

Planologische expansiedrift

Over de toepasbaarheid van de *prospect theory* op de ruimtelijke ordening met de herinrichting van de Hengelose binnenstad als casus.

Afstudeerscriptie ter afsluiting van de studie civieltechnische bestuurskunde aan de
Universiteit Twente (faculteit Bestuur, bedrijf en techniek)

Kernrapport

Student:

R.J.W. Kamphuis

Commissieleden:

Ir. H. Kroon (voorzitter en eerste begeleider)

Dr. W.D. Bult-Spiering

Enschede, augustus 2007

Voor mijn ouders, die me doorzettingsvermogen meegaven.

Voorwoord.

Dit kernrapport is het resultaat van mijn afstudeeronderzoek naar planprocessen op het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening. Dergelijke planprocessen vinden plaats in een bijzonder complex en dynamisch maatschappelijk speelveld, dat door vele – deels strijdige – belangen wordt gekenmerkt. Velen ben ik dank verschuldigd voor het verstrekken van gegevens over de Hengelose casus: dat leverde een schat aan informatie op, waaruit in principe tot in het oneindige geput kan worden. Als zodanig is mij gebleken dat de ruimtelijke ordening een lastig onderwerp van studie is: de complexiteit en dynamiek van het onderwerp kunnen eenvoudig overlopen in het onderzoek. Dat het onderzoek toch een beknopt eindresultaat heeft opgeleverd is vooral te danken aan het kundige en plezierige procesmanagement van dhr. Kroon en aan mw. Bult-Spiering vanwege haar deelname aan de afstudeercommissie. Daarnaast ben ik dank verschuldigd aan mw. Zuidema, die me met hen in contact heeft gebracht. Tot slot wil ik mijn ouders bedanken voor hun financiële steun in een eerdere fase van het onderzoek.

Richard Kamphuis, Enschede, 20 augustus 2007

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding en verkenning	7
1.1	Doelstelling, aanleiding en verloop van onderzoek	7
1.1.1	Vermoeden omtrent prospecttheorie en planprocessen	7
1.1.2	Voorzichtige benadering: complexiteit en dynamiek	8
1.1.3	Eerdere fasen van dit onderzoek	8
1.1.4	Verloop van deze fase	9
1.2	Introductie van de prospecttheorie	11
1.2.1	Voorgeschiedenis: <i>heuristics and biases</i>	11
1.2.2	Theoretische stroming: <i>bounded rationality</i>	11
1.2.3	Indirecte benadering van rationaliteit	12
1.2.4	Prospecttheorie: <i>editing & valuating</i>	12
1.3	De casus in kort bestek	13
1.3.1	Inhoud: van masterplan 2000 naar binnenstadvisie	14
1.3.2	Proces: convergentiemodellen en overall planning	15
1.3.3	Structuur: organigram en beleidsnetwerk	16
1.4	Eerste vergelijking van theorie en praktijk	17
1.4.1	Van praktijk naar theorie geredeneerd	17
1.4.2	Van theorie naar praktijk geredeneerd	18
1.4.3	Beperking en vooruitblik	19
2	Prototheorie: vertaalslag naar planprocessen	20
2.1	Bounded rationality: Trias politica en afwijkingen daarvan	20
2.1.1	Trias politica als rationaliteitsstandaard	20
2.1.2	Afwijkingen van de trias politica	21
2.1.3	Onderhandelingsplanologie	23
2.2	Heuristics: modellen, vuistregels en knelpunten	24
2.2.1	Drie ideaaltypische planvormingsmodellen	24
2.2.2	Vuistregels en knelpunten van het fasenmodel	25
2.3	Biases: verstoringen samenhangend met capital distortion	26
3	Casus: herinrichting binnenstad Hengelo	28
3.1	Bounded rationality: drie institutionele ontwikkelingen	28
3.1.1	Samenhang tussen dualisering, juridisering en interactivering	28
3.1.2	Vergelijking met de prospecttheorie: <i>priming vs. framing</i>	30
3.2	Heuristics: chronologie in casus en vergelijking met theorie	31
3.2.1	Chronologie en patroonherkenning	31
3.2.2	Vergelijking expansiedrift met prototheorie	35
3.3	Biases: symptomen van verstoorde rationaliteit in de casus	39
3.3.1	Check van symptomen van capital distortion in de casus	39
3.3.2	Aanpassingen van en aanvullingen op symptomen	41
4	Conclusies en aanbevelingen	43
4.1	Houdbaarheid prototheorie	43
4.2	Toepasbaarheid prospecttheorie	45
4.3	Aanbeveling: geef heuristiek prioriteit	46
4.4	Tot slot: een antwoord op de centrale vraag	47
	Literatuurlijst	49
	Bijlage: overzicht van mutaties van beleidsproces en –netwerk	53

1 Inleiding en verkenning

Dit kernrapport is het resultaat van een bestuurskundig onderzoek van de herinrichting van de Hengelose binnenstad eind jaren 1990, begin jaren 2000. Het onderzoek is verricht aan de hand van de *prospect theory* van Tversky en Kahneman (zie Kahneman & Tversky 1972 en Tversky & Kahneman 1992). In dit eerste hoofdstuk van het kernrapport wordt de opzet van het onderzoek toegelicht. Hoofdstuk 1 bestaat uit de volgende onderdelen: paragraaf 1.1 gaat over de doelstelling, de aanleiding en het verloop van het onderzoek; in paragrafen 1.2 en 1.3 worden achtereenvolgens de *prospect theory* en de casus uit de planpraktijk geïntroduceerd; waarna dit hoofdstuk wordt afgesloten met een eerste vergelijking van theorie en praktijk, die de opzet van het onderzoek en dit kernrapport heeft bepaald.

1.1 Doelstelling, aanleiding en verloop van onderzoek

Dit onderzoek heeft ten doel de volgende vraag te beantwoorden: is de prospecttheorie toepasbaar op planprocessen, en zo ja, hoe en in hoeverre? Hier zal ik bij wijze van inleiding eerst ingaan op de aanleiding voor het formuleren van dit onderzoeksdoel. Vervolgens zal ik het onderzoeksproces behandelen.

1.1.1 Vermoeden omtrent prospecttheorie en planprocessen

Het vermoeden dat de prospecttheorie van toepassing is op planprocessen is ontstaan bij een analyse van de herinrichting van de Hengelose binnenstad, een planproces dat grofweg in tien jaar tussen begin jaren 1990 en begin jaren 2000 is verlopen (het precieze begin en einde is slechts arbitrair te bepalen). Bij de analyse van dat planproces (tijdens een eerdere fase van dit onderzoek) vond ik een aantal ‘afwentelingsachtige kostenverplaatsingen’ die allemaal in een kort tijdsbestek na de definitieve besluitvorming plaatsvonden (medio 1998). Deze financiële bewegingen passen binnen een bestuurlijk gedragspatroon dat Machiavelli reeds beschreef en dat Hendrikse (1998: p. 336) aan de prospecttheorie verbindt:

“unjustices have to be committed all at once, then they are experienced less: and benefits have to be given little by little, then they taste better”

Gezien het strategische belang van het bovenstaande gedragspatroon is het vanuit bestuurskundig oogpunt bijzonder interessant. Het impliceert namelijk dat de prospecttheorie niet alleen op de relatief eenvoudige beslissingen van toepassing is, waarop deze psycho-economische theorie doorgaans wordt toegepast, maar dat ze ook op complexe besluitvormingsprocessen kan worden toegepast. Literatuuronderzoek leert echter, dat de toepassing van de prospecttheorie slechts beperkt buiten het psycho-economische domein wordt toegepast. Toepassing op complexe planprocessen, zoals die op het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening plaatsvinden, is in dit onderzoek niet gevonden.

Wel zijn vanuit politologisch perspectief gedragspatronen in verkiezingscampagnes en beleidspropaganda beschreven die met de prospecttheorie verklaard kunnen worden. Denk dan aan de verkiezingsdebatten tussen Bush en Gore in de Verenigde Staten. Ook de beeldvorming rond de invoering van het nieuwe zorgstelsel in Nederland en de daarmee gepaard gaande prijsverhogingen kunnen vanuit de prospecttheorie worden verklaard. Het

gaat te ver om in dit onderzoek op die voorbeelden in te gaan. Waar het hier om gaat is dat ogenschijnlijk bijzonder ingewikkelde fenomenen met behulp van de prospecttheorie tot enkele eenvoudige basisbeginselen van het menselijk gedrag herleid kunnen worden.

1.1.2 Voorzichtige benadering: complexiteit en dynamiek

Het lijkt zowel wetenschappelijk als wetenschappelijk interessant om de prospecttheorie en de planprocessen met elkaar te vergelijken: wetenschappelijk omdat het vanwege het ontbreken van vergelijkbaar onderzoek om een onontgonnen terrein gaat; maatschappelijk omdat het een belangrijk fenomeen betreft vanwege de vele (machtige) partijen die bij de ruimtelijke ordening betrokken zijn. Dat de toepassing van de prospecttheorie op planprocessen juist vanwege deze interessante aspecten ook minder aantrekkelijke kanten heeft, is tijdens dit onderzoek op de volgende punten gebleken.

Doordat de relatie tussen prospecttheorie en planprocessen op voorhand niet duidelijk is, is bijvoorbeeld onduidelijk op welk analyseniveau je een planproces het best kunt onderzoeken, wanneer je daar vanuit de prospecttheorie naar wilt kijken. Zo komen de “afwentelingsachtige kostenverplaatsingen” waarvan hiervoor sprake was alleen aan het licht wanneer het planproces op detailniveau beschouwd wordt, maar is het gezien de stand van de wetenschap eerder de vraag of de dynamiek van planprocessen op hoofdlijnen met de prospecttheorie te vatten is: anders kunnen op grond van een casusonderzoek als dit moeilijk algemene uitspraken worden gedaan.

Ten tweede impliceert het grote maatschappelijke belang dat van alles en nog wat bij het onderzoek betrokken kan worden: allerlei organisaties, groeperingen en individuen bemoeien zich met de ruimtelijke ordening, waardoor het onderzoek aan allerlei ‘adressanten’ gericht kan worden; bovendien kunnen de betreffende planprocessen vanuit allerlei perspectieven worden beschouwd, zonder dat daar een duidelijke samenhang tussen bestaat. Dit gevaar dreigt met name bij bestuurskundig onderzoek omdat daarbij vanuit diverse wetenschappen en vakgebieden wordt geput (d.a. economie, sociologie, recht, politicologie, planologie, civiele techniek).

Deze combinatie van theoretische ‘oningekekardheid’ en empirische ‘ingewikkeldheid’ heeft er in eerdere fasen van dit onderzoek toe geleid dat de complexiteit en dynamiek van het onderwerp in het onderzoek overliepen. De complexiteit en dynamiek van de materie komen tot uitdrukking in het oneindig doorgaan met het bijstellen van kaders en het verleggen van de aandacht, zonder dat je inhoudelijk in herhaling vervalt (het onderzoek gaat steeds weer even ergens anders over ook al blijft de casus dezelfde). Het gevaar is dan dat het onderzoek nooit afgerond wordt. Dit is inmiddels dan ook het zoveelste verslag van dit onderzoek.

1.1.3 Eerdere fasen van dit onderzoek

In eerdere fasen van dit onderzoek is het merendeel van het werk verzet: de meeste informatie over de casus had ik reeds verzameld en ook de wetenschappelijke literatuur had ik reeds uitgebreid geraadpleegd, voordat ik het initiatief nam om planprocessen met behulp van de prospecttheorie te onderzoeken.

In de eerdere fasen stond het onderwerp van onderzoek reeds vast, doordat ik had besloten de Herinrichting van de Hengelse binnenstad als onderwerp te nemen, omdat ik daarbij zelf als assistent projectmanager c.q. projectsecretaris c.q. planner betrokken was geweest en dus over een enorme hoeveelheid *inside-information* kon beschikken. Denk daarbij niet alleen aan allerlei (vertrouwelijke) verslagen en notities, maar ook aan eigen ervaring en waarneming Participatieve observaties geven met name zicht op de relatie tussen

hetgeen op papier staat en dat wat daadwerkelijk gebeurd is. Daardoor was voor mij duidelijk wat de betekenis was van hetgeen op papier stond. Voor *outsiders* kan de ‘genotuleerde orde’ vrijwel ondoorgrondelijk zijn, onder meer vanwege het gebruikte jargon en de vele afkortingen. Dit is met name van belang bij het inschatten van de betrouwbaarheid van beschikbare schriftelijke stukken en van uitspraken, die betrokkenen tijdens interviews deden (triangulatie). Ook wist ik -- doordat ik zelf vele stukken had geschreven -- welke informatie wel of niet door de ‘censuur van superieuren’ kwam. Kortom: ik kon over bronnen van informatie beschikken die welhaast te rijk waren om er geen gebruik van te maken.

De theorie en de centrale vraag daarentegen stonden allesbehalve vast: in overleg met de toenmalige commissieleden had ik een theoretisch open benadering gevolgd rond twee centrale begrippen (controleerbaarheid en reflexiviteit). Het onderzoek heeft in die tijd twee verslagen opgeleverd een empirisch verslag en een theoretisch verslag, waarbij uit de empirie is afgeleid welke theorie van toepassing zou kunnen zijn. Tot een ‘traditioneel’ opgezet verslag (waarbij de theorie als kader van onderzoek van de praktijk voorop wordt gesteld) is het toen niet gekomen. Enkele jaren later heb ik zelfstandig en in beslotenheid nogmaals een poging gedaan om een verslag te schrijven. Dat leverde een uitgebreid basisverslag en een beknopt eindverslag op, waarbij het bovenstaande citaat van Machiavelli de schakel vormde: in een van de analyses in het uitgebreide basisverslag had ik een patroon herkend dat met dat citaat overeen kwam; vervolgens heb ik dat patroon in een model vertaald en als kader voor het beknopte eindverslag gehanteerd. Met deze verslagen heb ik niets gedaan, omdat ik er niet tevreden over was (termen als ‘afwentelingsbeweginkjes’, ‘effectencumulatie’ en ‘tijdruimtelijke effectenspreiding’ maakten de verslagen onleesbaar).

Na het schrijven van de tweede set van verslagen heeft het schrijfwerk wederom enkele jaren stilgelegen. Ondertussen ben ik wel informatie over de casus blijven verzamelen, zij het op een lager pitje en meer van buitenaf. De reden daarvoor was dat ik inmiddels ervaren had dat de systeemanalyses die ik in eerdere instantie had gemaakt mij in staat stelden om maatschappelijke ontwikkelingen in een praktisch bruikbaar, breder verband te plaatsen. Denk hierbij aan de ontwikkelingen rond het vluchtelingenbeleid. Het vluchtelingenbeleid kan als sluitstuk van de ruimtelijke ordening worden beschouwd: vluchtelingen staan aanvankelijk buiten de ruimtelijke omgeving hier ten lande en worden door andere motieven bewogen dan Nederlanders; doordat vluchtelingen niet goed grijpbaar zijn voor de Nederlandse planningsrationaliteit, maken zij duidelijk dat ruimtelijke ordening uiteindelijk niet om het ordenen van bouwwerken en andere onverplaatsbare objecten gaat, maar om het ordenen van mensen en hun gedrag. Mede vanwege deze analyse ben ik vrijwilligerswerk voor vluchtelingenwerk gaan doen. Daarbij werd deze analyse bevestigd.

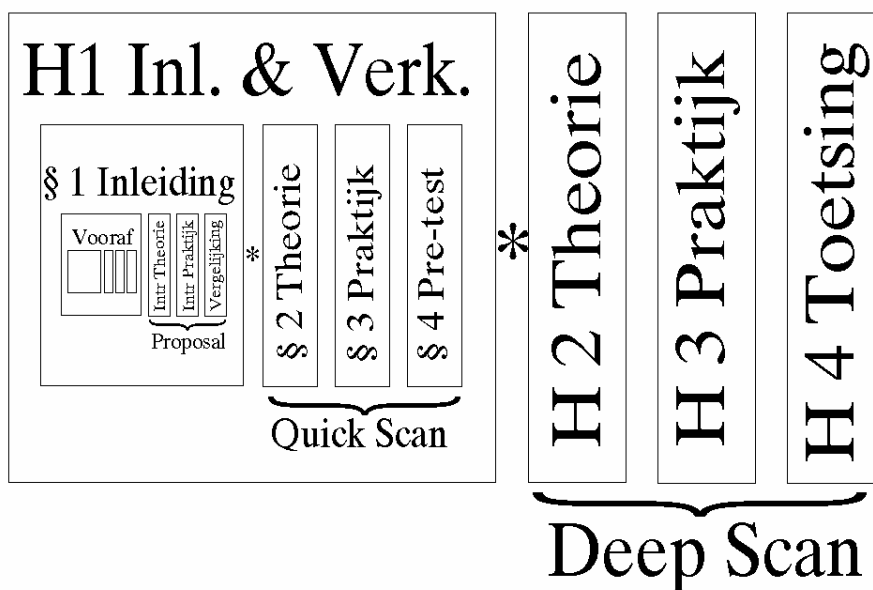
1.1.4 Verloop van deze fase

Naar aanleiding van mijn ervaringen met de toepassing van eerdere analyses kwam ik tot de conclusie dat ik het gedane onderzoek niet kon laten liggen: ik moest en zou er toch wat mee moeten doen. Vanuit deze drang heb ik in augustus 2006 besloten om nog een keer te proberen af te studeren op grond van de onderzoeksresultaten die er al lagen. Op advies van mw. S. Zuidema, studieadviseur van de faculteit BBT, heb ik dhr. Kroon in september 2006 gevraagd mijn afstudeeropdracht te begeleiden. Ik heb hem voorgesteld om de herinrichting van de Hengelse binnenstad aan de hand van de prospecttheorie te onderzoeken. Op zijn verzoek heb ik vervolgens een voorlopige vergelijking van prospecttheorie en planpraktijk gemaakt, waarvan een eerste procesontwerp en planning voor dit onderzoek is afgeleid.

Aanvankelijk lag het in de bedoeling om in het kader van dit onderzoek zelf tot een toepassing van de prospecttheorie te komen. Maar bij het schrijven van hoofdstuk 1 (dat uit een nadere uitwerking van het onderzoeksvoorstel bestaat) bleek al snel dat het tot een

toepassing van de prospecttheorie zelf waarschijnlijk niet zou komen, maar dat het slechts zou gaan om het onderzoeken van de mogelijkheid daartoe. De redenen daarvoor worden in de volgende paragraaf toegelicht. Op grond van deze bevindingen zijn een tweede procesontwerp en planning opgesteld. Hoofdstukken 2, 3 en 4 zijn conform het procesontwerp tot stand gekomen, zij het niet binnen de geplande termijn (in de planning was voorzien dat het verslag eind maart / begin april 2007 klaar zou zijn, terwijl het basisverslag eind mei zo goed als af was, en de eerste versie van dit kernrapport begin juni 2007 gereed was).

De oorzaak voor de vertraging is tweeledig: ten eerste bleek bij het schrijven van hoofdstuk 2 dat voorafgaande aan de toepassing van de prospecttheorie (veel) meer werk verricht te moeten worden dan al in hoofdstuk 1 was voorzien (hetgeen tot uitdrukking komt in de omvang van het basisverslag). Ten tweede heb ik – in een poging de ondanks het meerwerk de planning te halen – getracht om het onderzoeksproces in te korten door het onderzoekskader tussentijds te beperken tot een deel van de theorie. Dit had echter een averechts effect, doordat het inperken en aanpassen van het onderzoekskader meer werk kostte dan dat het aan tijdswinst bij het invullen en toepassen opleverde. Daarmee is het gezegde ‘haastige spoed is zelden goed’ maar weer eens bevestigd. Na deze tijdvreterende hapering zijn hoofdstukken 3 en 4 weer conform procesontwerp tot stand gekomen (dankzij het procesmanagement door de voorzitter van de afstudeercommissie). Hieronder is de procesontwerp van deze onderzoeksfase weergegeven (toelichting volgt).



Toelichting: de bovenstaande afbeelding van links naar rechts en van binnen naar buiten lezend, kunnen alle stappen van dit onderzoek worden nagevolgd. Uit de afbeelding blijkt dat de verhouding tussen de delen en het geheel op verschillende analyseniveaus steeds hetzelfde is, waardoor een Droste-effect optreedt. Deze herhaling van eenzelfde patroon op verschillende niveaus wordt wel met ‘recursiviteit’ aangeduid. De recursiviteit van het procesontwerp is als volgt. In eerdere fasen zijn theorie en praktijk reeds met elkaar vergeleken (Vooraf). Bij het opstarten is een onderzoeksvoorstel gedaan met een eerste introductie en vergelijking van theorie en praktijk (Proposal), zodat een eerste procesontwerp en planning konden worden opgesteld (de kleine asterisk). Het onderzoeksvoorstel is uitgewerkt tot hoofdstuk 1, waarin theorie en praktijk nader verkend werden, zodat een voorlopige conclusie kon worden getrokken (Quick Scan). Zodoende werd duidelijk wat wel en wat niet onderzocht kon worden. Dit resulteerde in een tweede procesontwerp en een herziene planning (de grote asterisk). Theorie en praktijk zijn vervolgens uitgewerkt, toegepast en vergeleken in hoofdstukken 2, 3 en 4 (Deep Scan).

1.2 Introductie van de prospecttheorie

Ter introductie van de prospecttheorie wordt hier eerst ingegaan op de theorie die Tversky & Kahneman voorafgaande aan de prospecttheorie hebben ontwikkeld: de *heuristics and biases theory*. Op grond daarvan wordt de prospecttheorie binnen een bredere stroming van sociaal-wetenschappelijk onderzoek geplaatst. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop rationaliteit in de praktijk benaderd kan worden. Tot slot wordt de prospecttheorie behandeld.

1.2.1 Voorgeschiedenis: *heuristics and biases*

Voordat Tversky & Kahneman met hun prospecttheorie furore maakten, hebben zij de *heuristics and biases theory* ontwikkeld (Tversky & Kahneman 1987, oorspr. 1974). Deze theorie gaat ervan uit dat mensen ‘domweg’ niet in staat zijn hun keuzes en beslissingen op een volledig rationele manier te maken. Met ex-post rationalisaties worden beslissingen weliswaar aanvaardbaar gemaakt, maar ze geven niet weer hoe mensen daadwerkelijk tot hun keuzes, oordelen en beslissingen komen.

De *heuristics and biases theory* gaat ervan uit dat mensen eenvoudige vuistregels gebruiken om tot hun keuzes en beslissingen te komen (*heuristics* = vuistregel, van Gr. *heuriskein* = vinden). Door vuistregels toe te passen vereenvoudigen mensen hun keuze- en beslissingsproces. Daardoor kunnen ze snel tot tevredenstellende keuzes en beslissingen komen. Om met Simon te spreken: ze vinden *satisficing solutions* door vuistregels toe te passen. Doordat mensen vuistregels systematisch gebruiken, vertonen hun keuzes en beslissingen ook systematische afwijkingen van de rationaliteit. Die afwijkingen van de rationaliteit worden door Tversky & Kahneman met *biases* aangeduid (van Fr. *biais* = schuin/scheef, terzijde/omweg). In de loop der tijd zijn vele vuistregels en verstoringen gevonden (zie bijv. http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_cognitive_biases). In die zin is de *heuristics and biases theory* van Tversky & Kahneman bijzonder productief.

Het toepassingsgebied van *heuristics and biases* breidt zich steeds nog steeds verder uit. Van zeer recente datum zijn analyses van o.m. het rennend vangen van een bal door honkbalspelers en het nemen van beslissingen door Engelse lekenrechters (Gigerenzer 2007: pp. 18, 209). Het spreekt voor zich dat in die verschillende situaties ook van verschillende vuistregels gebruik wordt gemaakt en dat daar andersoortige verstoringen aan verbonden zijn. Het gaat te ver om al die *heuristics and biases* hier op te sommen, maar ze hebben een ding gemeen: mensen zijn zich vaak niet bewust van de eenvoudige vuistregels die ze toepassen, omdat het door natuurlijke en culturele evolutie ingeslepen gedragspatronen zijn. Vanwege dit onbewuste karakter van de toepassing van vuistregels geven mensen doorgaans weinig steekhoudende verklaringen voor hun gedrag (Gigerenzer 2007: p. 18). Het zicht op de verstoringen van de rationaliteit wordt door dergelijke ‘rationalisaties’ ontnomen.

1.2.2 Theoretische stroming: *bounded rationality*

Op grond van het bovenstaande is nagegaan bij welke algemene sociaal-wetenschappelijke stroming het werk van Tversky & Kahneman past en meer op de complexe sociale setting van planprocessen betrekking heeft. Welnu, binnen het sociaal-wetenschappelijk onderzoek bestaat een stroming welke zich richt op de beperkingen en afwijkingen van de menselijke rationaliteit in een de setting van organisaties. Voor wat de organisatiekunde betreft behoort onder meer het werk van Simon en March tot deze stroming.

Met name het concept *bounded rationality* van Simon staat centraal in de stroming waartoe het werk van Tversky & Kahneman ook gerekend kan worden (Clegg et al. 1996: p. 319). Algemeen uitgangspunt van deze stroming is dat vrijwel nooit aan de voorwaarden wordt voldaan waaronder mensen tot een rationele keuze of beslissing kunnen komen. De

mens is daardoor niet in staat om foutenvrij keuzes te maken, oordelen te vellen of beslissingen te nemen. Ze doorlopen doorgaans ook niet het proces waarmee ze alsnog aan die voorwaarden van rationele besluitvorming kunnen voldoen. Het gevolg is dat beslissingen niet zozeer op hun eigen – objectieve - merites worden beoordeeld, maar dat andere – subjectieve - factoren van belang zijn. Beslissingen worden van deze constatering uit dan ook niet als rationeel, maar als emotioneel of intuïtief beschouwd.

Wat de emotionele en intuïtieve aspecten betreft is het werk van March van belang. Het werk van March (1999: pp. 21-22) laat zien dat mensen keuzes maken, oordelen vellen en beslissingen nemen die binnen hun rolpatroon passen. Sterker nog: rolpatronen ontstaan mede door besluitvorming; besluitvorming houdt rolpatronen in stand, of doorbreekt ze. Keuzes, oordelen en beslissingen geven in deze zin vorm aan het leven: doordat mensen hun rolpatronen mede vormen door het nemen van beslissingen, vervullen ze een essentiële rol in de wisselwerking tussen de identiteit en leefomgeving van mensen. Met andere woorden: mensen geven met keuzes en beslissingen vorm aan hun bestaan (= existentie). Vandaar hun emotionele betrokkenheid. Omdat mensen zich niet van deze functie van beslissingen bewust zijn, heeft besluitvorming vaak een sterk intuïtief karakter.

1.2.3 Indirecte benadering van rationaliteit

Vanuit deze achtergrondtheorie wordt als volgt naar de vuistregels en de daarmee gepaard gaande verstoringen van de rationaliteit gekeken. Rationaliteit wordt niet als standaard verworpen, maar als een “contrafactisch regulatief principe” beschouwd (vgl. Smaling 1992: p. 306). Dit betekent dat het in de praktijk niet mogelijk is om rationaliteit rechtstreeks te benaderen door de procedures te doorlopen waarlangs aan alle voorwaarden voor rationaliteit wordt voldaan. Dat wil echter niet zeggen dat het streven naar rationaliteit geheel wordt opgegeven. In tegendeel: vanuit deze benadering wordt onderkend dat eenvoudige vuistregels tot een relatief grote mate aan rationaliteit leiden, gezien het gebrekkige informatieverwerkingsproces waarbinnen de beslissingen dan worden genomen. Met name in onzekere omstandigheden, waarin besluitvormers zich niet volledig kunnen informeren, hoeveel moeite ze daarvoor ook zouden nemen, zouden heuristisch genomen besluiten tot rationelere uitkomsten leiden dan procedures waarmee getracht wordt om aan alle voorwaarden voor rationaliteit te voldoen. Dit wil niet zeggen dat het beslissen conform eenvoudige vuistregels als zaligmakend wordt beschouwd, maar dat de irrationaliteit ervan beperkt is. Met andere woorden: *bounded rationality* impliceert ook *bounded irrationality*. Dit betekent dat de rationaliteit ook kan worden bereikt door de vuistregels toe te passen, de daarin inherente verstoringen te expliciteren en te reduceren om zodoende – via een omweg – toch tot een zo rationeel mogelijke uitkomst van een besluitvormingsproces te komen. Het gaat hierbij om een indirecte benadering van rationaliteit. Zie Gigerenzer (2007: pp. 180-190) voor een voorbeeld hiervan op het gebied van de diagnose en behandeling van patiënten in een Amerikaans ziekenhuis, alwaar een ingewikkeld expertsysteem door een eenvoudige beslissingsboom vervangen kon worden, met een lager foutenpercentage als resultaat.

1.2.4 Prospecttheorie: *editing & valuating*

De prospecttheorie onderscheidt twee fasen in besluitvorming: *editing & valuating*. In de *editing phase* worden besluiten voorbereid, in de *valuating phase* worden ze genomen. Dit onderscheid komt overeen met het onderscheid tussen *decision shaping* en *decision making* van Galbraith (De Bruijn et al. 1998: p. 50). Wat hun onderwerp betreft sluit de *editing phase* aan bij de eenvoudige vuistregels (*heuristics*), terwijl de *valuating phase* meer bij de verstoringen van rationaliteit (*biases*) aansluit.

De *editing phase* bestaat uit een losse verzameling van activiteiten waarmee lastige keuzes, oordelen en beslissingen worden bewerkt tot eenvoudige voorstellen die met gemakkelijker verhapstukt kunnen worden. Kahneman & Tversky (1979: pp. 274-275) noemen bewerkingen als het versleutelen van effecten door verandering van referentiepunt (*coding*), het opsplitsen en combineren van keuzes en beslissingen (*combination & segregation*), het wegstrepen van de gelijke delen aan weerszijden van een vergelijking (*cancellation*), het rekenen in ordes van groottes in plaats van exacte cijfers (*simplification*), en het vrijwel ongezien verwerpen van onaantrekkelijke alternatieven (*detection of dominance*). Wanneer mogelijk maken mensen besluiten eenvoudiger door deze bewerkingen. De mogelijkheden van bewerking worden mede door de volgorde waarin de bewerkingen plaatsvinden bepaald. Zo heeft het geen zin om getallen af te ronden, wanneer door *detection of dominance* nog maar één alternatief over is gebleven. Voorts kan de volgorde waarin de bewerkingen plaatsvinden van invloed zijn op de rangorde tussen alternatieven. De *editing phase* is daarmee van grote betekenis voor de *valuating phase* van besluitvorming.

Deze *valuating phase* is door Kahneman & Tversky (1979: pp. 279, 283) gemodelleerd middels een *value function* en een *weighting function*. De *value function* beschrijft de verstoring van de waardering van effecten die aan besluiten vastzitten. Die verstoring is tweërlei. Ten eerste worden negatieve effecten twee keer zo sterk ervaren als positieve effecten, ook al gaat het om even grote effecten. Ten tweede zijn beide soorten van effecten zijn aan de wet van afnemende gevoeligheid onderworpen (d.w.z. hoe meer effecten een keuze of beslissing heeft, des te minder de afzonderlijke effecten gevoeld worden). De *weighting function* geeft aan welke aandacht mensen geven aan een keuze of beslissing gegeven de waarschijnlijkheid van de effecten ervan. Op hoofdlijnen stelt de prospecttheorie weliswaar dat hoe groter de waarschijnlijkheid van een effect is, des te meer aandacht mensen eraan besteden, maar dat dit verband niet lineair is: effecten met een lage waarschijnlijkheid krijgen relatief veel gewicht en aandacht, terwijl effecten met een hoge waarschijnlijkheid weinig gewicht en aandacht krijgen. De *weighting function* is in loop der tijd bijgesteld (vgl. Kahneman & Tversky 1979: p. 283, Tversky & Kahneman 1992: p. 313).

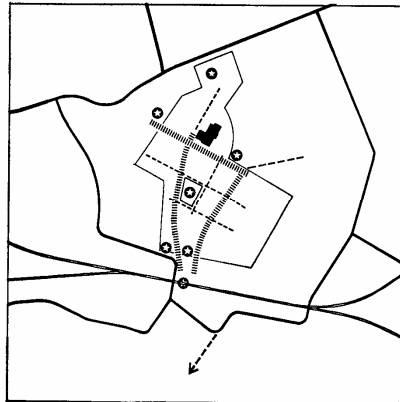
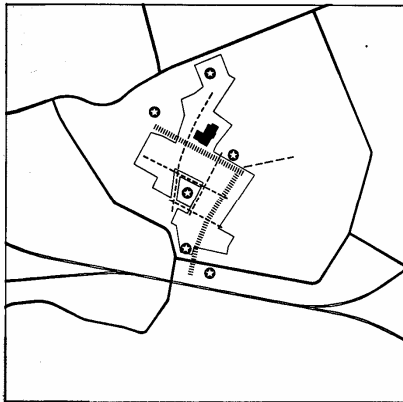
Als product van de *value & weighting functions* maken Tversky & Kahneman een onderscheid tussen **risicozoekend en risicomijdend gedrag**. Ook op dit punt hebben zij hun theorie aangepast. De oorspronkelijke *prospect theory* (Kahneman & Tversky 1979) stelde dat mensen risicozoekend gedrag vertonen, wanneer zij ontevreden gestemd zijn (ze handelen dan met de moed der wanhoop); terwijl ze risico's zouden mijden wanneer ze een voldaan gevoel hebben (ze willen de situatie houden zoals ze is). Vanuit de latere, cumulatieve prospecttheorie (Tversky & Kahneman 1992) wordt een vierledig gedragspatroon onderscheiden: risicomijdend zowel in negatieve situaties bij lage waarschijnlijkheden als in positieve situaties bij hoge waarschijnlijkheden; risicozoekend zowel in negatieve situaties bij hoge waarschijnlijkheden als in positieve situaties bij lage waarschijnlijkheden. Dit betekent dat referentiepunten en waarschijnlijkheden sterk bepalend zijn voor de mate waarin mensen hun besluiten op een ondoordachte, intuïtieve manier nemen en de risico's die zij daarmee nemen. Gezien de combinatie van manipulatie in de *editing phase* en intuïtie in de *valuating phase* kan de menselijke besluitvorming op allerlei manieren geconditioneerd worden.

1.3 De casus in kort bestek

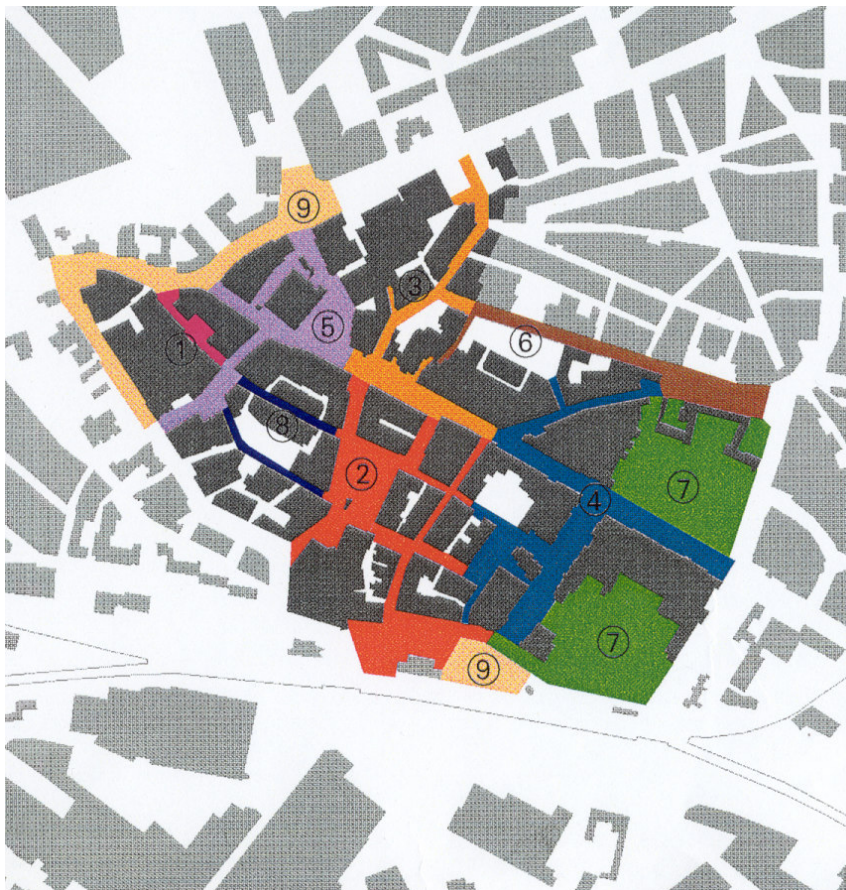
In deze paragraaf wordt de casus Herinrichting Hengelse Binnenstad geïntroduceerd aan de hand van een zestal afbeeldingen betreffende de inhoud, het proces en de structuur (vgl. de planologische driehoek in Spit & Zoete 2006: p.17). Voor een uitgebreidere beschrijving van de casus wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

1.3.1 Inhoud: van masterplan 2000 naar binnenstadsvisie

In de onderstaande afbeeldingen is aangegeven wat de aanleiding voor de herinrichtingsplannen was en welke ontwikkeling zich vervolgens heeft voorgedaan. De aanleiding voor de herinrichtingsplannen was gelegen in het Masterplan 2000. Dat plan betrof de stationsomgeving van Hengelo en had als hoofddoel het verbeteren van de verkeersstructuur rond het centrum. Met name de aansluiting tussen de ten noorden en ten zuiden van het spoor gelegen stadsdelen zou moeten worden verbeterd. In het kader daarvan zou de centrumring worden verlegd, waardoor het stationsplein en de routing door het centrum zouden wijzigen. Dit is in de twee kleine afbeeldingen weergegeven (links is de oude structuur weergegeven, rechts de nieuwe, zie Masterplan, p. 10). In de kring van betrokkenen rond de herinrichtingsplannen die onderdeel uitmaakten van het masterplan is het initiatief



genomen om de herinrichting grootschaliger aan te pakken. Dit leidde tot een visie op de binnenstad met de titel 'Binnenstad in de breedte'. In die titel komt tot uitdrukking dat een veel groter gebied zou worden heringericht dan in het Masterplan 2000 was voorzien. Dit komt tot uitdrukking in de fasering van de herinrichting, die in de grote afbeelding is weergegeven: de herinrichtingen die in het Masterplan 2000 waren opgenomen komen overeen met Fase 2 (het rode vlak). De overige fasen zijn vanuit de visie geïnitieerd (met uitzondering van het straatmeubilair en de Pastoriestraat). Tot op heden zijn Fasen 1, 2, 3 en 8 volledig uitgevoerd. Fasen 4, 5 en 9 zijn ten dele uitgevoerd.

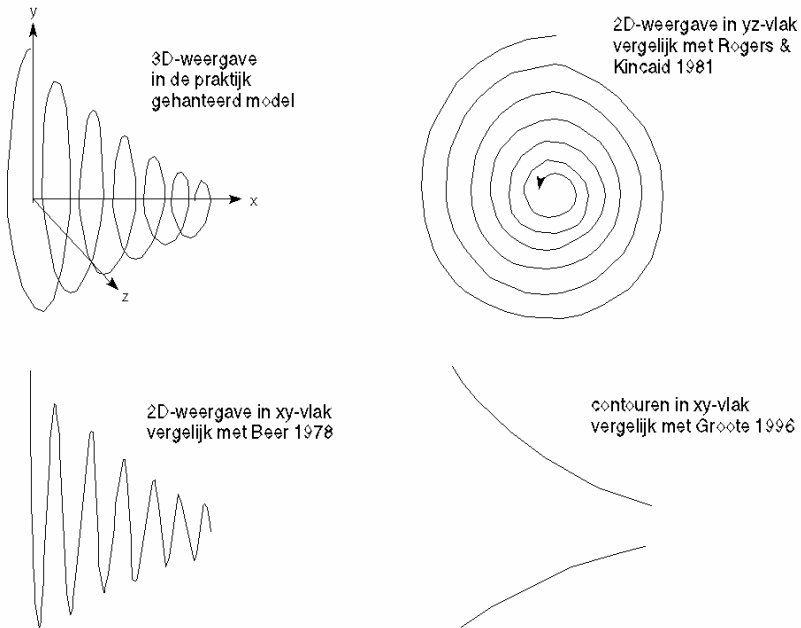


1.3.2 Proces: convergentiemodellen en overall planning

In de onderstaande twee afbeeldingen is het proces afgebeeld. De bovenstaande afbeelding geeft een praatplaatje van de projectmanager van de visievorming weer en daarop gelijkende afbeeldingen uit de literatuur. De gelijkenis betreft de convergentie van ideeën. Hierin komt tot uitdrukking dat de binnenstadsvisie een gemeenschappelijk kader zou moeten bieden voor de afstemming tussen de diverse planprocessen die in de binnenstad van Hengelo verlopen en de daarbij betrokken partijen. Vanuit de visie op de binnenstad zijn diverse planprocessen opgestart, niet alleen herinrichtingen maar ook beleidsprocessen. Deze planprocessen werden door diverse afdelingen van de dienst SBO beminst, aangevuld met ingehuurd managers,

adviseurs en ontwerpers.

De coördinatie was in handen van het projectbureau binnenstad. De planning van het proces werd door dat projectbureau verzorgd. In die planning waren naast de plannen die uit de binnenstadsvisie waren voortgekomen ook een aantal publieke, private en publiek-private bouwprojecten opgenomen, die uit het Masterplan 2000 waren voortgekomen. Met namen tussen de herinrichtingen en de bouwprojecten bestonden nauwe relaties, omdat de herinrichtingen de openbare ruimtes rondom de bouwprojecten betroffen. Het geheel van binnenstedelijke planprocessen is in onderstaande uitsnede van de overall planning weergegeven.

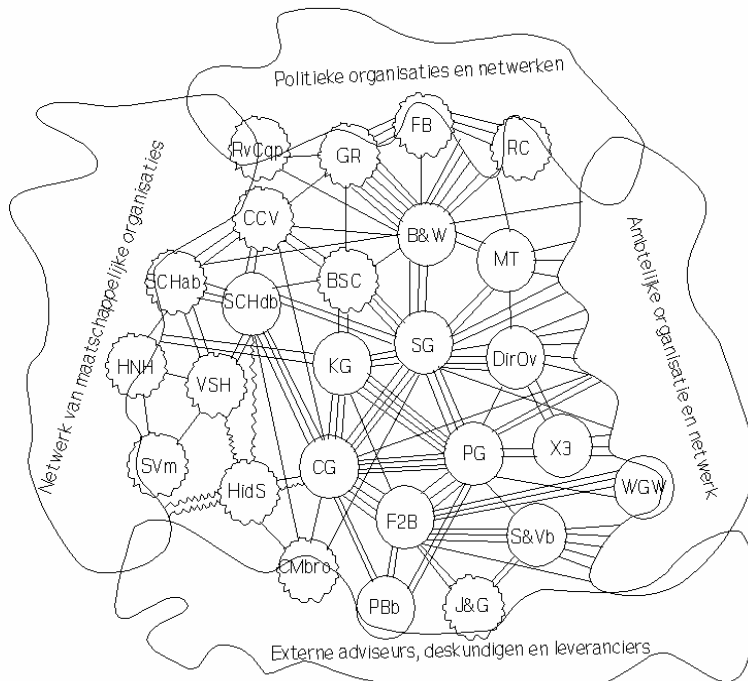
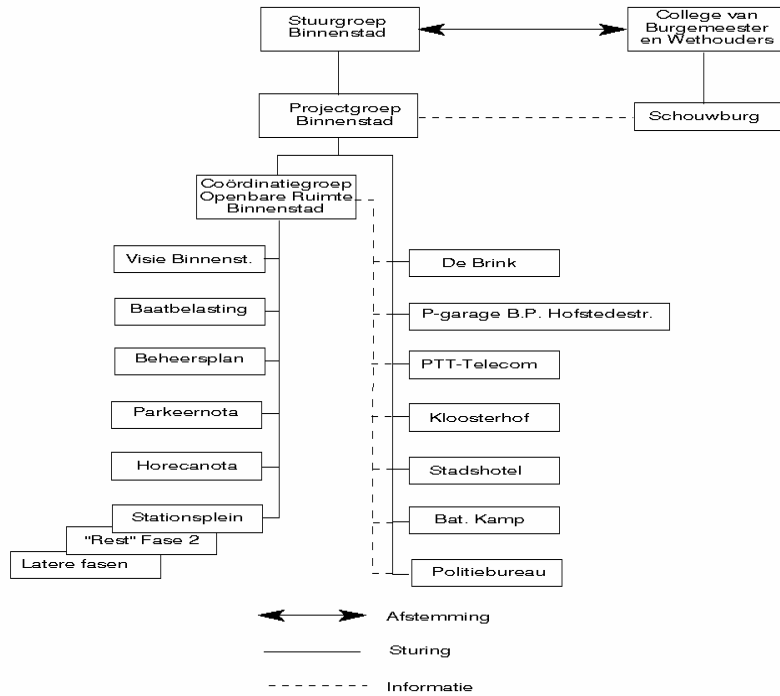


ORB9.MPP																										
WBS	Activiteit	Duur	1997				1998				1999				2000				2001							
			Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4	Qtr 1	Qtr 2	Qtr 3	Qtr 4				
1	1 Visie Binnenstad	0w																								
3	2 Horeca-nota	47w																								
22	3 Baatbelasting (BB)	78,2w																								
36	4 Beheerplan Binnenstad: VOORLOPIG	63,2w																								
53	5 Terrassennota	37w																								
66	6 Uitstallingennota	20w																								
73	7 Reclamenota P.M.	0,2w																								
74	8 Nota Welstandsbeleid/Architectuur Binnenstad	32w																								
80	9 Verkeerscirculatieplan Binnenstad	39,6w																								
95	10 Parkeernota (P-nota)	57,8w																								
110	11 Fietsparkeerplan (FPP)	16,8w																								
113	12 Verkeer en vervoersplan Centrumring P.M.	0,2w																								
116	13 Communicatieplan P.M.	25w																								
120	14 Keuze basisbestravingsmateriaal	42,6w																								
128	15 Straatmeubilair	134w																								
155	16 Pastoriestraat (Fase I)	12,2w																								
160	17 Stationsplein (deelplan I fase II)	102,2w																								
184	18 Fase IIB (deelplan II van fase II)	74,2w																								
263	19 Fase III VOORLOPIG	103,8w																								
301	20 Deelaanpassingen	51,2w																								
331	21 De Brink	92,8w																								
369	22 Rabobank Marskant	5,6w																								
377	23 Schouwburg	149,8w																								
434	24 Kloosterhof	116,2w																								
443	25 Stadshotel P.M.	0,2w																								
444	26 PTT-Telecom	194w																								
450	27 Parkeergarage B.P. Hofstedeestraat	77,4w																								
453	28 Bataafse Kamp	145w																								
472	29 Politiebureau Marskant	157,6w																								
488																										

1.3.3 Structuur: organigram en beleidsnetwerk

Ten behoeve van de coördinatie van een geheel van planprocessen is een groepsstructuur tot ontwikkeling gekomen. Het onderstaande organigram is de formele weergave van die groepsstructuur. De netwerktekening heb ik in een eerdere fase van dit onderzoek vervaardigd. In het formele organigram komt tot uitdrukking dat de stuurgroep, die het hoogst in de hiërarchie van de projectorganisatie stond, op gelijk niveau stond met B&W. De reden

daarvoor is dat de meerderheid van de collegeleden ook in de stuurgroep binnenstad zat. Was eenmaal een besluit in de stuurgroep genomen, dan kon je er vergif op innemen dat het college zich met dat besluit zou conformeren. Hoogstens werden op- en aanmerkingen geplaatst. De nieuwbouw van de schouwburg daarentegen werd direct aangestuurd vanuit B&W en kwam in de stuurgroep slechts zijdelings ter sprake. Dit heeft te maken met de aard van dat project: het was een prestigeproject, waarvan voorzien werd dat het dat slecht te beheersen zou zijn qua tijd, geld en kwaliteit. Om te voorkomen dat het binnenstedelijke programma met de consequenties van de schouwburg zou worden geconfronteerd, is het op afstand gehouden. De herinrichtingen waren in financieel opzicht om soortgelijke redenen van het masterplan 2000 gescheiden. Organisatorisch liepen beide programma's door elkaar, zoals uit het netwerkplaatje af te leiden valt.



1.4 Eerste vergelijking van theorie en praktijk

Op grond van de introductie van de theorie en mijn voorkennis uit de praktijk zal ik in deze paragraaf twee voorlopige vergelijkingen maken van prospecttheorie en planprocessen. Aan de hand van die vergelijkingen wordt de opzet van het vervolgtraject bepaald.

1.4.1 Van praktijk naar theorie geredeneerd

Bij de vergelijking vanuit de praktijk naar de theorie wordt uitgegaan van de trits van inhoud, proces en structuur, die aan de introductie van de casus ten grondslag lag.

Inhoud. Voor wat de inhoud van besluiten betreft kan worden geconstateerd dat een groot verschil bestaat tussen de beslissingen die Tversky & Kahneman aan hun proefpersonen hebben voorgelegd en de beslissingen die in de alledaagse praktijk van de ruimtelijke ordening worden genomen. De prospecttheorie gaat uit van besluitvormingsproblemen waarvoor in beginsel middels een rationele procedure tot een eenduidige oplossing kan worden gekomen. In de praktijk is dat doorgaans niet het geval, omdat mensen verschillende waarden hechten aan de diverse effecten die aan de besluitvorming verbonden zijn. Vergelijk dit met een stelsel van vergelijkingen in de wiskunde: waar simpele stelsels van vergelijkingen veelal een enkele oplossing hebben, daar hebben complexe stelsels vaak meerdere oplossingen, zonder dat vaststaat welke van die oplossingen beter of slechter is. Het is door deze complexiteit niet mogelijk om vanuit de ivoren toren van de wetenschap een eenduidig oordeel te vormen en deze als maatgevend aan de besluitvormers op te leggen (zoals Tversky & Kahneman dat eigenlijk wel doen, vgl. Gigerenzer 2007: p. 103-106).

Proces. Ook voor wat het proces betreft is de situatie in de planpraktijk complexer en dynamischer dan deze in de prospecttheorie wordt voorgesteld: in de ruimtelijke ordening gaat het veelal om meerdere parallelle keuzeprocessen waartussen ondermeer qua besluitvormingscapaciteit, informatievoorziening en padafhankelijkheid allerlei dwarsverbanden bestaan. De prospecttheorie zegt niets over dit soort dwarsverbanden tussen besluitvormingsprocessen. Wel kunnen vanuit de prospecttheorie aanwijzingen worden afgeleid voor het samenvoegen en opsplitsen van beslissingsprocessen (zie Thaler, 2000: p. 246). Dit bleek al uit de aanleiding voor dit onderzoek: in een eerdere fase van dit onderzoek was al geconstateerd dat een aantal 'afwentelingsachtige kostenverplaatsingen' plaatsvond, toen het planproces op subprojectniveau ging verlopen. Bij de overgang van projectniveau naar subprojectniveau wordt het hoofdproces in meerdere deelprocessen opgesplitst. Die deelprocessen verlopen weliswaar parallel aan elkaar, maar kunnen verschillende tempo's krijgen. Dit biedt de mogelijkheid om beleidseffecten over beslissingen te spreiden.

Structuur. De structuur van het sociale verband waarbinnen besluiten worden genomen, is in geval van planprocessen veel complexer en dynamischer dan die waarbinnen de prospecttheorie is ontwikkeld. Tussen de waardenstelsels van belanghebbenden en werkzaamheden van plannenmakers worden verbanden gelegd door de ontwikkeling van beleidsnetwerken. Dergelijke beleidsnetwerken bestaan uit elkaar overlappende groepen waarin ambtenaren, politici, bestuurders, adviseurs en vertegenwoordigers van belangenorganisaties vrijwel voortdurend met elkaar in overleg zijn, maar in een periodiek wisselend gezelschap. Besluitvorming is door dit groepsgewijze overleg geen momentopname van individuele of collectieve voorkeuren is, maar een stapsgewijs & groepsgewijs doorlopen veranderingsproces. Hoe dit met de prospecttheorie kan worden gemodelleerd is vooralsnog onduidelijk. Wel is duidelijk dat de uitkomst van besluitvorming volgens de prospecttheorie vooral samenhangt met het gevoel van (on)tevredenheid dat met het besluit zelf wordt opgewekt op het beslissingsmoment en niet door de langetermijneffecten daarvan.

1.4.2 Van theorie naar praktijk geredeneerd

Bij de vergelijking van theorie naar praktijk kan een onderscheid worden gemaakt tussen driemaal twee aandachtspunten: rationaliteitsstandaard en afwijkingen (vanwege *bounded rationality*); vuistregels en verstoringen (vanwege *heuristics and biases*); bewerking en waardering (vgl. *editing phase & valuating phase* uit de prospecttheorie).

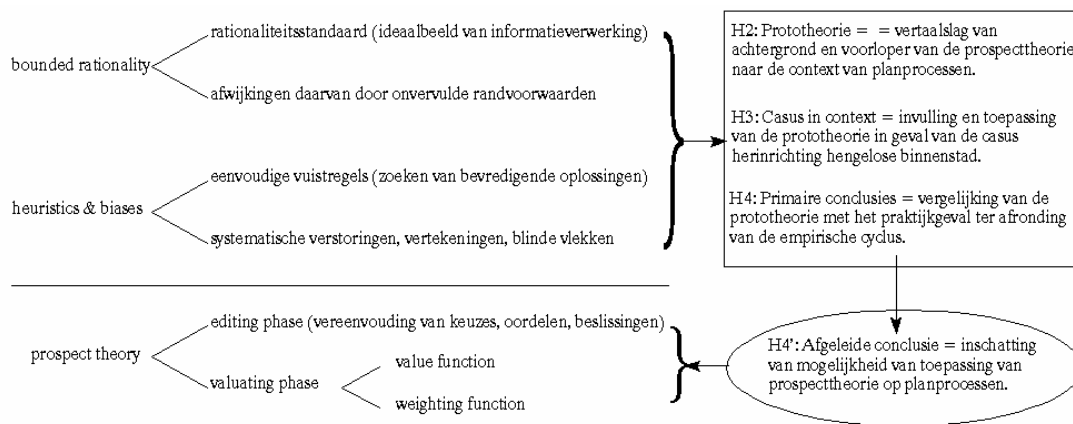
Rationaliteit en afwijkingen. Voor wat de rationaliteitsstandaard betreft wordt binnen de ruimtelijke ordening weliswaar gestreefd naar economische functionaliteit, maar de standaard van rationaliteit waaraan voldaan moet worden is eerder de trias politica van de democratische rechtsstaat is dan het model van economisch nut waarvan Kahneman & Tversky (1979: pp. 263-274) uitgaan. De prospecttheorie gaat uit van een economisch-functionele rationaliteit, terwijl planprocessen eerder aan een planologisch-substantiële rationaliteit moeten voldoen (vgl. Friedmann 1973: 30 e.v. naar Mannheim). Althans, wanneer ervan wordt uitgegaan dat die planprocessen onder verantwoordelijkheid van de overheid vallen. Dit is het geval wanneer publieke machtsmiddelen en bevoegdheden worden aangewend om de plannen te verwezenlijken. De overheid is een bijzondere organisatie, die aan andere standaarden dient te voldoen dan bedrijven of individuen. Zo moet een overheid die privaatrechtelijk handelt, ook aan publiekrechtelijke normen voldoen. Er liggen dus andere overwegingen ten grondslag aan het overheidsbesluiten dan die van private besluiten, waardoor het de vraag is in hoeverre de *prospect theory* daarop van toepassing is.

Vuistregels en vertekeningen. Voor wat de vuistregels betreft moet ik op grond van participatieve observaties stellen, dat in de Hengelse planpraktijk allerlei handboeken werden gebruikt waarin vuistregels voor het doorlopen van planprocessen werden voorgeschreven. Eén van die handboeken betrof het projectmanagement. Het is dan ook alsof de eenvoudige vuistregels tot standaard verheven waren. Denk in dit verband aan de vuistregels uit het projectmanagement zoals ‘van grof naar fijn werken’, ‘het proces van voor naar achter doordenken’ en ‘conflicten zo diep mogelijk in het proces wegstoppen’. Indien vuistregels tot standaard worden verheven moet vanuit de theorie worden verwacht dat zich een heel scala verstoringen laat waarnemen. Op grond van eerder onderzoek en praktijkervaring verwacht ik dat die verstoringen vooral samenhangen met de systematische vertekening van de bestuurlijke beeldvorming van maatschappelijke problemen, voortkomend uit de verschillende machtsposities van betrokkenen. Een voorbeeld hiervan is *groupthink*, een vorm van blikvernauwing die kan ontstaan wanneer in een groep van besluitvormers dermate veel macht geconcentreerd is dat ze geen acht hoeven te slaan op kritiek.

Bewerking- en waarderingsfasen. De bewerkingsfase lijkt in de planpraktijk uitgebreider te zijn dan de waarderingsfase, terwijl de aandacht in de prospecttheorie eerder andersom ligt. In de planpraktijk lijkt de waardering al volledig in de bewerking verdisconteerd: de *decision shapers* doen hun werk dusdanig grondig dat voor de *decision makers* geen werk meer overblijft: hun beslissingen zijn volledig voorgekookt (waardoor de *decision shapers* feitelijk ook de *decision makers* worden, terwijl de formele *decision makers* tot stempelmachines verworden). Bewerkingen zoals manipulatie van referentiepunten, samenvoegen/opsplitsen van planprocessen en vroegtijdige eliminatie van alternatieven zijn mijns inziens schering en inslag. Verder viel mij op dat in de projectmanagementhandboeken S-curves worden beschreven die betrekking hebben op de zelfde risicofactoren die in de prospecttheorie centraal staan: kosten, baten en onzekerheid (zie bijv. Wijnen et al. 1990: p. 89). Met deze S-curves worden kosten, baten en onzekerheid in de tijd uitgezet. Dit doet vermoeden dat het mogelijk is om een tijdsfactor in de prospecttheorie in te bouwen, zodat de ontwikkeling van risicovoorkeuren gemodelleerd kan worden. Dit kan vanwege de strategische timing van beslissingen interessant zijn.

1.4.3 Beperking en vooruitblik

Op grond van de vergelijking van theorie en praktijk kon worden geconstateerd dat tussen de setting waarop de prospecttheorie betrekking heeft een geheel andere is dan die waarbinnen planprocessen verlopen. Het is vanuit die constatering ook te begrijpen waarom ik in mijn literatuuronderzoek geen toepassing van de prospecttheorie op planprocessen heb kunnen vinden. Vooral de rationaliteitsstandaard en de afwijkingen daarvan lijken van elkaar te verschillen: in de planpraktijk zijn meerdere rationaliteitsstandaarden van toepassing, maar de meest belangrijke is eerder de substantiële rationaliteit van de trias politica van de democratische rechtstaat dan de functionele rationaliteit van het eu/seu-model waarvan de (cumulatieve) prospecttheorie uitgaat. Daarnaast zijn overeenkomsten te signaleren, met name ten aanzien van het gebruik van vuistregels en de verstoringen die daardoor optreden. Weliswaar gaat het daarbij om andere vuistregels en verstoringen dan die welke vanuit de prospecttheorie worden onderzocht, maar de samenhang ertussen lijkt overeen te komen met de *heuristics and biases theory*. Voor wat de prospecttheorie zelf betreft lijkt de bewerkingsfase in de praktijk veel belangrijker te zijn dan de waarderingsfase, omdat besluiten zozeer worden voorbereid door de *decision shapers* dat geen besluit meer genomen hoeft te worden door de *decision makers*. Uitgaande van deze voorlopige conclusies lijkt eerst een vertaalslag nodig, voordat de prospecttheorie zelf op planprocessen kan worden toegepast. Het lijkt een brug te ver om de prospecttheorie zelf als kader te hanteren voor dit onderzoek. Doel van dit onderzoek kan alleen zijn na te gaan welke mogelijkheden daartoe (zouden kunnen) bestaan. Het gaat om het doen van een *educated guess*, niet om het geven van een definitief antwoord. Hieronder is weergegeven hoe die mogelijkheid van toepassing van de prospecttheorie op planprocessen onderzocht is.



Toelichting: ter linkerzijde van de accolades zijn de theoretische aandachtspunten aangegeven; ter rechterzijde is aangegeven welke hoofdstukken op die aandachtspunten betrekking hebben. Het onderzoeksproces kan van boven naar beneden worden nagevolgd.

Omdat de theoretische aandachtspunten ook bij de behandeling van de casus terugkomen, hebben hoofdstuk 2 met de prototheorie en hoofdstuk 3 over de planpraktijk dezelfde opzet. Zodoende wordt de vergelijking van theorie en praktijk in hoofdstuk 4 vereenvoudigd. Al met al resulteert dat in een bladwijzer voor de hoofdstukken 2, 3 en 4 van dit kernrapport, die aan het begin van elk hoofdstuk weergegeven wordt, te beginnen met hoofdstuk 2 op de volgende bladzijde.

2 Prototheorie: vertaalslag naar planprocessen

Hoofdstuk 2 heeft ten doel om de onderdelen van de achtergrondtheorie van de prospecttheorie zodanig te interpreteren en te operationaliseren, dat een onderzoekskader wordt gevormd dat op planprocessen kan worden toegepast. Dat onderzoekskader zal hierna als ‘prototheorie’ worden aangeduid. De prototheorie bestaat uit de volgende onderdelen:

- 2.1 bounded rationality: trias politica en historische gegroeide afwijkingen daarvan;
- 2.2 heuristics: planvormingsmodellen, eenvoudige vuistregels en mogelijke knelpunten;
- 2.3 biases: verstoringen door overmatige invloed van kapitaalkrachtige partijen.

	Hoofdstuk 2: prototheorie	Hoofdstuk 3: casus in context
Bounded rationality	2.1 Trias politica en historisch gegroeide afwijkingen daarvan	3.1 Drie recente institutionele ontwikkelingen op lokaal niveau
Heuristics	2.2 Planvormingsmodel, eenvoudige vuistregels en knelpunten	3.2 Chronologie, patroonherkenning en vergelijking met theorie
Biases	2.3 Mogelijke symptomen van de <i>capital distortion</i>	3.3 Symptomen van verstoorde rationaliteit in de casus
	Hoofdstuk 4: vergelijking van theorie en praktijk	
Prototheorie	4.1 Houdbaarheid van de prototheorie	
Prospect Theory	4.2 Toepasbaarheid van de prospect theory	
Onderzoek & praktijk	4.3 Conclusies en aanbevelingen	

2.1 Bounded rationality: Trias politica en afwijkingen daarvan

In deze paragraaf wordt eerst nagaan welke rationaliteitsstandaard van toepassing is op de ruimtelijke ordening. Vervolgens wordt nagegaan welke systematische afwijkingen van die standaard bestaan. Deze aspecten van de prototheorie sluiten aan bij de keuze van Tversky & Kahneman voor het model van economische nut en het concept van *bounded rationality* van Simon (vgl. paragraaf 1.2).

2.1.1 Trias politica als rationaliteitsstandaard

Ervan uitgaande dat de overheid een regiefunctie vervult in de ruimtelijke ordening en daarbij machtsmiddelen toepast waarover langs democratische en rechtsstatelijke weg verantwoording dient te worden afgelegd, dan is de rationaliteitsstandaard in beginsel het besturingsmodel van de trias politica. Dit betekent dat de economische modellen waar Tversky & Kahneman van uitgaan niet als standaard kunnen dienen voor het bepalen van de (ir)rationaliteit. Het economisch model waar zij van uit gaan moge dan wel maatgevend zijn voor wat betreft het nut dat aan besluiten verbonden is, maar het is - formeel althans - niet de standaard die maatgevend is voor het overheidshandelen. Dit impliceert dat het overheidshandelen in de eerste plaats niet functioneel rationeel maar substantieel rationeel behoort te zijn: recht doen aan het onderwerp van besturing is belangrijker en meeromvattend dan de efficiency waarmee bestuurlijke doelen bereikt worden. Uit deze vergelijking blijkt reeds dat het begrip rationaliteit sterk normatief geladen is. Of gedrag als rationeel wordt beschouwd is sterk afhankelijk van de waarde die prioriteit krijgt.

Normenkwaadrant	Economische rationaliteit	Moralistische rationaliteit
Functionele rationaliteit	Doelmatigheid	Rechtmatigheid
Substantiële rationaliteit	Doeltreffendheid	Rechtvaardigheid

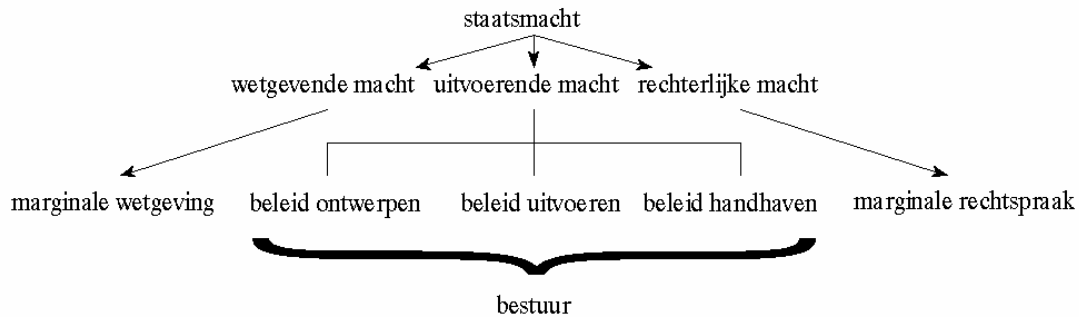
De substantiële rationaliteit van de trias politica bestaat daarin, dat het een besturingsmodel is dat zelf een afspiegeling vormt van hetgeen bestuurt wordt. De trias politica bestaat uit een driedig onderscheid tussen een wetgevende, uitvoerende en rechtssprekende macht, die overeenkomen met de drie standen van respectievelijk burgers, koning en adel. De trias politica incorporeert daarmee drie oorspronkelijke staatsvormen: democratie, monarchie en aristocratie. Een dergelijke gemengde constitutie werd door Polybius (1979: pp. 302-318) als ideaal beschouwd, omdat de voortdurende, veelal gewelddadige *Werdegang* van staten (de *anacyclosis*) daarmee gestabiliseerd kon worden. Het primaire oogmerk van de trias politica is dan ook het bewerkstelligen van maatschappelijke stabiliteit. Het democratische element moet ervoor zorgen dat het bestuur niet wordt omvergeworpen door burgers, ervan uitgaande dat burgers niet snel tegen hun eigen bestuur in opstand komen. Het rechtsstatelijke element moet ervoor zorgen dat het bestuur in staat is het onderling geweld van burgers te beteugelen (d.a. het voorkomen en bestraffen van bloed- en eerwraak). Door een dergelijke constitutie is de innerlijke consistentie van de staat dermate groot dat ze in de concurrentie met andere staten op het internationale speelveld op de lange duur onverslaanbaar is. Althans dat was de opvatting van Polybius, die de expansie van het Romeinse rijk verklaarde op grond van de gemengde constitutie daarvan (ibidem: p. 302). In die zin is de uitbreiding van de buitenlandse invloedssfeer van de staat het impliciete doel van de trias politica. In de onderstaande tabel is de trias politica in steekwoorden weergegeven (vgl. De Clercq 1994: p. 181).

Trias politica	Wetgeving	Uitvoering	Berechting
Syllogisme	Maior premisse	Minor premisse	Logische conclusie
Prestatie	Stemming proeven	Besluit nemen	Oordeel vellen
Resultaat	Wetstekst	Handeling	Vonnis
Waarde	Aantal	Rijkdom	Deugd
Machtsbron	Getalsmacht	Dwangmiddel	Zonder verhaal
Waardigheid	Onaantastbaar	Onweerstaanbaar	Onveranderlijk
Staatsideaal	Democratie	Monarchie	Aristocratie
Staatsorgaan	Volksvertegenwoordiging	Bestuurscollege	Rechtscollege
Ambtenaren	Legislatief apparaat	Executief apparaat	Justitieel apparaat

De trias politica impliceert dat burgers allerlei rollen kunnen spelen (d.a. kiezer, gekozene, bestuurder, ambtenaar, rechter, aanklager, advocaat, beklaagde). De trias politica is daarmee een besturingsmodel dat veel rijker is dan de economische modellen, die doorgaans alleen een onderscheid tussen twee partijen impliceren (aanbieders versus afnemers). Maar daarmee is de trias politica ook veel lastiger te doorgronden en te hanteren. Om de democratische rechtsstaat conform de trias politica te laten functioneren moeten strikte richtlijnen worden nageleefd, zoals het beperken van wetgeving tot verbodsregels.

2.1.2 Afwijkingen van de trias politica

De ‘gebruiksaanwijzing’ voor de instandhouding van de democratische rechtsstaat is niet in brede kring bekend, noch binnen het bestuur, noch onder de burgers. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken dat de afwijkingen van de trias politica inmiddels groot zijn. Denk dan aan de marginalisering van de wetgeving en de rechtsspraak, welke gepaard is gegaan met een enorme uitbreiding van de uitvoerende macht in meerdere richtingen. Zo is de uitvoerende macht met regelgevende en handhavende taken uitgebreid tot een integraal bestuur dat zelf beleidsregels ontwerpt, toepast en handhaaft. Dit is in onderstaande afbeelding weergegeven.



Een tweede richting waarin de uitvoerende macht zich heeft uitgebreid betreft het takenpakket van de overheid. Zo worden taken die oorspronkelijk vooral door de kerk werden uitgevoerd nu als overheidstaken beschouwd (d.a. armen- en ziekenzorg die nu een vast onderdeel van de verzorgingsstaat zijn). Ook de planologie is een relatief nieuw onderdeel van het takenpakket van de staat. In Nederland is de planologie op nationaal niveau pas tijdens de tweede wereldoorlog tot ontwikkeling gekomen. Het gevolg van de uitbreiding van het takenpakket is dat allerlei nieuwe soorten van bestuur kunnen worden onderscheiden. In Duitsland wordt in dit verband wel gesproken over *Ordnungsverwaltung*, *Eingriffsverwaltung*, *Lenkungsverwaltung*, *Leistungsverwaltung*, *Abgabenverwaltung* & *Fiskalverwaltung* (zie bijv. <http://de.wikipedia.org/wiki/Verwaltungstyp>; zie Wöckel 2006: p. 1 voor het onderstaande overzicht).

Verwaltungsbereich	Aufgabe/Zwecksetzung	Beispiele
Ordnungsverwaltung	Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Abwehr der diesen drohenden Gefahren	- die Polizei schützt einen Demonstrationzug vor Gegendemonstranten (Eingriffsverwaltung) - das Landratsamt erteilt eine Baugenehmigung
Leistungsverwaltung	gezielte Unterstützung einzelner/Bereitstellung öffentlicher Einrichtungen mit dem Ziel, die Lebensbedingungen der Bürger zu gewährleisten und zu verbessern	- Sozialhilfe - Schulen, Krankenhäuser, Kindergärten
Lenkungsverwaltung	bezweckt die breiter angelegte Förderung und Steuerung ganzer Bereich des sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens	- Raumordnung - Subventionierung von Theatern - staatliche Filmförderung
Abgabenverwaltung	Beschaffung der für den Staat erforderlichen Geldmittel durch die Erhebung von Steuern und sonstigen Abgaben	- Einkommenssteuer - Kurtaxe
Fiskalverwaltung	Bereitstellung der Personal- und Sachmittel, die für die Durchführung der Verwaltungsaufgaben erforderlich sind	- Angestellte im öffentlichen Dienst - Ankauf von Büromaterial - öffentliche Bauaufträge

Voor wat de ruimtelijke ordening betreft, komt de uitbreiding van de overheidstaken tot uitdrukking in de toename van de rollen van planologen: aanvankelijk speelden zij in het geheel geen rol (het gaat om een vrij nieuw beroep), later zijn zij ook van de planning afgeleide rollen gaan vervullen (d.a. de regisseursrol van procesmanagers). In de Duitse literatuur wordt in dit verband wel van een ontwikkelingsgang gesproken die de volgende stappen kent: *Anpassungsplanung*, *Auffangplanung*, *Entwicklungsplanung*, *Verhandlungsplanung* & *Prozessmanagement* (Streich 2001: p. 234). In de onderstaande tabel is de ontwikkeling van de rolopvatting van planologen weergegeven (ibidem).

	Charakterisierung	Bezug zu Leitbildern	Informationsbasis
Anpassungsplanung	unkontrollierbare, naturwüchsige Entwicklungen	nicht vorhanden	weitgehend irrelevant
Auffangplanung	prognostizierbare Entwicklungen auffangen	gering	erforderlich
Entwicklungs- planung	aktive Steuerung von Entwicklungs- prozessen	notwendig	detailliert
Verhandlungs- planung	punktuell bei konkret sich bietenden Chancen	nur für Teilaspekte	projektbezogen
Prozess- management	Planung als Organi- sation komplexer Prozesse	in Prozess- abläufe eingebettet	komplex und dynamisch

Abb.2: Fünf Phasen im Wandel des planerischen Selbstverständnisses.

2.1.3 Onderhandelingsplanologie

In de loop van de laatste 150 jaar zijn de verhoudingen tussen bestuur en burgers door de combinatie van machtsconcentratie binnen het bestuur en differentiatie van overheidstaken sterk veranderd. Of de trias politica in deze situatie nog een houvast kan bieden voor het “regisseren” van de rolverhoudingen tussen burger en bestuur is twijfelachtig. Wat is het draaiboek dat door procesmanagers in hun regisseursrol gehanteerd dient te worden? Het lijkt eerder zo te zijn dat een grote mate van rolverwarring bestaat waarbinnen het recht van de sterkst georganiseerde belanghebbenden geldt. Met name de onderhandelingsplanologie (*Verhandlungsplanung*) staat op gespannen voet met de democratische rechtsstaat. Een deel van de burgers staat bij voorbaat buitenspel, omdat ze geen machtsmiddelen kunnen ruilen met andere burgers of het bestuur. Zij worden tot tweederangsburgers en derdebelanghebbenden gedegradeerd. Hiertegenover staan de kapitaalkrachtige belangenorganisaties waarvan overheidsbestuurders afhankelijk zijn voor het realiseren van hun ambities. Zij worden door het bestuur tot partner gekozen en kunnen meer invloed op het beleid uitoefenen in ruil voor hun medewerking. Dit verder scheeftrekken van de maatschappelijke machtsverhoudingen is inherent aan onderhandelingen: de sterkere partij heeft daar doorgaans meer voordeel bij dan de zwakkere partij, omdat de sterkere partij het spel harder kan spelen dan de zwakkere partij (d.a. het Nash-equilibrium). Niet alleen beschikt de sterkere partij over meer machtsmiddelen, maar de zwakkere partij waardeert een gering voordeel ook onevenredig hoog (een kinderhand is gauw gevuld). Dit laatste heeft te maken met de wet van afnemende gevoeligheid waarop de *prospect theory* ook is gebaseerd: een rijk mens zal niet wakker liggen van een paar duizend euro meer of minder; voor een arm mens kan dat een kwestie van leven of dood zijn. Hiervan uitgaande zal in paragraaf 2.3 worden ingegaan op symptomen van een verstoorde rationaliteit die samenhangen met de *capital distortion* van de onderhandelingsplanologie (zie Forester 1989: pp. 45-46).

2.2 Heuristics: modellen, vuistregels en knelpunten

Alvorens op de verstoringen van de rationaliteit in te gaan, zal ik in deze paragraaf eerst op de heuristiek van planprocessen ingaan. Bij heuristiek gaat het om eenvoudige vuistregels die worden toegepast op het moment dat het onmogelijk is om alle voor- en nadelen, die aan een besluit verbonden zijn, op een rijtje te zetten. Het spreekt voor zich dat de heuristiek in een complex en dynamisch planproces anders is dan de heuristiek in de relatief simpele en stabiele situaties die doorgaans onderwerp zijn van prospecttheoretisch onderzoek.

2.2.1 Drie ideaaltypische planvormingsmodellen

Om de heuristiek van planprocessen te behandelen, zal nu eerst een ideaaltypische beschrijving worden gegeven van planprocessen. Dat gebeurt op basis van de beschrijvingen van netwerkvormingsprocessen van Alter & Hage (1993: pp. 68-73) en Kissling-Näf & Knoepfel (zie Hoekema et al. 1998: pp. 103-104).

De netwerkontwikkeling die Alter & Hage beschrijven heeft vooral betrekking op de relaties tussen bedrijven (d.a. clusters van leveranciers en afnemers). De beschrijving van Alter & Hage is omgezet in een rondenmodel. Het rondenmodel lijkt sterk op het poldermodel omdat het een sterk geïnstitutionaliseerd karakter heeft en het probleemoplossingsproces waarmee het beleidsnetwerk zich bezig houdt niet of nauwelijks aan verandering onderhevig is: het staat vast wat het probleem is (arbeidsverhoudingen), hoe het wordt opgelost (loonpolitiek) en wie erbij betrokken moeten worden (werkgevers, werknemers).

De beschrijving die Kissling-Näf & Knoepfel van netwerkontwikkeling geven is vertaald in een stappenmodel dat meer bij de softe sector. Denk dan aan de netwerken van instellingen die zich aanvankelijk met de bestrijding van HIV/AIDS bezighield, omdat deze ziekte destijds nog niet bekend was en ook nog geen medicijnen bestonden: het probleem was nog niet gedefinieerd en er waren nog geen oplossingen voorhanden. De maatschappelijke betrokkenheid was dermate groot dat in sommige regio's meer organisaties betrokken waren bij de bestrijding van HIV/AIDS dan dat er patiënten waren (Rhodes, 1997: p. xv).

Het rondenmodel en het stappenmodel zijn scherp uiteengezet tot twee ideaaltypen, alsof het een dialectisch samenhangende these en antithese zijn. De achterliggende gedachte daarbij is dat het mogelijk is dat een beleidsnetwerk zich in de loop der tijd van het ene type in het andere ontwikkelt. Net zoals staatsvormen een politieke cyclus kennen, zo kunnen netwerken ook een *Werdegang* kennen. Verondersteld is dat netwerken eerst het losse karakter hebben van het stappenmodel en later het vaste karakter van het rondenmodel. De netwerkstuctuur kan in een nieuwe organisaties en instituties uitkristalliseren.

Uitgaande van deze twee modellen van netwerkontwikkeling is een ideaaltypische synthese denkbaar: het fasenmodel. Zoals Polybius de gemengde constitutie als een ideale staatsvorm zag, zo vormt het fasenmodel een mix van rondenmodel en stappenmodel, waarbij precies op het juiste moment wordt omgeschakeld van het ene model naar het andere. Uitgaande van het fasenmodel worden planprocessen in de eerste fase gekenmerkt door een stapsgewijze benadering van probleemdefinitie en oplossingsrichting, terwijl in de tweede fase door een geïnstitutionaliseerd probleemoplossingsproces worden gekenmerkt.

Modellen van netwerkontwikkeling rond maatschappelijke probleemoplossingsprocessen		
Stappenmodel	Fasenmodel	Rondenmodel
☉ Paradigma shifts	☉ Tijdelijke hulpconstructie	☉ Poldermodel
☉ Mystificatie	☉ Hit and run strategie/wegwerporganisatie	☉ Ritualisme
SoL, <i>Umdenken</i>	Eerst losjes programmeren, dan strikt projectmatig werken	SER, tripartiet

2.2.2 Vuistregels en knelpunten van het fasenmodel

Vanwege de sterk verschillende benadering van het begin en het einde van het proces worden planprocessen idealiter in twee strikt gescheiden fasen doorlopen: programmeren in de eerste fase en projecteren in de tweede. Vanwege deze strikte scheiding van deelprocessen in de tijd, heb ik dit ideaaltypische verloop het 'fasenmodel' genoemd. Op de twee fasen van het proces zijn idealiter verschillende heuristieken van toepassing.

De vuistregels die op het programmeren worden toegepast hebben meer het karakter van architectonische principes voor procesontwerp, met dien verstande dat het procesontwerp geen eenmalige activiteit is vanwege de grote complexiteit en dynamiek die kenmerkend is voor de beginfase van een maatschappelijk probleemoplossingsproces. Kenmerkende procesontwerpprincipes zijn: 'stop conflicten zo diep mogelijk in het proces weg', 'het proces genereert winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag' en 'het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie' (De Bruijn et al. 1998: pp. 151, 167, 179). De vuistregels die op het projecteren worden toegepast hebben in vergelijking met deze procesarchitectonische principes een nogal simplistisch karakter, omdat in die tweede fase in beginsel helemaal geen procesontwerp plaatsvindt: er wordt simpelweg een standaard procesmodel gekozen en toegepast. Kenmerkende vuistregels zijn: van grof naar fijn werken, eerst denken dan doen en het proces van voor naar achter doordenken vice versa (Wijnen et al. 1988: pp. 55, 56). Overigens is tijdens dit onderzoek gebleken dat meer literatuur over projectmanagement bestaat dan over procesontwerp op programmaniveau.

Buiten deze principes en vuistregels zijn er ook nog motto's die betrekking hebben op de procesdecompositie die op de faseovergang tussen programmeren en projecteren plaatsvindt. Denk dan aan motto's als: *messy problems require messy solutions; for every complex problem there's a simple solution and it's always wrong; the best way to solve a problem is to dissolve it*. Deze faseovergang wordt gekenmerkt door *'coping with complexity through institutional differentiation'* (Rhodes, 1997: p. xv naar Luhmann). De procesdecompositie gaat gepaard met een sterke complexiteitsreductie per deelproces, maar daar komt een beheersingsprobleem voor terug: de relaties tussen de diverse deelprocessen zijn ook complex. Wanneer die complexe samenhang niet onderkend wordt, is sprake van oversimplificatie. De afstemming tussen deelprocessen wordt bij oversimplificatie gebrekkig, waardoor inconsistenties ontstaan. Wanneer onvoldoende afstemming tussen de deelprocessen plaatsvindt, worden ze uit hun programmatische verband gerukt. Daarmee zal tegelijkertijd ook een decontextualisatie in verhouding met de bredere omgeving optreden, omdat de afspraken over de probleemdefinitie en de oplossingsrichting, die in de programmafase gemaakt zijn, doorbroken worden vanuit een subproces. Procesdecompositie heeft dan ook drie knelpunten: inconsistenties, oversimplificatie en decontextualisatie.

Heuristiek in het fasenmodel		
Programmeren	Institutionele differentiatie	Projecteren
'stop conflicten zo diep mogelijk in het proces weg' 'het proces genereert winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag' 'het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie'	<i>'messy problems require messy solutions'</i> <i>'for every complex problem there's a simple solution and it's always wrong'</i> <i>'the best way to solve a problem is to dissolve it'</i>	'eerst denken dan doen' 'het proces van voor naar achteren doordenken en van achteren naar voren' 'van grof naar fijn werken'
	Knelpunten van decompositie Inconsistenties Oversimplificatie Decontextualisatie	

2.3 Biases: verstoringen samenhangend met capital distortion

In deze paragraaf wordt een vertaalslag gemaakt voor wat betreft de *biases* uit de *heuristics and biases theory*. Daarbij wordt uitgegaan van de conclusie bij paragraaf 2.1: het valt te verwachten dat de ruimtelijke ordening vanwege de aard van het onderhandelingspel gekenmerkt wordt door een *capital distortion* van de planningsrationaliteit. Het gaat hierbij om een systematische vertekening van de bestuurlijke beeldvorming ten gunste van de kapitaalkrachtige belanghebbenden en ten nadele van de zwakst georganiseerden in de samenleving (zie Forester 1989: pp. 45-46 voor een beschrijving van de *capital distortion* van de planningsrationaliteit). Theoretisch uitgangspunt is hier, dat deze vertekening van de beeldvorming inherent is aan de afhankelijkheid van planners van de medewerking van kapitaalverstrekkers voor het realiseren van hun plannen (en het niet onderkennen van de maatschappelijke consequenties daarvan voor de mensen die geen kapitaal verstrekken). Uitgaande van dit theoretische uitgangspunt is in de literatuur gezocht naar fenomenen die bij deze *capital distortion* passen. Daarbij zijn de volgende mogelijke verstoringen gevonden: (1) het matteüuseffect van de sociale verzorgingsstaat, (2) de participatieparadox van interactie tussen burger en bestuur, (3) de stille overname van het bestuur door het bedrijfsleven, (4) *co-optative collusion* door onderhandse selectie van bestuurspartners en de daarmee gepaard gaande belangenverstrengeling; (5) de angst voor baanverlies in de *job holder society*, (6) *epistemic enslavement* van besluitvormers door expertsystemen. In de onderstaande tabel zijn deze verstoringen gerelateerd aan de verhouding met het bestuur (toelichting volgt).

Verstoringen in de verhoudingen tussen openbaar bestuur en diverse partijen		
Achterstelling van tweederangsburgers:	Voorkeursbehandeling van geprivilegerde partners:	Ambtenaren doen domweg wat voorgeschreven wordt:
1. Matteüuseffect	3. Stille overname	5. Angst voor baanverlies
2. Participatieparadox	4. <i>Co-optative collusion</i>	6. <i>Epistemic enslavement</i>

(ad 1) Het matteüuseffect houdt in dat de sterkst georganiseerde belanghebbenden het meest aan hun trekken komen in een sociale verzorgingsstaat en de zwakst georganiseerden het minst. Dit effect wordt het matteüuseffect genoemd naar de volgende Bijbelspreuk: "Aan wie heeft, zal gegeven worden en wel overvloedig. Maar aan wie niet heeft, zal zelfs ontnomen worden wat hij heeft" (Matteüs 13, 12; vgl. De Clercq 1994: p. 279). Dit effect is inherent aan de onderhandelingslogica van sociale verzorgingsstaten: sterke partijen kunnen daarin het onderhandelingspel met de overheid harder spelen dan de zwakke partijen, waardoor de reeds bestaande maatschappelijke machtsverhoudingen bevestigd en bestendigd worden. Het matteüuseffect komt overeen met hetgeen in de speltheorie met het *Nash-equilibrium* wordt aangeduid (vgl. Wright 2000: p. 109-110). Ook komt het overeen de *status quo bias* uit het prospecttheoretische onderzoek (zie bijv. Kahneman, Knetsch & Thaler 2000: pp. 163-165).

(ad 2) De participatieparadox sluit in strategisch opzicht nauw aan bij het matteüuseffect: de participatieparadox beschrijft hoe je als bestuur een matteüuseffect kunt bewerkstelligen, zonder dat de burgers het in de gaten hebben. De participatieparadox houdt in dat het bestuur de burgers alleen betreft om zijn eigen machtspositie te behouden: participatie houdt voor individuele burgers nooit in dat macht aan hun wordt overgedragen, terwijl zij ook nauwelijks zeggenschap krijgen over de machtsaanwending door het bestuur, omdat het bestuur daarover afspraken maakt met de georganiseerde partners waarvan bestuurders afhankelijk zijn voor het bereiken van hun ambities. De paradox bestaat daarin dat bij vele burgers de suggestie wordt gewekt dat het bestuur wel macht aan hen overdraagt, terwijl het tegenovergestelde het geval is (Hisschemöller 1993: pp. 60, 197 naar Seley). Het bestuur streeft ernaar om de eigen machtspositie in stand te houden en politieke ambities waar te maken; daartoe worden coalities met machtige belanghebbenden gesmeed, die een voorkeursbehandeling krijgen.

(ad 3 en 4) De stille overname is ontleend aan *the silent take over* van Hertz (2003): het bestuur kan niet publiekelijk erkennen dat het een voorkeursbehandeling geeft aan kapitaalkrachtige belanghebbenden, waardoor het een belangrijk deel van de afspraken geheim moet houden. Door geheimhouding van afspraken zit het bestuur echter meteen vast aan de private partner. De reden is dat het bestuur zichzelf chantabel maakt: zouden zijn partners de heimelijke afspraken openbaar maken dan verliezen burgers hun vertrouwen in het bestuur en ontstaat een legitimiteitstekort. Er ontstaat dan een soort van *prisoners dilemma*, omdat het ook voor de private partners aantrekkelijk is om niets te zeggen: zij krijgen immers een onevenredig grote invloed op het overheidsbeleid (inclusief steunmaatregelen). Vanwege deze verhouding tussen het bestuur en zijn partners verloopt de selectie altijd onderhands (= coöptatie, zie Selznick: 1992: p. 172), en heeft publiek-private samenwerking al snel de kwade reuk van belangenverstrengeling (= collusie, zie Van den Heuvel 1998).

(ad 5 en 6) Dat ambtelijke apparaten meegaan in de stille overname en co-optatieve collusioin kan vanuit hun angst voor baanverlies en *epistemic enslavement* worden verklaard. Angst voor baanverlies houdt in dat mensen in een *job holder society* niet vrij zijn om te doen wat ze voor moreel juist houden, omdat ze vrezen dat het leveren van kritiek hun carrière schaadt (Breier 2004: p. 87 naar Arendt). Mensen in de *job holder society* ontkoppelen hun morele overtuigingen en professionele waarden van elkaar (Kieser 1995: p. 257). *Epistemic enslavement* is een manier waarop ze dat doen. *Epistemic enslavement* houdt in dat beslissingsambtenaren hun werk doen met behulp van computersystemen waarin voorgeprogrammeerd is welke informatie daarin past en welke informatie niet (Bovens, 2003: p. 85, 88). Zolang ze die systemen maar gebruiken bij het nemen van besluiten is er voor henzelf niets aan de hand. De consequenties voor de personen over wie ze besluiten blijven door een gebrek aan inlevingsvermogen van computersystemen buiten beschouwing.

Buiten de hierboven beschreven symptomen zijn mogelijk nog allerlei andere symptomen onder de noemer van *capital distortion* te plaatsen, maar die zijn in dit onderzoek niet in de literatuur gevonden. Voorts bestaan naast de bovenstaande symptomen allerlei andere verstoringen van de rationaliteit van de ruimtelijke ordening (d.a. groepsdenken), maar die passen (vooralsnog) niet binnen het kader van de prototheorie. Overigens moet hier nog worden opgemerkt, dat de bovenstaande symptomen alleen in dit onderzoek aan de *capital distortion* zijn gerelateerd: in de literatuur waaraan deze symptomen zijn ontleend is dat niet, of slechts zeer indirect, het geval. Het is dan ook ten eerste de vraag of de prototheorie op dit punt hout snijdt. Die vraag wordt beantwoord op basis van het volgende hoofdstuk, waarin de casus vanuit de prototheorie wordt onderzocht. Aangezien in onderzoek slechts 1 casus is onderzocht, zal het antwoord op deze vraag een voorlopig karakter hebben.

3 Casus: herinrichting binnenstad Hengelo

In dit derde hoofdstuk wordt de prototheorie uit hoofdstuk 2 toegepast. Daarbij is op hoofdlijnen de paragraafindeling van hoofdstuk 2 aangehouden (zie onderstaande bladwijzer).

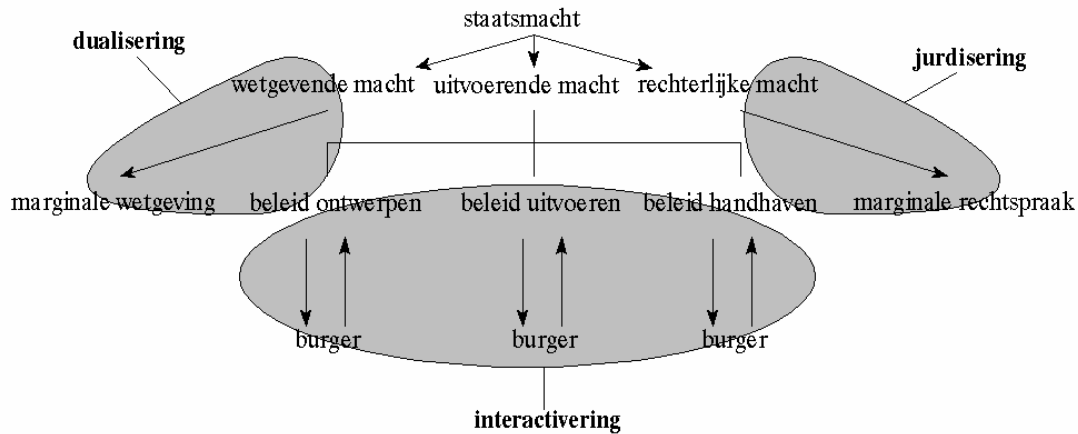
	Hoofdstuk 2: prototheorie	Hoofdstuk 3: casus in context
Bounded rationality	2.1 Trias politica en historisch gegroeide afwijkingen daarvan	3.1 Drie recente institutionele ontwikkelingen op lokaal niveau
Heuristics	2.2 Planvormingsmodel, eenvoudige vuistregels en knelpunten	3.2 Chronologie, patroonherkenning en vergelijking met theorie
Biases	2.3 Mogelijke symptomen van de <i>capital distortion</i>	3.3 Symptomen van verstoorde rationaliteit in de casus
	Hoofdstuk 4: vergelijking van theorie en praktijk	
Prototheorie	4.1 Houdbaarheid van de prototheorie	
Prospect Theory	4.2 Toepasbaarheid van de prospect theory	
Onderzoek & praktijk	4.3 Conclusies en aanbevelingen	

3.1 Bounded rationality: drie institutionele ontwikkelingen

In paragraaf 3.1 wordt nagegaan op welke wijze ten tijde van de casus werd omgegaan met de discrepantie tussen de trias politica als formele standaard van rationaliteit enerzijds en de historisch gegroeide verhoudingen tussen overheid en maatschappij anderzijds. Dit gebeurt op nationaal niveau, omdat deze verhoudingen in Nederland uniform geregeld zijn (althans: op hoofdlijnen). Daarbij komen drie institutionele ontwikkelingen aan de orde: dualisering, interactivering en juridisering. Dualisering en juridisering betreffen de scheiding der machten tussen de volksvertegenwoordiging en rechterscolleges enerzijds en het bestuur anderzijds. De interactivering betreft het aanhalen van de relaties tussen burger en bestuur. Deze drie ontwikkelingen kunnen als reacties op afwijkingen van de trias politica worden beschouwd. Dualisering is dan een reactie op de uitbreiding van de uitvoerende macht met regelstellende bevoegdheden en de daarmee gepaard gaande marginalisering van de wetgevende macht. Juridisering betreft dan de handhaving van beleid door het bestuur zelf en de daarmee gepaard gaande marginalisering van de rechtsspraak. Interactivering zorgt voor draagvlak van het bestuur onder burgers, omdat het dat niet meer aan wetgeving en rechtsspraak kan ontleen.

3.1.1 Samenhang tussen dualisering, juridisering en interactivering

Tussen deze drie ontwikkelingen lijkt de volgende samenhang te bestaan: de dualisering en juridisering houden in dat de volksvertegenwoordiging en de bestuursrechter door het bestuur op afstand worden gehouden, waardoor de marginalisering van de wetgevende en rechtssprekende machten in stand wordt gehouden. Door de andere staatsmachten op afstand te houden, schept het bestuur een beleidsruimte, welke het opvult door een deel van de controlerende staatsmachten aan de uitvoerende macht te koppelen. Het gevolg hiervan is dat de uitvoerende macht zelf beleidsregels opstelt en handhaaft, hetgeen een machtsconcentratie binnen het bestuur impliceert. De samenhang tussen de marginalisering van de controlerende machten, de machtsconcentratie in de uitvoerende macht en ontwikkeling van participatie van burgers in het bestuur zal ik aan de hand van onderstaande afbeelding toelichten. In de afbeelding is weergegeven dat waarschijnlijk een legitimiteitstekort is ontstaan, doordat het ontwerp van beleidsregels niet wordt gedekt door de volksvertegenwoordiging zoals dat bij wetgeving het geval is. Ook is de handhaving van beleid niet aan het justitieel apparaat opgedragen, terwijl dat bij rechtsspraak wel het geval is.



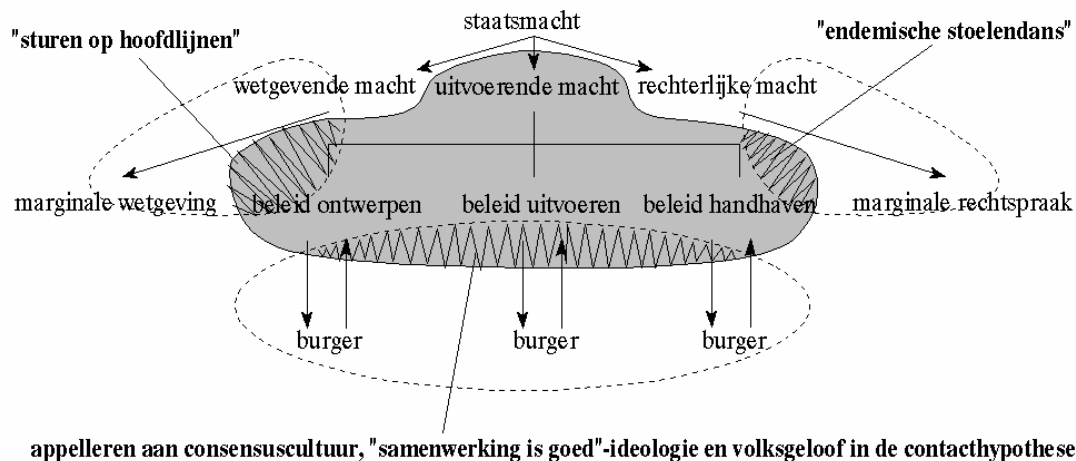
Het lijkt erop dat het legitimiteitstekort wordt opgevuld door (organisaties van) burgers te laten participeren in het ontwerpen, uitvoeren en handhaven van beleid (d.a. inspraak, interactief beleid en publiek-private samenwerking). Tegelijkertijd ontstaan conflicten tussen het bestuur en de controlerende staatsmachten, omdat de taken van de drie staatsmachten meer op elkaar zijn gaan lijken: waar de grens ligt tussen marginale wetgeving en het ontwerpen van beleid is niet op voorhand duidelijk; zoals ook niet duidelijk is waar de grens ligt tussen marginale rechtspraak en het handhaven van beleid. Dualisering en juridisering kunnen vanuit dit opzicht als grensconflicten tussen staatsmachten worden beschouwd. Terwijl interactivering dient om het legitimiteitstekort aan te vullen.

Overigens lijkt het niet-gebruiken van de vrijkomende beleidsruimte geen optie: er lijkt een onbedwingbare bestuurlijk drang te bestaan om die ruimte op te vullen (*natura abhorret vacuum?*). Het takenpakket van de overheid wordt door *public entrepreneurs* steeds verder uitgebreid. De toenmalige burgemeester van Hengelo was het schoolvoorbeeld van een dergelijke *public entrepreneur*: hij propageerde *public private partnerships* als innovatieve bestuursvorm. Opvallend in dit verband is dat het Hengelose bestuur al jaren aan 'pps' deed voordat in de gemeenteraad werd geopperd om daar een kader voor op te stellen. Voor interactieve beleidsvorming gold iets soortgelijks: interactieve beleidsvorming werd door gemeenteraadsleden pas als een 'hot item' aangeduid, nadat de herinrichting van de binnenstad al op die manier was aangepakt. Dat politieke innovaties *en passant* een verdere machtsconcentratie rond de uitvoerende macht veroorzaken, werd – in Hengelo althans – niet als problematisch ervaren. Eerder het omgekeerde werd als problematisch ervaren: volksvertegenwoordiging en rechtscolleges lieten het bestuur (nog) onvoldoende ruimte en zouden zich (nog) meer op afstand van het bestuur moeten houden.

Politieke innovaties werden als een interne aangelegenheid van het bestuur beschouwd, en komen als zodanig vooral in de reorganisaties van het ambtelijke apparaat tot uitdrukking. Tijdens de casus vond ook in Hengelo een reorganisatie plaats: in 1996 werd het aantal diensten van zes naar drie teruggebracht. Nadien, in 2006, werd van een dienstenmodel naar een secretariaal model omgeschakeld en een Stedelijk Ontwikkelingsbedrijf opgezet. Parallel aan deze geleidelijke centralisatie werd in 1997 begonnen met het invoeren van een programmaorganisatie van waaruit alle fasen in het beleidsproces werden aangestuurd. Opvallend is dat het geheel van planprocessen dat in Hengelo doorlopen werd als één programma werd betiteld, ook al waren sommige van die planprocessen al programma's op zich. Eén van die planprocessen was de casus herinrichting binnenstad. Voor zover ik op grond van participatieve observaties en schriftelijke informatie kan nagaan is het daarbij nooit ter discussie gesteld wat een overheidstaak is en wat niet. Laat staan dat vragen gesteld zijn bij de toenemende machtsconcentratie binnen het bestuur door het samenvoegen van diensten en het instellen van een 'alomvattende' programma-organisatie.

3.1.2 Vergelijking met de prospecttheorie: *priming* vs. *framing*

Wanneer het geheel van deze institutionele ontwikkelingen vanuit de prospecttheorie wordt beschouwd, lijkt niet zozeer sprake te zijn van een *framing* van afzonderlijke besluiten, zoals die in de *editing phase* plaatsvindt (zie Tversky & Kahneman 1986: pp. S257), maar eerder van *priming*: het zodanig inpraten op mensen dat ze in een voor het bestuur zo gunstig mogelijke rolpatroon blijven zitten. Dit doet het bestuur door te appelleren aan oude leerstellingen en ingeslepen gewoontes. In het geval van de volksvertegenwoordiging gebeurt dit door “sturen op hoofdlijnen” te stimuleren. Met andere woorden: de gemeenteraad moet zich niet met de details bemoeien. In het geval van het betrekken van burgers wordt geappelleerd aan de consensuscultuur (d'Iribarne, 1998: pp. 217-225), de ‘samenwerking is goed’-ideologie (Vracking 1980: p. 71) en het geloof in de contacthypothese (Stephan 1990: pp. 13-40). Terwijl zich de facto een machiavellistische participatieparadox voordoet (het bestuur draagt geen macht over, maar trekt deze naar zich toe en legitimeert dat – oppervlakkig gezien althans – door interactie met burgers). In het geval van de bestuursrechter wordt de rechter erop gewezen dat hij niet op de stoel van het bestuur mag gaan zitten: de rechter moet de afweging van belangen die aan het beleid ten grondslag ligt niet over doen, want beleidsvorming is de exclusieve taak van het bestuur. Dit is onderstaande afbeelding weergegeven.



Alhoewel dergelijke vormen van *priming* op *framing* lijken, maakt *priming* voor zover in dit onderzoek althans gebleken is, geen deel uit van prospecttheoretisch onderzoek. De *prospect theory* gaat uit van een vaste rolverhouding tussen *decision shapers* en *decision makers*, terwijl *priming* erop duidt dat deze rolverhouding niet vast staat en voortdurend tot stand gebracht moet worden (= *enactment*, zie Van der Krogt & Vroom 1988: p. 176 naar Weick). Het is mij onduidelijk of *priming* in de *prospect theory* ingepast zouden kunnen worden. Zo dat al mogelijk is, dan moet dat waarschijnlijk door de *prospect theory* op metaniveau toe te passen: mogelijk kan *priming* worden beschouwd als een meta-besluit (een besluit over de wijze waarop besluiten worden genomen), zodat de kosten, baten, referentiepunten en risicovoorkoren, die met dat meta-besluit verbonden zijn, aan onderzoek onderworpen kunnen worden. Hoe dat zou moeten gebeuren is mij onduidelijk: er is nader onderzoek nodig om de mogelijkheid van deze toepassing van de *prospect theory* te kunnen bepalen.

3.2 *Heuristics: chronologie in casus en vergelijking met theorie*

In deze paragraaf wordt getracht een patroon te destilleren uit de chronologische beschrijving van de casus, zodat dat patroon met de prototheorie vergeleken kan worden.

	Hoofdstuk 2: prototheorie	Hoofdstuk 3: casus in context
Bounded rationality	2.1 Trias politica en historisch gegroeide afwijkingen daarvan	3.1 Drie recente institutionele ontwikkelingen op lokaal niveau
Heuristics	2.2 Planvormingsmodel, eenvoudige vuistregels en knelpunten	3.2 Chronologie, patroonherkenning en vergelijking met theorie
Biases	2.3 Mogelijke symptomen van de <i>capital distortion</i>	3.3 Symptomen van verstoorde rationaliteit in de casus
	Hoofdstuk 4: vergelijking van theorie en praktijk	
Prototheorie	4.1 Houdbaarheid van de prototheorie	
Prospect Theory	4.2 Toepasbaarheid van de prospect theory	
Onderzoek & praktijk	4.3 Conclusies en aanbevelingen	

3.2.1 Chronologie en patroonherkenning

In deze paragraaf wordt in kort bestek een beschrijving gegeven van de chronologie van de casus. Voor een uitgebreidere beschrijving wordt verwezen naar het overzicht van mutaties van netwerk en proces in de bijlagen. Uit de chronologie wordt een hoofdpatroon gedestilleerd, dat aan de hand van enkele concepten zal worden gekarakteriseerd. Dit hoofdpatroon en de concepten vormen de input voor de vergelijking van de casus en de theorie in de tweede helft van paragraaf 3.2.

3.2.1.1 Chronologie van herinrichting binnenstad Hengelo

Gegeven het streven naar beknoptheid, gaat het te ver om de chronologie van de casus hier uitgebreid te behandelen. In plaats daarvan zal ik de periodisering van de casus toelichten, welke ten grondslag lag aan een overzicht van mutaties van proces en netwerk (zie de bijlagen).

(1) Het precasuzoïcum (voor begin 1994), gekenmerkt door de teloorgang van de metaal- en elektroindustrie, waardoor ruimte vrijkwam rond het stationsgebied in Hengelo, de vierde nota op de ruimtelijke ordening met stedelijke knooppunten en publiek-private samenwerking als speerpunten van beleid, de totstandkoming van het Masterplan 2000 gericht op het doorbreken van de barrièrewerking van de spoorlijn die dwars door Hengelo loopt.

(2) Het vroegcasuzoïcum (van begin 1994- medio 1996) gekenmerkt door de uitvoering van infrastructurele werken, de contractvorming met een projectontwikkelaar voor het project Spoorstraat e.o., de valse start en doorstart van de herinrichtingsplannen voor Marktplaats en Stadserf, de inhuur van een centrummanager, projectmanager en stedenbouwkundige, het initiatief tot een binnenstadvisie vanuit de kring van huurlingen en binnenstadsondernemers.

(3) Het middelcasuzoïcum (medio 1996 – medio 1998) kenmerkt door de start van de sloop- en bouwwerkzaamheden voor de Spoorstraat e.o. (pps-project De Brink), de verlegging van de centrumring naar de andere kant van het station (aanleg en renovatie van spoortunnels), en het opstellen, vaststellen en uitwerken van de visie op de binnenstad 'Binnenstad in de breedte' door middel van een interactief beleidsproces.

(4) Het laatcasuzoïcum (medio 1998 – medio 2000) gekenmerkt door het afronden van de werkzaamheden aan de centrumring en het pps-project De Brink en omgeving, het verder uitwerken van de visie op de binnenstad in allerlei beleidsstukken (Leefmilieuverordening, Horecanota, Parkeernota), de uitvoering van de meest omvangrijkste herinrichting (Fase 2B met o.m. Brinkplein en Markt) en het initiatief voor Stork-corridor/Hart van Zuid.

(5) Het postcasuozöicum (vanaf 2000) gekenmerkt door de uitvoering van latere fasen van de herinrichting (Enschedesestraat, Wemenstraat), het ontwikkelen van een volgend programma (Masterplan Hart van Zuid, met later ook een sociaal masterplan) en perikelen rond het bestratingmateriaal (klachten over gladheid), baatbelasting (rechtzaak Blokker-Hengelo) en parkeergarage (constructiefouten en tijdelijke sluiting).

De bovenstaande chronologie heeft als raamwerk gediend voor een inventarisatie van mutaties binnen het beleidsnetwerk (vandaar ook de aanduiding als casuozöica: daarmee zij erop gewezen dat bij deze periodisering de personele en organisatorische mutaties leidend waren). De betreffende tabel is in de bijlagen opgenomen. Uit een optelsom van mutaties blijkt dat het aantal toetredingen groter is dan het aantal uittredingen en dat het aantal keren dat een nieuw proces is opgestart groter is dan het aantal processen dat beëindigd is. Dit betekent dat het geheel van planners en planprocessen in de loop der tijd steeds verder is uitgedijd. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de kostenstijging van inhuur derden:

“[De wethouder] geeft aan dat de problematiek mede is ontstaan door het toenemende aantal projecten, die aansluiten bij het gewenste ambitieniveau. Een strakker beheer is daarbij noodzakelijk. Een flexibeler inzet van personeel kan bijdragen aan een verlaging van de kosten van inhuur van derden. Hij hecht aan de protocollering; een duidelijk afwegingskader is noodzakelijk. Het college zal verder werken aan de uitwerking van de voorstellen en de commissie hierover t.z.t. informeren.” (zie Commissie Middelen en Economie d.d. 22-01-2004, agendapunt 5)

Het percentage inhuur derden lag medio jaren negentig op enkele procenten en was enkele jaren geleden naar 6 à 7 procent gestegen (in 2002 bijvoorbeeld 6,4 procent oftewel 7,2 miljoen euro, zie de gemeenteraadsverslagen d.d. 3 september 2002 en 13 november 2002). Vanuit het oogpunt van *priming* is opvallend dat juist dit onderwerp vanuit het streven naar dualisme niet als een onderwerp voor politieke discussies werd beschouwd: het werd in Hengelo als een interne aangelegenheid van het ambtelijk apparaat of “competentie van het college” beschouwd, waarmee de gemeenteraad zich niet zou moeten bemoeien (zie het verslag van de Commissie Middelen en Economie d.d. 22-01-2004, agendapunt 5).

3.2.1.2 Timing van opstarten van planprocessen: de opstartheuristiek

Buiten de hierboven beschreven perioden is ook aandacht besteed aan de twee overgangen tussen de middelste drie perioden (vroeg-, middel-, en laatcasuozöicum). De eerste overgang werd gekenmerkt door een kentering of versnelling onder invloed van de katalyserende functie van de centrummanager en de projectmanager, de tweede overgang werd gekenmerkt door een aantal ‘afwentelingsachtige kostenverplaatsingen’ (zie ook hoofdstuk 1).

De katalyserende functie van de centrum- en projectmanagers op de overgang tussen vroeg- en middelcasuozöicum lijkt een bindende en uitbreidende uitwerking te hebben gehad. Ze hadden een bindende functie, doordat de banden tussen gemeente en binnenstadsondernemers nauwer werden. In ruil voor hun medewerking aan de invoering van de baatbelasting stelde de gemeente een visie voor de herinrichting van de binnenstad op, die sterk naar de betrokken binnenstadsondernemers werd toegeschreven. In deze visie werden lopende plannen samengebracht en werden nieuwe planprocessen opgestart. Opvallend is dat het opstarten van de visievorming op een schimmige wijze plaatsvond: het ging met allerlei notities op persoonlijke titel gepaard en het verslag waarin de principeafspraken tussen de gemeente en de ondernemers waren vastgelegd werden als ‘vertrouwelijk’ bestempeld.

Bij ‘afwentelingsachtige kostenverplaatsingen’ moet aan diverse verschijnselen worden gedacht die allemaal als kenmerk hebben dat onvoorziene meerkosten op ‘financieel creatieve wijze’ gedekt moesten worden (zoals dat eufemistisch heette) of dat bepaalde

activiteiten niet plaatsvonden vanwege de meerkosten, terwijl dat eigenlijk wel nodig was of toe was gezegd. Denk hierbij aan budget- en kredietoverhevelingen, het abrupt stoppen van de ontwikkeling van straatmeubilair, en het niet versterken van de constructie van een parkeergarage. Deze 'afwentelingsachtige kostenverplaatsingen' gingen gepaard met wrevel over de onbeheersbaarheid van de panvormingskosten en lijken een splijtende en inkrimpende uitwerking te hebben gehad: nadien is een aantal deelprocessen gestopt en hebben enkele personele wijzigingen in het projectmanagement plaatsgevonden.

De eerdere binding en uitbreiding was structureel echter veel sterker dan de latere splitsing en inkrimping: in de loop der tijd zijn per saldo steeds meer processen opgestart en steeds meer mensen betrokken bij de planvorming rond stationsomgeving, herinrichting binnenstad en later de Storkcorridor (Hart van zuid). Kenmerkend voor deze drie planprocessen was dat ze inhoudelijk nauw op elkaar aansloten en dat ten dele dezelfde plannenmakers betrokken waren. Ook wanneer wordt gezien op welk moment lopende programma's werden beëindigd en nieuwe programma's opgestart, blijkt een overlap te bestaan: de herinrichting van de binnenstad werd opgestart voordat het masterplan voor de stationsomgeving was afgerond; en ook de aanpak van de Storkcorridor (Hart van Zuid) werd opgestart voordat de herinrichting van de Hengelose binnenstad was afgerond.

Nu doet zich het merkwaardige fenomeen voor dat de herinrichting binnenstad een zogenaamd *spending project* was, dat werd opgestart toen bleek dat het masterplan voor de stationsomgeving een succes zou gaan worden, terwijl het bijzonder ambitieuze Hart van Zuid werd opgestart toen zich in de casus herinrichting binnenstad 'afwentelingsachtige kostenverplaatsingen' voordeden. Dit fenomeen past bij twee concepten uit de prospecttheorie: *overconfident entry* (wanneer de uitvoering van een lopend planproces succesvol is wordt vaak van de juichstemming gebruik gemaakt om een nieuw plan te initiëren dat waarschijnlijk verlieslatend zal zijn) en *escalating commitments* (indien een project dreigt te mislukken is de tijd rijp om een nieuw plan te initiëren dat grote winstkansen in het vooruitzicht stelt, omdat juist dan de neiging bestaat om risico's te nemen). Dit fenomeen kan in een 'opstartheuristiek' vertaald worden:

Opstartheuristiek =

- 1a. begin een nieuw programma direct nadat de uitkomst van lopende projecten te voorzien is;
- 1b. zorg ervoor dat het nieuwe programma start vóór de evaluatie van lopende projecten;
2. wissel winstgevende en verlieslatende planprocessen steeds met elkaar af.

Deze heuristiek werd in de praktijk niet formeel gehanteerd. Ze is slechts af te leiden uit gedrag. Zoals vuistregel 2 voortvloeit uit de combinatie van *overconfident entry* en *escalating commitments*, zo volgen vuistregels 1a en 1b uit het vrijkomen van informatieverwerkende capaciteit op de meeromvattende besturingsniveaus *du moment* een project in deelprojecten wordt opgesplitst. De opstartheuristiek is dan ook nauw verbonden aan de 'opsplitsheuristiek' voor de decompositie van planprocessen (die wel formeel werd gehanteerd).

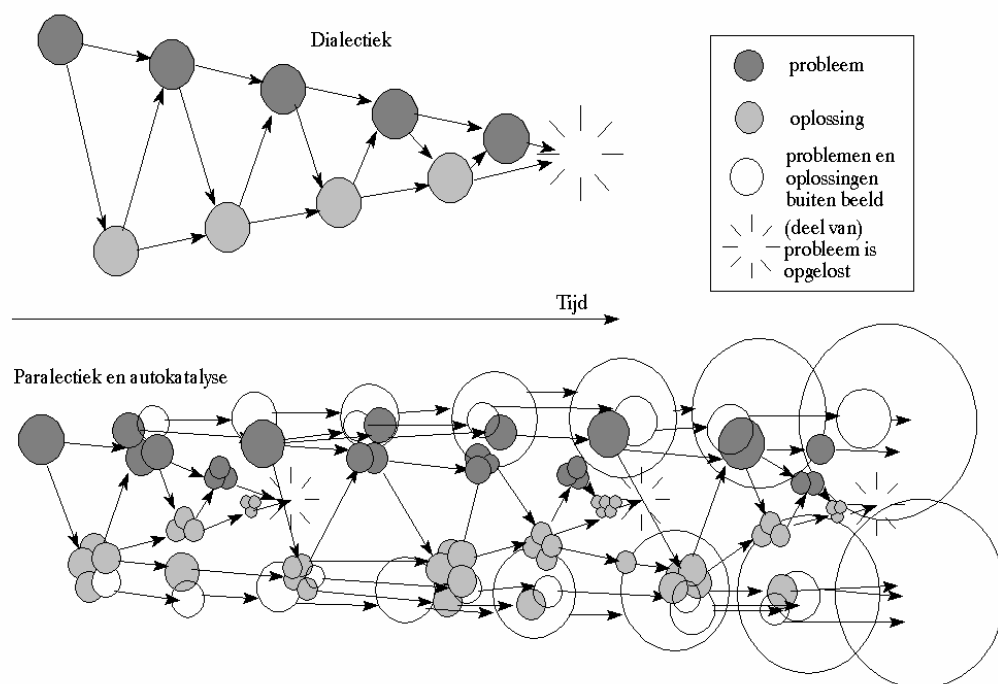
3.2.1.3 Expansie door paralectiek & autokatalyse

Alhoewel *overconfident entry* en *escalating commitments* op zich al kunnen verklaren waarom nieuwe programma's worden opgestart voordat de lopende zijn afgerond, bieden ze geen beschrijving van de expansie van een geheel van planprocessen en plannenmakers. Terwijl dat toch het hoofdpatroon is dat in de chronologie van de casus besloten ligt. Om dit hoofdpatroon eenvoudig te kunnen beschrijven, maak ik hierna gebruik van de concepten 'paralectiek' (eigen term) en 'autokatalyse' (Diamond 1999: p. 258, Pogrund, 1971: pp. 416-419). Beide termen duiden erop dat geen definitieve oplossingen bestaan voor problemen en

dat elke oplossing weer nieuwe problemen oplevert (d.a. de wet van behoud van ellende). Ik zal de twee termen hier kort toelichten en vergelijken met dialectiek en anacyclosis.

Paralectiek is een woordspeling op dialectiek, waarbij 'dia' (Grieks, tegenover) door 'para' (Grieks, naast) is vervangen. Paralectiek stelt dat tussen problemen en oplossingen altijd een zekere mismatch zit, waardoor nooit een definitieve oplossing voor een probleem tot stand komt, hoe goed daar ook over wordt gecommuniceerd. Plannenmakers maken uit zichzelf altijd plannen die naast de ideale synthese zitten vanwege hun beperkte vermogens. Maar ook de reacties van belanghebbenden zitten altijd naast de reacties die ze eigenlijk zouden moeten leveren om tot een ideale uitwisseling van kritiek en repliek te komen. Uitgaande van paralectiek gaan 'oplossing = - probleem' en 'actie = - reactie' nooit op. De redenen daarvoor kunnen divers zijn, bijvoorbeeld: onwetendheid omtrent de aard van de problematiek; gebrekkige of ontbrekende technologie; fatalisme of gelatenheid bij het ondergaan van gevolgen; cynisme of arrogantie van de machthebbers; bewustzijnsvernaauwing door groepsdenken; onverwachte gebeurtenissen, ongevallen en toevallige samenlopen van omstandigheden. Paralectiek gaat ervan uit dat deze bronnen van irrationaliteit elkaar door autokatalyse kunnen versterken.

Autokatalyse houdt in dat met het ene plan de voorwaarden voor het volgende worden geschapen, maar dan wel zodanig dat zich een zichzelf versterkend effect voordoet. Het gaat hierbij om een ontwikkeling die bekend is uit de verkeerskunde: daar waar grote conglomeraties van bedrijven en inwoners zijn moeten wegen gebouwd om congestie op te lossen, maar daarmee worden die conglomeraties beter bereikbaar, waardoor de toestroom van verkeer toeneemt, de conglomeratie groeit en de congestie toeneemt, hetgeen weer tot de aanleg van meer wegen leidt, enzovoort. De casus laat zien dat een dergelijk autokatalytisch proces opgestart kan worden door 'externe' procesmanagers die als katalysatoren fungeren en een kettingreactie op gang brengen, waarbij andere katalysatoren ontstaan (waaronder irrationaliteit, zoals hierna zal worden toegelicht), die het proces steeds verder doen versnellen. Plannen dienen daarbij ook als katalysator: de weerstand die met het ene plan wordt opgewekt kan worden gecompenseerd door bij wijze van flankerend beleid of schadevergoeding nog een plan op te starten. Of zoals Van der Cammen & De Klerk (2006, achterkant) het stellen: van plannen komen plannen.



Vergelijking met dialectiek en anacyclosis. Aan de drie modellen van planvorming lagen twee concepten ten grondslag: anacyclosis en dialectiek. Vanuit het concept dialectiek zijn twee ‘extreme’ modellen onderscheiden, het stappenmodel en het rondmodel, en een ideaaltypische synthese daarvan: het fasenmodel. Vanuit de anacyclosis werd ervan uitgegaan dat elk van deze ideaaltypische modellen kan verworden tot het tegendeel ervan en dat dan een overgang naar een ander model plaatsvindt. Wanneer deze twee concepten met autokatalyse en paralectiek worden vergeleken, dan verschillen ze daarin dat autokatalyse en paralectiek de uitbreiding van het geheel van planprocessen betreffen, terwijl dialectiek en anacyclosis slechts één planproces betreffen. Dit is merkwaardig omdat dialectiek en anacyclosis juist gebruikt werden om expansiedrift te verklaren. Zo gebruikte Marx een ‘materialistische dialectiek’ om de expansiedrift van het kapitalisme te verklaren en gebruikte Polybius ‘anacyclosis’ om de expansiedrift van het Romeinse rijk te verklaren. Mogelijk komt dit doordat met ‘paralectiek’ en ‘autokatalyse’ iets expliciet gemaakt wordt dat impliciet in ‘dialectiek’ en ‘anacyclosis’ besloten ligt: de zichzelf versterkende werking van irrationaliteit.

3.2.2 Vergelijking expansiedrift met prototheorie

Om het bovenstaande met de prototheorie te vergelijken, zal ik nu eerst ingaan op een vergelijking met het normenkwaadrant uit paragraaf 2.1. Daarna maak ik een vergelijking met het fasenmodel, de heuristiek en de knelpunten daarvan.

3.2.2.1 Functionele rationaliteit van substantiële irrationaliteit

In het normenkwaadrant werd een onderscheid gemaakt tussen een functionele rationaliteit en een substantiële rationaliteit die in zoverre van elkaar verschillen dat de functionele rationaliteit uitgaat van de doelen die vanuit de substantiële rationaliteit zijn gegeven. Het merkwaardige van de concepten paralectiek en autokatalyse is nu, dat substantiële irrationaliteit een gunstige voorwaarde lijkt te zijn voor de expansiedrift van de overheid. Vanuit functioneel opzicht kan het voor een *public entrepreneur* aantrekkelijk zijn om een planproces te doorlopen dat niet gericht is op het eigenlijke probleem of dat meer problemen oplevert dan dat het oplost: daarmee kan het takenpakket van de overheid worden uitgebreid en dat wordt wel als het kenmerk van publiek ondernemerschap beschouwd (“*A public entrepreneur may be defined as a person who creates or profoundly elaborates a public organization so as to alter greatly the existing pattern of allocation of scarce resources*” (Boogaards & De Vries 1998: p. 57 naar Lewis)).

Door problemen in stand te houden of meer problemen te scheppen ontstaat een grotere behoefte aan oplossingen en planprocessen. Dit kan voor *decision shapers* die hun brood verdienen met het managen van planprocessen aantrekkelijk zijn, zolang de *decision makers* maar niet door hebben hoe substantieel irrationeel hun besluiten zijn. De kans op dat laatste neemt juist toe bij een toenemend aantal plannen, immers: hoe groter het aantal planprocessen dat tegelijkertijd verloopt des te minder inzicht de besluitvormers daarin hebben en des te gemakkelijker hun beeldvorming gemanipuleerd kan worden door plannenmakers. Belangenafwegingen rond het starten, doorgaan of stoppen van planprocessen zullen bij een toenemend aantal planprocessen steeds onzorgvuldiger en onevenwichtiger worden, al was het maar vanwege het gebrek aan competent personeel. De problemen en weerstanden die dat oplevert vormen weer een aanleiding voor het opstarten van planprocessen, zodat het geheel van planprocessen nog verder uitdijt en de besluitvormers nog minder zicht en grip op ‘hun’ besturingssituatie hebben, en nog vatbaarder worden voor manipulatie van hun beeldvorming, enzovoort, enzovoort.

Voor commerciële adviseurs is een dergelijk proces de hemel op aarde: ze kunnen daardoor hun eigen werk scheppen en hun winst- en omzetcijfers doen groeien. Ook politieke bestuurders met een hoog ambitieniveau zullen in een dergelijke situatie aan hun trekken komen, omdat ze hun naam aan prestigeprojecten kunnen verbinden en daarmee een aura van daadkracht kunnen uitstralen. Voor bouwbedrijven is een dergelijke ontwikkeling ook aantrekkelijk, omdat ze een grote hoeveelheid werk kunnen verrichten. Tegenover de mensen die hun brood verdienen met plannenmakerij staan (natuurlijk) de mensen die voor de kosten moeten opdraaien. De volgende uitspraak van een Hengelo's gemeenteraadslid is illustratief: "Ik schrok een beetje van het percentage van 6,4% voor advieskosten en inhuur van derden. Mijn ervaring met adviseurs is dat zij het goed bedoelen. Maar vaak zie je dat adviseurs drie maanden c.q. een jaar binnen zijn en daarna vertrekken, ons met de puinhopen achterlatend. Vandaar mijn bezorgdheid." (Gemeenteraad d.d. 3 september 2002). Uitgaande van paralectiek en autokatalyse moet worden betwijfeld of adviseurs "het goed bedoelen". Dat is gezien hun commerciële belangen een naïeve veronderstelling.

Wanneer het bovenstaande nu wordt vergeleken met de prototheorie valt het volgende op. Vanuit paragraaf 2.1 over (ir)rationaliteit beschouwd, zou de substantiële rationaliteit voorrang moeten hebben ten opzichte van de functionele rationaliteit, omdat de laatste uit zou moeten gaan van de doelen en normen die vanuit de eerste geformuleerd zijn (d.a. het doel heiligt de middelen, vgl. Friedmann 1973: p. 30 naar Mannheim). In de casus lijkt die verhouding omgekeerd te zijn: het hoofdpatroon in de casus (de planologische expansiedrift) is hiervoor vanuit een commerciële – op winstgroei gerichte – functionele rationaliteit verklaard. De hierboven gegeven verklaring gaat uit van het commerciële nut van substantiële irrationaliteit: met een slecht plan worden meer problemen veroorzaakt dan opgelost, zodat een behoefte aan nieuwe plannen wordt opgewekt (van slechte plannen komen meer slechte plannen, dan van goede plannen goede plannen komen). Nu is dit een karikatuur van de casus, want de projecten waren vanuit een planologisch perspectief lijken tot op zekere hoogte rationeel: de wegenstructuur lijkt wel degelijk te zijn verbeterd. Het is echter onduidelijk in hoeverre de baten de investeringskosten overtreffen, omdat maatschappelijke kosten-batenanalyses ontbreken. Het gaat te ver om die in het kader van dit onderzoek op te stellen.

3.2.2.2 Vergelijking van de casus met het fasenmodel

Ter vergelijking van de casus met het fasenmodel ga ik in op twee ideaaltypische kenmerken: (a) de eerste fase zou meer met het stappenmodel overeen moeten komen en de tweede fase zou conform het rondemodell moeten verlopen; (b) de omschakeling tussen beide zou moeten plaatsvinden op het moment dat het planproces aan de hand van een standaardprocedure doorlopen kan worden.

In de casus herinrichting binnenstad begon het proces eigenlijk niet met het programmeren (de visievorming) maar met twee herinrichtingen en groot onderhoud (de herinrichting van de markt en het stationsplein en de vervanging van het straatmeubilair in het stadserf). Deze drie processen waren voortgekomen uit een eerder programma: het masterplan 2000 voor de stationsomgeving. Om de projecten in de stationsomgeving goed aan te laten sluiten bij de binnenstad moest de markt en het stationsplein worden heringericht en daarnaast was er nog wat geld over voor het vervangen van het verouderde straatmeubilair in het stadserf. Van deze drie deelprocessen kwamen de laatste twee eigenlijk niet goed op gang en het eerste nam veel meer tijd in beslag dan gepland. Vanuit deze processen is bij de betrokkenen het idee ontstaan voor een grootschaliger en ingrijpender herinrichting van de Hengelose binnenstad (de kentering op de overgang van vroeg- naar middelcasuïcum). Vervolgens is de visie op de binnenstad "Binnenstad in de breedte" opgesteld. In deze visie werd een aantal reeds lopende planprocessen samengebracht (naast de civiel-technische

projecten bijvoorbeeld ook het fietsparkeerplan en de horecanota). Ook werd een aantal planprocessen vanuit deze visie geïnitieerd (o.m. een kunstvisie).

Dit betekent dat projecteren (de tweede fase in het fasenmodel) in de casus aan het programmeren (de eerste fase in het fasenmodel) voorafging en daar ook weer op volgde. Een planproces is in dit opzicht dus geen eenrichtingsverkeer, maar heeft meer een cyclisch karakter (hetgeen op de anacyclosis van politieke systemen lijkt). Bij de beschrijving van de casus zijn drie van deze cycli van projecteren via programmeren naar projecteren weergegeven: hetzelfde patroon deed zich ook voor bij het Masterplan 2000 en Hart van Zuid. De herinrichting van de binnenstad kan als een intermezzo tussen deze twee (omvangrijkere) planprocessen worden beschouwd. Opvallend is dat deze drie processen elkaar in de tijd overlappen: steeds wanneer het ene planproces in de uitvoeringsfase komt, werd het volgende alweer opgestart. Met een nieuw plan werd dus niet gewacht tot de voltooiing van een eerder planproces (laat staan dat op de evaluatie daarvan werd gewacht). Een dergelijk gedragspatroon druist in tegen *the fundamental rule of governance* uit de cybernetica: *do not decide on the next action until you have observed the outcome of the last action* (Beer, 1992: p. 17 naar McCulloch). Het niet naleven van dit beginsel impliceert dat geen regelkring volledig doorlopen wordt (een symptoom van cybernetische irrationaliteit).

Het tweede aspect van het fasenmodel kan in de casus ook niet worden teruggevonden: de omschakeling van programmeren naar projecteren vond plaats ruim voor het moment dat het planproces met een vaststaande procedure aangepakt kon worden. Dit komt tot uitdrukking in het procesontwerp voor Fase 2B, een project dat onder meer de herinrichting van de Markt omvatte. Het procesontwerp van Fase 2B laat zien dat de visie op de binnenstad nog op een aantal punten moest worden uitgewerkt om tot een programma van eisen voor de herinrichtingsprojecten te komen. Op die uitwerking kon echter niet worden gewacht. De reden daarvoor was dat vanuit De Brink (een complex publiek-privaat bouwproject uit Masterplan 2000) de eis werd gesteld dat de herinrichting van de omliggende openbare ruimte voor de opening van het complex gereed moest zijn. Vanwege deze tijdsdruk moest met het ontwerpproces op projectniveau worden gestart voordat de beleidsprocessen op programmaniveau waren afgelopen. Het gevolg hiervan was dat de volgorde tussen uitvoering en beleidsontwerp werd omgekeerd: wanneer de uitvoering sneller verloopt dan het beleidsontwerp, moet het beleid op de uitvoering worden aangepast, terwijl vanuit het fasenmodel verwacht zou worden dat de uitvoering binnen het kader van het beleid verloopt.

3.2.2.3 Vergelijking van casus met heuristiek en knelpunten

Naast het fasenmodel omvatte de prototheorie van paragraaf 2.2 ook nog een heuristiek die betrekking had op de decompositie van het planproces en de knelpunten die daarmee verbonden was. Zoals in het bovenstaande reeds bleek, moet die paragraaf sowieso worden aangepast omdat naast de opsplitsheuristiek een opblaasheuristiek is gevonden, die zeker zo belangrijk is, omdat de planologische expansiedrift daarmee verklaard kan worden. Daarmee is echter niet gezegd dat geen procesdecompositie conform de opsplitsheuristiek plaatsvond. In tegendeel: procesdecompositie vond meer plaats dan verondersteld vanuit het fasenmodel omdat zelfs op het niveau van subprojecten procesontwerp nodig was. De complexiteit van het geheel van planprocessen was daardoor groter dan verwacht vanuit het fasenmodel. Ook was de afstand tussen het hoogste en laagste besturingsniveaus groter. Dit zal ik hierna kort toelichten. Vervolgens ga ik kort in op de drie veronderstelde knelpunten van decompositie: inconsistenties, oversimplificatie en decontextualisatie.

Procesdecompositie is een fenomeen dat zich niet alleen op programmaniveau maar ook binnen projecten voordeed. Zo werden binnen Fase 2B diverse deelgebieden onderscheiden omdat op het ene deelgebied meer tijdsdruk stond dan het andere en

gelijktijdige uitvoering niet mogelijk was. Ook werd de uitvoering van een aantal bijzondere elementen getemporiseerd en werden in plaats daarvan tijdelijke voorzieningen getroffen. Een voorbeeld is de verlichting: zowel de 'Lichtlindes' op de Markt als de hangende verlichting waren niet tijdig uitontwikkeld om tegelijk met het straatwerk gerealiseerd te kunnen worden. In beide gevallen werden de toegepaste materialen speciaal voor Hengelo vervaardigd. Er werd dus geen gebruik gemaakt van standaardproducten. Toepassing van een standaardaanpak van planvorming was daardoor zelfs op het niveau van deelprojecten niet mogelijk: er was procesontwerp nodig om het planproces in goede banen te leiden. Subprojecten werden echter als "keutels" beschouwd, waarop geen procesmanagement werd gezet. De ambtelijke opdrachtgevers en de ingehuurd adviseurs hielden zich liever op hoger niveau met de planvorming bezig. Zij verlegden hun aandacht. Hetgeen enerzijds leidde tot de onbeheersbaarheid van subprojecten en anderzijds tot het opstarten van een volgend programma (Hart van Zuid). In mijn geval leidde dit tot het opstarten van dit onderzoek.

Inconsistenties deden zich met name gelden in het geval van een aantal conflicten. Zo deed zich een conflict voor tussen de plannenmakers en de terrasvergunninghouders, omdat terrassen verplaatst zouden moeten worden. De betrokkenen zagen dit conflict van tevoren aankomen en hebben in samenspraak een procedure ontworpen voor de wijziging van terrasvergunningen. Die procedure was een deelproces dat parallel liep aan het hoofdontwerpproces van Fase 2B, waardoor de uitkomst van de procedure tijdig in de plannen verwerkt kon worden. Andere conflicten zag men niet van tevoren aankomen en werden op een meer geïmproviseerde wijze opgelost. In het geval van een conflict over de verplaatsing van de markt werd 'een heel circus' opgetuigd: een overleg waarbij alle betrokkenen aanwezig waren en waarin de gemoederen bij enkele aanwezigen hoog opliepen. Voor een conflict over fietsenklemmen geldt iets soortgelijks. Daarnaast was er een conflict over het heffen van baatbelasting dat voor de rechter is uitgevochten.

Oversimplificatie komt waarschijnlijk met name tot uitdrukking in het streven van plannenmakers om het aantal opdrachtgevers per planproces zo beperkt mogelijk te houden. Het terugbrengen van het aantal opdrachtgevers is een aloude traditie in de bouwwereld. Zoals Bennett (1985: p. 179) het stelt: *The conventional wisdom in the construction industry is that clients should not allow their organizational complexity to flow over into their projects*. Het is als ontwerper welhaast onmogelijk om je werk te doen, wanneer je een veelkoppig monster als opdrachtgever hebt. Het gemakkelijkst is het wanneer je één opdrachtgever hebt die je vertelt wat hij of zij wil hebben. Doordat ontwerpers veelal zelf bepalen hoe ze een proces opsplitsen in deelprocessen, zijn zij ook degenen die per proces bepalen wie de geprivilegeerde bestuurspartners zijn. Het bestuur werd in dit opzicht veelal voor voldongen feiten gesteld. Planprocessen die op initiatief van het bestuur werden opgestart voor en met sociaal zwakkeren leidden tot weinig (d.a. jeugd betrekken).

Decontextualisatie is lastig te beoordelen: het is maar naar welke context je kijkt. Wordt naar de context van de democratische rechtsstaat gekeken, dan zou decontextualisatie voort kunnen komen uit de depolitiserende werking van interactieve beleidsvorming: daarmee wordt de gemeenteraad buiten spel gezet, zodat de democratische controle vermindert en de logica van de trias politica doorbroken wordt. Ook zijn er aanwijzingen voor decontextualisatie wanneer naar de sociale context wordt gekeken, zoals hierna nog bij de behandeling van biases zal blijken. Van decontextualisatie in ecologische zin lijkt in de casus minder sprake te zijn: zo werden maatregelen genomen om het fietsen te stimuleren en het autoverkeer uit de binnenstad te weren. Ook werd onder het stationsplein een rioolbergbezinkbassin aangelegd, waarin het riool bij wateroverlast kan overstorten, zonder dat het oppervlaktewater wordt vervuild. Dergelijke kunstwerken zijn geen prestigeprojecten, waarmee bestuurders zich graag profileren. Ze vallen niet op. Maar ze zijn er wel.

3.3 Biases: symptomen van verstoorde rationaliteit in de casus

Tot slot van de behandeling van de casus, zal nu worden nagegaan of de symptomen van de *capital distortion* in de casus kunnen worden teruggevonden. Hier zal ik eerst nagaan welke symptomen wel of niet in de casus gevonden zijn. Vervolgens zal ik op grond daarvan aanpassen welke aanpassingen en aanvullingen van de prototheorie op dit punt nodig zijn.

	Hoofdstuk 2: prototheorie	Hoofdstuk 3: casus in context
Bounded rationality	2.1 Trias politica en historisch gegroeide afwijkingen daarvan	3.1 Drie recente institutionele ontwikkelingen op lokaal niveau
Heuristics	2.2 Planvormingsmodellen, eenvoudige vuistregels en knelpunten	3.2 Chronologie, patroonherkenning en vergelijking met theorie
Biases	2.3 Mogelijke symptomen van de <i>capital distortion</i>	3.3 Symptomen van verstoorde rationaliteit in de casus
	Hoofdstuk 4: vergelijking van theorie en praktijk	
Prototheorie	4.1 Houdbaarheid van de prototheorie	
Prospect Theory	4.2 Toepasbaarheid van de prospect theory	
Onderzoek & praktijk	4.3 Conclusies en aanbevelingen	

3.3.1 Check van symptomen van capital distortion in de casus

Wanneer de verschillende mogelijke symptomen van irrationaliteit in de casus nu worden overzien, dan blijkt dat de diverse verstoringen zoals die vanuit de prototheorie werden voorzien ook wel op een of andere manier kunnen worden teruggevonden, zij het dat de afwijkingen op sommige punten groter zijn dan op andere. Om dit inzichtelijk te maken volgt hier nogmaals een korte overzicht van de mogelijke symptomen van de *capital distortion*, zoals die in paragraaf 2.3 zijn beschreven.

Verstoringen in de verhoudingen tussen openbaar bestuur en diverse partijen		
Achterstelling van tweederangsburgers:	Voorkeursbehandeling van geprivilegeerde partners:	Ambtenaren doen domweg wat voorgeschreven wordt:
1. Matteüseffect	3. Stille overname	5. Angst voor baanverlies
2. Participatieparadox	4. Co-optative collusion	6. Epistemic enslavement

3.3.1.1 Matteüseffect: ja

Het matteüseffect wordt tot op grote hoogte bevestigd, in die zin dat de volgorde van betrekken en de mate waarin belangen aan hun trekken komen 1:1 overeenkomt met de maatschappelijke machtspositie van de betreffende belangengroep. Opvallend is met name dat een goed-georganiseerde belangengroep als de minder-validen niet structureel maar incidenteel betrokken werd bij projecten, ook al hadden zij binnen de gemeente Hengelo een permanent overlegorgaan (de WVG-cliëntenraad). Opvallend is voorts dat sommige belanghebbenden min of meer toevallig juist wel aan hun trekken kunnen komen, ook al zijn ze niet goed georganiseerd en zal het ook wel nooit lukken om ze goed te organiseren. Zo vormen de jongeren een te vluchtige groep om sterk te organiseren. Dit impliceert dat de organisatiegraad tot op grote hoogte wel bepalend is voor het kunnen betrekken van de betreffende belanghebbenden, maar het biedt geen absolute garantie voor het daadwerkelijk behartigen van die belangen. Andere factoren, zoals de min of meer toevallige overeenkomst van de wensen van later-betrokkenen met de wensen van eerst-betrokken belanghebbenden, zijn ook van belang.

3.3.1.2 Participatieparadox: ja

De participatieparadox wordt ook tot op grote hoogte bevestigd, zei het dat hierbij niet alle burgers over een kam geschoren kunnen worden, omdat sommige groepen van burgers wel degelijk voordeel hebben bij het participeren in het proces, terwijl andere burgers juist daardoor worden benadeeld (hetgeen op een ‘verdeel en heers’-strategie duidt). Welke burgers worden bevoordeeld en benadeeld wordt mede bepaald door de plannen die de ambtenaren, ontwikkelaars en inhuurkrachten samen maken. Plannenmakers bepalen de ‘volatiliteit’ van hun besluitvormingsomgeving zelf, aangezien ze de weerstand tegen hun plannen met hun plannen opwekken. Daardoor kunnen ze relatief eenvoudig anticiperen op de afweerreacties die van de zijde van belanghebbenden komen. Met name de inhuurkrachten met veel elders opgedane ervaring, weten wat ze te wachten staat en kunnen in beginsel uit een heel arsenaal van trucs en listjes putten om hun plannen door te drukken. Belanghebbenden zijn wat dit betreft in het nadeel, tenzij ze bijgestaan worden door een expert, zoals dat in het geval van de horecaondernemers en de winkeliers, die door kundige strategen werden bijgestaan.

3.3.1.3 Stille overname: ja

De *silent take over* van Hertz kan tot op grote hoogte worden teruggevonden en komt met name op twee punten tot uitdrukking. Het eerste punt is de volgorde tussen het vaststellen van de privaatrechtelijke overeenkomsten en de publiekrechtelijke belangenafwegingen. Was het aanvankelijk nog zo dat de beleidskaders nog voorafgaande aan de contractvorming werden opgesteld, waardoor het publieke belang een referentiepunt vormde voor private belangen, later werd deze volgorde omgekeerd: het bestuur maakt eerder bindende afspraken met private partijen dan dat de publieke belangenafweging in het kader van visievorming tot stand kwam. Dat deze machtsverhouding stilgehouden wordt blijkt niet alleen uit de ‘vertrouwelijkheid’ van de gemaakte afspraken: het blijkt met name uit het feit dat de myriade van groepjes en groepen, waarmee het Hengelse gemeentebestuur afspraken maakt en overeenkomsten sluit over ontwikkelingen op het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening, nooit wordt weergegeven. Dit in tegenstelling tot de relaties met allerlei adviesorganen in de soft sector. Een voorbeeld van die eenzijdige weergave kan in het burgerjaarverslag van 2002 worden gevonden.

3.3.1.4 Co-optative collusion: ja

De selectie van belanghebbenden gebeurt inderdaad door coöptatie, zoals vanuit de *co-optative collusion* verwacht werd. Van collusie als een vorm van corruptie van democratische en rechtsstatelijke selectiemechanismen is in zoverre sprake, dat over de bestuurlijke partnerkeuze geen verantwoording plaatsvindt, behalve dan het verstrekken van een onsamenhangende, willekeurige opsomming van contacten en de wettelijk verplichte publicatie van nevenactiviteiten van bestuurders (nevenactiviteiten van ambtenaren, zoals het secretariaat van een *service club* of het bestuurslidmaatschap van de VVV blijven buiten beschouwing). In dit opzicht presteert de gemeente Hengelo niet beter dan het bewonersplatform Hart voor Zuid: de opsomming van contacten op de website van Hart voor Zuid is net zo wanordelijk als de opsomming van deelnemers aan de werkweek bij het opstellen van de binnenstadsvisie. Sterker nog: de website van Hart voor Zuid geeft wat dit betreft een dieper inkijkje dan de opsomming op de laatste bladzijde van de binnenstadsvisie, omdat diverse mensen met naam en toenaam genoemd worden, terwijl de gemeente de namen van betrokkenen anonimiseert.

3.3.1.5 Angst voor baanverlies: nee

Angst voor baanverlies is in de casus niet teruggevonden, omdat in *the roaring nineties* het zogenaamde ‘job hoppen’ populair was en niemand zich erg grote zorgen maakte over de dag van morgen (hetgeen overigens wel kan hebben bijgedragen aan een kortzichtige houding ten aanzien van de consequenties van het werk dat men verricht). In plaats van angst voor baanverlies lijkt eerder de ontkoppeling van morele principes en professionele waarden van belang te zijn (zie Kieser 1995: p. 257). Ambtenaren doen loyaal het werk dat hen wordt opgedragen, zonder zich af te vragen waar hun opdrachten vandaan komen en welke consequenties hun gedrag heeft. Kenmerkende uitspraken als ‘zo hebben we dat toch met z’n allen afgesproken’ of ‘liever een slecht besluit dan geen besluit’ heb ik regelmatig opgevangen. Er lijkt dus een kern van waarheid te zitten in het cliché van de ambtenarenmentaliteit. Opmerkelijk is voorts dat mij geen enkel geval bekend is waarin men zich afvroeg of een bepaalde activiteit eigenlijk wel een overheidstaak was. Ook de scheiding der machten binnen het ambtelijk apparaat was bij mijn weten nooit onderwerp van gesprek tijdens de casus. Reflectie op de constitutie ontbreekt.

3.3.1.6 Epistemic enslavement: anders

Epistemic enslavement komt in de casus niet zozeer tot uitdrukking in het gebruik van computersystemen, als voorzien in de prototheorie, maar in de preoccupatie met financiën. Zo stelde de geïnterviewde wethouder, dat alleen financiële tekorten je de kop kunnen kosten. Kenmerkend is voorts dat gemeenteraadsleden de financiering van het masterplan 2000 en de herinrichtingsplannen ‘spannend’ vonden. Alleen de *bottom line* lijkt te tellen: men lijkt geen oog te hebben voor de richting waarin de financiële stromen verliepen. Voor zover tijdens dit onderzoek is gebleken, stroomde het geld in Hengelo vaak van de softe sector naar de harde sector. Twee aspecten lijken elkaar daarbij te versterken: enerzijds leidt de zwakkere positie van sociaal zwakkeren tot een grotere afhankelijkheid van de overheid, waardoor ze niet zo snel zullen piepen wanneer geld uit hun budgetten wordt gehaald; anderzijds leidt hun zwakte ertoe dat ze niet in staat zijn het geld dat ze krijgen te spenderen conform de voorwaarden die daar door de overheid aan worden gesteld, waardoor onderuitputting optreedt en hun budgetten aanbesteed kunnen worden voor andere doeleinden. Voor sterke partijen uit de harde sector geldt het tegenovergestelde: hun plannen kosten altijd meer dan begroot.

3.3.2 Aanpassingen van en aanvullingen op symptomen

Wanneer nu wordt nagegaan of de *capital distortion* zich voordoet, dan lijkt die in zoverre te bestaan dat relatief kapitaalkrachtige belanghebbenden als eerste betrokken worden, of omdat de gemeente zelf onvoldoende middelen heeft om haar plannen te realiseren (ontwikkelaars en inhuurkrachten), of omdat zij hun betrokkenheid kunnen afdwingen door blokkademacht aan te wenden (binnenstadsondernemers). Door hun vroege betrokkenheid kunnen ze meer invloed op de het gemeentelijke beleid uitoefenen dan later betrokken groepen, waardoor het beleid in hun voordeel vertekend raakt. Opvallend is dat bij elk planproces wel een belangengroep wordt voorgetrokken, maar dat het iedere keer een andere belangengroep is. Hierdoor is het mogelijk dat een belangengroep die eerst werd voorgetrokken, later voor voldongen feiten werd gesteld. Zoals het voorbeeld van de winkeliers laat zien, werden zij voorafgaande aan de casus bij de ontwikkelingen van grootschalige detailhandel benadeeld, werden ze vervolgens voorgetrokken bij de visievorming voor de binnenstad, maar werden zij nadien weer gepasseerd bij de uitbreiding van de warenmarkt.

De prototheorie over de *capital distortion* blijft dus overeind, maar er zou eigenlijk een dynamisch element aan moeten worden toegevoegd: welke partij sterk of zwak staat is afhankelijk van de situatie en die wijzigt in de loop der tijd. Het toevoegen van deze tijdsfactor zal de theorie compliceren. Hoe die tijdsfactor toegevoegd zou moeten worden is mij vooralsnog onduidelijk. Wel moge duidelijk zijn dat twee symptomen van de *capital distortion* bijstelling behoeven: angst voor baanverlies en *epistemic enslavement*. In beide gevallen speelt de factor tijd een rol.

Zo deed de angst voor baanverlies zich ten tijde van de casus niet of nauwelijks voor omdat in de ‘*roaring nineties*’ hoogconjunctuur heerste en ‘job hoppen’ een veelvoorkomend verschijnsel was. In plaats daarvan lijkt blinde ambtelijke loyaliteit aan superieuren eerder een verklarende factor te zijn: lagere ambtenaren vragen zich niet af hoe hogere ambtenaren en politieke bestuurders hun doelen hebben geformuleerd en weten dan ook niet waar hun opdrachten vandaan komen. Het lijkt erop dat er een kern van waarheid zit in het tijdloze cliché van de ambtenarenmentaliteit.

Ook de *epistemic enslavement* is anders dan verwacht, omdat deze niet zozeer op de toepassing van computersystemen betrekking heeft, maar eerder op de *bottom-line* van het financieel management: zolang maar geen tekorten optreden kan een project gewoon door blijven gaan, ook wanneer steeds weer opnieuw budgetten en kredieten moeten worden overgeheveld. Dat overhevelen maakte in de Hengelose praktijk weinig uit, zolang die overheveling maar tijdig wordt aangevraagd: voordat het oorspronkelijke budget of krediet is uitgeput. Hier speelt timing dus een rol.

In de onderstaande tabel zijn deze twee aanpassingen donker weergegeven.

Verstoringsen in de verhoudingen tussen openbaar bestuur en diverse partijen		
Achterstelling van tweederangsburgers:	Voorkeursbehandeling van geprivilegerde partners:	Voor het bestuur typerende denkwijzen/denkfouten:
1. Matteüseffect	3. Stille overname	5. Ambtenarenmentaliteit
2. Participatieparadox	4. <i>Co-optative collusion</i>	6. Alleen de <i>bottom-line</i> telt

Buiten deze aanpassingen kan nog een aantal financiële defensiemechanismen worden onderscheiden die er mogelijk toe leiden dat de maatschappelijke weerstanden die uit de *capital distortion* voortvloeien worden onderdrukt:

- buffervorming tegen meerkosten door een stuwmeer van grote projecten aan te leggen
- lastenspreiding door indexering van belastingen, legeskosten en gronduitgifteprijsen
- gelijktijdig overhevelen van kredieten/budgetten van soft naar hard bij de jaarrekening
- verdeel- en heersstrategie door afwisselend verschillende belangengroepen te steunen

Deze ‘financiële defensiemechanismen’ bewerkstelligen allemaal dat de politieke gevolgen van het aanwenden van ‘extra dekkingsmiddelen’ vanwege meerkosten beperkt worden. Ze lijken op het eerste gezicht zeer nauw aan te sluiten bij de machiavellistische richtlijnen die Hendrikse (1998: p. 336) met de *prospect theory* verbindt. Opvallend is dat het niet zozeer de sociaal zwakkeren zijn die de kosten dragen, maar de belastingbetalende doorsnee-burgers: zij zijn niet kapitaalkrachtig genoeg om als bestuurspartner een voorkeursbehandeling te krijgen, en ze zijn niet zielig genoeg om als schaamconstructie rond publiek-private netwerken te fungeren. Deze doorsnee-burgers zaten niet in de prototheorie over de *capital distortion*, welke uitging van een onderscheid tussen kapitaalkrachtigen en sociaal zwakkeren. In dit verband lijkt de *prospect theory* een geschikter kader om vanuit een bestuurspsychologische invalshoek te kijken naar de wijze waarop politieke weerstanden van belastingbetalers voorkomen of onderdrukt worden door middel van financiële defensiemechanismen.

4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden eerst conclusies getrokken ten aanzien van de houdbaarheid van de prototheorie (hierna in paragraaf 4.1) en de toepasbaarheid van de prospecttheorie (paragraaf 4.2). Daarna zal ik enkele aanbevelingen doen voor verder onderzoek en praktische toepassing van de onderzoeksresultaten. Tot slot zal ik de centrale vraag beantwoorden.

	Hoofdstuk 2: prototheorie	Hoofdstuk 3: casus in context
Bounded rationality	2.1 Trias politica en historisch gegroeide afwijkingen daarvan	3.1 Drie recente institutionele ontwikkelingen op lokaal niveau
Heuristics	2.2 Planvormingsmodel, eenvoudige vuistregels en knelpunten	3.2 Chronologie, patroonherkenning en vergelijking
Biases	2.3 Mogelijke symptomen van de <i>capital distortion</i>	3.3 Symptomen van verstoorde rationaliteit in de casus
	Hoofdstuk 4: vergelijking van theorie en praktijk	
Prototheorie	4.1 Houdbaarheid van de prototheorie	
Prospect Theory	4.2 Toepasbaarheid van de <i>prospect theory</i>	
Onderzoek & praktijk	4.3 Aanpassingen en aanbevelingen	

4.1 Houdbaarheid prototheorie

Wanneer de houdbaarheid van de prototheorie wordt gezien, moet een onderscheid worden gemaakt tussen paragrafen 2.1 en 2.3 enerzijds en paragraaf 2.2 anderzijds. Paragrafen 2.1 en 2.3 blijven grotendeels overeen: de theorie over (afwijkingen van) de trias politica als standaard van rationaliteit en de theorie over symptomen van de *capital distortion* zijn grotendeels teruggevonden in de casus en behoeven nauwelijks te worden aangepast (voor zover dat op basis van één casus te zeggen is). Wel kunnen ze worden aangevuld: paragraaf 2.1 vanwege de *priming* als beschreven in paragraaf 3.1; paragraaf 2.3 vanwege de financiële defensiemechanismen uit paragraaf 3.3. Paragraaf 2.2 moet drastischer worden aangepast. Ik zal hieronder op de aanpassingen van fasenmodel, heuristiek en knelpunten ingaan.

De casus wijkt met name van het fasenmodel af voor wat betreft de overgang tussen programmeren en projecteren. In paragraaf 2.2 is slechts zeer summier aangeduid hoe die overgang idealiter plaats zou moeten vinden: er zou pas mogen worden overgeschakeld naar een standaardprocedure voor het doorlopen van een planproces, wanneer de plannen zover zijn uitgekristalliseerd dat ze niet meer aan wijzigende eisen onderhevig zijn. In de casus verliep deze overgang geleidelijk. Omdat het hierbij een ideaaltype betreft, hoeft het fasenmodel op dit punt niet te worden aangepast. Wel dient het tegendeel van het fasenmodel nader te worden uitgewerkt. De casus laat in aanzet een mogelijk tegendeel zien: herinrichting Fase 2B wachtte niet op het gereedkomen van beleidsstukken, die idealiter de input voor het programma van eisen leveren. Het project stelde het beleid a.h.w. voor voldongen feiten. Dit impliceert een tegenhanger van het fasenmodel waarin programma's als rationalisaties achteraf dienen voor reeds voltooide projecten (= gewoon opschrijven wat je al gedaan hebt en dat verdedigen). Programmeren verwordt dan tot een planologisch defensiemechanisme dat beleidsstukken oplevert waarmee het bestuur zich tegen burgers verdedigt.

Een ander aspect van de casus dat van het fasenmodel afwijkt, betreft de tijdelijkheid van de programma- en projectorganisaties. Idealiter worden deze tijdelijke organisaties helemaal afgestemd op de probleemdefinitie en de oplossingsrichting, welke van geval tot geval, van gebied tot gebied anders is. De casus laat echter zien, dat de organisatie van programma's en projecten een permanent karakter hadden. Het netwerk dat zich eerst met het masterplan voor het stationsgebied bezighield, hield zich later met de herinrichting van de

binnenstad bezig. De naam van de project- en stuurgroep wijzigde, maar de samenstelling bleef vrijwel gelijk. Ook het netwerk dat zich met Hart van Zuid bezighield bestond voor een deel uit dezelfde mensen, alhoewel de projectorganisatie formeel een andere rechtsvorm had. In aanzet is hierin het volgende schrikbeeld te herkennen: een netwerk van plannenmakers dat zichzelf werk verschaft, door na het doorlopen van het ene planproces weer een ander planproces op te starten, en daarbij het beleidprobleem zodanig definieert, dat de oplossingen die de netwerkleiden 'in huis' hebben van pas lijken te komen. Probleemdefinitie en oplossingsrichting worden dan op het netwerk afgestemd en niet andersom.

Voor wat de heuristiek van het fasenmodel betreft, is in dit onderzoek gebleken dat naast de verwachte vuistregels voor decompositie ook nog een onverwachte set van vuistregels is gevonden: de opstarheuristiek. De opstarheuristiek past bij de uitbreiding van het geheel van planprocessen, die kenmerkend was voor de casus. Overigens is het bijzonder lastig om een heuristiek 'hard' te maken: ik vermoed dat nog andere vuistregels uit de casus kunnen worden gepeurd, maar het onderzoek daarvan vergt te veel werk om binnen het kader van deze afstudeeropdracht uit te voeren. Eén van die vuistregels is: bij conflicten tussen plannenmakers, voorrang geven aan de meest omvattende discipline. Ik vermoed dat deze vuistregel af te leiden is uit de wijze waarop conflicten tussen verkeerskundigen en stedenbouwkundigen werden opgelost. Ook de vuistregel 'stop conflicten zo diep mogelijk in het proces weg' kan naar ik vermoed worden teruggevonden, omdat het aanvankelijk leek of 'elk wat wils' kreeg en 'alleen dat wat iedereen wil' gedaan zou worden (het zgn. Barnumeffect, De Hart 2003, p. 34). Uit de conflicten die later ontstonden blijkt dat niet elk wat wils kreeg en dat de plannen bovendien niet beperkt bleven tot dat wat iedereen wou.

Procesdecompositie vond veelvuldiger plaats dan voorzien in het fasenmodel. Niet alleen werden programma's in projecten opgesplitst, ook de projecten werden op hun beurt in subprojecten en deeltrajecten opgesplitst. Dit heeft voor de prototheorie tot gevolg dat een aspect zou moeten worden toegevoegd dat daar nog niet in zit: de afstand tussen besturingsniveaus (uitgedrukt in het aantal tussenliggende besturingsniveaus). De denkbeeldige afstand tussen een programma en een project is kleiner dan de afstand tussen een programma en een deelproject. Deelprojecten zijn nu eenmaal meer gedetailleerd dan projecten. Het gevolg daarvan is dat de deelprojecten als onbelangrijker worden beschouwd dan de projecten waarvan ze deel uitmaken. Ze krijgen daardoor minder aandacht van bestuurders en managers. In plaats daarvan verleggen zij hun aandacht dan vroegtijdig terug naar het programmaniveau (ze gaan zich al bezighouden met het opstarten met een nieuw veelopvattend planproces, terwijl de lopende projecten nog niet afgerond zijn). Dit aspect lijkt sterk op het verleggen van referentiepunten in de *prospect theory* van Tversky & Kahneman en de onderschatting / overschatting van risico's die met besluiten verbonden zijn.

De voorziene knelpunten van de procesdecompositie in het fasenmodel zijn in de casus indirect teruggevonden. De inconsistenties lijken vooral tot uitdrukking te komen in conflicten tussen plannenmakers van verschillende disciplines (bijv. tussen verkeerskundigen en stedenbouwkundigen). Oversimplificatie komt in het streven naar eenhoofdig opdrachtgeverschap tot uitdrukking en kan vanwege de inherente partijdigheid ook tot conflicten hebben geleid (d.a. uitbreiding warenmarkt). Decontextualisatie is afhankelijk van de context waarnaar gekeken wordt en de normen die van daaruit gehanteerd worden. Mogelijk komt dit knelpunt in conflicten met niet-gerepresenteerde belanghebbenden tot uitdrukking (d.a. de rechtszaak over de baatbelasting, die door een niet-Hengelose winkelketen was aangespannen). Inconsistentie, oversimplificatie en decontextualisatie lijken dan samen te hangen met conflicten tussen plannenmakers onderling, conflicten tussen plannenmakers & opdrachtgevers en conflicten tussen plannenmakers & derdebelanghebbenden. In hoeverre deze knelpunten in conflicten tot uitdrukking komen en of alle conflicten uit deze knelpunten voortkomen is onduidelijk.

4.2 Toepasbaarheid prospecttheorie

Al met al lijkt het dus dat de prototheorie tot op grote hoogte overeind blijft, maar daarmee is nog niets gezegd over de toepasbaarheid van de prospecttheorie. En dat is toch de doelstelling van dit onderzoek.

Terugblikkend op de behandeling van de institutionele context in par. 3.1 kan worden geconstateerd dat *priming* een fenomeen is dat bij de prospecttheorie aansluit. Het ging daarbij om een vorm van conditioneren van besluitvorming, waarbij *decision makers* door *decision shapers* in een bepaald rolpatroon worden gedrukt. Dit gebeurde in de casus door te appelleren aan de in Nederland heersende cultuur. De trias politica lijkt geen onderdeel van die cultuur te vormen. Regels als ‘de gemeenteraad moet op hoofdlijnen sturen’ en ‘de rechter mag niet op de stoel van het bestuur gaan zitten’ zijn vanuit de trias politica beschouwd klinkklare nonsens. Ook het appelleren aan de Nederlandse consensuscultuur, bijvoorbeeld door de ‘samenwerking is goed’-ideologie of het geloof in de contacthypothese uit te dragen, lijkt erop gericht te zijn dat mensen de trias politica niet als referentiekader hanteren. Het gaat hierbij om het wijzigen van referentiekaders bij beoordelaars van bestuurlijk handelen. De gecontroleerde probeert de controleurs als het ware voor te schrijven welke normen zij toe moeten passen. Dit wijzigen van referentiekaders lijkt sterk op het wijzigen van referentiepunten in de *editing phase* uit de *prospect theory* van Tversky & Kahneman.

Iets soortgelijks werd hiervoor ook geconstateerd met betrekking tot de decompositie van planprocessen: het opsplitsen van een programma in projecten en een project in subprojecten leidt ertoe dat een planproces als hoofdzaak of juist als detail kan worden neergezet. Het belang dat door besluitvormers aan een besluit wordt gehecht kan door plannenmakers worden gemanipuleerd door dat besluit binnen het kader van een programma, project of subproject te plaatsen (als het al binnen een dergelijk kader wordt geplaatst en niet als een ‘routineklus’ wordt gepresenteerd). Ook dit leidt ertoe dat de aandacht van besluitvormers voor een bepaald onderwerp wordt versterkt of verslapt. Het gaat hierbij om een vorm van *framing* die sterk lijkt op *priming*: ook hierbij gaat het om de volgende vraag: waarmee moeten controlerende machten zich volgens het bestuur bemoeien, en waarmee niet? Gezien de vele mogelijkheden voor decompositie van planprocessen, zijn het de plannenmakers die in dit geval de besluitvormers kunnen conditioneren. Mogelijk kunnen deze vormen van *priming* vanuit de *prospect theory* onderzocht worden door ze als ‘meta-besluiten’ te beschouwen (besluiten over de wijze waarop besluiten genomen worden).

Wanneer de casus wordt beschouwd, dan lijkt toepassing van de prospecttheorie ook interessant in verband met de expansie van een geheel van planprocessen. Het opstarten van een volgend programma op het moment dat lopende projecten in de uitvoeringsfase zijn aanbeland, past bij twee gedragingen die vanuit de prospecttheorie beschreven zijn: *escalating commitments* (indien een project dreigt te mislukken is de tijd rijp om een nieuw programma op te starten dat grote winstkansen in het vooruitzicht stelt); *overconfident entry* (wanneer de uitvoering van het oude programma succesvol is kan gebruik worden gemaakt van de juichstemming om een nieuw programma op te starten dat naar verwachting verlieslatend zal zijn). In beide gevallen is het prospecttheorisch gezien logisch om een nieuw planproces op te starten. De reden daarvoor is in beide gevallen gelegen in het ego van de besluitvormers. In geval van *escalating commitments* wordt met het opstarten van een nieuw planproces de mogelijkheid geboden om eerder gemaakte blunders te verbloemen, waardoor de afgang niet zo groot is. In geval van *overconfident entry* wordt van de zelfvoldane sfeer gebruik gemaakt om de goedkeuring te verkrijgen voor het opstarten van een volgend risicovol proces.

Uitgaande van *escalating commitments* en *overconfident entry* als verklaringen voor de expansie van gehelen van planprocessen, is het timen van samenvoegen & uiteenrafelen,

snoeien & enten van planprocessen van groot strategisch belang. Door een programma uit een aantal projecten samen te stellen, dat naar verwachting winstgevend of verlieslatend, risicovol of risicoloos is, al naar gelang de uitkomsten van de lopende projecten, en dat programma op het juiste moment ter besluitvorming voor te leggen, kan een geheel van planprocessen in de loop der tijd steeds verder worden uitgebreid. Om dit te kunnen doen moet echter aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Zo moet de gemeente waarin de planprocessen verlopen dermate groot zijn, dat daarbinnen een voldoende aantal planprocessen doorlopen kan worden: hoe meer planprocessen parallel aan elkaar verlopen, des te meer mogelijkheden voor recombinitie. Een mogelijke hypothese voor vervolgonderzoek is dan, dat een onevenredige relatie bestaat tussen de omvang van een stad en het gemak waarmee planprocessen worden opgestart: in grote steden zouden relatief meer planprocessen moeten lopen dan in kleine steden, dan naar rato van de omvang verwacht zou worden.

De behandeling van de symptomen van de *capital distortion* laat zien, dat naast de timing van planprocessen ook andere mogelijkheden bestaan om de kosten in tijd en ruimte te spreiden. In de casus zijn vier financiële defensiemechanismen gevonden: buffervorming tegen meerkosten door een stuwmeer van grote projecten aan te leggen; lastenspreiding door indexerende van belastingen, legeskosten en gronduitgifteprijsen; gelijktijdig overhevelen van kredieten/budgetten van soft naar hard bij de jaarrekening; verdeel- en heersstrategie door afwisselend verschillende belangengroepen te bevoordelen. Deze financiële defensiemechanismen lijken zeer nauw aan te sluiten bij de machiavellistische richtlijnen die van de *prospect theory* kunnen worden afgeleid. Het zou een interessant onderwerp voor onderzoek kunnen zijn, na te gaan welke andere financiële defensiemechanismen nog meer bestaan en in hoeverre deze passen bij de *prospect theory*. Het gaat daarbij dan om een onderzoek waarbij financiële systemen vanuit psychologisch perspectief beschouwd worden. Het lijkt daarmee eerder een onderwerp voor de bestuurspsychologie (een stroming binnen de sociale psychologie) dan voor de bestuurskunde.

4.3 Aanbeveling: geef heuristiek prioriteit

Voor wat de praktijk van de ruimtelijke ordening betreft, lijkt met name heuristiek een interessant onderwerp, zowel voor verder onderzoek als voor praktische toepassing.

Heuristiek lijkt met name geschikt in situaties die door verandering en onzekerheid worden gekenmerkt. Heuristiek kan in dergelijke situaties een alternatief vormen voor maatschappelijke kosten-batenanalyses, omdat die vanwege hun complexiteit vaak te veel geld en tijd vergen. Juist vanwege de enorme uitbreiding van de overheidstaken en de daarin inherente schaarste aan competent personeel moet worden gevreesd dat met maatschappelijke kosten-batenanalyses steeds vaker een schijnzekerheid wordt gewekt omtrent de beleidseffecten (vgl. Van Twist 2002: p. 28). Bovendien zijn dergelijke analyses dermate complex, dat ze weinig doorzichtig zijn voor buitenstaanders. Vanwege dat gebrek aan transparantie zijn maatschappelijke kosten-batenanalyses vatbaar voor manipulaties. Heuristiek daarentegen is dermate simpel en transparant dat manipulaties duidelijk zichtbaar worden (zie bijvoorbeeld Tak 2005: p. 4). Dit betekent dat heuristiek in theorie tot efficiënte en legitieme besluitvorming kan leiden (Gigerenzer 2007: pp. 228-230). Als zodanig overstijgt heuristische besluitvorming de dichotomie tussen efficiency en legitimiteit, daadkracht en draagvlak, waarvan de bestuurskundige literatuur doortrokken is.

Of heuristische besluitvorming in de praktijk ook te realiseren is, valt echter te bezien vanwege het economische nut en het politieke belang van ondoorzichtige besluitvorming. Plannenmakers die naar expansie van een geheel van planprocessen streven hebben geen belang bij transparantie van de besluitvorming: juist de ondoorzichtigheid van complexe beleidsnetwerken biedt mogelijkheden voor de recombinitie van planprocessen conform de

machiavellistische richtlijnen die in de prospecttheorie besloten liggen. Dezelfde factoren maken ook het onderzoek lastig: een geheel van planprocessen is op zich al een complex onderwerp, waarvan het onderzoek veel werk vergt, en daar komt nog bij dat plannenmakers die machiavellistische richtlijnen toepassen doorgaans niet erg happig zullen zijn op spuurwerk door onderzoekers. Door deze complicerende factoren is heuristiek dan ook niet geschikt als deelonderwerp van onderzoek: heuristiek zou hoofdonderwerp moeten zijn. Toch is de heuristiek van planprocessen een uitdagend onderwerp, omdat met heuristiek ogenschijnlijk complexe gedragspatronen op een heel eenvoudige wijze beschreven kunnen worden. En dat is toch het ultieme doel van de sociale wetenschappen.

Over het onderwerp van onderzoek gesproken: in dit onderzoek stond een ruimtelijk ordeningsproces centraal, maar de hierboven beschreven vuistregels hebben daar slechts indirect betrekking op. Ze betreffen allemaal het proces. Aangezien op andere vakgebieden soortgelijke processen verlopen, zijn die vuistregels mogelijk ook op andere vakgebieden van toepassing. Maar het omgekeerde is ook mogelijk: vuistregels uit een ander vakgebied kunnen ook van toepassing zijn op de ruimtelijke ordening. Eén van die andere vakgebieden is de logistiek. In beginsel betreft de logistiek ook de ruimtelijke ordening, maar dan van kleinere objecten, op een hoger tempo en minder definitief. In de logistiek wordt een vuistregel toegepast die naar ik vermoed van toepassing is op alle ruimtelijke vraagstukken: ‘van groot naar klein werken’. Het is veel gemakkelijker om een beperkte ruimte efficiënt op te vullen, wanneer je van groot naar klein werkt, dan wanneer je eerst het kleine grut een plaats geeft en daarna de grote gevallen. Mijn ervaring is dat dit bij verhuizingen ook geldt. Uitgaande van deze vuistregel zou de volgende stelling onderzocht kunnen worden: planprocessen die ‘van groot naar klein’ verlopen zijn succesvoller dan planprocessen die dat niet doen.

De ‘van groot naar klein’-regel zou ook kunnen verklaren waarom de planologie aan een *capital distortion* lijdt. Om van groot naar klein te kunnen werken, moeten grote investeerders worden voorgetrokken ten opzichte van investeerders die zich alleen maar kleine bouwwerkjes kunnen veroorloven. Naar ik vermoed is dit voortrekken van het groot-kapitaal ten opzichte van het klein-kapitaal onvermijdelijk bij een door de overheid geregisseerde ruimtelijke ordening, omdat planologen anders ‘domweg’ niet uit de complexe problemen komen die ze moeten oplossen. Institutionele beleggers, projectontwikkelaars, woningbouwverenigingen en grote ondernemingen worden dan voorgetrokken ten opzichte van particuliere woningbezitters en kleine ondernemingen. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat het bij het verschil tussen groot-kapitaal en klein-kapitaal met name om een verschil in organisatiegraad gaat en niet om een verschil in individuele rijkdom. Zo zal een woningbouwvereniging vaak nauwere contacten met de overheid hebben dan een particuliere grondeigenaar, over meer kapitaal kunnen beschikken en navenant eerder betrokken worden bij planvorming, ook al vertegenwoordigt zij de belangen van relatief armlastige burgers.

4.4 Tot slot: een antwoord op de centrale vraag

Uit het bovenstaande volgt dat diverse aspecten van planprocessen de met behulp van de *prospect theory* onderzocht kunnen worden, al moet dat op sommige punten waarschijnlijk op meta-niveau (besluiten over besluiten). Voorts verdient het aanbeveling om naast de *prospect theory* ook de *heuristics and biases theory* van Tversky & Kahneman toe te passen. Deze twee theorieën sluiten nauw op elkaar aan, maar bieden toch een ander perspectief op het onderwerp van onderzoek. Tezamen bieden zij een completer beeld. Aangezien toepassing van één van deze twee theorieën op zich al meer dan voldoende stof voor studie biedt, lijkt het echter ondoenlijk ze allebei in een enkel onderzoek toe te passen. Althans, voor wat de complexe planprocessen in de ruimtelijke ordening betreft.

Literatuurlijst

Alter, Catherine, Jerald Hage, *Organizations Working Together*, Sage Publications, Newbury Park / London / Dehli, 1993

Beer, Stafford, *A World in Torment: A Time Whose Idea Must Come*, 1992 (internet: [www.williambowles.info/sa/World in Torment.pdf](http://www.williambowles.info/sa/World%20in%20Torment.pdf))

Bennett, J., *Construction Project Management*, Butterworths, London / University Press, Cambridge, 1985

Boogaards, Matthijs, Jouke de Vries, Resultaatgericht werken: publieke ondernemers, in: Vries, J. de, en M. van Dam, *Politiek-bestuurlijk management: Een blik achter de gouden muur*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1998: pp. 57-74

Bovens, Mark, *De digitale republiek: Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2003

Breier, Karl-Heinz, *Kopstukken filosofie: Arendt*, Lemniscaat, Rotterdam, 2002

Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof, R. in 't Veld, *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven, 1998

Bruin, J.A. de, A.B. Ringeling, Normative notes: perspectives on networks, in Kickert et al., 1997, pp. 152-165

Cammen, H. van der, L. de Klerk, *Ruimtelijke ordening: Van grachtengordel tot Vinex-wijk*, Het Spectrum, Utrecht, tweede druk 2006

Clegg, Steward R., Cynthia Hardy and Walter R. Nord (eds.), *Handbook of Organization Studies*, Sage Publications, London / Thousand Oaks / Dehli, 1996

Clercq, Bertrand J. de, *Macht en principe: Over rechtvaardiging van de politieke macht*, Uitgeverij Lannoo N.V., Tielt, derde herwerkte druk, 1994

Diamond, J., *Guns, Germs and Steel: The Fates of Human Societies*, W.W. Norton & Company, New York / London, 1999

Forester, John, *Planning in the Face of Power*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, 1989

Friedmann, John, *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*, Anchor Press / Doubleday, Garden City, New York, 1973

Gigerenzer, Gerd, *Bauchentscheidungen, Die Intelligenz des Unbewussten und die Macht der Intuition*, C. Bertelsmann Verlag, München, 2. Auflage, 2007

Groote, G.P., C.J. Hugenholtz-Sasse, P. Slikker (red.), *Projecten leiden: methoden en technieken voor projectmatig werken*, Uitgeverij Het Spectrum B.V., Utrecht, zesde druk, 1996

Hart, Joep de, Broodje Nostradamus, in: Sociaal Cultureel Planbureau, *Het theorema van Thomas: Nieuwjaarsuitgave 2003*, Sociaal Cultureel Planbureau, januari 2003: pp. 35-41

Hendrikse, G.W.J., *Moderne organisatietheorieën*, Academic Service, Schoonhoven, 1998

Hertz, Noreena, *De stille overname : globalisering en het einde van de democratie*, Pandora, Amsterdam, 2003

Heuvel, G. A. A. J. van den, *Collusie tussen overheid en bedrijf, een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie*, Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de Criminologie aan de Universiteit Maastricht op vrijdag 23 januari 1998 (internet: <http://arno.unimaas.nl/show.cgi?fid=26>)

Hisschemöller, M., *De democratie van problemen: De relatie tussen inhoud van beleidsproblemen en methoden van politieke besluitvorming*, VU Uitgeverij, Amsterdam, 1993

Hoekema, A.J., N.F. van Manen, G.M.A. van der Heijden, I.C. van der Vlies, B. de Vroom, *Integraal bestuur: De behoorlijkheid, effectiviteit en legitimiteit van onderhandelend bestuur*, Amsterdam University Press, 1998

d'Iribarne, Philippe, *Eer, contract en consensus: Management en nationale tradities in Frankrijk, de Verenigde Staten en Nederland*, Uitgeverij Nieuwezijds, Amsterdam, 1998

Jong Gierveld, J. de, en T.G. van Tilburg, Triangulatie in operationaliseringsmethoden, in: G.J.N. Bruinsma, M.A. Zwanenburg, *Methodologie voor bestuurskundigen: Stromingen en methoden*, Dick Coutinho, Muiderberg, 1992, pp. 273-298

Kahneman, D., A. Tversky, Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk, in: *Econometrica*, Volume 47, Number 2, The Econometric Society, March 1979: pp. 263-292

Kahneman, Daniel, Jack L. Knetsch, and Richard H. Thaler, Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion and Status Quo Bias, in: Daniel Kahneman, Amos Tversky, *Choices, Values and Frames*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000: pp. 159-170

Kieser, A., Evolutionstheoretische Ansätze, in: Kieser, A. (Hrsg.), *Organisationstheorien*, 2. Auflage, Kohlhammer, Stuttgart/Berlin/Köln, 1995: pp. 237-268

Krogt, Th. W. P. M. van der, C.W. Vroom, *Organisatie is beweging*, Uitgeverij Lemma B.V., Culemborg, 1988

March, James G., *The Pursuit of Organizational Intelligence*, Blackwell Publishers Inc., Massachusetts/Oxford, 1999

Pogrud, Robert S., Autocatalysis and the Retooling of Society, in: *BioScience*, Vol. 21, No. 9, American Institute of Biological Sciences, May 1, 1971: pp. 416-419

Polybius, *The Rise of the Roman Empire*, Penguin Books Ltd., London, 1979 (oorspr. ca. 130 v. Chr.)

- Rhodes, R.A.W., Foreword, in: Kickert, W.J.M., Klijn, E-H., Koppenjan, J.F.M. (eds), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage Publications, London, 1997: pp. xi-xv
- Rogers, E.M., Kincaid, D.L., *Communication Networks: Toward a New Paradigm for Research*, The Free Press, A Division of Macmillan Publishing, New York, 1981
- Selznick, P., The Cooptative Mechanism, uit: P. Selznick, *TVA and the Grass Roots*, University of California Press, Berkley, 1949: pp. 13-16, 219-226, gereproduceerd in: J.M. Schafritz, A.C. Hyde (eds.), *Classics of Public Administration*, Wadsworth Publishing Company, Belmont, California, third edition, 1992: pp. 171-178
- Smaling, A., Objectiviteit, betrouwbaarheid en validiteit, in: G.J.N. Bruinsma, M.A. Zwanenburg, *Methodologie voor bestuurskundigen: Stromingen en methoden*, Dick Coutinho, Muiderberg, 1992, pp. 299-322
- Spit, T., P. Zoete, *Ruimtelijke Ordening in Nederland: Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*, Sdu Uitgevers b.v., Den Haag, 2006
- Stephan, W.G., The Contact Hypothesis, in: Hendrick, C. (editor), *Group Processes and Intergroup Relations*, Sage Publications, Newbury Park/London/New Dehli, second printing, 1990: pp. 13-40
- Streich, Bernd, Inszenierte Ereignisse, in Deutsche Akademie Für Städtebau und Landesplanung, Landesgruppe Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland, *Bericht 2001*, 2001. (internet: <http://cpe.arubi.uni-kl.de/03forschung/DASL.pdf>)
- Tak, A.Q.C., *Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2005
- Thaler, Richard H., Mental Accounting Matters, in: Daniel Kahneman, Amos Tversky, *Choices, Values and Frames*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000: pp. 241-268
- Tversky, A., D. Kahneman, Rational Choice and the Framing of Decisions, in: *The Journal of Business*, Vol. 59, No. 4, Part 2: The Behavioral Foundations of Economic Theory, The University of Chicago Press, October 1986: pp. S251-S278
- Tversky, A., D. Kahneman, Judgment under uncertainty: Heuristics and biases, in: Daniel Kahneman, Paul Slovic, Amos Tversky (eds.), *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*, Cambridge University Press, Cambridge / New York / Melbourne, 1987: pp. 3-22
- Tversky, A., D. Kahneman, Advances in Prospect Theory: Cumulative Representation of Uncertainty, *Journal of Risk and Uncertainty*, Vol. 65, Kluwer Academic Services, 1992: pp. 297-323
- Twist, W.J.M. van, *Dubbelspel: publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*, Uitgeverij Lemma B.V., Utrecht, 2002

Vrakking, W.J., Veranderingen in netwerken van organisaties, in: P.A.E. van de Bunt, C.J. Lammers (red.), *Organisatieverandering en advieswerk*, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn, 1980: pp. 69-85

Whyte, Glen; Alan M. Saks; Sterling Hook, When success breeds failure: The role of self-efficacy in escalating commitment to a losing course of action, *Journal of Organizational Behavior*, Vol. 18, No. 5. (Sep., 1997), pp. 415-432

Wijnen, G., W. Renes, P. Storm, *Projectmatig werken*, Uitgeverij Het Spectrum, zevende druk, 1990

Wöckel, Holger, *Übung im öffentlichen Recht für Anfänger I*, Universität Freiburg, Freiburg, 2006

Wright, Robert, *Non zero: De logica van de menselijke bestemming*, Het Spectrum B.V., Utrecht, 2000

Bijlage: mutaties van beleidsnetwerk en -proces rond herinrichting binnenstad Hengelo

P	Datum	Kenmerkende gebeurtenissen	Korte toelichting
0	1983 1989 1990? dec91 dec91 92/93? 92/93? 92-93	(eerdere herinrichting+baatbelasting) {projectorganisatie stationsomgeving} {start ontwikkeling Dubbelstadsplan} ↓projectontwikkelaar: intentieovk. ↔gem. besluitvorming: akkoord MP2000 ↓grootwinkelbedrijf: komt wellicht →ondernemersvereniging in stuurgroep {invoering methode PMW in dienst SO}	ontstaan van Stadserf NS-Gemeente Hengelo Enschede-Hengelo/VINO einde 1e stap PPS-binding programmatisch kader losse band proj.ontw. vanwege blokkademacht door adviesbureau
1a	dec93 dec93 mid94? mid94? nov94 dec94 feb95 febmr95 febmr95 mei95	{aanpassing organisatie: MP2000} →drie projectmanagers MP2000 →ontwerper 1: opknappen deel stadserf →ontwerper 2: straatmeubilair ↓hogescholen en academies ↕projectontwikkelaar: voorovereenk. (evt↓exploitant p-garage: int. p-beheer?) ↔marktbond: overleg over pva markt →architect gebouwencomplex De Brink ↕grootwinkelbedrijf: komt zeker	wergroepen stadserf onderhands+offerte onderhands+offerte? winnaar prijsvraag uitnodiging deelname einde 2e stap PPS-binding bedrijf proj.ontwik. initiatief stuurgroep meerdere kandidaten vast band proj. ontw.
1b	mid95 sep95 sep95 sep95 oktnov95 oktnov95 oktnov95 dec95 mrta96 jun96	{oprichting straatcomités ondernemers} →centrummanager in stuurgroep ↕exploitant p-garage: alleen p-garage ↕projectontwikkelaar: realisatieovk. ↑hogescholen en academies ↕ontwerper 1: mede-ontwerper visie ↔voorzitters straatcomité's ↕projectontwikk.→bankaire instelling) ↔adviseur baatbelasting ↕projectontwikk.: werkplanningsovk.	behoefte prof. steun onderhandse selectie geen int. p-beheer einde 3e stap PPS-binding resultaat tegenvaller auto. taakverandering georganiseerd door cm overname proj.ontw. onderhandse selectie einde 4e stap binding
2 a	aug96 sep96 sep96 sep96 sep96 oktnov96 eind96? eind96	{aanpassing proj.org. MP2000} →ontwerper 3: opsteller visie ←ext. centrummanager uit stuurgroep →lok. centrummanager in stuurgroep ↔procesleider visie: komt niet? ↔allerlei betrokkenen: visievorming ↔werkruil aannemer De Brink / Rabo {reorganisatie: DSO+DSB = dienst SBO}	wergroepen Visie onderhandse selectie werk af+werk elders onderhandse selectie offerte niet aanvaard discussie en atelier werkruil na aanbesteding van 6 naar 3 diensten
2b	jan97 jan97	{aanpassing proj.org.: Binnenstad} →assistent projectmanager erbij	Visie-groepen stoppen onderh.+brf.+gespr.

	feb97 mrt97 aprmei97 jun97 mid97? mid97?	← vertrek projectmanager MP2000 ({ voorstel projectorganisatie }) ↔ diverse informatieavonden ↔ adviseur r.o.: bezwaarschrift (def ↑ p-garageexploitant niet p-beheer) { oprichting Hengelo in de Steigers }	centrumring afgerond werkgroepenstructuur diverse doelgroepen adviseert horecaond. contract politie Twente promotieclub winkeliers
3a	aug97 sep97 sep97 okt97 nov97 nov97 nov97 dec98 jan98 feb98 feb98 feb98 mrtapr98 mei98 mei98 junjul98 junjul98 jul98 julaug98	{ aanpassing proj.org. Binnenstad } ↔ wvg-cliëntenraad: aparte bijeenk. ← ontwerper 3 vertrekt → student bestuurskunde De Brink → ontwerper herinrichtingen → projectmanager Fase 2B ← ontwerper 1: vertrekt → projectmanager 2e parkeergarage ↔ marktbond (Uitbreiding Warenmarkt) { splitsing interne-externe coörd.groep } { afdelingshoofd: bilat. terugkoppeling } ↔ adviseur r.o.: procedureontwerp ↔ besluitvorming Voorl. Ontw. Fase 2B → materiaalleveranciers: excursie ↔ projectgroep jeugd betrekken ({ aanpassing projectorganigram }) ↔ besluitvorming Def. Ontw. Fase 2B ↔ ontwerper 2: stop ontw. fietsklem { wethouder: start bilat. terugkoppeling } ↔ conflict winkeliers-marktbond	raad Fase I-III o.k. aanwijzing bestuur? naar Australië op eigen initiatief onderhands+offerte bedrijf programmaman. naar Australië bedrijf programmaman. initiatief werkgroep scheiding gem. - ond. conflict f-parkeren terrassenvergunningen inclusief infoavonden initiatief werkgroep aanwijzing bestuur p-nota en 2e p-garage inclusief infoavonden bezuiniging+function. herontw. lichtlindes weerstand ondernemers
3b	aug98 aug98 aug98 sep98 sep98 okt98 okt98 nov98 nov98 nov98 nov98 decfeb99 jan99 jan99 jan99 feb99 mrt99 mrt99 mrt99	{ overdracht pm: Fase 2B/Fase III } ↓ intentieovereenkomst hart van zuid ↓ pandeigenaren: aangeschreven → pandeigenaren: 1e informatieavond ← student bestuurskunde vertrekt → hoofdaannemer herinrichting ↔ ontwerper straatmeub.: deel stop ↔ proj.ontwikkelaar: evaluatieovk. ↔ pandeigenaren: infoavond defin.ovk. ↑ grootw.bedr.: opent voor o.r. gereed ↔ gehandicaptenraad: best.ambt.overleg ↔ pandeigenaren: sluiten overkomsten { projectmanager: op zijspoor gezet } { gemeentelijk proj.manager Fase III } → ontwerper 1 terug: hart van zuid ← assistent proj.man.: neemt ontslag ← hoofdaannemer De Brink: oplevering ↑ proj.ontwikkelaar: afsluitende borrel (oplevering eerste deel van Fase 2B)	PMW-estafettemodel 2e spin-off MP2000 hangende verlichting priv. recht. constr. afstudeerpraatje openbare aanbesteding kosten+tijd einde 5e stap binding ovk. wordt verstuurd ivm koopseizoen wethouder+ah.wijkbeh. priv. recht. constr. wegens bezuiniging vervanger uit werkgroep project & studie af full-time onderzoek tzt: 1e oplever. o.r. afronding akk. dec91 andere delen later

4	Apr99 Mei99 eind99 eind99 dec99 janfeb00 mrtapr00 2000 2001 2001 2001	⌘pandeigenaren: v. privaat n. publiek ←projectmanager 2 vertrekt echt (oplevering latere delen Fase2B) ←projectmamanager 1 vertrekt ←Hengelo in de Steigers opgeheven →Stichting Hengelo promotie opgericht {Dubbelstadsplannen van de baan} (oplevering nakomertje: Lichtlindes) ←opheffing werkgroep Fasen II/III →oprichting wijkplatform binnenstad ←opheffing st. centrummanagement	hangende verlichting Was al op zijspoor gezet Excl. Lichtlindes meeste werk afgerond geen geld, dus stop breder citymarketing Peper exit in mrt. 2000 Tijdelijke lichten weg Fase III opgeleverd verlengde v. Fase III geen geld, dus stop
5	2002 2003 Sep04 Nov 04 2004 Dec05 Mei06 Okt06 Nov06 Jan07 ...	{Netwerkstad i.p.v. Dubbelstad} ↔Blokker bezwaar aanslag baatbelasting ↔Vakantierechter NCRV in Hengelo ⌘ Ondernemers woedend op gemeente ↔Gemeente wijst bezwaar Blokker af ↔Uitspraak rechter: geen baatbelasting (Blokker en appartementen branden af) ↔Gemeente verzendt toch aanslagen ↓Onderzoek naar verplaatsen markt →Prikkelende rol voor stedenbouwkundige	5e nota RO van Pronk E'dese straat = Fase III Marktplaats mag ruwer Gebrek visie op detailh. Ongegrond verklaring Blokker wint procedure Ruimte voor doorsteek Maar int nog niet Bebouwing Marktplaats Nieuw binnenstadsdebat ...
Legenda: Verticaal: ↓ eerste stap in overleg, ⌘ momentopname in het overleg, ↑ overleg eindigt Horizontaal: → en ← mensen komen resp. gaan voor langere tijd, ↔ erin en eruit Haken: () tussenstap in een proces (telt niet mee) {} aanpassing organisatie			
Aantallen: ↓ = 6; ⌘ = 11; ↑ = 4; → = 17; ↔ = 16; ← = 8; () = 8 {} = 17			
Perioden: 1, 2, 3 de aanvankelijke perioden van onderzoek, 0 en 4 daarna toegevoegd op basis van de analyse van deze tabel, onderscheid a's en b's daarna toegevoegd, op grond van deze tabel nog andere perioden onderscheiden maar niet in deze tabel verwerkt (zie * en ** in de periodentabel, tot slot periode 5 toegevoegd (periode 5 betreft de ontwikkelingen tijdens het schrijven van dit verslag van oktober 2006 tot mei 2007).			

Alhoewel de bovenstaande weergave allesbehalve volledig is en dus met een flinke korrel zout moet worden genomen, valt wel iets op: wanneer het aantal horizontale bewegingen geteld wordt, dan blijkt dat meer mensen zijn gekomen (pijl naar rechts) dan gegaan (pijl naar links). Hetzelfde geldt voor de verticale bewegingen: het aantal processen dat is opgestart (pijl naar beneden) is groter dan het aantal processen dat is beëindigd (pijl naar boven), maar dat verschil is minder sterk. Het verschil tussenbeide is inherent aan de onvolledigheid van het bovenstaande overzicht: allerlei sectorale planprocesjes en deeltrajectjes heb ik niet opgenomen en daar zijn de mensen die binnenkwamen zich op een gegeven moment wel mee bezig gaan houden. Bovendien heeft een aantal van de nieuwkomers een managementfunctie, hetgeen ook niet direct in het aantal lopende planprocessen tot uitdrukking komt.