

Besluitvorming over de ontsluiting van woonwijken

Een kwalitatief onderzoek naar de manier waarop keuzes op het gebied van mobiliteit worden gemaakt binnen de ontwikkeling van nieuwe woonwijken

Eefje Philipsen

Masterscriptie Bestuurskunde
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleidend docent: Dr. S.L. Resodihardjo

April 2023

Voorwoord

Met dit scriptieonderzoek naar de besluitvorming over de ontsluiting van woonwijken rond ik de Master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit af. Ik heb dit onderzoek kunnen uitvoeren tijdens een afstudeerstage bij het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (KiM). Het was fijn dat ik een aantal maanden bij het KiM heb mogen rondlopen om te leren over de praktijk van (mobiliteits)beleid. Dank aan de collega's en medestagiairs voor hun kennis, het meedenken gedurende mijn stageperiode en de gezelligheid in Den Haag. In het bijzonder gaat veel dank uit naar mijn stagebegeleider bij het KiM, Marije Hamersma, voor de fijne begeleiding, pragmatisme op de goede momenten en bovenal de gezellige bijpraatmomenten.

Bovendien gaat veel dank uit naar mijn scriptiebegeleider dr. Sandra Resodihardjo. Ik wil haar bedanken voor haar prettige begeleiding en heldere feedback, beide hebben me erg geholpen tijdens het schrijven van deze scriptie. Daarnaast had deze scriptie niet tot stand kunnen komen zonder de respondenten die tijd hebben vrijgemaakt om aan dit onderzoek mee te werken. Ik wil hen bedanken voor hun herinneringen en inzichten die zij met mij hebben gedeeld en hun bijdrage aan dit onderzoek.

Ten slotte, maar niet minder belangrijk, gaat mijn dank uit naar familie en vrienden, voor hun hulp maar bovenal voor de nodige afleiding en ontspanning tijdens het schrijven van deze scriptie.

Eefje Philipsen

Nijmegen, 17 april 2023

Samenvatting

Om het huidige woningtekort in te perken, heeft het Kabinet Rutte IV de ambitie om de komende jaren circa 100.000 woningen per jaar te bouwen (Coalitieakkoord 2021-2025, 2021). Deze ontwikkelingen staan echter niet op zichzelf, maar gaan samen met investeringen in mobiliteit om te kunnen waarborgen dat de gebouwde woningen ook goed bereikbaar zijn. Daarbij heeft de Rijksoverheid ambities om de ontsluiting op een duurzame manier te realiseren. Om deze reden is het interessant om inzicht te hebben in de manier waarop de besluitvorming rondom de ontsluiting verloopt. Dit onderzoek gaat in op de vraag hoe de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten te verklaren is, waarbij het kijkt naar de betrokken actoren, de rol van deze actoren en de overwegingen die een rol spelen bij deze keuze.

Onderzoek naar besluitvorming binnen de mobiliteitssector maakt veelal gebruik van aannames van het Rationele Actor Model, maar dit model weet niet de complexiteit van de besluitvormingspraktijk te vatten. Om die reden gebruikt dit onderzoek twee alternatieve besluitvormingstheorieën van Allison en Zelikow (1999), namelijk het organisatieproces model (OPM) en het bureaupolitieke model (BPM). Het OPM richt zich op de rol van organisaties in de besluitvorming en kijkt naar de taken, doelstellingen, missies en *Standard Operating Procedures* (SOPs) van deze organisaties. Het BPM daarentegen kijkt naar de rol van individuen in de besluitvorming en de onderhandeling die plaatsvindt tussen deze individuen op basis van hun belangen en percepties.

Er is een verklarend casestudy onderzoek uitgevoerd, waarbij er vier verschillende casussen zijn geanalyseerd. Hiervoor zijn 18 interviews afgenomen met betrokkenen en zijn aanvullend (beleids)documenten geanalyseerd. De analyse op basis van het OPM laat zien dat de besluitvorming rond de ontsluiting van woonwijken te begrijpen is door middel van de taken, doelstellingen en Standard Operating Procedures van de betrokken organisaties. Er is afstemming tussen de verschillende organisaties en organisatieonderdelen en over het algemeen verloopt de besluitvorming relatief vlekkeloos volgens de paden die het OPM voorschrijft. De uiteindelijke keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten is daardoor deels te verklaren door het bestaan van procedures en de manier waarop die het handelen van de organisaties structureren.

Uit de analyse op basis van het bureaupolitieke model blijkt dat er daarnaast een onderhandeling plaatsvindt tussen de betrokkenen, maar dit vooral gezien wordt als een onderlinge afstemming. Hierbij handelen personen op basis van hun functie binnen hun

organisatie en de doelstellingen van deze organisatie, maar staat het algemeen belang wel voorop. Zo is de integraliteit van het totale ontwerp voor veel respondenten een belangrijk streven. Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat individuen hierbij het proces kunnen versnellen en soepeler laten verlopen (of juist in de weg zitten), maar dit niet volledig kunnen dicteren.

Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat er een aantal overwegingen zijn die een rol kunnen spelen in de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten. Het OPM en het BPM bieden daarbij een handig onderscheid in de verschillende overwegingen die gevonden zijn, namelijk tussen organisatorische overwegingen en individuele overwegingen. Bovendien zijn er ook overwegingen die niet direct in deze twee categorieën vallen. Een combinatie van de inzichten in het proces van de besluitvorming vanuit het OPM en het BPM en deze overwegingen laat zien hoe bepaalde keuzes op het gebied van mobiliteit gemaakt worden binnen de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
1.1	Aanleiding	1
1.2	Probleemstelling	2
1.3	Voorbeschouwing theorie en methode	2
1.4	Relevantie	3
1.5	Leeswijzer.....	4
2.	Theoretisch Kader	5
2.1	Beleid en de beleidscyclus.....	5
2.2	Besluitvorming binnen de mobiliteitssector	8
2.1	Het Organisatieproces Model (OPM).....	10
2.4	Het Bureaupolitieke Model (BPM)	14
2.5	Conceptuele modellen	18
3.	Methodologie	22
3.1	Onderzoeksstrategie.....	22
3.2	Dataverzameling	24
3.3	Data-analyse	27
3.4	Operationalisatie	28
3.5	Validiteit en betrouwbaarheid	39
4.	Casusomschrijvingen	41
4.1	Hof van Holland, Gemeente Nijmegen	41
4.2	Rijnvliet, Gemeente Utrecht	44
4.3	Houten-Zuid, Gemeente Houten.....	46
4.4	De Bras, Gemeente Den Haag	49
5.	Analyse	54
5.1	Analyse op basis van het organisatieproces model	54
5.1.1	Hof van Holland, Gemeente Nijmegen	54

5.1.2	Rijnvliet, Gemeente Utrecht.....	63
5.1.3	Houten-Zuid, Gemeente Houten	69
5.1.4	De Bras, Gemeente Den Haag.....	77
5.1.5	Reflectie op het organisatieproces model.....	83
5.2	Analyse op basis van het bureaupolitieke model.....	86
5.2.1	Hof van Holland, Gemeente Nijmegen	86
5.2.2	Rijnvliet, Gemeente Utrecht.....	96
5.2.3	Houten-Zuid, Gemeente Houten	101
5.2.4	De Bras, Gemeente Den Haag.....	109
5.2.5	Reflectie op het bureaupolitieke model.....	115
6.	Conclusie en reflectie.....	119
6.1	Conclusie	119
6.2	Reflectie.....	127
6.3	Aanbevelingen	130
	Literatuurlijst.....	133
	Bijlage I: Interview guide.....	138
	Bijlage II: Overzicht van de gebruikte codes	141

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland kampt met een groot woningtekort en er is sprake van een aanzienlijke woningbouwopgave. De komende jaren zal er een groot aantal woningen gebouwd moeten worden om deze woningbouwopgave aan te pakken. In het coalitieakkoord van Rutte IV staat de ambitie beschreven om 100.000 woningen per jaar te bouwen (Coalitieakkoord 2021-2025, 2021). Investerings in woningbouw staan echter niet op zichzelf, maar raken ook aan bereikbaarheidsvraagstukken. Een nieuw te ontwikkelen woonwijk dient goed ontsloten te worden, zodat bewoners vanuit hun woning voldoende voorzieningen kunnen bereiken.

Deze integrale benadering van woningbouw en mobiliteit is ook terug te zien in het coalitieakkoord van Rutte IV. Het kabinet Rutte IV stelt de komende tien jaar namelijk €7,5 miljard beschikbaar voor een goede ontsluiting van nieuwe woningen, zowel in de 14 verstedelijkingsgebieden als daarbuiten (Coalitieakkoord 2021-2025, 2021). Dit bedrag wordt toegevoegd aan het al bestaande Mobiliteitsfonds. In overleg met de minister van Infrastructuur & Waterstaat (I&W), de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) en regionale overheden kan hierop aanspraak worden gemaakt.

Daarnaast heeft de Rijksoverheid duurzaamheidsambities op het gebied van mobiliteit. Er wordt aandacht besteed aan het creëren van minder autoafhankelijkheid en het aantrekkelijk maken van alternatieve vervoerwijzen zoals openbaar vervoer, fietsen en lopen. Zo wordt de fiets gezien als een duurzame en gezonde manier om je te verplaatsen, waarbij het een belangrijke bijdrage kan leveren aan de leefbaarheid en de bereikbaarheid (Ministerie van Infrastructuur & Waterstaat, 2019). Een goede ontsluiting van woningen door middel van onder andere fietsinfrastructuur kan bijdragen aan het behalen van de duurzame mobiliteitsambities van het Rijk.

Met deze extra aandacht en middelen vanuit het Rijk voor een goede ontsluiting van nieuwe woningen is het zinnig om te kijken naar de manier waarop ontsluiting eerder werd geregeld in woningbouwprojecten. Er is sprake van een veelheid aan modaliteiten waarmee rekening gehouden kan worden. De term modaliteit verwijst naar de wijze van vervoer, zoals de auto, de fiets of het openbaar vervoer. De afwegingen die hierbij worden gemaakt, spelen een belangrijke rol in de bereikbaarheid van de woningen per openbaar vervoer, auto of fiets.

Om bij de bouw van nieuwe woonwijken het gebruik van duurzame modaliteiten zoals de fiets te kunnen stimuleren, is het goed om inzicht te hebben in hoe dit proces tot stand

komt. Op welke manier werden er afwegingen gemaakt en wat beïnvloedde de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten? Inzicht hierin kan bijdragen aan mogelijke aangrijpingspunten om de manier waarop de keuze voor de ontsluiting tot stand komt te beïnvloeden, zodat de fiets een volwaardige rol speelt binnen de ontsluiting en deze ontsluiting aansluit bij de mobiliteitsambities van het Rijk.

1.2 Probleemstelling

Om ervoor te zorgen dat toekomstige ontsluiting van nieuwe woningen tot stand kan komen op een manier waarbij het aansluit op de mobiliteitsambities van het Rijk, is het belangrijk meer kennis te hebben over de manier waarop keuzes gemaakt worden met betrekking tot de ontsluiting. Hierbij is het nuttig om het proces van besluitvorming rond de ontsluiting van nieuwe woningen nader te bekijken om erachter te komen welke afwegingen een rol spelen bij de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten. Door inzicht te hebben in deze afwegingen, zijn er mogelijk aangrijpingspunten te ontwaren om toekomstige ontsluiting beter aan te laten sluiten op bepaalde mobiliteitsambities. Uit bovenstaande is de volgende doelstelling voor dit onderzoek te formuleren: ‘Inzicht verkrijgen in de manier waarop de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten in het ontsluiten van nieuwe woningen tot stand komt en hoe deze keuze te verklaren is’.

Uit deze doelstelling volgt vervolgens de volgende hoofdvraag: ‘Hoe is de keuze voor een bepaalde mix van modaliteiten in de ontsluiting van nieuwe woonwijken te verklaren?’ Daarnaast is er een viertal deelvragen opgesteld aan de hand waarvan de hoofdvraag beantwoord zal worden:

1. Welke aanknopingspunten bieden twee klassieke besluitvormingstheorieën om het besluitvormingsproces rondom de ontsluiting van nieuwe woonwijken te analyseren?
2. Welke actoren spelen een rol bij de besluitvorming over de ontsluiting van nieuwe woonwijken?
3. Wat is de rol van de betrokken actoren in het besluitvormingsproces?
4. Op basis van welke overwegingen is uiteindelijk besloten tot de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten te komen?

1.3 Voorbeschouwing theorie en methode

Bovenstaande hoofd- en deelvragen zijn de leidraad voor een verklarend casestudy onderzoek, aangezien het inzicht probeert te vergaren in de manier waarop de keuze voor een

bepaalde mix aan modaliteiten tot stand komt. Er is een viertal casussen geselecteerd waarvan het besluitvormingsproces is geanalyseerd. De casussen zijn geselecteerd op basis van de rol van de fiets in de ontsluiting en de grootte van de ontwikkeling. Hierbij is het daarnaast belangrijk dat de woningbouwprojecten al zijn afgerond of al in ontwikkeling zijn en de besluitvorming rondom de ontsluiting dus ook voltooid is, zodat de besluitvorming als geheel geanalyseerd kan worden.

Per casus is allereerst een documentanalyse gedaan van de relevante beleidsdocumenten om inzicht te krijgen in de manier waarop de verschillende modaliteiten een plek hebben gekregen in de ontsluiting. De analyse van beleidsdocumenten is naast de theorie de basis voor de interviews. Daarnaast zijn er semigestructureerde interviews afgenomen met actoren die een rol hebben in het besluitvormingsproces. Het aantal interviews per casus staat niet vast, maar is bepaald op basis van het aantal actoren dat hierbij was betrokken en dus het aantal actoren die hierover kan vertellen.

De verschillende casussen zijn geanalyseerd aan de hand van besluitvormingstheorie. Het onderzoek maakt gebruik van de besluitvormingstheorie van Allison en Zelikow (1999), waarbij zowel het organisatieproces model als het bureaupolitieke model worden gebruikt als een analysekader.

1.4 Relevantie

Dit onderzoek draagt op verschillende manieren bij aan bestaande inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. Het onderzoek is te positioneren binnen de mobiliteitssector, aangezien het zich richt op de besluitvorming rond de ontsluiting van nieuwe woonwijken. Binnen de mobiliteitssector is er sprake van een redelijke hoeveelheid aan onderzoeken naar de besluitvorming bij mobiliteitsprojecten. De diversiteit van de gekozen benaderingen is echter beperkt. Het grootste deel van deze onderzoeken maakt gebruik van de aannames van het Rationele Actor Model. Hoewel verschillende onderzoeken naar besluitvorming binnen de mobiliteitssector hebben aangetoond dat deze benadering onvoldoende de complexiteit van de besluitvormingsprocessen weet te vatten, blijft deze benadering dominant binnen de sector (Goetz, & Szyliowicz, 1997, p. 264; Marsden & Reardon, 2017, p. 245-246; Gudmundsson, Hall, Marsden & Zietsman, 2015, p. 122). In werkelijkheid is de besluitvorming binnen de mobiliteitssector juist sterk gepolitiseerd (Giuliano, 2007, p. 8; Van Geet, Lenferink, Arts & Leendertse, 2019, p. 91) en is het besluitvormingsproces niet te vatten in de aannames van het Rationele Actor Model.

Het is daarom belangrijk om juist aandacht te besteden aan deze complexe besluitvormingsprocessen en de rol die macht en legitimiteit spelen in deze processen. Binnen de mobiliteitssector is er nog veelal sprake van onderzoek van kwantitatieve aard dat zich richt op de effecten van bepaalde beleidsinstrumenten in plaats van de manier waarop beleid tot stand komt (Marsden & Reardon, 2017, p. 246). Meer onderzoek van kwalitatieve aard naar besluitvormingsprocessen kan bijdragen aan een beter begrip van de sector en de relevante processen.

Daarnaast heeft het onderzoek een maatschappelijke relevantie. Nederland staat voor een aantal grote (maatschappelijke) opgaven. Allereerst is er sprake van een woningtekort, waardoor er de aankomende jaren een flinke hoeveelheid woningen gebouwd dient te worden. De woningbouwopgave staat echter niet op zichzelf. Ook bereikbaarheidsvraagstukken vragen om steeds meer aandacht, waarbij ook duurzaamheidsaspecten een steeds belangrijkere rol spelen. Nederland heeft zich namelijk gecommitteerd aan de doelstellingen in het Klimaatakkoord, waardoor ook binnen de mobiliteitssector een flinke verduurzamingsslag moet plaatsvinden (Klimaatakkoord, 2019).

Het is daarom zinnig om dergelijke opgaven integraal aan te pakken, waarbij zowel oog is voor het bouwen van voldoende woningen als het ontsluiten van deze woningen met voldoende ruimte voor duurzame modaliteiten. Het bundelen van dergelijke problemen en een integrale aanpak kan bijdragen aan het oplossen van verschillende maatschappelijke opgaven en kan ervoor zorgen dat deze maatschappelijke opgaven efficiënter en effectiever worden aangepakt.

1.5 Leeswijzer

Het komende hoofdstuk zal allereerst ingaan op de eerste onderzoeksvraag van dit onderzoek en behandelt de theoretische perspectieven die gebruikt kunnen worden in het analyseren van het besluitvormingsproces. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met twee conceptueel modellen, passend bij de twee klassieke besluitvormingstheorieën. Vervolgens bespreekt het methodologisch kader de manier waarop het onderzoek is vormgegeven en onderbouwt het de gemaakte methodologische keuzes. In het hoofdstuk erna worden de vier casussen en hun (organisationele) context besproken. Hierna volgt het resultatenhoofdstuk, waarin de verzamelde data worden geanalyseerd en met elkaar in verband worden gebracht. Ten slotte wordt er afgesloten met een conclusie, bijbehorende theoretische en methodologische reflectie en zullen enkele aanbevelingen worden gedaan op basis van deze resultaten.

2. Theoretisch Kader

In dit hoofdstuk worden inzichten vanuit de wetenschappelijke literatuur besproken die het onderzoek verder inkaderen en die dienen als theoretische lens om de empirie te analyseren. Hierbij maakt het gebruik van inzichten vanuit verschillende disciplines. Het theoretisch kader biedt aangrijpingspunten om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden. Hierbij is het belangrijk om de theorie goed te introduceren. Allereerst wordt er kort ingegaan op het proces van beleid maken. Het besluit om de ontsluiting van een nieuwe wijk op een bepaalde manier in te richten, kan ook worden gezien als beleid. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van de beleidscyclus als concept om naar het proces van beleidsvorming te kijken. Vervolgens zal worden ingegaan op besluitvorming binnen de mobiliteitssector, aangezien het karakter van de besluitvorming kan verschillen per sector. Na het schetsen van de manier waarop er binnen de mobiliteitssector gewoonlijk naar besluitvorming wordt gekeken, worden twee alternatieve modellen besproken om besluitvorming te analyseren, namelijk het organisatieproces model (*Organizational Process Model*; OPM) en het bureaupolitieke model (*Bureaucratic Politics Model*; BPM). Ten slotte zal per model in een conceptueel model worden weergegeven op welke onderdelen van de besluitvorming gefocust zal worden in de analyse.

2.1 Beleid en de beleidscyclus

Beleid is een begrip wat niet eenduidig te definiëren is. Gedurende de afgelopen decennia hebben verschillende definities van beleid de revue gepasseerd. Een veel gebruikte definitie komt van Dye en luidt als volgt: “beleid is alles wat overheden besluiten om wel of niet te doen” (Dye in Cairney, 2012, p. 25). Hoewel deze definitie erg breed en veelomvattend is, geeft het wel weer hoeveel te scharen valt onder de term beleid en dat het gaat om een breed spectrum aan acties. Andere definities van beleid betrekken ook de middelen waarmee en tijdsruimtes waarbinnen bepaalde doelen bereikt dienen te worden: beleid is “het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes” (Hoogerwerf, 2021, p. 15). Als men spreekt van beleid kan het dus gaan om grote infrastructurele overheidsprojecten, maar ook om de keuzes die gemaakt worden voor de ontsluiting van een bepaalde wijk.

Er zijn verschillende raamwerken waarmee ingewikkelde beleidsprocessen geanalyseerd kunnen worden (Cairney, 2012, p. 23). Een van deze raamwerken is de beleidscyclus. Hoewel de beleidscyclus als raamwerk sterk bekritiseerd is vanwege een

wat simplistische benadering van beleidsprocessen, biedt het wel aangrijpingspunten om de complexiteit van deze processen schematisch in kaart te brengen en verder uit te diepen.

De fundatie voor de beleidscyclus zoals die nu bekend is, werd geïntroduceerd door Lasswell in 1956 (Jann & Wegrich, 2007, p. 43). Tegenwoordig zijn er diverse versies van de beleidscyclus, waarbij de benaderingen van elkaar verschillen in het aantal fasen dat zij onderscheiden, uiteenlopend van vier tot zes, zeven of acht fasen (Cairney, 2012, p. 34; Hoogerwerf, 2021, p. 18-19; Howlett, Ramesh & Perl, 2009, p. 13). Hoewel de benaderingen van elkaar verschillen in het aantal fasen, is de strekking van de gehele beleidscyclus in alle benaderingen nagenoeg gelijk. Veel gebruikte benaderingen maken een onderscheid tussen vijf fases, namelijk: agendavorming, beleidsformulering, besluitvorming, uitvoering en evaluatie (Jann & Wegrich, 2007, p. 43).

Agendavorming gaat over de manier waarop problemen opkomen en de manier waarop overheden hiermee omgaan in het prioriteren van problemen (Howlett, Ramesh & Perl, 2009, p. 92; Cairney, 2012, p. 33). Een agenda kan worden gedefinieerd als een lijst met problemen of onderwerpen waaraan mensen binnen de overheid of mensen die verbonden zijn met de overheid aandacht aan besteden (Kingdon, 1995, p.3). Uiteindelijk zorgt het proces van agendavorming ervoor dat er een selectie wordt gemaakt in de onderwerpen of problemen die spelen, waardoor sommige onderwerpen van de agenda afvallen en andere onderwerpen belangrijk genoeg worden geacht om beleid voor te ontwerpen (Jann & Wegrich, 2007, p. 46). Na het proces van agendavorming wordt overgegaan op de fase van beleidsformulering.

Beleidsformulering gaat over proces waarbij verschillende opties worden ontwikkeld waarmee het beleidsprobleem kan worden aangepakt (Howlett, Ramesh & Perl, 2009, p. 110). Hierbij worden de alternatieve aanpakken voor het probleem tegen elkaar afgezet, waarbij aan de ene kant aandacht is voor het doel van het beleid en aan de andere kant de manieren waarop dit bereikt kan worden. Hierbij spelen de verwachte kosten en opbrengsten van de verschillende alternatieven een belangrijke rol (Cairney, 2012, p. 33).

De volgende fase gaat om de besluitvorming. In het proces gaat het niet alleen om het verzamelen van voldoende informatie en het analyseren van deze informatie. Volgens Jann en Wegrich (2007, p. 49) gaat het in de eerste plaats om de interactie tussen publieke en private actoren en overheidsafdelingen en de manier waarop zij tot een compromis komen. Belangrijk in deze fase is de aanwezigheid van de verschillende actoren. Deze actoren verschillen onder andere van elkaar wat betreft de formele besliscapaciteit die zij beschikken, waarbij overheidsinstellingen in veel gevallen het monopolie hebben op het nemen van besluiten. Overheden hebben daardoor vaak een centrale rol in het besluitvormingsproces, maar zij zijn

wel gebonden aan de bestaande institutionele structuren die het handelen in enige mate kan sturen (Howlett, Ramesh & Perl, 2009, p. 140).

Als het formele besluit over het beleid genomen is, kan worden gestart met de uitvoering van het beleid. Het feit dat het besluit is genomen, betekent echter niet dat het beleid ook daadwerkelijk uitgevoerd zal worden volgens de vooropgestelde lijnen (Jann en Wegrich, 2007, p. 51). In de uitvoeringsfase wordt er vaak een partij verantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering van het beleid, waarbij deze partij verschillende hulpbronnen en kennis tot zijn beschikking krijgt om de vooraf opgestelde doelen van het beleid te behalen (Cairney, 2012, p. 33; Howlett, Ramesh & Perl, 2009, p. 160).

De laatste fase van de beleidscyclus is de evaluatiefase. Aangezien beleid bedoeld is om een bepaald probleem aan te pakken, is het van belang om aan het eind van de rit de balans op te maken of het uitgevoerde beleid ook daadwerkelijk een bijdrage heeft geleverd aan de vermindering van het probleem (Jann & Wegrich, 2007, p. 54). Daarnaast gaat het niet alleen om de effectiviteit van het beleid, maar ook om de vraag of het beleid op de juiste manier is uitgevoerd (Cairney, 2012, p. 33). Evaluatie van beleid kan drie mogelijke uitkomsten hebben. Als wordt geconcludeerd dat het beleid succesvol was, is de kans groot dat wordt besloten dat het beleid ongewijzigd wordt doorgezet. Als door de evaluatie blijkt dat het beleid in essentie klopt maar sommige onderdelen niet zoals gewenst doorwerken, kan ervoor worden gekozen om het beleid wel door te zetten, maar dan in een aangepaste vorm. Daarnaast kan er ook voor worden gekozen om het beleid in zijn geheel te beëindigen als blijkt dat het beleid op geen enkele manier bijdraagt aan het oplossen van het probleem of het probleem juist verergert (Howlett, Ramesh & Perl, 2009, p. 191). De uitkomst van de beleidsevaluatie kan er dus voor zorgen dat de beleidscyclus in zijn geheel weer wordt ingezet.

Hoewel de beleidscyclus gedurende de afgelopen decennia sterk bekritiseerd is wat betreft haar analytische verklaringskracht (Jann & Wegrich, 2007, p.55; Howlett, Ramesh & Perl, 2009, p. 13-14), geeft het wel een goed overzicht van de algemene fasen in complexe beleidsprocessen. Een belangrijke kritiek op de beleidscyclus is dat het te simplistisch is en het in de werkelijkheid nooit precies volgens de voorgeschreven fasen verloopt (Howlett, Ramesh & Perl, 2009, p. 13). In de praktijk verloopt dit proces namelijk een stuk rommeliger. Ook voor de besluitvormingsfase geldt dat dit geen strikt afgebakende fase is, waarbij helder is welke actoren een rol spelen, welke taak zij vervullen en op welke manier er tot een besluit wordt gekomen. Desondanks helpt de beleidscyclus dit onderzoek verder in te kaderen. Het verheldert waarop het onderzoek zich specifiek richt, namelijk de besluitvorming over

ontsluiting bij woningbouwprojecten, en ook waarop het onderzoek zich niet richt. Om deze reden is het nuttig om de beleidscyclus te gebruiken als een raamwerk waarin besluitvorming een onderdeel is van een groter proces. In de volgende paragraaf zal er dieper worden ingegaan op de aspecten die een rol spelen bij besluitvorming, toegespitst op de mobiliteitssector.

2.2 Besluitvorming binnen de mobiliteitssector

Aangezien beleid binnen verschillende sectoren en beleidssystemen kan worden toegepast en geïntroduceerd, kan er gedifferentieerd worden naar de specifieke sector. De kenmerken van die sector zijn namelijk ook bepalend voor de manier waarop beleid tot stand komt en de actoren die hierbij betrokken zijn. Het is daarom zinvol om in dit theoretisch kader specifiek te kijken naar de mobiliteitssector en de manier waarop besluitvorming in deze sector wordt gezien. Ook het soort beleid of het soort projecten dat wordt ontwikkeld, heeft invloed op de manier waarop beleidsprocessen tot stand komen. Per beleidsveld kan daarnaast de manier waarop besluitvorming vorm krijgt verschillen, waardoor het belangrijk is om bij onderzoek binnen een bepaald beleidsveld, de context van het beleidsveld goed te introduceren.

Het is daarom van belang om de mobiliteitssector en de manier waarop binnen deze sector tegen besluitvorming wordt aangekeken goed te introduceren. Binnen de mobiliteitssector is er sprake van een grote diversiteit aan soorten projecten, waarbij het kan gaan over kostbare projecten zoals de ontwikkeling van een nieuw treinstation, de verbreding van een snelweg of een infrastructureel fonds in zijn geheel (Van Geet, Lenferink, Arts & Leendertse, 2019), maar ook om kleinere projecten die minder kostenintensief zijn, zoals de herinrichting van een straat of de ontwikkeling van fietsparkeerplaatsen bij een station (Donais, Abi-Zeid, Waygood & Lavoie, 2022). Op het gebied van besluitvorming is binnen de sector vooral onderzoek gedaan naar de besluitvorming rond deze kostenintensievere en grotere infrastructurele projecten. Dit is ook niet onlogisch, aangezien het hier gaat om grote hoeveelheden publieke middelen, waarbij het van belang is dat deze goed worden besteed. Onderzoek naar de specifieke besluitvorming rond deze projecten kan veel inzicht bieden in de manier waarop bepaalde dingen met elkaar worden afgewogen en de manier waarop uiteindelijk een beslissing wordt genomen.

Hoewel er een redelijke hoeveelheid onderzoek is gedaan naar de besluitvorming binnen de mobiliteitssector, is de diversiteit in de gekozen benaderingen beperkt. Veel onderzoeken gebruiken de aannames van het Rationele Actor Model als theorie voor de

analyse die ze uitvoeren. Hoewel onderzoek naar besluitvorming binnen de transportsector aantoonde dat deze benadering vele gebreken kent en niet de complexiteit van de processen goed weet te vatten, blijft deze benadering dominant binnen de transportsector (Goetz, & Szyliowicz, 1997, p. 264; Marsden & Reardon, 2017, p. 245-246; Gudmundsson, Hall, Marsden & Zietsman, 2015, p. 122). Het besluitvormingsproces is namelijk niet te vatten in de rationele en voorspelbare aannames volgens het Rationele Actor Model. In werkelijkheid is de besluitvorming binnen de mobiliteitssector juist sterk gepolitiseerd (Giuliano, 2007, p. 8; Van Geet, Lenferink, Arts & Leendertse, 2019, p. 91), waardoor het lastig te voorspellen is wat de uitkomsten van het besluitvormingsproces zullen zijn.

Marsden en Reardon beargumenteren dat er binnen de mobiliteitssector onvoldoende kennis is over de processen van besluitvorming en te weinig oog voor vragen met betrekking tot macht en legitimiteit, terwijl dit soort kennis juist het inzicht in de sector kan verrijken (Marsden & Reardon, 2017, p. 246). Binnen de sector is daarnaast grotendeels aandacht voor meer kwantitatieve onderzoeken die gericht zijn op de effecten van bepaalde beleidsingrijpen in plaats van de manier waarop dit beleid tot stand is gekomen (Marsden & Reardon, 2017, p. 246), terwijl juist ook het inzicht in deze complexe beleidsprocessen kan bijdragen aan het algemene begrip binnen de mobiliteitssector.

Hoewel het Rationele Actor Model en de toepassing daarvan een bijdrage heeft geleverd aan de kennis over besluitvormingsprocessen binnen de mobiliteitssector, is aangetoond dat dit onvoldoende de complexiteit van de besluitvormingspraktijk kan vatten (Goetz, & Szyliowicz, 1997, p. 264; Marsden & Reardon, 2017, p. 245-246). Om die reden maakt dit onderzoek geen gebruik van het Rationele Actor Model, maar maakt het gebruik van theorieën die meer oog hebben voor deze complexiteit en daarom mogelijk betere inzichten kunnen geven in de manier waarop dergelijke processen verlopen in de praktijk. Goetz en Szyliowicz beargumenteren dat er hiervoor verschillende mogelijkheden zijn en geven een aantal suggesties voor alternatieven, waaronder het bureaupolitieke model van Graham Allison (Goetz en Szyliowicz, 1997, p. 264).

Dit onderzoek maakt gebruik van de benaderingen ontwikkeld door Graham Allison in 1971. In zijn boek *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* presenteert hij drie verschillende modellen om de uitkomst van de Cubacrisis en het handelen van de verschillende betrokken actoren te kunnen verklaren. Deze modellen kijken alle drie op een andere manier naar dezelfde casus, waardoor het ook verschillende inzichten geeft in de redenen voor het verloop van de Cubacrisis (Allison, 1971). De modellen die Allison heeft geïntroduceerd, hebben allen hun eigen perspectief en focussen zich daarbij op verschillende

dingen. Het Rationele Actor Model (*Rational Actor Model*; RAM) gaat ervan uit dat de overheid een unitaire en rationele actor is die eigenhandig beslissingen maakt. Het organisatieproces model (*Organizational Process Model*; OPM) stelt dat de overheidsbureaucratie invloed heeft op de actie van actoren en daardoor ook op de uiteindelijke uitkomst (Allison & Zelikow, 1999). In tegenstelling tot het RAM, gaat het OPM er juist niet vanuit dat de overheid een unitaire actor is, maar dat de overheid bestaat uit verschillende overheidsorganisaties die samen dienen te werken in de besluitvorming. Bij het bureaupolitieke model (*Bureaucratic Politics Model*; BPM) gaat het juist om individuen die al onderhandelend tot een besluit proberen te komen. Elke actor zal op een tactische manier proberen een zo gunstig mogelijke uitkomst te behalen.

Zoals eerder gesteld, biedt het Rationele Actor Model in de mobiliteitssector onvoldoende mogelijkheid om de complexe besluitvormingsprocessen te verklaren. Om deze reden zal in dit onderzoek het Rationele Actor Model van Allison niet worden gebruikt, maar zullen zijn tweede en derde model de basis vormen voor de analyse. In de volgende paragrafen worden zowel het organisatieproces model en het bureaupolitieke model verder besproken.

In 1999 heeft Graham Allison samen met Philip Zelikow het boek herschreven naar aanleiding van nieuwe materialen en het boek heruitgegeven. In de rest van dit theoretisch kader zal daarom verwezen worden naar beide auteurs wanneer het gaat om de inhoud van het organisatieproces model en het bureaupolitieke model.

2.1 Het Organisationsproces Model (OPM)

Het organisatieproces model (OPM) is het tweede model dat Allison en Zelikow presenteren in hun boek *Essence of Decision* naar de besluitvorming rondom de Cubacrisis. Dit model wijkt af van het eerste model, het Rationele Actor Model, met name op het vlak dat de overheid geen individuele en rationele actor is (Allison & Zelikow, 1999, p. 143). In OPM wordt overheidshandelen niet gezien als een rationele keuze, maar als “het resultaat van grote organisaties die functioneren volgens gestandaardiseerde gedragspatronen” (Allison & Zelikow, 1999, p. 143). In de kern bestaat de overheid uit verschillende organisaties die elk zijn bedoeld met een specifieke taak of specifieke taken. De uiteindelijke beslissingen die een overheid neemt, zijn afhankelijk van het handelen van al deze organisaties (Allison, 1971, p. 15). Uiteindelijk is beleid een product van organisatorische output, voortkomend uit het gedrag van meerdere overheidsorganisaties (of bureaucratieën) met verschillende

verantwoordelijkheden en belangen die bepaalde *Standard Operating Procedures* (SOPs) volgen (Jones, 2010, p. 1). Wel stellen Allison en Zelikow dat het handelen van deze organisaties en de resultaten die zij leveren in zekere mate wordt gecoördineerd door regeringsleiders, maar zij hebben hier nooit volledig controle over (Allison & Zelikow, 1999, p. 143).

Om het OPM verder te verdiepen, hebben Allison en Zelikow een veelomvattend analysekader opgesteld waarin de verschillende variabelen zijn verwerkt (1999). Het volledige analysekader is echter erg uitgebreid en bevat ook onderdelen die niet relevant zijn voor een onderzoek dat niet gericht is op buitenlandse politiek. Om deze reden zal de volgende paragraaf niet in diepte ingaan op alle verschillende onderdelen uit het analysekader van Allison en Zelikow (1999), maar zal het de voor dit onderzoek relevante variabelen behandelen. In de eerste plaats wordt hierbij gekeken naar de actoren die een rol spelen in het OPM, wat deze actoren kenmerkt en hoe het handelen van deze actoren uiteindelijk tot besluitvorming leidt.

2.3.1 De actoren in het organisatieproces model

Volgens het organisatieproces model kan overheidshandelen dus gezien worden als organisatorische output en zijn overheidsorganisaties de centrale actoren. De overheid heeft te maken gekregen met verschillende (maatschappelijke) problemen. Het effectief aanpakken van deze problemen door één centrale actor is echter niet mogelijk, waardoor de taken over verschillende actoren werden verspreid. Er ontstonden hierdoor steeds meer organisaties binnen de publieke sector en deze organisaties werden bedield met het vervullen van hun eigen specifieke publieke taak (Allison & Zelikow, 1999, p. 148). Doordat de taken verdeeld werden over verschillende organisaties, was er ook sprake van verdeelde macht en was er niet één specifiek actor die al het overheidshandelen kon bepalen.

Aangezien het OPM stelt dat verschillende (overheids)organisaties het handelen van de overheid bepalen, is het belangrijk om stil te staan bij deze actoren die een centrale rol spelen binnen het model, namelijk de organisaties. Alle organisaties zijn bedield met een specifieke taak (Allison & Zelikow, 1999). Bestuurders zitten in zekere zin aan de top van deze organisaties en kunnen bijvoorbeeld een besluit nemen om de organisaties bepaalde taken te laten uitvoeren. Een belangrijke onderliggende aanname van het OPM is dat organisaties gericht zijn op hun eigen voortbestaan (Allison & Zelikow, 1999). Een

organisatie ontleent bestaansrecht aan het uitvoeren van een bepaalde (publieke) taak en volgens dit model zal een organisatie er alles aan doen om deze taak te behouden.

Zoals hierboven al gesteld, heeft elke organisatie haar eigen taken. Bij het uitvoeren van deze taken zijn de doelstellingen van belang, deze liggen namelijk in het verlengde van de taken. De taken hebben betrekking op het door de politiek opgelegde takenpakket. Doelstellingen gaan een stapje verder, aangezien het daarbij gaat om wat de organisatie wil bereiken naast het voltooien van de formele taken (Allison & Zelikow, 1999). Wat deze doelstellingen zijn, kan door verschillende dingen worden ingegeven. Zo kunnen de doelstellingen worden ingegeven door andere actoren, zoals burgers of belangengroepen, doordat zij bepaalde verwachtingen hebben van de organisatie. Op basis van die verwachtingen kunnen organisaties een bepaalde doelstelling opnemen (Allison, 1971, p. 20).

Ten slotte heeft een organisatie volgens het OPM ook een (organisatorische) missie. De missie van een organisatie hangt samen met de hierboven besproken taken en doelstellingen. De organisatie kan een prioritering aanbrengen in de verschillende doelstellingen door een groter belang te hechten aan bepaalde doelstellingen dan aan andere doelstellingen (Allison & Zelikow, 1999, p. 177). In de prioritering van de doelstellingen schuilt de missie van de organisatie. De doelstellingen waaraan een groter belang wordt gehecht, weerspiegelen namelijk het hogere of lange termijn doel van de organisatie. De prioritering van de doelstellingen geeft dus aan welke doelstellingen het meest belangrijk zijn voor de organisatie en welke onderliggende missie hieraan ten grondslag ligt.

2.3.2 Het proces rondom organisaties

Organisaties voeren verschillende typen taken uit, waarbij een onderscheid is te maken tussen zogenaamde ‘hogere’ taken en ‘lagere’ taken. De hogere taken van een organisatie zijn bijvoorbeeld het monitoren van informatie en het voorbereiden van passende reacties voor mogelijke gebeurtenissen, terwijl de lagere taken bestaan uit onder andere het voorbereiden van budgetten en het opstellen van rapporten (Allison, 1971, p. 21). Het uitvoeren van de lagere taken is het middel van een organisatie om de hogere taken uiteindelijk uit te kunnen voeren. Deze lagere taken worden uitgevoerd door middel van zogenaamde *Standard Operating Procedures (SOP)*, dit zijn bepaalde regels die voorschrijven hoe dingen gedaan moeten worden (Allison, 1971, p. 21). Aan de ene kant zorgen deze SOPs ervoor dat taken (makkelijker) uitgevoerd kunnen worden, maar tegelijkertijd kunnen SOPs er ook voor zorgen dat het gedrag van organisaties onnodig geformaliseerd en traag wordt (Allison, 1971, p. 21).

Daarnaast is er een onderscheid te maken tussen programma's en repertoires. Doordat organisaties in staat moeten zijn om goed te handelen namens verschillende individuen en dit handelen goed moet coördineren, zijn er bepaalde programma's opgesteld die het handelen voorschrijven. Deze programma's zijn in zekere zin clusters van SOPs die allen gericht zijn op het behalen van bepaalde resultaten (Allison, 1971, p. 21). De programma's die gelieerd zijn aan een bepaalde activiteit vormen samen een repertoire. Door bepaalde gebeurtenissen kunnen organisaties getriggerd worden om een programma tot uitvoering te brengen, maar deze programma's zijn vrij solide en kunnen moeilijk worden aangepast aan een bepaalde situatie (Allison, 1971, p. 21). Daarnaast geldt dat "hoe complexer de actie en hoe groter het aantal betrokken personen, des te belangrijker zijn programma's en repertoires als beslissende factoren voor organisatorisch gedrag" (Allison, 1971, p. 21).

In de praktijk vallen bepaalde taken nooit precies binnen het domein van een specifieke organisatie, maar is er sprake van een overlap. Hierdoor kunnen verschillende organisaties verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van een specifieke taak. Dit maakt coördinatie noodzakelijk, maar in feite is directe coördinatie niet mogelijk (Jones, 2010, p. 14-15), aangezien elke organisatie zijn eigen regels en SOPs heeft die leidend zijn voor het gedrag van de organisatie.

Daarnaast zijn veel taken binnen overheden gedecentraliseerd en liggen verantwoordelijkheden bij verschillende actoren en departementen. De verschillende onderdelen van een overheidsorganisaties zijn van elkaar afhankelijk in het uitvoeren van hun taak en de manier waarop zij hun taak uitvoeren heeft tegelijkertijd invloed op de mogelijkheden van andere onderdelen. Hier zit een spanningsveld: enerzijds is het belangrijk om taken decentraal te verdelen zodat problemen beter aangepakt kunnen worden, maar anderzijds maakt dit de coördinatie ingewikkelder (Allison, 1971, p. 22). Hoewel dit misschien als wenselijk wordt gezien, kunnen bestuurders binnen de overheid geen volledige en voortdurende controle hebben over het handelen van de organisaties en dus ook het overheidshandelen in het algemeen (Allison, 1971, p. 22). Wel kunnen bestuurders invloed hebben door vooraf criteria op te stellen waaraan het handelen moet voldoen, of achteraf sancties uitdelen. Daarnaast is er in zekere zin sprake van coördinatie wanneer een bestuurder een besluit neemt dat een overheid een bepaalde taak dient uit te gaan voeren. Op deze manier kan de bestuurder richting geven aan het handelen van de organisatie, maar de reikwijdte van deze invloed is beperkt door de bestaande structuren van de organisatie zelf.

Uiteindelijk leidt het samenspel tussen de verschillende organisaties en hun afzonderlijke handeling ertoe dat er een besluit wordt genomen. Zoals hierboven ook wordt

gesteld kan overheidshandelen gezien worden als organisatorische output. De manier waarop de verschillende organisaties handelen (ingegeven door hun eigen missie, doelstellingen en SOPs) en de manier waarop dit handelen samenkomt, bepaalt uiteindelijk welk besluit er wordt genomen. Op dit besluit kan nooit totale controle worden uitgeoefend door een bestuurder die aan de top zit, want er is geen centrale autoriteit die volledig invloed kan uitoefenen.

2.4 Het Bureaupolitieke Model (BPM)

Het derde model dat Allison en Zelikow (1999) presenteren is het bureaupolitieke model (BPM). In tegenstelling tot het organisatieproces model, gaat het bij het bureaupolitieke model om de uitkomst van een onderhandelingsspel tussen verschillende individuen (Allison & Zelikow, 1999, p. 255). Er is geen sprake van een unitaire actor zoals in het Rationele Actor Model, maar er zijn verschillende individuen die verwickeld zijn in een politiek spel. In de kern gaat het bij het bureaupolitieke model om het volgende: “om uit te leggen waarom een bepaalde formele overheidsbeslissing werd genomen [...] is het nodig om de spelletjes en actoren te identificeren, om coalities, akkoorden en compromissen weer te geven, en om enig gevoel voor de onduidelijkheid over te brengen” (Allison & Zelikow, 1999, p. 257). Het overheidshandelen is volgens dit model direct verbonden aan politiek en de bijbehorende onderhandeling. Om te achterhalen waarom een overheidsbeslissing is genomen, is het daarom belangrijk om inzicht te krijgen in de achterliggende politieke processen. Ook voor de analyse naar dit model hebben Allison en Zelikow een erg uitgebreid analytisch kader opgesteld (1999). Critici van de benadering van Allison en Zelikow stellen echter dat het model te complex is, waardoor het aan verklaringskracht verliest (Bendor & Hammond, 1992, p. 318). Het model bestaat simpelweg uit te veel variabelen, waardoor het erg ingewikkeld is om het model op de empirie toe te kunnen passen. Om deze reden zal de volgende paragraaf niet in diepte ingaan op alle verschillende onderdelen uit het analysekader van Allison en Zelikow, maar zal de voor dit onderzoek relevante variabelen behandelen. Hierbij wordt gekeken naar de actoren, wat deze actoren kenmerkt en de manier waarop het onderhandelingsspel vorm krijgt aangezien dit de kern vormt van het model.

2.4.1 De actoren in het bureaupolitieke model

Het handelen van een overheid kan gezien worden als een politiek resultaat (Allison & Zelikow, 1999, p. 164; Jones. 2010, p. 5). In het bureaupolitieke model zijn individuen de

centrale actoren. Individuen kunnen spelers worden door een positie te hebben waarin ze invloed (kunnen) hebben op de besluitvorming (Allison & Zelikow, 1999). Volgens het BPM zijn spelers te omschrijven als “personen met macht om het resultaat van de desbetreffende beslissing of actie te beïnvloeden” (Allison & Zelikow, 1999, p. 273). Deze personen zijn in zekere mate vertegenwoordigers van hun (overheids)organisaties. Het BPM verschilt echter van het OPM wat betreft de manier waarop het naar organisaties kijkt. Waar het OPM de organisaties zelf centraal zet, gaat het BPM ervanuit dat individuen, hoewel zij wel onderdeel uitmaken van de organisaties waar ze voor werken, de cruciale actoren zijn. Een individu volgens het BPM is weliswaar onderdeel van een organisatie, en kan in zijn handelen ook beperkt worden door deze organisatie, maar daar tegenover staat ook dat ook het eigen perspectief een belangrijke rol speelt in zijn of haar handelen en daarmee tegen het organisatieperspectief kan ingaan (Allison & Zelikow, 1999, p. 273). Wel zijn de beleidsvoorkeuren van een persoon onder andere af te leiden van de positie die deze persoon binnen de eigen organisatie vervult (Jones, 2010, p. 5). Hierbij hebben individuen werkzaam binnen een overheidsorganisatie meer invloed op de besluitvorming dan individuen werkzaam buiten de overheid (Jones, 2010, p. 5).

Er is een onderscheid te maken in de verschillende spelers en hun rollen, waarbij sommige spelers veel (directe) invloed hebben op de besluitvorming en andere spelers een geringere invloed. Het kan hierbij gaan om de verantwoordelijke bestuurder, ambtenaren en actoren die zich niet direct binnen de overheid bevinden, maar hier wel veel mee in contact staan, zoals de media of belangengroepen (Allison & Zelikow, 1999, p. 296). Hoe dichter de actoren zich bevinden bij de verantwoordelijk bestuurder, het centrum van de macht, hoe groter de kans dat zij een doorslaggevende invloed kunnen hebben op de besluitvorming. De (formele) positie van de speler bepaalt deels de mogelijkheden van de speler om de besluitvorming te beïnvloeden. Buiten de formele positie binnen de organisatie, spelen ook de vaardigheden en karaktereigenschappen van de persoon die deze functie vervult een rol in de mate waarop invloed uitgeoefend kan worden.

Een aantal factoren hebben invloed op de mogelijkheden van actoren om het spel te spelen en de manier waarop zij hun rol invullen. In de eerste plaats heeft elke actor een eigen perspectief en dit perspectief beïnvloedt de manier waarop het vraagstuk wordt gezien. Dit betekent ook dat elke actor een ander idee heeft van wat er dient te gebeuren om het vraagstuk aan te pakken (Allison & Zelikow, 1999, p. 298). De beleidsvoorkeuren van een individu zijn af te leiden van zijn positie binnen de overheid (Jones, 2010, p. 5). Ten tweede spelen de belangen van de actoren een belangrijke rol. Naast het behartigen van voor het beleidsterrein

relevante belangen, kunnen hierbij ook persoonlijke, nationaalpolitieke of organisatorische belangen een rol spelen (Allison & Zelikow, 1999, p. 298).

Deze percepties en doelen komen samen in wat Allison en Zelikow de ‘inzet en standpunten’ noemen. Hierbij gaat het om hoe een bepaalde actor gebruikt maakt van zijn handelingsmogelijkheden om bepaalde doelen te bereiken (Allison & Zelikow, 1999, p. 299). Daarbij spelen onder andere ook de onderhandelingsvoordelen een rol. In combinatie met de inzet en de eigenschappen of standpunten van het individu (functie, belangen en perceptie) bepalen deze de manier waarop het individu handelt binnen het onderhandelingsspel. Uiteindelijk komt het handelen van de verschillende individuen samen in dit onderhandelingsspel. Hieronder wordt het proces rondom dit onderhandelingsspel verder uitgediept.

2.4.2 Het onderhandelingsspel

Hierboven is besproken hoe het BPM overheidshandelen beschrijft, namelijk als een uitkomst van een politiek onderhandelings spel tussen individuen en welke factoren hun handelen beïnvloedt. Om te kunnen verklaren hoe een bepaald overheidsbesluit is genomen, is het belangrijk om dieper in te gaan op het proces van het onderhandelings spel en de invloed van de afzonderlijke actoren op het uiteindelijke besluit.

Ten eerste is het van belang om te bepalen hoe het spel er precies uit ziet. Het spel wordt in de eerste plaats bepaald door de actiekanaalen (*action-channel*). Een actiekanaal is een “gereguleerd middel om overheidshandelen te bewerkstelligen met betrekking tot een specifiek soort vraagstuk” (Allison & Zelikow, 1999, p. 300). De definitie die Allison en Zelikow hanteren is vrij ambigu, maar komt neer op een besluitvormingsarena waar bepaalde regels gelden omtrent welke actoren wanneer betrokken zijn binnen het betreffende besluitvormingsproces. Tijdens een besluitvormingsproces zal het per casus afhangen of actoren gebruik moeten maken van één of meerdere actiekanaalen. In sommige gevallen moet er bijvoorbeeld zowel door de gemeenteraad als door het college van B&W een besluit worden genomen om iets voor elkaar te krijgen. In sommige gevallen is vooraf vastgesteld welk actiekanaal moet worden gebruikt, in andere gevallen kan een speler zelf bepalen welk actiekanaal wordt gebruikt, afhankelijk van welke het meest kansrijk wordt geacht. Verder structureert een actiekanaal het onderhandelings spel doordat vooraf is bepaald welke spelers zijn betrokken, wat hun uitgangspunt is in het spel en wanneer zij aan bod komen in het spel.

Daarnaast wordt het spel bepaald door de spelregels (*rules of the game*). De spelregels hangen af van de context van het besluitvormingsproces en bepalen uiteindelijk ook de vorm van het spel. Zo zal het in sommige gevallen verplicht zijn om specifieke afdelingen of actoren bij de besluitvorming te betrekken of zijn er specifieke stemprocedures vastgelegd. De regels bepalen de handelingsmogelijkheden die spelers hebben, maar daarnaast beperken regels ook de mogelijkheden tot overheidshandelen (Allison & Zelikow, 1999, p. 302).

De invloed van een actor op het besluitvormingsproces wordt bepaald door “onderhandelingsvoordelen, vaardigheid en wil om onderhandelingsvoordelen te gebruiken, en de perceptie van andere actoren ten aanzien van de eerste twee componenten” (Allison & Zelikow, p. 300; Jones, 2010, p. 5). Deze paragraaf richt zich voornamelijk op de onderhandelingsvoordelen, omdat deze concreet te herkennen zijn. In hun boek stellen Allison en Zelikow dat er zeven bronnen zijn waaraan actoren hun onderhandelingsvoordelen kunnen ontleden (1999, p. 300). Hieruit zijn een aantal concrete onderhandelingsvoordelen te distilleren, namelijk: “a) formele autoriteit en bijbehorende onderhandelingsmogelijkheden; b) controle over en bezit van middelen; c) bezit van expertise en controle over informatie; d) contact met autoriteit en vermogen om hier invloed op te hebben; e) charisma en de mogelijkheid om andere spelers te overtuigen; f) mogelijkheid om andere spelers te overtuigen en beïnvloeden” (Allison & Zelikow, 1999, p. 300). Om het onderhandelingspel te kunnen winnen is het belangrijk dat een speler kritisch kijkt naar zijn onderhandelingsvoordelen en de manier waarop hij die voor welke vraagstukken kan inzetten.

Naast dat het onderhandelingspel wordt beïnvloed door de achtergrond van de spelers zelf, hebben ook de omstandigheden van de omgeving invloed op de manier waarop het spel gespeeld wordt. Er zijn namelijk bepaalde deadlines waarmee spelers geconfronteerd worden en die de tijd voor het besluitvormingsproces limiteren. Spelers worden hierdoor geforceerd om over het vraagstuk na te denken en op een bepaalde manier te handelen (Allison & Zelikow, 1999, p. 299). Er zijn verschillende typen deadlines, waarbij het kan gaan om al vaststaande begrotingsmomenten of plotseling opkomende crises, de deadlines zijn afhankelijk van het specifieke beleidsterrein (Allison & Zelikow, 1999, p. 300). Het is belangrijk om met deze deadlines rekening te houden bij de analyse van een besluitvormingsproces, omdat deze richting geven aan de manier waarop het proces wordt ingestoken.

Uiteindelijk geldt de uitkomst van het onderhandelingspel als de bepalende factor voor de besluitvorming. Elke speler probeert de keuze die gemaakt moet worden naar zich toe te trekken vanuit zijn eigen perspectief op het vraagstuk (Allison & Zelikow, 1999, p. 302).

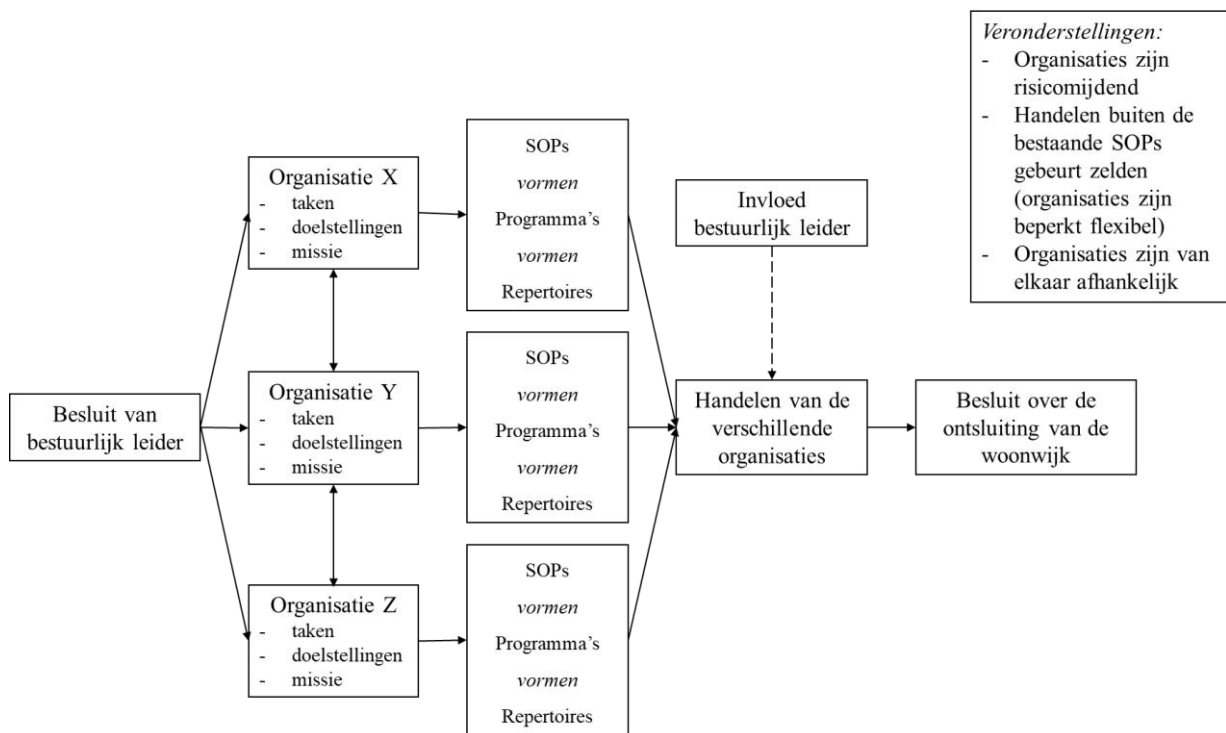
Hierbij is belangrijk te vermelden dat het altijd gaat om een compromis. De uitkomst van het besluitvormingsproces is dus vrijwel nooit geheel gelijk de doelen van deze actoren, maar is een resultaat van de interactie die zij hebben gehad samen. Het spelletje eindigt echter niet wanneer er een besluit is genomen. De spelers blijven zich inzetten voor een koerswijziging of een aanpassing van de beslissing (Allison & Zelikow, 1999, p. 303). Tussen de besluitvorming en de uiteindelijke uitvoering zijn nog verschillende mogelijkheden om het besluit te beïnvloeden.

2.5 Conceptuele modellen

Hierboven zijn het organisatieproces model en het bureaupolitieke model van Allison en Zelikow besproken. Deze auteurs hebben deze modellen ontwikkeld in het kader van de Cubacrisis, waardoor deze gericht zijn op een buitenlandse politieke situatie. Deze modellen kunnen echter gebruikt worden voor diverse soorten besluitvormingsprocessen en dus ook voor de analyse van de besluitvorming over de ontsluiting van woonwijken. Als er in huidig onderzoek uitgevoerd binnen de mobiliteitssector al gekeken wordt naar besluitvormingsprocessen, wordt voornamelijk gebruik gemaakt van het Rationele Actor Model. Deze twee alternatieve modellen trachten de uitkomst van de besluitvorming te verklaren op basis van andere aannames, waarbij er geen sprake is van rationele besluitvorming. Het is hierbij wel belangrijk op te merken dat deze modellen aangepast moeten worden aan een kleiner schaalniveau, namelijk de besluitvorming rond de ontsluiting van een woonwijk. Dergelijke aanpassingen worden besproken bij de bespreking van de afzonderlijke conceptuele modellen. Waar nodig zal worden aangegeven hoe dit uitwerkt op de aanpak van dit onderzoek.

Daarnaast is het van belang om kort te reflecteren op de beperkingen van deze modellen en de punten waarop de theorie niet helemaal helder is over wat er gebeurt in de empirie. Hoewel beide modellen pretenderen dat ze een eigen unieke focus hebben, vertonen ze op enkele punten overlap en is het niet altijd duidelijk hoe de processen binnen het model verlopen. Zo is er in de eerste plaats geen strikte scheiding tussen organisaties als actoren binnen het OPM en individuen als actoren binnen het BPM (Bendor & Hammond, 1992). De rol van individuen in het onderhandelingspel wordt namelijk deels ingegeven door de organisatie waar het individu onderdeel van uit maakt. Daarnaast zijn er een aantal specifieke kritiekpunten per model, die hieronder bij de bespreking van het specifieke conceptuele model worden besproken.

Zoals gesteld kennen beide modellen hun eigen conceptueel model. De benaderingen hebben beide hun eigen invalshoek en worden door Allison en Zelikow gepresenteerd als complementair. Door de casussen vanuit beide perspectieven te bekijken, kan het helpen beter inzicht te krijgen in de besluitvormingsprocessen. Hierbij dienen de modellen dus als een lens om naar de empirie te kijken. Allereerst is in figuur 2.1 het conceptueel model van het organisatieproces model toegepast op dit onderzoek weergegeven.



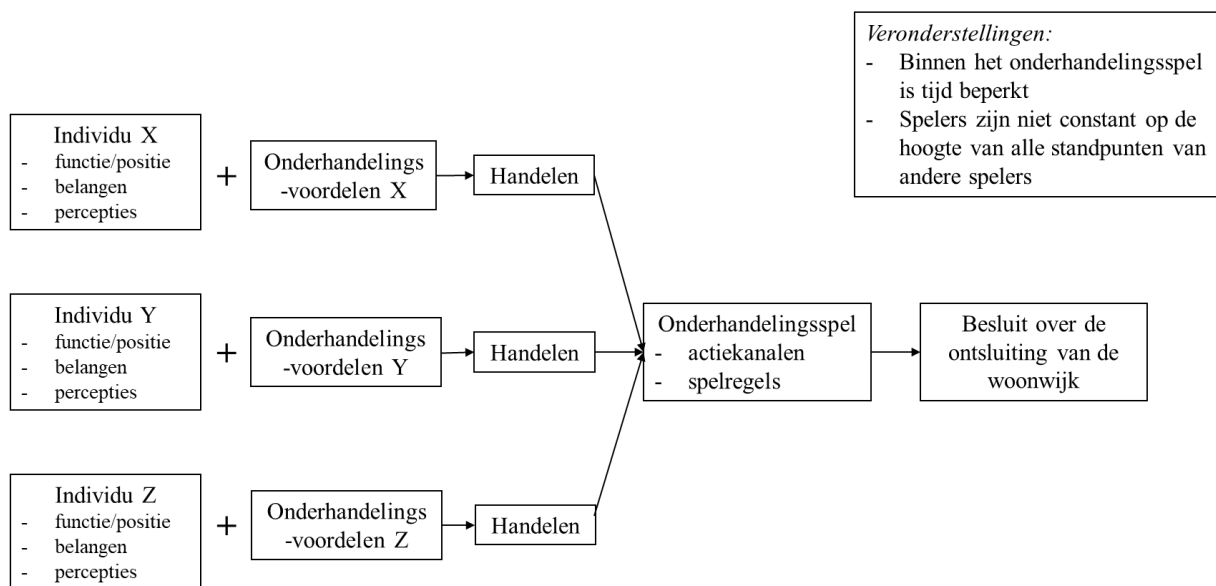
Figuur 2.1: Het conceptueel model volgens het Organisatieproces Model

Deze figuur geeft de belangrijkste concepten binnen het organisatieproces model voor dit onderzoek aan. De concepten worden in het methodologisch kader geoperationaliseerd. Hierbij is het alvast van belang om te stellen dat voor dit onderzoek onder een organisatie niet enkel een gehele organisatie kan worden verstaan, maar ook organisatieonderdelen. Van sommige organisaties binnen het besluitvormingsproces rondom de ontsluiting van woonwijken zullen namelijk verschillende afdelingen zijn betrokken, terwijl voor andere organisaties geldt dat de organisatie als geheel betrokken is.

Daarnaast is het hierbij belangrijk om op te merken dat de theorie van Allison en Zelikow onduidelijk is over hoe het handelen van verschillende organisaties samenkomt. Zij stellen dat de organisaties elk hun eigen manier van handelen hebben, ingegeven door SOPs, en dat het handelen van alle afzonderlijke organisaties er uiteindelijk voor zorgt dat er een bepaald besluit wordt genomen. Het OPM geeft echter geen inzicht in de processen wanneer het handelen van deze organisaties samenkomt. Het is natuurlijk mogelijk dat het handelen

van organisatie X helemaal is afgestemd op het handelen van organisatie Y en er zonder problemen een logisch besluit uit voort rolt. Het is echter ook voor te stellen dat de organisaties op een bepaalde manier handelen die niet perfect op elkaar aansluit. In een dergelijk geval zou verwacht kunnen worden dat er een patstelling ontstaat en het onduidelijk is hoe men dan verder dient te gaan. In het verklaren van hoe actoren vervolgens uit een dergelijke patstelling komen, is het voor te stellen dat er op politiek niveau een knoop doorgehakt dient te worden of dat er een onderhandeling of belangenafweging plaats moet vinden om dit te bepalen. De laatste oplossing neigt sterk naar een invulling vanuit het bureaupolitieke model. Daardoor is ook dit een voorbeeld van een punt waarop beide modellen elkaar aanvullen. Het bureaupolitieke model is hierbij nodig om te begrijpen wat er in de empirie gebeurt.

Daarnaast is er ook een conceptueel model opgesteld van het bureaupolitieke model toegepast op dit onderzoek, deze is weergegeven in figuur 2.2. De belangrijkste concepten binnen dit model staan in de figuur weergegeven en worden geoperationaliseerd in het volgende hoofdstuk en zullen daar verder worden toegelicht.



Figuur 2.2: Het conceptueel model volgens het Bureaupolitieke Model

Wel is het hierbij belangrijk om op te merken dat ook hier vraagtekens te zetten zijn bij de volledig unieke verklaringskracht. Waar het BPM zich afzet tegen de voorwaarden van het Rationele Actor Model, zijn er wel kenmerken van dit model te herkennen in de manier waarop Allison en Zelikow het bureaupolitiek model beschrijven. De individuen binnen het BPM spelen namelijk een onderhandelings spel waarin zijn verschillende percepties, belangen en hun eigen positie meenemen en zich verhouden tot die van andere individuen. De manier waarop zij dat doen volgens Allison en Zelikow (1999) lijkt echter sterk op de manier waarop

actoren in het RAM dat doen, namelijk volledig rationeel, berekenend en geïnformeerd (Bendor & Hammond, 1992). Het is echter onwaarschijnlijk dat deze individuen te allen tijde op de hoogte zijn van enerzijds hun eigen positie en belangen en anderzijds ook de positie en belangen van hun tegenstander. In dit onderzoek wordt daarom uitgegaan van een *bounded rationality*: actoren bepalen hun inzet op basis van de informatie die voor hun beschikbaar is, waarbij ze mogelijk niet volledig op de hoogte zijn van de precieze positie van anderen.

3. Methodologie

Dit hoofdstuk gaat in op de gebruikte onderzoeksmethoden en de operationalisatie van de relevante begrippen. Er is een verklarend casestudy onderzoek uitgevoerd, waarbij er vier verschillende casussen zijn geanalyseerd. In onderstaande paragrafen zullen de onderzoeksstrategie, de casusselectie, methode van dataverzameling, de data-analyse en de operationalisatie van de begrippen verder worden toegelicht. Ten slotte zal worden stilgestaan bij de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

3.1 Onderzoeksstrategie

De hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staat luidt: *Hoe is de keuze voor een bepaalde mix van modaliteiten in de ontsluiting van nieuwe woonwijken te verklaren?* Om deze vraag te beantwoorden is het van belang om inzicht te krijgen in het besluitvormingsproces dat ten grondslag ligt aan de keuze voor de bepaalde mix aan modaliteiten. Besluitvormingsprocessen zijn niet eenvoudig te onderzoeken en vergen een intensieve analyse. Hierbij is het van belang een onderzoeksstrategie te hanteren die zich het beste leent voor inzicht vergaren in deze processen.

De onderzoeksstrategie van een casestudy sluit hierbij het beste aan. Bij een casestudy is er sprake van een beperkt aantal onderzoekseenheden en een groot aantal variabelen dat in hun natuurlijke situatie wordt onderzocht (Van Thiel, 2015, p. 73; Yin, 2014). Het biedt daardoor de mogelijkheid om de te onderzoeken casussen erg uitgebreid te bestuderen en het leent zich het beste voor onderzoeksvragen die zich richten op het *hoe* en het *waarom* (Yin, 2014, p. 32). Dit onderzoek richt zich specifiek op deze *hoe* en *waarom* vragen, namelijk hoe de bepaalde keuze voor een mix aan modaliteiten te verklaren is.

Er wordt gedifferentieerd op de afhankelijke variabele, namelijk de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten, waarbij wordt gekeken naar de manier waarop de fiets als modaliteit een belangrijke rol heeft gekregen bij de ontsluiting. In de selectie van de casussen zal daarvoor gekeken worden naar de fietsvriendelijkheid van de wijk als een manier om te bepalen waarom de fiets een belangrijke rol heeft gekregen in de ontsluiting. Sommige van de wijken zijn al uitontwikkeld, waardoor te bepalen is hoe het nu gesteld is met de fietsvriendelijkheid. Andere wijken worden momenteel nog ontwikkeld, waardoor de er enkel een inschatting van de uiteindelijke fietsvriendelijkheid gemaakt kan worden op basis van de ambities.

De casus kan gekozen worden uit wijken die een voldoende omvang (meer dan 1000 woningen) hebben om een diverse mix aan modaliteiten te hebben, maar niet te groot zijn (maximaal 2500 woningen) zodat de besluitvorming niet over een te groot gebied gaat. Daarnaast dienen de wijken binnen dezelfde regelgeving te zijn ontwikkeld en is er gekozen om te kijken naar deelontwikkelingen binnen wijken ontwikkeld in het kader van de Vierde Nota Extra, zogenaamde Vinex-wijken (Dekker, De Klerk, Witsen, & van der Cammen, 2012). Hiermee kan ervoor gezorgd worden dat er niet externe veranderingen de besluitvorming een andere inrichting geven, maar dat allen binnen hetzelfde kader vallen en dat de grootte passend is voor dit onderzoek.

Ten slotte is ervoor gekozen om te kijken naar Vinex-wijken die vallen binnen de veertien verstedelijkingsgebieden die het Rijk heeft aangewezen voor de ontwikkeling van woningen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, z.d.). De komende jaren zal ongeveer de helft van alle te bouwen woningen in deze gebieden worden gebouwd. Met het oog op de relevantie van de resultaten is het nuttig te kijken naar gebieden waar ook in de toekomst nog veel woningen gebouwd zullen worden.

3.1.2 Casusselectie

De casussen dienen te worden gekozen uit een aantal Vinex-wijken binnen de door het Rijk aangewezen verstedelijkingsregio's met een omvang van tussen de 1000 tot 2500 woningen. Daarnaast is het van belang dat de wijken niet al te lang geleden zijn ontwikkeld, dus wordt gekeken een van de recentere deelontwikkelingen binnen de Vinex-wijk.

Het viertal casussen dat is geselecteerd, is weergegeven in tabel 3.1, inclusief de kenmerken van deze wijken op het selectie criterium. Belangrijk om hierbij op te merken is dat de casus Houten-Zuid afwijkt van de andere drie casussen. Houten-Zuid zal worden bekeken vanuit de gehele ontwikkeling en de analyse zal zich niet focussen op een specifieke deelontwikkeling. Hiervoor is gekozen omdat deze ontwikkeling sterk vanuit een overkoepelend plan is uitgevoerd, waarbij de deelplannen stap voor stap werden uitgevoerd, verdeeld in plannen van circa 300 woningen. Daarbij zijn de deelontwikkelingen relatief kleinschalig ten opzichte van de deelontwikkelingen binnen de andere casussen, waardoor het daardoor lastiger zou zijn om de casussen met elkaar te vergelijken. Vanwege deze twee redenen was het geschikter om Houten-Zuid als geheel te benaderen.

Tabel 3.1: Overzicht van de geselecteerde casussen

	Naam wijk	Vinex	Gemeente	(Verwachte) fietsvriendelijkheid	Aantal woningen
1	Hof van Holland	De Waalsprong	Nijmegen	Relatief hoger	Circa 2000
2	Rijnvliet	Leidsche Rijn	Utrecht	Relatief lager	Circa 1000
3	Houten-Zuid	Houten	Houten	Relatief hoog	Circa 6000
4	De Bras	Ypenburg	Den Haag	Relatief laag	Circa 1900

Bij de casusbeschrijvingen wordt voor de relevante Vinex-wijken toegelicht hoe deze ontwikkeling inclusief deelontwikkelingen eruitzien. Naar deze deelontwikkelingen wordt verwezen met de term woonwijk, terwijl naar de grotere Vinex-ontwikkeling wordt verwezen als een Vinex-wijk.

3.2 Dataverzameling

In de eerste plaats is er een documentanalyse uitgevoerd van relevante beleidsdocumenten. Hierbij gaat het zowel om beleidsdocumenten over de gehele Vinex-ontwikkeling als beleidsdocumenten over de deelontwikkelingen, waarbij er met name sprake is van stedenbouwkundige plannen, (mobiliteits)nota's en verwante documenten. Verschillende beleidsdocumenten zijn vrij toegankelijk en konden daardoor relatief gemakkelijk verzameld worden. Daarnaast zijn aanvullende beleidsdocumenten (indien aanwezig) opgevraagd bij de betreffende gemeente of betrokkene. Deze beleidsdocumenten geven inzicht in de algemene gang van de besluitvorming, bijvoorbeeld in bepaalde procedures die doorlopen dienen te worden en mogelijk een eerste indicatie van betrokken actoren. Een overzicht van de geraadpleegde (beleids)documenten is weergegeven in tabel 3.2.

Tabel 3.2: Overzicht van geraadpleegde (beleids)documenten

	Documentnaam	Type document	Verwijzing	Casus
1	'Nijmegen goed op weg' Ambitiedocument mobiliteit 2019-2030 Bouwsteen voor de omgevingsvisie	Mobiliteitsbeleid van de gemeente Nijmegen voor de periode 2019 tot 2030	Gemeente Nijmegen, 2019	Nijmegen

2	Nijmegen Duurzaam Bereikbaar	Mobiliteitsbeleid van de gemeente Nijmegen voor de periode 2011 tot 2020	Gemeente Nijmegen, 2011	Nijmegen
3	Stedenbouwkundig Plan Rijnvliet	Stedenbouwkundigplan voor de ontwikkeling, waarin het ontwerp voor Rijnvliet is opgenomen en beschreven.	Gemeente Utrecht, 2012	Utrecht
4	Ontwikkelingsvisie Centrale zone Leidsche Rijn Utrecht	Actualisatie van de Centrale zone, waarin de plannen voor het centrum van Leidsche Rijn worden toegelicht.	Gemeente Utrecht, 2005	Utrecht
5	Ambitieuus en Realistisch, Actualisatie Ontwikkelingsvisie 2003	Actualisatie van de Ontwikkelingsvisie Leidsche Rijn, gebaseerd op het Masterplan uit 1996, de Ontwikkelingsvisie Leidsche Rijn uit 1997 en de Structuurschets Vleuten-De Meern uit 1997.	Gemeente Utrecht 2003	Utrecht
6	VINEX! Een morfologische verkenning	Beschrijving van de ruimtelijke kenmerken van (onder andere) Houten-Zuid als Vinex-wijk	Lörzing, Klemm, van Leeuwen & Soekimin, 2006	Houten
7	Voorovereenkomst P.P.S	Raadsbrief aan de Raden van de gemeenten Den Haag, Pijnacker, Nootdorp en Rijswijk over het aangaan van de P.P.S. Samenwerkings- verband Ypenburg	Samenwerkings -verband Ypenburg, 1995	Den Haag
8	Gemeenschappelijk regeling 'Samenwerkings- verband Ypenburg'	Raadsvoorstel van de gemeente Den Haag over het treffen van de gemeenschappelijke regeling Samenwerkingsverband Ypenburg	Gemeente Den Haag, 1993	Den Haag

Aanvullend op de documentanalyse zijn er semigestructureerde interviews afgenomen met betrokken actoren. Er is gekozen voor semigestructureerde interviews omdat deze voldoende structuur aanbrenge(n) in het interview zodat alles ter sprake kan komen, maar dit ook ruimte biedt om in te spelen op wat de respondent vertelt (Bleijenbergh, 2013). Hierbij is het van belang dat de functies van deze respondenten van elkaar verschillen, zodat er uiteindelijk een diverse groep respondenten per casus is gesproken en waardoor een zo compleet mogelijk beeld over het besluitvormingsproces ontstaat. Mogelijk ervaren respondenten die bij de ene afdeling werken de besluitvorming meer als iets ingegeven door SOPs, terwijl respondenten van andere afdeling dit ervaren als iets bepaald door de betrokkenheid van individuele actoren. Door een diversiteit aan achtergronden te verzamelen kan dit worden meegenomen.

De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij het besluitvormingsproces. Respondenten worden als betrokken beschouwd, als zij te maken hebben gehad met de keuzes en besluiten over de inrichting van de wijk op het gebied van mobiliteit. Wanneer het mogelijk was om te spreken met de projectontwikkelaar, is ook een interview met deze betrokkene afgenomen. Dit contact was echter lastiger te maken, waardoor dit enkel in de casus in Nijmegen is gelukt. Verder gold wat betreft de selectie van respondenten dat in sommige casussen een bepaalde actor wel veel invloed heeft gehad, en deze rol in andere casussen beperkt was. Om die reden is er specifiek gevraagd aan de respondenten welke betrokkenen nog meer geïnterviewd konden worden. Per casus zijn drie tot vijf verschillende respondenten geïnterviewd. In de eerste plaats is er contact opgenomen met (een contactpersoon binnen) de desbetreffende gemeente om in contact te komen met betrokkenen om te benaderen voor een interview. Daarnaast zijn anderen betrokkenen geïdentificeerd tijdens het afnemen van de interviews en zijn deze vervolgens benaderd worden voor een interview. Van tevoren is het lastig in te schatten wie precies betrokken zijn geweest bij de besluitvorming en daarnaast verschilt dit per casus. Uiteindelijk zijn zowel beleidsmedewerkers mobiliteit, projectleiders, gemeentelijke opdrachtgevers en een betrokken private projectontwikkelaar gesproken (CROW, z.d.). Een pseudo-geanonimiseerd overzicht van de respondenten naar functietitel is weergegeven in tabel 3.3. Wanneer in de bespreking van de resultaten een uitspraak berust op de inhoud van een interview, wordt er naar deze bron verwezen door tussen haakjes te vermelden om welke interview het gaat in de vorm van de letter R in combinatie met het interviewnummer zoals weergegeven in deze tabel (bijvoorbeeld R5).

Tabel 3.3: Overzicht van respondenten

	Functietitel	Organisatie	Casus
1	Beleidsmedewerker mobiliteit	Gem. Nijmegen	Nijmegen
2	Projectleider	Gem. Nijmegen	Nijmegen
3	Opdrachtgever vanuit gemeente	Gem. Nijmegen	Nijmegen
4	Stedenbouwkundige	Gem. Nijmegen	Nijmegen
5	Projectontwikkelaar	AM/VanWonen	Nijmegen
6	Opdrachtgever vanuit gemeente	Projectbureau Leidsche Rijn	Utrecht
7	Projectleider	Gem. Utrecht	Utrecht
8	Beleidsmedewerker mobiliteit	Gem. Utrecht	Utrecht
9	Beleidsmedewerker mobiliteit	Gem. Den Haag	Den Haag
10	Stedelijk verkeers- en vervoersplanner	Gem. Den Haag	Den Haag
11	Beleidsmedewerker verkeer	Gem. Pijnacker-Nootdorp	Den Haag
12	Beleidsmedewerker verkeer en vervoer	Stadsgewest Haaglanden	Den Haag
13	Beleidsmedewerker mobiliteit	Gem. Delft	Den Haag
14	Beleidsmedewerker mobiliteit	Gem. Houten	Houten
15	Verkeerskundige	Goudappel Coffeng	Houten
16	Landschapsarchitect	TLU	Houten
17	Stedenbouwkundige	Stedenbouwkundig bureau Derks	Houten
18	Directeur stadsontwikkeling	Gem. Houten	Houten

3.3 Data-analyse

Het conceptueel model en de bijbehorende operationalisatie van de begrippen vormden de basis voor de data-analyse. Door middel van deze concepten zal de data op een gestructureerde wijze worden geanalyseerd.

De beleidsdocumenten zijn doorgenomen en gecodeerd aan de hand van de concepten uit het conceptueel model. Dit is een thematische analyse aan de hand van codes afgeleid uit de concepten. Wel is er inductief ruimte geweest om de bestaande codes tijdens de analyse aan te vullen of te wijzigen. Het overzicht van deze codes is weergegeven in bijlage II en hierin is weergegeven of het gaat om een deductieve code op basis van het conceptueel model of een inductieve code en onder welke categorie deze te scharen is.

Daarnaast zijn alle interviews getranscribeerd. In de eerste plaats zijn de transcripten doorgenomen aan de hand van het overzicht aan codes (op basis van het conceptuele model) en zullen bepaalde uitspraken van respondenten worden gelinkt aan deze codes. In de eerste plaats is deze analyse deductief en op basis van de concepten voortkomend uit het conceptueel model. Vervolgens was er ook ruimte om inductief codes aan het codeboek toe te voegen of deze te wijzigen (Van Thiel, 2015). In dit overzicht aan codes is een onderscheid gemaakt tussen inductieve en deductieve codes. Hierbij zijn de transcripten meermaals doorgenomen, omdat er later in de analysefase aanvullende inzichten zijn ontstaan en deze eerder nog niet zijn meegenomen.

Hiermee is uiteindelijk een overzicht ontstaan per code van uitspraken van respondenten die een indicatie geven van een bepaald concept en bijbehorende zaken. Door deze gestructureerd te ordenen en te analyseren, konden er verbanden worden getrokken en patronen in de data worden herkend (Boeije, 2005). Hierbij is het van belang dat dit in eerste instantie is gedaan per casus, omdat de context mogelijk invloed heeft gehad op hoe de besluitvorming in de specifieke casus verliep en konden deze contextuele factoren worden meegenomen. Wanneer deze stappen zijn uitgevoerd, zijn de analyses van de verschillende casussen naast elkaar gelegd om cross-casus verbanden te kunnen ontdekken.

3.4 Operationalisatie

In deze paragraaf zullen de concepten uit de twee conceptuele modellen worden geoperationaliseerd zodat de theorie gebruikt kan worden om te verklaren waarom bepaalde keuzes worden gemaakt als het gaat om het ontsluiten van wijken. Hierbij wordt eerst ingegaan op algemene begrippen die voor beide modellen gelden. Vervolgens zullen de concepten uit het organisatieproces model worden geoperationaliseerd, waarna ook de concepten uit het bureaupolitieke model worden geoperationaliseerd. Hierbij wordt ingegaan op wat er onder de begrippen wordt verstaan, hoe deze terug te zien zijn in de empirie, welke bronnen worden geraadpleegd om deze concepten te onderzoeken en welke interviewvragen hiervoor gebruikt zullen worden. In bijlage I is de volledige interviewgide opgenomen die is gebruikt tijdens de interviews.

3.4.1 Operationalisatie afhankelijke variabele

De afhankelijke variabele in dit onderzoek is het besluit tot een bepaalde mix aan modaliteiten (de ontsluiting) binnen de ontwikkeling van een woonwijk. Bij ontsluiting gaat het om de

manier waarop een gebied of een woonwijk is of wordt aangesloten op het bestaande mobiliteitsnetwerk. De ontsluiting dient ertoe om de woonwijk bereikbaar te maken en de bewoners van de woonwijk in staat te stellen om vanuit hun huis verschillende locaties te bereiken. Wanneer in dit onderzoek wordt verwezen naar de ontsluiting gaat het om het totale pakket aan infrastructurele ingrepen die gedaan zijn om mensen in staat te stellen om de wijk te bereiken door middel van de beschikbare modaliteiten. Hierbij worden alle modaliteiten, waaronder auto, openbaar vervoer (bus, trein, tram, metro), fiets en lopen, meegenomen.

Onder het besluit over de ontsluiting wordt de uiteindelijke keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten verstaan. De totale mix aan modaliteiten die uiteindelijk de ontsluiting regelt staat gelijk aan het besluit dat de uitkomst is van het besluitvormingsproces. Per casus zal er een beschrijving worden gegeven van de manier waarop de ontsluiting is geregeld en welke mix aan modaliteiten aanwezig is.

3.4.2 Operationalisatie van concepten uit het organisatieproces model

Het organisatieproces model bestaat uit de volgende concepten: organisatie, taken, doelstellingen, missie, Standard Operating Procedures en invloed van bestuurder. Deze zullen hieronder worden geoperationaliseerd.

Organisatie

Binnen het organisatieproces model zijn (overheids)organisaties de centrale actoren. In dit onderzoek wordt er echter niet enkel gekeken naar overheidsorganisaties, maar wordt er ook breder gekeken naar organisaties waar overheden mee samenwerken in het besluitvormingsproces rondom de ontsluiting van woonwijken. Wel ligt de nadruk meer op overheidsorganisaties dan niet-overheidsorganisaties, aangezien de overheidsorganisaties volgens het OPM de centrale actoren zijn. Daarnaast wordt er niet alleen gekeken naar (overheids)organisaties in het geheel, maar ook naar organisatieonderdelen. Hiervoor is gekozen omdat er bij een ontwikkeling van een woonwijk verschillende onderdelen van een gemeente betrokken zijn. Deze onderdelen hebben mogelijk verschillende doelen, waardoor het belangrijk is om een onderscheid te maken tussen deze onderdelen. In dit onderzoek wordt er gekeken naar de ontsluiting van een woonwijk binnen een bepaalde gemeente, dus gaat het hier om afdelingen binnen een gemeente, zoals een mobiliteitsafdeling, duurzaamheidsafdeling, of woningbouwafdeling.

Zowel de interviews als documenten vormden de basis voor het identificeren en onderscheiden van de verschillende organisaties en organisatieonderdelen. In de eerste plaats werd gebruik gemaakt van beschikbare beleidsdocumenten en informatiedocumenten over de ontwikkeling van de verschillende woonwijken. Uit deze documenten is afgeleid welke organisaties betrokken waren. Daarnaast is in interviews gevraagd met welke (organisatie)onderdelen deze organisatie in de specifieke ontwikkeling samenwerkte, om te kunnen achterhalen of er nog andere organisaties betrokken waren die niet in de documenten terug te vinden zijn. Om dit te achterhalen in de interviews is de volgende interviewvraag gesteld:

- Had uw organisatie(onderdeel) bij de ontwikkeling van [naam ontwikkeling] te maken met andere organisaties/organisatieonderdelen? Zo ja, welke?

Taken

Overheidsorganisatie krijgen verschillende (publieke) taken toebedeeld vanuit de politiek. Deze taken kunnen worden uitgevoerd door het bestaan van SOPs. Het doel van dit onderzoek is om vast te stellen wat de taken van een organisatie zijn. Deze waren in sommige gevallen in de eerste plaats te herleiden uit beleidsdocumenten. In dergelijke documenten kon verwezen worden naar een bepaalde taak of verantwoordelijkheid van een organisatie. De taken die in deze documenten werden genoemd waren echter niet uitputtend zijn, daarom is dit ook behandeld in de interviews.

In de eerste plaats werd er op een meer algemene manier naar de taken gevraagd, omdat hieruit mogelijk ook taken voortkomen die de respondent misschien zelf niet direct zou noemen. Wanneer de taken onvoldoende naar voren komen, kon daarnaast worden doorgevraagd:

- Op welke manier was uw organisatie(onderdeel) betrokken bij de ontwikkeling van [naam ontwikkeling]?
 - o Wat waren de taken van uw organisatie(onderdeel) binnen [naam ontwikkeling]?

Doelstellingen

Een organisatie heeft bepaalde doelstellingen. Deze doelstellingen liggen vaak in het verlengde van de taken van de organisatie, maar strekt nog wat verder. Het gaat bij doelstellingen namelijk om wat de organisatie naast de taken wil bereiken.

Doelstellingen waren echter minder makkelijk te achterhalen via beleidsdocumenten of websites van organisaties dan bijvoorbeeld de formele taken. In sommige gevallen stonden enkele doelstellingen wel vermeld op een website of in een beleidsdocument, maar daarnaast was het belangrijk om in een interview te vragen naar de doelstellingen van deze organisatie. Interviewvragen die hierbij gesteld zijn, luiden als volgt:

- Wat zijn de doelen van uw organisatie in algemene zin?
- Wat zijn de doelen van uw organisatie in de ontwikkeling van [naam ontwikkeling]?

Missie

Een organisatie heeft meerdere doelen. Binnen die doelen zal een organisatie een prioritering aanbrengen. Het hogere of lange termijn doel van de organisatie wordt ook wel de missie genoemd. Om de missie van de organisatie vast te stellen zullen in de eerste plaats zowel beleidsdocumenten als de website van de organisatie worden geraadpleegd. Wanneer er gerefereerd wordt naar een lange termijn doel of een hoger doel, kan dit worden geïdentificeerd als de missie. De missie van een organisatie staat echter niet altijd duidelijk vermeld op de website van de organisatie of in beleidsdocumenten. Om deze reden is er aanvullend in het interview de volgende vraag gesteld (die voortbouwt op de vraag naar de doelstellingen):

- Van de meer algemene doelen die u zojuist benoemde, welke zijn hiervan het belangrijkste voor uw organisatie?

Standard Operating Procedures

Standard Operating Procedures (SOPs) zijn (formele en informele) regels die bepalen hoe dingen binnen een organisatie worden gedaan en hoe een organisatie handelt in bepaalde situaties. SOPs omvatten ook procedures met betrekking tot de betrokkenheid van bepaalde organisaties of organisatieonderdelen in het besluitvormingsproces.

SOPs zijn intern opgesteld en niet duidelijk vastgelegd voor buitenstaanders in documenten. Om deze reden was het belangrijk om tijdens het interview aan de respondent te vragen welke SOPs er binnen de organisatie zijn opgesteld om de taken van de organisatie in het regelen van de ontsluiting van de woonwijk uit te voeren die relevant waren in deze casus. Om dit te bereiken zijn de volgende interviewvragen opgesteld:

- U had het net over de taken van uw organisatie(onderdeel). Binnen organisaties kunnen er aspecten zijn die het handelen van werknemers structureren om de taken uit te kunnen voeren. U kunt hierbij denken aan (formele en informele) werkprocessen en

procedures. Ervan uitgaande dat dat ook het geval was in uw organisatie(onderdeel):
Welke werkprocessen en procedures binnen uw organisatie(onderdeel) hebben volgens u een rol gespeeld in de manier waarop uw organisatie heeft gehandeld tijdens [naam ontwikkeling]?

- Kunt u hier een voorbeeld van geven?

Invloed van bestuurder

Allison en Zelikow (1999) verwijzen naar regeringsleiders als centrale bestuurders. Dit onderzoek richt zich echter op de besluitvorming rond de ontsluiting van woonwijken en kent daarmee een ander analyseniveau. Binnen het onderzoek kan de wethouder gezien worden als de centrale bestuurder, aangezien deze uiteindelijk politiek verantwoordelijk is en 'bovenop de organisaties' zit. Het OPM stelt dat de bestuurder nooit volledige controle heeft, aangezien de mogelijkheden tot handelen worden beperkt door organisatieprocessen die het overheidshandelen sterk vormgeven. Er zijn echter wel mogelijkheden voor de bestuurder om invloed te hebben; deze kan a) opdracht geven aan organisaties om taken uit te voeren, b) sancties opleggen, c) criteria opstellen waaraan het handelen van de organisatie moet voldoen (Allison & Zelikow, 1999). In dit onderzoek wordt invloed van de bestuurder erkend wanneer organisaties naar aanleiding van een besluit van de bestuurder een bepaalde taak hebben uitgevoerd of wanneer de organisaties hun handelen hebben aangepast na inmenging van de bestuurder of wanneer dit beide voorkomt.

Allison en Zelikow (1999) zijn in hun theorie echter niet duidelijk of de bestuurlijk leider ook een coördinerende taak op zich heeft. Om te kunnen snappen hoe het handelen van de organisaties samenkomt en of hier eventueel een rol is weggelegd voor de bestuurder, is het wel nuttig om hierop door te vragen in een interview. Allison en Zelikow (1999) zijn namelijk onduidelijk in wat er precies gebeurt wanneer het handelen van de verschillende organisaties samenkomt.

Om deze verschillende aspecten in de interviews terug te laten komen, zijn de volgende vragen opgesteld:

- Op welke manier was de wethouder of wethouders betrokken bij de besluitvorming rond deze ontwikkeling?
 - Had deze wethouder ook een rol in de coördinatie tussen de betrokken organisaties?

- Zo ja, op welke manier verliep dit? En was er naast de wethouder een andere actor die een meer coördinerende rol had en op welke manier verliep dit?
- Zo nee, was er een andere actor die een meer coördinerende rol had en op welke manier verliep dit?

3.4.3 Operationalisatie van concepten uit het bureaupolitieke model

Het bureaupolitieke model bestaat uit de volgende concepten: individu, functie, percepties, belangen, onderhandelingsvoordelen, handelen van het individu, actiekanalen en spelregels. Deze concepten zijn hieronder geoperationaliseerd.

Individu

In dit onderzoek wordt zowel gekeken naar individuen binnen overheidsorganisaties als naar individuen binnen organisaties waar overheden mee samenwerken in het besluitvormingsproces. Om erachter te kunnen komen welke individuen een rol speelden in de besluitvorming is het belangrijk om te spreken met personen die betrokken waren bij de besluitvorming en die daarnaast kunnen doorverwijzen naar andere betrokkenen. Bij het eerste contact met bijvoorbeeld de gemeente is gevraagd welke personen hierbij betrokken waren en vanuit hier verdere contacten worden gelegd. Daarnaast werd er in het interview de volgende vraag gesteld om te weten te komen welke individuen (nog meer) een rol speelden:

- Welke individuen speelden een rol in het besluitvormingsproces?

Functie

De manier waarop een individu betrokken is bij het besluitvormingsproces hangt voor een gedeelte af van de functie die het individu vervult. Daarbij geldt dat individuen binnen bepaalde functies (dichter bij de macht) mogelijk meer invloed kunnen uitoefenen op het besluitvormingsproces dan binnen andere functies. Hierbij gaat het om de formele functie van het individu binnen de organisatie of het organisatieonderdeel.

Mocht voorafgaand aan het interview nog niet duidelijk zijn wat de functie van de respondent was tijdens het besluitvormingsproces, kan hier tijdens het interview naar worden gevraagd door middel van onderstaande vraag:

- Wat was uw functie gedurende het besluitvormingsproces?

Wanneer dit niet in reactie op bovenstaande vraag naar voren komt, kan daarnaast worden doorgevraagd door middel van onderstaande vraag:

- Vanaf wanneer tot wanneer bent u betrokken geweest bij het besluitvormingsproces/de ontwikkeling van de [naam wijk]?

Percepties

Bij percepties gaat het om de manier waarop een individu naar een bepaald vraagstuk kijkt en op welke manier het volgens dit individu kan worden opgelost. De ontsluiting en de manier waarop dit wordt ingericht kan worden gezien als een dergelijk vraagstuk. De ‘ideale manier van ontsluiten’ is een indicatie van de perceptie van het individu. Door hiernaar te vragen, kan vastgesteld worden welke percepties het individu heeft van het vraagstuk. Daarnaast is het nuttig om inzicht te krijgen in de gewenste rol van de modaliteiten. Dit helpt om de voorkeuren en percepties van de respondent wat betreft de ontsluiting scherper te krijgen. Hiervoor is de volgende interviewvraag opgesteld:

- Voor deze vraag zou ik het graag wat breder willen trekken. Vanuit uw eigen perspectief, hoe kan een wijk in algemene zin idealiter worden ontsloten en welk belang hecht u hierbij aan de verschillende modaliteiten?
 - o Hoe zou de ontsluiting van [naam ontwikkeling] idealiter eruit zien?

Belangen

Een individu kan verschillende belangen hebben die het handelen van het individu bepalen. Dit onderzoek gaat uit van een drietal belangen, namelijk persoonlijke belangen, organisatorische belangen en voor het beleidsterrein relevante belangen. Onder persoonlijke belangen wordt verstaan dat het individu direct voordeel haalt uit (succesvolle afronding) van het project, in de zin dat dit bijvoorbeeld goed is voor zijn/haar carrière of dat er een financieel gewin (bijvoorbeeld in het geval van private partijen) aan is verbonden. Daarnaast kan er sprake zijn van organisatorische belangen, waarbij de organisatie gebaat is bij (succesvolle afronding) van het project, aangezien dit de organisatie aanzien of meer financiële middelen oplevert. Ten slotte kan er sprake zijn van een beleidsterrein specifiek belang, waarbij het individu kan aangeven dat een succesvolle ontwikkeling ervoor kan zorgen dat het de ontwikkelingen binnen het beleidsterrein verder helpt.

De belangen van individuen zijn zo goed mogelijk uitgevraagd via interviews. In de eerste plaats kon er op een meer indirecte manier gevraagd worden naar de belangen van de respondent. Hiervoor is gekozen omdat belang mogelijk een bepaalde connotatie heeft en het

de respondent al in een bepaalde richting laat nadenken. Om hier op een indirecte manier naar te vragen, zijn de volgende interviewvragen opgesteld:

- (Waarom) vindt u het vanuit uw eigen perspectief belangrijk dat deze ontwikkeling slaagt?

Hierbij is het belangrijk dat de respondent een antwoord geeft dat iets zegt over de belangen vanuit zijn of haar eigen perspectief. Wanneer dat onvoldoende naar voren komt, dient er in het interview doorgevraagd te worden door middel van onderstaande vraag:

- Heeft u er belang bij dat deze ontwikkeling slaagt en zo ja, welk belang?

Onderhandelingsvoordelen

Individueen kunnen beschikken over onderhandelingsvoordelen, waarbij deze onderhandelingsvoordelen kunnen zorgen voor een voorsprong ten opzichte van andere individuen. In het theoretisch kader zijn de verschillende bronnen van onderhandelingsvoordelen besproken en zijn hieruit een aantal onderhandelingsvoordelen gedestilleerd. Het is belangrijk kort stil te staan bij deze afzonderlijke voordelen, om helder te krijgen hoe deze te herkennen zijn in het afnemen van de interviews.

- *Formele autoriteit en bijbehorende onderhandelingsmogelijkheden:* een individu kan meer of minder mogelijkheden hebben ter onderhandeling op basis van de formele positie die hij bekleedt. Wanneer een respondent verwijst naar bepaalde voordelen die te ontlenen zijn aan deze positie, kan dit worden gezien als de aanwezigheid van dit voordeel bij desbetreffende individu.
- *Controle over en bezit van middelen:* een individu kan over verschillende middelen beschikken (zoals geld), waarmee invloed kan worden verworven. Wanneer een respondent verwijst naar dergelijke middelen waarmee invloed kan worden verworven, kan dit onderhandelingsvoordeel aan het individu worden toegekend.
- *Bezit van expertise en controle over informatie:* individuen kunnen over bepaalde informatie beschikken die van belang is voor het besluitvormingsproces. Met name wanneer andere individuen niet over deze informatie beschikken, stelt dit het individu op voorsprong. Wanneer een respondent in een interview verwijst naar informatie waarover hij of zij beschikt en waarmee een voorsprong op andere individuen te behalen valt, kan dit worden gezien als een onderhandelingsvoordeel.
- *Contact met autoriteit en vermogen om hier invloed op te hebben:* hierbij gaat het om de mogelijkheid om (direct) invloed te hebben op het handelen van de autoriteit. Bijvoorbeeld wanneer er directe lijntjes zijn met de persoon of personen die formele

autoriteit hebben, kan dit een voordeel zijn in het onderhandelingsspel. Wanneer een respondent verwijst naar deze bestaande contacten, kan dit worden gezien als een onderhandelingsvoordeel waarover de respondent beschikt.

- *Charisma, onderlinge contacten en de mogelijkheid om andere spelers te overtuigen:* individuen kunnen daarnaast persoonlijke kenmerken of eigenschappen hebben die zijn kunnen inzetten om andere betrokkenen te overtuigen. Zeker wanneer een individu charismatisch is, kan dit het onderhandelen makkelijker maken aangezien anderen sneller overtuigd zijn. Wanneer door een respondent wordt verwezen naar dergelijke persoonlijke kenmerken, kan het onderhandelingsvoordeel worden toegekend aan deze persoon.
- *De mogelijkheid om andere spelers te overtuigen en beïnvloeden:* hoewel dit voordeel overlap vertoont met het vorige voordeel, zijn ze niet volledig aan elkaar gelijk. Hierboven gaan het namelijk om charismatische eigenschappen en onderlinge contacten tussen de verschillende individuen. Bij dit voordeel gaat het over de mogelijkheid om andere spelers te overtuigen en beïnvloeden in het algemeen. Wanneer een respondent verwijst naar de mogelijkheid om anderen te overtuigen of beïnvloeden in hun handelen, kan het onderhandelingsvoordeel aan de respondent worden toegekend.

Het concept onderhandelingsvoordelen hangt sterk samen met de concepten handelen van het individu, actiekanalen en spelregels. Hierbij wordt het nuttig geacht om de respondent bredere vragen te stellen die de respondent laten vertellen hoe het besluitvormingsproces eruit zag, waarbij hij of zij ingaat op het eigen handelen, de actiekanalen, het onderhandelingspel en bijbehorende onderhandelingsvoordelen en spelregels. Deze brede vragen hebben als doel dat de respondent op een verhalende manier kan schetsen hoe het proces eruit zag. Aan het eind van deze paragraaf zullen deze vragen daarom gezamenlijk worden behandeld.

Het is echter wel belangrijk om hier aan te geven welke aspecten in het interview terug moeten komen om een goed beeld te kunnen krijgen van de onderhandelingsvoordelen. Dit zijn de volgende aspecten:

- Over welke voor deze besluitvorming relevante capaciteiten of middelen de respondent beschikte.
- Of en welke voordelen de respondent had ten opzichte van andere actoren.
- Of er bepaalde respondenten waren die bepaalde voordelen in de onderhandeling hadden ten opzichte van andere actoren.

Deze aspecten dienen meegenomen te worden in het interview. Wanneer de respondent deze niet of onvoldoende benoemd, dient hier in het interview op doorgevraagd te worden.

Handelen van het individu

Binnen dit onderzoek gaat het bij het handelen om hoe een bepaald individu gebruik maakt van zijn onderhandelingsvoordelen om bepaalde doelen te bereiken. Hierbij gaat het om de middelen, informatie of capaciteiten die een individu daadwerkelijk inzet en op welke manier. Omdat het handelen van individuen lastig uit (beleids)documenten te herleiden is, is dit uitgevraagd in interviews. Hierbij is het belangrijk dat de respondent een aantal zaken benoemt:

- Hoe de respondent zich heeft opgesteld tijdens het proces van de besluitvorming.
- Van welke middelen/capaciteiten de respondent in dit proces gebruik heeft gemaakt.

Gezien de verwevenheid met de concepten onderhandelingsvoordelen, actiekanalen en spelregels zullen deze zaken door middel van een aantal bredere vragen terug komen in het interview. Deze vragen worden aan het eind van deze paragraaf behandeld om de samenhang goed te kunnen weergeven.

Actiekanalen

Een actiekanaal kan worden gezien als een besluitvormingsarena waar besluiten worden genomen en die voorschrijft wanneer en welke actoren betrokken zijn en wanneer de besluiten worden genomen. Het is wel van belang om op te merken dat er verschillende actiekanalen naast elkaar kunnen bestaan en dat actoren een actiekanaal kunnen kiezen dat zij het meest kansrijk achten. Een mogelijk actiekanaal is het college van B&W, een bepaalde werkgroep, vaste overleggen waarbinnen verschillende afdelingen zijn betrokken en waaruit uiteindelijk een bepaald besluit tot actie volgt.

Om te bepalen welke actiekanalen er waren, is het belangrijk een beeld te hebben van hoe het besluitvormingsproces eruitzag en waar precies de besluiten werden genomen. Ook voor dit concept geldt dat deze in het interview behandeld worden in meer bredere vragen die de respondent stimuleren om het besluitvormingsproces op een verhalende en holistische manier te vertellen. Deze vragen zijn te vinden aan het eind van deze paragraaf. Voor het concept actiekanalen is het belangrijk dat onderstaande aspecten terugkomen tijdens het interview:

- Waar de besluiten worden genomen.
- Of deze besluiten parallel aan elkaar of achter elkaar aan lopen.

Spelregels

De spelregels van het onderhandelings spel bepalen de manier waarop individuen het spel kunnen spelen. Zo kan er sprake zijn van ongeschreven, informele regels over de manier waarop actoren met elkaar omgaan. Daarnaast kunnen er formele regels zijn die voorschrijven wat de formele manier is waarop actoren met elkaar interacteren en hoe zij dingen aanpakken.

Ook bij het concept spelregels geldt dat hiernaar gevraagd wordt in het interview in meer bredere vragen die ook gelieerd zijn aan andere concepten. Hierbij is het van belang dat er een aantal aspecten door de respondent worden benoemd:

- Of er bepaalde omgangsvormen of (in)formele regels speelden/van toepassing waren??
waren bij het komen tot overeenstemming/een besluit.

Wanneer onvoldoende duidelijk wordt uit het antwoord van de respondent welke geschreven en ongeschreven regels het spel vormgeven, kan hier meer expliciet naar worden doorgevraagd.

Bredere interviewvragen rondom het onderhandelings spel

Zoals hierboven beschreven, zijn er een aantal bredere vragen opgesteld om in het interview het besluitvormingsproces op een meer verhalende manier te behandelen. De concepten onderhandelingsvoordelen, handelen van individu, actiekanalen en spelregels komen hierin terug. Daarbij is het wel van belang dat de interviewer scherp heeft welke aspecten hieruit naar voren moeten komen en waar eventueel op doorgevraagd moet worden. De bredere interviewvragen luiden als volgt:

1. Kunt u het besluitvormingsproces rond de ontsluiting van [naam ontwikkeling] kort schetsen?
2. Waar werden de relevante besluiten genomen?
 - a. Liepen deze besluiten parallel aan elkaar of achter elkaar aan?
3. Inzoomend op besluitvormingsmoment A, welke actoren waren daarbij betrokken?
 - a. Hoe zag de interactie tussen de verschillende betrokken actoren eruit?
 - b. Waren er bepaalde actoren die een voordeel hadden in deze interactie ten opzichte van andere actoren?
 - c. Op welke manier maakt u deel uit van de interactie?
 - i. Had u een belangrijke rol in het komen tot overeenstemming en waarom?
 - d. Van welke middelen/capaciteiten waarover u beschikt maakte u toen gebruik?

- e. Speelden er bepaalde omgangsvormen of (in)formele regels een rol bij het komen tot de overeenstemming?
4. Bovenstaande vraag (3) eventueel herhalen voor andere actiekanalen/besluitvormingsmomenten.

3.5 Validiteit en betrouwbaarheid

Bij de validiteit van het onderzoek gaat het erom in hoeverre de resultaten van het onderzoek overeenkomen met de werkelijkheid die je probeert te begrijpen. Daarbij is een onderscheid te maken tussen interne en externe validiteit. Externe validiteit gaat om de generaliseerbaarheid van de resultaten (Van Thiel, 2015). Gerring en Cojocaru definiëren een casestudy als “een intensieve studie van een enkel geval of een klein aantal gevallen die meer inzicht kan geven in een grotere populatie van gevallen” (Gerring en Cojocaru, 2016, p. 394). Het tweede deel van deze definitie raakt echter aan een nadeel van de casestudy. Hoewel een dergelijke studie veel inzicht verschaft in de variabelen die van invloed zijn in die specifieke context, zijn de resultaten lastig te generaliseren (Van Thiel, 2015, p. 106-107). Doordat de resultaten lastig te generaliseren zijn, kan gesteld worden dat de externe validiteit van een casestudy relatief laag is. Ook voor dit onderzoek geldt dat de generaliseerbaarheid, en dus de externe validiteit, relatief laag is. De verschillende woonwijken zijn allemaal in hun eigen ruimtelijke en bestuurlijke context ontwikkeld, waardoor het moeilijk is de bevindingen te vertalen naar andere woonwijken. Wel is er getracht om verschillende soorten casussen te onderzoeken en zo de generaliseerbaarheid van de resultaten te verbeteren.

Hiertegenover staat dat de interne validiteit van een casestudy juist relatief hoog is (Van Thiel, 2015, p. 107). Interne validiteit gaat over de geldigheid van je onderzoeksresultaten en de vraag of je met je onderzoek meet wat je wil meten (Bleijenbergh, 2013). Bij een casestudy wordt een fenomeen uitgebreid beschreven, waardoor relatief goed achterhaald kan worden hoe bepaalde verbanden lopen of hoe het fenomeen in elkaar zit. Voor dit onderzoek geldt dat het inzicht geeft in de besluitvorming rondom de ontsluiting. Een kanttekening die daarbij is te plaatsen is dat het onmogelijk is om de volledige besluitvorming te doorgronden. Deels komt dit doordat het onmogelijk is om met alle betrokkenen te spreken. Daarnaast kan het zijn dat respondenten bepaalde zaken simpelweg zijn vergeten aangezien de besluitvorming een tijd geleden heeft plaatsgevonden. Dit doet daarom af aan de interne validiteit van het onderzoek.

De betrouwbaarheid van het onderzoek heeft betrekking op de repliceerbaarheid van het onderzoek (Bleijenbergh, 2013; Van Thiel, 2015). Hoe nauwkeuriger de methode van dataverzameling is, hoe groter de kans dat dezelfde resultaten worden behaald wanneer het onderzoek opnieuw wordt uitgevoerd. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te verhogen, zijn de verschillende variabelen uitgebreid geoperationaliseerd. Op basis van deze operationalisatie is een semigestructureerd interviewgide opgesteld. Deze structurering zorgt ervoor dat een aantal onderwerpen in ieder geval aan bod komen in het interview, wat de betrouwbaarheid verhoogt. Tegelijkertijd is er ruimte om in te spelen op zaken die onverwachts ter sprake komen. Dit komt de interne validiteit van het onderzoek wel ten goede, maar kan zorgen voor een minder hoge betrouwbaarheid (Bleijenbergh, 2013).

In dit onderzoek is getracht de validiteit en betrouwbaarheid te verbeteren door gebruik te maken van verschillende databronnen, namelijk beleidsdocumenten en interviews. Daarnaast is er een verscheidenheid aan respondenten geïnterviewd elk een eigen perspectief meenemen, om de validiteit en betrouwbaarheid te waarborgen.

4. Casusomschrijvingen

Binnen dit onderzoek is een viertal casussen geselecteerd. Per casus zijn een drietal tot vijftal interviews afgenomen met betrokkenen en zijn bovendien (beleids)documenten verzameld en geanalyseerd. In dit hoofdstuk worden de vier casussen besproken. Enerzijds wordt hierbij ingegaan op de (ruimtelijke) kenmerken van de ontwikkeling en de manier waarop de ontwikkeling ontsloten is. Anderzijds geeft het een overzicht van de betrokken organisaties en hun taken, doelstellingen en missies. Daarbij geeft het ook een inzicht in de organisatiestructuren binnen de ontwikkeling.

4.1 Hof van Holland, Gemeente Nijmegen

De wijk hof van Holland is een deelontwikkeling binnen de Nijmeegse Vinex-locatie De Waalsprong. De ontwikkeling vormt een belangrijk onderdeel van de realisatie van de Waalsprong, aangezien het naast woningbouw ook voorziet in een centrumgebied met verschillende winkelmogelijkheden. In totaal worden er circa 2100 woningen gebouwd, uiteenlopend van appartementen tot eengezinswoningen, zowel sociale en particuliere huur als koopwoningen (R5).

Hof van Holland is op verschillende manieren ontsloten. Wat betreft de auto-ontsluiting is de wijk ontsloten via twee kruisingen op de Graaf Alardsingel (R1). Op deze twee plekken kan het autoverkeer de wijk in. Daarnaast ligt Hof van Holland op korte afstand van het Station Nijmegen Lent, vanaf waar een aantal sprinters richting Zutphen, Arnhem Centraal, Dordrecht en Nijmegen/Wijchen en een aantal (HOV)-bussen vertrekken (NS, z.d.-b). Voor de fietser zijn er verschillende routes mogelijkheden en doorgangen. Ten eerste ligt er een fietspad langs de Graaf Alardsingel, hiervoor moeten fietsers echter wel eerst oversteken om bovenlangs het fietspad te vervolgen. Daarnaast wordt er een snelfietsroute van station Nijmegen Lent naar Oosterhout gerealiseerd die ook de wijk Hof van Holland doorkruist. Deze tak vervolgens aan op het snelfietsroutenetwerk van de gemeente Nijmegen (R1).

4.1.1 Betrokken organisaties en actoren

Er is een aantal organisaties en organisatieonderdelen betrokken bij de ontwikkeling van Hof van Holland. De belangrijkste hiervan zijn weergegeven in tabel 4.1. De afdeling Stadsontwikkeling is een belangrijke afdeling binnen de ontwikkeling van Hof van Holland. Onder deze afdeling vallen verschillende vakgroepen, zoals Mobiliteit, Stedenbouw of

Projectontwikkeling. Niet alle vakgroepen zijn echter direct relevant voor de vraag hoe de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten is ontstaan, vandaar dat andere vakgroepen niet zijn meegenomen. De gemeente Nijmegen kent daarnaast een sterke opdrachtgever-opdrachtnemerstructuur binnen projecten die de gemeente uitvoert, waaronder gebiedsontwikkelingsprojecten binnen het ruimtelijk domein zoals de Waalsprong. Er is geen sprake van een losstaand projectbureau, maar dergelijke gebiedsontwikkelingsprojecten worden opgepakt binnen deze bestaande opdrachtgever-opdrachtnemerstructuur. In onderstaande tabel 4.1 staan de belangrijkste organisaties weergegeven waarbij op basis van de afgenomen interviews is vastgesteld wat voor elke organisatie de taak, doelstelling en missie is. De tabel is ingevuld op basis van de informatie uit de interviews met respondenten, tenzij anders aangegeven. Dit geldt ook voor de tabellen 4.2, 4.3 en 4.4 bij de andere casussen. Hierbij is belangrijk om op te merken dat het verschil tussen de doelstelling en de missie van de organisatie in sommige gevallen niet helder is en dat beide op sommige punten overlap vertonen. In de interviews was het op basis van de antwoorden van respondenten niet altijd mogelijk om dit onderscheid te maken. Dit geldt niet alleen voor de casus Hof van Holland, maar ook voor de andere drie casussen.

Tabel 4.1: Een overzicht van de organisaties en hun taken, doelstellingen en missies

Organisatie- (onderdeel)	Taak	Doelstelling	Missie
<i>Afdeling Stadsontwikkeling van de gemeente Nijmegen, vakgroep Projectontwikkeling</i>	Opdrachtgever van de ontwikkeling, coördinatie op financieel gebied, zorg voor haalbaarheid en betaalbaarheid	Primaire doel is het realiseren van woningbouw, daaronder subdoelen als bereikbaarheid, prettige leefomgeving en veiligheid.	Realiseren van een woningbouwopgave, binnen haalbare en betaalbare kaders.
<i>Projectbureau van de gemeente Nijmegen</i>	Coördinatie en het opstellen van het plan binnen gestelde (financiële en beleidsinhoudelijke kaders).	Geen eigen beleidspecifieke doelstellingen; tijdig het project afronden als doel.	Afronden van het project binnen gestelde kaders (financieel en tijd).

<p><i>Afdeling Stadsontwikkeling van de gemeente Nijmegen, vakgroep Mobiliteit</i></p>	<p>Adviseren op het gebied van mobiliteit in overleggen over inrichting van de wijk; inbrengen van ambitiedocumenten of staand beleid; mobiliteitsbeleid laten landen in de ontwikkeling.</p>	<p>Goed en zo aantrekkelijk mogelijk laten ontwikkelen; behalen van de beleidsambities (actief, duurzaam en ruimte-efficiënt).</p>	<p>Behouden van bereikbaarheid (en leefbaarheid).</p>
<p><i>Afdeling Stadsontwikkeling van de gemeente Nijmegen, vakgroep Stedenbouw</i></p>	<p>Samen met adviseurs een afgewogen ruimtelijke overweging maken, rekening houdend met de beleidsdoelen; daarin een coördinerende rol.</p>	<p>Verschillende doelstellingen op een integrale manier verwerken; adaptiviteit en veerkrachtigheid in het plan.</p>	<p>Niet expliciet genoemd.</p>
<p><i>Ontwikkel- combinatie Hart van de Waalsprong</i></p>	<p>Ontwikkeling van het centrumgebied; invullen van de lege vlek, gebruikmakende van kennis en kunde (zowel in huis als via inhuur).</p>	<p>Creëren van een prettig centrumgebied dat voorzien in belangrijke voorzieningen; neerzetten van mooi project binnen bepaalde winstmarges; achterlaten van een goed visitekaartje.</p>	<p>Mooi project ontwikkelen met een passend rendement; balans tussen kosten en kwaliteit.</p>

4.2 Rijnvliet, Gemeente Utrecht

De wijk Rijnvliet is een deelontwikkeling binnen de Vinex-locatie Leidsche Rijn in de gemeente Utrecht. Leidsche Rijn is de grootste Vinex-locatie van Nederland, waarbinnen tot 2025 33.000 woningen worden gebouwd, wat woonruimte biedt aan circa 100.000 inwoners. De verschillende deelgebieden binnen Leidsche Rijn kennen hun eigen stedenbouwkundigplan en zijn per deelgebied ontwikkeld. Rijnvliet is een van de latere ontwikkelingen binnen Leidsche Rijn. In 2022 wordt er nog steeds gebouwd aan de wijk (Gemeente Utrecht, z.d.).

Rijnvliet ligt aan de zuidoostelijke kant van Leidsche Rijn en het gebied raakt zowel de A2 en de A12 (R7). Dit maakt de auto-ontsluiting van Rijnvliet relatief goed, met de auto ben je relatief snel op de snelweg (R7). Tegelijkertijd ligt het daardoor wat verder af van Leidsche Rijn centrum, waar verschillende voorzieningen zich bevinden. De verbindingen vanaf Rijnvliet naar andere wijken en voorzieningen zijn relatief ver weg, waardoor mensen toch sneller de auto gebruiken. Binnen Rijnvliet zelf zijn daarnaast er relatief weinig voorzieningen, zoals winkels. Wel beschikt de wijk over een Kindcentrum, waar ook een basisschool is gevestigd, een sportpark, recreatieplas, speelplekken en een voedselbos. Voor winkels moeten bewoners van Rijnvliet daardoor een wat grotere afstand afleggen, wat hun meer afhankelijk van de auto maakt.

4.2.1 Betrokken organisaties en actoren

De wijk Rijnvliet is ontwikkeld binnen bestaande (organisatie)structuren binnen de gemeente Utrecht. Ten behoeve van de ontwikkeling van Leidsche Rijn is het Projectbureau Leidsche Rijn opgericht. Binnen het projectbureau was er een projectdirecteur, deze was totaal verantwoordelijk voor de gehele gebiedsontwikkeling (R7). Daaronder hangt een managementteam met project- of programmamanagers in verschillende beleidsdisciplines zoals wonen, mobiliteit, commercieel vastgoed en realisatie. Zij hebben allemaal hun eigen team met projectmanagers. Zo was er binnen Leidsche Rijn ook een programmamanager mobiliteit die verantwoordelijk was voor alle mobiliteit rondom de deelgebieden, maar niet de specifieke invulling van mobiliteit binnen Rijnvliet (R7). Binnen Leidsche Rijn was er voor Rijnvliet bijvoorbeeld een projectmanager die verantwoordelijk was voor de hele wijk en het samenbrengen van alle beleidsdisciplines (R7).

Net als de andere deelontwikkelingen binnen LR, is Rijnvliet ook ontwikkeld aan de hand van een eigen stedenbouwkundig plan (SP). Dit SP is opgesteld door het Projectbureau

Leidsche Rijn. Het stedenbouwkundig ontwerp en de inrichting van de openbare ruimte is gemaakt door Stedenbouwkundig bureau De Zwarte Hond. Dit is gebeurd in samenspraak met ontwikkelaars Ovast en Bo-Ex.

In het kader van dit onderzoek is gesproken met respondenten van een drietal organisatie(s/onderdelen), een overzicht hiervan is weergegeven in figuur 4.2. Hoewel uit de voorgaande alinea's blijkt dat er ook andere organisatie(s/onderdelen) betrokken waren bij de ontwikkeling, was het niet mogelijk om alle verschillende perspectieven mee te nemen. Uit het overzicht in tabel 4.2 blijkt dat vanuit de interviews blijkt dat de betrokken organisaties ofwel geen erg expliciete doelstellingen of missies hebben, ofwel dit onvoldoende naar voren is gekomen tijdens de interviews.

Tabel 4.2: Een overzicht van de organisaties en hun taken, doelstellingen en missies

Organisatie- (onderdeel)	Taak	Doelstelling	Missie
<i>Projectbureau Leidsche Rijn</i>	Integraal verantwoordelijk voor hele gebiedsontwikkeling van Leidsche Rijn.	Niet expliciet benoemd.	Niet expliciet benoemd.
<i>Afdeling Woningbouw, Projectbureau Leidsche Rijn</i>	Verantwoordelijk voor stedenbouwkundig-plan o.b.v. Masterplan per deelgebied, begeleiden van het stedenbouwkundig plan en diverse beleidsdisciplines in het plan vertegenwoordigen.	Overeenkomstig met doelen van gemeente Utrecht, voorzien in woningbouw, sturen op kwaliteit en identiteit.	Ontwikkelen van hoogwaardig stadsdeel dat verbonden is met bestaande stad, maar ook eigen identiteit heeft.
<i>Afdeling Verkeer, gemeente Utrecht</i>	Input leveren op gebied van mobiliteit	Aantrekkelijk maken van duurzame	Niet expliciet benoemd.

	voor de ontwikkeling van deelgebieden.	mobiliteit, voldoende ruimte voor lopen en fietsen.	
--	--	---	--

4.3 Houten-Zuid, Gemeente Houten

De Vinex-locatie Houten-Zuid is een woningbouwontwikkeling in de gemeente Houten, bestaande uit circa 7000 woningen. De ontwikkeling van de Vinex-locatie kan gezien worden als een tweede groeitaak van Houten, nadat het bestaande dorp Houten in de jaren '70 van de 20e eeuw sterk was uitgebreid als onderdeel van het groeikernenbeleid (vijfwal (Lörzing, Klem, Van Leeuwen & Soekimin, 2006).

In deze eerste groeitaak lag de nadruk van de ontwikkeling al sterk op zogenaamde inversie stedenbouw, waarin de bestaande groenstructuren de basis vormen voor de aan te leggen woningen en bijbehorende voorzieningen (R16, R17). Hierbij ligt er in eerste instantie nadruk op ruimte voor de fiets en looproutes. Bij de opdracht voor Houten-Zuid was de taak ook om deze manier van stedenbouw te herhalen, aangezien deze goed was bevallen (R17). Er werden verschillende mogelijkheden en locaties voor Houten-Zuid onderzocht, waaronder het omklappen, een kranstad ontwerp en een tweede ontwikkeling rondom Kranswijk.

Uiteindelijk is ervoor gekozen om de structuur van het bestaande Houten als het ware dubbel te klappen en eenzelfde structuur te hanteren voor Houten-Zuid. Hierin werd wederom het principe van inversiestedenbouw toegepast, waarbij de deelgebieden in verbinding stonden met zowel een treinstation centraal gelegen in de wijk, en een rondweg rondom de bebouwing (R16, R15, R17). Bovendien was er sprake van een dijkachtige groenstructuur in de vorm van een vijfwal (Lörzing, Klem, Van Leeuwen & Soekimin, 2006).

Dit maakt dat Houten erg goed ontsloten is voor fietsers en voetgangers (R17, R16, R14, R15). Wat betreft de auto-ontsluiting is er een rondweg rondom Houten-Zuid, die in verbinding staat met de verschillende wijken. In het midden van Houten-Zuid bevindt zich het treinstation Houten Castellum, vanuit waar sprinters vertrekken in de richting van Utrecht en Den Bosch (NS, z.d.-a).

Voor de ontwikkeling van Houten-Zuid is in eerste instantie een overkoepelend stedenbouwkundig raamwerk opgesteld, waarin de hoofdstructuren zijn vastgelegd en een algemene invulling is bepaald van de wijk (R18). Vervolgens is de volledige ontwikkeling opgedeeld in kleine deelgebieden van circa 400-600 woningen (R15), waarin is vastgelegd of

en welke voorzieningen zich in het deelgebied zullen bevinden, hoeveel woningen en welke dichtheid ongeveer gehanteerd zal worden.

4.3.1 Betrokken organisaties en actoren

Ten tijde van de eerste groeitaak kende Houten al een sterke organisatiestructuur voor de ontwikkeling van de nieuwe woningbouw. Deze structuur is grotendeels overgenomen bij de ontwikkeling van Houten-Zuid (R17). De gemeente Houten kende in de tijd van de ontwikkeling van Houten-Zuid een organisatiestructuur waarbij er een sector Stadsontwikkeling was, dat verantwoordelijk was voor alles wat er op ruimtelijk gebied gebeurde. Deze sector bestond uit een onderdeel verantwoordelijk voor ruimtelijk beleid en een onderdeel verantwoordelijk voor projecten. Het projectenonderdeel was voornamelijk belegd met de ontwikkeling van Houten-Zuid, en leverde de projectontwikkelaars voor de verschillende deelprojecten.

Voor het ontwerp van Houten-Zuid werd een apart ontwerpteam opgesteld. Dit ontwerpteam bestond uit verschillende externe bureaus, die allen een bepaalde expertise inbrachten (R15). Vanuit de gemeente Houten werd het ontwerpteam aangestuurd door een gemeentelijke projectleider en een projectassistent vanuit de sector Stadsontwikkeling (R17). Het ontwerpteam functioneerde vrij onafhankelijk van de rest van de gemeente Houten. Wel vond er af en toe afstemming plaats tussen de staande dienst en het ontwerpteam. Vooral de (huidige) afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling was hierbij betrokken. Binnen deze afdeling vallen alle beleidsdisciplines die invloed hebben op de openbare ruimte, zoals wonen, mobiliteit, economie, milieu en groen (R14).

In eerste instantie bestond het ontwerpteam uit vier externe bureaus. Rond 2007 is er een extra bureau bij aangesloten om te adviseren over duurzaamheidsvraagstukken (R17). In het kader van dit onderzoek is gesproken met betrokkenen vanuit drie bureaus die het meest relevant waren voor de gemaakte keuzes op het gebied van mobiliteit, namelijk Goudappel Coffeng, Derks Stedenbouw en TLU Landschapsarchitecten. Daarnaast wordt ook de bestaande organisatie de gemeente Houten hierin meegenomen. Van deze organisaties is het mogelijk om de taken, doelstellingen en missie vast te stellen, van de andere betrokken organisaties is dit niet mogelijk. Tabel 4.3 geeft de taken, doelstellingen en missies van de organisaties waarmee gesproken is weer.

Tabel 4.3: Een overzicht van de organisaties en hun taken, doelstellingen en missies

Organisatie- (onderdeel)	Taak	Doelstelling	Missie
<i>Goudappel Coffeng</i>	Mobiliteitsperspectief meenemen in de ontwikkeling door het ontwerpteam. Leveren van kennis over specifieke onderwerpen in de vorm van studies.	Inhoudelijke doelstellingen sluiten aan bij principes van inversiestedenbouw.	Promoten van langzaam verkeer, sluit aan bij de bedrijfsfilosofie.
<i>Derks Stedenbouw</i>	Voortouw in het ontwerpteam. Samenbrengen van wensen van beleidsdisciplines en het maken van verkennende ruimtelijke studie, waarin vorm wordt gegeven aan de wensen en eisen.	Geen eenduidige doelstelling m.b.t. ontwikkeling van Houten-Zuid. Algemene doelstelling heeft betrekking op inversiestedenbouw: aandacht voor groene stedenbouw en prettige woonomgeving.	Niet eenduidig, maar op basis van principes van inversiestedenbouw.
<i>TLU Landschaps-architecten</i>	Ontwerpen van openbare ruimte, zowel de hoofdstructuur als het uitwerken van een gedetailleerd ontwerp van de openbare ruimte.	Creëren van geconcentreerd groen: aaneengesloten gebieden en bijbehorende verbindingen.	Komt overeen met centrale bureauvisie: beheersbaarheid, maakbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid.

<p><i>Gemeente Houten, Afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling</i></p>	<p>Vanuit de verschillende beleidsdisciplines input geven voor het ontwerpproces, in de vorm van het informeren over de regionale ontwikkelingen en het bestaande beleid (R14). Het geeft de kaders mee waarbinnen het ontwerpteam kon opereren.</p>	<p>Binnen de bestaande financiële kaders een prettige woonwijk creëren die op een goede manier in verbinding staat met de omgeving en ontsloten kan worden.</p>	<p>Niet expliciet benoemd.</p>
<p><i>Gemeente Houten, sector Stadsontwikkeling</i></p>	<p>Initiatiefnemer van het project, met bijbehorende coördinerende en afstemmende taak. Hoofdtak is het ontwikkelen van Houten-Zuid, met oog voor financiering en planning.</p>	<p>Ontwikkelen binnen bepaalde financiële kaders en voorzien in woningbehoefte van de regio.</p>	<p>Overeenkomstig met doelstellingen.</p>

4.4 De Bras, Gemeente Den Haag

De Bras is onderdeel van de Vinex-locatie Ypenburg in de gemeente Den Haag. Deze Vinex-locatie werd ontwikkeld op de oude vliegbasis Ypenburg op het toenmalig grondgebied van de gemeenten Nootdorp, Rijswijk en Pijnacker (R15). Het stadsdeel Ypenburg ligt tussen de snelwegen de A13, A12 en A4. Daarnaast is er een ov-station Den Haag Ypenburg, waar vandaan sprinters vertrekken in de richting van Den Haag en Gouda/Utrecht. Daarnaast is

Ypenburg ook verbonden met Den Haag en onder andere Delft via een tramverbinding en enkele buslijnen.

De Bras is de meest zuidelijk gelegen woonwijk van Ypenburg en bevat circa 1.900 woningen. De wijk bestaat voornamelijk uit eengezinswoningen en er bevinden zich relatief weinig voorzieningen, afgezien van een sportpark en een basisschool. Wat betreft mobiliteit heeft De Bras relatief een wat mindere ov-verbinding naar Den Haag en omliggende dorpen, maar is de wijk met de auto beter bereikbaar vanwege de ligging dichtbij snelwegen.

4.4.1 Betrokken organisaties en actoren

De casus van de Bras in Ypenburg is wat betreft betrokken organisaties en actoren complexer dan de andere drie casussen. Om deze reden zal de bespreking van de betrokken organisaties en actoren voor deze casus uitgebreider zijn dan voorgaande casusbeschrijvingen. De hogere mate van complexiteit heeft te maken met een gemeentelijke herindeling in 2002, waarbij het grondgebied van De Bras onderdeel werd van de gemeente Den Haag. Toen Ypenburg werd aangewezen als een nieuwe locatie voor woningbouw, lag het beoogde terrein op het grondgebied van drie gemeenten, namelijk Pijnacker, Nootdorp en Rijswijk (R11, R9). Voor de gemeentelijke herindeling waarbij Ypenburg onderdeel werd van de gemeente Den Haag, waren deze drie gemeenten verantwoordelijk voor de ontwikkelingen op hun eigen grondgebied. Dit maakte dat deze drie gemeenten gelijktijdig aan de slag waren met het ontwikkelen van een deel van Ypenburg (gemeente Den Haag, 2012).

Om ervoor te zorgen dat er voldoende afstemming is tussen de verschillende gemeenten wordt het BOY, het Bestuurlijk Overleg Ypenburg opgericht in 1993, een samenwerkingsverband van de gemeenten Rijswijk, Nootdorp, Pijnacker en Den Haag (Samenwerkingsverband Ypenburg, 1995). Deze gemeenten komen tot “een publiek-private samenwerking ten behoeve van de ontwikkeling en realisatie van de Vinex-locatie Ypenburg” (Samenwerkingsverband Ypenburg, 1995, p. 1). Per gemeente nemen er drie vertegenwoordigers deel aan het Algemeen Bestuur en één vertegenwoordiger per deelnemende gemeente in het Dagelijks Bestuur. Het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur worden daarbij ondersteund door een secretaris (Projectbureau Ypenburg, 1997, p. 47).

In het kader van dit onderzoek is met een vijftal respondenten gesproken die betrokken waren bij de ontwikkeling van Ypenburg of De Bras of op een andere manier inzicht konden verschaffen in de context waarin De Bras is ontwikkeld. Doordat De Bras in een vrij

complexe organisationele context is ontwikkeld, was het niet mogelijk om van alle betrokken partijen een respondent te spreken. Tegelijkertijd waren niet alle respondenten werkzaam bij een direct betrokken organisatie, maar in sommige gevallen juist werkzaam bij een organisatie die op een minder directe manier was betrokken. Toch geven de interviews met deze respondenten wel inzicht in de context waarin De Bras is ontwikkeld. De taken, doelstellingen en missies van de organisaties waarvan met een respondent is gesproken, zijn weergegeven in tabel 4.4. Hierin mist de respondent werkzaam bij de gemeente Delft, aangezien deze organisatie onvoldoende betrokken was bij de ontwikkeling van De Bras om een rol te spelen in de besluitvorming. Dit interview is wel in het onderzoek betrokken omdat het inzicht geeft in de context van de ontwikkeling van Ypenburg. Daarnaast is ook het Samenwerkingsverband Ypenburg toegevoegd aan de tabel, hoewel er geen interview is gehouden met een respondent werkzaam bij dit samenwerkingsverband. Op basis van beleidsdocumenten en nota's over de oprichting van het samenwerkingsverband was het echter wel mogelijk te achterhalen wat de taken en doelstellingen waren van de organisatie, waardoor deze wel in de tabel opgenomen konden worden.

Daarnaast was ook Stedenbouwkundig bureau Palmboom betrokken bij de ontwikkeling en het ontwerp van De Bras. Dit bureau werd ingehuurd door de gemeente Pijnacker. Hoewel er niet gesproken is met een respondent werkzaam bij dit bureau, kan wel globaal worden vastgesteld wat de taken waren. Het bureau was verantwoordelijk voor een planopzet van grof naar fijn (R11) en werd hierbij begeleid door de afdeling Ontwikkeling van de gemeente Pijnacker.

In de eerste plaats valt op aan de inhoud van tabel 4.4 dat van weinig betrokken organisaties de missie bekend is. Mogelijk komt dit doordat de ontwikkeling van De Bras al geruime tijd geleden is. Een andere verklaring ligt mogelijk in het feit dat de respondenten waarmee gesproken is niet altijd direct betrokken waren, waardoor het lastig is de missie vast te stellen. Voor deze casus kunnen er daardoor geen uitspraken gedaan worden over de missies van de organisaties in relatie tot de uitkomst van de besluitvorming.

Tabel 4.4: Een overzicht van de organisaties en hun taken, doelstellingen en missies

Organisatie- (onderdeel)	Taak	Doelstelling	Missie
<i>Gemeente Pijnacker, afdeling Wijkzaken</i>	Toetsen van de hoofdplanstructuur,	Zorgen voor een bereikbare (wat	Niet benoemd.

	<p>het adviseren over, het opstellen en toetsen van het bestemmingsplan; verantwoordelijk voor het adviseren over de inrichting door de afdeling ontwikkeling in samenwerking met stedenbouwkundig bureau. Meedenken over de verschillende mogelijkheden om de wijk te ontsluiten en de bijhorende voor- en nadelen.</p>	<p>betreft auto, fiets, openbaar vervoer) en verkeersveilige wijk.</p>	
<p><i>Gemeente Den Haag, dienst Stedelijke Ontwikkeling (adviseur stadsdeel Leidscheveen-Ypenburg)</i></p>	<p>Begeleiden van ontwikkeling van De Bras (procesmatig, niet zozeer inhoudelijk aangezien die keuzes voor de gem. herindeling waren gemaakt).</p>	<p>Het proces zo goed mogelijk begeleiden en waar mogelijk de beleidsdoelen van de gemeente Den Haag verwezenlijken.</p>	<p>Niet benoemd.</p>
<p><i>Gemeente Den Haag, dienst Stadsontwikkeling, afdeling Mobiliteit (strategisch adviseur mobiliteit)</i></p>	<p>Het beleid maken, maar ook wel met het vertalen van beleid naar uitvoering; ideeën en beleid te</p>	<p>Zorgen dat de mobiliteit in de stad goed geregeld is: aan de ene kant moet de stad bereikbaar zijn, aan de andere kant</p>	<p>In lijn met de doelstellingen.</p>

	ontwikkelen over hoe de stad zich moet ontwikkelen en welke kaders daarbij gelden.	ook leefbaar en verkeersveilig. In het verleden geprobeerd om het voor alle modaliteiten goed te regelen.	
<i>Stadsgewest Haaglanden</i>	Wettelijke taak van concessiebeheerder van het openbaar vervoer; verstrekken en controleren van subsidies; bevorderen van aanleg van (regionale) fietsontsluitingen.	Niet erg expliciet: openbaar vervoer verbeteren en het goed laten aanhaken van de Vinex-wijken op het stedelijk netwerk. Stimuleren van fietsen en ov-gebruik. Hierop kon worden gestuurd d.m.v. subsidies.	Niet benoemd.
<i>Samenwerkingsverband Ypenburg (op basis van beleidsdocumenten en nota's)</i>	Realiseren van de bouwlocatie door a) verwerven van gronden, b) inrichten van openbare gronden, c) uitgeven van gronden t.b.v. woningbouw, en d) beheer en exploitatie van gronden (Gemeente Den Haag, 1993). Verantwoordelijk voor de begeleiding van de ontwikkelaars in de planvorming.	Het op een (kosten)efficiënte manier uitvoeren van de taken.	Niet benoemd.

5. Analyse

5.1 Analyse op basis van het organisatieproces model

Het organisatieproces model stelt dat overheidsbesluitvorming het resultaat is van het handelen van verschillende organisaties. Binnen het organisatieproces model kijkt dit onderzoek in de eerste plaats naar de taken, doelen en missies van de organisaties of organisatieonderdelen. Daarnaast kijkt het naar de Standard Operating Procedures (SOPs) die de organisaties gebruiken om de taken uit te voeren. Ten slotte wordt er gekeken naar de rol van de bestuurder en of dit een coördinerende rol is. Mogelijk heeft de bestuurder geen coördinerende rol, maar vindt coördinatie op een andere manier plaats. Deze mogelijkheid wordt ook meegenomen. Volgens het OPM wordt het uiteindelijke besluit dat wordt genomen dus bepaald door de organisatie(onderdelen), hun taken en doelstellingen, en de SOPs die in de organisaties zijn ingebed.

Het model kan zowel worden gezien als een voorspeller van de uitkomst van de besluitvorming als van het proces van de besluitvorming. Het is belangrijk om dit in ogenschouw te nemen bij het gebruik van het model en de resultaten die dit oplevert. Het organisatieproces model zegt in zekere mate zowel iets over de uitkomst als het proces van de besluitvorming, waarbij de uitkomst van de besluitvorming niet precies te voorspellen is, maar wel de bandbreedte waarbinnen het besluit genomen zal worden.

5.1.1 Hof van Holland, Gemeente Nijmegen

5.1.1.1 De organisaties

Binnen de ontwikkeling van Hof van Holland waren diverse organisaties en organisatieonderdelen betrokken, zoals weergegeven in tabel 4.1 in hoofdstuk 4. Hierin hadden de diverse organisaties en organisatieonderdelen verschillende taken, doelstellingen en missies. Wanneer deze naast elkaar worden gelegd, vallen er een aantal zaken op. Hieronder zullen deze zaken behandeld worden, uitgesplitst naar taken, doelstellingen en missies.

5.1.1.1.1 Taken

Binnen de ontwikkeling van Hof van Holland binnen de grotere ontwikkeling van de Waalsprong zijn er een aantal taken te onderscheiden die werden uitgevoerd door de

betrokken organisaties. Binnen de gemeente Nijmegen was er sprake van een sterke opdrachtgever-opdrachtnemerstructuur, deze gold ook voor de ontwikkeling van Hof van Holland. Hierbij was de vakgroep Projectontwikkeling binnen de afdeling Stadsontwikkeling verantwoordelijk als gemeentelijke opdrachtgever voor het project. Binnen deze vakgroep coördineerde een ambtenaar de ontwikkeling op voornamelijk financieel gebied. Daarbij zorgde de gemeentelijke opdrachtgever ervoor dat het project haalbaar en betaalbaar bleef (R3).

Aan de andere kant van de opdrachtgever-opdrachtnemerstructuur stond het Projectbureau van de gemeente Nijmegen als de gemeentelijke opdrachtnemer. Hierbinnen werd er een projectleider aangesteld die verantwoordelijk was voor het maken van het uiteindelijke plan en alles wat hierbij kwam kijken. De projectleider had een coördinerende rol en diende binnen de gestelde kaders (zowel financieel als beleidsinhoudelijk) te blijven (R2).

De projectleider werd daarbij ondersteund door een stedenbouwkundige vanuit de vakgroep Stedenbouw van de afdeling Stadsontwikkeling (R4). De stedenbouwkundige nam de beleidsdoelen van de verschillende disciplines en de financiële kaders mee in de ruimtelijke afweging. Wanneer de wensen vanuit de disciplines waren samengebracht, ging de stedenbouwkundige hiermee aan de slag om het binnen de beschikbare ruimte voor elkaar te krijgen (R4). Gedurende het proces vond er veel afstemming plaats met de verschillende beleidsdisciplines, waardoor de stedenbouwkundige ook een coördinerende rol vervulde.

De taken van de vakgroep Mobiliteit (en in zekere zin ook van de andere vakgroepen) sloten hierbij aan. Binnen de vakgroep werkten verschillende ambtenaren aan het mobiliteitsbeleid van de gemeente, op de verschillende thema's die spelen, zoals parkeren, openbaar vervoer of fiets. Daarbij fungeerden zij als adviseur op het gebied van mobiliteit. Hierbij kon het gaan om het inbrengen van specifieke ambitiedocumenten of staand beleid, maar ook om het adviseren in overleggen over de inrichting van de wijk (R1).

De taken van de verschillende onderdelen binnen de gemeente waren op deze manier allemaal op elkaar afgestemd en allen voerden een deel van de algemene taak van de gemeente uit. Op sommige punten vond er enigszins overlap plaats, maar in deze gevallen gold dat er tussen de afdelingen werd samengewerkt (R4). Alle onderdelen voerden dus een klein deel van de grotere taak, het ontwikkelen van Hof van Holland, uit.

Daarnaast was er ook een private partij betrokken binnen de ontwikkeling van Hof van Holland, namelijk de Ontwikkelcombinatie Hart van de Waalsprong. Deze ontwikkelcombinatie is een samenwerking van gebiedsontwikkelaars AM en VanWonen

(R5). Deze ontwikkelcombinatie heeft de offerte van de gemeente Nijmegen gegund gekregen en heeft daarom het centrumgebied binnen Hof van Holland mogen ontwikkelen. Het is belangrijk om op te merken dat de ontwikkelcombinatie niet verantwoordelijk was voor de ontwikkeling van de hele wijk, maar enkel voor het centrumgebied (R4, R5). Hierbij was het de taak om het centrumgebied (uitgegeven door de gemeente als een lege vlek) verder in te vullen. De gemeente had vooraf kritische eisen opgesteld die de kaders vormen waarbinnen de ontwikkelaar kon opereren. Er was afstemming met de gemeente over de specifieke invulling en uitvoering, maar de ontwikkelaar had hierbij de regie en was verantwoordelijk voor de voortgang (R5). De ontwikkelaar ging dus verder met de specifieke invulling, waarbij het gebruik maakte van zowel kennis en kunde in huis als via inhuur. Op het gebied van mobiliteit werkten ze onder andere samen met mobiliteitsadviesbureau Goudappel en We Drive Solar (R5). Hiermee zorgen ze ervoor dat er voldoende kennis over de verschillende disciplines van gebiedsontwikkeling beschikbaar is.

5.1.1.1.2 Doelstellingen

Ten aanzien van de doelstellingen gold dat deze grotendeels op één lijn liggen, maar binnen een redelijk ruime bandbreedte. Zowel de vakgroep Projectontwikkeling, de vakgroep Mobiliteit en de Ontwikkelcombinatie Hart van de Waalsprong hadden doelstellingen die betrekking hadden op het ontwikkelen van een prettige (woon)omgeving.

Voor de vakgroep Mobiliteit kwamen daar nog een aantal beleidsinhoudelijke doelstellingen bij. Zo was het van belang dat de beleidsambities, namelijk actieve, duurzame en ruimte-efficiënte mobiliteit zo goed mogelijk een rol kregen in de ontwikkeling (R1).

Daarnaast was het voor verschillende onderdelen van de gemeente Nijmegen van belang dat het project binnen de gestelde kaders werd afgerond. Zowel het Projectbureau als de vakgroep Projectontwikkeling stelden dat het project tijdig diende te worden afgerond, binnen haalbare en betaalbare kaders (R2, R3).

De Ontwikkelcombinatie Hart van de Waalsprong had enkele afwijkende doelstellingen ten opzichte van de verschillende vakgroepen binnen de gemeente Nijmegen. Voor de private partij gold namelijk ook dat het belangrijk was om een goed visitekaartje achter te laten (R5). Om deze reden was het voor de ontwikkelcombinatie belangrijk om het project op een goede manier (binnen de gestelde kaders) af te ronden en een prettig centrumgebied te ontwikkelen.

Wanneer de verschillende doelstellingen samen worden genomen, kan er gekomen worden tot een bepaalde bandbreedte waarbinnen de ontwikkeling kon plaatsvinden en die de

gemaakte keuze deels verklaart. In essentie was het voor de ontwikkeling van Hof van Holland van belang dat er een wijk werd ontwikkeld waar voldoende woningbouw en een centrumgebied met voldoende voorzieningen gerealiseerd kon worden, waarbij de (woon)omgeving zo prettig en aantrekkelijk mogelijk werd. Daarnaast was het belangrijk dat de ontwikkeling binnen bepaalde financiële kaders en een bepaalde tijdspanne bleef.

Binnen dit onderzoek zijn interviews gehouden met vijf betrokken organisatie(onderdelen) en organisaties. Er zijn echter nog meer organisaties betrokken (weliswaar in mindere mate) waarmee niet gesproken is. Het is dus niet uit te sluiten dat deze organisaties ook bepaalde doelstellingen hadden die een deel van de besluitvorming kunnen verklaren.

5.1.1.1.3 Missies

De missies van de verschillende betrokken organisaties en organisatieonderdelen waren in de meeste gevallen niet erg expliciet. De missies van de verschillende onderdelen van de gemeente waren vrij breed en algemeen. Sommigen hiervan, zoals van de vakgroep Mobiliteit waren gericht op de inhoud, namelijk het behouden van bereikbaarheid en leefbaarheid (R1). In de uitwerking is een dergelijke missie echter wat vaag. Bereikbaarheid en leefbaarheid kunnen op verschillende manieren worden bereikt, en hier volgt niet een voorkeur voor een bepaalde mix aan modaliteiten uit.

Daarnaast hadden de vakgroep Projectontwikkeling en het Projectbureau van de gemeente Nijmegen meer procesmatige missies. Hierbij ging het bij beide om het afronden van het project binnen de gestelde kaders, zodat het project haalbaar en betaalbaar blijft (R3, R2). Ook deze missies geven weinig richting aan de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten.

5.1.1.2 Standard Operating Procedures

Binnen het besluitvormingsproces rondom de ontsluiting van Hof van Holland zijn er een aantal Standard Operating Procedures (SOPs) te onderscheiden. Deze SOPs zijn bepaalde procedures of werkprocessen die het handelen van de organisaties structureren waardoor het makkelijker is om complexere taken uit te voeren.

Een groot aantal van deze SOPs golden voor verschillende organisatieonderdelen. Zo waren er binnen de gemeente Nijmegen een aantal algemene SOPs die voor verschillende vakgroepen en afdelingen golden. Deze waren dus niet specifiek voor één onderdeel, maar

hadden invloed op het handelen van de verschillende onderdelen. In de eerste plaats kan hierbij gedacht worden aan de vaste stappen binnen een gebiedsontwikkelingsproject die moesten worden langsgelopen (R2, R3). Binnen die vaste stappen was er echter ook ruimte om dit op een eigen manier in te vullen. Er waren weliswaar vereisten en verplichte procedures, maar binnen die verplichtingen was er wel ruimte voor een eigen aanpak of insteek (R2). Een voorbeeld van deze verplichte procedures zijn Administratieve Organisatiemodellen (AO's) (R3). Deze AO's beschreven welke stappen op welk moment door wie genomen moeten worden binnen de gebiedsontwikkeling. Hierin stonden richtlijnen beschreven voor zaken als de planexploitatie, grondaankoop en het opstellen van het bestemmingplan (R3).

Aan de voorkant van het gebiedsontwikkelingsproces waren de zaken vrij strak geregeld. Er was sprake van een bestemmingsplan, waarin de bouw- en gebruiksmogelijkheden van het gebied waren vastgelegd en een grondexploitatie (grex), waarin was vastgelegd welke grondkosten en grondopbrengsten er voor de ontwikkeling gelden (Kenniscentrum InfoMil, z.d). Het plan wat voor kwam te liggen, bood de basis voor het bestemmingsplan (R4). Wanneer het bestemmingsplan eenmaal was vastgesteld, was het mogelijk om hiervan af te wijken door middel van een bestemmingsplanwijziging, maar dit is vrij kosten- en tijdsintensief. Op deze manier bood het bestemmingsplan vrij strikte kaders waarbinnen gehandeld kon worden. Om deze reden kan het bestemmingplan en de bijbehorende procedure worden gezien als een SOP. Binnen de gemeente Nijmegen werd er echter voor gekozen om nog niet alles volledig in het bestemmingsplan dicht te regelen, maar wat ruimte te houden voor flexibiliteit. Zoals de stedenbouwkundige het beschreef: "Dus we hebben er één grote woonvlek, gemengd met een paar bouwhoogtes erin en daar hangt tekstueel de woonaantallen onder. En wat wij dan doen als gemeente als stedenbouwkundigen, wij leggen zelf de infrastructuur neer" (R4).

Een bepaalde SOP die invloed had op de manier waarop de ontsluiting binnen de wijk Hof van Holland en De Waalsprong in het algemeen was geregeld, was dat deelprojecten werden opgeknipt ten behoeve van de behapbaarheid. De projecten werden op verschillende momenten in de tijd ontwikkeld, waardoor dit een passende manier was. Het opknippen van De Waalsprong in verschillende deelgebieden heeft er echter ook toe geleid dat sommige onderdelen, en dan voornamelijk (al bestaande) infrastructuur in de wijk, altijd buiten de reikwijdte van een deelgebied vielen, waardoor deze niet werden meegenomen in de ontwikkeling (R1). Wanneer dergelijke infrastructuur niet binnen een deelgebied valt, is het

daardoor ook moeilijker om hier financieel iets voor te regelen, omdat dit buiten de grex van de aanliggende wijk ligt.

Daarnaast kan ook het staande beleid van de gemeente een factor zijn die richting geeft aan de keuzes over mobiliteit. Hoewel dit beleid en de totstandkoming van dit beleid geen deel uitmaakte van de besluitvorming rondom de ontsluiting van Hof van Holland, heeft het wel invloed gehad op de keuzes die gemaakt werden. Het bood de kaders waarbinnen ambtenaren werkzaam bij de mobiliteitsvakgroep kunnen handelen. Tegelijkertijd konden er binnen deze kaders nog wel degelijk verschillende keuzes gemaakt worden over de ontsluiting in het opstellen van het ontwerp. In die zin structureerde het door middel van bepaalde Standard Operating Procedures de manier waarop ambtenaren invulling konden geven aan de ontwikkelingen op het gebied van mobiliteit. Het beleid van de gemeente bepaalde dan deels welke mogelijkheden een ambtenaar had om te handelen. In het geval van het parkeerbeleid was er duidelijk voorgeschreven welke parkeernorm hoorde bij een bepaald stedelijkheidsniveau. Het gaf daarmee richting aan de mogelijkheden waarbinnen een besluit genomen kon worden en aan de manier waarop mobiliteit een plaats kreeg binnen een nieuwe wijk.

Een voorbeeld van het staande beleid van de gemeente wat richting gaf aan de besluitvorming, is de Beleidsnota Mobiliteit Nijmegen 2011-2020 getiteld Nijmegen Duurzaam Bereikbaar, waarin de doelstellingen en het beleid op het gebied van mobiliteit zijn opgenomen (Gemeente Nijmegen, 2011). Dit vormde de kaders voor de vakgroep Mobiliteit en gaf richting aan de keuzes die gemaakt werden op het gebied van mobiliteit. Hieronder valt bijvoorbeeld het parkeerbeleid. De gemeente Nijmegen heeft voor verschillende stedelijkheidsniveaus binnen de gemeente bepaalde parkeernormen en -regels opgesteld. Het beleid vastgelegd in een beleidsnota Mobiliteit heeft op deze manier invloed op de keuzes die gemaakt worden en kunnen worden in het ontwerpen van de wijk. Op deze manier is bestaand beleid van de gemeente ook te zien als een SOP.

5.1.1.3 Uitkomst van de besluitvorming

Volgens Allison en Zelikow (1999) komt het handelen van deze verschillende organisaties samen, waarbij er beperkte invloed is van een bestuurlijk leider in de coördinatie, en leidt dit vervolgens tot een besluit. Het OPM zou veronderstellen dat de uitkomst van de besluitvorming een heldere uitkomst is van de taken, doelen en missies van organisaties, inclusief de bijbehorende SOPs. Hierbij is op te merken dat dit in zekere zin klopt, maar dat er

sprake is van een bepaalde bandbreedte waarbinnen de keuze voor de mix aan modaliteiten te verklaren is.

Bij de samenkomst van het handelen van de verschillende organisaties is er een belangrijke rol weggelegd voor een coördinator. Hoewel de doelstellingen, taken en missies in algemene zin op elkaar aansluiten, laat dit nog veel ruimte over voor specifieke keuzes op het gebied van onder andere mobiliteit. In het geval van Hof van Holland, werd de coördinatie voornamelijk opgepakt door de projectleider vanuit het Projectbureau van de gemeente Nijmegen (R2). Daarbij werd de projectleider ondersteund door de betrokken stedenbouwkundige (R4).

De projectleider trad dus op als een coördinator en bracht de input van de verschillende beleidsdisciplines samen. Waar nodig woog de projectleider zaken tegen elkaar af en hakte de eerste knopen door (R2). Hiervoor coördineerde de projectleider het opstellen van het uiteindelijke plan en stelde een team samen waarin verschillende relevante beleidsdisciplines vertegenwoordigd waren. Samen met een (of meerdere) stedenbouwkundige(n) werden wensen en vereisten vanuit de verschillende beleidsdisciplines opgehaald en deze naast elkaar gelegd. Er kon echter niet aan alle wensen en vereisten voldaan worden. Enerzijds kan het zijn dat de doelen van de verschillende afdelingen op punten tegenstrijdig zijn. Anderzijds is de ruimte binnen een dergelijke ontwikkeling beperkt en is er niet onbeperkt de mogelijkheid om de verschillende beleidsdoelen te realiseren. Zoals een respondent het verwoordde: “Waar een fietspad of een parkeerplaats ligt kan geen lantaarnpaal staan en kan ook geen boom staan. En dan ga je keuzes maken.”(R2). De projectleider bracht vervolgens samen met stedenbouw de knelpunten in kaart (R2). Waar kunnen de verschillende wensen wel naast elkaar bestaan? En waar moet een bepaald ambitieniveau wellicht wat naar beneden worden gesteld? Zoals de projectleider het verwoordde: “Je maakt dan ideale verkeersstructuur, je maakt een ideale woonstructuur, je maakt een ideale groenstructuur. En als je al die lagen op elkaar legt, zie je gewoon een x-aantal conflicten” (R2).

Ook op het gebied van mobiliteit gold dit. Het woningaantal binnen Hof van Holland werd flink geïntensiveerd ten opzichte van het oorspronkelijke plan. Dit betekende niet alleen dat er meer ruimte gereserveerd moest worden voor woningen, maar dat er ook extra parkeerplaatsen gerealiseerd dienden te worden in lijn met de parkeernorm. Dit had implicaties voor het ruimtegebruik binnen Hof van Holland (R4). Een van de respondenten merkte op dat mobiliteit wat dat betreft verschilt van sommige andere beleidsterreinen: “Ik denk dat mobiliteit gewoon heel duidelijk beleid heeft. Dus daar kan je niet omheen. Maar

zaken als groen, dingen die niet op die manier zijn vastgelegd, dat is altijd onderhandelen.” (R4).

De keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten volgt dus niet automatisch uit het handelen van de verschillende betrokken organisaties. Binnen de bandbreedte is nog veel ruimte voor keuzes. Het OPM biedt echter weinig ruimte om inzicht te krijgen in hoe die keuze vervolgens wordt gemaakt. Op basis van de interviews is het wel mogelijk om meer inzicht te krijgen in de manier waarop die keuze wordt gemaakt, hieronder zal dit verder worden toegelicht.

5.1.1.4 Overwegingen op het gebied van mobiliteit

Gedurende de interviews kwamen niet enkel de onderdelen van het OPM ter sprake, maar benoemden respondenten ook overwegingen die een rol speelden bij de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten. In de eerste plaats is het belangrijk om te stellen dat de besluitvorming over de ontsluiting niet op zichzelf staat, maar onderhevig is aan de wensen of vereisten vanuit andere beleidsterreinen. De keuzes binnen de verschillende beleidsterreinen hangen dus af van elkaar. Wanneer de knelpunten in kaart zijn gebracht onder leiding van de projectleider, wordt getracht deze zo goed mogelijk op te lossen. Hierbij worden belangen afgewogen op basis van de input van de verschillende vakgroepen en worden gesprekken gevoerd om tot een ideale balans te komen. Dit is echter niet direct een makkelijke opgave. De ruimte is natuurlijk beperkt, maar elke beleidsdiscipline zal zijn best doen om ervoor te zorgen dat de beleidsdoelen zo goed mogelijk worden bereikt binnen de ontwikkeling. Hierbij is er in zekere zin sprake van het wegen van belangen en vindt er in sommige gevallen ook een onderhandeling plaats tussen de verschillende beleidsdisciplines. De term onderhandelingen dekt niet geheel de lading, zoals een respondent stelde:

“Het zijn niet eens onderhandelingen, het is meer afwegingen van een integrale opgave om te kijken hoe je de balans zo goed mogelijk kan vinden. Want [...] je hebt het allebei nodig. Je hebt niks aan een fietspad als dat bij de eerste regenbui helemaal blank staat, dan gaat niemand eroverheen fietsen. Dus ook vanuit mobiliteit heb je belang bij dat die andere opgaven gaan meegenomen worden. En dat is de integrale opgave waar je dus voor staat” (R1).

Dat het gaat om een integrale opgave werd door alle respondenten onderschreven. Hoewel elk organisatieonderdeel binnen de gemeente zijn eigen doelen heeft met betrekking tot een specifiek beleidsdoel, werken alle afdelingen samen aan het creëren van een zo goed mogelijke stad, waar het prettig wonen is en waarbij aan de hogere beleidsdoelen van de

gemeente wordt voldaan (R1). Elke expertise kan dus wel net wat andere accenten leggen en daarover wordt vervolgens het gesprek gevoerd, waarbij de integraliteit als hoogste doel wordt gezien.

In het grootste gedeelte van de gevallen leveren de knelpunten geen grote problemen op en wordt er in verschillende overleggen tussen de verschillende beleidsdisciplines – in verschillende samenstellingen – gesproken over de mogelijkheden om de knelpunten op te lossen. Dit overleg vindt plaats in verschillende structurele overleggen. Daarnaast kunnen incidentele overleggen worden ingesteld wanneer bijvoorbeeld een knelpunt bestaat tussen twee of drie beleidsterreinen wordt dit in een kleiner overleg gedaan. Vanuit het oogpunt van integraliteit en de gemeenschappelijke gemeentelijke doelstellingen, komen de verschillende beleidsdisciplines er in overleg met elkaar en onder begeleiding van de projectleider en/of stedenbouwkundige er samen uit.

5.1.1.5 Verklaringskracht van het organisatieproces model voor de casus

Een analyse van de casus Hof van Holland aan de hand van het OPM biedt vooral inzicht in het proces van besluitvorming. Het is helder welke stappen worden ondernomen binnen het gebiedsontwikkelingsproces en de rol die mobiliteit daarbinnen krijgt. De processen zijn duidelijk vastgelegd binnen SOPs en het is helder voor de verschillende betrokkenen waar de verantwoordelijkheden en taken liggen. Het organisatieproces model laat zien dat veel van het besluitvormingsproces wordt ingegeven door structuren binnen de organisatie, de bestaande procedures en werkprocessen. In combinatie met het bestaande beleid, geeft dit richting aan de keuzes die er gemaakt kunnen worden op het gebied van mobiliteit.

Als er wordt gekeken naar de uitkomst van de besluitvorming, namelijk de uiteindelijke keuze voor een mix aan modaliteiten die gemaakt wordt, is het OPM minder sterk in het verklaren. Door inzicht te hebben in de verschillende taken, doelstellingen, missies en SOPs, geeft het OPM weliswaar inzicht in de richting van het inhoudelijke besluit, maar is er wel sprake van een vrij brede bandbreedte waarbinnen het besluit genomen kan worden. Ten behoeve van een prettige woonomgeving, met voldoende voorzieningen en een leefbare omgeving, kunnen er namelijk verschillende keuzes gemaakt worden op het gebied van mobiliteit, daar volgt niet één bepaalde logische keuze uit. Voornamelijk bij het samenkomen van het handelen van de organisaties en de keuzes die daarbinnen nog worden genomen, biedt het OPM onvoldoende mogelijkheden om die keuze te kunnen verklaren.

5.1.2 Rijnvliet, Gemeente Utrecht

5.1.2.1 *De organisaties*

Bij de ontwikkeling van Rijnvliet binnen de Vinex-ontwikkeling van Leidsche Rijn zijn een aantal organisaties en organisatieonderdelen betrokken. De organisatiestructuur is al eerder besproken bij de casusbeschrijving in paragraaf 4.2. In het kader van dit onderzoek is er gesproken met een drietal respondenten werkzaam bij enkele van deze organisaties. Een overzicht van deze organisaties inclusief hun taken, doelstellingen en missies zijn weergegeven in tabel 4.2. In de paragrafen hieronder zullen deze kenmerken van de organisaties verder worden besproken en geanalyseerd.

5.1.2.1.1 *Taken*

Binnen de ontwikkeling van Leidsche Rijn in het algemeen was er een vrij duidelijke verdeling van de taken. Voor de ontwikkeling van Leidsche Rijn werd namelijk een aparte organisatie opgericht, Projectbureau Leidsche Rijn, om ervoor te zorgen dat de ontwikkeling via deze organisatie goed gecoördineerd kon worden (R6). Dit projectbureau was integraal verantwoordelijk voor de hele gebiedsontwikkeling van Leidsche Rijn, inclusief de verschillende woningbouwopgaves, de realisatie van arbeidsplaatsen, Leidsche Rijn centrum en het Maximapark (R6). Vanuit hier werd de ontwikkeling van de verschillende deelgebieden gecoördineerd. Bovendien was dit deel van het projectbureau verantwoordelijk voor de onderhandelingen met het Rijk, de provincie en ProRail. Met de eerste twee partijen ging het onder andere over de bekostiging. Met ProRail werd onderhandeld over de aanleg en aanpassing van treininfrastructuur (R6).

Met betrekking tot Rijnvliet was het voornamelijk de taak van het projectbureau om de opdracht tot de ontwikkeling van Rijnvliet uit te zetten en waar nodig te coördineren. Binnen het projectbureau waren er diverse afdelingen en vanuit die afdelingen werden de verschillende projecten bemenst met de diverse benodigde specialisaties (R6, R7).

Vanuit de afdeling Woningbouw werd er bijvoorbeeld per deelgebied een projectleider aangesteld. Deze projectleider maakte op basis van de globale structuur van het masterplan een stedenbouwkundig plan. Hiervoor werd een stedenbouwkundig bureau ingehuurd om dit verder uit te werken (R7). Over de precieze taken van het stedenbouwkundig bureau kunnen geen uitspraken worden gedaan, omdat het niet mogelijk was om hiermee in contact te komen. Wel gaven andere respondenten aan dat het stedenbouwkundig bureau, in

samenwerking met het Projectbureau en ambtenaren van de gemeente Utrecht, de ‘lege vlek’ die Rijnvliet in eerste instantie was, verder hebben vormgegeven en ingevuld (R7, R8).

Hoewel het Projectbureau Leidsche Rijn relatief zelfstandig opereerde, werkte het ook samen met de al bestaande organisatie van de gemeente Utrecht, onder andere om gebruik te kunnen maken van de bestaande kennis en expertise (R7, R8). Op het gebied van mobiliteit werd er samengewerkt met de afdeling Verkeer van de gemeente Utrecht. Deze afdeling had als taak om input te leveren op het gebied van mobiliteit voor de ontwikkeling van de verschillende deelgebieden. Ook voor Rijnvliet gold dat er af en toe gebruik wordt gemaakt van kennis van de bestaande organisatie. Er werden onder andere ambtenaren van de afdeling Verkeer ingehuurd om een aantal dagen per week voor het projectbureau te werken (R8). Dit gold niet enkel voor mobiliteit, maar ook voor de andere beleidsdisciplines zoals duurzaamheid, economie en wonen (R7).

5.1.2.1.2 Doelstellingen

Zoals eerder benoemd, is er met een drietal respondenten gesproken die werkzaam waren in het kader van de ontwikkeling van Rijnvliet. De organisaties of organisatieonderdelen waar zij werkzaam waren, hadden ook elk hun eigen doelstellingen. Van het Projectbureau waren er geen expliciete doelstellingen benoemd (R6). Voor de afdeling Woningbouw van het projectbureau gold dat de doelen grotendeels overeenkomstig waren met de doelen van de gemeente Utrecht zelf (R7). In de eerste plaats was Vinex natuurlijk bedoeld om te voorzien in woningen, maar daarbij was het voor de gemeente belangrijk dat er voldoende werd gestuurd op kwaliteit en identiteit en op de verbinding van het oude met het nieuwe. Het doel was een kwalitatief hoogwaardig en duurzaam stadsdeel ontwikkelen dat onderdeel is van de stad Utrecht en ook identiteit heeft (R7).

Het doel van de afdeling Verkeer van de gemeente Utrecht was minder gericht op de ontwikkeling van een nieuw stadsdeel, maar specifiek op de rol van mobiliteit binnen het stadsdeel en de stad als geheel. De respondent stelde dat het doel was om de wijk aantrekkelijk te maken voor gezonde mobiliteit: “Er moet voldoende ruimte zijn om te lopen en te fietsen” (R8). Daarnaast was een doel van de afdeling Verkeer dat de groei van de automobiliteit in de gemeente Utrecht beperkt zou worden. In Rijnvliet is dit echter beperkt gelukt vanwege de context: “Dat is in Rijnvliet wat lastig door zijn ligging. Je hebt geen voorzieningen, dus mensen die er komen wonen zijn wel afhankelijk van voorzieningen in de omgeving” (R8).

Op basis van de doelstellingen van twee organisatieonderdelen is het lastig vast te stellen in hoeverre de uiteindelijke besluitvorming te verklaren is op basis van de doelstellingen van de betrokken organisaties. De bandbreedte die op basis van de interviews is vast te stellen is erg breed. In feite was het voor de ontwikkeling van Rijnvliet belangrijk dat Rijnvliet voorziet in woningbouw en een bepaalde kwaliteit en identiteit heeft (R7), en duurzame mobiliteit aantrekkelijk wordt gemaakt waarbij er voldoende ruimte is voor lopen en fietsen. Hoewel het wel binnen de bandbreedte zit van de doelstellingen om duurzame mobiliteit aantrekkelijk te maken, is dit binnen Rijnvliet minder goed gelukt dan gehoopt vanwege de ligging (R7, R8). Dat is belangrijk om op te merken, aangezien dit niet volledig binnen de aannames van het organisatieproces model valt.

5.1.2.1.3 Missies

Het OPM stelt dat organisaties naast de doelstellingen ook bepaalde missies hebben. In veel gevallen liggen deze missies in het verlengde van de doestellingen. Voor twee van de drie interviews gehouden in het kader van deze casus geldt echter dat de missie niet expliciet benoemd is.

Voor de afdeling Woningbouw van het Projectbureau was het de missie om een hoogwaardig stadsdeel te ontwikkelen dat verbonden is met de bestaande stad, maar ook een eigen identiteit heeft (R7). Aangezien dit de enige organisatie is waarvan de missie bekend is, valt er weinig te zeggen over de rol van de missie met betrekking tot het uiteindelijk genomen besluit. Het is enerzijds een erg brede missie en anderzijds is het niet duidelijk hoe deze samenhangt met de missies van de andere betrokken organisaties.

5.1.2.2 Standard Operating Procedures

Binnen zowel de gemeente Utrecht zelf als binnen het opgerichte projectbureau Leidsche Rijn gold dat er een aantal Standard Operating Procedures waren die het handelen van de organisaties structureerden.

In de eerste plaats bestonden er verschillende SOPs die het gebiedsontwikkelingsproces in het algemeen vorm geven. Daarnaast is er ook een aantal SOPs dat specifiek past binnen de ontwikkeling van een deelontwikkeling als Rijnvliet. Zo gaf de projectleider van de gemeente aan dat er sprake is van een getrapd ruimtelijk kader (R7): “Vanuit het masterplan wordt dan het besluit genomen. Dan volgt de uitwerking van het masterplan. Vervolgens ga je daarmee door in het stedenbouwkundig plan en daar zit

mobiliteit integraal in meegenomen” (R7). Binnen het masterplan, ontworpen door Riek Bakker, waren er al een aantal besluiten genomen over de ontsluiting van Leidsche Rijn als geheel, die ook van invloed waren op de ontsluiting van Rijnvliet. Hierbij ging het onder andere over de overkapping van de A2 en het realiseren van een nieuw treinstation (R6, R7).

De ontwikkeling van de verschillende deelgebieden volgde dus een zeker stappenplan. Na het opstellen van het masterplan, werd er een soort ontwikkelvisie per deelgebied opgesteld, dit gebeurde door het projectbureau Leidsche Rijn. De ontwikkelingsvisie is eigenlijk een soort stedenbouwkundig plan van eisen voor de deelgebieden (R6). Hierna pakte een projectmanager met zijn of haar team dit verder op en werd het stedenbouwkundig plan uitgewerkt (R7, R6).

De stappen die gezet dienden te worden, waren daarnaast daadwerkelijk vastgelegd in bepaalde procedures, namelijk in een handboek projectontwikkeling Leidsche Rijn, waarin was opgenomen wat de manier van werken was. Punten die hierin stonden, waren hoe je een team samenstelde, hoe je met bepaalde marktpartijen samenwerkte, wat de gewenste besluitvorming voor de verschillende planproducten is en wat er in het Stedenbouwkundig Programma van Eisen moet komen te staan (R7). De projectmanager van Rijnvliet noemt dit de blauwe kant van de gebiedsontwikkeling.

Deze getraptheid gold ook voor mobiliteit. In het masterplan van Riek Bakker was namelijk ook de hoofdontsluiting opgenomen. Leidsche Rijn was ooit ingezet als een behoorlijk autoluwe wijk waarin openbaar vervoer een belangrijke rol had en het fietsen heel erg centraal stond (R7). Dat kwam minder goed van de grond omdat het ontwikkelen van het openbaar vervoer langer duurde.

Een andere respondent stelt dat er een grote mate van standaardisering is (R8). Ook in Rijnvliet gold dat er diende te worden vastgehouden aan de vaste stappen in het ruimtelijke ordeningsproces en er producten zoals een bestemmingsplan en een stedenbouwkundig plan dienden opgeleverd te worden (R8). Het stedenbouwkundig plan ging alleen naar het college van B&W, maar het bestemmingsplan wordt ook ter inspraak gebracht en gaat daarnaast naar de gemeenteraad. De respondent stelde hierbij: “Die processtappen die daarbij horen, die structureren je handelen wel op een bepaalde manier” (R8).

Ook bestaand beleid van de gemeente op het gebied van mobiliteit kan in zekere zin worden gezien als een SOP. Neem bijvoorbeeld de parkeernormen. Die bieden uitgangspunten en kaders voor de ontwikkeling (R8). Met dergelijke kaders diende rekening gehouden te worden en op deze manier structureerde het de manier waarop besluiten genomen konden worden. Tegelijkertijd is dit staande beleid niet heilig, er wordt gecheckt of het beleid

nog actueel is en nog toepasselijk voor de situatie: “De parkeernormen die we tien jaar geleden in een hoofddocument geschreven hebben, die zijn inmiddels veranderd. Dus we pakken dan het meest actuele stedelijk beleid, wat dan een plekje moet krijgen in zo’n startdocument” (R8).

5.1.2.3 *Uitkomst van de besluitvorming*

Volgens het organisatieproces model is een besluit het gevolg van de samenkomst van het handelen van verschillende (overheids)organisaties waarbij er beperkt invloed is van een bestuurlijk leider in de coördinatie. Het handelen van de organisaties komt voort uit de doelstellingen, taken en missies van de betreffende organisatie.

Voor de ontwikkeling van Leidsche Rijn, waar Rijnvliet deel van uitmaakt, heeft de gemeente Utrecht een apart projectbureau opgesteld om deze ontwikkeling te coördineren. Dit heeft ervoor gezorgd dat de manier waarop Rijnvliet is ontwikkeld afwijkt van hoe dit in de casus van Hof van Holland is gedaan. De organisatie van het Projectbureau Leidsche Rijn stond centraal en had een coördinerende taak.

Wat overeenkomt met de casus van Hof van Holland is dat er ook voor Rijnvliet gold dat er veel sprake was van ambtelijk overleg. Op basis van het masterplan en de ontwikkelvisie, nam de projectleider (aangesteld vanuit het Projectbureau) een stedenbouwkundig bureau in de arm en verzamelde de verschillende eisen en wensen vanuit de verschillende beleidsdisciplines (R7). De projectleider had daarin een belangrijke rol in de coördinatie. Diegene zorgde er namelijk voor dat de verschillende eisen vanuit de beleidsdisciplines werden meegenomen in de het ontwerp van het stedenbouwkundig bureau.

In het grootste gedeelte van de gevallen kwam men er op ambtelijk niveau onderling uit (R7, R8). De verschillende beleidsdisciplines konden in dat geval met elkaar in gesprek gaan over de verwezenlijking van hun eigen doelen en de manier waarop zij dit idealiter in het plan verwezenlijkt zien. In zekere zin kan dit gezien worden als een soort onderhandeling, al stelde een respondent dat deze term een wat negatievere klank heeft: “Een mooiere term vind ik integraal advieswerk. Even met elkaar meedenken met het belang van een ander om te kijken of je binnen je je eigen vakgebied er samen met je collega’s uit kan komen” (R8).

Een enkele keer lukte dit echter niet en was het nodig om de kwestie hoger in de boom voor te leggen. In de eerste plaats kon je naar het hoofd van het projectbureau stappen (R6). Daarnaast was het mogelijk om de kwestie voor te leggen aan het college, waarbij de verschillende keuzes werden toegelicht inclusief de consequenties (R6, R7). Wanneer dit het geval was, kwamen de wethouders in beeld.

Binnen de ontwikkeling van Rijnvliet waren er twee wethouders relevant in de besluitvorming. Ten eerste was er een wethouder verantwoordelijk voor Leidsche Rijn (R8). Daarnaast was er een wethouder op het gebied van mobiliteit, waarbij het onder andere ging over de mobiliteit in Rijnvliet en Leidsche Rijn in relatie tot mobiliteit in de rest van de gemeente Utrecht.

Buiten de situaties waarin er een keuze werd voorgelegd aan de wethouder(s) waarover de ambtenarij het niet eens kon worden, was de rol van de wethouder(s) relatief beperkt in de ontwikkeling van Rijnvliet. De wethouders werden wel te allen tijde op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen, maar in veel gevallen was er geen noodzaak tot direct bestuurlijk ingrijpen (R6, R7).

5.1.2.4 Overwegingen op het gebied van mobiliteit

Binnen het besluitvormingsproces over de ontsluiting van Rijnvliet, zijn er een aantal overwegingen op het gebied van mobiliteit te benoemen die tijdens de interviews met respondenten werden aangehaald. Voor deze casus geldt dat het aantal overwegingen dat uit de interviews naar voren kwam wat beperkt is, maar deze zullen hieronder worden besproken.

De ligging van Rijnvliet heeft in de eerste plaats de keuzes die gemaakt konden worden op het gebied enigszins beïnvloed. De wijk ligt namelijk dicht bij de snelweg en relatief verder weg van voorzieningen zoals in Leidsche Rijn centrum (R7). Dit maakt dat de ontsluiting sneller steunt op automobilititeit dan in andere wijken in Leidsche Rijn die een ander voorzieningenniveau kennen en bijvoorbeeld dichterbij openbaar vervoer liggen. De context en omgeving van Rijnvliet hebben op deze manier dus invloed gehad op de manier waarop de wijk uiteindelijk ontsloten is.

Tijdens een van de interviews kwam de invloed van bewoners op het besluitvormingsproces naar voren. In een eerder ontwerp was het plan om een extra ontsluitingsweg ten noorden van Rijnvliet te realiseren. Dit stuitte echter op bezwaar bij de huidige bewoners rondom dat gebied. Uiteindelijk heeft de verantwoordelijke portefeuillehouder mede hierdoor afgezien van de ontwikkeling van deze extra aansluiting (R6).

5.1.2.5 Verklaringskracht van het organisatieproces model voor de casus

De analyse van de casus Rijnvliet vanuit de bril van het OPM laat zien dat er een aantal vaste stappen werden ondernomen in het gebiedsontwikkelingsproces en dat deze van tevoren vrij

helder waren. Deze stappen waren duidelijk vastgelegd in SOPs, waarmee het duidelijk was voor de betrokkenen wie er verantwoordelijk was voor welke taken. Er was een duidelijke rol weggelegd voor het Projectbureau Leidsche Rijn voor het uitvoeren van de taken. Veel van het besluitvormingsproces in de casus Rijnvliet werd vormgegeven door deze vaste structuren. Op deze manier gaven deze structuren ook richting aan de mogelijkheid om bepaalde keuzes te maken op het gebied van mobiliteit.

Wanneer er wordt ingezoomd op de uitkomst van de besluitvorming, is het lastig om op basis van het OPM uitspraken te doen over de precieze verklaring voor de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten. Voor de casus Rijnvliet gold namelijk dat de doelstellingen en missies van de organisaties niet heel duidelijk uit de interviews naar voren kwamen. De bandbreedte waarbinnen het besluit genomen kon worden die op basis van de interviews naar voren kwam, is vrij breed. Binnen deze bandbreedte was het voor de betrokken organisaties belangrijk om duurzame mobiliteit aantrekkelijk te maken. Hoewel dit dus wel een doelstelling was waar overeenstemming over was, is dit in Rijnvliet toch minder goed gelukt dan gehoopt vanwege de ligging van de wijk. Het is van belang hierbij stil te staan, aangezien een dergelijk besluit niet te verklaren zou zijn binnen de aannames van het organisatieproces model. Het organisatieproces model alleen is dus niet voldoende om de uiteindelijke keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten te verklaren.

5.1.3 Houten-Zuid, Gemeente Houten

5.1.3.1 De organisaties

Zoals beschreven in de casusbeschrijving, kende de ontwikkeling van Houten-Zuid een organisatiestructuur waarbinnen verschillende organisaties samen werkten aan het ontwerp en de ontwikkeling van Houten-Zuid. De betrokken organisaties en organisatieonderdelen hadden verschillende taken, doelstellingen en missies. Hierin zijn een aantal verschillen en overeenkomsten te ontdekken, die hieronder besproken zullen worden, uitgesplitst naar taken, doelstellingen en missies.

5.1.3.1.1 Taken

De organisaties en organisatieonderdelen die gezamenlijk werkten aan het ontwerpen en de ontwikkeling van Houten-Zuid hadden elk specifieke taken die zij uitvoerden. Doordat elke betrokkene verantwoordelijk was voor een deel van de totale puzzel, kon uiteindelijk Houten-Zuid ontwikkeld worden.

In de eerste plaats was een belangrijke taak weggelegd voor de sector Stadsontwikkeling, die als initiatiefnemer van het project een coördinerende en afstemmende taak had (R18). Vanuit de sector werden voor de verschillende deelprojecten projectleiders aangesteld, die binnen het deelproject een coördinerende taak hadden.

Binnen het ontwerpteam hadden de verschillende externe bureaus soortgelijke taken. Hun taken waren er voornamelijk op gericht om kennis aan te leveren over hun specifieke expertise. Voor Goudappel Coffeng gold bijvoorbeeld dat zij aan tafel zaten om het mobiliteitsperspectief mee te nemen in de ontwikkeling door het ontwerpteam. Daarnaast voerden zij studies uit over bepaalde mobiliteitsvraagstukken binnen Houten (R15). Ditzelfde gold voor TLU Landschapsarchitecten en Derks Stedenbouw. Beide bureaus brachten specifieke kennis in, over respectievelijk het ontwerp van de openbare ruimte en stedenbouw in het algemeen (R16, R17). Daar komt bij dat Derks Stedenbouw een voortouw had in het ontwerpteam en actief bezig was met het samenbrengen van de verschillende wensen van de beleidsdisciplines (R17).

Deels kwamen deze wensen vanuit de (huidige) afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling. Deze afdeling informeerde het ontwerpteam over regionale ontwikkelingen en het bestaande beleid van de afdeling (R14). Hiermee werden de kaders bepaald waarbinnen het ontwerpteam vrij losstaand van de bestaande gemeentelijke diensten kon opereren (R14).

Daarbij was ook een taak weggelegd voor de private ontwikkelaars binnen de ontwikkeling van Houten. In het kader van dit onderzoek is echter niet gesproken met deze ontwikkelaars, wat het niet mogelijk maakt om de precieze taken van deze ontwikkelaars te achterhalen. Uit andere interviews is echter naar voren gekomen dat zij voornamelijk verantwoordelijk waren voor de ontwikkeling van de woningen. In sommige gevallen schoven zij aan bij het ontwerpteam, wanneer het specifiek over de architectuur ging (R16), maar binnen het proces van de besluitvorming over de ontsluiting was hun invloed beperkt.

5.1.3.1.2 Doelstellingen

De verschillende betrokken organisaties en organisatieonderdelen hadden binnen de ontwikkeling van Houten-Zuid hun eigen doelstellingen. Op bepaalde punten overlappen deze doelstellingen deels, op andere punten wijken deze iets van elkaar af. De doelstellingen zijn echter wel in het verlengde van elkaar en er is geen sprake van grote tegenstellingen.

De externe bureaus die deel uitmaakten van het ontwerpteam hebben alle drie doelstellingen die aansluiten bij het principe van inversiestedenbouw, waarbij aandacht is voor groene stedenbouw en een prettige woonomgeving (R15, R16, R17). Hierbij gaat het

voornamelijk om het creëren van een woonwijk met geconcentreerd groen met onderlinge verbindingen (R16).

Ook de doelstellingen van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Houten liggen hiervan in het verlengde. Deze doelstellingen zijn weliswaar iets breder, namelijk het (binnen bepaalde financiële kaders) creëren van een prettige woonwijk die in verbinding staat met zijn omgeving en op een goede manier ontsloten kan worden (R14). Wanneer vervolgens wordt gekeken naar de doelstellingen van de sector Stadsontwikkeling valt op dat deze doelstellingen nog een stapje breder zijn. Voor de sector Stadsontwikkeling was het namelijk van belang om de ontwikkeling uit te voeren binnen bepaalde financiële kaders en om hierbij te voorzien in de woonbehoefte van de regio (R18).

Uit de hierboven beschreven doelstellingen is op te maken dat deze doelstellingen in zekere mate op elkaar aansluiten. De doelstellingen van de organisatieonderdelen binnen de gemeente Houten gingen, anders dan die van de externe bureaus binnen het ontwerpteam, ook over (financiële) haalbaarheid (R14, R18). Daarnaast hadden de externe bureaus en de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling doelstellingen die gaan over de specifieke uitwerking van het ontwerp en aan welke (stedenbouwkundige) principes deze moet voldoen (R14, R15, R16, R17). Hierin is dus een onderscheid te maken tussen twee typen doelstellingen, namelijk de meer procesmatig doelstellingen en de meer inhoudelijke doelstellingen. Deze twee soorten doelstellingen werkten elkaar echter niet tegen, maar boden beide kaders waarbinnen gehandeld kon worden.

Inhoudelijk en financieel waren er dus bepaalde kaders waarbinnen gehandeld werd. Wat betreft de manier van stedenbouw, dus inhoudelijk gezien, waren er vrij duidelijke kaders. Alle betrokken organisaties sloten zich aan bij de principes van inversiestedenbouw. De groenstructuur geldt hierbij als een belangrijke drager van de fietsinfrastructuur. Deze fietsinfrastructuur geldt als een centraal onderdeel van de ontsluiting (Reijndorp, Bijlsma, Nio & Van der Wouden, 2012, p. 83). Dit maakte dat de besluitvorming over de manier van ontsluiting al deels werd ingekaderd door de doelstellingen van de betrokken organisaties.

5.1.3.1.3 Missies

Wat betreft de missies van de betrokken organisaties en organisatieonderdelen geldt dat deze deels overeenkwamen met de doelstellingen van de organisaties. In andere gevallen was de missie van de organisatie niet eenduidig of niet expliciet benoemd.

De respondenten werkzaam bij de drie externe bureaus binnen het ontwerpteam gaven aan dat hun bureau een bepaalde missie, ofwel bedrijfsfilosofie of centrale bureauvisie had die

zij meenamen in hun rol binnen het ontwerpteam (R15, R16, R17). Zo gold voor Goudappel Coffeng dat het promoten van langzaam verkeer, wat een centrale rol heeft binnen de ontwikkeling van Houten-Zuid, aansluit bij de bedrijfsfilosofie (R15). Voor TLU Landschapsarchitecten kwam de missie overeen met de centrale bureauvisie, waarbij beheersbaarheid, maakbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid centraal staan (R16). Derks Stedenbouw had niet een eenduidige missie in de ontwikkeling van Houten-Zuid, maar deze sloten aan bij de principes van inversiestedenbouw (R17).

De missies van de betrokken organisaties en organisatieonderdelen geven in kleine mate richting aan de besluitvorming over de ontsluiting van Houten-Zuid. Zowel de missie dat langzaam verkeer gepromoot wordt en dat duurzaamheid centraal staat, creëert ruimte voor duurzame en actieve mobiliteit, zoals lopen en fietsen, aangevuld met openbaar vervoer. Uit de missies wordt echter onvoldoende duidelijk hoe men tegen andere modaliteiten aankijkt, waardoor op basis van de missies moeilijk kan worden vastgesteld welke keuzes er binnen de besluitvorming worden gemaakt.

5.1.3.2 Standard Operating Procedures

Binnen de gemeente Houten, binnen het ontwerpteam en binnen de ingehuurde bureaus waren er bepaalde Standard Operating Procedures die het handelen van de organisaties inkaderden en structureerden. Een aantal van deze SOPs golden voor meerder organisaties en organisatieonderdelen tegelijkertijd. In deze paragraaf zal expliciet worden gemaakt wanneer dit het geval is.

De ontwikkeling van Houten-Zuid is op een aantal punten gestructureerd om de grootte van de ontwikkeling uitvoerbaar te maken en houden. In de eerste plaats werd het volledige gebied opgedeeld in kleine buurten van circa 400 tot 600 woningen (R15, R18). Hierin werden vaste stappen en procedures gevolgd. Er werd een projectleider aangesteld vanuit de gemeente en daarnaast werd er een team opgesteld vanuit de betrokken bureaus (R15). Vervolgens werd er een verkaveling gemaakt en kon er aan de slag worden gegaan met de verdere uitwerking. Deze stappen werden voor elke deelontwikkeling gevolgd en deze procedures waren sterk verankerd in het proces van de ontwikkeling van Houten-Zuid (R15, R16). Deze SOPs golden in principe voor alle betrokkenen, maar kwamen voort uit de Sector Stadsontwikkeling van de gemeente Houten. Alle leden van het ontwerpteam voerden hun taken uit aan de hand van de vaste stappen in het proces.

Op het gebied van mobiliteit waren er ook dergelijke SOPs die de besluitvorming structureerden. Er was sprake van een vrij strikte vooraf bepaalde structuur, waarbij er

verschillende type wegen waren met vaste profielen (R16, R15, R17). Daardoor was de uitwerking van de verkeersstructuur in de basis hetzelfde. Rondom de verkeersstructuur werd vervolgens het stedenbouwkundig plan en de openbare ruimte ontwikkeld (R16). Wat betreft de wegen was er een bepaalde typologie, waarbij er eerst sprake was van een inprikweg, vervolgens een buurtweg, een woonstraat en ten slotte fietspaden (R16, R15). Ook hierbij geldt dat deze SOP betrekking had op de verschillende betrokkenen in het ontwerpteam.

Vanuit de gemeente Houten waren de kaders en procedures helder. Binnen het ontwerpteam gold dat de vooraf aangeleverde kaders strikt waren, maar daarbinnen er ruimte was voor overleg en onderhandeling (R17, R15, R16). Zo was er sprake van een handboek Openbare Ruimte, ontwikkeld door de sector Stadsontwikkeling. In dit handboek was er vastgelegd hoe verschillende onderdelen, zoals de riolering, de plantsoenen en fietspaden moesten worden aangelegd zodat ze zouden voldoen aan bepaalde normen en kwaliteitseisen (R18). In zekere zin schreef het handboek voor hoe bepaalde zaken ruimtelijk geregeld dienden te worden, om die reden kan het gezien worden als een SOP die gold voor alle leden van het ontwerpteam en de sector Stadsontwikkeling.

Bovendien gold ook voor Houten-Zuid dat bepaald beleid voorschreef hoe bepaalde ontwikkelingen eruit dienden te zien of wat meegenomen moest worden. In de eerste plaats had zowel het Rijk als de Provincie een beleidskader waarin de ontwikkeling moest plaatsvinden. Daarnaast gold ook dat de gemeente zelf bestaand beleid had over de eisen die aan een fietspad gesteld werden of de manier waarop de ontsluiting geregeld diende te worden (R14, R15). Een andere respondent gaf aan dat je bij het ontwerpen te maken hebt met hele harde normen, zoals parkeernormen (R17), ook dit perkte de mogelijkheden in en structureerde de besluitvorming.

Zoals ook binnen de casus Hof van Holland gold, kan binnen Houten-Zuid het Bestemmingsplan ook worden gezien als een SOP. Aan het bestemmingsplan zijn verschillende vaste stappen en procedures verbonden. De betrokken organisaties dienden rekening te houden met deze vereisten. Op deze manier structureerde het bestemmingsplan ook de handelingsmogelijkheden van de betrokken organisaties.

Daarnaast bestond het ontwerpteam dus uit verschillende externe bureaus. Hoewel de personen werkzaam bij deze bureaus samen onderdeel uitmaakten van het ontwerpteam dat aan de ontwikkeling van Houten-Zuid werkte, nemen deze personen ook bepaalde SOPs mee vanuit de organisaties waarbinnen zij werkten (R15, R16). Zo vertelde de respondent werkzaam bij TLU Landschapsarchitecten dat zij in alle projecten werken volgens hun eigen bedrijfsfilosofie die iedereen meekrijgt: “Dat was ook een vaste manier van werken is.

Iedereen doet het anders. Iedereen heeft zijn eigen inbreng. Maar een aantal elementen moeten wel steeds terugkomen.” (R16)

Tegelijkertijd gaf de respondent werkzaam bij het stedenbouwkundig bureau aan weinig procedures en werkprocessen te hebben ervaren tijdens het werken aan Houten-Zuid. De kaders van Vinex waren voor deze respondent wel helder, maar over hoe de procedures verder ingevuld werden, werd vervolgens flink gedebatteerd (R17).

5.1.3.3 *Uitkomst van de besluitvorming*

Volgens Allison en Zelikow (1999) komt het handelen van deze verschillende organisaties samen, waarbij er beperkte invloed is van een bestuurlijk leider in de coördinatie, en leidt dit vervolgens tot een besluit. Zoals eerder beschreven bij onder andere de bespreking van de casus Hof van Holland, veronderstelt het OPM dat de uitkomst van de besluitvorming een heldere uitkomst is van de taken, doelen en missies van organisaties, inclusief de bijbehorende SOPs. In zekere zin is deze veronderstelling juist, al gaat het hierbij om een vrij brede bandbreedte waarbinnen het besluit genomen kan worden.

Ook voor de casus Houten geldt dat er een belangrijke rol was weggelegd voor een coördinator bij het samenkomen van de verschillende organisaties. De doelstellingen, taken en missies lagen over het algemeen namelijk redelijk op een lijn, maar er was nog veel ruimte voor de invulling van de specifieke keuzes. Binnen de ontwikkeling van Houten werd er op meerdere niveaus gecoördineerd. De belangrijkste coördinatorrollen werden vervuld door de projectleiders, zowel van het grotere algehele structuurplan als projectleiders van de verschillende deelprojecten. Deze coördinatie kwam voort uit de sector Stadsontwikkeling, die ook initiatiefnemer was van het gehele project (R18).

De ontwikkeling van Houten-Zuid lag dus grotendeels in handen van het ontwerpteam dat was samengesteld uit verschillende extern ingehuurd krachten en aangestuurd en gecoördineerd door een gemeentelijk projectleider (R15, R16, R17, R18). Daarnaast werd de projectleider ondersteund in de coördinatie door de stedenbouwkundige (R17). De stedenbouwkundige nam namelijk het voortouw door alle wensen en eisen samen te brengen. Vervolgens werd er flink gediscussieerd over de uiteindelijk uitwerking van de plannen en de manier waarop het ontworpen zou worden. Aangezien het OPM zich richt op de rol van organisaties, gaat het hier niet in op de rol van het individu. Dit zal besproken worden in paragraaf 5.2.3 waarin de besluitvorming binnen het BPM aan bod komt.

Binnen het ontwerpteam had de gemeentelijke projectleider een belangrijke rol in de coördinatie. Het proces was erg strak geregeld en deze projectleider hield ook sterk de regie

(R15). Dit was mede te danken aan de strakke organisatiestructuur die Houten kende in dergelijke ontwikkelingen (R18, R17). Er werd flink gediscussieerd binnen het ontwerpteam, maar uiteindelijk kwamen de verschillende betrokkenen er samen uit. Hierin hielp het dat de verschillende organisaties soortgelijke doelen hadden. Het gedachtengoed van de inversiestedenbouw dat ook bij de eerste groeitaak van Houten was toegepast, was goed bevallen bij de gemeenteraad en het college van B&W van Houten (R18, R17, R16). Daarnaast sloot deze manier van stedenbouw goed aan bij de manier waarop TLU Landschapsarchitecten en Goudappel Coffeng naar de kwestie keken (R15, R16).

De coördinatie lag dus niet zozeer in handen van de bestuurder, zoals Allison en Zelikow (1999) in hun OPM stellen. De twee betrokken wethouders van Ruimtelijke Ontwikkeling en Mobiliteit werden regelmatig op de hoogte gehouden door de gemeentelijk projectleider. Daarnaast zat er nog een directeur van de dienst boven de projectleider, waarmee overlegd kon worden wanneer er problemen waren binnen het ontwerpteam en men er niet uitkwam (R15). Afgezien van de gemeentelijk projectleider hadden de leden van het ontwerpteam weinig direct contact met de wethouder (R16). Wanneer men er niet uitkwam werden de verschillende belangen en inzichten in kaart gebracht en deze aan de wethouder of het college van B&W als geheel voorgelegd. Het college had vervolgens de taak om de belangen af te wegen en hierover een keuze te maken (R14).

De keuzes die gemaakt worden, zijn dus deels ingegeven door gedeelde doelstellingen, heldere wensen vanuit de gemeenteraad en het college van B&W, en strak georganiseerde procedures en werkprocessen. De wensen vanuit de politiek en de verschillende beleidsdisciplines werden meegenomen door het ontwerpteam, waarna deze door het ontwerpteam zo goed mogelijk werden ingepast.

Zoals hierboven beschreven is het echter lastig vast te stellen hoe de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten precies volgt uit het besluitvormingsproces. Wel kan er worden vastgesteld binnen welke bandbreedte het besluit genomen kon worden, maar het OPM biedt echter onvoldoende handvatten om het besluitvormingsproces volledig te doorgronden. Door deze casus ook aan de hand van het bureaupolitieke model te analyseren, kan er mogelijk meer inzicht worden verkregen in de manier waarop het besluit tot stand is gekomen.

5.1.3.4 Overwegingen op het gebied van mobiliteit

Tijdens de interviews met de respondenten zijn naast de onderdelen van het OPM ook bepaalde overwegingen ter sprake gekomen die werden meegenomen in het besluit tot een

bepaalde mix aan modaliteiten. In de casus Houten-Zuid gold dat er een aantal zaken zijn aan te wijzen die de manier waarop de ontsluiting werd geregeld, hebben gestuurd.

In de eerste plaats werden de ontwerpprincipes van de eerste groeitaak van Houten doorgezet, waarbij er eerst infrastructuur werd ontworpen voor fietsen en lopen en pas later voor het autoverkeer (R17, R18). Deze eerdere werkzaamheden waren in zekere zin al vastgelegd in bepaalde procedures en men wist al hoe dit kon worden uitgevoerd. Deze processen en de onderliggende ideeën hebben daardoor deels de uiteindelijke ontsluiting bepaald.

Wat daarnaast veelal terugkomt in deze casus is het principe van integraliteit of synthese (R16). Het is van belang dat de verschillende onderdelen van het ontwerp op elkaar aansluiten. Binnen Houten-Zuid is de fietsstructuur bijvoorbeeld verbonden aan de groenstructuur van de vijfwal, waardoor men zich op een prettige manier per fiets kan voortbewegen.

Daar komt bij dat de context en omgeving het mogelijk hebben gemaakt om Houten-Zuid te ontwikkelen op de manier waarop het ontwikkeld is. Doordat de ontwikkeling in zijn geheel is ontwikkeld en hiervoor voldoende ruimte was in de omgeving, was het mogelijk om de fietsstructuur zoals deze er nu ligt te ontwerpen (R16). Wanneer de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied valt is het lastiger om het mobiliteitssysteem op een bepaalde manier in te richten, omdat je hierbij meer wordt belemmerd in de mogelijkheden door de al bestaande structuren.

Een punt wat aangehaald werd door een respondent binnen deze casus, maar niet direct aan de uitkomst van de besluitvorming gelinkt kan worden, is het punt van toegankelijkheid. De respondent stelde namelijk dat het van belang is om rekening te houden voor wie de wijk ontwikkeld wordt en waar de behoeftes van deze bewoners ligt op het gebied van mobiliteit (R15). Soms blijkt namelijk dat niet alle locaties voor iedereen toegankelijk zijn. Wanneer een locatie bijvoorbeeld enkel per auto bereikbaar is, sluit dit mensen uit die niet over een auto(rijbewijs) beschikken. De fiets zou in dit soort gevallen een belangrijke rol kunnen spelen in het bereikbaar maken van deze locaties (R15).

5.1.3.5 Verklaringskracht van het organisatieproces model voor de casus

Een analyse van de casus Houten-Zuid aan de hand van het OPM laat zien dat er binnen de ontwikkeling van Houten-Zuid een duidelijke taakverdeling was binnen het ontwerpteam en de doelstellingen van de verschillende organisaties die deel uitmaakten van het ontwerpteam redelijk op één lijn liggen. Ook wat betreft de missies was er relatief veel overlap te zien

tussen de betrokken organisaties. Hoewel de doelstellingen, taken en missies van de organisaties op elkaar aansloten, was er nog steeds veel ruimte voor de invulling van specifieke keuzes. Hierbij was een belangrijke rol weggelegd voor de gemeentelijke projectleider, die de input van de verschillende betrokkenen in ambtelijke overleggen bij elkaar bracht.

Uit de doelstellingen en de missies kwam naar voren dat in principe alle betrokkenen graag een wijk wilden ontwikkelen waarbij de principes van inversiestedenbouw werden verwerkt en er een duidelijke groenstructuur was. Op het gebied van mobiliteit kwam daarbij dat het belangrijk was dat er ruimte was voor langzaam verkeer en duurzaamheid werd meegenomen. In Houten-Zuid is dit onder andere terug te zien in de centrale rol van de fietsstructuur in de ontsluiting. Doordat het in deze casus wat duidelijker was hoe men tegen bepaalde modaliteiten aankeek, was de bandbreedte waarbinnen in Houten-Zuid keuzes gemaakt konden worden op het gebied van mobiliteit wat minder breed dan in andere casussen. Op basis van de analyse is echter niet voldoende te achterhalen hoe men precies keek naar de rol van andere modaliteiten, waardoor het niet volledig mogelijk was om op basis van het OPM de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten te verklaren.

Daarnaast is belangrijk op te merken dat het mogelijk niet toevallig is dat de doelstellingen en missies van de organisaties binnen het ontwerpteam op elkaar aansloten. De gemeente Houten heeft doelbewust een bepaald ontwerpteam samengesteld waarbij er werd voortgeborduurd op de ontwikkeling van Houten als groeikern, waarbij de principes van inversiestedenbouw ook al werden toegepast. Dit wijst erop dat het dus ook van belang is wat de (politieke) ambities zijn van een gemeente bij het starten van een dergelijke ontwikkeling. Door vooraf bepaalde doelstellingen of ambities vast te leggen, wordt de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten aan de voorkant van de besluitvorming al deels ingegeven.

5.1.4 De Bras, Gemeente Den Haag

5.1.4.1 De organisaties

Zoals beschreven in de casusbeschrijving van De Bras in paragraaf 4.4, vond de ontwikkeling van De Bras plaats in een vrij complexe organisationele context. Door een gemeentelijke herindeling in 2002 was in eerste instantie de gemeente Pijnacker verantwoordelijk voor de ontwikkeling van De Bras (aangezien De Bras op het grondgebied van deze gemeente lag) en kwam het na de gemeentelijke herindeling in handen van de gemeente Den Haag. Dit maakt dat de analyse op basis van het organisatieproces model voor deze casus wat zal afwijken van

de eerdere analyses voor andere casussen. Op punten zal deze namelijk minder volledig zijn omdat het niet mogelijk was om alle betrokken organisaties te spreken.

De organisaties en hun taken, doelstellingen en missies zoals weergegeven in tabel 4.4 in hoofdstuk 4 vormen de basis van de bespreking van het OPM voor deze casus. Wanneer deze taken, doelstellingen en missies naast elkaar worden gehouden, zijn er een aantal zaken die opvallen. Deze zullen hieronder worden besproken uitgesplitst naar de verschillende kenmerken van het OPM.

5.1.4.1.1 Taken

Voor de gemeentelijke herindeling in 2002 behoorde het grondgebied waarop De Bras is ontwikkeld toe aan de gemeente Pijnacker. Om deze reden was de gemeente Pijnacker een centrale actor in de ontwikkeling van De Bras. De gemeente Pijnacker heeft voor de ontwikkeling van De Bras een stedenbouwkundig bureau in de hand genomen (R11). In het kader van dit onderzoek is enkel gesproken met een ambtenaar van de afdeling Wijkzaken die zich bezighield met mobiliteit. Op het gebied van mobiliteit was het de taak van de afdeling Wijkzaken om advies te geven op het gebied van mobiliteit met betrekking tot de ontwikkeling van de wijk (R11). Het stedenbouwkundig bureau nam deze adviezen mee en verwerkte deze vervolgens in het ontwerp.

Doordat de Vinex-wijk Ypenburg op het grondgebied lag van verschillende gemeenten was afstemming tussen deze gemeenten noodzakelijk. Hiervoor is het Bestuurlijk Overleg Ypenburg (BOY) opgericht, een samenwerkingsverband dat gezamenlijk de taak had om Ypenburg als locatie te ontwikkelen. Binnen het BOY waren de verschillende betrokken gemeenten vertegenwoordigd door wethouders uit de betreffende gemeenten (R13).

Naast de gemeenten Pijnacker, Rijswijk en Nootdorp was ook de gemeente Den Haag onderdeel van het samenwerkingsverband. De gemeente Den Haag had niet direct een invloed op de besluitvorming rond de ontsluiting, aangezien veel van de beslissingen hierover al gemaakt waren voor de gemeentelijke herindeling in 2002 (R9, R13). Tegelijkertijd leverde de gemeente Den Haag wel input in het samenwerkingsverband. Daarnaast had het na de gemeentelijke herindeling een rol in de procesbegeleiding, hoewel er op dat moment niet veel besluiten meer genomen werden over de ontsluiting van De Bras, omdat de meeste beslissingen al waren vastgelegd (R9).

Daarnaast was er wat betreft de ontsluiting nog een taak weggelegd voor het Stadsgewest Haaglanden (voorganger van Metropoolregio Rotterdam-Den Haag). Het Stadsgewest was een intergemeentelijk samenwerkingsverband dat onder andere de wettelijke

taak van het concessiebeheer in de regio had (R12). Daarnaast verstreekte het subsidies aan gemeenten (met name op het gebied van mobiliteit) en controleerde of de gemeenten deze subsidies op een juiste manier inzetten. Door middel van deze subsidies kon het Stadsgewest invloed uitoefenen op de manier waarop de regio als geheel en de afzonderlijke onderdelen waren ontsloten (R12). Het Stadsgewest werd bestuurd door wethouders van de deelnemende gemeenten.

5.1.4.1.2 Doelstellingen

De doelstellingen van de verschillende organisaties binnen deze casus waren over het algemeen vrij breed. In zekere zin lagen ze op een lijn, aangezien ze elkaar niet tegenspreken. Er is echter ook geen sprake van een duidelijke richting binnen de doelstellingen, waardoor het lastig vast te stellen is in hoeverre de doelstellingen samenhangen met de uitkomst van de besluitvorming.

Binnen de doelstellingen zijn er enkele doelstellingen die specifiek betrekkingen hebben op mobiliteit en de ontsluiting van de wijk, maar daarnaast zijn er ook doelstellingen die meer gericht zijn op het proces. In de laatste categorie gaat het voornamelijk om de doelstellingen van het Samenwerkingsverband Ypenburg en het Stadsdeel Leidscheveen-Ypenburg (Samenwerkingsverband Ypenburg, 1993; R9). Daarbij ging het bijvoorbeeld om het op een zo (kosten)efficiënt mogelijke manier uitvoeren van de taken en het zo goed mogelijk begeleiden van het proces.

Daartegenover staan doelstellingen die meer specifiek gericht zijn op mobiliteit. Zo gaf de respondent werkzaam bij de gemeente Pijnacker-Nootdorp (voormalig gemeente Pijnacker) aan dat het het doel van de afdeling was om te zorgen voor een bereikbare en verkeersveilige wijk (R11). De respondent voorheen werkzaam bij het voormalig Stadsgewest Haaglanden stelde dat het doel van dit Stadsgewest was om het openbaar vervoer te verbeteren, het laten aansluiten van Vinex-wijken op het stedelijk netwerk en het stimuleren van fietsen en ov-gebruik (R12).

5.1.4.1.3 Missies

In de interviews met de verschillende respondenten zijn de missies van de organisaties niet of nauwelijks ter sprake gekomen. Voor deze casus kunnen er daardoor geen uitspraken gedaan worden over de missies van de organisaties in relatie tot de uitkomst van de besluitvorming.

5.1.4.2 *Standard Operating Procedures*

Zoals eerder besproken, kunnen organisaties bepaalde Standard Operating Procedures (SOPs) hebben om het uitvoeren van de taken mogelijk te maken. Tijdens de interviews met de respondenten voor deze casus kwamen er echter weinig SOPs naar voren en konden deze moeilijk aan de taken van de organisatie worden verbonden. In deze paragraaf zullen een aantal SOPs die uit de interviews naar voren komen, worden toegelicht, maar deze geven onvoldoende een beeld van de precieze rol van SOPs in de besluitvorming rondom de ontsluiting van De Bras.

Wat de besluitvorming rondom de ontsluiting van De Bras in de eerste plaats heeft gevormd was het hoofdplan voor de structuur van heel Ypenburg. Hierin was aangegeven hoe de globale verkeersstromen zouden lopen en welke modaliteiten welke rol hierin kregen (R11). Dit was een soort masterplan voor de grotere ontwikkeling en het stelde de kaders waarin De Bras ontwikkeld kon worden.

Op basis van dit hoofdplan en bestaand beleid van de gemeente Pijnacker is vervolgens het stedenbouwkundig bureau in samenwerking met de gemeente Pijnacker begonnen met het ontwerp van De Bras. De respondent werkzaam bij de toenmalige gemeente Pijnacker gaf aan dat er weinig vaste structuren waren en er niet echt bepaalde procedures waren binnen de gemeente. Wel gaf de respondent aan dat er op vaste momenten in het proces om input van verkeerskundigen werd gevraagd (R11). Dit zijn ook bepaalde procedures die het uitvoeren van de taak van het ontwikkelen van een nieuwe woningbouwlocatie vergemakkelijken. Om deze reden kan een duidelijk afgestemd proces voor de input van beleidsdisciplines in zekere zin ook worden gezien als een SOP.

Wat belangrijk is in het geval van De Bras is dat veel al voor de gemeentelijke herindeling was bepaald. Ook al had een organisatie als de gemeente Den Haag dingen graag anders aangepakt of ontworpen, hier was simpelweg weinig ruimte voor omdat de besluitvorming al vast lag (R9). De gemeente Den Haag had bijvoorbeeld wel bepaalde SOPs om ervoor te zorgen dat de taken van de gemeente goed uitgevoerd konden worden. Er kon echter niet naar deze SOPs van de gemeente Den Haag gehandeld worden, aangezien de bewegingsruimte erg klein was en deze procedures geen invloed hadden op wat er bereikt kon worden.

5.1.4.3 *Uitkomst van de besluitvorming*

Het besluitvormingsproces rondom de ontsluiting van De Bras is vrij complex en op sommige punten lastig te achterhalen. Dit komt mede door de gemeentelijke herindeling, waardoor het moeilijk is om te weten hoe het besluitvormingsproces is verlopen. Op basis van het OPM zijn er echter een aantal dingen te zeggen over de casus.

De coördinatie van de inrichting van De Bras was in eerste instantie in handen van de projectleider binnen de gemeente Pijnacker. Deze projectleider gaf leiding aan een projectteam, waarin verschillende beleidsdisciplines vertegenwoordigd waren (R11). Deze projectleider had binnen De Bras een centrale rol in de coördinatie.

Daarnaast lag een belangrijke coördinerende rol bij het samenwerkingsverband Ypenburg. Vanaf hier werden de ontwikkelingen op het grondgebied van de gemeenten Nootdorp, Pijnacker en Rijswijk gecoördineerd en op elkaar afgestemd. Wel was het zo dat de betreffende gemeente zelf de grootste invloed had op hoe het er uiteindelijk kwam uit te zien (R9, R13). Een van de respondenten stelt hierbij een kritische kanttekening: “Die drie gemeentelijke organisaties die zijn niet de grootste, zeg ik maar even. Dus die hebben toch veel ook aan projectontwikkelaars overgelaten. Het eindbesluit lag wel bij de gemeenten, maar ook die projectontwikkelaars hebben een hele grote vinger in de pap gehad” (R12).

In lijn met deze uitspraak geven andere respondenten aan dat het uiteindelijke ontwerp van De Bras niet volledig naar tevredenheid was van bijvoorbeeld de latere eigenaar van de grond, namelijk de gemeente Den Haag (R9). Het beleid van Den Haag op het gebied van mobiliteit was destijds anders dan dat van de gemeente Pijnacker. Er was enerzijds een verschil in de SOPs binnen de beide gemeenten, aangezien de gemeente Pijnacker de ontwikkeling op een andere manier aanpakte dan de gemeente Den Haag zou hebben gedaan (een grotere rol voor de projectontwikkelaars). Anderzijds gold er binnen de gemeente Den Haag dus ander mobiliteitsbeleid, wat ook op een andere manier had doorgewerkt in het ontwerp van De Bras (R9).

Hierbij moet worden opgemerkt dat er sprake was van een sterke padafhankelijkheid. Ambtenaren werkzaam bij de gemeente Den Haag merkten na de gemeentelijke herindeling dat er relatief weinig ruimte was om het beleid van de gemeente Den Haag nog in de wijk te incorporeren omdat de belangrijkste besluiten al voor de gemeentelijke herindeling gemaakt zijn (R9). Er waren al afspraken gemaakt met de projectontwikkelaars over onder andere de uitgegeven grond voor woningbouw. Omdat er relatief veel grond uitgegeven was, was er weinig ruimte om nog dingen aan te passen aan de manier van ontsluiting. Dit terwijl de wijk

vervolgens wel aangestuurd en ontwikkeld diende te worden onder leiding van de gemeente Den Haag.

5.1.4.4 Overwegingen op het gebied van mobiliteit

Zoals ook gold bij de eerdere casussen, kwamen er tijdens de interviews met respondenten die betrokken waren bij De Bras ook een aantal overwegingen ter sprake die te maken hebben met de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten.

Een belangrijke overweging die bij De Bras een rol heeft gespeeld in de uiteindelijke ontsluiting, is de locatie van de ontwikkeling. De Bras ligt in het meest zuidelijke deel van Ypenburg en daardoor verder verwijderd van openbaar vervoerlocaties en andere voorzieningen. Dit maakte het lastiger om De Bras te ontsluiten op een manier waarbij de auto een minder centrale rol had (R9, R13). Dit is uiteindelijk ook terug te zien in de manier waarop De Bras is ontworpen, met wat minder ov-haltes en een verhoogde parkeernorm ten opzichte van het oorspronkelijke plan (R9).

In het interview met de respondent werkzaam bij het Stadsgewest Haaglanden kwamen daarnaast financiële overwegingen ter sprake. Het Stadsgewest had namelijk financiële middelen om bepaalde subsidies te verlenen op het gebied van fiets en was daarnaast concessiehouder voor het openbaar vervoer (R12). De respondent vertelde dat er in de tijd van Vinex ook een bijdrage van het Rijk was, maar dit voornamelijk voor grote investeringen was waar vooral autoverkeer of het openbaar vervoer bij gebaat waren: “Het Rijk deed alleen mee als er een investering van groter dan 25 miljoen gulden was. [...] Terwijl juist voor zo'n wijk ontsluiting, voor de fiets, wil je veel kleine investeringen hebben.” (R12). Daarbij stelde de respondent wel dat deze manier van financieren inmiddels is losgelaten, maar dat dit wel mee kon spelen bij de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten.

5.1.4.5 Verklaringskracht van het organisatieproces model voor de casus

Zoals al eerder benoemd, vond de ontwikkeling van De Bras plaats in een organisationele complexe casus, waarbij verschillende gemeenten betrokken waren en er sprake was van een gemeentelijke herindeling in 2002. Dit maakte het analyseren van de casus aan de hand van de concepten van het OPM ook relatief complex, waardoor het niet mogelijk is om goed vast te stellen hoe de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten te verklaren is op basis van het OPM.

In de eerste plaats is er namelijk geen duidelijke richting in de keuze voor mobiliteit binnen de doelstellingen van de organisaties. Daarnaast geven de interviews en documenten onvoldoende inzicht in de missies van de organisaties en is op basis van de SOPs die in de interviews naar voren kwamen niet vast te stellen wat de precieze gang van zaken was. Wat wel blijkt uit de casus De Bras is dat er sprake was van een sterke padafhankelijkheid. Er was namelijk een verschil in de doelstellingen en SOPs van de gemeente Den Haag en de (voormalig) gemeente Pijnacker. Toen De Bras na de gemeentelijke herindeling deel uit ging maken van de gemeente Den Haag, waren er (onder andere) op het gebied van mobiliteit bepaalde keuzes gemaakt die niet aansloten bij de doelstellingen en SOPs van de gemeente Den Haag. Vanwege de padafhankelijkheid was het echter niet meer mogelijk om op het gebied van mobiliteit dingen helemaal anders te regelen. De eerder gemaakte keuzes hadden daardoor dus meer invloed op de uiteindelijk mix aan modaliteiten dan de organisationele context van de gemeente Den Haag.

5.1.5 Reflectie op het organisatieproces model

In de paragrafen hierboven zijn de vier casussen geanalyseerd aan de hand van de concepten van het organisatieproces model. Aan de hand van deze analyse zijn een aantal parallellen te trekken tussen de casussen, maar ook een aantal verschillen. Wanneer deze analyse wordt bekeken vanuit het perspectief van de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek vallen een aantal zaken op. In deze paragraaf zullen deze zaken worden besproken en zal worden gereflecteerd op de toepassing van het organisatieproces model.

Wanneer wordt gekeken naar de verschillende organisaties en hun taken, komen deze veelal overeen in de verschillende casussen. Tegelijkertijd wordt de uitvoering van deze taken in de verschillende casussen op een andere manier aangepakt. In de casussen van Rijnvliet en Houten-Zuid zijn er aparte projectbureaus opgericht, losstaand van de bestaande gemeentelijke organisatie. De taken van de ontwikkeling van de wijk waren bij deze losstaande organisatie belegd, terwijl er wel afstemming was met de gemeentelijke organisatie. Ook in de casus van De Bras is er een losstaand samenwerkingsverband opgericht waarin de uitvoering van de taken werd gecoördineerd. Dit samenwerkingsverband verschilde echter wel van de organisatiestructuur zoals in Utrecht of Houten, waar de taken zelf ook daar werden uitgevoerd. In de casus van De Bras gold het samenwerkingsverband echter vooral als een plek waar dingen onderling werden afgestemd tussen de betrokken gemeenten. In de casus Hof van Holland in Nijmegen werden de taken rondom de ontwikkeling van de wijk uitgevoerd binnen de bestaande organisatiestructuur van de gemeente Nijmegen.

Wat betreft de doelstellingen geldt voor alle casussen dat de doelstellingen vrij breed zijn en nog veel ruimte open laten voor verschillende inhoudelijke keuzes voor de ontsluiting. De keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten volgt dus niet automatisch uit het handelen van de verschillende betrokken organisaties. Op basis van de aannames van het OPM is het echter lastig om inzicht te krijgen in hoe de keuzes binnen de bandbreedte precies worden gemaakt. Allison en Zelikow (1999) stellen namelijk alleen dat het handelen van de betrokken organisaties samenkomt, maar hoe dit precies gebeurt is een *black box*. Het OPM biedt dus geen handvatten om te begrijpen hoe de afwegingen worden gemaakt wanneer er nog ruimte is voor keuzes binnen de overeenkomstigheden in doelstellingen of missies.

Ook voor de missies geldt namelijk dat deze in weinige mate echt richting geven aan de besluitvorming. De verschillende casussen laten zien dat de missies zowel inhoudelijk als meer procesmatig kunnen zijn. Veelal liggen deze in het verlengde van de doelstellingen. Inhoudelijk zeggen de missies niet altijd iets over de manier waarop uiteindelijk het besluit tot de ontsluiting wordt genomen. Enkel in de casus van Houten-Zuid geven de missies van de betrokken organisaties enigszins richting aan de besluitvorming: zowel de missie dat langzaam verkeer gepromoot wordt en dat duurzaamheid centraal staat, creëert ruimte voor duurzame en actieve mobiliteit, zoals lopen en fietsen, aangevuld met openbaar vervoer. Uit de missies van de organisaties binnen Houten-Zuid wordt echter onvoldoende duidelijk hoe men tegen andere modaliteiten aankijkt, waardoor op basis van de missies moeilijk kan worden vastgesteld welke keuzes er binnen de besluitvorming worden gemaakt.

Voor het uitvoeren van de taken beschikten de organisaties over bepaalde SOPs om het handelen te structureren. Net zoals dat de taken in de verschillende casussen nagenoeg gelijk waren (er moet immers in alle gevallen een nieuwe wijk ontwikkeld worden), geldt ook dat er overeenkomsten zijn in de SOPs van de verschillende organisaties. In alle casussen geldt dat er bepaalde stappen in het gebiedsontwikkelingsproces worden uitgevoerd volgens vaste procedures en werkprocessen. Het getrapte ruimtelijke kader, zoals wordt benoemd in de casus van Rijnvliet, is in zekere zin in alle vier de casussen terug te zien. In alle casussen is er namelijk sprake van een groter overkoepelend (master)plan voor de gehele Vinex-ontwikkeling en vervolgens een uitwerking op deelniveau. Daarnaast geldt in alle casussen dat het staande beleid van de gemeente op het gebied van mobiliteit richting geeft aan de besluitvorming.

Volgens Allison en Zelikow (1999) is er een belangrijke rol weggelegd voor de bestuurlijk leider in de coördinatie van de verschillende organisaties. Uit de verschillende casussen blijkt dat de echt coördinerende rol van de wethouder beperkt is. Er zijn zeker wel

momenten en mogelijkheden voor de wethouder(s) om bepaalde zaken te coördineren en er invloed op uit te oefenen, maar de echte coördinatie van het handelen van de verschillende organisaties is in alle casussen bij iemand anders belegd. In de casussen Hof van Holland, Rijnvliet en Houten-Zuid lag deze taak bij de (gemeentelijke) projectleider van de ontwikkeling. In de casus van De Bras is niet duidelijk genoeg naar voren gekomen waar de coördinatie precies lag. Waar de wethouders wel een duidelijke rol hadden in de coördinatie, was wanneer er ambtelijk geen overeenstemming kon worden bereikt. Dergelijke momenten waren in de eerste drie casussen echter beperkt. De wethouders werden wel te allen tijde op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen, maar in veel gevallen was er geen noodzaak voor de wethouder om direct in te grijpen of de koers drastisch te wijzigen.

Iets wat niet zozeer naar voren komt in het OPM van Allison en Zelikow (1999), maar wel blijkt uit de verschillende casussen, is dat er veel sprake is van ambtelijk overleg en afstemming tussen de verschillende beleidsdisciplines. Binnen ambtelijke overleggen worden al veel keuzes gemaakt over de inrichting van de wijk en de manier van ontsluiten. Ook deze ambtelijke keuzes kunnen gezien worden als besluitvorming, wanneer naar besluitvorming wordt gekeken in de bredere betekenis, namelijk als het proces dat leidt tot een besluit. Op ambtelijk niveau worden al veel kleine keuzes gemaakt die in een totaalpakket worden aangeboden ten behoeve van de bestuurlijke besluitvorming. Het OPM is echter niet helder over wat er precies gebeurt wanneer het handelen van de verschillende organisaties samenkomt en op welke manier de ambtelijke afstemming verloopt. De keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten volgt dus niet automatisch uit het handelen van de verschillende betrokken organisaties. Binnen de bandbreedte is nog veel ruimte voor keuzes, binnen het OPM is het niet mogelijk om precies erachter te komen *hoe* die keuzes worden gemaakt.

Als er voor de verschillende casussen wordt gekeken naar de uitkomst van de besluitvorming, de bepaalde mix aan modaliteiten in de wijk, biedt het OPM onvoldoende handvatten om die helemaal te begrijpen. Het is echter ook goed om stil te staan bij de kracht van het OPM. Het OPM biedt namelijk veel handvatten om inzicht te krijgen in het proces van de besluitvorming rondom de ontsluiting en de gebiedsontwikkeling in het algemeen. Het wordt duidelijk hoe de verschillende organisaties zich ten opzichte van elkaar verhouden en hoe globaal gezien er onderlinge afstemming is. Het grootste deel van de besluitvorming verloopt namelijk relatief vlekkeloos volgens de paden die het OPM voorschrijft. Door middel van inzicht in de verschillende taken, doelstellingen, missies en SOPs, is het mogelijk om de

richting van het inhoudelijke besluit te begrijpen of te verklaren, maar er blijft nog veel onduidelijk over hoe de inhoudelijke beslissing precies wordt genomen.

Voornamelijk bij het samenkomen van het handelen van de organisaties en de keuzes die daarbinnen nog worden genomen, biedt het OPM onvoldoende mogelijkheden om die keuze geheel te kunnen verklaren. Om deze reden is het belangrijk om ook vanuit het perspectief van het bureaupolitieke model naar de verschillende casussen te kijken.

5.2 Analyse op basis van het bureaupolitieke model

Anders dan het organisatieproces model, richt het bureaupolitieke model zich niet op de rol van organisaties, maar op de rol van individuen. Het bureaupolitieke model stelt dat besluitvorming het resultaat is van een onderhandelingsspel tussen verschillende individuen. Binnen dit model wordt gekeken naar de individuen, hun belangen, percepties en onderhandelingsvoordelen, die bepalen hoe hun handelen in het onderhandelingsspel is. De besluiten worden gemaakt in actiekanalen, dit zijn de plekken waar het onderhandelingsspel plaatsvindt (Allison & Zelikow, 1999).

Het BPM kan toe worden gepast als een lens om naar het besluitvormingsproces binnen de verschillende casussen te kijken. In de paragrafen hieronder zal per casus het besluitvormingsproces worden besproken aan de hand van de verschillende concepten. Gedurende de analyse van de data is echter gebleken dat in de verschillende casussen niet altijd sprake was van sterke onderhandeling tussen individuen zoals Allison en Zelikow (1999) beschrijven. Hierdoor is het niet in alle gevallen mogelijk geweest om precies te achterhalen welke individuen betrokken waren en een doorslaggevende invloed hebben gehad op de besluitvorming. Desalniettemin biedt het model wel voldoende handvatten om het meer individuele perspectief te analyseren.

5.2.1 Hof van Holland, Gemeente Nijmegen

In de casus van Hof van Holland binnen de gemeente Nijmegen is er gesproken met een vijftal respondenten. In de interviews met de betrokken respondenten is echter niet volledig naar voren gekomen hoe bepaalde individuen in specifieke situaties hebben gehandeld, waardoor het lastig is vast te stellen welke individuen een belangrijke rol hebben gespeeld binnen de besluitvorming. Wel kwam ter sprake wat over het algemeen de rol van individuen was binnen de besluitvorming. Hieronder zullen deze factoren worden besproken, om wel een beeld te kunnen schetsen van de invloed van individuen.

5.2.1.1 *De betrokken individuen*

Een punt dat door meerdere respondenten werd onderschreven is dat het uitmaakt welke persoon welke functie bekleedt (R1, R3, R4). Zoals een van de respondenten stelde: “In feite is het natuurlijk altijd een verzameling van alleen maar individuen. Dus iedereen is zijn eigen persoon en zal dat ook meenemen. En dat is door het hele spectrum van de organisatie heen natuurlijk” (R1). Dat gaat zowel over de politieke als de ambtelijke functies. Wat betreft een politieke functie zoals die van een wethouder, geeft een van de respondenten aan dat het uitmaakt van welke politieke partij de wethouder is, aangezien de politieke voorkeur van de wethouder invloed kan hebben op de manier waarop de wijk wordt ingericht (R3). De afgelopen jaren zijn er afwisselend GroenLinks-, PvdA-, en SP-wethouders geweest die invloed hadden op de invulling van De Waalsprong (R3).

Daarnaast maakt het uit welke personen bepaalde ambtelijke functies binnen de gemeente bekleden (R1, R4). Een respondent stelde dat vooral de inhoudelijke ambities die voortkomen uit beleid bepalend zijn, maar dat persoonlijke overtuigingen van een individu ook invloed kunnen hebben op de manier waarop het uiteindelijk wordt uitgevoerd: “De mate waarin die werkprocessen gevolgd worden, dat verschilt weer heel erg tussen wie je erbij haalt en of dat naar de letter van het werkproces of naar de geest van het werkproces is” (R1). Het is niet te achterhalen op welke manier dit precies invloed heeft gehad in de besluitvorming over de ontsluiting van Hof van Holland, maar het is wel belangrijk om bij stil te staan met het oog op het BPM, omdat dit model ingaat op de rol van individuen.

Bovendien stipten twee respondenten aan dat ook de kennis, kunde en ervaring van ambtenaren die werken aan De Waalsprong in het algemeen een rol speelt in de manier waarop de wijk tot stand komt (R2, R3). Zo zijn er personen die al circa 30 jaar werkervaring hebben in gebiedsontwikkeling. Dit maakt dat zij weten wat wel en niet mogelijk is.

Op een specifiek punt heeft een respondent aangegeven dat een individu een belangrijke rol heeft gehad in de manier waarop Hof van Holland eruit is komen te zien. De procesmanager (de gemeentelijke opdrachtgever) vervult een belangrijke rol in afwegingen maken en bepaalde beslissingen nemen (R5). De respondent onderschreef dat het belangrijk is dat een persoon deze functie vervult die stevig is en dergelijke keuzes durft te maken.

5.2.1.1.1 *Belangen en percepties*

Hoewel er op basis van de interviews niet iets gezegd kan worden over de specifieke rol van bepaalde individuen, is het wel nuttig inzicht te hebben in de belangen en percepties van de

respondenten. Gezien er enige overlap te zien is tussen de belangen en percepties van verschillende respondenten, worden deze gezamenlijk en niet per respondent apart besproken.

Wat betreft de belangen van de respondenten valt op dat deze veelal samenhangen met de doelen van de organisatie of het organisatieonderdeel waarvoor zij werken (R1, R3, R4, R5). Hierbij is er wel een verschil te onderscheiden. Zo stelde de beleidsmedewerker van de vakgroep Mobiliteit van de gemeente: “Ik kan me goed vinden in de ambities die onze gemeente de afgelopen jaren op het gebied van mobiliteit heeft vastgesteld en de richting die daarin gekozen is, waarbij het vooral gaat om het inzetten op zo veel mogelijk actieve, duurzame en ruimte-efficiënte mobiliteit” (R1). Voor deze respondent gold dat het doel van de organisatie overlapt met de eigen belangen en percepties.

Voor andere respondenten gold dat de eigen belangen overlappen met de doelen van de organisatie, maar vooral omdat dit volgt uit de functie die zij vervullen (R3, R4, R5). Hierbij is het voor deze respondenten vooral van belang dat er een mooi project wordt neergezet, waar mensen op een prettige manier kunnen wonen en dat voorziet in de behoeftes van inwoners. Deze belangen werden grotendeels ingegeven door de doelen van organisatie waar zij voor werkten en de functie die zij vervulden. Het standpunt van de gemeentelijke projectleider sluit hierbij aan: “Ik vind dat een individuele drijfveer van een persoon nooit mag meetellen in het project, het is een beleidsmatig aspect. En voor mij is het belangrijk om een goed project neer te zetten” (R2).

In de interviews is respondenten ook gevraagd naar de voor hun ideale manier om een wijk te ontsluiten, als een indicatie van hun perceptie. Hierin waren enkele verschillen tussen de respondenten te onderscheiden. Voor zowel de gemeentelijke opdrachtgever (vakgroep projectontwikkeling) als de stedenbouwkundige gold dat hun voorkeur uitgaat naar het zoveel mogelijk splitsen van de modaliteiten (R3, R4). De stedenbouwkundige vulde daarnaast aan dat de voorkeur uitgaat naar zo min mogelijk infrastructuur. Op deze manier blijft er namelijk meer ruimte over voor bijvoorbeeld groen (R4).

In het perspectief van de gemeentelijke opdrachtgever waren alle modaliteiten even belangrijk, terwijl in de werkelijkheid de voetganger, de fiets en het openbaar vervoer meer ruimte kregen in de ontwikkeling. Daarbij gaf de respondent aan: “Ik denk dat veel mensen de auto ook heel belangrijk vinden. Maar wij hebben gewoon in Nijmegen de luxe niet om die auto's ook op die positie te stellen. Dat lukt ons gewoon niet om die in de stad zo af te wikkelen” (R3).

De projectleider vanuit het projectbureau van de gemeente Nijmegen gaf al aan dat de individuele drijfveer van een persoon niet mag meetellen in een project. Vanuit die gedachte

gaf de respondent ook aan dat de beste manier van ontsluiten in de milieueffectrapportage staat, waarin door middel van verkeersmodellen wordt berekend wat volgens die modellen de beste manier van ontsluiten is (R2).

In zekere zin kan er dus gesteld worden dat de verschillende belangen en percepties van de respondenten redelijk op één lijn lagen, waarbij er een aantal punten zijn waarop er ruimte is voor wat nuanceverschillen. Daar komt bij dat eigenlijk alle belangen van de respondenten in het verlengde liggen van de doelen van de organisatie waarvoor zij werkten. Dit sluit aan bij de resultaten gepresenteerd onder paragraaf 5.1.1, waarbij de doelstellingen van de verschillende betrokken organisaties ook redelijk op één lijn lagen.

5.2.1.2 *De actiekanalen*

Een actiekanaal kan worden gezien als een besluitvormingsarena waar besluiten worden genomen en er kunnen verschillende actiekanalen naast elkaar bestaan. In de bespreking van het organisatieproces model bleek al dat er veel ambtelijk wordt afgestemd tussen de verschillende beleidsdisciplines voordat een keuze wordt behandeld in een bestuurlijk overleg. In dit onderzoek wordt besluitvorming als een breed begrip gezien, dat niet enkel is beperkt tot de bestuurlijke keuzes, maar waaronder ook de ambtelijke keuzes vallen. In het geval van de ontwikkeling van Hof van Holland werden veel keuzes eerst grondig ambtelijk voorbereid, waarna de keuze aan de bestuurder werd voorgelegd. De besluiten, zowel groot als klein, worden namelijk op allerlei verschillende schaalniveaus genomen (R1). Hieronder zullen de belangrijkste (ambtelijke en bestuurlijke) actiekanalen worden besproken.

In de eerste plaats zette het college van B&W de belangrijkste lijnen uit voor het te voeren beleid (R1). Dit was niet direct onderdeel van het besluitvormingsproces, maar geeft wel richting aan de besluiten die genomen kunnen worden. In dit proces van beleidsbepaling was het aan de ambtelijke organisatie om het college advies te geven over welke keuzes gemaakt kunnen worden en wat hiervan de consequenties zijn. Het college van B&W kan hierdoor worden gezien als een (formeel) actiekanaal.

Wanneer het college van B&W de belangrijkste lijnen had uitgezet en de opdracht is gegeven om te starten met het project, werden op verschillende momenten ambtelijke keuzes gemaakt en vond er afstemming plaats tussen de verschillende beleidsdisciplines. Zo was er sprake van zogenaamde thematafels waar ambtenaren rond een bepaald thema, bijvoorbeeld groen en water, overlegden over hoe dat thema het beste in het plan verwerkt kan worden (R3). Vanuit de thematafels was er vervolgens weer vertegenwoordiging in

integreringsoverleggen, waarin de perspectieven van de verschillende thema's bij elkaar werden gebracht en worden afgewogen.

Daarnaast was er sprake van een inhoudelijk MT, dat heette binnen de gemeente Nijmegen de programmeertafel (R3). Daar vond de inhoudelijke afstemming tussen verschillende beleidsdisciplines en projecten plaats, op een groter schaalniveau. "De programmeertafel is waar de meeste moeilijkere besluiten besproken worden door de verschillende strategisch projectleiders die er zijn op verschillende dossiers, de coördinatoren. [...] en dat is dan allemaal nog maar de ambtelijke organisatie" (R1).

In sommige gevallen lukte het echter niet om er binnen ambtelijke overleggen met elkaar uit te komen. In dat geval zijn er verschillende 'escalatieniveaus' om tot een keuze te kunnen komen. Een respondent vertelde hierover: "Er is een wens om tot consensus te komen, maar soms lukt het niet. En dan is het aan de projectleider, projectontwikkelaar, gebiedsontwikkelaar, wethouder, in die piramide om daar dan over te besluiten. Afhankelijk dus van de mate en schaal van het dispuut, is er iemand die daar een besluit over neemt" (R3). Enerzijds konden de keuzes in de eerste instantie ambtelijk worden gemaakt, waarna deze ter goedkeuring aan de wethouder voorgelegd konden worden. Wanneer het om politiek gevoelige keuzes ging, kon er anderzijds voor gekozen worden om de keuze direct aan de wethouder voor te leggen.

Gedurende het opstellen van het plan, zijn er verschillende geformaliseerde momenten waarop er afstemming was tussen de ambtelijke organisatie en de verantwoordelijke wethouder, zogenaamde portefeuille overleggen (PO's) (R1). Deze PO's vonden over het algemeen wekelijks plaats. Wanneer er ambtelijk dingen speelden die met de wethouder overlegd moesten worden omdat bijvoorbeeld de ambtelijke organisatie er zelf niet uitkwam, kon dit tijdens een formeel PO. Daarnaast waren er ook combi PO's, waar meerdere portefeuillehouders bij aanwezig waren. Voor de ontsluiting van Hof van Holland gold dan dat zowel de wethouder Stedelijke Ontwikkeling als de wethouder Mobiliteit aanwezig waren wanneer het ging om onderwerpen op het snijvlak (R1). Wanneer bepaalde zaken haaks stonden op elkaar, kon het daarnaast in het college van B&W worden besproken (R3).

Ten slotte was ook de gemeenteraad een actiekanaal in de besluitvorming. De gemeenteraad bepaalde in de eerste plaats de hoofdlijnen van de gemeente. de ambities van de gemeente op het gebied van mobiliteit zijn bijvoorbeeld door het team mobiliteit geschreven en vervolgens door het college van B&W en de gemeenteraad vastgesteld (R1). Daarnaast controleert de gemeenteraad het college van B&W. Tijdens de interviews kwamen geen concrete voorbeelden naar voren waarin de gemeenteraad de keuzes op het gebied van

mobiliteit heeft beïnvloed. De gemeenteraad werd door verschillende respondenten wel genoemd als een orgaan dat besluiten nam. Onder andere het bestemmingsplan moet namelijk door de gemeenteraad worden vastgesteld (R2).

5.2.1.3 De spelregels

Wat betreft de verschillende actiekanalen was duidelijk vastgelegd wanneer welke actoren betrokken zijn binnen het besluitvormingsproces. Bij de thematafels en integreringsoverleggen was gewaarborgd dat de verschillende beleidsdisciplines langskomen. Bovendien was er ook een bepaalde hiërarchie binnen de overleggen, waarbinnen de onderwerpen op verschillende detailniveaus worden besproken.

Binnen het onderhandelingspel was er sprake van bepaalde spelregels, formele of informele regels die voorschrijven hoe actoren met elkaar omgaan en interacteren. In de interviews met de respondenten kwam met name naar voren dat integraliteit van het ruimtelijke plan belangrijk was (R1, R4). In principe hadden alle beleidsdisciplines dit belang van integraliteit voor ogen. Uiteindelijk was het vanuit mobiliteitsperspectief niet alleen belangrijk of de beleidsdoelen zo goed mogelijk zijn behaald, maar vooral of de mobiliteit in de wijk goed aansloot bij de andere beleidsdisciplines (R1).

Daarnaast onderschreef een van de respondenten dat het belangrijk is dat de personen betrokken bij de besluitvorming een open houding hadden, constructief waren naar elkaar toe en elkaars belangen respecteerden (R5). Het was van belang dat het proces op een goede en prettige manier verliep, waarbij er ruimte was voor ieders standpunten. Daarbij was het belangrijk dat de betrokken personen elkaar vertrouwden (R3).

5.2.1.4 De onderhandelingsvoordelen

Individueel kunnen over verschillende onderhandelingsvoordelen beschikken die zij kunnen inzetten om hun eigen belangen en voorkeuren voor elkaar te krijgen. Uit de interviews bleek dat deze onderhandelingsvoordelen niet zozeer altijd gebonden waren aan de persoon zelf, maar ook aan de functie die hij of zij vervulde. Op basis van de interviews kan niet voldoende gesteld worden wanneer welk individu gebruik heeft gemaakt van een bepaald onderhandelingsvoordeel. In plaats daarvan bespreekt deze paragraaf het type onderhandelingsvoordelen die de verschillende respondenten hadden.

Het belangrijkste onderhandelingsvoordeel dat door verschillende respondenten werd onderschreven was het 'bezit van expertise en controle over informatie' (R1, R2, R4, R5).

Deze kennis en kunde lag ten grondslag aan bepaalde besluiten die genomen werden op het gebied van mobiliteit. In de eerste plaats bezaten de betrokken personen bepaalde expertise op basis van de functie die zij vervulden. De respondent die werkzaam was als stedenbouwkundige stipte aan dat stedenbouw een vakmanschap is, dat bepaalde kennis en kunde met zich meebrengt (R4). Dit gold daarnaast ook voor de verschillende beleidsdisciplines die betrokken zijn bij de besluitvorming. Zo beschikt de vakgroep Mobiliteit over andere expertises dan de vakgroep Woningbouw (R1). Hierbij was het vooral belangrijk dat je over meer of andere informatie beschikte dan een persoon die andere dingen wilde bereiken (R1). Bovendien kon er op het gebied van mobiliteit gebruik worden gemaakt van verkeersmodellen die uitrekenden wat de impact zou zijn van bepaalde keuzes op het gebied van mobiliteit (in combinatie met bijvoorbeeld het aantal woningen of de aanwezigheid van winkels) (R2).

Daarnaast werden er ook onderhandelingsvoordelen genoemd door respondenten die te scharen zijn onder ‘controle over en bezit van middelen’. Ten eerste kan fysieke ruimte worden gezien als iets waar in de eerste plaats over onderhandeld werd. Uiteindelijk is het, naast de financiële middelen, de ruimte die schaars is. Wanneer een persoon over ruimte beschikt, of over de mogelijkheid om deze ruimte in te vullen, kan dit worden gezien als een middel.

De onderhandelingsvoordelen in de alinea’s hierboven gelden voornamelijk voor ambtelijke overleggen waar personen vanuit de verschillende beleidsafdelingen onderhandelen. Daarnaast gold dit ook voor de besluitvorming binnen de bestuurlijke overleggen. Expertise en informatie waarover de ambtenarij beschikte, werd gebruikt om de voorstellen te onderbouwen en de bestuurder te informeren (R2). Anders dan de ambtenarij, beschikte het college van B&W over de formele autoriteit om een bepaald besluit te nemen (R1). Zo kon een bepaalde beslissing bijvoorbeeld worden geblokkeerd omdat het financieel niet haalbaar was (R2).

Niet alleen was de formele autoriteit zelf een onderhandelingsvoordeel, ook ‘het contact met de autoriteit en de mogelijkheid om hier invloed op te hebben’ gold als een onderhandelingsvoordeel. Voornamelijk de gemeentelijke opdrachtgever en projectleider vanuit het projectbureau beschikten hierover. Wanneer men er in de ambtelijke overleggen niet uitkwam, kon het besluit worden voorgelegd aan de wethouder. In enkele gevallen kon dit gebruikt worden om toch tot overeenstemming te komen (R2).

Vanuit een individueel perspectief is hier wel een kanttekening bij te maken. Of een persoon zijn of haar onderhandelingsvoordelen ten volle inzet, hangt af van de persoon zelf:

“in elk besluit is het wel afhankelijk van wat een individu zelf doet, hoe die daarin handelt. [...] Wat wil iemand en wat zijn de ambities?” (R1). Of een persoon de onderhandelingsvoordelen ook daadwerkelijk inzet hangt dus van verschillende factoren af, maar in de eerste plaats wat de respondent graag wil bereiken. Een andere respondent onderschreef dit: “Je moet wel een bepaalde drive hebben en achter het project staan” (R2).

Daarnaast waren ook bepaalde communicatieve vaardigheden van de desbetreffende persoon van belang. Verschillende respondenten onderschreven het belang van een bepaalde sensitiviteit, waarbij je rekening houdt met de andere betrokkenen (R4), open en transparant bent en daarnaast vertrouwen hebt in de ander (R2). Dit gold in het algemeen voor alle betrokkenen, maar specifiek ook voor de projectleider en stedenbouwkundige, aangezien zij een belangrijke rol hadden in het samenbrengen en betrekken van alle disciplines (R2, R4). Elke betrokken persoon werkte op zijn of haar eigen manier en snelheid. Wanneer hier onvoldoende aandacht voor is, zou dit het proces kunnen hinderen.

5.2.1.5 *Uitkomst van de besluitvorming*

Volgens Allison en Zelikow's bureaupolitieke model is besluitvorming het resultaat van een onderhandelings spel tussen verschillende individuen, waarbij hun belangen, percepties en onderhandelingsvoordelen centraal staan (1999). Door te achterhalen hoe de individuen hebben gehandeld in een onderhandelings spel, is de uitkomst van de besluitvorming te verklaren.

In deze casus was het echter lastig te achterhalen welke individuen precies een belangrijke rol hebben gespeeld en op welke manier zij hebben gehandeld in een onderhandelings spel. De interviews geven echter wel inzicht in wat de belangen en percepties waren van de respondenten. Hieruit blijkt dat de belangen en percepties van de verschillende respondenten redelijk met elkaar overeenkwamen. Daarnaast kwamen veel van de belangen van respondenten overeen met de doelstellingen en belangen van de organisatie waar zij voor werkten.

Binnen het besluitvormingsproces vond er dus zowel ambtelijk als bestuurlijk overleg plaats over de precieze invulling van de wijk. Inherent aan de vervlochtenheid van de beleidsdisciplines, kwamen hierbij ook de overwegingen rondom de keuze voor mobiliteit aan bod. In de eerste plaats vond er in de ambtelijke overleggen afstemming plaats tussen de verschillende beleidsdisciplines. In zekere zin kunnen deze getypeerd worden als onderhandelingen, aangezien elke beleidsdiscipline zo goed mogelijk zijn eigen beleidsdoelen in de ontwikkeling wilde krijgen. Tegelijkertijd, zoals ook al beschreven, dekt het woord

onderhandeling wellicht niet volledig de dekking, aangezien verschillende respondenten aangaven dat hierbij uiteindelijk het hogere doel van de organisatie voor alle betrokkenen het belangrijkste uitgangspunt was.

Hierbij gaat het op het eerste oog echter om onderhandelingen tussen organisatieonderdelen, terwijl het bureaupolitieke model uitgaat van onderhandelingen tussen individuen. Het handelen van het individu wordt tegelijkertijd ook deels ingegeven door de functie van het individu, waarbij er ook hier een koppeling is met de organisatiestructuur en de plek van het individu binnen de organisatie.

Gedurende het hele besluitvormingsproces waren er verschillende individuen betrokken, zowel ambtelijk als bestuurlijk, die samenwerkten om tot een plan te komen. Uit de interviews bleek dat de manier waarop zij handelden, voornamelijk werd ingegeven door hun perspectief op de ontwikkeling en de onderhandelingsvoordelen waarover zij beschikten. Hun perspectief op de ontwikkeling hing veelal samen met de doelen van de organisatie of van het organisatieonderdeel waarvoor zij werkten. Hierbij geldt dat veel besloten werd op basis van consensus, waarbij de integraliteit van het eindproduct een streven is waar eigenlijk alle respondenten naar streefden (R1, R4). Binnen de afstemming ging je daarnaast op een collegiale manier met elkaar om (R5).

Beschikken over expertise en informatie werd door de meeste respondenten gezien als het belangrijkste onderhandelingsvoordeel waarover zij beschikten. Deze zetten zij in tijdens verschillende ambtelijke overleggen in verschillende samenstellingen (soms met meerdere beleidsdisciplines bij elkaar, soms tussen mobiliteit en de projectleider) (R1, R3, R4). Voor de projectleider en de gemeentelijke opdrachtgever gold daarnaast dat zij onderhandelingsvoordelen ontleenden aan het feit dat zij dichter bij het bestuur zaten (R2, R3). Het onderhandelingsvoordeel ‘formele autoriteit en bijbehorende onderhandelingsmogelijkheden’ gold daarnaast voor de bestuurlijke overleggen, waarin de ambtenarij het bestuur inlichtte over de plannen met benodigde informatie, op basis waarvan het bestuur een keuze kon maken. Bestuurders beschikten namelijk over de autoriteit om een besluit te nemen.

De uiteindelijke keuze over de ontsluiting van Hof van Holland volgens het BPM wordt dus voornamelijk ingegeven door onderhandelingen (al wordt die naam er niet snel aan gegeven door respondenten) tussen individuen die in de eerste plaats handelden vanuit de belangen en het perspectief van hun eigen organisatie of organisatieonderdeel. Individuele kenmerken konden invloed hebben op het precieze handelen, maar dit zorgde er niet voor dat de uiteindelijke keuze er compleet anders uit kwam te zien. Bij de onderhandeling gold

namelijk dat integraliteit van het plan het belangrijkste werd geacht, waarvoor de betrokkenen verder dienen kijken dan hun eigen perspectief.

5.2.1.6 Verklaringskracht van het bureaupolitieke model voor de casus

De analyse van de casus Hof van Holland op basis van het BPM geeft in de eerste plaats inzicht in de manier waarop individuen werkzaam bij de verschillende organisatieonderdelen met elkaar interacteerden. Het handelen van deze individuen en hun belangen werd voornamelijk ingegeven door de (doelen van) de organisatie waar zij werkzaam waren. In verschillende actiekanalen werden besluiten genomen, zowel op ambtelijk niveau als bestuurlijk niveau. Hierin was het helder welke individuen wanneer werden betrokken en gold dat men op een constructieve manier met elkaar omging en dat men een open houding had. Daarbij konden er verschillende onderhandelingsvoordelen worden ingezet, maar het bezit van expertise en de controle over informatie werd gezien als de meest waardevolle. Dit onderschrijft dat de onderhandelingen die werden gevoerd voornamelijk van inhoudelijke aard zijn. Hierbij handelden de individuen ingegeven door de doelstellingen van hun eigen organisatie en de functie die zij binnen de organisatie vervulden.

Wanneer er door middel van het BPM gekeken wordt naar de uitkomst van de besluitvorming, is vast te stellen dat er in zekere zin wel onderhandelingen plaatsvonden binnen het besluitvormingsproces, maar dat dit minder een onderhandeling was tussen individuen maar meer tussen vertegenwoordigers van organisatieonderdelen. Daarmee is niet gezegd dat het eigen perspectief geen invloed heeft gehad op de manier van handelen, maar uit de interviews met de respondenten bleek dat de eigen percepties en belangen grotendeels overeenkwamen met die van de organisatie. Dit kan deels te verklaren zijn doordat een respondent bewust bij dat organisatieonderdeel is gaan werken omdat het overeenkwam met het eigen perspectief. Daarnaast kan het zijn dat het eigen belang minder sterk naar voren komt, maar dat voornamelijk de belangen die de functie met zich meebrengt een rol speelden.

Het BPM slaagt er dus in om inzicht te geven in de plekken waar besluiten worden genomen en op welke manier er met elkaar wordt geïnteracteed tijdens de besluitvorming. Het is echter lastig vast te stellen wat dit inhoudelijk voor de ontsluiting voor gevolg heeft, onder andere omdat het niet voor alle (deel)besluiten mogelijk was om te weten hoe individuen hebben gehandeld.

5.2.2 Rijnvliet, Gemeente Utrecht

In het kader van de casus Rijnvliet is gesproken met een drietal respondenten. Dit maakt dat de analyse op basis van het bureaupolitieke model wat lastiger is, omdat er minder inzicht kan worden verkregen in de manier waarop individuen binnen de besluitvorming met elkaar hebben geïnteracteed. Wel zijn de verschillende kenmerken van het BPM tijdens de interviews ter sprake gekomen en zijn respondenten ingegaan op de algemene rol van individuen binnen de ontwikkeling van Rijnvliet. In onderstaande paragrafen zal de analyse vanuit het perspectief van het BPM worden beschreven aan de hand van de kenmerken van het model.

5.2.2.1 *De betrokken individuen*

Tijdens de interviews kwamen in de eerste plaats de belangen en percepties van de respondenten ter sprake. Deze zullen in de paragrafen hieronder worden besproken. Doordat er met een drietal respondent is gesproken, is er in vergelijking met de andere casussen wat minder te zeggen over de manier waarop deze belangen en percepties in relatie staan tot de besluitvorming.

Daarnaast stipten enkele respondenten de rol van belangrijke individuen binnen de ontwikkeling van Leidsche Rijn in het algemeen aan. Hierbij werd onder andere verwezen naar Riek Bakker, de stedenbouwkundige die verantwoordelijk was voor het masterplan van Leidsche Rijn (R8). Zij had een vrij duidelijke visie en heeft daarmee ook een stempel gedrukt op hoe Leidsche Rijn eruit is komen te zien. De visie op Leidsche Rijn heeft daardoor ook invloed gehad op hoe de verschillende deelontwikkelingen zijn ontwikkeld. De invloed van deze stedenbouwkundige op de ontsluiting van Rijnvliet was weliswaar niet direct zichtbaar, maar tegelijkertijd heeft het masterplan wel de belangrijke kaders gesteld waarbinnen de deelontwikkelingen ontworpen konden worden. Op deze manier hebben keuzes gemaakt in het masterplan ook invloed gehad op de verschillende deelontwikkelingen.

5.2.2.1.1 *Belangen en percepties*

Hoewel er op basis van de interviews geen uitspraken gedaan kunnen worden over de specifieke rol van bepaalde individuen, is het wel nuttig inzicht te hebben in de belangen en percepties van de respondenten.

Zowel de verkeerskundige als de projectleider van Rijnvliet gaven aan dat zij het vooral belangrijk vonden dat de uiteindelijke bewoners naar tevredenheid in de wijk konden

wonen, waarbij er voldoende groen is en het verkeer op een goede manier is geregeld (R7, R6). Zo licht de projectleider toe: “Nou als jij verantwoordelijk bent voor zo'n gebiedsontwikkeling dan wil je gewoon er zelf achterstaan. Je wil bij wijzen van dat je er zelf kan gaan wonen omdat het gewoon een goede wijk is.” (R7). Deze belangen lagen in het verlengde van de doelen van de organisatie waarvoor zij werkzaam waren (R6, R7).

Hiertegenover stonden de belangen van de programmamanager Leidsche Rijn. Waar veel respondenten, ook in de andere casussen, voornamelijk aangaven dat ze het belangrijk vonden dat de ontwikkeling slaagt, week het voornaamste belang van de programmamanager hiervan af. De respondent stelde namelijk: “Ik vond het ontzettend boeiend, het bestuurlijke proces, dat spel tussen die diensten en tussen die overheden dat plaatsvond. Ontzettend boeiend. En dat was op dat moment mijn drijfveer” (R8). De programmamanager haalde de voldoening dus minder uit het neerzetten van een inhoudelijk goed ontwikkelde wijk, maar in de eerste plaats vooral uit het deel uitmaken van het proces en daaraan bijdragen (R8).

Daarnaast is respondenten ook gevraagd naar hun percepties op het gebied van ontsluiten. Uit het interview met de programmamanager Leidsche Rijn zijn deze echter niet naar voren gekomen, maar binnen de andere interviews voor deze casus wel. Zo gaf de verkeerskundige aan dat verkeersstromen vanuit het eigen perspectief zoveel mogelijk gespreid dienden te worden over het hele gebied, waarbij de fietser zo snel en gemakkelijk door de wijk kan verplaatsen. De verkeerskundige stelde dat dit in Rijnvliet aardig gelukt is, hoewel je enige concentratie aan de randen van de wijk niet zou kunnen voorkomen (R6).

De projectleider van Rijnvliet stelde dat de eigen perceptie door de jaren heen op het gebied van mobiliteit ook is veranderd, mede doordat het denken over mobiliteit de laatste jaren ook aan verandering onderhevig is geweest. Recentelijk heeft de projectleider namelijk gewerkt aan een autoluwe wijk, waarvoor een stuk lagere parkeernorm gold. Dit heeft ook de perceptie op de ontsluiting van een wijk veranderd: “Ik ben nu al veel meer van de auto niet meer op straat parkeren, zorgen dat die in de garage komt, zorgen dat je gewoon de fiets en de voetganger op één zet en dat de openbare ruimte gewoon heel hoogwaardig wordt ingericht” (R7).

5.2.2.2 *De actiekanalen*

Binnen de ontwikkeling van Rijnvliet zijn er een aantal plekken waar besluiten werden genomen over de ontsluiting van Rijnvliet. Deze zogenaamde actiekanalen zullen hieronder worden besproken. Het gaat hierbij zowel om ambtelijke als bestuurlijke actiekanalen.

In de eerste plaats waren er verschillende (ambtelijke) overleggen waar werd gepraat en gediscussieerd over de manier van ontsluiten. Zo vond er onderlinge afstemming plaats tussen de verschillende beleidsafdelingen. Dit waren vrij informele overleggen, waarbinnen geen harde bestuurlijke besluiten werden genomen, maar deze besluiten werden voorbereid (R6).

Daarnaast waren er zogenaamde stafoverleggen en hoofdlijnenberaden. Daar (en in bilateraal overleg) vonden de belangrijkste ambtelijke contacten plaats (R6). Ook kwam het soms voor dat een wethouder eens aanschoof om bijgepraat te worden op de ontwikkelingen. In dergelijke overleggen werden onder andere zaken voorgelegd aan de wethouder wanneer men er onderling in de ambtelijke afstemming niet uitkwam.

Bovendien was er een formeel regieoverleg, waar de inhoud van de verschillende beleidsdisciplines samenkwam. Hierin werd onder andere besproken hoe het stond met de verschillende deelgebieden en werd de samenhang tussen de gebieden zo goed als mogelijk bewaakt (R6).

Ten slotte gold ook voor Rijnvliet dat de belangrijkste bestuurlijke beslissingen werden genomen in de gemeenteraad en in het college van B&W (R6, R7, R8). Op verschillende momenten werden bepaalde producten naar de gemeenteraad of het college gestuurd ter inzage of goedkeuring. Daarnaast werden er af en toe dingen bilateraal aan de wethouder voorgelegd.

5.2.2.3 *De spelregels*

Tijdens de onderhandelingen tussen verschillende individuen golden er bepaalde ongeschreven 'spelregels'. Deze hadden vooral betrekking op de manier waarop je met elkaar omging en in mindere mate op welke manier de besluiten genomen werden in de verschillende actiekkanalen.

Ten eerste werd samenwerken gezien als het allerbelangrijkste. Een stugge houding van een collega werkte niet in je voordeel als je iets voor elkaar wilde krijgen en zorgde er niet voldoende voor dat je samen tot een compromis kon komen (R6, R8). In deze gevallen kon je namelijk gemakkelijk *overruled* worden wanneer men het niet met je eens was. Daarbij moest je erop vertrouwen dat er misschien twee meningen zijn en daardoor ook twee oplossingen voor een probleem.

Gelieerd aan het samenwerken waren er gewenste omgangsvormen tussen individuen. Er werd verwacht dat je op een prettige manier met elkaar omging, waarbij je een interactie aangaat met anderen en je bewust wordt van de achterliggende gedachten van de collega's

(R8). Als betrokkenen diende je integraal te adviseren. Een respondent lichtte toe: “En integraal betekent niet alleen integraal vanuit mobiliteit, maar vanuit de opgave voor de stad” (R8). Binnen de gemeente werken heel veel professionals die op een professionele manier met elkaar omgaan (R8). Je maakt je argumenten aan elkaar duidelijk en probeert de afwegingen zichtbaar te maken (R6).

5.2.2.4 *De onderhandelingsvoordelen*

Individueen kunnen over bepaalde onderhandelingsvoordelen beschikken waardoor ze gemakkelijker bepaalde dingen kunnen bereiken in de onderhandeling. Het is echter niet mogelijk om op basis van de interviews te stellen welke individuen welke onderhandelingsvoordelen wanneer hebben ingezet. Om deze reden worden de onderhandelingsvoordelen meer in algemene zin besproken. Een aantal van deze voordelen komen in zekere zin overeen met de hierboven genoemde spelregels.

Verschillende respondenten stelden namelijk dat het belangrijk was om flexibel te zijn in je interactie met collega's. Je moest hierbij goed kunnen luisteren en doorvragen (R8). Bovendien was het daarbij onhandig om in te zetten op het onderhandelingsvoordeel van een machtspositie, omdat dit geen garantie was dat je door middel van je machtspositie ook bereikte wat je wil (R6). Juist door je stug op te stellen en geen compromis te willen sluiten, kon je ervoor zorgen dat je uiteindelijk niets bereikte. Dit raakt aan het onderhandelingsvoordeel 'charisma, onderlinge contacten en de mogelijkheid om andere spelers te overtuigen'. Wanneer je op een prettige manier omging met je collega's, zijn zij eerder geneigd om te luisteren en wellicht mee te gaan in de argumentatie.

Bovendien gold ook voor Rijnvliet dat je bepaalde kennis en kunde kon inzetten om andere betrokkenen te overtuigen van jouw zienswijze (R8). Hierbij kon er gebruik worden gemaakt van eigen kennis en kunde, maar kon ook een beroep worden gedaan op de kennis die bijvoorbeeld bij de afdeling verkeer zat, bij verschillende ambtenaren die in hun eigen onderwerp zijn gespecialiseerd. Dit is gelieerd aan het onderhandelingsvoordeel van 'bezit van expertise en controle over informatie'. Individueen die over bepaalde informatie beschikten waarover anderen niet beschikten, hadden namelijk een voordeel ten opzichte van de anderen.

Ten slotte kon ook contact met de autoriteit ervoor zorgen dat de onderhandelingspositie van een bepaald individu verstevigde (R6). Het projectbureau Leidsche Rijn was een vrij platte organisatie, waarbij er veel contact was met de directeur van het projectbureau, de wethouder en andere werknemers van het projectbureau en waardoor de

lijntjes kort waren. Dit maakte dat het voor bijvoorbeeld een projectmanager relatief makkelijk was om dingen onderling te bespreken met iemand hoger in de boom (R6).

5.2.2.5 *Uitkomst van de besluitvorming*

Volgens Allison en Zelikow (1999) is de besluitvorming volgens het BPM een uitkomst van een onderhandeling tussen individuen. Op basis van het drietal interviews is echter lastig te achterhalen hoe dergelijke onderhandelingen precies zijn verlopen en in welke mate überhaupt sprake was van onderhandelingen.

In de casus van Rijnvliet was er in de eerste plaats een belangrijke rol weggelegd voor Riek Bakker, de stedenbouwkundige die een stempel heeft gedrukt op het masterplan van Leidsche Rijn (R8). Op deze manier heeft zij indirect ook invloed gehad op de manier waarop Rijnvliet ontwikkeld en ontsloten kon worden.

Binnen Rijnvliet zelf was het echter lastig om vast te stellen wat de precieze rol was van individuen. Wel werden er in de interviews een aantal voorbeelden gegeven van situaties waarbij niet alle betrokkenen het met elkaar eens waren en er soms sprake was van wat frictie (R7). In deze gevallen kon de projectleider dit onder andere afstemmen met de programmamanager, om er zo voor te zorgen dat de frictie zo veel mogelijk kon worden voorkomen of omzeild (R7). Hierbij gold onder andere dat doordat het projectbureau Leidsche Rijn een vrij platte organisatie was, veel dingen gemakkelijk konden worden voorgelegd aan iemand hoger in de hiërarchie (R6).

Uit de interviews blijkt voornamelijk dat de afstemming verder veelal gemoedelijk verliep, waarbij er oog en respect was voor elkaars kennis en kunde en er werd geluisterd naar elkaars argumenten. Deze afstemming vond vooral plaats in ambtelijke overleggen waarin de verschillende beleidsdisciplines werden betrokken. Hoewel er dus wel degelijk afwegingen en keuzes gemaakt werden en men hierover met elkaar in discussie ging, zijn deze afstemmingen wellicht niet zozeer onderhandelingen te noemen zoals het BPM het definieert. Het was voornamelijk een onderhandeling tussen individuen werkzaam op een bepaalde functie binnen een organisatieonderdeel, waarbij hun handelen in de eerste plaats werd ingegeven door de doelstellingen van dit organisatieonderdeel (R6, R7). Opvallend bij deze casus was wel dat het belang van de programmamanager Leidsche Rijn hiervan af week. Voor deze respondent was het namelijk in de eerste plaats een drive om deel uit te maken van het proces en eraan te kunnen bijdragen (R8).

5.2.2.6 *Verklaringskracht van het bureaupolitieke model voor de casus*

In bovenstaande paragrafen zijn de verschillende onderdelen van het BPM voor de casus Rijnvliet doorlopen. Hoewel het niet mogelijk was om op basis van de interviews precies te achterhalen hoe de verschillende individuen gehandeld hebben, geeft het BPM wel inzicht in het perspectief van individuen en hun onderhandelingsvoordelen.

In de besluitvorming werd veelal ambtelijk afgestemd en voorbereid. Hierbij waren verschillende individuen betrokken, werkzaam bij de betrokken beleidsdisciplines of organisatieonderdelen. Deze individuen handelden voornamelijk ingegeven door de doelstellingen van de organisatie. Persoonlijke belangen speelden daarbij over het algemeen een minder grote rol, met uitzondering van de programmamanager (R8). Er waren zowel ambtelijke als bestuurlijke actiekkanalen waar besluiten worden genomen, zoals stafoverleggen en regie-overleggen, maar ook het college van B&W en de gemeenteraad. Binnen de actiekkanalen ging men op een prettige manier met elkaar om, waarbij samenwerken centraal stond. Integraliteit is een begrip wat centraal stond en het streven naar integraliteit kwam op verschillende niveaus terug.

In zekere zin hebben er wel degelijk onderhandelingen plaatsgevonden in het besluitvormingsproces, maar dit was in mindere mate een onderhandeling tussen individuen. De onderhandeling vond eerder plaats tussen vertegenwoordigers van bepaalde organisaties of organisatieonderdelen. Het BPM slaagt er voor deze casus in om inzicht te geven in de manier waarop actoren met elkaar interacteren en op welke plekken besluiten worden genomen. Op basis van de aannames van het BPM is echter lastig vast te stellen wat de inhoudelijke uitwerking hiervan is op de ontsluiting van de wijk, aangezien er onvoldoende inzicht is in de manier waarop individuen in deze casus hebben gehandeld.

5.2.3 Houten-Zuid, Gemeente Houten

Binnen de casus van Houten-Zuid is gesproken met vijf respondenten. Vier van deze respondenten waren in de tijd van de ontwikkeling van Houten-Zuid werkzaam bij de gemeente Houten of bij de betrokken externe bureaus. Een van de respondenten is pas later bij de gemeente Houten komen werken, maar het interview met deze respondent heeft wel inzicht gegeven in de rol van de gemeentelijke organisatie.

Uit de interviews was het net als in eerdere casussen lastig te achterhalen hoe de betrokken individuen in bepaalde situaties hebben gehandeld. Hierdoor is het niet mogelijk om precies te weten welke individuen een belangrijke rol hebben gespeeld in de

besluitvorming. Wel kwam uit de interviews naar voren dat individuen een belangrijke rol hebben gespeeld. Waar het wel mogelijk is om bepaalde invloedrijke individuen aan te wijzen, wordt dit in onderstaande paragrafen expliciet aangestipt.

5.2.3.1 De betrokken individuen

Uit de interviews met betrokkenen bleek dat individuen een belangrijke rol hadden gespeeld in de ontwikkeling van Houten. Zeker in het ontwerpteam, dat verantwoordelijk was voor de eerste groeitaak van Houten, werd er stevig gediscussieerd door de leden van het ontwerpteam (R15, R16, R17). Deze manier van werken werd ook doorgezet in het ontwerpteam dat verantwoordelijk was voor de structuurplannen voor Houten-Zuid.

De betrokken individuen die binnen het ontwerpteam aan de ontwikkeling van Houten-Zuid werkten, konden op een stevige manier met elkaar discussiëren over de beste manier van ontwerpen en ontsluiten (R15, R16, R17, R18). Hierin hadden de verschillende individuen allen hun eigen perspectief en achtergrond en gingen zij met elkaar in overleg over de beste manier van ontwerpen (R16, R15). In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op deze belangen en percepties.

Daarnaast is het belangrijk om aan te stippen dat de gemeentelijke projectleider door verschillende respondenten werd gezien als een belangrijk individu dat invloed heeft gehad op de manier waarop Houten-Zuid ontworpen is. De rol en invloed van de projectleider lag niet alleen aan de strak georganiseerde processen in Houten, maar was ook te danken aan een aantal persoonlijke kenmerken en onderhandelingsvoordelen van de projectleider (R15, R16, R17). Deze onderhandelingsvoordelen zullen ook later aan bod komen.

In het kader van dit onderzoek is er niet gesproken met betrokken projectontwikkelaars. Hierdoor is het niet mogelijk om precies te achterhalen wat de belangen van de projectontwikkelaars waren in de ontwikkeling van Houten-Zuid. Wel hebben verschillende andere respondenten uitspraken gedaan over de betrokkenheid van projectontwikkelaars. Hierin stipt de directeur Stadsontwikkeling aan dat er deels ook een gedeeld belang is. Alle betrokkenen vonden het belangrijk dat Houten-Zuid werd ontwikkeld en gebouwd (R18). Tegelijkertijd hadden de projectontwikkelaars nog meer dan de andere betrokkenen ook een financieel belang (R16).

5.2.3.1.1 *Belangen en percepties*

Hoewel het op basis van de interviews lastig is om uitspraken te doen over de specifieke rol van bepaalde individuen, bieden de belangen en percepties van de respondenten wel bepaalde inzichten in de manier waarop de betrokken individuen zich tot het project verhielden.

Wat betreft de belangen valt op dat de verschillende betrokkenen het allen belangrijk vonden dat het project slaagde, omdat ze een woonwijk wilden maken die prettig is om te wonen en waar mensen zich op een fijne en veilige manier kunnen verplaatsen (R15, R16, R17). Daarbij stipte de directeur Stadsontwikkeling aan dat het van belang was om kwaliteit te leveren, er samen uit te komen en ervoor te zorgen dat er gebouwd werd (R18). Uiteindelijk draaide het er voor zowel de verkeerskundige als de landschapsarchitect en de stedenbouwkundige om dat Houten-Zuid een plek zou worden waar mensen prettige konden wonen en zich veilig konden verplaatsen. Deze gedeelde belangen zorgden ervoor dat er in de besluitvorming gemakkelijker tot een besluit kon worden gekomen.

Binnen de belangen is er een onderscheid te maken tussen persoonlijke belangen en belangen die meer voortkomen uit het belang van de organisatie. De verkeerskundige gaf aan er ook een persoonlijk belang bij te hebben, aangezien de respondent veel plezier putte uit het werken aan gebiedsontwikkelingen (R15). De landschapsarchitect stelde dat de persoonlijke belangen aansluiten bij de het doel van de organisatie, namelijk dat “dat mensen die hier wonen een fijne woonomgeving hebben en de kinderen veilig naar school kunnen en dat ze zich kunnen ontplooien.” (R16).

Kijkend naar de belangen die de respondenten noemden is het belangrijk aan te stippen dat deze belangen grotendeels overeenkomen met de doelstellingen van de organisaties waarvoor zij werkten. Voor een deel draaide het bij de doelstellingen namelijk ook om het creëren van een prettige woonomgeving en het toepassen van de principes van inversiestedenbouw (R15, R16, R17, R18). Hieruit komt naar voren dat echte persoonlijke belangen een veel kleinere rol hebben gespeeld in de besluitvorming rond de ontsluiting van Houten-Zuid.

Ook hun percepties over wat de beste manier van ontsluiten was, kwamen in redelijke mate overeen met elkaar. De verschillende respondenten stelden dat de auto in het meest ideale geval voor weinig overlast zou moeten zorgen en zo veel mogelijk aan de rand wordt gehouden (R15, R16). Wel stipten verschillende respondenten aan dat het ook erg afhankelijk was van de context wat de beste manier was. Het hangt namelijk af van de locatie, de context en de omliggende omgeving (R9, R11, R10).

Tijdens de bijeenkomsten van het ontwerpteam vonden er echter wel degelijk stevige discussies plaats over het inrichten van de wijk (R15). Deze discussies werden door verschillende respondenten ook gezien als onderhandelingen. De manier waarop deze onderhandelingen plaatsvonden, wordt in een volgende paragraaf verder besproken.

5.2.3.2 *De actiekkanalen*

Zoals eerder beschreven is een actiekanaal een besluitvormingsarena waar besluiten worden genomen en er kunnen verschillende actiekkanalen naast elkaar bestaan. Besluitvorming wordt in dit onderzoek als een breed begrip gezien, waar zowel ambtelijke als bestuurlijke actiekkanalen kunnen bestaan. Binnen de verschillende casussen is overlap in de aanwezige actiekkanalen. Ook voor de casus Houten-Zuid geldt dat een aantal actiekkanalen ook al aan bod kwamen in eerdere besprekingen van de actiekkanalen.

Gedurende de interviews kwamen er relatief weinig actiekkanalen ter sprake. Een oorzaak hiervoor is te vinden in het feit dat veel overleg plaatsvond in het ontwerpteam. Daarnaast was er af en toe sprake van overleg met een betrokken wethouder of het college van B&W in het geheel.

Een belangrijke eerste beslissing die gemaakt werd rond het ontwerpen van Houten-Zuid, is de beslissing voor de locatie van Houten-Zuid. Er waren verschillende mogelijke scenario's, die elk een andere implicatie hadden voor de ontsluiting van de wijk (R16, R15, R18). Het ontwerpteam heeft de verschillende mogelijkheden in kaart gebracht en hierover informatie verstrekt aan de gemeenteraad, welke gezien kan worden als een actiekanaal omdat hier besluiten werden genomen over de locatie. Deze heeft uiteindelijk besloten tot het dubbelklappen van de bestaande structuur van Houten (R15, R18). Daarnaast is het woningaantal in Houten-Zuid tussendoor nog geïntensiveerd, als resultaat van een toegenomen vraag naar woningen. In dergelijke gevallen, wanneer er werd afgeweken van het eerdere plan, werd dit nogmaals aan de gemeenteraad en het college van B&W voorgelegd (R15).

Daarnaast kan het ontwerpteam in zekere zin ook worden gezien als een actiekanaal. Binnen het ontwerpteam werden de besluiten namelijk grondig voorbereid. Hier lagen al verschillende (inhoudelijke) keuzes aan ten grondslag (R16). Over niet alle (kleinere) keuzes werd namelijk een bestuurlijk besluit genomen, maar in het algemeen presenteerde het ontwerpteam een totaaloplossing en hiermee stemde de gemeenteraad bij goedkeuring van de plannen vervolgens in (R18).

De formele of bestuurlijke actiekanaal werden dus voornamelijk in het begin, bij het opstellen van het overkoepelende plan, bij eventuele afwijking van het oorspronkelijke plan of wanneer de ambtelijke organisatie er niet uitkwam, geraadpleegd: “Eigenlijk bij iedere stap waarvan je denkt, daar zitten wat risico’s aan, dat wordt dan voorgelegd aan het college”(R14). Wanneer men er in het ontwerpteam niet uitkwam, kon het worden voorgelegd aan het college van B&W. Dit is dan ook een belangrijk actiekanaal waar besluiten plaatsvonden.

5.2.3.3 *De spelregels*

Het ontwerpteam was zoals beschreven een belangrijke entiteit in de ontwikkeling van Houten-Zuid en hierdoor ook een belangrijk onderdeel van de besluitvorming. Binnen het ontwerpteam overlegden de deelnemers met elkaar over het optimale ontwerp. Uit de interviews met betrokkenen bleek dat hierbij in zekere mate sprake was van een aantal ongeschreven regels die bepaalden hoe de samenwerking binnen het ontwerpteam verliep. Gezien de prominente rol van het ontwerpteam gaat het in deze paragraaf enkel om de spelregels die golden voor het ontwerpteam als actiekanaal. Voor de overige actiekanaal geldt dat deze ook in andere casussen terugkomen en de relevante spelregels bij deze casussen worden toegelicht.

In de eerste plaats werd erkend dat ieder zijn of haar eigen expertise en achtergrond had (R16, R15). Vanuit die expertise voerden de deelnemers discussies die vrij hevig konden oplaaien. Er was echter ruimte voor die discussie, waarbij het erom ging om elkaar mee te nemen in het eigen denkproces, elkaar te overtuigen en te enthousiasmeren (R17, R16). De betrokken partijen waren ook aan elkaar gewaagd en de onderhandelingen konden daardoor ook aardig fel worden. Er werd van elkaar verwacht dat je elkaar ook uitdaagde in het eigen denkproces (R15).

Binnen deze discussies waren de (ongeschreven) regels echter van belang. Het was belangrijk om “respect te hebben voor elkaars discipline en mee te kijken met de ander, maar niet te oordelen” (R16). Leden van het ontwerpteam dachten ook met elkaar mee. Dit was belangrijk, omdat er uiteindelijk ook een plan ontwikkeld moest worden waar iedereen zich in kon vinden en waar alle eisen in waren verwerkt (R17, R15).

Om die reden was het ook gebruikelijk om een beetje met elkaar mee te bewegen en niet enkel voor het uiterste te gaan (R15). Er zijn namelijk altijd argumenten waarom je iets wel en niet zou moeten doen. Een van de respondenten stipte aan dat het gaat om het zoeken naar een synthese: “Dan ga je dus samen kijken. Kunnen we dan toch bij elkaar komen zodat

we én die openbare ruimte goed hebben én die stedenbouw én verkeer én de civiele techniek” (R16). Met synthese duidde deze respondent op het feit dat er een goede harmonie tussen de verschillende eisen en wensen moest zijn én dit goed in de ruimte moest passen. Dit sluit aan op wat een andere respondent vertelt tijdens een interview:

“In zo'n ontwerpteam kun je nooit honderd procent je zin krijgen. Want als jij honderd procent je zin gekregen hebt, hebben dan drie dat niet gekregen. En dan heb je dus niet het beste eindproduct. En je moet net zorgen dat het geen middeling van kwaliteit wordt, maar net door elkaar aan te scherpen worden topkwaliteit” (R15).

Daarnaast stipt de directeur Stadsontwikkeling aan dat voor het gehele besluitvormingsproces gold dat het belangrijk is om met elkaar te blijven praten (R18). Het was namelijk niet mogelijk om voor je eigen belang het onderste uit te kan te halen, daarom was het van belang om met elkaar mee te denken en af en toe een beetje mee te geven (R18).

5.2.3.4 *De onderhandelingsvoordelen*

Zoals eerder beschreven maakten verschillende individuen onderdeel uit van het ontwerpteam. Binnen de stevige discussies die konden plaatsvinden tussen deze individuen, maakten zijn gebruik van verschillende onderhandelingsvoordelen om hun eigen punt te kunnen behalen. Het belangrijkste onderhandelingsvoordeel waarover de individuen beschikten, was het bezit van expertise en controle over informatie. Ieder beschikte over eigen kennis en expertise en kon dit inzetten om andere te overtuigen met argumenten (R15, R16, R17).

Hieraan gelieerd is het punt van de mogelijkheid om andere spelers te overtuigen en te beïnvloeden. In de interactie ging het er soms vrij fel aan toe, maar de individuen waren in sommige gevallen wel in staat om de ander te overtuigen met goede argumenten. Vooral het uiteindelijke doel van synthese zorgde ervoor dat men ervoor open stond om echt naar elkaar te luisteren (R16).

Door de constantheid van het ontwerpteam, zorgde dit er ook voor dat de verschillende individuen elkaar goed kenden en wisten wat ze aan elkaar hadden (R17). Ook op hoger niveau gold dat de posities voor langere tijd werden bekleed door dezelfde personen (R18). Zo gaf de directeur Stadsontwikkeling aan dat hij en de directeur van de samenwerkende private partijen en de directeur van de Houtense woningcorporatie lange tijd met elkaar samenwerkten. Dit maakte dat afstemming makkelijker ging en je meer geneigd was met elkaar mee te denken (R18). In zekere zin kan dergelijke ervaring ook worden gezien als een onderhandelingsvoordeel, omdat je beter weet wat de (ongeschreven) regels zijn.

Het ontwerpteam werd aangestuurd door de gemeentelijk projectleider. Meerdere respondenten schreven verschillende onderhandelingsvoordelen aan de projectleider toe die ingezet werden voor het bereiken van een uiteindelijk besluit. In de eerste plaats had de projectleider veel mandaat, kon streng zijn en dingen afdwingen (R15, R16, R17). Enerzijds lag dit aan de organisatiestructuur: “Dat structuur binnen de gemeente ook goed was. Daar zaten ook projectleiders aan tafel met mandaat.” (R17). Dit is gelieerd aan het onderhandelingsvoordeel ‘contact met autoriteit en vermogen om hier invloed op te hebben’. Doordat er binnen de gemeentelijke organisatie korte lijntjes waren, had de gemeentelijke projectleider namelijk gemakkelijk contact met het bestuur.

Anderzijds was de gemeentelijke projectleider in staat dingen goed politiek te verkopen (R15). Dit sluit aan bij het onderhandelingsvoordeel van contact hebben met autoriteit en mogelijkheid om hier invloed op te hebben. Ook stelde een respondent dat de projectleider beschikte over charisma en de mogelijkheid om andere spelers te overtuigen en aan bepaalde afspraken te houden (R15).

5.2.3.5 *Uitkomst van de besluitvorming*

Allison en Zelikow (1999) stellen dat de besluitvorming volgens het BPM een uitkomst is van een onderhandeling tussen individuen. Het is echter lastig te achterhalen hoe dergelijke onderhandelingen er precies hebben uitgezien binnen deze casus, en in welke mate er van dergelijke onderhandelingen sprake was.

In de casus van Houten-Zuid speelden er een aantal individuen een belangrijke rol in de besluitvorming. Doordat er verschillende stevige persoonlijkheden deel uitmaakten van het ontwerpteam kon het er in de discussies en onderhandelingen hevig aan toe gaan. Ieder streefde hierbij de eigen doelstellingen na, al lagen die in zekere mate redelijk op een lijn. Wel gold dat de een iets meer op het een gefocust was en de ander wat meer op andere zaken. Uiteindelijk hadden alle betrokkenen er belang bij dat Houten-Zuid zo goed mogelijk ontwikkeld zou worden en het een fijne plek om te wonen zou worden. Aangezien er grotendeels een gezamenlijk belang was, waren de betrokkenen gemotiveerd om tot een gezamenlijk besluit te komen (R15, R16, R17, R18).

Door verschillende respondenten werd onderschreven dat de gemeentelijk projectleider een belangrijke rol heeft gehad in het afdwingen van keuzes die gemaakt moesten worden in het ontwerpteam (R15, R16, R17). Daarnaast heeft de projectleider in het contact met het college van B&W ervoor kunnen zorgen dat de plannen ook politiek

geaccepteerd werden. Van de projectleider is echter niet te achterhalen vanuit welke belangen of percepties deze projectleider handelde.

Het ontwerpteam heeft voor het ontwerp van Houten-Zuid een opdracht van de gemeenteraad gekregen. In het uitwerken van die opdracht maakt het ontwerpteam veel keuzes over de inrichting van Houten-Zuid en de manier waarop de wijk wordt ontsloten. Dit is in zekere zin impliciete besluitvorming, waar niet bij elke (kleine) beslissing werd overlegd met de gemeenteraad of het college van B&W. Het ontwerpteam heeft veel bevoegdheden meegekregen en kon vrij zelfstandig te werk gaan. In het uiteindelijke plan is er echter weinig afgeweken van het oorspronkelijke plan (R17).

Binnen het ontwerpteam werd voornamelijk gebruik gemaakt van het onderhandelingsvoordeel het 'bezit van expertise en controle over informatie'. De verschillende leden van het ontwerpteam brachten namelijk allen hun eigen expertise in, en konden op basis van hun kennis andere (proberen te) overtuigen van hun perspectief.

Op basis van het BPM is de uitkomst van de besluitvorming voor deze casus het beste te verklaren aan de hand van de gemeenschappelijke belangen. De belangen van de respondenten kwamen namelijk in redelijke mate overeen. Deze hadden met elkaar gemeen dat het ging om het creëren van een prettige woonomgeving, waar mensen zich op een veilige manier kunnen verplaatsen. In Houten is dit volgens de verschillende respondenten ook goed gelukt, door middel van de groenstructuur en de bijbehorende verkeersstructuur die voornamelijk is gericht op langzaam verkeer.

5.2.3.6 Verklaringskracht van het bureaupolitieke model voor de casus

Een analyse van de casus Houten-Zuid aan de hand van het bureaupolitieke model laat in de eerste plaats zien dat er binnen het ontwerpteam in zekere zin onderhandelingen plaatsvonden tussen betrokken individuen. De verschillende betrokkenen hadden een stevige manier van onderhandelen, maar daarbij is belangrijk te vermelden dat elkaars expertise werd gerespecteerd en er met elkaar werd meegedacht. Bij het tot overeenstemming komen stond synthese van het plan namelijk centraal, er moest een goede harmonie zijn tussen de verschillende eisen en wensen én het moest goed in de beschikbare ruimte kunnen passen.

Daarnaast laat de analyse op basis van het BPM zien dat de belangen van de verschillende respondenten met elkaar overeenkwamen. Hierbij is het wel belangrijk om op te merken dat de belangen van de respondenten grotendeels overeenkwamen met de belangen van de organisatie waarvoor zij werkten. Persoonlijke belangen van de individuen hebben een veel kleinere rol gespeeld in de besluitvorming rond de ontsluiting van Houten-Zuid.

Ook de manier waarop de respondenten keken naar de ideale manier van ontsluiten kwam in redelijke mate met elkaar overeen. Wel gaven verschillende respondenten aan dat dit erg afhankelijk is van de context. Welke ruimte beschikbaar is en hoe de omgeving eruitziet, beïnvloedt namelijk sterk wat er mogelijk is in de gebiedsontwikkeling. Uit de analyse van Houten-Zuid bleek daarnaast dat de belangen en percepties van de respondenten in deze casus invloed hebben gehad op de manier waarop de wijk ontsloten is, maar dat de manier waarop deze belangen en percepties uitwerken ook wordt ingeperkt door de context vanwege een bepaalde padafhankelijkheid.

In de casus van Houten-Zuid hebben er dus wel degelijk onderhandelingen plaatsgevonden tussen individuen, waarbij er gebruik werd gemaakt van kennis en expertise als belangrijkste onderhandelingsvoordelen. Deze individuen handelden grotendeels op basis van de doelstellingen en belangen van de organisatie waarvoor zij werkten en niet aantoonbaar voor hun eigen belangen. De belangen en percepties kwamen daarnaast overeen, wat mogelijk richting heeft gegeven aan de besluitvorming. Houten-Zuid is ontwikkeld als een autoluwe wijk waarbij er veel aandacht was voor groen en langzaam verkeer. De belangen en percepties van de respondenten lagen in het verlengde hiervan, namelijk om een wijk te ontwikkelen waarin het prettig is om te wonen, te verblijven en te verplaatsen. Daarnaast blijkt ook dat de uitkomst van de besluitvorming wordt beïnvloed door de context en de beschikbare ruimte.

5.2.4 De Bras, Gemeente Den Haag

Zoals eerder beschreven, was de besluitvorming over de inrichting van Ypenburg vrij complex, onder andere vanwege de verschillende betrokken gemeenten en de gemeentelijke herindeling in 2002. Dit maakt ook dat de besluitvorming over de ontsluiting van De Bras lastig te achterhalen is. De meeste beslissingen op het gebied van mobiliteit in De Bras zijn genomen voor de gemeentelijke herindeling. De meeste respondenten waren toentertijd echter nog niet werkzaam bij de betrokken organisaties. Enkel de ambtenaar van de afdeling Wijkzaken van de (toenmalige) gemeente Pijnacker was voor de gemeentelijke herindeling al werkzaam bij de gemeente en in die hoedanigheid ook betrokken bij De Bras. Hierdoor kan er weinig inzicht worden verkregen in welke individuen een rol speelden in de besluitvorming en in de manier waarop betrokken individuen hebben gehandeld.

Desalniettemin zijn de verschillende kenmerken van het BPM tijdens de interviews ter sprake gekomen en is er gesproken over de algemene rol van individuen binnen de

ontwikkeling van De Bras. In onderstaande paragrafen zal de analyse vanuit het perspectief van het BPM worden beschreven aan de hand van de kenmerken van het model.

5.2.4.1 De betrokken individuen

Zoals hierboven beschreven waren veel van de geïnterviewde respondenten zelf niet direct als individu betrokken bij het maken van de besluiten over de ontsluiting van De Bras. Daardoor kunnen er op basis van de interviews geen uitspraken worden gedaan over de specifieke rol van bepaalde individuen. Tegelijkertijd zijn de belangen en percepties van bepaalde respondenten wel ter sprake gekomen en geeft dit wel inzicht in het perspectief van de respondenten op de ontwikkeling van De Bras en in welke context deze wijk ontwikkeld is. Onderstaande paragraaf gaat in op de belangen en percepties van de respondenten.

5.2.4.1.1 Belangen en percepties

Vanuit het perspectief van de ambtenaar werkzaam bij de gemeente Pijnacker is het in de eerste plaats belangrijk dat je een woningbouwlocatie kan toevoegen aan je gemeente waar mensen prettig kunnen wonen (R11). Daarbij diende gestreefd te worden naar een prettige, veilige en goed bereikbare wijk. Wanneer dat behaald zou zijn, gold het voor de respondent als een geslaagde ontwikkeling.

Het belang van de verkeerskundige bij de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag sloot hierbij aan. De respondent vertelde “Maar uiteindelijk probeer je toch die stad zelf ook wat mooier te maken. Daar gaat het uiteindelijk om” (R9). Daarbij gaf de respondent aan dat het niet om zichzelf draait, maar dat de bewoners een wijk hebben waar ze prettig kunnen wonen.

De beleidsmedewerker Verkeer en Vervoer van de Stadsregio Haaglanden vertelde in het interview dat het vanuit het eigen perspectief vooral belangrijk was dat er een leefbare wijk werd gecreëerd, die idealiter minder afhankelijk was van de auto (R12).

Naast de belangen van de respondent, is de respondent ook gevraagd naar de perceptie wat betreft het ontsluiten van de wijk. Verschillende respondenten onderschreven dat dit afhankelijk was van de desbetreffende locatie en de context waarin een wijk werd ontwikkeld (R11, R12). Voor een (binnen)stedelijke ontwikkeling geldt namelijk dat deze gemakkelijker te ontsluiten is door middel van ov en fiets en de auto hier een minder prominente rol in kan spelen. Voor De Bras is dit echter anders stelde de beleidsmedewerker Verkeer en Vervoer van de Stadsregio Haaglanden: “Als je kijkt naar een gebied als De Bras [...] moet je wel een

redelijke auto-ontsluiting hebben om dit niet vast te laten lopen. Openbaar vervoer heeft daar een veel kleinere rol aan de rand van zo'n wijk" (R12).

Binnen deze contextafhankelijkheid hadden respondenten wel hun voorkeur. Zo stelde de ambtenaar werkzaam bij de gemeente Pijnacker: "Vanuit mijn perspectief moet er een goed netwerk zijn van fietspaden en het liefst onafhankelijk zijn van de autoroutes" (R11). Voor De Bras was dit echter lastiger te ontwikkelen vanwege de ligging bij de snelweg en verder weg van voorzieningen en centrale ov-locaties (R11, R12, R9).

De verkeerskundige werkzaam bij de gemeente Den Haag benadrukte in het kader van de percepties ook het belang van een afstemming tussen de ontwikkeling van woningbouw en openbaar vervoer (en andere voorzieningen) (R9). Als er al goed openbaar vervoer in de wijk is wanneer mensen hier gaan wonen, kunnen mensen hier al direct aan wennen en zijn zij mogelijk minder geneigd om van de auto gebruik te maken.

5.2.4.2 *De actiekkanalen*

Binnen de casus van De Bras waren er een aantal actiekkanalen genoemd in de interviews met de respondenten. Een actiekanaal is een besluitvormingsarena waar besluiten worden genomen. Tegelijkertijd schrijft het actiekanaal voor wanneer en welke actoren betrokken zijn en welke besluiten precies worden genomen.

In de eerste plaats is voor De Bras specifiek de gemeenteraad van Pijnacker een belangrijk actiekanaal geweest. De gemeenteraad heeft namelijk het stedenbouwkundige plan voor De Bras goedgekeurd. Net als bij de andere casussen geldt dat niet alle afzonderlijke keuzes in het stedenbouwkundigplan aan de gemeenteraad zijn voorgelegd, maar dit grotendeels als compleet plan is aangeboden (R11). Dergelijke keuzes zijn eerder gemaakt in ambtelijke overleggen en binnen projectgroepen besproken: "Dan is het geven en nemen, en dan wel proberen om met het in acht nemen van elkaars belangen de juiste keuze te maken". (R9).

Daarnaast was het BOY, het Bestuurlijk Overleg Ypenburg een actiekanaal binnen de besluitvorming over de ontsluiting van De Bras en Ypenburg in het algemeen (R13). Het BOY is dus niet alleen binnen het OPM een organisatie die invloed heeft op de besluitvorming, maar kan binnen het BPM ook gezien worden als een actiekanaal waar besluiten werden genomen. Het dagelijks bestuur, waarin vertegenwoordigers (wethouders, burgemeesters of Raadsleden) van de verschillende gemeenten plaatsnamen, was onder andere verantwoordelijk voor de besluiten. De respondent werkzaam bij het voormalige Stadsgewest Haaglanden stelde dat voor het thema van mobiliteit de wethouders Mobiliteit

van de verschillende gemeenten verantwoordelijk waren over de besluitvorming. Wel benadrukte de respondent hierbij dat de echte besluitvorming over de keuzes gemaakt door het Stadsgewest uiteindelijk werden genomen door de verschillende gemeenteraden (R12).

Ten slotte stelde de verkeerskundige werkzaam bij de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag dat er diverse toetsingsorganen waren binnen de gemeente Den Haag die mogelijk een invloed hebben gehad op het uiteindelijk genomen besluit (R9). Wanneer er een ruimtelijk plan wordt ontwikkeld, dient dit altijd nog te worden bekeken door de adviescommissie Openbare Ruimte (ACOR) (R9; Gemeente Den Haag, z.d.). Deze adviescommissie brengt een advies uit aan het college van B&W. Bij afwijkingen van het handboek Openbare Ruimte kan er met toestemming van de adviescommissie worden afgeweken van de eisen uit het handboek (Gemeente Den Haag, z.d.). Formeel gezien is dit geen actiekanaal volgens de definitie van Allison en Zelikow (1999), maar tegelijkertijd hebben handelingen van de adviescommissie wel invloed op de besluitvorming. Om deze reden is ervoor gekozen om de rol van de adviescommissie wel in deze paragraaf te behandelen.

5.2.4.3 *De spelregels*

Gedurende de interviews zijn ook spelregels van het onderhandelingspel ter sprake gekomen. Doordat niet alle respondenten direct betrokken waren bij eventuele onderhandelingen, zijn de spelregels niet door alle respondenten benoemd.

Een van de spelregels die wel werd genoemd door de verkeerskundige bij de Dienst Stedelijke Ontwikkeling, is dat je er in gezamenlijkheid uit dient te komen en dat de betrokkenen zich daar ook voor inzetten (R9). Collegialiteit en goede onderlinge afstemming stonden daarbij centraal: “Soms heb je wel botsende belangen. Dan ga je gewoon met elkaar in gesprek [...] en op basis van die argumenten probeer je er samen uit te komen.” (R9).

5.2.4.4 *De onderhandelingsvoordelen*

Bij het bespreken van de onderhandelingsvoordelen in de andere casussen, werden de onderhandelingsvoordelen van de betrokken individuen en respondenten behandeld. Voor deze casus geldt echter dat de onderhandelingsvoordelen die ter sprake kwamen voornamelijk betrekking hadden op voordelen van bepaalde organisaties ten opzichte van andere organisaties. In deze casus is het lastiger iets te zeggen over individuen, vandaar dat ervoor is gekozen om hier de onderhandelingsvoordelen van organisaties te bespreken.

Eerder in deze casusbespreking werd al aangegeven dat wanneer er geen overeenstemming was, men er in gezamenlijkheid probeerde uit te komen door naar elkaar te luisteren en de argumenten af te wegen. De verschillende betrokken individuen brachten in die gevallen hun eigen kennis en expertise mee en probeerden daarmee andere betrokkenen te overtuigen van hun eigen standpunt, maar namen daarbij wel het perspectief van de ander mee (R9).

Binnen de grotere ontwikkeling van Ypenburg is daarnaast gebruik gemaakt van ondersteuning door Grontmij (R9). Zij leverden kennis op het gebied van verkeer in het ontwerp van Ypenburg als geheel. Zo heeft Grontmij onder andere een doorberekening gedaan van de infrastructuur op de toen bekende woonaantallen. Op basis daarvan is vervolgens de verkeersstructuur uitgewerkt, zowel het ontwerp van de ringweg als de wegenstructuur binnen in de wijk (R9). Deze kennis kon worden ingezet als onderhandelingsvoordeel ‘bezit van expertise en controle over informatie’.

Daarnaast is het belangrijk om op te merken dat het Stadsgewest Haaglanden verantwoordelijk was voor onder andere het openbaar vervoer in de regio. Hoewel het Stadsgewest niet direct invloed had op de ontsluiting van specifiek De Bras, waren zij wel betrokken bij de ontwikkeling van Ypenburg op het gebied van mobiliteit (R12). Binnen het Stadsgewest waren de verschillende gemeenten betrokken, onder andere via hun wethouders mobiliteit (R12). In het interview met de respondent die destijds werkzaam was bij het Stadsgewest kwamen ook een aantal onderhandelingsvoordelen voorbij die golden binnen de context van het Stadsgewest.

In de eerste plaats gaf de respondent aan dat de grotere gemeenten in de beslissingen uiteindelijk vaak een grotere stem hadden dan de kleinere gemeenten (R12). Een grotere gemeente had volgens de respondent toch een grotere stem in de regio, zowel richting het Rijk als richting een projectontwikkelaar. Een dergelijke grotere gemeente (of de wethouder die de gemeente binnen het Stadsgewest vertegenwoordigt) had meer capaciteiten en financiële middelen om druk uit te oefenen. Daarnaast stelde de respondent ook dat het uitmaakte welke persoon er op welke positie zat en in hoeverre deze persoon in staat waren om zijn of haar onderhandelingsvoordelen goed in te zetten.

Daarbij komt dat het Stadsgewest op zichzelf ook over zekere onderhandelingsvoordelen beschikte. Het belangrijkste hiervan is het beschikken over financiële middelen. Dit valt te scharen onder het onderhandelingsvoordeel ‘controle over en bezit van middelen’. Vanwege deze financiële middelen was het Stadsgewest in staat om

subsidies te verstrekken aan de deelnemende gemeenten, waarmee gestuurd kon worden op de ontwikkeling van bepaalde mobiliteitsontwikkeling binnen de gemeenten.

5.2.4.5 *Uitkomst van de besluitvorming*

In hun beschrijving van het BPM stellen Allison en Zelikow (1999) dus dat het gaat om een onderhandeling tussen individuen. Hoewel het bij eerdere casussen al lastig was vast te stellen welke individuen een rol speelden en op welke manier zij deelnamen aan onderhandelingen, is dit in de casus van De Bras nog ingewikkelder. Doordat er weinig individuen zijn aangewezen in de interviews die een rol speelden in de besluitvorming, is het lastig om aan de hand van een theorie over individuen een uitspraak te doen over de uitkomst van de besluitvorming in relatie tot deze individuen.

Veel van de besluitvorming over de ontsluiting van De Bras heeft plaatsgevonden voor de gemeentelijke herindeling van 2002 binnen de gemeente Pijnacker. Het is echter lastig vast te stellen wat de rol van individuen was ten tijde van deze besluitvorming, doordat er slechts één interview is gehouden met een respondent die toentertijd werkzaam was bij de gemeente Pijnacker. Hieruit kwam voort dat er werd gestreefd naar het ontwikkelen van een prettige, veilige en goed bereikbare wijk (R11). Dit kan echter op verschillende manieren bereikt worden, dus het is niet vast te stellen in hoeverre de belangen en percepties van individuen invloed hebben gehad op de besluitvorming rondom de ontsluiting. Andere respondenten, die niet werkzaam waren bij de gemeente Pijnacker, maar wel bij omliggende gemeenten, stelden dat er in de ontwikkeling van De Bras een relatief grote rol was weggelegd voor projectontwikkelaars en zij een grote invloed hebben gehad op de manier waarop De Bras ontworpen is (R13, R9). Het is echter niet vast te stellen in welke mate hier sprake van was, omdat dit niet blijkt uit interviews met direct betrokkenen.

Doordat er weinig bekend is over de rol van individuen binnen de ontwikkeling van De Bras en de casus vrij complex is, is het erg lastig om de uitkomst van de besluitvorming te verklaren aan de hand van het BPM.

5.1.4.6 *Verklaringskracht van het bureaupolitieke model voor de casus*

Vanwege de eerder benoemde complexiteit van de casus De Bras was het niet eenvoudig om de casus te analyseren aan de hand van het bureaupolitieke model. Het BPM stelt dat er sprake is van een onderhandeling tussen individuen en dat het handelen van deze individuen de uitkomst van de besluitvorming bepaalt (Allison & Zelikow, 1999). Uit de analyse op basis

van het BPM blijkt wel dat er sprake is geweest van onderhandelingen op verschillende niveaus, maar is niet te achterhalen hoe deze onderhandelingen precies zijn verlopen. Onder andere op het niveau van de gemeenteraad van Pijnacker, het Bestuurlijk Overleg Ypenburg (BOY) en het Stadsgewest Haaglanden hebben onderhandelingen plaatsgevonden over de ontsluiting van Ypenburg als geheel en De Bras specifiek. Daarbij is het dus van belang om op te merken dat deze casus laat zien dat er op verschillende niveaus onderhandelingen kunnen plaatsvinden en dat deze onderhandelingen ook parallel aan elkaar kunnen verlopen.

Ook voor deze casus geldt dat de belangen van respondenten overeenkwamen met de doelstellingen of belangen van de organisatie waar zij werkzaam voor waren. Zo vonden respondenten het belangrijk dat er een mooie locatie aan de stad kon worden toegevoegd waar mensen op een prettige manier konden wonen. Wat betreft de percepties gold dat wat er mogelijk is wat betreft de ontsluiting erg contextafhankelijk is. Hoewel respondenten het bijvoorbeeld wel belangrijk vonden dat de ontwikkeling goed ontsloten werd per ov en per fiets en de auto een minder prominente rol zou krijgen, was dit in het geval van De Bras lastiger te realiseren. Vanwege de ligging van De Bras was het daardoor noodzakelijk om ook een goede auto-ontsluiting te realiseren, aangezien het verkeer anders niet goed afgewikkeld kon worden.

De analyse van deze casus op basis van het BPM laat dus zien dat de context erg belangrijk is in de mogelijkheden die er zijn wat betreft de ontsluiting. Ook al zou het de ambitie zijn om op basis van de belangen en percepties van betrokkenen De Bras bijvoorbeeld als een autoluwe wijk te ontwikkelen, zou dit mogelijk problemen opleveren in verband met de ligging van de wijk.

5.2.5 Reflectie op het bureaupolitieke model

De paragrafen hierboven geven een inzicht in de verschillende casussen op basis van de concepten van het bureaupolitieke model. Uit deze analyse komen een aantal overeenkomsten, maar ook verschillen tussen de casussen naar voren. Zoals ook benoemd in de beschrijving van de analyse, waren de casussen Hof van Holland en Houten-Zuid gemakkelijker te analyseren dan de casussen Rijnvliet en De Bras, vanwege de hoeveelheid informatie over de betrokkenheid en rol van individuen. Deze paragraaf zal ingaan op de verschillen en overeenkomsten en een reflectie bieden op de toepassing van het bureaupolitieke model.

Het BPM stelt dat de besluitvorming wordt bepaald door een onderhandeling tussen individuen. Voor alle casussen geldt dat het op basis van de (interview)resultaten lastig is vast te stellen hoe en welke individuen precies gehandeld hebben, al verschillen de casussen in de mate waarop dit mogelijk is. Wel stellen een aantal respondenten dat het uitmaakt welke persoon een bepaalde positie bekleedt. Sommige personen beschikken bijvoorbeeld over een bepaald charisma of andere persoonskenmerken die zij kunnen inzetten als een onderhandelingsvoordeel.

Wanneer specifiek gekeken wordt naar de concepten van het BPM, dient er in eerste instantie te worden gekeken naar de individuen, hun belangen en hun percepties. Voor alle vier de casussen gold dat de belangen van de respondenten (grotendeels) overeenkwamen met de belangen en doelstellingen van de organisatie waarvoor zij werkzaam waren. Hun eigen belangen kwamen voornamelijk voort uit de functie die zij binnen de organisatie bekleedden. Enkele respondenten benoemden ook wat persoonlijke belangen, bijvoorbeeld dat zij het leuk vinden om onderdeel uit te maken van het proces van gebiedsontwikkeling. Bovendien viel op dat de belangen binnen de verschillende casussen vrij goed op één lijn lagen. Vanwege deze gedeelde belangen is het in de besluitvorming gemakkelijker om tot een besluit te komen.

Ook wat betreft de percepties van de respondenten was er redelijk wat overlap in de manier waarop respondenten de ideale manier van ontsluiting voor zich zagen. In de casus Houten-Zuid stelden de verschillende respondenten dat zij het belangrijk vonden dat er in de wijk meer ruimte was voor groen en langzaam verkeer en minder ruimte voor de auto. Dit is ook terug te zien in de manier waarop Houten-Zuid uiteindelijk is ontwikkeld. Uit de analyse op basis van het BPM kwam daarnaast naar voren dat het sterk van de context afhankelijk is of het mogelijk is om vanuit de percepties te handelen. Je kunt bijvoorbeeld wel een ideale manier van ontsluiting hebben, maar er zijn veel omgevingsfactoren die bepalen of dit mogelijk is. Voor Rijnvliet en De Bras beperkte de locatie van de ontwikkeling bijvoorbeeld de mogelijkheden om de wijk minder auto-afhankelijk te maken, doordat de wijk dichtbij snelwegen lag en relatief verder weg van andere voorzieningen. Daarnaast kunnen percepties over de beste manier van ontsluiting aan verandering onderhevig zijn, net zoals de denkbeelden over mobiliteit in het algemeen. Dat maakt het moeilijker om vast te stellen welke rol percepties in de besluitvorming hebben gehad.

De besluiten werden genomen in zogenaamde actiekanalen. In de bespreking van de analyse zijn verschillende actiekanalen langsgekomen, waarbij er ook sprake is van overlap tussen de verschillende casussen in de (soort) actiekanalen. Daarbij is het in de eerste plaats belangrijk om aan te stippen dat besluitvorming in dit onderzoek in de brede zin wordt

opgevat. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat veel van de besluitvorming ambtelijk grondig wordt voorbereid in ambtelijke overleggen en er in deze overleggen al veel keuzes worden gemaakt over onder andere de manier van ontsluiting. De uitwerking van deze keuzes wordt altijd voorgelegd aan bestuurders, die uiteindelijk instemmen met een bepaald ontwerp, maar niet alle overwegingen worden voorgelegd aan de bestuurder. Wanneer men er ambtelijk niet uitkomt, wordt de kwestie ‘geëscaleerd’ en wordt dit voorgelegd aan iemand met een hogere positie binnen de organisatie (dit kan zowel een ambtelijke of een bestuurlijke positie zijn), waarna deze persoon er een besluit over neemt. Er kan dus een onderscheid gemaakt worden tussen bestuurlijke en ambtelijke besluitvorming, wat ook maakt dat er zowel bestuurlijke als ambtelijke actiekanalen te onderscheiden zijn. Ambtelijk gezien komen verschillende afstemmings-, regie-, en integreringsoverleggen terug als actiekanalen. Binnen de vier casussen zijn er verschillende termen voor deze overleggen, maar in feite zijn ze vergelijkbaar in het doel van het overleg. Bestuurlijk gezien komen het college van B&W en de gemeenteraad in alle vier de casussen terug als actiekanalen.

Het BPM stelt dat in die actiekanalen een onderhandeling tussen individuen plaatsvindt waarin individuen vanuit hun belangen en percepties bepaalde onderhandelingsvoordelen inzetten om de besluitvorming naar hun hand te zetten. Uit de vier casussen komt naar voren dat er in zekere zin wel sprake is van onderhandelingen, maar niet zozeer op de manier waarop Allison en Zelikow (1999) die beschrijven. Er zijn wel bepaalde spelregels die voorschrijven wanneer welke actoren betrokken worden, maar bovenal geldt dat er bepaalde ongeschreven regels zijn over hoe men binnen de besluitvorming met elkaar omgaat. Daarbij staat samenwerken centraal, is er erkenning en respect voor ieders eigen expertise en gaat men op een constructieve manier en met een open houding met elkaar om. Bovendien staat integraliteit van het plan centraal en is het belangrijk dat alle onderdelen met elkaar in balans zijn. Een respondent binnen de casus Houten-Zuid verwijst hierbij naar de term synthese, waarbij er een goede balans is tussen de verschillende eisen en wensen en waarbij het goed past binnen de bestaande ruimte (R16). Daarbij is het goed om op te merken dat het niet zozeer een onderhandeling is tussen individuen, maar eerder tussen vertegenwoordigers van organisatieonderdelen of beleidsdisciplines.

In de onderhandeling kunnen individuen gebruik maken van bepaalde onderhandelingsvoordelen waarover zij beschikken ten opzichte van andere individuen (Allison & Zelikow, 1999). In alle vier de casussen gold ‘bezit van expertise en controle over informatie’ als belangrijkste onderhandelingsvoordeel. Dit werd voornamelijk ingezet om tot een plan te komen waarin de verschillende beleidsdisciplines goed waren verwerkt en er een

goede balans was. Daarnaast werden een aantal andere onderhandelingsvoordelen aangestipt die van belang werden geacht. Zo was het onder andere belangrijk dat de projectleider of degene in een coördinerende rol over bepaalde communicatieve vaardigheden beschikte en een mandaat had om knopen door te hakken. Hierbij hielp het dat de lijntjes binnen de gemeentelijke organisatie vaak relatief kort waren en er contact kon worden gezocht met bijvoorbeeld bestuurders of andere personen hoger in de organisatie. Uiteindelijk was ook het onderhandelingsvoordeel ‘formele autoriteit en bijbehorende onderhandelingsmogelijkheden van belang’: wanneer men er ambtelijk niet uitkwam, diende men bestuurlijk namelijk de knoop door te hakken. Ook is belangrijk te benoemen dat of een persoon de onderhandelingsvoordelen ook daadwerkelijk inzet afhankelijk van verschillende factoren, in de eerste plaats van hetgeen wat de persoon graag wil bereiken.

Op basis van de analyse van de vier casussen kan gesteld worden dat het BPM erin slaagt om inzicht te geven in de manier waarop er wordt geïnteracteed tijdens de besluitvorming en waar uiteindelijk de besluiten worden genomen. De onderhandeling vindt niet zozeer plaats tussen individuen op basis van hun eigen persoonlijke belangen en percepties, maar meer tussen vertegenwoordigers van organisatieonderdelen op basis van doelen van de organisatie.

Het is daarnaast lastig vast te stellen welke individuen precies betrokken waren en wat specifiek hun rol is geweest in de besluitvorming. Dit maakt dat het niet goed mogelijk is om op basis van de analyse aan de hand van het BPM vast te stellen wat dit inhoudelijk voor de ontsluiting van de ontwikkelingen voor gevolg heeft gehad. Dit is mede te wijten aan het feit dat het niet voor alle (deel)besluiten mogelijk is om te weten hoe individuen hebben gehandeld. Wel is het belangrijk om vast te stellen dat de context en de beschikbare ruimte invloed hebben op de uitkomst van de besluitvorming.

6. Conclusie en reflectie

In dit hoofdstuk wordt in de eerste plaats antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. Naast de beantwoording van de hoofdvraag, komt ook de reflectie op het onderzoek in relatie tot de uitkomsten en de opzet van het onderzoek aan bod. Ten slotte zullen ook een aantal aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot de rol van de fiets in de ontsluiting van woonwijken.

6.1 Conclusie

In het coalitieakkoord van Rutte IV staat de ambitie beschreven om tot 2030 circa 100.000 woningen per jaar te bouwen, om het huidige woningtekort in te perken. Deze woningbouwontwikkelingen staan niet op zichzelf, maar gaan samen met investeringen in mobiliteit, om ervoor te kunnen zorgen dat de gebouwde woningen goed bereikbaar zijn. Het kabinet Rutte IV maakt €7,5 miljard vrij voor een goede ontsluiting van de nieuw te bouwen woningen. Daarnaast zijn er duurzaamheidsambities op het gebied van mobiliteit en wordt getracht het mobiliteitsgedrag van Nederlanders te verduurzamen. De fiets kan hier als duurzaam en gezond vervoersmiddel een bijdrage aan leveren. Om ervoor te zorgen dat de fiets als duurzame modaliteit een sterkere rol krijgt binnen de ontsluiting van nieuwe woonwijken, is het nuttig inzicht te krijgen in de manier waarop de besluitvorming rond de ontsluiting van nieuwe woonwijken verloopt. Op deze manier kan inzicht worden verkregen in mogelijke aangrijpingspunten om de manier waarop de keuze voor ontsluiting verloopt te beïnvloeden en ervoor te zorgen dat de fiets een sterke rol kan spelen binnen de ontsluiting van de wijk.

In dit onderzoek is gekeken naar de manier waarop de besluitvorming rondom de ontsluiting van nieuwe woonwijken tot stand kwam. De hoofdvraag die hiervoor is opgesteld, luidt als volgt: ‘Hoe is de keuze voor een bepaalde mix van modaliteiten in de ontsluiting van nieuwe woonwijken te verklaren?’

Dit onderzoek maakte daarvoor gebruik van twee theoretische modellen, gebaseerd op de besluitvormingstheorieën van Allison en Zelikow (1999), namelijk het organisatieproces model (OPM) en het bureaupolitieke model (BPM). Deze modellen dienden als een lens om de vier geselecteerde casussen en de bijbehorende besluitvormingsprocessen te analyseren, waarbij gekeken is naar de betrokken actoren en hun rol in het besluitvormingsproces. De variabelen in deze modellen zijn zorgvuldig geoperationaliseerd. Op basis van de operationalisatie zijn vervolgens semigestructureerde interviewvragen opgesteld en zijn de

transcripten gecodeerd. Daarnaast zijn bijbehorende (beleids)documenten geanalyseerd ter ondersteuning van de data uit de interviews.

Op basis van de analyse aan de hand van het organisatieproces model en het bureaupolitieke model, kan een antwoord op de hoofdvraag worden geformuleerd. Dit antwoord gaat in de eerste plaats in op de betrokken actoren en de rol die deze actoren hebben gespeeld, daarbij ingaande op de inzichten verkregen vanuit de analyse op basis van de twee modellen. Daarnaast behandelt deze paragraaf ook de overwegingen die een rol speelden bij de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten.

Ten eerste is het belangrijk om te stellen dat de besluitvorming rond de ontsluiting van nieuwe woonwijken onderdeel uitmaakt van de besluitvorming van het totale ontwerp van deze woonwijken. Dit maakt dat er ook een groot aantal actoren betrokken zijn bij deze besluitvorming. Bij de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk zijn in de eerste plaats verschillende beleidsdisciplines, zoals wonen, duurzaamheid, groen en mobiliteit betrokken. In de vier casussen werd er een projectleider aangesteld die in opdracht van de (gemeentelijke) opdrachtgever aan de slag ging met het samenstellen en ontwerpen van het uiteindelijke plan voor de woonwijk. Hierin werd de projectleider veelal ondersteund door een stedenbouwkundige. Daarnaast was er in alle casussen ook een private projectontwikkelaar betrokken die een taak had in de ontwikkeling (en die vervolgens ook weer samenwerkte met andere partijen zoals architecten en civiele ingenieurs). Naast de vaste betrokken actoren, waren er ook een aantal actoren die minder direct betrokken waren bij de besluitvorming, maar door hun eigen handelen wel invloed hadden op het uiteindelijke besluit. Hieronder vallen bijvoorbeeld de provincie, de vervoersregio, het Rijk, maar bijvoorbeeld ook de hulpdiensten, zoals politie en brandweer.

Deze actoren hebben elk hun eigen taken, doelstellingen en missies. De doelstellingen en missies, en de manier waarop deze zich verhouden tot de doelstellingen en missies van andere actoren, geven richting aan de uitkomst van de besluitvorming. De besluiten worden namelijk genomen binnen een bepaalde bandbreedte die door de betrokken actoren als acceptabel wordt gezien. Dit laat echter nog veel ruimte open voor specifieke invulling.

Om beter te begrijpen hoe men tot de specifieke invulling komt, is het nuttig om te kijken naar waar de besluiten worden genomen, ofwel van welke actiekanaal er sprake is. Hierbij is een onderscheid te maken tussen ambtelijke en bestuurlijke actiekanaal waar de besluitvorming plaatsvindt. Veel van de uiteindelijke keuzes die in het ontwerp van de wijk terugkomen, zijn ambtelijk zorgvuldig voorbereid en op ambtelijk niveau worden al verschillende knopen doorgehakt over de manier waarop de verschillende modaliteiten een rol

krijgen binnen de wijk. Het plan of ontwerp dat uiteindelijk naar de bestuurder gaat ten behoeve van de besluitvorming, heeft dus al veel gemaakte keuzes in zich verwerkt. Daarnaast kan het ook voorkomen dat men ambtelijk niet tot overeenstemming komt. In dat geval wordt de kwestie ‘geëscaleerd’ naar bijvoorbeeld een bestuurder, waarna deze een bestuurlijk besluit neemt. Uiteindelijk zijn altijd het college van B&W en de gemeenteraad de actoren die formeel het besluit over de ontsluiting van de wijk nemen.

Er vindt dus veel afstemming plaats tussen de verschillende betrokken actoren. In zekere zin is deze afstemming te zien als een onderhandeling waarin de verschillende belangen en doelen worden gewogen met behulp van kennis en expertise van de actoren over bijvoorbeeld bepaalde beleidsdisciplines. Hierbij staat centraal dat de actoren op een constructieve manier met elkaar omgaan en streven naar een plan waarin integraliteit en synthese centraal staan. Het zijn niet zozeer onderhandelingen tussen personen, maar meer onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van bepaalde betrokken organisaties of organisatieonderdelen.

Bij de uiteindelijke keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten, zijn er een aantal overwegingen die een rol kunnen spelen in de besluitvorming. Hoewel het OPM en het BPM niet specifiek kijken naar overwegingen die een rol spelen bij de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten, bieden de verzamelde data wel inzicht in deze overwegingen. Het OPM en het BPM bieden daarbij een handig onderscheid in de verschillende overwegingen die gevonden zijn, namelijk tussen organisatorische overwegingen en individuele overwegingen. Daarnaast zijn er een aantal overwegingen die niet te scharen zijn onder deze categorieën en die daarom onder de categorie ‘overig’ zijn geplaatst. Ten slotte zijn er een aantal voor dit onderzoek andere relevante bevindingen die niet zozeer te zien zijn als overwegingen, maar wel interessant zijn om in deze paragraaf te benoemen. Een overzicht van deze overwegingen, onderverdeeld in de drie categorieën, en andere bevindingen is te vinden in tabel 6.1. In de alinea’s die hierop volgen, worden deze overwegingen verder toegelicht.

Tabel 6.1: Overwegingen die een rol spelen bij de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten, onderverdeeld in organisatorische en individuele overwegingen, overige overwegingen en andere bevindingen.

Overwegingen	Andere bevindingen
<u>Organisatorisch</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ Bestaande procedures ○ Capaciteiten en middelen van de gemeente 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Omliggende wijken ○ Spanning stad – ommeland ○ Volgordelijkheid woningbouw – openbaar vervoer ○ Ontsluiting: binnen de wijk vs. naar buiten gericht
<u>Individueel</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ Betrokken personen ○ Politieke wensen (soms beïnvloed door (huidige) bewoners) 	
<u>Overig</u> <ul style="list-style-type: none"> ○ Integraliteit ○ Schaarste van ruimte ○ Context en omgeving ○ Financieel ○ Toegankelijkheid 	

Organisatorische overwegingen

Op organisatorisch vlak is een van de overwegingen die een rol speelt bij de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten het bestaan van bepaalde procedures binnen de (gemeentelijke) organisatie. Veelal zijn de manieren waarop de verschillende organisatieonderdelen of beleidsdisciplines zijn betrokken bij een (gebieds)ontwikkeling vastgelegd in (officiële of officieuze) werkprocessen. Dit maakt dat een deel van de uitkomst van de besluitvorming in zekere zin wordt bepaald door deze procedures. Wanneer men wil afwijken van meer *business as usual* praktijken en wellicht een andere manier van ontsluiten wil toepassen, kan het nuttig zijn om deze procedures in ogenschouw te nemen.

Daarnaast is het voor de uiteindelijke keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten ook van belang over welke capaciteiten en middelen de desbetreffende gemeente beschikt. Een grotere gemeente beschikt bijvoorbeeld over meer ambtenaren met mogelijk ook meerdere expertises, terwijl een kleinere gemeente wellicht meer afhankelijk is van de inhuur van externe kennis en kunde, hoewel hier natuurlijk ook kosten aan verbonden zijn. Ook beschikt de gemeente wellicht over minder financiële middelen om keuzes voor bepaalde modaliteiten te kunnen maken.

Individuele overwegingen

Naast de organisatorische overwegingen, zijn er ook een tweetal overwegingen te onderscheiden die meer op het niveau van het individu liggen. In de eerste plaats kan het uitmaken welke persoon welke functie vervult binnen de (gemeentelijke) organisatie. Een persoon kan namelijk over bepaalde persoonskenmerken of capaciteiten beschikken die maken dat bepaalde stappen in het besluitvormingsproces bijvoorbeeld soepeler verlopen. Daarnaast kan het zijn dat een persoon bepaalde persoonlijke belangen of percepties heeft, waardoor de besluitvorming mogelijk inhoudelijk een andere richting opgaat. Uit de vier casussen bleek echter dat de invloed van persoonlijke belangen in dit onderzoek relatief beperkt was, maar het is wel een factor om rekening meer te houden.

Op individueel niveau speelt ook dat politieke wensen een uitwerking kunnen hebben op de uiteindelijke keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten. De politieke kleur van het college van B&W of een wethouder verantwoordelijk voor mobiliteit kan namelijk invloed hebben op onder andere de beleidsdoelen die zijn opgesteld op het gebied van mobiliteit. Een wethouder kan bijvoorbeeld een bepaalde perceptie hebben op de rol van bepaalde modaliteiten in de ontsluiting. Zo gaven respondenten in de casussen Hof van Holland en Houten-Zuid aan dat het daarom uitmaakt welke politieke partijen deel uitmaken van het college van B&W (R3, R15). Zij geven hiermee een bepaalde signatuur aan de ontwikkeling, wat een verschil kan maken in de manier waarop de ontsluiting geregeld is. Daarnaast kan dit ook opspelen wanneer een bepaalde (geopperde) manier van ontsluiting op weerstand stuit bij huidige bewoners van het gebied. Onder druk hiervan kan een wethouder er bijvoorbeeld voor kiezen om af te zien van een bepaalde mobiliteitsoplossing.

Overige overwegingen

Niet alle overwegingen die uit de data naar voren kwamen, vallen te scharen onder de hierboven besproken categorieën. Een van deze overige overwegingen is het punt van integraliteit. Dit punt is al eerder naar voren gekomen in het beantwoorden van de hoofdvraag en is een van de overwegingen die een rol speelt bij de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten. Uit de interviews kwam namelijk ook naar voren dat het relevant is dat de modaliteiten die worden aangeboden, aansluiten bij de behoeftes van bewoners van de ontwikkelde wijk. Bovendien gaven respondenten ook aan dat het van belang is dat de modaliteiten onderling goed op elkaar aansluiten. Wanneer er bijvoorbeeld wel voldoende openbaar vervoer is ontwikkeld, maar de fietspaden of wandelpaden ontbreken om er te

komen, is het de vraag of er voldoende is nagedacht over de integraliteit van de mobiliteitsmix.

Ook de schaarste van ruimte is een overweging die van belang is bij de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten. Ruimte in een gebiedsontwikkeling is namelijk vaak schaars en er moeten ook verschillende afwegingen gemaakt worden wat betreft andere beleidsdisciplines zoals wonen of groen. Het is belangrijk hiermee rekening te houden, omdat de ruimte voor infrastructuur of andere relevante ontwikkelingen beperkt is. Hiervoor kan er in de ontwikkeling gekozen worden om bijvoorbeeld voornamelijk gemengde infrastructuur te ontwikkelen aangezien dit minder ruimte vergt, terwijl het voor een goede fietsinfrastructuur ook wenselijk kan zijn om brede en gescheiden fietspaden aan te leggen.

Het punt van context en omgeving werd ook al eerder aangestipt. De omgeving waarin de woonwijk wordt ontwikkeld, bepaalt deels de mogelijkheden die er zijn op het gebied van mobiliteit. Wanneer een woonwijk relatief ver van voorzieningen en openbaar vervoer afligt, is het bijvoorbeeld lastiger om de rol van de auto daarin te beperken. Tegelijkertijd geldt voor een (hoog)stedelijke woonwijk dat het wellicht niet mogelijk is om veel nieuw autoverkeer te genereren, omdat dit te veel drukt op het bestaande mobiliteitssysteem. In deze gevallen is het wellicht wenselijker om meer in te zetten op openbaar vervoer en actieve mobiliteit.

Daarnaast zijn ook financiële overwegingen van invloed op de uiteindelijke keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten. Investerings in de verschillende soorten modaliteiten kennen een verschillend prijskaartje. Daarbij is het ook van belang dat er door middel van financiële prikkels gestuurd kan worden op het promoten van een bepaalde modaliteit binnen een ontwikkeling. Zo is het mogelijk voor het Rijk of een provincie om een subsidie te verlenen voor het ontwikkelen van een bepaald type infrastructuur of een mobiliteitsdienst.

Een vijfde overweging die in deze categorie is te scharen en werd genoemd door een respondent in de casus Houten-Zuid is de toegankelijkheid van bepaalde modaliteiten (R15). Wanneer een woonwijk wordt ontwikkeld, is het belangrijk om in ogenschouw te nemen voor wie deze wijk wordt ontwikkeld en welke wensen en behoeftes toekomstige bewoners hebben op het gebied van mobiliteit. Het zorgen voor toegankelijke mobiliteit kan daardoor invloed hebben op de afwegingen die een rol spelen bij de besluitvorming rondom de ontsluiting. In sommige gevallen zijn bepaalde locaties niet voor iedereen toegankelijk. Zo zijn er locaties die enkel goed bereikbaar zijn per auto, wat maakt dat deze niet goed toegankelijk zijn voor iemand zonder auto. De fiets kan een belangrijke rol spelen om deze locaties voor meer personen toegankelijk te maken.

Andere bevindingen

Tijdens het onderzoek kwamen ook een aantal andere bevindingen naar voren, die ook interessant zijn om in het kader van dit onderzoek te presenteren. Deze zullen hieronder puntsgewijs worden besproken.

De eerste twee punten zijn gelieerd aan het eerdergenoemde punt dat de context en omgeving van de ontwikkeling relevant zijn. Tijdens een aantal interviews kwam naar voren dat er tijdens de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk rekening gehouden dient te worden met omliggende wijken en de manier waarop de modaliteiten in die wijken een plek krijgen. Wanneer het bijvoorbeeld de ambitie is om een autoluwe wijk te realiseren met een lage parkeernorm, kan dit invloed hebben op het parkeren in omliggende wijken. Ook kan het van belang zijn welke voorzieningen zich bevinden in omliggende wijken en op welke manier deze verbinding het beste tot stand gebracht kan worden. In de casus Rijnvliet werden er in de wijk zelf bijvoorbeeld weinig voorzieningen ontwikkeld, waardoor bewoners genoodzaakt waren om voor bijvoorbeeld boodschappen uit te wijken naar andere delen van Leidsche Rijn. Door hier rekening mee te houden, kan de ontsluiting van de nieuwe woonwijk op een zo passend mogelijke manier worden geregeld.

Een tweede punt wat gelieerd is aan de context waarin het ontwikkeld wordt, is de spanning tussen stad en ommeland. In twee van de interviews kwam ter sprake dat een stad wel eens een ander mobiliteitsbeleid heeft dan de omliggende dorpen. Hier kan een bepaalde spanning door ontstaan, bijvoorbeeld wanneer het mobiliteitsbeleid van een omliggend dorp erop gericht is om gebieden goed bereikbaar te maken met de auto, terwijl de stad probeert om autogebruik te ontmoedigen. Tijdens dergelijke woningbouwprojecten kan het daarom nuttig zijn om dit verschil in mobiliteitsbeleid mee te nemen.

Een ander punt dat veelal ter sprake kwam tijdens interviews was de volgordelijkheid van de ontwikkeling van woningbouw en openbaar vervoer. Bij de ontwikkeling van woningbouw is het namelijk prettig wanneer al in een vroeg stadium openbaar vervoer wordt ontwikkeld. Nieuwe bewoners kunnen dan direct gebruik maken van het ov en zijn minder afhankelijk van andere modaliteiten. Wanneer een bepaald mobiliteitspatroon eenmaal bestaat, is het relatief moeilijk om deze te veranderen. Tegelijkertijd is de ontwikkeling van openbaar vervoer erg kostbaar en is het noodzakelijk dat de kosten voor exploitatie van het ov (deels) gedekt kunnen worden. Wanneer er echter nog niet veel mensen in de woonwijk wonen doordat er nog niet veel woningen zijn ontwikkeld, zullen ook relatief nog weinig mensen van het ov gebruik maken. Dit levert een spanning op tussen de volgordelijkheid van de ontwikkeling van woningbouw ten opzichte van de ontwikkeling van openbaar vervoer.

Ten slotte is het begrip ontsluiting niet geheel eenduidig. Tijdens de interviews kwam naar voren dat er verschillende manieren zijn om naar de ontsluiting van een wijk te kijken. In de eerste plaats kan er gekeken worden naar hoe goed het mogelijk is om vanaf de wijk locaties buiten de wijk de bereiken, bijvoorbeeld hoe gemakkelijk of door middel van welke modaliteiten je vanaf de woning naar het werk kan komen. Daartegenover staat dat je de ontsluiting van de wijk ook kan bekijken als iets wat binnen de wijk gebeurt. Het is namelijk ook belangrijk dat je vanaf je woning naar voorzieningen binnen de wijk kan komen. Beide manieren om naar ontsluiting te kijken hebben wel een andere uitwerking op de manier waarop een mix aan modaliteiten een plek krijgt in de wijk. Een goede ontsluiting binnen de wijk is er bijvoorbeeld bij gebaat dat er voldoende fiets- en wandelpaden zijn, terwijl het voor een goede ontsluiting van de wijk op het bestaande mobiliteitssysteem belangrijker is om gemakkelijker langere afstanden af te leggen. Bij de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten is het belangrijk om in ogenschouw te nemen wat het doel is van de modaliteiten die worden aangeboden in de wijk. Daarom is het in de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten belangrijk om zowel het lokale als het meer regionale perspectief op ontsluiting mee te nemen.

Beantwoording van de hoofdvraag

Bovenstaande alinea's geven een overzicht van de informatie die nodig is om antwoord te kunnen geven op de vraag hoe de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten in de ontsluiting van nieuwe woonwijken is te verklaren. Hierbij is er ingegaan op de inzichten vanuit de analyse op basis van zowel het OPM en het BPM. Daarnaast zijn er een aantal overwegingen besproken die een rol kunnen spelen in de besluitvorming rond de ontsluiting en die uit de interviews naar voren kwamen.

Uit de analyse op basis van het organisatieproces model blijkt dat de besluitvorming rond de ontsluiting van woningen te begrijpen is door middel van de taken, doelstellingen en Standard Operating Procedures van de betrokken organisaties. Het laat zien hoe verschillende betrokken actoren zich tot elkaar verhouden, wat de rol is van die actoren in de ontwikkeling en hoe er globaal gezien afstemming is tussen de actoren. Over het algemeen verloopt de besluitvorming relatief vlekkeloos volgens de paden die het OPM voorschrijft en is door middel van de taken, doelstellingen, missies en SOPs te begrijpen in welke richting het inhoudelijke besluit genomen wordt. De bandbreedte waarbinnen dit besluit genomen wordt is

echter nog vrij breed, waardoor er nog veel onduidelijk is over hoe binnen die bandbreedte uiteindelijk het specifieke besluit wordt genomen.

De analyse op basis van het BPM daarentegen biedt meer inzicht in hoe de verschillende actoren met elkaar interacteren en hoe er uiteindelijk besluiten worden genomen. De analyse aan de hand van het BPM laat zien dat er wel degelijk onderhandeling plaatsvindt tussen de betrokken actoren, maar dat het woord onderhandeling wellicht niet helemaal de lading dekt. Het is meer een onderlinge afstemming tussen de betrokken actoren, waarbij personen handelen op basis van hun functie binnen hun organisatie en vanuit de doelen van hun organisatie. Deze onderhandeling vindt plaats op basis van de inzet van kennis en expertise van de betrokken actoren, waarmee zij proberen zo goed mogelijk de doelstellingen van hun organisatie of organisatieonderdeel te behartigen. Het BPM laat daarmee zien dat de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten het resultaat is van onderlinge afstemming tussen personen met verschillende (beleids)achtergronden, waarbij de integraliteit van de te ontwerpen wijk centraal staat en waarbij men handelt vanuit voornamelijk de doelstellingen van de organisatie waarvoor zij werken.

De inzichten vanuit het OPM en het BPM bieden niet de mogelijkheid om precies aan te geven hoe de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten valt te verklaren. Wel bieden deze inzicht in het proces van besluitvorming, welke actoren hierbij betrokken zijn en wat hun rol is. Daarnaast is er op basis van de interviews ook inzicht te geven in bepaalde overwegingen die in algemene zin een rol spelen bij de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten, zoals weergegeven in tabel 6.1. Een combinatie van de inzichten vanuit het OPM en het BPM en deze overwegingen laat zien hoe bepaalde keuzes gemaakt worden op het gebied van mobiliteit binnen de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk.

6.2 Reflectie

In de voorgaande hoofdstukken zijn de voor dit onderzoek gemaakte keuzes besproken, zijn de resultaten uiteengezet en is op basis van deze resultaten tot een antwoord op de hoofdvraag gekomen. In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de gemaakte keuzes en de inhoud van het onderzoek, onderverdeeld in een theoretische en een methodologische reflectie.

6.2.1 Theoretische reflectie

Dit onderzoek maakt gebruik van twee besluitvormingstheorieën van Allison en Zelikow (1999), namelijk het organisatieproces model (OPM) en het bureaupolitieke model (BPM).

Deze modellen zijn gekozen omdat er binnen mobiliteitsonderzoek in de eerste plaats weinig onderzoek is gedaan naar besluitvorming binnen mobiliteitsbeleid. Wanneer er wel onderzoek wordt gedaan naar besluitvorming, wordt dit vaak gedaan vanuit aannames van het Rationele Actor Model (RAM). In dit onderzoek is er bewust voor gekozen om niet naar de besluitvorming te kijken vanuit dit RAM aangezien het niet goed de complexiteit van besluitvorming weet te vatten, maar om toe te spitsen op twee alternatieve modellen.

De keuze voor deze twee modellen heeft bepaalde voor- en nadelen. Wat sterk uit het onderzoek naar voren kwam, is dat beide modellen elkaar aanvullen. Op punten waarin het OPM niet helder was over wat er precies gebeurde wanneer het handelen van organisaties samenkwam, kon door middel van de analyse op basis van het BPM wel inzicht verkregen worden in hoe de interactie eruitzag. Door gebruik te maken van beide modellen en niet enkel te focussen op een van beide modellen, kon er een completer beeld worden geschetst van de besluitvorming.

De modellen van Allison en Zelikow (1999) worden dus gebruikt als een theoretische lens om naar de werkelijkheid te kijken. Dit vormt een kader waarmee een complex besluitvormingsproces geanalyseerd kan worden. Enerzijds is dit de kracht van het theoretische model, maar tegelijkertijd zorgt dit ervoor dat niet alle voor de casussen relevante aspecten goed geanalyseerd of opgemerkt kunnen worden. Door de keuze voor deze modellen is er ook een keuze gemaakt voor een bepaalde focus. Met een keuze voor een andere theoretische inslag waren mogelijk andere relevante aspecten beter belicht dan in dit onderzoek het geval.

Zo bleek uit de interviews dat er een aantal factoren ook van invloed waren op de besluitvorming, maar deze vielen niet binnen de reikwijdte van een van de twee modellen. Hierdoor was het niet mogelijk om deze op een gestructureerde manier mee te nemen in de analyse op basis van de modellen. Desalniettemin zijn deze factoren wel meegenomen in het onderzoek en onder andere besproken bij de overwegingen rondom de keuze voor een bepaalde mix aan modaliteiten, zoals besproken in paragraaf 6.1.

In het onderzoek is getracht de concepten van het OPM en het BPM die Allison en Zelikow (1999) bespreken zo goed mogelijk te operationaliseren. Beide modellen bestaan uit een relatief groot aantal concepten, deze zijn zorgvuldig uitgewerkt en afzonderlijk geoperationaliseerd. Met de uitgebreide operationalisatie is geprobeerd te waarborgen dat de verschillende onderdelen van de modellen structureel ter sprake kwamen tijdens de interviews. In niet alle interviews is dit voor alle variabelen even goed gelukt. Voornamelijk wat betreft de missies van organisaties en belangen van individuen bleek achteraf dat de

antwoorden die in de interviews werden gegeven, niet altijd duidelijk genoeg waren. Ook bleek uit de analyse dat de percepties van respondenten veranderlijk zijn. Om die reden is het niet mogelijk om met zekerheid te stellen dat de percepties van de respondent gedurende het interview overeenkwamen met de percepties van de respondent gedurende het besluitvormingsproces. In de bespreking van de resultaten is dit echter telkens expliciet vermeld. Dit punt is zowel onder de theoretische als de methodologisch reflectie te scharen. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op verdere methodologische reflecties.

6.2.2 Methodologische reflectie

Naast een reflectie op de gebruikte theorie, is het ook van belang om te reflecteren op de gebruikte onderzoeksmethoden en gemaakte keuzes binnen het onderzoeksdesign. Ten eerste is het bestuderen van een besluitvormingsproces niet eenvoudig en is het lastig om alle betrokken personen te spreken te krijgen. Enerzijds omdat het lastig is om te achterhalen wie er precies wanneer invloed heeft gehad op het besluitvormingsproces. Anderzijds omdat niet iedereen beschikbaar was voor een interview. Dit maakt het onmogelijk om precies op te kunnen tekenen hoe het besluitvormingsproces is verlopen, welke actoren op welk moment welke rol vervulden en hoe de interactie tussen verschillende actoren verliep. Deze beperkingen in het achterhoofd meegenomen, heeft dit onderzoek wel getracht zoveel mogelijk betrokkenen te spreken en in de interviews is er daarnaast gevraagd welke andere actoren betrokken waren. Ook de (beleids)documenten geven extra inzicht in het verloop van het besluitvormingsproces, maar deze beperking van het onderzoek kan niet volledig worden weggenomen.

Daarnaast geldt dat het besluitvormingsproces van alle vier de casussen al was afgerond. Bepaalde onderdelen van de besluitvorming hadden al geruime tijd geleden plaatsgevonden, waardoor de nauwkeurigheid van de resultaten minder is doordat respondenten zich dingen moeilijker of mogelijk verkeerd herinneren. Doordat het onderzoek steunt op de herinneringen van respondenten over de besluitvorming, is het niet mogelijk om een benodigde mate van gedetailleerdheid over bepaalde gebeurtenissen te achterhalen. Daarnaast bestaat er altijd de mogelijkheid dat men in de beantwoording van de interviewvragen meer sociaal wenselijke antwoorden geeft, die niet volledig de werkelijkheid vangen. Er is in dit onderzoek getracht om de invloed hiervan op de validiteit van de resultaten te verminderen door aan meerdere respondenten dezelfde vragen te stellen en de

uitspraken van de respondenten te kunnen valideren. Het is echter niet mogelijk om de invloed hiervan op het onderzoek volledig weg te nemen.

Dit maakt ook dat het precieze handelen van de respondenten en andere betrokkenen niet te achterhalen is. Het bureaupolitieke model van Allison en Zelikow (1999) gaat er echter vanuit dat individuen handelen ten opzichte van elkaar en op deze manier tot een besluit komen. Om de data goed te analyseren volgens de aannames van dit model is het eigenlijk nodig om meer inzicht te hebben in de precieze gang van zaken tussen de betrokken individuen. Op basis van de resultaten uit de interviews was dit echter niet mogelijk op de manier waarop het BPM idealiter toegepast zou worden. Om het effect hiervan op de validiteit van de resultaten te verminderen, zijn de interviews aangevuld met verschillende (beleids)documenten.

Zoals vaker het geval in casestudy-onderzoek, geldt ook voor dit onderzoek dat de contextuele factoren sterk bepalend zijn voor de uitkomsten in de specifieke casussen. Dit maakt het lastiger vast te stellen hoe bepaalde factoren precies samenhangen en het moeilijker is om harde uitspraken te doen over de overkoepelende factoren die de besluitvorming in het algemeen beïnvloeden. Vanwege de diversiteit in de soorten casussen biedt het onderzoek echter wel inzicht in verschillende soorten contexten en kan er op basis van deze analyse tot een beter begrip worden gekomen van complexe besluitvormingsprocessen rondom de ontsluiting van nieuwe woonwijken.

6.3 Aanbevelingen

Daarnaast zijn er op basis van de resultaten van dit onderzoek een aantal aanbevelingen te doen in relatie tot de rol van de fiets in de ontsluiting van woonwijken. Wanneer het een beleidsdoel is om de fiets een prominentere rol te geven in de ontsluiting van de wijk, zijn er een aantal factoren waar rekening mee gehouden kan worden om dit op een goede manier te kunnen ontwikkelen. Hieronder zullen deze factoren per stuk worden besproken. Hierbij is het belangrijk op aan te merken dat het onderzoek ook laat zien dat er veel (contextuele) verschillen zijn tussen de wijken, waardoor deze factoren voor verschillende wijken op een andere manier kunnen uitwerken.

Ten eerste wordt de afstemming tussen gemeenten, regio's, provincies en het Rijk gezien als een punt waarop er verbetering kan plaatsvinden. Een woonwijk is een ontwikkeling die niet op zichzelf staat, waardoor het belangrijk is om de link met de omliggende omgeving goed te waarborgen. Om de fiets een goede rol te geven in de

ontsluiting, is het bijvoorbeeld nuttig is om te kijken naar het grotere fietsnetwerk, dus niet alleen binnen de grenzen van de eigen ontwikkeling of de eigen gemeente. De afstemming tussen de verschillende (bestuurs)lagen wordt daarom belangrijk geacht. Verschillende respondenten suggereren dat het samenbrengen van de verschillende bestuurslagen op dit punt een taak is die het Rijk zou passen.

Daarnaast kan financiële ondersteuning aan gemeenten helpen om bepaalde projecten rondom de fiets te financieren. Met gerichte financiering van fietsprojecten, wordt het voor gemeenten makkelijker en aantrekkelijker om fietsinfrastructuur en -voorzieningen aan te leggen. Ook hierin kan het Rijk (of een provincie) een rol aannemen, namelijk als die van facilitator, waardoor bepaalde projecten mogelijk gemaakt kunnen worden.

In het verlengde van de aanbeveling rond financiële ondersteuning ligt de aanbeveling om fietsvoorzieningen en -infrastructuur *bovenplans* te regelen. In veel gebiedsontwikkelingsprojecten worden deze voorzieningen namelijk gefinancierd vanuit middelen die bedoeld zijn voor het gehele project. Dit maakt dat keuzes om te investeren in fietsvoorzieningen onderhevig zijn aan de keuzes om te investeren in andere zaken binnen de ontwikkeling. Door de financiering van de voorzieningen los te trekken uit de financiering voor de complete ontwikkeling, kunnen de investeringen zeker worden gesteld en is de kans mogelijk minder groot dat er nog wijzigingen in plaatsvinden. Wanneer er politiek voor gekozen wordt om de fiets een sterkere positie te geven binnen de ontsluiting, kan dit een mogelijkheid zijn om deze investeringen minder ter discussie te stellen en deze makkelijker te ontwikkelen. Hier staat natuurlijk wel tegenover dat voor de financiering van de fietsinfrastructuur en -voorzieningen wel extra middelen moeten worden uitgetrokken.

Bovendien heeft de locatiekeuze voor de wijk veel invloed op de uiteindelijke keuzes die gemaakt kunnen worden op het gebied van mobiliteit. Er is sprake van een sterke padafhankelijkheid, aangezien de keuze voor de locatie sterk de mobiliteitsopties bepaalt. Wanneer een wijk dicht bij een snelweg ligt, ver van voorzieningen en openbaar vervoer, kunnen de ambities op het gebied nog zo hoog zijn, maar zal het in de praktijk lastiger zijn om de fiets een gewenste rol te geven in de ontsluiting. Wanneer het de ambitie is om dit wel goed te kunnen regelen, is het van belang hier al bij stil te staan tijdens de locatiekeuze voor de wijk.

Een andere aanbeveling richt zich meer op de fase van ontwikkeling. Uit de interviews bleek meermaals dat de timing van infrastructuurontwikkeling ten opzichte van de woningbouwontwikkeling een belangrijk en tegelijkertijd ingewikkeld aandachtspunt was. Wanneer er nieuwe woningen worden gebouwd en de nieuwe bewoners hier intrekken, is het

eigenlijk van belang dat het niveau van aanbod van openbaar vervoer op een bepaald peil is, zodat de bewoners hiervan gebruik kunnen maken. Tegelijkertijd is de exploitatie van openbaar vervoer erg kostbaar, zeker wanneer er nog niet veel mensen zijn die er gebruik van maken. Dit maakt het een ingewikkelde afweging, maar daarnaast is het ook belangrijk dat stil wordt gestaan bij de consequenties van de gemaakte keuze. De ontwikkeling van openbaar vervoer heeft invloed op de manier waarop de fiets een rol krijgt binnen de wijk. Zo kunnen mensen door een combinatie van fiets en openbaar vervoer op een duurzame manier grotere afstanden overbruggen en hoeft hier mogelijk minder snel een auto aan te pas te komen.

Ten slotte kunnen ook algemene subsidies voor de fiets vanuit het Rijk (of provincie) bijdragen aan een sterkere positie voor de fiets binnen de ontsluiting voor woonwijken. Zo kunnen er middelen geld beschikbaar worden gesteld voor de ontwikkeling van fietstunnels, fietswegen of andere (kostbare) fietsvoorzieningen.

Literatuurlijst

- Allison, G. T., & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*.
- Allison, G. T. (1971). *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. Glenview, Ill: Scott, Foresman.
- Bendor, J., & Hammond, T. H. (1992). Rethinking Allison's models. *American Political Science Review*, 86(2), 301-322.
- Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Amsterdam: Boom Onderwijs
- Cairney, P. (2012). *Understanding public policy: theories and issues*. Bloomsbury Publishing.
- Coalitieakkoord 2021-2025, (2021), *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, 15 december 2021
- CROW. (z.d.). *Voetganger*. Geraadpleegd op 30 juni 2022, van <https://www.crow.nl/duurzame-mobiliteit/home/systeemintegratie/voetganger/tips-voor-voetgangervriendelijk-beleid>
- Dekker, G., De Klerk, L., Witsen, P. P., & van der Cammen, H. (2012). *The selfmade land: Culture and evolution of urban and regional planning in the Netherlands*. Spectrum.
- Donais, F. M., Abi-Zeid, I., Waygood, E. O. D., & Lavoie, R. (2022). Municipal decision-making for sustainable transportation: Towards improving current practices for street rejuvenation in Canada. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 156, 152-170.
- Geet, M. T. van, Lenferink, S., Arts, J., & Leendertse, W. (2019). Understanding the ongoing struggle for land use and transport integration: Institutional incongruence in the Dutch national planning process. *Transport Policy*, 73, 84-100

- Gemeente Den Haag. (1993). *Gemeenschappelijk regeling “Samenwerkingsverband Ypenburg”*. <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3326595/1/rv2951993>
- Gemeente Den Haag. (2012). Ontwerp Bestemmingsplan Ypenburg De Bras. Geraadpleegd op 12 maart 2023, van https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3330916/1/125RIS249019+Bijlage+Ypenburg+De+Bras_Toelichting_3
- Gemeente Den Haag. (z.d.). *Toetsingsorganen - Digitaal HOR Den Haag*. Digitaal HOR Den Haag -. Geraadpleegd op 16 maart 2023, van [https://hor.denhaag.nl/toetsingsorganen/#:~:text=De%20Adviescommissie%20Op%20enbare%20Ruimte%20\(ACOR,worden%20aangemeld%20bij%20de%20ACOR](https://hor.denhaag.nl/toetsingsorganen/#:~:text=De%20Adviescommissie%20Op%20enbare%20Ruimte%20(ACOR,worden%20aangemeld%20bij%20de%20ACOR).
- Gemeente Nijmegen. (2011). *Nijmegen Duurzaam Bereikbaar: Beleidsnota Mobiliteit Nijmegen 2011-2020*.
- Gemeente Nijmegen. (2019). Nijmegen goed op weg. In *Bestuurlijke informatie Nijmegen*. Geraadpleegd op 16 maart 2023, van <https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/d44caf3c-5a37-4365-a980-1e9b2b889cb9?documentId=869b315a-b3e3-4635-8c09-65f5fa966d3c&agendaItemId=56722a21-4be9-42dd-9a6f-2de4a719cb2e>
- Gemeente Nijmegen. (2019). Nijmegen goed op weg: Ambitiedocument mobiliteit 2019-2030. In *Gemeente Nijmegen*. Geraadpleegd op 14 september 2022, van <https://www.nijmegen.nl/nieuws/nieuwsdossiers/dossier-nijmegen-goed-op-weg/toekomst-van-mobiliteit-2019-2030/>
- Gemeente Utrecht. (2003). *Ambitieuus en Realistisch, Actualisatie Ontwikkelingsvisie 2003*.
- Gemeente Utrecht. (2005). Ontwikkelingsvisie Centrale zone Leidsche Rijn Utrecht. In *Bestuurlijke informatie Utrecht*. Geraadpleegd op 15 maart 2023, van <https://utrecht.bestuurlijkeinformatie.nl/Document/View/59235d73-85ec-4d87-86b4-9d3c97112c52>
- Gemeente Utrecht. (2012). Stedenbouwkundig Plan Rijnvliet. In *Gemeente Utrecht*. Geraadpleegd op 15 maart 2023, van <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/wonen-en->

leven/bouwprojecten-en-stedelijke-ontwikkeling/bouwprojecten/leidsche-rijn/_rijnvliet/Stedenbouwkundig_Plan_Rijnvliet_1_.pdf

Gemeente Utrecht. (z.d.). Projecten in Leidsche Rijn | gemeente Utrecht.

<https://www.utrecht.nl/wonen-en-leven/bouwprojecten-en-stedelijke-ontwikkeling/bouwprojecten/projecten-in-leidsche-rijn/>

Gerring, J., & Cojocar, L. (2016). Selecting cases for intensive analysis: A diversity of goals and methods. *Sociological Methods & Research*, 45(3), 392-423.

Giuliano, G. (2007). The changing landscape of transportation decision making.

Transportation research record, 2036(1), 5-12.

Goetz, A. R., & Szlyiowicz, J. S. (1997). Revisiting transportation planning and decision making theory: The case of Denver International Airport. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 31(4), 263-280.

Gudmundsson, H., Hall, R. P., Marsden, G., & Zietsman, J. (2015). *Sustainable*

Transportation - Indicators, Frameworks, and Performance Management. Springer.

Springer Texts in Business and Economics <https://doi.org/10.1007/978-3-662-46924-8>

Hoogerwerf, A. (2021). Beleid, processen en effecten. In *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap* (10de editie, pp. 13–28). Wolters Kluwer.

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (Vol. 3). Oxford: Oxford university press.

Jann, W. & Wegrich, K. (2007). Theories of the policy cycle. In F. Fischer, G.J. Miller & M.S. Sidney (eds), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics and methods*. Boca Raton, FL: CRC Press

Jones, C. M. (2010). Bureaucratic politics and organizational process models. In *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*.

Kenniscentrum InfoMil. (z.d.). *Uitleg bestemmingsplan*. Geraadpleegd op 20 september 2022, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/bestemmingsplan/uitleg/>

- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, (2de editie). New York: Harper Collins
- Klimaatakkoord. (2019). In *Rijksoverheid*. Geraadpleegd op 13 april 2022, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/documenten/rapporten/2019/06/28/klimaatakkoord>
- Lörzing, H., Klemm, W., van Leeuwen, M., & Soekimin, S. (2006). VINEX! Een morfologische verkenning. *Rotterdam, Nederland: NAI Publishers*.
- Marsden, G., & Reardon, L. (2017). Questions of governance: Rethinking the study of transportation policy. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 101, 238-251.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (z.d.). Verstedelijkingsstrategieën. De Nationale Omgevingsvisie. Geraadpleegd op 29 juni 2022, van <https://denationaleomgevingsvisie.nl/samenwerking+en+uitvoering/verstedelijkingsstrategieen/default.aspx>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2019). Schets Mobiliteit naar 2040: veilig, robuust, duurzaam. Rijksoverheid. <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2019/06/07/schets-mobiliteit-naar-2040/schets-mobiliteit-naar-2040.pdf>
- NS. (z.d.-a). *Stationsinformatie Houten*. Nederlandse Spoorwegen. Geraadpleegd op 15 maart 2023, van <https://www.ns.nl/stationsinformatie/htn/houten>
- NS. (z.d.-b). *Stationsinformatie Nijmegen Lent*. Nederlandse Spoorwegen. Geraadpleegd op 15 maart 2023, van <https://www.ns.nl/stationsinformatie/nml/nijmegen-lent>
- Samenwerkingsverband Ypenburg (1995). Voorovereenkomst P.P.S. [Raadsbrief]. Geraadpleegd van https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/9781453/1/179641+Voorovereenkomst+P_P_S
- Samenwerkingsverband Ypenburg. (1995). Voorovereenkomst P.P.S. In *Raadsinformatie Den Haag*. Geraadpleegd op 16 maart 2023, van

https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/9781453/1/179641+Voorovereenkomst+P_P_S

Gemeente Den Haag. (1993). Gemeenschappelijk regeling “Samenwerkingsverband Ypenburg”. In *Raadsinformatie Den Haag* (nr. 930456). Geraadpleegd op 16 maart 2023, van <https://denhaag.raadsinformatie.nl/document/3326595/1/rv2951993>

Thiel, S. van, (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (Vol. 5). sage.

Bijlage I: Interview guide

[Introductie van het onderzoek]

Interviewvragen:

1. Kunt u zich kort voorstellen?
 - Wat was uw functie gedurende het besluitvormingsproces?
 - Vanaf wanneer tot wanneer bent u betrokken geweest bij het besluitvormingsproces/de ontwikkeling van de [naam wijk]?
2. Kun je de wijk kort schetsen, en daarbij ingaan op de manier waarop de wijk ontsloten is?
 - Wat is er kenmerkend aan de ontsluiting van deze wijk?
3. Op welke manier was uw organisatie(onderdeel) betrokken bij de ontwikkeling van [naam ontwikkeling]?
 - Wat waren de taken van uw organisatie(onderdeel) binnen [naam ontwikkeling]?
4. Wat zijn de doelen van uw organisatie in algemene zin?
5. Wat zijn de doelen van uw organisatie in de ontwikkeling van [naam ontwikkeling]?
6. Welke doelstellingen waren het belangrijkste voor de organisatie?
7. U had het net over de taken van uw organisatie(onderdeel). Binnen organisaties kunnen er aspecten zijn die het handelen van werknemers structureren om de taken uit te kunnen voeren. U kunt hierbij denken aan (formele en informele) werkprocessen en procedures.
 - Herkent u dat er bepaalde zaken binnen uw organisatie zijn die uw organisatie structureren?
 - Welke werkprocessen en procedures hebben volgens u doorgewerkt in de manier waarop uw organisatie heeft gehandeld tijdens [naam ontwikkeling]?
 - o Kunt u hier een voorbeeld van geven?
8. Had uw organisatie(onderdeel) bij de ontwikkeling van [naam ontwikkeling] te maken met andere organisaties/organisatieonderdelen?

9. Op welke manier was de wethouder of wethouders betrokken bij de besluitvorming rond deze ontwikkeling?
- Had deze wethouder ook een rol in de coördinatie tussen de betrokken organisaties?
 - o Zo ja, op welke manier verliep dit? En was er naast de wethouder een andere actor die een meer coördinerende rol had en op welke manier verliep dit?
 - o Zo nee, was er een andere actor die een meer coördinerende rol had en op welke manier verliep dit?
10. Kunt u het besluitvormingsproces rond de ontsluiting van [naam ontwikkeling] kort schetsen?
- Welke individuen speelden een rol in het besluitvormingsproces?
11. Waar werden de relevante besluiten genomen?
- Liepen deze besluiten parallel aan elkaar of achter elkaar aan?
12. Inzoomend op besluitvormingsmoment A, welke actoren waren daarbij betrokken?
- Hoe zag de interactie tussen de verschillende betrokken actoren eruit?
 - Waren er bepaalde actoren die een voordeel hadden in deze interactie ten opzichte van andere actoren?
 - Op welke manier maakt u deel uit van de interactie?
 - o Had u een belangrijke rol in het komen tot overeenstemming en waarom?
 - Van welke middelen/capaciteiten waarover u beschikt maakte u toen gebruik?
 - Waren er bepaalde omgangsvormen of ongeschreven regels bij het komen tot de overeenstemming?
13. Bovenstaande vraag evt herhalen voor andere actiekkanalen/besluitvormingsmomenten.
14. Waarom) vindt u het vanuit uw eigen perspectief belangrijk dat deze ontwikkeling slaagt?
- Heeft u er belang bij dat deze ontwikkeling slaagt en zo ja welk belang? (persoonlijk, organisatorisch, beleidsterreinrelevant)

15. Voor deze vraag zou ik het graag wat breder willen trekken. Vanuit uw eigen perspectief, hoe kan een wijk in algemene zin idealiter worden ontsloten en welk belang hecht u hierbij aan de verschillende modaliteiten?

Wanneer er tijd over is:

16. Terugkijkend op het besluitvormingsproces, wat heeft naar uw idee de meeste invloed gehad op dit besluitvormingsproces? / Zijn er daarnaast nog andere zaken die een rol hebben gespeeld in het besluitvormingsproces die nog niet ter sprake zijn gekomen?

Hartelijk bedankt voor uw tijd en deelname aan dit onderzoek. Wilt na afronding van het onderzoek de scriptie ontvangen?

Bijlage II: Overzicht van de gebruikte codes

	Naam code	Categorie	Deductief/inductief
1	Aanbeveling	N.v.t.	Inductief
2	Aantal woningen	Beschrijving wijk	Inductief
3	Actiekanaal	BPM	Deductief
4	Actor	OPM/BPM	Inductief
5	Afweging mobiliteit	N.v.t.	Inductief
6	Ambtelijke besluitvorming	OPM/BPM	Inductief
7	Belang respondent	BPM	Deductief
8	Belangen afwegen	BPM	Inductief
9	Besluitvorming	BPM	Inductief
10	Besluitvormingsstructuur	BPM	Inductief
11	Bestuurlijke besluitvorming	OPM/BPM	Inductief
12	Betrokkenheid wethouder	OPM	Deductief
13	Bezit van expertise en controle over informatie	BPM	Deductief
14	Charisma, onderlinge contacten en de mogelijkheid andere spelers te overtuigen	BPM	Deductief
15	College van B&W	BPM	Inductief
16	Communicatie	N.v.t.	Inductief
17	Consensus	N.v.t.	Inductief
18	Contact met autoriteit en vermogen om hier invloed op te hebben	BPM	Deductief
19	Context	N.v.t.	Inductief
20	Controle over en bezit van middelen	BPM	Deductief
21	Coördinatie	OPM	Deductief
22	Doelstelling organisatie	OPM	Deductief
23	Escalatie	OPM/BPM	Inductief

24	Formele autoriteit en bijbehorende onderhandelingsmogelijkheden	BPM	Deductief
25	Functie respondent	BPM	Deductief
26	Gemeenteraad	BPM	Inductief
27	Handelen respondent	BPM	Deductief
28	Informatievoorziening	N.v.t.	Inductief
29	Integraliteit	N.v.t.	Inductief
30	Invloed op besluitvorming	N.v.t.	Inductief
31	Missie organisatie	BPM	Deductief
32	Mogelijkheid om andere spelers te overtuigen en beïnvloeden	BPM	Deductief
33	Onderhandelingsspel	BPM	Deductief
34	Onderhandelingsvoordeel	BPM	Deductief
35	Ontsluiting auto	Beschrijving wijk	Inductief
36	Ontsluiting fiets	Beschrijving wijk	Inductief
37	Ontsluiting OV	Beschrijving wijk	Inductief
38	Ontsluiting lopen	Beschrijving wijk	Inductief
39	Organisatie(onderdeel)	OPM	Deductief
40	Organisatiestructuur	OPM	Inductief
41	Padafhankelijkheid	OPM	Inductief
42	Perceptie respondent	BPM	Deductief
43	Politiek	N.v.t.	Inductief
44	Projectleider	OPM	Deductief
45	Rol individu	BPM	Inductief
46	Rol Rijk	N.v.t.	Inductief
47	OPM	OPM	Deductief
48	Spelregel	BPM	Deductief
49	Taak organisatie	OPM	Deductief
50	Vertrouwen	BPM	Inductief
51	Wrijving SOP	OPM	Inductief