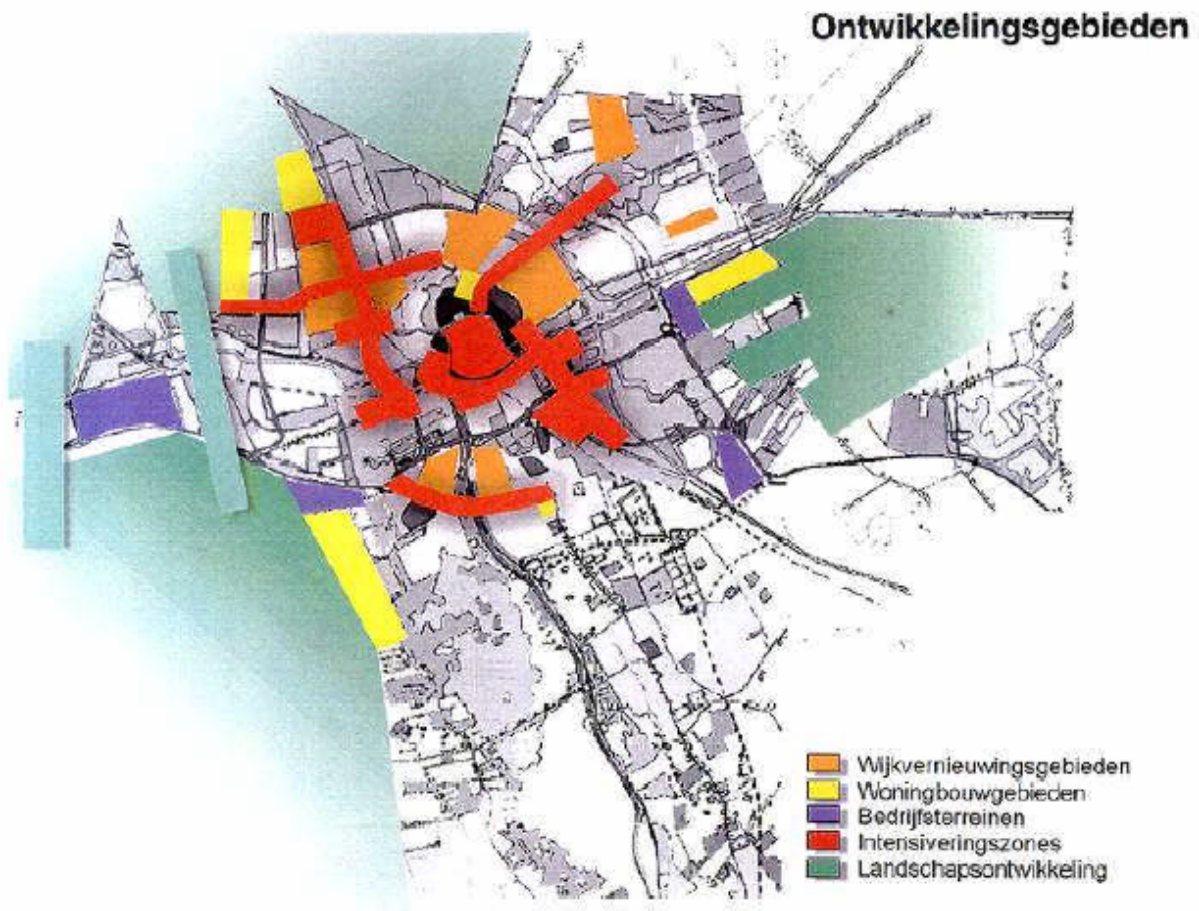


Sturingswijzen in ontwikkelingszones

Over de sturingsmogelijkheden en de best passende sturingswijze in Groningse ontwikkelingszones



Bron: Structuurplan 'De stad van straks extra' Groningen 2010. Ontwikkelingsprogramma voor stedelijke vernieuwing, 1998

Claartje Sleyfer
Sociale geografie en Planologie, richting stedelijke en regionale planning
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen
April 2006

Voorwoord

Met deze scriptie rond ik mijn studie sociale geografie en planologie af. De studentenjaren hebben mijn ogen vele malen doen openen en me laten denken binnen en buiten de gebaande paden. Al vrij vroeg trok de bestuurskundige kant van de geografie en planologie mijn aandacht. Het was dan ook geen verrassing dat de scriptie facetten van zowel de planologie als de bestuurskunde moest hebben.

Na een aantal studiem maanden in Engeland mocht ik een afstudeerstage komen lopen bij de gemeente Groningen. De eerste stageweken werden ingevuld met meekijken en het bijwonen van vergaderingen. Later in de stageperiode kreeg ik de mogelijkheid om twee weken bij VROM in Den Haag mee te lopen. Deze praktijkervaringen zorgden ervoor dat de planologie meer voor me ging leven. Ook de praktijk zou een onderdeel van de scriptie moeten worden.

Vervolgens was het zaak om de afstudeeropdracht te formuleren. Daar kreeg ik alle vrijheid in en dat heb ik zeer gewaardeerd. Na veel wikken en wegen, schrijven en herschrijven is dit het resultaat geworden: een scriptie die de planologie, bestuurskunde en praktijk tracht samen te brengen.

In een voorwoord is het de gewoonte om de mensen te bedanken die jou gedurende de vervaardiging van de scriptie geholpen hebben. Ik wou me dan ook graag aan deze gewoonte conformeren.

Ik ben veel dank verschuldigd aan dhr Heins. De gesprekken over de vele sturingsmogelijkheden van de gemeente hebben mij vaak aan het denken gezet. Daarnaast hebben de discussies over het ‘handelen uit gewoonte’ veel inspiratie gebracht.

Via deze weg zou ik graag de gemeente Groningen, dienst RO/EZ, afdeling Beleidsontwikkeling willen bedanken. De eerder genoemde vrijheid, de gezellige en inspirerende werksfeer hebben mijn toekomstbeeld van het werkende leven zeer positief beïnvloed. Erwin Tollenaar wou ik bij deze extra bedanken. Zonder zijn geduld, praktische tips en de goede gesprekken had de scriptie niet op deze manier tot stand kunnen komen.

Ook ben ik Thomas Sleyfer, mijn vader, zeer dankbaar. Met zijn jarenlange ervaring op het gebied van de ruimtelijke ordening heeft mijn vader ervoor gezorgd dat ik een paar valkuilen kon vermijden. De gesprekken over het onderwerp hebben me vele keren weer teruggebracht naar de kern van de zaak. Daarnaast werkt zijn enthousiasme zeer aanstekelijk.

Ten slotte zou ik Jop willen bedanken voor zijn engelengeduld, de vele peptalks, de reis naar Thailand tijdens het schrijven van deze scriptie en de mooie weekendjes op Terschelling. Dit alles heeft me uit verschillende scriptie-dips getrokken.

De afronding van de studie heeft even op zich laten wachten, maar ik had de vele opgedane ervaringen tijdens de studie in Groningen en in het buitenland, bij de gemeente Groningen en bij het ministerie van VROM niet willen missen. En daar sluit onderstaand motto goed bij aan:

“Experience is one thing you can’t get for nothing”

Oscar Wilde

Inhoudsopgave

BLZ

Samenvatting	5
THEORETISCH KADER	
Hst 1 Inleiding	11
1.1 Probleemstelling	11
1.2 Doel onderzoek	11
1.3 Onderzoeksvraag	11
1.4 Onderzoeksopzet	
Hst 2 Begrippenkader	13
2.1 Ontwikkelingszone	13
2.2 Sturen	13
2.3 Sturingsinstrumentarium	14
2.4 Factoren	15
Hst 3 Positionering studie	16
3.1 Planvorming	16
3.2 Model	16
Hst 4 Beleidssituatie	19
4.1 Factoren, factoren, factoren...	19
4.2 Van chaos naar orde	19
4.2.1 Potentie gebied	20
4.2.2 Beleidsvisie	20
4.2.3 Actoren	20
4.2.4 Interne organisatie	21
4.3 Schema factoren	22
4.3.1 Gewichten	22
Hst 5 Sturingswijzen	24
5.1 Mogelijkheden en vormen van sturing	24
5.2 Sturingsmodel	25
5.3 VROM-raad model in detail	25
5.4 Onderverdeling VROM-raad model	26
5.4.1 De sturingsaccentenladder	26
5.4.2 De sturingsaccentenladder en het VROM-raad model	28
Hst 6 Koppeling beleidssituatie aan sturingswijzen	29
6.1 Permutatiemethode: de theorie	29
6.2 Redenen voor het gebruik van de permutatiemethode	29
6.3 Permutatiemethode in praktijk	31
6.3.1 Stap 1: De rangorde van sturingswijzen per factor	32
6.3.2 Stap 2: Mogelijke rangordes	33
6.3.3 Stap 3: Toetsing mogelijke rangordes aan vooraf opgestelde rangorde per factor	34

	6.3.4	Gewichten	35
	6.3.5	De uitkomst	37
6.4		Onzekerheid	38
6.5		Gevoeligheidsanalyse	39
Hst 7		Sturingsinstrumentarium	41
7.1		Verschillende instrumentenfamilies	41
	7.1.1	Juridische sturingsinstrumenten	41
	7.1.2	Economische sturingsinstrumenten	42
	7.1.3	Communicatieve sturingsinstrumenten	42
7.2		Verdere onderverdeling	42
7.3		Elke situatie een eigen aanpak	43
7.4		‘Geven-en-Nemen strategie’	44
	7.4.1	Juridisch geven en nemen	44
	7.4.2	Economisch geven en nemen	44
	7.4.3	Communicatief geven en nemen	45
PRAKTISCH KADER			
Hst 8		Analyse Groningse ontwikkelingszones	47
8.1		Europapark	47
	8.1.1	Europapark in vogelvlucht	47
	8.1.2	Interviews	48
	8.1.3	De permutatiemethode toegepast op de interviews	48
	8.1.4	De permutatiemethode toegepast op het stedenbouwkundige plan	49
	8.1.5	De uitkomst	49
8.2		Eemskanaalzone	51
	8.2.1	Eemskanaalzone in vogelvlucht	51
	8.2.2	Interviews	52
	8.2.3	De permutatiemethode toegepast op de interviews	52
	8.2.4	De permutatiemethode toegepast op de visie	53
	8.2.5	De uitkomst	53
8.3		Verbindingskanaalzone	54
	8.3.1	Verbindingskanaalzone in vogelvlucht	54
	8.3.2	Interviews	55
	8.3.3	De permutatiemethode toegepast op de interviews	56
	8.3.4	De permutatiemethode toegepast op de visie	56
	8.3.5	De uitkomst	56
8.4		Tot slot	58
Hst 9		Case: Laan Corpus den Hoorn	60
9.1		Beleidssituatie	60
9.2		Sturingswijze	61
	9.2.1	Permutatiemethode	61

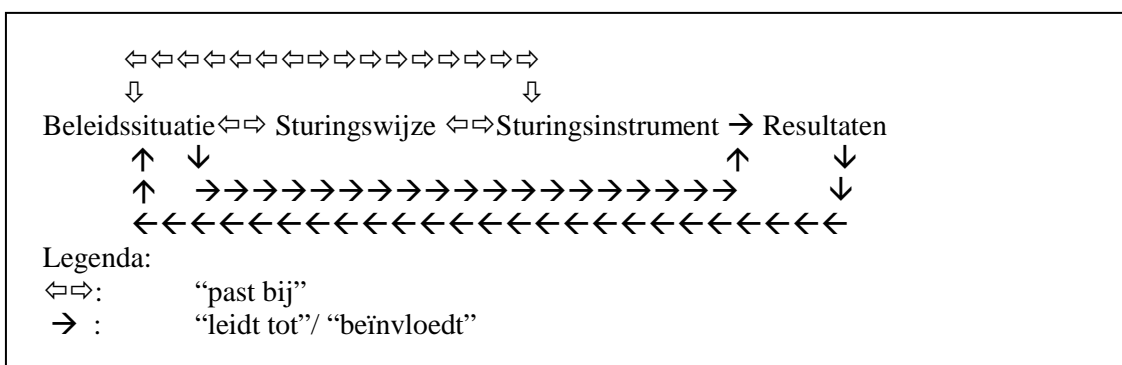
			BLZ
	9.2.2	Uitkomst	62
9.3		Sturingsinstrumenten	63
Hst 10		Conclusies en aanbevelingen	64
	10.1	Conclusies	64
	10.2	Op- en aanmerkingen	67
	10.3	Aanbevelingen	68
		Literatuurlijst	70
Bijlagen	1	Rangordes sturingswijzen per factor	72
	2	Schematische uitwerking interviews	73
	3	Permutatiemethode Groningse ontwikkelingszones op basis van interviews uitgewerkt	74
	5	Permutatiemethode Groningse ontwikkelingszones op basis van ontwikkelingsvisies uitgewerkt	75
	4	Laan Corpus den Hoorn: permutatiemethode uitgewerkt	76

Samenvatting

THEORETISCH KADER

De ruimtelijke structuur van de stad Groningen wordt onder meer gekenschetst door ontwikkelingszones. Hier komen leefmilieus, stedelijke voorzieningen en andere functies samen, hier is de stedelijke dynamiek hoog. De ambities voor deze zones zijn groot en om die te bereiken zal de gemeente een strategie moeten uitstippelen om de zones verder te ontwikkelen. Een onderdeel van de strategiebepaling is de keuze in sturingswijze.

Het model beleidsaanpak helpt bij het maken van een keuze in sturingswijze. Het model ziet er als volgt uit:



Bron: figuur 2 Globaal model beleidsaanpak (gebaseerd op afwegingskader interactieve beleidsaanpak, Pröpper en Steenbeek, 1999)

Gezegd moet worden dat het zwaartepunt van dit onderzoek zal liggen op de eerste twee onderdelen: het omschrijven van de beleidssituatie en het zoeken van een passende sturingswijze.

Beleidsituatie

Omdat ontwikkelingszones vaak complex en gevarieerd zijn, zal allereerst de zone en de beleidssituatie die daar heerst, in kaart worden gebracht. Elke zone verkeert in andere omstandigheden en heeft tal van factoren die elk een eigen invloed uitoefenen op de beleidssituatie.

Een factor wordt omschreven als een kenmerk, gekoppeld aan een actor of verbonden met de omgeving waarin actoren handelen, die van invloed is op de percepties, doelen, keuzes en strategieën van actoren. De factoren waar dit onderzoek mee werkt zijn: multifunctionaliteit, randvoorwaarden, ligging zone in stad, functieverandering, invloed op de stad, alternatieven, tijd, geld, fasen, aanwezige partijen, verhouding publiek-privaat, kennis en invloed van actoren, politiek, organisatie en maatschappelijke betrokkenheid van actoren, betrokkenen vanuit de interne organisatie en de interpretatie van deze betrokkenen.

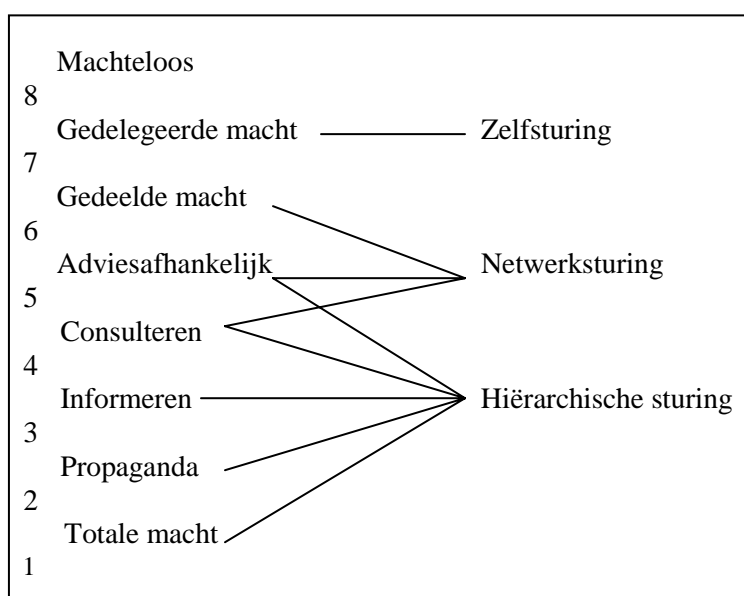
Om later in het proces een passende sturingswijze te kunnen kiezen, is het noodzakelijk om de factoren een gewicht mee te geven. Met behulp van een gewichtenset dat bestaat uit 5 categorieën: zeer onbelangrijk, onbelangrijk, neutraal, belangrijk en zeer belangrijk, kan worden nagegaan hoeveel gewicht een factor in de schaal legt. Wanneer er volgens deze gewichtenset gewerkt wordt, is het raadzaam om met de meest betrokken personen gezamenlijk rond de tafel te gaan zitten. Gedurende deze bijeenkomst(en) zullen de betrokkenen gezamenlijk het gewicht van de factoren bepalen. Aan de hand van de factoren met bijbehorend gewicht wordt een helder beeld van de situatie waarin de zone verkeert geschetst.

Sturingswijzen

Onder sturen wordt verstaan: ‘de manier waarop de maatschappelijke wisselwerkingen doelbewust worden beïnvloed.’

Er bestaan meerdere manieren om sturingswijzen te categoriseren. Hier wordt het VROM-raad model gebruikt, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het *hiërarchische sturingsmodel*, de *netwerksturing* en de *zelfsturing*. Bij de eerste vorm van sturing is er sprake van een overheid die boven de maatschappelijke actoren staat. Netwerksturing wordt gekenmerkt door een overheid die op gelijke voet staat met de samenleving. Ze is één van de vele sturende actoren en komt tezamen met de andere partijen tot een resultaat. Bij zelfsturing gaat de overheid uit van het probleemoplossend vermogen van de samenleving. De marktpartijen en maatschappelijke organisaties spelen een zeer belangrijke rol en de overheid stuurt alleen indirect door middel van het stellen van randvoorwaarden (sturing door sturing).

Er zijn forse accentverschillen mogelijk binnen een bepaalde sturingswijze. Dat is de reden de mogelijke accentverschillen binnen de drie sturingswijzen naar voren worden gebracht. De accentverschillen worden duidelijk gemaakt aan de hand van de sturingsaccentenladder:



Bron: figuur 10 Sturingsaccentenladder gelieerd aan sturingswijzen VROM-raad

Wanneer de keuze voor de sturingswijze duidelijk is, zullen deze accentverschillen bijdragen aan een exacte omschrijving en invulling van de sturingwijze.

Koppeling beleidssituatie en sturingswijzen

De beleidssituatie heeft een wisselwerking met de sturingswijze (de twee ‘open’ pijlen tussen beide begrippen). De factoren en hun onderlinge verhouding zorgen dus voor een bepaalde situatie van de zone. Deze situatie vraagt om een eigen sturingswijze. Met de sturingswijzen en hun bijbehorende karaktertrekken in het achterhoofd, kan de beleidssituatie gekoppeld worden aan een passende sturingswijze. Deze koppeling kan tot stand worden gebracht met behulp van de permutatiemethode.

“De permutatiemethode is een multicriteriamethode waarmee uitgaande van alle mogelijke rangordes (permutaties) van de alternatieven een optimale rangorde kan worden bepaald.” (Hellendoorn, 2001) In dit onderzoek fungeren de sturingswijzen als alternatieven.

De permutatiemethode werkt als volgt: allereerst worden er criteria (in dit geval zijn dat de factoren) opgesteld die voor de evaluatie van belang zijn. Vervolgens wordt per

factor bepaald wat de rangorde van sturingswijzen moet zijn. De volgende stap bestaat uit het opstellen van iedere mogelijke rangorde van sturingswijzen. Deze rangordes worden ten slotte getoetst op de mate van overeenstemming met de vooraf opgestelde rangordes per factor. Eveneens worden de gewichten van de factoren meegenomen. De uitkomst van de toets bestaat uit een rangschikking van rangordes die het beste overeenkomt met de vooraf opgestelde ordening van sturingswijzen voor elke factor.

Van sturingswijze naar sturingsinstrument

Het volgende onderdeel van het schema bestaat uit de keuze van een passend sturingsinstrument. Instrumenten stellen gemeenten in staat om op basis van eigen beleidskeuzes en toegesneden op de lokale situatie het beleid goed uit te voeren. Aan de hand van instrumentenfamilies kan het begrip inzichtelijker worden gemaakt. De volgende instrumentenfamilies worden besproken: juridische -, economische - en communicatieve instrumenten.

Het menselijk gedrag kan worden beïnvloed via regulerende instrumenten. In dat geval wordt gesproken van het juridische sturingsmodel. Het doel van het economische model is het beïnvloeden van de voorkeur voor bepaalde alternatieven door financiële consequenties aan de alternatieven te verbinden. Te denken valt aan subsidies of heffingen. Het communicatieve instrument kan als volgt worden aangeduid: de overheid tracht de burger te beïnvloeden door informatie over te dragen.

De kern van het verschil binnen een instrumentenfamilie ligt vaak in de mate van overheidsingrijpen. Een verdere onderverdeling in de driedeling is niet overbodig. Die verdere onderverdeling wordt gemaakt door onderscheid te maken tussen een repressieve vorm en een stimulerende vorm. Hierbij speelt de mate waarin het gebruik van het instrument voor de burger facultatief is, een belangrijke rol.

Het is onmogelijk om een ideale, algemeen toepasbare instrumentenmix te ontwikkelen. Echter, het is wel mogelijk om op hoofdlijnen een strategie uit te stippelen die in bepaalde beleidssituaties voor een optimale instrumentenmix zorgen. De 'Geven en Nemen-strategie' is zo'n strategie. De 'Geven en Nemen-strategie' gaat uit van het combineren van stimulerende en repressieve instrumenten; ofwel het gelijktijdig geven en nemen.

Resultaten

De implementatie van beleid door middel van de inzet van een sturingsinstrument leidt uiteindelijk tot bepaalde effecten. Aan de hand van opgestelde doelstellingen is het mogelijk om de beleidsaanpak positief dan wel negatief te beoordelen. Heeft de sturingswijze en -instrumenten geleid tot een goed en beoogd resultaat? Het antwoord op deze vraag vindt zijn oorsprong in de mate van afstemming tussen het sturingsinstrument en de beleidssituatie. Vandaar dat een 'open pijl' tussen deze twee onderdelen van het model is getrokken (Pröpper en Steenbeek, 1999).

Tegenvallende of meevallende effecten kunnen leiden tot een wijziging van de beleidssituatie. Vandaar de 'gesloten pijl' die van de resultaten teruggaat naar de beleidssituatie. Ten slotte kan een tussentijdse wijziging in de beleidssituatie ook aanleiding zijn voor een aanpassing in het sturingsinstrument.

PRAKTISCH KADER

Het model beleidsaanpak is gedeeltelijk (de eerste twee onderdelen) toegepast op een aantal Groningse ontwikkelingszones: Europapark, Eemskanaalzone en Verbindingskanaalzone. De beleidssituatie van deze ontwikkelingszones is met behulp van de antwoorden uit een aantal interviews geschetst. De beleidssituatie kan grofweg als volgt worden omschreven.

Factoren als multifunctionaliteit, geld, tijd, aanwezige partijen en randvoorwaarden worden in de drie zones door de geïnterviewden benoemd als aanwezig. Wel verschilt de mate van belangrijkheid die deze factoren door de ondervraagden meekrijgen.

De tweede fase van het model is omschreven in het theoretisch kader.

Aangekomen bij de derde stap in het model (de koppeling van de beleidssituatie aan de sturingswijzen door middel van de permutatiemethode) is het zeer opvallend dat bij alle zones de uiteindelijke rangschikking hetzelfde is. Rangorde 1, oftewel hiërarchische sturing krijgt de voorkeur boven netwerksturing en zelfsturing, staat bovenaan. Vervolgens komt rangorde 3 (netwerksturing boven hiërarchische sturing boven zelfsturing) aan de orde, gevolgd door rangorde 4 (netwerksturing boven zelfsturing boven hiërarchische sturing), 2 (hiërarchische sturing boven zelfsturing boven netwerksturing), 5 (zelfsturing boven hiërarchische sturing boven netwerksturing) en 6 (zelfsturing boven netwerksturing boven hiërarchische sturing).

De rangschikking van ontwikkelingszones is weliswaar gelijk, het relatieve verschil tussen rangorde 1 en 3 verschilt per zone. Bij de Verbindingskanaalzone volgt rangorde 3 rangorde 1 snel op. Rangorde 3 laat bij de andere twee zones iets langer op zich wachten.

Bij het Europapark is sprake van een relatief groot gat tussen rangorde 1 en 3. De score van de factoren waar de hiërarchische sturingswijze de voorkeur geniet, valt hoog uit. Terwijl de score van de factoren met netwerk- of zelfsturing als uitgangspunt laag uitvalt. De uitkomst bij deze score is een consulterende overheid. Dat onderschrijft niet het antwoord van de ondervraagden welke sturingswijze de gemeente heeft gebruikt. Daar wordt aangegeven dat ook op netwerksturing is ingezet. Vanuit dit standpunt bekeken, zouden de factoren met netwerk- en zelfsturing als voorkeur, hoger moeten scoren. Wanneer dat het geval is, valt de uitkomst anders uit. De best passende sturingswijze zal dan richting de adviesafhankelijke overheid gaan.

De uitkomst van de Eemskanaalzone wordt als volgt geanalyseerd. De ondervraagden gaven aan dat er ingezet is op een hiërarchische sturing en de score van de factoren onderschrijft dit antwoord ook. Nadat de methode is doorlopen kwam de consulterende overheid als beste uit de bus. Ook al komen de antwoorden en de scores overeen, toch moet opgemerkt worden dat het bijzonder is dat er niet *meer* is ingezet op netwerksturing. In een ontwikkelingszone waar factoren als geld, multifunctionaliteit en actoren een belangrijke rol spelen, ligt het in de lijn der verwachting dat deze factoren hoger scoren en een adviesafhankelijke overheid beter past in de zone.

De Verbindingskanaalzone valt wellicht het meest op gezien de uitkomst. De ontwikkelingen in de zone speelden eind jaren 80, begin jaren 90. Een hiërarchisch sturende overheid was zeer normaal. De geïnterviewden vertelden ook dat de gemeente zich als zodanig heeft opgesteld. De uiteindelijke rangschikking laat echter zien dat rangorde 3 zeer snel rangorde 1 opvolgt. De score van de factoren geeft dus aan dat de overheid toentertijd meer aan netwerksturing deed dan vandaag de dag. De sturingswijze dat uit de rangschikking van de Verbindingskanaalzone volgt is dan ook een adviesafhankelijke overheid met gedeelde machtconstructies.

Het model beleidsaanpak is in het geheel toegepast op de Groningse ontwikkelingszone Laan Corpus den Hoorn. De beleidssituatie kan als volgt worden geschetst: de factoren multifunctionaliteit, randvoorwaarden, aanwezige partijen en interpretatie betrokkenen worden hoog gescoord.

De tweede stap is ook hier terug te vinden in het theoretisch kader.

Met behulp van de permutatiemethode is de koppeling tussen de beleidssituatie en sturingswijzen tot stand gekomen. De uiteindelijke rangschikking is:

R1=R3>R4>R2>R5=R6. Rangorde 1 en 3 krijgen beiden de voorkeur. Ze worden

gevolgd door rangordes 4 en 2. Rangorde 5 en 6 komen als laatste aan bod en scoren allebei gelijk.

De hiërarchische vorm van sturen (rangorde 1) staat bij deze uitkomst gelijk aan de netwerksturing (rangorde 3). Dat betekent dat beide sturingswijzen ongeveer evenveel invloed hebben op de uiteindelijke keuze in sturing hebben. Met de sturingswijzen en sturingsaccenten van hoofdstuk 5 in het achterhoofd, zou de Laan Corpus den Hoorn gebaat zijn bij een adviesafhankelijke overheid. Deze wijze van sturen waarbij de hiërarchische sturing en netwerksturing ongeveer evenveel invloed hebben, zou in de praktijk gebracht kunnen worden door bijpassende sturingsinstrumenten. Er zal een combinatie gevonden moeten worden van hiërarchische sturingsinstrumenten (zoals repressieve maatregelen) en netwerksturingsinstrumenten (zoals stimulerende maatregelen). De geven en nemen-strategie blijkt hier een goed hulpmiddel te zijn. Sturingsinstrumenten die in de Laan Corpus den Hoorn ingezet kunnen worden zijn bijvoorbeeld: convenanten, een campagne of workshops.

De volgende conclusies kunnen getrokken worden:

- De antwoorden op de vraag welke sturingswijze volgens de ondervraagden de gemeente heeft gebruikt in de zone, komen niet altijd overeen met de uitkomsten van de permutatiemethode.
- Wanneer de factoren worden gescoord aan de hand van de ontwikkelingsvisies van het Europapark, de Eemskanaalzone en de Verbindingskanaalzone, valt op dat deze score verschilt ten opzichte van de score van de factoren op basis van de interviews.
- De hang naar hiërarchisch sturen laat zien dat de gemeente graag grip wil houden op de ontwikkelingen in bepaalde zones in haar stad.
- Wanneer de ontwikkelingszones vanuit een theoretisch perspectief worden bekeken en de factoren vanuit dat standpunt worden gescoord, blijkt een adviesafhankelijke overheid het beste te passen in de zones.
- Met het antwoord dat een adviesafhankelijke overheid de best passende sturingswijze is in het Europapark, de Eemskanaalzone, de Verbindingskanaalzone en de Laan Corpus den Hoorn, komt het spanningsveld tussen hiërarchische en netwerksturing naar voren.

Aan de hand van de conclusies kan een discussie worden gevoerd waarom er verschillen zijn tussen:

- de uitkomst van de permutatiemethode en de antwoorden van de ondervraagden welke sturingswijze het beste past in de desbetreffende zone,
- de score van de factoren volgens de visie en de score van de factoren volgens de geïnterviewden,
- de score van de factoren vanuit theoretisch oogpunt en de score van de factoren volgens de geïnterviewden.

Een paar mogelijke oorzaken voor de verschillen worden hieronder gegeven:

- De interne gemeentelijke communicatie op het punt van het bepalen van de sturingswijze is niet goed afgestemd,
- Groningen laat haar ambities in de ontwikkelingszones niet goed aansluiten op haar positie en mogelijke middelen,
- De deskundigheid binnen de gemeente wordt niet vaak genoeg en op het juiste moment ingezet,
- De methode werkt niet op alle punten optimaal.

THEORETISCH KADER

Hoofdstuk 1

Inleiding

De ruimtelijke structuur van de stad Groningen wordt onder meer gekenschetst door ontwikkelingszones. Hier komen leefmilieus, stedelijke voorzieningen en andere functies samen, hier is de stedelijke dynamiek hoog. De ambities voor deze zones zijn groot en om die te bereiken zal de gemeente een strategie moeten uitstippelen om de zones verder te ontwikkelen. Een onderdeel van de strategiebepaling is de keuze in sturingswijze. De gemeente Groningen maakt deze keuze niet altijd op een systematische wijze. Dat wekte interesse op en heeft uiteindelijk geleid tot dit onderzoek waar het systematisch kiezen van een passende sturingswijze in ontwikkelingszones aan bod komt.

1.1 Probleemstelling

De gemeente Groningen heeft allerlei visies ontwikkeld over ontwikkelingszones. Echter, ze beschikt niet altijd over duidelijke informatie betreffende een passende sturing in ontwikkelingszones. Dat kan uiteindelijk leiden tot een sturingswijze die niet optimaal of misschien wel verkeerd is. Een dergelijke situatie is ongewenst.

1.2 Doel onderzoek

Dit onderzoek heeft als doel de gemeente Groningen inzicht te geven in het maken van een keuze voor een passende sturing in ontwikkelingszones. Er wordt getracht een systeem te ontwikkelen die de gemeente kan ondersteunen in het kiezen van een passende sturingsaanpak voor een ontwikkelingszone.

1.3 Onderzoeksvraag

Uit het voorgaande vloeit de volgende onderzoeksvraag voort:

Wat zijn voor de gemeente Groningen de sturingsmogelijkheden in ontwikkelingszones; en op welke systematische wijze kan ze een keuze maken voor een passende sturingwijze in deze zones?

1.4 Onderzoeksopzet

In het volgende hoofdstuk worden een aantal veelvoorkomende begrippen uitgelegd.

Daarna komt het theoretische kader aan bod, waarin allereerst het onderzoek in de brede context wordt geplaatst. Hier wordt duidelijk waar het onderwerp van dit onderzoek in het planvormingsproces zich afspeelt en welke deelvragen moeten worden beantwoord om uiteindelijk een antwoord op de onderzoeksvraag te kunnen geven. De vragen zien er als volgt uit:

- Hoe kan aan de hand van factoren de beleidssituatie van een ontwikkelingszone in kaart worden gebracht?
- Wat zijn de verschillende mogelijke sturingswijzen?
- Op welke wijze kan de beleidssituatie van de ontwikkelingszone worden gekoppeld aan de best passende sturingsmogelijkheid?
- Welke instrumenten worden ingezet om de sturingsaanpak goed in praktijk te brengen?

Bovenstaande vragen worden respectievelijk in hoofdstuk 4, 5, 6 en 7 behandeld. De basis van het theoretische kader ligt in de literatuur, de structuurvisies, nota's en stedenbouwkundige plannen. Ook de interviews met directeuren, beleidsontwikkelaars en projectleiders van verschillende ontwikkelingszones in Groningen zijn van grote waarde geweest voor dit onderzoeksonderdeel.

Het tweede deel bestaat uit het zogenaamde praktisch kader. Een aantal Groningse ontwikkelingszones dient als praktijkvoorbeeld. De Eemskanaalzone, het Europapark en de Verbindingskanaalzone zijn zones die momenteel ontwikkeld worden of al ontwikkeld zijn. Deze zones worden uitgewerkt. De Laan corpus den Hoorn dient vervolgens als case: aan de hand van het theoretische kader wordt deze ontwikkelingszone uitgewerkt. Interviews, diverse ontwikkelingsvisies en plannen zijn de bronnen voor dit onderzoeksgedeelte.

De aanbevelingen en conclusies vormen het slot van het onderzoek.

Hoofdstuk 2

Sturen in ontwikkelingszones

Dit hoofdstuk geeft duidelijkheid over de verschillende begrippen die veelvuldig in dit onderzoek voorkomen. Allereerst wordt het begrip ontwikkelingszone uitgelegd. Omdat dit onderzoek op zoek is naar een passende sturingswijze is het van belang om het begrip 'sturen' af te bakenen en te definiëren. Vervolgens komt het sturingsinstrumentarium aan bod. Aangezien factoren een belangrijke rol spelen in het omschrijven van een ontwikkelingszone en zodoende dus een cruciaal gedeelte zijn in dit onderzoek, worden ze in 2.4 gedefinieerd.

2.1 Ontwikkelingszone

Groningen streeft naar een compacte stad. Het structuurplan geeft invulling aan dit streven door Groningen voor de volgende opgave te stellen: Groningen moet in de toekomst een conglomeraat zijn met verschillende leefmilieus die door middel van ontwikkelingszones verbonden zijn met elkaar en met stedelijke voorzieningencentra. (Stad van Straks Extra, 1998). De leefmilieus zorgen ervoor dat gebieden in de stad een eigen karakter hebben, zodat de stad in haar geheel kan worden beschouwd als divers en compleet. De ontwikkelingszones verbinden de leefmilieus onderling en met stedelijke voorzieningencentra. In deze zones komen verschillende mensen en functies samen, waardoor uitwisseling ontstaat. Dat zorgt voor een stedelijk karakter. Dit karakter wordt versterkt als de ontwikkelingszone geïntensiveerd wordt. Deze intensiveringopgave is een belangrijk onderdeel van het compacte stad beleid.

De intensiveringopgave van Groningse ontwikkelingszones bestaat uit het multifunctioneel invullen van deze zones en het tot stand brengen van de juiste mengvorm. (Stad van straks Extra, 1998, Van Nu naar Straks, 2005)

Het multifunctioneel invullen van de ontwikkelingszones, oftewel het combineren van wonen, werken, voorzieningen, etc., is niet eenvoudig. Naast het passen en meten op stedenbouwkundig gebied, zijn er ook vraagstukken op bestuurskundig vlak. Bestuurskundige vragen zijn: Welke rol speelt de gemeente binnen de ontwikkelingszone? Welke andere partijen oefenen invloed uit in de zone? En: Hoe moet de gemeente sturen in een ontwikkelingszone?

2.2 Sturen

Naast het aanwijzen van een ontwikkelingszone, moet de gemeente de ambities voor deze zones bepalen en waarmaken. De gemeente kan er dan voor kiezen om te sturen. In het navolgende wordt besproken wat sturing is, waarom sturing wordt aangewend en hoe sturing kan worden ingevuld.

Wat is sturing?

Sturing wordt in menig onderzoek omschreven. De Bruijn en ten Heuvelhof (1991) omschrijven het begrip als volgt. "Sturing kan kortweg worden gedefinieerd als 'doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen'. Essentieel is de doelgerichtheid van sturing. Een actor dient zich een doel te hebben gesteld wil er sprake zijn van sturing."

Groetelaers (2004) komt met de volgende uitleg. De werkelijkheid is een resultaat van het menselijk handelen. Wanneer het menselijk handelen wordt beïnvloed,

veranderd daarmee ook de werkelijkheid. Er is sprake van sturing als het menselijk handelen doelbewust wordt beïnvloed waardoor er een andere werkelijkheid wordt gecreëerd.

Wat opvalt, is dat de elementen ‘beïnvloeding’ en ‘doel’ in beide definities terugkomen en dus van groot belang zijn voor de invulling van het begrip sturing. In dit onderzoek wordt de volgende definitie aangehouden. *Sturing is doelbewuste beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen.*

Het menselijk handelen wordt in deze definitie niet expliciet meegenomen, aangezien het menselijk handelen uiteindelijk resulteert in maatschappelijke wisselwerkingen.

Waarom sturen?

Met de definitie van sturing is het echter nog niet duidelijk waarom sturing van belang is. Rosenthal e.a. (1996) geven een aantal redenen voor een sturende overheid. Zij stellen dat het noodzakelijk is om het doen en laten van burgers en maatschappelijke organisaties op elkaar af te stemmen. Daarnaast wordt de overheid geacht ervoor te zorgen dat de sociale orde in stand wordt gehouden. Ook daarvoor is sturing nodig. Ten slotte maken ze duidelijk dat bij het aanbrengen van veranderingen in de sociale orde tevens een sturende overheid niet gemist kan worden.

De Bruijn en ten Heuvelhof (1991) voegen daar nog een aantal redenen aan toe. Maatschappelijke problemen hebben over het algemeen een collectief karakter. Voor de oplossing van deze problemen zijn bevoegdheden nodig die uitsluitend in handen van de overheid zijn. Daarbij kent dit land rechtsstatelijke beginselen die overheidsinterventie voorschrijven.

Hoe sturen?

Een belangrijke vraag in dit onderzoek is: “Hoe moet de gemeente de ontwikkelingen binnen de zone sturen?” Regisseert ze de ontwikkelingen, speelt ze een minder aanwezige rol binnen de zone of is het wellicht een goed idee om niet te sturen? Er zijn vele manieren waarop een gemeente sturing kan geven. (VNG, 2004) Pröpper en Steenbeek (1999) gaan uit van 7 verschillende bestuursstijlen, de Bruijn en ten Heuvelhof (1991) beschreven drie sturingsmodellen, terwijl het VNG (2004) werkt met 4 sturingsmogelijkheden.

Daarmee wordt tegelijkertijd duidelijk dat een weloverwogen keuze over de wijze van sturing lastig is. Toch zal er een duidelijke keuze moeten worden gemaakt. Want, zoals al in de probleemstelling is aangegeven, een slecht passende sturingswijze kan uiteindelijk leiden tot een niet optimaal of misschien wel verkeerd resultaat in de ontwikkelingszone. En een dergelijke situatie is ongewenst. De sturingswijzen waarmee in dit onderzoek worden gewerkt komen in hoofdstuk 5 aan de orde.

2.3 Sturingsinstrumentarium

Op het moment dat de overheid in een bepaalde situatie wil sturen, komt vanzelf de vraag naar voren hoe ze de sturing in praktijk wil brengen. Anders geformuleerd: welke sturingsinstrumenten kan de overheid inzetten? De literatuur leert ons dat onder het begrip instrument veel kan worden verstaan en dat zodoende het definiëren van het begrip lastig is. (De Bruijn, Hufen, 1992) Zo worden heffingen, wetten, militair ingrijpen, onderhandelen en verkiezingen allen als instrument aangemerkt. Kenmerkend is dat een instrument “niet iets zegt over de aard van een verschijnsel, maar over het gegeven dat een verschijnsel een middel is om – blijkbaar – bepaalde doeleinden te realiseren.” (de Bruijn, Hufen, 1992)

De Bruijn en Hufen (1992) geven het begrip sturingsinstrument meer inhoud door te stellen dat sturingsinstrumenten zowel uit het formele - (zoals wettelijke regelingen) als

uit het informele circuit (zoals onderhandelingen in de achterkamer) kunnen komen. Echter, hiermee is er nog geen duidelijke definitie opgesteld. Sterker, deze brede inhoudelijke omschrijving onderstreept het standpunt dat ‘sturingsinstrument’ moeilijk te vatten is.

In het verlengde van de voorgaande discussie kan het volgende debat niet ontbreken. De Bruijn en Hufen (1992) geven aan dat een sturingsinstrument een ‘ding’ is. Te denken valt aan wettelijke regelingen of voorlichtingsfolders. Kortom: tastbare zaken. Ringeling (1983) stelt dat ook activiteiten onder sturingsinstrumenten moeten vallen. Onderhandelingen zijn niet tastbaar, maar ze sturen zeer zeker wel maatschappelijke processen. Genoeg reden om het begrip sturingsinstrument niet alleen als ‘ding’ te omschrijven.

Voor dit onderzoek is het van belang om het brede begrip sturingsinstrument toch in te perken. Het VNG (2005) maakt het begrip specifiek en stelt dat instrumenten gemeenten in staat stellen om op basis van eigen beleidskeuzes en toegesneden op de lokale situatie het beleid goed te kunnen uitvoeren. Voorbeelden van sturingsinstrumenten zijn: financiële incentives, wet ruimtelijke ordening, bouwvergunningen, verordeningen, communicatie.

Om vat te krijgen op de vele mogelijke sturingsinstrumenten, is het goed om ze te categoriseren. De Bruijn en ten Heuvelhof (1991) doen dat aan de hand van ‘instrumentenfamilies’. Deze term suggereert dat er een overeenkomst is tussen bepaalde instrumenten van de familie, maar dat ze tegelijkertijd ook op bepaalde punten van elkaar op verschillen. De leden van de instrumentenfamilie kennen ofwel een gezamenlijke onstaansgeschiedenis, ofwel functioneren op eenzelfde manier. Duidelijke voorbeelden van instrumentenfamilies zijn: juridische -, economische - en communicatieve instrumenten.

De uitwerking van deze sturingsinstrumentenfamilies komt in hoofdstuk 7 aan de orde. Voor nu volstaat het om te stellen dat het lastig is om ‘sturingsinstrument’ eenduidig te omschrijven en dat dit onderzoek werkt met de definitie van het VNG uit 2005: *instrumenten stellen gemeenten in staat om op basis van eigen beleidskeuzes en toegesneden op de lokale situatie het beleid goed uit te voeren.*

2.4 Factoren

Het begrip factor wordt vaak gehanteerd in dit onderzoek en een definitie is dan ook op zijn plaats. Het definiëren van het begrip is lastig, aangezien weinig bronnen het woord ‘factor’ uitleggen of er een betekenis aan geven. Kräwinkel (1997) doet dat wel en definieert beïnvloedingsfactoren als volgt. “Onder beïnvloedingsfactoren worden kenmerken, gekoppeld aan actoren of verbonden met de omgeving waarin de actoren handelen, verstaan die van invloed zijn op de percepties, doelen, keuzes en strategieën van actoren.” Een actor wordt in dit verband gezien als een individu of organisatie uit de publieke of private sector.

Bovenstaande definitie wordt in dit onderzoek in het geheel overgenomen. Onder factoren wordt dus verstaan: *kenmerken, gekoppeld aan een actor of verbonden met de omgeving waarin actoren handelen, die van invloed zijn op de percepties, doelen, keuzes en strategieën van actoren.* (Kräwinkel, 1997)

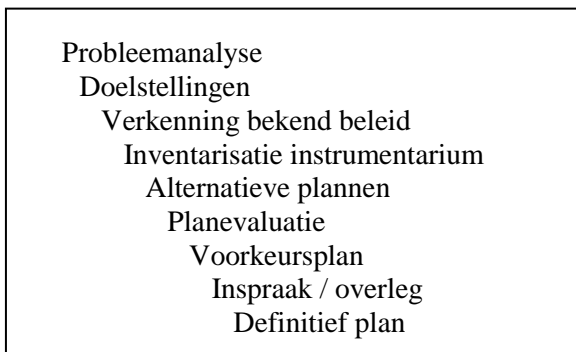
Hoofdstuk 3

De positionering van de studie

In dit hoofdstuk wordt duidelijk waar in het planvormingsproces dit onderzoek zich afspeelt. Vervolgens wordt uitgelegd welke stappen moeten worden genomen om een antwoord te geven op de onderzoeksvraag: “Wat zijn voor de gemeente Groningen de sturingsmogelijkheden in ontwikkelingszones; en op welke systematische wijze kan ze een keuze maken voor een passende sturingwijze in deze zones?” Deze stappen worden in een model samengevat.

3.1 Planvorming

“Ruimtelijke planning vindt nimmer plaats in een ‘leeg’ gebied” (Voogd, 1995). Zo dient er rekening gehouden te worden met de reeds aanwezige functies, de plannen van andere overheden, de financiële mogelijkheden, etc. Deze zogenaamde beleidsruimte verschilt per gebied. Echter, het planvormingsproces in zulke gebieden is in grote lijnen eender. Voogd (1995) construeerde een planvormingsproces dat rekening houdt met aanwezige beleidsruimte.



Figuur 1: Beleidsruimtegericht planvormingsproces (Voogd, 1995)

Dit onderzoek sluit aan op bovenstaand proces. De plannen voor de ontwikkelingszone zijn veelal duidelijk en het beleid is grotendeels vastgelegd. De volgende stap is het uitvoeren van de plannen of het beleid. Daarbij rijst in eerste instantie de vraag: op welke manier beïnvloeden we de maatschappelijke wisselwerkingen zodat het voorgenomen beleid juist wordt ingezet; oftewel hoe moeten we sturen? De tweede vraag die opkomt is: welke instrumenten zet de gemeente in om de voorgenomen sturingwijze goed te implementeren? Om deze vragen op een systematische wijze te beantwoorden is er een model geconstrueerd, dat in de volgende paragraaf wordt uitgewerkt.

3.2 Model

Het vinden van de antwoorden op bovengestelde vragen is een complex proces. Daarom is het noodzakelijk om dit proces helder weer te geven. Een model kan daarin uitkomst bieden. In het navolgende wordt het model weergegeven en in grote lijnen uitgelegd.

Pröpper en Steenbeek (1999) ontwikkelden een afwegingskader voor de vormgeving van interactief beleid in verschillende situaties. Daarin wordt de beleidssituatie, bestuursstijl, interactieve beleidsaanpak en de resultaten in samenhang gebracht. Het kader maakt inzichtelijk welke omstandigheden en afwegingen van belang zijn voor de

voor een bepaalde situatie van de zone. Deze situatie vraagt om een eigen sturingswijze. Met de sturingswijzen en hun bijbehorende karaktertrekken in het achterhoofd, kan de beleidssituatie gekoppeld worden aan een passende sturingswijze. Hieronder volgt een kort voorbeeld ter verduidelijking.

Wanneer een zone zich in een situatie bevindt waar veel bedrijven en burgers een belangrijke rol spelen en waar de ambitie van de gemeente groot is (dat komt tot uiting in bijvoorbeeld grote voorgestelde functieveranderingen en een financiële bijdrage), is wellicht een sturingswijze met een intensieve interactie tussen de overheid en de actoren een goede optie. De exacte vorm van de sturingswijze komt later aan de orde.

Van sturingswijze naar sturingsinstrument

Het volgende onderdeel van het schema bestaat uit de keuze van een passend sturingsinstrument. Instrumenten bieden het kader waarbinnen de gemeenten vorm kunnen geven aan de implementatie van beleid. (VNG, 2005) Met behulp van sturingsinstrumenten kan het voorgestelde beleid met de sturingswijze in de praktijk worden gebracht.

De verschillende sturingsinstrumenten komen in hoofdstuk 7 aan de orde.

Resultaten

De implementatie van beleid door middel van de inzet van een sturingsinstrument leidt uiteindelijk tot bepaalde effecten. Aan de hand van opgestelde doelstellingen is het mogelijk om de beleidsaanpak positief dan wel negatief te beoordelen. Heeft de sturingswijze en –instrumenten geleid tot een goed en beoogd resultaat? Het antwoord op deze vraag vindt zijn oorsprong in de mate van afstemming tussen het sturingsinstrument en de beleidssituatie. Vandaar dat een ‘open pijl’ tussen deze twee onderdelen van het model is getrokken (Pröpper en Steenbeek, 1999).

Tegenvallende of meevallende effecten kunnen leiden tot een wijziging van de beleidssituatie. Vandaar de ‘gesloten pijl’ die van de resultaten teruggaat naar de beleidssituatie. Ten slotte kan een tussentijdse wijziging in de beleidssituatie ook aanleiding zijn voor een aanpassing in het sturingsinstrument.

Gezegd moet worden dat het model in dit onderzoek wordt doorlopen, echter het zwaartepunt zal liggen op de eerste twee stappen: het omschrijven van de beleidssituatie en het zoeken van een passende sturingswijze. De omschrijving van de beleidssituatie en de sturingswijzen komen respectievelijk in hoofdstuk 4 en 5 aan de orde.

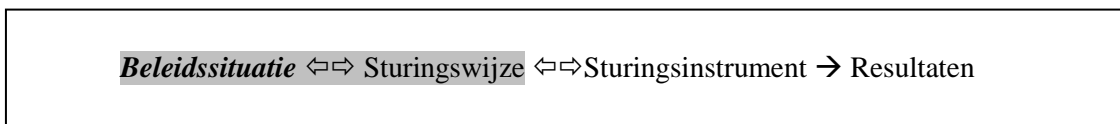
Beleidsituatie \leftrightarrow Sturingswijze \leftrightarrow Sturingsinstrument \rightarrow Resultaten

Figuur 3: Zwaartepunt in model beleidsaanpak

Hoofdstuk 4

Beleidsituatie van ontwikkelingszones

Het schetsen van de beleidsituatie is de eerste stap in het model.



Figuur 4: Eerste fase in model beleidsaanpak

Een ontwikkelingszone wordt gekenmerkt door meerdere factoren. Om tot een heldere beleidsituatieschets van een ontwikkelingszone te komen, zal er orde moeten worden geschept in deze factoren. Dat gebeurt in de tweede paragraaf. Deze ordening is vervolgens het uitgangspunt voor een systeem dat helpt bij het schetsen van de beleidsituatie. Dit systeem is het onderwerp van paragraaf 3.

4.1 Factoren, factoren, factoren....

Een factor wordt in hoofdstuk 2 omschreven als een kenmerk, gekoppeld aan een actor of verbonden met de omgeving waarin actoren handelen, die van invloed is op de percepties, doelen, keuzes en strategieën van actoren. Er worden in dit onderzoek verschillende wegen bewandeld om de diverse factoren in beeld te brengen.

Op basis van diverse gemeentelijke plannen en visies is in eerste instantie een algemeen beeld gevormd over de factoren die in ontwikkelingszones voorkomen. Door middel van het interviewen van projectleiders, beleidsontwikkelaars en bestuurders die met de ontwikkelingszones van doen hebben, is het beeld van de factoren uitgediept.

Opvallend was de hoeveelheid van en verscheidenheid in factoren. Van wonen tot invloed van de gemeentelijke politiek tot interne gemeentelijke organisatie tot de invloed van hogere overheden: alle soorten factoren kwamen wel aan bod. De komende paragraaf gaat in op de ordening van deze factoren.

4.2 Van chaos naar orde

Met alleen het inzichtelijk maken van de verschillende factoren is er nog onvoldoende beeld geschapen van de beleidsituatie in een ontwikkelingszone. Zoals eerder aangegeven, zijn er daarvoor te veel factoren en blijft de situatie daarmee te ondoorzichtig. Om een complexe beleidsituatie toch helder te beschrijven, hebben Pröpper en Steenbeek (1999) meerdere hoofdthema's opgesteld die een rode draad vormen in de beleidsituatieschets. In dit onderzoek is ook gekozen voor een zelfde soort aanpak. Op basis van literatuur, interviews en de opgedane ervaringen bij verschillende vergaderingen over de ontwikkelingszones, zijn de vele factoren geordend en ondergebracht in hoofdthema's.

Deze hoofdthema's, te weten 'potentie gebied', 'beleidsvisie', 'actoren' en 'interne organisatie', komen in de navolgende subparagrafen aan de orde. De factoren die onder deze subparagrafen zijn geschaard, worden er ook besproken. Eerst volgt een kort overzicht van de hoofdthema's en de bijbehorende factoren. Vervolgens worden in de subparagrafen de hoofdthema's aan de hand van factoren uitgediept.

Hoofdthema	Factoren
Potentie gebied	Multifunctionaliteit, randvoorwaarden, ligging zone in stad
Beleidsvisie	Functieverandering, invloed op de stad, alternatieven, tijd, geld, fasen
Actoren	Aanwezige partijen, verhouding publiek – privaat, kennis, invloed, politiek, organisatie, maatschappelijke betrokkenheid
Interne organisatie	Betrokkenen, interpretatie betrokkenen

Figuur 5: Hoofdthema's en factoren

4.2.1 Potentie gebied

Dit thema gaat vooral in op de huidige situatie waarin de zone verkeert. De sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen van het gebied komen naar voren door de verschillende factoren onder de loep te nemen. Allereerst komt de *ligging van de zone* in de stad en het stedelijke netwerk aan bod. Vormt de zone een belangrijke spil in het stedelijke netwerk? Staat het gebied redelijk op zichzelf; of is de interactie tussen het gebied en de rest van de stad groot?

Groningse ontwikkelingszones kennen allen een visie, de een iets uitgebreider dan de ander. De visie geeft weer wat de huidige situatie is van de zone en wat de gewenste ontwikkelingen zijn. Bij een situatieschets van een ontwikkelingszone komt vaak de *multifunctionaliteit* naar voren. Welke functies komen voor in het gebied? En: in welke mate is er sprake van multifunctionaliteit? Want meerdere functies in de zone betekent rekening houden met meerdere activiteiten die elk op hun eigen manier de ruimte opeisen en gebruiken.

Maar niet alleen de multifunctionaliteit is een ingrediënt voor de schets, ook de (door andere overheden) gestelde *randvoorwaarden* spelen een rol. Het zijn de grenzen waarbinnen de ontwikkelingen van de zone moeten blijven. Daarbij dient ook gedacht te worden aan de verschillende wettelijke regels waar iedereen zich moet houden.

4.2.2 Beleidsvisie

Dit hoofdthema richt zich vooral op de toekomst; een duidelijk verschil met het voorgaande thema. De beleidsvisie geeft de ambities van de gemeente in het gebied weer en het vormt ook een belangrijke ondergrond voor toekomstige programma's. De visie heeft dan ook zeker zijn invloed op de beleidssituatie van ontwikkelingszones. De ambitie in de beleidsvisie is hoog wanneer de *functieverandering* groot is. Wanneer de ontwikkelingen in de zone een duidelijke *invloed hebben op de gehele stad* en haar ontwikkelingen, kan ook gesproken worden van een beleidsvisie met ambitie.

Er dient rekening gehouden te worden met de verschillende *alternatieven* voor de invulling van de zone. Ligt de invulling van de zone vast? Of is er ruimte voor een alternatieve invulling, zodat men kan inspelen op veranderende omstandigheden in de loop van de tijd?

Ambitie heeft ook te maken met *tijd* en *geld*. Wanneer de stad veel geld en/of tijd steekt in de zone, dan geeft dat blijk van een hoog ambitieniveau.

Tot slot is het belangrijk om te weten of de ontwikkelingen zich in *fasen* voltrekken en in welke volgorde ze staan gepland.

4.2.3 Actoren

Een actor wordt in dit onderzoek gedefinieerd als een individu of organisatie uit de publieke of private sector (Kräwinkel, 1997). Dat is een breed begrip en daarmee wordt het in beeld brengen van de actoren in relatie tot de ontwikkelingszone, niet makkelijk. De volgende aandachtspunten zijn van belang voor de beeldvorming van de actor in de ontwikkelingszone.

Allereerst is het van belang om te weten te komen *welke partijen* zich in het gebied bevinden. Echter, deze wetenschap is onvoldoende. De *verhouding tussen publiek en private actoren* is zeer zeker ook van belang voor de beleidssituatie. Hoeveel publieke actoren hebben banden met de zone en hoeveel actoren komen uit de private sector? Het antwoord op deze vraag is van belang voor het bepalen van de positie van de gemeente. Wanneer er veel publieke actoren zich in de zone bevinden, is het zeer denkbaar dat een ambitieus plan met weinig tot geen winst eerder doorgang heeft. Een zone met een flinke meerderheid aan private actoren zou wellicht een plan eisen met een gegarandeerde winst. Het inzicht in de verhouding tussen privaat en publiek is tevens van belang voor de juiste benadering vanuit de gemeente naar de andere partijen. Multinationals vragen misschien om een andere (bedrijfsmatiger) aanpak dan een ondernemer met het bedrijf aan huis.

Ten derde is het goed om te weten hoever de *kennis* reikt van de actoren. Weten ze wat er zich in het gebied afspeelt? Interpreteren ze het probleem op een zelfde wijze als de gemeente? Zijn en blijven ze goed op de hoogte van alle (mogelijke) veranderingen? Wanneer op deze vragen de antwoorden positief zijn, dan groeit daarmee de kans van een actor met relevante inbreng. Dat is goed om te weten voor een inzicht in de beleidssituatie.

De logische vervolgvraag is dan: hoe groot is de *invloed* van de actoren? Hebben ze hun contacten bij verschillende politici of laten de actoren weinig van zich horen? Zijn er actoren die het plan wel of niet kunnen laten slagen? En: hoe groot is de investeringsbereidheid van de verschillende actoren?

Hierboven is aangegeven dat actoren de *politiek* kunnen beïnvloeden. Daarmee komt het belang van de politiek in zicht. De raad heeft het recht om grote vraagtekens te zetten bij de voorgenomen besluiten en beslist uiteindelijk over de gewenste koers van de gemeente. De raad is dan ook een belangrijke actor. Het is daarom van belang om de politieke standpunten ten opzichte van een zone goed te meten.

Het is verstandig om in kaart te brengen *hoe de actoren zijn georganiseerd*. Treden ze gezamenlijk op of hebben een paar zich geclusterd; oftewel hoe zijn ze intern georganiseerd? Werken ze constructief samen? Is er al een sterke lobby gaande? Ook het inzicht in deze vragen is van belang voor de beleidssituatie, omdat een goed georganiseerde club van actoren een sterke eenheid kan vormen, waarmee de gemeente rekening moet houden. Een paar kleine actoren of een slechte eenheid is wellicht makkelijker te omzeilen.

Ten slotte is van belang om te weten in hoeverre de actoren *maatschappelijk betrokken* zijn. Hechten ze aan een algemeen belang en kunnen ze de standpunten van de overheid begrijpen? Wantrouwen of onverschilligheid ten opzichte van de gemeente of het algemene belang bemoeilijkt namelijk participatieve sturing. (Pröpper en Steenbeek, 1999) Betrokkenheid kan dus van grote invloed zijn op de keuze in sturingswijze. Dat is dan ook de reden voor een inzicht in dit deel van de beleidssituatie.

4.2.4 Interne organisatie

Zeker ook niet onbelangrijk is de interne organisatie. Vanaf het eerste moment dat er sprake is van een zone die tot ontwikkeling gebracht moet worden, is het van belang om de interne organisatie op zijn minst duidelijk en helder te hebben. *Wie houdt zich binnen de organisatie bezig met de zone?* Is de taakverdeling duidelijk? Is de deskundigheid binnenshuis groot genoeg om lastige vraagstukken ten aanzien van de zone te kunnen oplossen? En, niet onbelangrijk, is er voldoende capaciteit? *Interpreteert* eenieder de uitgangspunten wel hetzelfde? Dat zijn stuk voor stuk vragen die beantwoord moeten worden voordat de stap naar de buitenwereld goed gemaakt kan worden.

4.3 Schema factoren

De omschrijving van de beleidssituatie is ook nog in deze paragraaf het onderwerp. Echter, deze paragraaf brengt het omschrijven van de beleidssituatie een stap verder. In paragraaf 4.2 zijn de factoren ondergebracht in hoofdthema's en vervolgens uitgelegd. Met het beantwoorden van de vragen over de factoren, is de beleidssituatieschets nog niet klaar. Om later in het proces een passende sturingswijze te kunnen kiezen, is het noodzakelijk om de factoren een gewicht mee te geven.

4.3.1 Gewichten

Nadat de factoren in beeld zijn gebracht komt de volgende vraag aan bod: hoe belangrijk zijn de desbetreffende factoren; ofwel hoeveel gewicht legt elke factor in de schaal? Het antwoord op die vraag kan per zone zeer verschillen. Een verschil in gewichtstoekenning beïnvloedt de beleidssituatieschets en kan uiteindelijk doorwerken op de keuze in een passende sturingswijze en bijbehorend instrument. Het is dus noodzakelijk om bij elke zone na te gaan welke factoren een groter gewicht in de schaal leggen. Daarvoor zal een gewichtenset gekoppeld moeten worden aan bovenstaand schema.

Ontwikkelingszones verschillen danig van elkaar en het is dus ook zeer goed voorstelbaar dat de ene ontwikkelingszone te maken krijgt met actoren die goed georganiseerd zijn en die ook nog een flinke dosis kennis inbrengen. De factoren 'organisatie' en 'kennis' zullen dan een hoog gewicht meekrijgen binnen het hoofdthema 'actoren'. Een andere zone kan zeer wel te maken krijgen met minder goed georganiseerde actoren die tevens minder kennis in huis hebben, maar waar wel wordt ingezet op een grote functieverandering die een forse investering vergt. In deze zone zal er veel gewicht worden toegekend aan de factoren 'functieverandering' en 'geld'.

Het is moeilijk om een waterdicht systeem op te zetten om de gehele beleidssituatie (factoren en bijbehorende gewichten) in kaart te brengen. Daarvoor zijn er te veel verschillende zones met factoren, hangt er veel af van de interpretatie van de betrokkenen en is het ordeningssysteem discutabel. Echter, er wordt in dit onderzoek getracht om op een doortastende wijze een gewichtenset te ontwikkelen dat algemeen gebruikt kan worden bij het verhelderingproces van de beleidssituatie in ontwikkelingszones.

Er is in dit onderzoek gekozen voor een glijdende schaal van 'zeer belangrijk' naar 'zeer onbelangrijk'. Dat levert vijf categorieën op en het volgende schema.

Hoofdthema Factor	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>Score</i> <i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Huidige situatie Multifunctionaliteit Randvoorwaarden Ligging zone in stad					
Ambitie Aanwezige partijen Functieverandering Invloed op de stad Alternatieven Tijd Geld Fasen					
Actoren Verhouding publiek-privaat Kennis Invloed Politiek Organisatie Maatsch. betrokken					
Interne organisatie Betrokkenen Interpretatie betrokkenen					
<i>0 = zeer onbelangrijk</i> <i>1 = onbelangrijk</i> <i>2 = neutraal</i> <i>3 = belangrijk</i> <i>4 = zeer belangrijk</i>					

Figuur 6: Factoren in ontwikkelingszones gekoppeld aan gewichtenset

Elke keer wanneer er in een ontwikkelingszone sprake is van een sturingsvraagstuk, kan dit schema worden doorlopen. Wanneer er volgens dit schema gewerkt wordt, is het raadzaam om met de meest betrokken personen gezamenlijk rond de tafel te gaan zitten. Dat kan op een aantal momenten in het beleidsproces, namelijk helemaal in het begin en gedurende het proces. Zoals hoofdstuk drie al heeft aangegeven, speelt dit onderzoek zich af tussen het gereedkomen van het beleid en het uitvoeren ervan. Daarom wordt hier gepleit om de betrokkenen ook tussen het gereedkomen van de visie en de discussie over de wijze van uitvoeren van de visie bijeen te laten komen. Dat neemt niet weg dat ook op andere momenten in het beleidsproces nagedacht moet worden over de wijze van sturing. Gedurende de bijeenkomsten zullen de betrokkenen gezamenlijk het gewicht van de factoren bepalen. De discussie die hier uitvloeit, draagt bij aan het helder krijgen van de situatie en, niet geheel onbelangrijk, het draagt bij aan een gezamenlijk beeld en interpretatie van de zone. Dat komt de interne organisatie zeer ten goede.

Hoofdstuk 5

Sturingswijzen

Wanneer de beleidssituatie in beeld is gebracht moet een antwoord worden gezocht op een cruciale vraag: om welke sturingswijze vraagt de zone? Oftewel: welke sturingswijze past het best bij de zone? Met deze vragen wordt de tweede fase van het model aangesneden. Allereerst is het noodzakelijk om de mogelijke sturingswijzen op een rij te zetten en dat wordt dan ook in dit hoofdstuk gedaan. Vervolgens wordt een keuze gemaakt in het sturingsmodel waar dit onderzoek vanuit gaat.

Beleidsituatie \leftrightarrow *Sturingswijze* \leftrightarrow Sturingsinstrument \rightarrow Resultaten

Figuur 7: Tweede fase in model beleidsaanpak

5.1 Mogelijkheden en vormen van sturing

Decennia lang wordt het begrip sturingswijze en de verschillende invullingen daarvan onderzocht. Er zijn onderhand diverse sturingsmodellen ontwikkeld.

Rosenthal e.a. (1996) onderscheiden naast pure overheidssturing ook sturingswijzen waarbij overheidssturing niet vanzelfsprekend is. *Maatschappelijke zelfsturing* houdt in dat sociale en maatschappelijke bewegingen zonder tussenkomst van de overheid de maatschappij proberen te beïnvloeden. Rosenthal e.a. (1996) onderscheiden ook een vorm van sturing waar sprake is van een *wisselwerking tussen overheid en middenveld*. Hierbij probeert de overheid in samenspraak met de maatschappelijke organisaties door middel van gezamenlijke doelstellingen en gebundelde middelen te sturen. De laatste vorm van sturing is gebaseerd op de *marktwerking*. De rol van de overheid wordt hier gereduceerd tot medespeler. Ze staat gelijk aan alle andere actoren en er is geen sprake van één sturende partij, in tegenstelling tot de maatschappelijke zelfsturing.

De Bruijn e.a. (1993) onderscheiden drie soorten sturingswijzen, namelijk het *klassieke besturingsparadigma*, de *markt als alternatief model* en de *netwerkbenadering*. De eerste vorm van sturen wordt gekenmerkt door een top-down-benadering. De doelstellingen van de sturende actor staan centraal. Wanneer het zelfsturend vermogen van de actoren afzonderlijk centraal staat, dan is er sprake van het alternatieve model. Bij de derde sturingswijze, de netwerkbenadering, gaan De Bruijn e.a. (1993) uit van een wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. De overheid is in dit geval steeds een sturende actor. Echter, ze is afhankelijk van andere actoren.

De VROM-raad (1998) gebruikt voorgaande indelingen en komt met een eigen sturingswijze-indeling: het *hiërarchische sturingsmodel*, de *netwerksturing* en de *zelfsturing*. Bij de eerste vorm van sturing is er sprake van een overheid die boven de maatschappelijke actoren staat. Netwerksturing wordt gekenmerkt door een overheid die op gelijke voet staat met de samenleving. Ze is één van de vele sturende actoren en komt tezamen met de andere partijen tot een resultaat. Bij zelfsturing gaat de overheid uit van het probleemoplossend vermogen van de samenleving. De marktpartijen en maatschappelijke organisaties spelen een zeer belangrijke rol en de overheid stuurt alleen indirect door middel van het stellen van randvoorwaarden (sturing door sturing).

Teisman (1992) beschrijft verschillende perspectieven van waaruit bestuurskundigen overheidsbeleid analyseren: *het unicentrisch, multicentrisch en het pluricentrisch perspectief*. Wanneer de overheid bovengeschied is ten opzichte van elke

actor, dan is er sprake van een unicentrisch perspectief. Bij het multicentrisch perspectief staat het zelfsturend vermogen van de samenleving centraal. Ten slotte wordt het pluricentrisch perspectief omschreven als een netwerkbenadering waar geen sprake is van hiërarchische verhoudingen, maar waar actoren afhankelijk zijn van elkaar.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) construeerden ook sturingsmodellen. Binnen de categorie ‘overheid als bovengeschikte’ onderscheiden ze twee modellen: het *subject-object-model* en de *hiërarchische sturing*. Bij het subject-object-model heeft de overheid geen interesse in de te sturen partijen en vervult haar taak eenzijdig. In het tweede sturingsmodel heeft de overheid ter dege interesse in de verschillende partijen en hun onderlinge verhoudingen. Daardoor ontstaat er een wisselwerking tussen bestuurder en gestuurde partij. De tweede en tevens laatste categorie wordt gekenmerkt door het netwerkmodel: verschillende actoren staan op gelijke voet, sturen elkaar aan, hebben onderling relaties en worden aangestuurd.

5.2 Sturingsmodel

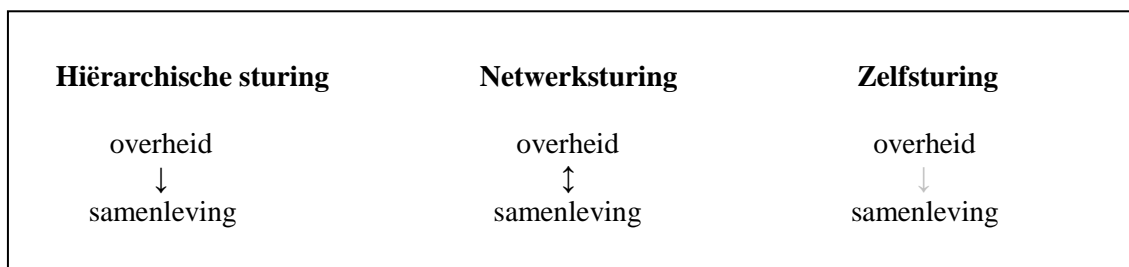
De eerste paragraaf laat zien dat sturingswijzen op verscheidene manieren kunnen worden onderverdeeld. In deze paragraaf volgt een onderbouwde keuze in een sturingsmodel dat in dit onderzoek als leidraad zal fungeren.

Voorliggend onderzoek probeert voor de gemeente Groningen een systeem te ontwikkelen waarmee ze op een doorzichtige, systematische wijze een keuze kan maken in de best passende sturingswijze voor een ontwikkelingszone. Daarvoor is het noodzakelijk alle sturingsmogelijkheden, van hiërarchische sturing tot zelfsturing, te betrekken. De sturingswijzen zullen uiteindelijk in de praktijk moeten worden gebracht, dus alleen het hebben van een perspectief op complexe besluitvorming is onvoldoende. Daarnaast is het duidelijk dat de gemeentelijke overheid één van de kernpunten is van dit onderzoek. De overheid heeft hier dus vanaf het begin af aan al een rol, klein of groot. Ook dat aspect moet in het sturingsmodel worden betrokken. Vervolgens is het van belang dat het sturingsmodel niet te veel sturingswijzen bevat, aangezien dat de doorzichtigheid en de constructie van het keuzesysteem bemoeilijkt en er dan geen sprake is van systematisch en doorzichtig kiezen.

Bovenstaande overweging heeft geleid tot de keuze voor het sturingsmodel van de VROM-raad (1998). Dit sturingsmodel bevat drie sturingswijzen, uiteenlopend van hiërarchische sturing tot zelfsturing. Tot slot neemt de overheid een belangrijke positie in dit model in.

5.3 Het VROM-raad model in detail

Het VROM-raad model kan schematisch als volgt worden weergegeven:



Figuur 8: VROM-raad model (VROM-raad, 1998)

Het model geeft een spectrum van sturingsmogelijkheden die de overheid kan hebben op de samenleving. De VROM-raad (1998) heeft de verschillende sturingswijzen gekarakteriseerd op basis van een aantal kenmerken, namelijk:

- Niveau van sturing: waar ligt de verantwoordelijkheid?

- Bereik van sturing: in hoeverre intervenueert de overheid in de samenleving?
- Uitgangspunt van sturing: stuurt de overheid op de inhoud of op het proces?
- Betrokkenheid bij sturing: wie zijn er betrokken; oftewel is er sprake van één actor of zijn er meerdere actoren?
- Perspectief op sturing: is er sprake van top-down of juist van bottom-up?

Aan de hand van deze kenmerken worden de drie sturingswijzen verder uitgewerkt.

Hiërarchische sturing

Deze sturingswijze kent een dominante overheid die vanzelfsprekend dus ook de volle verantwoordelijkheid draagt. De overheid beheerst het gehele beleidsveld en de wisselwerking tussen andere actoren verloopt via de formele weg. De inhoud staat centraal. De bijbehorende doelstellingen worden door de overheid opgesteld. De manier waarop ze worden geïmplementeerd en uitgevoerd wordt tevens door de dit publieke orgaan bepaald. Het is een schoolvoorbeeld van een top-down aanpak. (VROM-raad, 1998)

Netwerksturing

De verantwoordelijkheid ligt in deze sturingswijze bij de verschillende partijen. De partijen zijn afhankelijk van elkaar en niet in staat elkaar hun wil op te leggen; dat geldt ook voor de overheid. Inhoudelijke doelen staan niet in eerste instantie centraal, maar de gezamenlijke probleemoplossing des te meer. Deze gezamenlijke aanpak geeft al aan dat meerdere actoren betrokken zijn in het proces van formulering en implementatie van beleid. Echter, in het verleden is gebleken dat de overheid vaak het initiatief neemt en daardoor een grote invloed heeft op de procedure en inhoud. Er is een duidelijke interactie zichtbaar tussen overheid en andere partijen. (VROM-raad, 1998)

Zelfsturing

Machtsverschillen horen in deze wijze van sturing niet thuis. Het zelfsturend vermogen van verschillende partijen staat centraal. De rol van de overheid is gereduceerd tot het faciliteren van en het creëren van voorwaarden voor een goed verloop van het proces. Inhoudelijke doelstellingen vinden nog steeds hun oorsprong van een centraal geformuleerde visie. De invulling en besluitvorming vallen geheel ten deel aan diverse partijen. Bottom-up is de kern van deze sturingswijze. (VROM-raad, 1998)

5.4 Onderverdeling VROM-raad model

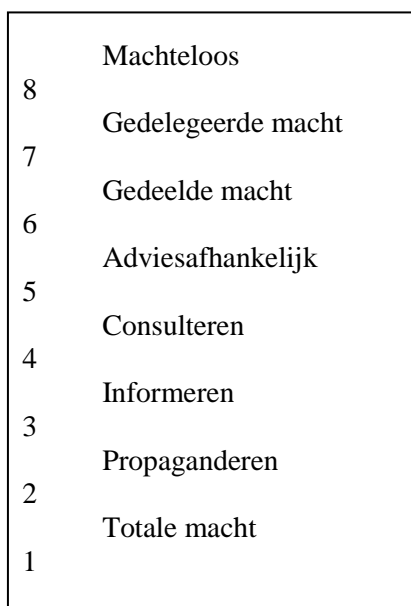
De verschillende sturingswijzen van de VROM-raad onderscheiden zich duidelijk van elkaar. De basis van dit onderscheid ligt in de mate van interactie (groot of zeer klein) tussen de overheid en samenleving. Binnen een sturingswijze ligt de precieze mate van interactie niet vast. Sterker, er zijn forse accentverschillen mogelijk binnen een bepaalde sturingswijze. Dat is de reden dat in deze paragraaf de mogelijke accentverschillen binnen de drie sturingswijzen naar voren worden gebracht. Wanneer de keuze voor de sturingswijze duidelijk is, zullen deze accentverschillen bijdragen aan een exacte omschrijving en invulling van de sturingswijze.

5.4.1 Sturingsaccentenladder

In 1971 introduceerde Arnstein de participatieladder, waarmee een helder beeld wordt geschetst van de verschillende sturingsaanpakken voor de overheid en de mate van interactie tussen overheid en andere partijen. De participatieladder van Arnstein ligt aan de basis voor de ladder die in dit onderzoek wordt gebruikt: de sturingsaccentenladder. Het verschil tussen beide ladders ligt in het uitgangspunt.

Arnstein redeneert vanuit de participanten. Dit onderzoek redeneert vanuit de overheid en daarom neemt onderstaande ladder de overheid als het uitgangspunt.

Het navolgende figuur geeft de ladder met haar treden weer.



Figuur 9: Sturingsaccentenladder (gebaseerd op de participatieladder van Arnstein, 1971)

Bovenstaand figuur laat zien dat de sturingsaccentenladder uit 8 treden bestaat. De onderste twee treden vertegenwoordigen een overheid zonder enige interactie met burgers. Wanneer er sprake is van *totale macht*, stelt de overheid zich belerend op en gaat ze er vanuit dat andere partijen weinig tot niets weten. Ze moeten nog wat bijgebracht worden. Bij *propaganda* onderkent de overheid dat de partijen wel wat kennis over het onderwerp in huis hebben, maar dat hun opvattingen verkeerd zijn. De opvattingen moeten omgevormd worden.

Hogerop de ladder komen heeft de overheid wel interactie met andere partijen. Echter, de mate van interactie verschilt van weinig (vanaf trede drie) tot heel veel (de hoogste trede). De overheid kan partijen *informereren* over de rechten en verantwoordelijkheden die ze hebben. Informatie geven over de verschillende opties kan tevens bij de taak van een informerende overheid horen. Kenmerkend van informeren is dat er weinig interactie valt te bespeuren en dat er vaak sprake is van eenrichtingsverkeer. *Consulteren* kent iets meer interactie. De ideeën vanuit verschillende partijen worden meegenomen in de afweging om tot een besluit te komen. *Adviesafhankelijk* houdt in dat partijen een afgevaardigde aanwijzen die zitting neemt in een bestuur, adviescommissie, o.i.d. Het bestuur of de adviescommissie wordt vaak omgevraagd om de mening te geven waar de overheid vervolgens grote waarde aan hecht.

Tot en met dit punt van de ladder heeft de overheid uiteindelijk nog de macht om een besluit te nemen zoals zij het wenst. De komende treden staan in het teken van een zeer interactieve overheid.

De overheid kan zich schikken in de rol als partner. Met de partijen in het gebied zal ze onderhandelen over het uiteindelijke besluit. Gezamenlijk komen ze tot een besluit en de verantwoordelijkheid wordt tevens tezamen genomen. *De macht is in deze situatie over beide partijen verdeeld*. Een trede hoger brengt ons naar de *gedelegeerde macht*. Dat houdt in dat andere partijen de macht krijgen om besluiten te maken. De overheid speelt een ondergeschikte rol. De laatste trede geeft de extreemste manier van interactie weer. Partijen eisen de gehele macht rond de besluitvorming en zij zijn degene die

bepalen of en met wie ze onderhandelen. De overheid wordt in dit interactieproces gezien als een buitenstaander en is *machteloos*. (Arnstein, 1971)

5.4.2 De sturingsaccentenladder en het VROM-raad model

Het is nu zaak om bovenstaande sturingsaccenten onder te brengen in de sturingswijzen van de VROM-raad.

Binnen het **hiërarchische sturingsmodel**, dat gekenmerkt wordt door een top-down aanpak, zijn de volgende sturingsaanpakken mogelijk: *totale macht*, *propaganderen* en *informereren*.

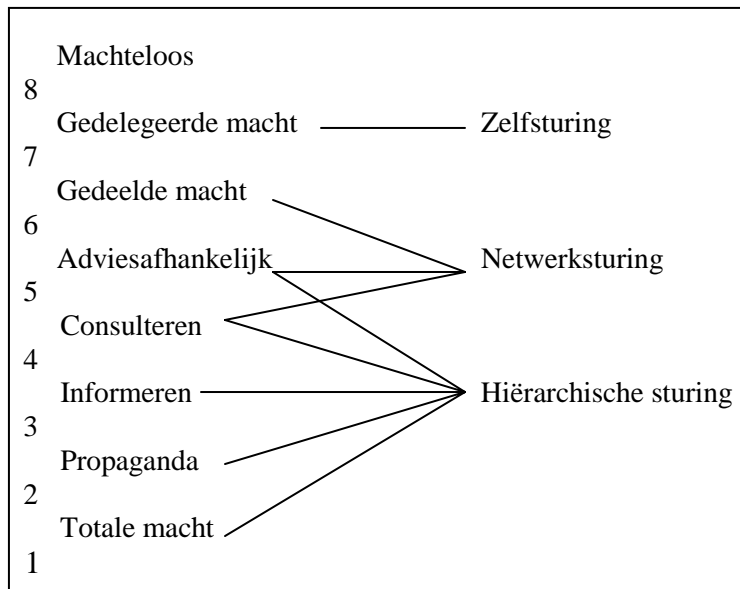
De sturingsaanpakken ‘*consulteren*’ en ‘*adviesafhankelijk*’ zijn niet makkelijk onder een specifieke sturingswijze te brengen. De mate van interactie bij deze sturingsaanpakken zijn namelijk zowel onder de hiërarchische sturingswijze als onder de netwerksturing mogelijk. Bij ‘*consulteren*’ en ‘*adviesafhankelijk*’ is er sprake van een overheid die de uiteindelijke macht heeft om besluiten te nemen; een reden om ze onder de **hiërarchische sturingswijze** te scharen. Echter, de bovenstaande beschrijving laat ook zien dat er bij beide sturingsaanpakken sprake is van verschillende partijen die een zekere mate van macht over de overheid hebben. De belangrijke adviserende rol die diverse partijen kunnen hebben ten opzichte van het overheidsbeleid is wellicht een reden om ‘*consulteren*’ en ‘*adviesafhankelijk*’ in te delen in de categorie ‘**netwerksturing**’.

De ‘*gedeelde macht*’ is duidelijk een sturingsaanpak die onder de **netwerksturing** valt. Overheid en andere partijen komen tezamen tot een besluit.

Een kenmerk van de ‘*gedelegeerde macht*’ is een ondergeschikte overheid. Typisch een geval voor **zelfsturing**.

De laatste trede van de participatieladder wordt als ‘*machteloos*’ omschreven. Een extreme situatie waar de overheid de rol als buitenstaander heeft. Deze sturingsaanpak gaat nog een stap verder dan de zelfsturing die door de VROM-raad is omschreven. Het onderbrengen van ‘*machteloos*’ onder **zelfsturing** zou dan ook niet geheel terecht zijn.

Samengevat komt het hier op neer:

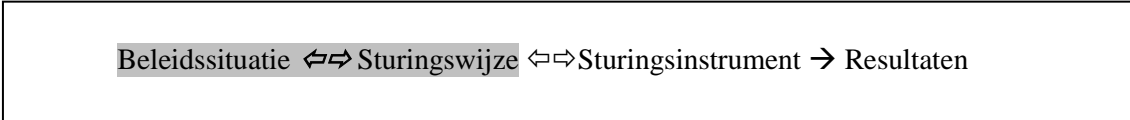


Figuur 10: Sturingsaccentenladder gelieerd aan sturingswijzen VROM-raad

Hoofdstuk 6

Koppeling beleidssituatie aan sturingswijzen

In de voorgaande hoofdstukken is duidelijk geworden op welke wijze de beleidssituatie in ontwikkelingszones in beeld kan worden gebracht middels waardering van factoren. Tevens zijn de sturingswijzen gepresenteerd die in dit onderzoek gebruikt worden. Nu is het zaak om de beide informatiebronnen te koppelen. Kortom: de 'open' pijlen in het model komen nu aan de orde.



Beleidssituatie ↔ Sturingswijze ↔ Sturingsinstrument → Resultaten

Figuur 11: Derde fase in model beleidsaanpak

Om de factoren en de sturingswijzen juist te koppelen, wordt in voorliggend hoofdstuk gepleit voor het gebruik van de permutatiemethode. Vervolgens wordt de methode in de praktijk gebracht.

6.1 Permutatiemethode: de theorie

De permutatiemethode wordt onder de multicriteriamethoden geschaard. Kenmerkend voor de multicriteriamethoden zijn de verschillende beoordelingscriteria. De scores van de criteria kunnen niet zonder meer worden opgeteld. Een tweede belangrijk kenmerk is dat binnen de multicriteriamethode gewerkt kan worden met een verschil in gewicht van criteria. Zodoende kan een bepaald criterium dat als belangrijker wordt ervaren zwaarder wegen ten opzichte van een minder belangrijk criterium. (www.mpbundels.mindef.nl, 2006)

“De permutatiemethode is een multicriteriamethode waarmee uitgaande van alle mogelijke rangordes (permutaties) van de alternatieven een optimale rangorde kan worden bepaald.” (Hellendoorn, 2001) Daarvoor is het noodzakelijk om allereerst criteria op te stellen die voor de evaluatie van belang zijn. Vervolgens wordt per criterium bepaald wat de rangorde van alternatieven moet zijn. De volgende stap bestaat uit het opstellen van iedere mogelijke rangorde van alternatieven. Deze rangordes worden ten slotte getoetst op de mate van overeenstemming met de vooraf opgestelde rangordes per criterium. Eveneens worden de gewichten van de criteria meegenomen. De uitkomst van de toets bestaat uit een rangschikking van rangordes die het beste overeenkomt met de vooraf opgestelde ordening van alternatieven voor elk criterium. (Hellendoorn, 2001)

In dit onderzoek fungeren de factoren als criteria en de sturingswijzen als alternatieven. Dit omdat de factoren de input zijn voor de keuze van het beste alternatief, oftewel de best passende sturingswijze.

6.2 Redenen voor het gebruik van de permutatiemethode

Kenmerkend voor dit onderzoek is dat men door middel van het invullen van het schema bij elke ontwikkelingszone moet aangeven welke factor respectievelijk zeer belangrijk, belangrijk, onbelangrijk, zeer onbelangrijk of geen van allen is. Dit verschil in gewicht moet in het model worden meegenomen. Vandaar de keuze voor een multicriteriamethode.

Binnen de multicriteriamethoden zijn verschillende methoden te vinden: gewogen sommering, concordantie-analyse, regimemethode, verwachtingswaardemethode, Evamixmethode, permutatiemethode, meerdimensionale schaalmethode en de goals achievement matrixmethode.

Hellendoorn (2001) geeft aan dat de keuze van een evaluatiemethode wordt beïnvloed door een grote hoeveelheid factoren. Deze factoren worden in drie categorieën onderverdeeld:

- Institutionele setting waarin het onderzoek wordt uitgevoerd. Daaronder wordt verstaan: de beschikbare tijd, de gewenste diepgang, beschikbaarheid van de gegevens en de kwaliteit ervan, de benodigde deskundigheid, etc.
- Logica van methode. De moeilijkheidsgraad van de methode speelt hierbij een belangrijke rol. Het voorkomen van lastige berekeningen zal uiteindelijk tot een snellere acceptatie van de methode leiden.
- Het karakter van het beleidsprobleem in relatie tot de keuze die een beslisser moet nemen. Hier val te denken aan het doel van de studie: is de hoofdvraag of een zone ontwikkeld moet worden òf is het proces al verder gevorderd en is de vraag op welke manier de zone ontwikkeld moet worden. Daarnaast speelt de aard en de kwaliteit van de informatie een rol evenals de mogelijkheid om de informatie te verwerken.

Bovenstaande factoren zijn ook van toepassing op dit onderzoek. Het doel van de studie is hier duidelijk: er moet in een ontwikkelingszone naar een best passende sturingswijze worden gezocht. De methode moet in eerste instantie logisch zijn, zodat eenieder die een keuze moet maken voor de best passende sturingswijze in een ontwikkelingszone, de methode stap voor stap begrijpt en het vervolgens ook kan doorlopen. Het verwerken van de informatie moet tevens eenvoudig zijn. Daarnaast zal deze methode aan de eis moeten voldoen dat men met de benodigde diepgang in een zo kort mogelijke tijd een keuze in de sturingswijze kan maken. De beschikbare gegevens over de factoren in ontwikkelingszones zijn in dit onderzoek duidelijk en volledig voor handen. Als dat in de toekomst ook het geval is, dan zou dat ideaal zijn. Maar het is goed voor te stellen dat de benodigde gegevens over de factoren onduidelijk of onvolledig zijn en misschien wel helemaal niet voor handen. De methode moet dit eventuele mankement dus in beschouwing nemen. Het onderzoek gaat er ten slotte van uit dat een grote gemeente als Groningen genoeg deskundigheid in huis heeft.

Niet alle bovengenoemde multicriteriamethoden zouden goed in dit onderzoek toegepast kunnen worden. Zo zijn de gewogen sommering en de concordantie-analyse gebaseerd op kwantitatieve criteriumscores. De criteria in dit onderzoek (factoren) zijn niet kwantitatief van aard.

De regimemethode heeft als groot nadeel dat de complexiteit sterk toeneemt naarmate het aantal factoren groter wordt. Aangezien dit onderzoek werkt met een groot aantal factoren (namelijk 17) valt deze methode af.

De verwachtingswaardemethode transformeert kwalitatieve gewichten naar kwantitatieve gewichten, zodat uiteindelijk met behulp van de gewogen sommering een rangorde van alternatieven ontstaat. Echter, de uitkomst van de methode in dit onderzoek mag kwalitatief van aard blijven. Een transformatie betekent meer werk en een grotere kans op verlies van informatie. De verwachtingswaardemethode heeft in dit onderzoek dus geen toegevoegde waarde.

Het nadeel van de meerdimensionale schaalanalyse is de geringe doorzichtigheid van de methode. De berekening moet door de computer worden uitgevoerd en de wijze waarop de uitkomst tot stand komt, is onduidelijk.

De goals achievement matrixmethode berekent in hoeverre verschillende alternatieven de maatschappelijke doelstellingen realiseren. Voor elk alternatief wordt een kosten-batenanalyse opgesteld. Het doel van deze methode komt niet overeen met

het doel van de methode die in deze studie wordt gebruikt. Niet het halen van maatschappelijke doelstellingen is hier het doel, maar het systematisch kiezen van een passende sturingswijze. Ook de goals achievement matrixmethode is niet bruikbaar.

De Evamixmethode lijkt in eerste instantie een zeer aantrekkelijke methode. De methode houdt rekening met de mogelijkheid dat een onderzoekssituatie veel criteria en veel alternatieven heeft. Daarnaast is de methodegevoeligheid bij de Evamix-methode tot het minimum gebracht. Echter, een zwak punt in deze methode is het standaardiseren. Tot twee maal toe moeten er standaardisatieprocedures worden toegepast. Het standaardisatieproces is in deze studie niet noodzakelijk. De gewichten zijn kwalitatief van aard en kunnen dat blijven. Het standaardiseren levert meer werk op dat niet noodzakelijk is.

Vooraf de logica van de permutatiemethode heeft de doorslag gegeven om deze methode te gebruiken. De logica is te vinden in het volgende:

- Het opstellen van het overzicht van alle factoren en de bijbehorende gewichten is eenvoudig evenals de berekening die erop volgt.
- De doorzichtigheid van het proces van de permutatiemethode is redelijk.

Daarnaast kent de methode vele voordelen die aan de gestelde eisen tegemoet komen:

- De methode is ruim toepasbaar en de eisen aan de benodigde informatie zijn gering. Dus een gebrek aan gegevens over factoren levert geen grote problemen op ten aanzien van het uitvoeren van de methode.
- In dit onderzoek wordt enkel gewerkt met kwalitatieve gegevens. De methode is zeer goed toepasbaar wanneer kwalitatieve gegevens een belangrijke rol spelen en harde kwantitatieve gegevens niet of nauwelijks voor handen zijn.
- Met kwalitatieve gegevens is het wellicht niet altijd mogelijk om een volledige rangschikking in sturingswijzen te maken, maar deze methode geeft altijd aan welke rangorde in de meeste gevallen het beste scoort.
- Ten slotte is deze methode dynamisch, dat wil zeggen het is vrij eenvoudig om nieuwe informatie te verwerken. Wanneer er een nieuw criterium bijkomt of verandert, is het niet noodzakelijk om de hele beschouwing van de al bestaande criteria opnieuw uit te voeren. Dat komt goed van pas op het moment dat door een veranderend inzicht in de beleidssituatie een nieuw criterium ter tafel komt. Dit onderzoek gaat er vanuit dat de keuze voor een sturingswijze op een dynamische manier tot stand komt. Dat gebeurt onder andere door het voeren van discussies bij het invullen van het schema. Deze dynamiek moet worden gewaarborgd, maar moet het uitvoeren van het model niet in de weg staan. De permutatiemethode is een goede methode om aan deze eisen te voldoen.

Naast de voordelen van de permutatiemethode, zijn er ook nadelen waar rekening mee gehouden moet worden:

- Een toename in alternatieven betekent een enorme toename in mogelijke rangordes en daarmee wordt de methode erg bewerkelijk.
- Wanneer er kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn, gaat met deze methode informatie over deze gegevens verloren.
- De berekening na het opstellen van het overzicht van alle factoren en de bijbehorende gewichten is weliswaar eenvoudig, het is ook omvangrijk.
- De permutatiemethode is niet beschikbaar in BOSDA. Dit nadeel is echter deels opgevangen door met Excel te werken, zodat de berekeningen eenvoudiger uit te voeren zijn en er tevens ‘gespeeld’ kan worden met gegevens.

6.3 Permutatiemethode in praktijk

In deze paragraaf wordt de permutatiemethode praktisch uitgewerkt aan de hand van de gegevens uit dit onderzoek. De methode wordt stap voor stap uiteengezet.

6.3.1 Stap 1: De rangorde van sturingswijzen per factor

Allereerst wordt bepaald welke sturingswijze respectievelijk het beste, redelijk en slecht past bij elke factor. Deze onderverdeling is noodzakelijk om later in het proces een voorkeursrangorde te creëren.

De rangorde is tot stand gekomen door de kenmerken van elke sturingswijze naast de kenmerken van de factoren te leggen. Het karakter van de verschillende sturingswijzen zijn in hoofdstuk 5 uiteengezet. De kenmerken van de factoren zijn te vinden in hoofdstuk 4. De informatie uit deze hoofdstukken en de informatie verkregen uit de interviews en ontwikkelingsvisies zijn de basis geweest voor de koppeling tussen sturingswijze en factor.

De sturingswijze die het beste overeenstemde met de factor kreeg de eerste voorkeur en dus nummer 1. De sturingswijze die aardig paste bij een factor werd gemarkeerd met 2 en het minste alternatief kreeg nummer 3. De uitwerking van deze eerste stap in de methode zou te uitgebreid worden wanneer hier alle factoren met bijbehorende sturingswijzen worden uitgelegd. Maar aangezien de rangorde van de sturingswijzen per factor wel een wezenlijk onderdeel vormt van de methode, is de uitleg te vinden in bijlage 1. Een voorbeeld volgt om het proces toch enigszins toe te lichten.

De factor 'randvoorwaarden' wordt omschreven als 'de grenzen waarbinnen de ontwikkelingen van de zone moeten blijven.' Men moet dan denken aan de verschillende wettelijke regels waaraan iedereen zich moet houden. Een hiërarchische sturingswijze krijgt hier de voorkeur, aangezien de overheid het beste in staat is om de randvoorwaarden te waarborgen. Ze kan er tevens voor zorgen dat ook andere actoren zich aan de regels houden. Zelfsturing is het minste alternatief, want daar is geen sprake van overheidsinterventie. Dat de ontwikkeling dan binnen de randvoorwaarden blijft, is onzeker.

Het schema op de volgende bladzijde geeft het totale beeld weer van de rangorde van sturingswijzen voor elke factor.

Hoofddthema Factor	Sturingswijze		
	Hiërarchisch	Netwerk	Zelf
Potentie gebied			
Multifunctionaliteit	3	1	2
Randvoorwaarden	1	2	3
Ligging zone in stad	1	2	3
Beleidsvisie			
Funcieverandering	1	2	3
Invloed op de stad	1	2	3
Alternatieven	2	1	3
Tijd	1	2	3
Geld	3	2	1
Fasen	1	2	3
Actoren			
Aanwezige partijen	3	1	2
Verhouding publiek-privaat	3	1	2
Kennis	3	2	1
Invloed	3	1	2
Politiek	1	2	3
Organisatie	3	2	1
Maatsch. betrokkenheid	1	2	3
Interne organisatie			
Betrokkenen	1	2	3
Interpretatie betrokkenen	1	2	3
1 = beste alternatief			
2 = tweede alternatief			
3 = minste alternatief			

Figuur 12: Koppeling sturingswijzen per factor

6.3.2 Stap 2: Mogelijke rangordes

De tweede stap bestaat uit het uiteenzetten van alle mogelijke rangordes (Hellendoorn, 2001). Dit onderzoek werkt met drie alternatieven. Dat betekent dat er 3!, oftewel 6, mogelijke rangordes zijn. Hieronder staan de 6 rangordes: van R1 tot en met R6.

Mogelijke rangordes	
Rangorde (R)1	Hiërarchisch sturen(H) > Netwerksturing (N) > Zelfsturing (Z)
R2	H > Z > N
R3	N > H > Z
R4	N > Z > H
R5	Z > H > N
R6	Z > N > H

Figuur 13: Mogelijke rangordes sturingswijzen

6.3.3 Stap 3: Toetsing mogelijke rangordes aan vooraf opgestelde rangordes per factor

De twee voorafgaande subparagrafen vormen de input voor de derde stap, namelijk het toetsen van de mogelijke rangordes (beschreven in subparagraaf 2) aan de vooraf opgestelde rangordes (beschreven in subparagraaf 1) (Hellendoorn, 2001). Dat geschiedt middels de volgende methode:

Rangorde 1 (R1) wordt naast elke rangorde per factor (multifunctionaliteit, randvoorwaarden, etc.) gelegd. Vervolgens wordt gekeken in hoeverre de rangorde overeenkomt met de rangorde van de factor. Dat gebeurt door paarsgewijze vergelijking. Indien een paar overeenkomt wordt een 1 gescoord. Is de rangorde tegengesteld, dan wordt een -1 gescoord. Hier volgt een uitwerking voor één rangorde.

Rangorde 1 ziet er als volgt uit: **H**(iërarchische sturing) > **N**(etwerksturing) > **Z**(elfsturing)
 Deze wordt langs de vooraf opgestelde rangorde van elke factor gelegd. Vervolgens moet per paar worden vergeleken of rangorde 1 overeenkomt met de rangorde van de factor. Bijvoorbeeld factor ‘multifunctionaliteit’ heeft de rangorde **N>Z>H**. De paren **H>N** en **H>Z** komen niet overeen. Het paar **N>Z** komt wel overeen. De score is: -1-1+1. De uiteindelijke uitkomst: -1.
 Voor rangorde 1 ziet de gehele berekening er als volgt uit:

Hoofdthema Factor	Vooraf opgestelde rangorde	Score	Uitkomst
Potentie gebied			
Multifunctionaliteit	N>Z>H	-1-1+1	-1
Randvoorwaarden	H>N>Z	+1+1+1	3
Ligging zone in stad	H>N>Z	+1+1+1	3
Beleidsvisie			
Functieverandering	H>N>Z	+1+1+1	3
Invloed op de stad	H>N>Z	+1+1+1	3
Alternatieven	N>H>Z	-1+1+1	1
Tijd	H>N>Z	+1+1+1	3
Geld	Z>N>H	-1-1-1	-3
Fasen	H>N>Z	+1+1+1	3
Actoren			
Aanwezige partijen	N>Z>H	-1-1+1	-1
Verhouding publiek-privaat	N>Z>H	-1-1+1	-1
Kennis	Z>N>H	-1-1-1	-3
Invloed	N>Z>H	-1-1+1	-1
Politiek	H>N>Z	+1+1+1	3
Organisatie	Z>N>H	-1-1-1	-3
Maatsch. betrokkenheid	H>N>Z	+1+1+1	3
Interne organisatie			
Betrokkenen	H>N>Z	+1+1+1	3
Interpretatie betrokken	H>N>Z	+1+1+1	3

Figuur 14: Uitwerking toetsing rangorde 1 aan rangordes factoren

Bovenstaande berekening moet voor elke rangorde worden uitgevoerd. Volgend schema geeft het eindplaatje.

Hoofdthema Factor	Rangordes					
	R1	R2	R3	R4	R5	R6
Potentie gebied						
Multifunctionaliteit	-1	-3	1	3	-1	1
Randvoorwaarden	3	1	1	-1	-1	-3
Ligging zone in stad	3	1	1	1	-1	-3
Beleidsvisie						
Functieverandering	3	1	1	-1	-1	-3
Invloed op de stad	3	1	1	-1	-1	-3
Alternatieven	1	-1	3	1	-3	-1
Tijd	3	1	1	-1	-1	-3
Geld	-3	-1	-1	1	1	3
Fasen	3	1	1	-1	-1	-3
Actoren						
Aanwezige partijen	-1	-3	1	3	-1	1
Verhouding publiek- privaat	1	-1	3	1	-3	-1
Kennis	-3	-1	-1	1	1	3
Invloed	-3	-1	-1	1	1	3
Politiek	3	1	1	-1	-1	-3
Organisatie	-3	-1	-1	1	1	3
Maatsch. betrokkenheid	3	1	1	-1	-1	-3
Interne organisatie						
Betrokkenen	3	1	1	-1	-1	-3
Interpretatie betrokkenen	3	1	1	-1	-1	-3

Figuur 15: Toetsing mogelijke rangordes aan vooraf opgestelde rangordes van factoren

6.3.4 Gewichten

Bij de laatste stap draait het om de gewichtenset die de factoren meekrijgen. In dit onderzoek wordt de gewichtenset in samenspraak gecreëerd wanneer de belanghebbenden onderling afspreken hoe elke factor wordt gescoord; van zeer onbelangrijk (0) tot zeer belangrijk (4). De waardering van elke factor is tegelijkertijd het gewicht dat de factor meekrijgt. Dit gewicht wordt vervolgens vermenigvuldigd met alle scores van elke rangorde. Ten slotte is het zaak om per rangorde de vermenigvuldigde getallen te sommeren. De uitkomsten van alle rangordes zijn de input voor de uiteindelijke rangschikking van de zes rangordes, oftewel het wordt duidelijk welke sturingswijze het best past in de desbetreffende ontwikkelingszone.

Deze stap wordt verderop in het onderzoek onder het praktische gedeelte uitgewerkt aan de hand van ontwikkelingszones in Groningen. Toch is bovenstaande stap wellicht wat abstract en kan een voorbeeld het verhaal verduidelijken. Vandaar onderstaande toelichting, dat gestoeld is op een hypothetische situatie.

Stel: de factoren in ontwikkelingszone X worden als volgt gescoord:

<i>Ontwikkelingszone X</i>	
	Score
Hoofdthema	
Factor	
Potentie gebied	
Multifunctionaliteit	2
Randvoorwaarden	3
Ligging zone in stad	2
Beleidsvisie	
Functieverandering	4
Invloed op de stad	4
Alternatieven	1
Tijd	3
Geld	3
Fasen	4
Actoren	
Aanwezige partijen	4
Verhouding publiek-privaat	4
Kennis	3
Invloed	4
Politiek	3
Organisatie	2
Maatsch. betrokkenheid	1
Interne organisatie	
Betrokkenen	3
Interpretatie betrokkenen	2

Figuur 16: Voorbeeld score ontwikkelingszone X

De scores dienen als gewicht. De uitkomsten van de rangordes worden nu met bovenstaande gewichten vermenigvuldigd. Dat komt er als volgt uit te zien:

Hoofdthema Factor	Rangordes					
	R1	R2	R3	R4	R5	R6
Potentie gebied						
Multifunctionaliteit	-2	-6	2	6	-2	2
Randvoorwaarden	9	3	3	-3	-3	-9
Ligging zone in stad	6	2	2	-2	-2	-6
Beleidsvisie						
Functieverandering	12	4	4	-4	-4	-12
Invloed op de stad	12	4	4	-4	-4	-12
Alternatieven	1	-1	3	1	-3	-1
Tijd	9	3	3	-3	-3	-9
Geld	-9	-3	-3	3	3	9
Fasen	12	4	4	-4	-4	-12
Actoren						
Aanwezige partijen	-4	-12	4	12	-4	4
Verhouding publiek- privaat	-4	-12	4	12	-4	4
Kennis	-9	-3	-3	3	3	9
Invloed	-4	-12	4	12	-4	4
Politiek	9	3	3	-3	-3	-9
Organisatie	-6	-2	-2	2	2	6
Maatsch. betrokkenheid	3	1	1	-1	-1	-3
Interne organisatie						
Betrokkenen	9	3	3	-3	-3	-9
Interpretatie betrokkenen	6	2	2	-2	-2	-6

Figuur 17: Mogelijke rangordes vermenigvuldigd met gewichten voor ontwikkelingszone X

Vervolgens moeten alle uitkomsten per rangorde worden opgeteld. Dat leidt tot:

R1	R2	R3	R4	R5	R6
42	-30	38	30	-38	-42

De rangorde met de hoogste score heeft de voorkeur. De uiteindelijke rangschikking voor de sturingswijzen in ontwikkelingszone X is:

R1 – R3 – R4 – R2 – R5 – R6

Rangorde 1 (= H>N>Z) heeft dus de voorkeur. Dat houdt in dat ontwikkelingszone X in eerste instantie vraagt om een hiërarchische sturing. De netwerksturing is tweede keus en zelfsturing lijkt het minste alternatief.

6.3.5 De uitkomst

Wanneer men bovenstaande uitkomst ziet, is het zeer aantrekkelijk om alleen af te gaan op die rangorde die als beste uit de bus komt. De verdere rangschikking van de

rangordes is daarmee onbelangrijk geworden. In bovenstaand voorbeeld zal dit uitgangspunt leiden tot een volledige inzet op de hiërarchische sturing. Echter, wanneer men breder kijkt, ziet dat de netwerksturing binnen rangorde 1 een tweede plek inneemt en in de rangordes 3 en 4 (de tweede en derde rangorde in het voorkeursrijtje) zelfs een eerste. Rangordes 2, 5 en 6 worden terecht buiten beschouwing gehouden. Het gat tussen deze rangordes ten opzichte van rangorde 1, 3 en 4 is zo groot (tussen rangorde 4 en 2 zit bijvoorbeeld een gat van 60), dat het meenemen van deze rangordes ongepast is. Maar de mening om volledig in te zetten op hiërarchische sturing zal men moeten bijstellen. Want als de netwerksturing zo snel als goed alternatief naar voren komt, is het wellicht een goed idee om binnen de hiërarchische sturing flink wat netwerksturingsaccenten te leggen. Op dat moment kan de sturingsaccentenladder van pas komen. In het voorbeeld van ontwikkelingszone X kan de hiërarchische sturingswijze bijvoorbeeld worden aangevuld met adviesafhankelijke - en consultatie elementen. De exacte invulling van de sturingswijze komt er dan bijvoorbeeld als volgt uit te zien:

De gemeentelijke overheid neemt het besluit en zal te allen tijde de volle verantwoordelijkheid op zich nemen. Daarin zit duidelijk de hiërarchische sturing. Maar het is aan te raden om de ideeën of adviezen van verschillende partijen in beraad te nemen. Dat kan door een klankbordgroep op te richten waarin verschillende partijen gedurende het proces hun standpunten duidelijk maken. Wanneer de verschillende partijen veel invloed uitoefenen in de ontwikkelingszone of van groot belang zijn voor een goede afwikkeling van het ontwikkelingsproces, is het aan te raden om een adviescommissie aan te stellen. Het advies dat de commissie aan de gemeente geeft, moet van grote invloed zijn op het uiteindelijke besluit van de gemeente.

Wanneer de invulling van de sturingswijze duidelijk is, komt de vraag naar voren hoe de sturingswijze in de praktijk gebracht kan worden. Daar zijn sturingsinstrumenten voor nodig. In het volgende hoofdstuk komt het sturingsinstrumentarium aan bod.

6.4 Onzekerheid

Elke methode en elk onderzoek krijgt te maken met onzekerheid. Onzekerheden kunnen zich in verschillende fasen van de methode of het onderzoek aandienen:

- Bij de voorselectie van alternatieven blijft altijd de vraag bestaan of er niet ten onrechte alternatieven buiten beschouwing worden gelaten. In dit onderzoek betekent dat de selectie van de gekozen sturingswijzen onderwerp van discussie zal zijn. Om zo min mogelijk alternatieven ten onrechte buiten beschouwing te laten, functioneert de sturingsaccentenladder als aanvulling op de sturingswijzen.
- Bij het kiezen van beoordelingscriteria treedt tevens onzekerheid op. Worden alle relevante aspecten wel in beschouwing genomen? Vertaald naar dit onderzoek betekent dat er onzekerheid optreedt bij de factoren. Zijn alle relevante factoren in beschouwing genomen? Zijn ze voldoende geconcretiseerd? Wordt aan elke factor evenveel aandacht besteed; of wordt er eentje voorgetrokken? In dat geval ontstaat er een vertekend beeld ten aanzien van het relatieve belang van de factoren. In hoofdstuk 4 wordt gestreefd naar een duidelijke, eerlijke en eenduidige omschrijving van alle factoren die van belang zijn voor het sturingsvraagstuk in een ontwikkelingszone.
- Er kan ook score- of schattingsonzekerheid optreden. In het geval van een multicriteria-analyse houdt dat in dat bij het schatten of meten van effecten

onzekerheden optreden. Hoe dit probleem wordt ondervangen, komt later aan de orde.

- Er is tevens sprake van onzekerheid bij het bepalen van gewichten. Gewichten variëren per beoordelaar, veranderen gedurende de tijd en ze zijn bovendien niet altijd nauwkeurig te meten. In paragraaf 5 wordt een oplossing voor dit probleem gegeven. Wel kan hier alvast worden gesteld dat het gewicht in dit onderzoek wordt bepaald via een interactieve methode. De mate van belangrijkheid wordt bepaald in samenspraak met de betrokken personen. Het gewicht is dus een compromis van alle inzichten van de beoordelaars. Het probleem van verschillende beoordelingen is hiermee deels opgelost.
- Ten slotte is er de onzekerheid waar niets aan te doen is: de onzekerheid veroorzaakt door onwetendheid of door gebrek aan informatie. (Hellendoorn, 2001)

6.5 Gevoeligheidsanalyse

De score- of schattingsonzekerheid en de gewichtenonzekerheid (genoemd onder punt 3 en 4) kunnen enigszins worden ondervangen door het uitvoeren van een gevoeligheidsanalyse. “Een gevoeligheidsanalyse expliciteert de mate van onzekerheid waarmee de uiteindelijke keuze behept is.” (www.mpbundels.mindef.nl, 2006). De analyse maakt uiteindelijk duidelijk wat de gevolgen zijn van eventuele wijzigingen.

De gevoeligheidsanalyse bij de score- of schattingsonzekerheid kan op verschillende manieren worden uitgevoerd. In de meeste gevallen gaat de analyse uit van kwantitatieve informatie. Dit onderzoek werkt enkel met kwalitatieve informatie. Vandaar dat hier alleen wordt beschreven hoe de gevoeligheidsanalyse bij de score- of schattingsonzekerheid op basis van kwalitatieve informatie wordt uitgevoerd. Voor het bepalen van de onzekerheid van factoren die op ordinale schaal (van zeer onbelangrijk tot zeer belangrijk) zijn gemeten, moet de kans worden beraamd dat de volgorde van twee opeenvolgende alternatieven, ofwel sturingswijzen, onjuist is. Deze kansen kunnen in BOSDA worden ingevoerd. Het programma berekent dan een waarschijnlijkheidstabel die aangeeft hoe groot de kans is dat een bepaald alternatief (sturingswijze) een bepaalde plaats heeft in de eindrangschikking. (Hellendoorn, 2001)

De kans dat bij een rangorde waar hiërarchische sturing de voorkeur krijgt, netwerksturing de tweede positie inneemt, is logischerwijs groter dan dat zelfsturing na hiërarchische sturing aan bod komt. Het verschil in karakter tussen hiërarchische sturing en netwerksturing is immers kleiner dan tussen hiërarchische sturing en zelfsturing. Hetzelfde geldt omgekeerd: zelfsturing wordt eerder opgevolgd door netwerksturing dan door hiërarchische sturing. Het beramen van de precieze kans dat de volgorde van twee opeenvolgende alternatieven, ofwel sturingswijzen, onjuist is, is zeer moeilijk aangezien de sturingswijzen van kwalitatieve aard zijn. Wel kan er het volgende over gezegd worden.

Rangorde 1, 3, 4 en 6 zijn rangordes die relatief een grotere kans hebben om de voorkeur te krijgen dan de rangordes 2 en 5. Dat kan uitgelegd worden aan de hand van de karakters van de rangordes. Rangorde 1 heeft de hiërarchische sturingswijze op één staan, gevolgd door netwerksturing en zelfsturing. Rangorde 3 en 4 hebben beide netwerksturing op één staan. Aangezien deze vorm van sturen qua karakter lijkt op zowel de hiërarchische sturingswijze als de zelfsturing, hebben deze twee rangordes kans om de voorkeur te krijgen. Rangorde 6 heeft zelfsturing bovenaan staan, gevolgd door netwerksturing en hiërarchisch sturen. Ook een logische rangorde. Rangorde 5 is behept met een rangorde waar zelfsturing wordt opgevolgd door hiërarchisch sturen. Dat is een stuk minder logisch, evenals rangorde 2 waar de hiërarchische sturingswijze wordt opgevolgd door zelfsturing.

Het totaal ondervangen van gewichtonzekerheid is onmogelijk. Toch zijn er meerdere manieren om de gewichtonzekerheid aan te pakken:

- Door het toepassen van alternatieve gewichtensets op hetzelfde probleem, worden eventuele gevolgen van accentverschillen vastgesteld.
- Ook kan worden nagegaan in hoeverre een verandering van één gewicht de rangorde van alternatieven beïnvloedt. De onderlinge verhouding van de overige gewichten moet gelijk blijven.
- De laatste manier om gewichtonzekerheid te ondervangen wordt met behulp van BOSDA tot stand gebracht. Allereerst moet de kans worden geschat dat de prioriteitsvolgorde van twee opeenvolgende gewichten onjuist is. Dat wordt ingevoerd in BOSDA en resulteert in een waarschijnlijkheidstabel waarin de kansen van elk alternatief op een bepaald rangnummer in de rangschikking wordt aangegeven. (Hellendoorn, 2001)

Wanneer de gewichten in de ontwikkelingszones gelijk (bijvoorbeeld 2 = niet belangrijk / niet onbelangrijk) worden gescoord, dan volgt de volgende rangschikking: $R1 > R3 > R4 > R2 > R5 > R6$ met de cijfers 36, 28, 8, -4, -28, -36. Rangorde 1 krijgt bij een neutrale score de voorkeur. Dat is ook niet verwonderlijk aangezien van de 18 factoren er 10 de hiërarchische sturingswijze de voorkeur krijgen. Wanneer de factoren, waar netwerk- of zelfsturing de voorkeur krijgt, relatief hoog worden gescoord, is het zeer aannemelijk dat rangorde 3 wordt verkozen boven de andere rangordes. Rangorde 4 heeft met een iets extremere score voor de netwerk- en zelfsturingfactoren ook kans om de voorkeur te krijgen. Tevens is het mogelijk dat rangorde 6 wint, maar daarvoor is een uitzonderlijke score noodzakelijk. Veel factoren met de hiërarchische sturingswijze moeten 1 of 0 scoren, terwijl de andere factoren het gewicht 4 moeten meekrijgen. Rangorde 2 en 5 kunnen niet bovenaan de voorkeurslijst komen. Wanneer deze rangordes het meest positief worden gescoord, blijven hun rivalen (rangorde 1 en 6) hen voor. Rangorde 1 zal altijd verkozen worden boven rangorde 2. Hetzelfde geldt respectievelijk voor rangorde 5 en 6.

Hoofdstuk 7

Sturingsinstrumentarium

Wanneer de invulling van de sturingswijze duidelijk is, komt de vraag naar voren hoe de sturingswijze in de praktijk gebracht kan worden. Daar zijn sturingsinstrumenten voor nodig. In dit hoofdstuk komt het sturingsinstrumentarium aan bod.

Beleidsituatie \leftrightarrow Sturingswijze \leftrightarrow Sturingsinstrument \rightarrow Resultaten

Figuur 18: Derde fase model beleidsaanpak

In hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat dit onderzoek de volgende definitie van sturingsinstrumenten hanteert: instrumenten stellen gemeenten in staat om op basis van eigen beleidskeuzes en toegesneden op de lokale situatie het beleid goed uit te voeren. Tevens is aangegeven dat een categorisering aan de hand van instrumentenfamilies het begrip inzichtelijker maakt. In komend hoofdstuk worden verschillende families gepresenteerd. Ook wordt duidelijk welke instrumenten goed van pas komen in diverse beleidssituaties.

7.1 Verschillende instrumentenfamilies

In de jaren tachtig greep de twijfel van het sturend vermogen van de overheid om zich heen. Maar de noodzaak van een sturende overheid in *bepaalde* situaties bleef bestaan. De belangstelling voor sturingsinstrumenten nam toe. (de Bruijn, ten Heuvelhof, 1991) De bestuurskundewereld was het er al snel over eens dat verschillende typen van instrumenten op hun eigen wijze de bestuursactiviteiten structureren, problemen oproepen, effectief zijn. (Salamon, 1989) Deze paragraaf beschrijft de verschillende typen instrumenten en categoriseert ze.

Winsemius, ex-milieuminister en ‘politicus van het jaar 1985’, stelde dat de overheid via drie verschillende wegen de burgers in een gewenste richting kan sturen:

“Je hebt drie vormen van beleid, drie wijzen van uitvoering. Het beleid heeft bepaalde doelstellingen, dat is de hoepel. Bepaalde mensen en bedrijven moeten door die hoepel heen. Dat kan je met wetten en regels doen, dat is één methode, dat is het zweepje. Je kunt een peen voorhouden, dat is de subsidie of de heffing, desnoods. Of je kunt zeggen: nou, fatsoenlijke mensen springen door die hoepel (dat is de preek, red.)” (Winsemius, 1985)

De drie bovenstaande vormen van gedragsbeïnvloeding worden in de bestuurskunde ook wel aangeduid als het communicatieve – (preek), economische – (peen) en juridische sturingsmodel (zweep).

7.1.1 Juridische sturingsinstrumenten

Het menselijk gedrag kan worden beïnvloed via regulerende instrumenten. In dat geval wordt gesproken van het juridische sturingsmodel. Dit model heeft de volgende kenmerken:

- Het heeft een normerende en waarborgfunctie: actoren worden beschermd tegen onrechtmatig overheidshandelen en het recht normeert overheidshandelen;

- Regels eisen controle en handhaving;
- Regulerende instrumenten zijn dwangmatig van karakter;
- Regelgeving wordt vaak pas ingevoerd nadat het kwaad is geschiedt. Vervolgens komt de invoering van de regels meestal traag op gang. (de Bruijn en Hufen, 1992)

7.1.2 Economische sturingsinstrumenten

Het dwangmatige karakter van regelgeving is niet altijd populair en het kan zelfs zover komen dat actoren zich tegen de regels verzetten. Het doel, namelijk het sturen van actoren, wordt daardoor niet bereikt. Financiële prikkels, oftewel het inzetten van economische instrumenten, hebben geen dwangmatig karakter en zijn dus een welkom alternatief. Het doel van het economische model is het beïnvloeden van de voorkeur voor bepaalde alternatieven door financiële consequenties aan de alternatieven te verbinden. Te denken valt aan subsidies of heffingen. Dit instrument heeft beperkingen:

- Het kan een afwentelingmechanisme in werking stellen: heffingen kunnen in de prijs worden doorberekend of subsidies kunnen andere gedragsprikkel (zoals morele) wegdrücken.
- Omdat het instrument geen dwangmatig karakter heeft, kan een actor ervoor kiezen om het gedrag niet te wijzigen. Het doel wordt niet bereikt.
- Om het niet-dwangmatig economisch instrument goed te laten aanslaan, is het noodzakelijk om alle factoren rondom de te sturen actoren goed te kennen. Anders wordt de kans op mislukking te groot. (de Bruijn en Hufen, 1992)

7.1.3 Communicatieve sturingsinstrumenten

Dit type instrument heeft de laatste decennia aan populariteit gewonnen. Volgens Dahme en Grünow (1983) ligt de verklaring van deze groei in populariteit in de verhoudingen van de samenleving. De samenleving vraagt niet langer om een dwangmatige overheid, maar om eentje met overtuigingskracht. De overheid tracht de burger te beïnvloeden door informatie over te dragen. De kennis en waardering over bepaalde keuzemogelijkheden wordt hierdoor verbeterd. Dit 'zachte' sturingsinstrument heeft tevens nadelen:

- Het instrument is pas effectief als het aansluit bij het referentiekader van de doelgroep. Daarvoor is zeer veel kennis nodig.
- Vervolgens zal de doelgroep bereikt moeten worden.
- Ook hier geldt: het instrument leidt niet automatisch tot gedragsverandering. De actor moet het altijd nog zelf willen. (de Bruijn en Hufen, 1992)

7.2 Verdere onderverdeling

De instrumentenfamilies geven helder weer waarmee de overheid de activiteiten van een doelgroep doelgericht kan sturen. (van den Heuvel, 1998) Bovenstaande driedeling wordt door vele sociale wetenschappers gebruikt. Zo past de socioloog Weber deze driedeling toe om de verschillende sancties waarmee mensen elkaars gedrag kunnen beïnvloeden, uit te leggen. Ook de bestuurskundige Lindblom gebruikt een vergelijkbare indeling. (van der Doelen, 1993)

Toch blijkt deze vrij algemene indeling onvoldoende te zijn om concrete instrumenten duidelijk onder één categorie onder te brengen. Bijvoorbeeld: een heffing of subsidie vallen beide onder de economische instrumenten. Echter, menigeen zal aanvoelen dat ze danig van elkaar verschillen. Hetzelfde geldt voor een massamediale voorlichting en een persoonlijk advies: ze vallen beide onder de communicatieve instrumenten, maar er is zeker ook een verschil tussen de twee.

De kern van het verschil binnen een instrumentenfamilie ligt vaak in de mate van overheidsingrijpen. Van den Heuvel (1998) stelt dat de mate van de werking van een instrument onder meer afhangt van de autoriteit die de overheid in het geding brengt om gedrag af te dwingen. Een verdere onderverdeling in de driedeling is dan niet overbodig. (van der Doelen, 1993)

Dit onderzoek is op zoek naar een best passende sturingswijze, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de mate van overheidsingrijpen. Wanneer de keuze op een bepaalde sturingswijze is gevallen, zal een bijpassend sturingsinstrument gekozen moeten worden. Dat houdt in dat het instrument onder meer rekening moet houden met de mate van overheidsingrijpen die door de sturingswijze wordt ingegeven. Het enkel onderscheiden van bovenstaande instrumentenfamilies is in dit onderzoek dus onvoldoende. Reden genoeg voor een verdere onderverdeling van instrumentenfamilies noodzakelijk.

Van der Doelen (1993) maakt die verdere onderverdeling door onderscheid te maken tussen een repressieve vorm en een stimulerende vorm. Hierbij speelt de mate waarin het gebruik van het instrument voor de burger facultatief is, een belangrijke rol. Het onderscheid is in onderstaande figuur aangegeven, met in de cellen concrete instrumenten.

	<i>Stimulerend</i>	<i>Repressief</i>
<i>Communicatief</i>	Voorlichting	Propaganda
<i>Economisch</i>	Subsidie	Heffing
<i>Juridisch</i>	Overeenkomst	Gebod, verbod

Figuur 19: Stimulerende en repressieve vorm van het communicatief, economisch en juridisch sturingsmodel (van der Doelen, 1993)

Het figuur laat zich als volgt uitleggen.

Bij het communicatieve sturingsmodel worden voorlichting en propaganda onderscheiden. Voorlichting heeft kennisvermeerdering als doel. De burger vormt vervolgens zelf een oordeel. Propaganda heeft de wilsbeïnvloeding van de burger als eerste oogmerk. *Zelfstandig* een oordeel vellen valt niet onder propaganda.

Het economische sturingsmodel werkt via repressieve en stimulerende prikkels. De heffing wordt als voorbeeld voor een repressieve prikkel aangehaald. Het staat de burger vrij om bepaald gedrag al dan niet te laten, maar hij is verplicht om het verschuldigde bedrag te betalen. De subsidie, een voorbeeld van een stimulerende prikkel, mag worden aangevraagd bij het vertonen van bepaald gedrag. Echter, het gebruik van een subsidie is niet verplicht.

Het juridische model maakt een onderscheid tussen verboden & geboden en overeenkomsten. Er is sprake van geboden & verboden wanneer de overheid de burger van hogerhand gedragsnormen oplegt die de burger verplicht is om na te leven. Een overeenkomst wordt gekenmerkt door een vrijwillige, wederzijdse aangegane juridische verbinding met rechten en plichten beiderzijds. Hier ligt het onderscheid duidelijk in het 'moeten' en 'mogen'. (van der Doelen, 1993)

7.3 Elke situatie een eigen aanpak

Eerder in dit onderzoek is aangegeven dat de beleidssituatie van ontwikkelingszones complex is en dat ze een eigen sturingswijze nodig hebben. Uit de voorgaande paragrafen is gebleken dat er een grote verscheidenheid aan sturingsinstrumenten bestaat. Deze twee gegevens geven al aan dat het onmogelijk is om een ideale, algemeen toepasbare instrumentenmix te ontwikkelen. Echter, het is wel mogelijk om op hoofdlijnen een strategie uit te stippelen die in bepaalde beleidssituaties voor een optimale instrumentenmix zorgen. De 'Geven en Nemen-strategie' van Van der Doelen

(1993) is zo'n strategie. Deze strategie wordt hieronder beschreven. Maar er moet in het achterhoofd worden gehouden dat het een *algemene* strategie betreft en dat het van groot belang is dat beleidsvoerders op ervaring en gezond verstand blijven steunen bij het concreet vormgeven van een beleidsinstrument.

7.4 'Geven en Nemen-strategie'

De 'Geven en Nemen-strategie' gaat uit van het combineren van stimulerende en repressieve instrumenten; ofwel het gelijktijdig geven en nemen. De strategie legt op eenvoudige wijze uit hoe de overheid met de keuzen van een instrument een haalbaar en effectief beleid kan bevorderen. Dit alles draagt uiteindelijk bij aan een legitiem en effectief beleid. (van der Doelen, 1993)

7.4.1 Juridisch geven en nemen

Geboden en verboden vragen om strikte handhaving. Daarvoor heeft de overheid vaak te weinig geld. Tevens roepen de vele vastgestelde, moeilijk na te leven ge- en verboden soms nogal wat weerstand op bij de betrokkenen. Dit kan leiden tot een beleid met weinig draagvlak, dat vervolgens uitmondt in beleid met een ongewenste uitwerking. Om dit probleem te ondervangen, is het wellicht een goed idee om gebruik te maken van de stimulerende vorm van juridische sturen: overeenkomsten sluiten. Echter, overeenkomsten zetten burgers nauwelijks tot gedragsverandering aan, zodat ook bij deze vorm van sturen ineffectiviteit optreedt.

Een mix tussen deze twee sturingsmodellen kan een uitkomst bieden. Het convenant dient hier als voorbeeld. Een convenant maakt organisaties, naast de overheid, medeplichtig wat betreft het oplossen van een maatschappelijk probleem en legitimeert tegelijkertijd het overheidsbeleid. Dwingende voorschriften kunnen als stok achter de deur fungeren.

In de praktijk zijn er vele instrumenten te vinden die tussen de twee uitersten liggen en er is ook zeker een instrumentenmix te ontwikkelen naast het convenant. Maar het aangeven van uitersten verduidelijkt de strategie. (van der Doelen, 1993)

7.4.2 Economisch geven en nemen

Heffingen blijken een zeer effectief instrument te zijn om gedragsveranderingen bij mensen in werking te zetten. Echter, ze worden niet in grote mate gebruikt omdat ze bij menigeen nogal wat weerstand oproepen. Heffingen worden als onrechtvaardig beschouwd, omdat ze zowel arm als rijk even zwaar belasten. De subsidie zou een uitkomst bieden, ware het niet dat het instrument subsidie erg ineffectief is. (De Clercq, 1983) Von Armin (1986) en Van Winden (1987) versterken het standpunt van De Clercq door aan te geven dat subsidies enkel inkomens herverdelen, zonder economische ontwikkeling te stabiliseren of goederen te alloceren. De positieve punten van subsidie moeten op het indirecte vlak worden gezocht. Subsidies heffen de weerstand tegen repressieve maatregelen op, versoepelen de beleidsvoering en versterken de haalbaarheid van het beleid.

Ook hier komt de Geven en Nemen-strategie aan de orde. Heffingen roepen weerstand op en subsidies blijken weinig effectief. Door met de ene hand via de heffing te nemen en met de andere hand te geven via subsidies, kunnen de beleidsdoelen effectief en legitiem worden gehaald. Deze strategie wordt al enige tijd met succes in het milieubeleid gevolgd (zoals het concept 'de vervuiler betaalt' en gelijktijdig een beleid voeren dat milieubesparende activiteiten subsidieert).

Het economisch geven en nemen is modelmatig. In de praktijk komen vele economische instrumenten (zoals kredieten, steun, bijdragen, tarieven, etc.) voor die niet in één oogopslag onder de repressieve of stimulerende instrumenten geschaard kunnen worden. Maar toch is deze vereenvoudigde weergave zeer nuttig voor het

begrijpen van het economische instrumentarium. Het toont eveneens het nut van het gecombineerd inzetten van financiële lusten en lasten. (van der Doelen, 1993)

7.4.3 Communicatief geven en nemen

De instrumenten propaganda en voorlichting worden in het communicatieve sturingsmodel onderscheiden. Vooral wanneer een samenleving wordt bedreigd en in zwaar weer verkeert, blijkt het zeer effectief om de wil van het volk te beïnvloeden via het medium propaganda. Maar naarmate de samenleving in rustiger vaarwater komt, groeit de weerstand tegen dit intensieve medium. Logischerwijs zal er gekeken moeten worden naar de stimulerende variant van de communicatieve sturing: voorlichting. Deze vorm van communicatief sturen heeft als voordeel dat de overheid nadrukkelijk haar activiteiten naar voren kan brengen. Daarbij komt dat voorlichting relatief weinig kost. Echter, dit medium heeft een beperkt effect. Een aantal nadelen op een rij: er blijft altijd een kern van niet-weters bestaan, het zijn vooral de geïnteresseerden die de meeste informatie vergaren, mensen zoeken informatie die past binnen het bestaande denkkader, de interpretatie van de informatie verschilt per persoon en de verstrekte informatie verandert lang niet altijd de houding van mensen.

Een combinatie van het voorgaande 'weten' en 'willen' in een communicatiecampagne zal de legitimiteit en de effectiviteit van het beleid versterken. De campagne zal een informerend, kennisvermeerderend deel als ook een wervend deel moeten hebben.

Ook hier moet worden opgemerkt dat er verschillende communicatievormen bestaan die in het grijze gebied vallen tussen het repressief en stimulerend communicatief sturen. Zoals onderwijs, advies, marketing, reclame, etc. Toch is het goed om de twee verschillende vormen te onderscheiden om de mogelijkheden binnen de overheidscommunicatie te leren kennen. (van der Doelen, 1993)

PRAKTISCH KADER

Hoofdstuk 8

Analyse Groningse ontwikkelingszones

In voorliggend hoofdstuk worden drie Groningse ontwikkelingszones onder de loep genomen. De data die zijn verzameld uit visies, interviews en literatuur vormen de basis voor de analyse van het Europapark, de Eemskanaalzone en de Verbindingskanaalzone. De analyse van een ontwikkelingszone zal er in grote lijnen als volgt uitzien:

- De ontwikkelingszone in vogelvlucht. Er wordt kort inhoudelijk op de zone ingegaan: wanneer speelden of spelen de ontwikkelingen, hoe is de zone gelegen ten opzichte van de stad, welke functies kan men er vinden, etc.
- De interviews met directeuren, projectleiders en beleidsontwikkelaars komen in de tweede subparagraaf aan bod. Zij werden gedurende een uur gevraagd naar de verschillende factoren in de ontwikkelingszone, hoe belangrijk de factoren waren, welke sturingswijze is toegepast en welke factoren van grote invloed zijn geweest voor de keuze in sturingswijze. De schematische uitwerking van alle gesprekken is in bijlage 2 te vinden. In de analyse van de interviews wordt kort ingegaan op bijzonderheden, de verschillen tussen de antwoorden van de ondervraagden, etc.
- Vervolgens wordt de permutatiemethode toegepast.
- In subparagraaf vijf wordt de uitkomst van de toegepaste methode uitgebreid besproken: was de uitkomst te verwachten, wat valt op, hoe scoort de zone ten opzichte van de andere zones, etc.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een algemene analyse van de ontwikkelingszones: in hoe verre verschillen de zones van elkaar, wat valt in het algemeen op, etc.

8.1 Europapark

8.1.1 Europapark in vogelvlucht

Aan de zuidoost zijde van Groningen verrijst momenteel het Europapark. Het gebied kent een lange historie. In de 14^{de} eeuw was deze kant van de stad bekend door het Schuytendiep, later het Winschoterdiep. Houthandel vierde er hoogtij, later gevolgd door elektriciteitsbedrijvigheid. In 1998 werd de elektriciteitscentrale afgebroken en moest er een andere bestemming voor de zone gevonden worden. Twee jaar ervoor werd al in het structuurplan geopperd dat de stad meer kantoorruimte nodig had. Ook was er behoefte aan een sport- en vermaakcentrum en aan woonruimte in het zuiden van de stad. Het Europapark bleek de aangewezen plek voor deze ontwikkelingen. Deze ontwikkelingszone zou een sleutelpositie in moeten nemen in het vermaak-, sport- en kantoorleven: 24 uur per dag is er leven in de brouwerij.

Het 15 jaar durende project heeft onder andere de volgende uitgangspunten meegekregen:

- Het gebied moet uiteindelijk volledig integreren met de stad; het gebied mag niet meer op zichzelf staan,
- Er wordt gestreefd naar maximale menging van functies,
- Het parkeren gebeurt niet op maaiveldniveau,
- Groen en water vormen een belangrijk deel van de plannen.

Deze uitgangspunten zijn gegoten in een plan waar wordt gewerkt met vier kwadranten. Elke kwadrant heeft zijn eigen identiteit: wonen, werken, vermaken of vervoeren. Het vermaakkwadrant wordt ingevuld door de Euroborg: een cluster van een voetbalstadion, sportfaciliteiten, een bioscoop, winkels, kantoren en wonen. Het tweede kwadrant is ingevuld met kantoren. Het Europapark wordt de topkantorenlocatie van het Noorden. In totaal is er in het Europapark ruimte voor 210.000 m² bvo. In het kantorenkwadrant

is ruimte voor 110.000 m². Er zullen meer dan voldoende goede kwalitatieve voorzieningen in dit kwadrant aanwezig zijn. Ook op het kantorenpark wordt gestreefd naar maximale functiemenging: er worden woningen gerealiseerd. Volgens het stedenbouwkundige plan uit 2000 wordt het NS-station Kempkensberg misschien wel het kwadrant waar de meeste functiemenging plaatsvindt. Het station combineert kantoorruimtes en appartementen met een transferiumfunctie voor treinen, bussen, auto's en fietsen. Bij het vierde en laatste kwadrant overheerst het wonen. Woonwijk De Linie heeft een opvallende architectuur, bevat veel groen en is vooral geschikt voor tweeverdieners en ouderen. De wijk wordt goed ontsloten naar de Oosterpoort en Helpman. Ook hier ontbreekt de functiemenging niet: vooral de woningen langs het spoor lenen zich voor woon-werkcombinaties. De kwadranten worden verbonden door het Helperpark en vele oude waterlopen, waaronder het Oude Winschoterdiep. (Stedenbouwkundig plan Europapark, 2000)

8.1.2 Interviews

Zoals eerder aangegeven, zijn de interviews afgenomen bij directeuren, projectleiders en beleidsontwikkelaars. Allen zijn werkzaam bij de gemeente Groningen. In bijlage 2 is een schematische uitwerking van de interviews te vinden. Hieronder wordt eerst het algemene beeld van de interviews geschetst. Vervolgens wordt besproken wat opviel ten aanzien van de antwoorden van de ondervraagden.

Op veel vragen wordt eensgezind geantwoord. De reden achter het ontwikkelen van het Europapark is door de drie ondervraagden duidelijk naar voren gebracht: het gebied had zijn functie verloren en er moest een andere bestemming voor worden gezocht. De stad was op zoek naar een plek voor een nieuw stadion en kantoorruimte. Het Europapark bleek een goede locatie voor deze functies te zijn.

Ook zijn de geïnterviewde personen het eens over een aantal factoren in de zone die veel gewicht meekrijgen. Factoren als multifunctionaliteit, randvoorwaarden, geld, politiek, functieverandering, tijd en de verhouding publiek-privaat worden door minimaal tweederde van de ondervraagden aangewezen als zeer invloedrijk. Daarnaast zijn de geïnterviewden het in grote lijnen eens over de minder belangrijke factoren zoals alternatieven, organisatie en de maatschappelijke betrokkenheid van de actoren.

Naast de eensgezindheid op veel vragen, zijn er ook zeker een aantal verschillende antwoorden op de vragen te vinden. Welke sturingswijze nu precies is toegepast in de zone werd verschillend beantwoord: van een echt hiërarchisch sturende gemeente tot een gemeente die vrij veel netwerksturing toepast in de zone. Ook zijn er verschillen te vinden in de score van een aantal factoren, zoals 'interne organisatie', 'fasen' en 'kennis'. Er is tevens sprake van onenigheid over de best passende sturingswijze. Twee geïnterviewde personen zijn van mening dat de gebruikte sturingswijze prima is geweest, terwijl de derde toch ernstige twijfels heeft en de overheid in de toekomst toch een invloedrijkere rol zou willen toebedelen.

De factor 'aanwezige partijen' is weliswaar niet erg verschillend gescoord, maar valt wel op door een relatief lage score. De factor krijgt 2,33 punten. Voor een ontwikkelingszone waar wordt gestreefd naar verschillende functies die uitgeoefend worden door verschillende partijen, is deze score niet als hoog te kwalificeren.

8.1.3 De permutatiemethode toegepast op de interviews

In deze paragraaf wordt de permutatiemethode toegepast op de ontwikkelingszone, zoals beschreven in hoofdstuk 6. De methode is in het geheel doorlopen. Alle genomen stappen zijn op de cd-rom en achterin in bijlage 3 te vinden. Om het onderzoek overzichtelijk en bondig te houden, wordt hier alleen de uitkomst besproken.

Het volgende behoort nog vermeld te worden. De antwoorden van de interviews dienen als basis voor de score van de diverse factoren. De reden voor deze manier van

scoren is dat dit onderzoek het sturingsvraagstuk van de drie ontwikkelingszones achteraf bekijkt. Van een geplande discussie tussen de betrokkenen over de sturingswijze voordat de ontwikkelingen plaatsvinden, is geen sprake. Vandaar dat de gewichtensets in deze ontwikkelingszones achteraf worden bepaald. Dat geschiedt door de antwoorden van de geïnterviewden om te zetten naar een score per factor. Vervolgens is het gemiddelde van alle scores berekend.

Bij het Europapark ziet de uitkomst er als volgt uit:

	R1	R2	R3	R4	R5	R6
	50	-4,67	36,67	12	-36,67	-50
NB	R1	=	H>N>Z			
	R2	=	H>Z>N			
	R3	=	N>H>Z			
	R4	=	N>Z>H			
	R5	=	Z>H>N			
	R6	=	Z>N>H			

Figuur 20: Uitkomst permutatiemethode Europapark op basis van interviews

De uiteindelijke rangschikking is: **R1>R3>R4>R2>R5>R6**. Oftewel rangorde 1 krijgt de voorkeur, gevolgd door rangorde 3 en rangorde 6 is de laatste in de rangschikking. In subparagraaf 5 wordt de uitkomst uitgebreid besproken. Eerst volgt de uitkomst van de permutatiemethode toegepast op de ontwikkelingsvisie.

8.1.4 De permutatiemethode toegepast op de visie

Wanneer de factoren worden gescoord aan de hand van het stedenbouwkundige plan van het Europapark, komt de uitkomst van de permutatiemethode er als volgt uit te zien:

	R1	R2	R3	R4	R5	R6
	48	-12	40	18	-40	-48

Figuur 21: Uitkomst permutatiemethode Europapark op basis van stedenbouwkundig plan

Rangorde 1 krijgt hier ook de voorkeur, gevolgd door rangorde 3, 4, 2, 5 en als laatste 6. De uitwerking van de methode op basis van het stedenbouwkundig plan is te vinden in bijlage 4.

8.1.5 Uitkomst

De uiteindelijke rangschikking in subparagraaf 3 heeft een bereik van 100. Binnen dit bereik komen de rangordes 5 en 6 (waar zelfsturing de voorkeur heeft) na ruim 86 punten aan de orde. Met 14 punten voorsprong krijgt rangorde 1 de voorkeur. De hiërarchische sturing wordt verkozen boven de netwerksturing.

De uitkomst nader bekeken...

Het was te verwachten dat de hiërarchische sturingswijze de voorkeur heeft gekregen, aangezien alledrie de ondervraagden aangaven dat op deze sturingswijze is ingezet. Echter, dat de hiërarchische vorm van sturen duidelijk van de netwerksturing wint (met een voorsprong van 14 punten bij een bereik van 100), is toch enigszins onverwacht. Twee van de drie geïnterviewde personen gaven namelijk aan dat er toch ook ingezet is op netwerksturing. Dus men zou verwachten dat deze sturingswijze snel

zal volgen op de winnende sturingswijze. Kortom: het zou in de lijn van verwachting liggen dat rangorde 3 direct op rangorde 1 volgt. Vanuit dat standpunt bekeken is een gat van 14 punten van de 100 aardig groot. Toch moet rangorde 3 niet geheel aan de kant worden gezet. Een voorsprong van 14 punten is gezien de antwoorden op de sturingsvraagstukken groot, maar gezien het bereik waar de rangordes zich bevinden is het gat niet onoverbrugbaar. Het pleidooi in hoofdstuk 6, paragraaf 3.5 waar aan de orde kwam dat een keuze van de sturingswijze niet alleen gestoeld zou moeten zijn op de rangorde die als beste uit de bus komt, gaat ook voor deze ontwikkelingszone op. Er is gepleit voor het meenemen van de tweede keus binnen de verkozen rangorde en voor het meenemen van de rangordes die dicht op de 'winnende rangorde' volgen. Netwerksturing neemt binnen rangorde 1 een tweede plek in. En rangorde 3 volgt dan weliswaar niet heel erg dicht op de winnende rangorde 1, maar gezien het bereik waarin de rangordes zich bevinden, is het toch aan te raden om een paar elementen van rangorde 3 mee te nemen in de uiteindelijke keuze voor de sturingswijze.

Met deze uitkomst in het achterhoofd, zou men in Europapark kunnen kiezen voor een hiërarchische sturingswijze met een paar netwerksturingselementen. Met de sturingswijzen en -accenten van hoofdstuk 5 in het achterhoofd zou de voorkeur gegeven kunnen worden aan een consulterende overheid. Wanneer de gemeente in de zone een belangrijke beslissing moet nemen, zou verschillende partijen kunnen vragen hoe zij over het probleem of de situatie denken. De gesprekken met deze partijen kunnen desgewenst meegenomen worden in het uiteindelijke besluit.

De uitkomst theoretisch bekeken...

Wanneer de gemeentelijke ambities, de definitie en omschrijving van het begrip ontwikkelingszone erbij worden gepakt en de uitkomst vanuit dat perspectief wordt bekeken, valt het volgende op.

Twee personen geven aan dat er naast de hiërarchische vorm van sturen is ingezet op netwerksturing. Echter, de uitkomst geeft dat niet aan omdat het niet wordt onderschreven door de score van de factoren in het Europapark. Juist die factoren worden hoog gescoord waar de hiërarchische sturingswijze de voorkeur krijgt. Voorbeelden van deze factoren zijn: 'randvoorwaarden' en 'ligging van de zone in de stad'. Men zou verwachten dat in een ontwikkelingszone waar naast multifunctionaliteit ook andere actoren een grote rol spelen, de factoren 'aanwezige partijen' (ook al zijn ze nog niet in de zone gevestigd, maar gaan ze zich er vestigen), 'kennis' en 'organisatie van actoren' op zijn minst als belangrijk worden ervaren. Maar deze factoren worden juist weer laag gescoord. Wanneer de factoren waar de netwerksturing de voorkeur krijgt hoger worden gescoord en de factoren waar de hiërarchische vorm van sturen op nummer 1 staat lager, dan komt rangorde 3 dichterbij rangorde 1 en kunnen meer netwerksturingselementen hun intrede doen. Op dat moment is er geen sprake meer van dat er enkel de intentie bestaat dat er ingezet wordt op netwerksturing. Deze intentie wordt dan ook onderschreven door de score van de factoren.

Deze veranderingen zorgen er dan vervolgens voor dat de sturingswijze met -accent meer richting de netwerksturing schuift. Een consulterende overheid is dan niet het best passend, maar wellicht een adviesafhankelijke overheid. Afgevaardigden van verschillende partijen nemen zitting in een commissie die de overheid regelmatig adviseert over diverse problemen in de ontwikkelingszone. Aan dit advies wordt grote waarde gehecht en de overheid neemt het dan ook vaak over.

Pröpper en Steenbeek (1999) onderschrijven deze gedachte in het boek "De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders". In dit boek beschrijven ze beleidssituaties met bijpassende bestuursstijlen. Ze stellen dat beleidssituaties waar de multifunctionaliteit, randvoorwaarden en actoren vragen om een participatieve bestuursstijl: de overheid vraagt advies waarbij veel ruimte is voor discussie. De

overheid staat open voor het advies en is bereid het over te nemen. Deze vorm van sturen komt overeen met het begrip adviesafhankelijke overheid, waar dit onderzoek mee werkt.

De uitkomst van het stedenbouwkundige plan nader bekeken...

Wanneer de uitkomst van de permutatiemethode dat is toegepast op de interviews naast de uitkomst van de permutatiemethode van het stedenbouwkundige plan wordt gelegd, valt het volgende op.

Het bereik van beide uitkomsten is nagenoeg gelijk, namelijk ongeveer 100 punten. Bij het stedenbouwkundige plan komt echter rangorde 3, de netwerksturing, eerder aan bod. Met 40 punten komt de netwerksturing op de tweede plaats. Vergeleken met de uitkomst van de methode op basis van de interviews, waarbij rangorde 3 na 14 punten aan bod komt, staat rangorde 3 hoog in de rangschikking op basis van het stedenbouwkundige plan. Als de keuze in sturingswijze hierop gebaseerd zou moeten worden, zal het sturingsaccent binnen de hiërarchische sturing meer op de netwerksturing komen te liggen. De consulterende overheid is volgens het stedenbouwkundige plan niet de best passende sturingswijze, maar de adviesafhankelijke overheid.

8.2 Eemskanaalzone

8.2.1 Eemskanaalzone in vogelvlucht

In 1876 werd het Eemskanaal gegraven om de groeiende scheepvaart van het Damsterdiep op te vangen. Na 1900 begint zich aan de noordzijde van het kanaal industrie te ontwikkelen. In de jaren 50 en 60 krijgt de scheepsbouw een opleving en worden er drie grote insteekhavens in de Eemskanaalzone aangelegd. De industrie viert er in die jaren hoogtij. De laatste decennia bestaat het gebied meer en meer uit gemengde bedrijvigheid. De zone heeft rommelig en ongestructureerd uiterlijk en komt in de vergetelheid. In de jaren 90 vestigen zich grootschalige detailhandelsbedrijven zoals Ikea. Het gebied komt de laatste jaren weer in de belangstelling te staan.

In de komende 15 jaar wordt de Eemskanaalzone een belangrijk deel van het stedelijke netwerk. Het centrumstedelijk wonen wordt naar deze zone uitgebreid en de bedrijvigheid vormt een belangrijk onderdeel van de Groningse economie. Op de volgende punten wordt ingezet om deze voorgenomen ontwikkelingen tot stand te brengen:

- Ontwikkelingen op het gebied van woningbouw en bedrijvigheid worden onder één overkoepelend kader gebracht.
- De bereikbaarheid van het gebied wordt verbeterd: infrastructuur wordt aangelegd of verbeterd. Een goede bereikbaarheid moet zorgen voor onder andere een hoogwaardige verbinding tussen Meerstad (een nieuw multifunctioneel landschap ten oosten van de zone) en het centrum van Groningen. Met een verbeterde bereikbaarheid nemen de kansen voor bedrijvigheid in deze zone toe.
- Het centrumstedelijk wonen wordt niet alleen maar een privilege van het stadscentrum. Een deel van de Eemskanaalzone geeft de mogelijkheden om dit wonen ook buiten de diepenring te laten plaatsvinden.

In de Eemskanaalzone worden zeven plangebieden onderscheiden. Deze plangebieden hebben een eigen karakter en de ontwikkeling ervan geschiedt in verschillende fasen en deelgebieden. (Ontwikkelingsvisie Eemskanaalzone, deel A, 2004)

8.2.2 Interviews

Ook bij de Eemskanaalzone vormen de interviews (te vinden in bijlage 2) de basis voor onderstaande analyse.

Men was het in grote lijnen eens over de reden van het ontwikkelen van de zone. En op de vraag welke factoren er in de zone aanwezig zijn, zijn de meningen ook onverdeeld. Daarnaast stipte iedereen aan dat men achteraf de gekozen sturingswijze niet optimaal vonden, maar men voerde wel weer verschillende oplossingen aan. Ten slotte kon men het aardig eens worden over de factoren die invloed hebben op de keuze voor een sturingswijze: aanwezige partijen en de grondpositie van de gemeente zijn factoren die wat in de melk te brokkelen hebben.

Naast de overeenkomsten zijn er ook kleine verschillen te vinden. De volgende factoren worden verschillend gescoord: 'randvoorwaarden', 'geld', 'politiek' en 'interne organisatie'. Er is een verschil te zien in de rol die de verschillende personen toedichten aan de gemeente. Dat de gemeente een rol vervult in de ontwikkelingszone is geen punt van discussie. Dit standpunt werd in één van de interviews als volgt treffend geformuleerd: "Wanneer de gemeente een gebied in de stad aanwijst als ontwikkelingszone, is ze al aan het sturen." Maar waar de één vanaf het begin een grote (mee)sturende rol ziet weggelegd voor andere partijen, ziet de andere de gemeente als belangrijkste speler die de gehele koers in dit soort zones bepaalt.

Een opmerking die geplaatst werd naar aanleiding van de vraag welke sturingswijze door de betreffende persoon als best passend binnen de Eemskanaalzone wordt ervaren, is het vermelden waard. De geïnterviewde gaf aan dat zich in de zone veel medespelers bevinden en het gebied een versnipperde structuur kent. Om goed op de zone aan te sluiten, zal het sturingsproces logischerwijs ook versnipperd moeten plaatsvinden. Volgens de geïnterviewde betekent dit dat er per fase en per gebied moet worden bekeken welke sturingswijze het beste past. In het geval van de Eemskanaalzone heeft de gemeente in de eerste fasen van het ontwikkelingsproces gekozen voor een hiërarchische vorm van sturing. Later wordt getracht meer netwerksturingselementen aan te brengen. Dat hier een hiërarchisch sturingsproces heeft plaatsgevonden werd in een ander interview bevestigd. Echter, de ondervraagde personen verschilden van mening of dit proces de beste oplossing is. Een gemeente bouwt flexibiliteit in met dit versnipperde sturingsproces. Maar een ander ziet daar juist bezwaren in, omdat deze flexibiliteit ook onduidelijkheden schept.

8.2.3 De permutatiemethode toegepast op de interviews

Net als bij het Europapark, vormen de interviews de basis voor het toepassen van de permutatiemethode in de Eemskanaalzone. Ook hier zijn de antwoorden van de interviews omgezet naar scores per factor en is de gehele permutatiemethode te vinden in bijlage 3. De uitkomst van de permutatiemethode in de Eemskanaalzone is hieronder weergegeven:

	R1		R2		R3		R4		R5		R6
	60		-6,66667		44		14,66667		-44		-60
NB	R1	=			H>N>Z						
	R2	=			H>Z>N						
	R3	=			N>H>Z						
	R4	=			N>Z>H						
	R5	=			Z>H>N						
	R6	=			Z>N>H						

Figuur 22: Uitkomst permutatiemethode Eemskanaalzone op basis van interviews

De uiteindelijke rangschikking is ook hier: **R1>R3>R4>R2>R5>R6**. Rangorde 1 heeft wederom de voorkeur gekregen, gevolgd door rangorde 3 en rangorde 6 is neemt de laatste plaats in.

8.2.4 De permutatiemethode toegepast op de visie

Wanneer de factoren worden gescoord aan de hand van de ontwikkelingsvisie van de Eemskanaalzone, komt de uitkomst van de permutatiemethode er als volgt uit te zien:

R1	R2	R3	R4	R5	R6
62	-2	42	10	-42	-62

Figuur 23: Uitkomst permutatiemethode Eemskanaalzone op basis van ontwikkelingsvisie

Rangorde 1 krijgt hier ook de voorkeur, gevolgd door rangorde 3, 4, 2, 5 en als laatste 6. In bijlage 4 is de uitwerking van de methode te vinden.

8.2.5 Uitkomst

De uiteindelijke rangschikking (op basis van de interviews) heeft een bereik van -60 tot 60. De uitkomst geeft aan dat rangorde 1, met de hiërarchische sturing als voorkeur, wordt verkozen boven de andere rangordes. De zelfsturing komt 104 punten later aan de orde. Netwerksturing neemt zowel binnen rangorde 1 als in de uiteindelijke rangschikking van rangordes een tweede positie in.

De uitkomst nader bekeken...

Dat aan rangorde 1 de voorkeur wordt gegeven, is te verwachten. De geïnterviewden geven immers al aan dat ingezet is op hiërarchische sturing. De keuze voor deze vorm van sturen wordt bevestigd in de score van de factoren. De factoren waar een hiërarchische sturing de voorkeur krijgt, hebben bijna allemaal een hoge tot zeer hoge score meegekregen door de geïnterviewden. Het algemeen heersende gevoel (dat uit de gesprekken naar voren kwam) dat de gemeente stevige grip moet houden op de ontwikkelingen in de stad, onderschrijft deze score. Andere spelers die ook wat te zeggen kunnen hebben over de stad en haar ontwikkelingen, passen moeilijk in dit plaatje.

Binnen een bereik van 120 'punten' komt de zelfsturing na 104 punten erg laat aan bod. Rekening houden met deze vorm van sturing is dan ook niet op zijn plaats. De netwerksturing daarentegen heeft een achterstand van 16 punten. Dat gat is niet te verwaarlozen, maar ook niet heel groot. Ook hier moet er gewezen worden op hoofdstuk 6 waar wordt gepleit voor het meenemen van de sturingswijzen die binnen de verkozen rangorde een tweede positie innemen en waar gepleit wordt voor het meenemen van rangordes die dicht op de winnende rangorde volgen. In de Eemskanaalzone zouden daarom naast hiërarchische sturingselementen ook netwerksturingselementen van invloed moeten zijn op de keuze van een sturingswijze. Men zou uiteindelijk kunnen kiezen voor een sturingswijze die in hoofdzaak hiërarchische sturingselementen heeft en waar netwerksturingselementen ook een belangrijke rol spelen. Met de sturingsmogelijkheden die hoofdstuk 5 geeft, zou er gekozen kunnen worden voor een consulterende overheid: de gemeente neemt van verschillende partijen de ideeën mee bij de afweging van besluiten in de Eemskanaalzone.

De uitkomst theoretisch bekeken....

Wanneer we deze uitkomst vanuit de theorie bekijken, moet het volgende worden opgemerkt. In hoofdstuk 2 wordt een ontwikkelingszone omschreven als een zone waar onder meer naar multifunctionaliteit wordt gestreefd. De kosten die de benodigde ontwikkelingen met zich meebrengen kunnen niet altijd door de gemeente worden gedragen; dat bleek uit de interviews. Geld wordt een belangrijke factor. Private en andere publieke actoren kunnen een bijdrage leveren om de ontwikkelingen tot stand te brengen en daarmee neemt hun invloed in de zone toe. De factoren die deze invloed inperken (zoals randvoorwaarden, politiek, fasen en tijd) zullen door de gemeente niet meer als zeer belangrijk beschouwd moeten worden. Immers, een gezamenlijke aanpak vraagt van beide partijen een houding van geven en nemen. Uit hoofdstuk 5 blijkt dat beleidssituaties waar het hoofdthema actoren en de factoren geld en multifunctionaliteit een belangrijke rol spelen (en waar tegelijkertijd factoren als tijd, fasen, politiek en randvoorwaarden een minder belangrijke rol spelen), vragen om een sturingswijze die sterk richting netwerksturing gaat. Consultatie wordt onder netwerksturing geschaard, maar is niet de meest duidelijke vorm van netwerksturing. Daarvoor moet er toch hogerop de sturingsaccentenladder geklommen worden. Een adviesafhankelijke overheid zou wellicht beter in de Eemskanaalzone passen. Een commissie die bestaat uit afgevaardigden van verschillende partijen uit de zone, geeft regelmatig advies aan de gemeente. Aan het advies wordt grote waarde gehecht en vaak overgenomen in de plannen.

Ook hier kunnen Pröpper en Steenbeek (1999) aangehaald worden. Ze geven in hun boek aan dat een beleidssituatie waar kenmerken als actoren, geld en multifunctionaliteit een belangrijke rol vervullen, vraagt om een participatieve bestuursstijl. De omschrijving van deze bestuursstijl komt overeen met de inhoud van het begrip van de adviesafhankelijke overheid. En daarmee onderbouwen ze de keuze die hier wordt gemaakt: een adviesafhankelijke overheid past volgens dit onderzoek het beste in de Eemskanaalzone.

De uitkomst van de ontwikkelingsvisie nader bekeken...

Wanneer de uitkomst van de ontwikkelingsvisie naast de uitkomst van de interviews wordt gelegd, valt op dat het bereik van beide uitkomsten ongeveer gelijk is. Het gat tussen rangorde 1 en 3 is bij de visie echter groter dan het gat tussen diezelfde rangordes bij de rangschikking van de interviews. De netwerksturing (rangorde 3) komt bij de visie dus later aan bod. Als de keuze in sturingswijze op basis van de visie gebaseerd zou moeten worden, zal het sturingsaccent meer richting de hiërarchische sturing komen te liggen. Een consulterende overheid met flink wat informerende sturingsaccenten is volgens de visie de best passende sturingswijze in de Eemskanaalzone.

8.3 Verbindingskanaalzone

8.3.1 Verbindingskanaalzone in vogelvlucht

De Verbindingskanaalzone is een zeer langgerekt gebied van 3 kilometer dat zich uitstrekt aan weerszijden van het centraal station Groningen. Het gebied wordt gekenmerkt door relatief veel groen en ruimte. De zone heeft een grote economische waarde en potentie door de vele kantoren, woningen en winkels.

Geheel ten westen van dit gebied ligt de Westerhaven. Een gebied dat gekenmerkt wordt door ruime parkeermogelijkheden, grote winkels en woningen. Via de Eeldersingel komt men naar het station, waar ten noordwesten veel kantooruimte en woningen zijn gerealiseerd. Tegenover het station ligt het Groninger museum. Verder

naar het oosten van het station ligt het Glaudéterrein. Grote ontwikkelingen hebben daar nog niet plaatsgevonden. Het Zuiderpark is het volgende gebied in de Verbindingskanaalzone. Het wordt gekenmerkt door grote villa's in een parkstructuur. De villa's dienen grotendeels als kantoorruimte. De Oosterpoort grenst aan dit gebied. Het is het culturele centrum van Groningen. De herinrichting van het plein, de infrastructuur en de sloop en bouw van woningen heeft het gebied flink doen veranderen. Via de Oosterhaven waar vooral gewoond wordt, komt men ten slotte uit op het Aagruloterrein waar grootschalige detailhandel en kantoren te vinden zijn.

In tegenstelling tot het Europapark en de Eemskanaalzone, zijn de ontwikkelingen in deze zone grotendeels klaar. Een toekomstbeeld en ontwikkelingen die daarvoor noodzakelijk zijn, is dan ook niet relevant. Wel is het interessant om te weten in welke situatie de gemeente toentertijd verkeerde en welke ontwikkelingen ze zich voor had genomen om de Verbindingskanaalzone tot een succesvol gebied te maken. De gemeente had toen ook al te kampen met een verzwakte grondpositie. Ook was het bedrijfsleven de gemeente niet erg goed gezind. Een samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid was niet vanzelfsprekend. Toch is het de gemeente gelukt om particulieren zover te krijgen om geld te investeren in het maken van het stedenbouwkundige plan. Het plan moest uiteindelijk de kwaliteit van de zone een stuk verbeteren. Dat betekende dat de juiste functie op de juiste plaats gebouwd moest worden en dat alles moest een hoogwaardige vormgeving hebben. Naast de particuliere inbreng in een vroege fase van het planproces, is het binnenhalen van twee bekende architecten bij het maken van het stedenbouwkundige plan ook bijzonder geweest. Kleihues en Koolhaas hebben tezamen met acht ontwikkelaars plannen gemaakt. Daarnaast is er een adviseur aangetrokken die de gemeente begeleidde met contacten naar projectontwikkelaars en investeerders. Het ambtelijke apparaat bereidde de presentatie en de inspraak voor de plannen voor en ze nam de verdere planvorming voor haar rekening.

8.3.2 Interviews

De interviews zijn schematisch uitgewerkt in bijlage 2. Hieronder wordt allereerst beschreven waar de ondervraagden het eens waren. Vervolgens komen de onenigheden aan bod. Ten slotte wordt een opmerking besproken die in één van de interviews werd geplaatst.

Op de vraag welke vorm van sturen de gemeente destijds heeft gebruikt in de Verbindingskanaalzone, wordt eensgezind geantwoord: hiërarchische sturing. De vraag of deze vorm van sturen succesvol was geweest wordt door allen met een 'ja' beantwoord. Ook zijn ze het grotendeels eens over de aanwezige factoren in de zone. Factoren als multifunctionaliteit, randvoorwaarden, invloed op de stad, kennis van actoren en ligging in de stad worden unaniem als 'belangrijk' aangemerkt. Andere factoren als tijd, geld en organisatie van actoren worden als minder belangrijk ervaren.

Factoren als 'alternatieven', 'aanwezige partijen', 'interne organisatie' en 'politiek' zijn voorbeelden van factoren waar de ondervraagden het oneens zijn.

Een interessante opmerking werd geplaatst naar aanleiding van de vraag welke factoren aan te wijzen zijn die van grote invloed zijn geweest op de keuze van sturing. Niet alleen het structuurplan heeft geholpen met het vinden van ondersteuning (ook financieel) bij verschillende partijen. Een belangrijke reden voor ontwikkelaars om mee te doen met de planvorming is de kans op grotere bekendheid. De plannen zijn voor een groot publiek gepresenteerd. Dat is voor de participanten zeer interessant geweest, aangezien de planpresentatie voor publiciteit en reclame zorgde. De gesprekspartner gaf aan dat in de huidige tijd de gemeente dit aspect van samenwerking wel eens wat meer mag benadrukken. Het verleiden van andere partijen is zeer belangrijk in het bewerkstelligen van samenwerking.

8.3.3 De permutatiemethode toegepast op de interviews

Ook hier vormen de interviews de basis voor het toepassen van de permutatiemethode in de Verbindingskanaalzone. De antwoorden van de interviews zijn omgezet naar scores per factor. De gehele permutatiemethode is te vinden in bijlage 3.

De uitkomst van de Verbindingskanaalzone ziet er als volgt uit:

	R1	R2	R3	R4	R5	R6
	52	-6,67	41,33	14,67	-41,33	-52
NB	R1	=	H>N>Z			
	R2	=	H>Z>N			
	R3	=	N>H>Z			
	R4	=	N>Z>H			
	R5	=	Z>H>N			
	R6	=	Z>N>H			

Figuur 24: Uitkomst permutatiemethode Verbindingskanaalzone op basis van de interviews

De uiteindelijke rangschikking is: **R1>R3>R4>R2>R5>R6**. De voorkeur gaat uit naar rangorde 1. Deze wordt gevolgd door de rangordes 3, 4, 2, 5 en 6.

8.3.4 De permutatiemethode toegepast op de visie

Wanneer de factoren worden gescoord aan de hand van de ontwikkelingsvisie van de Verbindingskanaalzone, komt de uitkomst van de permutatiemethode er als volgt uit te zien:

R1	R2	R3	R4	R5	R6
35	-11	33	19	-33	-35

Figuur 25: Uitkomst permutatiemethode Verbindingskanaalzone op basis van ontwikkelingsvisie

Rangorde 1 krijgt hier ook de voorkeur, gevolgd door rangorde 3, 4, 2, 5 en als laatste 6. De manier waarop tot bovenstaande uitkomst is gekomen, staat uitgewerkt in bijlage 4.

8.3.5 Uitkomst

Binnen een bereik van 104 punten neemt rangorde 1, waar hiërarchische sturing de rangorde aanvoert, de eerste plaats in. Na 10 punten volgt rangorde 3. Bij deze rangorde is netwerksturing het devies. De zelfsturing komt na 90 punten aan bod.

De uitkomst nader bekeken...

Dat de hiërarchische vorm van sturing hier de voorkeur geniet, is te verwachten. De ondervraagden geven allen aan dat de gemeente in heeft gezet op deze vorm van sturen en dat het succesvol heeft uitgepakt. En gezien de tijd waar de ontwikkelingen zich afspeelden, ligt de keuze voor hiërarchisch sturen ook in de lijn van verwachting. Afgaande op de antwoorden van de ondervraagden, is er ingezet op een grote mate van hiërarchisch sturen. Volgens de in hoofdstuk 5 geïntroduceerde sturingsaccentenladder, zou de gemeente volgens het principe van 'informereren' hebben gehandeld. De overheid informeert hierbij de burger over de rechten en plichten en geeft tevens aan wat de verschillende opties zijn in het gebied. Er is sprake van een eenrichtingsverkeer van de overheid naar andere partijen.

Opvallend is dat rangorde 3 snel op rangorde 1 volgt. De score van de factoren is zo uitpakend dat de netwerksturing als een zeer goede tweede keus uit de bus is gekomen. In het licht van de hiërarchische houding van de overheid toentertijd, is dat opmerkelijk. En wanneer de uitkomsten van de vorige ontwikkelingszones erbij worden gepakt, is het kleine gat (van 10 punten in een bereik van 104) tussen rangorde 1 en 3 in de Verbindingskanaalzone ook zeer opvallend. Eind jaren 80 gaf men blijkbaar de factoren die de netwerk- of zelfsturinggedachte ondersteunden een hogere score dan men vandaag de dag doet bij ontwikkelingszones. Voorbeelden van deze factoren zijn: 'multifunctionaliteit', 'verhouding publiek-privaat' en de 'kennis' bij actoren. Tegelijkertijd gaf men de factoren waar de hiërarchische sturingswijze de voorkeur krijgt, een lagere score. 'Functieverandering', 'fasen' en 'politiek' zijn voorbeelden van deze factoren.

Volgens de gedachte dat de uiteindelijke keuze van de sturingswijze gestoeld moet zijn op de winnende rangorde en dat de rangordes die daarop volgen ook van invloed kunnen zijn, zou er gekozen moeten worden voor een hiërarchische sturingswijze met een sterk accent op netwerksturing. Volgens de sturingswijzen beschreven in hoofdstuk 5 en de bijbehorende sturingsaccenten, past een adviesafhankelijke overheid die veel gebruik maakt van gedeelde machtconstructies, het best in de Verbindingskanaalzone.

Pröpper en Steenbeek (1999) geven aan dat een beleidssituatie waar factoren als 'multifunctionaliteit', 'kennis' en 'verhouding publiek-privaat' een grote rol spelen vraagt om een samenwerkende bestuursstijl. Dat houdt in dat het bestuur op basis van gelijkwaardigheid samenwerkt met andere partijen. Samenwerking levert in deze situaties meer op dan solistisch optreden. Deze omschrijving van deze bestuursstijl komt in grote lijnen overeen met het begrip gedeelde macht waar dit onderzoek mee werkt.

De gesprekken waarbij is aangegeven dat de hiërarchische vorm van sturen het beste past in de Verbindingskanaalzone, onderschrijven deze uitkomst dus niet. De situatie in deze ontwikkelingszone is dus precies omgekeerd vergeleken met de voorgaande twee ontwikkelingszones. De score van de factoren wijst op een overheid die meer aan netwerksturing doet dan ze zelf beseft. Dit zou verklaard kunnen worden door de positie van de gemeente toentertijd en dan in het bijzonder de financiële positie. Destijds kon de gemeente meer grond aankopen. Ofwel omdat ze meer geld tot haar beschikking had, ofwel omdat de andere spelers op de grondmarkt niet zo agressief opereerden als vandaag de dag. Daardoor had de gemeente meer invloed op de grondmarkt. Wanneer een gemeente beseft dat ze hoe dan ook genoeg macht heeft om het besluitvormingsproces te beïnvloeden, staat ze tegelijkertijd wellicht meer open voor de input van andere actoren. Dat bevordert de samenwerking met andere partijen. Netwerksturings-elementen doen wellicht (ongemerkt) dan hun intrede.

De uitkomst theoretisch bekeken....

Wanneer de uitkomst theoretisch wordt bekeken, blijkt dat de score van de factoren in de Verbindingskanaalzone goed binnen de definitie en omschrijving van de ontwikkelingszone past.

De uitkomst van de ontwikkelingsvisie nader bekeken...

De uitkomst van de ontwikkelingsvisie is op een aantal punten anders dan de uitkomst van de permutatiemethode bij de interviews. Het bereik van de beide uitkomsten is anders. De rangschikking van de ontwikkelingsvisie loopt van 35 tot en met -35. Een bereik van 70 ten opzichte van een bereik van 104 bij de rangschikking op basis van de interviews. Relatief gezien is het gat tussen rangorde 1 en 3 bij de ontwikkelingsvisie kleiner dan het gat bij de uitkomst van de interviews. Netwerksturing komt dus eerder aan bod. Wanneer een keuze moet worden gemaakt in

de sturingswijze op basis van de ontwikkelingsvisie, zullen meer netwerksturingsaccenten de ruimte krijgen. De gedeelde macht zou het advies zijn.

8.4 Tot slot

Deze afsluitende paragraaf bespreekt de overeenkomsten van de ontwikkelingszones en de bijzonderheden.

De aanleiding voor het ontwikkelen van de ontwikkelingszones verschilde. Voor het Europapark moest een nieuwe bestemming worden gezocht. De Eemskanaalzone had een oppepper nodig. Daarnaast moest de route naar Meerstad (sociaal) veilig worden. De ontwikkeling van de Verbindingskanaalzone speelde in de tijd dat de stad grootschalige functies ruimte wou geven. Deze zone moest deze ruimte bieden. Het verschil in aanleiding betekent niet dat het doel verschillend is. Alle zones streven naar een kwalitatieve verbetering dat grotendeels bereikt wordt door de invoering of versterking van multifunctionaliteit.

Factoren als multifunctionaliteit, geld, tijd, aanwezige partijen en randvoorwaarden worden in de drie zones door de geïnterviewden benoemd als aanwezig. Wel verschilt de mate van belangrijkheid die deze factoren door de ondervraagden meekrijgen. Het gewicht van factoren kan gedurende het proces veranderen. In het begin van het ontwikkelingsproces kunnen bepaalde factoren erg belangrijk zijn. Wanneer de vragen rond deze factoren zijn opgelost, schuiven die factoren naar achteren en wint een andere factor aan gewicht. Daarbij dient opgemerkt te worden dat onder de ondervraagden zich directeuren, beleidsontwikkelaars en projectleiders bevinden. Allen hebben een andere positie in het ontwikkelingsproces en scoren de factoren verschillend. Dit verschil kan dus verklaard worden, maar voor een eensgezinde, eenduidige en effectieve aanpak vanuit de gemeente is een verschil in score af te raden. Daarom is het aan te bevelen om in de toekomst de factoren gezamenlijk met alle betrokkenen te scoren. Dat komt de interne organisatie ten goede en uiteindelijk is het hele proces gebaat bij een eenduidige effectief handelende gemeente.

De geïnterviewden zijn het in de ontwikkelingszones in grote lijnen eens over de sturingswijze die de gemeente in de zones heeft toegepast. Bij de Verbindingskanaalzone waren de ondervraagden het er over eens dat de sturingswijze ook aardig succesvol is geweest. Bij de andere zones werd in een aantal gesprekken duidelijk dat de gemeente wellicht beter een andere wijze van sturing had kunnen aanwenden. In het Europapark pleitte iemand voor een top-down aanpak. De ondervraagden van de Eemskanaalzone neigden naar meer netwerksturing.

Aangekomen bij de uitkomsten van de permutatiemethode toegepast op de interviews, is het zeer opvallend dat bij alle zones de uiteindelijke rangschikking hetzelfde is. Rangorde 1, oftewel hiërarchische sturing, krijgt de voorkeur. Vervolgens komt rangorde 3 aan de orde, gevolgd door rangorde 4, 2, 5 en 6. Deze rangschikking bevestigt de gedachte dat de gemeente stevige grip wil houden op de ontwikkelingen in de stad. Ook de manier waarop de ontwikkelingsvisie wordt opgesteld (andere partijen krijgen in de beginfase weinig invloed) onderstreept deze gedachtegang. De visie geeft zeer zeker wel andere partijen een rol wanneer gesproken wordt over de historie van de zone, de huidige situatie en het toekomstbeeld van de ontwikkelingszone. Echter, het daadwerkelijk opstellen van de visie doet de gemeente.

De rangschikking van ontwikkelingszones is weliswaar gelijk, het relatieve verschil tussen rangorde 1 en 3 verschilt per zone. Bij de Verbindingskanaalzone volgt rangorde 3 rangorde 1 snel op. Rangorde 3 laat bij de andere twee zones iets langer op zich wachten.

Wanneer de uitkomst van de permutatiemethode naast het theoretische inzicht wordt gelegd, valt het volgende op.

Bij het Europapark is sprake van een onverwacht groot gat tussen rangorde 1 en 3. De score van de factoren waar de hiërarchische sturingswijze de voorkeur geniet, valt hoog uit. Terwijl de score van de factoren met netwerk- of zelfsturing als uitgangspunt laag uitvalt. De uitkomst bij deze score is een consulterende overheid. Dat onderschrijft niet het antwoord van de ondervraagden welke sturingswijze de gemeente heeft gebruikt. Daar wordt aangegeven dat ook op netwerksturing is ingezet. Vanuit dit standpunt bekeken, zouden de factoren met netwerk- en zelfsturing als voorkeur, hoger moeten scoren. Wanneer dat het geval is, valt de uitkomst anders uit. De best passende sturingswijze zal dan richting de adviesafhankelijke overheid gaan.

De uitkomst van de Eemskanaalzone is minder onverwacht. De ondervraagden gaven aan dat er ingezet is op een hiërarchische sturing en de score van de factoren onderschrijft dit antwoord ook. Nadat de methode is doorlopen kwam de consulterende overheid als beste uit de bus. Ook al komen de antwoorden en de scores overeen, toch moet opgemerkt worden dat het bijzonder is dat er niet meer is ingezet op netwerksturing. In een ontwikkelingszone waar factoren als geld, multifunctionaliteit en actoren een belangrijke rol spelen, ligt het in de lijn der verwachting dat deze factoren hoger scoren en een adviesafhankelijke overheid beter past in de zone.

De Verbindingskanaalzone viel wellicht het meest op gezien de uitkomst. De ontwikkelingen in de zone speelden eind jaren 80, begin jaren 90. Een hiërarchisch sturende overheid was zeer normaal. De geïnterviewden vertelden ook dat de gemeente zich als zodanig heeft opgesteld. De uiteindelijke rangschikking laat echter zien dat rangorde 3 zeer snel rangorde 1 opvolgt. De score van de factoren geeft dus aan dat de overheid toentertijd meer aan netwerksturing deed dan vandaag de dag. De sturingswijze dat uit de rangschikking van de Verbindingskanaalzone volgt is dan ook een adviesafhankelijke overheid met gedeelde machtconstructies.

Samenvattend komt het hierop neer. Bij het Europapark denkt men dat ingezet wordt op hiërarchische en netwerksturing. Echter, volgens de methode wordt er hiërarchisch gestuurd met weinig netwerksturingsaccenten. Bij de Eemskanaalzone denkt men hiërarchisch te sturen en de methode onderschrijft dat. En bij de Verbindingskanaalzone heeft men ingezet op hiërarchisch sturen, maar laat de methode zien dat men meer netwerksturingselementen heeft gebruikt. Bij de twee eerst genoemde zones wordt uiteindelijk gepleit voor een sterkere netwerksturing.

Ten slotte is het waard te vermelden dat de score van de factoren op basis van de ontwikkelingsvisies anders uitvalt dan de score van de factoren op basis van de interviews. Dat resulteerde bij het Europapark en de Verbindingskanaalzone in een kleiner gat tussen rangorde 1 en 3. Op basis van de visies wordt bij deze zones geadviseerd meer netwerksturingselementen te gebruiken. De visie van de Eemskanaalzone vertelt ons dat het gat tussen rangorde 1 en 3 groter is dan het gat dat geconstateerd is naar aanleiding van de interviews. De hiërarchische sturing zou volgens deze visie meer invloed moeten krijgen.

Hoofdstuk 9

Case: Laan Corpus den Hoorn

Het komende hoofdstuk zet het model dat in dit onderzoek gepresenteerd is in de praktijk. De Groningse ontwikkelingszone Laan Corpus den Hoorn zal als case dienen. Allereerst volgt een schets van de beleidsituatie van de zone. Vervolgens zal aan de hand van de permutatiemethode een passende sturingswijze voor de zone worden gezocht. Tot slot worden sturingsinstrumenten aangevoerd die de sturingswijze het beste in de praktijk kunnen brengen.

Beleidsituatie \leftrightarrow Sturingswijze \leftrightarrow Sturingsinstrument \rightarrow Resultaten

Figuur 26: Model beleidsaanpak toegepast op de Laan Corpus den Hoorn

9.1 Beleidssituatie

De Laan Corpus den Hoorn is een belangrijke, twee kilometer lange ader aan de zuidkant van de Groningen. Het gebied bestaat uit de van Ketwich Verschuurlaan en de Laan Corpus den Hoorn. Aan de oostkant bepaalt de Hereweg de grens en aan de westkant de A7.

De zone wordt doorkruist door een aantal belangrijke noord/zuidverbindingen. De doorkruising van de A28 en het NoordWillemskanaal geeft de bezoeker het gevoel dat de zone in tweeën is opgedeeld. Fysiek gezien is dat ook zo. De structuur van de Laan Corpus den Hoorn is duidelijk anders dan die van de van Ketwich Verschuurlaan. De Laan Corpus den Hoorn is een brede laan met een stevige groenstructuur. Het doet een beetje denken aan een parklaan. Veel gebouwen staan in het teken van de dienstverlening en commercie. Dit deel van de zone wordt gekenmerkt door sportvelden en –faciliteiten, het Martiniziekenhuis met gerelateerde voorzieningen, een meubelwarenhuis, school, seniorencentrum, wijkcentrum, kinderopvang en woningen.

De van Ketwich Verschuurlaan heeft een meer stadslaan-uiterlijk. Gebouwen zijn dicht op de weg gebouwd en er wordt voornamelijk gewoond. Af en toe is er een kleinschalige dienstverlener te vinden. De noordkant van de laan kent een stempelbebouwing. De zuidkant heeft een rommelige structuur. Wanneer men zich richting het oosten beweegt wordt de bebouwing chiquer.

De ontwikkelingszone Laan Corpus den Hoorn is goed bereikbaar, mede door de aansluiting op twee snelwegen: de A7 en A28. De goede bereikbaarheid zorgt ervoor dat deze ontwikkelingszone in trek is bij diverse particulieren. De volgende ontwikkelingen staan op stapel:

- Aansluiting aan de A7,
- Concentratie van het Martiniziekenhuis op één locatie,
- Realisatie van woningbouw op vrijkomend terrein van Martiniziekenhuis, locatie Ketwich Verschuurlaan,
- Ontwikkelingen rondom verzorgingshuis Maartenshof,
- Ontwikkeling van vensterschool,
- Ontwikkeling op ALO-locatie,
- Hoogbouw op aantal plekken is mogelijk.

Deze nieuwe ontwikkelingen moeten de structuren van de parklaan versus stadslaan versterken, alsmede de kruispunten met de noord/zuidkruisingen. Multifunctionaliteit en functiemenging zijn het uitgangspunt. (dummy Laan Corpus den Hoorn, 2005)

9.2 Sturingswijze

In de komende paragraaf wordt met behulp van de permutatiemethode een passende sturingswijze voor de Laan Corpus den Hoorn gevonden. Allereerst worden op basis van de bovengenoemde beleidssituatie de scores voor de factoren vastgesteld. Vervolgens worden deze scores ingevuld in de methode en wordt de berekening in gang gezet. De hele berekening is te vinden in bijlage 5 en op de eerder genoemde cd-rom. De uiteindelijke rangschikking is de basis voor de keuze voor de best passende sturingswijze in de Laan Corpus den Hoorn.

9.2.1 Permutatiemethode

De beleidssituatie, bijgewoonde vergaderingen bij de gemeente Groningen en de eerste aanzetten voor een ontwikkelingsvisie zijn de basis voor onderstaande score van de factoren.

Hoofdthema	Gewicht factoren
Factor	ontwikkelingszone
	LCdH
Potentie gebied	
Multifunctionaliteit	3
Randvoorwaarden	3
Ligging zone in stad	2
Beleidsvisie	
Functieverandering	0
Invloed op de stad	2
Alternatieven	1
Tijd	0
Geld	2
Fasen	1
Actoren	
Aanwezige partijen	4
Verhouding publiek-privaat	2
Kennis	2
Invloed	2
Politiek	2
Organisatie	1
Maatsch. betrokkenheid	1
Interne organisatie	
Betrokkenen	2
Interpretatie betrokkenen	4

Figuur 27: Gewicht factoren Laan Corpus den Hoorn

Met deze factoren wordt de permutatieberekening in gang gezet. Hieronder staat de laatste stap in de permutatiemethode uitgewerkt die bestaat uit het optellen van de

rangordes met bijbehorende gewichten. Bij de Laan Corpus den Hoorn ziet de uitkomst er als volgt uit:

R1	R2	R3	R4	R5	R6
26	-14	26	18	-26	-26
NB	R1	=	H>N>Z		
	R2	=	H>Z>N		
	R3	=	N>H>Z		
	R4	=	N>Z>H		
	R5	=	Z>H>N		
	R6	=	Z>N>H		

Figuur 28: Uitkomst permutatiemethode Laan Corpus den Hoorn

De uiteindelijke rangschikking is: **R1=R3>R4>R2>R5=R6**. Rangorde 1 en 3 krijgen beiden de voorkeur. Ze worden gevolgd door rangordes 4 en 2. Rangorde 5 en 6 komen als laatste aan bod en scoren allebei gelijk. In de volgende paragraaf wordt deze uitkomst besproken.

9.2.2 Uitkomst

In een bereik van ruim 50 punten krijgen rangorde 1 en 3 de voorkeur. Na 18 punten komt rangorde 4 aan de orde. Rangorde 5 en 6 staan onderaan de voorkeurslijst met -26 punten.

De uitkomst nader bekeken...

De hiërarchische vorm van sturen (rangorde 1) staat bij deze uitkomst gelijk aan de netwerksturing (rangorde 3). Dat betekent dat beide sturingswijzen ongeveer evenveel invloed hebben op de uiteindelijke keuze in sturing hebben. Met de sturingswijzen en sturingsaccenten van hoofdstuk 5 in het achterhoofd, zou de Laan Corpus den Hoorn gebaat zijn bij een adviesafhankelijke overheid. De gemeente wint bij een aantal besturen en adviescommissies waar afgevaardigden vanuit de zone zitting in nemen, advies in. Aan het advies wordt grote waarde gehecht en het wordt zeer vaak overgenomen.

Deze uitkomst is zowel onverwacht als verwacht. Dat de hiërarchische sturing ook in deze zone een belangrijke plaats inneemt is niet verwonderlijk wanneer de uitkomsten van de andere ontwikkelingszones erbij worden gepakt. De gemeente dicht zichzelf een belangrijke rol toe in ontwikkelingszones. De eerder beschreven opmerking “Wanneer een gemeente een zone aanwijst als ontwikkelingszone, stuurt ze al” is hier zeer op zijn plaats.

Onverwacht is echter dat de netwerksturing op een gedeelde eerste plaats staat. In de besproken ontwikkelingszones is deze vorm van sturen nog niet zo dichtbij de hiërarchische sturingswijze gekomen. Dat kan verklaard worden door de plaats die de Laan Corpus den Hoorn inneemt in het stedelijke netwerk van Groningen. De zone wordt zeker wel als belangrijk ervaren, maar de gemeente zet op een aantal andere zones in de stad, zoals de Eemskanaalzone, sterker in. Daar wordt meer gemeentelijke tijd en geld in geïnvesteerd en die zones staan in het structuurplan ook als zeer belangrijk aangemerkt. De gemeente zal bij deze zones sneller een sturende rol willen aannemen. De zones die een minder belangrijke plaats in het stedelijke netwerk innemen, zullen te maken krijgen met een gemeente die minder geld en tijd investeert. De gewichten van de factoren in de zone veranderen en dat kan betekenen dat de

gemeente haar sturende rol daarop aanpast. De netwerk- en zelfsturing krijgen meer ruimte.

Pröpper en Steenbeek (1999) geven aan dat beleidssituaties waar de factoren multifunctionaliteit, aanwezige partijen en de interne organisatie van de gemeente een belangrijke rol spelen en tegelijkertijd de factoren tijd, functieverandering en alternatieven een minder belangrijke rol spelen, vragen om een participatieve bestuursstijl. Bij de bestuursstijl vraagt de overheid advies aan diverse partijen, waar veel ruimte is voor discussie. De overheid staat open voor het advies en is bereid het over te nemen. Deze vorm van sturen komt overeen met het begrip adviesafhankelijke overheid.

9.3 Sturingsinstrumenten

De Laan Corpus den Hoorn vraagt om een adviesafhankelijke overheid. Dat is een wijze van sturen waarbij de hiërarchische sturing en netwerksturing ongeveer evenveel invloed hebben. Dat zou ook tot uiting moeten komen in de sturingsinstrumenten. Er zal een combinatie gevonden moeten worden van hiërarchische sturingsinstrumenten (zoals repressieve maatregelen) en netwerksturingsinstrumenten (zoals stimulerende maatregelen). De geven en nemen-strategie, beschreven in hoofdstuk 7, blijkt hier een goed hulpmiddel te zijn in het bepalen van de bijpassende sturingsinstrumenten.

Te denken valt aan de volgende instrumenten. Op juridisch gebied kan men in de zone verschillende convenanten sluiten met de partijen die geïnteresseerd zijn het ontwikkelen van de zone. Wanneer de gemeente op een aantal plekken in de Laan Corpus den Hoorn graag de vinger aan de pols houdt, kan ze dwingende voorschriften koppelen aan de ontwikkelingsmogelijkheden. Een voorbeeld van een dergelijk gebied zou de oude ALO-locatie kunnen zijn. Het is lastig om de gemeente advies te geven met betrekking tot de economische sturingsinstrumenten. Heffingen zijn nogal ingrijpend en passen niet echt bij de plaats die de ontwikkelingszone in het stedelijke netwerk heeft. Subsidies zijn eveneens maatregelen die niet passen bij de positie van de zone in het structuurplan. Beide maatregelen vragen een sterke inzet van de gemeente en dat wil ze momenteel niet in de Laan Corpus den Hoorn. Op communicatief gebied zou de gemeente wel weer wat kunnen betekenen. Menig inwoner van Groningen weet dat de Eemskanaalzone en het Europapark ontwikkelingszones zijn. De Laan Corpus den Hoorn is als zodanig minder bekend. Het is aanbevelingswaardig om meer bekendheid te geven aan de zone. Dat kan door middel van een campagne of georganiseerde workshops. De mogelijkheden in de zone worden hierin verwoord. Zodoende kan het aantal particuliere initiatieven stijgen die ook nog binnen de aangegeven mogelijkheden liggen. Een voorwaarde is dan wel dat de gemeente de initiatieven zeer serieus neemt en er veel (of misschien wel alles) aan doet om ze door te laten gaan. Als ze dat niet doet, zullen de particulieren snel afhaken en is de netwerksturing mislukt. Hiërarchische sturing blijft over en dat vraagt van de gemeente veel geld, tijd en inzet. Iets wat ze juist nu niet over heeft voor deze ontwikkelingszone.

Met bovenstaande maatregelen wordt de hiërarchische en tegelijkertijd netwerksturende overheid in de praktijk gezet. Op een aantal punten zet de overheid hiërarchisch in, zoals op het juridisch vlak. Op een aantal andere punten geeft de gemeente meer ruimte aan andere partijen. De adviesafhankelijke overheid die opereert op het grensvlak tussen hiërarchische sturing en netwerksturing is hiermee gerealiseerd.

Hoofdstuk 10

Conclusies en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk wordt allereerst antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Daarna volgen een aantal kanttekeningen die ten aanzien van dit onderzoek geplaatst zijn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen voor de gemeente en voor verder onderzoek.

10.1 Conclusies

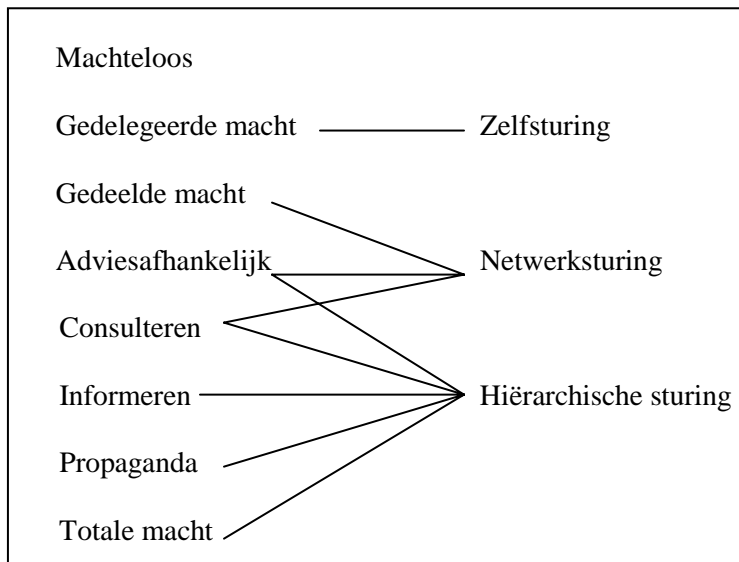
Op de volgende vraag heeft dit onderzoek getracht antwoord te geven:

Wat zijn voor de gemeente Groningen de sturingsmogelijkheden in ontwikkelingszones; en op welke systematische wijze kan ze een keuze maken voor een passende sturingswijze in deze zones?

Deze vraag is door de hoofdstukken heen beantwoord. Op basis van de voorgaande 9 hoofdstukken kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

Theoretische conclusies

De sturingsmogelijkheden voor de gemeente Groningen in ontwikkelingszones zijn grofweg onder te verdelen in drie categorieën: hiërarchische sturing, netwerksturing en zelfsturing. Deze sturingsmogelijkheden worden door middel van de sturingsaccentenladder toegespitst:



Figuur 29: Sturingsaccentenladder

Het model beleidsaanpak komt goed van pas bij de vraag op welke systematische wijze een keuze gemaakt kan worden voor een passende sturingswijze in ontwikkelingszones. Aan de hand van factoren en bijbehorende gewichten wordt de beleidssituatie in beeld gebracht. Vervolgens vindt een koppeling plaats tussen de sturingswijzen en de situatie. Daarna kan worden bepaald welke sturingsinstrumenten nodig zijn om de sturingswijze te realiseren. De effecten vormen het laatste onderdeel van het model.

is ingezet op hiërarchisch sturen, maar laat de methode zien dat men meer netwerksturingselementen heeft gebruikt.

Op basis van de antwoorden van de geïnterviewden geeft de permutatiemethode aan dat het Europapark en de Eemskanaalzone vragen om een consulterende overheid. De antwoorden van de ondervraagden in de Verbindingskanaalzone geven aan dat een adviesafhankelijke overheid met flink wat gedeelde machtconstructies het best passend is.

Wanneer de factoren worden gescoord aan de hand van de ontwikkelingsvisies van het Europapark, de Eemskanaalzone en de Verbindingskanaalzone, valt op dat deze score verschilt ten opzichte van de score van de factoren op basis van de interviews. De uiteindelijke rangschikking blijft in beide gevallen wel hetzelfde. Echter, het verschil is te vinden in het gat tussen rangorde 1 en 3. Bij de Eemskanaalzone is het gat op basis van de visie groter, bij de andere twee zones is het gat kleiner. Daarmee verandert de uitkomst voor de best passende sturingswijze. Bij de Eemskanaalzone komt volgens de visie de netwerksturing minder snel aan bod. Bij de twee andere zones komt deze vorm van sturen juist eerder aan bod. Geconcludeerd kan worden dat de verschillende ondervraagden de factoren anders scoren dan de ontwikkelingsvisie.

De hang naar hiërarchisch sturen laat zien dat de gemeente graag grip wil houden op de ontwikkelingen in bepaalde zones in haar stad. Dat wordt geïllustreerd door de eerder geplaatste opmerking van een ondervraagde dat een gemeente al stuurt wanneer ze een zone aanwijst als ontwikkelingszone. Daarnaast moet vermeld worden dat de gemeente het schrijven en opstellen van de ontwikkelingsvisie voor de zone totaal voor haar rekening neemt. Nog een illustratie van de hang naar hiërarchisch sturen.

Wanneer de ontwikkelingszones vanuit een theoretisch perspectief worden bekeken en de factoren vanuit dat standpunt worden gescoord, blijkt een adviesafhankelijke overheid het beste te passen in de zones. Vanuit dit perspectief wordt er in dit onderzoek bij alledrie de zones uiteindelijk gepleit voor een sterkere netwerksturing.

Met het antwoord dat een adviesafhankelijke overheid de best passende sturingswijze is in het Europapark, de Eemskanaalzone, de Verbindingskanaalzone en de Laan Corpus den Hoorn, komt het spanningsveld tussen hiërarchische en netwerksturing naar voren. Vandaag de dag staat de gemeente in veel situaties voor de keuze tussen hiërarchisch en netwerksturen. De situaties zijn vaak te complex om uitsluitend voor één sturingswijze te gaan. Beide sturingswijzen hebben eigenschappen die noodzakelijk zijn voor een soepel verloop van het beleidsproces. Een adviesafhankelijke overheid heeft kenmerken van beide sturingswijzen en blijkt volgens deze studie het meest aanbevelingswaardig. De overheid heeft de macht om knopen door te hakken en tegelijkertijd is er veel ruimte voor de inbreng van verschillende partijen. Tevens kan er binnen deze vorm van sturen accenten worden verlegd. Wanneer de invloed van de overheid gedurende het beleidsproces verandert, kan het accent binnen deze sturingswijze meeveranderen.

Discussiepunten

Bovenstaande praktische conclusies laten zien dat er drie interessante verschillen zijn:

- Het verschil tussen de uitkomst van de permutatiemethode en de antwoorden van de ondervraagden welke sturingswijze het beste past in de desbetreffende zone,
- Het verschil tussen de score van de factoren volgens de visie en de score van de factoren volgens de geïnterviewden,

- Het verschil tussen de score van de factoren vanuit theoretisch oogpunt en de score van de factoren volgens de geïnterviewden.

Aan deze verschillen zouden diverse oorzaken ten grondslag kunnen liggen.

De uitwerking van de interviews gaf al aan dat niet iedereen hetzelfde dacht over de werkwijze van de gemeente. Dat bleek vooral uit het feit dat de gevolgde sturingswijze niet eenduidig werd aangegeven. De interpretatie van de diverse ondervraagden kon een belangrijke rol spelen, waardoor iedereen vanuit een andere lijn redeneert. Dat kan duiden op een niet goed afgestemde interne communicatie op het punt van het bepalen van de sturingswijze. Dat is een verbeterpunt. Te meer dat de gemeente met één mond zou moeten praten.

Een tweede oorzaak zou kunnen zijn dat de gemeente Groningen haar ambities in de verschillende ontwikkelingszones niet goed laat aansluiten op haar positie en de mogelijke middelen. Per zone zou gekeken moeten worden welke middelen de gemeente heeft en welke positie ze er inneemt. Met weinig financiële middelen en een zwakke positie, is het wel erg ambitieus om heel veel in de zone te willen sturen. Via de geven en nemen-strategie kan de gemeente veel bereiken, maar van totale sturing zal niet snel sprake zijn.

De deskundigheid binnen de gemeente kan ook de oorzaak zijn van de bovengenoemde verschillen. Het is lastig te peilen hoe ver de kennis van de gemeente op het gebied van verschillende sturingswijze precies reikt. Maar zoals in hoofdstuk 6 is aangegeven, gaat dit onderzoek er vanuit dat een grote gemeente als Groningen genoeg deskundigheid in huis heeft. Dat betekent echter niet dat de deskundigheid ook goed wordt ingezet. Bediscussieerd kan worden of de zwaargewichten op het gebied van de gemeentelijke sturingsmogelijkheden vaak genoeg en op het juiste moment worden ingezet. Het is wellicht aan te raden om binnen de gemeente de zwaargewichten op het gebied van de gemeentelijke sturing aan te wijzen om ze vervolgens gedurende het beleidsproces van de ontwikkelingszone om raad te vragen.

Ten slotte kan de methode het onderwerp van discussie zijn. In hoofdstuk 6 is uitvoerig besproken waarom voor de permutatiemethode is gekozen en de andere mogelijke methoden afvielen. De eenvoud, duidelijkheid en de dynamiek zijn de grote voordelen van de methode. De permutatiemethode heeft natuurlijk ook nadelen. De discussie daaromtrent zou zich kunnen toespitsen op de volgende punten:

- Hoe wordt de methode ingevuld wanneer er met meer alternatieven, oftewel meer sturingswijzen, wordt gewerkt?
- Dekken de genoemde factoren de gehele ontwikkelingszone?
- Is de koppeling tussen de sturingswijzen en de factoren juist geschiedt?

De uitkomst van de discussie kan betekenen dat er een aantal veranderingen doorgevoerd moeten worden. Dat kan bewerkelijk zijn, maar het blijft mogelijk om de methode toe te passen.

10.2 Op- en aanmerkingen

Het is moeilijk om een waterdicht systeem op te zetten om de gehele beleidssituatie (factoren en bijbehorende gewichten) in kaart te brengen.

Met behulp van de permutatiemethode kan inzicht worden verkregen in het kiezen van passende sturingswijzen in ontwikkelingszones. De methode is duidelijk, eenvoudig en de dynamiek van het besluitvormingsproces wordt erin meegenomen. Het verkregen inzicht kan aanleiding zijn voor een discussie over de sturingswijze van de gemeente in ontwikkelingszones. Komt de uitkomst van de methode overeen met de huidige sturingswijze in de zone? Zal de gemeente de huidige sturingswijze moeten veranderen? Naast deze voordelen heeft de permutatiemethode ook wat beperkingen. De berekeningen zijn omvangrijk en de methode wordt erg bewerkelijk wanneer de alternatieven toenemen.

De antwoorden van de interviews zijn de basis voor de score van de factoren in de ontwikkelingszones. De interviews zijn in een relatief vroeg stadium van het onderzoek afgenomen. Met de kennis van toentertijd zijn de vragen opgesteld. Later in het onderzoek bleek dat er nog een aantal interessante vragen waren blijven liggen. Vragen als welke positie de gemeente innam en inneemt in de zone en welke middelen zij gebruikt om de positie te waarborgen zijn interessant om een antwoord op te krijgen. De antwoorden op deze vragen zullen naar alle waarschijnlijkheid de uitkomst van de methode niet totaal hebben veranderd, maar het zou het onderzoek wel meer stevigheid hebben gegeven. Daarom was het wellicht beter geweest om een tweede ronde interviews af te nemen. Maar dat zou voor dit afstudeeronderzoek te ver gaan. Achteraf bekeken had de opzet van de interviews wat strikter nageleefd moeten worden. De vragen van de interviews zijn open gehouden. Dat geeft ruimte voor interessante opmerkingen en geeft het gesprek in sommige opzichten ook meer dimensie. Echter, het eenduidig scoren van de factoren wordt er wel door belemmerd.

10.3 Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft zich toegespitst op een bepaald moment in het beleidsproces, namelijk de fase tussen het gereedkomen van de visie en het uitvoeren ervan. Het is echter aan te bevelen om de permutatiemethode op meerdere momenten in het beleidsproces uit te voeren. Gedurende het proces kunnen factoren in belangrijkheid veranderen. Zo kan bij een nieuw gekozen stadsbestuur de prioriteit van verschillende factoren veranderen. De programma's van ontwikkelingszones zullen soms moeten veranderen. De actoren in de zones kunnen door de jaren heen de zone verlaten of er komen juist nieuwe actoren bij. De belangrijkheid van de factoren verandert en daarmee ook de sturingswijze. Pröpper en Steenbeek (1999) geven aan dat op verschillende momenten in het beleidsproces de overheid een andere sturingswijze kan toepassen. Wanneer de methode meerdere keren in het proces wordt uitgevoerd, kan de gemeente inzicht krijgen of de gekozen sturingswijze nog wel goed past en of ze wellicht van sturingswijze of –accent moet veranderen.

Volgens dit onderzoek blijkt de adviesafhankelijke overheid een sturingswijze die theoretisch gezien volgens de methode het beste past in ontwikkelingszones. De ondervraagden geven aan dat netwerksturing ook zeker een onderdeel is in de gemeentelijke sturingswijze. Echter, de uitkomsten van de interviews geven aan dat de gemeente de voorkeur geeft aan de hiërarchische vorm van sturen. Om meer richting een adviesafhankelijke rol te komen en de inzet op netwerksturing ook echt in praktijk te brengen, is er een cultuuromslag noodzakelijk. De gemeente zal niet alleen netwerksturing moeten *willen*, maar ook echt *handelen* naar deze vorm van sturing. Wanneer deze cultuuromslag wordt gemaakt, worden de factoren waar netwerksturing de voorkeur krijgt, hoger gescoord en krijgen de hiërarchische sturingsfactoren als vanzelf minder invloed. Om dit te bereiken kan het helpen om de ontwikkelingsvisie niet meer totaal voor rekening van de gemeente te laten komen. Laat andere partijen meedenken en –schrijven aan de visie. Zo wordt de netwerksturing snel in het beleidsproces ingevoerd en zal kans op tegenstand later in het beleidsproces minder worden. Het zou momenteel wellicht iets te ver gaan om het aanwijzen van ontwikkelingszones ook gezamenlijk te doen. Maar de netwerksturing is er wel mee gediend en in de toekomst is dit gezamenlijk aanwijzen misschien een goede manier om de netwerksturing in praktijk te brengen.

In dit onderzoek is er bewust gekozen om alles te laten plaatsvinden binnen de gemeente Groningen. De interviews zijn ook binnen deze organisatie afgenomen. Wellicht is het in de toekomst interessant om te onderzoeken wat de andere partijen in ontwikkelingszones vinden van de sturingswijze van de gemeente. Hoe scoren de

diverse partijen de factoren? Is er een groot verschil te ontdekken tussen de score van deze partijen en de score van de gemeente?

In dit onderzoek is vooral de relatie beleidssituatie – sturingswijze aan bod gekomen. Het sturingsinstrumentarium is wel genoemd, maar niet uitvoerig besproken. Er zijn een aantal vragen overgebleven. Vooral de relatie best passende sturingswijze – best passend sturingsinstrumentarium lijkt interessant. Welke instrumentenmix past het best bij een bepaalde sturingswijze? Wanneer moet een gemeente ‘nemen’ en wanneer ‘geven’?

Ten slotte is het interessant om de effecten van het model beleidsaanpak in de toekomst nog aan de orde te laten komen. Aangezien nog niet volgens het model en methode is gewerkt, is het lastig om de effecten in beeld te brengen. Maar wanneer het model en de methode wel in de toekomst worden gebruikt, is het zeer interessant om de effecten ervan in kaart te brengen.

Literatuurlijst

Armin Von, N., 'Subventionen: von den Schwierigkeiten der Subventions Kontrolle', in: *Finanzarchiv*, nummer 1, pagina 81-97, 1986

Arnstein, S., 'A ladder of citizen participation', in: *Journal of the Royal Town Planning Institute*, April 1971

Bruijn de, J., Kickert, W., Koppenjan, J., Beleidsnetwerken en overheidssturing, in: Koppenjan, J., de Bruijn, J. en Kickert, W., *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur; over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, Den Haag, 1993

Bruijn de, J. en ten Heuvelhof, E., *Sturingsinstrumenten voor de overheid Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden, 1991

Bruijn de, J. en Hufen, J., 'Instrumenten van overheidsbeleid', in: *Beleidwetenschap*, 1992

Clercq de, M., *Economische aspecten van het vervuiliingsbeleid, deel 1: theorie*, Leiden, 1983

Dahme, H. en Grünow, D., 'Die implementation persuasiver Programme', in: *Implementation politischer Programme II: Ansätze zur Theoriebildung*, pagina 117-141, 1983

Doelen van der, F., De gereedschapskist van de overheid Een inventarisatie, in: J. Bressers en P. De Jong, *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd*, pagina 17-31, Assen/Maastricht, 1993

Gemeente Groningen, dienst RO/EZ, *Een visie op de ontwikkeling van de Eemskanaalzone, Eemskanaalzone – verbinding in Stad, deel A*, april 2004

Gemeente Groningen, dienst RO/EZ, *Europapark Groningen, stedenbouwkundig plan*, april 2000

Gemeente Groningen, dienst RO/EZ, *structuurplan 'De stad van straks extra' Groningen 2010. Ontwikkelingsprogramma voor stedelijke vernieuwing*, 1998

Gemeente Groningen, dienst RO/EZ, 'Van nu naar straks', actualisatie van het structuurplan 'De stad van straks extra', januari 2005

Groetelaers, D., *Instrumentarium locatieontwikkeling Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*, Delft, 2004

Hellendoorn, J., *Evaluatiemethoden ex ante*, Den Haag, 2001

Krähwinkel, M., *Nieuw voegwerk voor de wijk Een netwerkanalyse van de effecten van volkshuisvestingsregelgeving op besluitvormingsprocessen rondom wijkverbetering*, Maastricht, 1997

- Leeuwenkamp, H., 'Groningen: een nieuw planproces voor stedelijke vernieuwing', in: *ROM-magazine*, 1988
- Ministerie van Defensie, www.mpbundels.mindef.nl, bezocht op 17 januari 2006
- ParticipatieWijzer, www.participatiewijzer.nl, bezocht op 22 augustus 2005
- Pröpper, I. en Steenbeek, D., *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum, 1999
- Ringeling, A., *De instrumenten van het beleid*, Alphen aan den Rijn, 1983
- Rosenthal, U., Ringeling, A., Bovens, M., 't Hart, P. En van Twist, M., *Openbaar bestuur; beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, 1996
- Salamon, L., *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Washington, 1989
- VROM-raad, *De sturing van een duurzame samenleving, Advies over de Sturing van het leefomgevingsbeleid*, Den Haag, 1998
- Teisman, G., *Complexe besluitvorming Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag, 1992
- Van den Heuvel, J., *Beleidsinstrumentatie Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*, Utrecht, 1998
- VNG, *Organisatie van prestatie regie in stedelijke ontwikkeling*, Den Haag, 2004
- VNG, www.vng.nl/documenten.pdf, bezocht op 9 januari 2006
- Voogd, H., *Methodologie van ruimtelijke planning*, Bussum, 1995
- Winden van, F., 'Subsidies tussen wens en werkelijkheid', in: P. Heij en P. Vrancken, *Subsidies in revisie*, Den Haag, 1987
- Winsemius, P. 'Fatsoenlijke mensen springen zingend door die hoepel', in: *NRC Handelsblad*, 24 december 1985

Bijlage 1
Rangordes sturingswijzen per factor

Bijlage 2
Schematische uitwerking interviews

Bijlage 3
**Permutatiemethode Groningse ontwikkelingszones op
basis van interviews uitgewerkt**

Bijlage 4
**Permutatiemethode Groningse ontwikkelingszone op
basis van ontwikkelingsvisies uitgewerkt**

Bijlage 5
Laan Corpus den Hoorn:
permutatiemethode uitgewerkt