

**Masterproof**

# **“Sturen op Stromen”**



**Master City Developer 3: 2005-2007**

**drs. M.C.J. Schapendonk**

**augustus 2007**



# Masterproof

## “Sturen op Stromen”

### Sturingsfilosofie en profielschets voor de initiatieffase van regionale gebiedsontwikkeling

---

Uitgebracht aan:	Programmaleiding MCD - Erasmus Universiteit Rotterdam/TU Delft Fortis Vastgoed Ontwikkeling N.V.
Auteur:	drs. Menno Schapendonk - cursist Master City Developer 3
Begeleiders MCD:	mr. Friso de Zeeuw - directeur Bouwfonds/praktijkhoogleraar TU Delft prof. ir. Hans de Jonge - directievoorzitter Brink Groep/hogleraar TU Delft
Begeleider Fortis:	ing. Herman van den Hoeven - adjunct directeur/hoofd Woningbouw
Reviewer Fortis:	drs. Boris van der Gijp - hoofd Research
Datum:	1 augustus 2007
Kenmerk:	010807/025/MS

---





## Voorwoord

*"If a window of opportunity appears, don't pull down the shade" - Thomas J. Peters*

Deze scriptie is het afstudeerwerkstuk van de masteropleiding Master City Developer. De opleiding heeft twee jaar geduurd en tot doel de kennis en kunde ten aanzien van gebiedsontwikkeling te vergroten. Dit is mij zowel qua verdieping en verbreding zeker gelukt en ik heb deze opleiding dan ook met veel enthousiasme gevolgd. Naast de mogelijkheid om via theoretische benaderingen de praktijkinhoud te bekijken, heeft de opleiding mij ook op procesmatig vlak veel gebracht. Verder zijn de vele ontstane contacten met medecursisten, cursisten uit andere jaargangen, de programmaleiding en overige betrokkenen zeer waardevol op professioneel en soms ook persoonlijk vlak.

In het curriculum van de opleiding staan de combinatie van theorie en praktijk centraal. Integraliteit van inhoud en proces is een sleutelbegrip gebleken. De diverse theoretische en praktische beschouwingen tijdens de presentaties, de opdrachten en discussies tijdens de colleges, het uitvoeren van de referentieprojecten en de diverse excursies op locatie hebben voor een uitermate interessant en uniek programma gezorgd. Mijn kennis over en ervaring met gebiedsontwikkeling is hierdoor aanzienlijk toegenomen en zal van toegevoegde waarde zijn voor de rest van mijn werkzame leven.

Enkele onderwerpen binnen de opleiding - zoals procesmanagement, organiserend vermogen en draagvlak- en de dynamische context en projecten waarin ik me begeef als projectontwikkelaar bij Fortis Vastgoed Ontwikkeling hebben geleid tot mijn scriptieonderwerp. De vraag die mij het laatste jaar namelijk steeds meer bezighield was hoe projectontwikkelaars proactiever kunnen sturen op resultaat in de eerste fase van een gebiedsontwikkeling en welke competenties daaraan bijdragen. Na afstemming over de onderzoeksopzet ben ik een antwoord gaan zoeken op deze vraag.

Allereerst wil ik de programmaleiding bedanken voor de verzorgde opleiding en de vele leerzame en leuke momenten in de laatste twee jaar. Daarnaast wil ik mijn voormalige werkgever Deloitte en mijn huidige werkgever Fortis Vastgoed Ontwikkeling bedanken voor het vertrouwen om deze opleiding te mogen volgen en de investering die zij hiervoor op verschillende manieren hebben gedaan. Ik wil Friso de Zeeuw bedanken voor de begeleiding van deze afstudeerperiode en de interessante gesprekken die mede het kader hebben gevormd voor deze scriptie. Ook alle anderen die bereid waren met mij van gedachten te wisselen over de theorie en praktijk van deze scriptie ben ik zeer dankbaar. Tenslotte bedank ik mijn vriendin Karin voor haar steun en advies tijdens de studieperiode waarbij de combinatie van het privéleven met werk en studie soms zeker enig begrip vergde.

Menno Schapendonk

Utrecht, 1 augustus 2007

## Personalia

Naam student	: drs. M. (Menno) C. J. Schapendonk
Studentnummer	: 301056
Adres	: Dudoksingel 117
Postcode en woonplaats	: 3544 NK Utrecht
E-mailadres	: menno.schapendonk@nl.fortis.com
Telefoonnummer	: 06-53681216

## Samenvatting

Projectontwikkelaars die zich bezig houden met (regionale) gebiedsontwikkeling hebben te maken een groot aantal veranderingen in het speelveld. Door wijzigingen in context en beleid verandert niet alleen de opgave, maar ook hun rol binnen de ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. Een nieuwe balans, verdere professionalisering en sturing op de eerste fasen van het ontwikkelingsproces is gewenst. In deze scriptie wordt dan ook gezocht naar een praktische sturingsfilosofie ten behoeve van de initiatieffase van gebiedsontwikkeling. Daarnaast wordt een profielschets opgesteld met competenties waarover de ontwikkelingsmanager in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling dient te beschikken. Aan de hand van theoretisch onderzoek is een aantal benaderingen bij elkaar gebracht die tezamen de voorlopige sturingsfilosofie en profielschets vormen. Vervolgens heeft door middel van praktijkonderzoek toetsing plaatsgevonden en zijn een definitieve sturingsfilosofie en profielschets opgesteld met bijbehorende conclusies en aanbevelingen.

Uit het theoretisch onderzoek bleek dat strategische sturing en regie door middel van procesmanagement in de beginfase van gebiedsontwikkeling cruciaal is. Naast het proces worden in de voorlopige sturingsfilosofie de drie stromen opgave, concept en politiek draagvlak weergegeven waarop sturing mogelijk is. Het samenspel tussen de drie stromen en timing kan leiden tot een policy window - ook wel doorwaadbare plaats, versnellingsmoment, momentum of 'window of opportunity' genoemd - en zorgt ervoor dat kansen ontstaan om initiatieven te realiseren. In de sturingsfilosofie staan verder verschillende stappen uit de cyclus van opportunity management vermeld als vorm van procesmanagement waarmee kansen - die zich voordoen per stroom - en policy windows kunnen worden gestimuleerd. Dit vergt een proactieve houding van ontwikkelingsmanagers en de nadruk moet liggen op een aantal cruciale momenten in het proces waarop analyse en strategische sturing kan plaatsvinden. In de voorlopige profielschets zijn de competenties weergegeven die voortkomen uit het theoretisch onderzoek en hieruit blijkt dat vooral vaardigheden, persoonlijkheid en een juiste mindset van belang zijn. Voorbeelden van belangrijke competenties zijn: voorstellingsvermogen, onderhandelingsvaardigheden, volharding, vertrouwenwekkend, etc. De competenties komen voort uit de verschillende functiegroepen - zoals directie, ontwikkelmanagement en staf - binnen een ontwikkelorganisatie. De gedachte is dat iedere functiegroep specifieke competenties inbrengt in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling.

Actieve sturing door ontwikkelaars op het proces van gebiedsontwikkeling komt in de praktijk nog lang niet altijd voor. Dit gebeurt veelal impliciet, ad hoc of helemaal niet. De 'sense of urgency' van een ontwikkeling wordt veelal politiek en maatschappelijk bepaald. Vandaar dat de praktijk ook uitwijst dat de sturingsfilosofie ook betrekking dient te hebben op maatschappelijk draagvlak. Daarnaast blijkt het essentieel om verschillend te sturen op de drie afzonderlijke stromen. Ter verkrijging van een formele of informele window waarin de stromen bij elkaar komen, zijn er vier varianten. Alle drie de stromen tegelijkertijd bij elkaar brengen in een window blijkt in de praktijk zeer lastig. Om de sturingsfilosofie praktisch te houden moet de cyclus van opportunity planning versimpeld worden tot de stappen van definitie, analyse en sturing. Competenties moeten beschouwd worden als de kritische succesfactoren van gebiedsontwikkeling die sturing op het proces mogelijk maken. Belangrijke competenties die uit het praktijkonderzoek volgen, zijn: voorstellings- en inlevingsvermogen en begrip als basisvoorwaarde, ondernemerschap, autoriteit, vertrouwen en transparantie, samenwerkingsbereidheid en communicatieve vaardigheid. Ontwikkelingsmanagers dienen de verbindende schakel te zijn tussen de strategische en meer operationele werkzaamheden. Zij moeten competenties vanuit de directie en de staf bundelen en op gebiedsniveau inzetten.

De resultaten van deze scriptie zijn een definitieve sturingsfilosofie en profielschets (zie pagina 55 en 57) die kunnen dienen als leidraad voor de dagelijkse praktijk van gebiedsontwikkeling. Ze bieden bewustwording, maken een meer proactieve houding mogelijk en geven richting aan het werven en inzetten van de competenties die nodig zijn in de initiatieffase van regionale gebiedsontwikkeling. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan verdere professionalisering van de vastgoedsector en de ontwikkelorganisaties.

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Personalia</b>	<b>5</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>6</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Achtergrond en aanleiding	9
1.1.1 Veranderende opgave	9
1.1.2 Veranderende rollen en verhoudingen	10
1.1.3 Veranderend brandpunt	11
1.1.4 Behoeftte aan professionalisering en competenties	12
1.2 Probleemformulering, onderzoeksdoel en -vragen	13
1.2.1 Probleemstelling	13
1.2.2 Onderzoeksdoel en -vragen	14
1.2.3 Afbakening van de probleemstelling	15
1.3 Onderzoeksopzet	15
1.3.1 Soort onderzoek	15
1.3.2 Onderzoeksmodel	16
1.3.3 Onderzoeksmethodiek en -aanpak	16
1.4 Leeswijzer	18
<b>2. Theoretisch kader</b>	<b>19</b>
2.1 Begripsvorming	19
2.1.1 Projectontwikkeling	19
2.1.2 Regionale gebiedsontwikkeling	20
2.1.3 Ontwikkelingsproces	23
2.2 Theoretische benaderingen	24
2.2.1 Procesmanagement en sturing	24
2.2.2 Stromenmodel en policy windows	26
2.2.3 Opportunity management	30
2.2.4 Strategie, organiserend vermogen en competenties	34
2.3 Theoretische analyse	40
2.3.1 Voorlopige sturingsfilosofie	40
2.3.2 Voorlopige profielschets	42
2.3.3 Theoretische toets	43
2.4 Bevindingen	45
2.4.1 Voorlopige sturingsfilosofie	45
2.4.2 Voorlopige profielschets	45

<b>3. Praktijkonderzoek</b>	<b>47</b>
3.1 Inleiding en aanpak	47
3.2 Strategische analyse	47
3.2.1 Sturingsfilosofie	47
3.2.2 Profielschets	49
3.3 Case studies	51
3.3.1 Sturingsfilosofie	51
3.3.2 Profielschets	52
3.4 Bevindingen	53
3.4.1 Sturingsfilosofie	53
3.4.2 Profielschets	54
<b>4. Synthese theorie en praktijk</b>	<b>55</b>
4.1 Sturingsfilosofie voor gebiedsontwikkeling	55
4.1.1 Conclusies	56
4.1.2 Aanbevelingen	56
4.2 Profielschets voor de gebiedsontwikkelaar	57
4.2.1 Conclusies	57
4.2.2 Aanbevelingen	58
4.3 Reflectie	59
<b>Bijlage 1    Literatuurlijst</b>	<b>60</b>
<b>Bijlage 2    Theoretische achtergrond</b>	<b>63</b>
<b>Bijlage 3    Overzicht geïnterviewden</b>	<b>72</b>
<b>Bijlage 4    Beschrijving ontwikkelorganisaties</b>	<b>73</b>
<b>Bijlage 5    Case beschrijvingen</b>	<b>76</b>
<b>Bijlage 6    Overzicht met competenties</b>	<b>85</b>



## 1. Inleiding

In deze scriptie wordt een sturingsfilosofie en profielschets voor projectontwikkelaars opgesteld. Dit gebeurt aan de hand van theoretisch en praktisch onderzoek. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de achtergrond en de aanleiding van de scriptie, de probleemformulering inclusief de doelstellingen en de onderzoeksopzet. Het hoofdstuk sluit af met een leeswijzer.

### 1.1 Achtergrond en aanleiding

Projectontwikkelaars die zich bezig houden met regionale gebiedsontwikkeling hebben te maken een groot aantal veranderingen in het speelveld. Met name door wijzigingen in context en beleid verandert niet alleen de opgave, maar ook hun rol binnen de ruimtelijke ontwikkelingsprocessen. De markt zit daarnaast verlegen om ontwikkelaars die op een proactieve wijze een bijdrage kunnen leveren aan de grote vraag die er nog is naar diverse ruimtelijke invullingen en functies. Dit maakt dat markt en overheid op zoek zijn naar een nieuwe balans, een manier om binnen de gewijzigde condities de maatschappij tegemoet te kunnen komen en een wijze waarop invulling en sturing kan worden gegeven aan het ontwikkelingsproces.

In de onderstaande figuur zijn de aspecten die aanleiding geven tot dit scriptieonderzoek samengevat:



In de volgende subparagrafen worden bovenstaande aspecten nader toegelicht

#### 1.1.1 Veranderende opgave

Als gevolg van de woningnood en slechte woonomstandigheden is in de tweede helft van de 20<sup>ste</sup> eeuw steeds meer gestuurd op de ruimtelijke ordening. Vanaf de jaren '60 is dit vertaald in nota's waarin ook de term integraal zijn intrede deed. In de jaren '70 werd gesproken over gebiedsgericht beleid, maar nog steeds gezien vanuit het overheidsbeleid gericht op gebieden. Ook later werd weinig gewerkt vanuit de vragen uit de gebieden zelf, maar werden concepten geprojecteerd op gebieden (Nederland boven water, 2006). **Gebiedsontwikkeling** is een logisch vervolg op gebiedsgericht beleid met als grote verschil dat gebieden met enige schaalgrootte (regionale functie) centraal staan in plaats van institutionele grenzen of plannen van beleidsmakers. Er wordt gewerkt van binnen naar buiten met aandacht voor een combinatie van functies zoals wonen, werken, water, infrastructuur, recreatie, natuur, landschap, etc. Concrete trends - zoals mobiliteitsproblemen, agrariërs die stoppen, minder plaatsgebonden bedrijven, trek van stedelingen naar het landelijk gebied, klimaatproblemen, de oprichting van Nationale Landschappen en de nadruk op de maatschappelijke opgave - maken een integrale benadering noodzakelijk.

Voor wat betreft de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland valt te constateren dat diverse problemen steeds meer **regionaal en integraal** moeten worden opgelost en dat beleidsintegratie en een sectoroverstijgende aanpak daarbij belangrijk zijn. Ook de Nota Ruimte gaat in op afstemming van bouwprogramma's op regionale schaal. Dit komt onder andere doordat stedelijk Nederland voller en voller raakt - waardoor rood en groen elkaar steeds vaker raken - , de ruimtelijke behoeften niet alleen in bestaand stedelijk gebied kunnen worden opgelost, steeds meer agrarische gronden en industriële gebieden ter beschikking komen voor (her)ontwikkeling en het belang van een goede economie, mobiliteit en sociale omstandigheid erkend wordt. Zo is het relatieve gewicht van volkshuisvesting en landbouw afgenomen en hebben water, Nationale Landschappen, infrastructuur en veiligheid in toenemende mate de aandacht van zowel de overheid als inmiddels ook de markt. Het bovenstaande heeft tot gevolg dat projecten steeds complexer worden, meer risico's met zich meebrengen en er vele belanghebbenden bij betrokken zijn (Nederland boven Water, 2006). Van belang voor gebiedsontwikkeling is dat de aard van de ontwikkelopgave niet alleen kwantitatief is, maar ook een meer kwalitatieve opgave aan de orde is. Juist bij een kwalitatieve opgave hoort een verbreding waarbij niet alleen de kwaliteit van de opgave, maar ook de inpassing van de opgave in zijn omgeving een rol speelt (Van 't Verlaat, 2005).

Vanwege de grote **complexiteit** en de **lange looptijd** van een regionale gebiedsontwikkeling is een min of meer dynamische benadering - waarmee verschillende doelen met elkaar in de tijd verbonden worden - van groot belang. Dit houdt in dat de blueprint of Masterplan gedachte onder druk staat en allerlei benaderingen over bijvoorbeeld complexiteitsmanagement en parallel schakelen hun intrede doen. Er heeft een verschuiving plaatsgevonden van een overheidsgelide planvorming naar het organiseren van wisselende coalities. Ontwikkelaars moeten uitvinden op welke wijze en met welke instrumenten zij de gewenste dynamiek en voortgang in de regionale gebiedsontwikkeling kunnen bevorderen en de complexiteit kunnen beheersen.

De **woningbouwopgave** in Nederland is nog steeds groot. Dit wordt onder meer veroorzaakt doordat nog steeds onvoldoende tempo wordt gemaakt, de bouwproducties niet gehaald worden en nog een groot aantal woningen aan regionale locaties moet worden toegewezen. Onderzoek van de Taskforce Woningbouw van VROM gaf al eerder aan dat beleid en regelgeving, procedures en procesgang, onduidelijkheid over besluitvorming en een gebrek aan bouwrijpe locaties hier belangrijke oorzaken van zijn. Een voorbeeld hiervan is het rood-voor-groen beleid dat in Nederland nog nauwelijks tot uitvoering is gekomen. De laatste periode is veel aandacht gevestigd op de invulling van binnenstedelijke locaties en gebieden. Inmiddels is duidelijk dat hiermee de bestaande vraag naar woningen onvoldoende kan worden ingevuld. Initiatief tot het ontwikkelen van extra locaties moet dan ook worden genomen waarbij overcapaciteit wordt bepleit aangezien niet alle projecten in de praktijk de realisatiefase halen (Financieel Dagblad, mei 2007; Algemeen Dagblad, juni 2007).

### 1.1.2 Veranderende rollen en verhoudingen

Het publieke monopolie op de ruimtelijke ordening dat vanuit de Woningwet en de eerste Nota's alleen maar is gegroeid, lijkt niet langer houdbaar in deze tijd van emancipatie van particuliere partijen. Het is nu juist van groot belang dat condities worden gecreëerd ten behoeve van investeringen door private partijen (Nederland boven Water, 2006). Als gevolg van de Nota Ruimte en de daarin beschreven **ontwikkelingsplanologie** is de sturingsmethodiek voor ontwikkelend Nederland aan het veranderen. De Nota Ruimte spreekt van 'Centraal wat moet, decentraal wat kan'. Vernieuwd instrumentarium zoals de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) en de mededingingswet moet daaraan bijdragen. In feite staat de term gebiedsontwikkeling voor een doorvertaling van de ontwikkelingsplanologie en een deels terugtrekkende overheid. De Nota Ruimte is erop geënt dat gebiedsontwikkeling leidt tot meer investeringen, betere voortgang en meer betrokkenheid. Dit hangt ook samen met de begrotingsproblemen van de Rijksoverheid die direct van invloed zijn op lagere overheden. Er is in vergelijking met het verleden weinig geld bij zowel de rijks- als de decentrale overheden beschikbaar voor investeringen in nieuwe projecten, terwijl de overheidsambities nauwelijks zijn bijgesteld. Gebiedsontwikkeling kan een antwoord bieden op deze financiële problemen (Van der Gijp, 2004).

In Nederland is wat betreft de ruimtelijke planvorming een overgang herkenbaar van een Rijnlands sturingsmodel naar een **Angelsaksisch sturingsmodel**. Dit houdt in dat vanwege een aantal grote stelselherzieningen de maatschappelijke arrangementen sterk versoerd zijn met privatisering, liberalisering, deregulering, decentralisatie en zelfredzaamheid als sleutelwoorden. Deze trend geldt ook voor de samenleving waarin sprake is van meer competitie, meer ruimte voor initiatief en minder publieke voorzieningen. Ook de verzelfstandigde volkshuisvesting, privatisering van het openbaar vervoer, PPS-constructies, verminderde protectie van de landbouw en ontwikkelings- en toelatingsplanologie zijn hiervan voorbeelden. Kernwoorden zijn vrijheid en strenge regels. De projectontwikkelaar wordt door de Rijksoverheid meer en meer gezien als aanjager, organisator en bewaker van het ontwikkelingsproces met een toegevoegde waarde (Van der Gijp, 2004). Zij brengen o.a. financiële middelen en/of kennis in ten aanzien van realiseerbaarheid en marktconformiteit (Nederland boven Water, 2006). Steeds vaker is bij gebiedsontwikkeling sprake van een **pluricentrisch governance model** waarin meer - maar minder vaste - relaties aanwezig zijn. Deze netwerkachtige structuren geven ook de private partij als gebiedsontwikkelaar een andere rol. Samenwerking en netwerkvorming zijn een must in de gebiedsontwikkeling. Ontwikkelaars moeten bij regionale gebiedsontwikkeling - met de provincie als belangrijke trekker - in staat zijn om te gaan met een veelheid aan bestuurslagen en publieke actoren.

Vanuit de ontwikkelingsplanologie zal de **provincie de publieke trekker** in het proces van regionale gebiedsontwikkeling zijn waarbij zij beleid en kennis van het Rijk en de gemeenten benutten. De provincie wordt daarmee de publieke spil en daarmee een zeer belangrijke partner voor ontwikkelaars als het gaat om regionale gebiedsontwikkeling (Nederland boven Water, 2006). Niet alleen de verhouding tussen de overheidslagen, maar ook tussen de sectoren verandert. De ruimtelijke ordening fungeert steeds minder als integratiekader, maar **integratie** van de verschillende **beleidsvelden** moet meer en meer op **gebiedsniveau** gestalte krijgen. Subsidiëring van overheidsbeleid zal steeds meer gekoppeld worden aan gebieden. Daarnaast verliezen sectoren als volkshuisvesting en landbouw relatief gezien aan belang en is bijvoorbeeld de aandacht voor water en groen juist enorm toegenomen. Volgens de lagenbenadering ligt de verantwoordelijkheid van het Rijk vooral bij de eerste twee lagen: bodem/water en infrastructuur. De occupatielaag wordt meer de verantwoordelijkheid van andere overheden en de markt.

Het gedachtegoed ontwikkelingsplanologie heeft ook invloed op de rol die private partijen zelf in het speelveld van regionale gebiedsontwikkeling moeten en kunnen vervullen. Zo moeten ontwikkelaars vaker initiatief nemen aan de start van een regionale gebiedsontwikkeling en daar ook hun (brede) verantwoordelijkheid nemen. Dit sluit ook aan bij andere ontwikkelingen zoals de veranderende financiële omstandigheden van de overheid (zoals het verminderen van (Rijks)subsidies). Voor ontwikkelaars is sprake van een mogelijkheid tot verregaande **voorwaartse integratie**. Eerder dan voorheen moet bijvoorbeeld opgetrokken worden in de fasen vóór besluitvorming en contractering. De input van ontwikkelend Nederland is ook daar gewenst. Zo zal ook eerder een bestuurlijke en maatschappelijke visie ingepast moeten worden in het planproces en dienen private partijen zich te richten op het ontwerp, de haalbaarheid en de realisatie van (delen van) de regionale gebiedsontwikkeling. De lokale overheid zal haar traditionele rol moeten loslaten en voornamelijk moeten faciliteren ten behoeve van optimale marktwerking.

### 1.1.3 Veranderend brandpunt

Hoewel de bovengenoemde veranderingen in opgave en rollen niet allen eenduidig een richting op wijzen, zijn een aantal patronen te herkennen. Deze zijn van groot belang voor de invulling die projectontwikkelaars de komende jaren aan gebiedsontwikkeling kunnen en moeten geven. Samengevat:

1. Minder generieke en meer specifieke regels en gebiedsspecifieke concepten op regionaal niveau. De vertaalslag van maatschappelijke opgaven naar ruimtelijke plannen gebeurt niet meer via generieke concepten van het Rijk, maar door directe vertaling naar gebieds- en projectniveau.

2. In plaats van een monopoliepositie voor de overheid zal steeds meer ruimte zijn voor wisselende (maatschappelijke) coalities. Van monopolie naar deelname, van leiding naar regie.
3. In plaats van een sterke relatie tussen volkshuisvestingsbeleid en ruimtelijk beleid, is woningbouw nu steeds meer een markttaak waardoor de koppeling met de ruimtelijke ordening automatisch zal vragen om een publiek-private samenwerking. Het belang van landbouw is in het landelijk gebied verzwakt waardoor stedelijke functies (bijv. landelijk wonen, recreatie en toerisme, cultuur en natuur, etc.) steeds meer het aanzien en economisch functioneren van het landelijk gebied gaan bepalen ('verstedelijking van het platteland').
4. Ook vanuit gemeenten bezien verschuift het brandpunt. Wonen, werken, mobiliteit, voorzieningen en water zijn bovenlokale en regionale vraagstukken geworden. Gemeenten moeten samenwerken met andere gemeenten, provincies, waterschappen, etc. en marktpartijen, burgers en instanties zijn steeds meer betrokken. Naast een opwaartse verschuiving verschuift het zwaartepunt ook van bovenaf. De rijksoverheid stelt zich terughoudender op en heeft bevoegdheden, beleidsruimte en geldstromen gedecentraliseerd. De focus is komen te liggen op specifieke oplossingen op een lager schaalniveau ofwel het regionale of gebiedsniveau. In figuurvorm kan dit als volgt worden aangeduid:



#### 1.1.4 Behoeftte aan professionalisering en competenties

Gebiedsontwikkeling krijgt ook binnen de projectontwikkelingsbranche steeds meer aandacht. Dit is een continu proces en er zijn veel stuwende factoren die dit proces ondersteunen. Het brandpunt van ruimtelijke ontwikkeling is veranderd en zowel marktpartijen als overheden zullen zich moeten gaan bezinnen op de gevolgen die deze verschuiving voor hun individuele organisatie en hun personeelsbeleid heeft (Nederland boven Water, 2006).

Door de veranderingen en dynamiek zoals hiervoor beschreven, wordt bij gebiedsontwikkeling een **andere attitude** van de ontwikkelaar geëist. Zij moeten kunnen inspelen op de nieuwe rol van de provincie en wisselende coalities, empathie hebben voor gemeentelijke belangen, transparantie tonen, de regio zien als zwaartepunt van (ruimtelijke) planvorming, de vertaling maken naar het gebiedsniveau en alle complexiteit die dit met zich meebrengt (de Zeeuw en Geerts, 2006). Ook zal de markt meer en meer de overheid moeten helpen de probleemdefinitie en de opgave scherp te krijgen (Schoorl, 2006). Marktpartijen kunnen steeds meer initiërend zijn in het ontwikkelen van spelregels voor het samenspel met 'Den Haag'. Naast het formuleren van de opgave kan het dan gaan om het wegen van belangen en het zoeken naar financieringsvormen (Bakker, 2006). Indien niet de nodige professionaliteit wordt ingezet, kan het gevolg zijn dat de gebiedsontwikkeling te weinig draagvlak heeft, te duur wordt, te lang duurt, te weinig kwaliteit heeft en uiteindelijk niet van de grond komt. Het zal dan lastig worden aan de grote vraag naar regionale locaties - met aanzienlijke woningbouwprogramma's in combinatie met andere functies - te voldoen.

Qua **procesarchitectuur** moeten projectontwikkelaars meer en meer in staat zijn de scope van een project te optimaliseren. Dit wil zeggen: binnen het te ontwikkelen gebied dienen een of meerdere projectenvoloppen te worden onderscheiden. Dit zijn combinaties van projecten die onderling samenhang vertonen en waarvan de realiseerbaarheid wordt vergroot door ze aan elkaar te koppelen (AVBB, 2001; Priemus, 2002). Behalve een ruimtelijk dimensie heeft deze scopeoptimalisatie ook een tijdsdimensie. Verder is het voor het proces van belang dat concurrentie plaats vindt op basis van een functioneel programma van eisen. De rol van de overheid als opdrachtgever en mede vormgever van

het programma van eisen is hierbij van groot belang. Ontwikkelaars moeten - al dan niet in een consortium - concurreren op de beste prijs-kwaliteitsverhouding en waarde toevoegen aan het functioneel programma van eisen (Teisman, 2005). Daarnaast is het aan de projectontwikkelaars bij gebiedsontwikkeling te denken in serieuze alternatieven en scenario's. Dit maakt een standaard procesarchitectuur en fasering dan ook lastig (Priemus, 2006). Elke gebiedsontwikkeling moet dan ook worden geïnterpreteerd als een kennisintensief leerproces waarin relevante kennis tijdig wordt gemobiliseerd en gewogen en voortschrijdend inzicht kan leiden tot tussentijdse bijstelling van plan en/of proces. Procesvaardigheden zijn daarbij van groot belang voor de hedendaagse ontwikkelaar (Maas, 2007).

Gebiedsontwikkeling is een nieuw spel met nieuwe spelers en nieuwe spelregels (Nederland boven water, 2006). Het aantal mensen dat de spelregels van gebiedsontwikkeling daadwerkelijk beheerst en in de praktijk brengt is momenteel relatief gering (Bakker, 2007). Hoewel gebiedsontwikkeling een logisch vervolg is op de ontwikkelingen in het ruimtelijk beleid, stelt het nieuwe eisen aan competenties en vaardigheden. De **roep om deskundigheid en professionaliteit** bij gebiedsontwikkeling is dus groot en hier zijn ook bij de ontwikkelaars verbeterpunten aan te wijzen (Van der Gijp, 2004). Investeren in procesmanagement, communicatie en inhoudelijke expertise lijken daarbij zeer belangrijk. Van de drie cruciale productiefactoren is de factor arbeid - door te zorgen voor beschikbaarheid van competente mensen op sleutelposities - de meest belangrijke van de drie (de Zeeuw en Geerts, 2006). Pas dan kan ontwikkelingsplanologie - ofwel gebiedsontwikkeling - zichzelf echt bewijzen (Nationale Conferentie Gebiedsontwikkeling, voorjaar 2007).

Door verdere professionalisering van de sector kunnen ook projectontwikkelaars beter functioneren in hun rol van gebiedsontwikkelaar. De keuze ten aanzien van de (tijdige) inschakeling van marktpartijen worden daarmee vanuit een positief standpunt gemaakt. Marktpartijen kunnen hierdoor meer ruimte krijgen en nemen om binnen de kaders die de overheid schept marktconform te opereren.

## 1.2 Probleemformulering, onderzoeksdoel en -vragen

In deze paragraaf komen de probleemformulering, het onderzoeksdoel en de onderzoeksvragen aan de orde. Daarnaast vindt afbakening van het onderzoek plaats.

### 1.2.1 Probleemstelling

De tendens van een terugtrekkende overheid, toenemende marktwerking, meer samenwerking, meer en meer regionale en integrale opgaven, complexe dynamische processen en tegelijkertijd onvoldoende productie en aanbod op de (regionale) woningbouwmarkt vragen om grote aandacht. De verwachtingen aan het adres van de marktpartijen lijken hooggespannen. Het verband tussen de rol die van ontwikkelaars verlangd wordt en de manier waarop zij daaraan invulling kunnen geven, staat in deze scriptie centraal. Complexe gebiedsontwikkelingen verlopen over het algemeen niet zonder problemen en vertraging (Rompelberg, 2006). Hieruit ontstaat de vraag hoe vanuit de initiatieffase een betere sturing op deze projecten mogelijk is. Als instrumenten en benaderingen om met de veranderende condities en complexiteit om te kunnen gaan, worden regelmatig procesmanagement, complexiteitsmanagement en risicomangement genoemd. Bij de laatste twee lijkt echter onvoldoende aandacht te zijn voor het sturen op de kansen die regionale gebiedsontwikkeling biedt. Onderzoek wijst uit dat projectontwikkelaars hun bijdrage en activiteiten in het 'nieuwe' ontwikkelingsproces nog onvoldoende structureel evalueren (Van der Gijp, 2006, VROM, 2006). Van de ontwikkelaars mag een grote bijdrage worden verwacht aan het gewenste debat over verdere professionalisering van de sector.

De probleemstelling bij dit scriptieonderzoek luidt:

***“‘State-of-the-art’ projectontwikkelaars dienen hun sturingsinstrumentarium en competenties verder te professionaliseren zodat zij voldoende geëquipeerd zijn om in te spelen op de veranderende condities bij regionale gebiedsontwikkeling en in de initiatieffase beter in staat zijn op kansen te herkennen en te verzilveren”***

Hiermee wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de professionalisering van gebiedsontwikkeling met als doel op strategisch en tactisch niveau kansen aan te grijpen of creëren waardoor de regionale opgaven eerder, goedkoper en beter tot ontwikkeling kunnen worden gebracht. De ontstane inzichten zullen ten goede komen aan de kwaliteit, de snelheid, de middelen en het draagvlak in de initiatieffase. Uitgangspunt is dat het gaat om ‘state-of-the-art’ projectontwikkelaars waarvan in hoofdstuk 2 een definitie vermeld wordt. De bovenstaande probleemstelling wordt hieronder vertaald naar meer operationele onderzoeksvragen.

### 1.2.2 Onderzoeksdoel en -vragen

De hoofddoelstelling van mijn onderzoek kan als volgt worden geformuleerd:

***“Het ontwikkelen van een leidraad (concreet: sturingsfilosofie) inclusief de benodigde competenties (concreet: profielsen) ten behoeve van ‘state-of-the-art’ projectontwikkelaars om zo succesvoller te kunnen sturen in de initiatieffase van regionale gebiedsontwikkeling”.***

Dit als een praktisch instrument om in initiatieffase van een regionale gebiedsontwikkeling sneller te komen tot een optimaler resultaat voor alle betrokken partijen en de publieke overheid op een professionele wijze ten dienst te kunnen zijn. Het gaat in feite om een bedrijfsadvies aan ontwikkelend Nederland.

Met dit onderzoeksdoel wordt beoogd een drietal onderliggende doelstellingen te bereiken, te weten:

- Een behoefte om een (maatschappelijk) probleem op te lossen (toegepast onderzoek), te weten de behoefte aan professionaliteit en kennis aangaande gebiedsontwikkeling;
- Een behoefte om vanuit een theoretische benadering tot een praktisch instrument te komen (fundamenteel onderzoek), te weten het bieden van een leidraad aan ontwikkelend Nederland;
- Een persoonlijke behoefte en behoefte vanuit Fortis Vastgoed Ontwikkeling om de kennis en vaardigheden ten aanzien van gebiedsontwikkeling verder vorm te geven (productontwikkeling).

De eerder genoemde probleemstelling is te vertalen naar een aantal onderzoeksvragen.

1. ***“Is de - in deze scriptie - ontwikkelde sturingsfilosofie toepasbaar zodat ontwikkelaars in de initiatieffase van regionale gebiedsontwikkeling kansen herkennen en kunnen verzilveren?”***
2. ***“Welke competenties en vaardigheden zijn van belang zodat projectontwikkelaars in de initiatieffase van regionale gebiedsontwikkeling de sturingsfilosofie kunnen toepassen?”***

Het antwoord op de bovenstaande onderzoeksvragen komt terug in de conclusies en aanbevelingen van mijn onderzoek.

### 1.2.3 Afbakening van de probleemstelling

Volledigheid, consistentie en nauwkeurigheid is van groot belang bij beantwoording van mijn onderzoeksvragen. Daartoe heb ik een aantal onderzoeksobjecten geselecteerd waarmee focus aan mijn probleemstelling en onderzoeksvragen wordt aangebracht. De onderzoeksobjecten zijn:

- de '*state-of-the-art*' *projectontwikkelaar* als partij in het proces van gebiedsontwikkeling;
- de *regionale gebiedsontwikkeling* met als belangrijkste functie woningbouw;
- de *initiatieffase* als te onderzoeken fase in het ontwikkelingsproces;
- het *strategische en tactische niveau* in de initiatieffase;
- *procesmanagement, het stromenmodel, opportunity management en organiserend vermogen* als theoretische benaderingen voor sturing in de initiatieffase;
- de benodigde *competenties* met een onderverdeling naar kennis, vaardigheden en persoonlijkheid.

Met deze afbakening kan een helder antwoord worden gegeven op de onderzoeksvragen en een leidraad worden opgesteld voor ontwikkelend Nederland. In paragraaf 2.1 worden de bovenstaande begrippen nader toegelicht.

## 1.3 Onderzoeksoepzet

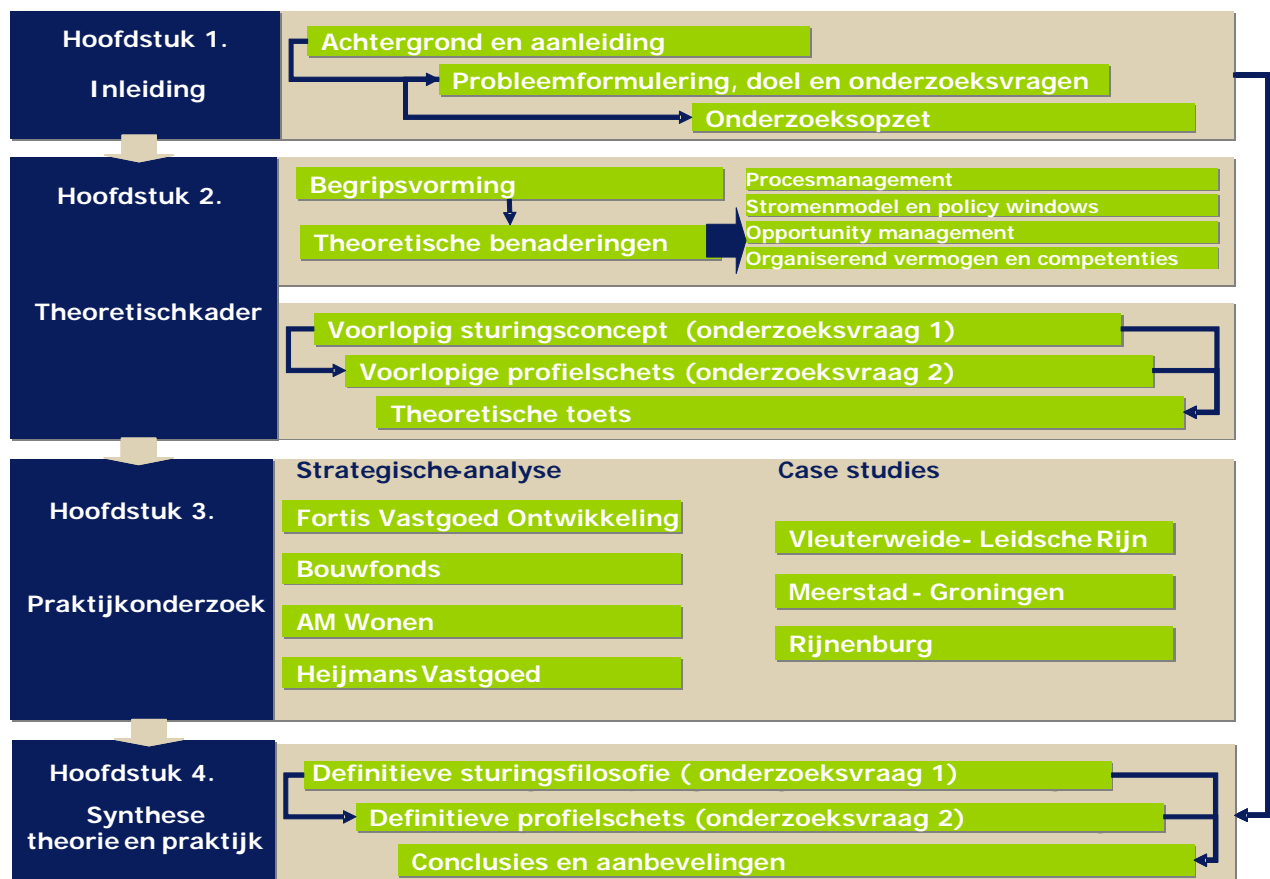
In deze paragraaf wordt de onderzoeksmethodiek beschreven waarmee de onderzoeksdoelstelling kan worden bereikt. Het gaat achtereenvolgens om het soort onderzoek, het onderzoeksmodel en de werkwijze.

### 1.3.1 Soort onderzoek

Het gaat in deze scriptie om een combinatie van *beschrijvend*, *explorerend* en *toetsend* onderzoek waarbij op zoek wordt gegaan naar een sturingsfilosofie en de bijbehorende competenties (Verschuren en Dorewaard, 2005). Voor wat betreft het opstellen van de sturingsfilosofie is geen sprake van een empirisch onderzoek dat volledig voldoet aan de criteria van validiteit en geldigheid. Het is de bedoeling om via verkenning, combinatie van theorieën en logische redentatie te komen tot een sturingsfilosofie. Deze filosofie zal vervolgens gelden als een hypothese voor de theoretische analyse en het praktijkonderzoek. Dit zal dus een enigszins normatief karakter hebben. Vervolgens vindt verfijning van de sturingsfilosofie danwel de hypothese plaats op basis van nut en toepasbaarheid (Bruil, 2007).

### 1.3.2 Onderzoeksmodel

De wijze waarop het onderzoek is gestructureerd kan worden weergegeven met het onderstaande onderzoeksmodel:



De onderdelen achtergrond en aanleiding (inleiding) en begripsvorming (theoretisch kader) uit het model kunnen gezien worden als verkenning en (theoretisch) vooronderzoek. De eerste drie theoretische benaderingen over het procesmanagement, het stromenmodel en opportunity management kunnen gekoppeld worden aan onderzoeksvraag 1. De laatste benadering over organiserend vermogen en competenties heeft een directe relatie met onderzoeksvraag 2.

Het theoretisch onderzoek dient te leiden tot een voorlopige sturingsfilosofie en een profielschets met de competenties die nodig zijn om invulling te geven aan de sturingsfilosofie. De voorlopige sturingsfilosofie en de profielschets zullen worden getoetst en verfijnd door een theoretische toets, strategische analyse en case studies. De uitkomsten moeten leiden tot een synthese tussen theorie en praktijk met als resultaat een definitieve sturingsfilosofie, profielschets, conclusies en aanbevelingen.

### 1.3.3 Onderzoeksmethodiek en -aanpak

In deze paragraaf wordt beschreven op welke manier het onderzoek zal plaatsvinden. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op de onderzoeksstrategie, de onderzoekstechnieken en de onderzoeksbronnen.



## Onderzoekstrategie

In mijn onderzoek is een balans aanwezig tussen breedte en diepgang. Gezien de onderzoeksopzet zorgt literatuurstudie voor breedte, maar zijn de interviews en case studies juist meer gericht op diepgang op onderdelen. Mijn onderzoek is vooral kwalitatief van aard (Verschuren en Doorewaard, 2005). Daarnaast is in mijn onderzoek sprake van een combinatie van bureauonderzoek (op basis van bestaande literatuur en door anderen bijeen gebracht materiaal) en veldonderzoek in de vorm van interviews en case studies (Swanborn, 1994). Het bureauonderzoek heeft in het bijzonder betrekking op de inleiding, het theoretisch kader en de casebeschrijvingen.

## Methoden en technieken

### *Theoretisch kader*

Allereerst zijn bureauonderzoek en literatuurstudie een middel geweest om het onderzoeksobject in een bredere theoretische context te plaatsen en tot een concept voor sturing te komen. Ten behoeve van het literatuuronderzoek wordt zowel gebruik gemaakt van bestaande literatuur (boeken, artikelen, etc.) als secundaire data (gegevens uit bijvoorbeeld veldonderzoek van anderen). Ter toetsing van de theorie en ten behoeve van het praktijkonderzoek zijn (expert)interviews gehouden (zie bijlage 3).

### *Praktijkonderzoek*

Het veldonderzoek vindt plaats in de vorm van een strategische analyse en case studies. Daartoe zijn organisaties en cases kort beschreven en interviews afgenomen. Het betroffen semi-gestructureerde interviews - op basis van een aantal hoofdonderdelen van de voorlopige sturingsfilosofie en de profielschets - waarbij de antwoorden open waren.

Ten behoeve van de *strategische analyse* zijn directieleden en senior management van een viertal ontwikkelaars geïnterviewd. De organisaties zijn Fortis Vastgoed Ontwikkeling, AM Wonen, Bouwfonds MAB Ontwikkeling en Heijmans Vastgoed. Het ging daarbij om persoonlijke gesprekken met sleutelpersonen om zo praktische input te verkrijgen. De geïnterviewden hebben een goede helicopterview op de processen, zijn gemandateerd besluiten te nemen en kennen de versnellingsmomenten en points-of-no-return van projecten. De contacten komen voort uit het eigen netwerk.

Voor een drietal projecten heeft tevens een *case study* plaatsgevonden. Daarbij kwamen het bestuderen van documenten, waarneming op locatie en interviews aan de orde. Hiermee is inzicht verkregen in de wijze waarop bepaalde processen zich voltrekken. In dit onderzoek is gekozen voor de gebiedsontwikkelingen Vleuterweide, Meerstad en Rijnenburg. Het zijn regionale gebiedsontwikkelingen waarbij sectorale en bestuurlijke grenzen worden overschreden, de woningbouwopgave nadrukkelijk aanwezig is en waarin wordt samengewerkt. Het verschil tussen de cases is de fase waarin de projecten verkeren. Zo is Vleuterweide momenteel in uitwerkings- en realisatiefase, Meerstad bevindt zich in de planvormingsfase en Rijnenburg in de initiatieffase. Qua caseselectie is er bewust voor gekozen om cases te kiezen die niet teveel van elkaar verschillen, maar zich wel in een verschillende fase bevinden. Voor alle drie de projecten is de initiatieffase als te analyseren fase gekozen. Daarnaast is volgens de hiërarchische methode gewerkt wat betekent dat de cases eerst afzonderlijk zijn bekeken waarna vergelijking heeft plaatsgevonden.

Tot slot is aan de hand van de bevindingen uit theorie en praktijk binnen Fortis een *paneldiscussie* gehouden. Dit was een dynamische sessie ten behoeve van de conclusies en aanbevelingen.

## Informatiebronnen

Er is een vijftal informatiebronnen te onderscheiden (Verschuren en Doorewaard, 2005). Dit zijn literatuur, media, documenten, personen en werkelijkheid. Een literatuurlijst is bijgevoegd in bijlage 1. Voor wat betreft media moet gedacht worden aan tijdschriften (bijvoorbeeld Building Business en Vastgoednieuws), kranten (bijvoorbeeld het Algemeen Dagblad, het Financieel Dagblad en de

Cobouw) en internetsites (bijvoorbeeld [www.neprom.nl](http://www.neprom.nl) en [www.asre.nl](http://www.asre.nl)). Voorbeelden van documenten die gebruikt zullen worden zijn beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten en projectdocumentatie. Ook actuele informatie naar aanleiding van congressen en seminars is gebruikt. De onderstaande tabel geeft een totaaloverzicht:

Strategie	Techniek	Doelstelling	Object	Databronnen
<b>Bureauonderzoek</b>	• Literatuuronderzoek	• Beschrijvend/ explorerend	• Context, procesmanagement, stromenmodel, opportunity mgt., organiserend vermogen, competenties	• Literatuur, documenten, media
<b>Veldonderzoek</b>	• Expertinterviews	• Explorerend/toetsend	• Voorlopige sturingsfilosofie en profielchets	• Personen
	• Praktijkinterviews	• Explorerend/toetsend	• Voorlopige sturingsfilosofie en profielchets	• Personen
	• Case study	• Beschrijvend/toetsend	• Voorlopige sturingsfilosofie en profielchets	• Literatuur, documenten, media, werkelijkheid
	• Paneldiscussie	• Explorerend/toetsend	• Synthese: conclusies en aanbevelingen	• Personen

## 1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komen de begripsvorming, het theoretisch kader, de analyse en toetsing daarvan aan de orde. In dit hoofdstuk worden ook een voorlopige sturingsfilosofie en profielchets weergegeven. Hoofdstuk 3 gaat in op het praktijkonderzoek en de bijbehorende bevindingen. Tenslotte worden in hoofdstuk 4 een definitieve sturingsfilosofie en profielchets opgesteld waarna conclusies en aanbevelingen volgen. Daarnaast bevat deze scriptie nog zes bijlagen.

## 2. Theoretisch kader

Het theoretisch kader bestaat uit een viertal paragrafen te weten begripsvorming, theoretische benaderingen, theoretische analyse en bevindingen.

### 2.1 Begripsvorming

In deze paragraaf worden achtereenvolgens de begrippen projectontwikkeling, regionale gebiedsontwikkeling en ontwikkelingsproces kort toegelicht. Enige aanvullende beschrijving hiervan is terug te vinden in bijlage 2.

#### 2.1.1 Projectontwikkeling

Hier komen de definitie van projectontwikkeling en de typen ontwikkelaars aan de orde.

##### Definitie projectontwikkeling

Een aantal kenmerken dat voortkomt uit literatuurstudie naar de definitie van projectontwikkeling is (o.a. Fokkema, 2000, zie Tartwijk en Croon, 2005):

- ontwikkeling en realisatie van marktconforme vastgoedprojecten voor eigen rekening en risico;
- er is sprake van een integrale betrokkenheid bij het vastgoedproces;
- het doel is niet bezit en exploitatie, maar betrokkenheid tot en met verkoop en ingebruikneming;
- de projectontwikkelaar is coördinerend, is procesmanager en draagt de eindverantwoordelijkheid.

Hoewel in definities uit het verleden voortdurend de term 'voor eigen rekening en risico' terug kwam, werd weinig aandacht gegeven aan de persoonlijke en managementcapaciteiten die de hedendaagse projectontwikkelaar nodig heeft. In lijn met de professionalisering van de markt is binnen de projectontwikkeling steeds meer nadruk komen te liggen op de kwaliteit van het product (het concept) en de kwaliteit van het individu (de manager) (Tartwijk en Croon, 2005). Zowel de laatste definitie van de Neprom (2001) en de definitie van Miles (2000) geven hieraan al veel meer aandacht. Om nadruk te leggen op de rol van het individu en de kwaliteiten van de projectontwikkelaar is voor deze scriptie de volgende definitie afgeleid van bovenstaande bronnen:

*"de projectontwikkelaar is de spil in de verschillende ontwikkelingsfasen van de totstandkoming van een vastgoedobject. In dit proces heeft de projectontwikkelaar van initiatief tot en met ingebruikname een minimaal coördinerende functie. De ontwikkelaar is een teambuilder, entrepreneur en manager van risico's en kansen. Hij doet dit voor eigen rekening, in samenwerking met risicodragende partners of voor rekening van zijn opdrachtgever. Hij heeft als doel zijn bedrijf solvabel te houden, waarde te creëren en de juiste product-markt combinaties te vervaardigen met een positieve lange termijn impact op de samenleving"*

##### Typen projectontwikkelaars

Behalve een onderscheid naar ontstaansgeschiedenis en achtergrond, kan ook een onderscheid worden gemaakt naar product, locatie, omvang en imago. Tevens kan onderscheid gemaakt worden naar ontwikkelaars van een gebied, grond en/of vastgoed. In deze scriptie wordt een indeling gehanteerd naar type ontwikkelaar. Het vakgebied van projectontwikkeling wordt namelijk door een grote hoeveelheid partijen uitgeoefend. Het is van belang om de ware identiteit en de kernkwaliteiten van een ontwikkelaar te erkennen en hier voorafgaand aan een gebiedsontwikkeling goed bij stil te

staan. Behalve een keuze op basis van grondposities, geld of plankwaliteit wordt te weinig aandacht besteed aan de werkelijke kernwaarde of de aanwezige proceskennis van een ontwikkelaar. De volgende identiteiten en typen ontwikkelaars zijn te herkennen (Tol, 2005): de ontwikkelende bouwer, de aan een woningcorporatie gelieerde ontwikkelaar, de belegger als ontwikkelaar, de financiële projectontwikkelaar, de grote onafhankelijke projectontwikkelaar, de particuliere ontwikkelaar en de adviserende (concept)projectontwikkelaar. Meer algemene kenmerken en een omschrijving van deze soorten ontwikkelaars wordt gegeven in bijlage 2.

Regionale gebiedsontwikkeling is gebaat bij ontwikkelaars die het grotere geheel kunnen overzien en binnen dat geheel ook eigen projecten willen en kunnen realiseren. Dit zijn de grotere, financieel draagkrachtige, allround ontwikkelaars die in zekere zin 'state-of-the-art' te noemen zijn (Stichting Bouw Research, 2003, zie Tol, 2005). Een uitgebreidere definitie van deze ontwikkelaar volgt hieronder:

*"Een 'state-of-the-art' projectontwikkelaar is een onderneming die zich bezig houdt met het toevoegen van vastgoed aan en herontwikkeling van de voorraad. De ontwikkelaar investeert gericht in de ontwikkeling en realisatie van veelal langlopende vastgoedprojecten waarbij ondernemersrisico wordt gelopen. Kansmanagement en risicoreductie zijn belangrijke onderdelen van het vak. Een 'state-of-the-art' ontwikkelaar is in staat om alle fasen van het ontwikkelingsproces te doorlopen om tot realisatie van vastgoed en inrichting van een gebied te komen"*

Een 'state-of-the-art' projectontwikkelaar wordt gekenmerkt door accurate marktkennis, conceptuele visie, procesvaardigheid en managementkennis op het gebied van ontwikkeling en realisatie. Een 'state-of-the-art' ontwikkelaar heeft voldoende omvang en draagkracht om op risico langdurig in gebiedsontwikkeling te investeren en is dus bereid om in en grondexploitatie met een lange looptijd deel te nemen. Het vakgebied communicatie en het vinden van een passend antwoord op actuele maatschappelijk-economische vraagstukken is tot de kernactiviteiten gaan behoren. De ontwikkelaars in mijn praktijkonderzoek zijn 'state of the art' ontwikkelaars die tevens voldoen aan een aantal criteria met betrekking tot aantal medewerkers, omzet en garantievermogen.

### 2.1.2 Regionale gebiedsontwikkeling

Hier komen de definitie van regionale gebiedsontwikkeling, de bijbehorende ingrediënten en de typen gebiedsontwikkeling aan de orde.

#### Definitie

Allereerst is het van belang te definiëren wat onder een gebied wordt verstaan. Een gebied valt te definiëren in landschappelijke, infrastructurele, historische of bestuurlijke termen of aan de hand van een bestaande of voor de gelegenheid geconstrueerde regionale identiteit. Het begrip 'gebied' is nog in ontwikkeling. Wanneer een procesgestuurd gebiedsbegrip wordt gekozen dan is een gebied: 'dat wat de betrokken partijen gaandeweg als een gebied beschouwen en waar een ondernemende groep daadwerkelijk aan de slag wil gaan'. Het zwaartepunt ligt in deze scriptie op die gebieden die in eerste instantie landelijk lijken, maar in feite een vorm van verstedelijking ondergaan (Nederland boven water, 2006).

De kern van gebiedsontwikkeling is: 'Bestuurlijke en sectorale grenzen doorsnijden om de ontwikkeling van gebieden te versterken'. Het is een manier van denken en samen werken, gericht op kwalitatief goede realisatie. Gebiedsontwikkeling is een goed instrument voor dynamische gebieden met complexe problemen die onderling met elkaar samenhangen, waarvan de urgentie als hoog wordt ervaren en die een lange doorlooptijd kennen. Het resultaat van gebiedsontwikkeling is dat doelen op het gebied van wonen, werken, mobiliteit, natuurontwikkeling en recreëren bij elkaar gebracht worden (Bakker, 2007). Hoewel in Nederland de ruimtelijke ordening en de ontwikkeling van gebieden al jaren bestaat, is met name nieuw dat steeds meer opgaven om een samenhangende oplossing vragen. Ook is er een omslag van het blauwdruk-denken (definiëren van ruimtelijke kaders en het toetsen van

bestemmingsplannen) op provinciaal niveau naar actief (mee-)ontwikkelen op provinciaal niveau (Bakker, 2006). Met de aandacht voor gebiedsontwikkeling kan eindelijk invulling worden gegeven aan regionale planvorming. De relatie tussen stad en omgeving wordt belangrijker en rood en groen zijn nadrukkelijker verbonden. Groene en blauwe elementen en infrastructuur - als zelfstandige functies meestal niet rendabel - kunnen voor de kwaliteit, maar ook voor de winstgevendheid van een gebied als geheel niet gemist worden (Ashouwer, 2005).

Veelal heeft een gebiedsontwikkeling de volgende kenmerken (Maak meer van Nederland, 2006; Fortis Vastgoed Ontwikkeling, 2007):

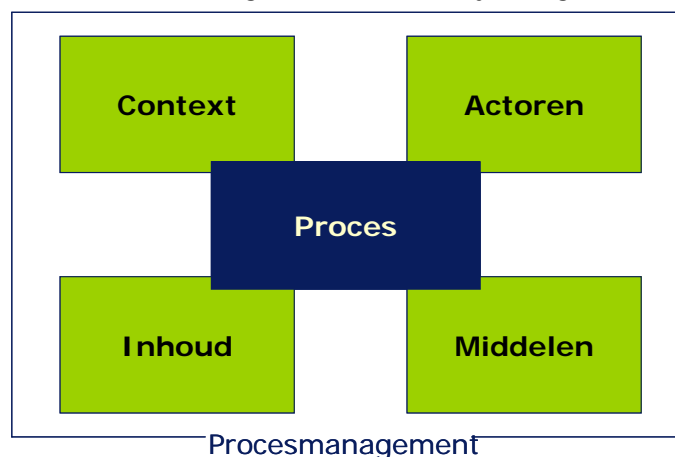
- grootschalige complexe opgave met een lange ontwikkeltijd;
- een herkenbaar maatschappelijk vraagstuk, een gezamenlijke ambitie en gevoel van urgentie;
- doorsnijden van bestuurlijke, sectorale en ruimtelijke grenzen;
- meerdere belanghebbenden zijn betrokken en samenwerking tussen publieke, private en maatschappelijke partners om belangen te synchroniseren;
- samenhangende en ondernemende initiatieven voor 'rood, groen, blauw en grijs';
- nog niet publiek geborgd op basis waarvan later reguliere samenhangende projecten ontstaan;
- een duidelijke inhoudelijke, procesmatige en financiële visie.

Rekening houdend met bovenstaande beschrijving en kenmerken wordt de volgende definitie in deze scriptie gehanteerd:

*"Gebiedsontwikkeling is het procesmatig, fysiek en functioneel transformeren van een gebied dat - vanwege het schaalniveau, de lange doorlooptijd en de ambitie om binnen het duidelijk begrensde gebied (ruimtelijke, sociale, economische en culturele) opgaven in samenhang en samenwerking te realiseren - plaats vindt in een (door tijd veranderend) krachtenveld, waarbinnen partijen uiteenlopende belangen, posities, rollen en verantwoordelijkheden hebben (Wallagh, 2005)."*

## Ingrediënten van gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling bestaat uit een vijftal ingrediënten (Van 't Verlaat, 2005) te weten:



- Context;
- Actoren
- Inhoud
- Middelen
- Proces(management)

Gebiedsontwikkeling speelt zich af in een *context* die zeer bepalend is voor de wijze van ingrijpen. Tot deze context behoren de eerder bedoelde maatschappelijke ontwikkelingen, voor zover die relevant zijn de gebiedsontwikkeling, de economische en sociaal-economische ontwikkelingen, de beleidscontext op hogere schaalniveaus relevant en enkele andere randvoorwaarden

zoals juridische kaders. De *inhoud* van een gebiedsontwikkeling richt zich op het creëren van

ruimtelijke opgaven waarbinnen verschillende functies (wonen, werken, winkelen, recreëren, etc.) zich goed kunnen ontwikkelen. Dit moet een samenhangend en geïntegreerd geheel vormen. De eerder beschreven context is zeer bepalend voor de inhoud van de gebiedsontwikkeling. Naast het ruimtelijke aspect moet er tegelijk aandacht zijn voor sociale, politieke, economische, ecologische en sociaal-culturele aspecten en voldoende ruimtelijke - en marktkwaliteit als resultaat. Een gebiedsontwikkeling is uiteraard niet een uitsluitend inhoudelijke samenstelling van verschillende elementen. Het is tegelijk het speelveld van een veelheid van *actoren* die met hun verschillende belangen en rollen invloed uitoefenen op het proces en daarmee ook verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijke invulling. Cruciaal is dat deze partijen zodanig in het proces worden betrokken dat dit tot het gewenste resultaat van de gebiedsontwikkeling leidt. Zonder het op de juiste wijze aanwenden van *middelen* (zoals geld, grond en instrumentarium) leidt de gebiedsontwikkeling niet tot het gewenste resultaat.

Dit alles komt samen in het *proces* van gebiedsontwikkeling, dat verschillende fasen doorloopt: van initiatief via haalbaarheid naar realisatie, gevolgd door een fase van exploitatie & beheer, en weer - soms pas vele decennia later, soms al veel eerder - gevolgd door herontwikkeling. Alle hiervoor opgesomde elementen vormen de ingrediënten van gebiedsontwikkeling, die via een adequaat procesmanagement tot het gewenste resultaat moeten leiden. Daartoe moet het geheel in een structuur geplaatst worden, waarbij de procesarchitectuur, managementbenadering en samenwerkingsoriëntatie belangrijke bouwstenen zijn.

## Typen gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling kan plaatsvinden op diverse schaalniveaus, namelijk met gemeentelijke regie, provinciale regie en rijksregie (Bakker, 2006). In deze scriptie wordt voornamelijk uitgegaan van opgaven die een provinciale regie vereisen ofwel de regionale gebiedsontwikkelingen. Dit zijn veelal opgaven waarbij regionale doelstellingen nagestreefd worden en waarin lokale overheden meewerken. Een belangrijk kenmerk is dat partners in het gebied het project ervaren als een samenhangende ontwikkeling. Herkenbaarheid voor betrokkenen biedt ook draagvlak voor verevening

Naast de schaal waarop gebiedsontwikkelingen plaatsvinden zijn er ook nog diverse typen gebiedsontwikkelingen te formuleren (Reiswijzer VROM, 2006). Het gaat dan o.a. om centrumplannen, binnenstedelijke herontwikkeling, uitleggebieden, bedrijventerreinen en (boven)regionale gebiedsontwikkeling. Deze scriptie heeft betrekking op de (boven)regionale gebiedsontwikkelingen. Aangezien dit type verwant is met sommige grootschalige uitleggebieden met een regionale functie (zie ook case studie Vleuterweide) worden beide typen hieronder toegelicht.

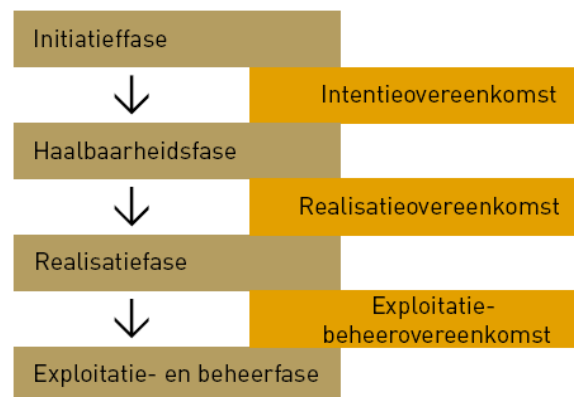
Bij (boven)regionale gebiedsontwikkeling is vanwege de schaalgrootte publieke regie (bereikbaarheid, milieu, fasering, etc.) veelal noodzakelijk. Vaak zijn grote overheidsinvesteringen nodig in infrastructuur. Publieke sturing vindt plaats via streek- en bestemmingsplannen. Publieke werken en diensten moeten vanwege de schaal bijna altijd Europees aanbesteed worden. Publiek-private samenwerking is haast een voorwaarde voor een efficiënte samenwerking met marktpartijen. Vaak wordt een onderscheid gemaakt tussen grond- en vastgoedontwikkeling en wordt gebruik gemaakt van deelplannen (Reiswijzer VROM, 2006). Voorbeelden van deze projecten zijn Meerstad in Groningen en Zuidplaspolder in de regio Zuid-Holland. Deze projecten zijn typisch regionaal en buitenstedelijk. Kenmerken daarvan zijn o.a. de grote schaal, verandering van grondgebruik, groot aantal functies en veel verschillende stakeholders (Akro Consult, 2001; zie Tol, 2005).

De kenmerken van een *uitleggebied* zijn dat woningbouw als nieuwe en dominante functie wordt ontwikkeld en de locatie en opgave veelal is aangewezen door het Rijk. Er is sprake van diverse grondeigenaren en de bestemmingsplanprocedure speelt een grote rol. De projecten kennen doorgaans een hoger rendement en de uitvoeringsrisico's zijn beperkter. Steeds vaker wordt in deze projecten samengewerkt tussen markt en overheid waarbij de gemeente en provincie wel een regierol vervullen vanuit het woningbouwbeleid, het bestemmingsplan en de noodzaak van financieel en maatschappelijk rendement. Invloed van de marktpartijen op de planvorming van uitleggebieden neemt echter toe (Reiswijzer VROM, 2006). Voorbeelden van dergelijke projecten zijn Vleuterweide in Utrecht, Vathorst in Amersfoort en de Haverleij in Den Bosch.

### 2.1.3 Ontwikkelingsproces

Het ontwikkelingsproces is op verschillende wijzen op te splitsen naar verschillende fasen. De voor deze scriptie meest geschikte procesbeschrijving komt voort uit de handleiding 'Inrichting PPS proces' en de Reiswijzer 'Marktpartijen en gebiedsontwikkeling' van VROM. Globaal ziet deze fasering er als volgt uit:

Een gebiedsontwikkelingsproject doorloopt normaal gesproken vier fasen: initiatief, haalbaarheid, realisatie en exploitatie & beheer (zie figuur hiernaast). Naast de vier verschillende fasen zijn in de figuur ook de contractvormen per fase benoemd. Elke fase wordt idealiter afgesloten met een overeenkomst en/of projectdocument. Hierin leggen de partijen de afspraken en uitgangspunten voor de volgende fase vast. Deze contractvormen kunnen ook wel beschouwd worden als formele 'windows' waarover bij de theorie van het stromenmodel van Kingdon meer zal worden gezegd.



De initiatieffase is de fase waarin het initiatief wordt geboren om in een bepaald gebied tot een gebiedsontwikkeling over te gaan. Dat kan een reactie zijn op problemen (bijvoorbeeld een verouderde woonwijk), op nieuwe kansen die zich voordoen (bijvoorbeeld de komst van de hoge-snelheidstrein met een station ter plaatse) of op andere vormen van transformatie, die tot actief ingrijpen leiden. Dit eerste initiatief tot gebiedsontwikkeling kan zowel in de private als in de publieke sector ontstaan. De initiatieffase is bedoeld om te onderzoeken of het project gewenst is en of er geen betere alternatieven zijn. Initiatieven voor projecten kunnen voortkomen uit coalitieprogramma's (van provincies of gemeenten), beleidsvoornemens, marktinitiatieven vanuit een grond- of vastgoedpositie en marktvoorstellen zonder positie (Reiswijzer VROM, 2006).

In de initiatieffase vindt op een aantal terreinen een globale verkenning plaats:

- de opgave en het idee of plan en te verwachten globale projectresultaat;
- de betrokken partijen en hun mogelijke rol, doelstelling, belang en motivatie;
- de financiële haalbaarheid (rekenen & tekenen);
- de kansen en de risico's.

De initiatieffase krijgt in veel projecten vaak onvoldoende aandacht. Partijen gaan dan te snel over tot het maken van ontwerpen, zonder eerst een goede basisanalyse te maken van het initiatief. In de initiatieffase moeten strategische keuzes worden gemaakt en gaat het om een strategische benadering waarmee de ambitie en de visie kan worden vastgesteld (de Jonge, 2007). Welke kansen en bedreigingen zijn er, op welke wijze kan samenwerking met andere partijen de kans van slagen vergroten en met wie moeten dan waarover afspraken worden gemaakt? Welke partijen, zowel publiek als privaat, spelen een rol en wat zijn hun belangen en doelstellingen? Hoe krijgen we iedereen op één lijn? Wat zijn de beleidsmatige en financiële contouren? Een gebiedsontwikkelingsproject begint veelal met een probleem en een beleidsambitie die moet worden vertaald naar een opgave. De procesmanager probeert draagvlak te krijgen, de mogelijke samenwerking te verkennen, commitment te bevorderen en de financiële kaders af te tasten. Voor de partijen is deze fase een belangrijk moment om na te denken over hun positie in het potentiële project. Op basis hiervan kan bijvoorbeeld een voorstel gedaan worden voor de samenwerking en de ontwikkelingsstrategie. Dit kan zowel een publiek-publieke samenwerking als een publiek-private samenwerking zijn. Deze fase eindigt meestal met een startnotitie, projectplan en/of een

intentieovereenkomst (als gekozen wordt voor een PPS). Daarin leggen de betrokken publieke en private partijen de intentie vast om gezamenlijk de haalbaarheid te onderzoeken (Kenniscentrum PPS, 2005).

Voor het bepalen van een realistische ambitie is het essentieel om de context in de initiatieffase goed te analyseren. De in de toekomst gewenste positionering van het gebied moet worden bepaald, gezien in het licht van de context. De gevolgen van relevante maatschappelijke ontwikkelingen voor het gebied in kwestie moeten worden geanalyseerd en vastgesteld. Ook moet voor het gebied het relevante beleid op hogere schaalniveaus worden onderkend. Daarnaast moet het niveau en de wijze waarop het gebied is (of zal kunnen worden) ontsloten met infrastructuur worden vastgesteld en doorvertaald naar de mogelijke functies in het gebied. Tenslotte moeten harde randvoorwaarden worden gedefinieerd. Deze context bepaald de speelruimte van denkbare toekomstige mogelijkheden, oplossingen en planconcepten. Het bepalen van die ambitie is onderwerp van een proces, waarbij draagvlak zal moeten worden gevonden voor die ambitie bij partijen die in deze fase, maar mogelijk ook in volgende fasen, van belang zijn. Het moet een gezamenlijk gedragen ambitie worden. Het organiserend vermogen uit zich in deze fase vooral door "de neuzen in dezelfde richting te krijgen". Het is de kunst om gezamenlijke ambities en doelstellingen te formuleren, een kans- en risicoanalyse uit te voeren, het plan globaal te houden, een communicatieplan op te stellen, de projectorganisatie zo klein mogelijk te houden, deze fase beperkt te houden en geordend af te sluiten.

## 2.2 Theoretische benaderingen

In deze paragraaf komen diverse theoretische benaderingen aan bod die vorm moeten geven aan de voorlopige sturingsfilosofie en de profielschets met competenties. De benaderingen zijn: procesmanagement, het stromenmodel, opportunity management en organiserend vermogen. Deze theorieën zijn gekozen op basis van relevantie voor de onderzoeksvragen, actualiteit en eigen ervaringen. Per benadering wordt de keuze hiervoor nader toegelicht.

### 2.2.1 Procesmanagement en sturing

Aangezien in deze scriptie opportunity management als vorm van procesmanagement centraal staat, dient allereerst een nadere toelichting op procesmanagement plaats te vinden. In bijlage 2 zijn ter vergelijking ook de andere managementvormen zoals lijn-, project- en programmamanagement opgenomen.

Het succes van gebiedsontwikkeling wordt veelal bepaald door de balans tussen inhoud en proces. Door het samenbrengen van actoren ontstaat een balans tussen belangen (stake- en shareholders) en het ambitieniveau van het gezamenlijk te ontwikkelen gebied. Gebiedsontwikkeling is daarmee ook een complex samenspel tussen project- en procesmanagement. Project- en procesmanagement hebben verschillende eigenaren (partijen afzonderlijk versus alle partijen gezamenlijk), een ander onderwerp (inhoud versus wijze samenwerking en besluitvorming) en dienen verschillende doelen (inhoud versus optimaliseren samenwerking en gezamenlijk resultaat).

Uit de eindrapportage "Maak meer van Nederland" (Bakker, 2007) volgt o.a. dat regie en strategische sturing bij gebiedsontwikkeling cruciaal is en dat voor private partijen steeds meer een sleutelpositie is weggelegd voor het verkrijgen van (maatschappelijk) draagvlak. Dit impliceert dat ook marktpartijen in de initiatieffase van een gebiedsontwikkeling steeds meer sturing moeten geven aan het proces. Een juiste facilitering van organisaties is een belangrijke conditie voor succesvolle regie bij een gebiedsontwikkeling. Allereerst moet de werkvorm (bijvoorbeeld project- of procesmanagement) duidelijk zijn en dient voor iedere fase van het ontwikkelingsproces een passende organisatie met de juiste competenties aanwezig te zijn (Bakker, 2007).



## Definitie

In de inleiding is al aangegeven dat processen van gebiedsontwikkeling de laatste tijd steeds complexer worden. Hier ligt dus een grote uitdaging en het managen van een complex proces als gebiedsontwikkeling lijkt vooral door middel van procesmanagement gedaan te worden (Van 't Verlaat, 2005). In die zin wordt procesmanagement ook wel complexiteitsmanagement genoemd (Teisman, 2003). Procesmanagement is een managementvorm die onder meer geschikt is om complexe gebiedsontwikkelingen te sturen, vooral in omstandigheden waarbij sprake is van onduidelijke einddoelen of van verschillende publieke en private partijen die samenwerken. De aandacht verschuift dan van wat gedaan moet worden (inhoud) naar hoe iets gedaan moet worden. De nadruk ligt bij procesmanagement over het algemeen op actief proberen te sturen en minder op beheersen (Bekkering e.a., 2001, Bruil, 2004). Tegelijkertijd vereist procesmanagement de acceptatie van het idee dat acties en gebeurtenissen op onvoorziene wijze op elkaar ingrijpen en dat je rekening dient te houden met andere partijen, toevalsfactoren en onvoorziene omstandigheden. Binnen het procesmanagement zijn weer diverse varianten te onderscheiden, waarbij valt te denken aan netwerkmanagement, opportunity en risk management, belangenmanagement, etc.

Met de eerder vermelde netwerksamenleving en opvattingen over governance gaat een vorm van regievoering gepaard die niet dirigistisch is vanuit één organisatie, maar die wordt beheerst door samenwerking met verschillende actoren die niet allemaal hetzelfde doel nastreven, maar wier eigen belangen zodanig worden gecombineerd dat die combinaties leiden tot positief resultaat. Vanuit de publieke sector impliceert dit een benadering die niet is gericht op totale beheersing van processen, die niet uitgaat van een tevoren uitgestippeld beleid dat vervolgens aan anderen wordt opgelegd, en die er niet vanuit gaat dat een vooraf bedachte uitkomst ook volledig wordt gehaald. Soms stuurt ze bepaalde partijen, maar even zo vaak wordt ze gestuurd, door andere overheden, supranationale overheden, bedrijven, maatschappelijke organisaties, enzovoort. Soms kan de wijze van besluitvorming een remmende factor zijn bij gebiedsontwikkeling, hetgeen nog nauwer luistert naarmate gebiedsontwikkelingen een sterkere integratie van functies en daarmee ook van belangen inhouden (Van 't Verlaat, 2005).

Procesmanagement bij een gebiedsontwikkeling is sterk afhankelijk van de rol die de publieke en de private sector vervullen. Wanneer sprake is van volledig publieke grondontwikkeling of volledig private grond- en bouwontwikkeling, gaat het om een relatief overzichtelijk geheel (wat overigens niet wil zeggen dat het dan eenvoudig is). Toch zal ook in deze, relatief overzichtelijke situaties, een vorm van procesmanagement moeten worden toegepast die uitgaat van een netwerk- en een procesbenadering. De meest complexe, en steeds vaker in de praktijk voorkomende, situatie doet zich voor bij publiek-private samenwerking, waarbij de rolverdelingen in iedere situatie weer anders zijn. Daarom zijn uit een oogpunt van procesmanagement deze situaties het meest interessant. Wanneer voldoende competenties aanwezig zijn, moet het feitelijk ook mogelijk zijn het proces van regionale gebiedsontwikkeling in de (relatief) eenvoudigere andere situaties te managen. Belangrijke bouwstenen voor procesmanagement - ondanks dat steeds weer maatwerk vereist is - zijn: de procesarchitectuur, de managementbenadering en de samenwerkingsoriëntatie (Van 't Verlaat, 2005).

## Procesarchitectuur

Procesmanagement richt zich vooral op het beginstadium van ontwikkelingen en neemt af naarmate de doelen van de ontwikkeling duidelijker worden. Een procesbenadering betekent dat er vooraf tussen de betrokken partijen afspraken worden gemaakt over de manier waarop het besluitvormingsproces zal verlopen. Het accent ligt dus op procesmatige en niet op inhoudelijke afspraken. Een procesmatige benadering begint met een aantal procesafspraken tussen partijen, waarna een besluitvormingsproces volgt conform deze afspraken, dat vervolgens resulteert in een inhoudelijk ontwerp. De eerste procesafspraken hebben betrekking op de procesarchitectuur. Die behelst de structurering en vormgeving van het proces van gebiedsontwikkeling. Alle betrokken partijen hebben specifieke belangen en beschikken over eigen middelen (zoals geld, grond, kennis). Deze moeten worden samengebracht in het proces van gebiedsontwikkeling. Dit moet gebeuren volgens een tevoren weloverwogen aanpak, bijvoorbeeld weergegeven in een procesplan, dat onder

meer aandacht schenkt aan de start- en procescondities, de fasering en de zogenoemde sturingsinstrumenten (Van 't Verlaat, 2005).

### Procesmanagementbenadering

Traditioneel projectmanagement volstaat niet meer om een gebiedsontwikkeling van start te krijgen en tot een goed einde te brengen. De dynamiek, belangen en het strategisch gedrag maken procesmanagement tot een geschikte vorm. Een initiatiefnemer die erkent dat hij afhankelijk is van andere partijen, nodigt deze partijen uit voor een onderhandelingsproces waarin partijen problemen en oplossingen kunnen koppelen (de Bruijn e.a., 2002). Projectmanagement blijft nodig om uiteindelijk ook concrete projecten te realiseren en beide vormen vullen elkaar dan ook aan. Procesmanagement is gericht op verrijking en projectmanagement op realisatie (Teisman e.a., 2005). Projectmanagement moet een plaats krijgen als onderdeel binnen het veel bredere procesmanagement van gebiedsontwikkeling waarbij een regievoering vanuit een integrale insteek voorop staat en waarbij uiteenlopende belangen van verschillende actoren een rol spelen. Partijen moeten gaan samenwerken of in ieder geval het project niet blokkeren. Ze formuleren daarbij in feite nieuwe doelstellingen waaraan ze zelf in eerste instantie niet hadden gedacht. Dit stelt hoge eisen aan de ontwikkelaar aangezien deze een centrale plaats in het besluitvormingsproces inneemt, wat niet wil zeggen dat ook alle lijnen via hem of haar moeten lopen. De deelnemende partijen hebben ook allen hun eigen en onderlinge formele en informele relaties (Van 't Verlaat, 2005).

### Samenwerkingsoriëntatie

De noodzaak van samenwerking bij regionale gebiedsontwikkeling is al meerdere keren naar voren gekomen. Het is echter nog wat anders om dat ook daadwerkelijk voor elkaar te krijgen in een concrete gebiedsontwikkeling. De aanpak zal doortrokken moeten zijn van een gerichtheid op samenwerking. Het management moet er voor zorgen dat die samenwerkingsbereidheid ontstaat, vervolgens het hele proces in stand blijft en zondig wordt hersteld. De concrete inhoud van de samenwerking is echter maatwerk, dat verschilt van situatie tot situatie. Alleen al de coördinatie van de beleidsambities van de verschillende sectoren binnen de publieke sector is een hele opgave. Daarbij komt ook nog het aspect van politieke en bestuurlijke continuïteit. Het is van groot belang om goed vast te leggen welke partijen welke risico's dragen en in welke mate. Samenwerking betekent niet dat iedereen hetzelfde moet vinden, het gaat in wezen om het continu zoeken van "win-win-situaties" met onderkenning van de publieke kaders en de specifieke eigen doelen van de diverse partijen (Van 't Verlaat, 2005). Bij procesmanagement staat consensus- en draagvlakvorming centraal vanwege de verschillende belangen en omdat de balans tussen eigenbelang en het belang van de gebiedsontwikkeling nog moet worden gevonden (Rompelberg, e.a., 2006). Dit is voornamelijk aan de orde in de initiatieffase van het proces.

## 2.2.2 Stromenmodel en policy windows

Na een korte inleiding worden hier het stromenmodel en de policy windows toegelicht.

### Inleiding

Nu komt het stromenmodel van de Amerikaan John W. Kingdon aan de orde. Hij was politicoloog en empirist en zijn analysemodel is afkomstig uit de Amerikaanse beleidswetenschap (Bruil, 2007). Dit theoretisch model ligt ten grondslag aan deze scriptie. Regionale gebiedsontwikkeling kan met behulp van het model teruggebracht worden naar de essentie van een opgave, een concept en politiek draagvlak die op enig moment moeten worden verbonden om te komen tot versnellingsmomenten en besluitvorming. Het model is goed toepasbaar om inzicht te krijgen in het complexe proces van gebiedsontwikkeling en het bijbehorende sturingsvraagstuk dat in de onderzoeksvragen centraal staat. De keuze voor het model is gebaseerd op eigen literatuuronderzoek en gesprekken met Ineke Bruil (TU Delft) en Wicher Schönau (Twinstra Gudde) die dit model eerder hanteerden voor onderzoek naar binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en de ontwikkeling van een museum.

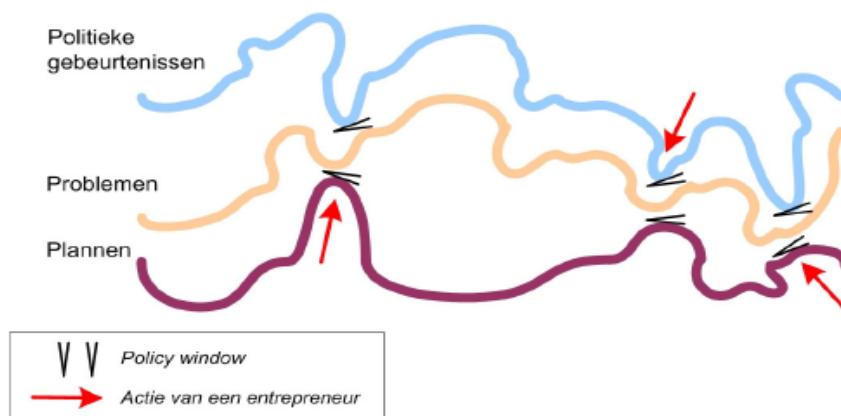
Kingdon stelt dat in een complex proces de verschillende besluitvormingsmomenten zich relatief onafhankelijk van elkaar ontwikkelen. Als geheel zijn deze nauwelijks te beheersen en staan ze een stapsgewijze projectaanpak in de weg. In de besluitvorming zijn verschillende processen te onderscheiden, maar deze volgen elkaar niet noodzakelijk op in de tijd en in een regelmatig patroon. In plaats daarvan ontwikkelen zich tegelijkertijd verschillende processen relatief onafhankelijk van elkaar. Op kritieke momenten worden deze processen met elkaar verbonden. Het model van incrementalisme acht Kingdon van weinig waarde, want het zegt niets over het proces als geheel. Daarin vinden behalve incrementele ook plotselinge, onvoorziene, snelle en ingrijpende veranderingen plaats. Daarnaast is in complexe processen sprake van beperkte rationaliteit. De meeste mensen werken niet vanuit vooraf precies bepaalde doeleinden, want dat werkt vaak contraproductief vanwege compromisvorming. Door nadruk te leggen op cruciale momenten in het proces is wel sturing mogelijk.

## Stromenmodel

Kingdon zoekt de dynamiek van beleidsveranderingen en het proces in de koppeling van drie stromen:

1. de (h)erkenning van afwisselend in beeld komende problemen (gerelateerd aan beleidsvorming);
2. de voortdurende verandering van beleid en oplossingsrichtingen (gerelateerd aan planvorming);
3. de niet-aflatende stroom van politieke gebeurtenissen (gerelateerd aan de omgeving).

De onderstaande figuur toont de drie stromen die onafhankelijk van elkaar bewegen (Kingdon, 1995).



Deze stromen kunnen ook worden toegepast op het proces van regionale gebiedsontwikkeling. In de figuur is tevens weergegeven dat de stromen zo nu en dan samenkomen in policy windows en dat de acties van een 'entrepreneur' als procesmanager de totstandkoming van windows kunnen beïnvloeden. Regelmatig wordt eerst het probleem gedefinieerd en dient daarna de koppeling gemaakt te worden met het plan en de politieke gebeurtenis (Kingdon, 1995). Aangezien de theorie van Kingdon in deze scriptie gebruikt wordt ten behoeve van sturing bij regionale gebiedsontwikkeling is het verstandig de drie stromen te herdefiniëren. Nu wordt - naar analogie van de theorie van Kingdon - per stroom een nieuwe beschrijving gegeven.

### Stroom 1: Opgave

Kingdon spreekt van de stroom van afwisselend in beeld komende problemen wat voor de beantwoording van mijn onderzoeksvragen wordt vertaald naar de 'opgave'. 'Sense of urgency' is belangrijk voor het kunnen formuleren van een opgave voor gebiedsontwikkeling. Hieraan liggen signalen over problemen ten grondslag, vaak in de sfeer van de regionale economie. Met het op rij zetten van deze signalen is de opgave echter nog niet geformuleerd. Het gaat namelijk om verdieping

van maatschappelijke problemen en de samenhang ertussen aangezien de opgave voortkomt uit een complex van maatschappelijke vraagstukken en dynamische processen. Een grondige definiëring van de opgave - die toegespitst is op een gebied - staat niet los van de omgeving. Om tot verdieping en samenhang te komen moeten alle relevante partijen op een of andere wijze worden betrokken. Hiermee laat je elkaar ook delen in de verschillende probleemperspectieven. Kennis(deling) is van groot belang om tot een goede probleemdefinitie te komen. Kennis van de regio op bijvoorbeeld economisch of infrastructureel terrein faciliteert afwegingen voor het gebied in de ruimtelijke context. Oplossingsrichtingen en -strategieën moeten daarbij niet te vroegtijdig aandacht krijgen (Nederland boven Water, 2006).

De opgave werd veelal geformuleerd door de politiek in de vorm van beleidsstukken en nota's. Steeds vaker is echter de markt in staat aandacht te vestigen op een probleem, agendabeïnvloedend te zijn en richting te geven aan de te formuleren opgave (van Gestel, 1994). Publieke partijen moeten erkennen dat zij alleen onvoldoende in staat zijn de opgave 100 % scherp te krijgen en andere partijen uitnodigen. Een gezamenlijke voorverkenning en analyse kan ertoe leiden dat de opgave eerder en scherper gedefinieerd wordt en een koers kan worden uitgezet. Hieruit volgt het gebied waar de energie op ingezet moet worden. Kenmerkend voor een gebiedsontwikkeling is dat uit een aanvankelijk studiegebied - via een dynamisch proces - een concreet afgebakend plangebied ontstaat. Dit is een belangrijk verschil met de klassieke ruimtelijke ordening (Nederland boven water, 2006).

### ***Stroom 2: Concept***

Het gaat bij deze stroom meer om een visie, uitgangspunten en een globaal concept dan om een definitieve oplossing of een concrete inhoudelijke invulling (Bruil, 2004). Ook kan bij deze stroom gedacht worden aan scenario's en alternatieven die eventueel aan de opgave tegemoet komen. Concepten voor de geformuleerde opgave zijn vaak gelegen in processen van ruimtelijke ontwikkeling. Door het actief ingrijpen in gebieden ontstaan mogelijkheden die aan de opgave tegemoet te komen. Bij regionale gebiedsontwikkeling dienen ontwikkelaars in staat te zijn een visie en een concept te formuleren bij de opgave. Bij voorkeur gebeurt dit al vanaf het begin van de initiatieffase in overleg met de politiek en maatschappelijke actoren. Meer concreet kunnen ontwikkelaars zich ten behoeve van deze stroom bezig houden met het maken van een nota van uitgangspunten, procesontwerp, initiatiefplannen, planconcepten, globale grondexploitaties, etc.

Bepaalde concepten, alternatieven of scenario's die in de initiatieffase door partijen worden aangedragen, dienen te voldoen aan een aantal criteria. Zo moeten ze logisch en uitvoerbaar zijn, aansluiten bij de waarden van de diverse actoren en voldoende anticiperen op belemmeringen (zoals voldoende middelen, draagvlak, etc.) (van Gestel, 1994). Een deel van de concepten en voorstellen dat aan de criteria voldoet zal voor vervolg in aanmerking komen. Bij het opbouwen van acceptatie voor een concept zijn goede argumenten van het grootste belang. Maar het gaat naast inhoudelijke onderbouwing van het concept ook om een doordachte beïnvloedingsstrategie.

### ***Stroom 3: Politiek draagvlak***

De stroom van de politieke gebeurtenis wordt in deze scriptie doorvertaald naar politiek draagvlak. Dit is essentieel om te komen tot besluitvorming. Indirect staat draagvlak dus ook voor besluitvorming. Voor private partijen en maatschappelijke organisaties is steeds meer een sleutelpositie weggelegd voor het beïnvloeden en verkrijgen van politiek draagvlak en het boeken van resultaten. Bij het politieke draagvlak voor een regionale gebiedsontwikkeling is onderscheid te maken naar drie componenten. Allereerst is er het nationale politieke klimaat en de publieke opinie die belangrijke invloed uitoefent op de beleidsagenda en de mogelijkheden voor bepaalde concepten. Een tweede onderdeel van het politieke draagvlak zijn de georganiseerde politieke krachten. De balans tussen steun en oppositie is hierbij van belang en veelal verzet een meerderheid van deze georganiseerde politieke krachten zich tegen verandering. Ten derde zijn er de politici en ambtenaren in het overheidsapparaat. De besluitvorming wordt sterk door deze actoren beïnvloed aangezien prioriteiten steeds veranderen (door bijvoorbeeld nieuwe sleutelfiguren) en onderling ook strijd tussen ambtelijke instanties ten behoeve van behoud en uitbreiding van bevoegdheden. Politieke consensus voor de

regionale gebiedsontwikkeling ontstaat uiteindelijk als gevolg van een proces van onderhandelen en inhoudelijke overtuiging.

## Policy windows

Kingdon (1995) ziet kansen wanneer de drie - zich grotendeels onafhankelijk van elkaar ontwikkelende - stromen gekoppeld worden. Het samenspel tussen de drie stromen en het belang van het juiste moment, ook wel policy window genoemd, zorgt ervoor dat kansen ontstaan om initiatieven te realiseren (Bruil, 2004). Om succesvol te zijn in de initiatieffase dienen namelijk de opgave, de planvorming en de besluitvorming al vanaf de start van de gebiedsontwikkeling te worden gekoppeld (Peek, 2007). Door bijvoorbeeld op een politiek gunstig moment een planconcept te presenteren als de oplossing voor een actueel probleem kan een impuls aan het proces worden gegeven danwel een kans worden aangegrepen (Schönau, 2007). Het is een cruciaal moment (vaak een korte periode) in het proces waarop de kans ontstaat om een initiatief te realiseren. Policy windows worden ook wel momentum, doorwaadbare plaatsen, versnellingsmomenten of windows of opportunity genoemd (in 't Veld e.a., 2007). Policy windows zijn schaars, openen zich onregelmatig en blijven niet lang open. Redenen waarom policy windows sluiten is dat geen geschikt concept voorhanden is, sleutelfiguren verdwijnen of de 'sence of urgency' afneemt. Policy windows vragen om gelijkschakeling en parallelisering van processen (Teisman, 2006).

Bij policy windows kan onderscheid worden gemaakt tussen formele en informele momenten. Met een formeel moment wordt bijvoorbeeld de totstandkoming van een intentie-, samenwerkings- of realisatieovereenkomst bedoeld. Een informeel moment is bijvoorbeeld een geslaagde informatieavond voor bewoners of een vergadering waarin de kaders van een gebiedsontwikkeling verder worden gebracht. Het benutten van de policy windows in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling wordt bemoeilijkt door het dilemma van Collingridge (van Gestel, 1994). Indien het aantal ontwerp oplossingen namelijk groot is, kunnen de belanghebbenden zich nog weinig voorstellen bij de oplossingen. Aangezien de keuzemogelijkheden groot en het abstractieniveau hoog zijn, is de participatiegraad dan laag (van Gestel, 1994). Als de verbanden tussen de mogelijke oplossingen van het probleem en de eigen doelstellingen en belangen niet duidelijk zijn, blijven de policy windows veelal gesloten. De beïnvloedbaarheid van de oplossingsrichting is echter groot waardoor er veel mogelijkheden zijn op de stromen te sturen.

Policy windows zijn zichtbaar in huidige processen van (regionale) gebiedsontwikkeling. Ze bieden kansen om samenwerkingsverbanden tussen overheden onderling en tussen overheid en markt aan te gaan die zich richten op integrale gebiedsontwikkeling. Vervolgens komt het erop aan dat bij partijen entrepreneurs opstaan en gebruik maken van de policy windows, de kansen, die zich voordoen, zowel bij de overheid als de markt. Een entrepreneur is een persoon die bij uitstek in staat is om de policy windows te herkennen en gebruik te maken van de complexiteit van de opgave. De timing van een planconcept is dus uiterst belangrijk. Doorbraken kunnen worden geboekt in perioden waarin de normale besluitvormingsprocedures zijn opgeschort. Bijvoorbeeld tijdens een formatie, een reorganisatie, een zomervakantie of op aandringen van een invloedrijke participant. Het aantal deelnemers kan dan worden beperkt en informele overeenstemming kan plaatsvinden. Dat vraagt een omslag bij zowel publieke bestuurders als de markt. Ondernemende bestuurders (leiders) met visie en lef die bereid zijn te investeren in de publieke cohesie en consensus. De markt moet steeds meer in staat zijn mee te doen in het sturen op kansen in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling. De inzet op het proces - zowel top-down als bottom-up - wordt belangrijk, waarbij de communicatie een zeer belangrijke rol speelt.

### 2.2.3 Opportunity management

Na een korte inleiding en definitievorming wordt hier de cyclus van opportunity management toegelicht.

#### Inleiding

Opportunity management is afgeleid van opportunity planning en een uit de Verenigde Staten afkomstige pragmatische benadering voor het omgaan met de kansen bij een project. De benadering is gericht op het maximaliseren van de waarschijnlijkheid en de gevolgen van de kansen en het minimaliseren van de waarschijnlijkheid en de gevolgen van de bedreigingen. Niet zozeer een initiële doelstelling van een project, maar vooral het creëren van de 'juiste' omstandigheden wordt als uitgangspunt genomen, met de nadruk op de 'upside risks' (opportunities) (Hillson, 2001). De benadering is bij gebiedsontwikkelingsprojecten daarom vooral geschikt in de initiatief- en haalbaarheidsfase, wanneer de inhoud van het project nog niet is uitgewerkt, maar gezocht wordt naar een manier om concreet inhoud te geven aan een idee (Kenniscentrum PPS, 2005). Met behulp van opportunity management wordt op zeer pragmatische wijze gestreefd naar een haalbare gebiedsontwikkeling.

De benadering nodigt de projectontwikkelaar uit zich niet blind te staren op eigen doelstellingen en bijbehorende bedreigingen, maar oog te hebben voor de mogelijkheden om in de specifieke context van het proces een oplossing te vinden danwel een kans aan te grijpen. Het gaat om analyse en het zoeken van het globale wensbeeld (Bruil, 2007). Dit zorgt voor structuur, kansen en dragers voor policy windows. De theorie van opportunity management - biedt naast het stromenmodel - verder inzicht in het sturingsvraagstuk in de initiatieffase van regionale gebiedsontwikkeling. Opportunity management kan gezien worden als een vorm van procesmanagement en is gericht op sturen in plaats van beheersen. Juist het strategisch karakter is hierbij van groot belang (Hillson, 2001). Vanwege de toepasbaarheid en actualiteit, maar ook de bekendheid met en interesse voor de theorie van risk- en opportunity management is deze gebruikt ter beantwoording van mijn onderzoeksvragen.

#### Definitie

In de praktijk van regionale gebiedsontwikkeling doen zich zeer vele onzekerheden voor. Vooral in de initiatieffase wanneer doelstellingen en belangen nog niet eenduidig zijn, afspraken nog niet gemaakt zijn en er nog geen inhoudelijk plan aanwezig is. Deze onzekerheden uiteten zich in twee varianten:

- 'Risk' of risico; dit is een bedreiging ofwel een onzekerheid met een negatief effect;
- 'Opportunity' of kans; dit is een onzekerheid met een positief effect;

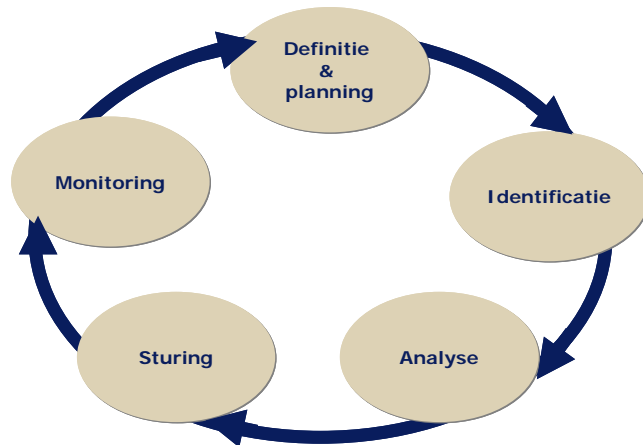
De traditionele opvatting van een onzekerheid is negatief en impliceert veelal een verlies. Slechts een beperkt aantal theorieën gaat ook in op de mogelijkheid van een 'opportunity' (lees: kans) of 'upside risk'. Dit zijn de onzekerheden die een positief effect kunnen hebben de totstandkoming of de doelstellingen van een gebiedsontwikkeling (Hillson, 2001). Managers focussen zich in de praktijk vrijwel alleen op (de negatieve effecten van) bedreigingen en het aandeel managers dat bewust op zoek gaat naar kansen is zeer beperkt (Kähkönen, 2000). Hoewel in de praktijk van gebiedsontwikkeling diverse manieren worden toegepast om risico's te managen, worden er nauwelijks methodieken toegepast waarmee ontwikkelaars op een structurele en bewuste wijze kansen managen. Als het al gebeurt, dan is het vaak ad hoc, individueel, impliciet, te laat en te weinig. Via opportunity management wordt in deze paragraaf het proces beschreven waarmee proactief op zoek kan worden gegaan naar kansen die ten goede komen aan een gebiedsontwikkeling.

Opportunity management betekent:

*"Het vergroten van de waarschijnlijkheid en impact van een kans, gerelateerd aan de (globale) doelstellingen (ruimtelijk, markttechnisch en qua middelen) van een gebiedsontwikkeling"*

## Cyclus van opportunity management

Opportunity management richt zich voornamelijk op de initiatief- en haalbaarheidsfase van het proces.



De strategische mogelijkheden en kansen moeten in kaart worden gebracht. Er moeten combinaties worden gezocht en partijen worden samengebracht. Opportunity management heeft als doel het creëren van de 'juiste'omstandigheden met de nadruk op de 'upside risks' ofwel de kansen.

Zoals de figuur hiernaast weergeeft bestaat de traditionele cyclus van opportunity management bestaat uit 5 stappen, te weten: definitie en planning, identificatie, analyse, sturing en monitoring. Per stap uit de cyclus van opportunity management volgt nu een korte beschrijving:

### 1. Definitie en planning

In deze stap van opportunity management dienen de doelstellingen, randvoorwaarden en de procesarchitectuur helder omschreven te worden (Hillson, 2001). Het gaat om het creëren van de juiste omstandigheden om in een later stadium te kunnen sturen. In de initiatieffase van een gebiedsontwikkeling kunnen de doelstellingen nog niet altijd even concreet zijn. Toch is het nodig in termen van de soort opgave, kwaliteit, tijd en geld op hoofdlijnen richting te geven aan de toekomstige gebiedsontwikkeling en wat daarmee bereikt dient te worden. Het gaat hier dus veelal om het stellen van randvoorwaarden en een kader. Dit kan dus allereerst per stroom worden geformuleerd. Daarbij is het van groot belang om op hoofdlijnen te erkennen wat het probleem (opgave) is dat speelt, welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn (concept) en binnen welke politiek maatschappelijke context (draagvlak) het vraagstuk opgelost moet worden. Het gaat dan ook om het formuleren van strategische doelstellingen op hoofdlijnen en het definiëren van rollen, verantwoordelijkheden en een aanpak (Hillson, 2001).

### 2. Identificatie

In deze stap gaat het om het identificeren van de kansen die de eerder beschreven drie stromen met zich meebrengen. In de initiatieffase moeten daartoe de kenmerken en de potenties van het gebied worden geïdentificeerd. Ook moeten ook de wensen, eisen en randvoorwaarden van stakeholders ten aanzien van de gebiedsontwikkeling worden geïnventariseerd (Priemus, 2006). Meer concreet kan dus wederom de driedeling naar opgave, concept en draagvlak worden gehanteerd om kansen te identificeren en analyseren. Per stroom dienen de (potentiële) kansen aan het licht te komen waarmee behalve een beter resultaat op de stroom zelf deze ook dichter bij elkaar kunnen worden gebracht om zo een policy window te creëren. Met diverse technieken kunnen (potentiële) kansen worden geïdentificeerd. Dan valt te denken aan brainstormsessies, workshops, vragenlijsten, interviews, etc. Afhankelijk van de specifieke situatie is een bepaalde techniek meer of minder geschikt.

### 3. Analyse

Nadat identificatie heeft plaatsgevonden kan per stroom nadere analyse en prioritering van de kansen plaatsvinden. Zo kan de waarschijnlijkheid van het optreden en de impact van een kans bepaald worden. Een aantal technieken dat o.a. vanuit het procesmanagement geschikt is voor het in kaart brengen van (potentiële) kansen is o.a.: de opportunity-matrix, de SWOT-analyse en de opportunity map (Hillson, 2001; Kenniscentrum PPS, 2005). Behalve meer algemene identificatietechnieken zijn er in de initiatieffase een aantal analyses te maken die meer specifiek samenhangen met gebiedsontwikkeling en de eerder benoemde stromen. Dit zijn o.a. de beleidsanalyse, de marktanalyse, de contextanalyse, de doelgroepanalyse en de actorenanalyse. In bijlage 2 worden de diverse methoden nader omschreven.

Bij een kwantitatieve analyse wordt gezocht naar het kwantificeren van een kans voor wat betreft de (financiële) impact op de doelstellingen. Aangezien in de initiatieffase ook al een globale verkenning van de haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling plaatsvindt, kan kwantitatieve analyse - ten behoeve van het vinden van financiële kansen en optimalisatiemogelijkheden - noodzakelijk zijn. Methoden hiervoor zijn o.a. de haalbaarheidsanalyse, de gevoeligheidsanalyse en de scenario-analyse. Deze methoden worden ook in bijlage 2 toegelicht.

Ten behoeve van nadere probleemstructurering en de prioritering van kansen in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling zijn in essentie een drietal aanpakken denkbaar. Hiermee wordt aangesloten bij de stromen uit het model van Kingdon.

1. De eerste aanpak kan zijn dat vooral eerst het probleem ofwel de opgave nader wordt geanalyseerd. Dit betekent dat analyse plaatsvindt van de context door bijvoorbeeld analyse van beleidsdocumenten, de marktanalyse, analyse van de ruimtelijke kenmerken, aanwezige middelen, etc. Noodzakelijke scope-verbreding is een groot voordeel van deze laatste aanpak (Priemus, 2006).
2. Ook kan inventarisatie van de mogelijke ontwerp oplossingen ofwel het concept plaatsvinden. Het starten met planvorming via een ontwerp opdracht is een voorbeeld van de alternatiefgerichte benadering. De doelgroepanalyse en haalbaarheidsanalyse zijn hiervoor geschikt. Deze benadering is eigenlijk ook het meest gebruikelijk (Peek, 2007).
3. Daarnaast kan worden begonnen met het formuleren van wensen en eisen van belanghebbenden (politiek/maatschappelijk) om deze te vertalen naar kenmerken voor de het toekomstige gebied. Op basis daarvan kan een visie of planconcept ontworpen worden. De actorenanalyse met het oog op draagvlak staat in deze aanpak dus centraal.

Onderzoek toont aan dat een proces waarin alle drie de aanpakken (volgtijdelijk) worden verenigd succesvoller zou zijn dan dat slechts een of twee aanpakken worden gevolgd (van Gestel, 1994). De laatstgenoemde aanpak dient dan als eerste te worden uitgevoerd. Om de waarden (bijvoorbeeld rendement, architectonische kwaliteit, verbetering sociale veiligheid, etc.) en de kenmerken van een gebied in kaart te brengen, kan gebruikt gemaakt worden van mind-mapping (Peek, 2007). Kern van de aanpak is om op basis van een eenduidige opgave danwel probleemstelling het plan- en besluitvormingsproces te laten starten elkaar zo vroeg mogelijk aan te spreken op elkaars belangen en doelen en de potenties en de belemmeringen van de organisatie. Dit creëert een sfeer waarin creativiteit, vertrouwen en trots meer kans krijgen.

### 4. Sturing



Het gaat hier om proactieve sturing op kansen die in eerdere stappen geïdentificeerd en geanalyseerd zijn. Het gaat om het kiezen van een strategie en het ontwikkelen van acties. In deze stap bestaat het meeste onderscheid tussen de theorie van het sturen op kansen en het beheersen van risico's. Over het algemeen zijn er voor het sturen op kansen een viertal strategieën denkbaar (Hillson, 2001, 14):

- *Exploiteren*  
Deze strategie loopt parallel met de strategie van risico's vermijden bij risicomanagement. De strategie van exploiteren impliceert dat ten behoeve van de gebiedsontwikkeling wordt gezocht naar manieren om de kans ook daadwerkelijk te verzilveren ofwel het optimaliseren van de waarschijnlijkheid naar 100 %. Om dit potentiële voordeel te realiseren zijn intensieve maatregelen nodig zoals het effectueren van een grondaanbieding om zo de positie in een gebied te verbeteren.
- *Delen*  
Deze strategie is te vergelijken met die van het overdragen van risico's bij risicomanagement. In relatie tot de kansen wordt bij de gebiedsontwikkeling juist een partner gezocht die in staat is de kans te managen en die de waarschijnlijkheid om de kans te verzilveren danwel de potentiële voordelen van de kans vergroot. De partner zal ook delen in het resultaat. Een voorbeeld is het vormen van een publiek-private samenwerking. Zo kan bijvoorbeeld de overheid beter kansen aangrijpen die zich voordoen op het vlak van ruimtelijke ordening en publieke procedures.
- *Vergroten*  
De tegenhanger van het verkleinen van risico's bij risicomanagement is het vergroten van kansen bij opportunity management. Bij dit vergroten van de kans wordt gezocht naar manieren om waarschijnlijkheid en/of de impact te vergroten. Een voorbeeld is een actieve lobby naar de provincie zodat een deel van de vraag naar woningen binnen het programma van de gebiedsontwikkeling kan worden opgelost.
- *Ontkennen*  
Zoals in de theorie van risicomanagement risico's kunnen worden geaccepteerd zo kunnen bij opportunity management kansen worden ontkend. Dit houdt in dat niet expliciet maatregelen worden genomen om, maar slechts reactief wordt gehandeld. Kansen kunnen daarmee voorbij gaan aan de spelers bij gebiedsontwikkeling. Een voorbeeld is het niet erkennen van het belang van het organiseren van een bewonersavond waardoor draagvlak bij de bevolking te lang achterblijft.

Deze strategieën van opportunity management zijn dus tegengesteld aan die van risicomanagement. Daar spelen namelijk de strategieën vermijden, overdragen, verkleinen en accepteren een belangrijke rol. Het is van groot belang in de initiatieffase effectief op de aanwezige kansen te sturen zodat deze potentiële voordelen kunnen worden verzilverd en ten gunste komen aan de kwaliteit, haalbaarheid en planning van de gebiedsontwikkeling. Uiteindelijk gaat het om het sturen op kansen binnen de verschillende stromen uitgaande van de ambities van de verschillende partijen. Van belang is wel dat de sturingsmaatregelen die gekozen worden ook geschikt zijn, haalbaar zijn, draagvlak hebben bij reeds aanwezige partners en georganiseerd kunnen worden (Hillson, 2001).

## **5. Monitoring**

Een laatste stap van opportunity management is het monitoren van de status van reeds geïdentificeerde kansen, maar ook het identificeren van nieuwe kansen en het monitoren van het effect van de sturingsmaatregelen. Eventueel kan in de initiatieffase van een gebiedsontwikkeling een aantal keren een bijeenkomst worden gehouden met de belangrijkste actoren waarin deze zaken gezamenlijk aan de orde komen. Ook kan daar het proces van opportunity management worden geëvalueerd (Hillson, 2001).

Samengevat zijn een aantal voordelen van opportunity management in de initiatiefase:

- Maakt actieve sturing op kansen mogelijk;
- Gaat uit van maximaliseren van potentiële kansen en daarmee realisatie van doelstellingen;
- Brug bouwen tussen strategie en tactiek;
- Geeft beslissers juiste informatie over de dynamische omgeving;
- Creëert een cultuur van kansen zoeken en verzilveren.

### 2.2.4 Strategie, organiserend vermogen en competenties

In deze paragraaf gaat het in essentie om de competenties en vaardigheden die nodig zijn om een gebiedsontwikkeling te managen. Alvorens dit te beschrijven wordt inleidend een en ander verteld over strategie en organiserend vermogen. De gebruikte literatuur is grotendeels afkomstig uit de MCD-opleiding en is gebruikt vanwege de relevantie en toepasbaarheid in relatie tot de onderzoeksvragen.

#### Strategie en tactiek

Veel gebiedsontwikkelingen komen niet van de grond vanwege een gebrek aan koppeling tussen een strategische visie en een meer tactische en operationele uitwerking en resultaten (Hillson, 2001). Ook blijkt dat regie en strategische sturing cruciaal is voor het succes van een gebiedsontwikkeling (Bakker, 2006). Regie bij gebiedsontwikkeling is een specifieke vorm van strategische sturing en heeft de volgende kenmerken (Bakker 2007):

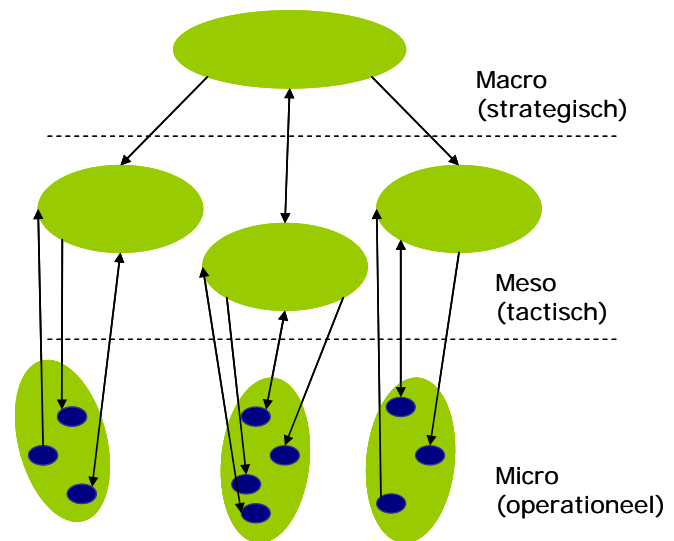
- Overzicht hebben over de gehele situatie;
- Verantwoordelijkheid nemen voor het geheel;
- Beleids- en uitvoeringslijnen uitzetten of organiseren;
- Samenwerking organiseren;

Regie moet plaatsvinden vanaf het eerste initiatief tot en met de fase van realisatie. De regisserende partij heeft als voornaamste taak om met alle samenwerkende partijen een gedeeld gevoel van urgentie en perspectief te benoemen. Hierbij is het stellen van heldere en selectieve strategische doelen van groot belang, zeker aangezien een gebiedsontwikkeling meerdere bestuursperiodes bestrijkt. Bij het sturen op kansen moet onderscheid gemaakt worden tussen het kiezen van een strategie en die vervolgens door te vertalen naar tactische maatregelen (Hillson, 2001). Daarnaast moeten ook de rollen en verantwoordelijkheden helder zijn. Zowel de directie als het management moet sturen op kansen. Dit vindt plaats op strategisch en tactisch niveau van de organisatie (Hillson, 2001).

Steeds vaker is de publieke regierol over te dragen naar bijvoorbeeld markt- of maatschappelijke partijen ofwel extern project- en/of procesmanagement. Er is bij een gebiedsontwikkeling namelijk bijna nooit één partij die aan het stuur zit. De regie is een resultante van een proces dat in verschillende stadia uiteen valt en waarbij per stadium de betrokken partijen gebruikmaken van ieders specifieke deskundigheid, elkaar aanvullen en gezamenlijk de kansen proberen te grijpen om zo een policy window te benutten. Strategische sturingsprincipes kunnen worden gekoppeld aan de mate van complexiteit van een project. Een gebiedsontwikkeling is vaak te complex, te groot en onvoldoende draagvlak om in één keer op te pakken.

Om slagvaardig met de eerste kansen om te kunnen gaan - en tegelijkertijd een lange termijn ontwikkelvisie uit te kunnen zetten - is het goed het ontwikkelproces te benaderen op drie verschillende niveaus met elk een eigen termijn en aanpak (Loorbach & Van Raak, 2005):

- Op *strategisch niveau* (macro) gaat het bij gebiedsontwikkeling om het ontwikkelen van een visie, strategische discussies en de formulering van lange termijn doelstellingen. De gebiedsontwikkeling zal gestuurd en afgestemd moeten worden op de context en lange termijn ontwikkelingen in de regio. Tevens moeten de belangrijkste belanghebbenden gepolst worden. Integratie van elementen en richting geven aan het proces zijn belangrijke aspecten. Dit niveau sluit aan bij de stroom van het creëren van intern en extern draagvlak. De directie, het management en bijvoorbeeld een stuurgroep zijn hiervoor verantwoordelijk.
- Op *tactisch niveau* (meso) vinden processen plaats van agendabepaling, onderhandeling, netwerken en het vormen van coalities. Tevens wordt afstemming gezocht met doelgroepen, wordt bepaald wat thema's/markten zijn en hoe gedifferentieerd kan worden in potenties (bijvoorbeeld formulering deelgebieden en programma's. Op dit niveau worden actoren, (deel)gebieden en mogelijkheden gekoppeld. Dit niveau valt samen met de stroom van het planconcept en de ontwikkelingsmanager en de projectgroep zijn hiervoor verantwoordelijk.
- Op *operationeel niveau* (micro) vindt concrete analyse van de opgave, project-ontwerp en uitvoering naar deelgebieden plaats. De ontwikkelpotenties voor de eerste periode komen hierin aan de orde. Het gaat om slagvaardigheid en organiserend vermogen om juist in de initiatieffase de toon te kunnen zetten. Dit niveau valt samen met de stroom van de opgave en de werkgroep en ondersteunende functies (zoals research en marketing) hebben hier een belangrijke taak.



In deze scriptie komt voornamelijk het strategische en het tactische niveau aan de orde. Deze niveaus zijn namelijk van bovengemiddeld belang in de initiatieffase. Daarnaast zijn een concept en politiek draagvlak veelal lastiger te organiseren dan de opgave.

### Organiserend vermogen en draagvlak

Eerder is al gewezen op veranderingen die in de aanpak van regionale gebiedsontwikkeling optreden, o.a. de opkomst van de netwerksamenleving. Het succes van regio's en van concrete gebiedsontwikkelingen daarbinnen wordt steeds vaker bepaald door het vermogen om in te spelen op de veranderende omgeving. Daarnaast vertonen betrokken partijen strategisch gedrag. Doordat besluitvorming in een aantal ronden verloopt, kan hiermee rekening gehouden worden door bijvoorbeeld mee- en tegenbewegen. Organiserend vermogen en procesmanagement zijn nodig om hierop grip te houden (de Bruijn e.a., 2002).

Met organiserend vermogen wordt bedoeld:

*"De kunde om te anticiperen op de eerder beschreven maatschappelijke ontwikkelingen en daarop vervolgens adequaat in te spelen door nieuwe ideeën te genereren, nieuwe ontwikkelingen op gang te brengen en die te implementeren op een zodanige wijze dat de condities worden geschapen voor een goede en duurzame toekomstige ontwikkeling."*



Een belangrijk aspect van organiserend vermogen is dat dit gebeurt door alle relevante actoren (in de publieke en de private sector) daar op een effectieve manier bij te betrekken. Het gaat om een begrip dat wordt toegepast op het schaalniveau van de regio en waarvoor een aantal indicatoren relevant is: het effectief benutten van strategische netwerken, de aanwezigheid van leiderschap, het kunnen creëren van effectieve ruimtelijk-economische condities, de aanwezigheid van visie en een strategie, de kunde om maatschappelijk en politiek draagvlak te bewerkstelligen en tenslotte het uitvoeringsresultaat van dit alles (zie figuur). Op basis van onder meer strategische visies, stakeholder-analyse, het realiseren van maatschappelijk en politiek draagvlak en van publiek-private samenwerkingsvormen, kan het organiserend vermogen binnen het proces verbeterd worden (van 't Verlaat, 2005). De ruimtelijk-economische voorwaarden bepalen grotendeels de opgave. Visie en strategie zijn nauw verbonden met de stroom van het concept uit de theorie van Kingdon. Strategische allianties en

draagvlak kunnen worden gekoppeld aan de stroom van politiek draagvlak. Procesmanagement en leiderschap zijn belangrijke elementen voor het uitvoeringsresultaat.

De uitkomst van een gebiedsontwikkeling is niet meer het geplande resultaat van één actor, maar de gefragmenteerde uitkomst van maatschappelijke ontwikkelingen en intelligente reacties daarop, waarbij steeds meer actoren participeren. Een belangrijke hedendaagse beperking is dat teveel wordt nagedacht over plekken en projecten. Het zou voor de praktijk van gebiedsontwikkeling in Nederland goed zijn als meer managers in staat zouden zijn na te denken over samenhangende netwerken en ontwikkelingen. Het is dan ook essentieel dat slagvaardige gebiedsmanagers de omslag naar organiserend vermogen en netwerkdenken (nieuwe eenheid) erkennen en het vermogen hiertoe ontwikkelen (Teisman, 2006).

Eén van de belangrijke indicatoren van organiserend vermogen is dan ook de kunde om draagvlak te "organiseren". Ook al is een proces nog zo goed uitgevoerd dan toch is het denkbaar dat dit strandt door gebrek aan zogenoemd "draagvlak". Zelfs wanneer alle betrokken publieke en private actoren achter het te realiseren plan staan (intern draagvlak), dan nog kan het mislopen door onvoldoende extern draagvlak. Overigens overlappen beide vaak, want sommige private actoren, zoals eigenaren (meestal te rekenen tot het interne draagvlak), kunnen een forse invloed uitoefenen op het externe draagvlak, bijvoorbeeld door te lobbyen bij maatschappelijke en politieke sleutelfiguren. Het onderscheid wordt hier vooral gemaakt om te onderkennen dat intern draagvlak bij alle relevante directe betrokken partijen niet betekent dat er dan ook automatisch breder maatschappelijk draagvlak is (Van 't Verlaat, 2005). Aan het bereiken van draagvlak kan het nodige gedaan worden door bijvoorbeeld een goede communicatiestrategie en interactieve beleidsvorming. Een groot voordeel van het sturen door middel van participatie is dat planvorming en besluitvorming gekoppeld wordt op basis van een gedragen opgave. Dit in plaats van het meteen inschakelen van een ontwerper of in een analyse van actoren en belangen te blijven hangen. Een voorwaarde is dat de juiste mensen met

voldoende ervaring aan tafel zitten, er voldoende mandaat is bij de gesprekspartners en voldoende begeleiding van het proces plaatsvindt (Peek, 2007). Ook is het voor maatschappelijk draagvlak van belang dat de economische effecten van een gebiedsontwikkeling ten goede komen aan burgers en bewoners in de omgeving.

## Competenties en vaardigheden

Hieronder komen in relatie tot competenties de definitie, de ontwikkelaar en de gebiedsorganisatie aan de orde.

### **Definitie**

De indicatoren van het organiserend vermogen hebben uiteraard een relatie met de competenties die voor de aanpak van het gebiedsontwikkelingsproces belangrijk zijn. De nadruk ligt in deze scriptie op individuele competenties op het strategisch-tactische niveau die in de initiatieffase nodig zijn om te sturen op kansen en de stromen. Voor competenties wordt de volgende definitie gehanteerd:

*"Een zodanige set gedragsmogelijkheden dat een persoon of organisatieonderdeel in een bepaalde situatie als regel effectief kan handelen. Een competentie steunt op een combinatie van kennis, vaardigheden en persoonlijkheid (Mulder en Pals, 1998)."*

Competenties zijn voorwaardelijk voor effectief functioneren, maar ze bieden geen garantie dat het gewenste (hoge) prestatieniveau ook wordt gerealiseerd. Daarbij spelen ook andere factoren een rol zoals motivatie, informatie en dergelijke (Mulder en Pals, 1998). Competenties zijn nodig om een gebiedsontwikkeling succesvol te kunnen managen ofwel de doelen en resultaten te behalen. Zoals uit de definitie van een competentie naar voren komt steunt deze op een combinatie van kennis, vaardigheden en persoonlijkheid. Qua kennis is bijvoorbeeld praktische interdisciplinariteit (in plaats van beleidsmatige multidisciplinariteit) bij gebiedsontwikkeling van groot belang. Qua vaardigheden gaat het o.a. om het aangaan en onderhouden van relaties, het leggen van verbindingen, het schakelen in tijd en ruimte en het leiden van processen. Voorbeelden van persoonlijke kenmerken zijn integriteit, authenticiteit, betrouwbaarheid, kunnen luisteren en handelen vanuit respect voor anderen (Nederland boven Water, 2006). Kennis en vaardigheden zijn hiervan de best ontwikkelbare onderdelen. PERSOONLIJKHEID is echter veel lastiger te ontwikkelen. In deze scriptie ligt de nadruk op het onderzoeken van de vaardigheden (als onderdeel van competenties) die nodig zijn om in de initiatieffase van een gebiedsontwikkeling te sturen op de stromen en de kansen. Kennis en persoonlijkheid die daarvoor nodig zijn, zullen in deze scriptie slechts zijdelings aan de orde zijn. Vaardigheden zijn :

*"De ambachtelijke, analytische en communicatieve handigheden en bekwaamheden waarvan overdracht mogelijk is door demonstratie en het is te verkrijgen door te kopiëren en te imiteren"* (Weggeman, 1997).

Aspecten als cultuur, managementstijl, personeel en structuur worden veelvuldig als verklaring genoemd voor sturingsproblemen in het proces van gebiedsontwikkeling. Managementtools als managementstijl en inlevingsvermogen - die betrekking hebben op de zachte kanten van de organisatie - geven de meeste problemen. Aspecten als charisma, leiderschap, helderheid, directheid, motiverende sturing, oplossingsgerichtheid en begeleiding worden bij een managementstijl over het algemeen hoog gewaardeerd. Minder gewaardeerd wordt een onduidelijke en directieve managementstijl. People management is van groot belang bij het aansturen van gebiedsontwikkelingen. Het is van belang stijl te hanteren waarin faciliterend (begeleidend en motiverend) en autoritair (beslissend, slagvaardig en direct) samenkomen. Ook het inlevingsvermogen speelt een grote rol, dit is vooral erg belangrijk in een samenwerking die zich veel voordoet bij gebiedsontwikkeling. Weet waarom de andere partij iets wil, wat de drijfveren zijn, wat de scope van andere partijen is en wat hun core business is. Zo kun je je inleven in partijen die ook

aan tafel zitten en draagt empathie bij aan de voortgang van ontwikkelingen (Rompelberg, e.a., 2006). Inlevingsvermogen moet op strategisch niveau verder ontwikkeld worden.

Op basis van de eerder beschreven verdeling van niveaus (strategie, tactiek en operationeel) kan ook een verdeling naar competenties worden gemaakt. Op strategisch niveau is het voor de manager van een gebiedsontwikkeling van belang om in systemen te kunnen denken, creatief te zijn, lef te hebben en goede communicatieve en netwerkvaardigheden te hebben. Op het niveau van tactiek is het vooral van belang om te kunnen denken in vormen van samenwerking, gevoel voor consensus te hebben, communicatie en onderhandelingsvaardigheden. Voor wat betreft het operationele niveau is communicatie en projectmanagement essentieel. Hieruit blijkt wel dat communicatieve vaardigheden op alle niveaus van sturing bij gebiedsontwikkeling van essentieel belang zijn (Loorbach & Van Raak, 2005).

### ***Ontwikkelaar als procesmanager en entrepreneur***

De procesmanager van een gebiedsontwikkeling kent eigenlijk twee soorten profielen, de instrumentele en de intrinsieke. De instrumentele benadering geeft aan dat vanuit een project naar de omgeving wordt gekeken waarbij procesmanagement een schil om het project is (Bekkering, 2001). De intrinsieke benadering vertelt dat vanuit de omgeving naar het project moet worden gekeken en de nadruk ligt op de voorwaarden die bijdragen aan het verloop van het een proces (De Bruijn e.a., 2003). Deze laatste benadering is steeds wenselijker en wordt door ontwikkelaars nog onvoldoende gehanteerd (Bruil, 2004,).

Een procesmanager van een gebiedsontwikkeling organiseert in de initiatieffase voornamelijk het besluitvormingsproces en dient zich met name te richten op o.a. samenwerking, organiseren van besluitvorming, de projectorganisatie, communicatie en vertrouwen (Klijn, 2005; Rompelberg, e.a., 2006). Een procesmanager heeft een voordurende zoekhouding en is steeds op expeditie (Teisman, 2003). Hij moet draagvlak, enthousiasme en positieve associaties genereren voor een maatschappelijk relevante investering. Het verkennen van nieuwe mogelijkheden, het toelaten van nieuwe partijen, belangen en ideeën zijn daarbij belangrijk. Het gaat erom het juiste probleem te herkennen door niet alleen in oplossingen te denken, maar ook visie en ambitie te hebben. De procesmanager moet echter wel zodanige voeling hebben met de inhoud en wat er speelt, dat er greep op het proces wordt gehouden. Verder moet de procesmanager de nodige creatieve kwaliteiten hebben om nieuwe oplossingen te bedenken om het proces weer vlot te trekken wanneer er sprake is van botsende belangen, cultuurverschillen of wantrouwen tussen betrokken partijen. Dit vergt uitstekende sociale en communicatieve vaardigheden (Van 't Verlaat, 2005). Aangezien complexe gebiedsontwikkelingen vragen om scenario's, participatie en open communicatie zijn bijbehorende competenties noodzakelijk (Zuidema e.a., 2004). Om vertrouwen tussen partijen te stimuleren zijn het activeren en organiseren van contactmomenten, het intensiveren van interacties en borging en het boeken van voldoende tussentijdse resultaten belangrijke oplossingsrichtingen.

In de theorie van Kingdon wordt de procesmanager van een gebiedsontwikkeling - die de stromen bij elkaar brengt tot een policy window - ook wel entrepreneur genoemd. Het is de persoon die in staat is om de policy windows te herkennen en zijn plan danwel ambitie op het juiste moment te pushen. Het gaat dan om herkennen (zien) en gebruiken (grijpen) van de policy window waarop door middel van opportunity management gestuurd kan worden. De entrepreneur hoeft niet per se iemand te zijn die binnen de projectorganisatie valt of de procesmanager van de gebiedsontwikkeling is. Een entrepreneur is succesvol vanwege de volgende eigenschappen:

- Recht om gehoord te worden op basis van inhoudelijke expertise, het vermogen om voor anderen te spreken of een gezaghebbende positie in de besluitvorming;
- Goede politieke contacten en onderhandelingsvaardigheden;

- Volharding. Succesvolle entrepreneurs besteden een groot deel van hun tijd aan praten met mensen, schrijven van stukken en brieven, etc. om zo hun ideeën te 'pushen'.

Personen met deze kwaliteiten kunnen een significante rol spelen in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling. Hoewel op een formele wijze vanuit de projectorganisatie vaak de plannen, problemen en politieke steun ingebracht worden, zorgt de entrepreneur ervoor dat op informele wijze het verband wordt gelegd tussen de stromen en initieert deze een snelle besluitvorming (Schönau, 2007). Deze moet dus ook in staat zijn het proces vorm te geven, lees procesarchitectuur. De entrepreneur is veelal een strateeg en kwartiermaker (Bruil, 2007). Ook is een coalitie denkbaar tussen meerdere entrepreneurs die op verschillende niveaus en vanuit verschillende actoren aan het proces deelnemen en zo een window kunnen forceren. Een dergelijk team van sleutelfiguren kan bijzondere aandacht besteden aan de timing van de overeenstemming over een planconcept. Timing is dus uiterst belangrijk: het pad moet geplaveid zijn, de consensus voorbereid en het concept klaar.

Entrepreneurs fungeren als initiatiefnemers van nieuwe ontwikkelingen. De persoonlijke kwaliteiten van de entrepreneur stellen hem in staat om tijdens een policy window een kans te herkennen en deze te verzilveren (Schönau, 2007). Door de kracht van de informele momenten als policy windows te erkennen en deze momenten zorgvuldig vorm te geven, is sturing van het proces mogelijk. Hoewel competenties en vaardigheden van gebiedsmanagers het succes van een gebiedsontwikkeling sterk kunnen beïnvloeden, is het van belang te beseffen dat er ook nog zoiets bestaat als toeval, serendipiteit en tijdsgeest. Tijdsgeest staat voor een onderstroom aan ideeën waarvan ook zeker gebruik moet worden gemaakt. Daarnaast dient een ontwikkelaar de ogen open te houden voor toeval. De ontwikkelaar zal veelal zelf de entrepreneur moeten zijn, maar kan er ook op aansturen dat entrepreneurkwaliteiten bijeen gebracht worden in een rol of organisatie. Ontwikkelaars kunnen op die wijze gebruik maken van de complexiteit en de dynamiek in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling.

### ***Competenties van een gebiedsorganisatie***

Een gebiedsorganisatie is een combinatie van verschillende individuele competenties. Een aantal aanbevelingen met betrekking tot een gebiedsorganisatie is (Nederland boven water e.a., 2006):

- Erken dat in een (project)organisatie ook directe relaties met de stromen aanwezig zijn. Zo vertegenwoordigt een directie of stuurgroep veelal de politieke stroom, de ontwikkelingsmanager of projectgroep de concepten en de ondersteunende functies ofwel werkgroep de opgave;
- Maak van de projectomgeving een lerend systeem dat verbonden is met alle niveaus van de organisatie. Naast staande organisaties opereren en zie noodzaak van leren niet als een brevet van onvermogen. Ontwikkel het vermogen om leerervaringen van projectteams te implementeren in staande organisaties. Erken en stimuleer high potentials binnen het proces.
- Maak tijdens het proces actief werk van het benoemen wat goed gaat en wat verbeterd kan worden. Cultuur van verantwoordelijkheid en risico's mogen nemen is van groot belang;
- Besteed aandacht aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijke taal (bijvoorbeeld over begrippen als scenario's, varianten, strategieën, alternatieven, uitgangspunten, etc.);

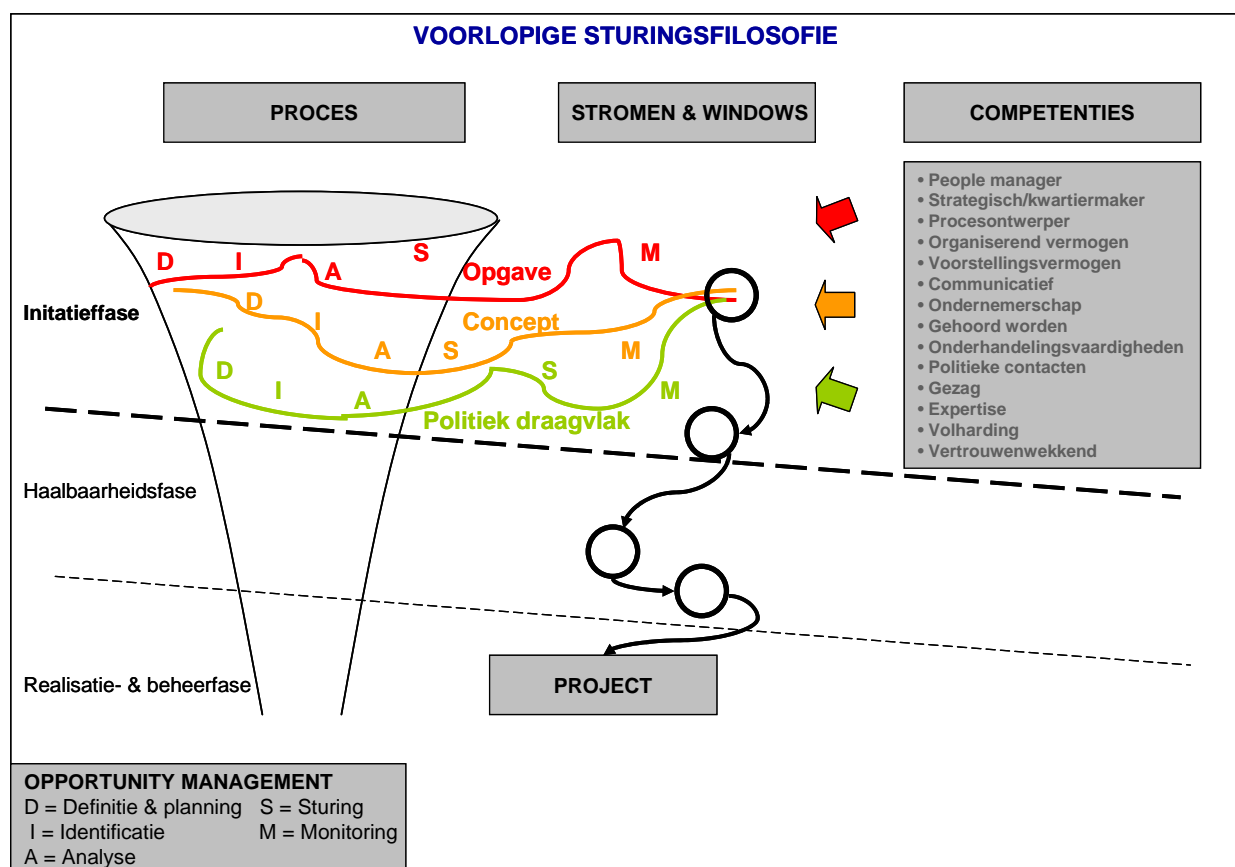
De directie en het management van een gebiedsorganisatie moet erop toezien dat bovenstaande factoren op organisatieniveau aanwezig zijn. Volgens van Tartwijk (2005) kan over het algemeen gesteld worden dat een projectontwikkelaar waarbij de projectontwikkeling een middel is minder goed in staat is om een kwalitatief hoogwaardige gebiedsorganisatie of ontwikkelafdeling op te bouwen dan een projectontwikkelaar waarbij projectontwikkeling het doel is. Projectontwikkeling is een multidisciplinair vak voor ondernemende mensen en die combinatie is schaars. Het is zeer belangrijk dat een projectontwikkelaar - en zeker bij gebiedsontwikkelingen - mensen in huis heeft die ondernemer, teambuilder en manager van kansen en risico's zijn (Miles e.a., 2000).

## 2.3 Theoretische analyse

In deze paragraaf komen allereerst de belangrijkste onderwerpen uit het theoretisch onderzoek naar voren in de vorm van een voorlopige sturingsfilosofie en profielschets. Vervolgens wordt terugkoppeling gegeven van de theoretische toets.

### 2.3.1 Voorlopige sturingsfilosofie

Deze subparagraaf geeft op basis van de theorie en in de vorm van een voorlopige sturingsfilosofie een tussentijds antwoord op onderzoeksvraag 1. De filosofie is in de onderstaande figuur weergegeven:



Onderverdeeld naar de belangrijkste elementen - te weten proces, stromen en windows, opportunity management en competenties - van de sturingsfilosofie zal nu een korte beschrijving worden gegeven.

In de sturingsfilosofie is het gebiedsontwikkelingsproces geschetst in een trechtermodel en drie fasen waarbij de focus ligt op de **initiatiefase**. In de initiatiefase is de trechter het breedst, is er nog de meeste bewegingsruimte en dus nog veel sturing mogelijk. Strategische sturing en regie zijn in deze fase cruciaal en ontwikkelaars krijgen hierin steeds vaker een sleutelpositie. Het managen van de initiatiefase dient veelal te gebeuren via (een vorm van) **procesmanagement**, hoewel ook het meer inhoudelijke projectmanagement een rol blijft houden. Procesarchitectuur, managementbenadering en samenwerkingsoriëntatie zijn de belangrijkste elementen van het procesmanagement.



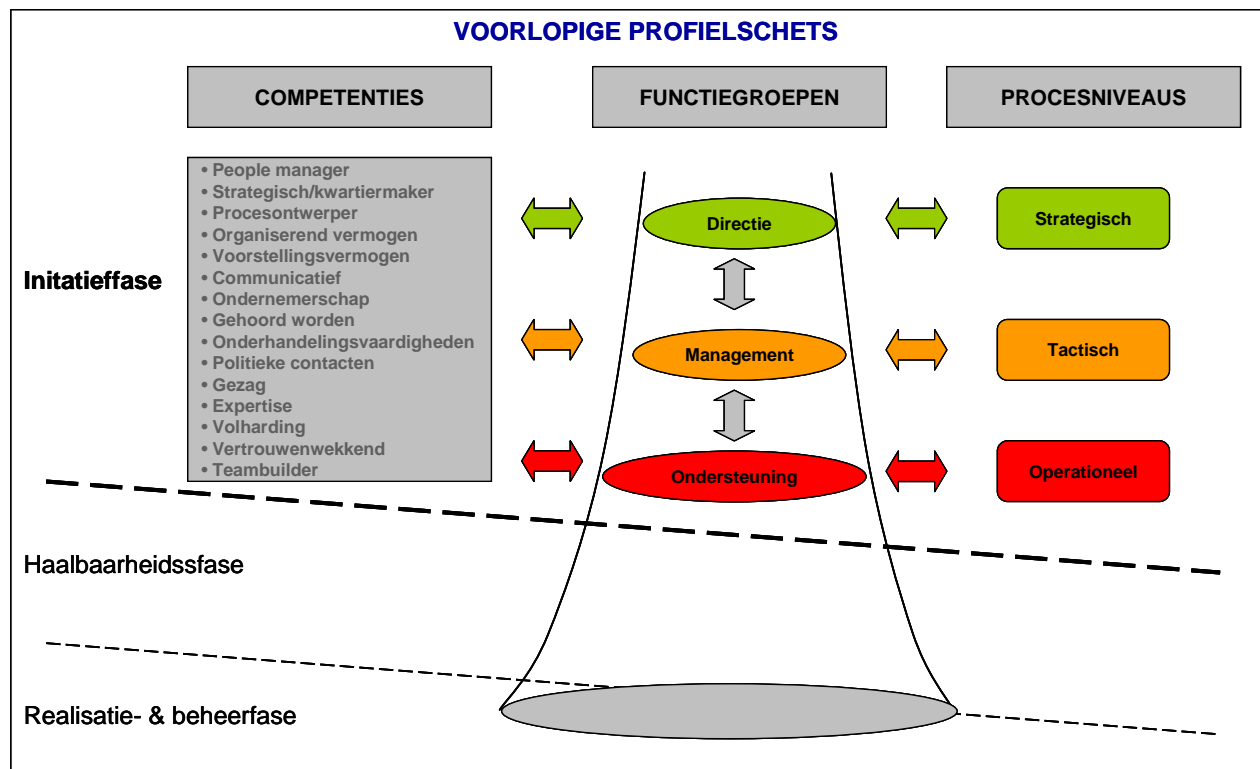
Naast het proces worden in de sturingsfilosofie de drie stromen **opgave, concept en politiek draagvlak** weergegeven waarop sturing mogelijk is. Voor de opgave is 'sence of urgency' nodig en wordt steeds vaker beïnvloed door de markt. Bij de stroom van het concept gaat het meer om een visie, een planconcept, scenario's en alternatieven dan om een oplossingsrichting. Goede argumenten en een strategische aanpak zijn voor acceptatie van een concept van groot belang. De politieke stroom staat voornamelijk voor draagvlak en ook hierin speelt de ontwikkelaar een steeds belangrijkere rol. Politieke consensus ontstaat uiteindelijk door onderhandeling, inhoudelijke overtuiging en invloed van burgers en instanties. Het samenspel tussen de drie stromen en timing kan leiden tot een **policy window** (ook wel doorwaadbare plaats, versnellingsmoment, momentum of 'window of opportunity' genoemd) en zorgt ervoor dat kansen ontstaan om initiatieven te realiseren. Vaak wordt eerst de opgave gedefinieerd en dient daarna de koppeling gemaakt te worden tussen het planconcept en de politieke stroom wat kan leiden tot een 'window'. De windows staan in de sturingsfilosofie als cirkels getekend waarbij naarmate het proces vordert meerdere windows optreden. Per window zijn steeds minimaal twee van de drie stromen nodig als staan deze stromen slechts voor de bovenste window ingetekend. Een window zorgt ervoor dat steeds verder wordt afgedaald in de trechter.

Langs de stromen staan in de sturingsfilosofie de vijf verschillende stappen uit de cyclus van **opportunity management** vermeld als vorm van procesmanagement waarmee kansen - die zich voordoen per stroom - en policy windows kunnen worden gestimuleerd. De stappen zijn definitie en planning, identificatie analyse, sturing en monitoring. Het aandeel managers dat bewust en gestructureerd op zoek gaat naar kansen is beperkt en meestal is sprake van een reactieve houding. De nadruk moet liggen op een aantal cruciale momenten in het proces waarop analyse en sturing kan plaatsvinden en het strategisch karakter is hierbij van groot belang. Analyse van beleidsdocumenten, de markt, ruimtelijke kenmerken en aanwezige middelen zijn van belang voor de opgave. De doelgroep- en haalbaarheidsanalyse zijn in het bijzonder geschikt voor de stroom van het concept. Een actorenanalyse staat centraal bij de stroom van het draagvlak. Om te sturen is een viertal strategieën denkbaar waarna acties moeten worden geformuleerd. Uiteindelijk gaat het om het sturen op kansen binnen de verschillende stromen uitgaande van de ambities van de verschillende partijen. Een proces waarin sturing op deze drie stromen wordt verenigd is het meest succesvol. Voordelen van opportunity management zijn actieve sturing, maximalisatie van positieve gevolgen, verbinding van strategie en tactiek, de juiste informatie krijgen en een stimulerende cultuur.

Tenslotte staat aan de rechterzijde van de figuur in willekeurige volgorde een aantal **competenties** benoemd die nodig zijn om invulling te kunnen geven aan de sturingsfilosofie. De gedachte is dat bepaalde competenties te koppelen zijn aan de verschillende stromen. In de profielschets in de volgende subparagraaf wordt hier echter verder op ingegaan.

### 2.3.2 Voorlopige profielschets

Deze subparagraaf geeft op basis van de theorie en in de vorm van een voorlopige profielschets een tussentijds antwoord op onderzoeksvraag 2. De profielschets is in de volgende figuur weergegeven:



Onderverdeeld naar de belangrijkste elementen van de sturingsfilosofie zal daarvan nu een korte beschrijving worden gegeven.

Zoals ook in de sturingsfilosofie zijn in de profielschets aan de linkerkant ook weer de verschillende fasen van gebiedsontwikkeling te erkennen waarbij de **initiatiefase** centraal staat. Vervolgens staan in een willekeurige volgorde de relevante **competenties** benoemd die nodig zijn om invulling te geven aan de sturingsfilosofie. Dit zijn dus ook dezelfde competenties als in de voorlopige sturingsfilosofie. Voorbeelden daarvan zijn voorstellingsvermogen, onderhandelingsvaardigheden, volharding, vertrouwenwekkend, etc. De competenties zijn nodig om een gebiedsontwikkeling succesvol te kunnen sturen en moeten in de initiatiefase op een integrale wijze in het proces ingezet worden. De nadruk zou daarbij moeten liggen op het strategische en tactische aspect. Een competentie bestaat uit kennis, vaardigheden en persoonlijkheid waarbij de nadruk in de voorlopige profielschets meer ligt op vaardigheden en persoonlijkheid dan op kennis.

De benoemde competenties komen voort uit verschillende **functiegroepen** in de ontwikkelorganisatie. De bijdrage van de ontwikkelorganisatie aan het proces kan weergegeven worden als een trechter waarin verschillende functiegroepen te onderscheiden zijn. Naarmate het proces vordert en in de haalbaarheids- en realisatiefase terecht komt zullen naar verhouding meer mensen bij het proces - en inmiddels ook project - betrokken worden. Qua functiegroepen wordt onderscheid gemaakt in directie, management en ondersteuning. De gedachte van deze voorlopige sturingsfilosofie is dat iedere functiegroep specifieke competenties inbrengt in de initiatiefase van gebiedsontwikkeling.

Het derde onderdeel van de voorlopige profielschets betreft de verschillende **procesniveaus**. Aan iedere functiegroep kan min of meer een procesniveau worden gekoppeld. Zo zou theoretisch de directie zich voornamelijk bezig houden met strategische kwesties in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling, het management met de meer tactische bezigheden en de ondersteuning met de operationele zaken.

### 2.3.3 Theoretische toets

Deze paragraaf is bedoeld om de voorlopige sturingsfilosofie en profielschets theoretisch te toetsen. Hiertoe is een aantal expertinterviews gehouden met diverse experts (zie bijlage 3). Zij hebben gefungeerd als klankbord voor het voorlopige antwoord op de onderzoeksvragen van deze scriptie. In deze subparagraaf wordt hun reactie op hoofdlijnen weergegeven. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar de reactie op de onderzoeksopzet, de voorlopige sturingsfilosofie en de voorlopige profielschets met competenties.

#### Onderzoeksopzet

De onderzoeksvraag wordt als zeer relevant beschouwd en de aanleiding ervan is helder. Een belangrijke vraag is volgens de experts: "Wat kun je doen om je kans van slagen in de initiatieffase te optimaliseren". De experts zijn het ermee eens dat wat betreft de samenwerking tussen projectontwikkelaars en overheid nog wel verbeteringen mogelijk zijn. Projectontwikkelaars zijn volgens een aantal experts over het algemeen minder goed in waarde-analyse en dan vooral de morele en esthetische waarden. Daarnaast wordt aangegeven dat de private sector zich veelal meer in de publieke sector verdiept dan andersom. De reden daarvoor is dat ze veel meer in belangen denken en iets moeten en willen. De commerciële vaardigheden en marktkennis van de ontwikkelaars en overige marktpartijen hebben bij de grote opgaven aan belang gewonnen. Ontwikkelingen met betrekking tot de nieuwe WRO en de Europese wetgeving (zoals het Roanne arrest) - die in deze scriptie niet nader worden uitgediept - worden van belang geacht voor de toekomstige praktijk.

#### Sturingsfilosofie

De onderliggende theoretische benaderingen worden als waardevol geacht voor dit onderzoek al wordt opgemerkt dat de sturingsfilosofie en de profielschets praktisch en toepasbaar moeten blijven. Dit betekent dat niet teveel theorie aan elkaar worden 'geknoopt' en de focus expliciet moet blijven liggen op de initiatieffase. In het kader van sturing en procesmanagement in de initiatieffase spelen zachte factoren zoals cultuur en personeel volgens de experts een steeds belangrijker rol.

De doorvertaling van de stromen van Kingdon in de voorlopige sturingsfilosofie naar gebiedsspecifieke termen is begrijpelijk al zijn ook andere benamingen mogelijk zoals analyse, ambitie/idee en acceptatie. Aangezien de theorie van Kingdon gaat over het proces en de sturing daarop is deze zeer goed toepasbaar voor de initiatieffase van gebiedsontwikkeling. Projectmanagement en inhoud blijven daarbij altijd een rol spelen. Omdat de stromen uit de voorlopige sturingsfilosofie ergens moeten samenkomen, wordt een integraal proces belangrijk geacht waarbij de ontwikkelaar alle drie de stromen in de vingers moet hebben. De opgave en het concept kunnen gezien worden als inhoud met bijvoorbeeld woningbehoefte, waterberging, grond, etc. als drijvende krachten. De stroom van draagvlak gaat over belangenmanagement, actorenanalyse en analyse van het krachtenveld.

Een window in de sturingsfilosofie moet volgens de experts worden gezien als een 'point of no return', een soort 'go or no-go' moment. De IOK, SOK en ROK kunnen gelden als 'formele' windows waarop de drie stromen samenkomen. Het zijn de momenten waarop o.a. tekenen, rekenen en ondertekenen formeel samenkomen. Termen als 'lenteakkoord' kunnen daarbij psychologisch en als 'pressure cooker' werken. Daarnaast zijn er ook informele windows te benoemen die tussentijds kunnen optreden als twee of drie stromen samenkomen. Voorbeelden zijn een lijst met uitgangspunten of een vergaderverslag met acties en afspraken. In de initiatieffase komt het concept vaak pas nadat stroom van opgave en draagvlak al samengekomen zijn in een window.

De cyclus van opportunity management biedt volgens de experts zeker inzicht om proactief te sturen op een gebiedsontwikkeling, maar moet niet overgeorganiseerd worden. Met betrekking tot de stap van analyse uit de cyclus worden voornamelijk de analyse van de omgeving, de actoren en het gebied belangrijk geacht. Dit gebeurt door projectontwikkelaars echter te vaak slechts op intuïtie en impliciet. Kwantitatieve analyse kan plaatsvinden voor de stroom van de opgave en het concept. Op concrete sturingsmaatregelen moet in de sturingsfilosofie inderdaad geen nadruk worden gelegd aangezien steeds weer sprake is van een specifieke opgave zijn met een chaotisch verloop en zonder 'harde' waarheid. Daarnaast ontstaan windows als doorwaadbare plaatsen juist vaak op basis van sentiment of tijdens een crisis. Uiteindelijk blijft het succes afhankelijk van een combinatie van sturing alsook het toeval. Om toch actief te sturen en voortgang te boeken in de initiatieffase moet - enigszins los van inhoudelijke maatregelen - met name sturing plaatsvinden op contractmomenten (ook wel clickmomenten), conflicten en transparantie. Het samenstellen van onderhandelingsmandjes op basis van de stromen is daarbij belangrijk. Ook is het van belang tijdens alle fasen van het proces te blijven sturen op draagvlak aangezien dit steeds van je weg loopt. Het doorzien van de politieke cyclus, lobby en het smeden van coalities spelen daarbij volgens de experts een grote rol.

### Profielschets

Een ontwikkelorganisatie kan steeds meer worden beschouwd als verstrekker van competenties voor huidige en veel toekomstige gebiedsorganisaties. Een indeling naar stuurgroep, projectgroep en werkgroep - als onderdelen van een gebiedsorganisatie - kan een belangrijke toevoeging aan de voorlopige profielschets. De indeling naar de functiegroepen directie, ontwikkelmanagement en ondersteuning binnen een ontwikkelorganisatie - zoals in de voorlopige profielschets opgenomen - loopt daaraan parallel. Toewijzing van competenties aan de stromen en functiegroepen zal in de praktijk en een definitieve profielschets zeer lastig blijken. Ontwikkelingsmanagers en ondersteuning worden door de experts in de initiatieffase gezien als toeleveranciers van de directie die met name verantwoordelijk is voor het verkrijgen van draagvlak. Ten aanzien van het bijeen brengen van competenties in een gebiedsorganisatie zijn de principes van Belbin over teamrolmanagement interessant. Deze theorie is gericht op teamsamenstelling, gebieds-hrm en het bij elkaar zoeken van type mensen (chemie). Het succes van een gebiedsontwikkeling wordt veelal bepaald door de inbreng van competenties in de gebiedsorganisatie en niet zozeer door de ontwikkelorganisatie als zodanig. Met een groep entrepreneurs moet richting consensus worden gekomen. Of het een formele nieuwe organisatie of een werkgroep of team wordt, maakt daarbij niet zoveel uit. Het gaat voornamelijk om het ondernemen vanuit de ontwikkelorganisatie.

De experts erkennen dat het grootste deel van de competenties te maken heeft met het proces en de stroom van het verkrijgen van politiek draagvlak. Het gaat om een strategische visie, gedrag en het zien van de juiste problemen, niet alleen oplossingen. Dit wordt ook wel omschreven als belangenmanagement. Daaraan gekoppeld zijn gevoel voor politieke processen, volharding en inlevingsvermogen zeer belangrijk. De politiek heeft vooral behoefte aan persoonlijkheid, professionaliteit en talent. Slechts een aantal competenties dat in de voorlopige sturingsfilosofie naar voren komt, is gerelateerd aan inhoud of wel de opgave en het concept. Agendabeïnvloeding door studies (bijvoorbeeld Neprom-Groene Hart en Groen voor rood) en communicatie zijn hierbij essentieel (over kunnen brengen aan verschillende belanghebbenden). Aanvullende competenties en vaardigheden die ten opzichte van de voorlopige profielschets worden genoemd, zijn: agendabeïnvloeding, intelligentie en goed kunnen analyseren, resultaatgerichtheid, (mobiliseren van) creativiteit en enthousiasmerend. Behalve de benodigde competenties als ontwikkelorganisatie te allen tijde zelf in huis te hebben kan natuurlijk in de initiatieffase ook aan een externe een procesrol worden gegeven. Soms werkt het goed als een externe de rol van entrepreneur vervult of iemand anders (bijvoorbeeld een wethouder) als hefboom wordt gebruikt. Een externe kan de regisseur zijn die de chemie bewaakt en dingen ter discussie stelt. Als kwalificaties voor een dergelijk adviseur worden door de experts o.a. vertrouwenwekkend en expertise genoemd.

## 2.4 Bevindingen

Aan de hand van de probleemstelling, het onderzoeksdoel en de onderzoeksvragen worden hier de belangrijkste bevindingen uit het theoretisch onderzoek weergegeven. Deze zijn van invloed op de uitvoering van het praktijkonderzoek. Bij de weergave wordt onderscheid gemaakt naar sturingsfilosofie en profielschets.

### 2.4.1 Voorlopige sturingsfilosofie

- De onderliggende theoretische benaderingen blijken voor de sturingsfilosofie goed toepasbaar, maar moeten vanwege de praktische toepasbaarheid niet te dik aangezet worden. Procesmanagement en strategische sturing zijn in de initiatieffase cruciaal en ontwikkelaars vervullen hierin steeds vaker een sleutelrol. Projectmanagement blijft ten aanzien van inhoud en doorvertaling naar projecten zeker een rol spelen. In het kader van sturing en procesmanagement in de initiatieffase spelen 'zachte' factoren een steeds belangrijker rol.
- De inbreng van commerciële vaardigheden en marktkennis van ontwikkelaars zijn bij gebiedsontwikkeling van grote toegevoegde waarde en hebben aan belang gewonnen. Toch zijn voor projectontwikkelaars verbeteringen mogelijk op het vlak van sturing op politiek draagvlak en het erkennen van morele en esthetische waarden. Ontwikkelaars verdiepen zich vanwege hun belang wel meer in de publieke sector verdiept dan andersom.
- De termen opgave, concept en politiek draagvlak zijn voor gebiedsontwikkeling een juiste (voorlopige) doorvertaling van de stromen van Kingdon. Bij de opgave is 'sence of urgency' van groot belang, voor het concept een visie, planconcept en scenario's en voor politiek draagvlak argumentatie en een strategische aanpak. Sturing op de drie stromen kan leiden tot een window en maakt het realiseren van initiatieven mogelijk. Niet altijd hoeven drie stromen ineens samen te komen, maar dit kan ook getrapt gebeuren. Hier zijn verschillende combinaties mogelijk. Een window kan in de voorlopige sturingsfilosofie beschouwd worden als een point of no return zowel in formele als informele zin.
- Opportunity management kan worden beschouwd als een geschikt handvat voor proactieve sturing op kansen en windows met als voordelen maximalisatie van positieve gevolgen, verbinding van strategie en tactiek, de juiste informatie hebben en een stimulerende cultuur. Ontwikkelaars moeten op strategische wijze sturen op een aantal cruciale momenten in het proces. Dit gebeurt namelijk in de praktijk onvoldoende. Het aantal stappen uit de cyclus van opportunity management lijkt voor de sturingsfilosofie wat omslachtig en zou teruggebracht kunnen worden. Een beperkt aantal analyses - zoals bijvoorbeeld de actoren-, de doelgroep- en haalbaarheidsanalyse - is relevant voor de initiatieffase. Qua sturingsmaatregelen is een viertal strategieën bruikbaar waaraan acties moeten worden gekoppeld. Concrete maatregelen moeten vanwege de steeds weer specifieke situatie situationeel bepaald worden waarbij rekening gehouden moet worden met invloeden als toeval en timing. Behalve een reactieve houding is het sturen op gebiedsontwikkeling voor verbetering vatbaar door koppeling van een strategische visie aan een meer tactische en operationele uitwerking.

### 2.4.2 Voorlopige profielschets

- De indeling van de profielschets naar functiegroepen (directie, management en ondersteuning) in de ontwikkelorganisatie gekoppeld aan de procesniveaus (strategisch, tactisch en operationeel) is begrijpelijk, maar ook eenzijdig. Zo zullen verschillende functiegroepen wellicht toch ook invulling geven aan meerdere procesniveaus. Een ontwikkelaar zal daarnaast veelal moeten fungeren als verbindende schakel tussen de stromen en het strategische en operationele niveau. Met het oog op een definitieve profielschets zal het

daarnaast lastig blijken op een eenduidige en praktische wijze competenties te koppelen aan deze lagen.

- De voorlopige profielschets geeft aan dat competenties moeten worden georganiseerd vanuit de verschillende functiegroepen en niveaus van de organisatie. De ontwikkelaar is hierin de 'people manager' en dient de competenties bij elkaar te halen en te coördineren. Bij organiserend vermogen is strategie, het schetsen van scenario's, participatie en communicatie van groot belang. Belangrijke voorwaarden hiervoor zijn de juiste competenties, maar ook ervaring, mandaat en procesbegeleiding. Om hieraan invulling te geven kan het nodig zijn hierbij een externe te betrekken.
- Uit de theoretische analyse en de voorlopige profielschets blijkt dat qua competenties vooral vaardigheden, persoonlijkheid en de mindset van belang is. Vooral de stroom van de opgave en het politieke draagvlak maken aandacht voor politieke processen, procesontwerp, beïnvloeding, empathie en volharding noodzakelijk. Toch zijn de competenties lastig op een eenduidige wijze aan de stromen en functiegroepen toe te wijzen. Dit verdient wel de aanbeveling op termijn nader te onderzoek te doen hoe bijvoorbeeld teamrolmanagement hier een bijdrage aan kan leveren. Individueel gezien is overtuigingskracht over het algemeen belangrijker dan een uitgebreid track record. Samengevat is de ontwikkelaar in de initiatieffase een strateeg en kwartiermaker die intern en extern verbindingen tot stand kan brengen. Gevoel voor timing, toeval en tijdsgeest zijn daarbij essentieel.

### 3. Praktijkonderzoek

Het gaat in dit hoofdstuk om praktische toetsing op de onderzoeksvragen, de theorie en de voorlopige sturingsfilosofie en profielschets uit hoofdstuk 2. Aan het einde van het vorige hoofdstuk zijn een aantal bevindingen weergegeven en kritische kanttekeningen geplaatst bij de voorlopige beantwoording van de onderzoeksvragen. Deze opmerkingen zijn meegenomen in dit hoofdstuk. Het praktijkonderzoek bestaat uit een inleiding, een strategische analyse en een drietal case studies.

#### 3.1 Inleiding en aanpak

Het verschil tussen veel Vinex-opgaves en regionale gebiedsontwikkelingen is dat de laatste veelal bestuurlijke grenzen overschrijdt en de kansen op (grond)posities steeds kleiner zijn geworden. De eerste golf gebiedsontwikkelingsprojecten (bijvoorbeeld Meerstad) wordt gekenmerkt door zowel speculatieve als gecoördineerde aankopen door ontwikkelaars, een overheid met onvoldoende financiële middelen, politieke en bestuurlijke contacten vooraf en een kritische blik vanaf ambtelijk niveau. Eerst was het bouwclaimmodel veelvuldig aan de orde waarna steeds meer de gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappijen (GEM) opkwamen. De tweede golf zal als kenmerken hebben dat ook niet speculatief gekocht wordt (wel proactief), initiatieven worden genomen voordat gebieden op de agenda staan, de markt steeds meer beleidsmaker wordt, de overheid minder hindert en begint te wennen aan de rol van de markt. De aanbestedingsplicht is daarbij nog wel een belemmering aangezien het de vrije markt hindert en bestuurders daardoor geen zaken meer durven te doen.

Ontwikkelaars en overheid weten elkaar nog niet in alle gevallen optimaal te vinden en aan onderling vertrouwen moet nog worden gewerkt. Er bestaat nog steeds angst om ontwikkelaars al vroeg bij het proces van gebiedsontwikkeling te betrekken hoewel de 'state-of-the-art' ontwikkelaars van goede wil zijn en graag gezamenlijk met elkaar en de overheid gebiedsontwikkelingen oppakken. Zij investeren momenteel in gebiedsontwikkeling, halen kennis in huis en bouwen de eigen organisaties om zo optimaal uitvoering te kunnen geven aan gebiedsontwikkeling. Het nemen van risico en het betrachten van transparantie zijn daarbij wel belangrijke aandachtspunten. Praktijkonderzoek wijst uit dat er voor zowel markt als overheid nog volop mogelijkheden bestaan om de deskundigheid verder te bevorderen. Een gemeenschappelijk kader voor communicatie wordt daarbij als zeer belangrijk gezien (Bakker, 2007).

#### 3.2 Strategische analyse

Deze subparagraaf is verdeeld naar de onderdelen sturingsfilosofie en profielschets. Per onderdeel worden de resultaten beschreven die uit interviews met diverse directieleden en managers (zie ook bijlage 3) naar voren kwamen. Een beschrijving van de ontwikkelorganisaties is terug te vinden in bijlage 4.

##### 3.2.1 Sturingsfilosofie

Hieronder wordt de beschrijving van de praktische toets van de voorlopige sturingsfilosofie opgedeeld naar stromen & windows en opportunity management & sturing.

##### Stromen en windows

De opgave uit de sturingsfilosofie wordt als een goede vertaling gezien van de problematiek waarover Kingdon in zijn theorie spreekt. De argumentatie voor een opgave volgt uit vraag uit de regio, de maatschappelijke en economische ontwikkelingen en de lokale vraag. Het gaat bij de opgave in feite om het 'beleefde' probleem. Bij het scherp krijgen van de opgave is het altijd van belang te schakelen op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau en de politieke cyclus te kennen. Bij niet goed functionerend dualisme is de ambtenaar van overheidswege veelal leidend in het formuleren van de opgave.

Daarnaast is het belangrijk dat de agenda's en de doelstellingen van publieke en private partijen in de loop van de initiatieffase min of meer gelijk zijn ongeacht verschillende achterliggende belangen. De status quo ofwel de beginsituatie die van belang is voor definiëring van de opgave kan door middel van contextanalyse achterhaald worden. Vervolgens kan - in het kader van de legitimiteit van voorwaartse integratie - de opgave mede door een ontwikkelaar beïnvloed en gedefinieerd worden met een bepaalde wil wat resulteert in een visie. Zo geven onderzoek van de markt, huidige gebiedsontwikkelingen en gerealiseerde projecten ook richting aan beleid. De huidige opgave (bijvoorbeeld woningbouw) wordt steeds minder een doel en steeds meer een middel om ook andere functies als groen en blauw te kunnen realiseren. Als de opgave helder is dan is het belangrijk deze goed te formuleren en vast te leggen vanwege het soms grillige verloop na definiëring.

In de voorlopige sturingsfilosofie wordt de oplossingsrichting van Kingdon terecht doorvertaald naar de term concept. Het concept kan omschreven worden als voorlopig kader en een beschrijving van hoe de dingen zich verhouden en waar het toe kan leiden. In het concept worden de opgave en bouwstenen gekoppeld aan oplossingsrichtingen. Soms wordt met een concept een appel gedaan aan de latente opgave. Bij een concept hoort zeker ook een toets op de globale haalbaarheid. Draagvlak krijgen voor het concept gaat voornamelijk om lobby. Zowel de politiek, maatschappelijke partijen als overige marktpartijen moeten veelal op basis van concept een overtuigd worden. Het is van belang een concept te combineren met een rol van hulpverlener voor de overheid. Hierdoor wordt een ontwikkelaar sneller onderdeel van het politieke circuit. De vraag daarbij is: 'wordt het concept als opgave geaccepteerd?'. Als het concept helder is, moet dit leiden tot een procesgang, planconcept of Masterplan. De vraag die bij de overheid soms heerst is: 'Kunnen marktpartijen wel plannen maken of zijn het de adviseurs die dat doen?' De overheid doet veelal de planvorming en de markt levert de marktkennis.

De kanttekening bij de politieke stroom uit de voorlopige sturingsfilosofie is dat het ook gaat om maatschappelijke partners. Deze stroom zou beter doorvertaald kunnen worden naar draagvlak in zowel politieke als maatschappelijke zijn. Bij de politieke stroom zorgt het dualisme ervoor dat de raad minder snel durft te beslissen en soms afwachtend is. Het is daarom van belang om meerdere peetvaders te zoeken bij een gebiedsontwikkeling. Bijvoorbeeld een politieke peetvader (gedeputeerde, wethouder, burgemeester, etc.) die probleemoplossend kan denken en een ambtelijke peetvader (VROM, V&W, LNV, etc.). Vanuit het achterliggende belang moet dan op zoek gegaan worden naar een gelijkgericht belang. Politiek draagvlak verkrijgen blijft lastig vanwege de 'waan van de dag' en kost veel inzet van ontwikkelaars, maar het is te allen tijde nodig. Het zou de verhoudingen tussen markt en overheid ten goede komen als meer besef aanwezig was dat de politiek (bestuur-ambtelijk) eigenlijk leverancier is aan de markt en de consument de afnemer is van het product. Het kan voor de wederzijdse begripsvorming en draagvlak bij toekomstige gebiedsontwikkelingen goed zijn als markt meer (oud-)bestuurders binnen hun organisatie halen. Bestuurlijke drukte zoals bijvoorbeeld in de regio Utrecht maakt verder het verkrijgen van draagvlak vaak lastig. Vanuit de markt is dan ook een duidelijke roep om centraliteit en eenduidigheid aanwezig.

Het maatschappelijk draagvlak verwijst met name naar draagvlak van de burgers en belangengroepen en is van zeer groot belang. Belangen als een kwalitatieve leefomgeving, duurzaamheid, mobiliteit, etc. spelen daarbij een grote rol. Wanneer een gebiedsontwikkeling onvoldoende maatschappelijk draagvlak heeft (c.q. veel protesten oproept), zal dit doorgaans tot gevolg hebben dat ook het politieke draagvlak problematisch is. Wanneer aanvankelijk voldoende maatschappelijk draagvlak aanwezig was, kan dit in de loop van de tijd afbrokkelen, waarna ook het politieke draagvlak kan gaan wankelen. Andersom verhoogt een brede steun in de regionale of stedelijke samenleving voor een project de slaagkans daarvan aanzienlijk. Politici laten zich immers in belangrijke mate leiden door de burgers door wie zij worden gekozen mede ingegeven door de politieke cyclus. Sterke bestuurders eisen echter wel degelijk ruimte voor zich op. Met betrekking tot maatschappelijk draagvlak is het van belang dat er behoefte is en mensen meegenomen worden in het proces. Het is dus ook van belang om te sturen op inspraak en een positief imago op te bouwen. Vertrouwen en transparantie is voor het verkrijgen van draagvlak van groot belang. Soms moet eerst dit draagvlak geregeld worden en dan pas de concrete opgave en het (plan)concept.



## Opportunity management en sturing

In zijn algemeenheid is gezegd dat de cyclus van opportunity management een prima handvat is inzicht te krijgen hoe proactieve sturing op de stromen uit de voorlopige sturingsfilosofie mogelijk is. Toch wordt geadviseerd de cyclus niet te ingewikkeld te maken en het aantal stappen te beperken. Het resultaat van de sturingsfilosofie moet niet al te modelmatig zijn, maar meer een gedachtegang of methodische benadering die ontwikkelaars ondersteuning kan bieden in de initiatieffase. Veel marktpartijen waren in het verleden niet gewend om actief bezig te zijn in de initiatieffase, maar meer reactief en door optimalisatie van publieke plannen. In de initiatieffase is echter nog juist de meeste gelegenheid om te sturen aangezien de 'trechter' nog breed is. Conditionerend werk wordt steeds meer door de markt gedaan, wordt steeds transparanter en is een leerproces. Wel bestaat bij sommige marktpartijen nog naïviteit en onvoldoende zicht op de complexiteit en procesaansturing van een gebiedsontwikkeling.

Sturen op de opgave moet vooral plaatsvinden vanuit marktvisies omdat dit een echte onderscheidende factor is van de markt. Dit moet gebeuren op basis van beleidsanalyse en grotere publieke kaders. Bij het sturen op het concept moet niet al teveel nadruk op het ontwerp worden gelegd. De gemeente heeft namelijk de meeste ruimtelijke denkers en soms iets anders in gedachten waardoor juist een achterstand kan worden opgelopen. De markt kan bijvoorbeeld wel een belangrijke bijdrage leveren aan vormgeving van de ontwikkelingsstrategie. Dit is ook een soort van concept, maar dan meer procesmatig en minder op inhoud. De afweging is of je als marktpartij via ontwerp-kennis (bijvoorbeeld acquisitie/verleiding) of proces- en organisatorische kennis (bijvoorbeeld ontwikkelingsstrategie en financiële engineering) in de initiatieffase aan tafel wil komen.

Sturen op politiek en maatschappelijk draagvlak wil zeggen dat eerst het publieke huis op orde moet worden gebracht. Anders is er namelijk geen locatie en geen planologisch kader. Vervolgens dient vanuit de markt een actorenanalyse plaats te vinden om zo te kunnen bepalen wie de spelbepalers zijn. Voor wat betreft het creëren van politiek en maatschappelijk draagvlak is het van belang om die partijen het gevoel te geven dat ze mogen meebeslissen. Over het algemeen leidt publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling tot heldere besluitvorming; meer dan bij andere ontwikkelingsmodellen. Als voorbeeld wordt daarbij Vleuterweide genoemd. Deze manier van samenwerking wordt als uitermate geschikt gezien om bij regionale gebiedsontwikkelingen voortgang te boeken.

De trechter van het proces van stromen en windows kan ook als een fuik getekend worden waar je niet meer uitkomt als je er al een eind in zit. Als het goed is, wordt de voortgang namelijk tussentijds steeds verankerd. In een (formele) window blijkt ieders belang uiteindelijk voldoende gewaarborgd. Het is essentieel om verschillend te sturen op de stromen en het moment in de initiatieffase. Meestal is het beter eerst de opgave en draagvlak bij elkaar te krijgen om vervolgens pas een concept te maken (bijvoorbeeld Meerstad). Andersom gebeurt ook weleens door eerst de opgave en het concept bij elkaar brengen (bijvoorbeeld door een verleidingsplan) en daarmee draagvlak te creëren. Alle drie de stromen ineens bij elkaar brengen tot een window blijkt in de praktijk zeer lastig.

### 3.2.2 Profielschets

#### Functiegroepen en procesniveaus

De competenties uit de voorlopige profielschets zijn nauwelijks direct te koppelen aan de functiegroepen binnen de ontwikkelorganisatie. Wel is op hoofdlijnen de rol van de verschillende functiegroepen te beschrijven. Zo moet de directie vooral de kaders voor de strategie uitzetten en onderhandelen met bestuurders, maar soms ook inhoudelijk meedenken. De functiegroep ondersteuning uit de voorlopige profielschets zou beter staf genoemd kunnen worden. Hierin zitten bijvoorbeeld research, marketing, planeconomie, conceptontwikkeling, etc. Researchers moeten bijvoorbeeld vooral de overheid helpen de opgave te formuleren en de behoeften te onderbouwen. Marketeers houden zich voornamelijk bezig met het programma als onderdeel van het concept. De planeconomen zijn de grondexploitatie-rekenaars om de globale haalbaarheid in de initiatieffase te

toetsen. Het is van belang dat conceptontwikkelaars een creatief ontwerp maken en het achterliggende verhaal van visie en concept ook overbrengen. Ontwikkelingsmanagers zijn veelal de verbindende schakel tussen strategie en meer operationele zaken. Zij zijn veel meer strategisch-tactisch, procesmatig en oplossingsgericht bezig. Verdere opdeling naar functies is niet nodig, ook temeer omdat deze niet eenduidig te benoemen zijn voor verschillende ontwikkelorganisaties.

Een onderverdeling van de (gebieds)organisatie naar strategie, tactiek en operationeel met een koppeling naar functieniveaus in de organisatie is echter te eng aangezien meerdere functiegroepen zich met de verschillende functieniveaus bezig kunnen houden. Zo kan een directie tactisch bezig zijn en het ontwikkelmanagement juist vaak strategisch. Ook de staf zal zo nu en dan op een ander niveau acteren dan slechts operationeel. Een waardevolle toevoeging aan de voorlopige profielschets - en daarmee beantwoording van onderzoeksvraag 2 - zou juist zijn de gebiedsorganisatie in de profielschets op te nemen met een onderverdeling naar stuurgroep, projectgroep en werkgroep. De kern van de profielschets moet zijn dat de competenties van de functiegroepen directie en staf veelal samenkomen bij het ontwikkelmanagement danwel in de projectgroep en dat de ontwikkelingsmanager de spil is in het geheel.

### Competenties en vaardigheden

In de voorlopige profielschets is een aantal verschillende competenties genoemd die in de theorie naar voren kwamen om invulling te kunnen geven aan de sturingsfilosofie. Competenties zijn te beschouwen als kritische succesfactoren bij een regionale gebiedsontwikkeling die vooral door het ontwikkelmanagement bijeen gebracht moeten worden.

Door de geïnterviewden zijn een aantal aanvullende opmerkingen gemaakt over competenties. De essentie is dat overheid en ontwikkelaars elkaars competenties hard nodig hebben. Op basis van macht je positie (zoals grond of functie) duidelijk stellen, heeft bij dominant gebruik veelal een averechts effect. Bij de overheid zouden met name de competenties enthousiasme, positieve cultuur en drive mogen verbeteren. Het is voor het verkrijgen van draagvlak erg belangrijk dat markt de overheid ten dienste kan zijn en de taal van de overheid kan spreken.

Indien ten behoeve van deze competenties een externe wordt ingeschakeld is het van belang dat deze min of meer onafhankelijk kan opereren. Bij samenwerkingen moet de externe altijd zorgen dat niet een van de partijen verliest heeft en dat overwinningen gedeeld worden. Competenties zijn van groot belang vanwege de koppeling die gelegd moet worden tussen concept en draagvlak indien de opgave bekend is. Daarmee zijn competenties de tools om besluitvorming te veranderen danwel te beïnvloeden. Verder is het van groot belang goed te bekijken welke competenties bij een bepaald project in een bepaalde fase vereist zijn en hoe die in te zetten

De 10 belangrijkste competenties en vaardigheden die uit het praktijkonderzoek naar voren kwamen, zijn:

1. voorstellingsvermogen, inlevingsvermogen in problemen en belangen van anderen en gevoel voor politieke verhoudingen wordt ook wel gezien als een basiscompetentie;
2. ondernemerschap als basiscompetentie (een neus voor de dingen en ideeën hebben);
3. beleidsbeïnvloedend en -sturend kunnen zijn (agenda beïnvloeden/verleiden/overtuigen);
4. samenwerkingsbereidheid, verbindend (integratie) en organiserend vermogen;
5. autoriteit en gehoord worden (door positie, weerstandsvermogen en netwerk), maar ook expertise (analytisch, ruimtelijk, regionaal), professionaliteit en referenties;

6. procesarchitectuur ofwel in staat zijn het proces te ontwerpen (in het midden van processen kunnen staan anticiperen op de maatschappelijke discussie is hier belangrijk);
7. vertrouwen, transparantie en open zijn (handjeklap werkt niet meer, voorspelbaarheid);
8. volharding, betrokkenheid en continuïteit (bezieling, de aanhouder wint);
9. communicatiestrategie (gaat er niet om wat je communiceert, maar wanneer en bij wie);
10. wederzijds respect en begrip, sociale vaardigheden en enthousiasme/drive.

In bijlage 6 wordt een totaaloverzicht gegeven van alle competenties die in de strategische analyse genoemd zijn.

### 3.3 Case studies

In de onderzoeksopzet in paragraaf 1.3 is de keuze voor de drie cases (Vleuterweide, Meerstad en Rijnenburg) al beargumenteerd. De bevindingen per project zijn in deze paragraaf teruggebracht naar een projectoverstijgende beschouwing op de sturingsfilosofie en de profielschets. De geïnterviewde personen zijn terug te vinden in bijlage 3 en de casebeschrijvingen in bijlage 5.

Het project Vleuterweide betreft een onderdeel van de Vinex-locatie Leidsche Rijn. Dit was een Rijkstaakstelling en wordt vanwege de rollen van partijen door sommigen niet beschouwd als een echte regionale gebiedsontwikkeling. Echter, de publiek-private samenwerking die hier gekozen is, was vooruitlopend op het veranderend brandpunt. Meerstad is qua kenmerken en proces en rol van partijen in de initiatieffase een echte gebiedsontwikkeling. Rijnenburg is een locatie voor de toekomst, maar heeft totaal vooralsnog geen prioriteit bij de gemeente. De projecten kennen ook een geheel verschillende 'sence of urgency'. Vleuterweide was een grootschalige integrale bouwtaak. In Meerstad was niets en elk initiatief werd bestuurlijk met beide handen aangegrepen zodat er eerst draagvlak was. Rijnenburg is het meedenken van de markt op basis van ingenomen posities waarbij de politieke krachten enigszins onderschat zijn.

#### 3.3.1 Sturingsfilosofie

Procesmanagement dient in de initiatieffase meer nadruk te krijgen dan projectmanagement alleen al vanwege het feit dat nog geen sprake is van een concreet project. Bij een samenwerking in de vorm van een GEM-constructie heerst tijdens het proces over het algemeen meer discussie dan bij een bouwclaim- of concessiemodel. Of een GEM mogelijk is hangt af van de soort overheid en de duurzaamheid van de ontwikkelaar. Bij een GEM zal nooit sprake zijn van een maximaal resultaat voor de individuele partijen, maar een zo goed mogelijk resultaat voor de samenwerking als geheel.

Het is bij grootschalige gebiedsontwikkelingen essentieel welke partij de opgave formuleert hoewel meerdere actoren richting geven aan de opgave. De opgave werd normaal gesproken veelal door de overheid bepaald in de vorm van een structuurvisie, landschapvisie, etc. Marktpartijen krijgen steeds vaker zelf een opgave op de agenda hoewel dit zeer situationeel bepaald blijft waarbij contactuele vaardigheden en vertrouwen wekken een grote rol spelen. Ook vooruit kijken, agenderen verbinden en het bepalen van een ontwikkelingsrichting is daarbij erg belangrijk. Er moet steeds vaker duidelijk sprake zijn van maatschappelijke urgentie zoals wateroverlast of een huisvestingsvraagstuk om een opgave op de agenda te krijgen.

Voor wat betreft het concept wordt door ontwikkelaars (gezamenlijk) een marktanalyse, initiatief- of Masterplan en een grondexploitatie met de eerste indicatie van de haalbaarheid gemaakt. Daarnaast

moet nog onderzocht worden welk ontwikkelingsmodel moet worden gekozen, privaat en/of publiek. Bij een private ontwikkeling eist de overheid een bijdrage voor inrichting van de openbare ruimte en de ontsluiting. De bedragen die momenteel gevraagd worden zijn van grote invloed op een toekomstig planconcept en de haalbaarheid daarvan. Ten behoeve van het planvormingsproces is het soms goed wat minder cash-flow minded te zijn. Marktpartijen vinden het vaak lastig om niet direct op kosten te sturen, maar ook echt te ondernemen en opbrengsten te onderzoeken. Het ontwikkelen van een concept door stedenbouw en ontwerp kost over het algemeen veel tijd. Marketing kan bij gebiedsontwikkeling een belangrijke rol spelen om de thematiek van een opgave te benadrukken.

Soms is het om draagvlak te creëren beter een globaal plaatje te schetsen dan een uitgebreid plan bij de politiek of maatschappij neer te leggen. Dit kan ervaren worden als een voldongen feit waarop geen invloed meer uitgeoefend kan worden. Om het draagvlak te borgen is het verstandig vaandeldragers te creëren zoals gedeputeerde Marc Calon bij het project Meerstad. Zij zijn de entrepreneur met volharding en overtuigingskracht naar andere geledingen. Ontwikkelaars moeten beseffen dat de politiek continu vragen en bezwaren van de burger krijgt ten aanzien van een gebiedsontwikkeling die in de initiatieffase wordt voorbereid. Daarnaast spelen voor een lokale overheid heel vaak verschillende belangen tegelijkertijd waardoor een bredere afweging moet worden gemaakt dan de markt soms ziet. Een grondpositie en het tijdstip in de politieke cyclus bepalen in belangrijke mate of een lokale overheid betrokkenheid toont. Het gevoel in de markt heerst dat het proces voor het optuigen van een gebiedsontwikkeling vaak 'Van vakantie naar verkiezing' gaat.

Bij marktpartijen wordt in de praktijk ook gestuurd op de onderdelen uit de sturingsfilosofie maar niet altijd even proactief en expliciet. Het is aan te bevelen elkaar door middel van o.a. deze scriptie en de cyclus van opportunity management weer eens te wijzen op het belang van deze sturing (op windows en op kansen). Bij een gebiedsontwikkeling moet veel energie worden gestoken in het ontwikkelen van een band en vertrouwen (reputatie, financiële draagkracht, etc.). Persoonlijke relaties en informele windows (zoals een herenakkoord in Vleuterweide) zijn veelal verantwoordelijk voor het succes van een initiatieffase. Sociaal-economisch draagvlak uit de regio en omgeving is van groot belang voor de totstandkoming van een gebiedsontwikkeling. Met een goed contract moet uiteindelijk de window en het commitment geformaliseerd worden via bijvoorbeeld een intentieovereenkomst. Het is van belang deze 'huwelijkse voorwaarden' zo ver mogelijk naar voren trekken. De meeste projecten hebben meerdere policy windows gekend waarin de stromen bij elkaar kwamen. Vaak worden een structuurvisie, de bloei van de markt, een subsidieregeling en maatschappelijke urgentie aangegrepen om te komen tot en te sturen op een window. Soms gebeurt er echter iets juist als de focus daar niet op ligt. Toeval is kan dan ook van groot belang voor de voortgang van een proces danwel project.

De belangrijkste succesfactoren van een gebiedsontwikkeling in samenwerking zijn de breed gevoelde urgentie, de gezamenlijke ambitie, de financiële engineering en een samenwerkingsvorm met een onafhankelijk projectbureau. De spanningspunten zijn vaak onvoldoende transparantie van marktpartijen, free-riders en discussies over procedures.

### 3.3.2 Profielschets

Bij de casestudies is ook ingegaan op de voorlopige profielschets met competenties.

Benadrukt wordt dat het erg belangrijk is als publieke en private partijen om elkaars werelden ofwel belangen en incentives te snappen. De ontwikkelaar lijkt hiertoe beter in staat dan de overheid. Daarnaast hebben de partijen ook ieder hun eigen specifieke kwaliteiten. Zo is de ontwikkelaar goed in het organiseren en managen van het planproces en hebben ze veel kennis van verwervingstrategieën en financiële engineering. De gemeente is goed in de procedures, het ontwerpen van een stad, besluitvorming, etc.

Het gaat bij alle cases om de projectdirecteur of ontwikkelaar als de kok die voor de *klant* een gerecht moet maken met de juiste *ingrediënten, verhoudingen en timing*. Het is veelal de verbindende schakel tussen directie en staf in de ontwikkelorganisatie en stuur- en werkgroep in de gebiedsorganisatie.

Algehele brede kennis is daarbij belangrijk alsook improviseren en snel kunnen schakelen. Dit is vaak een kwestie van veel oefenen en verdiepen. Ieder heeft in het proces daarnaast zijn eigen specifieke kwaliteiten. Omnipotentie zoals Berlage dat liet zien is in deze complexe wereld niet meer te doen. Belangrijke factoren die grote invloed hebben op succes zijn: een bestuurder met visie op het gebied, risico nemen door de ontwikkelaars door substantiële aankopen van grond (daarmee vertrouwen) en commitment gekweekt op het hoogste niveau) en volharding.

Een regie- of mediatorsrol door een onafhankelijke externe kan in de initiatieffase heel belangrijk zijn om twee werelden overbruggen van, namelijk de publieke en de private. Het voordeel bij het inschakelen van een adviseur is dat ze vaak beide werelden kennen. Indien een samenwerking tussen publieke en private partijen wordt aangegaan is het verstandig vervolgens een onafhankelijke projectorganisatie op te richten waarbij de competenties zowel vanuit de aandeelhouders alsook extern worden ingeschakeld. Daarnaast verdient de vormgeving van het besluitvormingsproces in een gebiedsorganisatie veel aandacht.

Een aantal belangrijke competenties voor de definitieve profielschets die bij de cases naar voren kwam, is: voorstellings- en inlevingsvermogen en begrip als basisvoorwaarde, wederzijds respect en begrip, vertrouwen en transparantie, samenwerkingsbereidheid en communicatief. In bijlage 6 is het totaaloverzicht opgenomen.

## 3.4 Bevindingen

Hieronder wordt een samenvatting gegeven van de bevindingen die voortkomen uit het praktijkonderzoek. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar bevindingen die betrekking hebben op de sturingsfilosofie en bevindingen die betrekking hebben op de profielschets.

### 3.4.1 Sturingsfilosofie

- Het doel van deze scriptie is een gedachtegang of methodische benadering die ondersteuning biedt aan projectontwikkelaars die actief zijn in de initiatieffase van regionale gebiedsontwikkeling aangezien conditionerend werk steeds meer door de markt wordt gedaan. Ook zijn ontwikkelaars veel betrokken bij samenwerkingsconstructies. Desondanks heerst bij ontwikkelaars nog regelmatig naïviteit ten aanzien van sturing op het proces van gebiedsontwikkeling.
- Bij formulering van de opgave is de beleving van het probleem belangrijk. Het is verstandig als ontwikkelaar bij de overheid op meerdere niveaus te schakelen om de opgave scherp te krijgen. Onderscheidend sturen op de opgave kan door ontwikkelaars vooral plaatsvinden op basis van marktvisies en contactuele vaardigheden. De 'sence of urgency' wordt echter veelal politiek en maatschappelijk bepaald.
- Een concept is vaak het resultaat van gezamenlijke inspanning van projectontwikkelaars, overheden en adviseurs. Soms krijgen ontwikkelaars echter slechts een reactieve rol en worden ze gevraagd om te optimaliseren. De ontwikkelaar kan bijvoorbeeld ook een waardevolle bijdrage leveren aan de vormgeving van de ontwikkelingsstrategie. Bij het sturen op het concept in de initiatieffase moet de nadruk liggen op het kansen, proces en de aanpak en minder op risico's en cashflow.
- Behalve politiek draagvlak moet in de sturingsfilosofie naar voren komen dat het ook gaat om maatschappelijk draagvlak. Ten behoeve van politiek draagvlak zijn op verschillende niveaus peetvaders en vaandeldragers nodig. In essentie is draagvlak gebaseerd op vertrouwen en transparantie. Zachtere competenties als bepaalde vaardigheden en persoonlijkheid kunnen vaak voor draagvlak zorgen. Er wordt in de praktijk nog te weinig energie gestoken in het ontwikkelen van een band en vertrouwen. Draagvlak creëren is een langdurig en intensief proces.

- De meeste projecten kennen in de initiatieffase meerdere policy windows waarin de stromen opgave, concept en draagvlak bij elkaar komen. Het is essentieel om verschillend te sturen op de drie afzonderlijke stromen. In een window blijkt ieders belang uiteindelijk voldoende gewaarborgd. De voortgang moet tussentijds steeds formeel worden verankerd in een overeenkomst of besluitvormingsdocument. Vaak werkt het goed eerst te streven naar een informeel window in de vorm van bijvoorbeeld een 'herenakkoord'. Dit is een kleinere tussentijdse stap dan bijvoorbeeld een contractmoment, maar kan wel zeer effectief zijn. Dit zou ook in de sturingsfilosofie tot uitdrukking moeten komen. Ter verkrijging van een window - op basis van het stromenmodel - zijn er uiteindelijk vier varianten waarvan de tweede variant veelal de voorkeur heeft :
  - Alle drie de stromen tegelijkertijd bij elkaar brengen in een window blijkt in de praktijk zeer lastig en komt niet veel voor;
  - Eerst (gezamenlijk) de opgave formuleren waarna politiek en maatschappelijk draagvlak wordt georganiseerd, vervolgens gezamenlijk het concept nader uitwerken (bijvoorbeeld Meerstad);
  - Eerst een verleidend concept formuleren waaruit een opgave volgt, vervolgens hiervoor draagvlak verkrijgen (bijvoorbeeld Rijnenburg);
  - Eerst draagvlak en 'sence of urgency' regelen en dan pas de concrete opgave en het concept uitwerken (bijvoorbeeld Vleuterweide).
- Actieve sturing en organiserend vermogen ten behoeve van het bereiken van policy windows zijn erg belangrijk. Om de sturingsfilosofie praktisch te houden moet de cyclus van opportunity planning echter versimpeld worden. Het gaat vooral om definitie, analyse en sturing. Sturingsstrategieën kunnen worden benoemd, maar concrete maatregelen worden situationeel bepaald. In de praktijk worden als analysemethode voor opportunity management de SWOT-analyse, scenario-analyse, actorenanalyse, marktanalyse en doelgroepanalyse gebruikt. De overige stappen van definitie en sturing gebeuren veelal impliciet, ad hoc of helemaal niet.

### 3.4.2 Profielschets

- Diverse (complementaire) competenties moeten worden ingebracht om invulling te kunnen geven aan de sturingsfilosofie en een gebiedsorganisatie. Competenties moeten beschouwd worden als de kritische succesfactoren van gebiedsontwikkeling. Elkaars competenties kennen en elkaars taal spreken is essentieel. Omnipotentie is in deze complexe wereld niet meer aan de orde. Zo heeft iedere partij zijn specifieke kwaliteiten die kunnen worden ingebracht in het proces. Belangrijke competenties die uit het praktijkonderzoek volgen, zijn: voorstellings- en inlevingsvermogen en begrip als basisvoorwaarde, ondernemerschap, autoriteit, vertrouwen en transparantie, samenwerkingsbereidheid en communicatieve vaardigheid.
- Ontwikkelingsmanagers zijn met name coördinerend actief; een verbindende schakel tussen strategie en operaties, tactisch en oplossingsgericht. Zij moeten competenties vanuit de directie en de staf bundelen en op gebiedsniveau inzetten ten behoeve van de stuur- en werkgroepen. Qua uitvoering is het bijeenbrengen van competenties in een onafhankelijke gebiedsorganisatie aanbevelenswaardig. De (onafhankelijke) bemiddelende rol van externe adviseurs kan heel belangrijk zijn bij het overbruggen van de publieke-maatschappelijke en de private wereld.

## 4. Synthese theorie en praktijk

In dit hoofdstuk vindt synthese plaats tussen de bevindingen uit het theoretisch- en praktijkonderzoek. In dit hoofdstuk wordt dan ook een invulling gegeven aan de onderzoeksdoelstelling:

***“Het ontwikkelen van een leidraad (concreet: sturingsfilosofie) inclusief de benodigde competenties (concreet: profielschets) ten behoeve van ‘state-of-the-art’ projectontwikkelaars om zo succesvoller te kunnen sturen in de initiatieffase van regionale gebiedsontwikkeling”.***

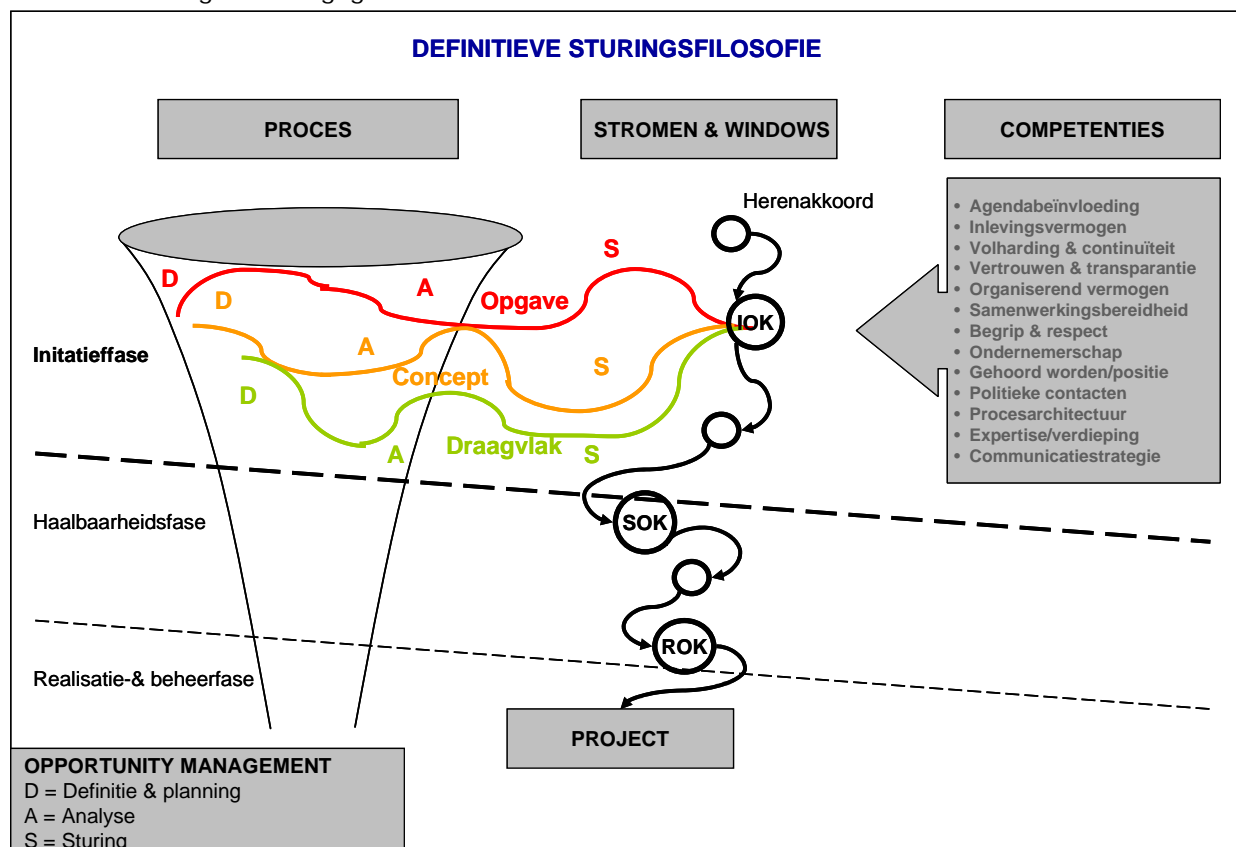
Het resultaat naar aanleiding van bovenstaande doelstelling is een definitieve sturingsfilosofie voor gebiedsontwikkeling en definitieve profielschets voor de gebiedsontwikkelaar. Bij beide worden hier conclusies en aanbevelingen aan verbonden. Tot slot vindt nog een reflectie op de onderzoeksperiode en dit afstudeeronderzoek plaats.

### 4.1 Sturingsfilosofie voor gebiedsontwikkeling

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op onderzoeksvraag 1 uit deze scriptie, te weten:

***“Is de - in deze scriptie - ontwikkelde sturingsfilosofie toepasbaar zodat ontwikkelaars in de initiatieffase van regionale gebiedsontwikkeling kansen herkennen en kunnen verzilveren?”***

De definitieve sturingsfilosofie die volgt uit de theoretische toetsing en het praktijkonderzoek is in de onderstaande figuur weergegeven:



### 4.1.1 Conclusies

- Het antwoord op onderzoeksvraag 1 is positief. De sturingsfilosofie biedt bewustwording van het proces en is een praktische leidraad voor de praktijk van 'state-of-the-art' ontwikkelaars in de initiatieffase;
- Procesmanagement is de leidende managementvorm in de initiatieffase van regionale gebiedsontwikkeling en dus in relatie tot de sturingsfilosofie. De inhoud is de legitimiteit voor het proces. Projectmanagement wordt dus niet losgelaten, maar krijgt later in het proces pas een zwaardere rol.
- Het stromenmodel van Kingdon is zeer toepasbaar voor gebiedsontwikkeling mits een specifieke vertaling van de stromen plaatsvindt. In de definitieve sturingsfilosofie wordt gesproken over de opgave, het concept en draagvlak (zowel politiek als maatschappelijk);
- De windows waarin stromen moeten samenkomen om voortgang te boeken in het proces zijn te onderscheiden als formele en informele windows. Voorbeelden van formele windows zijn de intentieovereenkomst (IOK), samenwerkingsovereenkomst (SOK) en realisatieovereenkomst (ROK). Voorbeelden van een informele window zijn een herenakkoord of bijvoorbeeld een vergaderverslag of besluitvormingsdocument. Deze windows zijn in de sturingsfilosofie ook met de kleine cirkels aangeduid;
- Er komen in de praktijk vier varianten voor waarop policy windows kunnen worden gecreëerd. Deze zijn beschreven op pagina 54. Het tegelijkertijd bijeen krijgen van de drie stromen opgave, concept en draagvlak blijkt in de praktijk zeer lastig. Bij de andere drie varianten wordt steeds gestart met een verschillende stroom waaraan een tweede stroom wordt verbonden. Een derde stroom komt er pas bij als al een window van 2 stromen is georganiseerd. Structureel draagvlak is het lastigst te bewerkstelligen en heeft de meeste aandacht nodig. Formuleren van een opgave en concept vormen een niet al te groot probleem, maar gebeurt wel vaak reactief;
- Om te kunnen sturen op de stromen en kansen in de initiatieffase is de benadering van opportunity management toepasbaar. Het geeft inzicht in de wijze waarop proactieve en expliciete sturing mogelijk is. Hoewel analyse bij opportunity management op diverse manieren plaatsvindt, wordt nauwelijks bewust en actief gedefinieerd waarop gestuurd kan worden, welke maatregelen genomen kunnen worden en wat die voor effect hebben. Het aantal stappen uit de cyclus is in de bovenstaande profielschets teruggebracht naar definitie & planning, analyse en sturing. Eerder benoemde analysemethoden worden slechts deels gebruikt. Daarnaast is vanwege de steeds weer specifieke situatie geen verdere uitwerking gegeven aan de sturingsmaatregelen, maar zijn slechts een aantal strategieën benoemd;
- De hedendaagse ontwikkelaar moet vooral strateeg en kwartiermaker zijn. Om te kunnen sturen op de stromen in de initiatieffase van regionale gebiedsontwikkeling zijn diverse competenties nodig die voornamelijk betrekking hebben op vaardigheden en persoonlijkheid. Ontwikkelaars krijgen een belangrijkere rol in de initiatieffase, maar hebben juist nog te leren als het om de meer 'zachte' competenties gaat;

### 4.1.2 Aanbevelingen

- Probeer als ontwikkelorganisatie de sturingsfilosofie in de dagelijkse praktijk te gebruiken als een leidraad waarmee een helicopterview op het proces behouden blijft en gestuurd kan worden in de initiatieffase van een gebiedsontwikkeling;
- Probeer de drie stromen niet tegelijkertijd te verbinden, maar maak gebruik van de mogelijkheid dit in een tweetrapsraket te doen. Probeer naast de formele windows in de vorm



van contracten ook zeker meer informele windows te organiseren en benoemen (bijvoorbeeld een herenakkoord) waarmee richting wordt gegeven aan het proces;

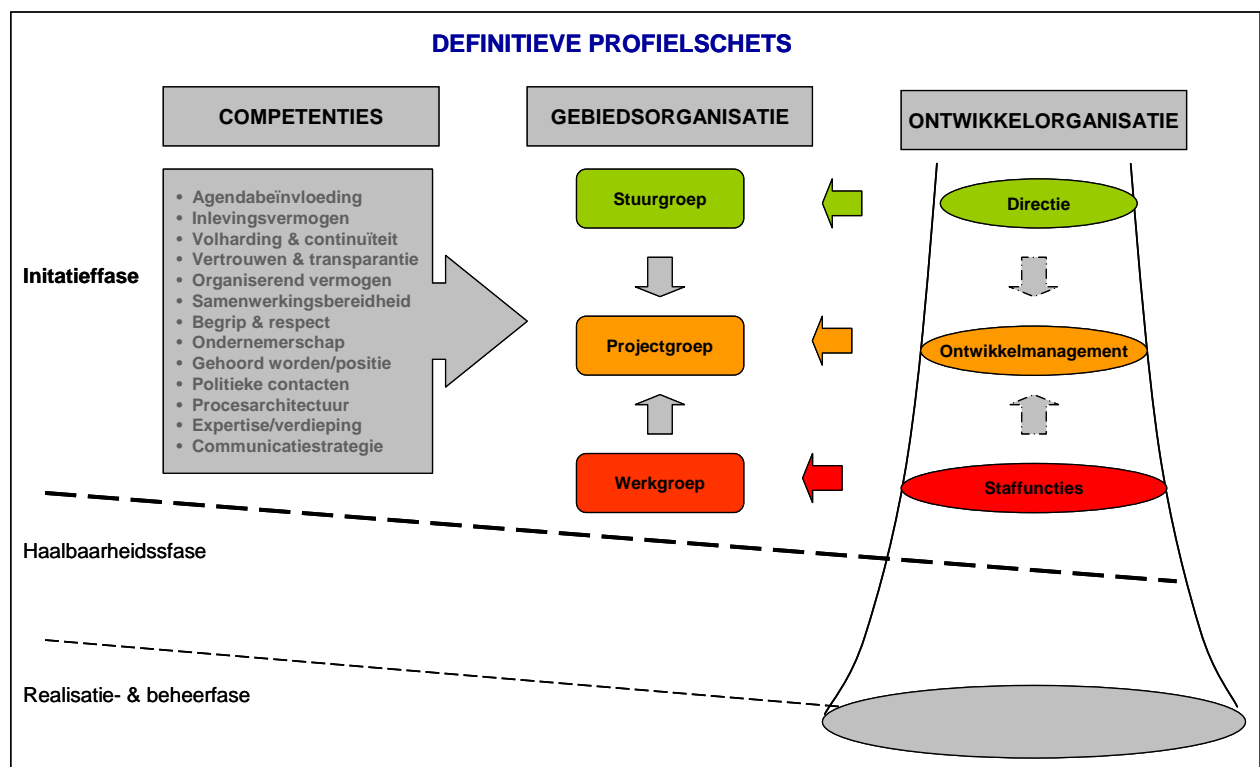
- Benader opportunity management uit de sturingsfilosofie niet als theoretische ballast, maar als een praktisch handvat om proactief, bewust en expliciet bezig te zijn met het sturen op kansen en windows in de initiatieffase van gebiedsontwikkeling;
- Koppel een beloningsstructuur aan het bereiken van windows. Dit kan op individuele basis, maar beter nog op het niveau van de gebiedsorganisatie danwel een projectteam.
- Zorg ten behoeve van de praktijk van gebiedsontwikkeling als 'state-of-the-art' ontwikkelaar dat mensen - en met name ontwikkelmanagement - in dienst zijn die voeling hebben met procesmanagement en de politiek-maatschappelijke context.

## 4.2 Profielschets voor de gebiedsontwikkelaar

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op onderzoeksvraag 2 uit deze scriptie, te weten:

***“Welke competenties en vaardigheden zijn van belang zodat projectontwikkelaars in de initiatieffase van regionale gebiedsontwikkeling de sturingsfilosofie kunnen toepassen?”***

De definitieve profielschets is in de onderstaande figuur weergegeven:



### 4.2.1 Conclusies

- De mens ofwel de competenties van de mens zijn de sleutelfactor om de sturingsfilosofie te kunnen toepassen. De profielschets zorgt ervoor dat het ontwikkelmanagement competenties specifiekere kunnen aantrekken, stimuleren en inzetten ten behoeve van een

gebiedsontwikkeling. Dit kunnen zij zowel intern doen als het bijvoorbeeld gaat om samenstelling van een team of groep, maar ook als het gaat om inhuur of externe werving.

- Er is een prioritering competenties aan te duiden waarover een (gebieds)ontwikkelaar ofwel ontwikkelingsmanager van een 'state-of-the-art' ontwikkelorganisatie bij voorkeur dient te beschikken. De ontwikkelaar is in de initiatieffase als entrepreneur en procesmanager de verbindende schakel tussen de stromen op weg naar een policy window. Een aantal belangrijke competenties die ook in de profielschets zijn opgenomen, zijn: agendabeïnvloeding, inlevingsvermogen, volharding, vertrouwenwekkend, transparantie, samenwerkingsbereidheid, ondernemerschap, gehoord worden en het hebben van politieke contacten. 'Zachte' competenties - in de vorm van vaardigheden en persoonlijkheidskenmerken gericht op bestuurlijk-organisatorische, strategische, sociaal-communicatieve en culturele aspecten - voeren de boventoon in de profielschets.
- De competenties worden vanuit de ontwikkelorganisatie met de functiegroepen directie, ontwikkelmanagement en staf ingebracht in de gebiedsorganisatie met veelal de onderverdeling naar stuurgroep, projectgroep en werkgroep. De procesniveaus zijn uit de definitieve profielschets verdwenen aangezien deze niet eenduidig te verbinden zijn met de verschillende niveaus in de ontwikkel- en gebiedsorganisatie.
- Het kan niet zo zijn dat al deze competenties vertegenwoordigd zijn in een persoon, maar het moet zo zijn dat het ontwikkelmanagement in staat is om deze competenties samen te voegen in een gebiedsorganisatie, projectteam of proces. De ontwikkelaar is hiertoe de verbindende schakel. Het ontwikkelmanagement zorgt dat input van directie en stuurgroep danwel stafafdeling en werkgroep op een juiste wijze verzameld en ingezet wordt. Op basis van zijn inzichten worden competenties van andere niveaus ingeschakeld. Verschillende competenties zijn op verschillende niveaus vertegenwoordigd dus koppeling van competenties aan functiegroepen danwel functies is niet realistisch en eenduidig.
- Indien niet de nodige professionaliteit en competenties kunnen worden ingezet in de initiatieffase, kan het gevolg zijn dat gebiedsontwikkeling te weinig draagvlak heeft, te duur wordt, te lang duurt, te weinig kwaliteit heeft of onvoldoende van de grond komt. Het wordt dan twijfelachtig het type 'state-of-the-art' ontwikkelaar te kunnen worden danwel blijven.

#### 4.2.2 Aanbevelingen

- Zorg als ontwikkelorganisatie voor een mix aan competenties die samen de juiste input in de initiatieffase kunnen leveren. In een persoon moeten wel meerdere relevante competenties vertegenwoordigd zijn. Verlies daarbij de mogelijkheid tot inhuur of werving van specifieke competenties niet uit het oog.
- Meer concreet zullen projectontwikkelaars zich moeten inzetten om ontwikkelaars langer bij projecten betrokken te houden, consistent vanuit de gebiedsvisie moeten denken en de professionaliteit minder persoons- maar meer bedrijfsgebonden te maken. Door zich te profileren met vaardigheden en specialistische kennis en dit steeds te verbeteren kunnen ontwikkelaars meer en eerder worden ingezet in het gebiedsontwikkelingsproces. Daartoe moeten ontwikkelaars vooral kritisch kijken naar eigen prestaties en competenties.
- Koester mensen die grensoverstijgend en grensverleggend denken en werken en werk aan deskundigheid en continuïteit. Faciliteren van entrepreneurschap is daarbij erg belangrijk.
- Verdere invulling kan worden gegeven aan het ontwikkelen of betrekken van de benodigde competenties die uit de profielschets naar voren komen. De Belbin-methode die ingaat op teamsamenstelling of de MBTI-methode (Briggs Myers, 2001) die persoonlijkheidsvoorkeuren analyseert, kunnen hierbij behulpzaam zijn.

### 4.3 Reflectie

De aanleiding voor mijn afstudeeronderzoek komt voort uit de verwondering waarom bepaalde regionale ruimtelijke opgaven zo moeizaam ingevuld worden. Mede door opgedane praktijkervaring werd voor mij duidelijk dat er heel wat komt kijken bij het vormgeven en haalbaar krijgen van een gebiedsontwikkeling. De vraag die daar bij past is dan ook hoe projectontwikkelaars proactiever en structureler kunnen sturen op resultaten in de eerste fase van een gebiedsontwikkeling en welke competenties daaraan bijdragen.

Een van de subdoelen van dit onderzoek betrof de persoonlijke behoefte om mijn kennis en vaardigheden ten aanzien van gebiedsontwikkeling verder te ontwikkelen. Dit door op basis van enkele theoretische benaderingen in de praktijk te gaan kijken en met diverse mensen over het onderwerp te praten. Het kader waarbinnen het onderzoek heeft plaatsgevonden, was al snel duidelijk aangezien ik op basis van mijn eigen praktijk en de opleiding de initiatieffase van een regionale gebiedsontwikkeling een zeer interessant onderzoeksobject vond. Na enige afstemming met de programmaleiding en mijn begeleider kon ik dan ook al vrij snel van start. Het afbakenen van het theoretisch kader is nog wel lastig gebleken vanwege mijn persoonlijke instelling veel te willen weten.

Tijdens mijn onderzoek heb ik veel mensen geïnterviewd en gesproken, wat erg waardevol was. Niet alleen voor de inhoud van het praktijkhoofdstuk, maar ook ten behoeve van een breder blikveld van mezelf op project- en gebiedsontwikkeling en mijn netwerk. Ik heb veel meningen gehoord, soms mijn eigen mening bijgesteld en mensen kunnen vertellen over mijn persoonlijke ideeën over bepaalde onderwerpen. Hoewel intensief was deze periode zeer leerzaam. De meeste mensen die ik uit de praktijk gesproken heb, zijn zeer bevlogen met hun vak en de ruimtelijke ontwikkeling bezig. Toch wordt in de initiatieffase van een gebiedsontwikkeling lang niet altijd zo bewust, expliciet en professioneel gehandeld dan ik verwacht zou hebben. Hoewel de geïnterviewden veel ervaring hebben met projectontwikkeling blijken een integrale benaderingswijze, het sturen op kansen en resultaat en het verkrijgen van politiek en maatschappelijk draagvlak zo nu en dan nog extra aandacht te moeten krijgen.

Zowel voor mezelf, mijn werkgever Fortis Vastgoed Ontwikkeling en de vastgoedsector als geheel ben ik van plan de waardevolle gedachten - die uit dit onderzoek naar voren zijn gekomen - verder uit te dragen. Dit kan door bijvoorbeeld zelf in mijn projecten bewuster bezig te zijn met sturing in de initiatieffase en teamsamenstelling op basis van competenties, maar ook door bijvoorbeeld binnenkort een artikel te schrijven naar aanleiding van dit afstudeeronderzoek. Ik vertrouw erop met dit onderzoek te hebben bijgedragen aan verdere professionalisering van de vastgoedsector en de ontwikkelorganisaties in het bijzonder!

Menno Schapendonk, 1 augustus 2007

## Bijlage 1 Literatuurlijst

- Adviescommissie gebiedsontwikkeling (2005), "Ontwikkelkracht!", Lysias Consulting Group B.V. Amersfoort;
- Ashouwer A., (2005), "Regionale gebiedsontwikkeling en verevening", afstudeerscriptie MCD1;
- Baarda, D.B. en Goede M.P.M. de, (1999), "Methoden en technieken", Steinfert Kroese Houten;
- Bakker, R., adviseur gebiedsontwikkeling (2007), "Maak meer van Nederland", Lysias Consulting Group B.V. Amersfoort;
- Bekkering, T., Glas, H., Klaassen D., Walter J., (2001), "Management van processen. Succesvol realiseren van complexe initiatieven";
- Briggs Myers I., (2001), "Inleiding tot type", CPP;
- Brugge, R. van der en Haan H. de (2005), "Complexity and transition theory", Rotterdam Erasmus Universiteit;
- Bruijn J.A., Heuvelhof E.F., Veld R.J. in 't, (2002), "Procesmanagement: over procesmanagement en besluitvorming";
- Bruil, I., Hobma, F., Peek, G., Wigmans, G. (2004), "Integrale gebiedsontwikkeling; Het stationsgebied 's Hertogenbosch", Hoofdstuk 14 259-279, SUN Amsterdam;
- Gestel, N.M., (1994), "Het juiste moment voor bestuurlijke vernieuwing; Het stromenmodel van J.W. Kingdon";
- Gijp, B. van der (2004), "Randvoorwaarden die de verschuiving van project- naar gebiedsontwikkeling mogelijk maken", afstudeerscriptie MRE;
- Hillson, D., (2001), "Extending the Risk Process to Manage Opportunities", International journal of project management;
- Hillson, D., (2001), "Effective strategies for exploiting opportunities", Projectmanagement Institute;
- Jonge H. de, (2007), "Gebiedsontwikkeling voor een kenniseconomie", Real Estate Magazine;
- Kähkönen K., Artto K., (2000), "Balancing project risks and opportunities", Projectmanagement Institute;
- Kenniscentrum PPS (2005), Handleiding Risicomanagement bij PPS gebiedsontwikkeling; Den Haag: Kenniscentrum PPS/ Deloitte;
- Kingdon, J.W. (1995), "Agenda's, Alternatives and Public Policies, HarperCollins College Publishers New York;
- Klijn, E.H. (2005), "Managing Complexity: achieving the impossible? Management between complexity and stability: a network perspective", Paper for the British Academy of Management Conference;

- Loorbach, D. , Raak R. van (2005), "Governance in complexity, a multi-level policy framework based on complex systems thinking", Rotterdam Erasmus Universiteit;
- Miles M.E., Berens G., Weiss M.A., (2000), "Real Estate Development: Principles and Process", ULI Washington;
- Mulder, J.A. en Pals N. (1998), "Competentiegericht opleiden en ontwikkelen", Opleiders in organisaties, afl. 36, Kluwer Bedrijfsinformatie, Deventer;
- Nauta, B en Schapendonk, M. (2004), "Gebiedsontwikkeling en risico's in de praktijk", Building Business;
- Peek, G. (2007), "Locatiesynergie en gedeeld opdrachtgeverschap";
- Priemus H. (2006), "Gebiedsontwikkeling: Hoe verder?", Building Business;
- Pries F., Voorde E. ten, (2006), "Risico en rendement zijn communicerende vaten", Building Business;
- Projectbureau Vleuterweide (2005), "5 jaar GEM Vleuterweide", Drukkerij W.C. den Ouden;
- Randeraat, G. van (2006), "Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling", afstudeerwerkstuk MCD 2;
- Rempelberg L., Pleijte E.L., Weggeman M.C.D.P., (2006), "Hoe de aansturing van complexe gebiedsontwikkelingen te verbeteren", Holland Management Review;
- Rooy van P., Luin A. van, Dil Emile (2006), "Nederland Boven Water, praktijkboek gebiedsontwikkeling", Habiforum, Nirov, VROM;
- Schapendonk M., (2004), "Opportunity Management bij een stagnerende vastgoedmarkt", GREXpert Deloitte
- Schönau, W.F. (2006), "Sturen op ambitie", afstudeerscriptie TU Delft;
- Schönau, W.F. (2007), "Ambitie geeft de opdrachtgever macht";
- Schoorl F., (2006), "Wordt het nog wat met de gebiedsontwikkeling", Building Business;
- Swanborn P.G.; "Methoden van sociaal-maatschappelijk onderzoek"; Boom Meppel;
- Tartwijk J.B.A.M., Croon, T.R.G., (2005), "Vastgoedmarkten en producten I: Projectontwikkeling en risico", reader MRE-opleiding;
- Teisman G., (2003), "Flexibiliteit in processturing", in: Business Process Magazine;
- Teisman G. (2005), "Publiek management op de grens van orde en chaos", SDU Uitgevers BV Den Haag;
- Teisman, G.R., H. de Bruijn & J. Edelenbos, (2005), H 18 Conclusies, uit: "Meervoudig ruimtegebruik en het management van meervoudige processen";
- Teisman G. (2006), "Complexiteitsmanagement" en "Procesmanagement", presentaties MCD 3;

- Ten Have, F. en Schapendonk, M. (2004), "Goed risicomanagement bij PPS-gebiedsontwikkeling voorkomt tegenvallers", BNG;
- Tol R., (2005), "Rollenspel bij gebiedsontwikkeling", afstudeerscriptie MCD1;
- Verlaat J. van 't, (2005), "Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen", OBR en Erasmus Universiteit;
- Verschuren, P., Doorewaard H. (2005), "Het ontwerpen van een onderzoek", Lemma Utrecht;
- VROM, (2004), "Nota Ruimte, Ruimte voor Ontwikkeling";
- VROM, MinFin, Neprom, IPO, VNG (2006), "Reiswijzer Marktpartijen en gebiedsontwikkeling; 'een praktische routebeschrijving'";
- Wallagh, G., (2005), Colleges gebiedsontwikkeling, ASRE;
- Weggeman, M.C.D.P. (1997), "Kennismanagement", HRM in de praktijk, nr. 8;
- Zeeuw F. de, (2006), "Nederland is nooit af", Vastgoed;
- Zeeuw F. de, Geerts S., (2007), "Over ruimte en samenwerken", Real Estate Magazine;
- Zuidema C., Visser J., Roo G. de, (2004), "Complexiteit en planologische besluitvorming", Rijksuniversiteit Groningen;

### Internetsites en kranten

- [www.nederlandbovenwater.nl](http://www.nederlandbovenwater.nl)
- [www.neprom.nl](http://www.neprom.nl)
- [www.asre.nl](http://www.asre.nl)
- [www.vleuterweide.com](http://www.vleuterweide.com)
- [www.meerstad.eu](http://www.meerstad.eu)
- Financieel Dagblad
- Algemeen Dagblad
- Cobouw

### Bijeenkomsten

- Nationaal congres gebiedsontwikkeling, Scheveningen, 2007;
- Bijeenkomst Transparantie bij marktpartijen, Zeist, 2007;
- Woningmarkt regio Utrecht, Soestduinen, 2007;

## Bijlage 2 Theoretische achtergrond

In deze bijlage wordt een aantal theoretische onderwerpen nader toegelicht. Dit zijn:

- Soorten ontwikkelaars;
- Regionale gebiedsontwikkeling;
- Ontwikkelingsproces;
- Lijn-, project- en programmamanagement;
- Opportunity management;
- Competenties en vaardigheden.

### Soorten ontwikkelaars

In de jaren 70 is er een piek te zien wat betreft de oprichting van projectontwikkelingsmaatschappijen. Een groot onderscheid is te maken tussen projectontwikkelaars waarbij projectontwikkeling een middel is en ontwikkelaars waarbij projectontwikkeling het primaire doel van de organisatie is (Tartwijk en Croon, 2004). Voor beleggers, aannemers en eigenaren/gebruikers geldt projectontwikkeling als middel. Zo wilden bouwbedrijven hun productie veilig stellen, beleggers goede objecten aan hun portefeuille toevoegen en banken hypotheek danwel financieringen verstrekken. Voor zelfstandige en gedelegeerde ontwikkelaars is ontwikkelen het primaire doel en zij beschouwen het meer als een vak waarin risico's moeten worden gemanaged.

Lang niet alle bovengenoemde ontwikkelaars zijn in staat een geschikte partner te zijn in gebiedsontwikkeling. Ontwikkelaars die gebonden zijn aan financiële instellingen en woningcorporaties hebben veelal de middelen om langjarig op risico te kunnen investeren. Dit geldt in bepaalde mate ook voor de 'onafhankelijke' ontwikkelaars. Deze partijen zijn bereid deel te nemen in een grondbank, zijn gericht op het investeren in kennis en vaardigheden ten aanzien van procesmanagement en zien communicatie als een belangrijk onderdeel van het vak. Bouwende ontwikkelaars en kleinere (adviserende) particulieren hebben vanwege de benodigde liquiditeit niet de mogelijkheid langdurig risicodragend te investeren. Zij zullen dus niet snel in de grondexploitatie van een gebiedsontwikkeling deelnemen al zullen zij wel bouwrijpe gronden afnemen en gericht grond en opstallen kopen. De rol en meerwaarde van een ontwikkelaar wordt echter niet alleen bepaald door de intrinsieke sterke kanten, maar ook door wat andere partijen aan initiatieven nemen of laten liggen. Mogelijkheden tot een sterke procesrol voor ontwikkelaars zijn hier aanwezig.

*Algemene kenmerken projectontwikkelaar (Reiswijzer VROM, 2006):*

- ontwikkelt voor eigen rekening en risico vastgoed voor de markt;
- bedenkt of neemt initiatief tot ruimtelijke plannen voor de marktonderdelen (vraag- en aanbod gestuurd);
- realiseert projecten van verschillende aard en schaal;
- neemt gerealiseerd vastgoed niet in belegging;
- heeft een grote kapitaalbehoefte en loopt daarbij veel risico;
- loopt afzetrisico maar dekt dat veelal vooraf af door voorverkoop en voorverhuur percentages overeen te komen;
- financieren veel extern met als gevolg een relatief hoog rente percentage;
- brengt gerealiseerd vastgoed direct op de markt.

*Producten die ze leveren:*

- uitgewerkt concept;
- ontwerp en bouwplan;
- marktonderzoek;
- grond- en opstalexploitatie;
- gerealiseerd bouwplan.

Naast de 'state-of-the-art' ontwikkelaar zijn de volgende soorten ontwikkelaars te onderscheiden:

*De ontwikkelende bouwer*

Bouwers hebben vaak een bedrijfsonderdeel dat zich met vastgoedontwikkeling bezighoudt. Dit onderdeel heeft primair als doelstelling om het moederbedrijf te voorzien van bouwvolume. Een bouwonderneming moet liquide zijn omdat bouwen een kapitaalintensieve bedrijfstak is. Een korte omloopsnelheid en lage investeringen zijn daarbij van belang. Deelname aan en investering in langjarige gebiedsontwikkelingen wordt daarom nog wel eens vermeden. Ontwikkelende bouwers zijn veelal nationaal actief en vaak gegroeid door overnames van lokale partijen. Het uitvoeringstechnisch voordeel is hun unieke selling point. Voorbeelden van ontwikkelende bouwers zijn BAM, Ballast Nedam en Van Wijnen.

*De aan een woningcorporatie gelieerde ontwikkelaar*

Vanaf het begin van de jaren '90 zijn ook woningcorporaties aan projectontwikkeling gaan doen. Dit was na de bruteringsoperatie waarbij zij financieel zijn verzelfstandigd. Vanaf die tijd dienen de geprivatiseerde corporaties hun eigen financiën op orde te houden en het ontwikkelen van projecten voor de markt is hiervoor een goede methode. De meeste corporaties hebben nog niet zoveel ervaring met projectontwikkeling, maar hebben zeer zeker een lange termijn doelstelling. Voorbeelden zijn De Principaal, Vestia, Ymere Ontwikkeling en Kristal.

*De belegger als projectontwikkelaar*

Deze partijen zijn in opkomst. Steeds meer beleggers gaan ook zelf ontwikkelen. Ze zijn veelal financieel draagkrachtig en in staat om langdurig te participeren. Deze partijen blijven als afnemer ook in het gebied aanwezig. De risicomijdende houding die ze als belegger soms hebben zal ten behoeve van de ontwikkelingsactiviteiten omgebogen moeten worden. Voorbeelden van deze partijen zijn Provast en Rodamco.

*De financiële projectontwikkelaar*

Dit zijn projectontwikkelaars die gelieerd zijn aan financiële instellingen. Veel bancaire en instellingen en verzekeraars vinden vastgoedontwikkeling interessant. Daar waar voorheen veel krediet werd verstrekt aan projectontwikkelaars en polisgelden werden belegd, investeren steeds meer instellingen zelf in vastgoedontwikkeling. Vaak maken zij daarbij ook gebruik van hun lokale banknetwerk. Ontwikkelaars verbonden aan financiële instellingen hebben een relatief groot kapitaal tot hun beschikking en zijn in staat een lange termijn perspectief te hanteren. Financiële slagkrachts is dan ook hun unieke selling point. Voorbeelden zijn ING Real Estate, Rabo Vastgoed en Fortis Vastgoed Ontwikkeling.

*De grote onafhankelijke projectontwikkelaar*

Dit zijn veelal grote partijen en all-round ontwikkelaars. Ze zijn niet gebonden aan een bouwer, woningcorporatie of financiële instelling. Er is een tendens gaande dat deze partijen steeds vaker door



andere partijen worden overgenomen. Kenmerken van deze ontwikkelaars zijn de grote ondernemingszin, conceptuele kracht en nadruk op kwaliteit. Een aantal van deze ontwikkelaars heeft ook een eigen grondbedrijf die maakt dat zij een interessante samenwerkingspartner kunnen zijn. De grote onafhankelijke ontwikkelaars zijn meestak in staat complexe en risicovolle projecten te doen. Het merk en het imago is hun unique selling point. Voorbeelden zijn AM, Bouwfonds, Blauwhoed en Johan Matser.

#### *De particuliere ontwikkelaar*

Dit zijn veelal kleinere ontwikkelaars die gericht zijn op een specialisme. Specialisme kan zijn ontwikkeling van kleine woningbouwlocaties, winkelvastgoed, bedrijfshallen, etc. Vaak zijn het ondernemingen die voortkomen uit adviesbureaus danwel spin-off zijn van de grotere ontwikkelaars. Het innemen van strategische posities danwel het initiëren van ontwikkelingen gaat ze goed af. Ze hebben echter zowel qua kapitaal alsook personeel te weinig capaciteit een partner te zijn in langlopende gebiedsontwikkelingen. Flexibiliteit en een informatievoordeel is hun unique selling point.

#### *De adviserende projectontwikkelaar*

Ze zijn vaak adviseur in opdracht van grondeigenaren (vaak zonder vastgoedfocus). Ze behartigen het belang van de klant het in ontwikkelingstraject, op basis van vaste vergoeding of succesfee. Veelal wordt ook het ontwikkelingsconcept in opdracht ontwikkeld. De multidisciplinaire en onafhankelijke aanpak is hun unique selling point.

## Regionale gebiedsontwikkeling

### *Overige definities*

Vanuit de leerstoel Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft wordt gebiedsontwikkeling als volgt geformuleerd (de Zeeuw, 2006): "*complexe plannen gekoppeld aan investeringen van overheid en markt met altijd een multifunctioneel programma*". Het gaat om maatschappelijke opgaven met een interdisciplinair karakter in plaats van een louter ruimtelijk karakter (eerst maatschappelijk, mobiliteit en huisvesting invullen, in tweede instantie pas ruimtelijk vertalen).

Volgens de MCD-opleiding is gebiedsontwikkeling het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van een (stedelijk) gebied. Het gaat daarbij niet alleen om de ruimtelijke ontwikkeling, maar deze moet worden gezien in nauwe samenhang met economische, sociale en andere ontwikkelingen en context (van 't Verlaat, 2005).

Gebiedsontwikkeling wordt ook wel omschreven als de totale ontwikkeling van een gebied, binnen een relevante context, waarbij allocatie van relevante ruimtelijke functies plaatsvindt vanuit een integrale ruimtelijke visie met een verdeling van zeggenschap tussen de in het planproces betrokken partijen waarbij marktpartijen risicodragend participeren (Van der Gijp, 2004). Bij een gebiedsontwikkeling moeten gebieden centraal staan in plaats van institutionele grenzen of plannen (van binnen naar buiten). Vaak gaat het om de (her)ontwikkeling en inrichting van landelijk interstedelijk gebied zoals ook in Meerstad, Zuidplaspolder en de Oude Rijnzone.

### *Overige schaalniveaus*

Behalve van opgaven op het regionaal-provinciaal niveau is ook sprake van:

- opgaven die **gemeentelijke regie** vereisen: opgave binnen de gemeentegrenzen en zonder directe gemeentegrensoverschrijdende belangen. Het gaat dan veelal om traditionele stedelijke vernieuwing en landschapsontwikkeling

- opgaven die **rijksregie** vereisen: dit Rijksontwikkelingsprojecten zijn omvangrijke, complexe en kostbare ontwikkelingen met een nationaal belang. Soms zijn ze ook provinciegrensoverschrijdend en ze hebben een nationale investeringsstrategie. Voorbeelden zijn Schiphol en de Zuidas

## Ontwikkelingsproces

In het hoofddeel van de scriptie is de initiatieffase van project- en gebiedsontwikkeling uitgebreid beschreven. Hier volgt een beschrijving van de andere fasen volgens De Reiswijzer van VROM:

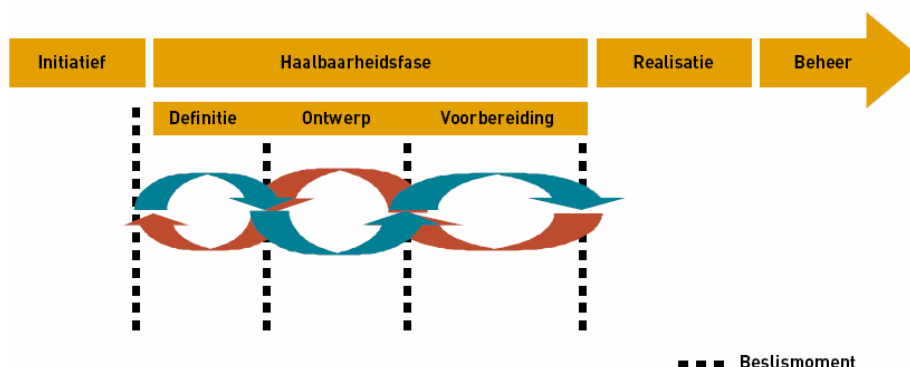
### *De haalbaarheidsfase*

De haalbaarheidsfase is de meest intensieve en complexe fase van het project. Ze valt uiteen in drie subfases, elk gekenmerkt door eigen deelresultaten:

- de definitiefase met als product het Programma van Eisen;
- de ontwerpfase met als product het ontwerp;
- de voorbereidingsfase met als product het realisatieplan.

Deze splitsing is van belang omdat, zeker bij omvangrijke projecten, enorm veel activiteiten parallel plaatsvinden. Het stroomlijnen en structureren van deze activiteiten is eenvoudiger wanneer ook de haalbaarheidsfase wordt opgeknipt. De subfases, die bij complexe projecten vaak door elkaar lopen, geven tevens de aard van de activiteiten aan. Afhankelijk van de samenwerkingsvorm worden ze gezamenlijk of individueel doorlopen. In de haalbaarheidsfase wordt er vaak simultaan 'gerekend en getekend'. Bij projecten in de gebiedsontwikkeling is dit bij voorkeur een iteratief, zichzelf herhalend proces (zie figuur 8). Het eerste idee zal immers niet vaak haalbaar zijn. De betrokkenen moeten dan opnieuw gaan tekenen en rekenen om een haalbaar realisatieplan te krijgen. Soms zullen ze zelfs de uitgangspunten en/of ambities moeten herzien. Vaak zal het dan ook nodig zijn om de subfases in de haalbaarheidsfase een aantal keren achter elkaar te doorlopen.

De definitiefase geeft daarbij duidelijkheid over wat er van het project verwacht mag worden. In deze fase wordt bepaald waar het project toe dient en dus aan moet voldoen. De definitiefase resulteert in een Programma van Eisen.



Na vaststelling van het Programma van Eisen start de ontwerpfase. Hierin wordt onderzocht hoe de gewenste oplossing eruit zal komen te zien. Aan het eind van deze fase ontstaan hiervan concrete beelden. De kosten én opbrengsten kunnen op basis van deze beelden veel nauwkeuriger worden geraamd. De normatieve verkenning van de haalbaarheid uit de initiatieffase kan zo worden verdiept in de richting van een contractexploitatie. In deze fase wordt ook de risicoanalyse opnieuw

uitgevoerd: de risico's worden nu gekwantificeerd en financieel vertaald. Hiermee kan voor het eerst worden bepaald of een project ook werkelijk (financieel) haalbaar is. Na vaststelling van het ontwerp kan worden gestart met de voorbereiding van de uitvoering. Dit mondt uit in een realisatieplan, waarin het ontwerp tot in detail is uitgewerkt in bijvoorbeeld bestekstekeningen, procedures of voorschriften. De potentiële uitvoerders kunnen op grond hiervan bepalen wat van hen wordt verwacht. Het realisatieplan is dus de basis voor de opdrachtverstrekking tot uitvoering of aanbesteding van werken. De selectie van marktpartijen heeft dan idealiter al eerder plaatsgevonden.

Wanneer er niet al wordt samengewerkt vanuit de initiatiefase, starten de meeste vormen van samenwerking tussen publieke en private partijen in de haalbaarheidsfase. De klassieke samenwerkingsvorm, waarbij de overheid aan het eind van de haalbaarheidsfase het werk als 'bestek' in de markt zet, komt in de gebiedsontwikkeling eigenlijk niet meer voor. Het is ook af te raden om marktpartijen pas in dit stadium bij de gebiedsontwikkeling te betrekken. Toch komt het nog steeds voor dat projecten die met het publieke Programma van Eisen niet haalbaar blijken te zijn, alsnog op de markt worden gezet. De overheid hoopt dan dat de marktpartijen het project alsnog haalbaar kunnen maken. Er zijn verschillende manieren waarop publieke en private partijen in de haalbaarheidsfase tot een samenwerking kunnen komen. Om te beginnen kan dat door een marktconsultatie. Anders dan in de initiatiefase vindt de consultatie nu plaats op basis van een meer uitgewerkt idee. Daarnaast kan voor deelaspecten ook advies worden ingekocht via een adviesopdracht. Beide methodes leiden in deze fase, mits zorgvuldig uitgevoerd, niet tot een verplichting om in het vervolg met elkaar verder te gaan. De overheid houdt er dus de handen mee vrij.

Tijdens de haalbaarheidsfase wordt het idee vertaald in een project. In een overeenkomst wordt zeggenschap, risico en rendement verdeeld tussen of gedeeld met andere partijen. De doelstellingen, randvoorwaarden en reikwijdte van het project krijgen geleidelijk gestalte. Het ruimtelijk programma, de financiële consequenties en de juridische inhoud van de samenwerkingsconstructie(s) worden uitgewerkt. In deze fase vindt tevens de selectie van de private partijen plaats. De ontwikkelingsmanager opereert in deze fase 'tussen inhoud en proces'. De haalbaarheidsfase eindigt met een samenwerkingsovereenkomst, op basis van een concreet plan met een exploitatieberekening. (kenniscentrum PPS).

#### *De realisatiefase*

De realisatiefase is gericht op de uitvoering van het project zoals bepaald en vastgesteld tijdens de haalbaarheidsfase. Ook is bij aanvang van deze fase duidelijk wie wat wanneer gaat doen. Mogelijk zijn in de aanloop naar deze fase al gronden verworven en bouwrijp gemaakt. Het moet dan wel duidelijk zijn wie daarover welk risico loopt. In de realisatiefase hoeft over niet meer veel zaken te worden beslist. De besluitvorming is grotendeels beperkt tot de gangbare procedures, bijvoorbeeld rond de aanvraag van een bouwvergunning. Van essentieel belang is wel het opzetten van een goede monitoring. Door middel van bijvoorbeeld voortgangs- en budgetbewaking kan worden toegezien dat het beoogde projectresultaat ook daadwerkelijk wordt bereikt. In de realisatiefase wordt duidelijk of de afspraken tussen de partijen en de opgezette samenwerkingsconstructie functioneren. De partijen zullen moeten toetsen of de contractuele afspraken goed worden uitgevoerd en of zich situaties voordoen die in de contracten niet waren voorzien. Goede contracten bieden overigens ruimte om op onvoorziene omstandigheden in te spelen. Om interpretatieverschillen over de gemaakte afspraken te voorkomen, kan een onderhandelingsdocument als collectief geheugen zeer zinvol zijn. Hierin staan de achterliggende argumenten en uitgangspunten van de gemaakte afspraken. Samengevat veranderen het procesmanagement en de procesarchitectuur in de realisatiefase van het structureren van het besluitvormingsproces in het monitoren van de afspraken en interacties.

#### *De exploitatie- en beheerfase*

In de beheerfase is de uitvoering van het project afgerond. Het komt nu aan op beheer en onderhoud, tot het moment dat ingrijpende ontwikkelingen nieuwe planvorming noodzakelijk maken. In deze fase wordt het projectresultaat overgedragen aan de eindgebruikers c.q. eigenaren: de woningen aan de

kopers, de winkels aan de beleggers of particuliere eigenaren, de groenvoorzieningen aan de gemeente, etc. Bij bedrijventerreinen worden het beheer en de exploitatie steeds vaker overgedragen aan een private partij of daarvoor opgerichte aparte onderneming. Datzelfde gebeurt in toenemende mate bij openbare parkeergarages en het parkeren op straat. Bij parkmanagement (bedrijventerreinen) dragen de publieke partijen het beheer van de openbare ruimte en het bijbehorende budget over aan een parkmanagement-organisatie.

Vanaf de realisatie- en de beheer-/exploitatiefase functioneert de ontwikkelingsmanager meer als een projectmanager, die de projectdoelstellingen binnen de gestelde randvoorwaarden tracht te realiseren. Daarbij is relevant of de kwaliteit van de vastgestelde plannen en de exploitatieberekening actueel en voldoende zijn. Ook is belangrijk te monitoren welke ontwikkelingen het behalen van de doelstellingen beïnvloeden. Is de projectorganisatie toegerust op de uitvoering? Naarmate de doelstellingen en randvoorwaarden van het project 'harder' worden, kunnen de risico's en hun financiële consequenties ook steeds concreter en nauwkeuriger worden ingeschat (kenniscentrum PPS).

## Lijn-, project- en programmamanagement

Naast procesmanagement zijn nog een drietal andere managementvormen toepasbaar bij ruimtelijke ontwikkeling. Van de andere drie wordt nu een korte beschrijving gegeven:

### *Lijnmanagement*

Bij lijnmanagement gaat het om het managen van een organisatieonderdeel of afdeling (Teisman, 2005, 3). Dit is bij een gebiedsontwikkeling niet aan de orde aangezien het veelal niet gaat om uitvoering van een taak door een traditioneel organisatieonderdeel. Vaak is sprake van een nieuwe samenwerking of entiteit die een opgave moet managen in een zeer complexe en dynamische omgeving. Bij lijnmanagement vindt vaak repetitie plaats in een bestaande organisatie met aanzienlijke zekerheid over prestaties, kosten en het tijdsschema (Teisman e.a., 2001,4). Een nadeel is dat mensen zich alleen verantwoordelijk voelen waarvoor ze zijn aangesteld. Het is een beperkt sturingsmechanisme in ketens of netwerken waarin de kwaliteit van een product of dienst sterk afhankelijk is van de succesvolle interactie tussen twee schakels. Daarnaast zijn lijnmanagers veelal bang voor vernieuwing en verandering en is op zoek naar risicobeheersing (Teisman, 2003,6).

### *Projectmanagement*

Hierbij gaat het om het managen van een (deel)project. Projectmanagement houdt de toepassing in van kennis, vaardigheden, tools en technieken op projectactiviteiten met als doel de behoeften en verwachtingen van de belanghebbenden te realiseren of te overtreffen. Belangrijk daarbij zijn de aspecten geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit (Rompelberg e.a., 2006, 2). In een projectbenadering geldt de aanname dat problemen en oplossingen (binnen bepaalde grenzen) redelijk stabiel zijn. Dit maakt het mogelijk om duidelijke projectmanagementtechnieken te hanteren zoals een duidelijke doelstelling, een tijdspad, duidelijke randvoorwaarden en een vooral vastgesteld eindproduct (De Bruin e.a., 2006, 1). Een dergelijke benadering werkt alleen in een statische wereld en eerder in deze scriptie was al geconstateerd dat de wereld van (regionale) gebiedsontwikkeling verre van stabiel is.

### *Programmamanagement*

Een programma bestaat uit een groot aantal projecten, deze kunnen na elkaar plaatsvinden, maar de projecten kunnen ook tegelijkertijd lopen. Een programma kan beschouwd worden als een paraplu waaronder projecten, maar ook andere daarmee samenhangende activiteiten in een groter geheel worden geplaatst. Programma's zijn niet op eenzelfde manier aan te pakken als projecten, want: ze zijn gericht op een doelstelling en niet op resultaat, ze hebben projectoverstijgende doelstellingen, ze omvatten een groot aantal projecten en ze worden gestuurd op tempo, haalbaarheid, efficiëntie, flexibiliteit en doelgerichtheid (Rompelberg e.a., 2006, 2).

## Opportunity management

In de hoofdttekst is reeds gesproken over analyse als een van de stappen uit de cyclus van opportunity management. Hieronder wordt een aantal analysemethoden nader omschreven.

### *Algemene analysemethoden:*

- *Opportunity-matrix:*  
biedt een concreet houvast om de kansen in kaart te brengen. Deze matrix inventariseert kansen op basis van projectactiviteiten naar specifieke invalshoeken. Dit houdt in dat een lijst gemaakt wordt met alle kansen en bijbehorende indicatoren. Dit geeft echter nog geen prioritering, maar een eerste totaaloverzicht van alle kansen die zich mogelijk voor kunnen doen (6).
- *SWOT-analyse:*  
deze analyse brengt enerzijds de sterkten en zwakten van de eigen organisatie en de overige partijen in kaart en anderzijds de kansen en bedreigingen in de omgeving. Deze analyse kan gedaan worden in de vorm van een workshop waarbij het goed is een splitsing te maken tussen een moment waarop gezocht wordt naar sterkten en kansen en een moment waarop zwakten en bedreigingen aan de orde komen. Met deze volgorde wordt ook voorkomen dat de focus alleen op negatieve aspecten komt te liggen.
- *Opportunity-map*  
Verschillende kansen worden zoveel mogelijk gecategoriseerd en vervolgens wordt een weging op een schaal van 1 tot en met 9 gegeven aan waarschijnlijkheid en de impact van de kansen. Hiermee ontstaat een score waarbij een hoge score een belangrijke kans aanduidt. Deze analyse biedt zo inzicht in de prioriteit van verschillende kansen. Naar aanleiding van de waarschijnlijkheid en de impact kan bij de kansen een aandachtsgebied worden geformuleerd. Deze stap van kwalitatieve analyse is zeer goed toepasbaar in de initiatieffase van regionale gebiedsontwikkeling met name omdat concrete plannen en cijfers veelal nog niet aanwezig zijn. De categorisering is bij deze methode echter altijd subjectief en de analyse biedt weinig inzicht in totale (financiële) kansen, maar dat is niet altijd nodig in de initiatieffase.
- *Constraints and assumption analyse:*  
Hierbij gaat het om het in kaart brengen van de grenzen die bepalend zijn voor de kaders van een project en van de aannames die de gewenste uitkomst van een project bepalen. Door het erkennen van te starre grenzen en te negatieve aannames kunnen potentiële kansen worden geformuleerd.
- *Force field analysis:*  
Dit is een techniek die gebruikt wordt bij strategische besluitvorming om zo positieve en negatieve invloeden op doelstellingen te identificeren. Het gaat er in relatie tot kansenmanagement om dat gezocht wordt naar factoren die aan het succes en de doelstellingen van een project tegemoet komen.

### *Specifieke analysemethoden:*

- *Beleidsanalyse:*  
Deze analyse is met name gekoppeld aan de stroom van de opgave. Door middel van analyse van de verschillende beleidsstukken, nota's en plannen kan achterhaald worden wat de politieke beleidsagenda is.
- *Marktanalyse:*

Ook deze analyse is met name gekoppeld aan de stroom van de opgave. Door middel van marktonderzoek voor de verschillende sectoren (zoals wonen, werken, retail, etc.) kan achterhaald worden aan welke fysieke functies behoefte is.

- *Contextanalyse:*  
Deze analyse hangt met name samen met de stroom van het planconcept. De analyse is name gekoppeld aan een aantal facetten waaronder de samenleving en de ruimtelijke omgeving. Zo kan gekeken worden naar sociaal-economische en maatschappelijke ontwikkelingen, cultuur en historie, stedenbouw, water, milieu en infrastructuur. Op basis van deze informatie kan bepaald worden
- *Doelgroepanalyse:*  
Deze analyse hangt ook met name samen met de stroom van het planconcept. Deze analyse houdt in dat goed onderzocht wordt welke doelgroepen behoefte hebben aan een bepaald product. Het gaat hier eigenlijk om het vinden van de juiste product/marktcombinaties.
- *Actorenanalyse:*  
Deze analyse hangt samen met de stroom van draagvlak. Onder actoren wordt verstaan de handelende personen of instanties die belanghebbende zijn op dit moment of in de toekomst bij de ontwikkeling van het plangebied. Bij veel regionale gebiedsontwikkelingen is een veelheid aan actoren aanwezig. Het blijkt dan ook verstandig om hierin tijdens een analyse een indeling in aan te brengen. Zo kan bijvoorbeeld een verdeling plaatsvinden naar:
  - strategisch, tactisch en operationeel niveau (de Jonge, 2006);
  - partijen, belanghebbenden en betrokkenen (Swart, 2007);
  - politiek, maatschappelijk en marktHet is niet zo belangrijk welke keuze hierin wordt gemaakt zolang sprake is van een overzichtelijke indeling. Bij een actorenanalyse dient met name het belang, de kenmerken en de doelstellingen van de actoren te worden onderzocht;

#### *Kwantitatieve analysemethoden:*

- *Haalbaarheidsanalyse*  
In de initiatieffase van een gebiedsontwikkeling zal ook al een globale grond- en vastgoedexploitatie opgesteld worden. Op basis hiervan kan de financiële potentie worden geanalyseerd en kunnen keuze gemaakt worden over optimaliseringsrichtingen. De exploitatie dient in deze fase vooral gezien te worden als een eerste indicatie van de financiële haalbaarheid.
- *Gevoeligheidsanalyse;*  
Deze analyse is bedoeld om de financiële bandbreedte van het exploitatiesaldo te achterhalen. Een exploitatie is gevoelig voor wijzigende omstandigheden zoals bijvoorbeeld stijgende grondprijzen. Het naar voren halen van verwervingen kan dan een positief effect hebben op het saldo.
- *Scenario-analyse*  
met behulp van de scenarioanalyse wordt op grond van de belangrijkste kansen en bedreigingen een aantal alternatieve toekomstbeelden geschetst. Het betreft het doordenken van een aantal wegen waarlangs het project zich kan ontwikkelen. In tegenstelling tot de scenarioanalyse wordt gekeken naar een aantal parameters tegelijk. Een en ander kan worden uitgedrukt in zowel beleidsmatige als financiële termen.
- *Monte Carlo analyse*  
Een zeer statistische methode; is in een initiatieffase nog niet bruikbaar aangezien hiervoor een ver uitgewerkte grond- en vastgoedexploitatie voor nodig is.

## Competenties en vaardigheden

Het formuleren van de definitie van een competentie is gebaseerd op de volgende overwegingen:

- Kennis, vaardigheden en attitude zijn complex in een competentie omdat enkelvoudige kennis of een enkelvoudige vaardigheid onvoldoende zijn om adequaat en verantwoord te handelen. Daartoe dient men over een scala aan vaardigheden en kennis te beschikken waaruit men een keuze maakt, die men integreert en waarbij de attitude tot uitdrukking komt.
- Attitude is een lastig begrip omdat het gedrag, gevoel en cognitie omvat die niet in dezelfde richting hoeven te wijzen. Sommigen beperken het daarom tot het begrip "gedragsrepertoire", maar attitude omhelst meer. Wel dient attitude tot uitdrukking te komen in het handelen dat benoemd is in de competentie. Hoewel over het onderwijzen en beoordelen van attitude veel discussie bestaat is het zeker een aspect dat op een of andere wijze in het onderwijs vorm krijgt en wordt geëvalueerd. Denk bijvoorbeeld aan de rol van kritisch denken in het onderwijs.
- De integratie betreft de samenhang tussen de kennis, vaardigheden en attitude. Veelal worden vaardigheden gekozen en toegepast op grond van kennis en attitude. Attitude bestaat naast de gedrags - en emotionele component ook uit een cognitieve component. Men zou kunnen zeggen dat attitude deels wordt gevormd op grond van de kennis en vaardigheden waarover men beschikt. Om het handelen te verantwoorden en adequaat in een bepaalde context toe te passen is deze integratie dus noodzakelijk.
- De context is in de algemene definitie niet gespecificeerd. Dit laat open of het een professionele context, een realistische context, een onderwijs context of een privé context betreft. De naamgeving van de context doet niet zozeer ter zake, maar juist de bekwaamheid in relatie tot een bepaalde context. Voor het formuleren van competenties zal iedere context als uniek beschouwd moeten worden en definiëren. Binnen een bepaald aandachtsgebied zoals een beroep kan men dan een aantal contexten definiëren.
- Om te voorkomen dat een competentie niet meer is dan een truc is het begrip "verantwoord" toegevoegd. Het is niet alleen belangrijk dat men adequaat kan handelen (effectief en efficiënt), maar ook dat men dit handelen kan verantwoorden (de keus kan onderbouwen) vanuit de kennis, de attitude (bijvoorbeeld waarden) en de context.
- Het handelen is in de definitie niet nader omschreven omdat uit de context zal blijken wat verantwoord en adequaat handelen is, soms kan dat probleem oplossen zijn, soms taakuitvoering, maar er zijn tal van andere handelingswijzen voorstelbaar. Wel dient het handelen altijd zodanig omschreven te zijn dat het toetsbaar is.

## Bijlage 3 Overzicht geïnterviewden

### Theoretische toets

- Friso de Zeeuw, scriptiebegeleider/TU Delft- 22 januari, 1 maart, 26 april en 3 juli 2007
- Ineke Bruil, TU Delft, 8 maart 2007
- Roel in 't Veld, RMNO/TU Delft, 20 maart 2007
- Agnes Franzen, TU Delft, 29 mei 2007
- Rob Slot, partner Deloitte Consulting, 22 mei 2007
- Lars Rompelberg, partner Fakton, 9 mei 2007
- Wicher Schönau, adviseur Twynstra Gudde, 4 april 2007

### Praktijkonderzoek: Strategische analyse en case studies

#### *Fortis Vastgoed Ontwikkeling*

- Foppe Kooistra, algemeen directeur, 1 mei 2007;
- Herman van der Hoeven, hoofd Woningbouw, 11 april en 4 juli 2007;
- Boris van der Gijp, hoofd Research, 11 april en 4 juli 2007;
- Adamfo de Groot, commercieel projectmanager, 11 april en 4 juli 2007.

#### *AM Wonen*

- Rein van Steeg, hoofddirectie, 10 april 2007;
- Gerrie Loorbach, directeur regio midden;
- Hans Koopmans, directeur regio oost, 11 mei 2007;
- Frank Heijligers, senior ontwikkelingsmanager regio midden, 27 april 2007.

#### *Bouwfonds MAB Ontwikkeling*

- Friso de Zeeuw, directeur Nieuwe Markten;
- Walter de Boer, directeur regio midden-oost, 2 mei 2007;
- Paul Bast, ontwikkelingsmanager regio midden-oost, 26 april 2007.

#### *Heijmans Vastgoed*

- Ton Hillen, voorzitter divisiedirectie, 12 april 2007;
- Pleuni Josseaud, adjunct-directeur Grondbedrijf, 31 mei 2007.

#### *Overig*

- Jan Geuskens, projectdirecteur GEM Vleuterweide, 2 mei 2007;
- Paul van Munster, oud-planeconoom Vleuten-De Meern, 4 mei 2007;
- Peter Prak, manager gebiedsontwikkeling Bureau Meerstad, 14 juni 2007.



## Bijlage 4 Beschrijving ontwikkelorganisaties

In de strategische analyse is gesproken met directie en senior management van een aantal 'state-of-the-art' ontwikkelaars. De beschrijving van de organisaties wordt hieronder gegeven.

### Beschrijving Fortis Vastgoed Ontwikkeling

Fortis Vastgoed Ontwikkeling (FVO) maakt onderdeel uit van het Fortis Vastgoed en heeft met Fortis Vastgoed Landelijk en Fortis Vastgoed Beleggingen nog twee zusterondernemingen. Dit in combinatie met de financieringsmogelijkheden door de bank maakt Fortis tot een unieke speler in de markt. FVO is een financieel sterke partij met een goede reputatie. De omzet van FVO is voor 2007 begroot op ca. € 300 mln. Ongeveer 40 % van de omzet komt momenteel voort uit woningbouw. FVO behoort tot de grootste ontwikkelaars in het land. Het kantoor van FVO is gevestigd in Utrecht.

FVO ontwikkelt zowel commercieel vastgoed (winkels en kantoren) als woningen. FVO is daarmee full-scale ontwikkelaar en actief op alle segmenten van de vastgoedmarkt. De expertise en portefeuille van commercieel vastgoed is aanzienlijk uitgebreid nadat in 2006 William Properties werd overgenomen. De productie betreft meer dan 1.200 woningen per jaar en momenteel wordt zo'n 180.000 m<sup>2</sup> kantoor en 130.000 m<sup>2</sup> winkelruimte ontwikkeld en gebouwd. Dit alles betreft zeer gedifferentieerde projecten zowel qua omvang, schaal en dichtheid als locatie (binnenstedelijk, in het groen en uitleglocaties, etc.). Daarnaast is FVO zowel binnenstedelijk als buitenstedelijk actief in multifunctionele gebiedsontwikkelingen. FVO neemt tevens actief grondposities in die binnen een tijdsbestek van maximaal 10 jaar tot ontwikkeling kunnen komen. Een aantal projecten zijn: Mahler 4 (Zuisdas), IJdock (Amsterdam), Leidsche Rijn (Utrecht), Zuidplaspolder (Zuid-Holland), Ottenhome (Loosdrecht), Oosterheem (Zoetermeer), Meerrijk (Eindhoven) en Stadshart Lelystad.

FVO heeft naast het tot ontwikkeling brengen van locaties en plots een visionaire en conceptionele aanpak met betrekking tot de ontwikkeling inrichting van grootschalige gebieden. FVO ziet gebiedsontwikkeling als één van haar belangrijkste opgaven, zowel binnenstedelijk als regionaal. Ruimtelijke kwaliteit staat daarbij voorop. Om dit te bereiken is integratie van soms tegenstrijdige gebruikerswensen (wat wil men?) en de karakteristieke gebiedskenmerken (wat kan er?) een absolute voorwaarde. Het resultaat is een multifunctioneel programma met functies als wonen, werken, winkelen, onderwijs, sport, welzijn, zorg en cultuur. In een geslaagde gebiedsontwikkeling is daarnaast juist ook specifieke aandacht voor natuur, landschap, leefbaarheid en bereikbaarheid.

Het belang van dit scriptieonderzoek wordt erkend vanwege o.a. de veranderende rol van FVO in het kader van o.a. de ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling, de noodzaak tot integrale oplossingen en het grond- en samenwerkingsbeleid van gemeenten en provincies.

### Beschrijving AM Wonen

AM is actief in de gebiedsgerichte ontwikkeling van woningen, stedelijke centra, kantoren(parken) en winkelcentra. Zij doet dit in nauwe samenwerking met consumenten en zakelijke partners. Het hoofdkantoor van AM is gevestigd in Nieuwegein en van daaruit vindt centrale aansturing naar de regio's plaats. AM geeft vorm en inhoud aan woon-, werk- en winkelomgevingen vanuit het perspectief van de woonconsument en de gebruiker, die zij actief bij de planvorming betreft. Tevens fungeert AM, dankzij een heldere visie op de kansen van locaties, als partner voor onder meer overheden, institutionele beleggers en woningcorporaties voor de duurzame inrichting van ons land. De projecten van AM zijn dan ook toegesneden op de leefstijlen van de consument en respecteren en versterken de lokale cultuur.

AM stelt zich ten doel de groei, die de onderneming de afgelopen tien jaar heeft getoond, te continueren en te versterken door zich verder te ontwikkelen als strategische partner voor onder meer overheden, institutionele beleggers en woningcorporaties bij de gebiedsgerichte inrichting van ons

land. Met behoud van de naam AM en de zelfstandige identiteit is het profiel van full service ontwikkelaar gekozen, dit vanuit de optiek dat in het 'Nederland van morgen' geen eenvoudige opgaven meer zullen bestaan. De schaalgrootte en de complexiteit van projecten zullen verder toenemen. Tevens zal de ontwikkeling van multifunctionele gebieden in het ruimtelijk beleid meer centraal komen staan. Gebiedsgericht en visiegericht zijn dan ook sleutelbegrippen in de marktbenadering van AM. Het innemen van grondposities ziet AM als essentieel bij ontwikkelingen in buitengebied.

Ruimtelijke functies waarop ontwikkelaars zich traditioneel altijd hebben gericht, zoals wonen, werken en winkelen, vertonen een steeds grotere samenhang met vraagstukken rond onder meer het behoud en de realisatie van natuur, de wateropgave, mobiliteit en publieke voorzieningen. AM, dat de afgelopen jaren al buiten de geijkte kaders trad met onder meer Groen door Rood®, een initiatief voor landschapontwikkeling, zal zich versterken in de integrale gebiedsontwikkeling met multifunctionele projecten in binnen- en buitenstedelijke omgevingen.

### **Beschrijving Bouwfonds MAB Ontwikkeling**

Per 1 december 2006 is Bouwfonds onderdeel van de Rabobank Groep. De Rabobank Groep is een financiële dienstverlener op coöperatieve grondslag met een zeer breed aanbod van financiële diensten en producten. Zij vindt haar oorsprong in de lokale kredietcoöperaties die ruim honderd jaar geleden in Nederland werden opgericht. De Rabobank Groep bestaat uit 218 zelfstandige lokale coöperatieve Rabobanken in Nederland en hun centrale organisatie Rabobank Nederland met haar (internationale) dochterondernemingen. De Rabobank bedient ruim 9 miljoen particuliere en zakelijke klanten in Nederland en een groeiend aantal in het buitenland, heeft 52.000 medewerkers en is vertegenwoordigd in 37 landen. Ten tijde van de interviews was de overname door de Rabobank al bekend en de operationele integratie min of meer begonnen. De sleutelfiguren voor mijn interview hebben echter vanuit hun eigen ervaringen uit het verleden en de Bouwfonds periode gesproken. Vandaar dat de naam Rabobank verder niet terugkomt in de scriptie.

Bouwfonds MAB is een van de grootste ontwikkelaars van koopwoningen en commercieel vastgoed. Bij Bouwfonds MAB Ontwikkeling is onderdeel van Bouwfonds Property Development en bij Ontwikkeling zijn ruim 500 mensen werkzaam. De organisatie verkocht in 2005 in Nederland vanuit 12 kantoren ruim 8.000 woningen en nam verder ongeveer 100.000 m<sup>2</sup> commercieel vastgoed in aanbouw. Het hoofdkantoor is gevestigd in Amersfoort. Vanuit Den Haag worden de multifunctionele projecten en ontwikkeling van commercieel vastgoed aangestuurd. Voor de ontwikkeling van integrale woongebieden zijn de vijf regiokantoren in Amersfoort, Zwolle, Haarlem, Delft en Eindhoven verantwoordelijk. Samen met lokale overheden ontwikkelt Bouwfonds samenhangende woonconcepten voor zowel uitleggebieden als binnenstedelijke locaties. Bij Bouwfonds vindt decentrale aansturing plaats hetgeen van grote invloed is op de werkwijze en het netwerk.

Zowel voor projecten op het gebied van wonen, werken en winkelen als multifunctionele gebiedsontwikkeling heeft Bouwfonds MAB Ontwikkeling alle kennis zelf in huis. Kennisuitwisseling tussen de diverse regiokantoren biedt grote toegevoegde waarde. Bouwfonds wil aantrekkelijke en duurzame woonmilieus creëren en inzicht in de wensen van consumenten is hierbij essentieel. Met het omslaan van de markt naar een vragersmarkt zullen deze wensen en voorkeuren steeds belangrijker worden. Gebieden zullen zich moeten onderscheiden en gaan met elkaar in concurrentie. Reeds lange tijd is er ervaring in het proactief ontwikkelen van hoogwaardige en marktgerichte woonconcepten.

## Beschrijving Heijmans Vastgoed

Heijmans Vastgoed is een van de grootste vastgoedontwikkelaars in Nederland. Het hoofdkantoor staat in Rosmalen. Heijmans staat in de markt bekend als een slagvaardige partner in projecten op het gebied van wonen, werken, winkelen en recreëren. Hierbij kan het gaan om projecten in (nieuwe) uitleggebieden, maar ook bij grote binnenstedelijke (herstructurerings-)plannen.

Op het gebied van woningbouw is Heijmans sterk gericht op consumentgericht ontwikkelen, iets dat alleen mogelijk is wanneer ontwikkelaars en bouwers vanaf de eerste stap in het proces samenwerken. Bij Heijmans gebeurt dit, en dat heeft onder andere gestalte gekregen in het woonmerk Wenswonen®. Dit is een concept waarbij de wens van de toekomstige huiseigenaar centraal staat. Met behulp van de Woonplanner® heeft deze een grote mate van keuzevrijheid in de totstandkoming van de woning in vrijwel al haar facetten. Men kan als het ware het eigen droomhuis samenstellen!

Naast het segment 'wonen' is Heijmans een belangrijke landelijke speler in de ontwikkeling en afzet van Commercieel Vastgoed. Men houdt zich, in nauwe samenwerking met de divisies Bouw en Infrastructuur, tevens continu bezig met conceptuele gebieds- en planontwikkeling. Het bedrijf speelt tot slot ook een vooraanstaande rol als het gaat om specifieke samenwerkingsvormen zoals Publiek Private Samenwerking en financieringsconstructies.

## Bijlage 5 Case beschrijvingen

### Case Vleuterweide

#### Projectbeschrijving

##### *Ambitie en opgave*

Ten noorden van de A12 bij Utrecht en het knooppunt Ouderijm ligt de VINEX-locatie Leidsche Rijn. Vleuterweide is onderdeel van deze locatie en ligt tussen Vleuten en de Meern en aan de rand van het Groene Hart. Vleuterweide is de grootste wijk van Leidsche Rijn met een opgave van ruim 6.000 woningen, 10.000 m<sup>2</sup> kantoorruimte, 13.500 m<sup>2</sup> detailhandel, ca. 80.000 m<sup>2</sup> maatschappelijke voorzieningen en 3 ha. bedrijventerrein. De ambitie is het creëren van een sfeer van dorps wonen hetgeen zich stedenbouwkundig vertaalt in zichtlijnen, beperkte dichtheden, veel groen, etc.

Vleuterweide bestaat uit zes woonbuurten die ieder een eigen karakter hebben: De Boomgaarden, De Rietvelden, Het Centrum & de Hoven, De Tuinlanden, De Spore en De Hagen. De namen en karakters verwijzen naar landschappelijke elementen uit de omgeving. Zo is de boomgaarden genoemd naar de vele boomgaarden die er vroeger waren, de bochtige perenlaantjes zijn daarop geïnspireerd. De waterrijke buurt De Rietvelden dankt zijn naam aan de oude verkaveling en de vele waterlopen die het gebied vroeger kenmerkten. Het Centrum & De Hoven zijn een verwijzing naar de landgoederen in de omgeving.

Veel voorzieningen worden geconcentreerd in het Centrum dat het kloppende hart van de wijk moet worden. Daar komen woningen, winkels, een kleinschalig kantorencomplex, de cultuurcampus, een bibliotheek en een lyceum. Daarnaast komen in een aantal woonbuurten ook basisscholen, een gezondheidscentrum, kinderdagverblijven en een brandweergarage.

##### *Visie en planconcept*

Vleuterweide wordt een groene tuinstadwijk met een dorps karakter. Ruim van opzet en veel groen zijn de kenmerken van de wijk. Bijzondere elementen in de omgeving hebben een belangrijke rol gespeeld bij het ontwerp van de wijk. Zo is de Hamtoren van het voormalige landgoed Den Ham in Vleuten een punt waar het oog op blijft rusten wanneer u vanuit Het Centrum naar het noordoosten kijkt. Met deze zogenaamde zichtlijn, die intact blijft, wordt een symbolisch verband gelegd tussen Het Centrum van Vleuterweide en het landgoederenlandschap in de omgeving. Vleuterweide is een gebied van grote historische waarde. Vrij recent zijn er archeologische vondsten gedaan die wijzen op een zeer vroege bewoning van dit gebied. De oudste resten dateren zelfs uit de IJzertijd (800 v. Christus), een periode waarvan weinig bekend is. Maar ook uit de Romeinse periode (50-250 na Christus) en uit de vroege Middeleeuwen, ongeveer 1.000 jaar geleden, zijn unieke vondsten gedaan. De oude Romeinseweg, die Vleuterweide verbond met de uithoeken van het uitgestrekte rijk, zal straks weer zichtbaar zijn.





Het plangebied is ca. 240 ha. groot waarvan ongeveer de helft uitgeefbaar voor woningbouw en overige functies. Fortis Vastgoed Ontwikkeling heeft als aandeelhouder ca. 35 ha grond ingebracht. Vleuterweide heeft een gemiddelde dichtheid van ca. 26 woningen per hectare. Van hoogstedelijkheid is dus geen sprake en er is voldoende ruimte gereserveerd voor water en groen, namelijk ca. 35 %.

De openbare ruimte zal in heel Vleuterweide in eenzelfde sfeer worden ingericht. Bij de visie op die inrichting hebben bestaande landschappelijke elementen als oude boomgaarden, de structuur van de verkaveling, riviertjes, boerderijen en kerktoertjes een belangrijke rol gespeeld. Belangrijk element

voor het aanzien van de straat of buurt zijn straks de hagen en erfafscheidingen met hедера (klimop). Aan de oostkant van Vleuterweide groeit het Leidsche Rijn park van ca. 300 ha. Dit park krijgt een belangrijke recreatieve functie voor zowel Vleuterweide als heel Leidsche Rijn. Voor de buitenruimte in Vleuterweide is in een heel vroeg stadium een zogenaamd 'groen-blauw raamwerk' gemaakt. Dit raamwerk omschrijft het groen en het water dat in de wijk zal worden aangelegd, naast de bestaande landschappelijke elementen die bewaard blijven. Net als de andere wijken in Leidsche Rijn krijgt ook Vleuterweide een milieuvriendelijk afwateringssysteem. Voor Vleuterweide betekent dat bijvoorbeeld dat er veel watergangen en wadi's worden aangelegd. Wat betreft de bereikbaarheid is Vleuterweide een prima locatie, de A12 is vlakbij en er komt een NS-station in de wijk.

#### *Proces en draagvlak*

Nadat het Rijk Leidsche Rijn half jaren 90 als VINEX-locatie had aangewezen, zijn onderhandelingen tussen de gemeente Vleuten-De Meern en de marktpartijen gestart. Deze partijen hadden (inmiddels) grondposities in het gebied. Eerst was er een intentieovereenkomst met Bouwfonds, AM Wonen en Fortis Vastgoed Ontwikkeling. Publiek-private samenwerking was een kans voor zowel markt als gemeente. De gemeente wilde namelijk regie, maar zelf geen grond meer kopen. De markt had de meeste grond al in handen maar wilde de gemeente aan zich binden voor wat betreft de overige grond, het programma en de procedures.

In '99 is de SOK getekend met burgemeester Westra en kort daarna werd de gemeente Vleuten-De Meern via een gemeentelijke herindeling bij de stad Utrecht getrokken. Aan de SOK is een lange onderhandelings- en contractvormingsfase vooraf gegaan. Dit heeft ongeveer twee jaar geduurd en er zijn 13 conceptversies van het contract geweest. Ten tijde van de annexatie heeft nog volop onderhandeling plaatsgevonden tussen Vleuten-De Meern en de stad Utrecht, maar voor wat betreft het plan Vleuterweide diende Utrecht de voorwaarden over te nemen waarvoor inmiddels met marktpartijen was getekend. De annexatie heeft het proces wel flink vertraagd. In 2000 werden de gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij (GEM) en het projectbureau Vleuterweide opgericht. De hoofdtaken van de GEM zijn het opleveren van bouwrijpe kavels, de inrichting van het openbaar gebied en de coördinatie van alle processen en plannings. De partijen die deelnemen in de GEM zijn de gemeente, Fortis Vastgoed Ontwikkeling, AM Wonen, Ballast Nedam Ontwikkeling en Amvest.

Samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij met de gemeente en marktpartijen was eind jaren '90 nog zeer nieuw en grensverleggend. Het was eigenlijk nog helemaal in de begintijd van de PPS. De GEM was een zeer nieuwe vorm voor zowel gemeente als markt waarbij begrip voor het verkavelingsproces een belangrijke rol speelde. De belangrijke drie-eenheid in relatie tot het maken van afspraken waren: inbrengwaarde, aantal woningen/categorieën en grondwaarde. Ook waren onderwerpen als planning en zeggenschap belangrijk. Vleuterweide bestaat uit ca. 240 ha waarvan de gemeente er ca. 60 ha grond in handen had. Overige posities waren in handen van

diverse marktpartijen. De oprichting van de GEM kan dus ook wel worden gezien als een soort van gedwongen huwelijk. Het hebben van grondposities betekende namelijk tegelijkertijd zeggenschap.

In 2002 heeft vanwege veranderende marktomstandigheden een herijking van het programma en de woningcategorieën plaatsgevonden. Zo werd de bandbreedte voor diverse kosten en opbrengstenposten opgerekt en werden de grondquotes aangepast. Het principe van ruimte voor ontwikkelen en het ontwikkelen op middenbandbreedte werden ingesteld. Ecorys was adviseur bij deze herijking en heeft door middel van bilaterale mediation en onderhandeling dit proces begeleid. Dit was nog een lastig proces en de laatste besluiten hieromtrent zijn door partijen genomen tijdens een uitstapje naar Bilbao. De recente fusie tussen DSO en OGU van de gemeente Utrecht heeft nauwelijks voor problemen of vertraging gezorgd voor wat betreft de publieke inzet.

Tot 2010 worden in Vleuterweide ca. 6.000 woningen en een centrum met veel voorzieningen gerealiseerd. Aan het eind van dit jaar zullen ca. 3000 woningen gerealiseerd zijn en het centrum wordt volgend jaar in aanbouw genomen. De realisatie van Vleuterweide verloopt in fasen. De Boomgaarden is bewoond, de Rietvelden gedeeltelijk zo ook een deel van de Spore. In de Hagen en de Hoven wordt gebouwd en de voorbereidingen voor het centrum zijn in volle gang. In de jaren 2008 en 2009 zal het laatste woonbuurt De Rietvelden gerealiseerd worden.

### **Stromen, policy windows en opportunity management (sturingsfilosofie)**

De bedrijfsdoelstellingen van de GEM Vleuterweide waren niet voor iedereen altijd even helder. Dit is vreemd aangezien het in elk geval bij de marktpartijen gaat om de toegevoegde waarde die een project heeft voor een onderneming. Basisvoorwaarden als rendement en risicoprofiel moeten dan duidelijk zijn. Bij een GEM-constructie is over het algemeen meer discussie dan bij een bouwclaim- of concessiemodel. Of een GEM mogelijk is hangt af van de soort overheid en de duurzaamheid van de ontwikkelaar. Bij een GEM als Vleuterweide zal nooit sprake zijn van een maximaal resultaat voor de individuele partijen, maar een zo goed mogelijk resultaat voor de samenwerking als geheel. De markt heeft meer ervaring met GEM-constructies aangezien er momenteel 14 GEM's in Nederland zijn waarbij een aantal marktpartijen in meerdere GEM's zitten.

Zoals gezegd was de opgave Leidsche Rijn bepaald via de VINEX-taakstelling. In het masterplan van Vleuten-De Meern stonden 11.000 woningen opgenomen met een globale planning (Vleuterweide 6.000, Velthuizen 3.500 (30 % sociaal), De Woerd (1.000) en Haarzicht (500)). De opgave wordt normaal gesproken veelal door de overheid bepaald in de vorm van een structuurvisie, landschapsvisie, etc. Of de marktpartijen een opgave op de agenda krijgen, is zeer situationeel bepaald waarbij contactuele vaardigheden en vertrouwen wekken een grote rol spelen. Qua verdere invulling van de opgave Vleuterweide waren vooruit kijken, verbinden en het bepalen van een ontwikkelingsrichting erg belangrijk.

Stedenbouw en ontwerp heeft in Vleuterweide veel tijd gekost. Er was een Masterplan van Riek Bakker, de structuurschets Vleuten en een uitwerkingsplan Vleuterweide. VHP heeft daarin structuur aangebracht. De markt heeft op een gegeven moment Klaas Vollmer binnengehaald om het Dorpse karakter vanuit marketing optiek te benadrukken. Achteraf blijkt uit het ontwerpproces dat 6.000 woningen eigenlijk teveel is voor deze locatie waardoor het Dorpse niet overal terug te vinden is.

Er is veel energie gestoken in het ontwikkelen van een band en vertrouwen (reputatie, financiële draagkracht, etc.). Persoonlijke relaties zijn verantwoordelijk geweest voor het succes van de initiatieffase van Vleuterweide (informele windows waren er al voor het formele window van de SOK). Er was toen al een soort van herenakkoord alhoewel er genoeg momenten zijn geweest van flinke discussies tussen de gemeente en de marktpartijen en de marktpartijen onderling. Er was ruim voldoende economisch draagvlak voor het project Vleuterweide. De doorbraak kwam toen gekozen werd voor een samenwerking met claims; de gemeente ging toen overstag. Met een goed contract is uiteindelijk de window en het commitment geformaliseerd.

## Competenties en vaardigheden (profielchets)

Houthof was ten tijde van de contractvorming een belangrijke adviseur van de markt. De gemeente heeft een Rob Slot van Deloitte al vanaf half jaren '90 gevraagd onderzoek te doen naar samenwerkingsmodellen en hem later als onderhandelaar aangesteld. De mediatorsrol die is gespeeld, is heel belangrijk geweest in het overbruggen van twee werelden, namelijk de publieke en de private. Over de oprichting van een onafhankelijke projectorganisatie voor het uitvoerende werk is eigenlijk nooit discussie geweest. Wel is enige tijd getwijfeld of 1 of 2 directeuren het projectbureau moesten gaan aansturen. Uiteindelijk is er voor 1 directeur gekozen in de persoon van Jan Geuskens. Daarnaast had de vormgeving van het besluitvormingsproces binnen de GEM ook nog even de tijd nodig.

De belangrijkste competenties en vaardigheden in de initiatieffase van het project Vleuterweide waren:

- voorstellings- en inlevingsvermogen als basis voorwaarde
- wederzijds respect en begrip
- open & eerlijk, transparant
- vertrouwen en sfeer
- ervaring/referenties/succes
- kennis (stedenbouw, water, infra, etc.)
- samenwerkingsbereidheid, verbindingsmensen en interactie (geen ego's)

Benadrukt wordt dat het erg belangrijk is als publieke en private partijen om elkaars werelden ofwel belangen en incentives te snappen. De markt leek hiertoe beter in staat dan de gemeente. Het voordeel bij het inschakelen van een adviseur is dat ze vaak beide werelden kennen. Daarnaast hebben de partijen ook ieder hun eigen specifieke kwaliteiten. Zo is de markt goed in het organiseren en managen van het planproces. De gemeente is goed in de procedures, het ontwerpen van een stad, besluitvorming, etc.

## Case Meerstad

### Projectbeschrijving

#### *Ambitie en opgave*

Ten oosten van de stad Groningen, waar het vlakke land zich nu nog tot de einder uitstrekt, verrijst in de nabije toekomst Meerstad Groningen. Meerstad Groningen is onbetwist een uitgelezen kans om de rest van Nederland te laten zien hoe stads- en landschapsontwikkeling samen kunnen gaan. Het is het antwoord op de toekomstige vraag naar wijken waar mensen kunnen wonen, werken en recreëren. In Meerstad Groningen worden de geneugten van het wonen in de stad met de voordelen van 'buiten wonen' gecombineerd. Hier kunnen toekomstige woningzoekers het huis van hun dromen vinden. We bouwen er op termijn 10.000 woningen: grote huizen op grote kavels in een uniek landschap. Met een prachtig meer in het hart van het gebied waar iedereen uit stad en ommeland van kan genieten. Naast het water zal in groengebieden geïnvesteerd worden. Het oppervlak groen dat in Meerstad gerealiseerd zal worden zal net zo groot zijn als het oppervlak dat voor wonen en bedrijventerreinen gebruikt zal worden. Ook kwalitatief zal sprake zijn van een sterk samenhangende ontwikkeling van dit zogeheten Groen/Blauw en Rood. Deze samenhang vormt het unieke van Meerstad en wordt zichtbaar in een nieuw type stad en een nieuw type landschap. De bedrijventerreinen worden zo

ingericht dat er een aantrekkelijke verbinding ontstaat tussen de buiten- en de binnenstad. En met alle voorzieningen die voor het dagelijkse leven nodig zijn dicht bij huis, en 'de grote stad' - en alles wat daarbij hoort – om de hoek.

De opgave voor het gebied is een toekomstgerichte ontwikkeling tot een gezond en voor alle gebruikers optimaal leefgebied. In een intentieovereenkomst zijn vijf hoofdpunten benoemd die in de samenwerkingsovereenkomst overgenomen zijn. Deze vijf doelstellingen zijn:

1. De bouw van op termijn 8.000 woningen in het middensegment en het hogere segment (deze doelstelling is bijgesteld naar 10.000 woningen);
2. De aanleg van een groot meer, gericht op de buffering en berging van water;
3. Het creëren van een recreatieve trekker, ondermeer in de vorm van het genoemde meer;
4. De ontwikkeling van een robuuste verbindingzone ter versterking van de ecologische (hoofd)structuur van stad en regio; en daarmee;
5. De aanleg van een nieuw, kwalitatief hoogwaardig landschap van substantiële omvang (GIOS°).

#### *Visie en planconcept*

Meerstad wordt ontwikkeld aan de oostkant van de stad Groningen. Het totale gebied beslaat zo'n 2.300 ha. Bij de start van het proces voor het Masterplan zijn een plangebied en een voorlopig exploitatiegebied onderscheiden. De grens van het exploitatiegebied was een administratieve grens die in maart 2001 door de Stuurgroep is vastgesteld. Deze administratieve grens diende als houvast voor een eerste financiële verkenning, voorafgaand aan het Masterplan (de basisexploitatie). Het huidige Masterplan Meerstad Groningen komt tot stand binnen de grenzen van het plangebied. Het huidige exploitatiegebied is ontstaan als gevolg van de positionering van de onderdelen van het Masterplan in het plangebied. Het plangebied wordt begrensd door het Eemskanaal, de beide schiereilanden rond de Deense Haven, de A7, het in ontwikkeling zijnde natuurgebied Midden-Groningen en door de lijn Schaaphok - Luddeweer - Eemskanaal. Meerstad is geen uitbreidingswijk van Groningen

Om tot een Masterplan te komen voor een gebied zo groot als Meerstad en met een betekenis voor stad en regio is een sterke visie op de ontwikkeling en het ontwerp nodig. De keuzes die gemaakt



worden kunnen niet de optelsom zijn van de enorme hoeveelheid informatie die is verzameld. De keuzes moeten beargumenteerd worden met de informatie over alle verschillende programma's, maar worden gemaakt op basis van de visie op de opgave en op het gebied. De onderlegger daarvoor is de ambitie een toekomstgerichte ontwikkeling in gang te zetten. Dit loopt als een rode draad door het plan. De ontwikkeling van het Masterplan is dus gebaseerd op beleid en inhoud, op de samenhang van functies en maatschappelijk rendement.

Belangrijke elementen van de visie zijn:

- Transformatie van het landschap



- Nieuwe vorm van stad
- Meerstad is een pluriform leefgebied
- Een herkenbaar imago

#### *Proces en draagvlak*

Er is bij de start van Meerstad in maart 2001 een intentieovereenkomst getekend door de samenwerkende overheidspartijen: het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de Dienst Landelijk Gebied, de Provincie Groningen, de gemeente Groningen, de gemeente Slochteren, het waterschap Hunze en Aa's. Daaropvolgend is in maart 2002 een samenwerkingsprotocol getekend tussen bovengenoemde overheidspartijen en de marktpartijen. Deze zijn vertegenwoordigd in twee groepen. Ten eerste de Grondbank Meerstad Groningen CV, waarin vertegenwoordigd zijn AM grondbedrijf BV, Koop Holding b.v., Heijmans IBC Vastgoedontwikkeling B.V. en BPF Bouwinvest B.V. en ten tweede de Twentse combinatie bestaande uit Rotij Projecten B.V., Timmerhuis Projecten B.V., Groothuis Woningbouw B.V. en Plegt-Vos Bouwgroep. In 2004 zijn het masterplan, de grondexploitatie en de hoofdlijnen van de samenwerkingsovereenkomst gesloten in de vorm van een eenpansgerecht. Na vaststelling in 2005 is ook de samenwerkingsovereenkomst getekend en de GEM Meerstad opgericht. Toen is ook het Bureau Meerstad opgericht. De gemeente Groningen heeft onlangs een nieuw bestemmingsplan gemaakt voor de toekomstige woonwijk. Dit bestemmingsplan moet de inspraakprocedure nog doorlopen. Momenteel is men bezig met de planvorming en de verwachting is dat de ontwikkeling van het gebied volgend voorjaar van start kan gaan.

#### **Stromen, policy windows en opportunity management (sturingsfilosofie)**

Het is bij projecten als Meerstad essentieel welke partij de opgave formuleert hoewel meerdere actoren richting geven aan de opgave. In Meerstad was het de overheid die de opgave formuleerde naar aanleiding van de problematiek met betrekking tot water en de huisvesting van een school. Er was dus duidelijk sprake van maatschappelijke urgentie. In Meerstad was er eerst de opgave waarop politiek en maatschappelijk draagvlak volgde. Op basis daarvan is in 2001 een IOK gesloten. Vervolgens heeft men samen een concept gemaakt met een Masterplan, een grondexploitatie en aanvullende afspraken, ook wel het eenpansgerecht genoemd.

Het concept voor Meerstad is gebaseerd op de wateropgave en de invulling van het landschap. Ten behoeve van het planvormingsproces is het soms goed wat minder cash-flow minded te zijn. Marktpartijen vinden het vaak lastig om niet direct op kosten te sturen, maar ook echt te ondernemen en opbrengsten te onderzoeken.

AM Wonen en Heijmans zijn als marktpartijen initiatoren. De provincie Groningen heeft een trekkersrol met Marc Calon waarop de gemeenten Groningen (groot) en Slochteren (klein) volgen. Voor Meerstad is zeker sprake geweest van agendabeïnvloeding naar derden. Het ging erom vaandeldragers te creëren zoals gedeputeerde Marc Calon, de wethouder van Groningen, mensen bij LNV, etc.. Het vastleggen van draagvlak in contractafspraken is essentieel. Het is van belang deze 'huwelijksvoorwaarden' zo ver mogelijk naar voren trekken.

Meerstad heeft meerdere policy windows gekend waarin de stromen bij elkaar kwamen. Dit is oa. de structuurvisie op basis van geloof en ambitie, de bloei van de markt eind jaren '90, de STIR-regeling van VROM waarmee geld voor planuitwerking vrijkwam en de watersnood van '98/'99 waarbij de kelders van het nieuwe Groninger museum (trots) onder water kwamen te staan. Door dit laatste ontstond aanzienlijke urgentie bij publieke partijen. Dit is duidelijk een voorbeeld van serendipiteit. Soms gebeurt er wat als je met iets anders bezig bent. Zo vond Edison de gloeilamp uit toen hij met iets heel anders bezig was. Toeval is van dan ook van groot belang voor de voortgang van een project als Meerstad.

De belangrijkste succesfactoren van Meerstad zijn de breed gevoelde urgentie, de gezamenlijke ambitie, de financiële engineering en de GEM met een onafhankelijk projectbureau. De

spanningspunten zijn onvoldoende transparantie van marktpartijen, free-riders en discussies over de MER.

### Competenties en vaardigheden (profielbeschets)

Het gaat bij een proces als Meerstad om de kok, die moet voor de *klant* een gerecht maken met de juiste *ingrediënten, verhoudingen en timing*. Algehele brede kennis is daarbij belangrijk alsook improviseren en snel kunnen schakelen. Dit is vaak een kwestie van veel oefenen en verdiepen. Belangrijke factoren die bij het project Meerstad een grote rol hebben gespeeld, zijn: een bestuurder met visie op het gebied, risico nemen door de ontwikkelaars door substantiële aankopen van grond (daarmee vertrouwen en commitment gekweekt op het hoogste niveau) en volharding.

De belangrijkste competenties en vaardigheden in de initiatieffase van het project Meerstad waren:

- inlevingsvermogen/begrip;
- evenwichtigheid van partijen (bouwer en financier) ofwel weerstandsvermogen.
- in het midden van processen kunnen staan;
- brede interesse (kameleon/aanpassingsvermogen);
- enthousiasme/drive;
- verbindend vermogen (markt roept dat politiek te links is en gemeente roept dat de markt te rechts is).

Ieder heeft in het proces daarnaast zijn eigen specifieke kwaliteiten. Omnipotentie zoals Berlage dat liet zien is in deze complexe wereld niet meer te doen. Zo is de gemeente goed in stedenbouw en de stad maken. Slechts enkelen hebben die ervaring bij de markt. Daarnaast is de kennis die marktpartijen hebben van verwervingstrategieën en financiële engineering van essentieel belang.

## Case Rijnenburg

### Projectbeschrijving

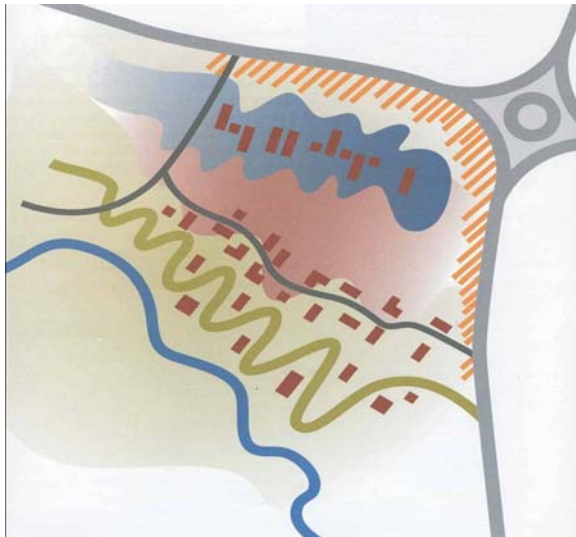
#### *Ambitie en opgave*

Het huidige Rijnenburg ligt ten zuiden van De Meern en de snelweg A12. Het is ongeveer 1.000 ha. groot inclusief de Nedereindse plas. Tot enige jaren geleden maakte de polder Rijnenbrug deel uit van de gemeente Nieuwegein (voorheen Jutphaas). Tegelijkertijd met de annexatie van Vleuten-De Meern is ook dit deel van Nieuwegein bij de gemeente Utrecht getrokken. Het gebied kent een rijke geschiedenis en cultuurhistorische elementen zoals de Nederreindseweg. Behandeling van de nota Ruimte in de tweede kamer heeft de discussie over Rijnenburg in 2005 opnieuw doen oplaaien. Ook in het streekplan van de provincie voor de periode 2005-2015 en de structuurvisie van de gemeente Utrecht is Rijnenburg reeds aangeduid als potentiële woningbouwlocatie. De ontwikkeling van Rijnenburg zal naar verwachting doorgaan en is gepland na 2010. Het aantal woningen wordt vooralsnog geschat op 5.000 tot 8.000 waarvan er volgens de provincie dan 2.000 voor 2015 gebouwd moeten zijn.

#### *Visie en planconcept*

De marktpartijen die posities hebben ingenomen hebben reeds plannen gemaakt voor Rijnenburg. Het proces is gelopen van gedetailleerd naar op hoofdlijnen aangezien geen draagvlak bestond voor het beoordelen van ver uitgewerkte plannen. De huidige plannen zijn niet definitief en openbaar. Het is de bedoeling om in Rijnenburg een dorps en landelijk hoogwaardig woonmilieu te ontwikkelen dat aansluit bij de regionale woningvraag. Behalve wonen zal er ook ruimte zijn voor werken langs de A12 en/of A2, natuurontwikkeling en waterberging. Rijnenburg moet een kwantitatieve bijdrage leveren aan de woningbehoefte in de regio. Daarnaast kan Rijnenburg ook kwaliteit leveren in de vorm van

ontspannen en dorps wonen in een groen/blauwe setting. Een groen/blauw raamwerk is maatgevend voor de wijze waarop en de mate waarin er woningen gebouwd worden. Verder wordt vanwege behoud van kleinschaligheid gedacht aan de ontwikkeling van buurtschappen van maximaal 100 woningen. De bedoeling van marktpartijen is om het oude verkavelingspatroon zoveel mogelijk in tact



te houden. Aandacht gaat uit naar karakteristieke individuele bebouwing die past tussen bestaande bebouwing en oude waterstelsels. De verkeersontsluiting zal een belangrijke ontwerpogave zijn aangezien de verkeersdruk rond Rijnenburg bijzonder groot is.

#### *Proces en draagvlak*

Private partijen zoals Bouwfonds, Rabo Vastgoed, Amvest, AM en BPF hebben de laatste jaren in het gebied grond gekocht en zijn al ca. vier jaar bezig met lobby'en. BF/Rabo en Amvest zijn momenteel het meest actief vanuit de markt. De gemeente lijkt niet verder te willen met Rijnenburg voordat Leidsche Rijn nagenoeg gerealiseerd is. Dit om concurrentie tussen de twee locaties te voorkomen. Zodra Leidsche Rijn echter is volgebouwd, is Rijnenburg de laatste plek in de gemeente Utrecht waar fors gebouwd kan worden. In het kader van

afspraken over groen (130 ha. bos voor 2010 volgens de Vinac) en water (voor 2015 volgens Nationaal Bestuursakkoord Water) zou het echter gewenst snel tot planvorming over te gaan. Eerst moet er echter een structuurvisie voor Rijnenburg komen. Een deel van Rijnenburg zou vervolgens voor en een deel na 2015 ontwikkeld kunnen worden.

Vanwege de eisen op het gebied van water, bos, wonen, ontsluiting, archeologie en cultuurhistorie is een integrale visie noodzakelijk. Samenwerking tussen de verschillende overheden en marktpartijen is dan ook erg belangrijk en dient direct vanaf het begin plaats te vinden. Om omgevingskwaliteit te kunnen garanderen zal gelijkschakeling van belangen en het verkrijgen van draagvlak bij diverse actoren en betrokkenen essentieel zijn.

### **Stromen, policy windows en opportunity management (sturingsfilosofie)**

Initiatief en beïnvloeding ten aanzien van de opgave is met name vanuit de marktpartijen aanwezig. Zo is door de vijf eerder genoemde marktpartijen in mei 2005 een brochure uitgebracht over de opgave Rijnenburg. Dit werkte beter nadat eerder een volledig plan was neergelegd, maar dit niet op draagvlak van de politiek kon rekenen. Bij de brochure die door de markt gepresenteerd is ging de politieke discussie met name over de aantallen. En de ontsluiting. De voorlopige opgave is dus de ontwikkeling van 5.000 tot 8.000 woningen. Het Rijk en de provincie zijn inmiddels akkoord, de gemeente Utrecht niet voor wat betreft de omvang en planning.

Qua concept is er door marktpartijen gezamenlijk een marktanalyse, initiatiefplan en een grondexploitatie met de eerste indicatie van de haalbaarheid gemaakt. Gezien het aandeel van groen in de concepten wordt een sterke relatie gelegd met beschikbare DLG-gelden. Momenteel is er nog discussie over de locatie van het groen. Daarnaast moet nog onderzocht worden welk ontwikkelingsmodel moet worden gekozen, privaat of publiek-privaat. Ook de infrastructuur vormt nog een probleem, maar het gaat er om eerst de opgave scherp en gedragen te krijgen en oplossingen te vinden voor de infrastructuur. Bij de ontwikkeling van Rijnenburg willen Rijkswaterstaat, het BRU en de provincie financiële middelen voor investeringen in infrastructuur en een bijdrage van de

marktpartijen. Daarnaast wil Rijkswaterstaat een plan voor onderhoud. De gemeente Utrecht heeft zowel de middelen als dit plan echter niet. De oplossingen voor en kosten van infrastructuur hebben grote invloed op een toekomstig planconcept en de haalbaarheid daarvan.

Politiek gezien zijn er drie besturen mee bezig: provincie, BRU en de stad. De politiek krijgt vragen van de burger over de locatie Rijnenburg. Momenteel is er politieke onenigheid tussen de gemeente en de provincie over de omvang en het programma. De lokale politiek wil Rijnenburg voorlopig niet aangezien financieel optimale realisatie van Leidsche Rijn voorop staat. De lokale politiek is niet zo nauw betrokken vanwege o.a. het gebrek aan gemeentelijke grondpositie. Tegelijkertijd wil diezelfde politiek ook geen afstand nemen aangezien men politiek en maatschappelijk gezien beseft dat behoefte is aan toekomstige woningbouwlocaties in de regio Utrecht. Sinds een aantal jaren hebben marktpartijen ieder kwartaal overleg met de gemeente. Daarnaast wordt verslag gedaan van gesprekken van de gemeente met de provincie. Een streekplanherziening en het nieuwe collegeprogramma van de provincie zullen nu moeten leiden tot meer draagvlak voor Rijnenburg. Als er geen provinciaal besluit wordt genomen, zal er ook geen structuurvisie voor Rijnenburg komen. Organiserend vermogen ten behoeve van het bereiken van policy windows voor Rijnenburg is erg belangrijk. Het krachtenveld in dit soort nieuwe opgaven wordt steeds groter en is veel complexer dan de VINEX-opgave. Het is een groot gebied met een aantal grote spelers, maar ook veel kleine spelers met weinig organiserend vermogen.

### **Competenties en vaardigheden (profielchets)**

De belangrijkste competenties en vaardigheden voor de initiatieffase van het project Rijnenburg zijn:

- Een publieke toekomstvisie op Utrecht en omgeving voor de periode na Leidsche Rijn;
- Kennis, ervaring en een netwerk op het gebied van groen en blauw ten behoeve van lobby;
- Procesarchitectuur ofwel in staat zijn het proces te ontwerpen;
- Anticiperen op de maatschappelijke discussie is hier belangrijk;
- Communicatiestrategie (vooral wanneer en bij wie);

## Bijlage 6 Overzicht met competenties

Het totaaloverzicht van belangrijke competenties en vaardigheden - volgens de strategische analyse uit het praktijkonderzoek - is:

- ondernemerschap is een minimale vereiste ofwel basiscompetentie (een neus voor de dingen en ideeën hebben);
- in staat zijn om iets bovenaan de politieke agenda te krijgen, agendabeïnvloeding;
- voorstellingsvermogen en inlevingsvermogen in problemen en belangen van anderen (luisteren, voor kunnen stellen wat een ander zich voorstelt, zelfde taal spreken als de politiek);
- politieke contacten zijn handig (komen vanzelf en kunnen ook tegen je gebruikt worden);
- politiek fingerspitzengefühl/gevoel voor politieke verhoudingen en psychologisch inzicht. intervisie kan hier van belang zijn: elementen van oplossingen aangeven en bespreken, praten over publiek-private netwerken om te snappen waar het om gaat;
- overtuigingskracht en communicatieve vaardigheden (jouw boodschap in hun doelstelling vertalen en herhalen);
- autoriteit en gehoord worden (door positie, maar ook expertise en professionaliteit);
- volharding, de aanhouder wint;
- betrouwbaarheid en voorspelbaarheid;
- beleidsbeïnvloedend en -sturend kunnen zijn (overtuigen/agenda beïnvloeden);
- verleidingskracht;
- gehoord worden/lobby;
- transparant zijn;
- lange termijn perspectief en lange (financiële) adem hebben;
- wisselwerking hanteren tussen macht & kracht;
- 'zachte' competenties in de geest van de onderneming;
- samenbrengend en organiserend vermogen;
- inlevingsvermogen ('psycholoog');
- gevoel voor politiek (ook kwestie van Binnenlands Bestuur, VNG, etc. lezen);
- aanpassingsvermogen (van kleur kunnen verschieten, Cameleon);
- agendabeïnvloeding;

- integrale benaderingswijze, grote geheel (ook regionaal) kunnen zien;
- bezielde opdrachtgeverschap (betrokkenheid en bezieling);
- ervaring/anciënniteit/track record;
- authenticiteit;
- sociaal karakter en communicatief;
- expertise/bewust bekwaam;
- publieke huis op orde kunnen (laten) brengen;
- communicatie (ook richting consumenten, maar zeker omwille van draagvlak voor plannen);
- doelgroepbenadering en verbeeldingskracht hanteren (niet 1 verhaal, maar variëren naar bestuur, ambtelijke en maatschappij, elkaars taal spreken);
- kunnen samenwerken en inleven in elkaars belang is essentieel (visie, concept + ambitie);
- vertrouwen, transparantie en open zijn (handjeklap werkt niet meer);
- kennis van sociale geografie en communicatieve en sociologische vaardigheden zijn essentieel (intern kneden werk het best);
- ruimtelijk inzicht en analytisch vermogen;
- onderscheid hanteren tussen grondexploitatie en opstal (houdt elkaar scherp);
- continuïteit (is nodig om de ambitie vast te houden, het kunnen sturen op deze continuïteit is een belangrijke organisatorische competentie);

Belangrijke competenties en vaardigheden - op basis van de case studies uit het praktijkonderzoek - zijn:

- voorstellings- en inlevingsvermogen en begrip als basisvoorwaarde;
- wederzijds respect en begrip;
- open & eerlijk, transparant;
- vertrouwen en sfeer;
- ervaring/referenties/succes;
- kennis (stedenbouw, water, infra, etc.);
- samenwerkingsbereidheid, verbindingsmensen en interactie (geen ego's);
- evenwichtigheid van partijen (bouwer en financier) ofwel weerstandsvermogen;
- in het midden van processen kunnen staan;

- brede interesse (kameleon/aanpassingsvermogen);
- enthousiasme/drive;
- verbindend vermogen (markt roept dat politiek te links is en gemeente roept dat de markt te rechts is);
- kennis, ervaring en een netwerk op het gebied van groen en blauw ten behoeve van lobby;
- procesarchitectuur ofwel in staat zijn het proces te ontwerpen;
- anticperen op de maatschappelijke discussie is hier belangrijk;
- communicatiestrategie (gaat er niet om wat je communiceert, maar wanneer en bij wie).