	60 min	Verslag

#### Geraadpleegde documenten bij de casestudy Museumkwartier

*Binnenstadskrant*, april 1996.

Gemeente Utrecht (1994), *Project Museumkwartier, Masterplan*, DHV in opdracht van wijkbureau Binnenstad, Utrecht.

Gemeente Utrecht (2001a), *Bevolking van Utrecht per 1 januari 2001*, bestuursinformatie, Utrecht.

Gemeente Utrecht (2001b), *Utrecht Museum Quarter*; final report 2001, Utrecht.

Gemeente Utrecht (2002), *Museumkwartier Utrecht. Proces, programma, projecten*, Wijkbureau Binnenstad, Plantijn Casparie, IJsselstein.

<sup>233</sup> De directeur die tijdens het programma Museumkwartier bij het Centraal museum werkzaam was heb ik diverse malen benaderd, maar uiteindelijk niet kunnen interviewen. Vandaar dat ik voor de adjunct-directeur heb gekozen. Zij heeft het hele programma meegemaakt en is al lange tijd adjunct-directeur.

- INTERACT (2002), *First ase study report*, INTERACT, Lyon.
- Lagroup (2003), *Utrecht Museumkwartier: is de collectieve marketing geslaagd?* Eindrapport, Amsterdam.
- Stichting Museumnacht (2005), *Kunst(net)werk, Arrangementen Museumnacht Utrecht 2005*, Utrecht.
- Wijkbureau Binnenstad (1998), *het Museumkwartier*; Nieuwsbrief, nr. 2, oktober 1998, Utrecht.
- Wijkbureau Binnenstad (1999), *het Museumkwartier*; Nieuwsbrief, nr. 3, december 1999, Utrecht.
- Wijkbureau Binnenstad (2000), *het Museumkwartier*; Nieuwsbrief, nr. 4, april 2000, Utrecht.
- Wijkbureau Binnenstad (2000), *het Museumkwartier*; Nieuwsbrief, nr 5, november 2000, Utrecht.
- Wijkbureau Binnenstad (2001), *het Museumkwartier*; Nieuwsbrief, nr. 6, juni 2001, Utrecht.



## Bijlage 7.2 Een plattegrond van het Museumkwartier

Figuur 7.2 Plattegrond van het Museumkwartier





## CURRICULUM VITAE

Laurens de Graaf (28 juli 1977) is geboren te Gouda, opgegroeid in de Zilverstad Schoonhoven en heeft daar tevens zijn schoolopleidingen gevolgd. Gedurende zijn jeugd was hij actief in diverse jeugdbesturen van muziek- en sportverenigingen en momenteel is hij voorzitter van bigband DizzizJazz. In 1997 startte hij met de studie Bestuurs- en Organisationswetenschappen aan de Katholieke Universiteit Nijmegen (tegenwoordig Radboud Universiteit). Na een actieve studietijd is hij per 1 januari 2002 als promovendus in dienst getreden van de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap van de Universiteit Utrecht. Tijdens de eerste drie jaar van zijn promotietraject heeft hij vooral onderzoek gedaan binnen INTERACT: een grootstedelijk netwerk van 12 Europese steden: Belfast, Birmingham, Brno, Budapest, Genua, Den Haag, Lyon, Malmö, München, Utrecht, Venetië en Wenen. Dit stedennetwerk viel onder het vijfde kaderprogramma van de Europese Commissie en had als doel om kennis en ervaring uit te wisselen tussen wetenschappers en ambtenaren op het gebied van verschillende deel-terreinen van urban governance. In de deelnemende steden werden jaarlijks diverse netwerkbijeenkomsten gehouden waar onderzoekers en ambtenaren discussieerden en ervaringen uitwisselden. Voor dit netwerk heeft Laurens twee Engelstalige case study's uitgevoerd in de stad Utrecht. Hieruit voortvloeiend heeft Laurens op diverse nationale en internationale congressen (tussentijdse) uitkomsten van zijn onderzoek gepresenteerd. Dit proefschrift is een resultaat hiervan. Laurens de Graaf is sinds 1 mei 2006 werkzaam als onderzoeker aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur. Naast het doen van onderzoek houdt hij zich bezig met onderzoeksmanagement en is hij tevens vakgroepsecretaris van de opleiding bestuurskunde van de Universiteit van Tilburg. Thema's waarmee hij zich komende jaren wil bezig houden zijn: interactief beleid, draagvlak, grote stedenbeleid, lokale democratie en urban governance. L.J.deGraaf@UvT.nl