



Kritieke succesfactoren voor de voortgang van ruimtelijke planning

Een evaluatie van Multifunctionele Accommodaties

Utrecht, 13 april 2010

Afstudeerscriptie

Mark van der Meer
Universiteit Twente
Civiele Techniek & Management
Bouwprocesmanagement

@: mvandermeer84@gmail.com
Telefoon: 06- 164 264 14
Studentnummer: 0065838

Begeleiders

Prof. dr. ir. G.P.M.R. Dewulf
Universiteit Twente

Dr. ir. R.S. de Graaf
Universiteit Twente

Ir. A.M.E. van der Spek
Living Vision



LIVING VISION

UNIVERSITEIT TWENTE.

Inhoud

Wetenschappelijk artikel:.....	2
Kritieke succesfactoren voor de voortgang van ruimtelijke planning: een evaluatie van multifunctionele accommodaties	2
Praktisch artikel.....	16
Het ontwikkelen van een multifunctionele accommodatie, een kwestie van kiezen voor het juiste concept.....	16
Bijlage 1: Literatuurstudie	19
Soorten stakeholders	19
Planning in een netwerk van publieke en private organisaties.....	21
Samen plannen.....	21
Hiërarchie in het netwerk van stakeholders	24
Stakeholders met urgentie.....	26
Samenwerking in een coalitie	27
Multi-issue besluitvorming.....	28
Stakeholders met legitimiteit.....	30
Theoretisch model.....	30
Bijlage 2: Case study.....	32
Case 1: Brede school Zuurland Brielle.....	32
Case 2: MFC Marturia Assen	36
Case 3: WWZW ontmoetingscentrum Alkmaar	40
Case 4: MFC Dok Zuid Apeldoorn.....	46
Bijlage 3: Ontwerp.....	51
Advies voor planproces multifunctionele accommodaties:.....	51

Wetenschappelijk artikel:

Kritieke succesfactoren voor de voortgang van ruimtelijke planning: een evaluatie van multifunctionele accommodaties

Dit artikel beschrijft de kritieke succesfactoren bij de ontwikkeling van multifunctionele accommodaties die de voortgang van ruimtelijke planning bepalen. Hiervoor zijn drie zaken geanalyseerd: de eigenschappen van stakeholders en de proces- en producteigenschappen van planning. Succesfactoren zijn ontleend aan literatuur. Op basis van vier planprocessen in Alkmaar, Assen, Brielle en Apeldoorn is door middel van een rough set analyse (RSA) bepaald, wat de kritieke succesfactoren zijn. Met deze kritieke succesfactoren zijn hypothesen geformuleerd voor vervolgonderzoek. Tevens bieden deze kritieke succesfactoren een handreiking voor planners en procesmanagers.

De bevindingen geven aan dat de urgentie van de stakeholders van invloed is op de voortgang van planprocessen. Daarnaast speelt coalitievorming, evenals conflicten tussen stakeholders een rol. Er is geen formeel contract nodig om de voortgang te waarborgen, indien stakeholders bindende inspraak hebben in besluitvorming. Vertrouwen tussen stakeholders en vertrouwen in het concept zijn de kritieke succesfactoren voor het creëren van commitment. De initiatiefnemer wordt geacht niet langer met een open dialoog het planproces aan te vangen, maar op basis van een concept een coalitie van stakeholders om zich heen te verzamelen, die beschikt over middelen en urgentie, om een grotere kans te hebben op een succesvolle voortgang van de planning.

Keywords

multi-actor planning, stakeholder approach, succesfactoren, voortgang, rough set analysis

1. Introductie

Traditioneel heeft de overheid een centrale rol in ruimtelijke planning. De overheid beslist hierbij centraal in een hiërarchisch systeem (Glasbergen, 1995). Problemen in de samenleving zijn echter steeds complexer geworden. Stakeholders zijn van elkaar afhankelijk om projecten tot een succes te maken. Tegenwoordig vindt ruimtelijke planning daarom plaats in een complex netwerk van stakeholders, waarin publieke en private organisaties onderling relaties aangaan en onderhouden (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007; Driessen, Glasbergen, & Verdaas, 2001; Kickert, Klijn, & Koppenjan, 1997). Private organisaties kunnen voor additionele middelen zorgen, waardoor publieke plannen financieel haalbaar worden. Andere voordelen zijn kansen om te leren van elkaar, informatie uit te wisselen en het creëren van draagvlak waardoor plannen beter aansluiten aan de behoefte in de samenleving (Haus, Heinelt, & Stewart, 2005; Innes & Booher, 1999; Lowndes & Skelcher, 1998).

De planningsbenadering die interactie tussen stakeholders centraal stelt is de communicatieve planning. Deze manier van plannen volgt de idealen van Habermas (1984). Door middel van dialoog en zonder gebruik van hun machtsposities bereiken stakeholders volledige consensus over problemen en oplossingen (Healey, 1992; Innes, 1998; Margerum, 2002; Sager, 2006). De communicatieve planning wordt als de meest legitieme en democratische manier van planning gezien (Forester, 1999; Healey, 1992; Innes, 1998). In de

communicatieve planning worden alle stakeholders betrokken die een belang hebben bij de planning.

In praktijk wordt het ideaal van de communicatieve planning dikwijls nagestreefd. Belangen van stakeholders zijn echter niet altijd met elkaar verenigbaar, waardoor het bereiken van consensus niet mogelijk is (Margerum, 2002; Neville & Menguc, 2006). Stakeholders maken in dat geval vaak toch gebruik van hun machtspositie (Driessen, et al., 2001; Reed, 2008) en vertonen hierbij strategisch gedrag (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007; Sager, 2006), binnen een politiek en sociaal krachtenveld (Innes & Booher, 1999). Hoewel de idealen van de communicatieve planning dikwijls worden nagestreefd, blijkt dit in praktijk vaak niet goed mogelijk. Samen met het grote aantal betrokken stakeholders, leidt dit tot ingewikkelde en lange planprocessen, met hoge proceskosten (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007; Innes & Booher, 1999; Vroom, 2000). Het gevolg hiervan is dat er minder geld overblijft voor de realisatie van de plannen (Irvin & Stansbury, 2004).

Dit onderzoek geeft een antwoord op de vraag welke factoren bepalend zijn voor de voortgang van planprocessen. Daarnaast worden aanbevelingen gedaan op welke wijze planprocessen sneller kunnen worden uitgevoerd. Het planproces is in dit onderzoek succesvol, indien deze binnen de vooraf beoogde periode is uitgevoerd. De factoren en condities die een positieve invloed hebben op de voortgang, worden kritieke succesfactoren genoemd.

Op basis van literatuur worden condities geformuleerd die positief bijdragen aan de voortgang van de planfase. Aan de hand van vier cases wordt bepaald wat de relatie is tussen de condities en de voortgang van het planproces. Deze relatie wordt gelegd door middel van cross case analyse. Volgens Eisenhardt (1989a) zijn 4-10 cases voldoende om deze cross case analyse uit te voeren. In een case study is het van belang om bevindingen in hun context te analyseren (Eisenhardt, 1989a; Yin, 2008). Door middel van in-depth case study worden de bevindingen uit de cross-case analyse in hun context bekeken en worden bovendien aanvullende factoren en condities geformuleerd die van invloed zijn op de voortgang van de planfase. Kritieke succesfactoren kunnen dan worden onderscheiden. Dit wordt omschreven als theorie ontwikkelend onderzoek (Dul & Hak, 2008; Yin, 2008). Op basis van de bevindingen worden nieuwe hypothesen beschreven voor vervolgonderzoek.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 beschrijft de methodiek die gebruikt is voor het uitvoeren van de cross-case analyse. In paragraaf 3 worden de condities geformuleerd die als input gelden voor de analyse en evaluatie van cases. Paragraaf 4 beschrijft de cases waarop de cross-case analyse en in-depth analyse zijn uitgevoerd. Paragraaf 5 omvat de resultaten van de analyse. In paragraaf 6 worden de resultaten vergeleken met de literaire veronderstellingen. Conclusies met betrekking tot de resultaten en mogelijkheden voor vervolgonderzoek worden gegeven in paragraaf 7.

2. Methode

Voor de cross-case analyse wordt gebruik gemaakt van de Rough Set Analysis (RSA). De methode is door Pawlak (1991) ontwikkeld. Dit is een methode waarmee deterministische relaties in een dataset worden bepaald. Daarbij wordt op een effectieve wijze onderscheid gemaakt tussen de belangrijke en minder belangrijke condities. Bovendien kan de RSA

omgaan met een complex netwerk van onderling afhankelijke variabelen (Van den Bergh & Button, 1997). Daarbij geeft de RSA ook nauwkeurigere resultaten dan statistische methoden bij een kleine populatie en een niet symmetrische verdeling van de scores per conditie (Doumpos & Zopounidis, 2002). Tot slot kan de RSA omgaan met data op een ordinale of nominale schaal. Samenvattend is de RSA een snelle methode om robuuste resultaten te verkrijgen op basis van ruwe data uit een relatief kleine steekproef (Nijkamp, Van Der Burch, & Vindigni, 2002; Walter & Scholz, 2007).

De dataset die geldt als input voor de RSA is een beschrijving van cases op basis van condities (onafhankelijke variabelen) en uitkomsten (afhankelijke variabele). De uitkomst van de RSA beschrijft het oordeel over de cases. Het resultaat is een set van condities die als kritieke succesfactoren gelden en interessant zijn voor vervolgonderzoek. Het proces dat in de RSA wordt uitgevoerd, bestaat uit de volgende stappen. De eerste stap is het verwerken van de data tot een informatietabel. De volgende stap is het genereren van regels. In deze stap worden alle mogelijke regels geformuleerd, die toepasbaar zijn op de data in de informatietabel. Deze hebben de vorm van een als-dan-bewering (bijv. als conditie X = A en conditie Y = B dan uitkomst Z = C). Regels worden geformuleerd op basis van alle mogelijke combinaties van condities. De regels moeten alle cases met dezelfde uitkomst omvatten (compleetheid van de regel). De sterkte van de regels geeft dit weer, hiervoor is 100% aangehouden. Daarnaast is het van belang dat de regels opgaan voor alle cases met gelijke conditiewaarden (consistentheid van de regel). Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een discriminatiefactor, waarvoor in dit onderzoek 100% is gehanteerd. Dat betekent dat voor alle cases met een gelijke conditiewaarde, de beschreven regel opgaat.

De condities (onafhankelijke variabelen) die in dit onderzoek worden onderscheiden zijn opgesteld aan de hand van literatuurstudie. De afhankelijke variabele is de voortgang van de planfase. De condities die door middel van RSA worden gerelateerd aan deze voortgang worden omschreven als kritieke succesfactoren.

3. De voortgang van planning

In dit onderzoek wordt de periode tussen het eerste initiatief van een stakeholder in het proces tot het moment dat er een definitief ontwerp is vastgesteld, beschouwd als planfase. Hoewel er vele criteria zijn, waarmee het succes van ruimtelijke planning kan worden omschreven en elke stakeholder hierbij zijn eigen criteria hanteert (De Graaf, 2005), wordt in dit onderzoek de voortgang van de planfase als criterium voor succes gedefinieerd. De voortgang wordt bepaald aan de hand van de mate waarin de planfase langer heeft geduurd dan vooraf als doel is gesteld en realistisch bevonden door de betrokken stakeholders (de vertraging).

Vertraging	Voortgang
< 5% van de vooraf beoogde proceslengte	Goed
5-50% van de vooraf beoogde proceslengte	Matig
51-100% van de vooraf beoogde proceslengte	Slecht
> 100% van de vooraf beoogde proceslengte	Zeer slecht

Tabel 1 De voortgang van de planfase als afgeleide van de vertraging in het planproces

De voortgang van planning is een belangrijk criterium voor succes, omdat ruimtelijke planning plaatsvindt in een complexe en snel veranderende omgeving. Deze veranderende omgevingsfactoren zorgen ervoor dat belangen en doelen van stakeholders ook onderhevig zijn aan verandering. Hoe langer een planfase duurt, hoe groter de kans is op dynamiek in de omgeving en hoe moeilijker het is om alle stakeholders eensgezind te houden. De kans dat er onverenigbare belangen ontstaan wordt hierdoor groter. Een snel planproces heeft een grotere kans van slagen in een veranderende interne en externe omgeving en heeft bovendien lagere proceskosten.

3.1. Conditie

Op basis van literatuur zijn condities bepaald die van invloed zijn op de voortgang van planning. Deze condities betreffen de eigenschappen van stakeholders en de proces- en producteigenschappen van planning.

3.1.1. Stakeholders en voortgang

De verwachting is dat de *eigenschappen van stakeholders* van invloed zijn op de voortgang van de planfase. De identificatie van stakeholders heeft plaatsgevonden op basis van de attributen die Mitchell, et al. (1997) onderscheiden:

- De *macht positie* van stakeholders: de relatie tussen stakeholders, waarin stakeholder A iets gedaan krijgt bij stakeholder B, wat stakeholder B anders niet gedaan zou hebben. Deze machtsrelatie kan gebaseerd zijn op dwangmiddelen, normatieve macht of onderlinge afhankelijkheden tussen stakeholders. De beschikking over een machtspositie is een voorwaarde voor het uitvoeren van hiërarchische interventies. Door middel van hiërarchische interventies kan besluitvorming sneller verlopen, wat de voortgang ten goede komt. (De Bruijn, Ten Heuvelhof, & In 't Veld, 1998). De verwachting is dat de besluitvorming sneller verloopt indien de organisaties die het gebouw gaan gebruiken over macht beschikken.
- De *urgentie* van stakeholders: snel handelen is voor deze stakeholders gewenst of noodzakelijk. De stakeholders met een hoge mate van urgentie zijn afhankelijk van de realisatie van de plannen. Stakeholders met urgentie zullen eerder prioriteiten aanbrengen in hun belangen en zijn eerder bereid hierbij concessies te doen. Hierdoor ontstaat er sneller een oplossing waar alle stakeholders zich in kunnen vinden. Dit is positief voor de voortgang van planning.
- De *legitieme positie* van stakeholders: het recht om te claimen dat het gewenst of verplicht is dat een andere stakeholder op een bepaalde wijze handelt. Dit kan een wettelijke of morele verplichting zijn. Stakeholders die beschikken over een legitieme positie kunnen besluitvorming blokkeren, indien hun belangen onvoldoende worden gerealiseerd. Betrokkenheid van stakeholders met legitimiteit in het planproces verkleint de kans op vertragingen in het planproces (Driessen, et al., 2001).

Naast de drie attributen die Mitchell, et al. (1997) onderscheiden is de verwachting dat de dynamiek van stakeholders in de planfase ook van invloed is op de voortgang. Wanneer stakeholders op een later moment betrokken worden in het proces of afhaken gedurende het proces, verandert het evenwicht tussen de belangen van stakeholders. Bepaalde beslissingen moeten dan wellicht opnieuw genomen worden. Daarom is de verwachting dat

een vaste *coalitie van stakeholders* zorgt voor een betere voortgang in de planfase (De Bruijn, et al., 1998; Margerum, 2002; Reed, 2008).

3.1.2. Proces en voortgang

Bij de interactie tussen stakeholders in het planproces zijn een aantal aspecten van invloed op de voortgang van de planfase.

De verwachting is dat *commitment van stakeholders* zorgt voor een betere voortgang van de planfase (De Bruijn, et al., 1998). De verwachting is dat een contract bij het initiatief zorgt voor commitment van stakeholders. Een dergelijk contract zorgt voor zekerheid van middelen om het project haalbaar te maken (Stone & Brush, 1996). Bovendien ontwikkelen stakeholders hiermee een gezamenlijke verplichting om het project af te ronden. De stakeholders die zich door middel van een contract committeren aan het project, hebben belang bij het realiseren van een oplossing. De verwachting is dat de planfase hierdoor een betere voortgang kent.

Een ander aspect dat kan leiden tot een goede voortgang van de planfase, is het uitvoeren van *hiërarchische interventies* door stakeholders in het proces. Voor het uitvoeren van een hiërarchische interventie door een stakeholder is een machtspositie nodig ten opzichte van de andere stakeholder(s). Een dergelijke interventie zorgt voor een sneller besluitvormingsproces (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007; Edelenbos & Klijn, 2006) en daarmee voor een betere voortgang van de planfase.

De *betrokkenheid van stakeholders* met een legitieme positie zorgt voor minder kans op vertragingen in het planproces (Driessen, et al., 2001; Edelenbos & Klijn, 2006). Voor de mate van betrokkenheid worden de participatieniveaus van Edelenbos & Klijn (2006) gehanteerd. De betrokkenheid loopt uiteen van meebeslissen tot het informeren over het project. De verwachting is dat wanneer stakeholders meebeslissen over plannen, de planfase een goede voortgang kent. Hierbij moet wel worden aangemerkt dat een vergaande betrokkenheid (meebeslissen) van stakeholders in de planfase meer tijd kost dan beperkte betrokkenheid (informeren) (Healey, 1998).

Conflicten tussen stakeholders betreffen onverenigbare belangen van stakeholders. In conflictsituaties dienen stakeholders bereid te zijn om hun standpunten te wijzigen om overeenkomst te bereiken. Dit vraagt om extra inspanningen en kost tijd (De Bruijn, et al., 1998; Driessen, et al., 2001; Margerum, 2002; Neville & Menguc, 2006). De verwachting is dat conflicten tussen stakeholders negatief gerelateerd zijn aan de voortgang van de planfase.

3.1.3. Product en voortgang

De verwachting is dat *het niveau waarop het plan is uitgewerkt door de initiatiefnemer* positief van invloed is op de voortgang van de planfase (Margerum, 2002). Indien het plan door de initiatiefnemer is uitgewerkt op conceptniveau, is het voor andere stakeholders eenvoudiger te bepalen of men wil deelnemen in het project. Het vervolgproces zal sneller verlopen, omdat het concept niet opnieuw ter discussie staat. Stakeholders hebben op het moment dat ze betrokken zijn al bepaald of ze zich willen conformeren aan het concept dat er op dat moment ligt (Reed, 2008).

3.2. Operationalisering condities

De condities waarvan verwacht wordt dat ze van invloed zijn op de voortgang van de planfase, zijn geoperationaliseerd, zodat ze eenduidig meetbaar zijn in de case study.

- De machtspositie van stakeholders wordt vastgesteld voor de gebruikers van het gebouw. Een stakeholder beschikt over macht, indien hij beschikt over een formele machtspositie of financiële middelen inbrengt waardoor het project haalbaar is. Indien een stakeholder niet aan één van deze voorwaarden voldoet, is er geen sprake van een machtspositie.
- De urgentie van stakeholders is bepaald voor de stakeholders die het gebouw gaan gebruiken en voor de investeerders. Voor deze organisaties is vastgesteld of de realisatie van project noodzakelijk is om hun activiteiten te kunnen (blijven) ontplooiën, of dat de realisatie van het project een meerwaarde is. Er is geen sprake van urgentie als het project geen noodzaak is voor de stakeholder, of geen meerwaarde biedt voor de stakeholder.
- Bij het vaststellen van de legitieme positie van stakeholders, is onderscheid gemaakt tussen de betrokkenheid van de stakeholder vanuit een wettelijke verplichting, of omdat het beleid van de opdrachtgever daartoe aanleiding gaf. Er kan ook sprake zijn van een betrokkenheid van de stakeholder, omdat de perceptie van andere stakeholders was, dat het goed is om deze stakeholder te betrekken in het proces.
- Er is sprake van een coalitie van stakeholders, indien er een vaste groep stakeholders gedurende het hele proces betrokken is, die bij de start van het proces het gezamenlijke doel hebben vastgesteld om het project te realiseren.
- Er is sprake van commitment van stakeholders aan het project, indien er een initiële overeenkomst tussen stakeholders is opgesteld.
- Bij conflicten tussen stakeholders is onderscheid gemaakt tussen conflicten gedurende het hele proces, voornamelijk bij de visievorming, of bij de uitwerking van het programma van eisen en het ontwerp. Er kan ook sprake zijn van een proces zonder conflicten.
- Er is sprake van een hiërarchische interventie indien een stakeholder op basis van zijn machtspositie zijn belangen heeft gerealiseerd in het project. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen verplichting tot deelname aan het project, hiërarchische interventies bij het nemen van deelbeslissingen of geen hiërarchische interventies.
- Om de betrokkenheid van de stakeholders die het gebouw gebruiken te bepalen is onderscheid gemaakt tussen meebeslissen door de stakeholders, raadplegen van stakeholders voor feedback en informeren van stakeholders.
- Voor de uitwerking van de plannen bij het initiatief is onderscheid gemaakt tussen initiatief op basis van een probleemsituatie, initiatief op basis van losstaande ideeën en initiatief op basis van een concept.

4. Cases

De cases die onderzocht zijn, betreffen multifunctionele accommodaties. De planfase van deze projecten bevindt zich in de periode tussen 1999 en 2010. Het zijn brede scholen, cultuurhuizen, zorgcentra of een combinatie daarvan. De uitkomsten van het onderzoek zijn daarom beperkt toepasbaar in kleinschalige planprocessen. Voor alle projecten is het ontwerp gereed of bijna gereed. Het aantal stakeholders is in alle projecten meer dan 5. In

alle gevallen zijn er publieke en private stakeholders betrokken en zijn de toekomstige gebruikers van de gebouwen actief in de planfase.

In alle projecten zijn de opdrachtgevers, investeerders, procesmanagers en een selectie van de gebruikers geïnterviewd. In alle cases zijn er stakeholders die meerdere rollen hebben. De stakeholders zijn geïnterviewd in januari 2010. Alle interviews zijn digitaal opgenomen en tekstueel uitgewerkt. Analyse van documenten en publicaties over de projecten zijn vergeleken met de bevindingen uit de interviews en opgeslagen in een database met kwalitatieve gegevens.

4.1. Brielle - Brede school Zuurland

Brielle is een stad van 9.000 inwoners ten westen van Rotterdam. De gemeente Brielle heeft in 1999 de ambitie uitgesproken alle voorzieningen voor kinderen van 0-12 jaar bij elkaar te brengen in een brede school. De nieuwbouw van drie basisscholen en een theater bij een bestaande sporthal heeft hiervoor gezorgd. Deze stakeholders hebben samen gewerkt aan de ontwikkeling van de brede school. Het totaal aantal stakeholders is 7. De planfase heeft 87 maanden geduurd, voornamelijk door een vertraging bij de gemeenschappelijke visievorming. De vooraf beoogde periode was 34 maanden.

4.2. Assen – Marturia complex

Assen is de hoofdstad van Drenthe en heeft 67.000 inwoners. De Christelijke onderwijsgroep Drenthe (21 basisscholen) heeft samen met de Protestantse Gemeente Assen in 2001 initiatief genomen voor de ontwikkeling van een brede school en kerk in combinatie met appartementen en commerciële ruimten. De ontwikkeling heeft plaatsgevonden door projectontwikkelaar Vestia, de gemeente Assen heeft een deel gefinancierd. Het aantal betrokken stakeholders in de planfase is 8. De voortgang van de planfase is goed geweest, er zijn geen vertragingen opgelopen. De planfase heeft 49 maanden geduurd.

4.3. Alkmaar – WWZW ontmoetingscentrum

Alkmaar is een stad van 94.000 inwoners, ten noorden van Amsterdam. De gemeente Alkmaar en woningcorporatie Woonwaard hebben in 2005 initiatief genomen voor de realisatie van een ontmoetingscentrum voor wonen, welzijn, zorg en werken. Samen met welzijn- en zorgorganisaties wordt gewerkt aan de realisatie van dit plan. Er zijn 26 stakeholders betrokken in de planfase van dit project. Alle fasen in het planproces hebben langer geduurd dan vooraf beoogd, voornamelijk door ruimtelijke en financiële afhankelijkheden van een grotere gebiedsontwikkeling. De planfase duurt momenteel 78 maanden. De beoogde duur van de planfase was 36 maanden.

4.4. Apeldoorn – Kulturhus Dok Zuid

Apeldoorn ligt in Gelderland en heeft 136.000 inwoners. De gemeente Apeldoorn heeft in januari 2004 initiatief genomen voor de ontwikkeling van Dok Zuid. De stakeholders in de planfase van Dok Zuid zijn drie basisscholen, maatschappelijke organisaties en woningbouwcorporatie De Goede Woning. 12 stakeholders zijn betrokken in de planfase. De planfase heeft weinig problemen gekend en uiteindelijk slechts 2 maanden vertraging opgelopen op een totale procesduur van 45 maanden.

5. Resultaten

De cases zijn beschreven op basis van condities. Bij het vaststellen van de schalen is het schaalniveau dat in de geraadpleegde literatuur wordt gehanteerd leidend. Voor de condities waarvoor geen schaalniveau uit literatuur kan worden ontleend, is een afweging gemaakt tussen precisie, generaliseerbaarheid en het aantal bevindingen. De condities worden gemeten op een nominale of ordinale schaal. De vertraging in de planfase is kwantitatief bepaald en aan de hand hiervan is de voortgang op een ratioschaal vastgesteld.

	Afkorting	BR	AS	AL	AP
A. Stakeholders					
1. Machtspositie van gebruikers	Macht	2	1	2	2
2. Urgentie van gebruikers	Urgentie gebruikers	2	1	2	1
3. Urgentie van investeerders	Urgentie investeerders	2	1	2	2
4. Legitimiteit van gebruikers	Legitimiteit	2	3	2	2
5. Initiële coalitie van stakeholders	Coalitie	2	1	2	1
B. Proces					
6. Commitment van stakeholders op basis van initiële overeenkomst	Commitment	2	2	1	2
7. Conflicten tussen stakeholders	Conflicten	1	4	1	3
8. Hiërarchische interventies door stakeholders	Hiërarchische interventies	1	3	2	2
9. Betrokkenheid van gebruikers	Betrokkenheid	2	1	1	1
C. Product					
10. Niveau waarop plannen bij initiatief zijn uitgewerkt	Initiële uitwerking	2	1	2	1

A1 – 1: ja; 2: nee.

A2 – 1: project is noodzakelijk; 2: project is een meerwaarde; 3: geen noodzaak of meerwaarde.

A3 – 1: project is noodzakelijk; 2: project is een meerwaarde.

A4 – 1: betrokkenheid is een wettelijke verplichting; 2: betrokken om beleidsmatige redenen; 3: betrokken vanuit perceptie.

A5 – 1: ja; 2: nee.

B6 – 1: ja; 2: nee.

B7 – 1: tijdens het hele proces; 2: tijdens visievorming; 3: tijdens uitwerking PvE & ontwerp; 4: geen conflicten.

B8 – 1: projectniveau; 2: deelbeslissingen; 3: nee

B9 – 1: meebeslissen; 2: raadplegen voor feedback; 3: informeren.

C10 – 1: conceptniveau; 2: losstaande ideeën; 3: probleemsituatie.

Tabel 2 Informatietabel condities per case (BR = Brielle, AS = Assen, AL = Alkmaar, AP = Apeldoorn)

De RSA is uitgevoerd op basis van de informatie in tabel 2. Hierbij is gebruik gemaakt van het softwarepakket ROSE2 (Predki, Slowinski, Stefanowski, Susmaga, & Wilk, 1998). Door middel van deze analyse zijn bevindingen gedaan in de vorm van regels. Deze zijn weergegeven in tabel 3. Voor alle regels geldt een sterkte van 100%. De regels gaan op voor alle cases met een gelijke voortgang. Het discriminatieniveau is ook vastgesteld op 100%. Dit betekent dat alle cases met dezelfde conditiewaarden, een gelijke voortgang kennen. Regels die slechts

onderbouwd worden door 1 case zijn buiten beschouwing gelaten. Er is één regel met een combinatie van meer dan twee condities te onderscheiden (regel 3).

Regel	Als de conditie van succesfactor gelijk is aan ...	Dan is de voortgang ...	Cases
1	Urgentie gebruikers = 1	Voortgang = Goed	AS, AP
2	Coalitie = 1	Voortgang = Goed	AS, AP
3	Commitment = 2 & Betrokkenheid = 1	Voortgang = Goed	AS, AP
4	Initiële uitwerking = 1	Voortgang = Goed	AS, AP
5	Urgentie gebruikers = 2	Voortgang = Zeer slecht	BR, AL
6	Coalitie = 2	Voortgang = Zeer slecht	BR, AL
7	Conflicten = 1	Voortgang = Zeer slecht	BR, AL
8	Initiële uitwerking = 2	Voortgang = Zeer slecht	BR, AL

Tabel 3 Regels met behulp van ROSE2 afgeleid uit de informatietabel. Voorbeeld: de eerste regel geeft aan dat noodzaak van het project voor de gebruikers, gepaard gaat met een goede voortgang van de planfase.

Regel 1: De voortgang van de planfase is goed, indien de stakeholders die het gebouw gaan gebruiken noodzaak hebben bij de realisatie van het gebouw. Deze bevinding wordt onderbouwd door twee cases (Assen en Apeldoorn). Het tegenovergestelde wordt door **regel 5** bevestigd in de cases Brielle en Alkmaar. In deze cases is de realisatie van het gebouw geen noodzaak, maar een meerwaarde voor de gebruikers. De voortgang is in deze cases zeer slecht.

Regel 2: Een initiële coalitie van stakeholders, die gedurende het hele proces gezamenlijk betrokken blijft, heeft als gevolg dat de planfase een goede voortgang kent. Deze bevinding wordt onderbouwd door de cases Assen en Apeldoorn. Het omgekeerde wordt bevestigd in de cases Brielle en Alkmaar. In deze cases is er geen sprake van een vaste initiële coalitie van stakeholders, de voortgang is in deze cases zeer slecht (**regel 6**).

Regel 3: In de cases van Assen en Apeldoorn ontbreekt een formeel commitment van stakeholders op basis van een contract bij het initiatief. Zonder deze initiële overeenkomst tussen stakeholders, is de voortgang van de planfase goed indien gebruikers betrokken worden bij de besluitvorming en ze daarbij een bindende inspraak hebben (Assen en Apeldoorn).

Regel 4: Een initiatief op basis van een concept, zorgt voor een goede voortgang. Deze bevinding wordt onderstreept door de cases Assen en Apeldoorn. **Regel 8** bevestigd dat een plan op basis van losse ideeën zorgt voor een zeer slechte voortgang. Dit is het geval in de cases van Brielle en Alkmaar.

Regel 7: Wanneer er conflicten tussen stakeholders optreden gedurende het hele proces, dan is de voortgang van de planfase zeer slecht. Deze bevinding wordt onderbouwd door de cases Brielle en Alkmaar.

6. Discussie

De vier onderzochte cases zijn onder te verdelen in twee groepen van twee cases. Twee cases hebben een zeer slechte voortgang gekend, dit zijn de cases in Brielle en Alkmaar. De

cases in Assen en Apeldoorn hebben een goede voortgang gekend. Regels 3 en 7 worden onderbouwd door twee cases, deze regels worden bevestigd door de cases met een goede voortgang of door cases met een zeer slechte voortgang. Voor de andere regels geldt dat deze sterker zijn. Ze worden zowel onderbouwd door de cases met een goede voortgang en door de cases met een zeer slechte voortgang. Het betreft de regels 1 en 5 (urgentie gebruikers), regel 2 en 6 (initiële coalitie) en regel 4 en 8 (initiële uitwerking).

Voor de eigenschappen van stakeholders die Mitchell, et al. (1997) onderscheiden, geldt dat de urgentie van de gebruikers van invloed is op de voortgang van de planfase. Wanneer de stakeholders die het gebouw gaan gebruiken noodzaak hebben bij de realisatie (hoge urgentie), dan is de voortgang goed. Dit is het geval in Assen en Apeldoorn (regel 1). In de cases waar de realisatie van het gebouw "slechts" een meerwaarde is voor de toekomstige gebruikers, is de voortgang zeer slecht (Brielle en Alkmaar). Deze bevinding wordt bevestigd door regel 5. De urgentie van gebruikers is een belangrijke voorwaarde voor een goede voortgang. Dit is in lijn met de bevindingen van Franks, et al. (2003), Mitchell, et al. (1997), Rowley & Moldoveanu (2003) en Wolfe & Putler (2002), die aangeven dat de urgentie positief van invloed is op de samenwerking tussen stakeholders. Bovendien gaan stakeholders met urgentie eerder over tot het nemen van gezamenlijke besluiten, omdat deze stakeholders eerder bereid zijn om prioriteiten te maken in hun belangen en er daardoor minder conflicten ontstaan bij de besluitvorming (De Bruijn, et al., 1998). Regel 7 onderbouwt deze theorie. De cases waar conflicten zijn opgetreden, kennen een slechte voortgang.

Voor de andere eigenschappen van stakeholders zijn geen regels gevonden. Er zijn geen bevindingen die aangeven dat machtsposities van stakeholders van invloed zijn op de voortgang van de planfase. De door De Bruijn & ten Heuvelhof (2007) beschreven relatie tussen hiërarchische interventies door stakeholders met macht en de snelheid van de planfase, wordt niet bevestigd in dit onderzoek. Ook voor de legitimiteit van stakeholders geldt dat er geen bevindingen zijn die de relatie met de voortgang aangeven.

De samenstelling van de groep stakeholders in de planfase is wel van invloed op de voortgang. Een initiatief door een groep stakeholders, die gedurende het hele proces gezamenlijk opereren in een vaste coalitie, heeft een planfase met een goede voortgang tot gevolg. Deze conclusie wordt onderbouwd door regel 2. Dit is in lijn met de bevindingen van Gulati (1995), die stelt dat coalitievorming zorgt voor onderlinge afhankelijkheden van middelen. Deze vaste coalitie van stakeholders heeft bovendien een verbeterde machtspositie ten opzichte van andere stakeholders (Neville & Menguc, 2006), waardoor de besluitvorming in de planfase sneller verloopt (De Bruijn, et al., 1998). Ook het omgekeerde wordt bevestigd door de case study. Regel 6 geeft aan dat het ontbreken van deze vaste groep stakeholders, een zeer slechte voortgang van de planfase tot gevolg heeft. Wanneer stakeholders op een later moment betrokken worden in het planproces of wanneer er stakeholders afhaken gedurende het proces, verandert het evenwicht tussen de belangen van stakeholders. Bepaalde beslissingen komen dan opnieuw ter discussie te staan en moeten wellicht opnieuw genomen worden. Deze iteraties in het besluitvormingsproces zorgen voor vertragingen en een slechte voortgang van de planfase.

Naast een vaste coalitie van stakeholders vanaf het initiatief, is het ook van belang om de planfase te starten op basis van een concept. Het niveau waarop plannen zijn uitgewerkt wanneer het initiatief plaatsvindt, is zowel positief als negatief gerelateerd aan de voortgang van de planfase. Een initiatief op basis van een concept, heeft een goede voortgang van de planfase tot gevolg. Dit wordt bevestigd in de cases Assen en Apeldoorn (regel 4). Een initiatief op basis van losstaande ideeën, eisen en belangen, heeft een slechte voortgang tot gevolg. Dit wordt bevestigd door regel 8. Deze bevindingen zijn in lijn met de verwachting op basis van de literatuur van Margerum (2002) en Reed (2008). De voortgang van het proces is beter bij een initiatief op basis van een concept. De planfase is immers een aaneenschakeling van beslissingen (Ribeiro, 1996), waarbij de oplossingsruimte steeds verder ingekaderd wordt (Bekkering, Glas, Klaassen, & Walter, 2001). Een afbakening op conceptniveau bij het initiatief maakt het voor stakeholders niet alleen eenvoudiger om te bepalen of men wil participeren in het project, maar zorgt er ook voor dat een beslissing om te participeren ook conformering aan het concept betekent. Dit heeft een versnellende uitwerking op het planproces, omdat de kans kleiner is dat hierover later in het proces discussie ontstaat.

Het benodigde commitment van stakeholders bij het initiatief wordt niet per definitie verkrijgen door middel van een intentieovereenkomst. In de case van Alkmaar is een intentieovereenkomst afgesloten. Toch heeft deze case een zeer slechte voortgang. Het tegenovergestelde wordt daarentegen bevestigd in de cases van Assen en Apeldoorn. In deze cases is geen formele overeenkomst afgesloten bij het initiatief, maar de voortgang van de planfase is wel goed (regel 3). Deze regel geeft aan dat indien gebruikers een bindende inspraak hebben in de besluitvorming, er geen formele overeenkomst gesloten hoeft te worden om een goede voortgang van het planproces te waarborgen. Wanneer deze bevindingen in relatie tot de literaire verwachting worden bekeken, dan is dit opvallend te noemen. Volgens De Bruijn, et al. (1998) en Stone & Brush (1996) zorgt een overeenkomst bij de start van een project namelijk voor de gezamenlijke verplichting om het project succesvol af te ronden. Dit is in praktijk echter niet nodig om een planproces met een goede voortgang te bewerkstelligen. Bovendien wordt door deze regel bevestigd dat een vergaande betrokkenheid (meebeslissen) van stakeholders weliswaar meer tijd in beslag neemt dan het eenzijdig informeren van stakeholders (Healey, 1998), maar toch leidt tot een goede voortgang van de planfase. Hiermee wordt de veronderstelling bevestigd, dat de kans op vertragingen in het proces kleiner is, wanneer stakeholders een bindende inspraak hebben in de besluitvorming (Driessen, et al., 2001; Edelenbos & Klijn, 2006). De betrokken stakeholders geven bovendien aan dat het benodigde commitment wordt verkregen door vertrouwen in elkaar en in het concept. Het ondertekenen van een intentieovereenkomst is in dat geval niet nodig. Omgekeerd is een initiële formele overeenkomst geen garantie tot succes, wanneer het vertrouwen in het plan en in elkaar ontbreekt. Deze bevindingen wijzen in de richting van de zachte kant van planning. Het vertrouwen tussen stakeholders wordt hierbij als succesfactor beschouwd voor een goede samenwerking (Laan, 2009; McGuire, 2002; Olekalns, Lau, & Smith, 2007). In de cases waarin de voortgang goed is geweest, wordt dit ook door de stakeholders zelf als belangrijke reden genoemd.

Tot slot zijn er geen bevindingen die aangeven dat de grootte van de stad en de functies die gerealiseerd zijn in deze multifunctionele accommodaties van invloed zijn op de voortgang. In drie plannen zijn schoolfuncties gerealiseerd, waarvan twee vrijwel zonder vertraging, één

met een vertraging groter dan 100%. In twee plannen zijn maatschappelijke functies gerealiseerd, beide cases hebben een verschillende voortgang. Ook is er geen directe relatie gevonden tussen het aantal stakeholders en de voortgang van de planfase. Er zijn cases met relatief weinig stakeholders (Brielle: 7 stakeholders, Assen: 8 stakeholders), die een verschillende voortgang kennen (Brielle: zeer slecht, Assen: goed). De case Alkmaar heeft het grootste aantal stakeholders (26) en kent een zeer slechte voortgang, terwijl Apeldoorn met 12 stakeholders een goede voortgang kent.

De bevindingen in dit onderzoek leiden naar de veronderstelling dat de voortgang van planning gewaarborgd wordt, indien stakeholders strategisch betrokken worden. Een open dialoog tussen stakeholders over de problematiek leidt wellicht tot een kwalitatief hoogwaardigere oplossing waarin alle stakeholders hun belangen gewaarborgd zien, maar betekent ook meer risico's tot vertragingen in het proces. De voortgang van de planfase is beter indien het initiatief plaatsvindt op basis van een concept. Stakeholders die bereid zijn in dit concept te investeren en urgentie hebben bij de realisatie, zullen zich aansluiten. Door deze natuurlijke selectie ontstaat een sterke coalitie van stakeholders, die samen beslissingen maken in het proces. Hierbij zorgt niet een formele overeenkomst tussen stakeholders, maar het vertrouwen in het concept en het vertrouwen om het proces samen tot een succesvol einde te brengen, voor het benodigde commitment om een goede voortgang te waarborgen.

7. Conclusies

De kritieke succesfactoren voor de voortgang van planning zijn deels in overeenstemming met de literaire verwachtingen. De verwachting dat commitment wordt verkregen op basis van een intentieovereenkomst wordt niet bevestigd. In de cases met een goede voortgang, is namelijk geen intentieovereenkomst tussen stakeholders afgesloten. Wel is daarbij de voorwaarde dat gebruikers een bindende inspraak hebben in de besluitvorming. Er is geen relatie gevonden tussen de machtsposities en legitieme posities van stakeholders en de voortgang van de planfase. De relatie tussen de urgentie van gebruikers en de voortgang van de planfase wordt wel bevestigd. De voortgang is goed wanneer gebruikers noodzaak hebben bij de realisatie van de plannen. Wanneer gebruikers niet over deze urgentie beschikken, dan is de voortgang zeer slecht. Samenwerking in een vaste coalitie van stakeholders zorgt voor een sneller planproces dan een wisselende groep stakeholders. Conflicten tussen stakeholders in het planproces leiden tot vertragingen en daarmee tot een zeer slechte voortgang. Tot slot verloopt de planfase sneller als initiatief plaatsvindt op basis van een concept.

De resultaten van de analyse hebben geleid tot kritieke succesfactoren voor de voortgang van de planfase. Op basis van deze bevindingen kunnen procesmanagers sturing geven aan de voortgang van planning. Vervolgonderzoek is nodig om te onderzoeken of de kritieke succesfactoren voor voortgang ook van invloed zijn op andere prestatie variabelen, zoals de tevredenheid van stakeholders over het product en proces van planning. Hiermee kunnen kritieke succesfactoren worden onderscheiden voor de totale kwaliteit van planning. Mogelijk zijn hierin tegenstrijdige succesfactoren te onderscheiden voor de verschillende prestatie-indicatoren. Met behulp van de succesfactoren voor de totale kwaliteit van planning, kan een integraal model voor ruimtelijke planning worden bepaald.

Referenties

- Bekkering, T., Glas, H., Klaassen, D., & Walter, J. (2001). Management van processen. Succesvol realiseren van complexe initiatieven. Utrecht: Het Spectrum.
- De Bruijn, H., & Ten Heuvelhof, E. (2007). Management in netwerken. Den Haag: Lemma.
- De Bruijn, H., Ten Heuvelhof, E., & In 't Veld, R. (1998). Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming. Schoonhoven: Academic Service.
- De Graaf, R. S. (2005). Strategic urban planning : industrial area development in the Netherlands, to direct or to interact? , Twente University, Enschede.
- Doumpos, M., & Zopounidis, C. (2002). Rough sets and multivariate statistical classification: A simulation study. *Computational Economics*, 19(3), 287-301.
- Driessen, P. P. J., Glasbergen, P., & Verdaas, C. (2001). Interactive policy-making—a model of management for public works. *European Journal of Operational Research*, 128(2), 322-337.
- Dul, J., & Hak, T. (2008). Case study methodology in business research: Butterworth-Heinemann.
- Edelenbos, J., & Klijn, E. H. (2006). Managing stakeholder involvement in decision making: a comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 417.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of management review*, 532-550.
- Forester, J. (1999). The deliberative practitioner: Encouraging participatory planning processes: The MIT Press.
- Franks, N. R., Dornhaus, A., Fitzsimmons, J. P., & Stevens, M. (2003). Speed versus accuracy in collective decision making. *Proceedings of the Royal Society of London-B*, 270(1532), 2457-2464.
- Glasbergen, P. (1995). Managing environmental disputes: network management as an alternative: Springer.
- Gulati, R. (1995). Social structure and alliance formation patterns: A longitudinal analysis. *Administrative science quarterly*, 40(4).
- Habermas, J. (1984). The Theory of Communicative Action. Vols 1, 2. Boston: Beacon.
- Haus, M., Heinelt, H., & Stewart, M. (2005). Urban governance and democracy: leadership and community involvement: Routledge.
- Healey, P. (1992). Planning through debate: the communicative turn in planning theory. *The Town Planning Review*, 143-162.
- Healey, P. (1998). Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning a*, 30, 1531-1546.
- Innes, J. E. (1998). Information in communicative planning. *Journal of the American Planning Association*, 64(1), 52-63.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (1999). Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning. *Journal of the American Planning Association*, 65(4).
- Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: is it worth the effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55-65.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (1997). Managing complex networks: strategies for the public sector: SAGE Publications Ltd.
- Laan, A. T. (2009). Building trust : the case of the construction industry. Twente University, Enschede.

- Lowndes, V., & Skelcher, C. (1998). The Dynamics of Multi-organizational Partnerships: an Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*, 76(2), 313-333.
- Margerum. (2002). Collaborative planning: Building consensus and building a distinct model for practice. *Journal of Planning Education and Research*, 21(3), 237.
- McGuire, M. (2002). Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it. *Public Administration Review*, 599-609.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of management review*, 853-886.
- Neville, B. A., & Menguc, B. (2006). Stakeholder multiplicity: Toward an understanding of the interactions between stakeholders. *Journal of Business Ethics*, 66(4), 377-391.
- Nijkamp, P., Van Der Burch, M., & Vindigni, G. (2002). A comparative institutional evaluation of public-private partnerships in Dutch urban land-use and revitalisation projects. *Urban Studies*, 39(10), 1865.
- Olekalns, M., Lau, F., & Smith, P. (2007). Resolving the empty core: trust as a determinant of outcomes in three-party negotiations. *Group Decision and Negotiation*, 16(6), 527-538.
- Pawlak, Z. (1991). *Rough sets: Theoretical aspects of reasoning about data*: Springer.
- Predki, B., Slowinski, R., Stefanowski, J., Susmaga, R., & Wilk, S. (1998). Rose-software implementation of the rough set theory. *Lecture notes in computer science*, 605-608.
- Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: A literature review. *Biological Conservation*, 141(10), 2417-2431.
- Ribeiro, R. A. (1996). Fuzzy multiple attribute decision making: a review and new preference elicitation techniques. *Fuzzy Sets and Systems*, 78(2), 155-181.
- Rowley, T. J., & Moldoveanu, M. (2003). When will stakeholder groups act? An interest and identity based model of stakeholder group mobilization. *Academy of Management Review*, 28(2), 204-219.
- Sager, T. (2006). The logic of critical communicative planning: Transaction cost alteration. *Planning Theory*, 5(3), 223.
- Stone, M. M., & Brush, C. G. (1996). Planning in ambiguous contexts: the dilemma of meeting needs for commitment and demands for legitimacy. *Strategic Management Journal*, 17(8), 633-652.
- Van den Bergh, J., & Button, K. (1997). Meta-analysis of environmental issues in regional, urban and transport economics. *Urban Studies*, 34(5), 927-944.
- Vroom, V. H. (2000). Leadership and the decision-making process. *Organizational Dynamics*, 28(4), 82-94.
- Walter, A., & Scholz, R. (2007). Critical success conditions of collaborative methods: a comparative evaluation of transport planning projects. *Transportation*, 34(2), 195-212.
- Wolfe, R. A., & Putler, D. S. (2002). How Tight Are the Ties That Bind Stakeholder Groups? *Organization Science*, 13(1), 64-80.
- Yin, R. K. (2008). *Case study research: Design and methods*: Sage publications, INC.

Praktisch artikel

Het ontwikkelen van een multifunctionele accommodatie, een kwestie van kiezen voor het juiste concept

Dat multifunctionele accommodaties (MFA's) meerwaarde kunnen creëren ten opzichte van monofunctionele gebouwen staat vast. In steeds meer gemeenten ontstaan initiatieven voor de ontwikkeling van deze gebouwen. In een MFA is het mogelijk om ruimten te delen met andere organisaties. Door deze ruimtedeling is de huisvesting goedkoper. Door middel van een MFA is het mogelijk om te komen tot een geïntegreerd activiteitsaanbod. De bereikbaarheid voor gebruikers wordt hierdoor verbeterd en afstemming en integratie van activiteiten zorgen voor verrijking van het aanbod. Een geïntegreerd aanbod biedt mogelijkheden voor de sociale integratie in de wijk. Deze voordelen worden bereikt door het vaststellen van een gezamenlijke programmering voor de gebruiker, het opstellen van een gezamenlijk beheerplan en een gezamenlijke investering van organisaties in het gebouw.

De ontwikkeling van een MFA is niet eenvoudig

Bij de ontwikkeling van een MFA zijn meerdere organisaties (stakeholders) betrokken. Stakeholders zijn van elkaar afhankelijk om het project tot een succes te maken. Samen beschikken zij over de formele machtspositie en de benodigde middelen om de MFA haalbaar te maken. De samenwerking tussen stakeholders verloopt echter niet altijd vanzelfsprekend. Stakeholders zijn vaak huiverig om een deel van hun identiteit te verliezen. Bij de start van het proces hebben stakeholders niet altijd helder op het netvlies wat men precies wil bereiken in de MFA. Als stakeholders hun doelen wel helder hebben, dan is er vaak sprake van onverenigbare belangen. Elke stakeholder zal bereid moeten zijn om concessies te doen, om de MFA tot een succes te maken. In praktijk leidt dit tot een uitdagende opgave. Gedurende het proces ontstaat er vaak discussie over de gedeelde opdrachtgeverrol. Onduidelijk is wie de regie heeft en of de andere stakeholders dit accepteren. Stakeholders hebben behoefte aan een onafhankelijke persoon met visie, die sturing geeft aan het proces. Het is belangrijk om rekening te houden met het uiteenlopende ervaringsniveau van de betrokken stakeholders.

Communicatief of strategisch ontwikkelen?

De laatste jaren zijn er twee benaderingen ontstaan voor stakeholderparticipatie in ruimtelijke planning.

De communicatieve planning, die uitgaat van participatie van alle stakeholders in open dialoog. Democratisch overleg leidt tot creativiteit en consensus over de problemen die gezamenlijk moeten worden opgelost en de meest geschikte oplossingen voor deze problemen. Deze benadering is legitiem en zorgt voor breed gedragen plannen. Uit onderzoek blijkt dat deze wijze van polderen in praktijk veel tijd en geld kost. In plaats van consensus, ontstaan er in veel gevallen conflicten tussen stakeholders. Het verkrijgen van commitment van stakeholders is moeilijk, waaraan moet immers commitment worden verleend in een open dialoog? Stakeholders haken af en voegen zich in het proces. De communicatieve planning laat geen ruimte voor het gebruik van machtsposities. Op basis van gelijkwaardige posities van stakeholders, worden belangen afgestemd komt samenwerking tot stand. In praktijk blijkt dat stakeholders bereid moeten zijn om concessies te doen, die ze vooraf niet voor ogen hadden. Het risico van deze planbenadering is dat een slap compromis de uitkomst is van jarenlang overleg.

De strategische planning neemt de ontwikkelingen in de interne en externe omgeving als uitgangspunt. Op basis van de behoefte in de samenleving en de ontwikkeling van bijvoorbeeld de economie wordt bepaald welke functies er in de MFA gerealiseerd moeten worden. Deze functies leiden tot een concept. Alleen stakeholders die interne doelen hebben die aansluiten bij dit concept en bereid zijn te investeren in de realisatie, worden betrokken in het planproces. Het verkrijgen van commitment van stakeholders aan het concept is het doel. Deze planbenadering heeft als voordeel dat plannen eerder haalbaar zijn en sneller gerealiseerd kunnen worden. Het uitgangspunt is niet om draagvlak bij alle stakeholders te creëren, maar commitment te verkrijgen van de stakeholders die het concept haalbaar maken.

Het belang van een snel planproces

In praktijk wordt de tijd die nodig is voor de ontwikkeling van een MFA vaak onderschat. Stakeholders ervaren het planproces als langdurig, zonder dat er direct resultaat wordt geboekt. Tussen initiatief om een MFA te realiseren en de opening van het gebouw verstrijkt soms 10 tot 15 jaar. Gedurende deze periode kunnen er stakeholders afhaken en sluiten nieuwe stakeholders aan. Betrokken personen wisselen van functie of verhuizen naar een andere organisatie. Doelen van stakeholders kunnen gedurende het proces veranderen. Deze interne dynamiek, zorgt ervoor dat bepaalde discussies opnieuw gevoerd moeten worden. Dit zorgt voor vertragingen in het planproces.

Naast de interne dynamiek, kunnen externe omstandigheden veranderen. Een economische crisis of gemeenteraadsverkiezingen hebben de realisatie van menig MFA onmogelijk gemaakt. Planprocessen die lang duren hebben niet alleen meer kans om nadelig beïnvloed te worden, ze zijn vaak ook nog eens duurder. Gezien de veranderende interne en externe omstandigheden en de hoge kosten van een lang planproces, is het van belang om een MFA snel te realiseren.

Ontwikkel een passend concept

Uit onderzoek blijkt dat de ontwikkeling van een MFA sneller verloopt, indien de beginselen van de strategische planning worden gehanteerd. Op basis van de ontwikkeling in de interne en externe omgeving wordt een concept ontwikkeld dat aansluit bij de behoefte in de samenleving en economisch haalbaar is. Deze afbakening op conceptniveau bij het initiatief maakt het voor stakeholders niet alleen eenvoudiger om te bepalen of men wil participeren in het project, maar zorgt er ook voor dat een beslissing om te participeren ook conformering aan het concept betekent. Dit heeft een versnellende uitwerking op het planproces, omdat de kans kleiner is dat hierover later in het proces discussie ontstaat. Uit onderzoek blijkt dat het onderling vertrouwen tussen stakeholders en vertrouwen in het concept zorgen voor het benodigde commitment van stakeholders. Het ondertekenen van een intentieovereenkomst biedt geen garantie voor het verkrijgen van dit commitment.

Verzamel een vaste groep stakeholders

De samenstelling van de groep stakeholders is van invloed op de voortgang van de planfase. Een initiatief door een groep stakeholders, die gedurende het hele proces gezamenlijk opereren in een vaste coalitie, heeft een snellere planfase tot gevolg. Een vaste coalitie van stakeholders zorgt voor zekerheid van de benodigde middelen voor de realisatie van het concept. Wanneer stakeholders later in het planproces betrokken worden of wanneer er stakeholders afhaken gedurende het proces, verandert het evenwicht tussen de belangen

van stakeholders. Deze dynamiek zorgt er voor dat bepaalde beslissingen opnieuw ter discussie komen te staan en wellicht opnieuw genomen moeten worden. Deze iteraties in het besluitvormingsproces zorgen voor vertragingen en een langere planfase. Met een vaste coalitie van stakeholders worden deze iteraties voorkomen.

Stakeholders met urgentie besluiten sneller

Uit onderzoek blijkt ook dat de MFA sneller wordt gerealiseerd als de stakeholders noodzaak hebben bij de realisatie. De planprocessen waarin stakeholders beschikken over deze vorm van urgentie, hebben meestal een goede voortgang tot gevolg. Dit zit verborgen in het feit dat stakeholders met urgentie eerder bereid zijn om prioriteiten aan te brengen in hun belangen en daarom eerder tot een succesvolle samenwerking komen. De concessies die nodig zijn om succesvol samen te werken in een MFA, worden eerder gedaan door stakeholders die beschikken over een hoge urgentie voor nieuwe huisvesting, dan door stakeholders die al goed gehuisvest zijn.

Betrek stakeholders met legitimiteit

Stakeholders die beschikken over een legitieme positie moeten altijd betrokken worden in het planproces. Deze stakeholders dienen regelmatig geïnformeerd te worden gedurende het project. In sommige gevallen is het ook nodig om plannen te laten toetsen bij stakeholders die hun akkoord moeten geven. Voor een bestemmingsplanwijziging moet goedkeuring worden verkregen bij de gemeente. Stakeholders moeten er ook voor zorgen dat binnen hun eigen organisaties de besluitvormers hun akkoord geven aan de plannen. Indien deze stakeholders niet betrokken worden in het project kan dit betekenen dat eerder genomen besluiten ongedaan worden gemaakt, wat leidt tot vertragingen.

Conclusie

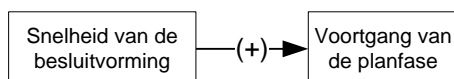
Een open en democratisch planproces waarin participatie centraal staat zorgt voor draagvlak, maar kost in praktijk veel tijd en geld. Het planproces voor MFA's verloopt efficiënter indien een concept wordt ontwikkeld dat aansluit bij de ontwikkelingen in de interne en externe omgeving. Een onafhankelijk adviseur met visie en conceptueel denkvermogen kan helpen bij de ontwikkeling van het concept. Stakeholders die bereid zijn in dit concept te investeren en urgentie hebben bij de realisatie, zullen zich aansluiten. Door deze natuurlijke selectie ontstaat een coalitie van stakeholders, die samen beslissingen maken in het proces. Stakeholders met legitimiteit worden passend in het proces betrokken. Een formele overeenkomst tussen stakeholders is geen garantie voor commitment. Het vertrouwen in het concept en het vertrouwen om het proces samen tot een succesvol einde te brengen zorgt voor het benodigde commitment voor een snel planproces.

Bijlage 1: Literatuurstudie

Planning is een proces waarbij continu keuzes worden gemaakt. Deze keuzes betreffen besluiten waarbij steeds meer richting wordt gegeven aan de uiteindelijke oplossing. De grenzen waarbinnen de oplossing uiteindelijk zal liggen worden gedurende het proces steeds verder ingekaderd (Bekkering, et al., 2001), (De Bruijn, et al., 1998). Hierbij gaat het om een proces waarbij moet worden gekozen tussen verschillende alternatieven (Ribeiro, 1996). De snelheid waarmee deze besluiten worden genomen is direct gerelateerd is aan de voortgang van het totale planproces (Eisenhardt, 1989b), (Judge & Miller, 1991), (De Bruijn, et al., 1998). Hoe sneller immers wordt vastgesteld wordt wat de kaders zijn waarbinnen de oplossing zich zal moeten bevinden (randvoorwaarden, eisen en wensen van stakeholders), hoe sneller vervolgkeuzes kunnen worden gemaakt.

Hypothese 1

De snelheid waarmee besluiten worden genomen bepaalt de voortgang van de planfase als totaal



Figuur 1 De relatie tussen de snelheid van de besluitvorming en de voortgang van de planfase

Soorten stakeholders

Voor de bepaling of een actor een stakeholder is, wordt in dit onderzoek het model gebruikt van Mitchell, Agle & Wood (1997). Deze auteurs geven een handreiking voor de identificatie en indeling van stakeholders aan de hand van attributen waarover stakeholders beschikken. Aan de hand van deze identificatie kan de positie van stakeholders ten opzichte van andere stakeholders bepaald worden. Deze identificatie en classificatie kunnen later gebruikt worden om te bepalen hoe stakeholders betrokken dienen te worden in de planfase.

Attributen

Mitchell, et al. (1997) onderscheiden drie attributen die bepalen of een actor een stakeholder is. Het betreft hierbij de mate waarin actoren kunnen beschikken over deze attributen. Deze attributen bepalen ook hun positie ten opzichte van andere stakeholders.

Ten eerste is dat hun machtspositie: de mate waarin een stakeholder beschikt over dwangmiddelen, normatieve macht of de beschikking heeft over middelen, om zijn belangen te verwezenlijken. Mitchell et al. (1997) illustreert dit als volgt. Macht geeft de relatie tussen actoren aan, waarin actor A iets gedaan kan krijgen bij actor B, wat actor B anders niet gedaan zou hebben.

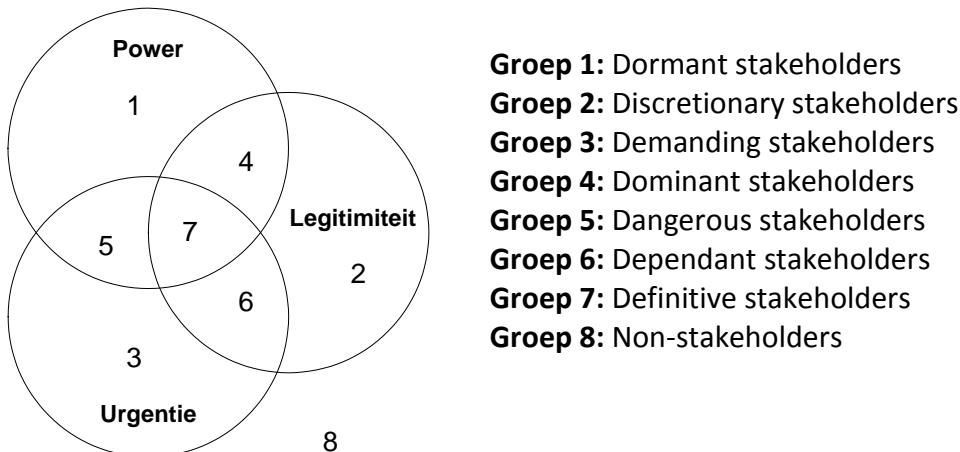
Het tweede attribuut waarover een stakeholder volgens Mitchell et al. (1997) kan beschikken is legitimiteit: een algemeen gedragen perceptie of aanname dat de acties van de organisatie wenselijk, juist of passend zijn in een sociaal systeem van normen, waarden, overtuigingen en definities. Oftewel, de stakeholder heeft het recht te claimen dat het gewenst of verplicht is dat een andere stakeholder op een bepaalde wijze handelt.

Tot slot kan een stakeholder beschikken over urgentie. Dit betreft de mate waarin een stakeholder om directe aandacht vraagt. Dit kan tijdgebonden zijn, snel handelen is dan

gewenst. Dit kan echter ook een zogenaamde kritieke claim zijn, het handelen van de organisatie is dan perse nodig om een andere actie voor de stakeholder mogelijk te maken.

Identificatie

Aan de hand van deze drie attributen kunnen stakeholders geïdentificeerd worden. Er ontstaan dan 7 groepen stakeholders, zoals weergegeven in figuur 2.



Figuur 2 Stakeholder classificatie volgens Mitchell, et al. (1997)

Mitchell et al. (1997) stellen dat de prioriteit die managers geven aan belangen van stakeholders positief gerelateerd is aan de mate waarin stakeholders over de attributen macht, legitimiteit en urgentie beschikken.

De belangrijkste groep stakeholders is groep 7 (definitive stakeholders). Deze stakeholders beschikken over alle drie de attributen die Mitchell et al. (1997) onderscheiden. Deze groep stakeholders moet beslist prioriteit hebben bij de (proces)manager. De stakeholders die over twee van de drie attributen beschikken, worden de verwachte (expectant) stakeholders genoemd. Dit zijn de groepen 4, 5 en 6. Deze groepen zullen ook aandacht moeten krijgen van de (proces)manager.

De groepen 1, 2 en 3 beschikken “slechts” over één van de drie attributen en worden de onzichtbare (latent) stakeholders genoemd. De kans dat deze groepen overgaan tot handelen is erg klein. De (proces)manager hoeft hier vrijwel geen aandacht aan te geven.

Tot slot is er een groep actoren die niet tot de stakeholder behoort (non-stakeholders). Deze groep heeft geen van de drie attributen tot zijn beschikking. (Proces)managers hoeven geen rekening te houden met deze groep actoren.

Door stakeholders te identificeren en te bepalen wat hun positie is, kan de procesmanager voor elke stakeholder bepalen wat zijn rol in het proces dient te zijn om de planfase snel te laten verlopen. De volgende paragrafen zullen de relaties aangeven tussen de positie van stakeholders en de manier van betrokkenheid om de voortgang van de planfase te waarborgen.

Planning in een netwerk van publieke en private organisaties

Traditioneel heeft de overheid een centrale rol in planning. De overheid beslist centraal in een hiërarchisch systeem. (Glasbergen, 1995), (De Graaf, n.b.-b). Hedendaags spelen planprocessen zich vrijwel altijd af in een omgeving van publieke en private partijen. Problemen waar de overheid van oudsher alleen voor verantwoordelijk was, zijn steeds ingewikkelder geworden. Er is een complex netwerk ontstaan, waarin publieke en private organisaties onderling relaties onderhouden (Glasbergen, 1995), (Kickert, et al., 1997), (Lowndes & Skelcher, 1998), (Innes & Booher, 1999), (Hajer & Zonneveld, 2000), (Driessen, et al., 2001), (Irvin & Stansbury, 2004), (Haus, et al., 2005), (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007).

Deze auteurs noemen hier meerdere redenen voor. De overheid is niet langer alleen probleem eigenaar in ruimtelijke vraagstukken. De overheid is genoodzaakt om steeds meer samen te gaan werken met private partijen om beoogde doelen te kunnen bereiken. Ook kunnen private partijen voor additionele middelen zorgen, waardoor plannen financieel haalbaar worden. Andere voordelen zijn de kansen om te leren van elkaar, informatie uit te wisselen en het creëren van draagvlak, waardoor plannen eerder geaccepteerd zullen worden door de samenleving.

Samen plannen

De publieke organisaties opereren hedendaags in een netwerk van actoren, waarin problemen niet langer alleen door de publieke sector kunnen worden opgelost. De afgelopen decennia is de overheid daarom steeds meer gaan samenwerken met private partijen.

Communicatieve planning

Een planningsbenadering die daarbij ontstaan is, wordt in de literatuur omschreven als “communicative planning” (Healey, 1992), (Innes, 1998), (Margerum, 2002), (Sager, 2006). Deze auteurs baseren zich hierbij veelal op de “communicative rationality” van Habermas (1984). De basis van deze planningsbenaderingen is dat er dialoog plaatsvindt tussen alle stakeholders in een sociaal en democratisch proces met veel interactie. Het doel van deze dialoog is om consensus te bereiken over de oplossing voor de probleemsituatie, op basis van de belangen van alle stakeholders.

Hiervoor dient volgens Habermas (1984), Innes (1996, 1998), (Healey, 1992) aan een aantal voorwaarden voldaan te worden. Ten eerste moeten alle partijen op elk moment in het proces over gelijke informatie beschikken. Daarnaast mogen partijen geen gebruik maken van hun machtspositie ten opzichte van andere stakeholders in de dialoog of besluitvorming, iedere stakeholder is even belangrijk en heeft even veel inspraak. Er dient een oprechte en eerlijke discussie plaats te vinden, zonder strategisch gedrag of politieke invloeden. Een rationele en ethisch verantwoorde dialoog, op basis van een goede redenering moet zorgen voor een eerlijke en oprechte discussie. Informatie dient hiervoor in de juiste context geplaatst te worden. Alle meningen van alle stakeholders moeten gehoord worden en meegenomen worden in de dialoog en besluitvorming. Het resultaat van een dergelijk proces is een consensus, waarbij men respect heeft voor elkaars belangen en men gezamenlijk een overtuiging heeft over de oplossing.

De communicatieve planbenadering streeft de realisering van de belangen van alle stakeholders in de oplossing na. In paragraaf 3.1.3 is al gesteld dat dit bijdraagt aan een hoge mate van doelmatigheid van het plan. Volgens dat criterium is de communicatieve planningsmethode die succesvol kan worden genoemd. Dit onderzoek richt zich echter op de voortgang van de planfase als succesfactor.

De relatie tot snelheid

Met betrekking tot de snelheid van de planfase kan gesteld worden dat de communicatieve planbenadering veel tijd kost. Een hoge mate van participatie door stakeholders, gaat namelijk uit van een proces waarin niet alleen rekening wordt gehouden met alle belangen van alle stakeholders, maar stakeholders dienen ook in onderling overleg consensus te vinden met betrekking tot het gezamenlijke doel. Dit is een complex proces dat veel tijd kost en hoge interactiekosten met zich meebrengt (Innes & Booher, 1999), (Vroom, 2000), (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007).

Het proces kost veel tijd omdat de afstemming van belangen noodzakelijk is. Hiervoor is veel overleg noodzakelijk, wat veel tijd kost, die stakeholders vaak niet hebben (zie problemen B1, B2, B3, B4 uit hoofdstuk 2.4). Ook is bij deze afstemming vrijwel altijd sprake van conflicten tussen de belangen van stakeholders (Driessen, et al., 2001), waardoor er in het planproces extra tijd nodig is om deze conflicten op te lossen (Margerum, 2002), (Eisenhardt, 1989b). Stakeholders dienen bereid te zijn een deel van hun belangen opzij te schuiven voor de realisering van een gezamenlijk doel. Ook dit blijkt in praktijk erg moeilijk (probleem C4), mede omdat stakeholders in de beginfase nog niet direct weten wat ze willen (probleem C7).

Overige kritiek

Communicatieve planning kost niet alleen veel tijd. In diverse literatuur worden nog meer kritiekpunten genoemd op de methode. De betrokkenheid van alle stakeholders in een proces, waarbij in een democratisch proces, zonder gebruik van macht, een consensus wordt bereikt (het ultieme poldermodel), is een ideaal dat in praktijk moeilijk realiseerbaar is.

Communicatieve planning geeft namelijk geen ruimte voor gebruik van machtsposities. In praktijk is er echter in een planproces wel degelijk sprake van machtsposities. Partijen zullen ook geneigd zijn deze te gebruiken, indien dat nodig is om hun belangen te realiseren. In een planproces is vrijwel altijd sprake van conflicterende belangen van verschillende stakeholders (Driessen, et al., 2001), (Neville & Menguc, 2006). Bij gebruik van communicatieve planning is de kans op conflicten groot, welke in het bijzonder te maken hebben met de verdeling van kosten en baten (Margerum, 2002), omdat alle belangen onderling afgewogen dienen te worden in een open dialoog. Daarnaast zullen stakeholders die beschikken over macht zullen deze machtspositie in dit proces zeker gebruiken om hun eigen belangen te realiseren (Driessen, et al., 2001), (Innes & Booher, 1999), (Sager, 2006).

Bovendien speelt een planproces zich altijd af in een politiek en sociaal krachtenveld (Innes & Booher, 1999). Er zijn veranderende belangen, die onderhevig zijn aan politieke en sociale invloeden. Partijen vertonen daarnaast ook strategisch gedrag (De Bruijn, et al., 1998), (Sager, 2006), (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Door belangen van anderen af te wachten kan een strategie worden bepaald waarmee de eigen belangen zo goed mogelijk gerealiseerd kunnen worden. Communicatieve planning gaat uit van het tegenovergestelde,

een open dialoog op basis van eerlijke en oprechte informatie en belangen. Communicatieve planning biedt geen ruimte voor politiek handelen en strategisch gedrag.

Daarnaast is het voor communicatieve planning van belang dat alle stakeholders, ten alle tijden over alle benodigde informatie beschikken om rationele beslissingen te nemen. In praktijk is er echter niet altijd voldoende actuele informatie beschikbaar (Driessen, et al., 2001). De omgeving verandert namelijk snel en informatie is daardoor al snel verouderd.

Tot slot kost brede participatie extra geld ten opzichte van autocratische beslissingen. Hierdoor kan het neveneffect optreden dat er minder geld overblijft voor de werkelijke realisatie van de plannen (Irvin & Stansbury, 2004).

Conclusies

De communicatieve planning, waarbij een brede participatie van stakeholders plaatsvindt, is een planningsmethode die in theorie bij kan dragen aan een succesvolle planfase op basis van het criterium doelmatigheid. Immers in theorie worden de belangen en doelen van alle stakeholders in de oplossing meegenomen. In praktijk is dit echter lang niet altijd het geval. Stakeholders die betrokken worden in het planproces, hebben vaak het gevoel dat ze geen invloed hebben op de uiteindelijke besluitvorming. Participatie heeft in dat geval helemaal geen invloed op de kwaliteit van de gekozen oplossing (De Graaf, n.b.-a). Ook op de methodiek van de planmethode is door verschillende auteurs kritiek. Communicatieve planning biedt namelijk geen ruimte voor machtsposities van stakeholders, de methode geen oog heeft voor het politiek en sociaal krachtenveld dat aanwezig is en het strategisch gedrag dat stakeholders vertonen. Ook is er in praktijk vaak sprake van beperkte informatievoorziening en conflicterende belangen tussen stakeholders. Deze conflicten tussen stakeholders dragen in het bijzonder ook bij aan het feit dat besluitvorming waarbij consensus wordt nagestreefd, vaak veel tijd in beslag neemt. Hieruit worden de volgende hypothesen geformuleerd:

Hypothese 2:

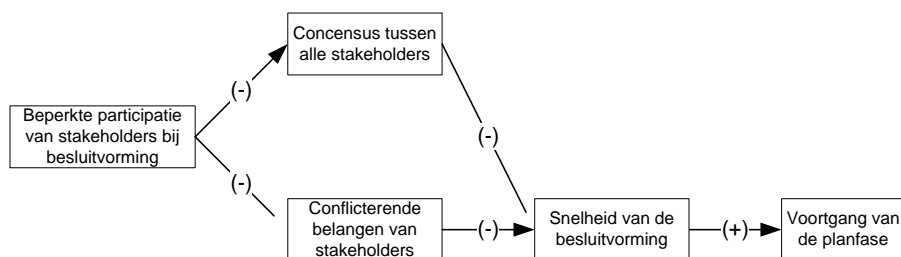
Beperkte participatie van stakeholders in het besluitvormingsproces zorgt voor een sneller besluitvormingsproces.

Hypothese 2.1: *Beperkte participatie van stakeholders in het besluitvormingsproces beoogt geen consensus tussen alle stakeholders.*

Hypothese 2.2: *Het streven naar consensus tussen alle stakeholders, zorgt voor een langzamere besluitvorming.*

Hypothese 2.3: *Beperkte participatie van stakeholders in het besluitvormingsproces zorgt voor minder conflicten tussen stakeholders.*

Hypothese 2.4: *Conflicten tussen stakeholders zorgen voor een langzamere besluitvorming.*



Figuur 3 De invloed van beperkte stakeholderparticipatie op de snelheid van de besluitvorming

Deze hypothese komt tot uitdrukking volgens twee mechanismen. Een beperkte participatie van stakeholders in de besluitvorming zorgt voor minder conflicterende belangen tussen stakeholders. Immers er zijn minder belangen van stakeholders die direct een rol spelen in de besluitvorming. De kans op conflicterende belangen wordt hierdoor kleiner geacht. Conflicten tussen de belangen van stakeholders zorgen voor vertragingen in de besluitvorming. Minder conflicten kunnen dus zorgen voor een snellere besluitvorming. Daarnaast vraagt een beperkte participatie van stakeholders in de besluitvorming om consensus tussen een beperkt aantal stakeholders. Indien consensus tussen een grote groep stakeholders moet worden gevormd kost dit veel tijd, bij een kleinere groep stakeholders wordt aangenomen dat dit minder tijd kost.

Hiërarchie in het netwerk van stakeholders

Zoals eerder aangegeven vindt planning traditioneel plaats in een systeem met een hiërarchische structuur. (Glasbergen, 1995), (De Graaf, n.b.-b). Hedendaags acteren publieke en private organisaties in een complex netwerk van actoren, waarin een hiërarchische structuur niet meer direct toepasbaar is (Lowndes & Skelcher, 1998), (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). In een netwerk van actoren is namelijk sprake van verscheidenheid, wederzijdse afhankelijkheden en dynamiek. Om een hiërarchische structuur in stand te houden, is uniformiteit nodig, met eenzijdige afhankelijkheden en stabiliteit. Er is daarom veel literatuur die uitgaat van non-hiërarchische organisatievormen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Deze auteurs stellen echter ook dat bepaalde eigenschappen hiërarchische structuren wel degelijk nog aanwezig zijn in het hedendaagse netwerk van actoren. De kritiek op de communicatieve planning is onder andere dat deze onvoldoende rekening houdt met machtsposities van stakeholders (Innes & Booher, 1999), (Driessen, et al., 2001), (Sager, 2006), (Reed, 2008). Door het netwerk van stakeholders ook rekening te houden met hiërarchische eigenschappen en machtsposities (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007), (Mitchell, et al., 1997), ontstaat een realistischer beeld van de werkelijkheid.

Het is van belang deze hiërarchische eigenschappen te onderkennen, omdat deze kansen bieden. Ze kunnen in het bijzonder bijdragen aan een sneller planproces (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007). Ze onderscheiden hiervoor de zogenaamde hiërarchische interventies, het ingrijpen in een proces door een stakeholder die daartoe in staat is vanwege zijn machtspositie. Ook Eisenhardt (1989a) onderstreept het belang van een centrale machtspositie ook en geeft aan dat een centrale machtspositie bijdraagt aan een snellere besluitvorming door gebruik van deze machtspositie. Er worden door De Bruijn & Ten Heuvelhof (2007) twee specifieke doelen met betrekking tot de snelheid van het proces onderscheiden die een hiërarchische interventie kan bewerkstelligen.

De relatie tot snelheid

Ten eerste kan een hiërarchische interventie als aanjager van het planproces gelden. Planning in een netwerk van stakeholders is een proces waarin de oplossingsruimte steeds verder wordt ingekaderd. De oplossingsruimte wordt steeds concreter, waarbij wordt getracht de haalbaarheid van doelen van stakeholders te waarborgen (Alexander, 2000), (Driessen, et al., 2001). Dit proces verloopt in fasen. Een hiërarchische interventie kan een kader definiëren dat op dat moment als uitgangssituatie voor de volgende fase in het onderhandelingsproces tussen stakeholders geldt (Bryson & Bromiley, 1993). Het overleg wordt hiermee specifiek en dat komt de voortgang van de besluitvorming ten goede. Bepaalde keuzes worden immers uitgesloten.

Ten tweede kan een hiërarchische interventie zorgen voor doorslag in het besluitvormingsproces. Bij verdeelde belangen van stakeholders, waardoor de besluitvorming kan stagneren, kan de interventie ervoor zorgen dat het proces een nieuwe impuls krijgt. Bij conflicten tussen stakeholders, kan een hiërarchische interventie de doorslag geven om de voortgang in het proces te waarborgen.

Participatie en hiërarchische interventies

Er moet worden aangemerkt dat hiërarchische interventies overleg en onderhandeling zeker niet uitsluiten. Een hiërarchische interventie heeft alleen kans van slagen, als daar een proces van overleg en onderhandeling aan vooraf is gegaan. Participatie en hiërarchisch optreden sluiten elkaar niet uit, maar kunnen juist heel goed tegelijkertijd worden gehanteerd. Indien het nodig is kunnen er hiërarchische interventies worden gedaan, terwijl daar onderhandeling en overleg met stakeholders aan ten grondslag ligt (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2007).

Bij het uitvoeren van hiërarchische interventies moet bovendien worden aangemerkt dat het management van de gedupeerden heel belangrijk is. Het uitgangspunt van de besluitvormer moet zijn zo veel mogelijk win-win situaties te creëren. Dit is echter niet altijd mogelijk. Stakeholders die door een hiërarchische interventie hun belangen niet verwezenlijkt zien dienen wel opnieuw betrokken te worden in het proces. Wellicht kunnen ze in een verdere fase van het proces van belang zijn voor de haalbaarheid. Om deze stakeholders betrokken te houden kan deze stakeholders een compensatie in het vooruitzicht worden gesteld. Bijvoorbeeld de realisering van een ander belang van deze stakeholder in een later stadium van het proces (De Bruijn, et al., 1998).

Conclusies

Door hiërarchische relaties te onderkennen in een netwerk van actoren, ontstaat een model dat oog heeft voor de machtsposities, die in de communicatieve planbenadering te weinig onderkend worden. De aanwezigheid van deze machtsposities bieden tegelijk kansen om de besluitvorming te versnellen. Dit komt tot uitdrukking volgens twee mechanismen. Door een hiërarchische interventie wordt de oplossingsrichting waarbinnen besluiten worden genomen vastgesteld. Deze oplossingsrichting draagt bij aan een snellere besluitvorming, omdat bepaalde alternatieven buiten beschouwing worden gelaten. Bovendien kan een hiërarchische interventie bij conflicten tussen stakeholders de doorslag geven in de besluitvorming.

Hypothese 3:

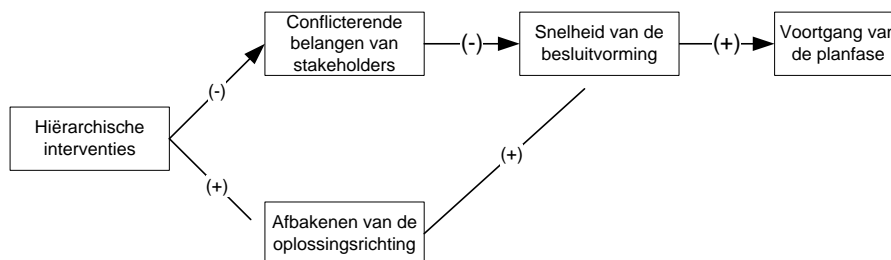
Hiërarchische interventies door stakeholders met macht, zorgen voor een snellere besluitvorming

Hypothese 3.1: *Hiërarchische interventies zorgen voor minder conflicten tussen stakeholders.*

Hypothese 3.2: *Conflicten tussen stakeholders zorgen voor een langzamere besluitvorming.*

Hypothese 3.3: *Hiërarchische interventies zorgen voor afbakening van de oplossingsrichting.*

Hypothese 3.4: *Afbakening van de oplossingsrichting zorgt voor een snellere besluitvorming.*



Figuur 4 De invloed van hiërarchische interventies op de snelheid van besluitvorming

Stakeholders met urgentie

Voor de snelheid van de besluitvorming is het van belang dat stakeholders bereid zijn om samen te werken, omdat ze baat hebben bij het snel realiseren van een oplossing. In de literatuur wordt dit omschreven als urgentie (Mitchell, et al., 1997), (Rowley & Moldoveanu, 2003), (Wolfe & Putler, 2002), (Franks, et al., 2003). Dit kan tijdgebonden zijn, snel handelen is dan gewenst. Dit kan echter ook een zogenaamde kritieke claim zijn, de voortgang van het project is dan perse nodig om een andere actie voor de stakeholder mogelijk te maken. Kortom stakeholders met urgentie zijn afhankelijk van de realisatie van het project.

De relatie tot snelheid

Dat stakeholders met een urgentie claim sneller overgaan tot het nemen van besluiten komt volgens

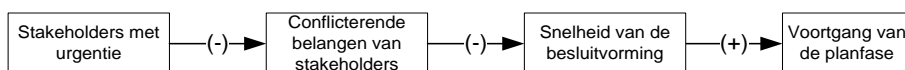
(De Bruijn, et al., 1998), omdat deze stakeholders eerder bereid zijn om prioriteit in hun belangen aan te brengen in conflictsituaties met belangen van andere stakeholders. Samenwerking tussen stakeholders met urgentie, zorgt volgens (De Bruijn, et al., 1998) voor minder conflictsituaties tussen stakeholders en dus voor een snellere besluitvorming.

Hypothese 4:

Besluitvorming door stakeholders met urgentie, zorgt voor een snellere besluitvorming

Hypothese 4.1: *Besluitvorming door stakeholders met urgentie zorgt voor minder conflicten tussen stakeholders.*

Hypothese 4.2: *Conflicten tussen stakeholders zorgen voor een langzamere besluitvorming.*



Figuur 5 De invloed van stakeholders met urgentie op de snelheid van besluitvorming

Samenwerking in een coalitie

Samenwerking bij de ontwikkeling van een MFA is noodzakelijk om de realisering van een MFA mogelijk te maken. Stakeholders zijn namelijk onderling afhankelijk voor de realisatie van hun gezamenlijke doelen (Driessen, et al., 2001). Samenwerking tussen stakeholders is daarbij niet vanzelfsprekend. Dit komt door gefragmenteerde machtsposities en uiteenlopende en vaak conflicterende belangen (Driessen, et al., 2001), (Innes & Booher, 1999), (Sager, 2006), (Neville & Menguc, 2006). Een oplossing die in de literatuur wordt aangedragen om deze samenwerking succesvol te laten geschieden is door het vormen van een coalitie met de juiste stakeholders. Hier zijn volgens Gulati (1995) zijn hier drie specifieke redenen voor. Ten eerste zijn er legitieme redenen (Sharfman, Gray & Yan, 1991 en Baum & Oliver, 1991), die ervoor zorgen dat de partijen die vanuit wettig of moreel oogpunt betrokken worden in een coalitie. Hiermee wordt getracht vertragingen door verzet van stakeholders met een legitieme rol te voorkomen. Daarnaast spelen er strategische redenen. Daarnaast kunnen er onderlinge afhankelijkheden van middelen tussen stakeholders zijn voor de realisatie van hun doelen. Door coalitievorming kan tot slot de machtspositie ten opzichte van andere stakeholders verbeterd worden (Neville & Menguc, 2006).

De relatie tot snelheid

Ten eerste kan coalitievorming volgens De Bruijn, Ten Heuvelhof, & In 't Veld (1998) ervoor zorgen dat organisaties zich binden aan het planproces. Door coalitievorming kan commitment van stakeholders aan het proces ontstaan. Stakeholders in een coalitie ontwikkelen een gedeelde perceptie en een gezamenlijke verplichting om het project af te ronden. Het gevoel van deze gezamenlijke verplichting kan omschreven worden als commitment (Stone & Brush, 1996). Volgens De Bruijn et al. (1998) zorgt commitment voor een snellere besluitvorming, omdat stakeholders die zich committeren belang hebben bij het realiseren van een oplossing. Ze werken gezamenlijk aan een doel. Tot slot zorgt commitment ervoor dat middelen niet langer verkregen hoeven te worden van stakeholders, maar vaststaat dat stakeholders bepaalde middelen inbrengen om het project haalbaar te maken (Stone & Brush, 1996).

Ten tweede kan coalitievorming tussen stakeholders ervoor zorgen dat een oplossingskader ontstaat waarbinnen men de uiteindelijke oplossing wil vinden. In de beginfase kan dit een gezamenlijk doel zijn, dat geldt als vertrekpunt (Reed, 2008). Het vormen van een coalitie op basis van overeenkomstige belangen kan leiden tot de formulering van een gezamenlijk doel en leidt hiermee tot een eerste afbakening van de keuzeruimte, dat geldt voor het vervolg van het proces. Bovendien zorgt dit oplossingskader ervoor dat het voor partijen die aanvankelijk geen deel uitmaken van de coalitie eenvoudiger wordt om te bepalen of men wil participeren in het project (Margerum, 2002).

Tot slot veronderstellen Bryson & Bromiley (1993) dat door middel van het vormen van coalities, er meer mogelijkheden ontstaan voor het uitvoeren van hiërarchische interventies. Bovendien zullen deze hiërarchische interventies effectiever zijn naarmate er meer macht gepaard gaat met de interventie (De Bruijn, et al., 1998). Een coalitie tussen stakeholders

beschikt over meer macht dan een individuele stakeholder en de veronderstelling is dat de kans op een succesvolle hiërarchische interventie daardoor groter is.

Hypothese 5:

Samenwerking in een coalitie van stakeholders zorgt voor een sneller besluitvormingsproces.

Hypothese 5.1: *Samenwerking in een coalitie van stakeholders zorgt voor meer hiërarchische interventies.*

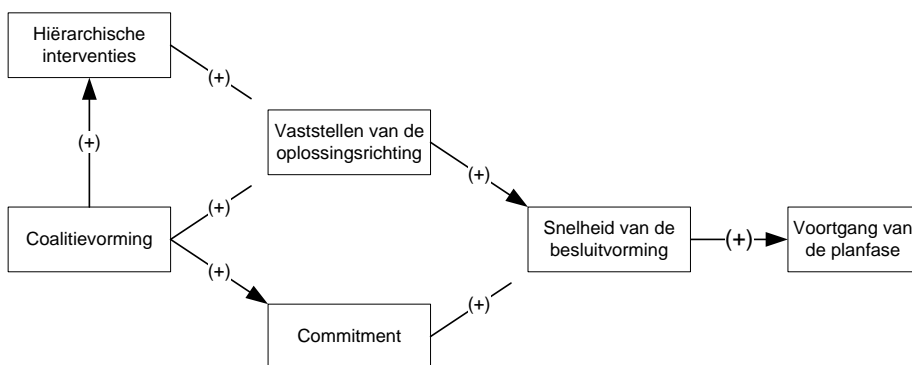
Hypothese 5.2: *Hiërarchische interventies zorgen voor afbakening van de oplossingsrichting.*

Hypothese 5.3: *Samenwerking in een coalitie van stakeholders zorgt voor afbakening van de oplossingsrichting.*

Hypothese 5.4: *Afbakening van de oplossingsrichting zorgt voor een snellere besluitvorming.*

Hypothese 5.5: *Samenwerking in een coalitie van stakeholders zorgt voor commitment tussen stakeholders.*

Hypothese 5.6: *Commitment tussen stakeholders zorgt voor een snellere besluitvorming.*



Figuur 6 De invloed van coalities op de snelheid van de besluitvorming

Multi-issue besluitvorming

Een andere manier om met conflicten om te gaan is om meerdere belangen en doelen van stakeholders integraal af te wegen. Hiermee kunnen mogelijke conflicten zelfs vermeden worden (Bellman & Zadeh, 1970), (Ribeiro, 1996), (De Bruijn, et al., 1998), (Margerum, 2002). Deze afweging wordt multi-issue besluitvorming of multi-objective besluitvorming genoemd.

Multi-issue besluitvorming gaat uit van een besluitvorming waarbij meerdere punten integraal worden behandeld. Het is daarbij van belang dat er voldoende interessante punten voor stakeholders onder de aandacht komen, zodat het aantrekkelijk is om deel te nemen in de besluitvorming.

Door over meerdere issues, die voor meerdere stakeholders interessant zijn, tegelijk een besluit te nemen, ontstaat er ruimte voor onderhandeling. Er wordt niet langer alleen overlegd over belangen, maar er wordt ook onderhandeld over belangen (De Bruijn, et al., 1998). Hierbij ontstaat een mogelijkheid van geven en nemen. Partij A kan een deel van zijn belangen in issue 1 opzij schuiven, terwijl partij B uiterst tevreden is met de gekozen

oplossing, omdat hij zijn belangrijkste belangen daardoor kan realiseren. Partij A heeft in issue 2 nu iets “tegoed” van Partij B en heeft aanspraak de oplossing te realiseren waar hij het grootste belang bij heeft. Partij B zal dit accepteren, omdat hij hierdoor zijn belangen in issue 1 kan realiseren. Een voorwaarde voor multi-issue besluitvorming is de betrokkenheid van het topmanagement bij de besluitvorming. Stakeholders dienen namelijk bereid te zijn hun belangen over boord te zetten, om ergens anders hun belangen te kunnen realiseren (De Bruijn, et al., 1998). Er zijn dus vertegenwoordigers namens de betrokken organisaties nodig die de mogelijkheid hebben te beslissen welke belangen wel en niet opzij gezet kunnen worden.

De relatie tot snelheid

Door het gebruik van multi-issue besluitvorming kunnen conflicten sneller opgelost worden (Eisenhardt, 1989b), (Judge & Miller, 1991), (De Bruijn, et al., 1998). Stakeholders hebben de mogelijkheid om hun uiteenlopende belangen integraal af te wegen. Hierdoor ontstaat een mogelijkheid van geven en nemen. Niet elke stakeholder kan hierin al zijn belangen realiseren, maar er is wel de mogelijkheid om meerdere keuzes zo te kiezen, dat elke stakeholder een deel van zijn belangen gerealiseerd ziet. Er ontstaat hiermee een mogelijkheid om conflicten tussen stakeholders op te lossen, die op zichzelf stand onoplosbaar zouden zijn.

Indien er meer dan twee stakeholders betrokken zijn bij de besluitvorming is de besluitvorming gecompliceerder. Er dienen meerdere belangen integraal afgewogen te worden. Er ontstaat op die manier wel een prikkel voor coöperatief gedrag. Er ontstaat een mogelijkheid om multi-issue coalities te vormen. Stakeholders met gelijke belangen zullen gezamenlijk proberen deze te realiseren (De Bruijn, et al., 1998).

Hypothese 6:

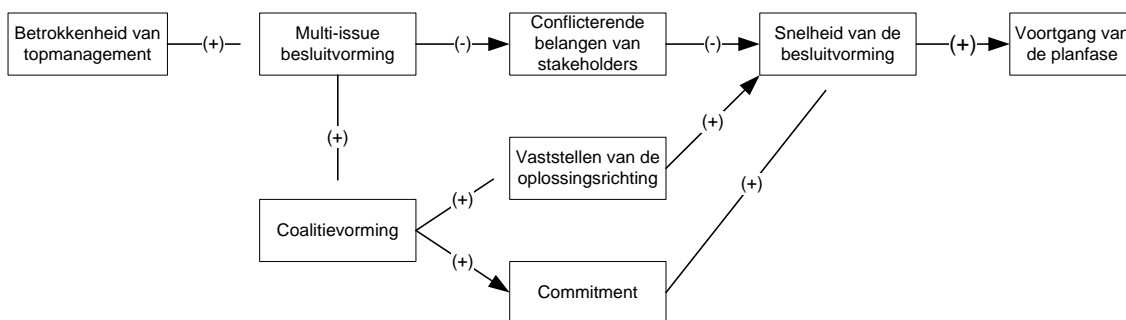
Besluitvorming op basis van multi-issue besluitvorming zorgt voor een snellere besluitvorming

Hypothese 6.1: *Betrokkenheid van het topmanagement zorgt voor meer multi-issue besluitvorming.*

Hypothese 6.2: *Multi-issue besluitvorming zorgt voor minder conflicten tussen stakeholders.*

Hypothese 6.3: *Conflicten tussen stakeholders zorgen voor een langzamere besluitvorming.*

Hypothese 6.4: *Multi-issue besluitvorming zorgt voor het vormen van coalities tussen stakeholders*



Figuur 7 De invloed van multi-issue besluitvorming op de snelheid van de besluitvorming

Stakeholders met legitimiteit

Stakeholders die beschikken over legitimiteit zijn een gevaarlijke groep stakeholders (Mitchell, et al., 1997). Ook Edelenbos & Klijn (2006) geven aan dat deze groep stakeholders aandacht verdienen. Stakeholders met legitimiteit kunnen zorgen voor blokkering van besluiten, indien ze niet betrokken worden in de planfase. Indien ze hun belangen niet terug zien in de plannen, kunnen ze zich groeperen en gezamenlijk een machtspositie krijgen. Besluitvorming kan hierdoor vertraagd worden of geblokkeerd. Dit komt de snelheid van de besluitvorming niet ten goede. Door stakeholders te betrekken in het proces, wordt de kans op vertragingen kleiner (Driessen, et al., 2001), (Edelenbos & Klijn, 2006). Dit kan op verschillende wijzen gebeuren, van informeren van stakeholders tot het laten meebeslissen van stakeholders. Bij het informeren van stakeholders is de informatiestroom eenzijdig. Indien stakeholders geraadpleegd worden, worden de belangen van stakeholders ook zoveel mogelijk meegenomen in de plannen, zonder dat de opdrachtgever zich hieraan conformeert. Stakeholders met alleen legitimiteit zullen plannen minder snel blokkeren indien hun meningen worden geïnventariseerd en meegenomen in de besluitvorming en zij daarnaast met regelmaat worden geïnformeerd over de voortgang van het project.

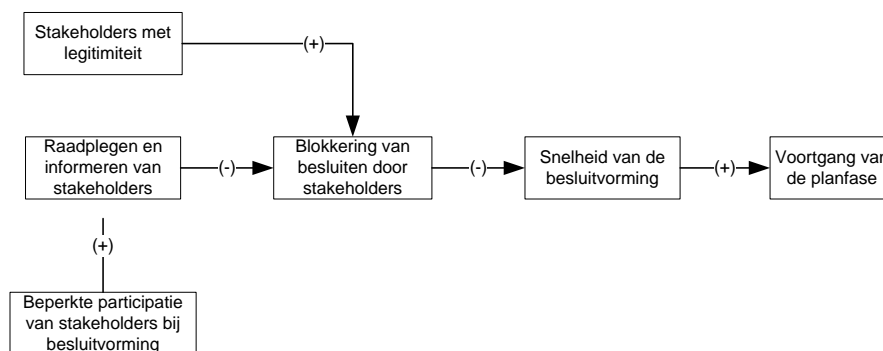
Hypothese 7:

Informeren en raadplegen van stakeholders met legitimiteit zorgt voor een snellere besluitvorming.

Hypothese 7.1: *Informeren en raadplegen van stakeholders zorgt voor minder blokkering van besluiten.*

Hypothese 7.2: *Blokkering van besluiten zorgt voor een langzamere besluitvorming.*

Hypothese 7.3: *Bij beperkte participatie van stakeholders bij de besluitvorming vindt meer informeren en raadplegen van stakeholders plaats.*

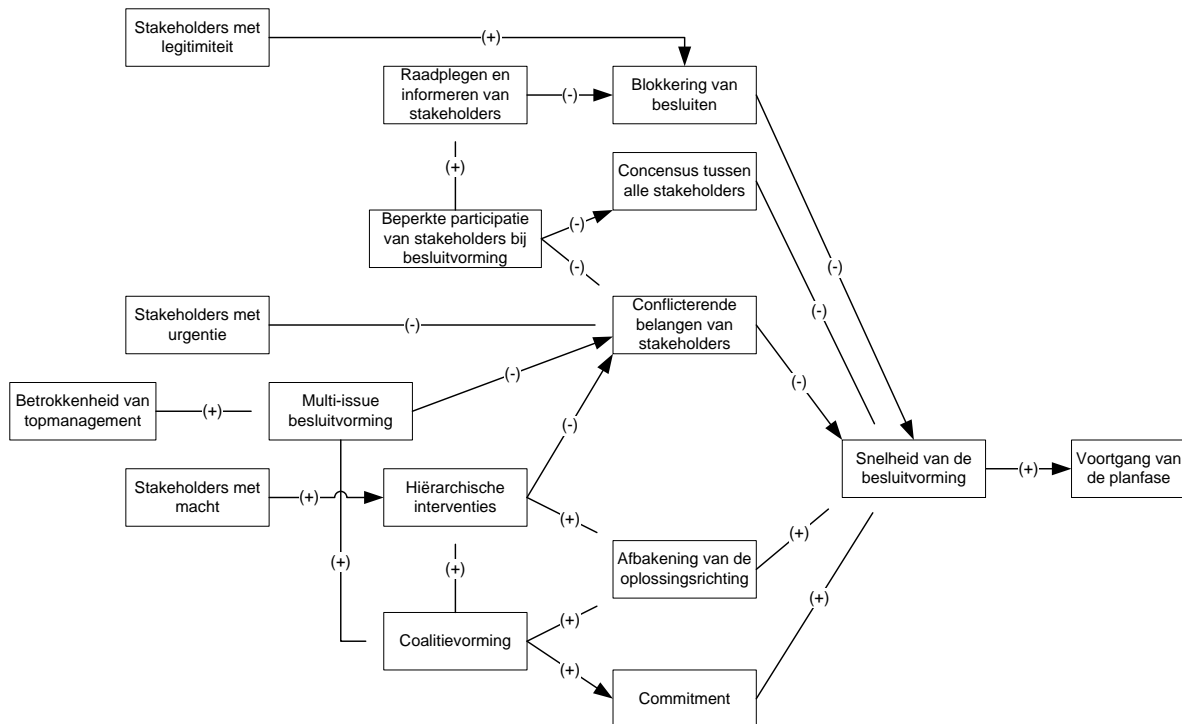


Figuur 8 De invloed van raadplegen en informeren van stakeholders op de snelheid van de besluitvorming

Theoretisch model

Indien alle factoren en relaties die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd worden gekoppeld, ontstaat het model zoals weergegeven in figuur 9.

Kritieke succesfactoren voor de voortgang van ruimtelijke planning



Figuur 9 Theoretische relaties met betrekking tot de voortgang van de planfase

De factoren die van invloed zijn op de snelheid van de besluitvorming die in dit theoretisch model zijn opgenomen kunnen worden gecategoriseerd naar eigenschappen van stakeholders die van invloed zijn op de snelheid van de besluitvorming en keuzes die de procesmanager kan maken, die van invloed zijn op de voortgang van de planfase. Deze factoren zorgen voor deelconsequenties, die weer invloed hebben op de snelheid van de besluitvorming. Een overzicht van alle factoren is gegeven in tabel 1.

Eigenschappen stakeholders	Keuzes opdrachtgever	Deelconsequenties	Deelconsequentie	Eindconsequentie
M) Legitimiteit van de stakeholder	H) Raadplegen en informeren van stakeholders	C) Blokkering van besluiten door stakeholders	B) Snelheid van de besluitvorming	A) Voortgang van de planfase
N) Urgentie van de stakeholder	I) Beperkte participatie van stakeholders in de besluitvorming	D) Steven naar consensus tussen alle stakeholders		
O) Machtspositie van de stakeholder	J) Hiërarchische interventies door stakeholders	E) Afbakening van de oplossingsrichting		
P) Betrokkenheid van het topmanagement	K) Multi Issue besluitvorming	F) Confliegerende belangen van stakeholders		
	L) Het vormen van een coalitie tussen stakeholders	G) Commitment van stakeholders		

Tabel 4 Theoretische factoren die van invloed zijn op de voortgang van de planfase

Bijlage 2: Case study

Case 1: Brede school Zuurland Brielle

Projectbeschrijving

De brede school Zuurland in Brielle is een campus, waarop drie basisscholen met 900 leerlingen, een theater en peuterspeelzaal gevestigd zijn in vier gebouwen. Er zijn een Christelijke, Katholieke en openbare basisschool gevestigd in drie eigen gebouwen. Elke school heeft zijn eigen lokalen voor onderwijs en een eigen schoolplein.

Het vierde gebouw is een gebouw voor gemeenschappelijke ruimten, het BRESgebouw. In dit gebouw zijn gezamenlijke wissel lokalen, speel lokalen, handvaardigheidsruimte, mediatheek en aula voor de scholen gehuisvest. Door gezamenlijk gebruik van ruimten is het voor de scholen mogelijk om over een groter aanbod van functionele ruimtes te beschikken. De aula en speel lokaal van de scholen kan omgebouwd worden tot een vlakke theatervloer met uitschuifbare tribune voor 200 personen.

Het BRES-gebouw is aan de foyer van het reeds aanwezige sportcomplex met zwembad en sporthal gebouwd. De verbouwde foyer van het sportcomplex kan hierdoor ook worden gebruikt door de theaterbezoekers. De brede school is gerealiseerd op de locatie waar voorheen het theater De Goote stond. De grond was in bezit van de gemeente. Ook de gronden van de verlaten schoollocaties zijn in bezit van de gemeente. Deze gronden zijn verkocht voor de realisatie van woningen en commerciële ruimten. Met de opbrengsten van deze gronden is de brede school en het theater deels gefinancierd.

De Brede school Zuurland, inclusief het BRES-gebouw zijn in oktober 2008 in gebruik genomen.

Stakeholders

Gemeente Brielle

De gemeente Brielle is verantwoordelijke voor de onderwijshuisvesting van de basisscholen. Daarnaast is de grondpositie waarop de brede school gebouwd is in handen van de gemeente. Ook het theater en het sportcomplex zijn in gemeentelijk bezit. De Gemeente Brielle is hierdoor een belangrijke stakeholder geweest in de planfase van de Brede School Zuurland, ze beschikte in hoge mate over de attributen macht, legitimiteit en urgentie. De gemeenteraad is in de besluitvorming over go/no go besluiten betrokken geweest.

Ontwikkelaars huizenbouw en commerciële ruimten

Er zijn twee verschillende ontwikkelaars die de gronden op de voormalige locaties van de scholen hebben gekocht. Hier worden respectievelijk woningen en commerciële ruimten gerealiseerd. Met de opbrengsten van de gronden wordt de brede school gefinancierd. Door deze financiële afhankelijkheid hebben de ontwikkelaars een machtspositie in dit project gehad. De positie van de ontwikkelaars beperkt zich tot een machtspositie. Van urgentie bij de realisatie van de brede school is in dit geval geen sprake geweest. De gemeente heeft expliciet beleid om de grond te verkopen, de legitieme binding van deze stakeholders is

daarom hoog. Het topmanagement van deze stakeholder is alleen betrokken geweest bij de go/no-go beslissing om de grond te kopen.

Basisscholen

De scholen die gehuisvest zijn in Brede School Zuurland zijn de Openbare Basisschool De Branding, Rooms Katholieke Basisschool Leonardus en de Christelijke Basisschool Het Anker. De scholen waren daarvoor ook reeds in Brielle gevestigd. De voormalige huisvesting van deze scholen voldeed niet meer. Er was renovatie op de huidige locatie nodig, of volledige nieuwbouw. Hoewel de Gemeente wettelijk verantwoordelijk is voor de huisvesting van scholen, is overleg hierover met het schoolbestuur ook een wettelijke verplichting. De scholen zijn een stakeholder met een zeer hoge legitieme positie in de planfase en een hoge urgentie. Van een machtspositie was geen sprake. De directie van de school is betrokken geweest bij de concrete invulling van het programma van eisen en het ontwerp.

Andere gebruikers

Het BRES theater was voorheen gehuisvest op de locatie waar de Brede School is gerealiseerd. Met de realisatie van de Brede School, zou het theater verdwijnen. De gemeente wilde geen nieuw theater realiseren. De urgentie voor nieuwe huisvesting was bij het theater dus hoog. Over legitimiteit of macht beschikte het theater niet, er is sprake van een gemeentelijk theater.

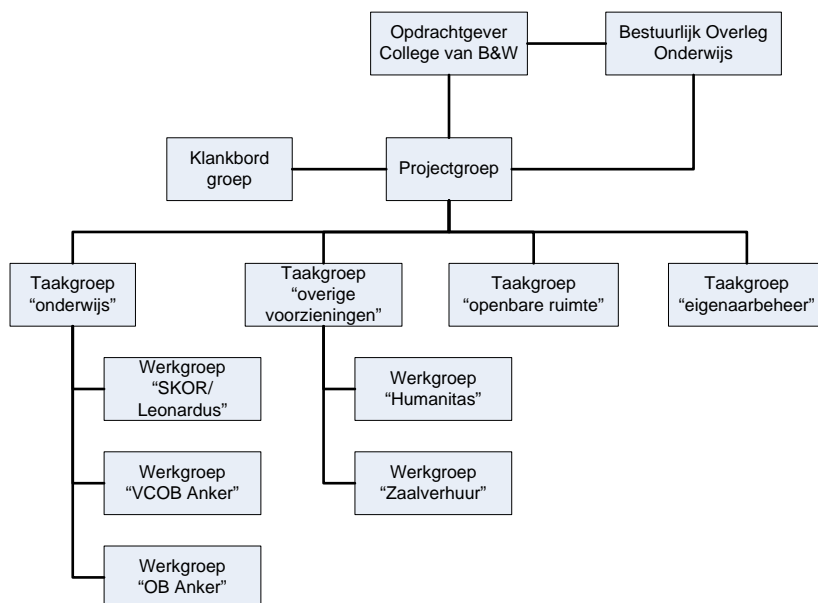
Sportcomplex Dukdalf is een sporthal met zwembad op de locatie naast de huidige Brede School. Er is sprake van een gemeentelijk sportcomplex. Het sportcomplex zou aanvankelijk niets met de plannen te maken hebben, totdat tijdens de planfase werd besloten dat het theater aan het sportcomplex gebouwd zou worden en de foyer gezamenlijk gebruikt zou worden. Het sportcomplex ging hiermee beschikken over een hoge legitieme positie.

Omwonenden

De bewoners zijn verenigd in Bewonersvereniging Zuurland. De bewonersvereniging was tegen het verdwijnen van het theater. Ze beschikten hierdoor over een hoge urgentie bij het project. De bewoners zijn betrokken vanuit een lage legitieme positie en geraadpleegd voor feedback over de plannen in een klankbordgroep. Een onderwerp dat continu een punt van discussie is geweest is de verkeerssituatie rondom de brede school. Een onderzoek naar de mogelijkheden om over te steken door de inzet van verkeersbrigadiers en het aantal parkeerplaatsen bij de school stond daarbij gedurende een aantal overleggen centraal.

Projectorganisatie

De projectorganisatie van de Brede school Zuurland kan worden onderverdeeld in een bestuurlijk niveau: het college van Burgemeester en Wethouders en het Bestuurlijk overleg Onderwijs. Input en feedback voor de inhoudelijke plannen was afkomstig uit de verschillende taakgroepen. Dit advies en deze input waren niet bindend. De projectgroep vormde de schakel tussen het bestuurlijk niveau en de taakgroepen en werkte inhoudelijk aan de plannen. De klankbordgroep adviseerde de projectgroep en gaf feedback.



Figuur 10 De projectorganisatie van Brede school Zuurland (Lodder, 2004)

Procesbeschrijving

Initiatief en visievorming

De gemeente heeft in 1999 de eerste ideeën ontwikkeld voor de realisatie van een brede school. Het uitgangspunt hierbij was dat alle kindgerelateerde voorzieningen van 0 tot 12 bij elkaar gerealiseerd zouden worden. Bovendien verkeerden de gebouwen van de drie basisscholen toentertijd in desolate toestand. De gemeente is wettelijk verantwoordelijk voor de huisvesting van de scholen en moest dus renovatie of nieuwbouw realiseren om het schoolaanbod te waarborgen. De locatie van het gemeentelijk theater De Goote werd gekozen voor de nieuwbouw van een brede school. De gemeente wilde het verouderde theater laten verdwijnen en plaats laten maken voor de brede school. De realisatie van een nieuw theater had men toen niet voor ogen. De gemeente had bij het initiatief al vergaande ideeën over de invulling van de plannen.

Bij het initiatief waren de scholen niet enthousiast over de realisatie van een brede school. De scholen waren bang dat ze hun identiteit zouden verliezen in een brede school. Daarnaast was men niet bereid om ruimten te delen met elkaar. Elke school wilde zijn eigen nieuwe school realiseren, met alle eigen voorzieningen. Ook de omwonenden en andere burgers waren tegen de realisatie van de brede school, omdat ze bang waren voor een hoog gebouw in hun wijk. Daarnaast wilde men het theater graag behouden en dat zou juist verdwijnen. Vanwege dat feit was ook het theater vanzelfsprekend tegen de plannen.

De strijdige ambitie van de gemeente met de belangen van de andere stakeholders heeft gezorgd voor veel conflicten en de nodige vertraging bij het initiatief en de visievorming. Deze conflicten hadden voornamelijk te maken met de fysieke invulling en de mate van samenwerking. Vervolgens heeft er intensief overleg plaatsgevonden tussen de gemeente en de scholen. Hierbij is geïnventariseerd wat de scholen absoluut niet samen wilde delen, wat ze misschien samen zouden willen delen en wat men zonder verlies van identiteit met elkaar zou kunnen delen. Ook heeft de gemeente in deze fase gebruik gemaakt van haar

machtpositie als subsidieverstrekker voor de huisvesting van de scholen. Niet meewerken aan de brede school zou verstrekende negatieve consequenties voor de scholen tot gevolg hebben. De renovatie van de toenmalige gebouwen zou dan slechts instandhouding zijn, zonder toekomstgerichte investeringen. De gemeente stelt hierbij zelfs dat de brede school er niet had gestaan als zij geen gebruik had gemaakt van haar machtspositie.

De scholen hebben vervolgens samen met de gemeente voor een concept gekozen, waarbij alle drie de scholen hun eigen gebouw zouden behouden en alle functies die men samen kon realiseren in een vierde gebouw zouden worden ondergebracht. Hiermee behield elke school zijn eigen identiteit en kon men samen extra functies realiseren in het vierde gebouw, die men individueel niet allemaal zou kunnen realiseren. De scholen begonnen ook de voordelen van samenwerking in te zien.

Met dit concept waren de scholen en de gemeente het in hoofdlijnen eens geworden. Op het moment dat de scholen hadden gekozen om een apart gebouw te realiseren voor onder andere hun gezamenlijke grote aula, ontstond er een kans om die ruimte multifunctioneel in te richten als theater. Dit idee zorgde echter voor nieuwe conflicten en vertraging, omdat de omwonenden bang waren dat het gebouw erg hoog zou worden. Voor het theater en de school had het gedeeld ruimtegebruik voordelen, omdat men samen nog meer vierkante meters kon realiseren. Er werd afgesproken dat de scholen hun aula alleen op woensdagmiddag en in het weekend beschikbaar hoefden te stellen aan het theater.

Het theater zou zelf slechts de beschikking krijgen over een kleine foyer. De gemeente heeft toen besloten dat de aanliggende kantine van de sporthal gekoppeld zou worden aan het BRES-gebouw, waarin het theater zou huisvesten. Deze kantine zou hiervoor gerenoveerd worden, waardoor de beheerders van de sporthal ook positief tegenover deze plannen stonden.

Na 5 jaar waren de betrokken stakeholders het eens geworden over een gezamenlijk concept. De conflicten in de initiatieffase en visieontwikkeling hebben ervoor gezorgd dat hier grote vertraging is opgelopen.

Definitiefase

Pas in januari 2004 hebben Burgemeester en Wethouders opdracht gegeven voor de start van de definitiefase. Bij de start van de definitiefase is een projectplan opgesteld, waarin beoogd was dat de definitiefase in april 2004 afgerond zou zijn (Lodder, 2004). In 2005 is vervolgens een Plan van Aanpak opgesteld om alsnog te komen tot een gezamenlijk programma van eisen voor de scholen en het theater (De Wijs, 2005).

De scholen kregen alle drie hun eigen gebouw en konden dus zelf kiezen over de invulling daarvan. Bij het opstellen van het programma van eisen voor het gezamenlijke BRES-gebouw voor de scholen en het theater speelden er een aantal conflicten. Het theater en de scholen moesten het eens worden over de verdeling van ruimten en bezetting. Hierin heeft de gemeente aangegeven dat de schoolgerelateerde activiteiten altijd prioriteit hebben. Daarnaast waren er een aantal conflicten over de financiering van niet schoolgerelateerde wensen van de scholen en de wensen van het theater. De schoolgerelateerde voorzieningen worden op basis van normen vastgesteld. Daarnaast hebben de scholen en het theater

aanvullende eisen gesteld, waardoor het totale budget overschreden werd. De gemeente is niet akkoord gegaan met alle eisen van de scholen en het theater. Op basis van een integrale afweging is hier vervolgens een bezuinigingslag gemaakt en door alle partijen nog extra geïnvesteerd. Het definitieve programma van eisen voor de brede school was gereed in september 2005 (Gemeente Brielle, 2005). De duur van de definitiefase is in totaal 20 maanden geweest, een vertraging van ongeveer 17 maanden. Dit heeft voornamelijk te maken gehad met de integratie van het theater in het ontwerp.

Ontwerpfase

De ontwerpfase is gestart in oktober 2005 en afgerond in mei 2006. Hier zijn geen conflicten tussen stakeholders opgetreden. Aan het eind van de ontwerpfase, in 2006 is een participantenovereenkomst opgesteld tussen de scholen en de gemeente over het beheer en exploitatie van het gebouw. Dit is het eerste contract in de planfase van de brede school Zuurland. Deze fase heeft in totaal 7 maanden geduurd. In 2004 was de verwachting dat de ontwerpfase 9 maanden zou duren (Lodder, 2004). Er is geen vertraging opgelopen in deze fase.

Contracten

In de planfase van Brede school Zuurland is alleen na afloop van de ontwerpfase een contract opgesteld tussen de scholen en de gemeente, een participantenovereenkomst.

Voortgang van de planfase

De voortgang van de planfase van Brede school Zuurland is zeer slecht geweest. Hoewel het onbekend is of er vooraf doelen zijn gesteld met betrekking tot de duur van de visievorming, kan gesteld worden dat het erg lang heeft geduurd om tot een gezamenlijke visie te komen, ongeveer 5 jaar. Ook de definitiefase heeft langer geduurd dan voorafgaand aan deze fase beoogd was. In de ontwerpfase is geen vertraging meer opgelopen. Een overzicht van de looptijden en de vertragingen is gegeven in tabel 5.

Fase	Beoogd	Looptijd	Vertraging
Visievorming	-	5 jaar	Hoog ¹
Definitiefase	3 maanden	20 maanden	17 maanden
Ontwerpfase	9 maanden	7 maanden	0 maanden
Totaal	-	87 maanden	Zeer hoog

Tabel 5 Voortgang van de planfase Brede school Brielle

Case 2: MFC Marturia Assen

Projectbeschrijving

Het Marturia complex in Assen is een multifunctionele accommodatie, waarin een basisschool, een kerk, peuterspeelzaal, kinderdagverblijf, woningen en commerciële ruimten gevestigd zijn. In de commerciële ruimten is het gezondheidsplein Marturia gevestigd.

¹ Hoewel er door de initiatiefnemer geen doelstelling is gesteld in 1999 voor het afronden van de visievorming, ervaart de Gemeente Brielle dat er een hoge vertraging is opgelopen bij de visievorming.

De school, de kerk, peuterspeelzaal en kinderdagverblijf werken samen. Het gezondheidsplein kan als losse accommodatie worden beschouwd, in hetzelfde complex. Voor deze case worden de partijen in het gezondheidsplein buiten beschouwing gelaten, omdat het initiatief voor het gezondheidsplein pas is ontstaan, nadat het ontwerp voor de andere functies reeds gereed was. Het gezondheidsplein is “slechts” een invulling van de commerciële ruimtes in deze accommodatie. Het Marturia complex is in oktober 2008 in gebruik genomen.

Stakeholders

COG Drenthe

De Christelijke onderwijsgroep Drenthe is een overkoepelende stichting voor 21 Christelijke basisscholen in Drenthe. Hoewel de huisvesting van scholen wettelijk gezien onder gemeentelijke verantwoordelijkheid valt, is het COG Drenthe vanuit hun positie betrokken bij de huisvesting van hun basisscholen. Ook voor beheer en exploitatie is de stichting verantwoordelijk.

De basisschool Het Kompas was voor de bouw van het Marturiacomplex gehuisvest op de locatie in een gebouw dat deels gebouwd was in de jaren '60. In de jaren '80 is in verband met de integratie van de lagere school met het kleuterschool in het basisonderwijs het gebouw uitgebreid. Medio 2001 was het oudste gebouw uit de jaren '60 niet meer functioneel om onderwijs in aan te bieden. De urgentie van deze stakeholder voor nieuwe huisvesting was op dat moment hoog.

Protestante Gemeente Assen

De Protestante gemeente Assen is een samengevoegde gemeente uit de Gereformeerde en Hervormde kerk. Eind jaren '90 beschikten beide gemeenten nog over hun eigen kerken uit de jaren '60. Eén gebouw op de locatie waar nu het Marturia complex is gebouwd en een kerk op een nabijgelegen locatie. Door de beoogde fusie van de gemeenten, zouden ze samengaan in één van de twee gebouwen en de andere kerk zou gesloopt worden. Onenigheid over de keuze tussen de twee kerken en de wens van de gemeente om een hele nieuwe start te maken, heeft ervoor gezorgd dat men er in 2001 voor heeft gekozen om gezamenlijk een nieuwe kerk te bouwen.

De urgentie voor een nieuw gebouw was op dat moment aanwezig. Nieuwe huisvesting was wenselijk en een meerwaarde voor de structurele samenwerking van de twee kerkgemeenten. De kerkgemeenten waren op dat moment al de Protestante Gemeente al in wording.

Gemeente Assen

De gemeente is wettelijk verantwoordelijk voor de huisvesting van basisscholen. Vanuit die verantwoordelijkheid is zij ook betrokken bij dit project. De grondpositie waarop de voormalige gebouwen van de basisschool Het Kompas waren gebouwd, was eigendom van de Gemeente Assen. De gemeente Assen is zeer beperkt betrokken geweest in dit (voornamelijk privaat georganiseerde) project.

Ontwikkelaars

Vestia Projectontwikkeling uit Assen is de projectontwikkelaar die het hele Marturiacomplex hebben ontwikkeld. De woningen zijn op een later moment verkocht aan woningcorporatie Actium uit Assen, die de woningen deels verhuurd en deels verkocht heeft. De commerciële ruimten zijn door Woonconcept uit Meppel afgenomen en worden verhuurd.

Andere gebruikers

De gebruikers van het complex zijn zorgorganisaties verenigd in het Marturia gezondheidsplein, Peuterspeelzaal Ziezo en een Kinderdagverblijf De Speelboom. Zij zijn allen huurders van ruimten in het complex en beperkt betrokken geweest in de planfase van het Marturia complex. Pas vanaf het moment dat Vestia Projectontwikkeling de commerciële ruimten heeft verkocht aan Woonconcept zijn deze gebruikers betrokken. Het plan lag toen al grotendeels vast.

Omwonenden

Omwonenden zijn in de ontwikkeling van het Marturia complex niet actief betrokken in de planfase.

Projectorganisatie

Alle projectpartners (COG Drenthe, de PGA en Vestia Projectontwikkeling) voerden overleg in een projectgroep. Incidenteel werden hier andere stakeholders bij betrokken. Op ad hoc basis zijn er werkgroepen gevormd voor specifieke onderwerpen. Hierin zijn de achterban (gebruikers) van stakeholders betrokken. Deze werkgroepen gaven een niet bindend advies voor de projectgroep.

Procesbeschrijving

Initiatief en visievorming

In december 2001 heeft de voorzitter van het college van bestuur van COG Drenthe, Dhr. Velthuis het initiatief genomen voor de planvorming van het Marturia complex. Deze bestuurder is nauw betrokken bij deze school in het bijzonder, omdat hij voorafgaand aan zijn huidige bestuursfunctie bij de Christelijke Onderwijsgroep Drenthe directeur was van de betreffende basisschool Het Kompas. Dhr. Velthuis is naast zijn betrokkenheid bij de school ook aangesloten bij de Protestantse Gemeente Assen. Vanwege zijn betrokkenheid was hij ook op de hoogte van de uitdagingen waarvoor de kerkelijke gemeente op dat moment stond.

Vanuit deze combinatie van factoren is het idee ontstaan voor de realisatie van een brede school met peuterspeelzaal en kinderdagverblijf, gecombineerd met een kerkgebouw. Samen met het kerkbestuur is er een gezamenlijke visie gevormd in december 2001 en januari 2002. Het uitgangspunt was hierbij dat de opbrengsten van de gronden waarop de voormalige kerken en de school gebouwd waren financieel genoeg zouden opbrengen om een nieuwe school en een nieuwe kerk te realiseren. Hiervoor werd de realisatie van appartementen en commerciële ruimten in het plan opgenomen. Voor de ontwikkeling van het hele complex zou een projectontwikkelaar gezocht worden.

Definitie en ontwerpfase

Medio 2002 hebben COG Drenthe en de Protestantse Gemeente Assen (PGA) een globaal programma van eisen laten opstellen door een extern adviesbureau. Hierin was opgenomen dat er een school, een kerk, een kinderdagverblijf, peuterspeelzaal en appartementen gerealiseerd moesten worden. Daarbij is een stedenbouwkundig plan van de gemeente gevoegd, met randvoorwaarden waaraan het ontwerp moest voldoen (hoogte, bebouwd oppervlakte en functies).

Op basis van dit PvE en de stedelijke randvoorwaarden is er in december 2002 een prijsvraag uitgeschreven. In april 2003 heeft een combinatie van Vestia Projectontwikkeling en Axes Architecten het winnende conceptontwerp gepresenteerd voor het Marturia complex. De beoordeling hiervan door COG Drenthe, de PGA en de Gemeente Assen is gebeurd op basis van de kwaliteit van het plan en de prijs die de ontwikkelaar zou betalen voor de grondposities en het recht om de appartementen te mogen verkopen.

Vanaf april 2003 tot en met september 2004 is er gezamenlijk gewerkt aan een definitief programma van eisen. Het programma van eisen van de school en de kerk was aanvankelijk niet realiseerbaar binnen het budget. De kerk heeft toen een aantal eisen naar beneden moeten bijstellen en voor de bouw van de school heeft de gemeente € 800.000 gefinancierd. Dit was mogelijk, omdat de oude schoolgebouwen toe waren aan nieuwe huisvesting en de school wettelijk verantwoordelijk is voor huisvesting van scholen. Voor deze huisvesting was dus gemeentelijk budget beschikbaar.

Vestia projectontwikkeling heeft tussen 2003 en 2006 gezocht naar investeerders voor de woningen en de commerciële ruimten. Het vinden van de geschikte partner voor de realisatie van de woningen heeft veel tijd gekost. De woningbouwcorporatie die aanvankelijk de woningen zou realiseren kon het financieel toch niet rond krijgen. Bovendien is in die periode de Raad van Bestuur van die woningcorporatie opgestapt. Er moest opnieuw worden gezocht naar een geschikte investeerder voor de woningen. Deze verantwoordelijkheid lag volledig bij Vestia Projectontwikkeling. Onder invloed van de urgentie bij alle betrokken partijen op dat moment is het concept deels aangepast. Een deel van de woningen is vervangen voor commerciële ruimten, naar aanleiding van een initiatief dat de plaatselijke apotheek heeft genomen met een huisarts voor de realisatie van een gezondheidsplein. Door deze wijziging is het proces in een stroomversnelling gekomen en zijn er in 2006 twee investeerders gevonden (Woonconcept en Actium) voor de realisatie van de woningen en de commerciële ruimten. In 2006 is er een contract gesloten tussen Vestia, Woonconcept, Actium, COG Drenthe en de PGA. Er lag toen een definitief ontwerp. In mei 2006 is gestart met de bouw uitvoeringsfase.

Contracten

In 2003 is er op basis van de prijsvraag die toen heeft plaatsgevonden een intentieovereenkomst afgesloten tussen Vestia Projectontwikkeling, COG Drenthe en de Protestantse Gemeente Assen. Het uitgangspunt bij deze overeenkomst was de zekerheid dat er een school en kerk gerealiseerd zouden worden op basis van het PvE dat er toen lag. Vestia Projectontwikkeling had op dat moment het recht en de verplichting om de grond te

kopen. Als één van de partijen na dat moment nog zou afhaken, zou dat een miljoen euro boete met zich meebrengen.

In 2006 is het contract tussen Vestia, Actium, Woonconcept, de Gemeente Assen, COG Drenthe en de Protestantse Gemeente Assen getekend. De keuze van dit moment heeft ook te maken gehad met de overdracht van de grondpositie en de overdrachtsbelasting die daarmee gepaard ging. Op dat moment lag er een definitief ontwerp voor de school, de kerk en de appartementen.

Voortgang van de planfase

Het proces voor de ontwikkeling van het Marturia complex is zonder vooraf beoogde planning gestart. De definitiefase en de ontwerpfase zijn parallel verlopen. Dit had grotendeels ook te maken met de keuze voor het uitschrijven van een prijsvraag op basis van een summier PvE. Voor de definitiefase wordt in dit proces de periode tussen maart 2002 en december 2002 aangehouden. Dit is het moment waarop de prijsvraag plaatsvond. De postcontractuele periode vanaf 2003 wordt aangehouden als ontwerpfase.

Het proces van initiatief tot en met het moment dat COG Drenthe en de Protestantse Gemeente Assen samen met Vestia Projectontwikkeling het ontwerp voor de school en de kerk gereed hadden heeft geen vertraging opgelopen. De enige fase die langer heeft geduurd dan gewenst is het vinden van een investeerder voor de appartementen en commerciële ruimten. Dit is gebeurd onder invloed van externe omstandigheden, zonder projectinhoudelijke conflicten of vertragingen.

Fase	Beoogd	Looptijd	Vertraging
Visievorming	-	3 maanden	0 maanden
Definitiefase	-	10 maanden	0 maanden
Ontwerpfase	-	36 maanden	0 maanden
Totaal	-	49 maanden	0 maanden

Tabel 6 Voortgang van de planfase MFC Marturia

Case 3: WWZW ontmoetingscentrum Alkmaar

Projectbeschrijving

In Alkmaar wordt in de wijk Overdie het Geert Groteplein herontwikkeld. Er wordt een centrum voor Wonen, Welzijn, Zorg & Werk ontwikkeld (WWZW). Ook worden op het Geert Groteplein een nieuwe winkelcentrum en ongeveer 300 woningen gerealiseerd. Binnen deze casestudy wordt gekeken naar de planfase van het WWZW ontmoetingscentrum en niet naar de planfase van het gebied als geheel.

Het WWZW ontmoetingscentrum is een multifunctionele accommodatie waarin zorginstellingen (eerstelijnszorg) en welzijnsorganisaties zullen gaan huisvesten en samenwerken. De planfase voor de ontwikkeling van dit ontmoetingscentrum wordt los van de planfase voor het gebied als geheel uitgevoerd.

Er zijn echter wel afhankelijkheden tussen de ontwikkeling van het ontmoetingscentrum en de ontwikkeling van het Geert Groteplein als geheel. Deze hebben voornamelijk te maken met de invulling van de openbare ruimte en de financiële haalbaarheid van het ontmoetingscentrum.

Stakeholders

Gemeente Alkmaar

De gemeente Alkmaar is bij de ontwikkeling van het WWZW ontmoetingscentrum betrokken vanwege haar eindverantwoordelijkheid voor de sociale en maatschappelijke functies. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor de ruimtelijke invulling van het Geert Groteplein als geheel en dus ook met betrekking tot de positionering van het ontmoetingscentrum. Tot slot bezit de gemeente de grond waarop het ontmoetingscentrum gebouwd gaat worden. De gemeente heeft de doelstelling om een wijkknooppunt te realiseren in het WWZW ontmoetingscentrum, waarbij samenwerking centraal staat. Vanuit die doelstelling heeft de gemeente het initiatief genomen voor de ontwikkeling van het Geert Groteplein als totaal. De gemeente beslist over de go/no go besluiten en is ook betrokken bij de samenstelling van het programma van eisen en de invulling van het ontwerp voor het WWZW ontmoetingscentrum in het bijzonder.

Woonwaard Noord-Kennermerland

Woonwaard Noord-Kennermerland is een woningbouwcorporatie die op het Geert Groteplein investeert in de ontwikkeling van het vastgoed. Het gaat hierbij om de realisatie van de woningen, de commerciële ruimten en het WWZW ontmoetingscentrum. Woonwaard is betrokken vanaf het allereerste initiatief van de gemeente. De woningen zullen verkocht of verhuurd worden door Woonwaard. De commerciële en maatschappelijke ruimten worden verhuurd. Woonwaard Noord-Kennermerland is betrokken bij de go/no go besluitvorming van het WWZW ontmoetingscentrum en het opstellen van het programma van eisen en invulling van het ontwerp.

Gebruikers zorg

De zorggebruikers die in het WWZW ontmoetingscentrum zullen vestigen zijn onder te verdelen in eerstelijnsgezondheidszorg en andere soorten zorg.

De eerstelijnsgezondheidszorg zijn ondernemers die ruimten huren in het ontmoetingscentrum, met als uitgangspunt om functies te delen en inhoudelijke samenwerking te bewerkstelligen. Deze zorggebruikers huren ruimten in het ontmoetingscentrum en zijn betrokken bij de visievorming en de samenstelling van het PvE. De urgentie van deze stakeholders was aanvankelijk middelmatig, de nieuwe huisvesting was een meerwaarde ten opzichte van de huidige huisvesting. De eerstelijnsgezondheidszorgorganisaties zijn vier huisartsen, een fysiotherapeuten instituut, een oefentherapeut en een apotheek.

De andere zorgaanbieders die in het ontmoetingscentrum zullen vestigen zijn Eevan (thuiszorg), de GGD (langdurige psychiatrie), De Waerden (gehandicaptenzorg), Humanitas (mantelzorg), MEE Noord-West Holland (cliëntondersteuner). De gezamenlijke vestiging in

het ontmoetingscentrum heeft als doel om de samenwerking tussen alle betrokken zorg-, welzijn- en maatschappelijke organisaties verder te optimaliseren en integreren en gezamenlijk gebruik van ruimtes te maken. Voor alle organisaties is de nieuwe huisvesting een meerwaarde, maar niet noodzakelijk. De organisaties zijn betrokken bij de visievorming voor het ontmoetingscentrum en hebben bindende inspraak gehad bij de invulling van het programma van eisen.

Gebruikers welzijn en maatschappelijk

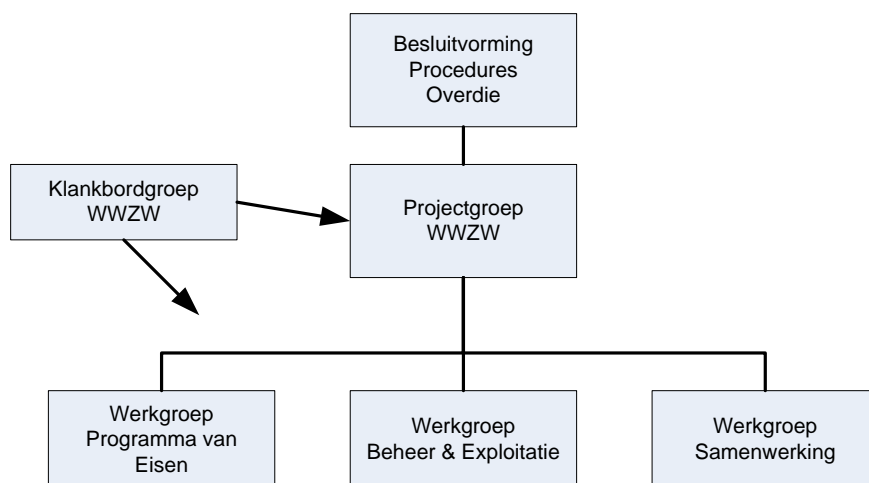
De welzijnsorganisaties en maatschappelijke organisaties zijn organisaties die (gedeeltelijk) op basis van (gemeentelijke) subsidies opereren. Vanuit die hoedanigheid zijn ze door de gemeente betrokken in de planvorming. De welzijnsorganisaties die een vaste huurder van ruimten in het ontmoetingscentrum zullen worden, zijn: het wijkcentrum Overdie, het buurthuis Melis Stoke en de bibliotheek. INOVA (integratie en inburgering), Kern8 (welzijnsbevordering) en SKWO (ouderenwerk) zullen geen vaste huurder worden, maar maken incidenteel gebruik van de gemeenschappelijke ruimtes.

Naast deze welzijnsorganisaties zullen ook het centrum voor jeugd en gezin en een verloskundige praktijk in het ontmoetingscentrum huisvesten. Zij worden een vaste huurder. Alle genoemde welzijn en maatschappelijke organisaties zijn betrokken bij de visievorming en hebben niet-bindende inspraak bij het opstellen van het programma van eisen. De huurders zijn momenteel elders gehuisvest. De nieuwe huisvesting is een meerwaarde voor de gebruikers, maar niet noodzakelijk, de urgentie van deze stakeholders is middelmatig. Een uitzondering hierop vormen het buurthuis en het wijkcentrum. De huisvesting van deze organisaties is toe aan vernieuwing en bovendien gesitueerd op het Geert Groteplein, waar een herontwikkeling gepland staat. De urgentie van deze twee organisaties is hoog.

Projectorganisatie

De projectgroep van het WWZW ontmoetingscentrum wordt gevormd door de gemeente Alkmaar (projectmanager Overdie en beleidsmedewerkers welzijn en zorg) en Woningcorporatie Woonwaard (procesmanager en projectontwikkeling). Living Vision neemt als procesbegeleider namens Woonwaard deel in de projectgroep.

In de werkgroepen nemen de andere stakeholders deel (zorg, welzijn en maatschappelijke organisaties). Hierin wordt individueel en plenair per thema input geleverd en besluiten genomen. De projectgroep geeft input voor de besluitvorming voor het Geert Groteplein als geheel. Dit is de besluitvorming voor de wijk Overdie als geheel. De klankbordgroep geeft feedback op de plannen van de projectgroep en de werkgroepen (Living Vision, 2007)



Figuur 11 De projectorganisatie WWZW ontmoetingscentrum (Living Vision, 2007)

Procesbeschrijving

Initiatief en visievorming

De gemeente Alkmaar en de woningcorporatie Woonwaard hebben in 2005 de gezamenlijke behoefte uitgesproken om de wijk Overdie en omliggende wijken te faciliteren op het terrein van Wonen, Welzijn en Zorg. Het WWZ ontmoetingscentrum op het Geert Groteplein zal hier in de toekomst voor gaan zorgen. Uitgangspunt bij het initiatief was dat de kwaliteit van de dienstverlening op deze gebieden wordt verbeterd, door onder meer intensiever ruimtegebruik en een integraal dienstenaanbod van zorg, welzijn en wonen. Deze visievorming heeft in 2005 plaatsgevonden en was gereed in augustus 2005.

De gemeente Alkmaar en Woonwaard waren gezamenlijk enthousiast over het idee van het WWZ ontmoetingscentrum. De organisaties die in het ontmoetingscentrum zouden gaan huisvesten waren aanvankelijk afwachtend. Het was moeilijk om hierin de juiste kernpartners te selecteren en zeker te weten of men zou willen deelnemen. Stakeholders wilde graag weten wat voor een huisvesting men zou krijgen en wat men daarvoor zou moeten gaan betalen. De wil om te delen en samen te werken was er aanvankelijk niet. Het overtuigen van de organisaties is een langdurig proces geweest, dat tot in de PvE fase heeft aangehouden. Bij het vaststellen van de gezamenlijke visie heeft de gemeente aangegeven dat de primaire processen van alle gebruikers ongewijzigd zouden blijven en de nieuwe huisvesting minstens zo goed zou worden als de huidige huisvesting. Samenwerking was wel een doel, maar de invulling is nog open gehouden. De gemeente Alkmaar en Woonwaard hebben hierbij vastgehouden aan de kaders die men vooraf gesteld had.

De visievorming van de gemeente Alkmaar en Woonwaard ging snel. Het vormen van een gezamenlijke visie met de toekomstige gebruikers, heeft veel langer geduurd dan vooraf beoogd. De gezamenlijke visie was gereed in juli 2007. Dit heeft ook te maken gehad met het feit dat deze tijd er ook was. De ontwikkeling van het Geert Groteplein als geheel ging langzamer dan de ontwikkeling van het ontmoetingscentrum. Hierdoor konden beslissingen uitgesteld worden.

Definitiefase

Tussen juli 2007 en december 2008 is er gewerkt aan de invulling van het programma van eisen, een model voor beheer & exploitatie, een document waarin de beoogde samenwerking beschreven staat en een programma van eisen. Vooraf was beoogd dat deze fase tussen juli 2007 en december 2007 uitgevoerd zou worden. Deze fase heeft dus veel vertraging opgelopen.

De vertraging heeft te maken gehad met de moeizame koppeling tussen eisen en financiële consequenties. Vrijwel alle gebruikers waren te ambitieus in het opstellen van hun eisenpakket. Al deze eisen konden onmogelijk gerealiseerd worden binnen de financiële mogelijkheden. De financiële consequenties van de keuzes die stakeholders maakten, konden niet snel genoeg inzichtelijk worden gemaakt. Nadat deze inzichtelijk zijn gemaakt, hebben de stakeholders aanpassingen gedaan in het programma van eisen. Ook veranderden tussentijds normen over het aantal benodigde parkeerplaatsen. Door deze extra kosten voor openbare ruimte, moest er opnieuw bezuinigd worden. Tot slot werden besluiten ook vaak uitgesteld. Binnen de gemeente en woningcorporatie is het niet altijd duidelijk wie waarvoor opdrachtgever is en dus moet beslissen. Tot slot stelt men besluiten vaak uit, vanwege politieke belangen of de cultuur van de organisatie.

Ontwerpfase

Tussen december 2008 en januari 2010 heeft de planfase van het WWZ ontmoetingscentrum stil gestaan. De redenen hiervoor zijn vertragingen in de ontwikkeling van het Geert Groteplein als totaal. Dit heeft te maken met de financiële haalbaarheid van de ontwikkeling van het gebied. De ontwikkelingen op de woningmarkt hebben ervoor gezorgd dat het onzeker is of de geplande woningen wel genoeg op zullen brengen om het plan als geheel financieel haalbaar te maken. Daarnaast is gebleken dat de verwachte parkeerdruk zorgt voor een zware financiële last en de geluidsbelasting op de gevels van de woningen vraagt om extra investeringen of een conceptwijziging van het plein.

Sinds januari 2010 wordt er gewerkt aan een conceptwijziging voor het totale plein. Aan de hand van deze conceptwijziging kan de uitwerking van het WWZW ontmoetingscentrum worden hervat. Deze conceptwijziging heeft ertoe geleid dat het WWZ ontmoetingscentrum is uitgebreid met de functie Werken. Er wordt sindsdien gesproken over het WWZW ontmoetingscentrum. De conceptwijziging voor het hele Geert Groteplein heeft ervoor gezorgd dat het WWZW ontmoetingscentrum fysiek in twee delen wordt geknipt, een commercieel deel voor de zorgpartners en een maatschappelijk deel voor de welzijnsorganisaties. De samenwerking en gedeeld ruimtegebruik tussen de partijen blijft gepland. De commerciële ruimten zullen eerder worden gerealiseerd dan de maatschappelijke functies. De financiële belangen van de woningcorporatie Woonwaard hebben gezorgd voor de keuze van deze fasering. De verwachting is dat er eind 2010 een definitief ontwerp gereed is voor het WWZW ontmoetingscentrum.

Contracten

Na de visievorming door de gemeente Alkmaar en Woningcorporatie Woonwaard is er een intentie overeenkomst gesloten tussen deze partijen. Hierin is opgenomen dat beide partijen

de intentie hebben om te investeren in het WWZW ontmoetingscentrum. Bovendien zijn de functies opgenomen die hierin gehuisvest zullen worden.

Na het voorlopig ontwerp zullen er samenwerkingsovereenkomsten worden opgesteld tussen alle stakeholders, waarin de stakeholders vastleggen dat ze deelnemen in het project. Deze overeenkomst kan per stakeholder verschillend zijn, omdat er andere voorwaarden gelden per stakeholder.

Tot op dit moment zijn er geen consequenties indien een stakeholder afhaakt.

Voortgang van de planfase

Voor de planfase van het WWZW ontmoetingcentrum is in 2005 een planning gemaakt. De termijnen die destijds waren beoogd, zijn allemaal overschreden. Bij de visievorming is vertraging opgelopen omdat de organisaties die in het WWZW ontmoetingcentrum zullen gaan huisvesten aanvankelijk niet dezelfde visie hadden als de Gemeente Alkmaar en Woonwaard. Het vormen van een gezamenlijke visie, heeft veel tijd gekost. Daarnaast wilden stakeholders inzicht hebben in de financiële consequenties van hun keuze om mee te doen in het ontmoetingscentrum. Gezien de fase waarin de planfase zich op dat moment bevond, was dit erg moeilijk te bepalen. Tot slot moet gezegd worden dat er voor deze fase ook voldoende tijd was, omdat de ontwikkeling van het Geert Groteplein als geheel stil stond.

De definitiefase heeft ook een grote vertraging opgelopen. De koppeling tussen het programma van eisen en de financiële consequenties bleef te lang onduidelijk. Ook hadden de stakeholders te ambitieuze eisen opgesteld, die financieel niet haalbaar bleken. Een combinatie met een wijziging in de parkeernorm voor het Geert Groteplein als geheel, zorgde ervoor dat er opnieuw aanpassingen gedaan moesten worden in het PvE.

De totale ontwikkeling van het Geert Groteplein als geheel heeft tussen 2008 en 2010 stilgestaan. Dit heeft ertoe geleid dat ook de ontwerpfase van het WWZW ontmoetingcentrum stil heeft gestaan. De keuzes die voor het plein als geheel worden gemaakt, hebben namelijk direct invloed op het ontwerp van het ontmoetingcentrum. In december 2009 zijn er een scenario's voor het Geert Groteplein opgesteld. De verwachting is dat het voorlopig ontwerp voor het WWZW in het beste geval eind 2010 gereed kan zijn. Dit hangt af van de wijziging van het bestemmingsplan voor het hele Geert Groteplein op basis van een projectbesluit of een nieuw bestemmingsplan.

Fase	Beoogd	Looptijd	Vertraging
Visievorming Gemeente & Woonwaard	-	+/- 6 maanden	0 maanden
Visievorming Gebruikers	7 maanden	17 maanden	10 maanden
Definitiefase	5 maanden	17 maanden	12 maanden
Ontwerpfase	18 maanden	38+ maanden	20+ maanden
Totaal	30 maanden	6+ jaar	42+ maanden

Tabel 7 Voortgang van de planfase WWZW Alkmaar

Case 4: MFC Dok Zuid Apeldoorn

Projectbeschrijving

Dok Zuid is een multifunctionele accommodatie in Apeldoorn. Dit is een centrum voor ontmoeting, gezondheid, educatie, dienstverlening, welzijn, kunst en cultuur. In fase 1 is het grootste Kulturhus van Gelderland gerealiseerd. Er zijn drie scholen, een kinderopvang, bibliotheek, wijkcentrum, de wijkraad en het centrum voor jeugd en gezin gevestigd. Boven het Kulturhus zijn 29 appartementen gerealiseerd.

In 2010 wordt een tweede fase van het complex gerealiseerd, een "Gezondheidscentrum Onder Eén Dak" (GOED). Dit is een multifunctioneel gebouw met vele zorgaanbieders, zoals een apotheek, huisarts, fysiotherapie, mensendieck, manuele therapie, acupunctuur, sportcentrum, fitnesscentrum, thuiszorg, dagverzorging, verpleegunit, psychiatrie en maatschappelijk werk. Dit gebouw wordt in deze case study buiten beschouwing gelaten. Dit gebouw maakt onderdeel uit van Dok Zuid als geheel, maar de ontwikkeling er van, kan los worden gezien van de ontwikkeling van het Kulturhus. Boven GOED worden in totaal 36 (huur)appartementen gerealiseerd. 16 van deze appartementen zijn zorgwoningen.

Dok Zuid heeft een activiteitenaanbod samengesteld met alle gevestigde organisaties. Er worden activiteiten aangeboden op het gebied van gezondheid, opvoeden, cultuur, sport en speciale activiteiten voor kinderen. Dit activiteitenaanbod zorgt voor tientallen activiteiten per week voor verschillende doelgroepen. Deze activiteiten worden door organisaties individueel aangeboden, maar ook beperkt door meerdere organisaties samen.

Stakeholders

Gemeente Apeldoorn

De gemeente Apeldoorn heeft het initiatief genomen voor de ontwikkeling van Dok Zuid. Dit is gebeurd vanuit haar verantwoordelijkheid voor huisvesting van de scholen en het beleid om sociale en maatschappelijke functies samen te brengen. De grond waarop Dok Zuid is gebouwd, was in bezit van de gemeente. De gemeente is daarbij zowel als initiatiefnemer en als verantwoordelijke voor de huisvesting van de scholen betrokken bij het project. Daarnaast subsidieert de gemeente de meeste organisaties die gehuisvest zijn in Dok Zuid. De gemeente heeft vanuit deze verantwoordelijkheden geïnvesteerd in de ontwikkeling van Dok Zuid. Hierbij nam de gemeente beslissingen over go/no go besluiten, maar is men ook betrokken geweest bij de invulling van het programma van eisen en de totstandkoming van het ontwerp van Dok Zuid.

Woningbouwstichting De Goede Woning

Boven het Kulturhus en het gezondheidscentrum worden appartementen gerealiseerd door de woningbouwstichting De Goede Woning. Het betreft de realisatie van 65 appartementen, waarvan 16 zorgwoningen. De realisatie van deze appartementen was nodig om de financiële haalbaarheid van Dok Zuid als geheel te bewerkstelligen. De woningbouwstichting zag met de realisatie van Dok Zuid de kans om een meerwaarde te creëren voor de wijk als geheel. De woningbouwstichting heeft samen met de gemeente go/no go besluiten genomen voor het project als geheel.

Basisscholen en kinderopvang

De scholen die gehuisvest zijn in Dok Zuid zijn de Openbare Basisschool De Reiziger, de Protestant Christelijke Basisschool Het Kompas en de Rooms Katholieke Basisschool Sebastiaan. Gezamenlijk hebben de scholen ongeveer 500 leerlingen. Voordat de scholen in Dok Zuid gingen vestigen, waren ze alle drie in Apeldoorn gevestigd. De huisvesting van deze scholen was echter meer dan 30 jaar oud. De urgentie voor nieuwe huisvesting was voor deze stakeholders hoog. Van een machtspositie was echter geen sprake. De directie van de scholen is wel betrokken geweest bij de keuze of ze nieuwe separate huisvesting bij Dok Zuid wilden of gezamenlijke huisvesting in Dok Zuid. Daarnaast zijn de scholen betrokken bij de invulling van het programma van eisen en de totstandkoming van het ontwerp.

Andere gebruikers

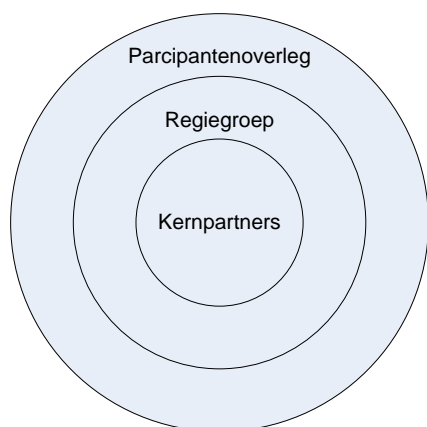
Naast de scholen zijn er andere maatschappelijke organisaties in Dok Zuid gevestigd. Deze organisaties zijn ook betrokken in de planfase van Dok Zuid. De organisaties zijn de bibliotheek CODA, beheerder en exploitant Accres, welzijnsorganisatie Wisselwerk, het Centrum voor Jeugd en Gezin, de Wijkraad Apeldoorn Zuid en kinderopvang De Kinderkajuit. Deze organisaties opereren veelal op basis van gemeentelijke subsidies. De organisaties zijn huurder van ruimtes in Dok Zuid. Voor deze organisaties geldt dat ze gefragmenteerd gehuisvest waren in Apeldoorn (Zuid). De verhuizing naar Dok Zuid is een meerwaarde voor deze stakeholders, maar niet noodzakelijk. Ze kregen hiermee wel echt hun eigen plek. De urgentie van deze stakeholders is middelmatig. Voor de wijkraad was nieuwe huisvesting noodzakelijk, de urgentie van deze stakeholder was hoog. Ook voor de kinderopvang was het noodzakelijk om mee te verhuizen met de basisscholen, de urgentie van deze stakeholder was op het moment dat de basisscholen hadden besloten te verhuizen ook hoog geworden. De genoemde gebruikers zijn betrokken bij de invulling van het programma van eisen en het ontwerpen van Dok Zuid.

Omwonenden

Er zijn een aantal informatiebijeenkomsten gehouden met omwonenden. Daar werd niet gevraagd om feedback van omwonenden, maar is eenzijdig geïnformeerd over de voortgang van het project.

Projectorganisatie

De projectorganisatie van Dok Zuid is opgebouwd uit drie lagen: de kernpartners, de regiegroep en het participantenoverleg.



Figuur 12 De projectorganisatie van Dok Zuid

De gemeente Apeldoorn en woningcorporatie De Goede Woning namen deel in het kernpartner overleg. Hier werden go/no go besluiten genomen over het project als geheel.

In de regiegroep zijn de belangrijkste participanten betrokken. Dit zijn grote huurders of een vertegenwoordiging van meerdere kleine huurders. In de regiegroep werd inhoudelijk over de plannen gesproken (bijvoorbeeld over het programma van eisen, het ontwerp, het beheer en de exploitatie). Ook was er het participantenoverleg waar alle stakeholders betrokken zijn. Deze groep gaf feedback op de plannen en had een beperkte invloed op de invulling van het PvE en het ontwerp.

Procesbeschrijving

Initiatief en visievorming

Op de locatie van Dok Zuid stond het voormalige wijkcentrum Kayersheerdt. Dit oude wijkcentrum met bibliotheek was aan vervanging toe. Daarbij kwam het feit dat de drie basisscholen in de wijk in oude gebouwen gehuisvest waren in het toentertijd onveilige Zuiderpark. De gebouwen van de scholen waren meer dan 30 jaar oud. Andere maatschappelijke en zorgfuncties waren gefragmenteerd over de buurt gehuisvest. Het aantal voorzieningen in de wijk nam langzaam af, door afnemende bezoekersaantallen. De bewoners wisten de functies niet meer te vinden. Een koppeling van functies zou de bereikbaarheid van de voorzieningen kunnen verbeteren en zou bovendien beperkt ruimtegebruik vragen en efficiënt omgaan met parkeerplaatsen, omliggende terreinen en toegangswegen.

De gemeente is verantwoordelijk voor huisvesting voor de scholen en heeft vanuit die verantwoordelijkheid, mede gegeven de bovenstaande situatie, het initiatief genomen om de mogelijkheden te onderzoeken voor de realisatie van een Vleugelschool (brede school). De gemeente was reeds eigenaar van de grond, maar wilde daarbij kostendragers vinden voor de financiering van het vastgoed. Woningcorporatie De Goede Woning is bij het initiatief benaderd voor de realisatie van woningen in Dok Zuid. In de subsidievoorwaarden van de scholen was opgenomen dat de gemeente niet meer zou investeren in renovatie van de oude gebouwen. Hiermee zijn de scholen gedwongen om mee te denken over nieuwbouw.

Het eerste idee voor de realisatie van Dok Zuid is ontstaan in januari 2004. Medio augustus 2005 was de visie voor de realisatie van een brede school en Kulturhus gereed. Er op dat moment tevens een programma van ruimtelijke randvoorwaarden met benodigde vierkante meters per functie. Ook waren de partners die zouden gaan participeren op dat moment bekend (Gemeente Apeldoorn, 2005).

Definitie- en ontwerpfase

Eind 2005 is het programma van eisen verder uitgewerkt en zijn de architecten De Haas uit Amsterdam en Frencken uit Maastricht benaderd voor het opstellen van een voorlopig ontwerp voor Dok Zuid. In mei 2006 is het voorlopig ontwerp goedgekeurd door de commissie voor ruimtelijke kwaliteit van de gemeente Apeldoorn (Felix, 2006).

In 2006 en 2007 is er gewerkt aan een definitief programma van eisen en een definitief ontwerp. In die periode is er nagedacht over een integraal programma van activiteiten, het niveau van samenwerking tussen de organisaties.

Er zijn vrijwel geen conflicten opgetreden in de definitie- en ontwerpfase. Er zijn wel punten geweest waarover men het aanvankelijk niet eens was, bijvoorbeeld de intensiteit van het schoonmaken. Iedere stakeholder heeft zijn eisen aangegeven en deze zijn verwerkt in het ontwerp. Op basis van het ontwerp dat er toen lag is aanbesteed (oktober 2007).

Tussen het moment van aanbesteden en bouwen zijn er nog bezuinigingen doorgevoerd. Ook heeft de gemeente Apeldoorn extra geld geïnvesteerd. Dit had te maken met de enorme prijsstijging die op dat moment plaatsvond in de bouw. De budgetten van de gemeente gaan jaarlijks met ongeveer 2% omhoog, maar de bouwkosten stegen destijds met 1% per maand. Het jaar tussen aanbesteden en bouwen zijn de kosten voor de bouw 10% boven budget gekomen. De gemeente Apeldoorn heeft toen extra geld bijgelegd en er is op kleine aspecten bezuinigd, dit was een compromis geweest.

Contracten

In 2004 is er op basis van de visie die er toen lag een intentieovereenkomst gesloten tussen alle stakeholders, behalve het CJG en Servicepunt Zuid. Deze organisaties bestonden op dat moment nog niet. In 2005 zijn er softe afspraken gemaakt over communicatie, samenwerking en kwaliteit. Dit is geformaliseerd in deelnameovereenkomsten. Dit was op basis van het globale programma van eisen. In de ontwerpfase zijn er huurovereenkomsten afgesloten met alle stakeholders. Hierin zijn voor het eerste in het project financiële afspraken gemaakt. Er lag toen al een definitief ontwerp. In geen van de contracten waren consequenties opgenomen indien de stakeholders zouden afhaken.

Voortgang van de planfase

De planfase van Dok Zuid heeft een goede voortgang gekend. In 2004 heeft de gemeente het doel gesteld dat er medio 2007 een definitief ontwerp zou liggen. In oktober 2007 lag het definitief ontwerp er en is er aanbesteed. De prijsstijgingen na de aanbesteding heeft ervoor gezorgd dat de bouw uitgesteld moest worden. Deze fase wordt in dit onderzoek echter buiten beschouwing gelaten. De voortgang van de planfase van Dok Zuid is gegeven in tabel 8.

Fase	Beoogd	Looptijd	Vertraging
Visievorming	-	19 maanden	0 maanden
Definitie- en ontwerpfase	-	26 maanden	2 maanden
Totaal	-	45 maanden	2 maanden

Tabel 8 Voortgang van de planfase MFC Dok Zuid

Bijlage 3: Ontwerp

Communicatieve planning (polderen):

Doel: bereiken van consensus tussen alle stakeholders over problemen en oplossingen. Overleg leidt hierbij tot samenwerking;

Methode: participatie van alle stakeholders in het hele proces, zonder gebruik van machtsposities.

Voordelen: democratisch, legitiem en breed gedragen plannen.

Nadelen:

- kost meer tijd en geld;
- niet verenigbare belangen zorgen voor conflicten;
- stakeholders verlaten het proces en voegen zich in het proces;
- er is geen commitment aan elkaar en aan de plannen;
- er is geen ruimte voor gebruik van machtsposities.

Strategische planning:

Doel: creëren van commitment van stakeholders aan een concept. Commitment van middelen leidt tot haalbaarheid;

Methode: overwogen participatie van stakeholders in het proces;

Voordelen: snel proces, haalbaarheid als doel en afstemming tussen de interne doelen en middelen en de externe omgeving;

Nadelen:

- het creëren van draagvlak is geen doel;
- plannen worden gedragen door stakeholders die het plan haalbaar maken, niet per definitie door alle stakeholders.

Advies voor planproces multifunctionele accommodaties:

1. Ontwikkel met de opdrachtgever een concept op basis van de ontwikkelingen in de externe omgeving (economie, rijksbeleid, etc) en gericht op de lange termijn doelen van de opdrachtgever (interne omgeving). De SportScan of MFA Ambitiebarometer zijn hiervoor geschikt.
2. Stel op basis van dit concept vast welke acties en middelen nodig zijn om het plan haalbaar te maken?
3. Identificeer stakeholders (andere organisaties) op basis van:
 - Macht: welke stakeholders kunnen middelen inbrengen om het plan haalbaar te maken of hebben een formele machtspositie (overheden)? Maak onderscheid tussen hoge macht: het plan is alleen haalbaar door de investering van deze stakeholder en lage macht: stakeholders die beperkt investeren (huurders). Stakeholders met een hoge machtspositie zijn belangrijker dan stakeholders met een lage machtspositie.
 - Urgentie: welke stakeholders hebben noodzaak of een meerwaarde bij de realisatie van het concept? vaak zijn dit de organisaties die het gebouw gaan gebruiken, maar ook de initiatiefnemer. Niet elke organisatie heeft urgentie. Is het gebouw voor de organisaties noodzaak (hoge urgentie) of een meerwaarde (lage urgentie)?
 - Legitimiteit: welke stakeholders hebben wettelijk iets te zeggen over de plannen of moeten vanuit expliciet beleid van de opdrachtgever betrokken worden?
4. Betrek in eerste instantie alleen stakeholders in de projectorganisatie met de macht en urgentie om plannen haalbaar te maken:
 - o Hebben de stakeholders met middelen (macht) ook urgentie bij de realisatie van de plannen?

- Hebben de stakeholders met urgentie ook de middelen (macht) om de plannen haalbaar te maken?
- ➔ Indien stakeholders beschikken over macht en urgentie zijn het stakeholders die direct betrokken moeten worden. De kans op een succesvol project met deze stakeholders is groot.
- ➔ Indien er geen stakeholders zijn die beschikken over macht en urgentie: inventariseer de individuele doelen van stakeholders met macht of urgentie.
 - Sluiten de doelen van deze stakeholders op elkaar aan, dan kunnen deze stakeholders betrokken worden. Blijf dit wel continu afstemmen.
 - Sluiten de doelen van deze stakeholders niet op elkaar aan, dan is er veel werk te verrichten. Ga uit van de doelen die men samen wel wil realiseren (komt het concept hiermee in gevaar?) of ga mogelijk op zoek naar andere investeerders of gebruikers die willen investeren in het project.

Niveaus van participatie in ruimtelijke planning:

Meebeslissen: deze stakeholders beslissen over de plannen. Deze beslissingen zijn definitief.

Meeproduceren: deze stakeholders maken hun eisen en wensen kenbaar aan de besluitvormer. Deze inspraak is bindend bij de besluitvorming.

Adviseren: deze stakeholders adviseren de besluitvormer. Hoewel de besluitvormer kan afwijken, wordt het advies vaak overgenomen.

Consulteren: deze stakeholders geven hun feedback op plannen, maar deze is niet bindend bij de besluitvorming.

Informereren: deze stakeholders worden geïnformeerd over het project.

5. De groep stakeholders die beschikt over een machtspositie en urgentie hebben, is de groep stakeholders waarmee het project wordt gestart. Deze stakeholders nemen samen de beslissingen in de stuurgroep (hoge macht) en kernpartners (lage macht). Spreek samen met deze stakeholders het vertrouwen uit in het project en in elkaar. Alle stakeholders moeten ervan overtuigd zijn dat ze samen het project succesvol zullen afronden. Hierdoor ontstaat commitment. Waarborg dat het commitment van stakeholders op dit moment ontstaat. Een intentieovereenkomst is slechts een bevestiging van dit commitment en niet het middel om commitment te verkrijgen.
6. De stakeholders die alleen beschikken over legitimiteit, urgentie of macht en niet betrokken zijn in de projectorganisatie, worden vanaf dit moment regelmatig geïnformeerd over het project. Bij specifieke problemen kunnen ze geraadpleegd worden om feedback te geven (bij urgentie). Bepaal daarbij of de feedback die ze geven bindend is of niet en maak dit ook duidelijk aan de stakeholders. Zorg dat stakeholders die beschikken over legitimiteit of macht geraadpleegd worden om de plannen te toetsen (bindende feedback).

Kritieke succesfactoren voor een snel planproces:

Urgentie: een planproces waarin stakeholders betrokken zijn die noodzaak hebben bij nieuwe huisvesting verloopt sneller dan een planproces waarin het gebouw een meerwaarde is ten opzichte van de huidige huisvesting.

Coalitievorming: een vaste coalitie van stakeholders zorgt voor een sneller planproces dan een proces waarin stakeholders afhaken en aansluiten.

Conceptvorming: initiatief op basis van een concept dat aansluit op de interne en externe omgeving zorgt voor een sneller planproces dan een open planproces.

Commitment van stakeholders: vertrouwen tussen stakeholders en vertrouwen in het concept zorgt voor een sneller planproces. Een intentieovereenkomst is geen garantie voor commitment;

Conflicten: conflicten tussen stakeholders leiden tot vertragingen.