

# Functies binnen Stadiongebieden

Een proces-studie aan  
de hand van de netwerkbenadering



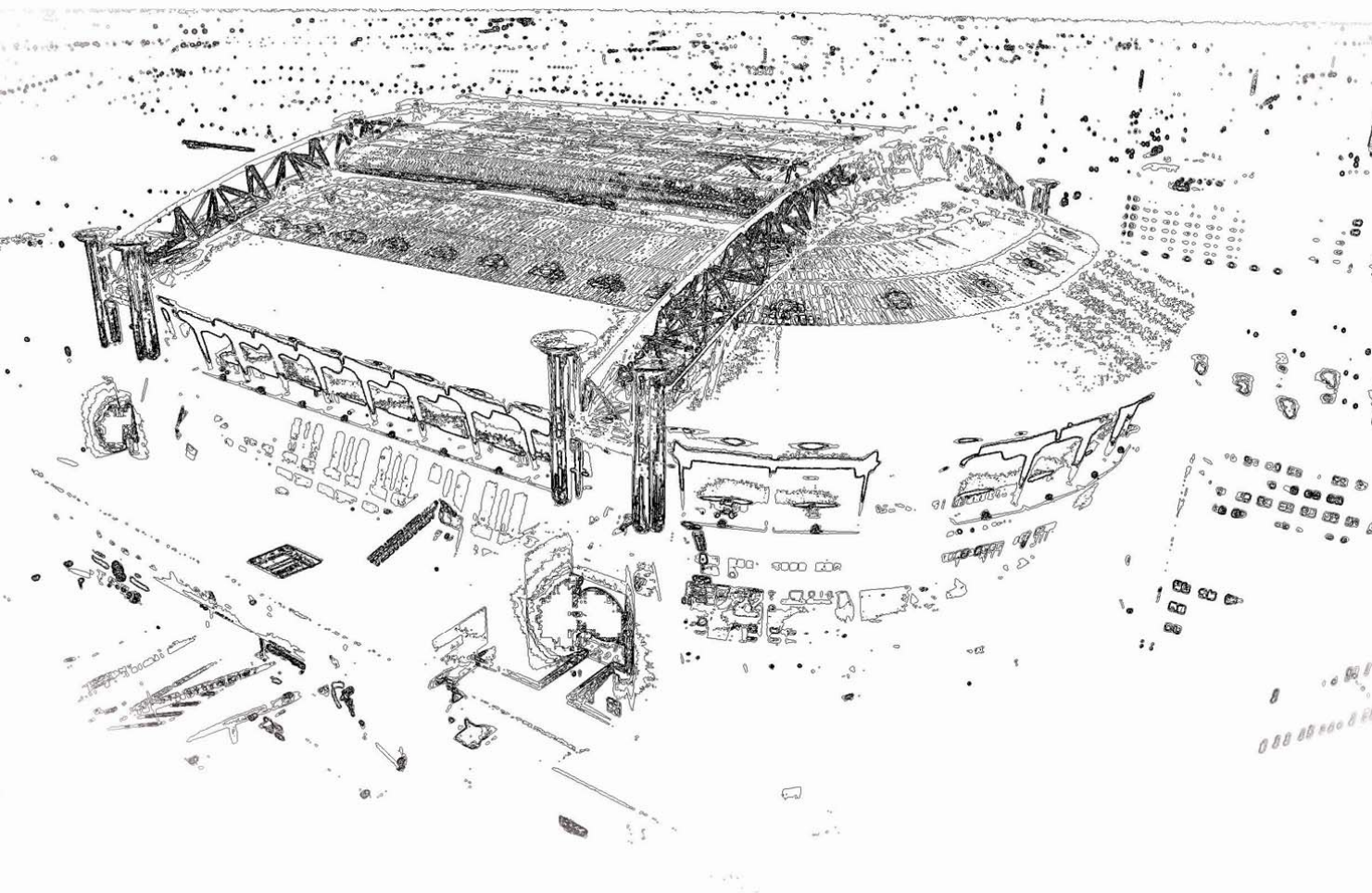
**Pieter Elsinga**

Bachelor thesis Planologie  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Radboud Universiteit Nijmegen  
*Juli 2011*



# Functies binnen Stadiongebieden

Een proces-studie aan  
de hand van de netwerkbenadering



Figuur 1 (omslag): Amsterdam Arena (bewerking van Tweakwindows, 2011)

**Pieter Elsinga, studentnummer 4075714**  
Bachelor thesis Planologie  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Radboud Universiteit Nijmegen  
Begeleiding: Dhr. dr. K. Martens  
Juli 2011

## Samenvatting

Tussen stadiongebieden zijn grote verschillen waar te nemen wat betreft de inrichting en de functies. Bij de inrichting van veel van de gebieden waarin stadions zijn gevestigd, heeft ingaand en uitgaand verkeer als belangrijkste maatstaf gediend. De aard van de functies en ook de schaal van het gebied zijn gericht op mobiliteit, in plaats van aantrekkelijk verblijfsgebied om te wandelen en van recreatieve functies gebruik te maken. Andere stadiongebieden bieden daarentegen wel voorzieningen voor een langer verblijf. Zo zijn in het stadiongebied te Enschede leisure- en horecafuncties in een voetgangersgebied aanwezig. Om de waargenomen verschillen te verklaren is de onderstaande doelstelling geformuleerd:

*Het achterhalen van de oorzaken voor de verschillen tussen stadiongebieden wat betreft de inrichting en de keuze van voorzieningen die gericht zijn op een langer verblijf van stadionbezoekers, door het analyseren van het planproces voor de ontwikkeling van stadiongebieden.*

De netwerkbenadering kan veel verklaren over de keuzes die in het proces zijn gemaakt. Overheden en private partijen zijn in toenemende mate afhankelijk van elkaars middelen. Actoren kunnen middelen veilig stellen door het aangaan van relaties en in stand houden van het netwerk. Het netwerk kan worden omschreven aan de hand van de structuurkenmerken van actoren, netwerken, beleidsarena, wederzijdse afhankelijkheid en posities, rollen en rollenspel.

De beleidsarena formeert zich rond een beleidsprobleem dat de initiator aan de orde stelt. De beleidsarena is het geactiveerde deel van het netwerk. Actoren melden zich in de beleidsarena wanneer ze rond de thematiek doelen te behalen hebben of middelen in kunnen zetten. Om het proces te reconstrueren wordt gebruik gemaakt van het rond-en-model van Teisman. Dit model representeert het beleidsproces voor stadiongebieden goed en kan de (door actoren in het netwerk) gemaakte keuzes verklaren. Interacterende beslissingen van actoren leiden tot reacties van andere actoren, die eveneens kunnen anticiperen op beslissingen. Het model presenteert besluitvorming als rond-en, die worden gemarkeerd door belangrijke beslismomenten. Vanaf deze beslismomenten wordt het voorafgaande proces geëvalueerd. Dit gebeurt door te letten op een aantal inhoudelijke kernbegrippen. Interactie, strategie, gemeenschappelijk belang, doelvervloechting, koppelen en arrangeren zijn bij de netwerkbenadering belangrijke signalen in de evaluatie van het spel dat in de beleidsarena wordt gespeeld.

In het onderzoek worden twee case studies uitgevoerd. De eerste casus is Enschede, waar het stadion in het vorige decennium is ontwikkeld op een perifere locatie bij het station. Bij de tweede casus, Almelo, is het planproces voor de binnenstedelijke ontwikkeling van een nieuw stadion bijna afgerond. Interviews met actoren uit de beleidsarena is de belangrijkste methode van onderzoek. Daarnaast worden diverse beleidsdocumenten, digitale en gedrukte media geanalyseerd. De centrale begrippen, die voortvloeien uit de theorie, zijn in de methodiek gedefinieerd en geoperationaliseerd door het toekennen van indicatoren, die worden vertaald in vragen voor de interviews.

Een introductie in stadiongebieden helpt de case studies te kunnen plaatsen, onder meer door een globale inventarisatie van functies. Literatuur over stadiongebieden laat zien dat het imago van voetbal en andere evenementen is omgebogen. Stadions worden druk bezocht en voor ondernemers zijn stadiongebieden een aantrekkelijke vestigingslocatie. Dit heeft geleid tot een groeiende rol van de economische en sociaal-maatschappelijke functionaliteit van de gebieden. Multifunctionele stadions bieden synergievoordelen voor de omgeving. De aanwezigheid van veel functies leidt tot een resultaat dat meer is dan de som der delen. De multiplier van stadiongebieden is beduidend hoger wanneer de bezoekers van functies in de nabijheid van het stadion gebruik kunnen maken. Het beleid in stadiongebieden komt tot stand onder verantwoordelijkheid van lokale overheden. De andere belangrijke actoren die betrokken zijn bij de beleidsvorming zijn het bestuur van de voetbalclub, ondernemers en investeerders/ontwikkelaars. Functies als sporthallen, kantoren, grootschalige detailhandel en maatschappelijk vastgoed zijn in de stadiongebieden goed vertegenwoordigd.

Het stadiongebied in Enschede, dat door de gemeente is bestemd voor sport en amusement, ligt ten westen van de stad en grenst aan het Business & Science park. Het gebied is met meerdere modaliteiten,

waaronder de trein, goed te bereiken. Al in 1990 is het initiatief opgevat iets aan het gedateerde Diekman stadion te doen, renovatie en verbouwing bleken geen reële mogelijkheid. De gemeente is als initiator en eigenaar van de grond en opstellen de belangrijkste actor in de planontwikkeling. De club heeft in deze fase weinig inbreng, onder meer omdat het nieuwe stadion ook eigendom van de gemeente zal worden. Bij het uitspreken van de voorkeur voor de locatie Kanaalzone, kwam de afhankelijkheid van de gemeente voor het eerst aan het licht. Ondernemers in het aangrenzende Business & Science park zagen de komst van het stadion als een bedreiging, vanwege het negatieve imago van voetbal. Verder was de gemeente afhankelijk van de grondeigenaren en de waterzuiveringsinstallatie in het gebied. Toen de keuze voor de locatie vast kwam te staan, begon de gemeente met het verwerven van grond. In het gebied moest naast het stadion ook voorzieningen als leisure, evenementenhal en horeca een plek krijgen, zo werd door de gemeente besloten. In het bestemmingsplan is voorzien in de komst van de voorzieningen binnen een aantrekkelijk voetgangersgebied. De ontwikkeling van deze functies verliep stroef, omdat in eerste instantie geen exploitant werd gevonden. Vanaf het moment dat FC Twente het stadion van de gemeente kocht, begon de interactie tussen ondernemers in het gebied en de club intensiever te worden. Het onderhouden van het netwerk is van blijvende betekenis, zo blijkt steeds weer tijdens de uitbreidingen van het stadion, de ontwikkeling van de ijsbaan en het contact met hulpdiensten en vervoerders.

Het geplande stadion van Heracles Almelo ligt direct naast het huidige stadion, net binnen de ring van de stad. Het initiatief van de planontwikkeling in 2009 kwam van de Stichting Stadion Heracles Almelo. De gemeente heeft zich als faciliterende actor opgesteld om het beleid in het gebied ook met de wensen van andere actoren in het gebied te verenigen. Hiertoe is een stuurgroep in het leven geroepen, waarin de amateurclubs in het gebied, de woningcorporatie en huidige ondernemers zitting hebben. De gemeente zelf heeft een werkgroep rond het thema ingesteld. De stichting trekt echter, buiten deze gearrangeerde structuur om, een eigen lijn. Zo stelt de stichting direct dat alleen de huidige locatie een reële mogelijkheid is, terwijl de gemeente via een haalbaarheidsonderzoek en politieke discussie tot dezelfde slotsom komt. Ook de ontwikkeling van functies in en rond het stadion is voor de stichting een harde eis, omdat met de constante huurinkomsten de huisvestingskosten kunnen worden gedrukt. Via de stuurgroep werkt de werkgroep een voorstel uit voor een inrichting die invulling geeft aan de door de stichting beoogde functies. Terwijl in de stuurgroep gezamenlijk beleid voor het gebied wordt bepaald, dat voortvloeit uit bestaand beleid, is dit grotendeels in reactie op de beslissingen van de club. In het gebied wordt in de vestiging van een hotel en het stadion met de medebestemming van horeca voorzien. Verder kunnen detailhandel voor sportartikelen, woningbouw en commerciële ruimte worden gerealiseerd. Los hiervan is het initiatief van Asito voor de bouw van een kantoor mogelijk gemaakt.

Stadiongebieden verschillen, net als de beslissingen die de actoren in het gebied nemen. Veel van de waargenomen verschillen op het gebied van de inrichting en de aanwezigheid van functies die gericht zijn op een langer verblijf van stadionbezoekers kunnen vanuit het planproces worden verklaard.

In het geval van het stadiongebied in Enschede heeft de autonomiebestendige strategie van de gemeente in de beginfase van het planproces de ontwikkeling van functies voor een langer verblijf in de hand gewerkt. De gemeente beoogde al vroeg in het planproces de ontwikkeling van een samenhangend aanbod van voorzieningen en een wandelgebied. De casus Almelo laat zien dat een combinatie van de offensieve strategie van de club en de interactieve strategie van de gemeente heeft geleid tot de door de club gewenste voorzieningen, gericht op een langer verblijf van bezoekers. Dit zijn de te ontwikkelen horeca- en detailhandelsvoorzieningen.

Win-win situaties treden op wanneer zoveel mogelijk mensen naar het gebied komen en hier zo lang mogelijk verblijven. Vervlechting van dit doel vindt plaats door het faciliteren van parkeergelegenheid, het gezamenlijk aanbieden van een aantrekkelijk voorzieningenaanbod en het ruimtelijk verbinden van deze voorzieningen voor wandelend publiek.

Wanneer de gemeente zich beperkt tot het faciliteren van de doelen van betrokken partijen, kan wel sprake zijn van een rijk proces maar blijft de ruimtelijke kwaliteit hier bij achter. Gemeenten moeten de wensen van toekomstige gebruikers inbrengen in het gemeenschappelijk belang van de betrokken partijen en de samenhang van het stadiongebied waarborgen.

## Voorwoord

Voor u ligt de bachelor thesis, getiteld 'Functies binnen Stadiongebieden, Een proces-studie aan de hand van de netwerkbenadering'. De thesis is gemaakt ter afronding van het instroomjaar voor de master Planologie aan Radboud Universiteit Nijmegen.

Vanaf januari 2011 heb ik mij een half jaar met het onderzoek beziggehouden. Gedurende deze periode heb ik veel harde lessen geleerd en ervaren dat de stap van hoger beroepsonderwijs naar academisch onderwijs werkelijk groot is. Ondanks het stoeve verloop, vooral tijdens het opstellen van een onderzoeksplan, kijk ik positief terug op de leerzame periode.

Het theoretisch raamwerk is interessant en goed toepasbaar gebleken voor het onderzoeken van het planproces rond de ontwikkeling van stadiongebieden. Het is intrigerend om steeds meer van de inhoud en het verloop van het planproces te kunnen reconstrueren, door interviews af te nemen en informatie te verzamelen. Langs deze weg wil ik alle geïnterviewden bedanken voor hun bereidheid en openheid mee te werken aan het onderzoek.

In het bijzonder wil ik mijn begeleider, de heer dr. K. Martens, bedanken voor de begeleiding, sturing en correctie gedurende het onderzoek.

Ik wens u veel plezier met het lezen van deze bachelor thesis.

Den Ham, 10 augustus 2011,

Pieter Elsinga

# Inhoud

<b>Samenvatting</b> .....	<b>2</b>
<b>Voorwoord</b> .....	<b>4</b>
<b>Inhoud</b> .....	<b>5</b>
<b>Lijst met afbeeldingen</b> .....	<b>6</b>
<b>1</b> <b>Introductie van het onderzoek</b> .....	<b>7</b>
1.1    Projectkader .....	7
1.2    Doel- en vraagstelling .....	8
1.3    Relevantie van het onderzoek .....	8
1.4    Leeswijzer .....	9
<b>2</b> <b>Theorie</b> .....	<b>10</b>
2.1    Achtergrond .....	10
2.2    Modellen .....	11
2.3    Netwerkbenadering .....	13
2.4    Inhoudelijke kernbegrippen .....	14
2.5    Conclusie .....	16
<b>3</b> <b>Methodologie</b> .....	<b>17</b>
3.1    Strategie .....	17
3.2    Methoden .....	18
3.3    Materiaal .....	18
3.4    Operationalisering .....	19
<b>4</b> <b>Stadiongebieden</b> .....	<b>21</b>
4.1    Literatuur .....	21
4.2    Beleid .....	22
4.3    Actoren .....	23
4.4    Functies .....	23
4.5    Conclusie .....	23
<b>5</b> <b>Enschede</b> .....	<b>24</b>
5.1    Introductie casus .....	24
5.2    Beleidsarena .....	25
5.3    Reconstructie van de besluitvorming in rondes en arena's .....	26
5.4    Analyse van het strategisch gedrag van actoren .....	30
5.5    Beoordeling in termen van vervlechten, koppelen en arrangeren .....	30
5.6    Conclusie .....	31
<b>6</b> <b>Almelo</b> .....	<b>32</b>
6.1    Introductie casus .....	32
6.2    Beleidsarena .....	32
6.3    Reconstructie van de besluitvorming in rondes en arena's .....	33
6.4    Analyse van het strategisch gedrag van actoren .....	37

6.5	Beoordeling in termen van vervlechten, koppelen en arrangeren .....	37
6.6	Conclusie .....	38
<b>7</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>39</b>
7.1	Beantwoording centrale vraagstelling .....	39
7.2	Aanbevelingen .....	41
7.3	Reflectie op de benadering.....	42
7.4	Discussie .....	42
<b>8</b>	<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>43</b>
<b>9</b>	<b>Bijlagen .....</b>	<b>47</b>
9.1	Bijlage I: Interviewgide .....	48
9.2	Bijlage II: Lijst van geïnterviewde personen .....	49
9.3	Bijlage III: Fotomap .....	50

## Lijst met afbeeldingen

Figuur 1 (omslag): Amsterdam Arena (bewerking van Tweakwindows, 2011).....	2
Figuur 2: Conceptueel model Teisman (2000). .....	16
Figuur 3: Omgeving (Google maps , 2011).....	24
Figuur 4: Station en Stadion .....	24
Figuur 5: Stadiongebied Enschede (Gemeente Enschede a, 2008) (GoPlanet, 2011) (Grontmij, 2004) .....	29
Figuur 6: Doelen van actoren stadiongebied Enschede .....	30
Figuur 7: Polman stadion (About footballstadium, 2010).....	32
Figuur 8: Stadiongebied (Google maps , 2011) .....	32
Figuur 9: Stadiongebied Almelo (Gemeente Almelo a, 2011) (Oranjewoud, 2010).....	36
Figuur 10: Doelen van actoren stadiongebied Almelo .....	37

# 1

## Introductie van het onderzoek

In dit hoofdstuk zijn de aanleiding voor en het doel van het onderzoek beschreven.

### 1.1 Projectkader

Stadiongebieden verschillen sterk in opzet en karakter. Gebieden rond stadions herbergen in de meeste gevallen kantoren, grootschalige detailhandelsvoorzieningen, sporthallen en maatschappelijk vastgoed. In andere gebieden zijn horeca- en leisurevoorzieningen, gericht op een langer verblijf van stadionbezoekers, aanwezig. Terwijl het ene gebied grootschalig van opzet is en gericht op automobilititeit, is het andere ingericht voor wandelend publiek en het gebruik van functies door stadionbezoekers.

De verschillen tussen stadiongebieden vormen op zichzelf geen probleem. Stadiongebieden zijn geen vestigingen van een supermarkt, waar alle producten steeds op dezelfde plek staan. Variëteit en een eigen karakter van stadiongebieden zijn wenselijk. Wel is een verklaring van de verschillen relevant, want de ruimte rond het stadion is een plek waar zich op maatschappelijk en economisch gebied kansen voordoen. Het imago van voetbal is sinds 1990 sterk verbeterd, met als gevolg toenemende overheidsinvesteringen en toenemende belangstelling vanuit het bedrijfsleven (Dam, 2000). Deze trend heeft er toe geleid dat bij de vernieuwing of verplaatsing van voetbalstadions de mogelijkheid van een multifunctioneel stadion en stadiongebied belangrijk wordt bij de beleidsvorming. De Nota Ruimte noemt stadions "een bezoekerintensieve functie waaraan ruimte geboden moet worden op locaties bij voorkeur in de nabijheid van openbaar vervoersknooppunten en met een goede aansluiting op (bestaande) verkeers- en vervoersverbindingen" (VROM, 2004). De bereikbaarheid met meerdere modaliteiten vormt dus ook een belangrijke maatstaf voor de inrichting van het gebied.

Kern (2000) legt een link tussen de economische functie van stadiongebieden en het vanaf circa 1970 faciliteren van de automobilititeit. Voor het beleid autogebruik te accommoderen wordt een hoge prijs betaald door de omgeving. Doordat het gebied per auto snel en eenvoudig toegankelijk is, daalt het aantal voetgangers en daarmee de economische functie van het gebied. Een voetgangersvriendelijke omgeving vormt een belangrijke bijdrage aan de economische functie van stadionlocaties (Berry, Carson, & Smyth, 2007). Voetgangers maken meer gebruik van lokale voorzieningen bij het stadion, zoals hotels, restaurants en cafés, redeneren Beade en Dye (1990).

Door stadiongebieden in te richten op een langer verblijf van bezoekers ontstaat voor en na het evenement meer gelegenheid voor sociale interactie. In de huidige praktijk zijn veel stadiongebieden niet ingericht naar menselijke maat en is de openbare ruimte grotendeels het domein van de auto. In enkele stadiongebieden zijn wel horeca- en leisurevoorzieningen aanwezig. Rondom het evenement is hier gelegenheid voor fysieke co-presentie en contact met gelijkgestemden (Sheller & Urry, 2006) (Urry, 1995, p. 142). Voetbal brengt mensen nog bij elkaar in een tijd van toenemende individualisering.

Door de jaren heen is de maatschappelijke en economische functie van stadiongebieden gegroeid, door de groeiende rol van voetbal in de huidige maatschappij. Aan de kansen die hieruit voortvloeien is op verschillende manieren invulling gegeven. Het beleidsproces dat aan de ontwikkeling van stadiongebieden ten grondslag ligt biedt hiervoor een verklaring. De gemeente, ondernemers, ontwikkelaars, investeerders en de voetbalclub zijn actoren die van invloed zijn op het beleid.

Een analyse van het beleidsproces is nodig om de verschillen tussen stadiongebieden te kunnen verklaren. Hierbij moet het complexe besluitvormingsproces tussen de betrokken actoren gereconstrueerd worden.



## 1.2 Doel- en vraagstelling

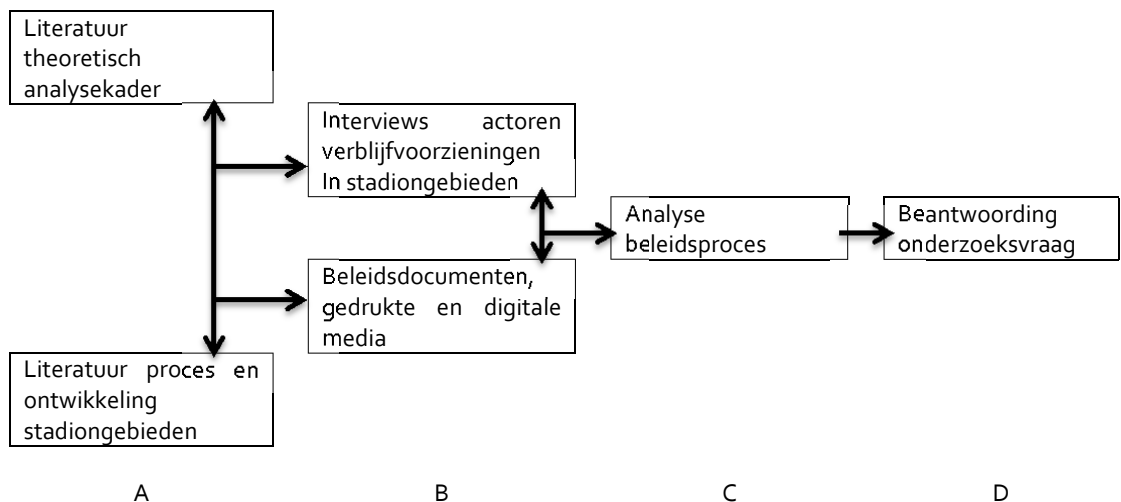
Uit de introductie blijkt dat de inrichting van stadionegebieden sterk verschilt, terwijl hiervoor nog geen verklaring wordt geboden. Het antwoord op de hoofdvraag moet worden gezocht bij de actoren die betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van het stadionegebied. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de inhoudelijke keuzes. Door een evaluatie van het proces kan het waarom van deze keuzes worden achterhaald. De doelstelling van het onderzoek is:

*Het achterhalen van de oorzaken voor de verschillen tussen stadionegebieden wat betreft de inrichting en de keuze van voorzieningen die gericht zijn op een langer verblijf van stadionbezoekers, door het analyseren van het planproces voor de ontwikkeling van stadionegebieden.*

Op basis hiervan is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd:

*In hoeverre kunnen de verschillen tussen stadionegebieden, wat betreft de inrichting en de aanwezigheid van functies die gericht zijn op een langer verblijf van stadionbezoekers, worden verklaard uit het planproces dat voorafgaat aan de ontwikkeling van deze gebieden?*

### 1.2.1 Onderzoeksmodel



De eerste stap in het onderzoek is de literatuurstudie naar de netwerkbenadering (A). Tevens wordt onderzoek naar planprocessen bij de ontwikkeling van stadionegebieden verricht. Vervolgens zal vanuit de netwerkbenadering en het ontstane beeld over de ontwikkeling van stadionegebieden een methodiek worden uitgewerkt voor het verzamelen van informatie (B), die geput wordt uit interviews en uit de analyse van beleidsdocumenten en gedrukte en digitale media. De reconstructie en de analyse van het beleidsproces (C) leiden ten slotte tot het antwoord op de onderzoeksvraag (D).

## 1.3 Relevantie van het onderzoek

Een onderzoek heeft geen praktische betekenis wanneer de gegenereerde kennis geen maatschappelijke of wetenschappelijke betekenis heeft. Om deze reden is aangegeven *wat, waarom* en *voor wie* zal worden onderzocht. De probleemeigenaar is de gemeente, die verantwoordelijk is voor een goed functionerende en aantrekkelijke gemeente. Wensen van burgers moeten hierin optimaal worden meegenomen en beleid moet zorgvuldig worden opgesteld en uitgevoerd. Dit betekent ook dat inhoudelijke keuzes verantwoord moeten kunnen worden. Het feit dat de keuzes voor de inrichting en toelating van functies sterk verschillen, doet de vraag rijzen waarop deze keuzes zijn gebaseerd. Het onderzoek moet hierop een antwoord bieden. Betaald Voetbal Organisaties (hierna: BVO's) kunnen invulling geven aan maatschappelijke en economische doelstellingen door de kansen in stadionegebieden te benutten. Ook commerciële instellingen zijn gebaat bij voldoende mogelijkheden voor de exploitatie van voorzieningen in een voor consumenten aantrekkelijk gebied.

### 1.3.1 *Maatschappelijke relevantie*

Voetbal verbindt, voetbal verbreedert, is de veel gehoorde retoriek van voetbalclubs. Dit krijgt in de omgeving van stadions maar beperkt handen en voeten; de inrichting meestal puur gericht op het ontvangen en laten vertrekken van grote groepen mensen (Dam, 2000). Dit is veelal gebeurd om zaken als veiligheid, exploitatierisico's, concurrentie met centrum, verwachte wensen van bezoekers of beleidsmatige beperkingen. Het is echter ook mogelijk er onvoldoende bezinning plaats heeft gevonden en het gebied naar voorbeeld van andere stadiongebieden is ingericht. De werkelijke redenen liggen in het planproces opgesloten en moeten boven tafel komen, voordat over de legitimiteit van deze redenen kan worden geoordeeld. Een ander maatschappelijk belang is inzicht te bieden in de manier waarop besluitvorming tot stand komt en in de rollen die verschillende betrokken partijen hierin spelen.

Met de verkregen kennis kan in toekomstige projecten rekening worden gehouden met de kansen die stadiongebieden in sociaal en economisch opzicht bieden.

### 1.3.2 *Wetenschappelijke relevantie*

Gebieden aan de rand van de stad, waar nieuwe stadions veelal worden ontwikkeld, zijn goed per auto bereikbaar. Functies en inrichting ten behoeve van een langer verblijf in een voetgangersvriendelijke omgeving zijn daarmee niet uitgesloten. Er is nog weinig onderzoek beschikbaar over de totstandkoming van beleid, het vergelijken van verschillende situaties en het verklaren van de inhoudelijke verschillen. Waarom zijn perifere locaties vaak niet gericht op een langer verblijf? Die vraag raakt niet alleen de oorspronkelijke ontwikkeling van de stadiongebieden, maar betreft het gehele proces door de jaren heen met alle actoren, dat over de loop van het hele proces wordt onderzocht. Op deze wijze zijn verschillen in beleid tussen gebieden nog niet voldoende bestudeerd.

Het onderzoek is gericht op stadiongebieden vanwege de hier aanwezige kansen, de herkenbaarheid van de gebieden en de actualiteit van de thematiek. BVO's houden zich voortdurend bezig met de mogelijkheden voor groei en stellen steeds hogere eisen aan de huisvesting. Door de vele ruimtelijke ontwikkelingen is het stadiongebied dynamisch en ontstaan steeds nieuwe kansen. Andere partijen in het stadiongebied ondervinden echter ook negatieve gevolgen die de ruimteclaim en hoge eisen op het gebied van veiligheid en bereikbaarheid met zich meebrengen. Door een proces-studie kunnen de belangen en beslissingen van de verschillende actoren in beeld worden gebracht. Zowel methodisch als qua resultaten draagt het onderzoek bij aan het kennisdoelen inzicht te bieden in de manier waarop ruimtelijk beleid tot stand komt.

## 1.4 **Leeswijzer**

Dit eerste hoofdstuk behandelt de aanleiding voor het onderzoek. Tevens bevat het keuzes die sturend zijn voor de inrichting van het onderzoek. In hoofdstuk twee, de theorie, wordt het theoretisch kader geschetst aan de hand waarvan het planproces wordt geanalyseerd. In het derde hoofdstuk wordt toegelicht welke onderzoeksmethoden worden gebruikt en welk materiaal daarvoor nodig is. Vervolgens wordt in hoofdstuk vier een introductie gegeven in stadiongebieden in Nederland, die tevens een inventarisatie van functies bevat. Vanuit deze introductie in de gebieden worden achtereenvolgens de cases Enschede en Almelo in de hoofdstukken vijf en zes besproken. De planprocessen van de cases worden gereconstrueerd door een evaluatie van de besluitvormingsronden, een analyse van het strategisch gedrag en vervolgens een beoordeling van het procesverloop. De analyse van deze cases leidt ten slotte tot de conclusies en aanbevelingen in het laatste hoofdstuk.

# 2

## Theorie

Dit hoofdstuk biedt een inleiding in de literatuur. Aan het eind van het hoofdstuk wordt op basis van de literatuur het conceptueel model met de veronderstelde inhoudelijke relaties gepresenteerd.

Een samenleving is opgebouwd uit complexe en open netwerken. Beleidsvorming vindt niet langer plaats door één centrale actor, de spin in het web, maar rond beleidsproblemen. Om het probleem ontstaat een netwerk van actoren met wederzijdse afhankelijkheden en beperkte middelen. Als gevolg van deze verschuiving kunnen besluitvormingsprocessen steeds meer vanuit een netwerkbenadering worden geëvalueerd.

### 2.1 Achtergrond

Voor de netwerkbenadering bestaat een stevige theoretische basis in sociale wetenschappen, bestuurswetenschappen en managementwetenschappen. De structuratietheorie van de Engelse socioloog Giddens is een synthese die belangrijke concepten bevat waarop de netwerkbenadering gestoeld is. Hij stelt dat sociale systemen niets anders zijn dan over tijd en ruimte strekkende interactiepatronen (Haans, 2008). In deze interacties gedragen actoren zich op basis van sociale vaardigheden, die voortkomen uit deze interactiepatronen, maar hun gedragingen reproduceren en bevestigen dit interactiepatroon (Jacobs, 1993). Een van de eerste die deze benadering in Nederland binnen de bestuurskunde heeft gebracht is Arnold Godfroj. In zijn proefschrift probeert hij een bijdrage te leveren aan de theorievorming van relaties tussen organisaties (Godfroj, 1981, p. 245). Giddens veronderstelt een relatie tussen actoren en sociale systemen. Dat betekent dat de handelingsmogelijkheden van actoren bepaald worden door bestaande sociale structuren, maar dat zij deze structuren 'bewerken' in hun strategische interactie (Jacobs, 1993). De structuratie-theorie gaat uit van de handelingsbekwaamheid van individuele actoren, maar hun handelen is deels rationeel en deels onbewust. Actoren leren echter hun hele leven door deel te nemen aan sociale interacties. Het concept dat individuen op microniveau instituties bevestigen, maar ook vernieuwen, maakt dat het individueel handelen ook in het managen van processen doorwerkt. Handelingsbekwame actoren treden op in netwerken, waarbinnen verantwoordelijkheid en begrensde vrijheid gelden. Haans (2008) gebruikt de netwerkbenadering in zijn onderzoek naar het niveau van elektronische dienstverlening. Als variabelen worden de netwerkgrootte, het samenwerkingsniveau, de centraliteit van samenwerking en de centraliteit van sturingsmogelijkheden genomen.

Procesmanagement gaat uit van centrale actorsturing: een proces is te beheersen aan de hand van de kernelementen openheid, inhoud, voortgang en bescherming van waarden (de Bruijn, ten Heuvelhof, & in't Veld, 1999). In het huidige speelveld krijgt de overheid echter een steeds minder centrale rol. De benadering van procesmanagement draagt wel het gedachtegoed van interactie tussen een veelheid aan actoren in zich. Conflicterende belangen maken beleidsprocessen dynamisch en onvoorspelbaar (Cohen, March, & Olsen, 1972). Ondanks de minder centrale positie van overheden krijgen deze te maken met sterk gestegen verwachtingen van burgers op het gebied van participatie en kwaliteit van de uitkomst (Teisman b, 2006). Teisman beschrijft een groeiende vernetwerking van overheden, die net als private partijen moeten concurreren en sociale relaties met private partijen en burgers onderhouden om beleidsdoelen te kunnen realiseren. De noodzaak voor samenwerking heeft de laatste twee decennia gestalte gekregen in toegenomen interesse en bereidheid voor Publiek-Private Samenwerking. De gedachte vanuit New Public Management is dat de overheid zich moet richten op het formuleren van het beleid en de uitvoering aan anderen overlaten door maatregelen als privatisering, marktwerking, uitbesteding en verzelfstandiging (Barzelay, 2001). Het uitwisselen van informatie leidt tot betere en vernieuwende producten (Klijn d & van Twist, 2007). De rol van overheden in de beleidsvorming is verschoven van centrale actor naar één van de hubs in het netwerk. Overheden worden meer en meer afhankelijk van private- en semi-private partijen voor middelen en de implementatie van beleid (Teisman c & Klijn, 2002).

Binnen een samenwerkingsverband zijn commerciële partijen gebonden aan de gemaakte afspraken. Doordat alle partijen middelen inzetten en risico's worden gespreid zijn er beperkte winstkansen. Partijen hebben moeite met het nemen van gezamenlijke beslissingen en met de verplichtingen en beperkingen die voortvloeien uit de juridische entiteit of overeenkomst. Daarom neigen partners naar meer traditionele vormen van contracten en gescheiden verantwoordelijkheden (Klijn c & Teisman, 2003). In veel gevallen is ook geen sprake van een gezamenlijk doel of is samenwerking te complex vanwege de structuur of cultuur van een organisatie. De rol van commerciële en maatschappelijke partijen laat zich in toenemende mate karakteriseren als actor in een netwerk, waarbinnen de doelen van een organisatie moeten worden gerealiseerd.

Actoren zijn van elkaar afhankelijk, maar nemen desondanks veel afzonderlijke beslissingen, waarbij wel op de reactie van andere partijen wordt geanticipeerd (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997). De netwerkbenadering focust meer dan andere benaderingen op de interactie en wederzijdse afhankelijkheden van actoren. In toenemende mate levert het focussen op netwerken relevante uitkomsten voor de evaluatie van beleidsprocessen.

## 2.2 Modellen

De netwerkbenadering gaat er van uit dat beleid wordt gemaakt in complexe interactieprocessen tussen een groep actoren. Die vinden plaats in netwerken van onderling afhankelijke actoren. Beleid kan alleen worden gerealiseerd op basis van samenwerking (Klijn b & Koppenjan, 2000). Klijn en Teisman (2003) definiëren beleidsnetwerken als 'veranderende patronen van sociale relaties tussen onderling afhankelijke actoren die zich vormen rond beleidsproblemen'. Teisman (2000) noemt drie verschillende modellen die voor de reconstructie van een besluitvormingsproces gebruikt kunnen worden: Het Phase model (Bryson & Crosby, 1992), het Stream model (Cohen, March, & Olsen, 1972), (Kingdon, 1984) en het Rounds model, dat hij zelf introduceert, bieden een verschillend perspectief op de manier waarop besluitvorming tot stand komt.

### *Het Fasen-model*

Het Fasen-model is het meest gebruikte model, omdat het een eenvoudige afspiegeling is van vooraf beoogde planfasen. Een plan bestaat uit verschillende fasen zoals initiatieffase, planvormingsfase en ontwerpfasen. De fasen beginnen met het vaststellen van het doel voor de betreffende fase. In het fasenmodel is veelal sprake van één centrale actor en probleemeigenaar die de besluitvorming op een rationele manier kan afwickelen. In de praktijk verloopt een besluitvormingsproces echter niet lineair, als de kortste weg tussen twee punten. Besluitvorming wordt niet centraal gestuurd door één actor, aangezien doelen gedurende het proces door de interactie met andere actoren en de omgeving worden gevormd (Teisman, 1995, p. 69). Het concept van fasering in de tijd is wel bruikbaar als referentie voor het werkelijke proces, omdat het vooraf goed te communiceren en te verkopen is. Daarom houden zowel bestuurders als procesmanagers zich vast aan de ambitie vooraf gestelde doelen zo snel en efficiënt mogelijk te behalen (Bruijn, Heuvelhof, & Veld, 2005).

### *Het Stromen-model*

Het Stromen-model bevat de problemenstroom, de beleidsalternatievenstroom en de politiek-bestuurlijke stroom. In het model van Kingdon gaat het om agenda- en beleidsvormingsprocessen op één beleidsterrein. Ook actoren buiten de overheid spelen een rol, want volgens Kingdon vinden de processen plaats in een interorganisatorische setting. Toevallige koppelingen tussen stromen zijn, evenals in het Cabbage Can model (Cohen, March, & Olsen, 1972), belangrijk voor de voortgang van het proces, omdat ze leiden tot beslissingen. Door een iteratief proces en de herdefinitie van de stromen ontstaat beleid. Dit verloopt dus eerder zigzag door de koppelingen tussen verschillende stromen dan op een rechte, gefaseerde wijze (Teisman, 1995, p. 68). Wanneer een 'policy window' opengaat in één van de stromen, kan het proces (opnieuw) in gang worden gezet. Het model erkent het bestaan van netwerken maar is vooral gebaseerd op de assumpties van een institutionele en hiërarchische context (Kingdon, 1984).

### *Het Ronden-model*

Het Ronden-model gaat uit van interacterende beslissingen van actoren. In afwijking van het fasen-model neemt de onderzoeker aan dat het beleidsprobleem meerdere probleemeigenaren heeft en dat doelen door de interactie tussen actoren worden gesteld (Teisman a, 2000). Het rondenmodel gaat uit van de interactie tussen actoren, waarbij geen centrale actor bestaat en ook niet een enkel moment voor implementatie (policy window).

*"The rounds model focuses on the interaction between actors, during which they can negotiate acceptable combinations of problems en solutions" (Teisman a, 2000)*

Centraal in de theorie is het begrip co-operatie of samenwerking (Klijn b & Koppenjan, 2000). Deze samenwerking is nodig, omdat de actoren alle afhankelijk zijn van elkaars middelen. De middelen kunnen alleen ter beschikking van de actoren komen wanneer ze binnen het beleidsnetwerk relaties hebben en onderhouden.

Volgens Teisman (2006) werkt besluitvorming in de praktijk als volgt: Alle actoren nemen beslissingen, waarbij ze voortbouwen op beslissingen van andere actoren en anticiperen op toekomstige beslissingen van actoren. Ondertussen worden tussen de actoren convenanten gesloten, waarin beslissingen kunnen worden verankerd. Alle interacterende beslissingen vormen samen de input voor het uiteindelijke beleidsresultaat (Teisman a, 2000).

Verticaal wordt de serie van beslissingen in de tijd geclassificeerd. In horizontale richting worden beslissingen die hetzelfde onderwerp betreffen ingedeeld in verschillende ronden. Deze ronden worden afgebakend door de belangrijkste beslissingen. Deze beslissingen worden vaak als resultaat van samenwerking tussen meerdere actoren verankerd in een convenant of overeenkomst. Vanaf deze momenten kan terug kijkend worden gereconstrueerd welke beslissingen hiertoe hebben geleid. Het tijdsaspect gaat niet zo zeer over de duur van fases, zoals voorbereiding en implementatie, maar over start- en eindpunten van een ronde. Ronden worden gemarkeerd door de belangrijkste beslissingen (Teisman a, 2000). Op deze manier zal het onderzoek ook worden ingericht: De belangrijke beslissingen worden chronologisch in de tijd beschreven per casus. Aan deze beslissing ging een ronde in het besluitvormingsproces vooraf. Het geheel van beslissingen van de actoren in het netwerk over één onderwerp vormt samen een ronde. Vanaf de beslissing die hierop volgt wordt deze ronde geëvalueerd en beschreven. Een analyse per ronde is nodig, want sommige actoren gaat het om het binnenhalen van één onderdeel, andere partijen gaan voor het eindresultaat, dat door het totaal van alle afzonderlijke ronden wordt bepaald (Teisman, 1995, p. 94). Het model kan op drie domeinen worden toegepast (Teisman c & Klijn, 2002) om alle beslissingen en de interacties in beeld te brengen. Het eerste is de 'publiek-private benadering', waarin wordt gekeken naar de interactie tussen overheden en private organisaties. In het tweede domein, de 'publieke partners benadering', wordt gelet op gezamenlijke beslissingen van overheden. De 'populaire participatie benadering' ten slotte, richt zich op de interactie tussen overheden, bewoners en maatschappelijke organisaties.

Teisman (1995, p. 94-96) hanteert een methode in drie stappen voor de reconstructie van het beleidsproces in ronden: De besluitvormingsreconstructiemethode. De eerste stap is het genereren van een lijst met de belangrijkste beslistmomenten. De tweede stap omvat een analyse van het gedrag van actoren in de beleidsarena. De samenstelling van de beleidsarena kan veranderen gedurende een proces. De begin- en eindsituatie moeten in beeld worden gebracht. Tevens wordt in beeld gebracht hoe actoren zich ten aanzien van (de beslissingen van) andere actoren gedragen. De derde en laatste stap is een beoordeling in termen van vervlechten, koppelen en arrangeren. Daarbij wordt gelet op de behaalde en niet behaalde doelen en de manier waarop het proces hieraan heeft bijgedragen. In de beleidsarena wordt gelet op de interactie en relaties tussen actoren. Uiteindelijk ontstaat een beeld van de koppelingen en blokkades in de interactiepatronen (Teisman G. R., 1995).

### 2.2.1 Keuze van een model

Het Ronden-model zal worden gebruikt voor de analyse van het besluitvormingsproces, omdat het naar verwachting een goede representatie van het proces biedt en voldoende verklarende kracht heeft. De manier waarop de besluitvorming rond stadiongebieden tot stand komt verloopt niet voorspelbaar en lineair, zoals in het fasen-model wordt voorgesteld. Evenmin is sprake van de koppeling van stromen, want het proces begint met een initiatief van de probleemeigenaar, waar direct op wordt gereageerd door andere actoren. De actoren in het netwerk die een belang in het beleidsproces hebben, begeven zich door middel van interactie in de beleidsarena om hun doelen te verwezenlijken. De manier waarop het model wordt getoetst kan naar verwachting bijdragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag. In het rondens-model wordt vanuit een pluricentrisch perspectief gekeken naar besluitvormingsproces, dat zich per ronde herhaalt. Vanuit alle actoren wordt het proces geëvalueerd, waarbij bepaalde rondes of thema's voor sommige partijen belangrijk zijn, terwijl andere partijen doelen elders in het proces hebben. Het in beeld brengen van de interorganisatorische verbanden en interactiepatronen verklaart de totstandkoming van de keuzes die samen het beleidsresultaat vormen.

## 2.3 Netwerkbenadering

Kenmerkend voor de netwerkbenadering is de aandacht voor verbanden tussen organisaties en pluricentrische aspecten van besluitvorming. Handelingseenheden of 'actoren' zijn veelvormig qua strategie, qua netwerk en als onderdeel van verschillende organisaties. Politici initiëren bijvoorbeeld interactieve processen, maar zorgen ondertussen voor het behoud van hun politiek primaat (Klijn a & Koppenjan, 2000). De overheidsorganisatie waarvan de politicus deel uitmaakt en de andere actoren in het beleidsproces zijn echter ook van invloed op het handelen van de politicus.

De netwerkbenadering gaat in op de groeiende spreiding van invloed, waarbij niemand alle macht heeft (Bryson & Crosby, 1992). Netwerken ontstaan en blijven in stand doordat actoren van elkaar afhankelijk zijn. Om doelen te bereiken hebben organisaties middelen van andere organisaties nodig (Rhodes, 1988). Deze organisaties wisselen relaties en middelen uit, waardoor een netwerk van wederzijdse afhankelijke actoren ontstaat rond beleidsproblemen (Klijn b & Koppenjan, 2000). Relaties zijn nodig voor het in stand houden van de netwerken. Centraal in de benadering zijn het begrip 'beleidsnetwerk' en het idee dat interactie nodig is om resultaten te behalen (Weening, 2006).

Eerst zal dieper worden ingegaan op de structuur en vervolgens de inhoudelijke kenmerken van besluitvormingsprocessen in de netwerkbenadering. Teisman (1995 p. 64) noemt de onderstaande uitgewerkte structuur-begrippen bij pluricentrische besluitvorming.

#### *Actor*

De actor is de eenheid die zelf handelt en als gevolg van dit handelen andere eenheden beïnvloedt. Actoren onderhouden relaties en geven deze relaties steeds opnieuw invulling. Doordat de samenstelling van de relaties in het netwerk veranderlijk is, is het netwerk dynamisch en de uitkomst van het beleidsproces onvoorspelbaar. Actoren hebben binnen de formele structuur van de organisatie speelruimte om zelf beslissingen te nemen (Pfeffer & Salancik, 1978, p. 175 in Teisman 1995, p. 44).

#### *Netwerken*

De context waarin actoren handelen, laat zich omschrijven door het concept 'netwerk'. Dit zijn relatiepatronen tussen actoren rond een beleidsterrein of 'cluster van actoren met middelen op een beleidsterrein'. Actoren in het netwerk komen elkaar tegen en zijn tot elkaar veroordeeld, omdat er geen vervanging mogelijk is, zoals dat op markten wel het geval is. De relatie is tweezijdig, actoren hebben elkaar nodig en onderhouden daarom langdurige relaties.

#### *Beleidsarena*

De beleidsarena is het actieve deel van een netwerk dat zich rond een initiatief formeert. Aan het initiatief ligt een probleem of doel van één of meer actoren ten grondslag (Teisman, 1995, p. 52). Wanneer de samenstelling van het geactiveerd netwerk verandert of nieuwe agendapunten aan de orde komen, dan ontstaat een nieuwe arena (Teisman, 1995, p. 52).



### *Wederzijdse afhankelijkheid*

Om het probleem of doel aan te pakken mobiliseert de initiator andere actoren die middelen voor de uitvoering van het beleidsvoorstel hebben en tegelijkertijd baat hebben bij de inzet van deze middelen. Actoren in de beleidsarena zijn wederzijds afhankelijk van de middelen van andere actoren, die veelal niet vervangbaar zijn wanneer overheden een belangrijke rol in de beleidsvorming hebben. Teisman (1995, p. 64) geeft aan dat geld, autoriteit, grond, informatie, legitimiteit en steun onmisbaar zijn bij de beleidsvorming rond ruimtelijke investeringen. Legitimiteit en steun zijn instrumenten in de handen van maatschappelijke organisaties. Bij de verdeling en functie van grond heeft de gemeente een belangrijke rol, hoewel gemeenten tegenwoordig een minder groot aandeel van de grond bezitten. Een netwerk van goede relaties garandeert op zichzelf niet de beschikbaarheid van alle benodigde middelen. Geld en autoriteit zijn hiërarchisch verdeeld. Als gevolg van deze preoccupatie zijn de middelen en de positie van de actoren die ze bezitten vooraf in te schatten.

### *Posities, rollen en rollenspel*

Voor het analyseren van beleidsprocessen moet in beeld worden gebracht hoe het speelveld er uit ziet: de opbouw van de beleidsarena. Rollen die de actoren kunnen aannemen zijn die van initiatiefnemers, supporters, critici, administrateurs, selectoren, intermediaire koppelaars en makelaars, arbiters en facilitators. Tijdens het spel worden interactiepatronen tussen private partijen, maatschappelijke organisaties en overheden onderzocht (Teisman, 1995, p. 17). Bij aanvang van het beleidsproces is sprake van preoccupatie van een aantal actoren omdat zij bezitten over geld en autoriteit.

Teisman (1995, p. 64) gebruikt het schaakspel als metafoor voor processen in een netwerk. Bij aanvang van het spel is de structuur van de beleidsarena, het actieve deel van het netwerk, te beschrijven. Verschillende actoren kunnen op het speelveld verschijnen, waarbij ze verschillende rollen kunnen spelen en meerdere strategieën hanteren (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997, p. 99). Hoewel het speelveld in beeld kan worden gebracht, is de uitkomst niet te voorspellen. Games en Networks, zo concluderen Kickert, Klijn en Koppenjan, zijn twee niveaus van netwerkmanagement. Kenmerken van de structuur van het netwerk zijn reeds besproken. Strategieën, toegepast op het niveau van games, zijn er op gericht het interactieproces binnen de beleidsarena te beïnvloeden (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997, p. 168). Bij de analyse van het spel moet aan de hand van de inhoudelijke kernbegrippen (§ 2.4) het proces worden geanalyseerd.

## **2.4 Inhoudelijke kernbegrippen**

Eenink (2010) koppelt in zijn thesis over verevening bij multifunctionele accommodaties de kernelementen van procesmanagement aan de door de initiator gekozen inrichting van het netwerk. Aspecten uit de netwerkbenadering die hierin worden meegenomen zijn de mate van afhankelijkheid tussen actoren en de relaties die hiertussen lopen; de samenstelling van actoren in het netwerk; de mate en vormgeving van interactie tussen actoren in het netwerk; de rollen waaraan door actoren binnen het netwerk invulling wordt gegeven en ten slotte het binnen het netwerk door actoren komen tot succes (verdichting) of niet (verdringing). Van Katwijk onderzoekt de rol van de gemeente bij de ontwikkeling van Brede scholen door de netwerkbenadering met de transactiekostentheorie te combineren. Hierbij wordt ingegaan op de verschillende strategieën (Katwijk van, 2008). Het analyseren van de strategieën van actoren is een van de stappen in de besluitvormingsreconstructiemethode van Teisman (1995). In §2.4.1 wordt deze methode nader toegelicht.

Het begrippenkader van Teisman biedt houvast en diepgang voor de reconstructie van het planproces. Teisman (1995, p. 83) geeft zes begrippen om complexe besluitvorming, zoals die binnen de beleidsarena plaatsvindt, te analyseren en te beoordelen. Bij de reconstructie van het planproces moet op onderstaande kernbegrippen worden gelet.

### *Interactie*

Een reeks wederkerige initiatieven tussen actoren door verschillende vormen van communicatie, die van invloed is op de relatie tussen en het handelen van actoren in een netwerk. Actoren hebben interactie om hun doelen in het proces te kunnen behalen door zich te verzekeren van de middelen van andere actoren. Tijdens besluitvormingsprocessen kunnen actoren doelen formuleren als gevolg van interactie.

### *Strategie*

Actoren meten zich een houding en strategie aan om hun doelen optimaal te bereiken. Strategisch gedrag kan veranderen wanneer het gewenste resultaat niet wordt bereikt. Strategisch gedrag kan ook leiden tot weerstand bij andere actoren, die in openheid hun middelen en doelen delen. Op het niveau van netwerken noemen Kickert en Koppenjan het activeren van netwerken als strategie (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997, p. 47). Door links in het netwerk te activeren of de aard of hoeveelheid informatie door de links te veranderen treden verschuivingen in de beleidsarena op.

### *Gemeenschappelijk belang*

De van te voren door de initiatiefnemers gestelde doelen en de beoordeling van doelen achteraf door alle actoren vormt het gemeenschappelijk belang. Dit concept geeft aan of besluitvorming adequaat is geweest voor alle actoren. De vraag is echter wel of elke actor op basis van individuele rationaliteit aan het proces meewerkt, of bereid is middelen voor een gezamenlijk doel in te zetten (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997, p. 42).

### *Doelvervlochtening*

De mate waarin actoren in het beleidsproces in staat zijn geweest doelen te vervlechten, is veelzeggend over de inhoudelijke kwaliteit van de interactiepatronen. Wanneer doelen vervlochten kunnen worden als resultaat van de interactie ontstaat een win-win situatie. Een netwerkmanager heeft als taak problemen, oplossingen en actoren bijeen te brengen.

### *Koppelen*

Voor de kwaliteit van het proces is koppeling een goede indicator. Wanneer schakelingen gemaakt worden tussen de doelen en beslissingen van de actoren, duidt dit procesmatig op een goed verloop. Intermediaire koppelaars en arbiters kunnen partijen (opnieuw) bij elkaar brengen.

### *Arrangeren*

De manier waarop samenwerking en conflicthantering in structuren zijn ondergebracht geeft aan hoe goed het proces georganiseerd is. De spelregels en afspraken vormen de structuur waarbinnen interactie tussen actoren plaats kan vinden. De manier waarop actoren arrangeren zegt iets over de bereidheid gezamenlijk tot een resultaat te komen. Een element van arrangeren is het voorzien in mechanismen voor het hanteren van conflicten (Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997, p. 48).

#### 2.4.1 Toepassing van kernbegrippen

De besluitvormingsreconstructiemethode wordt gebruikt voor de reconstructie van het planproces. De methode bestaat uit drie stappen:

##### *Stap 1: Reconstructie van de besluitvorming in rondes en arena's*

Deze stap leidt tot een overzicht van de beslismomenten in het planproces en de inhoud van de besluitvormingsrondes die hieraan vooraf zijn gegaan. Het is een complete en tijdsvolgordelijke beschrijving van het planproces, zoals Terpstra heeft toegepast in haar onderzoek naar oorzaken van vertraging bij infrastructurele projecten (Terpstra, 2009). Centraal staat de interactie tussen actoren.

##### *Stap 2: Analyse van het strategisch gedrag van actoren*

In de tweede stap wordt beschreven hoe de actoren zich ten opzichte van elkaar hebben gedragen in het rollenspel. Het strategisch gedrag kan worden getypeerd als offensief, reactief, autonomiebestendig en interactief (Teisman, 1995, p. 96).

##### *Stap 3: Beoordeling in termen van vervlechten, koppelen en arrangeren*

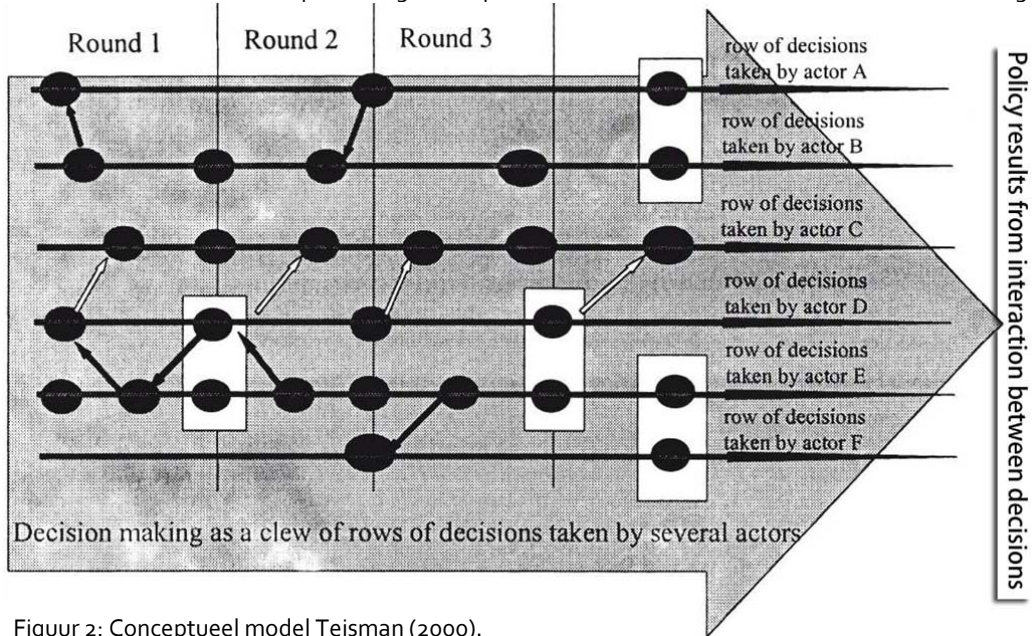
In de derde en laatste stap wordt gekeken in hoeverre het beleidsresultaat en het verloop van het proces voor de betrokken partijen bevredigend zijn geweest. Behalve de individuele meningen is dit ook aan het behalen van het gemeenschappelijk belang te meten. Door de interactiepatronen in beeld te brengen ontstaat een beeld van de koppelingen en blokkades tussen actoren (Teisman, 1995, p. 95).

## 2.5 Conclusie

Partijen herkennen zich in toenemende mate in de positie van actor die, voor het bereiken van doelen, afhankelijk is van de middelen van andere partijen. Zowel overheden als private organisaties erkennen ook steeds meer de complexiteit van processen waarin de macht gespreid is. Voor het onderzoeken van de besluitvormingsprocessen ligt de focus dan ook op de actoren en de interactiepatronen tussen actoren, want deze zijn de bronnen die ten grondslag liggen aan besluitvorming. Alvorens in te gaan op de inhoud van het beleidsproces voor ieder van de actoren kan het netwerk aan de hand van structuurbegrippen worden gekarakteriseerd. De verschillende handelingseenheden of actoren worden omschreven, evenals het netwerk, de context waarin actoren optreden en het actieve deel van het netwerk, de beleidsarena. Verder wordt de wederzijdse afhankelijkheid beschreven en de middelen waarvan partijen zich moeten verzekeren. Ook de rollen, zoals initiator, selectoren en arbiters, die partijen kunnen aannemen horen bij de structuur van het netwerk. Het ronden-model van Teisman (1995) biedt een goede weergave van het beleidvormingsproces dat wordt gereconstrueerd. Tevens biedt het handvatten voor de uitvoering en naar verwachting verklaart het veel van de keuzes die door de actoren zijn gemaakt. Een analyse per ronde is nodig, waarin wordt ingegaan op de inhoudelijke kernbegrippen uit § 2.4.

### 2.5.1 Conceptueel model

Het ontwikkelingsproces van een stadion is te illustreren met het ronden-model van Teisman. Verschillende actoren laten zich leiden door en anticiperen op beslissingen van de andere actoren. Het model is gericht op een beschrijving van de relaties tussen beslissingen en hoe deze beslissingen interacteren met elkaar. Het proces is geconceptualiseerd als een netwerk van actoren en beslissingen.



Figuur 2: Conceptueel model Teisman (2000).

### 2.5.2 Toelichting conceptueel model

Horizontaal zijn de ronden die tijdens het planproces worden doorlopen gecategoriseerd. Het aantal ronden verschilt per proces en individuele ronden kunnen meerdere keren worden doorlopen. Verticaal zijn de beslissingen van de afzonderlijke actoren gecategoriseerd. Met deze beslissing kan op beslissingen van actoren worden geanticipeerd of, achteraf, gereageerd. De eerste beslissing is altijd het initiatief van de initiator. Hierop wordt een deel van het netwerk geactiveerd en volgt een reeks van beslissingen op basis van interactie tussen actoren en de beslissingen die deze actoren nemen. Convenanten (witte blokken) weerspiegelen beslissingen die meerdere actoren overeenkomen en verankeren. Het uiteindelijke beleidsresultaat wordt gevormd door de beslissingen die actoren gedurende de ronden hebben gemaakt.

# 3

## Methodologie

Dit hoofdstuk beschrijft van welke onderzoeksstrategieën en middelen gebruik wordt gemaakt ter beantwoording van de onderzoeksvraag.

### 3.1 Strategie

De onderzoeksstrategie die worden gehanteerd is de case study, omdat voldoende diepgang belangrijk is bij de reconstructie van het planproces. Een case study kan verklaren waarom een situatie is zoals ze is, door te zoeken naar factoren die van invloed zijn op het te bestuderen object, in dit geval het beleid voor stadiongebieden (Hüttner & Renckstorf, 2001, p. 591).

*"Een case study is een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen" (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 183).*

Een case study geeft een integraal en holistisch beeld. De analyse van verschillende onderdelen leidt tot een beter beeld van de casus, waarbij het geheel groter is dan de som der delen. Peeters geeft aan dat eigen karakter van de casus pas kan worden begrepen wanneer alle belangrijke factoren en kenmerken in relatie tot elkaar bestudeerd zijn (Hüttner & Renckstorf, 2001, p. 587). De generieke validiteit van een klein aantal case studies is laag, vooral wanneer de cases die buiten het onderzoek liggen sterk verschillen. In dit geval is het aantal onderzoekseenheden met twee cases vrij klein. Door vergelijking wordt duidelijk hoe verschillen in het beleid zijn ontstaan. Voortdurende vergelijking van de resultaten geeft tevens een meer betrouwbaar beeld. Om de cases beter op waarde te kunnen schatten en in breder kader te zien, worden specifieke kenmerken van stadiongebieden in Nederland voorafgaand geïntroduceerd in een apart hoofdstuk.

#### 3.1.1 Case selectie

De cases zijn geselecteerd op basis van een aantal criteria. Ten eerste moet het stadion door een BVO worden gebruikt, omdat er dan sprake is van hoge bezoekersintensiteit en bekende gebieden. Het tweede criterium is de ligging ten opzichte van de stad. Eén van de cases moet zich in de stad bevinden en één in de periferie, omdat dit implicaties heeft voor het toelatingsbeleid, het gebruik van functies en voor de bereikbaarheid. Veel fietsgebruik als gevolg van de nabijheid, zou bijvoorbeeld een verklaring kunnen vormen voor het gebruik van functies. Een praktisch selectiecriterium is de afstand tot de stadions, omdat verschillende interviews moeten worden afgelegd. De aanwezigheid van bepaalde functies in het gebied is geen criterium. Onderzocht wordt juist op welke manier de afweging voor het wel of niet ontwikkelen van functies in het proces heeft meegespeeld, ongeacht tot welke uitkomst dit heeft geleid.

De geselecteerde cases zijn 'De Grolsch Veste', het stadion van FC Twente in Enschede en het geplande stadion van Heracles Almelo. Het stadion van FC Twente is met de perifere ligging (aan een treinstation) met meerdere modaliteiten bereikbaar, in tegenstelling tot het geplande Heracles stadion. Daarnaast zijn in Enschede wel horeca- en leisuvoorzieningen en een voetgangersgebied, terwijl die in Almelo ontbreken. Verder verschilt de ligging van het gebied ten opzichte van de stad: De Grolsch Veste ligt op een perifere locatie, terwijl het stadion van Heracles op korte afstand van het centrum en de woonwijken ligt. Het stadion van FC Twente is ontwikkeld in een periode waarin zowel in de voetbal als in de planontwikkeling sterke veranderingen plaatsvonden. De ontwikkeling van het stadion in Almelo is nu gaande. Ten slotte komt het publiek van FC Twente meer uit de regio, terwijl het publiek van Heracles Almelo meer uit de stad zelf komt. Door cases met veel verschillen te selecteren zijn de cases samen het meest representatief. Door de nabijheid van de stadions kan gemakkelijk contact gelegd worden met de geïnterviewden.

### 3.2 Methoden

In de vergelijkende case study worden de interactiepatronen tussen de actoren onderzocht aan de hand van de besluitvormingsreconstructiemethode (zie § 2.4.1). De gegevens moeten worden verkregen bij de diverse subjecten in de beleidsarena's: de actoren (Teisman G. R., 1995, p. 94).

Het interview is de aangewezen methode voor het destilleren van informatie uit het planproces. De resultaten van het interview volstaan niet voor een volledig overzicht van de cases vanuit verschillende perspectieven. Hiervoor is de inhoudsanalyse van documenten nodig. Ook informatie uit de media kan bruikbaar zijn, vooral om gevoeligheden die boven tafel zijn gekomen te ontdekken. In totaal worden vijf face-to-face interviews afgenomen. Voorafgaand aan de interviews worden vragen opgesteld, aan de hand waarvan het gesprek verloopt. De interviews zijn semigestructureerd, dus met open vragen en ruimte voor de geïnterviewde om dieper op een aspect in te gaan. Hierdoor kunnen zaken aan het licht komen die niet in het antwoord op gesloten vragen zouden zijn voorgekomen. Bovendien zijn de nuances en de interesse voor bepaalde aspecten een signaal voor de houding en het handelen van die actor in de beleidsarena. Wel is het van belang dat, indien mogelijk, alle vragen per interview beantwoord worden.

### 3.3 Materiaal

Bronnen van informatie zijn personen, media, werkelijkheid, documenten en literatuur (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 215). Personen kunnen als informant informatie verstrekken over situaties of processen. Deze bron van kennis en data kan worden ontsloten door ondervraging, die in de vorm van individuele face-to-face interviews zal plaatsvinden. Zoals actoren zich in het beleidsproces strategisch gedragen, ligt strategisch of ontwijkend gedrag ook bij interviews op de loer (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 243). Bevindingen moeten daarom worden ondersteund door meerdere, afzonderlijk verkregen waarnemingen die in dezelfde richting wijzen. Gedrukte en elektronische media kunnen worden ontsloten door observatie en inhoudsanalyse. Kritisch gebruik hiervan is geboden, omdat de validiteit van de (door journalisten bij elkaar gezochte) informatie laag is. Verder kan de werkelijkheid worden geobserveerd. Dit is in dit geval een goede manier om een indruk van de plaatselijke situatie te krijgen, maar biedt verder niet veel informatie. Wel van belang is een inhoudsanalyse van documenten. Beleidsdocumenten van de gemeente zijn hierin het belangrijkste materiaal. Voor de gebieden bestaan bestemmingsplannen met een plankart, toelichting en voorschriften. De beleidsdocumenten waarop het bestemmingsplan is gebaseerd zijn hierin terug te vinden: structuurplannen, masterplannen, de visie van de gemeente op horeca, bedrijvigheid, hoogbouw, buitengebied, milieu en andere. De voetbalclub of ondernemers in de omgeving kunnen onderzoeken laten uitvoeren, zoals milieueffect rapportages of haalbaarheidsstudies. Dossiers die niet voor externen bestemd zijn, zijn voor het onderzoek een goede bron om nog onbekende informatie boven tafel te halen. Literatuur is ten slotte een bron van kennis. Onderzoekers tonen verbanden aantonen of interpreteren verschijnselen. Voor de ontsluiting hiervan bestaan elektronische zoeksystemen (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 230).

De vijf interviews worden gehouden met medewerkers van de beide BVO's en de gemeente. Twee partijen bieden in combinatie met andere bronnen voldoende inzicht in de structuur en het verloop van het proces. Daarnaast zijn de gemeente en de club naar verwachting het meest van invloed op het beleidsproces. Ondernemers zijn minder grote actoren en hebben vaak geen gezamenlijke visie op de ontwikkeling van een gebied. Ontwikkelaars en investeerders acteren veelal op de achtergrond.

De inhoud van een aantal documenten wordt in ieder geval geanalyseerd. Het bestemmingsplan biedt inzicht in het beleid op het moment van het inwerkingtreden. Eventuele herzieningen hiervan geven de verandering van dit beleid door de jaren heen aan. Besluitenlijsten van het college van B&W en de gemeenteraad worden ook doorgenomen. Milieueffect rapportages verklaren de keuze voor functies vanuit de milieukundige beperkingen en de risico's die zich voordoen in het gebied. Rapporten over de haalbaarheid van voorzieningen worden, wanneer voorhanden, geanalyseerd.

### 3.4 Operationalisering

De begrippen uit de centrale vraagstelling worden gedefinieerd, zodat duidelijk is wat onder de termen wordt verstaan. De inhoudelijke kernbegrippen worden vervolgens geoperationaliseerd, zodat er mee kan worden gemeten tijdens het onderzoek.

*In hoeverre kunnen de verschillen tussen stadionegebieden, wat betreft de inrichting en de aanwezigheid van functies die gericht zijn op een langer verblijf van stadionbezoekers, worden verklaard uit het planproces dat voorafgaat aan de ontwikkeling van deze gebieden?*

Om grip op de vraagstelling te krijgen worden de kernbegrippen eerst verder uiteengerafeld, waarna de stipulatieve definitie wordt gegeven.

#### 3.4.1 Begripsdefinitie

De vraagstelling benoemt verschillen op het gebied van inrichting van stadionegebieden en functies in stadionegebieden, beide ten behoeve van een langer verblijf. De begrippen moeten worden afgebakend om duidelijk te maken wanneer sprake is van het aanmoedigen van een langer verblijf in het gebied.

Inrichting die gericht is op een langer verblijf van stadionbezoekers bestaat uit twee componenten. Ten eerste moet voldoende ruimte aanwezig zijn in de vorm van trottoirs, pleinen en parken. Ten tweede is de entourage van deze ruimte belangrijk, waarbij kan worden gedacht aan de aanwezigheid van terrassen, banken, voetgangerslichten, oversteekplaatsen, sierbestrating en de afwezigheid van auto's.

Hieronder is is aangegeven wat als functies, gericht zijn op een langer verblijf, wordt gezien en de reden hiervoor. Hotels komen hier niet in voor, omdat ze niet toegankelijk zijn voor alle publiek. In het onderzoek worden de volgende voorzieningen meegenomen als zijnde 'gericht op het langere verblijf van stadionbezoekers'.

Voorzieningen langer verblijf	Onderbouwing
Cafés	Voorziening voor verblijf voorafgaand of aansluitend aan evenementen.
Eet- en drinkklokken	Laagdrempelige voorziening die in de behoefte aan eten en drinken voorziet, waardoor bezoekers langer in het gebied blijven hangen.
Restaurants	Uit eten is complementair aan het bezoek van een evenement.
Leisurevoorzieningen	Het bezoeken van een evenement in het stadion en leisure is te combineren als een dag uit.
Kleinschalige detailhandelsvoorzieningen	De drempel is laag hier binnen te lopen wanneer men eenmaal in het gebied is.

In dit onderzoek wordt verstaan onder het 'de inrichting en de aanwezigheid van functies die gericht zijn op een langer verblijf':

*Inrichting van de openbare ruimte die bezoekers aanmoedigt wandelend in het gebied te verblijven en gebruik te maken van horeca-, leisure- of detailhandelsvoorzieningen.*

Het tweede begrip uit de centrale vraagstelling dat moet worden afgebakend is 'stadionegebied'. De vraag is waar de grens wordt getrokken van het gebied rond het stadion. De ruimtelijke situatie is per stadion verschillend en moet daarom verschillend worden afgebakend. Aanknopingspunten hierbij zijn de ruimtelijke elementen, beleidsmatige indeling en de eigendomsverhouding.

In dit onderzoek wordt verstaan onder het begrip 'stadionegebied':

*Het stadion en het gebied rondom het stadion dat ruimtelijk of beleidsmatig logisch samenhangt. Dit wordt per situatie afzonderlijk beoordeeld.*



### 3.4.2 Operationalisering

De inhoudelijke kernbegrippen bieden een handvat voor het signaleren van de inhoud van interactiepatronen tussen actoren. Deze worden geoperationaliseerd door het toekennen van zintuigelijk waarneembare indicatoren (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 143). De stap van begrippen naar indicatoren moet logisch en direct te herleiden zijn. Het vertalen van indicatoren in vragen en instructies voor de informatieverzameling is de volgende stap in de operationalisering. Deze stap is opgenomen in de interviewgids in bijlage I.

De zes onderstaande indicatoren zijn opgesteld voor het meten van de centrale vraagstelling:

Indicator	Toelichting
1. De mate waarin actoren interactie aangaan met andere actoren om een voetgangersvriendelijke inrichting en voorzieningen voor een langer verblijf in het stadiongebied te realiseren.	De interactie tussen actoren is van invloed op het beleid voor stadiongebieden: actoren brengen hun visie op de inrichting en de te realiseren functies in het gebied naar voren. Intensieve interactie biedt veel gelegenheid voor onderlinge communicatie van doelen en belangen. Dit is de basis voor het bereiken van de doelen. Interactie is daarom een indicator voor de te verklaren variabele: veel of weinig discussie in het planproces over de inrichting en de ontwikkeling functies voor een langer verblijf van bezoekers.
2. De mate waarin actoren strategisch gedrag vertonen voor de ontwikkeling van functies en inrichting ten behoeve van een langer verblijf.	"Strategisch gedrag is een reeks van beslissingen genomen door één actor, waarmee deze inzicht geeft in zijn doelen, de middelen die hij inzet en de criteria die hij hanteert om medewerking aan het beleid te verlenen" (Teisman, 1995, p. 73).
3. De mate waarin actoren een gemeenschappelijk belang formuleren en nastreven in het stadiongebied.	Wanneer actoren erin slagen om door interactie een bevredigend resultaat uit de besluitvorming te bereiken, kan worden gesproken van adequate besluitvorming (Teisman, 1995, p. 67). Tevredenheid van actoren over de uitkomst is dus het criterium voor het nastreven en bereiken van het gemeenschappelijk belang.
4. De mate waarin actoren hun doelen in het beleidsproces voor het stadiongebied vervlechten met die van andere actoren.	Doelvervlechting bestaat uit de ontdekking, selectie, ontwikkeling en verzoening van doelen. De hoeveelheid win-win situaties, nieuwe doelen en verzoende doelen geven de kwaliteit van de inhoud van het interactieproces weer.
5. De mate waarin actoren door interactie koppelingen maken tussen beslissingen en actoren.	Het leggen en onderhouden van relaties is een indicatie voor de kwaliteit van de koppelingen. Zonder relaties vinden geen koppelingen plaats tussen actoren en beslissingen. Wanneer verschillende actoren koppelingen leggen met elkaar, is sprake van adequaat management van besluitvorming (Teisman, 1995, p. 81).
6. De mate waarin actoren de interactiestructuur van het beleidsproces in arrangementen onder brengen.	Arrangementen gaan over de wijze waarop actoren strijd en samenwerking hanteren en vorm geven. Doorgaans wordt met arrangementen naar buiten getreden, waardoor ze eenvoudig te achterhalen zijn.

# 4

## Stadiongebieden

Gebieden rondom stadions verschillen qua inrichting en functies. Sommige stadions bevinden zich binnen woonwijken. Bij andere stadions heeft het gebied rond het stadion een transformatie ondergaan of is een gebied opnieuw ingericht om het nieuwe stadion ruimte te bieden. Toch vertonen stadiongebieden ook veel parallellen, die in dit hoofdstuk worden geïnventariseerd. Literatuur en rijksbeleid gelden voor beide cases. Door een algemene introductie kan de representativiteit van de onderzochte cases worden beoordeeld.

### 4.1 Literatuur

Een overeenkomst tussen Nederland en Engeland is, dat in 1980 toenemende overlast door hooligans het voetballen een negatief imago bezorgde. De dalende toeschouwersaantallen waren een afspiegeling van deze teloorgang (Dobson & Goddard, 1996). Zowel in sociaal-maatschappelijk als in economisch verband groeit de rol van voetbal de laatste jaren weer (Dam, 2000). De veranderende vorm en locatie van voetbalstadions kan toegeschreven worden aan de groeiende plaats in stedelijke context en de plaats van voetbal (en sport in het algemeen) in culturele context (Kern, 2000). Het positieve imago heeft geleid tot toenemende investeringen in de stadions (Dam, 2000). Met het maatschappelijk draagvlak groeit ook vanuit het Rijk en lokale overheden de steun voor vernieuwing en relocatie van stadions. De bereikbaarheid vormt in stadiongebieden vaak een belangrijkste maatstaf voor de gebiedsinrichting. De allocatie van stadions in perifere locaties nabij de hoofdwegen volgde op de trek van mensen en bedrijvigheid naar de periferie, een direct gevolg van toegenomen automobilititeit en autobezit. Met het accommoderen van de automobilititeit bestaat het risico dat wordt voorbijgegaan aan de kansen van autovrije gebieden (Kern, 2000).

Burke, Evans en Hatfield (2008) merken in de Verenigde Staten op dat hotels, restaurants, leisure voorzieningen en kantoren tegenwoordig bij, in of aan een stadion worden ontwikkeld. In Nederland is in perifere stadiongebieden weinig sprake van recreatieve functies. Berry, Carson en Smyth (2007) betrekken in hun vergelijking van locaties binnen en buiten de stad dan ook het verschil in business model, omdat aan de rand van de stad minder voorzieningen aanwezig zijn of te gerealiseerd worden.

In de stad zijn veel voorzieningen, terwijl er buiten de stad weinig (kansen voor) zijn. Stadions in de stad hebben met 2.5 een aanzienlijk hogere multiplier dan de 1.4 buiten de stad, een direct resultaat van de aanwezigheid van voorzieningen rond het stadion (Berry, Carson, & Smyth, 2007). Tegen iedere euro die in het stadion wordt uitgegeven staat een uitgave van 1,5 elders in de stad. De meerderheid van de actoren in het stadiongebied is het, in lijn met de theorie uit nationale en internationale literatuur, eens over het model dat in de praktijk het best zal werken:

*"De synergie die een stedelijke locatie biedt, de activiteiten voor en na en de holistische ervaring van de stad rond het sportevenement inbegrepen, is duidelijk groter dan bij een locatie buiten de stad (...) Actoren associëren multifunctionele sportstadions met de meerwaarde van de som der delen op het gebied van voorzieningen op basis van het gemak van restaurants en bars, entertainment, detailhandel en andere attracties zoals toeristische bezienswaardigheden, kunst en cultuurpodia" (vertaling van Berry, Carson & Smyth, 2007).*

Een sleutelfactor voor het succes van een stadiongebied is de nabijheid van cafés, restaurants en hotels, zo concluderen Berry, Carson en Smyth (2007). Een holistische benadering van de ervaring omvat sociale activiteiten van bezoekers van het evenement. Deze dragen bij aan een positieve sfeer en economische ontwikkeling van het stadiongebied.

BVO's hebben zelf vaak beperkte financiële middelen. De inkomsten van multifunctionele stadions bestaan uit constante huurinkomsten enerzijds en anderzijds uit inkomsten van sportevenementen, concerten, conferenties en tentoonstellingen en gemeenschapsgeld. Een manier om huisvestingskosten te drukken is het vergroten van het aandeel (te verhuren) onroerend goed in het stadion ten opzichte van de sportfaciliteiten. Vaak echter hebben voetbalclubs niet de expertise of ambitie zelf vastgoed te ontwikkelen, of hebben ze zelfs het stadion niet in bezit. Zo heeft PSV zich gedwongen gezien de grond van het stadion te verkopen aan de gemeente (Z24, 2011). Clubs zijn daarom genoodzaakt toenadering te zoeken tot andere partijen, bouwers, ontwikkelaars en andere sponsors voor financiële middelen. Partijen in stadiongebieden hebben ondertussen hun eigen belangen en proberen deze door strategisch gedrag te behartigen. Hierdoor ontstaat een dynamisch netwerk van actoren (Ampt, 2011). De ontwikkeling van een voetbalstadion omvat een complex proces binnen een netwerk van actoren en belangen. Voetbalclubs zijn een afhankelijke, maar ook sterke actor door maatschappelijk draagvlak van de achterban in het gebied. Daarbij hebben ze een grote omzet, met financiële middelen van grote ontwikkelaars, bouwers en andere lokale ondernemers, die allemaal graag aan de club gelieerd willen zijn (Westra, 2011). De grondclaim is aanzienlijk en het stadion is bepalend voor het hele gebied. Ten slotte is het belang voor de stad groot, omdat deze een deel van de bekendheid aan de BVO ontleent.

## 4.2 **Beleid**

Overheden werken steeds meer samen met marktpartijen en maatschappelijke organisaties in de uitvoering en sturing van ruimtelijk beleid. Al in 1989 zette de Nota Volkshuisvesting de ontwikkeling van 'meer markt, minder overheid' in gang. De nieuwe ordeningsprincipes waren decentralisatie, verzelfstandiging, marktwerking en deregulering (Ruimtelijk Planbureau, 2006). De Nota Ruimte biedt nog meer ruimte voor decentrale afwegingen, meer 'ontwikkelingsplanologie' in plaats van 'toelatingsplanologie' (VROM, 2004). De sturingsfilosofie in de Nota Ruimte is: 'Centraal wat moet, decentraal wat kan'. Het Rijk is daarom niet direct bij de ontwikkeling van stadiongebieden betrokken. De provincie is als hogere overheid wel een belangrijke actor, die de instrumenten zienswijze en reactieve aanwijzing tot haar beschikking heeft. De provincie heeft samen met maatschappelijke organisaties vooral een stem in de verlening van de omgevingsvergunning door de gemeente. In de omgevingsvergunning in het kader van de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht zijn bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu geïntegreerd (Agentschap NL, 2011). In het vigerend beleid biedt de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte, waarbij de in 2010 ingevoerde Wet ruimtelijke ordening (Wro) goed aansluit, de gemeente veel ruimte om zelfstandig te kunnen optreden binnen het beleidsnetwerk. In 1998 was de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra, kortweg Vinex, van kracht. De verantwoordelijkheid van de lokale overheid was hierin minder nadrukkelijk gedelegeerd. Desondanks was de gemeente verantwoordelijk voor de opstelling en uitvoering van het beleid en was de speelruimte vergelijkbaar.

De ontwikkeling van een stadion vergt specifiek onderzoek naar bepaalde risico's. Aan de bereikbaarheid worden hoge eisen gesteld. Binnen een (per stadion verschillend) aantal minuten moet het stadion kunnen worden verlaten. Er moet een speciale route worden aangelegd, zodat hulpdiensten snel ter plaats kunnen zijn in geval van een calamiteit. De uitsupporters worden bij het gros van de wedstrijden gescheiden gehouden van de eigen supporters. Gevoelige functies op de looproute naar het stadion zijn bij de ontwikkeling van het stadion in Den Haag vermeden. Glazen puien, maar ook woonwijken vallen hieronder. Verder zijn uitgaansgelegenheden een mogelijke bron van aanvaringen, wanneer die liggen op de route van voetbalsupporters (DSP groep, 2002). Niet bij alle BVO's is het veiligheidsniveau gelijk, omdat de eisen die worden gesteld voortvloeien uit de bezoekersintensiteiten en tot stand komt in interactie met vergunningverleners (gemeente) en hulpdiensten als politie en brandweer. In veel stadions zitten uit- en thuispubliek door elkaar en is de sfeer gemoedelijk. De gemeente moet de veiligheidseisen vaststellen op basis van een veiligheidseffectrapportage. Daarnaast laten opdrachtgevers in veel gevallen een vrijwillige Milieu Effectrapportage (hierna: m.e.r.) uitvoeren om onverwachte risico's te ondervangen (Oranjewoud, 2010). Voor de omliggende functies hebben de veiligheidseisen van het stadion behoorlijk wat implicaties. Naast de mogelijke parkeeroverlast zijn de veiligheid van bezoekers en vandalismebestendigheid van gebouwen in het geding.

### 4.3 Actoren

De ontwikkeling van een voetbalclub is onvoorspelbaar en afhankelijk van trends en sportieve resultaten. Beoogde uitbreidingen komen voor de gemeente vaak onverwacht. Meer dan andere gebieden kan de ontwikkeling van een stadiongebied niet als eindige ontwikkeling worden gezien. Uitbreiding van het stadion vergt aanpassing van het bestemmingsplan, uitbreiding van de veiligheidsmaatregelen en verbetering van de bereikbaarheid. Uitbreiding opent mogelijkheden voor nieuwe functies in en om het stadion, die soms zelfs nodig zijn voor een positieve grondexploitatie. De beleidsarena is voortdurend aan verandering onderhevig en wordt daarom per casus beschreven.

### 4.4 Functies

Door het sterke imago en de goede bereikbaarheid zijn stadiongebieden aantrekkelijke kantoorlocaties. In veel stadiongebieden worden grote kantoorcomplexen (Galgenwaard Utrecht, Amsterdam Arena) en luxe gestapelde wooneenheden (Philips stadion Eindhoven) ontwikkeld. Voor ontwikkelaars van een stadion levert dit tevens een bijdrage aan een positieve grondexploitatie (Dam, 2000). Andere stadiongebieden (De Kuip Rotterdam, Philips stadion Eindhoven, Abe Lenstra stadion Heerenveen en De Euroborg Groningen) bieden ruimte aan sportcomplexen of grootschalige overdekte sportcentra. Zowel kantoren als sportcentra zijn, anders dan horeca-, detailhandel- en leisuurevoorzieningen, niet gericht op het vasthouden van het grote publiek.

Vrijwel alle stadions van BVO's herbergen een fanshop, een businesslounge en drinkklokken. Eten en alcoholische dranken zijn evenwel niet overal verkrijgbaar. Een aantal stadions heeft een supportershome in het stadion, zoals Roda JC, SC Heerenveen, FC Twente en FC Utrecht, of een café in het stadion (NAC Breda en Roda JC). Deze voorzieningen beantwoorden aan de behoefte voor of na het evenement mensen te ontmoeten. Een bijkomend voordeel van voorzieningen in het stadion is dat behalve het stadiongebied ook het stadion meer geleidelijk wordt verlaten.

Bij de stadions van Roda JC Kerkrade, FC Zwolle, Heracles Almelo, FC Groningen en FC Twente Enschede is op enige afstand een restaurant gevestigd. Het betreft hier grootschalige voorzieningen van meer dan 500 zitplaatsen. Opvallend is dat één ondernemer bij drie stadions hetzelfde concept weet neer te zetten. Dit kan duiden op beleid dat alleen grootschalige gelegenheden toelaat in perifere locaties of op de noodzaak voor een grote schaal om een positieve exploitatie te kunnen behalen.

### 4.5 Conclusie

Literatuur over stadiongebieden laat een positieve trend zien op het gebied van de economische en sociaal-maatschappelijke functies van stadions. In steeds meer stadiongebieden zijn automobilititeit en het indammen van overlast niet meer de enige maatstaf voor de inrichting van deze gebieden. Multifunctionele stadions in synergie met de omgeving en de aanwezigheid van veel functies leiden tot een resultaat dat meer is dan de som der delen.

Het beleid op lokaal niveau is het belangrijkste toetsingskader voor ruimtelijke ontwikkelingen. Hoewel de gemeente relatief onafhankelijk kan optreden, houdt de provincie als het gaat om ruimte en milieu de nodige bevoegdheden. Voorzieningen en bedrijven krijgen te maken met veiligheidseisen in stadiongebieden die samenhangen met grote bezoekersaantallen en de kans op incidenten.

Een globale inventarisatie van functies bevestigt de variëteit in beleid van stadiongebieden. Stadiongebieden bieden door het verbeterde imago en de goede bereikbaarheid ruime mogelijkheden voor allerlei voorzieningen. Voorzieningen die niet gericht zijn op medegebruik door stadionbezoekers kunnen hinder van het stadion ondervinden. Kansen liggen er voor voorzieningen die wel op deze grote groep mensen zijn gericht, wanneer deze niet van wedstrijddagen afhankelijk zijn. De redenen die ten grondslag liggen aan de verschillen in het beleid moeten in de analyse van het planproces naar voren komen.

# 5

## Enschede

Het stadiongebied rond 'De Grolsch Veste' is een multimodale, perifere locatie voor sport en amusement. De sportieve resultaten lijken hun weerslag te hebben op het functioneren van het gebied rond het stadion, want alle functies worden intensief gebruikt (Grontmij, 2004). Publiek uit de hele regio maakt kennis met het gebied en de groeiende bekendheid met de faciliteiten in het gebied leidt tot een frequenter gebruik. Als één van de weinige stadiongebieden is in Enschede is een langer verblijf een aantrekkelijke mogelijkheid. Zijn de keuzes bij de ontwikkeling van het gebied werkelijk zo gelukkig gebleken? Zijn de mogelijkheden die hier zijn geboden te verklaren vanuit het netwerk? Welke ervaringen zijn opgedaan? Dit hoofdstuk probeert op deze vragen een antwoord te bieden.

### 5.1 Introductie casus

Het stadiongebied ligt ten noordwesten van Enschede, ten zuidoosten van Universiteit Twente en het Business & Science park. In het zuidoosten wordt het gebied begrensd door de beek die parallel loopt aan het Twentekanaal.

Globaal is het stadiongebied in drie delen op te splitsen: Het Go Planet Parc in het midden ligt ingeklemd tussen het stadion van FC Twente in het zuidoosten en IJsbahn Twente in het noordoosten. In de omgeving van het stadion zijn sport-, kantoor-, horeca- en leisurevoorzieningen aanwezig (hele lijst bijlage II). De overdekte leisurevoorzieningen worden doorsneden door een aantrekkelijk ingericht wandelgebied met bankjes en groen.



FIGUUR 3: OMGEVING (GOOGLE MAPS , 2011)

Het stadion is met verschillende modaliteiten gemakkelijk en snel te bereiken. Station Drienerlo is direct aan het stadion gelegen (figuur 4), waardoor veel bezoekers van het stadion van het OV gebruik maken (Goudappel Coffeng, 2007 ). Vier stoptreinen per uur brengen mensen in beide richtingen (Enschede en Hengelo). Op wedstrijddagen zet de NS zelfs extra materieel in. Rond het stadion is een behoorlijke parkeercapaciteit, houders van een businesskaart kunnen verder bij de omliggende bedrijven parkeren en seizoenkaarthouders op het universiteitsterrein (Bos, 2011).



FIGUUR 4: STATION EN STADION

De leisure en horecavoorzieningen op het GoPlanet parc zijn per auto optimaal te bereiken, behalve op wedstrijddagen, wanneer de parkeerplaats vol staat met publiek. De nieuwe westelijke rondweg zal de wegcapaciteit aanmerkelijk verbeteren. Dit is nodig om de capaciteitsvergroting naar 30.000 toeschouwers verkeerskundig te kunnen faciliteren. Plannen voor een verdere uitbreiding naar 50.000 plaatsen zijn in de maak. Hiervoor is al direct bij de uitbreiding in 2003 ruimte opgenomen in het bestemmingsplan (Bos, 2011).

### 5.1.1 *Beleid*

Het bestemmingsplan Kanaalzone is het vigerende toetsingskader voor bouw en gebruik van het gebied rondom stadion 'De Grolsch Veste'. Het bestemmingsplan is ruim op het gebied van horeca. 'Recreatieve voorzieningen' en zelfs een discotheek, die in een hogere milieucategorie valt, zijn in het gebied toegestaan (Gemeente Enschede a, 2008).

De gemeente voert sinds jaar en dag een actief grondbeleid, maar is steeds minder regisseur van de ruimte. De door grondeigenaren en ontwikkelaars beoogde functies en de ruimteclaim van het clubbestuur liggen steeds vaker ten grondslag aan het ruimtelijk beleid (Breteler, 2011).

De gemeente Enschede streeft in het toekomstbeeld voor 2015 de Sport- en Entertainment Boulevard naar één herkenbaar geheel. Een aaneenschakeling van belevenissen die onderling goed, functioneel, maar ook aantrekkelijk zijn verbonden met elkaar (zie bijlage III). De gemeente verbindt de functies nadrukkelijk met elkaar (Gemeente Enschede c, 2011).

## 5.2 **Beleidsarena**

Ten tijde van het initiatief voor de uitbreiding of relocatie van het stadion, was één actor initiatiefnemer. De gemeente had het stadion en de grond in bezit en was probleemeigenaar, omdat het stadion niet aan de eisen voldeed. De positie van de gemeente werd nog versterkt door het bezit van de middelen geld en autoriteit. De gemeente had in eerste instantie dus de rol van initiatiefnemer, terwijl de club meer passief als supporter optrad (Olthof, 2011). De rol van de gemeente als actor is verschoven door de context, het netwerk. De club kreeg een sterkere financiële positie en eigen visie, terwijl de positie van de gemeente minder centraal is geworden. Pas toen in de verkenning andere mogelijke locaties werden aangewezen, traden een aantal critici toe tot de beleidsarena. Doordat niet alle locaties in eigendom van de gemeente waren en geen onverdeelde steun aanwezig was, begon meer wederzijdse afhankelijkheid te ontstaan. In een later stadium, bij de concrete uitwerking van plannen, traden facilitators toe. Politie, brandweer, NS en ProRail moesten maatregelen en voorzieningen treffen ten behoeve van de veiligheid en bereikbaarheid (Olthof, 2011).

### 5.2.1 *Actorenanalyse*

Onderstaand zijn de, over het hele proces genomen, belangrijkste actoren uit de beleidsarena genoemd. 'Percepties-waarden-middelen' of 'belangen-bedoelingen- bijdragen' zijn in de theorie de meest gebruikte dimensies voor de actorenanalyse (Hermans & Thissen, 2009). Netwerken of relaties kunnen hier als vierde aan worden toegevoegd (Klijn E. H., 1997, pp. 14–34). De actoren die gedurende het hele planproces het meest van invloed zijn geweest op het beleid, zijn in de actorenanalyse opgenomen.

<b>Actor</b>	<b>Doelen</b>	<b>Belangen</b>	<b>Middelen</b>	<b>Netwerken</b>
<b>Gemeente Enschede</b>	Duurzaam en aantrekkelijk gebied voor sport en amusement.	Leefbaarheid, economische ontwikkeling, duurzaamheid en veiligheid.	Aanpassen van het beleid en de wettelijke mogelijkheden.	Gebruikers en exploitanten. Hulpdiensten en hogere overheden.
<b>Bestuur BVO</b>	Sportieve en economische resultaten.	Stabiele ontwikkeling en uitstraling van de club.	Communicatie.	Bedrijfsleven, gemeente, achterban en media.



<b>Ondernemers in het stadionegebied</b>	Positieve economische resultaten.	financiële en beleidsmatige mogelijkheden, profijt van stadionbezoekers parkeergelegenheid.	Verplaatsing, rechtsbescherming en grond.	Gemeente, investeerders en consumenten.
<b>Bedrijven in de omgeving</b>	Positieve economische resultaten.	Lage risico's, grote kansen.	Financiële.	Commerciële en maatschappelijke instellingen.

### 5.3 Reconstructie van de besluitvorming in ronden en arena's

Het planproces wordt beschreven in volgtijdelijke ronden, waarbij wordt ingegaan op inhoudelijke kernbegrippen. Vervolgens worden het strategisch gedrag geanalyseerd en het planproces beoordeeld.

#### 5.3.1 Verkenning uitbreiding of relocatie (1990-1994)

De beslissing voor de ontwikkeling van een nieuw stadion kwam vanuit de gemeente. De gemeente was eigenaar van het oude Diekman stadion, dat in allerlei opzichten niet meer aan de eisen voldeed (Olthof, 2011). Bij het initiatief van de gemeente is de club maar amper betrokken, omdat de gemeente ook eigenaar van het nieuwe stadion zou worden. De gemeente Enschede was voornemens het stadion geheel in eigen beheer te ontwikkelen. *"Indertijd had de club het stadion en omliggende gebied nooit zelf kunnen ontwikkelen"* (Breteler, 2011). Nog steeds voert de gemeente actief grondbeleid, ondanks het feit dat de middelen van de gemeente sterk afnemen (Gemeente Enschede, 2007). Vanaf 1990 is men begonnen een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden voor ontwikkeling van een nieuw stadion (Breteler, 2011). In deze ronde, waarvan de verkennende studie het einde markeert, heeft de gemeente grotendeels autonoom opgetreden.

#### 5.3.2 De keuze van een locatie (1994-1996)

In 1990 is het imago van BVO's negatief. Een afspiegeling hiervan zijn de lage bezoekersaantallen en de geringe belangstelling van het bedrijfsleven (Dam, 2000). Fanatieke voetbalfans veroorzaken veel overlast (Breteler, 2011). De bedrijven op het Business & Science park en het bestuur van Universiteit Twente zijn daarom tegen de komst van het stadion in de nabijheid. Deze partijen zijn respectievelijk verenigd in Ondernemersvereniging Business & Science Park en Kennispark Twente. Interactie met deze actoren is hier voor het eerste noodzakelijk. De milieu- en veiligheidsrapportage voor de Kanaalzone onderschrijft ook het moeizaam verlopen proces rond de keuze van een locatie: "De keuze voor een geschikte locatie van het stadion heeft lang geduurd. Het negatieve imago van het betaald voetbal dat in de jaren tachtig bestond heeft een rol gespeeld bij de bestuurlijke en maatschappelijke discussies over de plaats, rol en functie van het stadion" (Grontmij, 2004, p. 51).

Behalve de huidige locatie waren nog andere locaties in beeld, waaronder nieuwbouw op de oude locatie en een locatie nabij de binnenstad. Het alternatief om als locatie een landelijk gelegen gebied tussen Enschede en Hengelo te kiezen haalde ook de eindstreep niet (Breteler, 2011). Uit de verkenning van locaties bleek de Kanaalzone de meest gunstige locatie te zijn. De waterzuivering is, naast de ondernemers op het Business & Science park, een belangrijke actor. De installaties van de waterzuivering zijn uitgebreid als resultaat van een interactieproces, waardoor voldoende ruimte kon worden geboden aan het stadion. Interactie met de kritische bedrijven en de universiteit in de directe omgeving was eveneens nodig. Enerzijds verwachtte men overlast door de komst van een stadion. Daar stond tegenover dat het verpauperde gebied zou worden heringericht, hetgeen een gemeenschappelijk belang diende. Bovendien zou het gebied worden gesaneerd door de gemeente. Het meewerken van de actoren in de omgeving aan de realisatie van het stadion was voor FC Twente een positief signaal. Een inhoudelijk punt waarop de partijen elkaar konden vinden was de bereikbaarheid. Met de realisatie van treinstation Enschede-Drienerlo is het doel van bereikbaarheid, dat FC Twente deelt met de universiteit en bedrijven in de omgeving, vervlochten. Naarmate de uitvoering dichterbij kwam, trok de economie aan en in de hoogtijdagen werd de grond in het Business & Sciencepark in ijl tempo uitverkocht (Breteler, 2011).

### 5.3.3 Bestemmingsplan Kanaalzone (1996-2001)

Toen duidelijk werd dat de Kanaalzone de aangewezen plek voor de ontwikkeling van het stadion zou zijn, zijn de gronden van de gehele Kanaalzone verworven door de gemeente. Het gebied zou een breder aanbod van functies bieden. De gemeenteraad besloot dat de Kanaalzone in het teken van sport en amusement moest komen te staan (Breteler, 2011). Dit is besloten door alleen de gemeenteraad, terwijl nog geen potentiële ondernemers voor het gebied zich hadden gemeld. Als gevolg van de actieve grondpolitiek van de gemeente waren in het gebied geen ontwikkelaars met grondposities die op een bestemmingsplanwijziging anticipeerden. De gemeente stelde inrichtingseisen voor het gebied, die er voor moesten zorgen dat de leisurevoorzieningen geen damwandgebouwen met parkeerterreinen ertussen zouden worden. *“Leisureondernemers kijken alleen naar de binnenkant (...) Als je kijkt naar leisureterreinen in Nederland zijn die van een immense triestheid, damwandgebouwen en parkeerterreinen zonder ruimte voor voetgangers”* (Breteler, 2011). De gemeente heeft daarom zelf de verantwoordelijkheid genomen voor de inrichting van het gebied, die is gericht op de verblijfskwaliteit van bezoekers. Functies die zijn gericht op een langer verblijf van bezoekers zijn gebundeld in het leisurecentrum GoPlanet.

Het bestemmingsplan 'Business & Science Park' en het bestemmingsplan 'Buitengebied 1996', voorzagen destijds in de ontwikkeling van het stadiongebied (Gemeente Enschede a, 2008). De bouw van het stadion is begonnen in 1997 en al in april 1998 kon het Arke stadion worden geopend.

### 5.3.4 Functies in het gebied (2001-2003)

Na de vaststelling van het bestemmingsplan en het doorlopen van de procedures voor de bouwvergunning is gestart met de bouw van het stadion. Met de vaststelling van het bestemmingsplan is meer zekerheid ontstaan voor ondernemers, wat als katalysator voor het gebied heeft gewerkt (Breteler, 2011). In de Kanaalzone zijn de basisbestemming 'Recreatieve voorzieningen' en de basisbestemming 'Sportvoorzieningen' mede bestemd voor 'Horecabedrijven', waarbij de vestiging van hotels uitgesloten is (Gemeente Enschede a, 2008).

In eerste instantie rekende de gemeente Enschede op de komst van de evenementenhal 'Expo centre', die zich echter in het naburige Hengelo vestigde. De gemeente wordt hierdoor meer afhankelijk van private partijen, die aanvankelijk niet worden gevonden. Door de ontstane afhankelijkheid is de gemeente aangewezen op meer interactie met potentiële ondernemers (Olthof, 2011). Wanneer echter één grote ondernemer zich inkoop meldt, melden zich meer ondernemers die in het gebied willen investeren (Breteler, 2011). Zo vestigen zich, behalve het Entertainment- en leisurepark Go Planet en bioscoop Cinestar, een bowlingcentrum, een restaurant, een duikcentrum en een sportschool (zie bijlage II). Functies die zich richten op een langer verblijf van bezoekers die toch al in het gebied zijn springen hier op in. De interactie tussen de ondernemers die al in het gebied zitten en nieuwe exploitanten intensificeert. De hoge bezoekersintensiteiten leiden tot de vestiging van Wzzrd Gamecafé en Sensazia Wok'n Golf (Grontmij, 2004).

FC Twente neemt de gronden en het stadion over van de gemeente in een tijd van economische groei van de club. Ook treedt de club meer autonoom op en ontwikkelt ze een visie op de toekomst (Bos, 2011). De gemeenteraad is blij verlost te zijn van de verantwoordelijkheid voor het stadion en dat de club een eigen lijn trekt (Breteler, 2011). Tussen de ondernemers en de voetbalclub is geen intensieve interactie. Wel is in een vroeg stadium sprake van de vestiging van een sport gerelateerde leisurevoorziening in het stadion. Deze ontwikkeling vindt echter geen doorgang (Breteler, 2011). Daarnaast is de bereikbaarheid een blijvend heikel punt tussen de club en de ondernemers. Op wedstrijddagen is het bijna onmogelijk voor bezoekers van de diverse leisurevoorzieningen hun auto in de buurt te parkeren. Het conflict dat hieruit voortvloeit leidt wel tot meer interactie en beter samenwerking tussen club en ondernemers in en buiten het gebied. De bereidheid tot het koppelen van doelen en middelen is aanzet geweest voor een verdere samenwerking, die tot uitdrukking komt in het bieden van parkeergelegenheid in de omgeving en in het beschikbaar stellen van een business lounge voor enkele bedrijven en Universiteit Twente (Olthof, 2011).

De gemeente Enschede beoogt met de combinatie van sport en amusement vooral inhoudelijke doelen te vervlechten. Zowel de leisurevoorzieningen als het stadion zijn gebaat bij veel parkeergelegenheid. In het gebied Kanaalzone hebben weinig omwonenden last van evenementen in het stadion en bij GoPlanet, waardoor de vervlechting vooral een functionele reden is. Het voetgangersgebied bij GoPlanet en bioscoop Cinestar was een inrichtingsopgave vanuit de gemeente, die een aantrekkelijk en hoogwaardig leisureterrein wilde realiseren. De inrichting moest voldoen aan het doel publiek in het gebied te doen verblijven (Breteler, 2011). De gemeente streeft naar een samenhangend gebied en synergie voor functies. Het stadion herbergt verschillende functies: De eigen bedrijfsunits, kantoren, horecavoorzieningen en een ROC school. De keuze voor deze functies komt tot stand uit economische overwegingen van de voetbalclub, als invulling van in het bestemmingsplan geboden mogelijkheden.

### 5.3.5 *Uitbreidingen (2003-2011)*

Na het dreigende faillissement in 2003 sprak de nieuwe voorzitter, Joop Munsterman, al snel de ambitie uit om de capaciteit van het nieuwe Arke stadion te vergroten. Zo zou de begroting kunnen worden opgeschroefd om mee te blijven doen in de landelijke competitie. Dit werd met de nodige scepsis ontvangen, aangezien de club in een hachelijke situatie verkeerde. In april 2007 werd echter daadwerkelijk begonnen met de uitbreiding van het Arke stadion van 13.250 naar 24.000 zitplaatsen. De naam 'Arke stadion' werd veranderd in 'De Grolsch Veste' (FC Twente.nu, 2010). Voor deze uitbreiding van het (toenmalige) Arkestadion is een voorbereidingsbesluit van kracht geweest (Gemeente Enschede a, 2008). Dit voorbereidingsbesluit is in werking geweest van 5 oktober 2007 tot en met 4 oktober 2008 en had tot doel het planologisch mogelijk maken van de realisatie van de tweede ring op het stadion.

Op de locatie van GoPlanet, dat als basisbestemming 'Recreatieve voorzieningen' heeft en het FC Twente stadion en IJsbaan Twente, die als basisbestemming 'Sportvoorzieningen' hebben, is de bestemming 'Horecabedrijven' als medebestemming toegestaan. Hiermee werkt de gemeente de komst van verblijfsvoorzieningen, die niet lang op zich heeft laten wachten, in de hand.

Door de ligging, uitstraling en kwaliteit heeft het stadion een sterke magneetwerking. In het stadion worden congressen, beurzen en bedrijfspresentaties gehouden. Zowel de overheid als het bedrijfsleven ontvangen regelmatig gasten in het stadion (Grontmij, 2004). Op voorhand was deze ontwikkeling niet voorzien. Meer onroerend goed had ontwikkeld moeten worden om de potentie die het stadion in zich heeft optimaal in te vullen en huisvestingskosten te drukken (Westra, 2011).

Een horizontale uitbreiding van het stadionegebied volgde met de komst van de indoor ijsbaan, IJsbaan Twente. Deze voorziening beschikt ook over inbandige horeca en vergaderfaciliteiten. Bij de ontwikkeling van de ijsbaan melden natuurorganisaties zich in de beleidsarena (Breteler, 2011). De ijsbaan grenst aan het natuurgebied langs de Elsbeek. Na veel discussie tussen de ondernemer, gemeente en natuurorganisaties is besloten de ijsbaan schuin te plaatsen. Wel is de ijsbaan nu een harde grens voor de gemeente. FC Twente is van een kleine actor gegroeid tot een autonome actor met een sterke eigen visie (Olthof, 2011). De club is actief grond aan het verwerven in de omgeving en ontwikkelt vastgoed (Breteler, 2011). Voor het natuurgebied tussen de ijsbaan en de trainingsfaciliteiten heeft de club dan ook andere plannen dan de gemeente, namelijk het ontwikkelen van een centrum voor topsport (Bos, 2011). Te denken valt aan een hotel en sporthal. De gemeente ziet dit niet gebeuren vanwege de ecologische zone die aan het gebied grenst (Olthof, 2011). Mogelijke uitbreidingen van het functieaanbod zijn verder een indoor skipiste, hotel en congrescentrum, verkeerstuin en health- en beautycenter (Grontmij, 2004, p. 56). Deze zijn meegenomen in de milieu- en veiligheidsrapportage voor de Kanaalzone. In overleg met stakeholders is onderzocht of het toevoegen van detailhandel en uitbreiden van de huidige voorzieningen haalbaar is (Gemeente Enschede b, 2008).

FC Twente is in de huidige praktijk afhankelijk van andere actoren in het netwerk (Bos, 2011). De club is afhankelijk van de gemeente bij de naleving van de gebruiksvoorschriften en bij het aanvragen van uitbreidingen. Verder is de club van bedrijven op het Business & Science park en de universiteit afhankelijk, omdat van de parkeervoorzieningen gebruik wordt gemaakt. Afhankelijkheid van de hulpdiensten en vervoerders speelt ook voortdurend. Het actief in stand houden van de netwerken is daarom van groot

belang. Dit vindt vooral op het hoogste niveau plaats door de voorzitter en de andere leden van het Management Team (Bos, 2011).

Met de nieuwe ontsluitingsweg is aan de randvoorwaarde van de bereikbaarheid voldaan voor uitbreiding van de functies in het stadiongebied. Verder is er een goede busverbinding naar het gebied en is de infrastructuur naar het Business & Science park en de Kanaalzone heringericht. De Auke Vleerstraat wordt op dit moment aangepakt, omdat de nieuwe uitvalsweg langs het kanaal afgetakt moet worden.

Wanneer de laatste kavels op het Business & Science park zijn ontwikkeld is het gebied voor de gemeente af (Breteler, 2011). FC Twente wil zich maatschappelijk en sportief verder ontwikkelen, om de kernwaarden voetbal, ambiance en solidariteit uit te dragen (Bos, 2011). In de toekomst kan de ruimteclaim die dit met zich meebrengt nog voor aanvaringen met gemeente en omgeving leiden. De intensieve interactie en maatschappelijke projecten in de huidige praktijk zorgt er echter voor dat de club veel goodwill heeft bij de andere actoren. Ook wordt het stadion steeds meer gebruikt voor beurzen en bedrijfspresentaties, omdat Twentsche overheden en bedrijven het FC Twente stadion als representatieve locatie zien. De commerciële mogelijkheden van het stadion, waar FC Twente in eerste instantie niet op inzet, zijn zo groot dat tegen de grenzen van de ruimte in het stadion wordt aangelopen (Bos, 2011).

De voorzieningen die in de loop van het proces zijn gerealiseerd zijn in onderstaand schema weergegeven. In de onderste tabel in figuur 5 zijn vervolgens de functies ondergebracht die volgens de definitie zijn gericht op een langer verblijf van bezoekers.

Voorzieningen	Omschrijving activiteit
FC Twente	Voetbalstadion met kantoren voetbalclub
Drienerlo Bedrijvencentrum	Kantoren en 24 bedrijfsunits onder tribunes
NS	Station Enschede Drienerlo
IJsbahn Twente	Kunstijsbaan, geopend oktober t/m maart
Health City Drienerlo	Sportschool
Geplande voorzieningen	Omschrijving activiteit
Indoor skipiste	Nadere invulling heeft nog niet plaatsgevonden
Hotel en congrescentrum	Nadere invulling heeft nog niet plaatsgevonden
Verkeerstuin	Nadere invulling heeft nog niet plaatsgevonden

Leisure GoPlanet	Omschrijving activiteit
Cinestar	Bioscoop
Bowling Enschede	Bowlingcentrum
Dive World	Indoor duiken met ondersteunende horeca
Poolhouse	Poolcafé
GoPlanet Kartracing	Indoor kartbaan
Kidzvalley	Overdekte speeltuin
Voorziening langer verblijf	Omschrijving activiteit
Titanic	Restaurant
Wzzrd Gamecafé	Café
Brasserie CineChef	Café/restaurant
Sensazia Wok'n Golf	Restaurant
Feestcafé de Kroeg	Café
De Lunchbox	Stationsrestaurant
Geplande voorzieningen	Omschrijving activiteit
Detailhandel	Nadere invulling heeft nog niet plaatsgevonden

FIGUUR 5: STADIONGEBIED ENSCHEDE (GEMEENTE ENSCHEDE A, 2008) (GOPLANET, 2011) (GRONTMIJ, 2004)

#### 5.4 Analyse van het strategisch gedrag van actoren

In de beginperiode van het traject ter ontwikkeling van het stadiongebied ligt het zwaartepunt in de besluitvorming bij de gemeente Enschede. Gedurende de laatste twee besluitvormingsronden hanteert de gemeente een meer interactieve aanpak. De eertijds gevoerde strategie weert partijen af, waarvan de gemeente in de loop der jaren meer afhankelijk van is geworden. De bestemming van het gebied veranderd niet, maar inhoudelijk ontstaat wel meer ruimte voor andere partijen om invulling aan het beleid te geven. De actoren clubbestuur, ondernemers in de Kanaalzone en bedrijven in de omgeving begeven zich steeds meer in het centrum van de beleidsarena.

De voorzieningen, gericht op een langer verblijf van bezoekers, zijn deels toe te schrijven aan de interactieve strategie. Ketens en kleine ondernemers zien zelf kansen en geven hieraan invulling binnen de ruimte die de gemeente in de loop der jaren heeft geboden. De strategie van ondernemers, zowel in als net buiten het stadiongebied, laat zich nog steeds het best omschrijven als reactief. Tot op heden zijn er vanuit private partijen niet veel initiatieven voor een gemeenschappelijke aanpak die het eigen belang overstijgt, maar de reeds behaalde synergievoordelen lijken hiervoor een opmaat te zijn.

Het clubbestuur is een verbindende partij in het stadiongebied. Vanaf 2001, waar de club meer middelen ter beschikking staan, stelt de club zich autonomiebestendig op tegenover het beleid in het stadiongebied: voor het beleid en toekomstvisie laat de club zich niet leiden door de andere actoren. De club wil, in tegenstelling tot de gemeente, de sportfaciliteiten drastisch uitbreiden in de komende jaren. Door de sterke financiële en maatschappelijke positie kan de club deze strategie hanteren. Tegelijkertijd is interactie voor het bestuur van de club van toenemend belang: draagvlak bij de gemeente is nodig voor het mogelijk maken van bouw en gebruik van grond, door maatschappelijke projecten wordt dit gewaarborgd. Interactie is ook voor het behoud van draagvlak bij veiligheidsdiensten, vervoerders en omgeving een belangrijke strategie voor de club.

#### 5.5 Beoordeling in termen van vervlechten, koppelen en arrangeren

Het verloop van het planproces kan worden beoordeeld aan de hand van de tevredenheid van actoren over behaalde doelen. Partijen hebben tijdens het proces doelen bijgesteld, laten vallen en nieuwe doelen geformuleerd als resultaat van de interactie tussen de betrokken partijen.

Actor	Locatiegebonden doelen	Afgeleide doelen	Strategische doelen
<b>Gemeente</b>	Aantrekkelijk gebied voor amusement en sport	Concurrentiepositie op het gebied van recreatie	Toename werkgelegenheid
<b>Bestuur BVO</b>	Herbergen van zo groot mogelijk publiek en ruimte voor verdere sportieve ambities	Maatschappelijke en financiële resultaten	Stabiele ontwikkeling
<b>Bedrijven in de omgeving</b>	Bereikbaarheid en uitstraling	Naamsbekendheid vergroten	Economische groei
<b>Ondernemers in het stadiongebied</b>	Bereikbaarheid en ruimte voor uitbreiding	Synergiewinst door stadionbezoekers	Groeiende efficiëntie

FIGUUR 6: DOELEN VAN ACTOREN STADIONGEBIED ENSCHEDE

Voor de gemeente is het planproces bevredigend verlopen. Bij aanvang van het proces dacht de gemeente het gebied geheel zelfstandig te ontwikkelen en de sportfaciliteiten in beheer te houden (Breteler, 2011). Bedrijven zijn in de loop der jaren echter van invloed geweest op de precieze inrichting van het gebied en het stadion is in beheer van FC Twente. "FC Twente is nu natuurlijk een veel krachtigere actor met een eigen visie op gebiedsontwikkeling van de Kanaalzone. Dat maakt ook dat de club nu een heel andere rol heeft in de besluitvorming voor het gebied" (Olthof, 2011). Desondanks is een hoogwaardig gebied voor amusement en sport ontstaan. De club heeft haar doelen moeten verzoenen door de beperkte ruimte binnen het stadiongebied voor sportfaciliteiten, zoals een hotel, trainingscentrum en sporthal (Bos, 2011). Door draagvlak en de vele koppelingen op het terrein van marketing en promotie, waarmee de club bedrijven en de gemeente de hand reikt, zijn voor de uitbreiding van het stadion wel ruime mogelijkheden geboden. Hoewel er geen overlegstructuur voor de interactie tussen de actoren is gearrangeerd, is een steeds

hechter netwerk ontstaan. Dit kan worden toegeschreven aan de kansen die functionele vervlechting van doelen biedt. Van een arrangement is in het proces geen sprake geweest, omdat de gemeente de touwtjes in eerste instantie in eigen handen heeft gehouden. Wel zijn de laatste drie besluitvormingsronden afspraken gemaakt, bijvoorbeeld over parkeren, veiligheid en gebruik van representatieve ruimten in het stadion. De procesmatige kwaliteit van het planproces is echter niet optimaal geweest. Indicator hiervoor is het beperkt aantal koppelingen in de beginfase van het planproces. Dit is te wijten aan de lange duur van de ontwikkeling en het feit dat de gemeente een sterk sturende rol vervulde. Daardoor was er geen aanleiding voor de ondernemers van de leisurevoorzieningen om zich te richten tot de ontwikkelaar of het bestuur van FC Twente. De gemeente stond slechts de voorgeschreven functies toe op de grond die van de gemeente gekocht diende te worden. Onderlinge interactie in het planproces was van minder belang doordat de gemeente Enschede zichzelf in het centrum plaatste. Voor alle partijen heeft het planproces een min of meer bevredigende uitkomst. Het stadiongebied heeft een positief imago en trekt veel bezoekers. Bedrijven in de omgeving ontlenen hun bekendheid hier deels aan. De bereikbaarheid is van hoog niveau en wordt nog steeds verbeterd.

## 5.6 Conclusie

Het stadiongebied van Enschede is een multifunctionele locatie met een aantrekkelijk aanbod van verblijfsfuncties en een goede bereikbaarheid. In de totstandkoming van het beleid voor het gebied is de verschuiving van de centrale actor en initiator, de gemeente, waar te nemen. Andere partijen in het netwerk hebben zich op verschillende momenten in de beleidsarena gemeld. Hoewel de gemeente afhankelijker is geworden, is de centrale positie grotendeels in stand gehouden door het hiërarchisch toegedeelde middel autoriteit. De functies in het gebied zijn ontwikkeld naar aanleiding van de mogelijkheden die in het bestemmingsplan zijn geschapen. Hier is de afhankelijkheid van de gemeente aan het licht gekomen, omdat niet direct ondernemers voor het gebied werden gevonden. Deze ondernemers hebben vervolgens wel aan de eisen voldaan, door de beoogde functies en inrichting te realiseren. De ontwikkeling van de ijsbaan komt wel vanuit ondernemers, maar past binnen het stadiongebied dat is bestemd ten behoeve van amusement en sport.

De case study wijst uit dat de ontwikkeling van voorzieningen voor een langer verblijf van bezoekers weer volgt op de komst van grote publiektrekkers. Enerzijds zijn functies voor verblijf een reactie op het succes van het gebied, af te meten aan de bezoekersintensiteiten, maar anderzijds zijn de voorzieningen voorwaarde en bindmiddel voor de synergie tussen voorzieningen. Vanaf 2003 is de interactie tussen de club, het bedrijfsleven en de gemeente intensiever geworden. De sociale en maatschappelijke betekenis van het stadion is ontstaan door de behoefte aan een multifunctionele accommodatie. Twentsche bedrijven en overheden vinden het stadion een representatieve locatie. Daarmee zijn het stadion en omgeving meer gezamenlijk belang geworden, waar dit in eerste instantie als monofunctionele bron van overlast werd gezien. In de planvormingsfase werd hiermee onvoldoende rekening gehouden, met als gevolg dat de ruimte beperkt is.

Het strategisch gedrag van de actoren is bepalend geweest voor de inrichting van het gebied. De voetgangersvriendelijke inrichting kan aan de offensieve strategie van de gemeente worden toegeschreven. Dit beleidsresultaat laat zien dat één sterke actor in het planproces niet altijd negatief uitwerkt, mits deze partij over voldoende middelen beschikt. In de laatste besluitvormingsronden heeft de gemeente zich meer doelzoekend opgesteld, juist om zich van middelen te verzekeren. In de huidige praktijk ervaren actoren steeds meer van de wederzijdse afhankelijkheid voor het bereiken van doelen. Veel wordt gedaan om de persoonlijke contacten warm te houden om benodigde middelen voor de toekomst te verzekeren. Verschuivingen in de strategieën van partijen en het ontbreken van georganiseerde structuur waarbinnen interactie plaatsvindt leiden tot een matige kwaliteit van het planproces. Door de lange duur van het proces zijn doelen in de loop der jaren bijgesteld en zijn enkele onvoorziene resultaten bereikt. Bedrijven in de nabije omgeving hadden als oorspronkelijk doel het voorkomen van overlast, terwijl in de laatste ronden van het besluitvormingsproces juist wordt ingesprongen op de kansen in het stadiongebied. Het huidige stadiongebied is een bevredigend beleidsresultaat voor de actoren. Voor een deel kan de tevredenheid echter worden toegeschreven aan de autonome ontwikkelingen: een positiever imago van stadiongebieden en economische groei.

# 6

## Almelo

Nu op sportief gebied de weg omhoog is ingeslagen, is een nieuw stadion nodig om de ambities handen en voeten te geven. De uitdaging is het ontwikkelen van een stadiongebied met passende functies die aansluiten bij de visie van de betrokken partijen. Al in de locatiekeuze lijkt de ontwikkeling echter vast te lopen door een verschil van inzicht van de betrokken actoren. In dit hoofdstuk wordt de ontwikkeling van het stadiongebied van Heracles Almelo beschreven.

### 6.1 Introductie casus

Het stadiongebied ligt in de stad, net binnen de belangrijkste zuidelijke ring en nabij het Twenteborg Ziekenhuis. Het gebied is hierdoor zowel vanuit de stad als vanaf de A35 goed bereikbaar. Het stadiongebied wordt begrensd door de Weezebeek in het noorden en de Weezebeeksingel in het zuiden. De Woonboulevard wordt ook tot het stadiongebied gerekend, omdat parkeergelegenheid en looprotes naar het stadion de gebieden verbinden.



FIGUUR 8: STADIONGEBIED (GOOGLE MAPS, 2011)



FIGUUR 7: POLMAN STADION (ABOUT FOOTBALLSTADIUM, 2010)

#### 6.1.1 Beleid

In het Masterplan Almelo is de toekomstvisie van de gemeente tot 2030 beschreven. Voor de gemeente is dit het belangrijkste beleidskader (Jasper, 2011). De voorgenomen ontwikkeling van een stadion in het huidige stadiongebied past hierin. De hoogbouwvisie maakt de komst van kantoren tot een hoogte van acht etages mogelijk, daarnaast is de Henriette Roland Holstlaan en omgeving aangewezen als preferente perifere kantorenlocatie in de bedrijventerreinvisie. De Stichting Stadion Heracles Almelo heeft aangegeven op vrijwillige basis een m.e.r. te volgen.

### 6.2 Beleidsarena

Het initiatief voor de ontwikkeling van een nieuw stadion komt vanuit Stichting Stadion Heracles Almelo. Voor het realiseren van dit doel is de stichting afhankelijk van de gemeente. Het geactiveerd deel van het netwerk bestaat verder uit ondernemers in het gebied, gebruikers van de grond en de woningcorporatie. Voor deze actoren zijn aan de ontwikkeling van een nieuw stadion risico's verbonden. De ondernemers op de woonboulevard zien de komst van nieuwe bedrijven als een bedreiging. Voor de huidige gebruikers van de grond (voetbalvereniging Oranje Nassau) betekent de komst van het stadion dat de sportfaciliteiten binnen of buiten het gebied verplaatst moeten worden. De woningcorporatie ziet geluidscontouren over potentiële bouwlocaties glijden en voorziet meer overlast in de wijken (Jasper, 2011).

De gemeente dicht zich de rol van facilitator toe (Jasper, 2011) en staat positief in de planvorming met initiator Stichting Stadion Heracles Almelo en supporter Asito, die een nieuw kantoor in het gebied wil vestigen. De kritische actoren zijn al vrij snel deel gaan uitmaken van het geactiveerd deel van het netwerk, waardoor een gelijkwaardige beleidsarena lijkt te zijn ontstaan door tal van wederzijdse afhankelijkheden.

### 6.2.1 Actorenanalyse

Onderstaand zijn de actoren die gedurende het hele planproces het meest van invloed zijn geweest op de inrichting en de functies in het stadiongebied geanalyseerd. De gemeente Almelo is in de beleidsarena een belangrijke actor. De gemeente bepaald de wettelijke mogelijkheden en kan beleid grotendeels alleen formuleren door het bezit van de middelen geld en grond.

Actor	Doelen	Belangen	Middelen	Netwerken
<b>Gemeente Almelo</b>	Duurzaam en veilig stadiongebied	Leefbaarheid, economische ontwikkeling, duurzaamheid en veiligheid	Geld, grond en aanpassing van wettelijke mogelijkheden	Gebruikers en exploitanten. hulpdiensten. Hogere overheden
<b>Stichting Stadion Heracles Almelo</b>	Constante inkomsten en stabiele ontwikkeling	Stabiliteit, sportieve groei en uitstraling van de club	Communicatie	Bedrijfsleven, gemeente, achterban en media.
<b>Ondernemers Woonboulevard</b>	Positieve economische resultaten	Sterke concurrentiepositie, parkeergelegenheid	Verplaatsing, Rechtsbescherming	gemeente en investeerders, consumenten
<b>Amateurclubs</b>	Huisvesting vereniging	Kwaliteit ruimte en voldoende velden	Beperkt	Gemeente, leden van de vereniging
<b>Omwonenden en woningcorporatie</b>	Comfortabele woonomgeving	Leefbaarheid Veiligheid Rust	Grondbezit Rechtsbescherming Planschade	Gemeente en andere omwonenden

## 6.3 Reconstructie van de besluitvorming in ronden en arena's

Het tot nu toe doorlopen planproces wordt beschreven in opeenvolgende ronden, die zich kunnen herhalen. Het planproces heeft tot op heden twee jaar geduurd en is nog niet afgerond. Naar verwachting zijn de plannen voor het gebied in 2014 volledig gerealiseerd.

### 6.3.1 Initiatief voor een nieuw stadion (februari 2009- december 2009)

Stichting Stadion Heracles Almelo heeft in 2009 de wens voor relocatie te kennen gegeven. De huidige huisvesting biedt te weinig mogelijkheden om de sportieve ambities van de club waar te maken. Ook de faciliteiten in en nabij het stadion behoeven uitbreiding (Oranjewoud, 2010). De club, die het beheer van het stadion heeft ondergebracht in een stichting, heeft daarom een managementbureau in de arm genomen. Hiervan maakten een architect en een hoofdconstructeur deel uit. De opdracht wordt echter niet concreet genoeg verstrekt, waardoor de afgeleide financiële en planologische problemen niet worden opgelost (Westra, 2011). De gemeente heeft intussen aangegeven dat de noodzaak voor relocatie worden onderschreven. De gemeente heeft een stuurgroep in het leven geroepen, waarin de verschillende actoren zijn vertegenwoordigd. Naast dit arrangement zijn binnen de ambtelijke organisatie een projectleider en een werkgroep aangesteld voor de verkenning en uitwerking van het beleid voor het stadiongebied. De actoren geloven dat het arrangeren van de interactie zal bijdragen aan het behalen van hun doelen. Zo hebben in de stuurgroep ook voetbalclub Oranje Nassau en de ondernemersvereniging Woonboulevard zitting (Jasper, 2011). De gemeente faciliteert en coördineert actief het planproces. Hoewel er in de raad niet onverdeeld positief over de bouw van een nieuw stadion wordt gedacht, stelt de gemeente bovendien een lening beschikbaar. Wanneer een externe projectmanager, de heer B. Westra, die ook bij het stadion van FC Zwolle en FC Emmen is betrokken, zijn visie op de ontwikkeling van het stadion geeft, wordt hij als projectmanager door de Stichting Stadion Heracles Almelo aangesteld.



Op 23 november 2009 wordt afscheid genomen van het managementbureau, bestaand uit de constructeur en de architect die uitbreiding van het stadion in eerste instantie hebben onderzocht (Westra, 2011).

### 6.3.2 De keuze van een locatie (december 2009- december 2010)

De besluitvorming rond de locatiekeuze is een stroef verlopen ronde, die zich enkele malen heeft herhaald. Naar aanleiding van het initiatief voor de ontwikkeling van een nieuw stadion heeft de gemeente haalbaarheidsonderzoeken laten uitvoeren. Maar liefst tien locaties zijn in eerste instantie afgefallen om verschillende redenen, waaronder de grootte van de locatie, de nabijheid van woningen, parkeer- en ontsluitingsmogelijkheden of veiligheidsoverwegingen (Gemeente Almelo a, 2011). Vervolgens zijn de overgebleven zeven locaties nader onderzocht.

De Almelse raadsfractie van Trots op Nederland trad naar buiten met de voorkeur voor de locatie op het XL Businesspark, dat nog in aanleg is. Raadslid Mark Geerdink noemde als reden voor deze locatie dat de parkeerdruk in de wijk Ossenkoppelerhoek zal afnemen (TC Tubantia, 2010). Op dit moment parkeren al veel bezoekers van het stadion in de wijk, hoewel de woonboulevard veel parkeercapaciteit heeft. De capaciteitsgroei en de komst van de grote sporthal IISPA trekt veel extra bezoekers, waardoor de parkeerproblematiek in het huidige stadiongebied zal toenemen (Sportbedrijf Almelo, 2010).

De huidige locatie van het stadion is één van zeven nader onderzochte locaties. Deze locatie scoort het best van alle locaties vanwege de centrale ligging in de gemeente en de goede autobereikbaarheid. Ook concludeert de gemeente dat de locatie per openbaar vervoer goed bereikbaar is, hetgeen opmerkelijk genoemd kan worden, omdat er alleen twee buslijnen naar het gebied rijden. Vanaf de bushalte is het nog vijf minuten naar het stadion. Per pendelbus vanaf het station is de bereikbaarheid van de diverse voorgestelde locaties vergelijkbaar. Wel is de bereikbaarheid voor het langzaam verkeer goed en is de afstand per fiets kort. Het dubbelgebruik van de parkeermogelijkheden bij de woonboulevard is gunstig. De sociale veiligheid wordt ook als goed beoordeeld en ook het geluidsaspect scoort goed. De combinatie met andere functies is op deze locatie kansrijk, evenals de combinatie met andere sportfuncties. Slechts het huidige gebruik van de grond door sportvereniging Oranje Nassau vormt een belemmering. Hierover voert de gemeente intussen al overleg met amateurverenigingen in het gebied.

Het haalbaarheidsonderzoek wijst uit dat verplaatsing niet wenselijk is, waarop de gemeenteraad 23 februari 2010 besluit dat het stadion in de huidige stadionomgeving wordt ontwikkeld. Daarmee komt de raad tegemoet aan de wensen van Stichting Stadion Heracles Almelo (Gemeente Almelo , 2011). Al een jaar eerder, in februari 2009 heeft de gemeente aangegeven de problematiek met de amateurclubs op te lossen op deze locatie. Dit in reactie op de starre houding van Heracles aangaande de locatie: "We hebben op enig moment gezegd: Het kan alleen maar hier plaatsvinden" (Westra, 2011). Binnen het arrangement van de stuurgroep hebben de andere partijen zich maar te verzoenen met het doel dat de stichting stelt: Het ontwikkelen van het stadion in het huidige gebied. Deze opstelling komt het vertrouwen in het interactieproces niet ten goede. Het is opvallend dat de gemeente het besluit omtrent de locatiekeuze baseert op het haalbaarheidsonderzoek, waarin zestien locaties zijn afgefallen, om hierna op de keuze van de stichting uit te komen. De schijn wordt gewekt dat de bestuurlijke beslissingen autonoom worden gemaakt, terwijl in werkelijkheid de actoren in de beleidsarena het resultaat beïnvloeden. Het gesteggel omtrent de locatiekeuze heeft de architect en investeerders doen besluiten niet eerder tot verdere uitwerking over te gaan, dan wanneer de locatie was vastgesteld. Dit om te voorkomen dat werk voor niets zou worden gedaan (Westra, 2011).

Woningbouwstichting Beter Wonen heeft gronden nabij de voorgenomen locatie van het stadion, waar volgens het bestemmingsplan ter hoogte van twee bouwlagen gebouwd kan worden (Gemeente Almelo a, 2011). Wanneer een stadion met open dak wordt gebouwd, vallen deze woningen binnen de geluidscontouren van het stadion. De woningbouwstichting is niet bereid afstand te doen van het bouwrecht zonder enige vorm van tegemoetkoming. Via grondverwerving, bouwclaim of planschadevergoeding kan dit worden opgelost, wat naar verwachting geen probleem oplevert door de nauwe samenwerking tussen de partijen (Jasper, 2011). De noodontsluiting van het stadion en de ontsluiting van het kantoor voor Asito moeten worden aangelegd op een gedeelte van de grond van Beter

Wonen waar momenteel nog wel woningen staan. Inmiddels worden hierover ook gesprekken gevoerd met de woningbouwstichting. De Stichting Stadion Heracles Almelo laat alle contacten met de woningstichting lopen via de gemeente, die hierin een coördinerende rol heeft.

De Internationale Indoor Sport Accommodatie (IISPA) is een grote topsporthal van de gemeente Almelo, pal naast het bestaande stadion. De opening hiervan heeft in november 2010 plaatsgevonden (TC Tubantia a, 2010). Het gebied rondom het complex is ingericht op autogebruik, hoewel tijdens wedstrijddagen al het wandelend publiek hier langs loopt. In de hal zijn uitgebreide horecavoorzieningen aanwezig, maar deze zijn gericht op de gebruikers van de topsporthal.

### 6.3.3 Inrichtingsplan voor het gebied (december 2010- juni 2011)

In de inrichting van het gebied is de gemeente opnieuw een constructieve faciliterende actor. De gemeente stelt niet alleen de grond beschikbaar, maar daarnaast ook een lening van € 15 miljoen (Gemeente Almelo c, 2011), terwijl ze bovendien de huidige gebruiker, voetbalclub Oranje Nassau, een nieuwe locatie biedt (Jasper, 2011). Het vervlechten van de doelen van het vinden van een locatie voor het stadion en het sportpark in hetzelfde gebied is niet eenvoudig en vraagt veel overleg. Hiervoor moeten gronden (direct boven de Weezebeek) van de woningbouwstichting worden verworven, waar het bestemmingsplan nu nog woningbouw mogelijk maakt. Gelet op de veelheid aan actoren die een belang in het kleine stadiongebied hebben is het verstandig de interactie te arrangeren, zodat partijen niet afzonderlijk optreden of naar buiten treden en daarmee het proces vertragen. Door interactie binnen de gestelde regels zijn de belangen van de actoren alle meegenomen. Het gemeenschappelijk belang bij het slagen van het proces is hierdoor groter. Stichting Stadion Heracles Almelo heeft de meeste invloed in de keuze van functies rond het stadion. Dit hangt samen met het concept dat projectmanager Westra heeft ingebracht. De centrale gedachte hierin is: Het stadion moet bestaan uit veel onroerend goed, zodat de huisvestingskosten van de voetbalorganisatie zo laag mogelijk zijn (Westra, 2011). Landelijke opererende verzekeraars, maatschappelijke organisaties en zorginstellingen investeren veel in maatschappelijk vastgoed, zoals huisvesting van een fysiotherapeut. Veel bedrijven zijn gelieerd aan BVO's en zijn ook graag bereid te investeren of zich in het gebied te vestigen. De kosten voor voldoende parkeergelegenheid kunnen door het medegebruik van deze functies worden gedrukt. Wanneer de basis met veel vastgoed, parkeergelegenheid en uitbreidingsmogelijkheden in balans is, blijft de financiële positie van de club altijd stabiel (Westra, 2011). Er wordt niet gebouwd voor leegstand, maar door een stapsgewijs groeimodel blijven de groeimogelijkheden open.

Wanneer de belangen van voetbalclub Oranje Nassau niet behartigd zouden worden, kan dat de legitimiteit en steun voor het hele proces voor een groot deel wegnemen. Het beeld ontstaat dat de grote en machtige club de kleine vereniging uit het gebied werkt, wat ten koste gaat van de legitimiteit van de voorgenomen ontwikkeling. De gemeente ontwikkelt het nieuwe sportpark als een flexlocatie, waarbij de faciliteiten op verschillende momenten door verschillende clubs gebruikt worden. Ook de Stichting stadion Heracles Almelo is doordrongen van het belang de voetbalclub een nieuw onderkomen te bieden. De BVO heeft de amateurverenigingen aangeboden het stadion op de zaterdagochtenden van 09.00-11.00 uur en in overleg op avonden doordeweeks voor officiële wedstrijden te gebruiken. Tevens financiert de Stichting Stadion twee kunstgrasvelden voor de flexlocatie (Gemeente Almelo a, 2011).

Asito Diensten Groep (ADG) en Heracles hebben in de ontwikkeling van het stadiongebied aansluiting gezocht. Architect IAA, die beide gebouwen ontwerpt, speelt een belangrijke rol in het koppelen van de inhoudelijke doelen. Asito heeft buiten de stuurgroep om het voornemen voor de ontwikkeling van een nieuw kantoorgebouw aan de Henriëtte Roland Holstlaan geuit. Naar aanleiding van gesprekken met de beoogde burens Heracles Almelo bleek dat bundeling van de krachten in het vervolgetraject zal leiden tot procedurele en bouwkundige voordelen (IAA Architecten, 2009). In het ontwerp van de architect worden de twee functies bij elkaar gebracht. De club staat open voor de ideeën van de architect, maar is niet tevreden over de uitkomst. Het ontwerp van het stadion wordt daarom aanbesteed, met als uitkomst een andere architect (Westra, 2011). Het initiatief van Asito is wel positief ontvangen door de gemeente (Gemeente Almelo a, 2011). De gemeente is in beginsel bereid mee te werken aan de bouw van een kantoorgebouw ten oosten van het stadion door middel van een projectbesluit (Gemeente Almelo b,

2010). Ook wordt overeenstemming over de koop van de grond bereikt (Westra, 2011). De vergunningsprocedure voor het kantoor zal ongeveer anderhalf jaar duren, net als de bouw van het stadion. Wanneer de activiteiten volgens planning verlopen, zal de ontwikkeling in 2013 zijn voltooid (IAA Architecten, 2009). De gemeente houdt zich bezig met de inrichting van de openbare ruimte, waarbinnen alle functies hun plek moeten krijgen (Jasper, 2011).

#### 6.3.4 Functies in het gebied (juni 2011-juli 2011)

In juni 2011 besluit de raad over het voorstel van het college van B&W medewerking te verlenen aan een herziening van het bestemmingsplan op de locatie van het nieuw te bouwen stadion. Dit bestemmingsplan moet de vestiging van kantoren en andere functies mogelijk maken en detailhandel uitsluiten (Gemeente Almelo b, 2010). Wel wordt detailhandel op het gebied van sportartikelen toegestaan (Jasper, 2011). De gemeenteraad buigt zich over een voorstel dat de functies hotel, evenementen (stadion), detailhandel sportartikelen, woningbouw, horeca, voetbal en kantoren in het gebied mogelijk moet maken. De gemeente Almelo lijkt autonoom de functies voor het gebied vast te stellen, maar ondertussen is het toestaan van functies op de grond van de club vooral een voorwaarde vanuit de stichting, die de bedrijfsruimte zal verhuren of aan investeerders verkopen (Westra, 2011). De fans, die bij de raadsvergaderingen van 13 juni en 12 juli 2011 in groten getale aanwezig waren, verhogen de druk op de raadsleden en wethouder nog meer.

De markt is van weinig invloed in de afweging van functies (Jasper, 2011). Door de vele commerciële partijen en leden van de business club die aan de club gelieerd zijn, is het vol krijgen van nieuw vastgoed eenvoudig (Westra, 2011). Volgens de gemeente vloeit de keuze van functies voort uit de notitie MER en andere bestemmingsplannen. De beoogde functies voor het nieuwe bestemmingsplan sluiten aan bij het Masterplan Almelo, dat het belangrijkste beleidskader voor de ontwikkeling van de gemeente tot 2030 is, en provinciaal beleid. Het detailhandelbeleid schrijft voor dat enkel in het centrum detailhandel gevestigd kan worden. Op de perifere woonboulevard krijgen detailhandelvoorzieningen die vanwege hun schaal en autobereikbaarheid niet in het centrum passen een plek (Jasper, 2011). Kleinschalige horecavoorzieningen worden als medebestemming toegestaan in de sporthal IISPA en het stadion. Enkel evenementen die niet tot geluidsoverlast leiden worden in het stadion toegestaan, dus geen muziekfeesten. De club is voornemens popconcerten op een later moment wel mogelijk te maken, maar kiest eerst voor de veilige weg en behoud van draagvlak (Westra, 2011). Vestiging van het hotel vindt zijn grondslag in de Kadernota Recreatie en Toerisme (2008), waarin verbreding van de economische structuur en verbetering van het woon-werk klimaat worden bepleit. Het hotel zal zijn gericht op sport, wat aansluit bij het stadion, de topsporthal en de beoogde sportwinkel. De bereikbaarheid per fiets van zowel het stadion als sportpark Ossenkoppelerhoek is een belangrijke inrichtingsopgave door de ligging nabij de stad (Jasper, 2011).

Basisvoorzieningen	Omschrijving activiteit
Stadion Heracles	Stadion voor voetbal en evenementen
IISPA	Topsporthal met horecavoorzieningen
Geplande voorzieningen	Omschrijving activiteit
Bedrijfsruimte stadion	Kantoren en bedrijfsunits in het stadion
Kantoorgebouw	Kantoor Asito
Hotel	Gericht op sport, nog nader in te vullen

Voorziening langer verblijf	Omschrijving activiteit
McDonald's	Restaurant en McDrive op de woonboulevard
The Oriënt Express	Koffiebar/Döner- en pizzarestaurant
Wok In Vuur en Vlam	Grootschalig wokrestaurant
Geplande voorzieningen	Omschrijving activiteit
Horecavoorzieningen	Nadere invulling heeft nog niet plaatsgevonden
Detailhandel sportartikelen	Nadere invulling heeft nog niet plaatsgevonden

FIGUUR 9: STADIONGEBIED ALMELO (GEMEENTE ALMELO A, 2011) (ORANJEWOUDE, 2010)

#### 6.4 Analyse van het strategisch gedrag van actoren

In de beleidsarena hebben zich weinig verschuivingen voorgedaan. Dit kan worden verklaard doordat alle actoren in het beginstadium bij de planvorming zijn betrokken, afgezien van Asito. De gemeente Almelo hanteert reactieve en interactieve strategieën, waarmee ze een verbindende factor tussen alle actoren en beslissingen is. Binnen de gemeente stelt de gemeenteraad zich autonomiebestendig op, maar in de praktijk hanteren de uitvoerende organen een reactieve strategie: het college van B&W communiceert intensief met Stichting Stadion Heracles Almelo, wat als input voor de stuur- en werkgroep dient.

Woningcorporatie Beter Wonen geeft weinig toe van de bouwrechten en de gronden, maar treedt reactief op in de beleidsarena. Zo neemt de corporatie niet zelf het initiatief om te onderhandelen: *“Momenteel worden gesprekken gevoerd met Beter Wonen over eventuele aankoop van een deel van het perceel van Beter Wonen dat nodig is voor de aanleg van de ontsluitingsweg voor Asito en het deel dat nodig is voor de aanleg van het Sportpark Ossenkoppelerhoek” (Gemeente Almelo a, 2011, p. 17)*. Veel van de interactie van de woningcorporatie verloopt via de gemeente.

Stichting Stadion Heracles Almelo geeft tijdens het proces van de locatiekeuze aan dat voor de club alleen de huidige locatie acceptabel is. Ook op het gebied van functies die mogelijk moeten worden gemaakt in het stadiongebied stelt de club zich offensief op. Deze strategie kan de club zich veroorloven door het draagvlak onder supporters en (in potentie) financiële middelen door sponsors en business club leden.

Omdat de amateurclubs (Oranje Nassau, SV Almelo en La Première) beperkte middelen hebben, zijn ze sterk afhankelijk van de gemeente, die de gronden in eigendom heeft. De clubs zijn niet zonder slag of stoot akkoord gegaan met de plannen voor herinrichting van sportpark Ossenkoppelerhoek en zijn bij de KNVB te rade gegaan. De amateurclubs wisselen een interactieve af met een offensieve strategie. Weliswaar gebruiken ze de grond van de gemeente, maar verder is er voor de clubs niet veel te winnen.

#### 6.5 Beoordeling in termen van vervlechten, koppelen en arrangeren

Het planproces heeft een relatief korte duur, vergeleken met het proces in Enschede. In deze korte periode moesten de doelen van alle partijen in het plangebied worden verenigd in een klein gebied. Vanwege de ruimteclaims en uit het oogpunt van efficiëntie zijn doelen vervlochten. Voorbeelden hiervan zijn parkeren, gebruik van voetbalaccommodaties en gezamenlijke architectuur. De gemeente is hierin als koppelaar opgetreden. Tussen de overige partijen onderling was beperkte interactie, een indicator voor lage kwaliteit van het planproces tussen de overige actoren.

Actor	Locatiegebonden doelen	Afgeleide doelen	Strategische doelen
Gemeente	Belangen van alle actoren waarborgen	Versterking van de recreatieve structuur	Toename werkgelegenheid
Stichting Stadion Heracles Almelo	Herbergen van groot publiek	Financiële resultaten	Stabiele ontwikkeling
Omwonenden en woningcorporatie	Voorkomen van parkeer- en geluidsoverlast	Comfort en leefbaarheid	Waarde van de woning of planschade
Ondernemers Woonboulevard	Bereikbaarheid en ruimte voor uitbreiding	Synergiemogelijkheden door stadionbezoekers	Groeiende efficiëntie
Amateurclubs	Geen ruimte inleveren	Moderne en ruime accommodatie	Onafhankelijkheid en stabiliteit

FIGUUR 10: DOELEN VAN ACTOREN STADIONGEBIED ALMELO

Ondanks de weerstand lijken de amateurclubs zich te moeten verzoenen met de plannen van gemeente en BVO. Weliswaar komt er een nieuw complex, maar de doelen van de clubs niet in te hoeven boeten op aantal speelvelden wordt niet gehaald. De handreiking van Heracles om kosten voor haar rekening te nemen en het veld beschikbaar te stellen is vooral symbolisch en niet gericht op het gemeenschappelijk belang. De doelen van Stichting Stadion Heracles Almelo lijken behaald te worden met de gemeentelijke steun voor de locatie, de financiële middelen en de toegestane functies in het stadiongebied. Door de intensieve interactie met de gemeente zijn inhoudelijk veel koppelingen gemaakt, waarmee de andere

actoren zich hebben moeten verzoenen. De inbreng van de functies is de club van invloed op de te realiseren verblijfsvoorzieningen in het gebied. Dit betreft de geplande horecavoorzieningen en detailhandel. De inrichting van de openbare ruimte komt vanuit de gemeente, die tot op heden vooral de automobilititeit van en naar het gebied als uitgangspunt neemt (Gemeente Almelo b, 2010). De ondernemers op de woningboulevard krijgen naar verwachting hun zin met gelijk blijvende bereikbaarheid en ruimtelijke mogelijkheden.

Woningcorporatie Beter Wonen heeft geen belang bij overhaaste ontwikkelingen in het stadiongebied. De corporatie wil behoud van bouw- en woonmogelijkheden of een tegemoetkoming voor het wegvallen hiervan. Door de goede contacten met de gemeente is dit een eenvoudige hobbel die de gemeente in de planvorming moet nemen. De gemeente is de verbindende partij wat betreft de interactie (Jasper, 2011). Ook in de ruimtelijke inrichting is de gemeente regisseur, maar de eisen die de club op tafel legt wegen zwaar. De gemeente kan in het huidige stadiongebied niet alle doelen geheel vervlechten. Bij vervlechten gaat het immers om het creëren van een win-win situatie voor alle partijen. Dit is een ruimtelijk probleem waarin interactie maar beperkte bijdrage kan hebben. De inrichting van de openbare ruimte en de ontwikkeling van functies zijn wel beïnvloedbaar. De amateurclubs, ondernemers en de woningcorporatie hebben hun wensen hierover niet geuit in het stuurgroep overleg (Jasper, 2011).

Ondanks het arrangement tussen de actoren in het plangebied en de afspraken tussen gemeente en club is de interactie niet vlekkeloos verlopen. Zo geeft Westra (2011) aan: "Er is te laat een separaat overleg geweest toen gemeente en ontwikkelaar het eens waren over dat de faciliteiten van de amateurclubs in elkaar geschoven zouden kunnen worden" en "In februari 2009 heeft het college richting de club aangegeven: Wij zorgen dat opgelost wordt met die amateurclubs, dit is echter nooit opgepakt".

## 6.6 Conclusie

De reconstructie van het planproces toont aan dat de gemeente in vrijwel altijd een centrale actor is in de beleidsvorming rond ruimtelijke investeringen. De gemeente Almelo hanteert een reactieve en een interactieve strategie, maar is toch een verbindende factor tussen alle actoren en beslissingen. Naast regisseur van het planproces is de gemeente ook in het voorzieningenbeleid en de ruimtelijke inrichting de belangrijkste actor. Voor het plangebied is nog geen uitgewerkt inrichtingsplan gemaakt. De inrichting van het huidige stadiongebied is gericht op automobilititeit. Dit is in het belang van de ondernemingen op de woonboulevard die grote goederen verkopen. Het belang van aantrekkelijke en veilige voorzieningen voor wandelend publiek is in de planvorming nog niet tot uiting gekomen.

De centrale middelen in de ontwikkeling van het stadiongebied zijn grond en autoriteit. Deze middelen lijken ook doorslaggevend te zijn in de keuze voor een locatie. In het haalbaarheidsonderzoek dienen rationele gronden echter als verdediging van een in het netwerk uitgesproken voorkeur. De onderbouwing met rationele gronden van een vooraf uitgesproken voorkeur blijkt tevens uit het feit dat de stuurgroep, waarin ook de Stichting Stadion Heracles Almelo zitting heeft, de werkgroep opdracht geeft voor de uitvoering van onder meer het haalbaarheidsonderzoek. Omdat de gemeente bijna alle grond in eigendom heeft zijn de gebruikers hiervan tevreden wanneer hun doelen worden bereikt. De club stelt zich niet doelzoekend op, maar gedraagt zich louter doelrealiserend en hanteert daarbij een offensieve strategie. Moeilijk verzoenbare doelen leiden vaak tot moeizame besluitvorming. De doelen van de verschillende actoren in de casus zijn moeilijk te verzoenen, desondanks verloopt het proces toch snel. De amateurclubs en de woningcorporatie moeten zich voegen in de visie van de club en de gemeente, omdat ze over weinig middelen beschikken.

De club voegt zich wel in het arrangement, maar legt ondertussen de locatie eis op tafel en dwingt een geldlening af. De ontwikkeling van het vastgoed drukt de huisvestingskosten van de BVO. De gemeente stelt een grote hoeveelheid ruimte beschikbaar voor een stadion waar het accent ligt op commercieel vastgoed dat door de club wordt geëxploiteerd of verkocht. Dit alles vindt plaats op de grond van de gemeente, die zelfs een lening geeft. De gemeente heeft zich verzoend met de doelen van Stichting Stadion Heracles Almelo en sluit onofficiële convenanten omtrent de locatiekeuze en functies. Al voor de locatiekeuze was gemaakt gaf de gemeente al aan 'er wel uit te komen met de amateurclubs'.

# 7

## Conclusies en aanbevelingen

Besluitvorming bij ruimtelijke investeringen, zoals de ontwikkeling van een stadiongebied, is complex en verloopt niet lineair. Meerdere actoren nemen beslissingen vanuit eigen belang, onafhankelijk van andere actoren of anticiperend op beslissingen van andere actoren. Actoren blijken echter in toenemende mate afhankelijk te zijn van de middelen van andere actoren. Alleen interactie binnen de beleidsarena stelt hen in staat om verder te komen in het beleidsproces. De interactie krijgt gestalte door de koppeling met andere actoren, het vervlechten van doelen en het sluiten van convenanten. Het planproces is gereconstrueerd door eerst de structuur te beschrijven: het aangeven van de posities, rollen en context die actoren in het speelveld innemen. Vervolgens begint het spel in de beleidsarena: Tijdens de ronden, die worden afgebakend door de belangrijkste beslistmomenten, is gelet op de inhoud van dit proces aan de hand van de begrippen interactie, strategie, gemeenschappelijk belang, doelvervlechting, koppelen en arrangeren. De verschillen in het beleid tussen stadiongebied kunnen worden verklaard uit het planproces. De centrale vraag wordt behandeld met behulp van conclusies uit de theorie en de resultaten uit de analyse van de cases. Vervolgens worden aanbevelingen gedaan voor de ontwikkeling van stadiongebieden.

### 7.1 Beantwoording centrale vraagstelling

De centrale vraagstelling in het onderzoek is:

*In hoeverre kunnen de verschillen tussen stadiongebieden, wat betreft de inrichting en de aanwezigheid van functies die gericht zijn op een langer verblijf van stadionbezoekers, worden verklaard uit het planproces dat voorafgaat aan de ontwikkeling van deze gebieden?*

Alle handelingen van actoren in het beleidsproces hebben als subject van onderzoek gediend voor de beantwoording van deze vraag. Van direct belang voor het vinden van dit antwoord zijn initiatieven ten aanzien van de inrichting en de aanwezigheid van functies die gericht zijn op een langer verblijf van stadionbezoekers. Als eerste is het proces gereconstrueerd in besluitvormingsronden, waarbij de interactie tussen actoren centraal heeft gestaan. Vervolgens is het strategisch gedrag van actoren geanalyseerd. Ten slotte is het proces beoordeeld aan de hand van de in de theorie benoemde kernelementen.

#### 7.1.1 Reconstructie van de besluitvorming

Het planproces van de casus Enschede heeft een lange duur, waarin verschillende actoren verschillende rollen in de beleidsarena vervullen. De interactie tussen partijen is in de eerste besluitvormingsronden niet intensief geweest. In de eerste drie ronden is de gemeente bepalend geweest voor het beleid in het stadiongebied. De keuzes die ten aanzien van de kwaliteit en aard van voorzieningen zijn gemaakt, zijn maar weinig veranderd gedurende het planproces. De gemeente is verantwoordelijk voor het ruime voetgangersgebied, dat door het overleg tussen gemeente en leisureondernemers de huidige vorm heeft gekregen. Naarmate de beleidsarena veranderd, krijgen andere partijen meer invloed in het gemeentelijk beleid, maar de keuzes die in de functie en inrichting zijn gemaakt, werken nog steeds door. Als eerste verklaring voor een verschillend beleid in stadiongebieden kan daarom worden aangemerkt:

- De autonomiebestendige strategie van de gemeente in de beginfase van het planproces.

In de casus Almelo doen zich weinig verschuivingen voor in de beleidsarena. Actoren worden vroegtijdig betrokken maar hebben niet veel inbreng in de besluitvorming. De woningcorporatie, amateurclubs en de huidige ondernemers in het stadiongebied beperken de extensieve interactie tot hun eigen belangen. De gemeente is daarom geheel verantwoordelijk voor de inhoudelijke kwaliteit van het inrichtingsplan voor het stadiongebied. In Almelo is sprake van toelatingsplanologie, terwijl de gemeente Enschede veel meer de regie houdt over de inrichting en functies die in het gebied komen. Enerzijds is de centrale rol van de gemeente verschoven en is de afhankelijkheid van middelen tegenwoordig groter, maar anderzijds is de

grondpolitiek van de gemeente Enschede actiever dan in de gemeente Almelo. Toch slaagt de gemeente Almelo er in de partijen in het gebied nader tot elkaar te brengen en alle doelen behoorlijk te vervlechten in het plangebied, hoewel niet voor alle actoren een winst situatie optreedt. Voor de gemeente zelf vormt dat het belangrijkste doel. Bij beide cases is de rol van de actoren in het netwerk vergelijkbaar. Ondernemers hebben een reactieve rol. Slechts één initiatief ter ontwikkeling van een functie dat is gericht op een langer verblijf van bezoekers in het stadiongebied is vroegtijdig gestrand, namelijk een sport gerelateerde leisurevoorziening in het toenmalige Arke Stadion. Dit geeft aan dat factoren die een barrière zouden kunnen vormen voor de ontwikkeling van verblijfsvoorzieningen de afwezigheid hiervan niet verklaren.

### 7.1.2 *Strategisch gedrag van actoren*

Een analyse van het strategisch gedrag bij de casus Almelo laat zien dat Stichting Stadion Heracles Almelo met de offensieve strategie veel van de gestelde doelen weet te verwezenlijken. Dit verklaart verschillen in het beleid voor ontwikkeling van functies voor een langer verblijf in het stadiongebied:

- De combinatie van de offensieve strategie van de club en de interactieve strategie van de gemeente leidt tot de door de club gewenste voorzieningen, gericht op een langer verblijf van bezoekers.

In de casus Enschede laten ondernemers in de omgeving van de Kanaalzone een veranderende strategie zien. In de eerste twee besluitvormingsronden is er weerstand tegen de komst van het stadion. Vervolgens komen tegenover de voorziene overlast de positieve aspecten van sanering van het gebied en het treinstation te staan. In de laatste besluitvormingsronde proberen de ondernemers door een interactieve strategie zelfs aansluiting te zoeken bij het positieve imago van het stadion. Dit biedt gelegenheid koppelingen te leggen zoals gebruik van ruimtes in het stadion en andersom parkeren bij de kantoren op wedstrijddagen.

### 7.1.3 *Beoordeling van de planprocessen*

In de casus Enschede intensificeert de interactie tussen alle partijen in het stadiongebied in de laatste twee rondes. Dit komt enerzijds doordat de partijen ruimtelijk steeds meer in elkaars vaarwater komen. Koppelingen worden daarom gemaakt op het gebied van parkeren, bereikbaarheid en veiligheid. De tweede reden voor de toenemende interactie is de vestiging van nieuwe bedrijvigheid, waaronder drie cafés en twee restaurants in het stadiongebied. Functies voor een langer verblijf van bezoekers zijn afhankelijk van het succes van andere publiekstrekkingen zoals de grote leisurevoorzieningen, het stadion en de ijsbaan. Daarom zijn deze later ontwikkeld, als reactie op de hoge bezoekersintensiteiten. Het gemeenschappelijk belang van een aantrekkelijk stadiongebied met complementaire verblijfsfuncties wordt door alle partijen steeds meer onderschreven.

- Win-win situaties treden op wanneer zoveel mogelijk mensen naar het gebied komen en hier zo lang mogelijk verblijven. Vervlechting van dit doel vindt plaats door het faciliteren van parkeergelegenheid, het gezamenlijk aanbieden van een aantrekkelijk voorzieningenaanbod en het ruimtelijk verbinden van deze voorzieningen voor wandelend publiek.

Ten slotte kan het arrangement worden aangemerkt als verklaring voor de verschillen in het beleid. In Almelo, waar het planproces van kortere duur is dan in Enschede, hebben zich minder verschuivingen in de beleidsarena voorgedaan. Alle partijen zijn vanaf het begin betrokken bij het beleid en interactie verloopt binnen de gemaakte afspraken. Toch is nooit sprake van open en intensieve interactie tussen alle partijen, waardoor het aantal koppelingen beperkt blijft. Ad-hoc structuren zijn niet automatisch bevorderlijk voor de interactie tussen partijen. Doordat alle partijen hun stukje van de taart willen en de gemeente een faciliterende rol heeft, is er weinig sprake van een overkoepelende visie. Partijen willen hun eigen voorzieningen goed ontsloten hebben, maar voor het geheel van functies en openbare ruimte is weinig aandacht. Alleen de club ontwikkelt een aantal in pandige voorzieningen op het gebied van horeca en detailhandel in het stadion. Een oorzaak voor verschil in beleid tussen stadiongebieden is:

- Het, ondanks het arrangement, ontbreken van een gezamenlijke visie op de ontwikkeling van een samenhangende stadiongebied met een aantrekkelijke inrichting en functies voor een langer verblijf.

## 7.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen zijn er niet op gericht de geconstateerde verschillen in stadiongebieden weg te nemen. Er bestaan geen twee dezelfde stadiongebieden. Evenmin maken actoren in deze gebieden dezelfde beslissingen ten aanzien van het vasthouden van bezoekers in het stadiongebied. Het onderzoek is descriptief van aard, maar legt wel de vinger op knelpunten in de beleidsontwikkeling van stadiongebieden. Ter verbetering van het planproces en de kwaliteit van het beleidsresultaat worden de volgende punten aanbevolen:

- De doelen in een multifunctionele omgeving verschillen sterk: het beperken van overlast, financiële resultaten, beleidsmatige mogelijkheden of ruimte. Hierdoor is het netwerk niet hecht en vinden partijen minder mogelijkheden voor koppeling van doelen. In het planproces moet daarom worden gezocht naar gemeenschappelijk belang en gemeenschappelijke doelen. De gemeente is de aangewezen partij voor het vervullen van de rol van intermediaire koppelaar.
- Binnen een arrangement kunnen actoren aan hun afspraken worden gehouden en kan de kwaliteit worden bewaakt. Wanneer doelen sterk uiteen lopen en interactie niet automatisch verloopt is een arrangement wenselijk.
- Gemeenten moeten kennis nemen van de nieuwe positie en kansen van stadiongebieden. De interactie met de actor 'ondernemers' moeten in het planproces meer centraal komen te staan. Kleinschalige horecavoorzieningen moeten worden ontwikkeld, want deze bieden meer kans op medegebruik door stadionbezoekers en verhogen synergie van functies in het gebied. Voorwaarde voor het succes van de voorzieningen is de aanwezigheid van wandelend publiek.
- Gemeenten moeten de behoeften van potentiële bezoekers in beeld brengen en vertegenwoordigen als onderdeel van het gemeenschappelijk belang. In gebieden met openbare ruimte die door een groot publiek gebruikt wordt kan niet worden volstaan met slechts het faciliteren van de doelen van betrokken partijen.
- Het centrale criterium voor actoren is of doelen zijn bereikt. De kwaliteit van het beleidsresultaat moet niet worden afgemeten aan de gevoerde strategie. Actoren die een offensieve strategie hanteren kunnen zich moeilijk verzoenen met gemeenschappelijke doelen.



### 7.3 Reflectie op de benadering

Het grootste probleem in het onderzoeken met modellen binnen de netwerkbenadering is dat het theoretisch concept voor actoren wel wordt begrepen, maar moeilijk herkend. Actoren denken meer in stappen en fases die doorlopen moeten worden. Het netwerk is een overkoepelend geheel, dat theoretisch klopt maar moeilijk te communiceren is, zo is gebleken. Zoals Teisman (1995) het verwoordt: "De subjecten in beleidsarena's geven hun eigen constructie van de werkelijkheid". Dit is meermalen gebleken uit de tegenstrijdige visie op het verloop van het proces. Zaak is daarom over de breedte van de gehele beleidsarena onderzoek te verrichten. Doordat actoren zichzelf moeilijk in een netwerk kunnen plaatsen, verlopen interviews soms moeizaam. Anders dan de geïnterviewde, kijkt de onderzoeker met een netwerkbil naar het proces.

De netwerkbenadering is een actuele manier om naar beleidvormingsprocessen te kijken. De benadering is ondanks de incorporatie van concepten als 'interactiepatronen' en 'interorganisationele verbanden' goed toepasbaar. Het rondom-model verklaart ook keuzes van actoren. Wanneer actoren hun eigen belang nastreven en het netwerk hierop inrichten is dit zo klein en efficiënt mogelijk. Bij een projectorganisatie praten actoren ook over zaken die hen niet of weinig aangaan, wat tot vertraging en inefficiënte oplossingen leidt. Natuurlijke selectie treedt op wanneer actoren geen belang zien in projecten en deze bij gebrek aan middelen geen doorgang vinden.

Het model biedt een goede representatie van de werkelijkheid. Bij ruimtelijke investeringen vormt de overheid hierop echter een dissonant. De hiërarchische en gefaseerde werkwijze van de lokale overheden conflicteert het meest met de in het model gepresenteerde interactiepatronen, die volgens het model tot beleidsresultaten leiden. Door de hiërarchisch toegedeelde autoriteit zien overheden hun positie als spin in het web voor een belangrijk deel gehandhaafd. De middelen geld en grond, die de gemeente in de casus Almelo de club ter beschikking stelt, geven de club een sterke positie. Ook het maatschappelijk draagvlak bij BVO's is van invloed op het beleidsproces.

### 7.4 Discussie

Bij de aanwezigheid van functies speelt de onderliggende vraag: Wat is het verschil tussen enerzijds de vraag naar en de behoefte aan functies voor de stadionbezoekers en anderzijds de urgentie van deze functies? Het antwoord kan worden uitgedrukt in zowel sociale als economische termen. Deels is dit echter een beleidsmatige en dus niet rationeel te voorspellen afweging.

De daadwerkelijke afwezigheid van functies in de praktijk is een belangrijke onderliggende reden voor het onderzoek. Een globale inventarisatie versterkt de validiteit van de stelling dat deze functies ondervetegenwoordigd zijn, maar een representatieve en nauwkeurige meting van de functies in stadionsgebieden zou voor dit onderzoek wenselijk zijn geweest.

De rol van ondernemers en investeerders of ontwikkelaars is enerzijds meer op de achtergrond en anderzijds moeilijker in beeld te brengen dan die van de clubs en gemeenten. Eén afzonderlijk ondernemer is niet erg representatief voor alle ondernemers, dat is de reden dat in het onderzoek minder het accent op de rol van deze actoren is komen te liggen.

# 8

## Literatuurlijst

- About footballstadium. (2010, december 26). Opgeroepen op juni 4, 2010, van Foto via Tubantia: <http://www.aboutfootballstadium.com/polman-stadion-is-a-football-stadium-in-the-netherlands-are-equipped-with-artificial-turf/hpimo194-jpg/>
- Agentschap NL. (2011). *Omgevingsvergunning/Wabo*. Opgeroepen op mei 17, 2011, van <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingsvergunning>
- Ampt, A. (2011). *Het besluitvormingsproces van stadionontwikkeling, een onderzoek naar het besluitvormingsproces van de verbouw of nieuwbouw van stadion voor Betaald voetbal organisaties in Nederland*. Den Haag: Technische Universiteit Delft.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management, Improving Research and Policy Dialogue*. Los Angeles: University of California Press.
- Beade, R. A., & Dye, R. (1990). The Impact of Stadiums and Professional Sports on Metropolitan Area Development. *Growth and Change (Spring)*, 1-14.
- Berry, J., Carson, D., & Smyth, M. (2007). A Multi-purpose Sports Stadium: in-town versus out of town location Belfast City Council. *University of Ulster*.
- bewerking van Tweakwindows. (2011). *Ajax Stadion*. Opgeroepen op 6 19, 2011, van Tweakwindows: <http://www.tweakwindows.nl/wallpapers/sport/6823/Ajax-Stadion.html>
- Bos, J. (2011, mei 6). Projectleider gemeente Almelo. (P. Elsinga, Interviewer)
- Breteler, J. (2011, mei 23). Projectmanager gemeente Enschede. (P. Elsinga, Interviewer)
- Bruijn, H. d., Heuvelhof, E. t., & Veld, R. J. (2005). *Process Management: Why Project Management Fails in Complex Decision Making*. Springer.
- Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (1992). *Leadership for the common good, tackling public problems in a shared-power world*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Cohen, M. D., March, J., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly* 17 (1), 1-25.
- Dam, F. v. (2000). Refurbishment, redevelopment or relocation? The changing form and location of football stadiums in the Netherlands. *Area*, 32, 133-143.
- de Bruijn, H. E., ten Heuvelhof, E., & in't Veld, R. (1999). *Procesmanagement: Over procesontwerpen en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service.
- Dobson, S. M., & Goddard, J. A. (1996). The Demand for Football in the Regions of England and Wales. *Regional Studies Volume 30, Issue 5*, 443-453.
- DSP groep . (2002). *Veiligheidseffectrapportage ADO Den Haag, Inventarisatie naar aanwezige en mogelijke veiligheidsrisico's*. Amsterdam: DSP Groep.
- FC Twente.nu. (2010). *Arke Stadion*. Opgeroepen op mei 17, 2011, van FC Twente.nu: <http://www.fctwente.nu/fotos/stadions/arke-stadion>

- Gemeente Almelo . (2011). *Jaarverantwoording 2010*. Almelo: Afdeling Interne Dienstverlening/Bestuursondersteuning & Control.
- Gemeente Almelo a. (2011). *Ontwikkelingen nieuw stadion Heracles Almelo e.o. Raadsvergadering: 28 juni 2011*. Almelo: 12692.
- Gemeente Almelo b. (2010, februari 24). *Gemeente Almelo in principe bereid mee te werken aan nieuw stadion*. Opgeroepen op mei 20, 2011, van Website gemeente Almelo: <http://www.almelo.nl/smartsite.shtml?ch=TER&id=56085>
- Gemeente Almelo c. (2011, juni 14). *Gemeente Almelo ondersteunt initiatief voor nieuw stadion Heracles Almelo*. Opgeroepen op juni 16, 2011, van Gemeente Almelo: <http://www.almelo.nl/smartsite.shtml?ch=TER&id=57534>
- Gemeente Enschede. (2007). *Nota Strategisch Verwervingsbeleid, Motieven, Proces, Financiering en Besluitvorming*. Enschede: Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede a. (2008). *Bestemmingsplan Kanaalzone*. Enschede: Cluster Ruimtelijke Ontwikkeling.
- Gemeente Enschede b. (2008). *Enschede als Belevenis, Koers en Actieprogramma Vrijtijdseconomie Enschede*. Enschede: Gemeente Enschede.
- Gemeente Enschede c. (2011). *Gemeente Enschede*. Opgeroepen op april 27, 2011, van [www.enschede.nl](http://www.enschede.nl).
- Google maps . (2011). *maps.google*. Opgehaald van Google Maps: [maps.google.nl](http://maps.google.nl)
- GoPlanet. (2011). *GoPlanet Parc*. Opgeroepen op juni 26, 2011, van GoPlanet: [www.go-planet.nl](http://www.go-planet.nl)
- Goudappel Coffeng. (2007). *Mobiliteitsonderzoek Arke Stadion*. Deventer: in opdracht van FC Twente .
- Grontmij. (2004). *Kanaalzone Enschede, Integrale milieu- en veiligheidsrapportage*. Zwolle: Grontmij Advies & Techniek B.V. in opdracht van Gemeente Enschede.
- Haans, R. (2008). *Netwerken rond e-government, Procesnetwerkstructuur en implementatie van elektronische dienstverlening*. Nijmegen: masterthesis bestuurskunde Radboud Universiteit Nijmegen.
- Hermans, L. M., & Thissen, W. A. (2009). Actor analysis methods and their use for public policy analysts . *European Journal of Operational Research* 196 , 808–818.
- Hüttner, H. J., & Renckstorf, K. (2001 ). *Onderzoekstypen in de communicatiewetenschap*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- IAA Architecten. (2009, december 8). *Heracles en Asito onderzoeken gezamenlijke ontwikkeling* . Opgeroepen op juni 1, 2011, van [www.iaa.nl](http://www.iaa.nl): <http://www.i-aa.nl/ventura/>
- Jacobs, D. (1993). Het structurisme als synthese van handelings- en systeemtheorie. *Tijdschrift voor Sociologie*, 14, 335-360.
- Jasper, E. (2011, mei 20). Lid Werkgroep stadiongebied gemeente Almelo. (P. Elsinga, Interviewer)
- Katwijk van, L. (2008). *Het succes van de gemeentelijke regierol binnen het brede schoolconcept: een zwart-wit of kleurenfilm*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Kern, W. S. (2000). *The economics of sports*. Kalamazoo, Michigan: Upjohn Institute for Employment Research.
- Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (1997). *Managing Complex Network*. London: Sage.

- Kingdon, J. W. (1984 ). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York. eerste druk: HarperCollins College Publisher.
- Klijn a, E. H., & Koppenjan, J. F. (2000). Politicians and interactive decision making: Institutional spoilsports or playmakers. *Public Administration Vol. 78 No. 2*, 365-387.
- Klijn b, E. H., & Koppenjan, J. F. (2000). Public Management and Policy Networks, Foundations of a network approach to governance. *Public Management Vol. 2 Issue 2*, 135-158.
- Klijn c, E. H., & Teisman, G. R. (2003). Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases. *Public Money & Management, juli*, 1-10.
- Klijn d, E. H., & van Twist, M. (2007). Publiek-private samenwerking, Overzicht van theorie en praktijk. *Publiek-Private Samenwerking in Nederland 3 mei/augustus*, 156-170.
- Klijn, E. H. (1997). Policy networks: An overview. In W. J. Kickert, E.-H. Klijn, & J. F. Koppenjan, *Managing Complex Networks* (pp. 14-34). London, England: Sage.
- Olthof, B. (2011, mei 23). Projectleider Kanaalzone gemeente Enschede. (P. Elsinga, Interviewer)
- Oranjewoud. (2010). *Stadion Heracles, Reikwijdte en detailniveau m.e.r.* In opdracht van: Stichting Stadion Heracles Almelo.
- Rhodes, R. A. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall: The Subsectoral Governments of Britain*. London: Unwin.
- Ruimtelijk Planbureau. (2006). *Woningproductie ten tijde van vinex, Een verkenning* . Rotterdam : NAI Uitgevers.
- Sheller, M., & Urry, J. (2006). The new mobilities paradigm. *Environment and Planning A, volume 38* , 207-226.
- Sportbedrijf Almelo. (2010). *IISPA*. Opgeroepen op juni 2011, 1, van <http://www.sportbedrijfalmelo.nl/index.php?page=contact>
- TC Tubantia. (2010, juni 4). Stadion Heracles Almelo en shoppingmall naar XL Businesspark. *De Twentsche Courant Tubantia*.
- TC Tubantia a. (2010, november 16). *Officiële opening IISPA met veel aandacht voor (top)sporters*. Opgeroepen op juni 28, 2011, van Twentsche Courant Tubantia: <http://www.tctubantia.nl/regio/almelo-stad/7634482/Offici%C3%ABle-opening-IISPA-met-veel-aandacht-voor-....ece>
- Teisman a, G. R. (2000). Models for Research into Decision Making Processes: On Phases, Streams and Decision Making Rounds. *Public Administration, 78 (4)*, 937-956.
- Teisman b, G. R. (2006). *Stedelijke Netwerken, Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*. Den Haag: Nirov. ISSN: 1871-4730.
- Teisman c, G. R., & Klijn, E. H. (2002). Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? *Public Administration Review 62 (2)*, 189-198.
- Teisman, G. R. (1995). *Complexe Besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen* (2e herziene druk ed.). 's-Gravenhage: VUGA.
- Terpstra, K. (2009). *Besluitvorming bij herstructurering van treinstations. Oorzaken voor de vertraging en de gevolgen voor de doorlooptijd*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

- Urry, J. (1995). *Consuming Places*. London and New York: Routledge.
- Verschuren, P. (2011). *College doel- en vraagstelling 2 januari 2011*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.
- Verschuren, P. J., & Doorewaard, J. A. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek* (Vierde druk ed.). Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- VROM. (2004). *Nota Ruimte*. Den Haag: VROM.
- Weening, H. (2006). *Smart Cities: Omgaan met onzekerheid*. Delft: Eburon.
- Westra, B. (2011, juni 8). Projectmanager Stichting Stadion Heracles Almelo. (P. Elsinga, Interviewer)
- z24. (2011, 6 14). *Verkoop grond PSV 'te gunstig' geprijsd*. Opgeroepen op 6 26, 2011, van [http://www.z24.nl/economie/artikel\\_224526.z24/Verkoop\\_grond\\_PSV\\_\\_te\\_gunstig\\_\\_geprijsd.html](http://www.z24.nl/economie/artikel_224526.z24/Verkoop_grond_PSV__te_gunstig__geprijsd.html)

# 9

## **Bijlagen**

- Bijlage I : Interviewguide
- Bijlage II : Lijst van geïnterviewde personen
- Bijlage III : Fotomap

## 9.1 Bijlage I: Interviewguide

### *Instructies*

- Semigestructureerde interviews: Geïnterviewde uit laten spreken, vervolgens bij onvolledige doorvragen. Niet sturend vragen: De accenten die de geïnterviewde zelf legt zijn van belang.
- Doorvragen naar de relaties met andere partijen en de manier waarop interactie en de inzet van middelen tot de ontwikkeling van functies heeft geleid.

### *Toelichting van het onderzoek*

De aanleiding voor het onderzoek is het gegeven dat bereikbaarheid in veel stadiongebieden de belangrijkste maatstaf is, terwijl het bieden van functies of voetgangersvriendelijke omgeving vanuit de theorie economische en sociaal-maatschappelijke kansen in zich heeft. Het planproces wordt onderzocht ter beantwoording van de inhoudelijke vraag waarom wel of niet voor bepaalde functies binnen een stadiongebied wordt gekozen.

### *Vertaling van indicatoren naar interviewguide*

De mate waarin actoren interactie aangaan met andere actoren om een voetgangersvriendelijke inrichting en voorzieningen voor een langer verblijf in het stadiongebied te realiseren.

1. Heeft de interactie met actoren uit uw netwerk bijgedragen?
2. Heeft u de door uw organisatie gestelde doelen bereikt?

De mate waarin actoren strategisch gedrag vertonen voor de ontwikkeling van functies en inrichting ten behoeve van een langer verblijf.

1. Welke functies ziet u als gewenst of complementair voor het karakter van het stadiongebied?
2. Welke functies ziet u als gewenst of complementair voor de exploitatie van het stadiongebied?
3. Op welke manier heeft u deze doelen of het formuleren van deze doelen door andere actoren bereikt?

De mate waarin actoren een gemeenschappelijk belang formuleren en nastreven in het stadiongebied.

4. Steunen andere actoren (ondernemers, gemeente, huidige gebruikers) de ontwikkeling van deze functies of houden ze het tegen?
5. Hoe is de beslissing tot het ontwikkelen van verblijfsfuncties tot stand gekomen?

De mate waarin actoren hun doelen in het beleidsproces voor het stadiongebied vervlechten met die van andere actoren.

6. Waarvoor was u afhankelijk van andere actoren?
7. Was er sprake van één centrale actor door bijvoorbeeld financiële middelen, grondposities of beleidsbepaling of waren er wederzijdse afhankelijkheden?

De mate waarin actoren door interactie koppelingen maken tussen beslissingen en actoren.

8. Met welke andere actoren had u veelvuldig contact?
9. Is hieruit inhoudelijke of procesmatige samenwerking voortgekomen?

De mate waarin actoren de interactiestructuur van het beleidsproces in arrangementen onder brengen.

10. Welke regels en afspraken golden wat betreft de onderlinge interactie?
11. Ziet u het planproces meer als een informeel netwerk of een georganiseerd project?

## 9.2 Bijlage II: Lijst van geïnterviewde personen

- Dhr. Jelle Bos: Projectmanagement FC Twente, vrijdag 6 mei 2011, 9.30 uur, Stadion FC Twente, Colosseum 65 Enschede.
- Dhr. Elbert Jasper: Lid werkgroep stadiongebied gemeente Almelo, vrijdag 20 mei 2011, 15.00 uur, Gemeentehuis Almelo, Stadhuisplein 1 Almelo.
- Mevr. Bertine Olthof: Gebiedsmanager Kanaalzone gemeente Enschede, maandag 23 mei 2011, 9.30, Gemeentehuis De Noordmolen, Molenstraat 50 Enschede.
- Dhr. Jan Breteler: Oud-projectleider Business & Sciencepark gemeente Enschede, maandag 23 mei 2011, 10.00, Gemeentehuis De Noordmolen, Molenstraat 50 Enschede.
- Dhr. Bert Westra: Projectleider in opdracht van Stichting Stadion Heracles Almelo, woensdag 8 juni 2011, Polman Stadion, Stadionlaan 1 Almelo.



9.3 Bijlage III: Fotomap



Enschede: Station Drienerlo en De Grolsch Veste



De uitbreiding van de tweede ring oosttribune



Enschede: Leisure GoPlanet voetgangersgebied



Zicht vanuit kantoren op uitbreiding oosttribune



Almelo: IISPA



Woonboulevard



Almelo: McDonalds



Huidige Polman Stadion