

# Het Hart van Zuid

Een integrale gebiedsontwikkeling in Rotterdam Zuid

Afstudeeronderzoek W. Niblett  
Master Bestuurskunde



# Het Hart van Zuid

Een integrale gebiedsontwikkeling in Rotterdam Zuid

<b>Naam:</b>	W. Niblett
<b>Studentnummer:</b>	319895
<b>Datum:</b>	8 november 2011
<b>Opleiding:</b>	Bestuurskunde
<b>Master:</b>	Governance en Management van Complexe Systemen
<b>Stageplek:</b>	Projectbureau Hart van Zuid, Gemeente Rotterdam
<b>Begeleiders EUR:</b>	Prof. Dr. J.F.M. Koppenjan Prof. Dr. E.H. Klijn
<b>Begeleiders HvZ:</b>	Dhr. A. van Baelen Dhr. H. van Rossum

## Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van mijn afstudeeronderzoek naar de gebiedsontwikkeling Hart van Zuid in Rotterdam Zuid. Het project Hart van Zuid is een integrale gebiedsontwikkeling dat er voor moet zorgen dat de ervaren problemen in het HvZ worden opgelost. Al in 2007 is er door de Gemeente Rotterdam een initiatief genomen om een gebiedsontwikkeling te realiseren in HvZ. Helaas werd de voltooiing hiervan nooit bereikt door onder andere het inzetten van de economische crisis. In 2009 wordt een nieuwe poging gedaan om het gebied HvZ integraal te ontwikkelen; de vakwethouder is van mening dat het gebied een samenhangend geheel van ontwikkeling nodig heeft. Er moet niet langer alleen op ontwikkellocaties worden geïnvesteerd, omdat juist het ontbreken van samenhang tussen voorzieningen als oorzaak van de problemen in HvZ wordt gezien. Om de integrale gebiedsontwikkeling de tweede keer wel financieel haalbaar te organiseren wordt er nu een PPS-constructie voorgesteld. Een nauwe samenwerking tussen een private partner en de gemeente moet de investering in HvZ mogelijk maken. Bovendien zou de betrokkenheid van een private actor met veel ervaring in gebiedsontwikkeling een grote toegevoegde waarde kunnen leveren aan het procesresultaat. De projectorganisatie krijgt de opdracht om een projectplan op te stellen en het proces in HvZ aan te sturen.

In dit onderzoek is gekeken naar de wijze waarop het besluitvormingsproces Hart van Zuid is vormgegeven en aangestuurd en hoe dit door de directe omgeving van het project is ervaren.

Bij elkaar heb ik zo'n 8 maanden besteed aan het onderzoek; het grootste deel van die 8 maanden heb ik als stagiaire gewerkt vanaf een werkplek bij het projectmanagementbureau HvZ. Op die manier heb ik van dichtbij kunnen zien hoe het er in de aansturing van een complex besluitvormingsproces aan toe gaat.

Mijn scriptie is voor een groot deel gebaseerd op de beleving van het besluitvormingsproces door de betrokken partijen in HvZ. Een groot aantal partijen heeft ook de tijd genomen mij te helpen met mijn scriptie door het geven van een interview. Via deze weg wil ik alle geïnterviewde partijen hiervoor bedanken.

Graag wil ik het projectbureau HvZ bedanken, in het bijzonder Hans van Rossum, voor de mogelijkheid om mijn afstudeerstage bij het projectbureau te doen en het besluitvormingsproces HvZ het onderwerp van mijn masterscriptie te kunnen maken. Daarnaast wil ik ook André van Baelen nadrukkelijk bedanken voor zijn bereidheid om me altijd te helpen en mee te denken over de inhoud van mijn onderzoek, zeker in de laatste weken.

Ook wil ik natuurlijk mijn begeleiders van de Erasmus Universiteit Rotterdam bedanken Prof. Dr. J.F.M. Koppenjan als mijn eerste begeleider en prof. Dr. E.H. Klijn als mijn tweede lezer en begeleider van mijn scriptiekring. Bedankt voor de sturing en advies tijdens het lange, maar leerzame schrijfproces.

Ten slotte wil ik vrienden en familie bedanken die me hebben geholpen bij mijn scriptie. Het mag misschien even hebben geduurd, maar eindelijk is ie af en is ook het einde van mijn studie daar...  
Bedankt voor alle steun!

Ik wens alle lezers veel plezier bij het lezen.

Wendy Niblett  
8 november 2011

## **Samenvatting onderzoek Hart van Zuid**

Het zuiden van Rotterdam heeft al verschillende jaren de aandacht van de gemeente Rotterdam. Dat is terug te zien in de diverse projecten en initiatieven die door de gemeente zijn geïnitieerd in Rotterdam Zuid. Dit komt met name door de grote achterstanden op het gebied van werkgelegenheid en onderwijs in Rotterdam Zuid, maar ook wordt het slecht ervaren leefklimaat als probleem gezien.

Met name de ernst en intensiteit van de problemen die in Zuid worden ervaren zijn redenen om ook als Rijksoverheid aandacht te besteden aan het wegwerken van achterstanden in Rotterdam Zuid.

Eén van de programma's die op dit moment in Rotterdam Zuid wordt gerealiseerd is het Pact op Zuid. Het Pact is een akkoord tussen diverse actieve partijen in Zuid om Rotterdam Zuid binnen een periode van 10 jaar een verbetering te laten maken.

Het Hart van Zuid focust zich specifiek op het centrum van Rotterdam Zuid. Daarmee is het een onderdeel van het taakgebied van het Pact op Zuid en moet het project Hart van Zuid ook bijdragen aan de doelstellingen van het Pact.

### *PPS-constructie*

Met de keuze van het College om de gebiedsontwikkeling d.m.v. een PPS te organiseren wordt het mogelijk om het Hart van Zuid (weer) als integrale gebiedsontwikkeling te realiseren. De grootste verandering ten opzichte van de eerste poging tot ontwikkelen is dat er nu een nauwe betrokkenheid van de markt wordt gevraagd en er daarmee meer ruimte wordt gelaten voor marktwerking in het ontwerp van Hart van Zuid. Ook zorgt de publiek-private samenwerking voor een vorm van risicodeling (tussen markt en overheid) die er voor zorg draagt dat ook het financiële plaatje van de integrale gebiedsontwikkeling er positief uitziet.

Een publiek-private samenwerking kan op verschillende manieren worden ingericht. In het Hart van Zuid is gekozen voor een relatief unieke vormgeving van de PPS. In een korte opsomming ziet het verschil tussen een klassieke PPS en de inrichting van het Hart van Zuid er als volgt uit:

### *Normale situatie*

In een PPS-structuur wordt de aanbesteding door de overheid gebruikt om tot een private partner te komen voor het te realiseren project. Om de keuze voor een private partner (de opdrachtnemer) te kunnen maken, zijn criteria nodig waaraan het voorstel van de private partij moet voldoen. Deze criteria worden dan ook eerst uitgewerkt door de overheidspartij en politiek vastgesteld in een planologische procedure. Het resultaat is een duidelijk pakket van vragen waar de potentiële opdrachtnemers hun bieding op kunnen afstemmen. Het beste voorstel wordt geselecteerd en de aanbieder daarvan zal uiteindelijk de uitvoering van het project op zich nemen. Als het gaat om de publieke rol, dan is er gewoonlijk politieke besluitvorming nodig voor het inzetten van de gemeentelijke investering op een bepaald (deel)aspect in de gebiedsontwikkeling.

### *Situatie Hart van Zuid*

Hart van Zuid heeft er voor gekozen om de marktwerking meer ruimte te geven. Dit is gedaan door de aanbesteding niet pas te beginnen na de vaststelling van de planologische besluiten, maar de aanbesteding aan het begin van de publiek-private samenwerking te starten.

De eerste fase van de aanbesteding zal dan gewijd zijn aan het selecteren van een consortium (een samenwerkingsverband van verschillende marktpartijen), op basis van ervaring en referenties. Na de eerste selectie zal aan enkele consortia een ontwerp worden gevraagd voor het Hart van Zuid. De laatste selectie leidt tot een enkel consortium dat het ontwerp verder uit zal werken. Vermoedelijk (dit is nog niet vastgesteld) zullen de planologische procedures dan starten tijdens de aanbesteding of zelfs pas daarna.

Het wisselen van volgorde in de procedures en de veranderende rollen voor belanghebbende partijen maakt dat het project Hart van Zuid uniek is als PPS. Dit heeft ook consequenties voor het verloop van het besluitvormingsproces. Het politiek bestuur van Rotterdam wordt namelijk een besluit gevraagd over een

project dat niet alleen voor Rotterdam, maar ook in Nederland geen gelijke kent. Dit maakt dat er weinig kennis en ervaring is om op terug te vallen bij het nemen van het besluit. Bovendien is het financiële klimaat ernstig aangetast door de recente bezuinigingen en vele kritische ogen die meekijken naar de uitgaven van het bestuur. Interessant zal zijn wat het innovatieve karakter van de PPS heeft op het verloop van de besluitvorming. Maar daarnaast ook hoe het besluitvormingsproces van een dergelijke complexe gebiedsontwikkeling zich voltrekt in een tijd van financiële onzekerheid.

Levert de PPS meer complexiteit en uitstelgedrag of is het politieke systeem zo geolied dat de besluitvorming al snel het gebaande pad neemt? Hoe worden alle verschillende belangen van de overheid en de private partijen bij elkaar gebracht? En wanneer kunnen we nu eigenlijk van een goed besluitvormingsproces spreken? Deze vragen leiden tot de volgende centrale hoofdvraag:

*“Hoe heeft het projectmanagement Hart van Zuid gewaarborgd dat uiteenlopende belangen en percepties van actoren op elkaar worden afgestemd teneinde een positief Investeringsbesluit HvZ te realiseren?”*

### **Theorie & methoden**

Om een goed antwoord te formuleren op de hoofdvraag is gebruik gemaakt van verschillende theoretische inzichten. De theorie die is gebruikt is gebaseerd op 3 hoofdlijnen, afgeleid uit de centrale hoofdvraag:

1. Het netwerk van actoren dat in het project Hart van Zuid betrokken is.
2. Het besluitvormingsproces dat wordt doorlopen om een positief resultaat op het investeringsvoorstel HvZ te verkrijgen.
3. De aanwezigheid van procesaansturing door middel van procesmanagement.

In het theoretisch kader, dat in het onderzoek zelf uitgebreid is toegelicht, wordt een uiteenzetting van de netwerkbenadering en de toepassing van procesmanagement als aansturing in een proces gegeven. Daarnaast is het rondommodel toegelicht op basis waarvan het besluitvormingsproces is gereconstrueerd. Ook is er in theoretisch perspectief gegeven hoe de kwaliteit van een besluitvormingsproces kan worden beoordeeld.

Om tot de analyse van het besluitvormingsproces te komen en inzicht te geven in de visie van betrokken actoren, is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Deze methoden zijn de documentenanalyse, het interview en de participerende observatie. Met name de interviews hebben een goed beeld gegeven van de ervaring van het besluitvormingsproces door de belanghebbende actoren zelf.

### **Analyses**

Opvallend aan de analyse van de betrokken actoren HvZ is dat er geen eensgezind positief of negatief beeld bestaat van de PPS. Veel actoren zijn kritisch over de innovativiteit van de PPS en over de bereidheid van de marktpartijen om te investeren in de gebiedsontwikkeling. Vervolgens leidt deze kritische houding niet per definitie tot een negatief eindoordeel.

De overwegingen die actoren maken om wel of niet positief gestemd te zijn over de PPS HvZ kennen vaak een focus op de financiële aspecten en de rol van de markt. In een tijd waarin het economisch slecht gaat en er als gemeente toch gewerkt wenst te worden aan de verbetering van het gebied Hart van Zuid, biedt de investering van de markt uitkomst. Althans dat lijkt het beeld bij de meeste actoren. Vervolgens komt daardoor de vraag op tafel of die markt eigenlijk wel bereid is om die rol op zich te nemen. De markt heeft immers ook last van de economische crisis.

Over het gehele proces HvZ genomen kan worden gesteld dat er aspecten in de aansturing zitten die bevestigen dat er procesmanagement wordt gehanteerd. Er lijken echter ook aspecten aanwezig te zijn die juist weer afdoen aan de aanwezigheid van een procesgerichte aansturing. Om het procesmanagement goed tot zijn recht te laten komen, zouden de acties van het procesmanagement nog duidelijker gericht kunnen zijn op het afstemmen van de verschillende belangen. Bijvoorbeeld als het gaat om de openheid van het proces en

de bescherming van kernwaarden. Door hier nog iets meer op in te zetten, kan het vertrouwen in het proces groeien en wordt het makkelijker om samen tot een mooi resultaat te komen.

#### **De kwaliteit van het besluitvormingsproces**

De kwaliteit van de besluitvorming in het proces HvZ is als volgt beoordeeld: Op de criteria effectiviteit, proceskwaliteit en draagvlak scoort het project HvZ positief. Als naar het proces in zijn geheel wordt gekeken en de manier waarop betrokken actoren het proces beoordelen kan worden geconcludeerd dat de sterke punten op dit moment in het proces meer overtuigend dan de zwakke punten. Er is in het netwerk HvZ voldoende steun voor de manier waarop het proces is doorlopen en hoe actoren daarin zijn betrokken. Er is echter zeker nog wel ruimte voor verbetering om bepaalde aspecten in het proces duidelijker vorm te geven.

De kwaliteit van het besluitvormingsproces is ook op basis van het procesmanagement in kaart gebracht. De resultaten hiervan wijzen op een proces dat een disbalans vertoont op de bescherming van kernwaarden van betrokken actoren ten opzichte van de andere kernelementen. Daarmee kan worden gesteld dat de kernelementen nog niet in evenwicht zijn. Om de bescherming van de core values te versterken en de balans tussen de kernelementen te realiseren zal er moeten worden ingezet op het vergroten van het vertrouwen in het besluitvormingsproces.

## Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>7</b>
<b>Afkortingenlijst</b>	<b>9</b>
<b>1. Aanleiding onderzoek</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Inleiding</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Het Hart van Zuid</b>	<b>10</b>
1.2.1 Rotterdam Zuid	10
1.2.2 Pact op Zuid	10
1.2.3 Hart van Zuid	10
1.2.4 Publiek Private Samenwerking (PPS) in het Hart van Zuid	11
<b>1.3 De centrale vraagstelling</b>	<b>12</b>
1.3.1 Doelstelling	12
1.3.2 Vraagstelling	12
1.3.3 Deelvragen	13
1.3.4 Context van het onderzoek	14
<b>1.4 Leeswijzer</b>	<b>14</b>
<b>2. De casus Hart van Zuid verder uitgediept</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Inleiding</b>	<b>15</b>
<b>2.2 Hart van Zuid als gebiedsontwikkeling</b>	<b>15</b>
<b>2.3 Hart van Zuid als publiek-private samenwerking</b>	<b>16</b>
<b>2.4 Planning van Hart van Zuid</b>	<b>18</b>
<b>2.5 Afsluiting</b>	<b>20</b>
<b>3. Theoretisch Kader</b>	<b>21</b>
<b>3.1 Inleiding</b>	<b>21</b>
<b>3.2 De netwerktheorie</b>	<b>21</b>
3.2.1 De actorenanalyse	24
3.2.2 Arena's en ronden	26
<b>3.3 Procesmanagement</b>	<b>27</b>
3.3.1 Kernelementen Procesmanagement	29
<b>3.4 Een goed besluitvormingsproces</b>	<b>31</b>
<b>3.5 Attenderende begrippen</b>	<b>32</b>
<b>4. Het onderzoek</b>	<b>34</b>
<b>4.1 Inleiding</b>	<b>34</b>
<b>4.2 Afbakening van het onderzoek</b>	<b>35</b>
<b>4.3 Documentenanalyse</b>	<b>35</b>
<b>4.4 Het interview</b>	<b>35</b>
<b>4.5 De observerende observatie</b>	<b>36</b>
<b>4.6 Validiteit en betrouwbaarheid</b>	<b>36</b>
<b>4.7 Operationalisering</b>	<b>38</b>
<b>5. Actoren Hart van Zuid</b>	<b>43</b>
<b>5.1 Inleiding</b>	<b>43</b>

5.2	<b>Actorenanalyse</b>	<b>43</b>
5.3	<b>Het cluster politiek</b>	<b>44</b>
5.4	<b>Het cluster ambtenarij</b>	<b>50</b>
5.5	<b>Het cluster stakeholders</b>	<b>55</b>
5.6	<b>Conclusie</b>	<b>61</b>
<b>6.</b>	<b>Besluitvormingsproces Hart van Zuid</b>	<b>65</b>
6.1	<b>Inleiding</b>	<b>65</b>
6.2	<b>De projectorganisatie Hart van Zuid</b>	<b>65</b>
6.3	<b>Fora binnen het project Hart van Zuid</b>	<b>67</b>
6.4	<b>Interactie binnen het netwerk Hart van Zuid</b>	<b>70</b>
6.5	<b>Rondenmodel</b>	<b>72</b>
6.5.1	Ronde I	72
6.5.2	Ronde II	75
6.5.3	Ronde III	77
6.6	<b>Arena's Hart van Zuid</b>	<b>82</b>
6.7	<b>Conclusie</b>	<b>84</b>
<b>7.</b>	<b>Procesmanagement</b>	<b>87</b>
7.1	<b>Inleiding</b>	<b>87</b>
7.2	<b>De rolverdeling binnen het procesmanagement in HvZ</b>	<b>87</b>
7.3	<b>De intentie achter een bepaalde rol</b>	<b>88</b>
7.4	<b>De vier elementen van procesmanagement</b>	<b>90</b>
7.4.1	De openheid van de besluitvorming	91
7.4.2	De bescherming van de core values	92
7.4.3	De voortgang van de besluitvorming	93
7.4.4	Inhoud	95
7.5	<b>Beoordeling kernelementen</b>	<b>96</b>
7.6	<b>Conclusie</b>	<b>98</b>
<b>8.</b>	<b>Conclusie en afsluiting</b>	<b>99</b>
8.1	<b>Inleiding</b>	<b>99</b>
8.2	<b>Kwaliteit besluitvormingsproces</b>	<b>99</b>
8.2.1	Beoordeling van de kwaliteit v/h besluitvormingsproces vanuit een netwerkperspectief	100
8.2.2	Beoordeling van de kwaliteit v/h besluitvormingsproces volgens het Procesmanagement	105
8.2.3	Conclusie kwaliteit besluitvormingsproces HvZ	107
8.3	<b>Conclusie beantwoording centrale onderzoeksvraag</b>	<b>108</b>
8.4	<b>Aanbevelingen</b>	<b>109</b>
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>112</b>
	<b>Bijlage I: Geïnterviewde actoren</b>	<b>115</b>
	<b>Bijlage II: Totale lijst van Stakeholders Hart van Zuid</b>	<b>116</b>
	<b>Bijlage III: Vragenlijst interviews actoren</b>	<b>118</b>
	<b>Bijlage IV: Plangebied Hart van Zuid</b>	<b>120</b>
	<b>Bijlage V: Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW)</b>	<b>122</b>



## Afkortingenlijst

DBFM	Design Build, Finance and Maintain (arrangement van PPS)
DO	Directie Overleg
DS+V	Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
FIB	Raadscommissie Fysieke Infrastructuur & Buitenruimte
GMT	Gemeenschappelijk Management Team
HvZ	Hart van Zuid
IUP	Integraal Uitvoeringsplan
LTIP	Lange Termijn Investeringsplanning (soms ook als lange termijn investeringsstrategie geduid)
MKBA	Maatschappelijke Kosten Baten Analyse
OBR	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
PPS	Publiekprivate samenwerking
RSPW	Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken

# 1

## Aanleiding Onderzoek

### 1.1 Inleiding

Wanneer je een willekeurig persoon vraagt naar Rotterdam Zuid is de kans groot dat het beeld dat hij/zij schetst niet overheersend positief is. Zuid heeft nu eenmaal niet zo'n goede naam en ook uit de verschillende monitoren die Rotterdam jaarlijks uitvoert komt van de Rotterdammers een zelfde soort waardering. De deelgemeente Charlois scoort bijna altijd ver onder het gemiddelde van Rotterdam, de wijken hebben sociaal gezien een laag niveau en mensen ervaren het als onveilig op straat. De meerderheid van de belanghebbende partijen is het dan ook onverminderd eens dat er wat moet gebeuren in Zuid, in het bijzonder in het Hart van Zuid. Maar wat moet er dan precies gebeuren?

### 1.2 Het Hart van Zuid

Het zuiden van Rotterdam heeft al verschillende jaren de aandacht van de gemeente Rotterdam. Dat is terug te zien in de diverse projecten en initiatieven die door de gemeente zijn geïnitieerd in Rotterdam Zuid. Dit komt met name door de grote achterstanden op het gebied van werkgelegenheid en onderwijs in Rotterdam zuid, maar ook wordt het slecht ervaren leefklimaat als probleem gezien.

Onlangs heeft ook de Rijksoverheid met het rapport 'Kwaliteitssprong Zuid' laten zien dat Rotterdam Zuid de aandacht verdient. Met name de ernst en intensiteit van de problemen die in Zuid worden ervaren zijn redenen om ook als Rijksoverheid aandacht te besteden aan het wegwerken van achterstanden in Rotterdam Zuid.

Eén van de programma's die op dit moment in Rotterdam Zuid wordt gerealiseerd is het Pact op Zuid. Het Pact is een akkoord tussen diverse actieve partijen in Zuid om Rotterdam Zuid binnen een periode van 10 jaar een verbeterslag te laten maken.

Het Hart van Zuid focust zich specifiek op het centrum van Rotterdam Zuid. Daarmee is het een onderdeel van het taakgebied van het Pact op Zuid en moet het project Hart van Zuid ook bijdragen aan de doelstellingen van het Pact. In de volgende subparagrafen zal het Hart van Zuid als project verder worden toegelicht, alvorens eerst de relatie tot het Pact verder uiteen te zetten.

#### 1.2.1 Rotterdam Zuid

Rotterdam Zuid bestaat uit 4 verschillende deelgemeenten, waarin te samen ongeveer 227.073 mensen wonen (oktober 2010, COS). Het is daarmee minder dan de helft van het totaal aantal inwoners van Rotterdam. Toch is Rotterdam Zuid zo groot dat het te vergelijken is met een middelgrote stad als bijvoorbeeld Groningen (Kwaliteitssprong Zuid, 07:2011). Het is dan ook niet verwonderlijk dat er in Rotterdam Zuid een diversiteit aan problemen ervaren wordt, zoals dat zich ook in andere steden voordoet. De concentratie en ernst van de problemen in Rotterdam Zuid zijn echter zodanig in omvang (Kwaliteitssprong op Zuid, 07:2011) dat het een unieke opgave is om deze binnen afzienbare tijd op te lossen.

#### 1.2.2 Pact op Zuid

Het programma Pact op Zuid is in 2006 overeengekomen tussen de gemeente Rotterdam, de deelgemeenten Charlois, Feyenoord en IJsselmonde en de vier woningcorporaties die actief zijn in Zuid. De doelstelling van het Pact is om in een periode van 10 jaar te komen tot een situatie waarin Rotterdam Zuid geen achterstanden meer kent (pactopzuid.info, 2011). Dit hoopt het Pact te bereiken door een investering van minstens 1 miljard euro te realiseren naast de reeds eerder afgesproken investeringen. De verbeteringen zijn met name gericht op de thema's 'economie en arbeid', 'jeugd en onderwijs' en 'de woningvoorraad'.

#### 1.2.3 Hart van Zuid

Binnen het taakgebied van het Pact op Zuid bevindt zich het Hart van Zuid. Het Hart van Zuid is een gebied rond het centrum van Rotterdam Zuid en fungeert dan ook als centrum voor het zuidelijke deel van Rotterdam als tegenhanger van het stadscentrum in Noord.

Het College van Burgemeester en Wethouders heeft vastgesteld dat het Hart van Zuid moet bijdragen aan de doelstellingen van het Pact op Zuid. In het Collegewerkprogramma 2010-2014 heeft het College bovendien kracht bijgezet aan de ontwikkelingen die in Rotterdam Zuid nodig zijn, door onder andere het 'Programma Zuid' te benoemen en doelstellingen voor Zuid te duiden. Het (project) Hart van Zuid is een uitwerking van één van de projecten die deze doelstellingen moet helpen bereiken. Daar bovenop is het Hart van Zuid in de Stadsvisie 2030 benoemd tot een VIP gebied, waarmee het als een zeer belangrijk project binnen Rotterdam bestempeld is. De ambitie voor het project Hart van Zuid is om het gebied te ontwikkelen tot een centrumgebied waar een hoogwaardig verkeersknooppunt, een vrijetijdscentrum op topniveau en een modern winkelcentrum worden gerealiseerd (Projectplan HvZ, 2011). Het doel voor het Hart van Zuid is om het gebied te transformeren naar een bruisend stedelijk centrumgebied voor Rotterdam Zuid en een aantrekkelijke verblijfplaats met regionale aantrekkingskracht (Projectorganisatie HvZ, 2011).

#### *Korte historie*

Het project Hart van Zuid kent reeds een geschiedenis van enkele jaren. In 2007 werd het eerste document voorgelegd aan het College, waarin een toekomstvisie werd geschetst voor het centrale gebied rondom het Winkelcentrum Zuidplein, Ahoy en het Motorstraatgebied. Het document "Hart van Zuid – Podium van Zuid" had ook toen al de focus op een integrale gebiedsontwikkeling. Helaas heeft het inzetten van de economische crisis er voor gezorgd dat deze aanzet tot integrale ontwikkeling niet meer bestuurlijk is behandeld. Tot ongeveer 2009 is er daarom alleen op enkele locatieontwikkelingen in Hart van Zuid verder gewerkt. Pas in 2009/2010 is er opnieuw een initiatief tot een integrale gebiedsontwikkeling voor het Hart van Zuid genomen. Een innovatief ontwerp voor het realiseren van de gebiedsontwikkeling zorgde voor nieuw enthousiasme binnen de gemeente en het politieke bestuur. Het resultaat was dat het Integrale UitvoeringsPlan (IUP) is opgesteld. Met de goedkeuring van dit Integrale Uitvoeringsplan is ook goedkeuring gegeven aan het voorstel om het Hart van Zuid als publiek-private samenwerking te gaan ontwikkelen.

#### *1.2.4 Publiek private samenwerking (PPS) in het Hart van Zuid*

Met de keuze van het College voor een PPS wordt het mogelijk om het Hart van Zuid weer als integrale gebiedsontwikkeling te realiseren. De grootste verandering ten opzichte van de eerste poging tot ontwikkelen is dat er nu een nauwe betrokkenheid van de markt wordt gevraagd en er daarmee meer ruimte wordt gelaten voor marktwerking in het ontwerp van Hart van Zuid. Ook zorgt de publiek private samenwerking voor een vorm van risicodeling (tussen markt en overheid) die er voor zorg draagt dat ook het financiële plaatje van de integrale gebiedsontwikkeling er positief uitziet.

Een publiek-private samenwerking kan op verschillende manier worden ingericht. In het Hart van Zuid is gekozen voor een relatief unieke vormgeving van de PPS. In een korte opsomming ziet het verschil tussen een klassieke PPS en de inrichting van het Hart van Zuid er als volgt uit:

#### *Normale situatie*

In een PPS-structuur wordt de aanbesteding door de overheid gebruikt om tot een private partner te komen voor het te realiseren project. Om de keuze voor een private partner (de opdrachtnemer) te kunnen maken, zijn criteria nodig waaraan het voorstel van de private partij moet voldoen. Deze criteria worden dan ook eerst uitgewerkt door de overheidspartij en politiek vastgesteld in een planologische procedure. Het resultaat is een duidelijk pakket van vragen waar de potentiële opdrachtnemers hun bieding op kunnen afstemmen. Het beste voorstel wordt geselecteerd en de aanbieder daarvan zal uiteindelijk de uitvoering van het project op zich nemen. Als het gaat om de publieke rol, dan is er gewoonlijk politieke besluitvorming nodig voor het inzetten van de gemeentelijke investering op een bepaald (deel)aspect in de gebiedsontwikkeling.

#### *Situatie Hart van Zuid*

Hart van Zuid heeft er voor gekozen om de marktwerking meer ruimte te geven. Dit is gedaan door de aanbesteding niet pas te beginnen na de vaststelling van de planologische besluiten, maar de aanbesteding aan het begin van de publiek private samenwerking te starten.

De eerste fase van de aanbesteding zal dan gewijd zijn aan het selecteren van een consortium (een samenwerkingsverband van verschillende marktpartijen), op basis van ervaring en referenties. Na de eerste selectie zal aan enkele consortia een ontwerp worden gevraagd voor het Hart van Zuid. De laatste selectie leidt tot een enkel consortium dat het ontwerp verder uit zal werken. Vermoedelijk (dit is nog niet vastgesteld) zullen de planologische procedures dan starten tijdens de aanbesteding of zelfs pas daarna.

Het wisselen van volgorde in de procedures en de veranderende rollen voor belanghebbende partijen maakt dat het project Hart van Zuid uniek is als PPS. Dit heeft ook consequenties voor het verloop van het besluitvormingsproces. Het politiek bestuur van Rotterdam wordt namelijk een besluit gevraagd over een project dat niet alleen voor Rotterdam, maar ook in Nederland geen volwaardige gelijke kent. Dit maakt dat er weinig kennis en ervaring is om op terug te vallen bij het nemen van het besluit. Bovendien is het financiële klimaat ernstig aangetast door de recente bezuinigingen en vele kritische ogen die meekijken naar de uitgaven van het bestuur. Interessant zal zijn wat het innovatieve karakter van de PPS heeft op het verloop van de besluitvorming. Maar daarnaast ook hoe het besluitvormingsproces van een dergelijke complexe gebiedsontwikkeling zich voltrekt in een tijd van financiële onzekerheid.

Leveren de PPS meer complexiteit en uitstelgedrag of is het politieke systeem zo geolied dat de besluitvorming al snel het gebaande pad neemt? Hoe worden alle verschillende belangen van de overheid en de private partijen bij elkaar gebracht? En wanneer kunnen we nu eigenlijk van een goed besluitvormingsproces spreken?

### **1.3 De centrale vraagstelling**

Het onderzoek in deze scriptie richt zich op het besluitvormingsproces in het project Hart van Zuid. De focus ligt daarin op het proces dat zich heeft voltrokken van het begin van de ontwikkelingen in Hart van Zuid in 2007, tot het Investeringsbesluit dat in juni 2011 is genomen. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar de verschillende arena's die in het netwerk Hart van Zuid een rol spelen. Hoe er is gezorgd voor afstemming tussen deze verschillende arena's? De vraag die daarin de rode draad vormt is hoe het managen van zoveel verschillende belangen heeft bijgedragen aan het besluitvormingsproces en wanneer je dan van goede besluitvorming kunt spreken?

#### *1.3.1 Doelstelling*

Het doel van dit onderzoek is om de besluitvorming van het project Hart van Zuid als PPS gedurende de initiatieffase te beschrijven en te analyseren. Deze analyse zal vervolgens leiden tot een conclusie over de kwaliteit van de besluitvorming en het procesmanagement dat daarmee gepaard is gegaan. Een advies in de richting van het toekomstig besluitvormingsproces zal het onderzoek afsluiten.

#### *1.3.2 Vraagstelling*

Volgend uit de doelstelling, is een leidende centrale onderzoeksvraag opgesteld. Dit is de hoofdvraag waarop aan het einde van deze scriptie antwoord zal worden gegeven en luidt als volgt:

***“Hoe heeft het projectmanagement Hart van Zuid gewaarborgd dat uiteenlopende belangen en percepties van actoren op elkaar worden afgestemd teneinde een positief Investeringsbesluit HvZ te realiseren?”***

Zoals in de voorgaande paragrafen reeds is omschreven, is het karakter van de gebiedsontwikkeling Hart van Zuid uniek in zijn soort. Vanuit theoretische achtergronden is al vaker geopperd dat er meer ruimte moet zijn voor de marktpartijen in een PPS. De marktpartijen zelf geven ook aan dat het een goed idee is. Maar hoe verhoudt dit alles zich tot de bureaucratische processen en democratisch gegronde besluitvormingsprocessen zoals we die in Nederland kennen? En in welke mate zijn de verschillende belangen van bewoners en andere stakeholders in het besluitvormingsproces op elkaar afgestemd?

Om deze vragen goed te kunnen beantwoorden wordt het besluitvormingsproces geanalyseerd door middel van de verschillende percepties van betrokken actoren, het gekozen strategisch gedrag en de

interactiepatronen. Daarnaast wordt het besluitvormingsproces gereconstrueerd en een analyse van het procesmanagement en de kwaliteit van de besluitvorming gemaakt.

### *1.3.3 Deelvragen*

Om aan het einde van dit onderzoek de hoofdvraag compleet en helder te kunnen beantwoorden, wordt het onderzoek opgebouwd aan de hand van zes deelvragen. Omdat sommige deelvragen op zichzelf nogal breed zijn, staan er bij enkele nog subvragen om de strekking van de deelvraag te verduidelijken.

#### **1. *Wat is het project Hart van Zuid?***

Gezien de geclaimde uniciteit van het project Hart van Zuid, verdient het enige uitleg waarom er dan sprake is van een unieke gebiedsontwikkeling voor Nederlandse begrippen. De verschillende technische concepten die vaak in één adem met Hart van Zuid worden genoemd zullen daarom worden toegelicht, zodat de context van de analyses verder in het onderzoek goed te volgen zijn.

#### **2. *Hoe ziet de Publiek-private samenwerking in Hart van Zuid eruit?***

Het Hart van Zuid is met name onder de aandacht gebracht als een publiek-private samenwerking. Op deze manier wordt er ook over het project gesproken bij verschillende belanghebbende partijen in het besluitvormingsproces. De wijze waarop de PPS is ingevuld en vormgegeven in het Hart van Zuid is dus een belangrijke wegingsfactor binnen de besluitvorming en daarom interessant om verder toe te lichten.

#### **3. *Hoe ziet het netwerk omtrent Hart van Zuid eruit?***

Uiteindelijk zal dit onderzoek een analyse over het besluitvormingsproces opleveren waaruit conclusies kunnen worden getrokken over de afstemming tussen verschillende belanghebbende partijen en de kwaliteit van de besluitvorming. Een analyse van de verschillende betrokken actoren en het netwerk HvZ zal hiertoe de eerste stap zijn. De overwegingen, percepties en strategieën van verschillende actoren kunnen verklaren waarom de besluitvorming op een bepaalde manier is gelopen. Maar ook óf en hoe er afstemming heeft plaatsgevonden tussen verschillende partijen.

#### **4. *Hoe ziet het besluitvormingsproces naar het investeringsbesluit HvZ eruit?***

Naast de analyse van de betrokken actoren die samen het netwerk rond HvZ vormen, wordt ook uitgebreid stil gestaan bij het verloop van het besluitvormingsproces zelf. Daarin zal worden gekeken naar de besluitvormingsronden die kunnen worden onderscheiden en het strategisch handelen van actoren binnen de ronden.

#### **5. *Welke arena's zijn er te typeren binnen het besluitvormingsproces HvZ?***

In arena's kunnen delen van het besluitvormingsproces zich afspelen tussen actoren, die bijvoorbeeld eensgezind zijn over het vraagstuk. Arena is een concept dat in het theoretisch kader verder wordt toegelicht, maar de typering van arena's en de wijze waarop deze zijn gevormd en op elkaar zijn afgestemd draagt bij aan het antwoord of er sprake is van afstemming tussen percepties en verschillende belangen.

#### **6. *Op welke manier is het besluitvormingsproces vanuit het procesmanagement te typeren?***

Met procesmanagement kan door middel van een goed gekozen procesarchitectuur het proces van besluitvorming en met name het samenbrengen van verschillende actoren en belangen faciliteren. Hoe is dit in het Hart van Zuid georganiseerd en ervaren door betrokken actoren?

#### **7. *Hoe kan het besluitvormingsproces worden gekwalificeerd?***

Verschillende wetenschappelijke literatuur doet uitspraken over wat nu goede besluitvorming of een goed besluitvormingsproces is. Door middel van deze uitspraken als kader te nemen, wordt een conclusie over het besluitvormingsproces (tot het Investeringsbesluit) opgesteld.

## **8. Kan er op basis van procesmanagement een aanbeveling worden gedaan voor het toekomstige besluitvormingsproces?**

De laatste deelvraag gaat in op de wijze hoe er nu afstemming heeft plaatsgevonden tussen belanghebbenden en de verschillende percepties en hoe dit eventueel aan de hand van procesmanagement zou kunnen worden verbeterd voor de toekomstige besluitvorming. Met name de beleving van de betreffende belanghebbende actoren zal leidend zijn in het oordeel over de afstemming.

### *1.3.4 Context van het onderzoek*

Dit onderzoek wordt gedaan ter afsluiting van de master bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het perspectief dat op de casus Hart van Zuid wordt toegepast is dan ook met name het bestuurskundige. Niet zozeer de inhoudelijke benadering zal de focus hebben, maar de nadruk zal liggen op het proces, de besluitvorming en het netwerk van actoren binnen het project HvZ.

De interesse om deze casus als onderwerp van onderzoek te nemen komt door de aard van het project. Het gaat in HvZ om een invulling van de PPS, waarbij voor een prominente rol van de markt wordt gekozen. Dit is vanuit de wetenschap interessant, omdat het een uitvoering is van een innovatieve PPS, zoals deze in theorie al vaker is beschreven. Vanuit de praktijk is het interessant om te zien of deze werkwijze in de praktijk oplevert wat er in theorie is beloofd. Daarnaast is er vanuit de markt grote aandacht voor een vernieuwende aanpak door de overheid en kan één van de eerste praktijkvoorbeelden weer verbeter- en leerpunten opleveren voor andere overheden.

Deze scriptie is uiteraard niet het antwoord op alle genoemde interesses, maar maakt wel deel uit van een breder onderzoek dat vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam is georganiseerd. Zo zullen er waarschijnlijk meerdere scripties volgen na deze, om de gehele ontwikkeling van het project HvZ in kaart te kunnen brengen en aan verschillende analyses te kunnen onderwerpen.

## **1.4 Leeswijzer**

In de komende hoofdstukken zal de centrale hoofdvraag stapsgewijs van een gepast antwoord worden voorzien.

In hoofdstuk 2 zal een verdere toelichting worden gegeven op het project Hart van Zuid en de concepten die omtrent Hart van Zuid meer uitleg verdienen om het vervolg van het onderzoek in de juiste context te plaatsen.. Te denken valt aan het karakter van het project als complexe gebiedsontwikkeling en de organisatiestructuur als PPS. Hoofdstuk 3 gaat in op het theoretisch kader welke als basis geldt voor de analyses van de besluitvorming en de operationalisatie die voor dit onderzoek is geformuleerd. Hoofdstuk 4 geeft een toelichting op de methoden en technieken die worden gebruikt en geeft aan hoe de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek in acht zijn genomen.. In hoofdstuk 5 wordt ingezoomd op de casus Hart van Zuid en worden de empirische gegevens gepresenteerd in een netwerkanalyse. In hoofdstuk 6 wordt de besluitvorming gereconstrueerd in rondes en in hoofdstuk 7 wordt het procesmanagement in kaart gebracht dat in de casus HvZ is te duiden. In hoofdstuk 8 wordt het onderzoek afgesloten met de conclusies, aanbevelingen en natuurlijk het antwoord op de centrale vraagstelling.

# 2

## De casus Hart van Zuid verder uitgediept

### 2.1 Inleiding

Nu duidelijk is wat de opgave is voor dit onderzoek, wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij wat nu de gebiedsontwikkeling / het project / de publiek-private samenwerking in Hart van Zuid precies is.

Bewust noem ik verschillende typering die de titel Hart van Zuid kunnen inleiden, het Hart van Zuid is namelijk een gebiedsontwikkeling, maar wordt vormgegeven in een project georganiseerd door het projectmanagementbureau Rotterdam (PMBR) en heeft het karakter van een publiek-private samenwerking. Deze diverse typering die allemaal gerechtigd zijn, geven tegelijk ook aan dat het project ingewikkeld van aard is en waarom het door verschillende actoren als een complex vraagstuk wordt ervaren. In de volgende paragrafen is daarom aan de hand van enkele theoretische achtergronden getracht om uiteen te zetten wat Hart van Zuid complex maakt. Deze theorie wordt enkel aangehaald om de casus verder toe te lichten en niet om het onderzoek dat wordt gedaan te kaderen. Het theoretisch kader van deze scriptie wordt in hoofdstuk 3 uiteengezet.

### 2.2 Hart van Zuid als gebiedsontwikkeling

Een gebiedsontwikkeling wordt door de overheid ingezet als instrument, omdat er tussen verschillende belanghebbende partijen overeenstemming is dat het fysieke systeem dat er op dat moment bestaat niet meer functioneert of niet meer toekomstbestendig is. De overtuiging is dat er door het fysiek ingrijpen in het gebied kan worden gewaarborgd dat het functioneren verbetert of in ieder geval niet verslechtert (Janssen-Jansen et al., 2009:16). In het Hart van Zuid zien we deze kwalificatie voor een gewenste ontwikkeling terug. Bewoners geven de wijken in Rotterdam Zuid een beduidend lager gemiddeld cijfer als het gaat om veiligheid in de wijken en ook op de sociale index<sup>1</sup> krijgt deelgemeente Charlois maar een 5,1 op een schaal van 10 (Pact op Zuid reisgids 2009, 2009:22). Ook de interviews met de deelgemeente Charlois en de procesmanager van het Pact op Zuid bevestigen dat de situatie in Rotterdam Zuid nog veel ruimte biedt voor verbetering en het gebied op dit moment niet voldoet aan de gewenste situatie of soms in zijn geheel niet functioneert. De inhoudelijke argumentatie van een gebiedsontwikkeling is niet het enige perspectief. De Rijksoverheid brengt jaarlijks een Reiswijzer Gebiedsontwikkeling uit en ziet de essentie van gebiedsontwikkeling als volgt: de nadruk ligt met name op het proces waar het begrip gebiedsontwikkeling voor staat. Door de toename van ruimtelijke ontwikkelingen en het grote aantal belanghebbende partijen dat daarmee gemoeid is wordt het noodzakelijk meer afstemming te creëren tussen deze ontwikkelingen (Reiswijzer Gebiedsontwikkeling, 2009:14). De gebiedsontwikkeling is de oplossing, een concept dat sinds de jaren '90 in populariteit heeft gewonnen. In het Hart van Zuid zien we dit perspectief ook terugkomen, het rapport kwaliteitssprong op Zuid heeft recent nog benadrukt dat er diverse ontwikkelingen en verbeteringen nodig zijn in Rotterdam Zuid (kwaliteitssprong zuid, 2011). Sinds 2007 wordt er al gewerkt aan de plannen voor het Hart van Zuid als centrum voor Rotterdam Zuid; door het samen te brengen in een gebiedsontwikkeling wordt getracht na enkele jaren overleg daad bij het woord te voegen.

#### *Integrale karakter Hart van Zuid*

Het project Hart van Zuid is een *integrale* gebiedsontwikkeling. De Rijksoverheid geeft in haar Reiswijzer Gebiedsontwikkelingen (2011) aan, dat een gebiedsontwikkeling zelfs altijd een integraal karakter heeft. Maar waar het om gaat is dat er in het gebied Hart van Zuid verschillende locaties tegelijk zullen worden ontwikkeld. Bovendien worden deze locaties in samenhang met elkaar ontworpen en dus ook op elkaar afgestemd.

---

<sup>1</sup> De sociale index kijkt naar de sociale capaciteiten, leefomgeving, meedoen en sociale binding in de wijk. Een score van 5,1 maakt een wijk 'sociaal kwetsbaar' (reisgids Pact op Zuid, 2009:16-22).

Hierdoor ontstaat een project dat interessanter voor publiek-private samenwerking is. Zowel de marktpartijen als de overheid hebben er namelijk belang bij dat de verschillende aspecten in de integrale gebiedsontwikkeling worden gerealiseerd en dat er bovenal door die combinatie, een meerwaarde wordt gecreëerd. In het project Hart van Zuid is zeer bewust gekozen voor het integrale karakter van de gebiedsontwikkeling, omdat eerder al is gebleken dat enkelvoudige locatieontwikkelingen niet rendabel zijn en ook niet de samenhang in het gebied bevorderen, zoals het streven is.

### **2.3 Hart van Zuid als Publiek-private samenwerking**

De wijze waarop er vorm wordt gegeven aan de gebiedsontwikkeling Hart van Zuid, is een samenwerking tussen de overheid in de hoedanigheid van de gemeente Rotterdam en een consortium van private marktpartijen. Deze zogeheten publiek-private samenwerking (PPS) wekt bij veel belanghebbenden partijen de nodige interesse, maar het lastige is dat het begrip PPS zelf heel breed is en verschillende concepten kan omvatten. Daarom wordt eerst kort stil gestaan bij wat PPS nu precies is.

In 2002 heeft Ariën Knibbe PPS als volgt gedefinieerd: een publiek-private samenwerking is een innovatieve activiteiten- en risicoverdeling tussen publieke en private partijen bij de realisatie van producten en/of diensten, zodanig dat de waarde van het project groter wordt voor beide partijen dan bij een traditionele inkooprelatie (Knibbe, 2002). Volgens deze uitleg draait het in een PPS dus met name om een innovatieve manier van het delen in risico's die gepaard gaan met een gebiedsontwikkeling (of een ander project). En het verdelen van de verschillende activiteiten die moeten worden uitgevoerd tussen private en publieke partijen. De kritiek vanuit wetenschappelijke hoek is echter dat er in deze definitie wordt uitgegaan van een investering in de gebiedsontwikkeling door de overheid, maar dat er over een investering van de marktpartijen geen uitspraak wordt gedaan. Zo geven Spiering en Dewulf (2001) aan dat het in een PPS ook gaat om een gezamenlijke eindverantwoordelijkheid op basis van gelijkwaardigheid tussen partijen. Bovendien krijgt het voordeel van de risicodeling met name gestalte door het delen van de financiële risico's (*in van Ham & Koppenjan, 2002*).

Wanneer gebruik wordt gemaakt van een PPS-constructie betekent dit vaak impliciet dat er sprake is van een aanbesteding<sup>2</sup>. Via de aanbestedingsprocedure wordt uiteindelijk gekomen tot een private partner. Klijn en van Twist (2007) geven aan dat er in deze methode van aanbesteding ook nog een typische andere eigenschap van PPS naar voren komt. Door marktpartijen met het beste voorstel te laten komen, in concurrentie met elkaar, wordt gebruik gemaakt van de efficiënte en meestal effectievere werkwijze van private partijen. Dit kan leiden tot een beter ingericht ontwikkelingsproces, maar ook tot meer innovatieve en effectieve oplossingen in de gebiedsontwikkeling. Niet alle wetenschappelijke literatuur haalt dit aan als generiek voordeel van een PPS, maar in het geval van Hart van Zuid is het wel te overwegen. Met name omdat de marktpartijen inderdaad de ruimte zullen krijgen om hun eigen expertise en creativiteit te gebruiken en daarmee tot een optimaal ontwerp te kunnen komen.

Als we de verschillende definities in ogenschouw nemen dan draait een PPS om een grensoverschrijdende samenwerking tussen publieke en private partijen, om door middel van financiële risicodeling en het gebruik van elkaars expertise te komen tot een project waarvan de waarde groter is voor beide partijen, dan bij een andere of geen samenwerking.

Daarmee is helder wat de motivatie is om een PPS wel of niet aan te gaan, maar ook de duur en het moment van de betrokkenheid van marktpartijen kan verschillen per PPS.

Zonder alle nuances mee te nemen in verschillende PPS-constructies, is er een onderscheid te maken in twee soorten samenwerkingscontracten bij PPS: het concessiemodel en het alliantiemodel. Deze modellen vertegenwoordigen de veelgebruikte constructies als het gaat om de organisatie van de PPS. Deze twee

---

<sup>2</sup> Een openbare aanbesteding is volgens Europees Recht verplicht boven het drempelbedrag van € 5.150.000 werken en € 206.000 diensten of als er sprake is van activiteiten met vaststaand grensoverschrijdend belang (activiteiten waarvan aanbestedingsplicht is vastgesteld) (Rijksoverheid I&M, 2011:17,32).



modellen worden eerst uiteengezet, om meer inzicht te krijgen in de organisatie die is gekozen voor het Hart van Zuid: de concurrentiegerichte dialoog.

#### *Het concessiemodel*

Het concessiemodel staat voor de PPS die veelvuldig in het Verenigd Koninkrijk wordt gebruikt. In tegenstelling tot Nederland wordt er in het VK namelijk al regelmatig gewerkt met vergaande publiek-private samenwerkingsovereenkomsten. Typisch voor de concessie is dat er sprake is van een aanbesteding met een innovatieve invulling. Het doel van innovatief aanbesteden is het bevorderen van innovaties door marktpartijen en het verhogen van de kwaliteit van het te realiseren product. In een concessie wordt een marktpartij echter niet gevraagd om alleen een vastgesteld product te realiseren, maar wordt de private partij gevraagd een dienst te leveren voor een bepaalde tijd (Bult-spiering, 2003:54-55). Het voordeel van de innovatieve invulling is dat er op deze manier niet meer gewerkt wordt met een bestek van de overheidspartij, waarbij het gehele ontwerpproces door de publieke partij wordt gedaan. De private partij kan zijn eigen kunde en inzicht gebruiken om het product op een zo efficiënte en creatieve manier te leveren dat er een optimaal resultaat wordt gerealiseerd.

Er zijn verschillende gradaties mogelijk in hoeverre de marktpartij in de verschillende fasen van het project wordt betrokken. Doorgaans worden in een project de volgende fasen onderscheiden:

- Planning en Ontwerp (Design)
- Realisatie (Build)
- Financiering (Finance)
- Onderhoud (Maintenance)
- Exploitatie (Operate)

De Engelse termen leveren de afkorting DBFMO op, waarmee de PPS als concessie ook wel wordt geduid. In sommige gevallen valt de exploitatie niet onder de PPS-overeenkomst en dat spreekt men van DBFM. Als er sprake is van een concessie (DBFMO), dan wordt de investering voor de gebiedsontwikkeling in beginsel geleverd door de private partij. Deze investering wordt door de overheidspartij terugbetaald door middel van een beschikbaarheidsvergoeding en/of gebruikersvergoeding (van Ham & Koppenjan, 2002:24).

#### *Alliantiemodel*

Het alliantiemodel gaat nog een stap verder dan de concessievariant, in het Engels wordt het alliantiemodel ook wel het “public private partnership” genoemd. In de PPS en dus het concessiemodel is het mogelijk dat de randvoorwaarden en doelstellingen van de gebiedsontwikkeling eenzijdig door één van de partijen worden bepaald, doorgaans door de publieke partij. In de alliantieconstructie is er sprake van een geheel gelijkwaardig partnerschap waarbij het niet mogelijk is voor alleen de markt of alleen de overheid om het project te realiseren. Het verschil is duidelijk te zien in het resultaat dat een partnership oplevert in vergelijking met het resultaat van een DBFMO. Het resultaat van het partnership is in zijn geheel van beide partijen, in een DBFMO bepaalt de overheid de randvoorwaarden en wordt bijvoorbeeld de private investering gedurende de realisatie van de gebiedsontwikkeling terugbetaald. Overigens is er bij een partnership sprake van een verdeling in verantwoordelijkheid en eigendom in dezelfde verhouding als er in geïnvesteerd is door beide partijen, er hoeft dus niet per definitie sprake te zijn van een 50%/50% verdeling. Wel is het typisch dat er door het partnership sprake is van een verandering in de rollen tussen publiek en private actoren. De publieke partij zal een stukje controle uit handen moeten geven en de private partij kan niet langer alleen sturen op winstmaximalisatie, omdat ook maatschappelijke belangen in overweging moeten worden genomen. Om dit te kunnen bewerkstelligen, moet er sprake zijn van een goede en sterke vertrouwensrelatie tussen de partijen (van Ham & Koppenjan, 2002:26).

#### *Hart van Zuid*

De gebiedsontwikkeling in het Hart van Zuid kent geen pure vorm van het concessiemodel of het alliantiemodel, maar wordt volgens de beginselen van de concurrentiegerichte dialoog georganiseerd

(Projectorganisatie HvZ, 2011<sup>a</sup>:2). Wel kent de concurrentiegerichte dialoog basis elementen van het concessiemodel, zoals hierboven beschreven.

De reden dat er in het Hart van Zuid voor dit aanbestedingsregime is gekozen, komt voort uit de verwachting van de gemeente Rotterdam dat er in de ontwerpen (gebiedsvisionen) van de private partijen meer dan alleen de realisatie en exploitatie van de publieke voorzieningen zal worden verwerkt. Dit is te beredeneren uit het feit dat het voor de private partijen ook een aantrekkelijke investering moet zijn. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door de scope van de gebiedsontwikkeling uit te breiden met private winstgevende onderdelen.

Met een concurrentiegerichte dialoog is hier de ruimte voor. Mocht hiervoor geen animo zijn, dan kan de aanbesteding alsnog als een concessievariant worden uitgevoerd om alleen de publieke voorzieningen te realiseren.

De Rijksoverheid geeft aan dat de concurrentiegerichte dialoog mag worden toegepast bij bijzonder complexe projecten, waarvan de juridische en financiële voorwaarden nog niet zijn te specificeren (Rijksoverheid, 2009<sup>a</sup>:7). De richtlijnen van de concurrentiegerichte dialoog zijn zodanig dat er in het geval van een concessieconstructie ook voldaan is aan gestelde eisen voor een aanbesteding als concessie. (volgens het Besluit Aanbestedingsregeling Overheidsopdrachten (Bao), waar een concessie aan moet voldoen)

Het typische van een concurrentiegerichte dialoog is dat er gestart wordt met de aanbesteding zonder dat er een duidelijke uitvraag is geformuleerd, bovendien is er nog geen oplossing(srichting) bekend. Op basis van de oplossingen die de gegadigde private partijen aandragen voert de projectorganisatie een dialoog met de markt om tot een optimale oplossing te komen. Voor de marktpartij moet het bovendien economisch voordelig zijn om te investeren in de ontwikkeling om daadwerkelijk tot een bieding over te gaan (Rijksoverheid, 2009<sup>a</sup>:7).

De marktpartijen krijgen, volgens de principes van de concurrentiegerichte dialoog, een aanzienlijke rol in het komen tot het uiteindelijke ontwerp van het Hart van Zuid. Ook in de concurrentiegerichte dialoog wordt er net als bij de concessie gewerkt met een fasering van activiteiten die door DBFMO (zie concessiemodel) zijn te onderscheiden. De gebiedsontwikkeling HvZ bevindt zich op dit moment nog aan het begin van die fasering; de private partner voor de PPS is nog niet bekend.

## **2.4 De planning van HvZ**

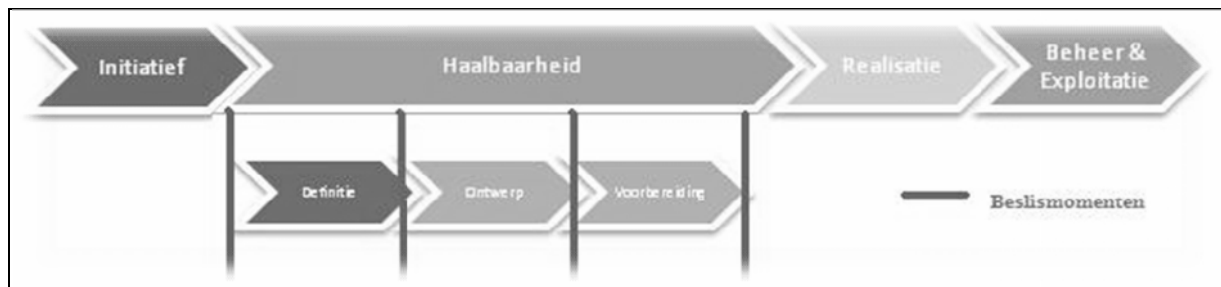
Voordat het besluit werd genomen om het project HvZ als PPS te organiseren is reeds een heel proces doorlopen. Gedurende de maanden dat voorliggend onderzoek wordt uitgevoerd en vastgelegd, is er onder andere de stap gemaakt van de voorbereiding op een Collegebesluit tot en met de goedkeuring van de Gemeenteraad. Ook zijn de eerste stappen in de aanbestedingsfase gezet. In hoofdstuk 6 zal dieper worden ingegaan op de details van de besluitvorming die het project van Hart van Zuid heeft doorgemaakt in de vorm van een rondensbeschrijving. Teneinde dat binnen de goede context te plaatsen van de regels omtrent besluitvorming en planning van de gemeente Rotterdam, waarmee het project HvZ te maken heeft, wordt hier kort ingegaan op de planning van het project zelf. Dit vergroot het inzicht in de fase waarin de gebiedsontwikkeling zich momenteel bevindt.

### *Planning van een gebiedsontwikkeling*

In de paragraaf over publiek-private samenwerking is al een verdeling genoemd in fasen in het kader van de aanbesteding. Het zogeheten DBFMO is echter een onderverdeling die wordt gemaakt in activiteiten en zodanig wordt gebruikt om aan te geven welke activiteiten in de gebiedsontwikkeling worden aanbesteed. De fasering van een gebiedsontwikkeling is opgedeeld op basis van tijd in plaats van activiteiten. Deze verdeling ziet er als volgt uit:

1. De Initiatiefase
2. De Haalbaarheidsfase
3. De Realisatiefase
4. De Exploitatie- en Beheerfase

Hieronder is de doorloop van deze fasen weergegeven in een schema.



**Afbeelding 2.1:** Eigen bewerking overzicht van de fasen in een gebiedsontwikkeling met marktpartijen (Rijksoverheid VROM, 2009; Rijksoverheid I&M, 2011:16)

Elke fase van de gebiedsontwikkeling wordt getypeerd door een aantal activiteiten die moeten worden vormgegeven en uitgevoerd, voordat kan worden doorgegaan met de opvolgende fase:

#### 1. Initiatieffase

In de initiatieffase wordt er onderzocht wat de noodzaak van de gebiedsontwikkeling is. Eventuele alternatieve ontwikkelingen in het gebied worden daarbij ook onder de loep genomen. Een initiatief tot een gebiedsontwikkeling is niet alleen voorbehouden voor een overheidspartij, ook een private partij kan het initiatief nemen. Wanneer de initiatieffase wordt afgesloten, dient er een verslag te zijn van de verschillende onderzoeken die zijn uitgevoerd en een voorstel voor de planning van een mogelijk vervolgtraject (I&M reiwijzer, 2011).

#### 2. Haalbaarheidsfase

De haalbaarheidsfase bestaat uit 3 verschillende subfasen: De definitiefase, de ontwerpfase en de voorbereidingsfase. In de definitiefase zorgt de overheidspartij dat er een algemeen raamwerk wordt opgesteld met de planologische en publiekrechtelijke voorwaarden. In de ontwerpfase kan de private partij aan de slag met een ontwerp dat binnen het raamwerk past. De overheid is verantwoordelijk voor het ontwerp van de onderdelen die het publieke belang raken. In de laatste subfase, de voorbereidingsfase, worden de ontwerpen omgezet naar een realisatieplan (I&M reiwijzer, 2011:13).

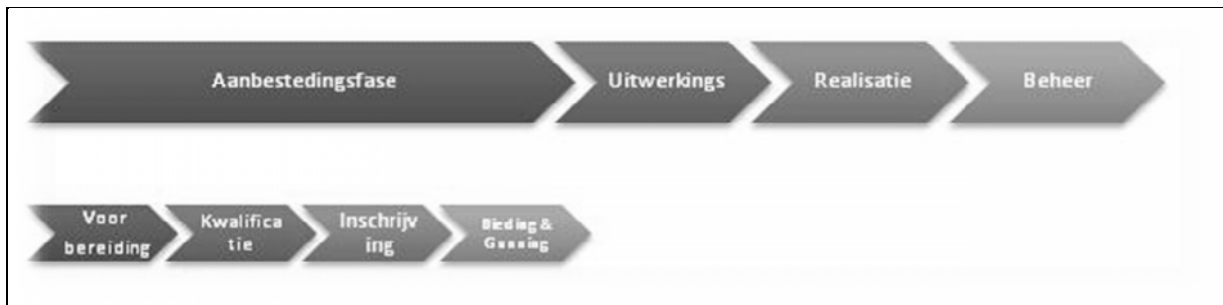
#### 3. Realisatiefase

In de realisatiefase wordt het realisatieplan een formele status gegeven door politieke vaststelling. Waar in de eerste twee fases met name ontwerpers en beleidsmakers bezig waren met de gebiedsontwikkeling, wordt in de realisatiefase het stokje overgegeven aan de uitvoerende functionarissen. De ontwikkeling wordt daadwerkelijk in gang gezet en wordt aan het einde van deze fase afgerond.

#### 4. De exploitatie- en beheerfase

De gebiedsontwikkeling is gerealiseerd en in deze laatste fase wordt de exploitatie en het beheer van de fysieke ontwikkelingen overgedragen aan de afgesproken actoren.

Deze indeling van fasen in een gebiedsontwikkeling zijn een algemene opzet, die nog niet is gespecificeerd naar de vormgeving van de concurrentiegerichte dialoog die in het Hart van Zuid wordt gevolgd. Voor het Hart van Zuid zijn de fasen, zoals hierboven uiteen zijn gezet, aangepast aan de Rotterdamse situatie. De planning die het project HvZ zal doorlopen moet namelijk ook nog voldoen aan de eisen die de RSPW stelt aan projecten binnen Rotterdam. De RSPW staat voor De Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken en stelt richtlijnen op waarbinnen de organisatie van bijvoorbeeld een gebiedsontwikkeling moet blijven (RSPW, 2008). Uiteindelijk is de planning van Hart van Zuid er als volgt uit komen te zien:



**Afbeelding 2.2:** Fasering project Hart van Zuid (o.b.v. Projectorganisatie, 2011<sup>a</sup>:3; Projectorganisatie, 2011<sup>b</sup>:12).

Doordat er gelijk aan het begin van de ontwikkeling aandacht is voor inbreng van de marktpartijen, begint de planning van Hart van Zuid met de aanbestedingsfase. Op die manier kan de marktpartij gekozen worden om het vervolg van de fases mee te doorlopen. De aanbestedingsfase is onder te verdelen in een fase van voorbereiding, de kwalificatiefase, de inschrijvingsfase en de bieding- & gunningfase.

- In de kwalificatiefase moeten gegadigden marktpartijen laten zien dat zij voldoen aan de opgestelde geschiktheideisen. Daarnaast moeten deze marktpartijen op basis van referentieprojecten laten zien wat zij in het verleden hebben gerealiseerd. Zodat aan het einde van de kwalificatiefase een keuze kan worden gemaakt voor 3 verschillende consortia die naar de volgende fase meegaan.
- In de inschrijvingsfase wordt met de drie gekozen consortia een dialoog gevoerd om helder te maken wat er van partijen wordt verwacht. De inschrijvingsfase is afgerond als de overheidspartij (Gemeente Rotterdam) van mening is dat de consortia klaar zijn om een bieding te doen.
- In de bieding- en gunningfase doen de consortia hun bieding en wordt er door de gemeente op basis van eerder vastgestelde criteria een winnaar gekozen (Projectorganisatie, 2011<sup>a</sup>:3/4).

In de uitwerkingsfase kan door het gekozen consortium en de gemeente verder worden gewerkt aan een uitwerking van de gebiedsvisie. In de realisatiefase kan de gebiedsontwikkeling daadwerkelijk worden uitgevoerd en uiteindelijk wordt net als in de andere faseringen afgesloten met de beheer- en exploitatiefase.

Op dit moment zit het proces omtrent de gebiedsontwikkeling HvZ in de aanbestedingsfase, waarin de voorbereiding zo goed als afgesloten kan worden. De uitvraag voor de aanbesteding is namelijk reeds gepubliceerd en dus kan de stap worden gezet naar de kwalificatie en inschrijving van private partijen. Deze planning voor HvZ komt niet geheel overeen met de RSPW, maar de RSPW laat ook de mogelijkheid bestaan om bij gegronde argumenten (beperkt) af te wijken van de richtlijnen. (In bijlage IV van deze scriptie is een verdere uitleg van de RSPW gegeven.) De projectorganisatie HvZ beargumenteert in het geval van de planning van HvZ dat het vanwege de grote rol voor de private partij noodzakelijk is om die afwijkingen te maken. De RSPW biedt namelijk niet voldoende ruimte voor de privaat-publieke verhoudingen zoals deze in een concurrentiegerichte dialoog worden georganiseerd.

## 2.5 Afsluiting

De keuze voor een toelichting op de gekozen vorm van een PPS-constructie en de planning van het project is gemaakt om de analyses van het proces in Hart van Zuid, in de komende hoofdstukken, inzichtelijker te maken. Zo is de manier waarop bepaalde verhoudingen tussen actoren worden gekozen en de keuze voor planning van activiteiten in basis gebaseerd op de PPS variant en de gevolgen die dat heeft voor de volgorde van fases die doorlopen moeten worden.

In hoofdstuk 3, zal het theoretisch kader uiteen worden gezet dat is gebruikt om het onderzoek te structureren.

# 3

## Het theoretisch kader

### 3.1 Inleiding

Om het onderzoek naar het besluitvormingsproces Hart van Zuid grondig en gestructureerd uit te voeren, is in dit hoofdstuk het theoretisch kader uitgezet. Dit theoretisch kader vormt de basis voor de analyses van het besluitvormingsproces HvZ. De theorie is gebaseerd op 3 hoofdlijnen, afgeleid uit de centrale hoofdvraag:

4. Het netwerk van actoren dat in het project Hart van Zuid betrokken is.
5. Het besluitvormingsproces dat wordt doorlopen om een positief resultaat op het investeringsvoorstel HvZ te verkrijgen.
6. De aanwezigheid van procesaansturing door middel van procesmanagement.

Om deze drie hoofdlijnen goed te kunnen duiden in het onderzoek worden een aantal theoretische benaderingen gebruikt die de concepten netwerk, besluitvorming en procesmanagement uiteenzetten.

De netwerktheorie zal enerzijds worden gebruikt om het netwerk in HvZ te duiden. De actoren met bijbehorende belangen en percepties zullen in kaart gebracht en geanalyseerd worden. Anderzijds zal het besluitvormingsproces door middel van een rondensbeschrijving worden gereconstrueerd waarbij concepten uit de netwerktheorie zullen helpen om het verloop te analyseren en te verklaren.

Vervolgens zal het theoretisch perspectief op aansturing door procesmanagement worden toegelicht. De aanwezigheid van de ontwerpprincipes die tot deze theorie behoren zullen licht werpen op de mate waarin procesmanagement in het proces HvZ is toegepast.

Tenslotte zal de theorie over 'goede' besluitvorming worden uitgewerkt. Het proces HvZ wordt namelijk georganiseerd met een bepaalde opgave als startpunt: het verbeteren van de leefomgeving in het gebied Hart van Zuid. Maar wanneer is dit proces ook een besluitvormingsproces van goede kwaliteit? Hiertoe zullen verschillende perspectieven op een 'goed' besluitvormingsproces worden beschreven.

De volgende paragrafen zullen stapsgewijs de genoemde theorieën bespreken. Aan het einde van het hoofdstuk zullen de attenderende begrippen die kunnen worden afgeleid uit de besproken theoretische perspectieven worden gepresenteerd. Dat zijn de begrippen die in het onderzoek van belang zijn en dus ook zullen terugkomen in de analyses.

### 3.2 De Netwerktheorie

De Bruijn, Heuvelhof en in 't Veld (2002) zien een netwerk als het tegenovergestelde van een hiërarchische organisatie. Binnen een netwerk spelen actoren een beleidsspel dat moet resulteren in een goed resultaat. Dat goede resultaat kan worden bereikt door strategie en is voordeling vanuit de eigen belangen. De overheid is binnen een netwerk geen 'bovengeschikte' actor.

Klijn et al. (2000:13) zien een netwerk als het geheel van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom een bepaald probleem of beleidsprogramma.

Tenslotte noemt Teisman netwerken veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen of clusters van middelen (1998).

Hoewel de definitie van een netwerk door verschillende auteurs anders wordt geformuleerd, zijn er bepaalde aspecten die in alle definities naar voren komen.

Een netwerk bestaat uit actoren die wederzijds afhankelijk zijn van elkaar. In een steeds complexere realiteit voor gebiedsontwikkeling, door o.a. het toenemend aantal betrokken actoren, is het moeilijk om als individuele actor de eigen doelstellingen te bereiken (Kickert et al., 1997:37; Rijksoverheid, 2009<sup>a</sup>:14). Vaak ontbreekt het de enkele actor simpelweg aan de middelen en invloed om de gewenste situatie te realiseren. Daarnaast heeft een actor te maken met de middelen die andere actoren ter beschikking hebben om zijn/haar doelen te

blokkeren. De oplossing zit daarom voor de meeste actoren in samenwerking met andere (gelijkgestemde) actoren.

Deze samenwerking zorgt dat er samen wel een gewenste situatie kan worden gerealiseerd, maar dan een situatie waar alle betrokken actoren zich in kunnen vinden. Wanneer actoren steeds vaker merken dat zij afhankelijk van elkaar zijn, zal de samenwerking een terugkerend mechanisme worden. Actoren leren elkaar kennen en kunnen gebruik maken van elkaars positie en expertise om gedeelde doelen te bereiken. De duurzame relatie die ontstaat wordt een beleidsnetwerk genoemd en kent vaak een centraal onderwerp waar alle leden een belang bij hebben.

Ook voor de overheid geldt dat de klassieke positie van de centrale sturende actor dikwijls niet meer bestaat. De hiërarchische structuur lijkt steeds vaker te worden vervangen voor een meer horizontaal gestructureerde samenwerking tussen actoren (Kickert et al., 1997:122; Koppenjan & Klijn, 2004). Ook dit is een kenmerk van de netwerkcultuur. Door de wederzijdse afhankelijkheid worden actoren genoodzaakt om elkaar meer als gelijken te behandelen. Zonder de medewerking van de ander is er immers weinig te bereiken (Kickert et al., 1997:6).

Ondanks het besef dat (centrale) actoren niet meer in staat zijn om andere actoren op te leggen wat er moet gebeuren en hoe dat moet gebeuren, leidt dit nog niet tot een heldere doelvervlochtening tussen wederzijds afhankelijke actoren.. De verschillende belanghebbende actoren zullen nog steeds een eigen visie hebben op het beleidsvraagstuk en ook een eigen probleemperceptie en de gewenste oplossing daarvoor. Het gevolg is dat actoren strategisch gedrag gaan vertonen binnen het beleidsnetwerk. Op die manier wordt door iedere actor ansich getracht de eigen doelen te bereiken.

De reden om strategisch gedrag te gaan vertonen, is dat alle actoren met bepaalde onzekerheden te maken hebben binnen het besluitvormingsproces. Immers kun je er als partij A niet geheel zeker van zijn wat partij B, C & D zullen doen en of die andere partijen jouw als partij A wel alles vertellen. Vertrouwen is dus een gewichtig concept in een horizontale afhankelijkheidsrelatie. Door de onzekerheden die blijven bestaan zullen actoren in basis altijd bezig zijn om de eigen belangen veilig te stellen. Dit doen zij door het eigen gedrag en de omgang met andere actoren in dienst te stellen van de optimale behartiging van de eigen belangen (Bruijn et al., 2002:26).

Er zijn verschillende soorten onzekerheden te onderscheiden binnen de besluitvorming van een netwerksetting: de onzekerheid over kennis, de strategische onzekerheid en de institutionele onzekerheid. Door de aanwezigheid van deze onzekerheden is het komen tot een breed gedragen besluit moeilijk, het streven van actoren is dan ook doorgaans om de onzekerheden zo klein mogelijk te maken (Koppenjan & Klijn, 2004).

#### *De onzekerheid van kennis*

Deze vorm van onzekerheid wordt ingegeven door het ontbreken van voldoende en/of juiste kennis om tot een besluit te komen. Dit kan komen omdat er simpelweg geen informatie bekend is over het onderwerp of omdat de informatie niet op tijd ter beschikking kan zijn. Daarnaast is er bij onzekerheid over kennis niet alleen sprake van het wel of niet aanwezig zijn van de goede informatie, maar is er vaak ook sprake van verschillende interpretaties van informatie. Hierdoor kan er moeilijk consensus worden bereikt over de juistheid van de beschikbare informatie.

De reactie van actoren is dat zij (externe) experts inschakelen om meer helderheid over de juiste kennis en informatie te krijgen. Andere actoren kunnen daarop reageren met het verzamelen van informatie die de eerste expert(s) tegenspreekt of beter aansluit bij te eigen belangen (Koppenjan & Klijn, 2004:24).

De onzekerheid over kennis is in complexe vraagstukken vaak groot. Dit komt doordat het dikwijls gaat om ongetemde politieke problemen (wicked problems). Dit zijn problemen waarvan de zekerheid over kennis klein is en de consensus over maatstaven van het probleem ook (de Graaf & Hoppe, 1996:48). De vraagstukken die in een netwerksetting aan bod komen zijn doorgaans ook ongetemde politieke problemen. Zo ook in het

vraagstuk van een complexe (integrale) gebiedsontwikkeling. Een integrale gebiedsontwikkeling raakt meestal diverse belangen van verschillende actoren die elkaar door de wederzijdse afhankelijkheid ontmoeten in een netwerk. Consensus vinden over het gewenste resultaat van de gebiedsontwikkeling is niet makkelijk door het complexe karakter.

### *Strategische onzekerheid*

De tweede vorm van onzekerheid in een beleidsnetwerk is de strategische onzekerheid. Deze vorm van onzekerheid draait om de strategische keuzes die actoren maken in hun gedrag binnen het netwerk. Deze keuzes hebben namelijk invloed op het besluitvormingsproces. Elke actor die deelneemt aan het besluitvormingsproces heeft een eigen beleving van dat proces. Dit komt doordat elke individu een eigen waardesysteem heeft op basis waarvan een situatie wordt beoordeeld. Vanuit deze eigen beleving wordt vervolgens bepaald hoe een partij zich strategisch positioneert in het besluitvormingsproces ten opzichte van de andere actoren. Het resultaat is dat het besluitvormingsproces niet zozeer rationeel van aard is, maar wordt beïnvloed door de eigen beleving en strategisch gedrag.

In Koppenjan & Klijn, 2004, worden vijf verschillende soorten strategisch gedrag onderscheiden. Het onderscheid van de vijf soorten gedrag is gemaakt op basis van de wijze waarop een actor zich opstelt naar de andere actoren. Zo kan een actor veel begrip hebben voor het standpunt van een andere partij, maar kan een actor ook kiezen om ten koste van alles te gaan voor zijn eigen voorkeursoplossing.

Wanneer het gekozen strategisch gedrag inhoudt dat de actor totaal geen ruimte laat voor de belangen van een andere partij, dan kan de actor verwachten dat de overige actoren niet erg welwillend naar hem/haar zullen zijn. Het strategisch gedrag is een spel tussen actoren van actie en reactie. De vijf soorten strategisch gedrag die worden onderscheiden zijn (Koppenjan en Klijn, 2004):

1. *Go-alone;*

De strategie "Go-alone" houdt in dat een actor gaat voor zijn eigen voorkeursoplossing, ondanks de weerstand die er misschien bestaat vanuit andere partijen. Dit leidt doorgaans óf tot een oplossing die dicht bij de eigen voorkeursoplossing ligt óf tot een blokkade van het gehele besluitvormingsproces. De blokkade kan ontstaan omdat andere actoren niet pikken dat een enkele actor het proces overheerst.

2. *Conflict aangaan;*

Een actor kan bewust kiezen om het conflict aan te gaan met de andere actoren in het netwerk. Dit doet hij bewust doordat hij, wetende dat andere actoren een andere voorkeursoplossing prefereren, toch kiest om zijn/haar eigen voorkeursoplossing openbaar te verdedigen.

3. *Ontwijken;*

Niet altijd is een actor geïnteresseerd in het zoeken naar een oplossing, wellicht dat voor die specifieke actor de prioriteit bij een ander beleidsvraagstuk ligt. De actor kiest bij ontwijking dus niet om een bepaalde oplossingsrichting te blokkeren, maar vindt het niet voldoende interessant en/of teveel kosten om actief te participeren in het besluitvormingsproces.

4. *Coöperatief opstellen;*

Als een actor zich coöperatief opstelt naar de andere actoren in het netwerk, erkent de actor de afhankelijkheden die er bestaan tussen partijen. Om het onderhandelingsproces over de juiste oplossing in de richting van de eigen voorkeur te krijgen, zet de actor in op het interesseren en overtuigen van andere partijen.

5. *Faciliteren.*

De laatste strategie die een actor kan kiezen draait om het faciliteren van het onderhandelingsproces. Wanneer een actor bewust is van het feit dat er samenwerking tussen actoren nodig is om tot een gedragen resultaat te komen, kan die samenwerking bewust worden aangemoedigd. Deze strategie kan gemotiveerd worden vanuit het verantwoordelijkheidsgevoel voor het proces en/of omdat het faciliteren van samenwerking de (eigen) transactiekosten verlaagd.

Uit het handelen van actoren tijdens het besluitvormingsproces wordt duidelijk welke vorm van strategisch gedrag de overhand heeft bij een actor.

### *Institutionele onzekerheid*

De derde en laatste onzekerheid die wordt onderscheiden in een beleidsnetwerk is de institutionele onzekerheid. Wanneer actoren samen deel uitmaken van een beleidsnetwerk, dan zullen er logischerwijze standaarden ontstaan voor de omgang met elkaar binnen dat netwerk. Deze standaarden kunnen worden gezien als de spelregels van het netwerk. De spelregels hebben onder andere betrekking op de wijze waarop de interactie tussen actoren is geregeld, hoe de positie van actoren wordt bepaald en wat de aard is van het netwerk.

Wanneer het netwerk ontstaat rond een zeer complex proces, dan kan er van uit worden gegaan dat de actoren in het netwerk ook een wederzijdse afhankelijkheid kennen. Onderhandeling en intensief contact tussen de actoren zal dan ook noodzakelijk zijn binnen het netwerk om tot een gewenst resultaat te komen. Wanneer actoren elkaar echter nog niet goed kennen en ook geen idee hebben van de achtergrond van de andere partijen, dan kan de onderhandeling tussen actoren stroef verlopen. Ook kan de onbekendheid met het institutionele regime van het netwerk de actor onzekerheid geven over de juiste manier van handelen.

Onzekerheid voer het institutionele karakter van het netwerk kan onder andere ontstaan doordat actoren onderling nog geen vertrouwensband hebben kunnen opbouwen. Daardoor weten ze niet hoe de andere actoren in het netwerk op bepaalde situaties zullen reageren.

Wanneer de aanwezigheid van institutionele onzekerheid het functioneren van het netwerk belemmert, is het zaak om het vertrouwen tussen actoren te bevorderen.

#### **3.2.1 Actorenanalyse**

De actoren in een netwerk kunnen zorgen voor een beleidsspel vol onzekerheden die (gedeeltelijk) overwonnen moeten worden. Maar ook de eigenschappen van de actoren zelf spelen een factor in de wijze waarop het besluitvormingsproces zich voltrekt. Zo hebben verschillende actoren ook verschillende middelen ter beschikking om te gebruiken binnen het beleidsspel, verschilt de positie in het netwerk per actor en heeft elke actor een eigen probleem- en oplossingsperceptie.

### *Middelen*

De mate waarin verschillende actoren afhankelijk van elkaar zijn, wordt medebepaald door de middelen of hulpbronnen, die actoren ter beschikking hebben. De onafhankelijkheid van een actor in een netwerk wordt namelijk bepaald op basis van de mate waarin een actor zelfstandig is, dat wil zeggen of de actor in staat is zijn/haar eigen doelstelling te verdedigen en anderen actoren ervan te overtuigen (van de Donk, 1997:174). Wanneer een actor in het bezit is van bepaalde (noodzakelijke) hulpbronnen dan zal het makkelijker zijn om andere actoren te overtuigen van de eigen doelstelling.

Van de Donk heeft op basis van verschillende wetenschappelijke teksten de volgende opsomming van belangrijke hulpbronnen voor actoren gemaakt: formele bevoegdheden; financiële middelen; informatie (gegevens en kennis); vaardigheden & capaciteiten; gezag & reputatie en strategische competentie (Van de Donk, 1997: 174). Er zijn diverse variaties op deze verdeling gemaakt. Koppenjan & Klijn hebben de hulpbronnen verdeeld in: financiële middelen; productiemiddelen; competenties; kennis en legitimiteit (Koppenjan & Klijn, 2004:144).

In dit onderzoek wordt een combinatie van de beide verdelingen aangehouden. Deze combinatie is gekozen op basis van de gegevens die een toegevoegde waarde geven voor de positie van de actor in het besluitvormingsproces.

#### *1. Formele bevoegdheden;*

De formele bevoegdheden van een actor duiden op de positie die een actor heeft door juridisch gegronde regelgeving of bindende afspraken. Een actor kan bijvoorbeeld ook een rol op zich nemen, binnen het netwerk, waarvoor formeel gezien geen bevoegdheid voor is vastgelegd. Binnen een netwerksituatie is het noodzakelijk dat er genoeg actoren aanwezig zijn met formele bevoegdheden, zodat besluiten ook formeel kunnen worden vastgelegd en doorgezet.



## 2. Financiële middelen;

Zowel voor het besluitvormingsproces zelf als voor het realiseren van het besluit zijn financiële middelen nodig. Wanneer het een actor aan voldoende financiële middelen ontbreekt, zal het erg moeilijk worden om het besluitvormingsproces van de grond te krijgen. Laat staan om een eventueel besluit ter uitvoering te brengen.

## 3. Informatie & Kennis;

Zoals het verschijnsel van 'onzekerheid van kennis' aangeeft (§3.2), is het bezitten van de juiste kennis een moeilijk, maar belangrijk punt voor actoren. Sommige actoren hebben makkelijk toegang tot de juiste kennis en hebben het daardoor makkelijker om een standpunt in te nemen. Andere actoren zijn afhankelijk van anderen om de juiste kennis te verkrijgen en hebben te maken met een onzekere positie in het netwerk ten aanzien van kennis.

## 4. Gezag en Reputatie.

Behalve de formele positionering van een actor, is er in een netwerk ook sprake van de positie die een actor heeft volgens de andere actoren. Wanneer een actor gezag heeft, dan zijn de andere actoren het eens met de macht die de gezaghebbende actor bezit. Dit kan ook te maken hebben met een bepaalde reputatie van de actor. Als een actor in het verleden heeft bewezen in staat te zijn zijn bepaalde processen goed te leiden, dan is de kans groot dat er in het huidige proces wordt geaccepteerd dat die actor de leidende rol wederom op zich neemt. Als een actor zich echter meerdere malen niet heeft kunnen bewijzen, is de kans groot dat de overige actoren in het netwerk niet goedkeuren dat die actor de macht krijgt. Dit kan op gespannen voet komen te staan met eventuele formeel vastgelegde macht.

De afhankelijkheid van actoren kan laag, midden of hoog zijn op basis van de middelen die een actor bezit. Daarnaast is aan de hand van de beschikbare middelen van een actor en zijn positie in het netwerk te bepalen of een actor vervangbaar is. Wanneer de actor zeer unieke hulpbronnen bezit, dan is het moeilijker om de actor te vervangen. Echter, als de actor alleen middelen bezit die veel voorkomen dan kan de actor makkelijk worden vervangen. Als laatste is het een interessante eigenschap van een actor als deze een kritieke positie bezit. Is de actor bijvoorbeeld een hoofdrolspeler of alleen betrokken in de besluitvorming vanuit het eigen belang?<sup>3</sup>

### *Percepties*

In een netwerksetting hebben de verschillende actoren een eigen visie op de problemen die prioriteit verdienen binnen de besluitvorming. Daarnaast hebben actoren ook een voorkeur voor de oplossing van dat probleem. In verband met de wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren, kan een dergelijke probleemperceptie niet worden opgedrongen bij andere actoren. Het gevolg is dat het moeilijk wordt om de uiteenlopende percepties van actoren samen te brengen tot een definitie van het probleem waar alle actoren zich in kunnen vinden. De actoren met een bepaalde perceptie van een situatie, beschouwen dit als de waarheidsgetrouwe weergave van die situatie. Daarom gedragen en handelen actoren ook naar de eigen perceptie van het probleem. Zoals Thomas in 1928 al beschreef: "if men define situations as real, they are real in their consequences" (1928:572). Als de percepties te ver uit elkaar liggen, dan kan dit barrières opwerpen in het besluitvormingsproces. Wanneer actoren met dezelfde probleempercepties elkaar vinden, dan kunnen deze actoren elkaar versterken in zogeheten advocacy Coalitions (Sabatier, 1988; 1999). Sabatier is van mening dat een perceptie van een actor, uit verschillende niveaus bestaat. Deze niveaus in een perceptie vormen samen een belangensysteem per actor dat bestaat uit 'de deep core beliefs', 'de policy core beliefs' en 'de secondary aspects'.

---

<sup>3</sup> In hoofdstuk 4 zal uiteen worden gezet hoe al deze eigenschappen van een actor zullen worden geanalyseerd en gepresenteerd.

De deep core beliefs staan voor stevig gegronde overtuigingen van een actor. De deep core beliefs bestaan uit fundamentele en onomstreden waarden en zijn moeilijk ter discussie te stellen (Sabatier, 1999; Bekkers, 2007). Dit deel van een belangensysteem is vaak ontstaan over langere tijd en vormt de basis voor het bestaan van de organisatie of partij waar de actor voor staat.

De policy core beliefs hebben betrekking op de positie die een partij inneemt binnen een besluitvormingsvraagstuk (Bekkers, 2007). Deze positie wordt in algemene termen bepaalde en heeft nog geen bestrekking op de details van een specifiek onderwerp. De policy core beliefs zijn iets minder star dan de deep core beliefs, maar zullen ook niet snel worden aangepast aan de policy beliefs van een andere actor (Sabatier, 1999). Als laatste niveau van een belangensysteem is er de secondary aspects. De secondary aspects staan voor de probleemperceptie van het onderwerp dat er op dat moment ter discussie staat. Het meeste aanpassingsvermogen heeft een actor ten aanzien van de secondary aspects (Sabatier, 1988; 1999). Dit heeft te maken met het feit dat het gaat om een relatief kort bestaand oordeel over de probleemsituatie, welke nog steeds beïnvloedbaar is door de juiste informatie en argumentatie. Actoren in een netwerk zullen elkaar dus doorgaans vinden op het niveau van de secondary aspects van hun perceptie (of belangensysteem).

Het voert voor dit onderzoek te ver om de fundamentele motivatie voor het bestaan van een organisatie of partij van een actor in kaart te brengen. Maar het systeem van Sabatier waarin percepties worden opgedeeld in niveaus van het belangensysteem van een actor maakt de complexiteit van percepties wel inzichtelijk. Hieruit kan ook worden geconcludeerd dat de afstemming van belangen en percepties ook een moeilijk proces is.

Het idee van Sabatier is dat actoren elkaar makkelijker kunnen vinden, binnen een netwerk, door de combinatie van gelijkgestemde secondary aspects. Samen kunnen deze actoren zich dan sterker maken als coalitie binnen het netwerk. Echter blijkt het in de praktijk niet gemakkelijk voor actoren om een coalitie te vormen met een gelijkgestemde actor. Dit heeft onder meer te maken met de framing van een situatie.

Een actor beoordeelt een situatie op basis van zijn eigen frame, dat de situatie binnen een bepaalde context neerzet. Op basis van eerdere ervaringen, normen en waarden en (beperkte) informatie en kennis velt een actor een oordeel over deze situatie. Dit frame dat wordt gebruikt om de betreffende situatie te beoordelen hoeft echter niet hetzelfde te zijn bij de andere (gelijkgestemde) actoren. De kans dat een andere actor exact dezelfde waardering van een situatie hanteert en daardoor eenzelfde probleemperceptie kent is zeer klein.

De framing is lastig te sturen en kan er ook voor zorgen dat actoren het niet eens worden over de probleem- en/of oplossingsperceptie binnen een besluitvormingsproces. Net als bij de verschillende institutionele regimes, moeten actoren in het netwerk zich beseffen dat het verschil in percepties en frames bestaat. Als dit besef aanwezig is, kunnen partijen dit gebruiken om de barrières die zijn ontstaan af te breken. Dit met als doel om het besluitvormingsproces meer vaart te geven.

### **3.2.2 Arena's en ronden**

Het spel dat gespeeld wordt door actoren om een beleidsvraagstuk op te lossen speelt zich af in verschillende arena's. Een arena is een deel van het netwerk en bestaat uit actoren die zich over een bepaald deel van het beleidsvraagstuk buigen. Arena's kunnen van korte duur zijn of juist langer blijven bestaan.

Een arena kan soms worden aangevuld met actoren die uit een ander netwerk afkomstig zijn, bijvoorbeeld omdat het beleidsvraagstuk meer expertise vraagt dan in het eigen netwerk aanwezig is. De toevoeging van actoren van buiten het netwerk kunnen het proces verrijken.

Het verloop van het besluitvormingsproces is in sterke mate afhankelijk van de samenstelling van de arena (Koppenjan, 1995: 368). De aanwezigheid van kritische actoren of bepaalde experts kan de vaart in een proces stimuleren.

De besluitvorming in een complex vraagstuk met veel actoren verloopt in besluitvormingsronden. Per ronde kunnen actoren wisselen van deelname en ook kunnen de arena's wisselen die deelnemen aan de ronde. Er kunnen ook verschillende arena's naast elkaar bestaan, bijvoorbeeld wanneer deelaspecten van het besluitvormingsproces worden besproken in verschillende arena's.

Ronden in besluitvorming volgen elkaar op, maar er hoeft geen sprake te zijn van chronologie. Zo kan een nieuwe ronde ook betekenen dat er terug wordt gegrepen op een eerder genomen besluit dat opnieuw overwogen dient te worden. Een complex besluitvormingsproces is door de dynamiek en de invloed van veel verschillende actoren moeilijk te vatten in besluitvormingsfasen die elkaar chronologisch opvolgen. Bovendien zijn de grenzen van deze fasen van tevoren bepaald, terwijl de rondes worden bepaald door de ervaren voortgang in het besluitvormingsproces en het moment dat er een cruciaal besluit valt. Dit maakt dat de rondenaanpak in een complex besluitvormingsproces de voorkeur verdient om het proces zo waarheidsgetrouw te kunnen beschrijven.

In dit onderzoek wordt het rondesmodel gebruikt om het besluitvormingsproces te reconstrueren. Het rondesmodel is in Nederland met name door Geert Teisman onder de aandacht gebracht (de Bruijn, 1996). Teisman geeft aan dat besluitvormingsproces geen tastbaar 'iets' is maar wordt gebaseerd op de ervaringen van betrokken actoren. De rondesbeschrijving wordt dan ook achteraf opgesteld en werkt niet met van tevoren gestelde grenzen van besluitvormingsfasen (Teisman, 2000:944).

Besluitvorming is in het rondesmodel gedefinieerd als een reeks van beslissingen, genomen door verschillende actoren (Teisman, 1995:41). De rondes worden van elkaar onderscheiden door een bepaald onderwerp of thema dat centraal staat van het begin tot het einde van de ronde. In een besluitvormingsproces worden de verschillende rondes getypeerd door een cruciaal (deel) besluit. Dit cruciale besluit in een enkele ronde is vaak ook een belangrijk moment in het gehele besluitvormingsproces. Een cruciaal besluit geeft namelijk een oplossing voor het beleidsvraagstuk dat in de betreffende ronde centraal staat en is richtinggevend voor het vervolg van het besluitvormingsproces.

#### *Communicatie tussen actoren*

In een proces met veel verschillende actoren is communicatie een belangrijk gereedschap om het hele netwerk in het besluitvormingsproces mee te nemen. Voor de hand ligt dat de actoren die samen in een arena zijn verenigd vaker en/of intensiever contact met elkaar onderhouden. Desalniettemin is het belangrijk in een complex proces dat alle actoren worden betrokken bij de voortgang van het proces en niet alleen de actoren in arena's. Er is in principe sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen alle actoren in een netwerk.

Teisman geeft ook aan dat de interactie tussen actoren van belang is voor de kwaliteit van de besluitvorming. De interactie binnen een proces moet door de betrokken actoren als nuttig en effectief worden ervaren om structureel bij te dragen aan de kwaliteit van de besluitvorming (Teisman, 1995).

De frequentie van interactie tussen actoren en de verschillende vormen van communicatie geeft daarom een goed beeld van (een deel van) de kwaliteit van besluitvorming. Als er weinig interactie plaatsvindt, heeft dit een negatief effect op de kwaliteit van de besluitvorming en andersom. Daarnaast is veel communicatie en interactie tussen actoren een teken dat de wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren wordt erkend.

### **3.3 Procesmanagement**

Aan de hand van het netwerkperspectief is duidelijk geworden dat de besluitvorming van complexe problemen diverse dimensies kent. Enerzijds is er aansluitend op de afhankelijkheid tussen actoren geen sprake meer van een 'bovengeschikte' actor die overzicht houdt en het proces (hiërarchisch) aanstuurt. De actoren worden in een netwerk meer als gelijken gezien. Anderzijds leidt het ontbreken van een bovengeschikte actor soms ook tot het verliezen van focus in het proces of het achterwege blijven van daadkrachtige besluiten.

In een dergelijke situatie is het daarom noodzakelijk om de aansturing van het proces wel helder af te spreken en te structureren. De meest voor de hand liggende methode om dat te doen is procesmanagement.

Procesmanagement onderscheidt zich van projectmanagement en het lijnmanagement. Projectmanagement is een manier om een project van tijdelijke duur te managen met een projectorganisatie die alleen wordt ingericht voor het te realiseren project. Bij afronding wordt de projectorganisatie weer ontbonden (Teisman et al. 2001: 46) Een ontwikkeling die wordt gestart als project kan in een latere fase alsnog worden voortgezet als

een proces. Dit kan zijn oorzaak vinden in de externe en de interne dynamiek, die een complexe ontwikkeling met zich meebrengt. De interne dynamiek doet zich met name voor als tijdens het project de ontwikkeling ingewikkelder en complexer blijkt te zijn (De Bruijn et al, 2002:28). De externe dynamiek neemt toe als er zich tijdens het project veel meer actoren en belangen melden dan het projectmanagement (goed) kan aansturen. De Bruijn et al. geeft aan dat met name bij besluitvorming die zich voordoet in een netwerksetting sprake zal zijn van een dergelijke interne en externe dynamiek. Beleidsvraagstukken waar vele actoren zich organiseren in de vorm van een netwerk kunnen dan ook het beste worden aangestuurd door middel van procesmanagement (2002:28)

Het lijnmanagement dat in een ontwikkeling wordt betrokken bestaat uit de leidinggevende managers die structureel aanwezig zijn in een organisatie en grotendeels geroutineerde taken hebben (Teisman et al, 2001:46). Bij een gebiedsontwikkeling heeft bijvoorbeeld de projectorganisatie te maken met het lijnmanagement van de Gemeente.

Lijnmanagement	Projectmanagement	Procesmanagement
Bekende, repeterende activiteiten	Nieuwe eenmalige activiteit	Meervoudige activiteit
Diverse doelen onder 1 regime	1 doel onder gedeeld regime	Diverse doelen en gedeeld regime
Continue oriëntatie	Oriëntatie op beperkte duur	Oriëntatie lange termijn, maar met wisselend perspectief
Homogene cultuur	Heterogene cultuur en handelingspatronen	Heterogene, ambigue en dynamische cultuur
Bestaande organisatie en procedures om eigen inspanningen te sturen	Tijdelijke projectorganisatie om inspanningen te integreren	Organiseren van wisselende interacties om gedrag actoren op elkaar te betrekken
Aanzienlijke zekerheid bij medewerkers over prestaties, kosten en tijdschema	Aanzienlijke onzekerheid over prestaties, kosten en tijdschema	Onzekerheid over prestaties, kosten en tijdsperspectief
Productie vindt plaats binnen eigen organisatie	Productie vindt plaats binnen tijdelijke projectorganisatie	Productie komt tot stand in inter-organisatorische arena's
Bekende gebruiken	Schendt bekende gebruiken	Zoekt nieuwe gebruiken
Borgt bestaande procedures en posities	Verstoort de bestaande procedures en posities	Genereert dynamiek en eist flexibiliteit

**Tabel 3.1: Verschillen tussen Lijn- project- en procesmanagement (Teisman et al, 2001:47)**

Wanneer vele actoren betrokken zijn bij een bepaalde ontwikkeling, is het goed om samen eerst overeen te komen welk doel het geplande proces zou moeten dienen. Daarnaast moet een inhoudelijke discussie worden gestart die gestructureerd en helder verloopt (de Bruijn et al, 2002: 15). Aan de hand van procesafspraken kan worden geborgd dat het besluitvormingsproces volgens overeengekomen spelregels verloopt (de Bruijn et al, 2002:15).

Om partijen mee te krijgen in een proces met spelregels, moet het voor hen voordelig zijn om mee te werken. Daarom is het belangrijk om de procesarchitectuur zo te organiseren dat er voldoende ruimte blijft voor het dienen van de eigen belangen van de actoren (de Bruijn et al, 2002:15). In het geval dat hier namelijk geen ruimte voor wordt gelaten, neemt het voordeel om te participeren in het proces af. Wanneer dit voordeel helemaal verdwijnt kunnen actoren ook het proces gaan tegenwerken. Dit gevaar schuilt het meest in aansturing volgens een hiërarchische structuur, omdat er dan tekort wordt geschoten in de erkenning van wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. Doordat een enkele actor bovengeschied is aan de andere actoren,

wordt het een situatie waar de 'ondergeschikte' actoren vrij zijn om blokkades op te werpen ten koste van samenwerking. Strikte hiërarchische sturing is dus niet gewenst in een netwerksituatie.

#### *Rolverdeling actoren*

Het procesmanagement wordt doorgaans aangestuurd door een procesmanager die door zijn positie en bevoegdheden goed in staat is om deze taak op zich te nemen. De procesmanager is verantwoordelijk voor het in goede banen leiden van de twee sporen van de procesarchitectuur en de ontwikkeling van het inhoudelijke proces. De procesmanager zou ook als de verandermanager van het proces kunnen worden getypeerd, omdat de procesmanager eigenlijk bezig is om een proces in te richten dat de bestaande (ongewenste) situatie moet veranderen in een gewenste situatie (de Bruijn et al, 2002:16).

De aanwezigheid van de *procesmanager* impliceert dat er al is gekozen is om het probleem dat wordt ervaren door middel van procesmanagement aan te pakken. Echter gaat hier nog een stap aan vooraf. Er moet eerst voldoende draagvlak worden gecreëerd voor de opvatting dat er een probleem is dat om een oplossing vraagt. Vervolgens moet de stap worden gezet dat procesmanagement de beste wijze van aansturing is voor het betreffende probleem. Meestal wordt deze keuze gebaseerd op de grote hoeveelheid aan actoren en wederzijdse afhankelijkheid, omdat andere vormen van sturing daar geen oplossing voor bieden. De initiatiefnemer tot een proces is verantwoordelijk voor het creëren van voldoende draagvlak.

De rol van de initiatiefnemer kan zowel door een publieke partij als door een private partij worden uitgevoerd, afhankelijk van het probleem dat voorligt. Voor een private partij zal het doorgaans noodzakelijk zijn om de overheid te overtuigen van het probleem en de procesaanpak. Dat komt doordat een (gebieds) ontwikkeling vaak ook de belangen van een gemeente of rijksoverheid raakt, gezien deze verantwoordelijk zijn voor de buitenruimte. Als de overheid de initiatiefnemende actor is, dan liggen de verhoudingen anders en moet er een private partner worden gevonden die wil samenwerken.

De overige actoren die onderdeel zijn van het netwerk, maar geen initiatiefnemer of procesmanager zijn, krijgen ieder hun eigen positie in het besluitvormingsproces. In dit onderzoek wordt er uitgegaan van de rollen die de Caluwé en Vermaak (2007) onderscheiden binnen een veranderproces. Deze rollen zijn: de initiatiefnemer, sponsors, de mede/tegenstanders, trekkers, uitvoerders en slachtoffers. Daarnaast is er vaak ook een actor die als regisseur optreedt en het overzicht over het veranderproces houdt (de Caluwé en Vermaak, 2007:119). De regisseur is vaak een actor die door zijn positie het gehele proces kan overzien en de mogelijkheid heeft om bij te sturen waar nodig.

De rol van sponsor wordt vaak uitgevoerd door actoren die relatief groot zijn binnen het betreffende netwerk en de initiatiefnemer steunen. Bovendien steunt een sponsor vaak ook actief de gekozen oplossing.

De mede- en tegenstanders kunnen zich wel of niet vinden in de gekozen procesaanpak en de oplossing die wordt nagestreefd. In tegenstelling tot een sponsor is dit echter meer een passieve houding; er wordt dus niet actief steun betuigd (in het geval van medestanders).

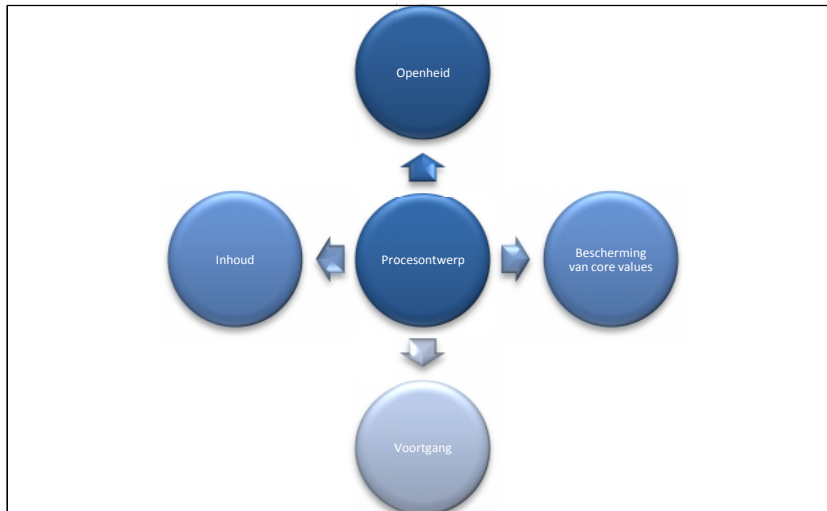
De actoren die de rol van trekker op zich nemen zijn vaak cruciale actoren door hun positie of expertise. Zij nemen het op zich om samen met de initiatiefnemer voorop te lopen en het (deel)proces waar nodig te helpen sturen. De rol van uitvoerders behoort aan de actoren die uitvoer geven aan het proces dat met alle actoren doorlopen wordt.

De slachtoffers zijn actoren die wel deel uitmaken van het netwerk, maar niet bewust hebben gekozen voor het proces dat wordt doorlopen. Wanneer het proces vervolgens tot gevolgen leidt die niet gewenst zijn door deze actoren, worden zij slachtoffer van het proces.

#### **3.3.1 Kernelementen Procesmanagement**

Er zijn vier kernelementen te onderscheiden binnen het procesmanagement (De Bruijn, 2002:54). Om tot een geslaagd en effectieve besluitvorming te komen moet er een goede balans worden gevonden tussen deze vier elementen. De vier elementen die worden onderscheiden zijn: openheid, bescherming van de core values, voortgang van de besluitvorming en de ontwikkeling van de inhoud. Elk kernelement wordt verdeeld in een

aantal ontwerpprincipes die in de vormgeving van een proces aanwezig kunnen zijn. Zijn de ontwerpprincipes allemaal aanwezig of in ieder geval in balans, dan zijn de vier kernelementen ook in balans.



**Afbeelding 3.1: Kernelementen Procesmanagement (De Bruijn et al, 2002:54)**

### *Openheid*

De procesmanager van het besluitvormingsproces moet een open houding aannemen naar de andere actoren. Getracht wordt om alles transparant en helder te communiceren. Ook neemt de procesmanager de besluiten niet alleen, maar nodigt hij/zijnde andere belanghebbende partijen uit om deel te nemen aan het proces.

De ontwerpprincipes die voor het kernelement openheid zijn geformuleerd luiden:

1. Alle relevante partijen worden betrokken bij de besluitvorming.
2. Inhoudelijke keuzes worden omgezet in procesmatige afspraken.
3. Het proces en het procesmanagement zijn transparant in hun communicatie naar de betrokken actoren.

### *Bescherming van de Core values*

Hoewel het belangrijk is om het proces open en transparant te organiseren, is openheid niet altijd een positief ervaren element. Daarom moet de bescherming van de core values er voor zorgen dat de centrale waarden van de actoren en de partijen worden beschermd. Dit betekent onder andere dat een actor zich niet gelijk hoeft te committeren aan het eindresultaat, maar alleen aan het proces. Ook het tweede kernelement kent een aantal ontwerpprincipes:

4. De centrale belangen van partijen worden beschermd.
5. Er wordt commitment aan het proces gevraagd en niet aan het eindresultaat.
6. Commitment kan door actoren worden uitgesteld tot een later moment.
7. Er zijn exit-regels afgesproken zodat duidelijk is wat de gevolgen van uit het proces stappen zijn.

### *Voortgang*

Er moet in het besluitvormingsproces uiteraard voortgang worden geboekt. Het is belangrijk dat de vaart in het proces wordt aangemoedigd en vastgehouden. Als dit niet het geval is kunnen actoren hun interesse verliezen in het proces. De ontwerpprincipes die bij het kernelement voortgang horen zijn:

8. Het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag, vooral bij de afronding van het proces.
9. Het proces kent een zware personele bezetting.
10. De omgeving van het proces wordt benut voor het versnellen van het proces
11. Conflicten worden binnen de processtructuur opgelost en niet als onderdeel van de besluitvorming.
12. Command and control worden gebruikt als aanjager van het proces *Inhoud*

Uiteindelijk gaat het besluitvormingsproces om het inhoudelijke resultaat en niet om het proces er naar toe. Daarom moet ook nadrukkelijk zorg worden gedragen dat de inhoud van het besluitvormingsproces van goede kwaliteit is.

De ontwerpprincipes voor het kernelement Inhoud zijn:

13. Er wordt gestreefd naar negotiated knowledge<sup>4</sup>.
14. Het proces verloopt van variatie aan inhoudelijke opties naar een selectie van de beste optie.

Bovenstaande verdeling van de kernelementen is afkomstig van De Bruijn et al (2002).

Wanneer de ontwerpprincipes voldoende zijn verwerkt in een besluitvormingsproces, dan ontstaat er een evenwichtig proces. Volgens De Bruijn et al (2002) is een goed proces een proces waarbinnen de vier kernelementen elkaar in balans houden.

### **3.4 Een goed besluitvormingsproces**

Voorgaande theoretische inzichten helpen bij het inzichtelijk maken van het netwerk en het verloop van het besluitvormingsproces in rondes voor een complex beleidsvraagstuk. Daarnaast kan de wijze van aansturing van een dergelijk complex proces worden geanalyseerd aan de hand van de beginselen van procesmanagement. Het laatste theoretisch inzicht dat hier nog aan wordt toegevoegd is dat van de kwaliteit van het besluitvormingsproces. Wanneer kan er gesproken worden van een kwalitatief goed besluitvormingsproces?

In de paragraaf over het procesmanagement is reeds beschreven dat een goed proces een proces is waarin de vier kernelementen van procesmanagement in balans zijn. Dit betekent dat er een open proces is geweest, waarbinnen de centrale waarden van de actoren zijn beschermd. Bovendien heeft het besluitvormingsproces voldoende vaart gehad en is de kwaliteit van het inhoudelijke proces hoog (De Bruijn, 2002:53).

Teisman (1995) kijkt naar de kwaliteit van besluitvorming vanuit het perspectief van het rondemodell. De reconstructie van de besluitvorming in rondes kan worden gebruikt om zowel ijkpunten voor goede als voor slechte besluitvorming te duiden. Zo is er sprake van goede besluitvorming als de beslissingen uit verschillende rondes op elkaar zijn betrokken en het eindresultaat door de betrokken actoren als bevredigend wordt ervaren. Er is sprake van falen van de besluitvorming als het niet is gelukt om voldoende interactie te initiëren tussen de betrokken actoren en het proces van besluitvorming daardoor niet echt op gang is gekomen (Teisman, 1995:51). De beschrijving van de besluitvormingsrondes zal uitwijzen of de balans naar slagen of falen van de besluitvorming uitvalt.

Anderson introduceerde jaren eerder (1975) een indeling om besluitvorming te beoordelen: hij maakte een onderverdeling in rechtmatigheid, effectiviteit, legitimiteit en doelmatigheid. Dit is echter een veelgebruikte standaard om de kwaliteit van besluitvorming te beoordelen en kent geen specifieke toepassing voor complexe processen. Om de kwaliteit van een veelzijdig besluitvormingsproces zoals een integrale gebiedsontwikkeling te kunnen waarderen, moet namelijk rekening worden gehouden met de hoeveelheid aan actoren dat betrokken is en de verschillende deelprocessen die tegelijk dienen te worden aangestuurd. Om die reden heeft Teisman in 1996 een indeling gemaakt om besluitvorming te beoordelen, afgeleid van de concepten van Anderson, die wel rekening houdt met het netwerkperspectief waarvan doorgaans in een complex besluitvormingsproces sprake is. De uitwerking van de drie concepten die Teisman gebruikt kunnen daarom wel worden gebruikt om het proces in een integrale gebiedsontwikkeling te evalueren ( De Bruijn et al, 1996:54). De indeling van Teisman ziet er als volgt uit:

---

<sup>4</sup> Belanghebbenden accepteren de inhoudelijke kennis, maar bovendien kan de inhoudelijke kennis de wetenschappelijke toets doorstaan.

- Effectiviteit

Een besluitvormingsproces is effectief als er in wordt geslaagd om alle parallelle deelprocessen naar tevredenheid aan te sturen. Daarin is het oordeel van de betrokken actoren een zeer zwaarwegende factor.

- Efficiëntie

Het procesresultaat dat is bereikt komt overeen met de ingezette middelen daartoe. Dat betekent dat betrokken actoren niet teveel transactiekosten hebben moeten betalen om het gewenste resultaat te bereiken.

- Democratisch gehalte

Het democratisch gehalte van een proces betreft de mate waarin betrokken actoren in het proces de kans hebben gehad om de eigen belangen en percepties kenbaar te maken. Bovendien moeten actoren tevreden zijn over de mate waarin die belangen en percepties zijn meegenomen in het uiteindelijke resultaat.

Ook in het geval van de concepten van Teisman, geldt dat het gaat om het vinden van de juiste balans. De concepten kunnen worden gebruikt om zwakke en sterke punten te duiden en afhankelijk van de balans daartussen kan een oordeel worden gegeven over de kwaliteit van het besluitvormingsproces.

Concluderend kan worden gezegd dat een goede besluitvorming een kwestie is van balanceren. Enerzijds moet er voldoende ruimte zijn voor de diverse actoren en hun belangen en percepties. Anderzijds moet de inhoud wel worden besloten en is een zekere vaart van het proces ook gewenst. Wanneer de aansturing van het besluitvormingsproces de balans tussen de verschillende aspecten kan vinden, is de kans op een goede kwaliteit van het besluitvormingsproces groter.

### **3.5 Attenderende begrippen**

In de eerste paragrafen van dit onderzoek is het theoretisch kader uiteengezet dat is gebaseerd op bestaande wetenschappelijke literatuur. Om de eerste stap te zetten van theorie naar empirie wordt hoofdstuk 3 afgesloten met een overzicht van de attenderende begrippen. Deze attenderende begrippen zijn afgeleid uit het theoretisch kader en worden als richtinggevend beschouwd voor het onderzoek.

#### *Integrale Gebiedsontwikkeling*

- Door het investeren in een specifiek gebied wordt geprobeerd de leefomgeving of kwaliteit van specifieke voorzieningen omhoog te brengen.
- Het integrale karakter waarborgt dat de verschillende deelontwikkelingen in samenhang met elkaar worden gerealiseerd.
- Door de gebiedsontwikkeling integraal aan te pakken wordt een meerwaarde gecreëerd die niet kan worden behaald door een enkele ontwikkeling.

#### *(Beleids)Netwerk*

- Stelsel van actoren verbonden door bepaald beleidsprobleem.
- De actoren in het netwerk ervaren wederzijdse afhankelijkheid
- Geen hiërarchische sturing, maar horizontale verhoudingen tussen actoren.

#### Onzekerheden netwerk

- Er worden drie onzekerheden onderscheiden: onzekerheid van kennis, strategische onzekerheid en institutionele onzekerheid.
- Onzekerheden kunnen het functioneren van het netwerk belemmeren.



### *Complex besluitvormingsproces*

- Een complex besluitvormingsproces wordt gekenmerkt door een grote hoeveelheid aan betrokken actoren.
- De diversiteit aan belangen en opvattingen van deze actoren zorgen dat het proces complex van aard wordt.

### *Besluitvormingsronden*

- Een besluitvormingsproces kan worden opgedeeld in verschillende besluitvormingsronden.
- Een ronde wordt van begin tot einde getypeerd door een centraal thema.
- Een ronde eindigt met een cruciaal besluit.
- De ronden volgen elkaar op, maar hoeven niet chronologisch van aard te zijn.

### *Cruciaal besluit*

- Staat voor belangrijk centraal besluit in een besluitvormingsronde.
- Typeert een belangrijk moment in het besluitvormingsproces als geheel.
- Een cruciaal besluit is richtinggevend voor het vervolg van het besluitvormingsproces.

### *Procesmanagement*

- Wijze van aansturen in een complex proces.
- Procesmanagement gaat uit van twee parallelle deelprocessen: procesorganisatie en inhoud.
- Aansturing door procesmanagement houdt rekening met wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren.
- Procesmanagement biedt mogelijkheden om de dynamiek (intern en extern) in een complex proces te controleren.

### *Kernelementen*

- Procesmanagement kent vier kernelementen: Openheid van het proces, voortgang van het proces, bescherming van core values en de ontwikkeling van de inhoud.
- Binnen een goed proces zijn de vier kernelementen in balans.

### *Ontwerpprincipes*

- Ieder kernelement wordt onderverdeeld in een aantal ontwerpprincipes.
- De aanwezigheid van de ontwerpprincipes geven aan of het betreffende kernelement voldoende is verwerkt in het proces.
- Tussen ontwerpprincipes kan een 'trade-off' plaatsvinden om de kernelementen in balans te brengen.

### *Kwaliteit besluitvorming*

- Een goed proces kent een gebalanceerd procesmanagement (balans in kernelementen)
- De kwaliteit van een besluitvormingsproces kan vanuit een netwerkperspectief worden beoordeeld met de evaluatiecriteria van Teisman: Effectiviteit, efficiëntie en democratisch gehalte.
- Een complex proces kent sterke en zwakke punten op deze criteria.

# 4 Het onderzoek

## 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden beschreven hoe het onderzoek naar de besluitvorming in de gebiedsontwikkeling Hart van Zuid is uitgevoerd. Aan de hand van een praktische omschrijving met een ondersteuning van het theoretische perspectief op onderzoeksmethoden zal stapsgewijs uiteen worden gezet hoe tot de analyses en conclusies in de laatste hoofdstukken is gekomen. Daarnaast zal per methode van onderzoek ook worden aangegeven hoe de theorie uit hoofdstuk 3 is toegepast in de analyses (operationalisering).

## 4.2 Afbakening onderzoek

Het onderzoek dat is uitgevoerd is gedaan vanuit een onderzoeksplek (stage) bij het projectbureau HvZ , onderdeel van het projectmanagement bureau Rotterdam. Het is dan ook een onderzoek waarvan het initiatief mede bij de organisatie van de gebiedsontwikkeling zelf ligt. Als eerste in een serie van scripties die gewijd zullen zijn aan het besluitvormingsproces van het project Hart van Zuid, wordt in dit onderzoek de focus gelegd op een retrospectief overzicht van de besluitvorming tot de zomer van 2011 en het procesmanagement dat daarin een rol heeft gehad. Het onderzoek is uitgevoerd over een periode van 8 maanden. Hiervan is 6 maanden besteed aan de stage bij het projectbureau van de gemeente Rotterdam, te weten van februari 2011 t/m juli 2011. Het project HvZ zelf kent op dat moment een looptijd van verschillende jaren; het besluitvormingsproces dat geënt is op de PPS-constructie in HvZ is ongeveer in het jaar 2009 op gang gekomen.

### *Gebruik van onderzoeksmethoden*

Om tot de analyse van het besluitvormingsproces te komen en inzicht te kunnen geven in de visie van betrokken actoren, is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Deze methoden zijn de documentenanalyse, het interview en de participerende observatie. De methoden leveren informatie die specifiek is voor de betreffende methode, maar daarnaast kunnen de methoden ook de informatie verifiëren die verkregen is uit de andere methoden.

### *Kwalitatief onderzoek*

De methoden die zijn geselecteerd hebben gemeen dat zij allemaal kunnen worden gebruikt om kwalitatieve data te verzamelen. Gezien het karakter van de onderzoeksvraag is dit ook het doel van deze methoden in dit onderzoek; de kwalitatieve data kan juist de ervaring van actoren en de percepties die zij onderscheiden goed beschrijven. De methoden zijn dan ook bewust niet vorm gegeven om tot cijfermatige waarderungen te komen van de besluitvorming.

De opzet voor de scriptie is om alleen te kijken naar de situatie zoals deze binnen het project HvZ wordt ervaren door betrokken actoren. Dit maakt dat het een enkelvoudige casusstudie is (Babbie, 2004:293; van Thiel, 2007:97) en dat kent zowel voor- als nadelen. Het voordeel is dat de focus op het project HvZ ligt en dat er gedetailleerd kan worden ingegaan op het perspectief dat de betreffende actoren in het HvZ hebben van het besluitvormingsproces. Daarnaast is er voor de onderzoeker op deze manier meer tijd om in te gaan op wendingen en ontwikkelingen die zich voordoen in het verloop van het project HvZ dan wanneer verschillende projecten tegelijk in kaart worden gebracht. Het tijdsbestek laat voor dit onderzoek niet voldoende mogelijkheden open om een vergelijking met andere casussen grondig te maken. De keuze voor de enkele kwalitatieve casusstudie is dus bewust gemaakt, maar neemt niet weg dat een vergelijking met een gelijksoortige gebiedsontwikkeling interessant zou kunnen zijn. In het geval van een duidelijk vergelijking met een andere gebiedsontwikkeling of de mogelijkheid van het plaatsen van het project binnen een kader van gelijkwaardige projecten zou namelijk kunnen toevoegen aan de bevindingen die de analyse van HvZ hebben

opgeleverd. Echter kan ook worden gesteld dat de ervaringen van de actoren in het HvZ en de keuzes die het projectmanagement heeft gemaakt wel zijn gebaseerd op hun eigen professionele ervaring en daarom hoogstwaarschijnlijk niet ondenkbaar zullen zijn binnen de context van vergelijkbare casussen.

### **4.3 De Documentenanalyse**

De documentenanalyse is een voor de hand liggende methode om kennis te verzamelen over een project dat al een voorgeschiedenis kent. Zo ook in het geval van de gebiedsontwikkeling in het Hart van Zuid. In het kader van het verkennen van het besluitvormingsproces dat zich reeds voor het begin van het onderzoek heeft afgespeeld, is gebruik gemaakt van de documentatie omtrent de besluitvorming. Verschillende documenten zijn hiervoor gebruikt, zoals de officiële documenten met de ambities en kaders voor het project, de documentatie in voorbereiding tot besluitvorming van het College en verslaglegging van verschillende belangrijke besluiten. Om het overzicht in de procesdoorloop te volgen en zodoende de rondes in besluitvorming te kunnen typeren, is met name gebruik gemaakt van de chronologische documentatie van het projectbureau. Hierin zijn alle producten die over de jaren zijn ontwikkelend opgenomen met daarbij de documenten die aan het College zijn voorgelegd en de resultaten die uit Collegevergaderingen zijn voortgekomen.

### **4.4 Het interview**

De methode van interviews is gekozen, omdat hiermee de droge informatie uit documentatie in de juiste context kan worden geplaatst. Door het vragen van de beleving van een actor en de perceptie van hetgeen in woord is vastgelegd in bijvoorbeeld een ambitiedocument, kan een goede impressie van de sfeer die in een netwerk bestaat worden geschetst. Bovendien hebben de interviews ook meer inzicht gegeven in de diversiteit die er bestaat in een netwerk aan ideeën over het probleem en de juiste oplossingen die daarbij horen. Het meest opvallende wat uit de interviews naar voren is gekomen is bijvoorbeeld dat de argumentatie om een gebiedsontwikkeling te steunen gebaseerd is op diverse aspecten en dat de steun voor de PPS HvZ niet altijd een duidelijke meerderheid kent. Om die reden zijn de interviews opgezet als semigestructureerde interviews. Daarin wordt namelijk wel gewerkt met een richtinggevende interviewlijst, maar kan tevens ook ruimte worden gelaten om de geïnterviewde het gesprek zelf richting te laten geven of onderwerpen toe te voegen.

Er zijn voor dit onderzoek 12 interviews gevoerd met actoren uit het netwerk HvZ (de precieze actoren staan in bijlage I). Eén van de interviews is slechts via ‘enquête’ vorm gegaan, omdat een persoonlijk interview niet mogelijk was. Praktisch wil dat zeggen dat de vragen van de interviewlijst door de persoon zelf schriftelijk zijn beantwoord en teruggestuurd. Gezien het korte tijdsbestek waarbinnen de actoren geïnterviewd moesten worden, zijn niet alle actoren geïnterviewd. Toch is er meteen redelijk groot aantal interviews ten opzichte van het totale netwerk een goed beeld geschetst van zowel stakeholders, politiek verbonden als ambtelijk verbonden actoren om zo de verschillende invalshoeken en belangen te kunnen weergeven. Elk interview is digitaal opgenomen en in zijn geheel uitgetypt om te zorgen voor een getrouwe weergave van de actoren in de actorenanalyse. Om de interviews zoveel mogelijk vergelijkbaar te houden is bij elk interview in basis dezelfde interviewlijst gebruikt. Maar zoals gezegd laat een semigestructureerd interview ruimte voor de geïnterviewde om zelf richting te geven aan het gesprek en zodoende verschillen interviews soms in lengte en scope van onderwerpen. Alleen met de geïnterviewde personen die onderdeel uitmaken van het projectteam HvZ is afgeweken van de basis interviewlijst, omdat door hun achtergrond het interview een ander doel diende. De interviews diende namelijk meer om bepaalde aspecten en visies te verduidelijken, omdat de algemene positie al kenbaar was uit de documentatie en door de observatie.

Over het geheel genomen waren alle actoren zeer bereid om mee te werken aan het onderzoek naar het project HvZ en zijn alle actoren die benaderd zijn voor een interview hierop ingegaan. Alleen de Stadsregio voelde zich op dit moment in het proces niet geroepen om in een interview te reageren en door de veranderingen in het personeelsbestand is het ook niet gelukt om iemand van het ministerie te spreken die HvZ

in de portefeuille heeft. Andere actoren die wel van belang zijn, maar geen interview hebben gegeven hadden doorgaans niet de mogelijkheid om binnen gesteld tijds kader mee te werken.

#### **4.5 De observerende participatie**

De derde methode waar gebruik van is gemaakt is die van de observerende participant. En methode die goed is toe te passen wanneer de onderzoeksplek in de vorm van een stage kan worden uitgevoerd. Het heeft het namelijk mogelijk gemaakt om van een kleine afstand de ontwikkelingen die het project meemaakt te volgen. Daardoor wordt het makkelijker om de context van de gebiedsontwikkeling en de actoren in de directe omgeving in de juiste verhouding tot elkaar waar te nemen. Bovendien schetst het beeld dat wordt gevormd aan de hand van de participerende positie in combinatie met het beeld dat ontstaat door externe actoren te bevragen over gelijke kwesties een mooi beeld van de complexe omgeving waarin het project zich afspeelt. Zo wordt bijvoorbeeld duidelijk dat de manier waarop een projectbureau in de rol van procesmanager de verwachtingen managet op bepaalde aspecten goed landt bij stakeholders en dat er op andere aspecten nog wel andere waarderingen op na worden gehouden. Dat contrast is juist mooi om te kunnen waarnemen en geeft ook extra waarde aan de analyse die in dit onderzoek is uitgevoerd. Het is dan ook de intentie geweest om zoveel mogelijk te tonen van deze overeenkomsten en verschillen en de diverse visies van verschillende partijen te duiden. De observerende participatie heeft zeker ook bijgedragen in het begrip als onderzoeker van het project en zodoende ook geholpen bij het uitvoeren van de andere methoden. Bijvoorbeeld in het geval van de interviews, door de observatie van het projectteam was het van tevoren al duidelijk of een bepaald interview wellicht als waardevol of cruciaal zou worden gezien. Op die manier kan je als onderzoeker de betreffende actoren benaderen met een voorkennis van de verhoudingen tussen het project, de projectorganisatie en de actor en daardoor het interview met een duidelijke opgave ingaan. Hierbij natuurlijk wel realiserend dat die voorkennis interessant is om te toetsen in het interview en open te staan voor de visie van de actor die op dat moment geïnterviewd wordt. Als laatste is nog belangrijk te noemen dat het door de observerende participatie als stagiaire ook mogelijk wordt om overleggen en bepaalde fora bij te wonen. Op die manier kunnen bewuste antwoorden worden nagezocht, maar dikwijls schetst deze deelname ook typering die wellicht anders niet opgemerkt zouden worden. Deze derde methode voorziet dus ook in aspecten van het proces die anders wellicht aan de aandacht zouden zijn ontgaan.

#### **4.6 Validiteit en betrouwbaarheid**

Naast de keuze voor de focus van het onderzoek en de methoden die gebruikt zijn om tot de benodigde gegevens te komen, is aan het begin van het onderzoek ook stil gestaan bij de validiteit en betrouwbaarheid van de resultaten. Om aan het einde van het onderzoek te komen tot een resultaat dat betrouwbaar is en het juiste antwoord geeft op de centrale vraagstelling is daarom zoveel mogelijk rekening gehouden met een aantal aspecten dat de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek kan beïnvloeden.

##### *Validiteit*

De validiteit van een onderzoek wordt bepaald door het feit of de gegevens die in het onderzoek worden gebruikt ook daadwerkelijk bevatten waar de onderzoeker naar op zoek is. Met andere woorden als het gaat om de validiteit van de waarnemingen, dan moeten de waarnemingen die worden gebruikt om conclusies te trekken over bijvoorbeeld de mening van actoren over de PPS HvZ, dan moeten er waarnemingen worden gebruikt die daadwerkelijk wat over de mening van bepaalde actoren betreft de PPS HvZ zeggen. Wanneer hier niet nauwkeurig mee wordt omgegaan, dan kan het voor komen dat verkeerde conclusies worden getrokken of dat de conclusies die worden getrokken niet aansluiten bij de vraagstelling van het onderzoek.

Om hier zorg voor te dragen in het onderzoek naar de besluitvorming HvZ is in het verloop van het onderzoek op een aantal aspecten controlemomenten ingebouwd. Zo is er om te beginnen bij de operationalisatie van het theoretisch kader getracht zoveel mogelijk te waarborgen dat de gebruikte operationalisatie ook aansluit bij de vraagstelling van het onderzoek. Daarnaast is er regelmatig sprake geweest van feedbackmomenten met begeleiders of medestudenten om in de gaten te houden dat reeds de juiste gegevens werden gezocht met het onderzoek om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden. Overigens is de centrale vraagstelling onder

invloed van de eerste bevindingen wel bijgesteld, omdat de eerste scope van de vraagstelling te breed bleek te zijn.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek is door een gestructureerde werkwijze gewaarborgd dat de juiste informatie verwerkt werd in de analyses. Er is telkens gestart met de gegevens die via documenten beschikbaar waren, zodat deze via interviews en participatie (in de rol van stagiaire/onderzoeker) gecontroleerd konden worden dan wel aangevuld. Een voorbeeld hiervan is de formulering en afbakening van de besluitvormingsronden. Hiervoor is begonnen met een globaal overzicht van de activiteiten en belangrijke besluiten, zoals deze uit de documentatie van het projectbureau waren te destilleren. Vervolgens zijn deze beschrijvingen aangevuld met de informatie uit de interviews, geschreven media en andere digitale en verschillende digitale bronnen.

De juiste informatie is gewaarborgd door de check in verschillende overleggen met begeleiders, de informatie zelf is gecheckt door het gebruik van meerdere bronnen, ofwel triangulatie van de gegevens (Babbie, 2004:113; van Thiel, 2007:59).

#### *Validiteit van de conclusies*

Behalve te zorgen dat de gegevens die in het onderzoek worden verzameld voldoende valide zijn, kan ook worden gesteld dat de conclusie die het onderzoek afsluit een bepaalde waarde van validiteit heeft. De interne validiteit van de conclusies heeft betrekking op het causale verband dat geduid kan worden tussen de bevindingen die zijn gedaan in het onderzoek en de conclusies die daaruit zijn getrokken. In dit onderzoek is in hoofdstuk 8 de conclusie geformuleerd. Deze conclusie is opgebouwd uit de deelconclusies waarmee de analysehoofdstukken zijn afgesloten, bovendien wordt in dit concluderend hoofdstuk antwoord gegeven op de verschillende deelvragen en de hoofdvraag van het onderzoek. De opbouw van het onderzoek kan dan ook niet anders zijn dan dat de conclusie een logisch gevolg is uit de verklarende hoofdstukken. Daarmee wordt de interne validiteit van de conclusies veilig gesteld.

Naast interne validiteit is er ook sprake van een externe validiteit van de conclusies. Deze externe validiteit heeft betrekking op de mate waarin de conclusies van dit onderzoek zijn door te trekken naar vergelijkbare casussen. De mate waarin conclusies zijn door te trekken naar andere situaties wordt vergroot door een groot aantal onderzoeken of bepaalde casussen met elkaar te vergelijken. Gezien er in dit onderzoek is gekozen om een enkele casus te analyseren en er niet voldoende tijd was om andere casussen te betrekken in het onderzoek, zal de externe validiteit van de conclusie minimaal zijn. Wellicht dat de conclusies van de PPS in het Hart van Zuid ook kenmerken kent die typisch zijn voor een integrale gebiedsontwikkeling met een dergelijke complexiteit, maar andere kenmerken zullen alleen passend zijn op de casus van HvZ. Bovendien is er nog geen ervaring met een goed vergelijkbare casus voor HvZ, waardoor het plaatsten van HvZ in de context van vergelijkbare gebiedsontwikkelingen moeilijker maakt.

Voor dit onderzoek is er dus (helaas) een lage externe validiteit van de conclusies, maar er kan binnen de kaders van het onderzoek weinig aan worden verholpen. De interne validiteit van het onderzoek zelf wordt zo ver mogelijk geoptimaliseerd en de interne validiteit van de conclusies is in tegenstelling tot de externe validiteit wel hoog.

#### *Betrouwbaarheid*

De resultaten van dit onderzoek zullen de meeste waarde hebben als bij herhaling van het onderzoek dezelfde resultaten worden gevonden. Dat sluit namelijk uit dat de conclusies die worden getrokken aan het einde van het onderzoek zijn toe te schrijven aan een toevalligheid. Om deze redenen is er in het onderzoek naar het besluitvormingsproces gebruik gemaakt van verschillende bronnen, maar ook van diverse interviews van diverse actoren. De kans dat de resultaten niet aan het toeval zijn te wijten neemt sterk af als de gegevens uit de verschillende interviews en andere bronnen met elkaar overeenkomen.

Het nadeel van een kwalitatief onderzoek is echter dat er geen exacte waarden kunnen worden gekoppeld aan de gevonden resultaten. Dat maakt dat bij het opnieuw uitvoeren van het onderzoek en het nogmaals doen

van de interviews er wellicht afwijkende interpretaties worden gevonden van het besluitvormingsproces. Een voor de hand liggende afwijking van de resultaten in dit onderzoek is hoogstwaarschijnlijk de beschrijving van de geïnterviewde actoren betreft het verwachte procesverloop van de besluitvorming HvZ. Deze verwachting is namelijk gebaseerd op het feit dat de geïnterviewde actoren inmiddels meer kennis hebben van de besluitvorming en bovendien ook op de hoogte zijn dat zowel het College als de Gemeenteraad positief hebben gestemd voor het voorstel tot de PPS HvZ. Echter zullen de overall conclusies ook bij herhaling hetzelfde zijn en dat bevordert de betrouwbaarheid van het onderzoek, zover hier sprake van kan zijn bij een kwalitatief onderzoek.

#### **4.7 Operationalisering**

De combinatie van het theoretisch kader in hoofdstuk 3 en de methoden van onderzoek die zojuist zijn beschreven levert de operationalisatie op om het empirisch onderzoek uit te voeren. Deze operationalisatie zal in deze paragraaf worden beschreven. In de inleiding van hoofdstuk 3 is aangegeven dat er drie hoofdlijnen zijn die de centrale hoofdvraag van het onderzoek typeren. Dat zijn:

1. Het netwerk van actoren dat in het project Hart van Zuid betrokken is.
2. Het besluitvormingsproces dat wordt doorlopen om een positief resultaat op het investeringsvoorstel HvZ te verkrijgen.
3. De aanwezigheid van procesaansturing door middel van procesmanagement.

##### *Het netwerk HvZ*

Om vast te stellen hoe het netwerk HvZ er uit ziet en welke actoren deel uitmaken van dat netwerk is het belangrijk om te bepalen wanneer een actor als lid van het netwerk HvZ wordt gezien. In dit onderzoek wordt vooral gewerkt met de wijze waarop actoren dat zelf ervaren. Een actor geeft dus zelf aan hoe hij het netwerk HvZ ziet en of hij zichzelf als onderdeel van het netwerk beschouwd.

Het bepalen van de grenzen van het netwerk HvZ is gedaan op basis van 'variatie naar selectie'. In de documenten (besluiten, projectplannen, artikelen,) is een eerste analyse gemaakt van betrokken actoren. Daarnaast is gevraagd aan het projectmanagement HvZ om een overzicht van actoren te geven die volgens hen deel uitmaken van het netwerk HvZ.

De lijst van actoren die hier uit is voortgekomen is gebruikt om een eerste overzicht van het Netwerk HvZ te maken. Een selectie van deze actoren is bovendien in een interview gevraagd hoe zij zelf de grenzen van het netwerk ervaren. De vragen die in een semi-structureerd interview zijn gesteld luiden:

1. *Welke partijen/actoren zijn volgens u sleutelfiguren in de besluitvorming?*
2. *Wat vindt u van de rol van andere actoren? Moet die beter/groter/anders?*
3. *Welke actoren hebben zich met name ingespannen om de besluitvorming te versnellen/belemmeren of partijen bij elkaar te brengen?*
4. *Zijn er actoren die niet worden betrokken in het besluitvormingsproces die volgens u wel betrokken zouden moeten worden?*

De beschrijving van het netwerk HvZ bestaat niet enkel uit de opsomming van de betrokken actoren. Om ook een beeld te schetsen van de manier waarop actoren naar het project HvZ kijken is aan in de actoren gevraagd om zijn perceptie van het gebied HvZ te beschrijven. Teneinde de actoren te kunnen vergelijken is voor elke actor vastgelegd hoe zij het project HvZ op drie verschillende concepten beoordelen. Deze concepten zijn in de interviewvragen verwerkt:

5. *Wat is volgens u het probleem in het gebied Hart van Zuid? (Wat is de probleempceptie)*
6. *Wat vindt u de gewenste oplossing voor dat probleem?*
7. *Hoe kijkt u aan tegen de keuze om het project HvZ door middel van een PPS-constructie te realiseren?*

Tenslotte zijn er in de interviews ook een aantal vragen gesteld die de positie van de actor binnen het netwerk toelichten. De vragen die hiervoor zijn gesteld luiden:

8. *Wat is uw functie binnen de organisatie die u vertegenwoordigd?*
9. *Hoe heeft uw organisatie te maken met het project Hart van Zuid?*
10. *Hoe heeft u zelf (functie) te maken met het project Hart van Zuid?*
11. *Vanaf welke moment bent u betrokken bij het project Hart van Zuid?*

Met de antwoorden om deze 11 antwoorden is een beeld geschetst van het netwerk HvZ in de actorenanalyse van hoofdstuk 5. Dit beeld is vervolgens aangevuld met gegevens over de middelen die actoren bezitten. Het bezit van middelen van een actor draagt namelijk bij aan zijn doorzettingsmacht binnen het netwerk. Met veel doorzettingsmacht zal een actor beter in staat zijn om andere actoren te overtuigen van zijn perceptie. Voor het verzamelen van de gegevens over de middelen van actoren is gebruikt gemaakt van de methode documentenanalyse. De aanwezigheid van middelen is beoordeeld op een schaal van niet aanwezig tot en met overtuigend aanwezig.

Actor				
Middelen	Formele bevoegdheid	Financiële middelen	Informatie en Kennis	Gezag en reputatie
	-	--	+	++

**Tabel 4.1:** Voorbeeld uitwerking tabel middelen per actor.

- Niet aanwezig
- Matig aanwezig
- + Aanwezig
- ++ Overtuigend aanwezig

In het theoretisch kader is ingegaan op wat er precies wordt verstaan onder de middelen. Per middel is een beoordeling gegeven met een -/-- of met een +/++. Op die manier kan onderscheid worden gemaakt tussen een actor die een beperkt budget ter beschikking heeft of een actor die zich onderscheid doordat hij beschikking heeft over veel financiële middelen.

Met de toevoeging van de middelen per actor, kan de actorenanalyse volledig worden opgesteld. Het netwerk van Hart van Zuid en de positie daarin van de betrokken actoren kan dan worden uitgeschreven.

#### *Het besluitvormingsproces*

Als het netwerk HvZ inzichtelijk is gemaakt zal het besluitvormingsproces worden gereconstrueerd.

De reconstructie van de besluitvorming wordt gemaakt op basis van de rondes die zich hebben voorgedaan in de besluitvorming van Hart van Zuid. Om de rondes te bepalen zal gebruik worden gemaakt van de documentenanalyse en de interviews.

Door verschillende gedocumenteerde bronnen door te nemen en alle besluiten die hier in worden geduid chronologisch te ordenen wordt een start gemaakt met de reconstructie. Het indeling van besluitvormingsrondes wordt vervolgens gemaakt op basis van de aanwezigheid van cruciale besluiten. Een cruciaal besluit typeert het centrale thema van die ronde en is bovendien richtinggevend voor het besluitvormingsproces als geheel. De cruciale besluiten staan niet op zichzelf en worden genomen binnen de context van alle andere ontwikkelingen die zich op dat moment voordoen. Zo kan een ronde bijvoorbeeld afspelen binnen de context van de economische crisis. De gevolgen van deze crisis kunnen ook van invloed zijn op de besluitvormingsronde en het nemen van het cruciale besluit.

Het verloop van de besluitvorming is niet alleen beschreven op basis van de gegevens uit documenten. Er is ook uitgebreid met de projectsecretaris om de besluitvorming zo volledig mogelijk te kunnen reconstrueren.

Daarnaast is in de interviews gevraagd hoe de actoren het verloop van de besluitvorming hebben ervaren. Hiervoor zijn de volgende interviewvragen gesteld:

1. Wat is tot nu het belangrijkste moment geweest in de besluitvorming HvZ?
2. Het besluitvormingsproces is al langere tijd bezig, wat ziet u als de belangrijkste oorzaak voor die vertragingen?
3. Heeft u vertrouwen dat er snel een politiek resultaat zal komen van het besluitvormingsproces?
4. Hoe heeft u de rol van het College en de Gemeenteraad tot nu ervaren? Krijgt u veel mee van de activiteiten van de politiek en de positie die zij innemen in het project?
5. Heeft u het idee dat het project HvZ 'leeft' in Charlois?

Behalve het overzicht van de besluitvorming in rondes, wordt ook het gedrag van de actoren in de rondes geanalyseerd. Per actor wordt het gedrag dat hij/zij vertoont gekoppeld aan een strategie. Deze strategie wordt meestal gekozen op basis van de onzekerheid die een actor ervaart binnen het netwerk. De beschrijving van de besluitvorming laat zien óf en hoe de strategie van de actor naar voren is gekomen.

#### *Een positief resultaat*

De analyse van het netwerk en het besluitvormingsproces worden onderzocht om te zien hoe de sturing in het proces leidt tot een positief besluit voor het project HvZ. Hiervoor moet eerst worden vastgesteld wanneer er van een positief resultaat kan worden gesproken. In dit onderzoek is een positief resultaat gewaardeerd als het aansturen van een proces dat bijdraagt aan het gewenste resultaat. De kwaliteit van het proces en een evenwichtige aansturing van het proces worden daarmee de criteria om te bepalen dat er een positief resultaat is bereikt.

De kwaliteit van het besluitvormingsproces wordt beoordeeld op basis van de concepten effectiviteit, efficiëntie (proceskwaliteit) en democratisch gehalte (legitimiteit), zoals deze in een netwerkbenadering kunnen worden gebruikt.

Een evenwichtige aansturing van het proces wordt beoordeeld op de balans die er in het procesmanagement van HvZ aanwezig is. Deze balans wordt verkregen door de vier kernelementen in evenwicht van elkaar te verwerken in het besluitvormingsproces.

#### *Aansturing van het besluitvormingsproces*

Als laatste onderdeel van het onderzoek wordt er gekeken naar de wijze van aansturing van het proces HvZ. De theorie geeft aan dat de logische keuze is om procesmanagement toe te passen in het HvZ en dus wordt de aansturing in HvZ naast de lat van procesmanagement gelegd. De theorie geeft 14 ontwerpprincipes die de toepassing van procesmanagement typeren. Voor het proces HvZ is gekeken of deze ontwerpprincipes aanwezig zijn. De ontwerpprincipes zijn:

1. De betrokkenheid van partijen

Alle relevante partijen dienen te worden betrokken bij het besluitvormingsproces. De reden dat een partij wordt uitgenodigd ligt niet vast. In elk proces moet hier een overweging voor worden gemaakt.

2. Procesafspraken voor inhoudelijke keuzen

Er wordt in procesafspraken duidelijk afgesproken hoe en wanneer inhoudelijke keuzen gemaakt zullen worden.

3. Transparantie van proces en procesmanagement

Zowel het proces als het optreden van de procesmanager moet transparant zijn naar de andere actoren. De procesmanager dient zich te focussen op het proces en de inhoudelijke keuze aan andere partijen over te laten.



#### 4. Bescherming van de core values van de partijen

Core values raken de essentie van de organisatie en overstijgen dan ook het specifieke vraagstuk waarin in het betreffende besluitvormingsproces een besluit over moet worden genomen. Wanneer partijen een proces ingaan, moeten zij het gevoel hebben dat zij kunnen bijdragen aan de besluitvorming en niet dat er sprake is van een fuik waar geen weg meer uit terug is.

#### 5. Commitment aan het proces

De deelnemende partijen kan niet worden gevraagd om zich te committeren aan een nog onbekend resultaat. Het is daarom beter voor de kwaliteit van en vertrouwen in het proces om alleen te vragen om een commitment aan het proces.

#### 6. Het belang van uitstel van commitments

Er moet zoveel mogelijk worden gewerkt met een open procesgang, zodat er geen 'point of no return' moeten worden gecreëerd. Hierdoor kunnen partijen zich onder druk voelen staan om zich halverwege het proces al geheel of helemaal niet te committeren.

#### 7. Exit-regels van het proces

Het moet voor partijen altijd een optie blijven om het proces te verlaten. Wel is het aan de procesmanager om het zo aantrekkelijk te maken om deel te blijven nemen aan het proces, dat de exit-regels niet nodig zijn. Het bestaan van de regels geeft de deelnemende partijen echter een bepaalde speelruimte.

#### 8. Winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag

Om tot een gezamenlijk gedragen proces en resultaat te komen is het van belang dat de betrokken partijen coöperatief gedrag vertonen. De makkelijkste manier om dit gedrag te realiseren is door de mogelijkheid van winst in het verschiep te stellen. Dit motiveert met name de private partijen om als collectief samen te werken.

#### 9. Personele bezetting van een proces

Een zware vertegenwoordiging (hoge posities in de eigen organisatie) is bevorderlijk voor het externe gezag en de uitstraling van het proces. Daarnaast is het makkelijker om commitment van andere partijen te krijgen, wanneer de eigen vertegenwoordiging hoog uit de organisatie afkomstig is. De Bruijn noemt als laatste dat een zware vertegenwoordiging beter in staat is om afstand te nemen van de achterban en zelfstandig te opereren waar nodig.

#### 10. De omgeving van het proces

De omgeving van het proces bestaat onder meer uit partijen die zelf niet actief meewerken in het proces, maar die wel belang hebben bij de uitkomst van het proces. Het zijn als het ware kritische toeschouwers en kunnen strategisch worden gebruikt om de voortgang in het proces te houden.

#### 11. Conflict zo diep mogelijk in het proces wegleggen

Als er in een processtructuur een groot netwerk van actoren ontstaat die van zeer diverse achtergronden komen, dan ligt het voor de hand dat er conflicten kunnen ontstaan. Het is in een procesbenadering vaak aan de orde dat er verschillende lagen van in de organisatie zijn verwerkt, waardoor het tot de mogelijkheden behoort om conflicten aan te pakken in de kern van deze organisatie. Op die manier wordt voorkomen dat conflicten zich uiten op tijden of locaties die hier niet positief aan kunnen bijdragen.

#### 12. De rol van command and control in het proces

Door het proces open in te richten volgens de voorgaande regels, zal er als logisch gevolg ook een bepaald gezag worden geaccepteerd van de leidinggevende actor. Zonder de andere regels zou het dan om gewone

command and control kunnen gaan. In het geval van een geaccepteerde leidinggevende actor, kan de command and control functie worden gebruikt om onenigheid of stilstand te doorbreken.

#### 13. Experts en belanghebbenden: gescheiden en vervlochten

De procesarchitect moet zorg dragen dat het proces zodanig wordt gestructureerd dat relevante inhoudelijke inzichten binnen het proces een rol kunnen spelen. Dit kan worden gedaan door als procesmanager een inhoudelijk deskundige aan te stellen die de inhoudelijke kennis in het proces kan faciliteren en inconsistenties en andere inhoudelijke valkuilen ondervangen. Deze experts in inhoud en proces moeten duidelijk zijn voor alle deelnemers aan het proces, zodat een expert niet te dicht bij de verschillende belangen komt te staan en zijn onafhankelijke expertise twijfelachtig wordt. Om te voorkomen dat de inhoudsdeskundigen, de belanghebbenden en de procesmanagers teveel onafhankelijk van elkaar zich bezighouden met hetzelfde vraagstuk, is het wel belangrijk dat er via vervlochten activiteiten toch een (kritische) relatie bestaat tussen de experts en de belanghebbenden.

#### 14. Het proces verloopt van inhoudelijke variëteit naar selectie

Op basis van een wetenschappelijke toets bestaat er een variatie aan opvattingen (percepties van belanghebbenden) die binnen de bandbreedte van wetenschappelijke houdbaarheid vallen. Vanuit deze variatie aan opvattingen wordt er gaandeweg het proces gewerkt naar een selectie van opvattingen.

Op basis van het verloop van de besluitvorming en de ervaring van de actoren zijn de ontwerpprincipes beoordeeld op aanwezigheid. In de interviews zijn hiervoor nog enkele aanvullende vragen gesteld:

1. *Denkt u dat het voor alle betrokken partijen duidelijk is wat er de komende jaren van hen wordt verwacht binnen het project HvZ?*
2. *Wat ervaart u als de belangrijkste overlegmomenten?*
3. *Heeft u veel contact met andere actoren in het netwerk HvZ?*

Ook zijn er nog een aantal vragen gesteld die specifiek ingaan op de kennis die actoren hebben over de PPS-constructie in HvZ:

4. *Is de verandering in constructie/organisatie door middel van de PPS uw duidelijk?*
5. *Denkt u dat deze constructie kans van slagen heeft?*
6. *Wat vindt u van de keuze om de innovatieve vorm van een PPS toe te passen in HvZ?*
7. *De politiek heeft zelf de keuze gemaakt voor een PPS, nu laat de politiek de markt wachten op de besluitvorming. Hoe kijkt u hier tegenaan?*

Afhankelijk van de antwoorden wordt tijdens het interview de volgorde van de vragen aangepast als dat nodig is. Als een actor tijdens het interview aangeeft echt geen kennis te hebben van bijvoorbeeld de PPS-constructie, dan is dat deel ingekort. De interviews zijn allemaal digitaal opgenomen en daarna uitgewerkt.

# 5 Actoren Hart van Zuid

## 5.1 Inleiding

Een belangrijke eigenschap van de gebiedsontwikkeling Hart van Zuid is dat het een project is met vele verschillende actoren met een eigen, vaak verschillend, belang. Om inzicht te krijgen in de hoeveelheid aan actoren en de verschillende relaties die tussen hen bestaan, is het goed om te inventariseren wie de actoren zijn. In dit hoofdstuk wordt dat gedaan door een overzicht te maken van de actoren met hun belangen in de gebiedsontwikkeling. Daarnaast zal de rol van de actor en het perspectief dat de actor heeft op het gebied Hart van Zuid worden beschreven. Aan het einde van dit hoofdstuk zullen verschillende constatering, die kunnen worden afgeleid uit de analyse, leiden tot een conclusie.

## 5.2 Actorenanalyse

De actoren die een rol spelen in het Hart van Zuid zijn in 3 clusters te verdelen. Op de eerste plaats het cluster politiek. In dit cluster vallen het College van Burgemeester en Wethouders van Rotterdam en natuurlijk de Gemeenteraad. Maar in dit project zijn ook de deelgemeenten en de deelraad betrokken. In dit geval is dat met name de deelgemeente Charlois, omdat het project voor het grootste deel in het gebied van Charlois is gesitueerd.

Het tweede cluster is dat van het Concern de gemeente Rotterdam. Het concern bestaat uit de betrokken gemeentelijke diensten en dus de ambtenaren die bij het project zijn betrokken. In het Hart van Zuid ligt de ambtelijke verantwoordelijkheid bij de afdeling Stadsontwikkeling. Het Projectmanagement bureau van Rotterdam (PMBR) is één van de onderdelen van de afdeling Stadsontwikkeling. Het PMBR heeft onder andere de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van Hart van Zuid. Daartoe is dan ook een aparte projectorganisatie ingericht: het projectbureau Hart van Zuid.

Andere ambtenaren die met het Hart van Zuid te maken hebben en dus in dit tweede cluster vallen zijn functionarissen binnen een aanverwant project van Hart van Zuid (waarvoor PMBR ook verantwoordelijk is). Maar ook de bestuursdienst van de gemeente Rotterdam is betrokken, bijvoorbeeld via de afdeling strategisch advies.

Het derde en laatste cluster wordt getypeerd door actoren die stakeholder zijn in het gebied waar de gebiedsontwikkeling plaats zal vinden. Met name deze groep actoren is zeer divers, want het gaat om bewoners van het gebied, commerciële bedrijven die er zijn gevestigd en semi-publieke organisaties. Met de semi-publieke organisaties worden in deze context de organisaties bedoeld die voor een deel onder de verantwoordelijkheid vallen van de gemeente, maar bestuurd worden door een eigen management. Een voorbeeld is het Theater Zuidplein en voor een deel ook Ahoy.

Politiek	Ambtenarij	Stakeholders
Het College van B&W	Stadsontwikkeling / projectmanagement	Openbaar Vervoer (Stadsregio en aanbieders)
Gemeenteraad (+ Raadscommissie FIB)	Projectbureau Hart van Zuid	Winkelcentrum Zuidplein
Deelraad Charlois	Bestuursdienst: Strategisch advies	Ahoy
Dagelijks bestuur Charlois	Pact op Zuid	Theater Zuidplein
	Stadionpark	Bewoners Hart van Zuid

Tabel 5.1: verdeling actoren over 3 clusters

Bovenstaande tabel is een overzicht van de actoren die in dit onderzoek zijn meegenomen voor de analyse. De keuze voor deze actoren is gemaakt om een beeld te schetsen van de vele uiteenlopende belangen. Met dat streven in acht genomen, is het helaas niet mogelijk om alle actoren en belangen in het gebied Hart van Zuid te behandelen. Enerzijds omdat niet alle actoren beschikbaar zijn tijdens het onderzoek<sup>5</sup>, maar ook omdat het door het grote aantal actoren onmogelijk is om binnen het tijdsbestek een volledig overzicht te maken. Met het overzicht dat hierna volgt is echter toch een goed beeld geschetst van het algemene beeld dat betrokken actoren hebben van de gebiedsontwikkeling Hart van Zuid. Belangrijk is op te merken dat alle interviews zijn gehouden op het moment dat er nog geen politieke goedkeuring voor het project HvZ bekend is. De antwoorden zijn dus geformuleerd zonder de kennis van de inmiddels gegeven goedkeuring van het voorstel HvZ. Echter maakt de vergelijking tussen de positie van een actor voor het besluit met de situatie waarin er inmiddels goedkeuring is de analyse juist heel trouw aan de wijze waarop de besluitvorming is verlopen.

### **5.3 Het cluster politiek**

#### **Het College van Burgemeester & Wethouders**

Het College van B&W Rotterdam heeft een bijzondere en cruciale rol in het proces dat de gebiedsontwikkeling Hart van Zuid mogelijk maakt. Het College is namelijk verantwoordelijk voor het formele startsein van de ontwikkelingen in HvZ. Zo verklaarde het College in de Stadsvisie voor 2030 dat HvZ één van de gebieden in Rotterdam is dat meer aandacht verdient. Daaropvolgend heeft de wethouder, met het gebied Hart van Zuid in zijn portefeuille, opdracht gegeven om uit te zoeken wat er mogelijk en gewenst is in HvZ. Het College staat dus aan het begin van een gemeentelijke betrokkenheid in het ontwikkelen van HvZ. Naast het begin van het project is het College ook een belangrijke actor in het verloop van de gebiedsontwikkeling HvZ. Zeker in de eerste fasen die het project doormaakt heeft het College belangrijke besluiten te nemen die de voortgang van het proces in HvZ waarborgen.

Als dagelijks bestuur van de gemeente Rotterdam moet het College namelijk besluiten nemen over onder andere de financiën en te maken publieke investeringen in het project. En daarnaast is het College verantwoordelijk om een keuze te maken of het voorgestelde plan aansluit bij de doelstelling die voor het gebied is bepaald.

Inmiddels heeft het College in juni 2011 het besluit genomen dat zij wil investeren in de gebiedsontwikkeling Hart van Zuid en dat zij dat wil doen met het project dat is opgesteld door het projectbureau HvZ. Daarmee kan worden gesteld dat het College achter de geplande ontwikkelingen voor het gebied Hart van Zuid staat. Maar ook dat zij gelooft dat de PPS HvZ de manier is om het gewenste resultaat te verwezenlijken.

In de documenten waarin het College haar standpunt over het gebied HvZ kenbaar maakt (in de persoon van de portefeuillehouder) wordt in het bijzonder de hoge werkloosheid en het lage gemiddelde scholingsniveau van de bewoners in Hart van Zuid als probleem aangewezen. Daarnaast ontbreekt het in het Hart van Zuid aan aantrekkelijkheid voor de regio en dient ook dat te worden verbeterd.

In het perspectief van het College van B&W is de voorgestelde PPS HvZ dus in staat om deze problemen aan te pakken.

Omdat het College vanzelfsprekend betrokken is bij het verloop van de besluitvorming betreffende HvZ als gebiedsontwikkeling, zijn zij ook een belangrijke actor met invloed op de voortgang van het besluitvormingsproces. Het lastige is echter dat, hoewel het College als bestuursorgaan een constante actor is, het College periodiek wisselt van leden. Het project HvZ loopt over een periode van 25 jaar en heeft daardoor te maken met verschillende wethouders en verschillende perspectieven en standpunten ten aanzien van het gebied Hart van Zuid. Belangrijk voor het College is dus om een besluit te nemen over de maatregelen en

---

<sup>5</sup> De percepties zijn gebaseerd op de interviews die met verschillende actoren zijn gehouden. De lijst van de geïnterviewde personen vindt u in de bijlagen. Daar waar geen percepties zijn beschreven is helaas geen interview gehouden i.v.m. de tijd en is alleen gebruik gemaakt van documenten en observatie om het beeld van de actor te schetsen.

gepaste investeringen in het Hart van Zuid, welke ook voor de nog komende Colleges acceptabel zijn; In 2011 bestaat het College uit 8 wethouders afkomstig van de PvdA en D66. De positie van het College van B&W is er één die niet door een andere actor kan worden vervuld. Het College heeft in zijn formele en vooral ook wettelijk vastgelegde positie beschikking over een aantal middelen om te acteren binnen het netwerk dat zich actief bezighoudt met het Hart van Zuid (tabel 5.2).

**Het College**

Middelen	Formele bevoegdheid	Financiële middelen	Informatie en Kennis	Gezag en reputatie
	++	+	+	++

**Tabel 5.2:** middelen van het College van B&W

Door de unieke formele positie van het College is er sprake van een sterke formele bevoegdheid om besluiten te nemen in het proces betreft het Hart van Zuid. De financiële middelen zijn wat minder helder te duiden bij het College. Dit komt doordat er in principe financiële middelen ter beschikking staan van het College en het College ook besluiten mag nemen over de allocatie van die financiële middelen. Maar doordat ook de overheden getroffen zijn door de economische crisis, is ook het budget dat het College kan inzetten flink gekrompen. Daardoor is de gemeente Rotterdam financieel gezien minder krachtig, maar door strategische keuzes te maken met het nog reeds beschikbare budget kan het College nog overtuigend optreden als financieel krachtige actor in het netwerk HvZ.

De opzet van de gebiedsontwikkeling is in het huidige voorstel ingericht als een publiek-private samenwerking. Dit is onder andere gewaardeerd als voordelig, omdat op die manier de kennis en expertise over de integrale gebiedsontwikkeling te vergroten door input van de marktpartijen. Deze keuze wijst daarmee ook op het feit dat de gemeente Rotterdam zelf van mening is dat zij wel kennis en expertise bezit, maar dat deze goed aangevuld kan worden door de ontwikkelende marktpartij.

Het vierde middel dat de gemeente tot haar beschikking heeft is dat zij – mede door de formele positie – wordt gezien als een centrale actor met gezag. De meeste andere actoren hebben dan ook wel respect voor de autoriteit die de overheid in de gebiedsontwikkeling heeft. De enige ‘maar’ die in dit opzicht kan worden genoemd is dat de reputatie van de gemeente een stereotype lijkt aan te nemen in Rotterdam Zuid, omdat er al zo vaak is beloofd wat te doen. De algemene houding in het gebied HvZ is dan ook “Eerst zien, dan geloven”.

**Gemeenteraad Rotterdam**

Hoewel het College natuurlijk de belangrijke besluiten neemt als het dagelijkse gemeentebestuur, heeft de Gemeenteraad als volksvertegenwoordiger ook wat te zeggen over deze besluiten. Zo ook over de besluitvorming die in het kader van het Hart van Zuid wordt doorlopen. De Gemeenteraad van Rotterdam bestaat in 2011 – het jaar waarin de meeste besluiten HvZ tot nu toe zijn gevallen – uit 8 verschillende politieke partijen. Daarvan zijn de PvdA en Leefbaar Rotterdam de grootste partijen met samen 28 zetels. De overige 17 zetels zijn verdeeld over de VVD, D66, Groenlinks, het CDA, de SP en de Christenunie – SGP.

Om het perspectief van de gemeenteraad te inventariseren en weer te kunnen geven in deze analyse, is de nadruk gelegd op het perspectief van de PvdA en Leefbaar Rotterdam. Op die manier is de meerderheid van de gemeenteraad vertegenwoordigd.

Naast de gemeenteraad in zijn geheel, bestaan er ook speciale raadscommissies die zijn geformeerd naar bepaalde thema’s. Wanneer een bepaald vraagstuk ingewikkeld is of grote gevolgen heeft, kan een Raadscommissie hier eerst naar kijken, alvorens het voorstel in de gemeenteraad te bespreken. De leden van de Raadscommissie hebben om een bepaalde reden meer ervaring of expertise omtrent het thema van de commissie. In het geval van Hart van Zuid is er ook sprake geweest van een Raadscommissievergadering en wel van de raadscommissie fysieke infrastructuur en buitenruimte (FIB).

Het besluit dat in juli door het College van B&W is genomen, moet nog door de gemeenteraad worden behandeld. Hoewel het al wel op de agenda heeft gestaan, vond de gemeenteraad dat er nog niet voldoende tijd was geweest om over het voorstel een besluit te nemen. Dit heeft als gevolg dat het besluit door de

Gemeenteraad pas na het zomerreces van 2011 zal worden genomen en dus niet meer kan worden meegenomen in dit onderzoek. De positie van de gemeenteraad is dan ook nog niet zo helder als dat van het College, maar verschillende politieke partijen hebben wel een mening over het project. Alvorens er een besluit zal worden genomen in de gemeenteraadsvergadering, zal ook de raadscommissie FIB zich wat langer buigen over het voorstel voor de gebiedsontwikkeling HvZ.

Opvallend aan de rol van de Gemeenteraad is dat de raadsleden, die het is gevraagd, aangeven dat de Gemeenteraad pas zeer recent betrokken is geraakt bij het project HvZ. Voordat het voorstel eind juni op de agenda van de Gemeenteraad kwam te staan, is er vrij weinig aandacht geweest voor de ontwikkelingen in het Hart van Zuid. Per project verschilt het hoeveel de Gemeenteraad wordt betrokken, maar in dit geval was de betrokkenheid erg summier en was dat ook een van de redenen waarom het besluit is uitgesteld tot na het zomerreces 2011.

Omdat de Gemeenteraad de unieke positie inneemt waarin zij het besluit van het College moeten waarderen op 'passend in het beleidskader dat voor Rotterdam is overeengekomen' is de Gemeenteraad een cruciale actor. Wanneer de Gemeenteraad geen akkoord geeft op het besluit van het College, zal de investering vanuit de gemeente worden geblokkeerd. Het is dan ook zeer belangrijk om ook vanuit dit perspectief, de Gemeenteraad goed te informeren. Gebaseerd op de interviews met raadsleden, welke ook lid zijn van de Raadscommissie FIB, kunnen de volgende uitspraken worden gedaan over de perceptie van de Gemeenteraadsleden over Hart van Zuid als project.

#### *Probleemdefinitie Hart van Zuid:*

Volgens de PvdA is het grootste probleem in het Hart van Zuid dat het geen centrum is en het dat wel zou moeten zijn voor Rotterdam Zuid. Er moet dus meer samenhang komen tussen de voorzieningen om een echt centrum te creëren en het moet ook een meer uitnodigende uitstraling krijgen, vooral voor de bewoners van het gebied zelf.

*Leefbaar Rotterdam* is van mening dat het met name gaat om de bevolkingssamenstelling in Rotterdam Zuid (HvZ). "Deze samenstelling is niet zoals we dat als gemeente graag zouden willen zien. Er wonen namelijk teveel mensen met weinig koopkracht en vaak is het normen- en waardepatroon niet zoals we gewend zijn in onze maatschappij. Dat houdt in: voor je eigen boterham zorgen, goed voor je kinderen zorgen en zorgen dat je kinderen een goede opleiding voltooien".

#### *Gewenste oplossing in het Hart van Zuid:*

Voor de PvdA is het duidelijk dat er in het gebied HvZ duidelijk iets moet gebeuren, zelfs als er financieel maar weinig budget is bij de gemeente. Het gebied steekt boven alles uit als het gaat om de nood van het investeren van gemeentelijk geld. Het gebied moet meer een geheel worden en uitnodigen er te willen verblijven.

*Leefbaar Rotterdam* zet met name in op de economische spin-off die de ontwikkeling zou moeten opleveren. Voor de bewoners moeten er de juiste mogelijkheden voor opleidingen worden aangeboden en de werkgelegenheid die de ontwikkeling oplevert moet passen bij de vraag van de arbeidsmarkt. Het voornaamste vindt *Leefbaar Rotterdam* dat de euro's die de gemeente investeert een goed en duidelijk waardeerbaar resultaat opleveren, de leefbaarheid van HvZ moet omhoog. Het is ook de taak van de gemeente om te zorgen dat een gebiedsontwikkeling als HvZ goed past in de omgeving van het gebied. Het is niet de bedoeling om bijvoorbeeld de winkels in de nabijheid van Zuidplein failliet te laten gaan door de ontwikkeling.

#### *Positie ten opzichte van de PPS HvZ:*

De PvdA is positief om als gemeente een PPS als HvZ neer te zetten, juist in een tijd waarin er minder geld beschikbaar is. Want door een relatief bescheiden investering van de gemeente, kan er door de investering van de ontwikkelaars meer worden bereikt dan wat er alleen met het geld van de gemeente is te realiseren. Het is daarom interessant om in HvZ te kijken of het inderdaad mogelijk is om met minder financiële middelen van de gemeente toch een soort multiplier effect te realiseren.

Toch heeft de PvdA wel twijfels bij de slagingskans van de PPS, eerst maar eens zien of de markt echt bereid is zoveel te investeren als de plannen doen voorstellen.

*Leefbaar Rotterdam* is er nog niet nadrukkelijk positief of negatief over de PPS HvZ. De vraag die van belang is, is vooral of het plan nu aansluit bij de gewenste resultaten voor HvZ. Daarnaast liggen er ook nog wat twijfels bij conclusies die uit bijvoorbeeld een MKBA worden gehaald. Bovendien is de beschrijving van het plan op dit moment zo vaag, dat het eigenlijk raar is dat er nu al zou moeten worden getekend voor akkoord geeft *Leefbaar Rotterdam* aan. “Als je namelijk opzoekt waar we dan als Gemeenteraad ‘ja’ tegen moeten zeggen, dan is dat eigenlijk niets. We geven dan als raad een carte blanche aan de ambtenaren en dat speelt onze positie een beetje weg natuurlijk”. Het voorstel moet dus eerst meer concreet worden, want we zijn wel de volksvertegenwoordiging en we moeten wel kunnen verantwoorden waar ‘ja’ tegen wordt gezegd. Over het geheel genomen is *Leefbaar Rotterdam* er dus nog niet uit.

Ook de Gemeenteraad heeft in het netwerk HvZ middelen ter beschikking:

Gemeenteraad				
Middelen	Formele bevoegdheid	Financiële middelen	Informatie en Kennis	Gezag en reputatie
	++	-	+	++

Tabel 5.3: Middelen Gemeenteraad Rotterdam

De Gemeenteraad heeft net als het College een formeel vastgelegde positie en de bijbehorende bevoegdheden. Opvallend is wel dat de Gemeenteraad besluiten neemt over de voorstellen van het College en daarmee dus iets meer beperkt is dan het College om de richting van het gemeentebestuur te bepalen. De Raad houdt zich met name bezig met het toetsen van de voorstellen voor beleid en de vraag of het voorstel binnen het gemeentelijk kader past dat gezamenlijk is bepaald. Om die reden heeft de Gemeenteraad ook weinig inspraak in de allocatie van de financiële middelen, wel kan zij een voorstel tot investeren goed- of afkeuren. Daarom is er geen sprake van ‘niet aanwezig’, maar wel van ‘matig aanwezig’. Voor de informatie en kennis heeft de Gemeenteraad een speciale commissie (De Raadscommissie FIB) om de kennis over een bepaald vraagstuk of voorstel te vergroten. Bovendien zitten in de Raadscommissie vaak mensen die over het betreffende onderwerp al meer expertise bezitten. Als laatste middel is er het gezag en de reputatie van een actor en gezien de Gemeenteraad een gekozen volksvertegenwoordiging is, heeft de bevolking van Rotterdam vertrouwen in de Raadsleden om de juiste keuzes te maken. Daarom heeft de Gemeenteraad in dat opzicht een sterke positie.

### Deelgemeente Charlois

De deelgemeente Charlois heeft wat betreft de politieke besluitvorming maar een minimale rol. Dit komt doordat Hart van Zuid een investeringsbesluit vergt dat op stadsniveau wordt genomen. Tegelijkertijd kan niet aan het feit voorbij worden gegaan dat het grootste deel van de gebiedsontwikkeling HvZ zich bevindt binnen de grenzen van de deelgemeente Charlois. Logischerwijze is het perspectief en de perceptie van het gebied HvZ wel van belang als input voor het project HvZ. De rol van de Deelgemeente Charlois heeft zich tot nu toe dan ook met name afgespeeld in de oriënterende fase van het project HvZ. De deelgemeente heeft de kortste connecties met de bewoners en bedrijven in het gebied en is meer actueel op de hoogte van de wensen in het gebied HvZ zelf. Bovendien heeft de deelgemeente ook zelf een visie op de ontwikkelingen die nodig zijn in het Hart van Zuid. De oriënterende fase is inmiddels afgesloten en de rol van de deelgemeente is in de huidige fase vrij klein. De deelgemeente (het dagelijks bestuur) wordt op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen in het project en de PPS en verder is de voorzitter van het dagelijks bestuur ook deelnemer in het stakeholder-overleg dat door het projectbureau HvZ wordt voorgezeten.

De deelgemeente Charlois is verantwoordelijk voor het oprichten van de bewonersvereniging die alle bewoners vertegenwoordigt in het gebied waar de ontwikkeling HvZ zal plaatsvinden. Deze bewoners en bedrijven waren namelijk nog niet georganiseerd voordat de ontwikkelingen in het Hart van Zuid als PPS werden voortgezet.

Daarnaast probeert de deelgemeente met alle belanghebbende partijen in het gebied contacten te onderhouden over Hart van Zuid.

Opvallend is dat het dagelijks bestuur van de deelgemeente altijd iemand in het midden heeft gehad die betrokken was bij het project HvZ, zodoende is het project vanaf het begin af aan gevolgd. “Het grootste verschil met de eerste tekeningen voor het gebied is natuurlijk de inrichting als een PPS, maar daarnaast is ook de scope van het project aanzienlijk veranderd. Voorheen was de scope veel breder en eigenlijk niet werkbaar, terwijl er nu wat meer overzicht lijkt te zijn door de kleinere scope van het project”. De perceptie aangaande het Hart van Zuid van het dagelijks bestuur van de deelgemeente Charlois ziet er als volgt uit.

*Probleemdefinitie van het gebied HvZ:*

De sociaal economische waarden van het gebied HvZ moeten worden verbeterd. De fysieke aansluiting op de omgeving en tussen de verschillende voorzieningen zou een stuk beter kunnen.

*Gewenste oplossing voor het gebied HvZ:*

Om de problemen zoals genoemd op te lossen, moet er worden geïnvesteerd in het gebied. Er zijn wel verschillende voorzieningen aanwezig in het HvZ, maar deze moeten beter met elkaar worden verbonden om een centrum te maken. Randvoorwaardelijk voor een dergelijk ingrijpen in het gebied is dat de financiële opbrengst die de ontwikkeling oplevert, in het gebied HvZ zelf terugstroomt.

*Positie ten aanzien van de PPS HvZ:*

Het is goed om in een tijd waarin er bij de overheid relatief weinig financiële middelen zijn, een samenwerking op te zoeken met de markt. Met deze inrichting van de gebiedsontwikkeling daag je de markt uit om binnen een aantal gestelde randvoorwaarden tot nieuwe innovatieve ideeën te komen. Over het algemeen is de deelgemeente heel positief dat de voorgestelde PPS de problemen in HvZ zal oplossen.

Omdat de rol van de deelgemeente redelijk beperkt is als het gaat om de besluitvorming, is de positie van de deelgemeente in dat opzicht niet cruciaal. Daarentegen is de positie van de deelgemeente wel uniek, omdat er geen andere overheidsorganisatie of niveau is die dezelfde belangen behartigt als de deelgemeente. De deelgemeente is dus moeilijk te vervangen. De middelen die het dagelijks bestuur van de deelgemeente Charlois ter beschikking heeft zijn als volgt in te delen:

Deelgemeente				
Middelen	Formele bevoegdheid	Financiële middelen	Informatie en Kennis	Gezag en reputatie
	+	-	+	+

**Tabel 5.4:** Middelen ter beschikking van de deelgemeente Charlois.

De deelgemeente heeft een kleiner werkgebied dan de gemeente en is bovendien een verdere decentralisatie van de formele bevoegdheid van de gemeente. Daarmee is de formele bevoegdheid van de gemeente ook enigszins beperkt. In het geval van de ontwikkelingen HvZ heeft de deelgemeente dan ook meer een functie als vertegenwoordiger van de bewoners in het gebied, gezien vanuit het gehele beleidsprogramma in het gebied HvZ. Omdat de deelgemeente desalniettemin een overheidslaag is, wordt de formele bevoegdheid als ‘aanwezig’ ingedeeld. De deelgemeente heeft zelf geen financiële middelen om in te zetten bij de ontwikkeling voor HvZ, hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van informatie en kennis. De deelgemeente is voor het grootste deel afhankelijk van de input op stadsniveau, echter heeft de deelgemeente 1 streepje voor op de gemeente omdat zij dichterbij de mensen in HvZ zelf zit. De deelgemeente heeft dus hoogstwaarschijnlijk meer kennis van wat leeft in het gebied HvZ.

De mensen in Charlois weten de deelgemeente te vinden en dient vaak ook als aanspreekpunt voor bewoners over de gebiedsontwikkeling. Daarmee heeft de deelgemeente wel een positie met gezag.



## **De Deelraad Charlois**

De deelraad Charlois is hetzelfde voor de deelgemeente Charlois als de gemeenteraad voor heel Rotterdam. Het is een vertegenwoordigend orgaan voor de bevolking van Charlois en in 2011 bestaat de deelraad uit 18 zetels verdeeld over de PvdA en Leefbaar Rotterdam (10/8) en de overige zetels zijn verdeeld over het CDA, de SP, Groenlinks, Christenunie-SGP en D66.

Waar het dagelijks bestuur van de deelgemeente nog een direct lijntje heeft met de portefeuillehouder van Rotterdam Zuid (wethouder) en de overleggen met andere stakeholders georganiseerd door het projectbureau, lijkt de deelraad verder te staan van de plannen. De deelraad krijgt alleen te horen wat er aan informatie openbaar is gemaakt en dat betekent dat zij dus niet bij de groep actoren zitten die alle ontwikkelingen omtrent de PPS meekrijgen. Wel is de deelraad Charlois betrokken geweest bij de consultatieronde tijdens de oriënterende fase voor het project.

Naast de formele positie van een actor, welke in het geval van de deelraad erg mager is binnen het besluitvormingsproces HvZ, kan een actor ook input geven aan de andere actoren. Zo kunnen Raadsleden bijvoorbeeld de deelraadsleden in Charlois consulteren over het project HvZ. Op die manier kan de visie en perceptie van deelraadsleden alsnog terechtkomen bij de partijgenoten in de gemeenteraad, die vervolgens wel een rol hebben binnen de besluitvorming.

Uit het interview met een CDA-deelraadslid komt naar voren dat het op dit moment te weinig informatie beschikbaar is om een duidelijk positie t.o.v. de PPS in te nemen. Hoewel de beperking van informatie te maken heeft met formele regelgeving binnen besluitvormingsprocessen (eerst moet het College besluiten, dan worden de gegevens pas openbaar), wordt wel gesuggereerd dat er iets meer bekend zou kunnen worden gemaakt bij de deelraad Charlois. Met name omdat zij wel zijn betrokken in de consultatieronde, maar daarna niet meer hebben teruggezien waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt in het voorstel.

Als we kijken naar de perceptie van de raadsleden, gebaseerd op het interview met het CDA, zien we de volgende perspectieven:

### *Probleemdefinitie Hart van Zuid:*

De deelgemeenten Charlois en Feyenoord (waar een deel van het project HvZ ook in ligt) zijn al langere tijd zeer kwetsbaar. Dat uit zich met name op een slechte score in het onderwijs, de gezondheid en de werkgelegenheid in deze deelgemeenten. De veiligheid rond het Zuidplein is gelukkig al een stuk beter geworden, maar dat moet wel worden bijgehouden of verder verbeterd.

### *Gewenste oplossing in het Hart van Zuid:*

De problemen in het Hart van Zuid kunnen worden aangepakt door in te zetten op de economie, de werkgelegenheid en de bereikbaarheid van het gebied. Er bestaan al diverse voorzieningen in het HvZ en de mogelijke oplossing kan deze gebruiken en er meer uit halen dan nu gebeurt. Vroeger had het Zuidplein ook meer een centrumfunctie voor verder gelegen gemeenten, het zou mooi zijn als het HvZ daar weer wat meer aantrekkingskracht op krijgt. Maar de resultaten in werkgelegenheid moeten juist weer vooral gericht zijn op de mensen in Charlois.

### *Positie ten aanzien van de PPS HvZ:*

Er zit veel potentie in het gebied HvZ en met deze ontwikkeling (PPS) worden hopelijk meer van de kansen die er liggen benut. Door de gebiedsontwikkeling als een PPS te ontwikkelen kan de gemeente hopelijk meer en grote resultaten boeken met dezelfde investering, doordat het voor de markt aantrekkelijk is om ook te investeren. Naast deze eerste indruk van de PPS en zijn voordelen, blijft het lastig om met de informatie die er nu ligt heel inhoudelijk wat van de PPS te vinden. Daarvoor moeten meer details bekend worden over de beoogde resultaten.

Door de beperkte rol van de deelraad Charlois, kan niet gesproken worden van een cruciale actor. Zonder de rol van de deelraad, zou er waarschijnlijk nog steeds een gebiedsontwikkeling plaatsvinden in HvZ. Wel is de deelraad een gekozen vertegenwoordiging van de bevolking van Charlois en daarmee is het niet zo makkelijk te vervangen.

Dat de deelraad geen cruciale rol heeft zien we ook terug in de beperkte middelen die de deelraad ter beschikking heeft:

Deelraad				
Middelen	Formele bevoegdheid	Financiële middelen	Informatie en Kennis	Gezag en reputatie
	--	--	+	+

Tabel 5.5: De middelen die de deelraad van deelgemeente Charlois ter beschikking heeft

De deelraad heeft geen formele bevoegdheid in de besluitvorming omtrent het project HvZ en beschikt daarom ook niet over de financiële middelen om invloed te hebben op de investeringen die worden gedaan voor de gebiedsontwikkeling. De kennis en informatie is ook zeer beperkt bij de deelraadsleden, maar ze hebben wel meer inzicht in wat er leeft in Charlois en kortere lijntjes met de bewoners en ondernemers in Charlois, daarom is er wel sprake van informatie. Doordat de deelraad een gekozen orgaan is door de eigen bevolking van Charlois, is er net als bij de Gemeenteraad sprake van vertrouwen in de deelraadsleden dat zij de bevolking van Charlois goed zullen vertegenwoordigen. Gezien de beperkte mogelijkheden van de deelraad, krijgt het gezag alleen 'aanwezig'.

#### Conclusie Cluster Politiek

Als het gaat om de politieke dimensie van het project Hart van Zuid, dan ligt het zwaartepunt van de besluitvorming nu vooral bij het College van B&W. Het College heeft reeds haar besluit genomen en daarmee haar standpunt duidelijk gemaakt. In september 2011 heeft de Gemeenteraad ook haar goedkeuring afgegeven aan het voorstel voor HvZ. In de komende fasen zal de vakwethouder het meeste te maken hebben met het project HvZ als het om besluitvorming gaat, de Gemeenteraad moet volgens afspraak wel goed worden geïnformeerd over belangrijke ontwikkelingen.

De Deelgemeente en de deelraad hebben maar een beperkte rol in het besluitvormingsproces door de beperking van formele bevoegdheden binnen het proces. Hoewel de deelgemeente Feyenoord niet is geïnterviewd, omdat de rol van deelgemeente Feyenoord zo mogelijke nog kleiner is, geldt ongeveer dezelfde positie als voor deelgemeente Charlois. De landelijke politiek heeft niet zoveel met Hart van Zuid te maken op detailniveau, behalve dat er begin 2011 een rapport over Rotterdam Zuid is uitgebracht: Kwaliteitssprong Zuid. Het gebied van Hart van Zuid valt ook binnen de grenzen van dit rapport en dus moet ook HvZ zich buigen over de adviezen die door de commissie van de rijksoverheid zijn opgesteld. Vooralsnog lijkt het project HvZ te passen binnen de plannen die worden opgesteld om de kwaliteitssprong te kunnen maken in Zuid.

## 5.4 Het cluster ambtenarij

### Stadsontwikkeling / projectmanagementbureau

Stadsontwikkeling is een recent ontstaan cluster binnen het concern de gemeente Rotterdam en bestaat uit het samengaan van de dienst stedenbouw + vastgoed (DS+V) en het ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR). Stadsontwikkeling voert het beleid uit dat door het stadsbestuur is vastgesteld en de onderdelen van het Collegeprogramma die vallen binnen het werkgebied van voorheen OBR en DS+V. In het kader van ontwikkelingen in de stad vormt stadsontwikkeling een partner voor de andere ontwikkelende partijen die actief zijn in Rotterdam. Onder stadsontwikkeling valt een diversiteit aan afdelingen, waaronder ook het projectmanagementbureau Rotterdam (PMBR).

Het projectmanagementbureau is verantwoordelijk voor het programma-, proces- en projectmanagement in het fysieke domein en daarbinnen worden onder andere gebiedsontwikkelingen georganiseerd en uitgevoerd.

Stadsontwikkeling neemt de ambtelijke opdracht aan van de politieke opdrachtgever (wethouder) en op haar beurt geeft het projectmanagementbureau de opdracht voor de gebiedsontwikkeling HvZ door aan het projectbureau Hart van Zuid. De uitvoering van de opdracht voor HvZ ligt geheel bij het projectbureau HvZ en het management van PMBR en Stadsontwikkeling vervullen een controlerende en adviserende functie naar het management van het projectbureau HvZ.

### **Projectbureau Hart van Zuid**

Het projectbureau Hart van Zuid is verantwoordelijk voor de planvorming rond het gebied Hart van Zuid. Het bureau bestaat uit een projectmanager, verschillende projectleiders met een eigen expertise, een tendermanager, projectsecretaris en projectondersteuning.

De samenstelling van het projectbureau en de plannen voor de gebiedsontwikkeling zijn sinds de start in 2007 diverse malen veranderd. In 2009 is gestart met het projectbureau zoals het nu bestaat en is ook begonnen met het projectplan in de vorm van een Publiek-private samenwerking.

Doordat het projectbureau de spil is van het proces dat wordt doorlopen om tot een herontwikkeling van HvZ, vervult het bureau ook vaak de rol van procesmanager in de vorm van de projectmanager. Op bepaalde, vooral politiek getinte momenten, is de vakwethouder (portefeuillehouder) de procesmanager. Het projectbureau is in de zomer van 2011 in afwachting van de goedkeuring van de Gemeenteraad om verder te gaan met de fase van de aanbesteding. Tot die tijd is het projectbureau met name bezig om producten te realiseren die voor die fase nodig zijn en welke ook kunnen ondersteunen bij de besluitvorming van de Gemeenteraad.

Aangenomen kan worden dat de visie van het projectbureau erg positief is over het projectvoorstel. Toch is het interessant om de perceptie van het projectbureau eens uit te schrijven en op die manier naast de percepties van de andere actoren te plaatsen.

#### *Probleemdefinitie Hart van Zuid:*

Er is in Rotterdam Zuid sprake van achterstandswijken die erg geïsoleerd lijken te raken en waar de bewoners kampen met individuele problematiek. Sommige van deze mensen hebben mede door de staat van de directe omgeving, geen reden meer om het eigen huis uit te gaan. Er is een centrum nodig dat deze mensen weer uitnodigt om naar buiten te komen en hen uit hun isolement te halen. Daarnaast is het een probleem dat er in HvZ wel veel voorzieningen bestaan, die individueel redelijk tot goed functioneren, maar als geheel totaal geen samenhang kennen. Er is geen relatie tussen de voorzieningen en gezien het voor Rotterdam Zuid, maar ook heel Rotterdam een belangrijke economische waarde heeft, zou die samenhang er bij voorkeur wel zijn. Die samenhang kan meerwaarde creëren en door nu in te grijpen kan worden voorkomen dat het gebied verder afglijdt.

#### *Gewenste oplossing in het HvZ:*

Het creëren van een centrum in het Hart van Zuid waar alle voorzieningen in samenhang met elkaar voor een betere economische waarde zorgen. Het centrum moet voor de bewoners in het gebied zelf aantrekkelijk zijn en voldoen aan de wensen, maar bovendien moet het centrum ook aantrekkelijk zijn voor bezoekers van buitenaf en misschien wel internationaal interessant zijn. De concurrentiepositie van Hart van Zuid kan Rotterdam daarmee op de kaart zetten.

#### *Positie ten aanzien van de PPS HvZ:*

Het projectbureau is er van overtuigd dat het plan dat nu is geformuleerd om de integrale gebiedsontwikkeling uit te voeren als een PPS de juiste manier is om een dergelijke ontwikkeling neer te zetten binnen de kaders van het huidige financiële klimaat. Het is een manier van een PPS inrichten waar nog weinig ervaring mee is, maar een grote stad als Rotterdam kan daar leidend in zijn voor Nederland. De markt is bereid om te investeren in het Hart van Zuid en op die manier kan de gemeente Rotterdam met een beperkte financiële uitgave bereiken wat zij al gelange tijd voor ogen heeft voor het gebied HvZ. De cruciale factor van de PPS is om

het als een integraal geheel uit te voeren en interessant te maken voor de private sector. De gemeente heeft als rol om de publieke voorzieningen te waarborgen en kaders te stellen voor de uitvraag aan de marktpartijen.

Gezien de positie van het projectbureau is er sprake van een zeer cruciale actor, zonder het projectbureau en de expertise die er aanwezig is zal een andere actor niet zo makkelijk deze positie kunnen overnemen. Gezien er al eerder een personeelwisseling is geweest binnen de bezetting van het projectbureau, kan worden geconcludeerd dat een vervanging van de actor projectbureau zoals deze nu functioneert een behoorlijk tijdsverlies zou betekenen.

Het projectbureau beschikt over een aantal middelen in het besluitvormingsproces HvZ:

Projectbureau				
Middelen	Formele bevoegdheid	Financiële middelen	Informatie en Kennis	Gezag en reputatie
	+	+	++	+

Tabel 5.6: Middelen ter beschikking van het Projectbureau HvZ

Het projectbureau is met name cruciaal vanwege de kennis en informatie waarover zij beschikt als het gaat om de planvorming van het project Hart van Zuid. Daarnaast is het projectbureau een centrale actor waar alle andere actoren bij terecht kunnen en is de projectmanager ook het grootste deel van het besluitvormingsproces de procesmanager. Alle andere middelen zijn wel aanwezig, maar niet zo overtuigend. Er is formele bevoegdheid, omdat het projectbureau een opdracht uitvoert die afkomstig is van de politieke opdrachtgever. Daarmee is alles wat binnen deze opdracht valt ook een formele bevoegdheid om te acteren teneinde de opdracht te voltooien. De financiële middelen van het projectbureau zijn afkomstig van andere partijen, met name van het politieke bestuur. Dus er is wel sprake van financiële middelen, maar deze zijn wel geoormerkt. Het gezag en de reputatie van het projectbureau is over het algemeen goed bij de andere actoren in het netwerk, maar wel wordt het projectbureau soms geconfronteerd met beperkingen door de afhankelijkheid van de politiek. Dit heeft ook consequenties voor de reputatie.

#### Bestuurdienst Rotterdam (strategisch advies)

De strategische afdeling van de Bestuursdienst vormt een schakel tussen de ambtenarij, bijvoorbeeld de diensten die de projectvoorstellen opstellen voor de agenda van het College, en het College zelf. De strategische afdeling kan worden gevraagd om een advies te schrijven over een bepaald onderwerp dat besproken zal worden in het College. De strategisch adviseur, verantwoordelijk voor het advies, voegt dit toe aan de documentatie die gepaard gaat met het projectvoorstel op de College-agenda. In het geval van het project Hart van Zuid is er pas in februari van 2011 echt een rol weggelegd voor de strategische afdeling. Het voorstel voor de gebiedsontwikkeling HvZ staat dan op de agenda voor het College en er wordt een onafhankelijk advies aan toegevoegd door een van de strategisch adviseurs. Een dergelijk advies bestaat uit een aantal facetten die bij elkaar worden gebracht voor het advies dat bij de agenda van het College wordt gevoerd. Zo wordt er een perspectief op het voorstel gegeven vanuit juridisch en financieel perspectief en of het voorstel past binnen het kader dat de gemeente heeft uitgezet voor de komende jaren.

Als er een advies wordt geschreven, dan is dit in principe onafhankelijk van aard. Desalniettemin wordt er wel zo nu dan contact opgenomen met de betrokken ambtenaren. Zeker omdat het in het geval van HvZ gaat om een PPS-constructie waar nog weinig ervaring mee is. Vragen die op detailniveau zijn worden dan ook vaak voorgelegd aan de projectmanager HvZ. Het advies dat in februari is gegeven over HvZ is voorlopig het enige advies wat over de gebiedsontwikkeling HvZ is opgesteld door de strategische afdeling. Na het schrijven van dit advies is er door het College besloten dat er eerst een keuze moet worden gemaakt welke projecten de prioriteit verdienen als het gaat om het verdelen van de investeringen voor de komende jaren. Als het echter om het inhoudelijke aspect gaat, dan zal het strategisch advies nog steeds gelden.

Door de invloed dat een strategisch advies kan hebben op de voorstellen die worden ingediend voor de agenda van het College, is de strategische afdeling van de bestuursdienst een belangrijke actor. Gezien niet alle voorstellen worden voorzien van een advies, kan niet worden gesteld dat het om een actor gaat die niet vervangbaar is. Immers zou het proces ook zijn doorgang vinden zonder een strategisch advies. Wel brengt het strategisch advies perspectief in een projectvoorstel dat uiteraard positief is geschreven door de opstellende dienst. In het geval van HvZ was het advies enigszins negatief van aard. Toch heeft het College uiteindelijk positief gestemd over het project HvZ. Het advies is dus kennelijk niet doorslaggevend geweest. De strategisch adviseur heeft ook aangegeven hoe de strategisch afdeling tegen het projectvoorstel HvZ aankijkt.

*Probleemdefinitie Hart van Zuid:*

De algemene aanname is dat er wat moet gebeuren in het Hart van Zuid en er is zeker ook potentie in het gebied om tot verbeteringen te komen. Het rapport Kwaliteitssprong Zuid onderschrijft dat ook. Maar de argumentatie en omschrijving van de precieze probleemdefinitie lijkt nog te ontbreken en is dus niet helder.

*Gewenste oplossing in het Hart van Zuid:*

Er moet in Rotterdam Zuid een ontwikkeling worden ingezet die bijdraagt aan een verbetering voor het hele gebied. De strategische afdeling zet vraagtekens bij de oplossing om dit te doen met een ontwikkeling die zich toespitst op het versterken van het centrum rondom Zuidplein. De gewenste oplossing zou dus meer samenhang met het versterken en verbeteren van heel Rotterdam Zuid laten zien. Wellicht dat een goede inzet naar aanleiding van het rapport Kwaliteitssprong Zuid kan worden geformuleerd die meer resultaat boekt voor Rotterdam Zuid als geheel.

*Positie ten aanzien van de PPS HvZ:*

Onder andere de focus op bepaalde ontwikkellocaties en de onzichtbaarheid van marktpartijen worden als kritieke punten in de gebiedsontwikkeling gezien. Daarnaast rijst de vraag of HvZ haalbaar is en de markt klaar is voor een dergelijke innovatieve ontwikkeling. Ook de motivatie waarom de gebiedsontwikkeling als integraal project moet worden ingezet wordt als niet helder ervaren, zeker omdat in de huidige financiële situatie een gefaseerd project misschien meer kans maakt.

Het is natuurlijk ook een deel van de taken die een strategische afdeling toebehoren om zeer kritisch te kijken naar een beleidsvoorstel. Dat kan ook verklaren dat de strategisch adviseur zeer kritisch is over de inhoud van het projectvoorstel. Ook de strategische afdeling heeft een aantal middelen ter beschikking om de positie in het netwerk van HvZ te versterken.

**Bestuursdienst**

Middelen	Formele bevoegdheid	Financiële middelen	Informatie en Kennis	Gezag en reputatie
	-	--	+	+

**Tabel 5.7:** Middelen die de strategische afdeling van de bestuursdienst ter beschikking heeft.

De strategie afdeling levert met name een bijdrage door het bieden van een onafhankelijke kijk op de projectplannen die de het projectbureau op de College-agenda zet. Daarom is met name het middel informatie en kennis hetgeen waar deze actor gebruik van maakt om de positie in het netwerk te bevestigen. Toch blijkt uit het interview dat veel van de informatie die wordt gebruikt in het aangeboden advies voor het college, afkomstig is van het projectbureau en andere documentatie. Ook wordt de strategische adviseur niet meegenomen in het hele proces en wordt er meer een oordeel geveld over het aanbod van de informatie van het projectbureau en hoe dat wel of niet gewaardeerd zal worden door het College. Informatie die nog ontbreekt of niet is meegenomen in het voorstel wordt opgemerkt en het projectbureau kan dat later nog toevoegen.

Het gaat bij het strategisch advies niet zozeer over een invloed op de besluitvorming, maar om het College te ondersteunen met een onafhankelijke kijk op de aangeboden documentatie. Er is dus eigenlijk geen sprake van bevoegdheid als het om de besluitvorming zelf gaat. Ook heeft de strategische afdeling geen financiële middelen ter beschikking. Gezien de waarde van het advies en de vraag van het College specifiek bij bepaalde vraagstukken is het gezag van de strategische afdeling goed, maar het advies kan ook opzij worden gelegd.

### **Pact op zuid en Stadionpark**

Het Pact op Zuid en het Stadionpark zijn projecten die beide, op hun eigen manier, te maken hebben met het project Hart van Zuid. Het Pact is een programma dat in heel Rotterdam Zuid wordt uitgevoerd en met name insteekt op het verbeteren van het sociale aspect in Rotterdam Zuid. De meeste overeenkomsten met het Pact op Zuid vindt het Hart van Zuid dan ook bij het sociale programma dat een spin-off is van het fysieke project Hart van Zuid. Bovendien is het Hart van Zuid één van de kanskaarten binnen het Pact op Zuid.

Het stadionpark is een project rondom de herontwikkeling van de Kuip en heeft ook een deel van Rotterdam Zuid als doelgebied, net als het Hart van Zuid. Daarnaast is het Stadionpark één van de projecten die net als Hart van Zuid in overweging wordt genomen door het College om in te investeren voor de lange termijn.

Een directe invloed hebben de beide projecten niet op het besluitvormingsproces van HvZ. Maar de besluitvorming van het Hart van Zuid wordt niet voltrokken in een vacuüm en dus is het interessant om vast te leggen hoe deze projecten naar het Hart van Zuid kijken. Zeker daar waar de projecten allebei afhankelijk zijn van het politiek bestuur om in de nabije toekomst toestemming tot voortzetten te krijgen.

#### *Probleemdefinitie van het Hart van Zuid:*

*Stadionpark:* Vooral het busstation en de directe omgeving daarvan zijn het probleem. Met name het Zuidplein dat op maaiveld ligt zou een stuk beter kunnen. Er zijn een aantal andere voorzieningen die ontwikkeld zouden kunnen worden, indien er voldoende vraag naar is. Maar omdat er potentie in zit, wil niet zeggen dat het allemaal ontwikkeld moet worden. Verder is het met name het gemiddelde opleidingsniveau van de bewoners van HvZ dat bij voorkeur omhoog moet worden gehaald, maar dat geldt voor heel Rotterdam Zuid. Overigens is het wel tijd dat Rotterdam zelf investeert in Rotterdam Zuid, zeker gezien het rapport Kwaliteitssprong Zuid dat recent is uitgebracht.

*Pact op Zuid:* Het gebied Hart van Zuid is op het moment teveel naar binnen gericht. Het bestaat uit een aantal losse voorzieningen die weinig samenhang kennen en weinig connectie hebben met de omgeving om het gebied heen. Daarnaast is het verblijfsklimaat heel minimaal, mensen gaan naar het Hart van Zuid met een enkel doel: het bezoeken van Ahoy, het bezoeken van het Theater of winkelen in het winkelcentrum Zuidplein. Een combinatie van bezoeken of een langer bezoek komt weinig voor.

#### *De gewenste oplossing voor Hart van Zuid:*

*Stadionpark:* De oplossing ligt niet zozeer in de fysieke aanpak, maar in het zorgen voor een goed toekomst perspectief voor de mensen in Zuid. Bij wijze van spreken moet de baby's van vandaag tegen de tijd dat ze mogen kiezen voor vervolgonderwijs, kunnen kiezen uit alle mogelijkheden. Dat is nu niet zo, door het gemiddeld lage opleidingsniveau. Een beter perspectief zit met name in het besef dat mensen dat voor zichzelf kunnen organiseren. Dat besef kun je stimuleren door een doorlopende leerlijn te faciliteren en een uitdagende leeromgeving te realiseren.

*Pact op Zuid:* Het gebied moet wat meer extravert worden en zich richten op de directe omgeving. Veel voorzieningen zijn al aanwezig, maar door er wat meer samenhang tussen te creëren wordt het aantrekkelijker om langer in het HvZ te verblijven. Bovendien zorgt een meer uitdagend aanbod van bijvoorbeeld horeca of de mogelijkheid tot overnachten dan bezoekers na een theaterbezoek niet gelijk doorreizen naar het stadscentrum.

Het sociale programma in Hart van Zuid mag ook wat steviger, dan er nu in het gebied bestaat.

*Positie ten opzichte van de PPS HvZ:*

*Stadionpark:* Het is momenteel een erg onzekere tijd voor de markt én de overheid gezien vanuit een financieel oogpunt. Beide gaan nog steeds door de economische crisis en zijn voorlopig nog niet op het niveau van voor de crisis. De vraag of de markt wel geïnteresseerd is in deze PPS doet dan ook zeker rijzen.

Het uitvoeren van de gebiedsontwikkeling als PPS is iets nieuws dat in Rotterdam nog maar weinig is gedaan. Het is goed om een keer te experimenteren met een nieuwe wijze van het inrichten van een dergelijk project, maar de verwachting is niet dat het de standaard zal worden bij gebiedsontwikkelingen.

*Pact op Zuid:* Wat betreft de constructie van de PPS is dat moeilijk te waarderen, het pact staat er vrij ver vanaf. Maar wat betreft het sociale gedeelte in het project Hart van Zuid, zou het goed zijn als er wat meer aandacht en budget voor zou zijn. Het project HvZ is één van de eerste projecten waar duidelijk de aandacht is voor een sociaal programma. Maar jammer is dat formeel het budget nog bij het Pact ligt, het is beter als de financiën en verantwoordelijkheid gewoon in het project zouden zijn verwerkt.

Het is goed om een nieuwe manier van inrichten van een gebiedsontwikkeling wordt uitgetoetst, maar juist vanwege de innovativiteit moet het ook als een leerproces worden gemonitord en ervaringen worden gebruikt voor projecten in de toekomst. Of de PPS op dit moment de goede weg is voor een gebiedsontwikkeling moet de ervaring leren.

Gezien de rol van de projecten Pact op Zuid en het Stadionpark is er geen sprake van middelen die van invloed zijn op de besluitvorming van het project Hart van Zuid. Van een cruciale positie is ook geen sprake. Het gaat bij deze projecten vooral om actoren die van invloed zijn op de afwegingen die de actoren met veel formele bevoegdheid (College en de Gemeenteraad) moeten maken. De middelen van die actoren zijn dus belangrijker.

*Conclusie Ambtenarij*

Binnen de actoren die onder de ambtenarij vallen, is het projectbureau Hart van Zuid duidelijk de actor met de meeste middelen ter beschikking. Dit is uiteraard logisch en ondersteunt de positie van het projectbureau als procesmanager en uitvoerende ambtelijke organisatie van de politieke opdracht. Toch is op te merken dat de directe omgeving van een project als HvZ ook invloed ondervindt van deze omgeving. Bijvoorbeeld omdat er projecten worden uitgevoerd of voorbereid die zulke raakvlakken hebben met het gebied en de projectdoelen van HvZ dat samenwerking voor de hand ligt. Maar ook op de momenten dat financiële keuzes worden gemaakt is er sprake van invloed uit de directe omgeving. Ineens moeten projecten die eerst nog samenwerkten om bepaalde doelen voor Rotterdam te bereiken elkaar nu beconcurreren, omdat er geen geld is meer is voor alle projecten. Als laatste is op te merken dat het innovatieve karakter van de PPS in HvZ gemeente reacties oproept bij collegae van het projectteam. Sommige mensen binnen de gemeente zien de PPS als een kans om Rotterdam als stad op de kaart te zetten in de gebiedsontwikkeling, anderen zijn huiverig voor de vele onzekerheden die een nieuwe manier van organiseren met zich meebrengt. Het zijn overwegingen die ook terug te zien zijn in de politieke omgeving.

## **5.5 Het cluster stakeholders**

### **Stadsregio / openbaar vervoer aanbieders**

Een groot onderdeel van het gebied rondom het Zuidplein wordt ingenomen door het openbaar vervoer. Onder het winkelcentrum Zuidplein ligt een groot deel van het busstation, dat overigens op het eerste niveau (1 verdieping boven maaiveld) ook nog een aankomst perron heeft. Daarnaast is er op Zuidplein een belangrijk metrostation dat het gebied verbindt met het noorden van Rotterdam. Het metrostation ligt vast aan het winkelcentrum Zuidplein en geeft ook makkelijk een overdekte toegang tot het winkelcentrum.

Er zijn verschillende openbaar vervoersbedrijven die metrolijnen en/of buslijnen verzorgen naar het Hart van Zuid: RET (2 metro + 14 buslijnen), Arriva (21 buslijnen), Qbuzz (8 buslijnen), Connexxion (2 buslijnen) en Veolia (1 buslijn). Met de hoeveelheid van met name de buslijnen die Zuidplein aandoen, is het een belangrijk knooppunt voor het openbaar vervoer.

Het busstation op Zuidplein is relatief recent nog gerenoveerd, maar verschillende partijen vinden het nog steeds een gebied dat unheimisch aandoet. Bij voorkeur zou het busstation dan ook op maaiveld komen of op een andere manier worden ontdaan van de betonnen hellingen die het gebied eronder donker en niet uitnodigend maken.

De stadsregio is een regionale tussenlaag binnen de overheid, welke op uitvoering gerichte taken op zich neemt die voor individuele gemeenten moeilijker zijn te realiseren. De missie van de stadsregio is om een goed bereikbare regio mogelijk te maken met een sterke concurrentiepositie en een aantrekkelijk leef-, woon- en vestigingsklimaat (stadsregio, z.d.). De Stadsregio valt een beetje tussen het cluster van ambtenarij en stakeholder in. Echter ze zijn in het vraagstuk van het Hart van Zuid met name een vertegenwoordiger van de bereikbaarheid van het gebied en hebben met de organisatie van het project weinig van doen. Bovendien wordt de stadsregio ook binnen het project benaderd als een van de stakeholders in het gebied.

Helaas heeft de Stadsregio het niet van toegevoegde waarde gezien om op dit moment als uitspraken te doen over het project Hart van Zuid. Daarom is hier alleen kort de positie van het openbaar vervoer en de betrokkenheid van de stadsregio behandeld.

### **Winkelcentrum Zuidplein**

Het winkelcentrum Zuidplein is het middelpunt van het gebied Hart van Zuid. Het vormt een belangrijk winkelknooppunt voor de zuidelijke helft van Rotterdam en is één van de grootste overdekte winkelcentra in Nederland. Het is in de jaren '70 gebouwd en van ongeveer 80 verschillende eigenaren. De hoeveelheid aan eigenaren is typisch voor de winkelcentra die in de jaren '70 zijn gebouwd, maar maakt een ontwikkeling van het winkelcentrum veel ingewikkelder dan wanneer er sprake is van een enkele eigenaar. De eigenaren van het winkelcentrum zijn georganiseerd in de VVE (vereniging van eigenaren) en hebben het beheer van het winkelcentrum toevertrouwd aan de Raad van Commissarissen. De Raad van Commissarissen (RvC) bestaat uit een zevental eigenaren die door de grootte van de panden of het aantal panden dat zij bezitten een groot belang hebben in het winkelcentrum. De stichting Collectief Beheer Winkelcentra is door de VVE als dagelijks bestuurder aangewezen. Omdat deze stichting zelf geen personeel in zijn bestand heeft, is door de stichting een manager ingehuurd bij een bedrijf in vastgoed management en deze manager voert eigenlijk het beleid van de dagelijks gang van zaken.

Het management van het winkelcentrum is een ingewikkeld verhaal. Toch is het in dit onderzoek belangrijk om uit te schrijven, omdat het één van de verklaringen is waarom de actor winkelcentrum Zuidplein het moeilijk vindt om als een geheel op te treden in de overleggen over de toekomst van het gebied Hart van Zuid. In principe is er namelijk geen sprake van een enkele actor, maar hebben alle eigenaren (+/- 80) wat te zeggen over de toekomst van hun pand en dus het winkelcentrum als geheel.

Desalniettemin is het winkelcentrum een belangrijke actor binnen het gebied Hart van Zuid, omdat het voor eventuele ontwikkelaars interessant is om te ontwikkelen of uit te breiden, maar ook omdat het voor de bewoners een belangrijke voorziening is en omdat de centrale ligging van het winkelcentrum mogelijkheden biedt om de buitenruimte meer uitnodigend en toegankelijk te maken. Deze redenen zijn echter allemaal behorend aan verschillende actoren en zijn bovendien als streven voor de toekomst soms concurrenten van elkaar. Wat zoveel wil zeggen dat de doelstelling van een winkelcentrum (winst) niet altijd samengaat met de publieke doelstelling van een toegankelijke buitenruimte.

Op dit moment in de ontwikkeling van het project Hart van Zuid is het winkelcentrum nog in dubio over hoe zij als geheel kan optreden binnen het netwerk HvZ. Maar ook over de wijze waarop de doelstelling van een goedlopend winkelcentrum het beste past in de gebiedsontwikkeling HvZ, zoals deze nu wordt voorgesteld.

Het perspectief van het winkelcentrum Hart van Zuid op de gebiedsontwikkeling en de PPS ziet er als volgt uit:

#### *Probleemdefinitie Hart van Zuid:*

Het winkelcentrum Zuidplein ziet op dit moment niet een duidelijk probleem dat moet worden aangepakt. Het is ook moeilijk om als een actor, die eigenlijk uit 80 verschillende actoren bestaat, tot een eenduidige



probleemdefinitie te komen. Feit is dat het winkelcentrum het goed doet met een goeie aanstroom van klanten en mooie omzetten. Wel zou het winkelcentrum er beter uit kunnen zien aan de buitenkant -dat is ook al eens geprobeerd- maar aan de binnenkant zorgt het winkelcentrum voor een fijne, schone en uitnodigende sfeer. Het winkelcentrum geeft wel aan dat de omgeving van het winkelcentrum bij sommige mensen overkomt als unheimisch en dat een aangenamer verblijfsklimaat in de directe omgeving een positieve ontwikkeling zou zijn.

*Gewenste oplossing Hart van Zuid:*

Dat de gemeente wat wil doen aan de directe omgeving van het winkelcentrum en dat andere voorzieningen als een zwembad moeten worden opgeknapt, daar is niets mis mee. Maar zodra er plannen zijn waarin het winkelcentrum wordt opgedeeld in twee delen of andere vergaande ingrepen worden gepland, dan moet de oplossing voor het gebied Hart van Zuid meer rekening houden met de wensen van het winkelcentrum Zuidplein. Het winkelcentrum staat open voor goede ideeën, maar vindt de meeste betrokken actoren nu nog teveel bezig met het eigen belang om tot een goede oplossing te komen. Wat betreft het winkelcentrum zelf en de opdeling die is voorgesteld, ziet het winkelcentrum een goed alternatief in een nieuwe centrale ingang vanuit de parkeergarage. Daardoor zou er wel een betere doorgang worden gecreëerd, maar wordt het winkelcentrum niet opgedeeld.

*Positie ten opzichte van de PPS Hart van Zuid:*

Dat er een gebiedsontwikkeling gaat plaatsvinden, omdat bepaalde voorzieningen moeten worden verbeterd of vervangen is prima. En dat het gedaan wordt door middel van een grote betrokkenheid van de markt, dat vindt het winkelcentrum Zuidplein ook prima. Maar het probleem zit vooral in de plannen die voor het winkelcentrum worden bedacht en bovendien worden gecommuniceerd in een referentieontwerp. Een mogelijke ontwikkelaar heeft misschien niet veel ervaring met winkelcentra of houdt zich puur aan het referentieontwerp en dat is wat er op dit moment aan de PPS schort. Het winkelcentrum snapt dat het belangrijk is dat zij meedoet aan de PPS, met name om de aantrekkelijkheid van de ontwikkeling te vergroten. Maar er is nu nog veel onduidelijkheid over de plannen en de wijze waarop het winkelcentrum zelf kan aangeven in de PPS wat zij wel en niet wil. Tot nu toe is de positie ten opzichte van de PPS overwegend negatief.

De positie van het winkelcentrum op dit moment niet erg positief ten opzichte van de wijze waarop de PPS is georganiseerd. Echter is het winkelcentrum wel een cruciale actor en bovendien ziet het winkelcentrum zelf ook in dat het winkelcentrum voor de mogelijke private ontwikkelingspartner van de gemeente een toegevoegde waarde is in de PPS. Het is daarom voor de gemeente belangrijk om het winkelcentrum aan boord te krijgen van de PPS met een oplossing voor de opdeling in het winkelcentrum.

Het winkelcentrum bezit als actor in het netwerk HvZ zelf ook een aantal middelen:

**Winkelcentrum**

Middelen	Formele bevoegdheid	Financiële middelen	Informatie en Kennis	Gezag en reputatie
	--	+	-	+

**Tabel 5.8:** Middelen ter beschikking van het winkelcentrum Zuidplein

Omdat het om een commerciële actor gaat, heeft het winkelcentrum geen formele bevoegdheid in de PPS HvZ. Wel is er daardoor sprake van enige eigen financiële middelen om zich als winkelcentrum te kunnen positioneren in het netwerk HvZ. Het winkelcentrum heeft aangegeven dat zij zich niet goed geïnformeerd voelt over de plannen die er bestaan voor het winkelcentrum zelf. De informatie en kennis die het winkelcentrum zelf bezit zijn met name gestoeld op de bedrijfsvoering van een winkelcentrum met zoveel eigenaren. Wat betreft het gebied en de plannen voor het gebied is de kennis vrij matig.

De middelen die worden gevat onder gezag en reputatie zijn wat moeilijker om te waarderen bij het winkelcentrum. Er is namelijk een aantal actoren dat van mening is dat het winkelcentrum zijn beste tijd heeft

gehad. Daarmee wordt de reputatie van het winkelcentrum niet heel positief omschreven. Tegelijk is ook bekend bij de meeste actoren in het netwerk dat het winkelcentrum goed draait en dat het een meerwaarde is als het winkelcentrum bijdraagt aan de PPS. Daarmee is de positie van het winkelcentrum en dus een vorm van gezag wel aanwezig. Dit uit zich dan ook onder meer in het feit dat het winkelcentrum een cruciale actor is.

### **Ahoy**

Ahoy is een bekend complex van evenementenhallen waar beurzen, sportevenementen, concerten en diverse andere activiteiten plaatsvinden sinds het begin van de jaren '70. Per jaar komen er ongeveer 1,7 miljoen bezoekers naar Ahoy en daarmee is het ook een belangrijkere 'trekker' van Rotterdam Zuid. Ahoy is in het begin begonnen als een publieke organisatie die onder de verantwoordelijkheid viel van de gemeente Rotterdam. In 1987 heeft de gemeente echter besloten dat een private beleidsvoering van Ahoy zou leiden tot een meer effectief en efficiënt management en dus wordt Ahoy nu niet meer geleid door de gemeente. Wel is de gemeente Rotterdam op bepaalde gebieden nog een belangrijke partner van Ahoy.

Ahoy positioneert zich binnen het project Hart van Zuid als een private speler die graag wil dat het gebied Hart van Zuid wordt opgetild tot een hoger niveau. Hoewel Ahoy nog maar een half jaar actief gesprekspartner is in het project HvZ, heeft Ahoy al langer een duidelijk toekomstbeeld voor de eigen omgeving. Het grootste deel van dat toekomstbeeld sluit ook aan bij de doelstellingen van de gebiedsontwikkeling HvZ en Ahoy probeert actief het proces om tot de gebiedsontwikkeling te komen, te sturen. De insteek is dat het morgen beter is te beginnen met het ontwikkelen dan over een aantal jaar. Ahoy staat dus heel actief tegenover de planvorming voor Hart van Zuid en levert graag een bijdrage aan de invulling van de plannen. In de ogen van Ahoy zouden andere actoren wellicht wat meer en actiever kunnen bijdragen.

#### *Probleemdefinitie Hart van Zuid:*

Het imago van Rotterdam Zuid in zijn geheel kan beter, als er wordt gesproken over Rotterdam Zuid dan wek je bij de meeste mensen namelijk niet veel sympathie op. Zeker als plek om te wonen/ werken/ studeren of uitgaan is het niet een heel aantrekkelijk gebied in de ogen van velen. De bedoeling is dat al deze functies wel aantrekkelijk worden om in Rotterdam Zuid uit te voeren (in het bijzonder Hart van Zuid). Mensen, bezoekers, moeten graag naar Zuid willen komen en er niet alleen maar heengaan omdat het moet.

#### *Gewenste oplossing in Hart van Zuid:*

Het is niet alleen het imago van Rotterdam Zuid dat moet worden verbeterd, want dat is het resultaat van de identiteit van Zuid. Om de identiteit te veranderen moet je ingrijpen in de fysieke structuur van het gebied Hart van Zuid. Er zijn verschillende voorbeelden te noemen in andere steden, waar het ingrijpen in de fysieke structuur heeft geleid tot een positieve identiteit. Voorbeelden zijn de Pijp in Amsterdam, Lombok in Utrecht en zelfs het centrum van Los Angeles. Iets dichterbij huis zie je bijvoorbeeld dat er in Katendrecht al een beweging plaatsvindt door in de fysieke structuur in te grijpen.

#### *Positie ten opzichte van de PPS HvZ:*

Ahoy heeft zelf niet de expertise in huis met betrekking tot een PPS, dus dat wordt aan de gemeente overgelaten. Maar het is Ahoy wel duidelijk dat de gemeente een nieuwe manier van constructie uit probeert op een complex project en dat brengt ook de nodige risico's met zich mee.

Als de PPS constructie klopt en oplevert wat het zou moeten doen, dan betekent het wel dat er een goede meerwaarde kan worden gecreëerd door de samenwerking met de private ontwikkelingspartijen. Wat betreft de inhoud van de gebiedsontwikkeling zou er in de ogen van Ahoy wellicht nog het één en ander kunnen worden toegevoegd, maar er zitten een aantal mooie aspecten in het plan dat er nu ligt.

Door de grote van Ahoy als speler in Rotterdam Zuid en de economische Spin-off die Ahoy heeft voor Rotterdam wordt Rotterdam gezien als een van de grote spelers in het netwerk van HvZ. Alleen dit Imago van Ahoy maakt dat het een cruciale actor is, want ook de ontwikkelende marktpartijen zullen op die manier naar

Ahoy kijken. Bovendien geeft zelfs de politiek aan dat Ahoy een belangrijke partner is in de gebiedsontwikkeling. Ahoy is dan ook een cruciale actor in het netwerk, maar het is wel opvallend dat het niet de actor is met de meeste bezoekers (dat is het winkelcentrum Zuidplein), maar de actor met de grootste naam die als belangrijkste actor in het netwerk HvZ lijkt te zijn.

Ahoy heeft zelf natuurlijk ook een aantal middelen ter beschikking om de positie in het netwerk te handhaven of versterken.

**Ahoy**

Middelen	Formele bevoegdheid	Financiële middelen	Informatie en Kennis	Gezag en reputatie
	--	+	+	++

**Tabel 5.9:** Middelen die Ahoy ter beschikking heeft in het netwerk HvZ.

Met name de reputatie van Ahoy is wat heel zwaar weegt in het netwerk en wat maakt dat het perspectief van Ahoy ook relatief zwaar weegt. Daarnaast heeft Ahoy ook zelf veel ideeën over wat zij bij voorkeur in de gebiedsontwikkeling zouden terugzien. Daarmee gaat kennis gepaard over het terrein van Ahoy en haar bezoekers, maar ook kennis over de directe omgeving van Ahoy. Omdat Ahoy een bedrijf is met commerciële doelstellingen, heeft zij zelf ook de financiën om zich in te zetten voor bepaalde aspecten in de ontwikkelingen in Hart van Zuid. Wat betreft de PPS zelf zal Ahoy niet investeren in de gebiedsontwikkeling, maar vooral een partner van de gemeente Rotterdam vormen.

**Theater Zuidplein**

Theater Zuidplein is een van de kenmerkende voorzieningen aan het centraal gelegen Zuidplein en is een belangrijke stakeholder in de gebiedsontwikkeling van Hart van Zuid. Het theater is in principe in eigendom van de gemeente Rotterdam, maar wordt door een eigen directie geleid. De missie van het Theater Zuidplein -in zijn beginjaren ook wel de Groote Schouwburg genoemd- heeft als doel het innovatieve, kleurrijke en toonaangevende volkstheater voor Rotterdammers van nu te zijn. Met een aanbod van diverse voorstellingen richt het theater zich met name op de Rotterdammers met een opleidingsniveau t/m MBO-niveau (dat is 70% van de Rotterdammers). Het aanbod, de prijsstelling en de service zijn aangepast op de wensen en mogelijkheden van die groep Rotterdammers.

Het theater bestaat uit twee zalen en heeft per jaar ongeveer 88.000 bezoekers (aantal: 2010). Ook is het theater een van de grotere leer- en werkbedrijven in Rotterdam, waarmee de maatschappelijke positie van het theater in Rotterdam wordt versterkt. Ongeveer de helft van de bezoekers is afkomstig uit Rotterdam zelf en de andere helft is afkomstig uit het Rijnmondgebied.

Het Theater Zuidplein is dus vandaag de dag vooral een theater dat op maatschappelijk en sociaal gebied erg betrokken is bij de bewoners van Rotterdam. Omdat het theater in het gebied Hart van Zuid ligt, stelt het Theater zich ook in de gebiedsontwikkeling op als actor die met name de versterking van het sociale programma een belangrijk onderdeel vindt van het project HvZ.

**Bewoners Hart van Zuid**

Niet alleen de bedrijven en instellingen hebben te maken met veranderingen als de gebiedsontwikkeling in het Hart van Zuid wordt doorgezet, maar ook de bewoners van de verschillende woningen en flats in HvZ zullen de veranderingen merken. Enerzijds doordat er zal worden ingegrepen in de fysieke structuur en het aanbod van de voorzieningen in het gebied, anderzijds omdat de bewoners daadwerkelijk de overlast van het fysieke ingrijpen zullen ervaren.

De bewoners om/op het Zuidplein waren nog niets georganiseerd ten tijde van de start van de plannen voor de PPS en dus heeft de deelgemeente Charlois het initiatief tot een centrale bewonersvereniging genomen.

Inmiddels is deze vereniging “bewonersvereniging Zuidplein” gestart in mei van 2011 en is de vereniging druk doende de organisatie van vrijwilligers op poten te krijgen, zodat alle delen van het gebied waar de ontwikkeling zal plaatsvinden zullen worden vertegenwoordigd.

De communicatie tussen de gemeente en de bewoners verloopt op dit moment nog niet geheel naar de wens van de bewoners. De bewoners zijn namelijk op dit moment voornamelijk geïnteresseerd in de gevolgen van de ontwikkeling voor hun eigen huis en directe omgeving. “Zolang er nog geen specifieke plannen openbaar worden gemaakt, kunnen bewoners ook weinig inhoudelijk reageren.” Daarnaast lijkt de noodzaak voor het gehele project ook niet zo helder bij een groot deel van de bewoners. De meeste mensen die in het Hart van Zuid wonen zijn volgens de voorzitter van de vereniging tevreden met de situatie en ook enigszins sceptisch over alweer een initiatief om het gebied rond het Zuidplein aan te pakken.

De bewoners van Zuidplein zijn in de oriëntatiefase van het project gevraagd om mee te denken over de toekomst en wat er vanuit hun perspectief nodig is in het gebied. Opvallend is dat de voorzitter van de bewonersvereniging aangeeft dat het aantal bewoners dat actief heeft deelgenomen aan die bijeenkomsten vrij laag was. Na de oriëntatiefase is de betrokkenheid van de bewoners erg laag geweest in het licht van door de gemeente georganiseerde bijeenkomsten. Er wordt vanuit de gemeentelijke politiek verwacht dat bewoners zelf zorgen dat zij op de hoogte zijn van alle ontwikkelingen via de wijkkrant, maar deze wordt niet consequent bezorgd. Ook is het voor de bewonersvereniging niet duidelijk wat er in de toekomst precies voor rol is weggelegd voor de bewoners en wanneer de momenten van inspraak zijn gepland.

De bewonersvereniging Zuidplein heeft van de gebiedsontwikkeling het volgende beeld:

*Probleemdefinitie Hart van Zuid:*

Bij de bewoners is eigenlijk geen sprake van een probleemdefinitie, simpelweg omdat de bewoners tevreden zijn met wat ze hebben en er geen algehele sfeer bestaat dat er wat moet veranderen. Het is met name een probleem dat is vastgesteld door de gemeente Rotterdam en de deelgemeente Charlois. De bewoners zijn alleen bezorgd over de gevolgen die de gebiedsontwikkeling heeft voor de eigen woning en het gebied.

*Gewenste oplossing in het gebied Hart van Zuid:*

De deelgemeente verwacht problemen in de toekomst en dat is ook beetje de motivatie van de gemeente Rotterdam. Wat de bewoners betreft is er nu geen probleem en dus is er ook geen oplossing nodig. De enige klachten die er nu bij bewoners wel zijn over het gebied is de overlast van alle bezoekers van Ahoy, zeker als er grote evenementen zijn. Een gewenste oplossing, als er dan een ingreep gaat komen, houdt dus rekening met de overlast van Ahoy of andere activiteiten in het gebied.

*Positie ten aanzien van de PPS HvZ:*

Bewoners interesseert het niet zoveel wat precies de constructie is waarmee een gebiedsontwikkeling wordt georganiseerd. Er is al jaren lang een belofte van de gemeente Rotterdam dat ze wat gaan doen in Zuid en HvZ, maar tot nu toe is er weinig gerealiseerd. Mensen worden daardoor wel wat minder geïnteresseerd in weer een set van nieuwe plannen en ideeën. Misschien als de PPS meer inhoud krijgt en het daardoor meer inzichtelijk wordt wat de PPS voor de bewoners betekent, dat er dan meer interesse is voor het project HvZ. Voorlopig is er bij bewoners geen behoefte om alle details te weten.

**Bewonersvereniging**

Middelen	Formele bevoegdheid	Financiële middelen	Informatie en Kennis	Gezag en reputatie
	--	--	+	+

**Tabel 5.10:** Middelen ter beschikking van de bewonersvereniging Zuidplein in het netwerk HvZ

De bewonersvereniging is puur een organisatie om de stem van de bewoners te verenigen en ook om via een centraal kanaal de informatie voor de bewoners te kunnen communiceren vanuit het project. Er is daarom ook geen sprake van een formele bevoegdheid bij de bewonersorganisatie. Ook van de financiële middelen is geen sprake. Wat betreft informatie en kennis gaat het bij de bewoners om ervaringsdeskundigen van het gebied en dus in dat opzicht ook kennis van het gebied. Toch zal het vaak om andere kennis gaan dan bijvoorbeeld de kennis die een gemeente ter beschikking heeft, die zal meer vertrouwen op de cijfermatige informatie. Omdat de huidige bewoners van het gebied wel een groot deel van de doelgroep bevat van de gebiedsontwikkeling is het wel belangrijk om binnen het netwerk HvZ goed in de gaten te houden wat deze actor vindt van de plannen. Mochten alle bewoners besluiten zich niet te kunnen vinden in het project, dan zouden ze wellicht wel gezag kunnen krijgen door het grote aantal bewoners dat achter de vereniging staat. Echter vanwege de korte duur dat de vereniging bestaat, zal eerst nog aan een imago en reputatie moeten worden gewerkt.

#### *Conclusie Stakeholders*

De percepties van de verschillende stakeholders lijken nogal te verschillen. Met name de vraag of de plannen van de gebiedsontwikkeling aansluiten bij de wensen van de betreffende stakeholders lijkt veelbepalend te zijn voor het wel of niet positief staan tegenover de PPS HvZ. Daarmee lijkt de conclusie van het winkelcentrum Zuidplein, dat de meeste stakeholders vooral met de eigen belangen bezig zijn en niet zozeer met die van de andere stakeholders, enigszins te kloppen. Voor de verschillende stakeholders is het ook afhankelijk van de betrokkenheid bij de organisatie van het project HvZ hoe de visie op de PPS is; wanneer de afstand tot de organisatie klein is, dan is er vaak ook meer toegang tot informatie. Dat maakt het makkelijker om een oordeel te vellen over het project. Tegelijkertijd zou ook kunnen worden gesteld dat hoe dichterbij een stakeholder staat tot de projectorganisatie er meer van de visie van de projectorganisatie is terug te vinden in de perceptie van de betreffende stakeholder

#### **5.6 Conclusie**

Opvallend aan de analyse van de betrokken actoren HvZ is dat er geen eensgezind positief of negatief beeld bestaat van de PPS. Veel actoren zijn kritisch over de innovativiteit van de PPS en over de bereidheid van de marktpartijen om te investeren in de gebiedsontwikkeling. Vervolgens leidt deze kritische houding niet per definitie tot een negatief eindoordeel.

De overwegingen die actoren maken om wel of niet positief gestemd te zijn over de PPS HvZ kennen vaak een focus op de financiële aspecten en de rol van de markt. In een tijd waarin het economisch slecht gaat en er als gemeente toch gewerkt wenst te worden aan de verbetering van het gebied Hart van Zuid, biedt de investering van de markt de uitkomst. Althans dat lijkt het beeld bij de meeste actoren. Vervolgens komt daardoor de vraag op tafel of die markt eigenlijk wel bereid is om die rol op zich te nemen. Immers heeft de markt ook last van de economische crisis.

Bijzonder aan deze wijze van denken is dat er eigenlijk niet in twijfel wordt getrokken dat de inhoudelijke aspecten van de PPS de activiteiten zijn die in het HvZ moeten worden gerealiseerd. Zeker met het oog op de hoogte van de investering die gedaan zal worden in het gebied, lijkt het logisch om als wethouder/raadslid/ambtenaar of stakeholder kritisch te zijn op hetgeen er bereikt dient worden met de PPS en gevraagde investering. Kennelijk is de besluitvorming omtrent gemeentelijk ingrijpen in het Hart van Zuid al dermate ver gevorderd, dat de meeste actoren wel geloven dat het voor de projectorganisatie duidelijk is waar er behoefte aan is in het HvZ. Dit is natuurlijk ook niet geheel onterecht, omdat er al eerder voorstellen voor het HvZ ter besluitvorming zijn voorgelegd. Deze hebben vaak (slechts) vanwege financiële kwesties niet uitgekapt als bedoeld of niet het effect gehad dat de bedoeling was. Aan de andere kant blijkt uit verhalen van betrokken actoren die het project HvZ hebben zien ontwikkelen, dat de scope van het project in HvZ vele veranderingen heeft doorgemaakt de laatste jaren. Het zou dus ook kunnen zijn dat er daarom juist wel aandacht zou zijn gewenst voor het inhoudelijk kader van HvZ in plaats van alleen de methodieken.

Inmiddels is het bekend dat het project HvZ wat betreft de Rotterdamse politiek doorgang zal vinden. De volgende stap zal zijn om de werkelijke interesse van de markt als investeerder te testen door het publiceren van de uitvraag. De actoren die met name kritiek hebben geuit vanuit het perspectief “eerst zien en dan geloven” zullen de komende jaren in ieder geval de kans krijgen om het inderdaad te zien (of het nou negatief dan wel positief zal aflopen).

De positieve afloop van de Gemeenteraadvergadering zal waarschijnlijk ook bijdragen aan de manier waarop er binnen het concern Rotterdam tegen een dergelijk innovatief project wordt gekeken. Daar waar aarzelingen of twijfels over de kans op slagen van de PPS sommige mensen nog konden tegenhouden om zich geheel in te zetten voor het project, zal het besluit van de Gemeenteraad misschien toch een doorslag geven daarin. Het gaat nu gebeuren en dus doen bepaalde twijfels er niet meer toe, maar moet worden ingezet op een positief resultaat

Waar sommige actoren in de maanden voor het politieke besluit van de Gemeenteraad toch wel verwachtten dat er voorlopig nog geen definitief besluit zou vallen, zijn er opvallend veel actoren die er eigenlijk vanuit gingen dat er in de tweede zitting toch wel een verlossend antwoord zou komen. Deze actoren dachten dat vaak ook of zij nou wel of niet overtuigd waren van de PPS in het Hart van Zuid. Wellicht dat het bij de politieke dimensie van besluitvorming hoort, maar kennelijk gaat het besluit niet altijd in hoofdzaak over de inhoud, maar soms ook over hetgeen het project symbool voor staat (Rotterdam Zuid moet opgeknapt worden) en de beperkingen in financiën waar het politieke bestuur mee te maken heeft (budget laat niet veel andere mogelijkheden over). In sommige discussies en opmerkingen tijdens bijvoorbeeld de gemeenteraadsvergaderingen leek de nadruk meer te liggen op laatst genoemde twee aspecten.

Van de actoren met wie is gesproken over de positie ten aanzien van de PPS komen een aantal punten vaker voor dan andere. Om te beginnen met de antwoorden die worden gegeven op de vraag wat de betreffende actor nu precies het probleem vindt in het gebied Hart van Zuid. Het antwoord hierop bestaat over de gehele analyse uit twee niveaus: sommige actoren noemen deze allebei, anderen leggen de nadruk op één van de twee. Zo is het meest genoemde probleem dat er geen samenhang bestaat tussen de reeds aanwezige voorzieningen in het HvZ. Sommige actoren zien hier de oorzaak in voor ofwel het slechte verblijfsklimaat dat wordt ervaren, ofwel het slechte imago dat het gebied kent. Een ander niveau dat door actoren wordt aangesneden in antwoord op de vraag wat het probleem is, is dat het HvZ een zeer kwetsbaar gebied is met veel achterstand op zowel economisch als op sociaal gebied.

Uiteindelijk komt het in beide formuleringen van het probleem neer op het feit dat de voorzieningen volgens veel actoren op een te laag niveau functioneren. De bewoners van het gebied hebben hierdoor te maken met een gebied dat unheimisch kan aanvoelen en mensen van buiten het gebied voelen zich niet uitgenodigd om naar het HvZ te gaan. Economisch en sociaal gezien is (hierdoor?) veel verbetering mogelijk in het gebied.

Vervolgens is aan alle actoren in de interviews gevraagd hoe zij de zojuist door hen geformuleerde problemen zou oplossen. Opvallend aan de antwoorden die op deze vraag kwamen is dat deze meestal veel weg hadden van het plan dat er nu ligt met de PPS. Namelijk het investeren in de fysieke structuur en zorgen dat er een economische spin-off kan worden gerealiseerd die op meer maatschappelijke problemen in het gebied kan ingrijpen, zoals werkloosheid en onderwijs. Er zijn enkele actoren die er een andere visie op nahouden en deze actoren zijn vaak ook kritischer in hun oordeel van de PPS. Zo wordt er onder andere ook genoemd dat een sociaal-maatschappelijk probleem vooral ook moet worden opgelost met een sociaal-maatschappelijke oplossing en geen fysieke investeringen. Maar ook is er een actor die namens zijn achterban van belanghebbenden aangeeft is dat er helemaal geen aanpak nodig is.

Als laatste zijn de actoren naast elkaar gezet wat betreft de perceptie van de PPS HvZ en de capaciteit van de PPS om gestelde problemen aan te pakken. De meeste actoren zien de PPS als een nieuwe manier om een verbetering in HvZ te realiseren zonder te hoge kosten voor de gemeente. Daarbij worden risico's door de onzekerheden die er nog bestaan en de afwezigheid van vergelijkbare ervaringen met een PPS in een andere

stad, genoemd. Maar gezien de risico's bij de gemeente en het private consortium komen te liggen, nemen de meeste actoren deze risico's voor lief. "De projectorganisatie zal de expertise hebben om deze afwegingen te maken..." Veel wordt er teruggerepen op de economische crisis en het feit dat er daardoor geen budget is om de gebiedsontwikkeling op de klassieke wijze te realiseren. Echter kan deze argumentatie positief en negatief worden gebruikt. Enerzijds wordt er namelijk aangedragen dat de grote onzekerheid over het economisch klimaat juist maakt dat grote investeringen die bovendien onzeker van karakter zijn, nu niet moeten worden gedaan. Anderzijds zeggen actoren dat een PPS juist de oplossing is in tijden van economische crisis omdat de risico's daarmee worden verdeeld over publiek en private partijen. De toon van de antwoorden die zijn gegeven laten zien dat veel actoren nog te weinig ervaring en kennis hebben van de PPS om een goede afweging te maken en laten dat liever aan de projectorganisatie over.

Op de volgende pagina is in een overzicht (tabel 5.11) naast elkaar weergegeven wie de actoren zijn en wat hun percepties zijn aangaande de gebiedsontwikkeling In het HvZ.

Actor	Probleemdefinitie	Gewenste oplossing	Positie t.a.v. PPS HvZ
<b>Gemeenteraad Rotterdam</b>	PvdA: meer samenhang, centrum nodig, betere uitstraling.	Investeren in het gebied om centrum te creëren.	Positief over de te bereiken meerwaarde, twijfels bij slagingskans.
<b>Deelgemeente Charlois</b>	Leefbaar Rotterdam: ongewenste bevolkingssamenstelling. Sociaaleconomische waarden zijn slecht, aansluiting tussen voorzieningen en met de omgeving kan beter.	Investering moet zorgen voor economische spin-off en een betere leefbaarheid. Investeren in het creëren van een centrum, waarvan de opbrengsten terugvloeien in het gebied HvZ.	Niet nadrukkelijk positief/negatief. Er zijn nog teveel onzekerheden en vage formuleringen. Positief dat er in een financieel slechte tijd de samenwerking met de markt wordt gezocht om verbetering mogelijk te maken.
<b>Deelraad Charlois</b>	Charlois en Feyenoord zijn kwetsbaar, op het gebied van veiligheid, onderwijs, gezondheid en werkgelegenheid.	Inzetten op de economie, de werkgelegenheid en de bereikbaarheid van het gebied. Centrumfunctie verstevigen en opbrengsten naar gebied zelf.	De eerste indruk is positief en de PPS lijkt de kansen te benutten die er liggen. Verder is de informatie nu te weinig om inhoudelijk te oordelen.
<b>Projectbureau HvZ</b>	Isolatie van achterstandswijken, individuele problematiek bewoners. De voorzieningen in HvZ kennen geen samenhang.	Een aantrekkelijk centrum creëren voor bewoners en bezoekers van buitenaf. Concurrentiepositie Rotterdam verstevigen met HvZ.	De PPS is de juiste manier om met een beperkte investering in de fysieke structuur door de gemeente een breed resultaat te leveren. Zowel op economisch als maatschappelijk vlak.
<b>Stadionpark</b>	Een aantal onderdelen in HvZ zijn aan ontwikkeling toe ( busstation, omgeving op maaiveld), niet alles wat beter kan moet ook beter. Het gemiddelde opleidingsniveau is laag.	Zorgen voor een goed toekomstperspectief van de bewoners en niet zozeer fysiek investeren. Investeren in doorlopende leerlijn.	Goed om te experimenteren met PPS, maar door het onzekere economische klimaat twijfel over de haalbaarheid.
<b>Pact op Zuid</b>	Teveel interne focus in HvZ, verblijfsklimaat is slecht.	Meer extravert richten, meer samenhang tussen voorzieningen, sterker sociaal programma.	In principe positief, goed dat er aandacht is voor het sociale programma. Gezien de innovativiteit goed om leerproces van de PPS vast te leggen.
<b>Strategisch Advies Bestuursdienst</b>	Er is potentie in het gebied voor verbeteringen, maar de probleemdefinitie is niet helder.	Een inzet op het gehele Rotterdam Zuid, i.p.v. inzetten op een centrum rondom Zuidplein. Wellicht in het kader van het rapport Kwaliteitssprong Zuid.	Neigend naar negatief, haalbaarheid bij marktpartijen wordt in twijfel getrokken. De motivatie voor integrale aanpak is niet overtuigend.
<b>Ahoy</b>	Het imago van Rotterdam Zuid is niet goed en daarmee is HvZ niet aantrekkelijk als woon/werk/uitgaansgebied.	Het imago is het gevolg van de identiteit van het gebied HvZ en de identiteit verander je door fysiek ingrijpen.	Wat betreft de inhoud van de PPS, zou er nog een aantal aspecten kunnen worden toegevoegd. Verder positief en Ahoy gaat er vanuit dat de gemeente voldoende expertise bezit om de risico's die Ahoy ziet te managen.
<b>Winkelcentrum Zuidplein</b>	Winkelcentrum ziet geen grote problemen, alleen de directe omgeving wordt wel ervaren als unheimisch.	Een oplossing die ook het winkelcentrum betreft moet ook rekening houden met het winkelcentrum. Geen doorbraak, maar een nieuwe centrale ingang.	Een gebiedsontwikkeling is prima, maar er moet zorgvuldig worden omgegaan met de belangen van het winkelcentrum en ook wat voor een ontwikkelaar zich over het winkelcentrum gaat buigen.
<b>Bewonersvereniging Zuidplein</b>	Geen sprake van een probleem, alles werkt en voldoet.	Geen probleem = geen oplossing.	Zolang er geen specifieke inhoud bekend is, gaat de interesse met name naar het feit of de ontwikkeling van invloed is op de eigen woning en omgeving.

Tabel: 5. 11: Overzicht percepties actoren netwerk HvZ



# 6 Besluitvormingsproces Hart van Zuid

## 6.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 zijn de verschillende actoren in het netwerk Hart van Zuid uiteengezet met daarbij de positie die zij innemen ten opzichte van de gebiedsontwikkeling Hart van Zuid. In dit hoofdstuk zal verder worden ingegaan op het besluitvormingsproces zelf en de rol van de verschillende actoren daarin. Het besluitvormingsproces zal worden beschreven aan de hand van de rondes die dit proces sinds 2007 heeft doorlopen. In de eerste paragraaf zal eerst de projectorganisatie verder worden toegelicht, zodat daarna de verschillende fora in het kader van het Hart van Zuid in het juiste licht kunnen worden beschreven.

Hoofdstuk 6 wordt afgesloten met een overzicht van de arena's binnen het besluitvormingsproces en de conclusies die kunnen worden getrokken uit de rondesbeschrijving.

## 6.2 De projectorganisatie Hart van Zuid

Dit rapport legt de focus op de projectorganisatie die actief is sinds er de keuze is gemaakt om de mogelijkheden van een PPS-constructie te onderzoeken. De projectorganisatie die voor dit moment actief was bestond uit een projectmanager, een projectsecretaris, een planner en communicatieadviseur en de projectondersteuning. In de periode waarin de PPS wordt onderzocht en vervolgens ook plannen worden geformuleerd om deze PPS mogelijk te maken heeft de projectorganisatie echter belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt. Het projectteam is groter geworden en door de unieke invulling van de publieke zijde van de PPS is er ook één en ander veranderd aan de positie van de projectorganisatie binnen de gemeentelijke organisatie.

Voor het overzicht begint de beschrijving bij de projectorganisatie zelf om daarna toe te lichten hoe het project zich binnen de lijnorganisatie van de gemeente Rotterdam heeft gepositioneerd.

In februari 2011 bestond het projectteam HvZ uit een projectmanager (reeds de tweede), een projectsecretaris, een communicatieadviseur, een planningsadviseur en de projectondersteuning. Verwacht werd dat er in februari een aantal belangrijke politieke besluiten zouden worden genomen, wat de motivatie voor het projectteam was om de organisatie in februari te versterken met een aantal projectleiders. De projectleider interne organisatie en de projectleider omgeving werden daarom toegevoegd aan het projectteam. De projectleider interne organisatie is verantwoordelijk voor alle sturing en communicatie met de experts die binnen de diensten voor het project HvZ actief zijn. De projectleider omgeving onderhoudt alle contacten met de stakeholders en andere externe partijen met een belang bij de gebiedsontwikkeling HvZ. De contacten met mogelijke marktpartijen vallen hier achter niet onder. In mei 2011 is er een projectleider voor het Hart Sociaal aangesteld, nadat deze functie een periode niet kon worden ingevuld. Deze samenstelling van het projectteam is nog steeds actueel met enkele specialisaties voor de aansturing van de PPS. Zo heeft de projectmanager zich nu meer toegelegd op het overzicht van alle deelaspecten die aangestuurd worden en is er een contractmanager aangesteld om de contacten met de ontwikkelende marktpartijen te managen vanuit de gemeente. Hoewel de ontwikkeling van het motorstraatgebied een eigen besluitvorming en tijdsplan doorloopt, is ook de projectleider van het motorstraatgebied onderdeel van de projectorganisatie HvZ. Het is immers een gebied dat zo direct verbonden is met het gebied om Zuidplein dat de ontwikkeling niet apart is te zien. Het motorstraatgebied is dan ook een verantwoordelijkheid van de projectmanager HvZ.

Naast de vaste leden van de projectorganisatie zijn er ook professionals binnen de gemeentelijke diensten die voor een aantal uur per week worden ingezet voor specifieke delen van de organisatie van de PPS HvZ.

De organisatie van dit deel van de projectorganisatie is ingedeeld in 6 werkgroepen, zoals geïllustreerd in afbeelding 6.1.

1. Aanbestedingsleidraad en selectiecriteria

*Handleiding voor de aanbesteding die aan de ontwikkelende private partijen kan worden meegegeven plus de formulering van de criteria waarop uiteindelijk een keuze wordt gemaakt voor een bepaald privaat consortium.*

2. Juridische planologische procedures

*Invulling van de publiekrechtelijke procedures die doorlopen dienen te worden voor HvZ.*

3. Programma van Eisen

*Het formuleren van de eisen en wensen die randvoorwaardelijk zijn voor het ontwerp van de mogelijke private ontwikkelaar. Deze worden in vier subcategorieën opgesteld: duurzaamheid, maatschappelijke kwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en het sociaal programma.*

4. Hoofdovereenkomsten

*De twee hoofdovereenkomsten vormen het dialoogproduct tussen de gemeente en de private partijen die een consortium vormen. De hoofdovereenkomsten vormen uiteindelijk het contract tussen het ontwikkelende consortium en de gemeente om tot de PPS te komen voor de gebiedsontwikkeling.*

5. Businesscase

*Kan als dialoogproduct dienen met de private partijen, maar ook als toetsing voor mogelijke private ontwerpen voor de gebiedsontwikkeling.*

6. Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA)

*Heeft dezelfde functie als de businesscase gezien vanuit het proces, inhoudelijk richt dit product zich vooral op de maatschappelijke voor- en nadelen van het ontwerp voor het gebied Hart van Zuid.*

**Afbeelding 6.1;** De werkgroepen georganiseerd binnen de diensten van de gemeente Rotterdam ( Projectorganisatie HvZ, 2011<sup>6</sup>)

De werkgroepen worden gestuurd door de projectleider Intern, maar kennen doorgaans ook representatie van één van de leden uit de vaste organisatie van het projectteam, afhankelijk van het onderwerp van de werkgroep (bijvoorbeeld de projectleider Hart Sociaal als het gaat om het sociale programma in werkgroep 3). Daarnaast zijn er ook adviseurs actief bij de werkgroepen die afkomstig zijn van externe bureaus. Zo is er een adviseur die gespecialiseerd is in de organisatie intern en extern (omgeving) en een adviseur die juist meer expertise heeft op het gebied van de samenwerking en contractering van een privaat consortium in een PPS. Maar in een later stadium zullen ook externe adviseurs worden gebruikt om de onderhandeling over eisen en wensen met stakeholders in goede banen te leiden.

Het projectbureau HvZ is onderdeel van het Projectmanagementbureau Rotterdam, wat weer onderdeel is van het cluster Stadsontwikkeling van de gemeente Rotterdam. Het cluster Stadsontwikkeling is ontstaan uit verschillende gemeentelijke diensten, te weten DS+V en OBR. Het projectbureau is met de projectmanager als eindverantwoordelijke rapportage schuldig aan het management van Stadsontwikkeling. De verantwoording naar het politiek bestuur omtrent HvZ verloopt dan ook via het management van Stadsontwikkeling, omdat de directeur van Stadsontwikkeling de ambtelijk opdrachtgever is voor HvZ. Dit betekent uiteraard niet dat er geen direct contact bestaat tussen de projectmanager HvZ en de wethouder met HvZ in de portefeuille. Echter zijn deze overleggen van een andere aard en behoren derhalve ook niet tot de rapportagelijnen aan het politieke bestuur.

De rapportagelijnen voor de projectorganisatie HvZ zien er van dichtbij als volgt uit:

De projectmanager is eindverantwoordelijk voor de gebiedsontwikkeling HvZ en alles wat de leden van het projectteam in dat kader uitvoeren. De verschillende projectleiders, de projectmanager en de projectsecretaris hebben regelmatig overleg met elkaar in een kernteam. Hierin wordt de stand van zaken besproken en kan iedereen op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen op de andere deelgebieden. Ook wanneer er sprake is van conflicten binnen het domein van één van de projectleiders, dan kan dit in het kernteam worden besproken en een oplossing worden gezocht.

Wekelijks heeft het gehele projectteam een bureauoverleg, zodat de voortgang van het project in algemene lijnen bij iedereen bekend is en iedereen op de hoogte kan worden gesteld van de belangrijke ontwikkelingen. Dit is een overleg met de vaste leden van het projectteam, maar is dus wel breder dan het overleg van het kernteam.

De werkgroepen hebben afzonderlijk overleg, maar het resultaat van deze overleggen vindt zijn weg naar het projectteam via de projectleider intern of via een andere vertegenwoordiger van het projectteam binnen de betreffende werkgroep. Doorgaans wordt de voortgang van de werkgroepen besproken in een zitting van het kernteam.

In een klassieke rapportagestructuur zou de projectmanager van een project ook rapporteren aan de gebiedsmanagers die over het betreffende gebied gaan; hiërarchisch gezien vormen zij een niveau tussen het projectmanagement en het management van het cluster Stadsontwikkeling. Gezien de grootte van het project HvZ en het specialisme dat de structuur van de PPS met zich meebrengt is gekozen om dit onderdeel van de rapportagelijnen aan te passen. De twee gebiedsmanagers vormen in het HvZ het Regieteam dat plaatsvindt met de projectmanager HvZ en de projectsecretaris HvZ; het Regieteam heeft in HvZ met name een adviesfunctie en niet zozeer een controlerende of sturende functie naar het projectmanagement HvZ.

De rapportagestructuur verloopt vervolgens via de directie van het cluster Stadsontwikkeling naar het politieke bestuur. Alles wat van het projectbureau afkomstig is en naar de Gemeenteraad moet, wordt altijd via de directeur van Stadsontwikkeling gestuurd, omdat deze als ambtelijke opdrachtgever verantwoordelijk is voor hetgeen van het ambtelijk apparaat wordt neergelegd bij de politieke vertegenwoordiging.

Het contact dat plaatsvindt tussen het projectbureau HvZ en het College vindt plaats via de verschillende bestuursadviseurs van de wethouders of via de gemeentesecretaris. Wanneer er een advies moet worden geformuleerd over de voortzetting van projecten -bijvoorbeeld in het geval van de crisis waarin een prioritering van projecten moest worden geadviseerd- dan gebeurt dit in overleg met de gehele rapportagelijnen. Echter zal het definitieve advies aan het politieke bestuur afkomstig zijn van de directie Stadsontwikkeling. Er kan ook nog een apart advies worden gevraagd aan de strategische afdeling van de Bestuursdienst, dat gebeurt alleen in specifieke gevallen, bijvoorbeeld als de omvang van het project erom vraagt. Bij het Hart van Zuid is dit ook gebeurd, maar dit advies wordt dan onafhankelijk van de hiërarchische lagen in de rapportagestructuur opgesteld. Dit advies gaat rechtstreeks naar het College, als bijlage van het voorstel dat vanuit het project HvZ door de gehele rapportagestructuur is gevoerd.



**Afbeelding 6.2:** Verloop van de Rapportagelijnen. De eerste balk geeft de globale richting van de rapportage aan, de tweede balk de rapportage per overleg.

### 6.3 Fora binnen het project Hart van Zuid

Nu de projectorganisatie van het Hart van Zuid helder is en welke verantwoordingsstructuur er hiërarchisch binnen de gemeente plaatsvindt, wordt in deze paragraaf beschreven welke overleggen er bestaan in het kader van het project HvZ.

Een aantal overleggen zijn de revue al gepasseerd, omdat dit ook rapportagemomenten zijn binnen het project. Andere fora zijn meer ad hoc van aard en vinden vooral plaats wanneer er een agenda gevuld kan worden. Om te beginnen een lijst van de verschillende fora, zodat daarna het doel van deze overleggen kan worden benoemd.

1. Bureauoverleg
2. Kernteam
3. Regieteam
4. Werkgroepen HvZ
5. Overleg interne organisatie
6. Evenementen Private doelgroep
7. Stakeholders overleg (partners)
8. Openbare consultatie belanghebbenden
9. Eén-op-één overleggen grote stakeholders
10. Commissie voorlichting / Commissievergadering FIB

#### *1. Bureauoverleg*

Het bureauoverleg is een voorbeeld van de overleggen die al aan bod zijn gekomen bij de rapportagelijnen. Het is een forum is dat wordt gebruikt om alle leden van het projectbureau up to date te houden van het project, echter is het rapportagegehalte vrij laag. Dat komt doordat de nadruk ligt op de informerende functie; de projectmanager stelt de rest van het projectteam op de hoogte. Het bureauoverleg wordt met name gebruikt om als projectteam overeen te stemmen wat er op dat moment speelt en wat de algemene boodschap daarover is naar derden. Op die manier heeft iedereen van het projectbureau de noodzakelijke kennis over de communicatie intern en extern. Bovendien kan er worden geagendeerd om samen de mogelijkheden te bespreken van bijvoorbeeld politieke besluiten in de toekomst.

*Deelnemers: Alle leden Projectteam HvZ.*

*Frequentie: Wekelijks.*

#### *2. Kernteam*

Ook het kernteam is in de rapportagelijnen genoemd, maar in dit geval is er wel duidelijk sprake van een rapportagemoment. De verschillende projectleiders en de projectmanager peilen op dat moment hoe het gaat met de voortgang van het project. Ook kunnen problemen worden gesignaleerd en aangepakt.

*Deelnemers: Projectleiders (Intern; Omgeving; Hart Sociaal), Projectsecretaris, Projectmanager, Contractmanager.*

*Frequentie: 1x per 2 weken.*

#### *3. Regieteam*

In het regieteam nemen de gebiedsmanagers plaats, die in een normale situatie hun goedkeuring zouden geven voor het project voordat het naar de directeur van Gebiedsontwikkeling zou kunnen gaan. In de situatie van HvZ wordt er in dit overleg vooral de voortgang besproken en denken de gebiedsmanagers vanuit een adviserende rol mee over het project. Er worden dus geen besluiten genomen, maar het is meer een soort klankbord voor de gang van zaken binnen het project HvZ.

*Deelnemers: Gebiedsmanagers, Projectmanager, Projectsecretaris*

*Frequentie: 1 x per 4 weken*

#### *4. Werkgroepen HvZ*

De werkgroepen zijn in de organisatie van het projectteam al ruim aan de orde gekomen. Echter kunnen ze binnen de fora niet worden vergeten, omdat dit de momenten zijn dat de expertise binnen de gemeentelijke diensten wordt betrokken. Elke werkgroep heeft een eigen aantal leden, ongeveer rond de 5 personen. Afhankelijk van het onderwerp zit er iemand van het vaste projectteam bij. Sommige werkgroepen hebben

producten als opdracht die inmiddels klaar zijn, omdat het producten voor de aanbesteding zijn die inmiddels is uitgeschreven. Andere werkgroepen zijn nog druk doende met de oplevering van hun producten. De werkgroepen zijn met name de fora die de aandacht en focus van de verschillende diensten van de gemeente voor het project HvZ vragen. Deze ambtenaren met een eigen unieke expertise kijken op een andere wijze naar het project en zodoende kunnen zij het projectteam scherp houden.

*Deelnemers: 6 werkgroepen, ongeveer 5 leden per werkgroep, afkomstig van gemeentelijke diensten.*

*Frequentie: Divers (wekelijks en soms minder vaak)*

#### *5. Overleg interne organisatie*

Aan het begin van het project is er een “project start-up” moment waarop alle betrokken mensen binnen de gemeentelijke diensten worden voorgelicht over het project, de verwachting voor de komende tijd (van hen) en de stand van zaken op dat moment en het gewenste resultaat. Gedurende het project worden er op cruciale momenten of momenten die een nieuwe fase van het project inluiden “project fresh-ups” georganiseerd. Op deze momenten wordt het cruciale moment toegelicht of de nieuwe fase die wordt gestart ingeleid. Daarbij hoort ook het schetsen van het beeld voor de komende periode en eventueel een terugblik op de fase die is geweest. In het Hart van Zuid is de laatste project fresh-up geweest toen de werkgroepen hun opdrachten kregen waar nu aan gewerkt wordt: de producten voor de aanbesteding.

*Deelnemers: Alle betrokken ambtenaren van een periode die is geweest en/of gaat komen, geleid door leden van het projectteam.*

*Frequentie: Start-up begin van het project HvZ, de fresh-ups zijn alleen enkele keren; tot nu toe 1 maal.*

#### *6. Evenementen Private doelgroep*

De contacten met de mogelijke private ontwikkelaars kennen bepaalde regels die in acht dienen te worden genomen. Dat heeft te maken met de eerlijke gang van zaken omtrent de aanbesteding die voor de gebiedsontwikkeling zal worden gedaan. Er zijn in de laatste maanden een aantal momenten geweest dat er een forum was waarop de gemeente haar ideeën kon presenteren en de private partijen vrij waren om hun interesse te tonen. Er zijn een aantal beurzen geweest waar de gemeente Rotterdam onder andere de gebiedsontwikkeling Hart van Zuid heeft geprofileerd als PPS, bijvoorbeeld op de Provada. Maar er is ook een industry day georganiseerd door het projectteam HvZ om geïnteresseerde marktpartijen van verdere informatie te voorzien. Naast evenementen wordt het contact en het polsen van de interesse in de markt met name waargenomen door een adviseur van een adviesbureau dat HvZ ondersteunt.

*Deelnemers: Geïnteresseerde marktpartijen/consortia, Projectleiders, Projectmanager, Contractmanager, communicatieadviseur, adviesbureau, “grote” stakeholders.*

*Frequentie: De evenementen komen enkele malen per jaar voor, de interesse wordt constant gepolst door de genoemde adviseur.*

#### *7. Stakeholders-overleg*

Het Stakeholders-overleg is reeds eerder aan bod gekomen en dient zeker ook als een forum voor verschillende stakeholders uit het gebied HvZ om hun visie over het project kenbaar te maken. Bovendien is het stakeholders-overleg niet heel strikt in haar beslotenheid van deelnemers. Het aantal actoren dat deelneemt aan het overleg varieert afhankelijk van de agendapunten die er voor de betreffende bijeenkomst zijn opgesteld. Door de hoeveelheid aan deelnemers is het niet mogelijk om tijdens dit overleg dieper in te gaan op afzonderlijke problemen of visies, daarom wordt dit forum met name gebruikt om algemene ontwikkelingen af te stemmen met de aanwezige stakeholders en om te informeren.

*Deelnemers: Projectleider omgeving, Ahoy, Theater Zuidplein, Winkelcentrum Zuidplein, ABN Amro, Voorzitter Deelgemeente Charlois, Pact op Zuid.*

*Frequentie: Ongeveer 1 x per 1 a 2 maanden.*

#### 8. Openbare consultatie van belanghebbenden

Als onderdeel van de participatie van belanghebbenden en om aan het begin van het project tot een beeld te komen van de wensen in het gebied HvZ zijn er bijeenkomsten gepland waarop iedereen welkom is om zijn mening te uiten en informatie te verkrijgen. Voor de bewoners van het Zuidplein zijn deze bijeenkomsten één van de weinige mogelijkheden om actief deel te nemen aan het besluitvormingsproces voor Hart van Zuid.

*Deelnemers:* Alle belanghebbende partijen in het project HvZ en leden van het projectteam HvZ.

*Frequentie:* Tot op heden zeer zelden, maar het participatieplan moet nog worden geactiveerd.

#### 9. Eén-op-één overleg met de "grote" stakeholders

Er is binnen het Hart van Zuid wel een forum waar de stakeholders zich kunnen laten horen, namelijk het stakeholders-overleg. Maar het nadeel van dit forum met redelijk veel verschillende partijen bij elkaar is dat er niet diep op specifieke, actor afhankelijke, onderwerpen kan worden ingegaan. In het Hart van Zuid wordt daarom ingezet op één-op-één gesprekken met de stakeholders waarmee ook overeenkomsten (moeten) worden getekend voor de gebiedsontwikkeling. Op die manier kunnen gevoelige of ingewikkelde onderwerpen in een meer besloten setting worden besproken.

*Deelnemers:* Projectleider Omgeving, Ahoy, Winkelcentrum Zuidplein, Theater Zuidplein.

*Frequentie:* Regelmatig.

#### 10. Commissievoorlichting / Commissievergadering FIB

Ter voorbereiding op de gemeenteraadsvergadering is er binnen de setting van de commissie FIB mogelijk om als projectmanager enige toelichting te geven op het projectvoorstel. Daarnaast is er bij het Hart van Zuid ook gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in een bijeenkomst met commissieleden een presentatie of voorlichting te geven over een bepaald relevant onderwerp of het project zelf. Deze bijeenkomst is in november 2010 geweest over de systematiek van PPS en HvZ en in augustus 2011 over het beleidsvoorstel HvZ.

*Deelnemers:* Geïnteresseerde Raadscommissieleden, projectmanager, projectsecretaris.

*Frequentie:* 2 x tot nu toe.

### 6.4 Interactie binnen het netwerk Hart van Zuid

De vorige paragraaf heeft inzichtelijk gemaakt welke fora er binnen het project Hart van Zuid bestaan. Sommige fora zijn meer toegankelijk dan andere en actoren ervaren de fora ook verschillend. Daarom wordt er in onderstaand overzicht ingegaan op de frequentie van interactie tussen de verschillende actoren in het netwerk HvZ. Opgemerkt moet worden dat alleen de actoren in de tabel zijn verwerkt waarvan op basis van interviews en participerende observatie redelijkerwijs een conclusie kan worden getrokken over de frequentie van interactie.

De meeste interactie tussen actoren vindt plaats tussen actoren die elkaar ook op verschillende fora tegenkomen. Echter zijn er een aantal opvallende actoren waar minder communicatie mee is vanuit het project HvZ, dan logischerwijze zou kunnen worden verwacht. Op de eerste plaats gaat het om de Gemeenteraad van Rotterdam. De PPS die wordt ingericht voor HvZ hangt enerzijds af van voldoende interesse vanuit de markt om deel te nemen als private partner, maar anderzijds is er voor het publieke partnerschap niet alleen goedkeuring nodig van het College van B&W, maar zeker ook van de Gemeenteraad. Zonder de goedkeuring van de Gemeenteraad is er geen sprake van een PPS. Toch is het contact dat de arena van de sturende actoren (politiek (in de vorm van het College)/ambtelijk) met de Gemeenteraad heeft zeer weinig gedurende de besluitvorming tot de zomer van 2011. Pas op het moment dat er van de Gemeenteraad een besluit over HvZ wordt verwacht, lijkt de communicatie met de Raad wat meer op gang te komen. Inmiddels (zomer 2011) is ook duidelijk dat de Gemeenteraad zelf van mening is dat de contacten en voorlichting over HvZ veel te weinig zijn geweest tijdens de besluitvormingsronden.

Een ander aspect dat opvalt in de interactiepatronen, is dat er weinig contacten zijn opgebouwd met de bewoners van het Hart van Zuid. Hoewel dit contact binnen de projectorganisatie wordt getypeerd als interactie die later in het proces intensiever zal worden, is het toch opmerkelijk dat de argumentatie voor de

PPS HvZ voor een deel is gebaseerd op de wensen en behoeften van de bewoners in het gebied. Een duidelijke communicatie met deze doelgroep zou dus toch een logische conclusie zijn.

	College B&W	Gemeenteraad	Deelgemeenteraad Charlois	Deelgemeente Charlois	Projectbureau HvZ	Stadionpark / Pact op Zuid	Strategisch advies bestuursdienst	Ahoy	Winkelcentrum Zuidplein	Bewonersvereniging Zuidplein
College B&W		Weinig	Niet	Soms	Frequent	Niet	Frequent	Niet	Niet	Niet
Gemeenteraad	Weinig		Informeel	Niet	Weinig	Niet	Niet	Niet	Niet	Niet
Deelgemeenteraad Charlois	Niet	Informeel		Soms	Weinig	Niet	Niet	Soms	Soms	Soms
Deelgemeente Charlois	Soms	Niet	Soms		Soms / frequent	Niet	Niet	Soms	Weinig	Soms
Projectbureau HvZ	Frequent	Weinig	Weinig	Soms / Frequent		Soms	Soms	Frequent	Frequent	Soms
Stadionpark / Pact op Zuid	Niet	Niet	Niet	Niet	Soms		Niet	Niet	Niet	Niet
Strat. advies bestuursdienst	Frequent	Niet	Niet	Niet	Soms	Niet		Niet	Niet	Niet
Ahoy	Niet	Niet	Soms	Soms	Frequent	Niet	Niet		Weinig	Niet
Winkelcentrum Zuidplein	Niet	Niet	Soms	Weinig	Frequent	Niet	Niet	Weinig		Niet
Bewonersvereniging Zuidplein	Niet	Niet	Soms	Soms	Soms	Niet	Niet	Niet	Niet	

Tabel 6.1: Interactie binnen het netwerk HvZ (alleen in het kader van HvZ, dus niet over andere onderwerpen).

- Niet = Geen interactie bekend in het kader van de gebiedsontwikkeling HvZ.
- Weinig = Komt sporadisch voor, vaak alleen zeer recent.
- Soms = Over het gehele proces wel met regelmaat, maar met lange tussenperiodes.
- Frequent = Met regelmaat interactie en niet te lange tussenperiodes.
- Informeel = Er is wel sprake van interactie, maar alleen informeel over HvZ.

Een aantal contacten tussen actoren wordt beperkt of juist aangemoedigd door de formele positie die deze actoren hebben. Een voorbeeld hiervan is de positie van de Deelraad Charlois, welke geen formele positie bekleedt in de gebiedsontwikkeling. Desalniettemin zullen fractieleden in de Gemeenteraad informeel toch advies vragen aan hun collegae in de deelraad. Een voorbeeld van betrokkenheid door formele positie is de rol van het strategisch advies van de bestuursdienst. Deze afdeling is zeer beperkt betrokken in het besluitvormingsproces met enkel de formele adviesrol die zij heeft naar het College. De strategische adviesafdeling heeft daardoor weinig (behoefte aan) contact met alle andere actoren in het netwerk.

Tot slot levert een focus op de interactie binnen het netwerk HvZ op dat er onder de actoren in het gebied HvZ weinig samenwerking lijkt te bestaan; verschillende partijen worden vaak ook apart benaderd en elke actor heeft weer zijn eigen belangen. Het komt zelfs voor dat er bij politieke actoren sprake is van een ander, verschillend (soms verkeerd) beeld van de stakeholders in het gebied Hart van Zuid. Dit komt waarschijnlijk omdat de communicatie niet helemaal soepel verloopt en er ook weinig sprake is van directe communicatiestromen tussen het gebied Hart van Zuid en de politiek aan de Coolensingel. Iets wat bij andere projecten sterker aanwezig lijkt te zijn.

## 6.5 Rondenmodel

De interactie tussen actoren en mogelijkheden tot deelname aan fora maken het mogelijk dat een actor zijn visie kenbaar maakt binnen (een deel van) het netwerk HvZ. Maar hoe is hier nu in het perspectief van het besluitvormingsproces gebruik van gemaakt en hoe zien de rondes in de besluitvorming er dan uit? Dat wordt in de volgende pagina's beschreven.

Er zijn 3 rondes aan te wijzen in de periode van 2007 t/m de zomer van 2011. Het jaar 2007 wordt in dit onderzoek als beginpunt genomen, omdat in dat jaar de aanloop naar het projectvoorstel Hart van Zuid, zoals dat in 2011 ter besluitvorming ligt, wordt genomen. Per ronde zal worden beschreven hoe het proces van besluitvorming zich heeft voltrokken vanuit een politiek/ambtelijk perspectief. Aan het einde van iedere ronde wordt afgesloten met een reflectie op die ronde, waarin ook de cruciale actoren met hun bijbehorende strategie wordt benoemd. Bovendien wordt het slagen van de ronde geanalyseerd.

De rondes over de genoemde periode in de besluitvorming kunnen volgens onderstaande tabel worden ingedeeld:

Ronde I	Ronde II	Ronde III
Februari 2007 t/m November 2008	December 2008 t/m Januari 2010	Februari 2010 t/m Juni 2011
Besluit dat HvZ een VIP-project is en meer aandacht verdient.	Eerste aanzet tot een integrale aanpak.	Periode van politieke besluitvorming.
Rapport Hart van Zuid, podium van Zuid	Verandering van projectmanager HvZ	Goedkeuring College, nog niet van de Gemeenteraad.
Nota Koers en Inzet	Integraal Uitvoerings Plan HvZ	Ambitiedocument HvZ

Tabel 6.2: Overzicht van de rondes in het besluitvormingsproces HvZ.

### 6.5.1 Ronde I: Aanloop tot een integrale benadering en de economische crisis

Zoals de rondes in tabel 6.2 zijn ingedeeld, zullen deze rondes nu één voor één worden beschreven. Voor een goed overzicht zal begonnen worden met de belangrijke actoren in de betreffende ronde en daarna een korte uiteenzetting van de gewenste resultaten die deze actoren hebben voor de ronde. Na een beschrijving van de ronde zelf en de besluiten die zijn genomen volgt een korte analyse van hetgeen er feitelijk is gebeurd en de verhouding tot de wensen en acties van de actoren daarin.

#### *De actoren in Ronde I*

De projectorganisatie HvZ (eerste bezetting) is in 2007 met name bezig met het rapport Koers en Inzet om het draagvlak voor de gebiedsontwikkeling onder de stakeholders te versterken. De verschillende belanghebbende actoren in het gebied HvZ worden daarom betrokken bij het project en gevraagd om de eigen visie op de gewenste ontwikkeling in HvZ te geven. Daaruit blijkt dat er onder andere een grote vraag leeft om naast een fysieke investering ook een investering te doen in de sociaal-maatschappelijke sfeer. Naast de projectorganisatie en de belanghebbenden die aan het gebied HvZ zijn verbonden, is in de eerste ronde ook een belangrijke rol weggelegd voor het College van B&W. Het College geeft het formele startsein om met de planvorming voor het gebied HvZ aan de slag te gaan en de mogelijkheden van een klassieke integrale gebiedsontwikkeling te onderzoeken.

#### *Het gewenste resultaat voor Ronde I*

Ronde één wordt getypeerd door enerzijds de ontwikkeling dat het politiek bestuur erkent dat het gebied HvZ de prioriteit verdient voor de toekomstige gemeentelijke investeringen. Anderzijds spoort het College de projectorganisatie aan om meer draagvlak te creëren in het gebied HvZ zelf. De belangrijkste focus van het College van B&W is om door de keuze voor de prioritering op HvZ tot een financieel reële gebiedsontwikkeling te komen die het gebied HvZ nodig heeft. Naast het draagvlak voor de gebiedsontwikkeling die in deze ronde



wordt voorbereid is het ook nodig om het enthousiasme van met name de bewoners HvZ te versterken; de gemeente heeft de afgelopen jaren zo vaak geprobeerd om nieuwe ontwikkelingen in HvZ in te zetten als katalysator voor de gewenste verbeteringen in Rotterdam Zuid dat het geloof dat het nu echt zal gebeuren laag is. De inzet van Ronde I is dus om de politieke steun voor de gebiedsontwikkeling HvZ vast te leggen en de steun van de stakeholders te versterken door deze te betrekken bij de planvorming.

### **Beschrijving Ronde I**

In 2007 begint de eerste ronde van de besluitvorming omtrent Hart van Zuid. In dat jaar wordt door het College van B&W uitgesproken dat de ontwikkeling van het gebied Hart van Zuid op de politieke agenda thuishoort. Deze uitspraak wordt gedaan in de Stadsvisie 2030; een beleidsvisie op de ruimtelijke ontwikkelingen die Rotterdam tot 2030 door zal maken. De Stadsvisie wordt in februari van 2007 bekend gemaakt door het College van B&W en is in november van datzelfde jaar door de Gemeenteraad goedgekeurd (Stadsvisie Rotterdam 2030, 2007).

In de Stadsvisie 2030 staat uitgewerkt hoe de twee gestelde doelen voor de stad Rotterdam bereikt moeten worden in de komende jaren. Deze doelen zijn ‘het stimuleren van een sterke economie’ en ‘het bevorderen van een aantrekkelijke woonstad’ (Stadsvisie 2030, 2007:28). Het College heeft in de Stadsvisie aangegeven 13 VIP-gebieden te benoemen; de VIP-gebieden krijgen voorrang bij de investeringen die door de gemeente zullen worden gedaan in Rotterdam. De gebieden zijn gekozen op basis van de mate waarin zij bijdragen aan het behalen van de twee beschreven doelen voor Rotterdam, Hart van Zuid is ook een van de 13 VIP-gebieden.

Een andere belangrijke uitspraak die het College doet in de Stadsvisie 2030 is dat zij bewust kiest om ruimte te bieden aan grensoverschrijdende samenwerking tussen markt en overheid. Deze ruimte zou het makkelijker moeten maken om de ontwikkelingen die in de VIP-gebieden nodig zijn te bewerkstelligen met input van de markt (Stadsvisie 2030, 2007:29). Met deze keuze heeft de Rotterdamse politiek gelijk ook de deur opengezet voor voorstellen tot publiek-private samenwerking. Een vorm van samenwerking die in de gebiedsontwikkeling HvZ later ook zal worden voorgesteld.

In mei 2007 wordt door het College van B&W opdracht gegeven om een gebiedsvisie voor het Hart van Zuid op te stellen. Dit is de eerste aanzet tot een integrale gebiedsvisie voor het VIP-gebied Hart van Zuid. In het document wordt ook omschreven wat de doelstelling is van een integrale gebiedsvisie; van een PPS en een omgekeerde planning van besluitvorming is dan nog geen sprake. Het document “Hart van Zuid, podium van Zuid” wordt aan het einde van 2007, in december, gepubliceerd.

*“De gebiedsvisie die in dit boekje staat, geeft in enkele grote penseelstreken weer welke ontwikkeling het Hart van Zuid zou kunnen doormaken. Het is te beschouwen als een gezamenlijke aanzet voor integrale gebiedsontwikkeling. Het heeft de bedoeling om het gesprek op gang te brengen dat moet leiden tot een gezamenlijk uitvoeringsprogramma van samenhangende, realiseerbare projecten. Bewoners en andere geïnteresseerden zullen uitgebreid de kans krijgen om in dit proces mee te denken en hun wensen en ideeën in te brengen. Een noodzakelijke basis voor dat uitvoeringsprogramma is de structuurvisie. Daarin wordt de samenhang tussen alle projecten gewaarborgd. Het is een kaderstellend en richtinggevend document voor verdere planvorming, dat kan worden vertaald naar bestemmingsplannen.”*

Als er in december 2007, in opdracht van het College, een consultatieronde wordt gehouden om het draagvlak bij stakeholders in Hart van Zuid te vergroten, blijkt dat er ook vraag is naar een sociaal programma in Rotterdam Zuid. De consultatie wordt vormgegeven in een reeks avondbijeenkomsten onder het motto “Recht in het Hart”. Het idee van de sociale investeringen in HvZ als gebied worden tijdens deze avonden bedacht en beoordeeld door bewoners, bezoekers en professionals in het Zuidplein gebied (Projectorganisatie, 2008:3). Het resultaat is Hart Sociaal, een sociaal programma dat wordt ondergebracht bij het project Hart van Zuid. In deze sociale spin-off van het project Hart van Zuid wordt de sociaal-culturele inzet in het gebied vastgelegd aan de hand van een 10-punten programma. De planning is om deze 10 punten in 2008 en 2009 reeds te kunnen realiseren. De verantwoordelijkheid voor dit sociale programma ligt bij het projectbureau van Hart van Zuid,

maar het budget is afkomstig van het programma Pact op Zuid. De uitvoering van Hart Sociaal is een coproductie van partijen die in en om het gebied HvZ actief zijn, zoals bewoners, bedrijven, maatschappelijke gebiedspartners en verschillende onderdelen van gemeentelijke diensten. Deze samenwerking dient als eerste aanzet tot de samenwerking voor de uiteindelijke integrale gebiedsontwikkeling (Projectorganisatie, 2008:5).

In het najaar van 2008 wordt de nota "Koers en inzet" opgesteld, waarin de resultaten van de consultatie door middel van de avondbijeenkomsten worden beschreven. Ook geeft de nota een verdere aanzet voor een uitvoeringsprogramma en structuurvisie voor het project Hart van Zuid. Vastgesteld wordt wat er reeds is bereikt en opgestart en wat er nog nodig is om eind 2009 tot een uitvoeringsprogramma, een structuurvisie en een plan MER te komen voor de Gemeenteraad. De oplevering van de nota Koers en inzet en de opzet van het sociale programma tekenen het einde van de eerste ronde in het besluitvormingsproces van Hart van Zuid.

### ***Analyse Ronde I***

De eerste ronde in de besluitvorming van Hart van Zuid speelt zich op verschillende niveaus tegelijk af. De nadruk ligt echter op het politieke spel en de uitvoering van politieke besluiten op ambtelijk niveau.

De constante in actoren wat betreft de besluitvorming Hart van Zuid is terug te vinden in de politiek. Zowel de portefeuillehouder in het College als de portefeuillehouder bij de deelgemeente Charlois hebben het hele proces meegemaakt. Opvallend is dat actoren zoals het dagelijks bestuur van Charlois het project Hart van Zuid sterk in scope hebben zien veranderen over de tijd. In het begin (ronde I) was de scope heel breed en stonden nog veel meer ontwikkelingen op het programma, zoals bijvoorbeeld een hotel bij Ahoy. Hier was in de eerste periode van de gebiedsontwikkeling zelfs zover over nagedacht dat er al een ontwerp was van het gebouw en een plan waar het precies zou komen. De constante verandering van de scope van HvZ is ook één van de aspecten die bij bijvoorbeeld de bewoners voor desinteresse heeft gezorgd.

Voor andere politieke actoren zoals raadsleden en raadsleden staan de activiteiten in Ronde I ook vaak niet scherp op het netvlies. Het is van voor de eigen betrokkenheid als raadslid en bovendien hebben met name de Raadsleden het gevoel dat zij ook pas sinds zeer recent zijn betrokken bij de PPS HvZ.

### ***Strategie Actoren Ronde I***

In de eerste ronde van het project Hart van Zuid lijkt er nog weinig strategisch gedrag te worden vertoond door de actoren. Het project wordt ingegeven door een politiek besluit dat het Hart van Zuid als gebied een financiële investering nodig heeft. Kennelijk is er politiek voldoende reden om aan te nemen dat er in het gebied Hart van Zuid verbeteringen nodig zijn die de aandacht van de politiek behoeven. Hiermee wordt het gehele proces geïnitieerd door de Rotterdamse politiek. In de reactie van de andere actoren is geen strategisch gedrag te typeren, zoals dat in het theoretisch kader is beschreven. In het algemeen lijken de meeste belanghebbende partijen mee te gaan in het opzetten van een gebiedsontwikkeling HvZ, zoals de politiek voor ogen heeft.

Op het moment dat belanghebbende actoren wordt gevraagd deel te nemen aan een consultatieronde, zijn bewoners wel bereid om hieraan bij te dragen. Kennelijk moeten bepaalde issues de eigen belangen raken voordat er actief gedrag kan worden waargenomen. Is er geen eigen belang in het geding dan kiezen de belanghebbenden doorgaans voor een ontwijkende/afwachtende strategie. Echter op het moment dat de participatie actief wordt gevraagd, lijkt er toch wel sprake van meedenken met de gemeente en een eigen visie. De ontwijkende strategie neigt dan naar een coöperatief gedrag waarin –wanneer gevraagd– er wel wordt meegewerkt.

Wellicht dat de ontwijkende strategie van bepaalde belanghebbenden ook wordt getriggerd door een tekort aan kennis en informatie over de gebiedsontwikkeling. Het is natuurlijk moeilijk om een waardevolle bijdrage te leveren op een plan waarvan weinig bekend is. Ook zou een motivatie voor ontwijkend gedrag kunnen zijn dat er een gevoel van scepticisme lijkt te bestaan naar de overheid. 'De gemeente komt weer met een leuk plan, eerst maar eens zien en dan geloven.'

Periode	Besluit	Belangrijke actoren
Februari 2007 – november 2007	<b>Stadsvisie Rotterdam 2030</b> goedgekeurd. Hart van Zuid wordt tot <b>VIP-gebied</b> benoemd. Bestuur wil meer samenwerken met <b>marktpartijen</b> in gebiedsontwikkelingen.	Met name het College van B&W en de Gemeenteraad hebben hierin een belangrijke rol.
Mei 2007 – december 2007	Het College geeft opdracht tot gebiedsvisie HvZ. In december wordt <b>Hart van Zuid, Podium van Zuid</b> gepresenteerd, eerste aanzet tot een <b>integrale gebiedsontwikkeling</b> .	Het College van B&W heeft de opdracht gegeven. Het projectbureau HvZ ontwikkelt de gebiedsvisie.
Eind 2007	Sociaal programma, <b>Hart Sociaal</b> , wordt opgezet.	De stakeholders in Hart van Zuid geven aan behoefte aan een sociale ontwikkeling te hebben. Het College geeft opdracht tot de formulering die door projectleider sociaal wordt getrokken.
Najaar 2008	<b>Rapport koers en inzet</b> presenteert de reacties op Hart van Zuid, podium van Zuid	Opdracht College van B&W, uitvoer door projectbureau.
Eind 2008	Het economisch klimaat verslechtert door de crises en ook de gemeente voelt langzaam de gevolgen.	

Tabel 6.3: Overzicht ronde I

### 6.5.2 Ronde II: Een integraal Uitvoeringsplan HvZ

Ronde II begint met een relatief positieve inzet, nadat de verschillende stakeholders in de bijeenkomsten van “recht in het hart” meer zijn betrokken bij de plannen voor het gebied HvZ. In de nota Koers en Inzet is inzichtelijk gemaakt wat er allemaal nog moet gebeuren om aan de gebiedsontwikkeling te kunnen beginnen en het projectteam staat klaar om verder te gaan. Maar dan lijkt het financiële klimaat te keren en dat wordt ook gemerkt bij het politiek bestuur van Rotterdam. Volgens dezelfde structuur als ronde I zal de tweede Ronde in het volgende stuk worden beschreven.

#### *De actoren in Ronde II*

Het College van B&W speelt in Ronde II met name aan het begin een belangrijke hoofdrol; er moet een besluit worden genomen over de gewenste voortgang van de gebiedsontwikkeling HvZ in een tijd van economische crisis. Waar in ronde I was geëindigd met enig positivisme over de toekomst, beslist het College nu dat de nota Koers en Inzet niet bestuurlijk meer zal worden behandeld. De veranderingen van de context waarbinnen de ontwikkeling van het HvZ zich bevindt is dermate veranderd dat een heroverweging van de plannen noodzakelijk is. Dit heeft grote gevolgen voor de andere hoofdrolspeler in Ronde II, namelijk de projectorganisatie. De plannen die in Ronde I toch redelijk in kunnen en kruiken leken, zijn weer op losse schroeven. Het is nu aan de projectorganisatie om te kijken of er financieel gezien betere alternatieven voor de gebiedsontwikkeling mogelijk zijn, zodat de gewenste integrale aanpak toch doorgang kan vinden. Opvallend is dat er voor andere actoren nauwelijks een rol is weggelegd in Ronde II, de focus ligt met name op het spel dat tussen de politiek en de ambtenarij moet worden gespeeld. Zolang er niet voldoende duidelijkheid is binnen de gemeente zelf, is er geen rol voor andere (externe) partijen. In het kader van nieuwe mogelijkheden voor de gebiedsontwikkeling veranderd in 2009 ook de projectmanager, de eerste manager stapt op en een nieuwe manager moet een frisse blik werpen op de financiële alternatieven voor de gebiedsontwikkeling.

#### *Het gewenste Resultaat voor Ronde II*

Het begin van Ronde II wordt getekend door een tegenvaller voor de gebiedsontwikkeling HvZ door de financiële situatie. Dit betekent dat de gewenste integrale ontwikkeling geen doorgang kan vinden op de geplande manier. Voor de politiek en met name voor de vakwethouder HvZ, is het echter zaak om de ontwikkeling in het Hart van Zuid wel binnen het politieke aandachtsveld te houden, zodat een alternatief plan voor de financiën van de gebiedsontwikkeling makkelijker kan worden opgepakt. Het is in Ronde II dan ook de inzet om tot een andere constructie van de integrale gebiedsontwikkeling te komen die minder van het gemeentelijk budget vraagt, zowel voor de politiek als voor de projectorganisatie. Immer is er zonder project in het HvZ ook geen behoefte aan een projectorganisatie HvZ.

## **Beschrijving Ronde II**

De tweede ronde van de besluitvorming HvZ begint met het herijken van de haalbaarheid van de Stadsvisie 2030, in opdracht van het College. Gezien de Stadsvisie ook het document is waarin Hart van Zuid voor het eerst als VIP-gebied wordt aangewezen, kan de herijking nogal wat consequenties hebben voor het project HvZ. De belangrijkste aanleiding voor het opnieuw waarderen van de prioriteiten binnen de Stadsvisie 2030 is het inzetten van de economische crisis. In ronde I is de nota Koers en Inzet opgesteld, maar het College besluit de nota niet meer bestuurlijk te behandelen.

Door de economische crises ziet het College zich in december 2008 genoodzaakt om belangrijk besluiten te nemen over de inzet van hun budget. Sommige projecten worden van de lijst met prioriteit gehaald en andere projecten worden uitgesteld. Gevolg voor het project Hart van Zuid is dat er voorlopig niet meer zou worden gewerkt aan een integraal programma in het gebied HvZ. In plaats daarvan zal er verder worden gewerkt op de voorbereiding en uitvoering van alleen bepaalde deelprojecten in het Hart van Zuid. Op die manier blijft het gebied wel onder de aandacht en verdwijnt het niet van de politieke agenda. Het HvZ is daarmee ook geen VIP-gebied meer, totdat de financiële situatie het weer toestaat om te investeren in een integrale gebiedsontwikkeling.

Het begin van 2009 kenmerkt het moment dat er voor het HvZ een nieuwe koers wordt ingezet. In de eerste maanden van 2009 wordt er een nieuwe Projectmanager aangesteld bij het project Hart van Zuid.

Alvorens de kanteling in koers en werkwijze in het voordeel van een meer marktgerichte PPS valt, wordt er door het College aan de projectorganisatie opdracht gegeven om te oriënteren en vooral ook te inventariseren wat er mogelijk is in het HvZ om het centrum toch integraal aan te pakken. Het gaat dan om een integrale aanpak die anders wordt georganiseerd dan de eerdere poging, zodat de aanpak budgettair wel binnen het Collegeprogramma past. De oriëntatie krijgt vorm in een Integraal Uitvoeringsplan en leidt tot een geheel nieuwe werkwijze waarin de investeringen voor HvZ toch kunnen worden gedaan, maar passen binnen het economische klimaat waarin de gemeente verkeert.

In januari van 2009 wordt vervolgens de nota "Hart Sociaal!" behandeld in het College en wordt akkoord gegeven dat het als sociaal-culturele spin-off van het project Hart van Zuid wordt ingezet.

In november 2009 wordt een concept Integraal Uitvoeringsplan Hart van Zuid opgeleverd. Hierin wordt een ontwikkelingsstrategie bepaald voor het gebied HvZ, waarin de sociale en de fysieke ontwikkelingen gecombineerd worden over de drie deelgebieden in Hart van Zuid: Ahoy Playtime, Knooppunt Zuidplein en het Motorstraatgebied.

De uitvoering van het Motorstraatgebied is al eerder opgestart en loopt binnen het project voor op de andere deelgebieden. In de loop van november 2009 informeert de vakwethouder de raadscommissie voor Fysieke Infrastructuur en Buitenruimte (FIB) per brief over de bijstelling van de koers rond HvZ en over het onderzoek naar de haalbaarheid van een aanpak middels een Integraal Uitvoeringsplan HvZ. Op 12 januari 2010 wordt het Integraal Uitvoeringsplan voorgelegd aan het College, waarbij werd gevraagd om het vaststellen van het IUP zoals ingediend. Daarnaast wordt het College ook gevraagd een besluit te nemen over de aanbesteding:

"Vaststellen van het IUP en besluiten tot het doen van een aanbesteding met een procedure van een prijsvraag met voorankondiging conform de voorgestelde ontwikkelstrategie."

Het College besluit het IUP goed te keuren, met de aantekening dat er in de volgende Collegevergadering een verdere mondelinge toelichting zal worden gegeven op bepaalde onderdelen in het IUP.

De projectmanager licht daarom, samen met de directeur gebiedsontwikkeling, een aantal aspecten van het IUP toe tijdens de Collegevergadering op 19 januari. Onder andere de volgende zaken worden daar besproken:

- De bereikte resultaten in de periode 2007-2009
- Een schets van de ambities voor het gebied Hart van Zuid
- De wenselijkheid van een PPS-constructie en de voordelen die het kan bieden in deze gebiedsontwikkeling.

- Uitleg van de totstandkoming van het programma van eisen HvZ en de mogelijkheid tot een programma van wensen.

Na deze Collegebehandeling wordt in januari 2010 per brief de Gemeenteraad geïnformeerd over het Collegebesluit. Begin februari 2010 wordt het IUP ook toegelicht in de Raadscommissie FIB.

### **Analyse Ronde II**

De tweede Ronde lijkt zich vooral “binnenshuis” af te spelen; er gebeurt een heleboel binnen de muren van de gemeentelijke organisatie, maar voor de buitenwereld is er niet gelijk veel waar te nemen. Dit is uiteraard ook al te concluderen uit het beperkte aantal spelers dat in Ronde II deelneemt.

Uiteindelijk zorgt het enthousiasme van de verantwoordelijke wethouder en de nieuwe projectmanager er voor dat het project, op een andere manier dan in eerste instantie gepland was, toch doorgang kan vinden.

In Ronde II vindt ook de besluitvorming om “Hart Sociaal” plaats, maar dit lijkt het onderspit te delven aan de aandacht die er uitgaat naar het uitzoeken van de mogelijkheden voor de integrale gebiedsontwikkeling HvZ. Toch is nou net het Hart Sociaal een product dat in samenwerking met verschillende partijen in het gebied HvZ zelf tot stand is gekomen. Het is dus jammer dat de besluitvorming omtrent dit programma -met reeds een breed draagvlak- niet meer aandacht krijgt. Wellicht een gemiste kans om verschillende stakeholders in het kader van het sociale programma ook meer te kunnen betrekken bij de integrale gebiedsontwikkeling zelf. Ronde II wordt echter met een zeer positief resultaat afgesloten. Zoals ook de bedoeling was op het moment dat moest worden geconstateerd dat er geen geld was voor de klassieke manier van financieren van de integrale gebiedsontwikkeling, biedt het IUP een alternatieve financieringsconstructie. De goedkeuring van het IUP door het politieke bestuur brengt de mogelijkheid van het project HvZ als PPS een stuk dichterbij.

### **Strategie actoren Ronde II**

De beperkte betrokkenheid van actoren buiten het College en de projectorganisatie maakt dat er in Ronde II een go-alone strategie gehanteerd lijkt te worden. Deze beide actoren hebben een duidelijk beeld bij wat het gewenste resultaat moet zijn van de activiteiten in deze ronde, namelijk een alternatieve financiële constructie vinden waardoor de integrale gebiedsontwikkeling toch mogelijk is. Dit betekent dat een groot deel van het besluitvormingsproces zich aan de buitenwereld onttrekt. Deze in steek in het besluitvormingsproces neigt naar een go-alone strategie, omdat er weinig wordt gecommuniceerd met de rest van het netwerk HvZ. Pas als er voldoende resultaten zijn en een voorstel tot een PPS-constructie kan worden geformuleerd, worden andere actoren binnen de ambtenarij en politiek betrokken. Echter blijft bijvoorbeeld de Gemeenteraad ook in deze Ronde op de achtergrond, tot er een besluit wordt gevraagd voor het IUP.

Periode	Besluit	Belangrijke actoren
December 2008	Herijking haalbaarheid Stadsvisie 2030	In opdracht van het College
Begin 2009	De mogelijkheid voor <b>integraal ontwikkelen</b> wordt onderzocht en de vakwethouder lijkt <b>positief</b> .	Projectbureau HvZ en de vakwethouder.
November 2009	<b>Integraal Uitvoeringsplan Hart van Zuid (IUP)</b> opgeleverd.	Projectbureau heeft plan opgesteld. De Vakwethouder heeft de raadscommissie op de hoogte gesteld van de koerswijziging.
Begin 2010	<b>IUP wordt vastgesteld</b> door het College van B&W en na enkele aanpassingen ook door de Gemeenteraad.	College van B&W, Raadscommissie FIBS en de Gemeenteraad.

**Tabel 6.3:** Overzicht ronde II

### **6.5.3 Ronde III: Politieke besluitvorming PPS Hart van Zuid**

De tweede Ronde is geëindigd met een nieuwe positieve kijk op de mogelijkheid om het gebied Hart van Zuid toch als een integrale gebiedsontwikkeling te realiseren. In Ronde III wordt daarom actief ingespeeld op deze

positieve sfeer en wordt er hard gewerkt aan de het omzetten van de mogelijkheid tot de realisatie van de PPS HvZ.

### ***De Actoren Ronde III***

In de laatste ronde tot zover lijken de betrokken actoren bij elkaar te komen. De hoofdrolspelers uit Ronde II, de vakwethouder en de projectmanager, hebben de eerste aanzet tot een PPS mogelijk gemaakt door vast te houden aan het integrale karakter van de gebiedsontwikkeling. De projectorganisatie gaat in Ronde III verder met het managen en ontwikkelen van de benodigde producten om een PPS mogelijk te maken. Hiervoor worden onder andere de werkgroepen ook in het leven geroepen. De projectorganisatie wordt in deze ronde uitgebreid om het werk aan te kunnen dat verzet moet worden om de PPS binnen de krappe planning af te krijgen. En de eerste berichten omtrent de mogelijke PPS worden gecommuniceerd met de geïnteresseerde private ontwikkelaars. In Ronde III is er echter ook sprake van een confrontatie tussen het project voor Hart van Zuid en de noodzakelijke maatregelen die door de gemeente moeten worden genomen om de economische crisis op te kunnen vangen. Het netwerk HvZ krijgt te maken met ontwikkelingen in een ander netwerk, namelijk het netwerk van de het bestuur van de Gemeente Rotterdam. Dit netwerk kent zijn eigen dynamiek die door de ontwikkelingen daarbinnen grote invloed heeft op de gebiedsontwikkeling Hart van Zuid. Met name de crisis binnen het College en de bezuinigingen die zij moeten doorvoeren brengen de voortgang van HvZ in Ronde III nogmaals in onzekerheid.

De ontwikkelingen binnen het politieke bestuur en de benodigde activiteiten vanuit het projectbureau HvZ om de gebiedsontwikkeling bovenaan de prioriteitenlijst van de projecten te houden vormt een eigen spoor. Daarnaast vindt er ook een spoor plaats dat zich richt op de voortgang van de gebiedsontwikkeling zelf, daardoor wordt de rol van de "grote" stakeholders in Ronde III ook groter.

### ***Het gewenste resultaat Ronde III***

In Ronde III is het de inzet van de actoren die zich tot nu toe hebben ingezet voor de integrale gebiedsontwikkeling om de PPS HvZ ook politieke vast te stellen. De complexiteit om dit te bereiken neemt echter toe door de verstrengeling met de maatregelen die genomen moeten worden om als gemeente de economische crisis goed door te komen. Deze maatregelen omvatten ook de planning voor de langetermijn investeringsstrategie (LTIP) wat onder andere de investering in het project HvZ treft. De gewenste resultaten zijn dus niet alleen gericht op het goed organiseren en managen van de integrale gebiedsontwikkeling als PPS, maar ook om de PPS HvZ goed neer te zetten binnen de besluiten die genomen zullen worden voor de LTIP.

### ***Beschrijving Ronde III***

De meest recente ronde zet in als er een vooraankondiging van de aanbesteding HvZ wordt gepubliceerd in februari 2010. Er moet nu inhoud komen om het aanbestedingsdossier HvZ te vullen.

In reactie op de vooraankondiging van de aanbesteding hebben ongeveer 60 bedrijven gereageerd. Met 18 hiervan is de projectorganisatie in mei 2010 een gesprek aangegaan om een informele marktconsultatie te doen over de wensen en verwachtingen die in de markt leven en over hetgeen er nu precies in het aanbestedingsdossier moet komen te staan. De consultatie werd geleid door een drietal vragen waarop het projectbureau graag een reactie wilde hebben:

1. Wat is de eerste reactie op het IUP van de betreffende marktpartij?
2. Wat is het beste startpunt van de uitvoering van HvZ (in termen van gebouwen/locaties)?
3. Welke ideeën heeft de betreffende marktpartij over de invulling van de selectieleidraad (voorwaarden om een private ontwikkelaar te selecteren) en het contract?

De resultaten van deze vragenronde zijn gebruikt als input voor het aanbestedingsdossier en als aanzet tot de te bepalen selectieprocedure in de aanbesteding. Naast de gesprekken met de markt houdt het projectbureau sessies om met interne afdelingen te brainstormen. Zo vindt er in juni van 2010 een brainstormsessie plaats met het Regieteam vanuit Stadsontwikkeling en het Gemeenschappelijk Management Team (GMT). Ook vindt er overleg plaats tussen de vakwethouder HvZ en het projectbureau over de mogelijke inhoud van het aanbestedingsdossier.

In juli t/m november 2010 houden een aantal plantteams en werkgroepen binnen de gemeentelijke diensten zich bezig met het aanbestedingsdossier; ieder team heeft een eigen focus binnen het aanbestedingsdossier. Gedurende deze maanden wordt er in augustus ook een presentatie georganiseerd door het projectbureau voor het College, om de wethouders op de hoogte te stellen van de ontwikkelingen binnen het aanbestedingsdossier. Hierop volgend vindt één van de eerste pogingen plaats om de Gemeenteraad te betrekken bij HvZ. Er wordt een voorlichting georganiseerd voor de leden van verschillende Raadscommissies met de intentie meer informatie te geven over de PPS-constructie en HvZ.

Omdat een aantal benodigde documenten eind 2010 nog niet geheel is afgerond, kan de planning om het aanbestedingsdossier in december af te ronden geen doorgang vinden. Zo is er nog geen afstemming op concernniveau (gemeente Rotterdam) over bepaalde rekenmethoden in de businesscase HvZ en is het concernadvies nog niet geformuleerd over hoe om te gaan met de lange termijn investeringsplanning (LTIP) van de gemeente.

Met name dit advies heeft sterk in belang gewonnen door de slechte economische omstandigheden waarmee de gemeente Rotterdam in 2010 te maken heeft. Keuzes voor investeringen worden kritisch bekeken door de (bestuurlijke) omgeving en een advies over de te maken keuzes is belangrijk om uiteindelijk een goed onderbouwd advies te kunnen meegeven aan het College over de te maken investeringen. Het is voor HvZ ook belangrijk omdat wederom de kans bestaat dat HvZ niet op de lijst met prioriteit blijft. Het GMT geeft in januari 2011 uiteindelijk het groene licht -als ambtelijk opdrachtgever- om de agendapost HvZ bij het College neer te leggen voor besluitvorming.

Hoewel de besluitvorming op het sociale programma (Hart Sociaal) zich in de voorgaande rondes heeft ontwikkeld is er sinds het voorjaar van 2010 geen projectleider meer voor de sociale spin-off van HvZ. Tot het voorjaar van 2011 zet deze situatie zich voort, totdat in mei 2011 een nieuwe projectleider 'sociaal' kan worden aangesteld. In de tussentijd neemt de projectmanager HvZ deze rol op zich, maar het 10-punten programma lijkt toch minder aandacht te krijgen dan de planning was.

Begin februari 2011 wordt voor de eerste keer het voorstel van Hart van Zuid besproken in de Collegevergadering. Gevraagd wordt om het voorstel goed te keuren en daarmee ook tot de gevraagde investering voor Hart van Zuid te besluiten. Het begin van februari wordt bovendien ook gebruikt als startpunt om de bezetting van het project HvZ uit te breiden met een omgevingsmanager en een projectleider interne organisatie (alle communicatie met de eigen gemeentelijke diensten). Dit wordt gedaan in de verwachting dat er snel goedkeuring zal komen van het College en er dus meer mankracht nodig zal zijn binnen het project HvZ. Helaas is de uitkomst van de eerste Collegevergadering niet het resultaat waar op wordt gewacht. De investering die wordt gevraagd voor HvZ is aanzienlijk groot en het goedkeuren ervan heeft ook (beperkende) consequenties voor andere projecten in Rotterdam die nog ter besluitvorming voorliggen.

Het resultaat van de Collegevergadering in februari 2011 is dat er eerst een besluit moet worden genomen over welke projecten er in de komende jaren in Rotterdam prioriteit verdienen, gezien vanuit de investeringsstrategie. Inhoudelijk is er formeel geen goed- of afkeuring gegeven aan het Hart van Zuid, wel lijkt het College over het geheel positief over een PPS Hart van Zuid. Op 15 maart wordt een nieuwe Collegevergadering ingepland, nadat deze op 8 maart niet door kan gaan. Bedoeling is om dan een besluit te nemen over de LTIP en daarmee ook over de toekomst van het project HvZ.

Uiteindelijk wordt er op 15 maart ook geen besluit genomen door het College, omdat de wethouder financiële nieuwe informatie heeft over de financieringssituatie van de gemeente Rotterdam. Het College besluit om de afwegingen die moeten worden gemaakt door te schuiven naar de voorjaarsretraite op dinsdag 17 mei. Op maandag 16 mei, wanneer de retraite zal beginnen, ontstaat er echter een politieke crisis binnen het College van B&W. Het vertrouwen in de wethouder Sociale Zaken (Schrijer) wordt door de andere leden van het College opgezegd. Al eerder werd namelijk duidelijk dat er een grote financiële tegenvaller van 100 miljoen is

ontstaan binnen de portefeuille van Schrijer en dat hij dit niet gelijk heeft gemeld in het College. Door het opstappen van Schrijer wordt de besluitvorming HvZ wederom uitgesteld.

Gevolg van het herhaaldelijk uitstellen van het investeringsbesluit is dat er ook ingrijpende veranderingen moeten worden gemaakt in de planning van het project Hart van Zuid. In eerste instantie was de planning dat er op 1 mei 2011 gestart zou worden met de aanbesteding voor HvZ. Alle voorbereidende werkzaamheden, zoals het opstellen van de benodigde documenten, was daarom ook in gang gezet. Daarnaast is er vanuit het projectbureau Hart van Zuid ook al enige tijd contact met de markt. Dit omdat de publiek-private vormgeving van Hart van Zuid ook een grote rol van de markt verwacht. Goede communicatie en voldoende tijd om tot een goed gevormd consortium te komen is dan ook een voorwaarde om als gemeente als serieuze partner naar de markt te kunnen optreden.

Behalve dat het uitblijven van het besluit zorgt dat er binnen de projectorganisatie onzekerheid is over de planning die zal kunnen worden gevolgd, zorgt het uitstel ook voor een spanning op de vertrouwensrelatie tussen de markt en de gemeente.

Op 6 juni gaat het College alsnog in retraite om de benodigde besluiten te nemen. Op 7 juni 2011 wordt duidelijk dat het College het voorstel voor de LTIP heeft goedgekeurd, zoals deze in het advies van Stadsontwikkeling was geformuleerd. Dat betekent dat HvZ in ieder geval in de LTIP zit en een gebiedsontwikkeling met prioriteit blijft. De formele berichtgeving over de LTIP laat nog op zich wachten tot 16 juni 2011. Op 14 juni 2011 volgt een formeel een inhoudelijk besluit over het project PPS HvZ, zodat ook het voorstel voor de PPS zelf een formele goedkeuring kent.

De volgende stap binnen de besluitvorming is het voorstel HvZ voor te leggen bij de Gemeenteraad. Alvorens de Gemeenteraad er echter een besluit over kan nemen, wordt het investeringsvoorstel HvZ besproken in de Raadscommissie FIB. Op 30 juni 2011 is de gebiedsontwikkeling HvZ op de agenda van de Gemeenteraad gezet. Zeer kort daarvoor wordt in de voorgaande week de Raadscommissie FIB het voorstel HvZ voorgelegd. Het project wordt door de commissieleden echter als zeer ingewikkeld ervaren en nog niet voldoende besproken, ook niet na de tweede zitting vlak voor de gemeenteraadsvergadering. Dit leidt er uiteindelijk toe dat het Hart van Zuid van de agenda wordt gehaald op 30 juni en de gemeenteraad na het zomerreces pas weer zal kijken naar het voorstel.

De Raadscommissie FIB heeft na het zomerreces nogmaals een zitting over het Hart van Zuid in voorbereiding van de Raadsvergadering op 8 september 2011. Tijdens het zomerreces heeft het projectbureau de tijd genomen om één en ander overzichtelijk op papier te zetten en aan de documenten voor de raadsvergadering een ambitiematrix toe te voegen. De ambitiematrix geeft inzicht in eisen en wensen die de gemeente als publieke partner in de PPS zal stellen aan de private partner. Dit is ook voor de raadsleden een grote vooruitgang, want hiermee hebben ze ook een document in handen waar ze inhoudelijk een besluit over kunnen nemen. Bovendien is er voor de Raadscommissie FIB op 24 augustus ook nog een extra expertisebijeenkomst geweest over Hart van Zuid waarin de verschillende commissieleden uitgebreid zijn voorgelicht over onder andere de ambitiematrix. Op 8 september 2011 wordt het beleidsvoorstel voor de integrale gebiedsontwikkeling HvZ besproken in de Gemeenteraadsvergadering en krijgt het voorstel de goedkeuring van de Raad. Alle fracties stemmen voor de gebiedsontwikkeling, op de fractie van Leefbaar Rotterdam na.

### **Analyse Ronde III**

Hoe dichterbij de realisatie van een PPS HvZ komt, hoe dynamischer het besluitvormingsproces HvZ lijkt te worden. Typisch voor Ronde III is dat het proces dat wordt doorlopen omtrent HvZ zich mengt met het proces dat er doorlopen moet worden voor de LTIP en de bezuinigingen. De planning voor de besluitvorming voor HvZ is om aan het begin van 2011 toestemming te krijgen voor de gebiedsontwikkeling van de politiek. Echter valt dit samen met de twijfels over de LTIP en de gewenste besluiten voor de nodige bezuinigingen. Daar bovenop komt ook nog eens een crisis binnen het College en verschillende tegenvallers betreffende het gemeentelijk budget. Al deze gebeurtenissen samen maken de in eerste instantie heldere planning van HvZ meer



ingewikkeld en onoverzichtelijk. Meerdere malen moet de planning HvZ worden aangepast aan de ontwikkelingen op het gebied van de LTIP en de besluitvorming tussen deze twee onderwerpen lijkt bijna samen te smelten op sommige momenten. De projectorganisatie ziet in deze onbedoelde samensmelting ook een oorzaak voor het soms hectische verloop van het besluitvormingsproces HvZ.

Toch lijkt het draagvlak voor de voorgestelde ontwikkelingen in het Hart van Zuid steviger te worden. In de derde ronde is er door het projectbureau sterk ingezet op het warm houden van de contacten met geïnteresseerde marktpartijen en het wekken van interesse bij nieuwe ontwikkelaars. Zo zijn er promotieactiviteiten geweest voor het Hart van Zuid om marktpartijen voor te lichten over de plannen van de PPS. En zijn er verschillende publicaties waarin Hart van Zuid als PPS en gebiedsontwikkeling wordt besproken. Ook is de gemeente Rotterdam Groots aanwezig op beurzen voor de vastgoedmarkt.

Wat betreft de bewoners van het Hart van Zuid lijken de verwachtingen tussen de projectorganisatie en de bewoners zelf nog niet helemaal op één lijn te staan. De bewoners geven aan dat er ook in deze ronde nog niet veel interesse is in de plannen voor het Hart van Zuid. Dat komt doordat het nog steeds om plannen gaat waarvan nog niet duidelijk is wat er precies gaat gebeuren, omdat eerst de markt er nog zijn creativiteit op los zal laten. Toch blijft het projectbureau steeds de aandacht vragen van de bewoners voor verschillende politieke besluiten -die vervolgens ook niet altijd worden genomen- waarmee het geduld van de bewoners op de proef wordt gesteld. Deze proef van geduld is met name gestoeld op de ervaringen die er in het gebied HvZ reeds zijn met *plannen voor* investeringen door de gemeente. Maar ook door een zekere scepsis die er nu eenmaal bestaat over het ingrijpen van een overheid om een heel gebied op te tillen naar een hoger maatschappelijk niveau.

Het herhaalde uitstellen van het besluit om te investeren in het Hart van Zuid lijkt niet al te positieve effecten te hebben op de contacten die de projectorganisatie met de verschillende stakeholders moet onderhouden. De vraag is echter wel of deze communicatieproblemen zijn ontstaan vanuit een te strakke planning met weinig ruimte voor vertraging of door een extra vertraging in de besluitvorming binnen de Rotterdamse politiek. Overigens zijn er ook stakeholders die in deze ronde zeer positief zijn over het Hart van Zuid, zoals het theater Zuidplein en Ahoy.

### *Strategie actoren Ronde III*

De strategieën die actoren gebruiken lijken zich in deze derde ronde wat meer te gaan aftekenen. Binnen het politieke debat, dat met name onder de raadsleden grotendeels is te volgen, lijkt het vooral te gaan om de vraag of alle gewenste aspecten wel zijn verwerkt in het voorstel HvZ. En niet zozeer óf er wat moet gebeuren, want die vraag lijkt voor iedereen impliciet al beantwoord. Aan het begin van ronde 3 is de Gemeenteraad sceptisch over de wijze waarop het project Hart van Zuid bij de Gemeenteraad en de Raadscommissie is neergelegd. De Gemeenteraad gebruikt dan ook haar formele bevoegdheid om tijdens de eerste zitting van de gemeenteraad het voorstel van HvZ van de agenda af te voeren.

Tijdens de tweede zitting van de Raadscommissie FIB en de Gemeenteraad lijken de raadsleden veel positiever tegenover het voorstel HvZ te staan. De projectorganisatie heeft zich in de voorbereiding op deze vergaderingen meer toegelegd op de uitleg van de gebiedsontwikkeling zelf en de connectie met de LTIP losgelaten. Na de bijeenkomst voor commissieleden (alle raadscommissies) en de vergadering van de commissie FIB lijkt er een grote overtuiging bij de meeste fracties te ontstaan van de noodzaak voor de PPS HvZ. Tijdens de Gemeenteraad van 8 september 2011 zijn de meeste commissieleden van FIB dan ook zeer positief en presenteren hun visie op het voorstel HvZ met een zeer positieve inslag. De strategie waarmee de Raadsleden zich in de tweede zitting positioneren is heel anders dan tijdens de eerste zitting. Niet geheel onverwacht wordt er in de tweede zitting dan ook positief besloten in de Gemeenteraadsvergadering. Omwille van het duiden van de juiste procesdoorloop is de gemeenteraad de eerste keer meer conflictzoekend, de tweede vergadering lijkt dit zich te hebben omgezet naar een coöperatieve instelling. De projectorganisatie heeft gehoor gegeven aan de kritiek van de Raad bij de eerste vergadering en nu de Raad grotendeels inziet dat het een project is dat zij graag wil, wordt er juist vertuigend over gesproken.

Wat betreft de verschillende stakeholders geven de problemen met het winkelcentrum aanleiding tot het scherper stellen van de strategieën van het winkelcentrum en het projectbureau. Het winkelcentrum heeft het

gevoel dat er bij het projectbureau sprake is van een go-alone strategie waarbij de eigen ideeën niet snel veranderen door de invloed van andere actoren. Het projectbureau probeert met name de benodigde actoren zover te krijgen dat er een gezamenlijke samenwerking ontstaat die voor een private ontwikkelaar interessant is. Vanuit de eigen optiek is het projectbureau dus juist bezig met een faciliterende strategie om de PPS mogelijk te maken.

Hoewel het strategisch gedrag wel lijkt toe te nemen in deze derde ronde, houdt het feit dat er nog steeds geen sprake is van uitgekristalliseerde plannen het strategisch gedrag nog wat te beperken. Immers kunnen actoren dat ervaren als verspilde energie, omdat de ronde om tot een definitief plan te komen nog moet komen als de marktpartij is gekozen en gaat ontwerpen.

Periode	Besluit	Belangrijke actoren
<b>Februari 2010</b>	Vooraankondiging aanbesteding HvZ	Projectmanagementbureau HvZ
<b>Januari 2011</b>	GMT Stadsontwikkeling geeft goedkeuring aan het voorstel HvZ: aanbestedingsdossier, businesscase, MKBA.	GMT stadsontwikkeling
<b>Februari 2011</b>	HvZ ter besluitvorming bij het College: besluit is dat er nog geen goedkeuring kan worden gegeven.	College van B&W
<b>15 maart 2011</b>	Nieuwe ontwikkelingen in de financiën maken dat het College besluit om het besluit HvZ wederom uit te stellen.	College van B&W
<b>16 &amp; 17 mei 2011</b>	In Collegeretraite wordt door omstandigheden besloten het besluit later te nemen. Het besluit wordt sowieso in de context van de LTIP genomen.	College van B&W, het opstappen van de Wethouder Sociale Zaken zorgt voor onvoorziene vertraging in de retraite.
<b>6 juni 2011</b>	Besluit om de LTIP aan te nemen, zoals is voorgesteld door Stadsontwikkeling. Dit betekent dat HvZ als onderdeel van de LTIP wordt goedgekeurd.	College van B&W
<b>16 juni 2011</b>	Officiële berichtgeving besluit retraite.	Bestuursdienst
<b>22 &amp; 29 juni 2011</b>	Commissievergadering FIB: na 2 vergaderdagen nog veel onduidelijkheid.	Raadscommissie FIB
<b>30 juni 2011</b>	Gemeenteraadsvergadering I; HvZ wordt van de agenda gevoerd.	Gemeenteraad
<b>31 augustus 2011</b>	Commissievergadering FIB II: HvZ wordt besproken met positief gevolg.	Raadscommissie FIB
<b>8 september 2011</b>	Gemeenteraadsvergadering II	Gemeenteraad

Tabel 6.4: Overzicht Ronde III

## 6.6 Arena's in Hart van Zuid

Zoals in het theoretisch kader in hoofdstuk 3 al even aan bod is gekomen, spelen belangrijke delen van het besluitvormingsproces zich vaak binnen een beperkt actief deel van het netwerk af. Deze zogeheten arena's zijn ook ontstaan binnen het besluitvormingsproces van HvZ.

De arena's worden gevormd door een aantal actoren uit het netwerk HvZ, welke tegelijk actief zijn en zich als subgroep onderscheiden binnen het besluitvormingsproces. In het project Hart van Zuid lijken er verschillende actoren meer frequent contact met elkaar te hebben en zich dus actiever op te stellen ten aanzien van bepaalde vraagstukken binnen de besluitvorming HvZ.

Het voordeel van het bestaan van de arena's is dat bepaalde (specialistische) besluiten genomen kunnen worden binnen een select gezelschap van actoren met een bepaalde expertise en/of bevoegdheid. Dat is ook te zien in de arena's binnen de besluitvorming van Hart van Zuid; zoals in de beschrijving van de rondes ook naar voren komt is in elke ronde bijvoorbeeld de arena van de politiek/ambtelijke actoren te onderscheiden. Deze arena is te verklaren door met name de specifieke bevoegdheid van de actoren en de sturende rol die zij op zich nemen in de besluitvorming. Naast deze arena zijn er nog drie andere arena's te onderscheiden in het netwerk Hart van Zuid.

### *Arena's*

Zoals reeds benoemd is er één arena die door het gehele besluitvormingsproces -tot nu toe- aanwezig is. Dit is de arena die zich het meest onderscheidt binnen het netwerk HvZ en wordt gevormd door het College van B&W en het projectbureau HvZ. In het bijzonder worden de rollen in deze politiek/ambtelijke arena vervuld door de projectmanager HvZ en de vakwethouder met HvZ in de portefeuille.

In het besluitvormingsproces valt op dat het verloop vooral wordt gestuurd door activiteiten afkomstig uit deze arena. Het is een opvallende kleine subgroep van actoren, maar dat neemt niet weg dat het zeker ook een logische arena is binnen het besluitvormingsproces. Om de PPS HvZ op poten te zetten is er nu eenmaal een central actor of arena nodig die het proces daarvoor aanstuurt. Activiteiten binnen het besluitvormingsproces worden dan ook veelal geïnitieerd door deze politiek/ambtelijke arena.

Behalve een (formele) verantwoordelijkheid die het bestaan van de politiek/ambtelijke arena verklaart kan ook een verklaring worden gezocht in een meer praktische motivatie. De opzet van de PPS en daarbij ook het verankeren van de sense of urgency voor de PPS onder de Rotterdamse politiek, bevinden zich nog in de beginfasen. Deze beginfasen worden beter gediend door een selecte groep van actieve actoren met de juiste bevoegdheden om besluiten te nemen, dan door een besluitvorming waarbinnen iedere actor zijn 'zegje' mag doen. Op het moment dat het proces van de PPS HvZ zijn eigen vaart heeft gecreëerd en voldoende bestaansrecht heeft veroverd, zullen andere actoren meer en meer betrokken worden, zodat de politiek/ambtelijke arena minder overheersend wordt; dit is ook al waar te nemen in het rondemodell (zie de volgende paragrafen). Hoewel bepaalde bevoegdheden formeel bij de politiek zullen blijven, is het de intentie om binnen de PPS de rol van de politiek steeds kleiner te maken.

Een tweede arena die zich heeft gevormd binnen het project HvZ is die van de ontwikkelende private partijen en het projectbureau HvZ. De communicatie die zich tussen deze twee partijen voordoet, speelt zich veelal buiten het gezichtsveld af van het netwerk HvZ. Het toetreden tot deze arena door andere leden van het netwerk HvZ is erg moeilijk en zodoende bestaat er een arena markt/ambtenarij. Dit bestaan heeft verschillende redenen: ten eerste is het belangrijk dat de marktpartijen anoniem kunnen blijven en hun concurrentiepositie behouden ten opzichte van de andere ontwikkelaars. Mocht dit niet worden gewaarborgd dan gaat het concurrentie-aspect van de aanbesteding verloren. Daarnaast mag ook aan de kant van de aanbestedende actor (de gemeente in de vorm van het projectbureau) geen informatie bekend zijn over de biedingen die marktpartijen willen gaan maken. Dat zou namelijk de onpartijdigheid van de aanbestedende partij in twijfel trekken.

Dit alles heeft als gevolg dat de interactie tussen de projectorganisatie en de private ontwikkelaars volgens duidelijke regels moet verlopen en dat bewust het contact tussen de ontwikkelaars en de andere actoren in het netwerk niet wordt aangemoedigd. Er zijn dus duidelijke argumenten voor het ontstaan en bestaan van een aparte arena waarbinnen de private ontwikkelaars en het projectbureau HvZ actief zijn.

Toch lijkt niet het hele netwerk HvZ overtuigd van de noodzaak om deze tweede arena zo ver af te sluiten van het netwerk HvZ, zoals dat nu praktisch is gebeurd; het zorgt namelijk voor veel onduidelijkheid over de haalbaarheid van de PPS aan de private kant. Zo zou meer openheid het besluitvormingsproces van HvZ ook kunnen ondersteunen. Bijvoorbeeld om de politiek te tonen dat het wat betreft de bijdrage van de private ontwikkelaars een haalbaar project is.

De derde arena die binnen de projectontwikkeling HvZ kan worden onderscheiden is die van de grotere stakeholders in het gebied Hart van Zuid en het projectbureau HvZ. Opvallend aan deze arena is dat de deelnemers aan de arena zijn gekozen door het projectbureau en deze arena dus niet vanzelf is ontstaan door een gedeeld belang. Met het projectbureau als organiserende actor zijn Ahoy, Theater Zuidplein, ABN Amro Zuidplein, Deelgemeente Charlois en het Winkelcentrum Zuidplein benaderd om te participeren in een terugkerend overleg over de toekomst van het gebied Hart van Zuid. Deze actoren zijn gekozen, omdat het de centrale stakeholders in het gebied zijn en zij daarmee een groot deel van het gebied kunnen

vertegenwoordigen. Het zijn echter niet alle stakeholders, want bijvoorbeeld de bewoners van het Hart van Zuid zijn niet vertegenwoordigd. Bij de terugkerende vergaderingen van dit stakeholderoverleg (partners) schuiven ook wel eens andere partijen aan die van mening zijn dat hun belang ook wordt geraakt door de onderwerpen die op de agenda staan. Echter is de basis van dit overleg dat de genoemde partners deelnemen die door het projectbureau zijn uitgenodigd. De barrière om te participeren in deze arena is minder strikt dan in de eerste twee arena's.

Opvallend aan deze derde arena is dat het meer een opzettelijk gecreëerd geheel van actoren lijkt en dat het doel ervan nog niet geheel bereikt wil worden. Het nut van een dergelijke arena zou logischerwijze zijn om te komen tot een groep actoren die elkaar beter kennen en samen kunnen optrekken namens de belangen in het gebied HvZ. Een aantal van de stakeholders die in de derde arena deelnemen zeggen in de interviews echter dat zij nog steeds het gevoel hebben dat deze groep stakeholders vooral met het eigen belang bezig is en een gezamenlijk optrekken nog niet kan worden waargenomen.

De laatste arena die zich onderscheidt binnen de grenzen van het project HvZ is die van het ambtelijk apparaat. Deze arena is niet zo sterk te onderscheiden als de andere arena's, maar kan wel worden getypeerd aan de hand van de resultaten die uit deze arena afkomstig zijn. De actoren die in deze arena deelnemen zijn het management dat binnen het cluster Stadsontwikkeling 'boven' het projectbureau staat en de ambtelijk adviseurs die de wethouders ondersteunen bij het beoordelen van beleidsvoorstellen. Afhankelijk van hetgeen er besproken wordt is de projectmanager van HvZ ook actief deelnemer in deze arena. De vierde arena is een onderdeel van het netwerk HvZ dat intensiever aanwezig is als de situatie erom vraagt en op andere momenten toe kan met de 'gewone' rapportagelijnen. De activiteit van arena nummer vier is bijvoorbeeld nadrukkelijk aanwezig geweest toen er een advies ten aanzien van het besluit rondom de LTIP nodig was. Vanuit het verantwoordelijk management van het concern werd er een advies gevormd over welke projecten wel en niet doorgang zouden moeten blijven vinden en de financiële gevolgen hiervoor. Ook wordt deze laatste arena actief op het moment dat er een agendapost naar het College gaat betreffende het Hart van Zuid. De agendapost gaat dan gepaard met advies door de bestuursadviseurs en in sommige gevallen ook gepaard met advies van de strategische afdeling binnen de bestuursdienst, zoals in februari ook bij het voorstel voor PPS HvZ is gebeurd. Vooral wanneer het ambtelijk apparaat producten en voorstellen heeft die moeten worden doorgezet naar het politieke bestuur, dan wordt arena vier actief. Met name de bestuursdienst is dan de laatste schakel tussen het ambtelijke en de politieke omgeving.

De vier arena's hebben gemeen dat het projectbureau in iedere arena één van de deelnemende actoren is. Het zij door een actieve rol, het zij doordat de producten die het projectbureau oplevert onderwerp van discussie zijn. Het projectbureau is een centrale en sturende actor binnen het netwerk HvZ en zij bevestigt deze positie door de actieve rol binnen de arena's. Overigens betekent het feit dat sommige actoren niet actief zijn in een arena niet dat deze actoren niet belangrijk zijn; kennelijk hebben deze actoren nog niet gekozen voor een actieve houding in het besluitvormingsproces omdat er (nog) geen vraagstukken zijn die de eigen belangen raken. Of misschien dat deze actoren worden weerhouden van een actieve houding door de formele positie binnen het besluitvormingsproces.

## **6.7 Conclusie**

Nu het verloop van de drie ronden besluitvorming uiteen is gezet, is het mogelijk om een aantal conclusies te trekken over het besluitvormingsproces. Om te beginnen met de belangrijkste besluiten die zijn genomen in de ronden en die het proces voor Hart van Zuid typeren. In ronde I wordt de ronde en eigenlijk het begin van het hele besluitvormingsproces gestart door het besluit van het College dat het gebied Hart van Zuid politieke aandacht verdient en dat het daarvoor nodig is om dit vast te leggen in de plannen voor de toekomst van Rotterdam. Dit Collegebrede besluit opent de deuren voor het gehele verdere proces dat in de ronden erna plaats heeft en nog zal vinden. De eerste ronde wordt echter afgesloten met het realiteitsbesef van het College dat de wensen om op een klassieke manier te investeren in het gebied wellicht niet past binnen het economische klimaat waarin er op dat moment wordt verkeerd. De eerste ronde staat dus zowel voor het

mogelijk maken van nieuwe kansen voor het gebied Hart van Zuid als voor een reality-check waarbij de gemeente Rotterdam met de neus op de feiten wordt gedrukt. Dit zou als een negatieve uitkomst kunnen worden gezien van de eerste ronde, maar gezien de rondes die eraan komen lijkt het juist een ronde waarin een aantal deuren zijn geopend en waarin de juiste mensen het op zich nemen om het project Hart van Zuid niet zomaar te laten vervliegen en het op de politieke agenda te behouden.

Inhoudelijk is er nog niet veel vooruitgang geboekt en wat betreft de fasen in de gebiedsontwikkeling blijft het project in Ronde I hangen in het verkrijgen van bestaansrecht. De scope van de plannen blijft heel breed en in de volgende rondes lijkt het noodzakelijk om eerst orde op zaken te stellen over de gewenste inhoud van het project.

De cruciale actoren in Ronde I zijn de projectmanager Hart van Zuid en de wethouder met HvZ in de portefeuille. Zij zorgen er voor dat het project Hart van Zuid onder de aandacht wordt gebracht. Vervolgens is er door het inzetten van de economische crisis sprake van een situatie die buiten de controle van een van de actoren ligt, alleen de wijze waarop er op deze situatie wordt gereageerd is toe te schrijven aan bepaalde actoren. Hierin lijkt met name het College van B&W een cruciale actor te zijn; het budget van de gemeente kan de plannen die er liggen voor de gebiedsontwikkeling niet zomaar financieren en dus moet het plan voor Hart van Zuid nog eens grondig worden bekeken.

Over het geheel genomen is ronde I, gemeten in het succes van de besluitvorming, niet geheel geslaagd. De effectiviteit is wel aanwezig in deze eerste ronde, want het is gelukt om het Hart van Zuid onder de juiste politieke aandacht te brengen en dat was in eerste instantie de bedoeling van de activiteiten door de betrokken actoren. Echter is de efficiëntie van de middelen die zijn ingezet, onderuit gehaald door een omstandigheid die niet te beïnvloeden was door de actoren. De middelen van de formele bevoegdheid, behorend aan de wethouder en het projectbureau, zijn gebruikt om Hart van Zuid in the picture te zetten. Vervolgens heeft de economische crisis een directe invloed gehad op de inzet van de beschikbare middelen als de financiën en de kennis en informatie.

In de eerste ronde is er nog weinig betrokkenheid van stakeholders om te kunnen spreken van het democratisch gehalte. De enige vorm waarop er een vertegenwoordiging van Rotterdammers is betrokken bij de planvorming is door middel van de consultatieronde (bewoners en deelgemeente worden geconsulteerd) waarin nog alleen over plannen op grote lijnen wordt gesproken. Het democratisch gehalte zal in de volgende ronde groter moeten worden voor een geslaagd besluitvormingsproces.

In de tweede ronde zijn met name het besluit om niet meer verder te gaan met het project Hart van Zuid als integrale gebiedsontwikkeling van belang, wat impliciet ook het besluit om op enkelvoudige ontwikkelingen verder te gaan meebrengt. En daarnaast is het besluit om verder te kijken naar een andere invulling van de gebiedsontwikkeling om HvZ toch als integraal project voort te kunnen zetten een belangrijk besluit. Daarmee wordt het IUP namelijk geïnitieerd. Van de eerste ronde, waarin wordt geëindigd met een negatieve tendens op het project HvZ door de economische ontwikkelingen. Lijkt ronde twee positief te eindigen met een nieuw initiatief tot toch integraal ontwikkelen.

De cruciale actoren in ronde II zijn nog steeds de wethouder en het projectbureau in de persoon van de projectmanager. In ronde II is er echter ook een belangrijke wisseling van functie van de projectmanager. Vooral de nieuwe projectmanager zet in op de integrale gebiedsontwikkeling als Publiek Private Samenwerking (PPS) en ronde II staat dan ook in het thema van de mogelijkheden om tot een integrale gebiedsontwikkeling te komen door middel van een PPS.

Wat betreft effectiviteit heeft ronde II bijgedragen aan het mogelijk maken van een projectvoorstel dat is gestoeld op een publiek-private samenwerking voor Hart van Zuid. Dit is in de vorm van het Integraal Uitvoerings Plan gebeurd en daarmee kan worden gesteld dat Ronde II zijn effect heeft op het besluitvormingsproces als geheel. Door bovendien gelijk te kiezen voor het uitzoeken van een bepaald

construct (PPS) om de integrale gebiedsontwikkeling uit te voeren is er ook op een efficiënte manier omgegaan met de tijd en het beperkte budget. Vragen zouden kunnen worden gesteld of er door die werkwijze wellicht alternatieve constructen zijn overzien. Er is namelijk geen afweging gepresenteerd tussen PPS en iets anders dan de Reede geprobeerde wijze, wellicht dat meer tijd ook nog een alternatieve werkwijze had opgeleverd om de doelen die de gemeente heeft gesteld voor het HvZ te bereiken.

Het democratisch gehalte is in Ronde II nog steeds mager, er is inhoudelijk nog weinig input van de bewoners van HvZ. Wel is er in Ronde II formele goedkeuring van het Hart Sociaal, een programma dat met name is gericht op het sociaal-maatschappelijk effect van de investeringen in het gebied. Maar de democratische gronde van het sociale programma is niet helemaal helder.

Ronde III is de ronde waarin de formele besluiten van het College van B&W en de Gemeenteraad moeten vallen voor Hart van Zuid. Eerst wordt het IUP goedgekeurd en dit moet verder worden uitgewerkt tot een plan waarin het HvZ als PPS wordt opgezet. De voorbereidingen hiertoe nemen enkele maanden in en daarmee wordt er langzaam toegevoerd naar het moment dat er door het College en de Gemeenteraad een besluit moet worden genomen om de PPS tot uitvoer te gaan brengen. Dit besluit is uiteindelijk voorwaardelijk om daadwerkelijk over te gaan tot de aanbesteding en de fasen die erna staan gepland. Ronde III wordt dan ook afgesloten met het definitieve besluit van de Gemeenteraad.

Natuurlijk zijn het College van B&W en de Gemeenteraad cruciale actoren in deze laatste ronde, omdat zij gaan over het ultieme besluit of er verder wordt gegaan met de volgende fase van het project: de aanbesteding. Maar daarnaast is er in de laatste ronde meer aan de hand en dus zijn er ook meer actoren die een cruciale rol spelen. Zo is er door de afweging die moet worden gemaakt in het kader van de LTIP ook sprake van het meer profileren van verschillende projecten door projectleiders. Zo lijkt op een bepaald moment het project Stadionpark en het project Hart van Zuid het tegen elkaar te moeten opnemen in de strijd voor de LTIP.

De derde ronde is effectief in haar resultaat, omdat er uiteindelijk wordt behaald dat het project wordt goedgekeurd en de PPS doorgang kan vinden. Of het proces in ronde 3 ook efficiënt is geweest lijkt erg twijfelachtig. Zeker in het licht van het steeds opnieuw uitstellen van de belangrijke besluiten. Voor een deel is dat uitstelgedrag te wijten aan omstandigheden die niet te controleren zijn, maar een aantal zaken hadden ook beter gestuurd kunnen worden. Bijvoorbeeld de voorlichting van de Gemeenteraad en de reactie op de benodigde bezuinigingen door het College had wellicht ook soepeler kunnen verlopen.

# 7 Procesmanagement

## 7.1 Inleiding

Er zijn verschillende manieren om een gebiedsontwikkeling te organiseren. In het theoretisch kader is laten zien dat er sprake kan zijn van een hiërarchische sturing, projectmanagement of procesmanagement. Een aantal kenmerken van de gebiedsontwikkeling in Hart van Zuid maken dat procesmanagement de logische keuze van organisatie voor het proces HvZ is. Projectmanagement biedt namelijk niet voldoende gereedschap om de dynamiek en complexiteit, ontstaan door de diversiteit aan actoren, te controleren. En projectmanagement gaat juist uit van controle over het proces en de gestelde doelstellingen (Verbart, 2004:99). Een hiërarchische sturing doet bovendien niet voldoende recht aan de wederzijdse afhankelijkheid die tussen betrokken actoren bestaat in een complexe omgeving als een integrale gebiedsontwikkeling. Het proces HvZ om te komen tot een verbeterd centrum van Rotterdam-zuid kan niet worden afgedwongen door een 'bovengeschikte' partij, maar moet juist een interactie kennen tussen de wederzijds afhankelijke actoren om de belangen en percepties bij elkaar brengen. Verbart definieert procesmanagement als volgt (Verbart, 2004:102): "Procesmanagement richt zich op het initiëren en ondersteunen van de interactie tussen zelfstandige actoren met uiteenlopende belangen en doelen." Hoewel de ontwikkeling en consensusvorming van de inhoud van belang is in het proces, dient dit in balans te worden gebracht met een heldere organisatie van het afstemmen van de diverse belangen en doelen.

In hoofdstuk 7 zal de praktijk van de gebiedsontwikkeling HvZ naast de lat van het procesmanagement worden gelegd. De nadruk daarin zal liggen op overeenkomsten tussen de aansturing van het proces HvZ en de ontwerpprincipes die volgens (aansturing d.m.v.) procesmanagement in een goed proces thuishoren.

## 7.2 De rolverdeling binnen het procesmanagement in HvZ

In hoofdstuk 5 zijn de actoren in het netwerk HvZ voorgesteld in de actorenanalyse. Binnen het besluitvormingsproces vervullen deze actoren een eigen rol. De meest opvallende rollen die kunnen worden onderscheiden zijn de initiatiefnemer en de procesmanager. Deze rollen hoeven niet door dezelfde actor vervuld te worden, maar dit is in het proces van HvZ wel het geval. De initiatiefnemers voor de integrale gebiedsontwikkeling d.m.v. een PPS zijn de projectmanager HvZ en de wethouder HvZ. Samen hebben zij het proces tot een integrale gebiedsontwikkeling HvZ nieuw leven ingeblazen. De eerste poging tot een integrale gebiedsontwikkeling HvZ werd met name geïnitieerd door dezelfde vakwethouder HvZ, samen met de toenmalige projectmanager HvZ. De rol van procesmanager in het huidige proces (gebiedsontwikkeling d.m.v. de PPS) wordt met name door de projectmanager uitgevoerd. In bepaalde gevallen, b.v. overleggen van politieke aard zoals een gemeenteraadsvergadering, neemt de vakwethouder HvZ de rol van procesmanager op zich. Dit komt op dat moment tot uitdrukking doordat de wethouder procesafspraken maakt met de Raad aangaande het proces HvZ.

Naast de rol van initiatiefnemer en procesmanager kunnen er binnen het proces HvZ nog enkele andere rollen worden onderscheiden. Deze rollen zijn: medestanders, sponsors van het proces, trekkers van het proces, tegenstanders en als laatste de experts. De medestanders in HvZ zijn De ABN Amro Zuidplein en het Winkelcentrum Zuidplein. Daarnaast zijn er ook een aantal actoren die een duidelijke vervlechting kennen van belangen doordat een deel van de organisatie die zij vertegenwoordigen ook publiek van aard is, terwijl de actor zelf commerciële belangen heeft. Deze actoren zijn doorgaans ook medestanders van het proces HvZ.

De sponsors van het proces HvZ zijn Ahoy en het Theater Zuidplein. Deze actoren zijn zeer positief over het besluitvormingsproces dat wordt doorlopen en werpen zich ook op als sponsors voor het proces om de integrale gebiedsontwikkeling te realiseren. Bijvoorbeeld op evenementen met anders stakeholders of voorlichtingen voor de private ontwikkelaars.

In het proces HvZ is nog niet duidelijk een actor te duiden die een trekker van het proces is. De projectmanager is op dit moment de trekker van het gehele proces, maar voert deze rol meer uit als de procesmanager. Wanneer er een private partner is geselecteerd om als gemeente de PPS mee aan te gaan, zal hoogstwaarschijnlijk deze private partij de trekker van het proces worden.

De rol van experts is op twee manieren vorm gegeven in HvZ. Enerzijds zijn er experts die extern worden ingehuurd, anderzijds functioneert het personeel dat bij andere gemeentelijke diensten wordt ingezet op HvZ ook als experts. De externe experts zijn vooral adviseurs voor de sturing van het proces, maar ook op het gebied van bemiddeling tussen de projectorganisatie en stakeholders spelen ze een belangrijke rol. De experts afkomstig van de gemeentelijke diensten worden met name ingezet op de ontwikkeling van bepaalde producten die nodig zijn voor het proces.

Als laatste is er nog een groep van actoren die nog niet te typeren is door middel van genoemde rollen. Dit zijn de bewoners en gebruikers van het Hart van Zuid. Zij hebben nog geen positie ingenomen ten opzichte van het proces en kunnen nog beide richtingen kiezen: positief als medestanders of negatief als tegenstanders. De bewoners van het HvZ voelen zich nog niet geroepen om de keuze nu te maken en dus zal dit pas later in het proces duidelijk worden.

Rol	Actor
Initiatiefnemer	Wethouder HvZ, Projectmanager HvZ
Procesmanager	Projectmanager HvZ, Wethouder HvZ
Medestander	ABN Amro Zuidplein, Winkelcentrum Zuidplein, organisaties met zowel publieke als commerciële belangen.
Sponsor	Ahoy, Theater Zuidplein
Trekker	(later mogelijk de private partner)
Expert	Externe adviseurs, ambtelijke inzet binnen gemeentelijke diensten
Tegenstander	(later mogelijk de bewoners)

Tabel 7.1: Verdeling van rollen in de aansturing van het proces HvZ

### 7.3 De intentie achter een bepaalde rol

Zo zwart-wit als de verdeling van actoren over rollen als voorgaande paragraaf doet geloven, is de praktijk niet. De reden dat een bepaalde actor de typering van een bepaalde rol heeft gekregen heeft te maken met de positie die een actor binnen het netwerk HvZ inneemt. Bepaalde actoren hebben daarnaast ook bepaalde intenties om eigen gestelde doelen te bereiken die bij de eigen belangen en opvattingen horen. In deze paragraaf worden de strategieën per rol uiteengezet.

- **Initiatiefnemers**

De rol van de wethouder als initiatiefnemer wordt zichtbaar als hij als politiek opdrachtgever de opdracht formuleert om te kijken naar de mogelijkheden voor een integrale gebiedsontwikkeling in HvZ. De opdracht wordt aangenomen door de projectmanager HvZ en hij brengt de mogelijkheden in kaart (de eerste projectmanager HvZ). Ook de tweede poging om HvZ als integrale gebiedsontwikkeling te realiseren wordt door de wethouder geïnitieerd. Samen met de nieuwe projectmanager HvZ wordt bovendien het initiatief vernieuwd door de optie van een PPS als financiële constructie voor de gebiedsontwikkeling te onderzoeken. Deze tweede serie van activiteit omtrent de integrale ontwikkeling van het gebied HvZ, volgt op een periode waarin de dreigende economische crisis voor het publieke domein werkelijkheid wordt. De overtuiging van de twee initiatiefnemende actoren, dat de gebiedsontwikkeling niet van de politieke agenda mag verdwijnen door de crisis, maakt dat sterk wordt ingezet op het behouden van de politieke aandacht voor het project.

Zowel de wethouder als de projectmanager ondernemen activiteiten die de rol van initiatiefnemende actoren bevestigen. De wethouder probeert het College te overtuigen van de prioriteit van de integrale gebiedsontwikkeling met PPS-constructie; de projectmanager spreekt het netwerk HvZ aan en probeert de interesse te wekken voor de PPS bij mogelijke private partners.



- Procesmanager

De rol van procesmanager kan door verschillende actoren in het netwerk HvZ worden uitgevoerd, maar de meeste aansturing van het proces wordt door de projectmanager gegeven. Deze rol wordt door een groot deel van de actoren in het netwerk HvZ ook naar de projectmanager toe geschoven. Zij ervaren dat de meeste kennis en ervaring om de gebiedsontwikkeling met een PPS-constructie vorm te geven bij de projectorganisatie ligt. Bovendien bevindt de projectmanager zich in een positie waar vandaan hij het proces makkelijk kan aansturen. Tegelijk is er voor de projectmanager als initiatiefnemer ook voldoende motivatie om zelf goede sturing te willen geven aan het besluitvormingsproces. Op die manier kan de integrale gebiedsontwikkeling en de PPS worden gerealiseerd, zoals ook in het initiatief de opzet is geweest.

- Medestanders

De medestanders hebben niet alle dezelfde inzet in het proces HvZ. Voor de ABN Amro is er in de plannen die er nu liggen voor de integrale gebiedsontwikkeling vooral veel te winnen. Zij willen binnen het plangebied graag een nieuw onderkomen en hoeven daar niets voor in te leveren. Zolang de positie van de bank op die manier blijft gehandhaafd voelt ABN zich niet aangesproken om als sponsor op te treden, tegelijkertijd kan de bank wel van de resultaten profiteren. Het Winkelcentrum Zuidplein daarentegen is ook getypeerd als een medestander, maar dit is een medestander die meer op het spel heeft staan. De projectorganisatie had het winkelcentrum graag als sponsor van het proces gezien. Het winkelcentrum vormt het centrum van het Hart van Zuid en is belangrijk voor de aantrekkingskracht van de PPS voor eventuele private ontwikkelaars. De ontevredenheid over de conceptontwerpen van de gebiedsontwikkeling zorgt echter dat het winkelcentrum (nog) niet wil optreden als een sponsor van het proces. Ook is er nog geen sprake van een actieve tegenstand bij het winkelcentrum, waardoor het winkelcentrum voorlopig een medestander is die of zou kunnen overgaan in de rol van sponsor of een tegenstander. De organisaties in HvZ (zoals het zwembad in Charlois) die voor een groot deel van de gemeente Rotterdam zijn, hebben niet veel andere keuze dan voorstanders te zijn. Dit komt doordat het (gedeeltelijke) eigendom van deze organisaties bij de gemeente ligt en er daardoor sprake is van plicht tot meewerken, omdat zij ook gebonden zijn aan het besluit van de Gemeenteraad. Deze organisaties functioneren niet als sponsors, omdat zij daar weinig mee kunnen bereiken. Maar er kan door deze organisaties wel worden onderhandeld in het kader van het gebiedsontwerp om de beste situatie voor de eigen organisatie te realiseren.

- Sponsors

Ahoy is een van de sponsors die duidelijk op de voorgrond treedt binnen het netwerk HvZ. Ahoy is bijvoorbeeld aanwezig bij de verschillende evenementen om als een van de grote stakeholders het gebied HvZ te vertegenwoordigen. Ook heeft Ahoy frequent contact met het projectmanagement. Opvallend is namelijk dat Ahoy veel te winnen heeft bij een goede integrale gebiedsontwikkeling, omdat zij zelf al langere tijd een verbetering van de directe omgeving van Ahoy wenst en ook al ontwerpen daarvoor heeft klaar liggen. De inzet in het proces is dan ook om zoveel mogelijk uit de gebiedsontwikkeling te halen door zich actief te positioneren. Hetzelfde geldt voor een groot deel ook voor het Theater Zuidplein; het theater wenst een nieuw onderkomen in het plangebied en is zelf ook erg enthousiast over de plannen voor de gebiedsontwikkeling. Net als Ahoy is het Theater regelmatig aanwezig bij voorlichtingen op evenementen over HvZ en ook worden er suggesties (weliswaar andere dan Ahoy) gedaan voor de gebiedsontwikkeling. In lijn met de doelstellingen van beide stakeholders heeft Ahoy vooral commercieel gerichte plannen en zijn de plannen van het Theater meer cultureel-maatschappelijk van aard. Ahoy en het Theater Zuidplein hebben weinig te verliezen en veel te winnen, vandaar de rol van sponsors.

- Trekker

De rol van trekker wordt door een partij uitgevoerd die samen met de procesmanager en/of initiatiefnemer het proces op de rails houdt en vooruit trekt. Op dit moment wordt deze rol nog niet ingevuld, maar de private partner zal er in de toekomst invulling aan geven. Dan wordt het de taak van de private partner om het proces

mede neer te zetten en uitvoer aan te geven. Het consortium zal als private partner een centrale rol in het proces krijgen, samen met het procesmanagement.

- Experts

De experts worden enerzijds ingehuurd om hun kennis van procesmanagement, gebiedsontwikkeling en PPS, anderzijds zijn er experts die uit de interne organisatie van de gemeente komen. Beide zullen willen bijdragen aan de gebiedsontwikkeling en de PPS, omdat er op die manier een goed en innovatief project kan worden gerealiseerd. De externe experts kunnen hun stempel drukken op een unieke integrale gebiedsontwikkeling. De interne experts kunnen hun bijdrage leveren aan een nieuwe vorm van organisatie door de Gemeente.

- Tegenstander

Duidelijke tegenstanders hebben zich nog niet gemeld bij de projectorganisatie HvZ, maar gezien de minimale aandacht van het proces voor de bewoners moet worden opgepast dat deze niet besluiten zich als tegenstanders op te werpen. Tot nu toe blijven de bewoners vooral heel passief naar de projectorganisatie toe, maar geven wel aan dat zij de noodzaak van het proces (nog) niet zien. Wanneer dit te lang op zijn beloop wordt gelaten of wanneer de bewoners worden teleurgesteld doordat in een latere fase blijkt dat zaken anders zijn dan verwacht (omdat het proces nog niet helder is) dan kunnen de bewoners een blokkademacht opwerpen.

De positie en motivatie die actoren daar bij hebben is nu helder. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op de vier kernelementen van procesmanagement. De Bruijn et al. geven aan dat de aansturing van een besluitvormingsproces bij voorkeur een balans kent tussen deze vier kernelementen. In paragraaf 7.4.1 t/m 7.4.4 zullen daarom de ontwerpprincipes die bij de kernelementen horen worden nagelopen, zoals deze in het proces HvZ aanwezig zijn.

#### **7.4 De vier elementen van Procesmanagement**

In hoofdstuk 3, het theoretisch kader, is al aangegeven dat De Bruijn et al (2002) procesmanagement opdelen in vier kernelementen die tezamen de bouwstenen zijn van een goed ontworpen proces. Deze vier elementen zijn: openheid van de besluitvorming; de bescherming van de core values van actoren; de voortgang van het besluitvormingsproces en de afspraken over de inhoudelijke dimensie van het proces. Wanneer voldoende aandacht is besteed aan de vormgeving van deze elementen zal dit leiden tot een proces waaraan de meeste actoren met vertrouwen willen deelnemen.

De openheid van de besluitvorming heeft betrekking op de toegankelijkheid van het besluitvormingsproces en de mogelijkheid voor actoren om zelf bij te dragen aan de richting die het besluitvormingsproces wordt gestuurd. De bescherming van de core values moet de actoren garanderen dat er ondanks de openheid rekening wordt gehouden met de kernwaarden van de eigen organisatie. Deze bescherming van waarden en belangen moet ook wanneer de actor zich terugtrekt uit een besluitvormingsproces niet in het geding komen. Hierdoor kan een veilige procesomgeving bestaan waarin actoren erop kunnen vertrouwen dat het gezamenlijke proces niet ten kosten van de individuele kernwaarden zal gaan. Het derde kernelement is de voortgang van het proces; er moeten afspraken tussen deelnemende actoren worden gemaakt over het besluitvormingsproces en de momenten dat er tot een besluit dient te worden gekomen. Wordt dat niet gedaan dan bestaat er het gevaar dat het proces een eindeloos karakter krijgt. Als laatste element is er de inhoud van het proces. Uiteindelijk draait het proces er om dat er ook een inhoudelijk resultaat wordt gevonden wat de oplossing voor het gestelde probleem bevat. Dit inhoudelijk resultaat moet van goede kwaliteit zijn en gesteund worden door alle actoren. Belangrijk is dat het inhoudelijke proces niet tekort wordt gedaan door een te sterke focus op de procesorganisatie. De vier kernelementen zijn door de Bruijn et al (2002) uitgewerkt in ontwerpprincipes. De uitwerking van de ontwerpprincipes is terug te vinden in hoofdstuk 3 en 4 en in de volgende passages worden beschreven voor het proces HvZ.

#### **7.4.1 De openheid van de besluitvorming**

Er zijn drie ontwerpprincipes die de openheid van de besluitvorming typeren. Deze zullen achtereenvolgens worden beschreven voor de aanwezigheid ervan in het proces Hart van Zuid.

##### *1. Alle relevante actoren worden betrokken bij de besluitvorming.*

De diversiteit in actoren die betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling in HvZ maakt dat het lastig is om de actoren als een geheel aan te spreken. Er is dan ook sprake van verschillende manieren waarop betrokken actoren bij het besluitvormingsproces worden betrokken. De mate waarin de betrokkenheid actief wordt georganiseerd door de projectorganisatie, bepaalt doorgaans ook de hoeveelheid van actuele informatie die naar de betreffende actor wordt gecommuniceerd. De grote stakeholders in HvZ worden door de projectmanager benaderd om deel te nemen in een terugkerend stakeholdersoverleg (Ahoy, Theater Zuidplein, Winkelcentrum Zuidplein, procesmanager Pact op Zuid, bestuur deelgemeente Charlois, ABN Amro) De voorzitter van Charlois is de vertegenwoordiger van de deelgemeente Charlois. Omdat de bewoners van Zuidplein nog niet georganiseerd zijn neemt het bestuur van Charlois op haar beurt de taak op zich om een bewonersvereniging Zuidplein te initiëren. Hierdoor kunnen de bewoners makkelijker worden betrokken in het besluitvormingsproces en staan de bewoners samen sterker.

Een bijzonder verschijnsel doet zich voor als het gaat om het betrekken van de relevante actoren in het proces HvZ. Er is namelijk sprake van actoren in het HvZ, die niet geheel zelfstandig zijn doordat de gemeente bijvoorbeeld eigenaar is van hun pand. In die situatie is het niet altijd het ingehuurd management dat in het proces wordt betrokken, maar kan er intern worden gesproken tussen de gemeentelijke diensten. Dit gebeurt minder formeel en dus zijn deze actoren niet zo zichtbaar in het proces. Waarschijnlijk heeft dat ook te maken met het feit dat deze gemeentelijke actoren ook gebonden zijn aan het raadsbesluit HvZ. Zij moeten dus in zekere zin meewerken.

De bewoners van Hart van Zuid zijn eerder in het proces wel betrokken bij de sessies Recht in het Hart, waar input voor de gebiedsontwikkeling kon worden gegeven. Daarna is het heel lang stil geweest en is er weinig communicatie met de bewoners vanuit het project HvZ. De bewoners geven zelf ook aan voorlopig geen interesse te hebben in een actieve betrokkenheid binnen het proces.

Via de wethouder HvZ wordt de politiek op de hoogte gehouden van het proces HvZ. De Gemeenteraad daarentegen wordt juist zeer weinig geïnformeerd over het HvZ. Wel worden er in een aantal bijeenkomsten van de raadscommissie FIB het één en ander uitgelegd over PPS en HvZ. De projectorganisatie is echter niet altijd helder in de bedoeling van deze bijeenkomsten, waardoor sommige Raadsleden de relatie tussen die voorlichtingen (Raadscommissie) en het gevraagde besluit HvZ (Gemeenteraad) missen.

Voor de actoren die verder van de projectorganisatie staan en ook zelf niet actief zijn in het mogelijk maken van deelname aan het proces, is niets geregeld. Aangenomen wordt dat dit actoren zijn die zelf geen interesse hebben om betrokken te worden.

##### *2. De inhoudelijke keuzes worden omgezet in procesmatige afspraken.*

Voorlopig zijn er nog weinig procesafspraken te herkennen in het proces HvZ. Wel zijn er aan de keuze voor de gebiedsontwikkeling HvZ middels een PPS-constructie logische afspraken over de rolverdeling verbonden. Zo is duidelijk afgesproken dat het projectmanagement verantwoordelijk is voor de aansturing van het proces en de organisatie van de PPS.

Ook zijn er procesafspraken gemaakt over de rol van het politieke bestuur in de gebiedontwikkeling. In reactie op het eerste voorstel van de projectorganisatie, waarin de Gemeenteraad een stap terug doet en de dienst Stadsontwikkeling op haar mandaat besluiten mag nemen, wordt met een procesafpraak de rol van de Raad

overeengekomen. De Gemeenteraad zal vaker dan het projectvoorstel suggereert door het College op de hoogte worden gebracht van belangrijke besluiten. Op die manier kan de Gemeenteraad wel haar controlerende verantwoordelijkheid uitvoeren. (de projectorganisatie wilde de Gemeenteraad zo min mogelijk betrekken om de vaart in het proces te houden.) Maar wordt de rol van de Gemeenteraad niet geheel weggecijferd, dat ging volgens de Raad te ver. De zichtbare procesafspraken betreffen veelal belangrijke organisationele aspecten om het proces te structureren of om bestaande afspraken aan te passen.

### *3. Er is transparantie van het besluitvormingsproces en het procesmanagement.*

Hoe de transparantie van het besluitvormingsproces en het procesmanagement wordt ervaren, ligt heel erg aan de betreffende actor en de rol die deze actor heeft binnen het proces. De algemene visie op het proces is echter dat de transparantie een stuk beter zou kunnen. De actoren die verder van de projectorganisatie staan, missen soms het overzicht van de ontwikkeling HvZ op de lange termijn. Ook is er bij sommige actoren het idee dat hetgeen er wordt gecommuniceerd niet altijd aansluit op wat die betreffende actor wil weten. Verkeerde of overvloedige communicatie wordt niet door de actoren gewaardeerd.

Een ander punt van de transparantie is om duidelijk te laten zien wat er op een bepaald moment gebeurt in het kader van de gebiedsontwikkeling. De marktconsultatie speelde zich bijvoorbeeld buiten het gezichtveld van vele betrokken actoren af, waardoor het leek alsof er niets gebeurde. Door de activiteiten in het besluitvormingsproces transparanter te maken, kan worden voorkomen dat actoren de interesse verliezen .

#### **7.4.2 De bescherming van de Core Values**

Iedere actor met een belang in het proces HvZ heeft ook primaire kernwaarden die specifiek zijn voor het functioneren van die actor. Te denken valt aan het behalen van winst of het leveren van een klantvriendelijke dienstverlening. De volgende basisprincipes illustreren hoe er in HvZ wordt omgegaan met de individuele kernwaarden binnen het centrale gezamenlijke proces.

### *4. De centrale belangen van de partijen worden beschermd.*

In het Hart van Zuid hebben de actoren met de meest uiteenlopende belangen, ten opzichte van de gebiedsontwikkeling, veel te verduren. Er lijkt een tweedeling te ontstaan tussen actoren die niet in de eigen belangen worden geraakt en daardoor geen problemen zien en een (kleinere) groep actoren die wel moeilijkheden ondervindt, omdat de eigen belangen en de projectbelangen in conflict zijn met elkaar. De actoren die geen problemen ondervinden en graag de voortgang van het proces vooropstellen zijn doorgaans ook de actoren die de rol van 'sponsor' op zich hebben genomen. Zij hebben vooral iets te winnen door de realisatie van de gebiedsontwikkeling en tonen ook niet altijd begrip voor de bezwaren van de actoren die niet gelijk bereid zijn de projectbelangen voorop te stellen.

Er zijn twee duidelijke voorbeelden van actoren die in het Hart van Zuid problemen hebben ondervonden met de strijd om de eigen belangen.

Ten eerste is er de Gemeenteraad, die in de aanloop naar het besluitvormingsmoment van de Raad zelf, erg weinig wordt betrokken bij de voortgang van het proces. Pas twee weken voordat de projectorganisatie HvZ een besluit vraagt aan de Gemeenteraad worden de Raadsleden op de hoogte gebracht van de gebiedsontwikkeling HvZ. De Gemeenteraad ervaart dit als een conflict met de core values van de Raad, omdat zij op deze manier niet in staat is om haar rol als gekozen volksvertegenwoordiging van Rotterdam juist uit te voeren. De Raad reageert hierop door het besluit HvZ uit te stellen naar een tweede zitting; op die manier kan de Raad haar controlerende taak beter voorbereiden en uitvoeren.

Een tweede actor die zich in conflict bevindt met de centrale belangen van het project is het winkelcentrum Zuidplein. Al eerder is aan bod gekomen dat deze partij binnen het proces HvZ tegen moeilijkheden aanloopt, omdat de wensen voor het gebied van de gemeente en het winkelcentrum ver uit elkaar liggen. Het winkelcentrum kon zich niet vinden in het conceptontwerp dat de projectorganisatie haar heeft voorgelegd. Het zou namelijk de kern van het winkelcentrum aanvallen, letterlijk en figuurlijk. Letterlijk omdat het midden van het winkelcentrum doorgebroken zou worden voor een doorgang van het HvZ, figuurlijk omdat het de

commerciële kerndoelen van het winkelcentrum zou ondermijnen. Immers is één van de doelen van een commercieel winkelcentrum het behalen van winst en dat zou door de doorbraak onder druk komen te staan.

*5. De actoren moeten zich niet committeren aan het eindresultaat, maar aan het proces.*

De procesafspraken zijn op het moment nog sterk in ontwikkeling en door de nieuwigheid van het PPS-karakter bestaan er op verschillende aspecten nog onzekerheden over de structuur van het toekomstig proces. Toch heeft de procesmanager er voor gekozen om een beroep te doen op de commitment van de 'grote' stakeholders. Deze groep van stakeholders is gevraagd om een convenant te tekenen waarin zij een aantal afspraken overeenkomen over het verloop van het proces en de rol die de betreffende actoren daarin zullen hebben. De actor waarvan de core values op dit moment het meeste conflict kennen met de projectdoelen, het winkelcentrum Zuidplein, ondervindt ook moeilijkheden met de tekenen van het convenant. Niet in de laatste plaats omdat het winkelcentrum eigenlijk uit zoveel verschillende eigenaren bestaat dat een enkel document ondertekenen niet zo simpel is. Maar ook omdat het winkelcentrum huiverig is dat het tekenen van het convenant zal leiden tot een commitment aan het gehele proces én de resultaten. Het winkelcentrum voorziet in de toekomst problemen als zij zich nu al vastlegt, zonder dat er een middenweg is gevonden voor de eigen core values en projectdoelen.

De andere 'grote' stakeholders hebben inmiddels het convenant getekend en geven op die manier aan dat zij de intentie hebben om het proces samen met de gemeente door te maken. Opvallend is dat de inhoudelijke discussie voor HvZ pas zal worden gedaan als de private partner bekend is. Dat betekent dat nu ook nog niet precies bekend is (alleen een kader) wat het eindresultaat is dat wordt nagestreefd met de gebiedsontwikkeling. Logisch zou zijn als actoren zich alleen *aan het proces zouden kunnen* committeren. Maar als er naar gevraagd wordt blijkt dat dit voor HvZ ook een impliciete toezegging is van committeren aan het eindresultaat. Rond de precieze toezegging heerst nog onduidelijkheid en er wordt gewerkt vanuit de overtuiging dat actoren in het proces zullen willen blijven.

*6. Committeren kan naar een later moment worden uitgesteld door de actoren.*

Er is niet echt helder gecommuniceerd of er op een later moment nog kan worden gekozen om te committeren aan het proces. De onzekerheid dat een 'point of no return' kan worden bereikt met een commitment aan het proces gelijk aan het begin, kan dan ook niet worden weggenomen. De keuze voor de PPS lijkt de rollen in tijd te veranderen, dat wil zeggen dat er voor de PPS graag een 'ja' wordt gedocumenteerd van de grote stakeholders. Dit zodat de medewerking van de grote stakeholders als positief argument kan worden gebruikt in de communicatie met mogelijke private partners. Maar tegelijkertijd is de inhoud waartegen de stakeholders precies 'ja' moeten zeggen nog niet uitgekristalliseerd. Een dilemma lijkt te ontstaan door onduidelijkheid over de gevolgen van wel of niet committeren.

*7. Er zijn duidelijk geformuleerde exit-regels.*

De stakeholders en andere actoren die betrokken worden in het proces HvZ worden niet allemaal gevraagd om de commitment aan het proces formeel vast te leggen. Wel wordt er door medewerking van deze actoren een bepaalde verwachting geschept. Tot nu toe zijn in proces HvZ nog geen duidelijke exit-regels te achterhalen. Vanuit de projectorganisatie wordt, zoals al even genoemd, gewerkt vanuit de onderstelling dat partijen die nu meewerken dat ook zullen blijven doen. Als zij dat niet doen, zullen er waarschijnlijk problemen voor deze actoren ontstaan.

#### **7.4.3 De voortgang van het proces**

Het proces dat de actoren samen doormaken, aangestuurd door de procesmanager, moet interessant blijven. Eén van de aspecten die de interesse hoog houdt is het zorgen voor vaart in het proces. Dat betekent praktisch dat de zorg voor de principes bij openheid en bescherming van de core values belangrijk is, maar dat dit niet ten koste van de voortgang moet gaan.

8. Het proces moet prikkels en mogelijkheden voor winst kennen die samenwerking tussen actoren aanmoedigen, vooral bij afronding van het proces.

De prikkels en mogelijkheden tot winst lijken in het proces HvZ op dit moment niet evenwichtig te zijn verdeeld. Ontwerpprincipe 8 is namelijk ook goed terug te zien in de rollen van de actoren. De sponsors van het proces hebben vooruitzicht op met name winst. Een betere omgeving rond Ahoy kan de bezoekersaantallen verder laten stijgen. Het theater kan in een nieuw onderkomen meer bezoekers ontvangen en ziet ook andere voordelen in het conceptontwerp o.b.v. het huidige kader van de gebiedsontwikkeling. Andere actoren hebben het gevoel dat zij vooral een ontwikkeling krijgen opgedrongen. Of dit een reactie van weerstand tegen een ontwikkeling op zich is of dat het puur om de voorgestelde inhoud van de ontwikkeling gaat is niet altijd duidelijk. Desalniettemin hebben deze actoren dus geen stimulans of vooruitzicht op duidelijke winst die het proces vaart kunnen geven. Ook hier kan het winkelcentrum Zuidplein worden aangehaald, maar ook de bewonersvereniging Zuidplein. Beide zien de noodzaak van de geplande ontwikkeling (nog) niet in.

Het stakeholdersoverleg is door de procesmanager gestart om deze actoren mee te nemen in het proces, maar het biedt ook de gelegenheid voor deelnemende actoren om elkaar beter te leren kennen. Als actoren elkaar beter kennen en wellicht ook meer leren over de positie die de andere actoren innemen ten opzichte van het proces, dan kan coöperatief gedrag worden gestimuleerd. De ervaring van actoren is echter dat deze uitwerking van de overleggen nog niet is gerealiseerd. Actoren beseffen zich op dit moment des te meer hoe de belangen kunnen verschillen en dat er verschillende percepties van het gebied HvZ bestaan.

9. Er wordt een zware personele bezetting ingezet op het proces.

De verantwoordelijkheid voor de deelname in het proces HvZ lijkt bij alle actoren wel hoog in de organisatie te worden neergelegd. Het is duidelijk dat het met de gebiedsontwikkeling HvZ gaat om een zeer serieuze poging om het gebied HvZ aan te pakken. Dit heeft misschien ook wel te maken met de personele inzet aan de zijde van de initiatiefnemende actoren. Het voorstel HvZ is als één van de weinige projecten overeind gehouden in de budgetcrisis van het College. Met name de wethouder HvZ heeft hier een behoorlijk aandeel in gehad door zijn collega wethouders te overtuigen. Ook heeft de gebiedsontwikkeling HvZ de aandacht van de managers bij de gemeentelijke diensten en lijkt de organisatie van het project HvZ hoog op de agenda te staan.

Ook bij de grote stakeholders is er sprake van personele inzet hoog in de organisatie; de meeste actoren hebben iemand van het management die de gesprekken over HvZ voert. Daardoor is het makkelijker om in overleg met alle betrokken actoren tot besluit te komen, er wordt immers gesproken met diegene die de besluiten kan nemen.

De projectorganisatie HvZ zelf is ook uitgebreid in lijn met de vorderingen in het proces die om meer personeel vragen.

10. De omgeving in het proces wordt ingezet om het proces te kunnen versnellen.

Het strategisch inzetten van actoren die geen deelnemers zijn in het proces, maar wel voordeel kunnen hebben van het eindresultaat, worden niet veel gebruikt ter bevordering van de voortgang HvZ. Wat wel in het HvZ wordt gedaan is de raakvlakken te zoeken met ontwikkelingen die zich in de directe omgeving bevinden. Zo zijn er bijvoorbeeld actoren uit het motorstraatgebied die positief zijn gestemd over de ontwikkelingen die de projectorganisatie aldaar realiseert. Hoewel deze actoren niet direct betrokken zijn bij de gebiedsontwikkeling HvZ, worden zij soms wel betrokken bij het proces. De positieve insteek die deze actoren hebben kunnen het proces in HvZ versnellen en zo kunnen de ontwikkelingen in het motorstraatgebied en HvZ elkaar versterken.

11. Conflicten worden diep in de procesorganisatie weggezet en opgelost.

Mochten er conflicten ontstaan binnen het proces, dan zijn er duidelijke afspraken gemaakt over de aanpak van het conflict. Stapsgewijs wordt het probleem opgeschaald als er geen oplossing kan worden gevonden. Dit betekent praktisch dat het conflict eerst terecht komt bij het kernteam, is het dan niet opgelost dan buigt het regieteam zich erover. Daarna wordt het opgeschaald naar de directeur stadsontwikkeling en uiteindelijk kan, indien nodig, de wethouder HvZ een definitieve uitspraak doen (in hoofdstuk 6 wordt dit uitgebreid besproken). Tot nu toe lijken de actoren er op het niveau van de projectorganisatie uit te kunnen komen. Of

dat nu betekent dat er uit gekomen kan worden dat het specifieke conflict meer aandacht verdient of dat er gelijk een oplossing kan worden gevonden. Bij de actoren zelf is de verantwoordelijkheid voor het proces HvZ over het algemeen zo hoog in de organisatie weggezet dat daar geen conflicten over bekend zijn. Wel is er een moeilijkheidsgraad in het beheer van het winkelcentrum Zuidplein, omdat het om ruim 80 eigenaren gaat. Het winkelcentrum Zuidplein heeft daarom zelf gezorgd voor een enkele vertegenwoordiger van de 80 eigenaren en ook is een adviseur ingehuurd die namens het winkelcentrum het proces probeert te stroomlijnen.

12. Command en control wordt als aanjager van het proces gebruikt.

Het proces dat tot nu is doorlopen in HvZ heeft wel een aantal momenten gekend waardoor er vertraging optrad ten opzichte van de planning. Echter was een aantal van de oorzaken voor die vertragingen slecht aan te pakken door een enkele actor. Met name de projectorganisatie, in het bijzonder de projectmanager, heeft af en toe wel geprobeerd om een versnelling te forceren. Bijvoorbeeld door de voorbereidingen voor de aanbesteding volop door te zetten, terwijl en nog geen besluit over was genomen. Zo is er geprobeerd om een besluit te ontlocken door te wijzen op het feit dat de vooraankondiging voor de aanbesteding zijn termijn van een jaar zou overschrijden en dat dit geen goed beeld zou schetsen naar de private sector over het nakomen van beloftes. Gewoonte is namelijk om binnen het jaar na de vooraankondiging met een definitieve aankondiging te komen. Hier is het College op dat moment echter niet ingegaan. Om op een goede manier de command and control te gebruiken om het proces te versnellen is de acceptatie van de betreffende actor als bovengeschatte leider een voorwaarde. Tot nu toe ontbreekt die acceptatie nog om besluiten te kunnen forceren.

#### **7.4.4 Inhoud**

Uiteindelijk moet er een inhoudelijk resultaat worden verkregen waar alle betrokken actoren zich in kunnen vinden. Om dat resultaat te bereiken kan een aantal basisregels worden gevolgd die zorgen dat de inhoudelijke discussie zinvol en helder verloopt. Het procesmanagement typeert 2 principes die aanwezig dienen te zijn voor een goed evenwichtig proces.

*13. Experts en belanghebbende actoren worden gescheiden en vervlochten. Dat betekent dat er een duidelijke onderscheid bestaat tussen (wetenschappelijke) kennis en percepties, zodat inconsistenties en valkuilen in de inhoud door de wetenschappelijke kennis kunnen worden ondervangen.*

In het begin van het proces zijn er binnen het proces vooral experts betrokken op het gebied van de PPS-constructie en de contacten met de private sector en de stakeholders. De experts binnen de gemeentelijke diensten worden vooral ingezet op het maken van producten voor het investeringsvoorstel en de aanbesteding. Bijzonder is wel dat er ook wordt ingezet in het proces om een MKBA op te stellen. Hiervoor wordt de kennis van de beide groepen experts (intern en extern) gecombineerd. Ook wordt er een businesscase opgesteld door deze groep van experts. De MKBA en de businesscase ondersteunen allebei in bepaalde mate het investeringsvoorstel en de contacten met mogelijke private partners. Op het moment dat het besluit van de Gemeenteraad bekend is en de aanbesteding doorgang kan vinden, worden ook experts ingezet op de bemiddeling tussen project en stakeholders. Op die manier kan de inhoud voor het gebiedsontwerp worden geformuleerd op basis van belangen en input van experts.

De ervaring is dus dat expertise en belangen duidelijk worden gescheiden, om daarna bij elkaar te brengen in een oplossing die de toets van beide doorstaat.

14. Het proces verloopt van variatie naar selectie.

Van het begin van de eerste poging om tot een integrale gebiedsontwikkeling tot de inhoudelijke kaders die nu worden gesteld aan de gebiedsontwikkeling is een heel eigen proces vooraf gegaan. De eerste ideeën over een integrale gebiedsontwikkeling waren zeer divers en actoren die toen ook deelnamen aan het proces geven aan dat de scope van het inhoudelijke proces niet meer handelbaar was. De scope is langzaam weer afgeslankt, hoewel de plannen voor een aantal ideeën uit die fase vrij ver zijn doorontwikkeld (bijvoorbeeld het hotel naast Ahoy). Aan het einde van de eerste poging is actief aan de stakeholders gevraagd wat zij graag wilden terugzien

in de gebiedsontwikkeling en als uitkomst werden de onderdelen van Hart Sociaal toegevoegd. Inmiddels heeft er een selectie plaatsgevonden in de plannen voor HvZ. Het aantal deelontwikkeling van HvZ is doorberekend in een businesscase en de maatschappelijke gevolgen daarvan zijn weer in een MKBA uitgezet. Op die manier is het huidige projectteam tot een selectie van onderdelen van de gebiedsontwikkeling gekomen die een optimaal resultaat zou moeten bereiken voor HvZ. Doordat de keuze voor de huidige scope vooral is gedaan op basis van de businesscase en de MKBA is dit wel meer een intern proces geweest dan een netwerkbreed proces.

## **7.5 Beoordeling Kernelementen**

De wijze waarop alle principes, behorend bij de kernelementen, aanwezig is binnen het proces Hart van Zuid zijn hierboven beschreven. Per kernelement zal in deze paragraaf een korte analyse van deze principes en een beoordeling van de toepassing van het kernelement worden beschreven.

- **Openheid**

De openheid van het proces HvZ is een moeilijk kernelement om naar ieders wens uit te voeren. De ene actor wil graag alles weten van het proces, terwijl de volgende actor liever met rust wordt gelaten en pas betrokken wil worden als het voor hem interessant wordt. Binnen het proces HvZ lijkt men daarom te hebben gekozen voor een focus van de aandacht voor actoren die direct van belang zijn voor de realisatie van de gebiedsontwikkeling. Met name de 'grote' stakeholders worden aangemoedigd om actief deel te nemen aan het proces. Het is dan ook het geval dat de actoren waar meer contact mee is vanuit de projectorganisatie ook makkelijker de eigen invloed kunnen laten gelden op het proces. Immers zijn de lijntjes voor deze stakeholders korter.

Sommige actoren vinden dat zij over te weinig informatie hebben kunnen beschikken om een waardevolle bijdrage te kunnen leveren aan het proces. Waar het politieke besluitvormingsproces het toelaat (zolang de documenten nog niet zijn goedgekeurd door het College is dit uiteraard wettelijk niet mogelijk), had er volgens actoren meer gecommuniceerd kunnen worden zodat geïnteresseerde actoren zich beter kunnen inlezen in de gebiedsontwikkeling en de PPS.

Over het gehele proces had de transparantie en communicatie iets sterker mogen zijn en meer afgestemd op de doelgroep in kwestie, blijkt uit de ervaring van actoren. De procesafspraken die het proces zouden kunnen structureren lijken moeilijk tastbaar, enkel de afspraken die worden vastgelegd in het projectplan zijn bekend en de enkele voorbeelden zoals beschreven in paragraaf 7.4.1.

- **Bescherming van de Core Values**

Het beschermen van core values is een belangrijke manier voor de projectorganisatie om te zorgen dat actoren vertrouwen hebben in de aansturing van het proces. Dat vertrouwen is bij sommige actoren wel aanwezig, maar is typisch voor actoren waarbij er geen sprake is van conflict tussen kernwaarden en projectwaarden. In het geval van het conflict dat ontstond door het ontbreken van aandacht voor de Gemeenteraad en haar rol als volksvertegenwoordiger is inmiddels een oplossing gevonden. De wethouder HvZ had in eerste instantie ingeschat dat vroege betrokkenheid van de Gemeenteraad in het proces niet gewenst was. De Gemeenteraad heeft dit zelf aangekaart door het besluit naar achter te schuiven in tijd en meer tijd te nemen om zichzelf voor te bereiden voor een tweede zitting over het investeringsvoorstel HvZ. Op zijn beurt heeft de projectorganisatie toen nog enkele momenten kunnen nemen om de Gemeenteraad bij te praten of verder voor te lichten over HvZ, zodat er in de tweede zitting wel een besluit kon worden genomen. De Gemeenteraad kent echter nog een moment dat de belangen naar haar eigen mening in het geding lijken te zijn. Het investeringsvoorstel stelt namelijk een beperking van de rol van de Gemeenteraad voor tijdens het proces HvZ. De Raad wordt gevraagd om door middel van een mandaat afstand te nemen van het verdere besluitvormingsproces en deze bevoegdheid over te laten aan de directeur Stadsontwikkeling. Ook hierin heeft



de Raad laten weten dat het op deze manier niet acceptabel is. De Raad moet als volksvertegenwoordiger wel de verantwoording nemen voor goedkeuring, maar zou vervolgens niets mogen zeggen als de realisatie anders verloopt dan gepland. Met de wethouder is tijdens de Gemeenteraadsvergadering daarom een procesafpraak gemaakt waarin wordt overeengekomen dat de Raad vaker dan in het voorstel geraadpleegd zal worden. Ook hier is dus een (voorlopige) oplossing gevonden voor het conflict tussen de taak van de raad als volksvertegenwoordiging en de wens van de projectorganisatie om de vaart in het proces te stimuleren.

De andere actor die met tegenstrijdige belangen te maken heeft gekregen is het winkelcentrum Zuidplein. Hier is uitgebreid over gepraat tussen het winkelcentrum en het projectmanagement. Uiteindelijk is er na verschillende barrières te zijn overkomen overeenstemming gevonden in het schrijven van een brief door het winkelcentrum dat het convenant vervangt. Op deze manier kan het winkelcentrum wel haar intenties ten aanzien van het proces ondertekenen, maar wel in haar eigen formulering. Voor de verdere onderhandeling over het gebiedsontwerp zal er bovendien overlegd worden met de juiste experts die het proces kunnen begeleiden. De aandacht zal met name worden gericht op het winkelcentrum, vanwege de ervaren problemen tot nu toe, maar er zullen ook experts worden ingezet bij de andere onderhandelingen met stakeholders om een zo goed mogelijk resultaat te bereiken waar ieders belang wordt beschermd.

Tot slot is het in de lijn van de core values opvallend dat een aantal van de ontwerpprincipes van het kernelement nog nauwelijks is gebruikt. Zo zijn er geen heldere afspraken over mogelijkheden om pas later te committeren aan het proces of over de regels die van kracht zijn als een actor besluit uit het proces te stappen. Meer duidelijkheid hierover zou de aarzeling bij sommige actoren om te committeren kunnen wegnemen.

- Voortgang

Voor de voortgang in Hart van Zuid kunnen twee belangrijke constatering worden gedaan: aan twee ontwerpprincipes wordt al ruime aandacht gegeven, aan de andere drie ontwerpprincipes juist weer vrij weinig. Nou is het geheel van ontwerpprincipes natuurlijk een ideaaltypisch model van de werkelijkheid en is het logisch dat niet alle theoretische principes in de praktijk worden toegepast. Wel zou er misschien tijdswinst kunnen worden behaald als die drie principes meer worden verwerkt in het proces HvZ.

De personele bezetting van het project HvZ door verantwoording hoog binnen de organisatie lijkt goed te zitten, zowel aan de kant van de projectorganisatie als aan de kant van de stakeholders. Ook zijn er duidelijke afspraken gemaakt over het wegzetten en opschalen van conflicten. Maar vooral ontwerpprincipes 8,10 & 12 zijn nog niet helemaal uitgekristalliseerd in het proces HvZ. De vaart in het proces zou waarschijnlijk nog de meeste winst kunnen behalen door duidelijker te maken wat de mogelijke winst is voor verschillende partijen. Maar ook door het veiligstellen van de positie als centrale actor in het proces waarvan wordt geaccepteerd dat deze ook command and control mag gebruiken om bijvoorbeeld impasses te doorbreken. Er is nog niet een actor aanwezig binnen het proces waarvan alle andere actoren deze rol reeds accepteren. Overigens moet ook worden geconcludeerd dat de voortgang van het proces maar voor een deel te beïnvloeden is van binnenuit. Een deel van de vertragingen die is doorgemaakt had een oorzaak ver buiten het bereik van enkel het netwerk HvZ. Hier valt bijvoorbeeld te denken aan de gevolgen van de economische crisis of het opstappen van één van de wethouders waardoor het College zich (tijdelijk) moest reorganiseren en een nieuwe collega moest inwerken.

- Inhoud

De ontwikkeling van de inhoud van het gebiedsontwerp moet nog een hele weg afleggen. Echte knopen over het gebiedsontwerp zullen pas worden doorgemaakt als de private partner bekend is en deze de kans heeft gehad zelf input op het ontwerp te leveren. Desalniettemin zijn er al heel wat slagen gemaakt in het komen tot een selectie van onderdelen van de gebiedsontwikkeling HvZ. Een aantal onderdelen is afgevallen en de overige onderdelen zijn doorgerekend in de businesscase en MKBA op haalbaarheid. Verder is er ter

voorbereiding op de tweede zitting van de Gemeenteraad een document opgesteld met het inhoudelijke kader voor de gebiedsontwikkeling. Dit is een schema van eisen en wensen die de minimum- en maximumgrenzen van het uiteindelijke gebiedsontwerp schetst (uitgedrukt in fysieke eisen en voorzieningen).

Ook is er inmiddels uiting gegeven aan de manier waarop experts en belanghebbenden gescheiden en vervlochten kunnen worden. De overleggen met stakeholders zullen worden begeleid door externe experts, zodat verschillende percepties door middel van wetenschappelijke kennis kunnen worden samengebracht.

Met het oog op de weg die de ontwikkeling van de inhoud nog gaat afleggen, zal met name de toekomstige periode moeten uitwijzen of het kernelement inhoud voldoende is geborgd in de aansturing van het proces HvZ.

## **7.6 Conclusie**

De conclusie van hoofdstuk moet zijn dat een groot deel van de ontwerpprincipes in het proces van Hart van Zuid is verwerkt. De verdeling van de principes die worden gebruikt zou echter nog wat eerlijker over de 4 kernelementen kunnen zijn. Het idee achter de ontwerpprincipes is namelijk dat deze de kernelementen die zij vertegenwoordigen in balans houden. Zo moet het streven naar vaart in het proces niet ten koste gaan van de inhoud of de bescherming van kernwaarden. Maar er moet ook niet *te lang* worden stilgestaan bij alle details, omdat dan de voortgang van het proces komt stil te liggen. Een aantal van de ontwerpprincipes valt op door de afwezigheid in het proces HvZ. Zo zijn er geen exit-regels afgesproken en zijn er ook geen duidelijke richtlijnen over het moment dat een actor wel of niet moet committeren aan het proces. Maar de belangrijkste schakel in het procesmanagement waar nog verbeteringen op mogelijk zijn, is er één die voor alle betrokken actoren profijt oplevert. Er zou namelijk veel meer ingezet kunnen worden op transparantie van het proces en helderheid over de verwachtingen voor de toekomst van het proces. Geen enkele actor verwacht alle kennis over het proces, de PPS en de gebiedsontwikkeling aangereikt te krijgen. Maar de algemene lijnen en de rollen die bepaalde actoren worden verwacht op zich te nemen, zouden meer kunnen worden toegelicht. En dan gaat het dus niet alleen om actoren die een waardevolle (inhoudelijke) bijdragen kunnen leveren aan het proces, maar om alle actoren die gevolgen zullen ondervinden van de aanpak in het Hart van Zuid.

Naast de ontwerpprincipes die ontbreken, zijn er natuurlijk ook sommige die opvallen doordat deze juist zeer uitvoerig zijn vormgegeven. Dat is onder andere het scheiden en vervlechten van experts en belanghebbenden om tot een uitkomst te komen dat een breed draagvlak heeft (negotiated knowledge). Met name in de meest recente fase worden externe experts ingezet om te bemiddelen tussen de uiteenlopende belangen en kernwaarden van actoren en de projectdoelen.

Daarnaast is er een goed begin gemaakt met het ontwerpprincipe “van variatie naar selectie”, de hoeveelheid aan deelontwikkelingen is teruggebracht en bovendien goed onderzocht -als zijnde een werkend integraal geheel- met behulp van de businesscase en de MKBA.

Over het gehele proces HvZ genomen kan worden gesteld dat er aspecten in de aansturing zitten die bevestigen dat er procesmanagement wordt gehanteerd. Echter lijken er ook aspecten aanwezig te zijn die juist weer afdoen aan de aanwezigheid van een procesgerichte aansturing. Om het procesmanagement goed tot zijn recht te laten komen, zouden de acties van het procesmanagement nog duidelijker gericht kunnen zijn op het afstemmen van de verschillende belangen. Bijvoorbeeld als het gaat om de openheid van het proces en de bescherming van kernwaarden. Door hier nog iets meer op in te zetten, kan het vertrouwen in het proces groeien en wordt het makkelijker om samen tot een mooi resultaat te komen.

# 8

## Conclusie en aanbevelingen

### 8.1 Inleiding

Voor u ligt het laatste hoofdstuk van deze scriptie. In dit hoofdstuk wordt een korte terugblik gegeven op de bevindingen die zijn gedaan in het onderzoek. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de beantwoording van de laatste deelvragen. Eén van de aspecten die daarom nog zal worden belicht is de kwaliteit van het besluitvormingsproces. De beoordeling van de kwaliteit zal in § 8.2 uiteen worden gezet. In § 8.3 wordt de centrale hoofdvraag beantwoord en in § 8.4 zal worden afgesloten met aanbevelingen voor het toekomstig besluitvormingsproces. Ook zullen enkele suggesties worden gedaan voor verder onderzoek over het project Hart van Zuid.

### 8.2 Kwaliteit besluitvormingsproces

In hoofdstuk 1 is de centrale hoofdvraag gepresenteerd van dit onderzoek. In dat eerste hoofdstuk zijn ook 8 deelvragen opgesteld om de beantwoording van de hoofdvraag te structureren. De meeste deelvragen zijn inmiddels voorzien van een antwoord met uitzondering op de laatste 2 deelvragen (7 & 8). In deze paragraaf zal deelvraag 7 worden beantwoord, een deelvraag die de kwaliteit van het besluitvormingsproces van HvZ behandelt. Deelvraag 8 gaat in op de mogelijkheid tot aanbevelingen voor het besluitvormingsproces om de kwaliteit te verbeteren en wordt beantwoord in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk.

In de empirische hoofdstukken 5,6 & 7 is achtereenvolgens beschreven hoe het netwerk HvZ eruit ziet, hoe de besluitvorming in rondes is verlopen en hoe de ontwerpprincipes van het procesmanagement in het proces HvZ zijn verwerkt. Om de hoofdvraag in zijn totaliteit te kunnen beantwoorden moet daarnaast ook nog worden gekeken naar de kwaliteit van het besluitvormingsproces. De kwaliteit van het besluitvormingsproces verwijst naar het aspect “afstemmen van belangen en percepties van actoren “ in de hoofdvraag en hoe door de aansturing van het proces is gekomen tot een gewenst procesresultaat. De kwaliteit van het proces HvZ wordt dan ook uitgedrukt in de zwakke en sterke punten van de besluitvorming in relatie tot hoe de betrokken actoren in HvZ het besluitvormingsproces hebben ervaren.

***“Hoe heeft het projectmanagement Hart van Zuid gewaarborgd dat uiteenlopende belangen en percepties van actoren op elkaar worden afgestemd teneinde een positief Investeringsbesluit HvZ te realiseren?”***

De Centrale Hoofdvraag

De evaluatiecriteria die zullen worden gebruikt zijn gebaseerd op de criteria die Teisman gebruikt om de kwaliteit van een besluitvormingsproces te beoordelen (de Bruijn et al., 1996). Teisman gaat hier namelijk uit van een netwerkperspectief in een complex proces en geeft daarmee een nieuwe uitwerking aan de begrippen effectiviteit, efficiëntie en democratisch gehalte (of legitimiteit). Deze criteria worden in dit onderzoek ook gebruikt, hoewel deze iets worden aangepast op dit onderzoek. Voor de kwaliteit van het besluitvormingsproces in Hart van Zuid zullen de volgende criteria worden gehanteerd:

1. Effectiviteit;
2. Proceskwaliteit;
3. Draagvlak.

Teisman geeft aan dat de effectiviteit van besluitvorming is te waarderen door de mate waarin betrokken actoren tevreden zijn over het behaald resultaat. Het draait daarin om hoe het procesresultaat (inhoudelijk) recht doet aan de wensen van de betrokken actoren. Deze uitwerking van Teisman voor effectiviteit wordt overgenomen in dit onderzoek.

Het tweede evaluatiecriterium noemt Teisman efficiëntie waarbij gekeken wordt naar de transactiekosten die belanghebbenden hebben gemaakt om het procesresultaat te bereiken. In dit onderzoek wordt het tweede

criterium proceskwaliteit genoemd. Hier is voor gekozen om nadrukkelijk tot uiting te laten komen dat het gaat om hoe de organisatie van het proces zelf is ervaren door betrokken actoren.

Het laatste criterium 'draagvlak' is door Teisman het 'democratisch gehalte' genoemd. Deze begrippen liggen dicht bij elkaar. Voor dit onderzoek wordt de nadruk gelegd op het draagvlak dat het project HvZ bij betrokken actoren heeft.

### **8.2.1 De beoordeling van de kwaliteit van het besluitvormingsproces vanuit een netwerkperspectief**

In de actorenanalyse in hoofdstuk 5 wordt duidelijk dat er bij het proces van Hart van Zuid een groot aantal actoren betrokken is. Het aansturen van een besluitvormingsproces waarbij zoveel actoren betrokken zijn, kan dan ook niet worden gedaan zonder aandacht voor de diversiteit in belangen en percepties van al deze actoren. Daarnaast hebben de verschillende actoren ook uiteenlopende wensen voor het gebied HvZ en is het de kunst van een goed besluitvormingsproces om een procesresultaat te realiseren waarin aan al deze wensen recht wordt gedaan.

#### ***Effectiviteit van het besluitvormingsproces***

Bij de aanvang van het project in Hart van Zuid is een aantal doelen opgesteld dat door middel van een gebiedsontwikkeling zal moeten worden bereikt. Deze doelen zijn gebaseerd op de wensen die verschillende actoren hebben geuit voor het eindresultaat in Hart van Zuid. Om een besluitvormingsproces effectief aan te sturen zullen alle wensen van actoren op een zo goed mogelijke manier moeten worden verwerkt in de na te streven doelen. Vervolgens zal het procesresultaat aspecten van de wensen die actoren hebben geuit moeten vertegenwoordigen, zodanig dat de actoren tevreden zijn over dat resultaat.

Er is een aantal doelen te onderscheiden die met het project Hart van Zuid wordt nagestreefd. De aansturing van het besluitvormingsproces is erop gericht dat de doelen allemaal naar tevredenheid worden gerealiseerd. Het proces is effectief als de actoren van mening zijn dat er een bevredigend resultaat ligt. De doelen zijn:

#### **1. Het bereiken van een integraal karakter van de gebiedsontwikkeling in HvZ.**

Vanaf het begin dat er de wens is uitgesproken om in HvZ een gebiedsontwikkeling neer te zetten is het streven geweest om de ontwikkeling een integraal karakter te geven. Door alle deelprojecten in het HvZ in samenhang met elkaar te ontwikkelen probeert de gemeente een meerwaarde te creëren in het te bereiken eindresultaat. Die meerwaarde is dat er tussen alle ontwikkelingslocaties in het gebied HvZ een duidelijke samenhang zal bestaan en deze beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

Een tweede argument om een integraal karakter van de gebiedsontwikkeling na te streven is het feit dat er op manier een meer kansrijke mogelijkheid ontstaat om als overheid samen te werken met een private partner. De integraliteit van de gebiedsontwikkeling maakt namelijk dat de winstgevende commerciële ontwikkelingen (die de private partner kan bepalen) de verliezen op de ontwikkeling van publieke voorzieningen kan rechtekken. Voor een private partner moet een investering in een gebiedsontwikkeling uiteindelijk winst opleveren om van interesse te zijn en door een integrale aanpak wordt dit bereikt.

De belangrijkste actoren die dit doel nastreven voor het eindresultaat zijn de wethouder HvZ en de projectmanager samen met de private sector als mogelijke private partner. De integrale gebiedsontwikkeling is een concept dat in de eerste poging tot het ontwikkelen van HvZ al werd beoogd, maar wat te duur bleek. Na een tijd te hebben doorgewerkt op enkele ontwikkelingslocaties binnen het plangebied, heeft de wethouder HvZ besloten dat integraliteit toch de weg was die genomen diende te worden. Het probleem van het gebied HvZ is namelijk volgens de wethouder dat er geen samenhang bestaat in HvZ tussen de voorzieningen en het leefklimaat van het gebied niet voldoet. Het zijn problemen die alleen worden aangepakt door het gebied als geheel 'op te tillen' naar het gewenste niveau.

De tweede groep actoren voor wie het integrale karakter van belang is zijn de private sector en het projectmanagement HvZ. De financiën zijn de belangrijkste oorzaak dat integrale investering in eerste instantie niet slaagde. Nu moet er door samenwerking met een private partner mogelijk worden gemaakt dat er samen

wel voldoende financiële middelen beschikbaar staan voor de integrale ontwikkeling. De integraliteit maakt het interessant voor de private sector, want een enkele ontwikkeling met publiek karakter heeft geen aantrekkingskracht voor een private partij.

Tijdens het besluitvormingsproces hebben verschillende partijen, zoals het strategisch advies van de Bestuursdienst en een concurrerend project, aangegeven dat zij twijfelen aan de noodzaak van de integraliteit. Als er geen integraal karakter wordt geëist. De projectmanager en de wethouder hebben de integraliteit echter overeind gehouden en als voorwaardelijk voor de PPS-constructie gehouden. Het is dan nu ook nog steeds onderdeel van het procesresultaat.

## 2. Ontwikkeling van een sociaal programma

De bewoners van het Hart van Zuid hebben samen met andere stakeholders HvZ aangegeven dat zij graag een sociaal programma willen voor het gebied. Naast het doen van een fysieke investering in het gebied door de gemeente, is het ook nodig om aan meer sociaal-maatschappelijke aspecten te werken in HvZ. Deze sociale ontwikkelingen zouden gelijk moeten opgaan met de fysieke investering in HvZ.

Het zijn vooral de Stakeholders HvZ die hebben aangegeven een sociaal programma in het HvZ te willen hebben. Hoewel de theorie van de fysieke investering (gebiedsontwikkeling) is dat er daardoor een impuls wordt gegeven aan de sociaal-maatschappelijke problemen, waren verschillende stakeholders van mening dat er ook een apart programma moest worden ingezet.

Dit programma is Hart Sociaal geworden en kent 10 punten die stapsgewijs ter uitvoering kunnen worden gebracht, ook al tijdens de voorbereiding en uitvoering van de PPS. Deze sterke relatie tussen een fysieke investering van de gemeente en een sociale programma is uniek. In het geval er wel aandacht wordt besteed aan investeren in sociale aspecten naast de fysieke investering, dan wordt dit vaak niet zo groots aangepakt. De organisatie van Hart van Zuid is zelfs nog een stap verder gegaan, want gezien een aantal problemen die worden ervaren in Rotterdam-zuid, is er een Maatschappelijke Kosten Baste Analyse (MKBA) uitgevoerd. Deze MKBA maakt expliciet wat de integrale gebiedsontwikkeling d.m.v. PPS zal bijdragen op maatschappelijk vlak. Voor het project HvZ blijkt dit een positief op resultaat te leveren. Het gebied zal dus ook op maatschappelijk vlak (bv. werkgelegenheid, genoten onderwijs, gezondheid) vooruitgaan door de investering van de gemeente in de PPS. Belangrijk is te realiseren dat in de MKBA wordt uitgegaan van de integrale aanpak, wordt die samenhang losgelaten dan zal de uitkomst ook anders zijn.

De Gemeenteraad heeft het project HvZ gecompimenteerd met de uitgebreide uitwerking van het sociaal-maatschappelijk vraagstuk. Hiermee heeft het project zich ook kunnen onderscheiden van andere projecten of investeringen. Uiteraard zit het sociale programma dan ook in het procesresultaat verwerkt.

## 3. Oplossing weinig budget en toch ontwikkelen in HvZ

In een tijd dat er eigenlijk geen geld is om te investeren in een integrale gebiedsontwikkeling is een andere oplossing nodig om het gewenste resultaat te bereiken, zonder de financiële risico's. De wens is dan ook om een PPS op te zetten waardoor de gemeente Rotterdam de risico's van de integrale gebiedsontwikkeling niet alleen hoeft te dragen. Op deze manier kan er wel een investering worden gerealiseerd in een gebied waar verbeteringen zijn gewenst in een economisch slechte tijd. Met de investering die de gemeente doet, zou op een 'klassieke' manier van investeren minder bereikt worden dan in de structuur van een PPS.

De keuze voor een PPS is gemaakt als oplossing voor het doel om een integrale gebiedsontwikkeling neer te willen zetten met betere financiële verhoudingen voor de gemeente. Dat wil zeggen dat dezelfde investering in hoogte van het bedrag meer bereikt. Dat is mogelijk door samenwerking met een private partner. Een private partner kan zijn eigen expertise meebrengen en deelontwikkelingen toevoegen die de gebiedsontwikkeling financieel (nog) aantrekkelijker maken. De Wethouder en projectmanager HvZ zijn de actoren die de PPS

propageren voor HvZ. De wijze waarop de PPS georganiseerd zal worden is bovendien van een innovatieve aard. De 'vaste' planning van activiteiten is aangepast.

Tijdens het proces zijn er wel standpunten ingenomen om een (innovatieve) PPS te organiseren in een tijd dat het economisch niet zo goed gaat, voor zowel de overheid als de markt. Er is met enige scepticisme afgevraagd waarom een marktpartij wel geld voor een investering in HvZ zou hebben als de overheid dat niet heeft. Echter overwint meestal de argumentatie dat er juist in een tijd dat het financieel niet zo goed gaat voor de overheden er niet veel alternatieven bestaan om toch een project als HvZ te realiseren.

De Gemeenteraad heeft inmiddels voor het investeringsvoorstel gestemd, dat betekent dat het procesresultaat de PPS-constructie voor de gebiedsontwikkeling bevat. Met name de projectmanager heeft vastgehouden aan de PPS-constructie en heeft naar de politiek gecommuniceerd dat de markt geïnteresseerd is om als private partner van de PPS op te treden.

#### 4. Helder en duidelijke communicatie over inhoud ontwikkeling

Een wens die bij de actoren leeft, die de gevolgen van de gebiedsontwikkeling zullen ondervinden, is dat zij duidelijk kunnen inzien wat er gaat veranderen in HvZ. Een heldere communicatie over de inhoudelijke veranderingen zou dan ook op zijn plaats zijn. Met name de bewoners van het HvZ, die de noodzaak van de gebiedsontwikkeling niet delen, zouden wanneer er een grootschalige ingreep wordt gedaan in de directe leefomgeving op de hoogte willen zijn van de inhoud. Wanneer de inhoud bekend is kan er ook makkelijker worden gereageerd door stakeholders en is participatie mogelijk.

Hoewel duidelijkheid over de geplande veranderingen in het gebied als belangrijk goed wordt gezien door veel actoren is het één van de aspecten die in de gebiedsontwikkeling minder helder vorm krijgt. Bewoners van het Hart van Zuid zouden graag een inhoudelijk plan hebben om op te reageren, maar er is nog niet duidelijk wanneer dat zal kunnen. De vormgeving van het inhoudelijk gebiedsontwerp zal pas later worden geformuleerd en ondertussen blijven de bewoners een beetje in het ongewisse.

Het procesresultaat heeft dan ook niet voldoende vorm gegeven aan de wensen van de direct betrokken actoren, de bewoners. Zij zijn tot nu toe vrij laconiek, omdat er weinig interesse is in de gebiedsontwikkeling. Wanneer in een latere fase de inhoud echter wel reacties veroorzaakt dan kan het verwaarlozen van de groep van actoren nog tot problemen leiden.

#### 5. Grote rol markt, terughoudende Gemeenteraad

Er is vanaf het begin van de tweede poging tot de integrale gebiedsontwikkeling ingezet op een terughoudende Gemeenteraad. De redenatie daarachter is dat de rol van de markt in de PPS voldoende ruimte moet krijgen. De projectorganisatie heeft daarom de terughoudende rol van de Gemeenteraad onderdeel gemaakt van het investeringsvoorstel. Door niet voor elk deelbesluit (bv. de precieze verdeling van de investering per ontwikkelingslocatie) bij de Gemeenteraad te hoeven voorleggen kan er meer vaart in de uitvoering van het project worden gerealiseerd.

Deze wens is geformuleerd vanuit de projectorganisatie. Er is echter in overleg met de wethouder ook al tijdens het proces niet veel communicatie geweest met de Gemeenteraad. Er is geen contact met de Raadsleden geweest en ook is er niet ingezet op het overtuigen van de Raad met andere positieve actoren in het netwerk HvZ.

In het proces heeft de 'verwaarlozing' van de Gemeenteraad geleid tot het uitstellen van de Raadsvergadering die zou leiden tot een resultaat van het politieke besluitvormingsproces. Dit uitstellen heeft echter wel geleid tot de mogelijkheid voor de projectorganisatie om de schade te beperken bij de Gemeenteraad en nu sterker in te zetten op het voorlichten van de Gemeenteraad.

Uiteindelijk heeft de Gemeenteraad met enkele kleine aanpassingen wel ingestemd met het investeringsvoorstel. Dat betekent dat zij ook instemmen met hun eigen aangepaste positie in het HvZ. Het procesresultaat weerspiegelt dus de wens van de projectorganisatie waarin de politiek een stapje terugneemt, maar wel op voorwaarden van de Gemeenteraad. Of het voor de ruimte voor de private partner ook bereikt wat de bedoeling was, zal pas in een latere fase van de ontwikkeling blijken.

#### *Realisatie van wensen/doelen*

Het lastige van de effectiviteit van een besluitvormingsproces is dat het samenkomen van wensen of doelen een moeilijk proces is. Hoewel er wel aspecten zijn in het procesresultaat HvZ waarover betrokken actoren niet helemaal tevreden zijn, is het opvallend dat veel van de wensen toch vooral afkomstig zijn van de projectorganisatie en de wethouder. Vervolgens reageren de actoren hierop en spreken hun eigen voorkeur uit. Het probleem dat in HvZ lijkt te ontstaan is dat er voorlopig nog geen inhoudelijke plannen bestaat waarop deze actoren kunnen reageren. Dit zorgt voor een dilemma, want als er nu naar de bekend gemaakte inhoudelijke wensen wordt gekeken, dan is er eigenlijk vooral veel gerealiseerd of gepositioneerd binnen het proces. In een latere fase wordt het interessanter om te kijken welke wensen andere actoren (dan de projectorganisatie) naar voren zullen schuiven en hoe deze zich overeind houden als de wensen van de projectorganisatie al voor een deel zijn uitgekristalliseerd.

#### **Proceskwaliteit**

De proceskwaliteit verwijst naar de ervaren kwaliteit van de organisatie van het proces. Waar effectiviteit van het proces gaat over tevredenheid over het inhoudelijke element van het procesresultaat, gaat proceskwaliteit in op de transactiekosten die actoren hebben moeten betalen voor dat procesresultaat. De kosten moeten in verhouding staan tot het resultaat om de proceskwaliteit hoog te houden. Wederom gaat het hierin om de ervaring van betrokken actoren. Naast transactiekosten wordt de proceskwaliteit ook getypeerd door de openheid van het proces en de vaart die in het proces is ervaren. Veel stagnaties kunnen tot ergernis leiden bij actoren, maar een te grote snelheid wordt doorgaans ook niet als positief ervaren.

In het besluitvormingsproces is veel energie gestoken in het formuleren van het voorstel voor de PPS en het onderhouden van de contacten met het College van B&W en de marktpartijen. Op zich een logische keuze van focus in het besluitvormingsproces: de PPS-constructie moet goed worden uitgewerkt om enerzijds het College te overtuigen van het investeringsvoorstel HvZ en anderzijds moet de interesse van de marktpartijen worden gewekt om zich in te schrijven als mogelijke private partner in de PPS.

Om het politieke besluitvormingsproces efficiënt aan te sturen moet echter niet alleen interactie tussen het College en het projectmanagement plaatsvinden, maar ook tussen de Gemeenteraad en het projectmanagement HvZ. Het contact met de Gemeenteraad is tot aan het moment dat er een Raadsbesluit voor HvZ werd gevraagd erg mager gebleven. Hierdoor was de Gemeenteraad van mening dat zij niet voldoende voorbereid was op het nemen van een besluit HvZ. Het gevolg was dat de besluitvorming is uitgesteld door de Raad naar een tweede zitting voor HvZ.

Om de producten op tijd klaar te hebben die de technische basis van het investeringsvoorstel HvZ ondersteunen, maar ook worden ingezet bij de uitvraag voor de aanbesteding, zijn experts vanuit de gemeentelijke diensten ingezet. Opvallend is dat er voor het vallen van een Raadsbesluit, bij sommige betrokken interne experts scepticisme bestond over de PPS en de haalbaarheid van het project. Het nemen van het besluit door de Gemeenteraad heeft enige scepticisme, dat kon leiden tot vertraging, weggenomen. Het Raadsbesluit heeft ook intern voor helderheid gezorgd en duidelijk gemaakt dat de interne gemeentelijke organisatie verder kan met de voorbereiding van de aanbesteding.

De procesaansturing van de stakeholders kent een tweedeling. Het ene deel van de groep stakeholders wordt actief betrokken in het besluitvormingsproces en het andere deel van de groep stakeholders wordt minder actief betrokken.

De actieve benadering van stakeholders betreft met name de 'grote' stakeholders, zoals Ahoy, Pact op Zuid, ABN Amro, Theater Zuidplein, het bestuur van de deelgemeente Charlois en het winkelcentrum Zuidplein. Actoren als de bewoners van het Zuidplein en andere organisaties die niet tot de 'grote' stakeholders behoren moeten zelf het initiatief nemen.

Wel moet hierop worden aangevuld dat helemaal aan het begin van de ontwikkeling van de integrale gebiedsontwikkeling wel alle stakeholders de mogelijkheid is geboden om deel te nemen aan participatiebijeentkomsten. Hier hebben zij hun bijdrage kunnen leveren aan het proces en het gewenste resultaat. Deze bijeenkomsten zijn inmiddels wel relatief lang geleden en sindsdien zijn sommige actoren niet meer actief betrokken in het besluitvormingsproces.

De groep van 'grote' stakeholders die meer actief is benaderd, heeft wel even moeten wachten tot deze sturing in het proces daadwerkelijk werd gerealiseerd. In het begin van 2011 zijn de overleggen met deze groep stakeholders gestart. Ook is er met deze groep stakeholders een regelmatig één-op-één gesprek. Opvallend is dat een dergelijke intensieve aanpak niet per definitie heeft geleid tot een positieve houding ten opzichte van het project. Omdat de grote stakeholders relatief laat pas intensief werden betrokken, waren bepaalde besluiten inmiddels genomen. Dit heeft bij sommige stakeholders tot ergernis geleid, omdat deze besluiten soms wel aan de eigen belangen raakten en dus niet zo makkelijk meer te veranderen waren.

De PPS-constructie is een belangrijk onderwerp van de besluitvorming geworden, omdat het als de ultieme oplossing werd gezien voor de financiële problemen van de Gemeente. Daarom is er door de projectorganisatie hoog ingezet op het creëren van de juiste omstandigheden voor een PPS; bijvoorbeeld door de onderdelen van de PPS zo interessant mogelijk te maken voor een private partner of door aan het begin van het proces zo min mogelijk vast te leggen, zodat de marktpartij de ruimte houdt voor de eigen inbreng in latere fasen. Ook is het een onderdeel van het investeringsvoorstel om via een mandaat aan de directeur Stadsontwikkeling, de rol van de Gemeenteraad terug te brengen en het recht tot het nemen van bepaalde besluiten te leggen bij stadsontwikkeling. De beredenering is dat er daardoor minder vertraging zal optreden tijdens de gebiedsontwikkeling door de betrokkenheid van de Gemeenteraad.

Hoewel deze maatregelen ten goede komen aan de mogelijkheden voor de PPS, is het eigenlijke doel niet de PPS, maar is de PPS een middel om de gebiedsontwikkeling integraal te kunnen realiseren. Sommige stakeholders hebben door de verregerende activiteiten om de PPS mogelijk te maken echter juist negatieve gevolgen ervaren. Deze negatieve ervaringen kunnen worden gezien als te hoge transactiekosten voor betreffende actor. Te denken valt aan de ontwerpen die zijn gemaakt voor het gebied rond het winkelcentrum Zuidplein die afdoen aan de commerciële belangen van het winkelcentrum. Of de bewoners, één van de belangrijke doelgroepen van de gebiedsontwikkeling, die door het uitstellen van het vaststellen van het gebiedsontwerp in onzekerheid zijn over wat er met hun directe leefomgeving gaat gebeuren. Voor deze partijen die degelijk in de eigen belangen worden geraakt door de plannen van de gebiedsontwikkeling door middel van de PPS, betalen op dit moment in het proces erg hoge transactiekosten voor het resultaat.

Hier staat tegenover dat er een aanzienlijk aantal actoren in het netwerk HvZ is dat niet veel te verliezen heeft met de gebiedsontwikkeling door middel van een PPS. Het resultaat dat er nu ligt kent niet veel risico's voor deze actoren en deze actoren gaven in interviews ook doorgaans aan het risico vooral bij de gemeente te vinden liggen. De grote actoren zien het al een groot voordeel als zij meer bezoekers krijgen of meer tevreden bewoners in HvZ, vooralsnog lijkt de PPS dit te kunnen bereiken in HvZ. Deze groep stakeholders voorziet voorlopig dan ook geen problemen door de PPS.



### ***Draagvlak van het project HvZ***

Bij dit laatste criterium wordt gekeken naar het draagvlak dat er binnen het netwerk HvZ bestaat voor het project HvZ. Uitgaande van de analyse bij de eerste twee criteria, gecombineerd met de uitkomsten van analyses in de eerdere hoofdstukken, kan worden gesteld dat er een redelijke steun voor het project en de uitkomst bestaat bij actoren. Er is weliswaar een sterke focus op de actoren geweest binnen het politieke cluster en de actoren in de private sector, maar de vraag moet worden gesteld of er veel toegevoegde waarde had kunnen zijn door alle actoren vanaf het begin actief te betrekken in het proces.

Natuurlijk moeten er gelegenheden zijn om belangen van actoren onder de aandacht te kunnen brengen. Vooral nog lijken er ook geen belangen definitief in het geding te zijn gekomen. De bewoners van het HvZ hebben zelf laten weten dat zij pas willen reageren als er meer inhoud is om op te kunnen reageren. Het lijkt dus logisch om als projectorganisatie in te zetten op de partijen waarvan de steun voorwaardelijk is om de gebiedsontwikkeling (en de PPS) mogelijk te maken.

Het nadeel van het uitstellen van betrokkenheid van sommige actoren is dat er ook nog duidelijkheid is wanneer deze actoren dan wel de kans krijgen om te participeren. Er zou daardoor een situatie kunnen ontstaan dat bijvoorbeeld de bewoners hun moment missen dat zij wel wilden en konden reageren op de inhoud. Als het mocht gebeuren dat niet alle stakeholders de kans hebben om te participeren, voordat teveel onderdelen al zijn besloten, dan kan dat serieuze gevolgen hebben voor het draagvlak voor het project HvZ.

Op dit moment zijn er geen actoren in het netwerk HvZ die expliciet tegen het project HvZ zijn. De bewoners van HvZ zien de noodzaak voor het project (nog) niet en het winkelcentrum Zuidplein kan zich niet helemaal vinden in de onderdelen die in het concept-ontwerp voor het gebied HvZ zijn verwerkt. Andere actoren steunen het project HvZ, hoewel er bij interviews altijd een slag om de arm is gehouden over de succeskans van het project d.m.v een PPS. Het College van B&W en de Gemeenteraad hebben inmiddels allebei hun formele goedkeuring gegeven aan het project.

Met het oog op het behouden van voldoende draagvlak en een hoge besluitvormingskwaliteit moet er op tijd actie worden ondernemen bij de actoren die nog niet overtuigend positief zijn over het project. Deze actoren kunnen uiteraard kunnen zich namelijk ook ontwikkelen tot tegenstanders en blokkades opwerpen.

### **8.2.2 Beoordeling van de kwaliteit van het proces volgens het Procesmanagement**

In hoofdstuk 7 is uitgebreid beschreven hoe in het besluitvormingsproces HvZ de ontwerpprincipes van het procesmanagement zijn toegepast, het heeft geen toegevoegde waarde om dat hier te herhalen. Echter is het in het kader van de kwaliteit van het proces wel interessant om in deze paragraaf stil te staan bij de kwaliteit van het besluitvormingsproces volgens het procesmanagement.

Een goede kwaliteit van het besluitvormingsproces wordt vanuit het perspectief van procesmanagement bereikt als er tussen de vier kernelementen (uitgelegd in hoofdstuk 3) een goede balans bestaat. De Bruijn et al. (2002) geeft aan dat een goed besluitvormingsproces zich kenmerkt door een open proces, waarin de core values van partijen worden beschermd. Daarnaast kent het proces voldoende prikkels voor vaart en voldoende garanties voor de inhoudelijke kwaliteit van de resultaten.

Wanneer de analyse van het besluitvormingsproces wordt beoordeeld op de balans tussen de vier kernelementen, dan valt op dat enkele principes die bijdragen aan het betreffende element teveel zijn benadrukt ten nadele van andere ontwerpprincipes. Hierdoor raakt de balans zoek en dat doet af aan de kwaliteit van het proces als geheel.

De analyse van het procesmanagement leert dat voor geen enkel kernelement geldt dat alle ontwerpprincipes die daartoe behoren vorm hebben gekregen in het besluitvormingsproces van het Hart van Zuid. Echter wordt ook in de theorie aangegeven dat niet alle kernelementen tot volledige uitvoering kunnen komen, maar dat er altijd een trade-off plaats vindt om de balans tussen de elementen te vinden. De opgave is dan ook om die balans te vinden en de juiste afweging te maken tussen principes. Om hier inzicht in te krijgen wordt hieronder

een beknopt overzicht van de ontwerpprincipes weergegeven (tabel 8.1). In hoofdstuk 7 wordt per ontwerpprincipe besproken hoe deze in het proces HvZ is terug te vinden.

Kernelement	Ontwerpprincipe
Openheid	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alle relevante partijen worden bij het besluitvormingsproces betrokken.</li> <li>2. Inhoudelijke keuzes worden omgezet in procesmatige afspreken.</li> <li>3. Er is sprake van transparantie van het proces en het procesmanagement.</li> </ol>
Bescherming van de Core Values.	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. De centrale belangen van partijen worden beschermd.</li> <li>5. Er wordt commitment aan het proces gevraagd en niet aan het resultaat.</li> <li>6. Committeren kan door actoren worden uitgesteld.</li> <li>7. Er zijn exit-regels opgesteld.</li> </ol>
Voortgang	<ol style="list-style-type: none"> <li>8. Het proces kent winstmogelijkheden en prikkels voor coöperatief gedrag, met name bij afronding van het proces.</li> <li>9. Er is een zware personele bezetting van het proces.</li> <li>10. De omgeving wordt gebruikt voor versnelling van het proces.</li> <li>11. Conflicten worden diep in het proces weggelegd.</li> <li>12. Command and control geldt als aanjager van het proces.</li> </ol>
Inhoud	<ol style="list-style-type: none"> <li>13. Inhoudelijk inzichten worden faciliterend gebruikt; de rollen van experts en belanghebbenden worden gescheiden en vervlochten.</li> <li>14. Het proces kent een verloop van inhoudelijke variëteit naar selectie.</li> </ol>

**Tabelk 8.1:** Overzicht ontwerpprincipes per kernelement (o.b.v. de Bruijn et al, 2002).

Van de vier kernelementen is er in het proces Hart van Zuid het sterkst ingezet op 'Inhoud'. De ontwerpprincipes die staan voor de waarborg dat de core values van actoren zullen worden beschermd zijn nog maar minimaal aanwezig in het proces. De kernelementen openheid en voortgang zijn meer aanwezig dan de *bescherming van de core values*, maar minder dan de *inhoud*.

#### *Bescherming van de core values*

De bescherming van de core values is erg belangrijk om vertrouwen op te bouwen met actoren. Dit vertrouwen is een waardevol concept in de relatie tussen de procesmanager en de actoren in het netwerk HvZ en een gebrek aan vertrouwen kan het toekomstig proces een stuk moeilijker maken. In de actorenanalyse is naar voren gekomen dat er soms de ervaring is bij actoren dat de PPS en de gebiedsontwikkeling voor de eigen centrale belangen worden gesteld. Dat wil zeggen dat er van de actor een keuze wordt gevraagd tussen de centrale belangen van de organisatie en van het project HvZ. Een voorbeeld hiervan dat heel duidelijk naar voren komt in de analyse van het procesmanagement is dat van het winkelcentrum Zuidplein. Het winkelcentrum Zuidplein wordt geconfronteerd met ontwerpen die een doorbraak van het winkelcentrum betekenen. Op die manier kan de gemeente een veilige en directe toegang maken in het gebied van de ene kant (zijde deelgemeentekantoor) naar de andere kant (Motorstraatgebied). Het winkelcentrum vindt echter dat door de tweedeling de kans te groot wordt dat één van de beide zijde hier onder zal leiden. De looproute in het winkelcentrum wordt er door onderbroken. Andere onderdelen van de bescherming van de core values zijn bijvoorbeeld duidelijke exit-regels en commitment aan het proces en niet aan het eindresultaat. Hiervoor zijn in het proces nog niet veel voorzieningen voor getroffen. Zo is er geen duidelijk afspraak wat er gebeurt bij de wens van een actor om niet meer deel te nemen aan het proces HvZ.

Hoewel er wel een trade-off kan plaatsvinden om de balans tussen kernelementen te waarborgen, is het verschil tussen de bescherming van de core values en de andere kernelementen te groot. De balans is doorgeslagen.

#### *Inhoud*

Het kernelement Inhoud scoort op dit moment gemiddeld het hoogste wat betreft de aanwezigheid van de ontwerpprincipes. De scope van het project is van een zeer breed perspectief enkele jaren geleden teruggebracht naar een combinatie van enkele ontwikkelingslocaties. Hiermee is een bewust proces doorgemaakt van variatie naar selectie. Er is nog wel een slag te maken op het moment dat ook de wensen van de private partner verwerkt dienen te worden.

#### *Voortgang*

De voortgang van het proces kent over het geheel wel een aantal vertragingen die op een later moment weer worden gecompenseerd. Er is tot zover nog geen sprake geweest van een duidelijke versnelling. Om de voortgang te stimuleren is er reeds duidelijkheid over het handelen bij conflicten en ook is er sprake van een zware personele bezetting. Andere ontwerpprincipes van de voortgang daar tegenover zijn juist weer veel minder verwerkt in het proces HvZ, zoals het gebruiken van de omgeving van het project of de inzet van command and control om een doorbraak in het proces te forceren.

#### *Openheid*

Ook voor de openheid van het proces geldt dat er principes zijn die duidelijk worden gevolgd en principes die minder aanwezig zijn. Zo wordt aangestuurd op het betrekken van alle belanghebbende actoren, maar wil dit nog niet altijd slagen. Procesafspraken worden wel gemaakt, maar kennen maar zelden een expliciete uitwerking en de transparantie is naar sommige actoren helder en naar andere actoren niet. Het begin is eer dus wel om een open proces te organiseren, maar het zou nog verder kunnen worden doorgevoerd om het kernelement openheid te versterken.

### **8.2.3 Conclusie kwaliteit besluitvormingsproces HvZ als geheel**

De analyses die in dit onderzoek zijn gedaan hadden tot doel om het besluitvormingsproces HvZ te duiden vanuit het netwerkperspectief en licht te werpen op de aanwezigheid van procesmanagement. De netwerkanalyse is gedaan door de actorenanalyse en de reconstructie van het besluitvormingsproces in een rondensbeschrijving. De analyse van het procesmanagement is gedaan op basis van de aanwezigheid van de ontwerpprincipes die in procesmanagement worden onderscheiden.

Hoewel beide perspectieven op het besluitvormingsproces de nadruk leggen op specifieke aspecten in het proces van HvZ, is er in allebei de gevallen sprake van het beeldend maken van de omgang met actoren en de wijze van aansturing in het proces. Door de resultaten van beide benaderingen te combineren kan een conclusie worden opgesteld over hoe in het besluitvormingsproces HvZ is gestuurd op een positief resultaat voor het investeringsbesluit HvZ.

Voor een waardeoordeel op de besluitvormingskwaliteit vanuit de netwerkbenadering zijn in paragraaf 8.2.1 de resultaten gepresenteerd. Hier uit komt dat het proces van HvZ op alle drie de criteria positief scoort. De sterke punten zijn op dit moment in het proces meer overtuigend dan de zwakke punten. Er is in het netwerk HvZ dus voldoende steun voor de manier waarop het proces is doorlopen en hoe actoren daarin zijn betrokken. Er is echter zeker nog wel ruimte voor verbetering om bepaalde aspecten in het proces duidelijker vorm te geven.

De kwaliteit van het besluitvormingsproces is ook op basis van het procesmanagement in kaart gebracht. De resultaten hiervan wijzen op een proces dat een disbalans vertoont op de bescherming van kernwaarden van betrokken actoren ten opzichte van de andere kernelementen. Daarmee kan worden gesteld dat de kernelementen nog niet in evenwicht zijn. Om de bescherming van de core values te versterken en de balans tussen de kernelementen te realiseren zal er moeten worden ingezet op het vergroten van het vertrouwen in

het besluitvormingsproces. Dit kan worden gedaan door meer inhoud te geven aan de ontwerpprincipes die bij de bescherming van de core values zijn gegeven in tabel 8.1.

### **8.3 Conclusie beantwoording centrale onderzoeksvraag**

Dit onderzoek is gestart met een centrale hoofdvraag waar een antwoord op gevonden dien te worden door de beantwoording van de geformuleerde deelvragen.

De centrale hoofdvraag luidt:

“Hoe heeft het projectmanagement Hart van Zuid gewaarborgd dat uiteenlopende belangen en percepties worden afgestemd teneinde te sturen op een positief Investeringsbesluit Hart van Zuid?”

De verschillende aspecten die in de hoofdvraag zijn verwerkt zijn in de loop van het onderzoek allemaal aan bod gekomen door middel van beantwoording van de deelvragen (hfdst 1). In deze paragraaf worden deze aspecten weer bij elkaar gebracht om een antwoord te formuleren dat bij de hoofdvraag past. Hiermee wordt ook gelijk een overzicht van het onderzoek geschetst.

Om een integrale gebiedsontwikkeling mogelijk te maken in het Hart van Zuid wordt door de wethouder en de projectmanager HvZ in 2009 de keuze gemaakt om de mogelijkheden van een PPS-constructie te onderzoeken. Enerzijds moet een PPS het integrale karakter van de gebiedsontwikkeling veilig stellen, anderzijds zorgt een PPS voor een financiële constructie die voordelig is voor de Gemeente.

Het gevolg van deze keuze is dat er voor een innovatieve manier van een PPS wordt gekozen wat inhoudt dat de private partner veel ruimte wordt gegeven om te kunnen aansturen en zijn eigen expertise te gebruiken. Daar staat tegenover dat de Gemeenteraad juist een minder prominente rol gaat voeren in het vervolg van het proces.

Inhoudelijk zijn er ook een aantal gevolgen aan de keuze om de gebiedsontwikkeling met een PPS te organiseren. De vorm waarin de ‘ruimte voor de markt’ wordt gegoten heeft te maken met de wijze waarop de aanbesteding (om een private partner te selecteren) wordt voorbereid. De marktpartij kan alleen de ruimte krijgen als er nog niet teveel is dichtgespijkerd aan zijn opdracht. Dat betekent dat de normale procedure waarin de documenten als de gebiedsvisie worden vastgelegd worden uitgesteld. Pas na het selecteren van de private partner zal worden overgegaan op vastleggen van de inhoud voor het proces.

In de aansturing van het proces is daarom ook een aantal aspecten dat ‘nieuw’ is, omdat er geen inhoudelijke stukken zijn om voor te leggen. Actoren krijgen pas op een later moment de gelegenheid te reageren op de inhoud en moeten ondertussen in vertrouwen afwachten.

In de directe omgeving van het proces gebeurde ondertussen ook een heleboel, dat vaak niet beïnvloedbaar was door het projectmanagement. Dat maakte dat er alleen zo goed mogelijk gestuurd kan worden op een positief besluit voor HvZ. Te denken valt aan de economische crisis die zorgde dat er ineens veel minder geld was voor projecten als Hart van Zuid; of de politieke onrust die tengevolge van de budgetproblemen ontstond toen een wethouder besloot om op te stappen.

Het zijn aspecten die niet direct met het Hart van Zuid te maken hebben, maar wel degelijk het besluitvormingsproces van HvZ raken.

Een aantal aspecten die in het Hart van Zuid zijn gebruikt om het proces aan te sturen en die het project onderscheiden van andere projecten hebben een positieve bijdrage aan de besluitvorming geleverd. Vanaf het begin van het project is ingezet op een integrale gebiedsontwikkeling met een PPS-constructie (voor de tweede poging) en ondanks verschillende kritieken is hier aan vastgehouden. De argumentatie daarin is altijd geweest dat het weglaten van de integraliteit afdoet aan de meerwaarde van de investering en er

daardoor ook minder voordelen zijn te behalen voor een private partner. Er moet of worden ingezet op het hele pakket of niet, want als dat niet gebeurt gaan de voordelen verloren.

Er is een ontwikkeling gaande waarin steeds meer wordt geprobeerd om de sociaal-maatschappelijke voordelen van een project in kaart te brengen door middel van de zogeheten MKBA. Het project HvZ heeft een deel van haar capaciteit ingezet op het formuleren van een MKBA en loopt daarmee binnen de gemeente Rotterdam voor. Het heeft ook zeker in het voordeel gewerkt bij de besluiten van het College en de Gemeenteraad. Daarnaast is ook een uitgebreide businesscase opgesteld om inzichtelijk te maken wat de integraliteit van de gebiedsontwikkeling financieel voor voordelen levert.

In de aansturing van het project zijn er uiteraard ook een aantal aspecten die beter hadden kunnen worden georganiseerd of een andere keuze had kunnen worden gemaakt. De keuze om de Gemeenteraad niet te betrekken in het proces is uiteindelijk een kwestie geworden waar de projectorganisatie voor is teruggefloten. Wanneer gelijk was ingezet op een goed contact met de Gemeenteraad had er wellicht sneller een Raadsbesluit kunnen liggen.

Ook is er uit de ervaring van verschillende stakeholders af te leiden dat de wijze van aansturing soms nog veel trekken vertoont van een hiërarchische sturing. Dit komt vooral tot uiting in het opleggen van de ideeën over het ontwerp van het gebied. In deze ideeën wordt vooral uitgegaan van de voordelen voor de gemeente en wat er interessant is voor de private partner. Soms resulteert dat in een voorstel waar de belangen van bepaalde stakeholders maar minimaal zijn meegenomen.

Uiteindelijk heeft het besluitvormingsproces HvZ en de aansturing daarin geleid tot een positief besluit van de Gemeenteraad. Er zijn op dit moment ook nog geen inhoudelijke bezwaren op dat besluit bekend, omdat het inhoudelijke proces nog bezig is.

#### **8.4 Aanbevelingen toekomstig besluitvormingsproces**

Dit onderzoek wordt afgesloten met enkele aanbevelingen voor het proces HvZ die op basis van de resultaten in het onderzoek kunnen worden gedaan. Tevens wordt hiermee de laatste deelvraag beantwoord en het onderzoek afgesloten.

##### *1. Contact Stakeholders*

De actoren in het netwerk HvZ zijn zeer divers en kennen verschillende belangen. Hoewel dit wel wordt erkend door het projectmanagement HvZ, komt deze erkenning niet terug in alle activiteiten van de projectorganisatie. Zo zou het contact met verschillende stakeholders breder kunnen worden ingezet om een juist beeld van alle actoren te hebben. Soms blijken veronderstellingen die op papier worden gemaakt in de realiteit niet zo te zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de bewoners rond het Zuidplein. Zij zijn vooral geïnteresseerd in de inhoudelijke ontwikkeling van de gebiedsontwikkeling en niet zozeer in de belangrijke momenten die er politiek worden doorgemaakt. Door actoren te vaak te betrekken op momenten dat er geen echte interesse is, kan het gebeuren dat er op het moment dat betrokkenheid wel nuttig of noodzakelijk is geen interesse meer is.

##### *2. Helderheid verloop proces*

De communicatie met actoren zou duidelijker kunnen zijn. Bijvoorbeeld door helder te communiceren over het proces dat nog in het verschiet ligt. Nu horen veel actoren, die geen directe link hebben met de projectorganisatie, vaak achteraf wat er is gebeurd. Het ontbreekt nu soms aan (vrijblijvende) informatie die een overzicht biedt in het proces dat gaat komen. Hierdoor heeft een groot aantal actoren geen inzicht in wat er van hen of het proces verwacht wordt de komende perioden. Ook zaken als inspraak of bezwaar zijn interessant om meer over te weten voor bijvoorbeeld bewoners van het gebied.

### 3. *Terugkoppeling verwerking participatie*

Wanneer er wel wordt gekozen om grootschalig een voorlichting te organiseren dan zouden actoren graag ook terugzien wat er met de uitkomsten is gebeurd. Wanneer er zoveel actoren een belang hebben en een eigen perceptie van de situatie, zoals in het HvZ, dan moet er aan deze diversiteit wel recht worden gedaan. Dat betekent dat het horen van actoren en hun belangen ook betekent dat hier wat mee wordt gedaan en dat hetgeen dat ermee wordt gedaan ook inzichtelijk wordt gemaakt.

### 4. *Ontwerpprincipe commitment en afspraken exit-regels*

Om een langlopend proces als de integrale gebiedsontwikkeling Hart van Zuid voor stakeholders aantrekkelijk te maken om aan deel te nemen is het goed om af te spreken hoe bindend deelname is. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als actoren besluiten om niet meer aan het proces deel te nemen, nadat eerst wel een toezegging is gedaan? Er van uitgaande dat deze actoren niet worden gebonden aan deelname door het politieke besluit van de Gemeenteraad.

### 5. *Heldere planning participatietraject voor vaststellen inhoud*

De principes van het procesmanagement gaan uit van twee parallel lopende processen: een proces waarin met alle betrokken actoren het proces wordt ingericht en gepland, maar daarnaast loopt ook een proces waarbinnen de inhoud vorm krijgt. De keuze om het inhoudelijke proces uit te stellen, behalve de noodzakelijk inhoudelijke kaders ten behoeve van de politieke besluitvorming, maakt dat dit een andere vormgeving moet krijgen dan standaard procesmanagement. Het is goed om dit ook duidelijk te communiceren naar alle betrokken actoren en het inhoudelijk proces in een latere fase helder te organiseren.

### 6. *Verdere uitwerking van ontwerpprincipes nodig*

Een aantal principes van procesmanagement zijn wel aanwezig, maar zijn te beperkt toegepast of niet structureel in het proces aanwezig. Een voorbeeld hiervan zijn de ontwerpprincipes die bij het kernelement "beschermen van de core values" horen. Zo zijn er nog geen duidelijke regels over de consequenties voor het verlaten van het proces. Ook de transparantie van het proces zou beter kunnen zijn, dat kan namelijk zorgen voor meer bereidheid van actoren om mee te willen werken. Zeker in verhouding tot een proces waar actoren niet veel inzicht hebben in de geplande activiteiten of de aanwezige informatie.

### 7. *Meer gebruik maken van sponsors van het proces*

De positieve overtuiging van bepaalde actoren in het netwerk HvZ, dat de PPS hét middel is om de gewenste ontwikkelingen in het HvZ te realiseren, kan als middel worden ingezet tijdens bijvoorbeeld een politiek besluitvormingsproces. Deze overtuigen van actoren maakt heel duidelijk hoe actoren in het gebied HvZ zelf denken over de gebiedsontwikkeling en de PPS HvZ. Enkele actoren hebben aangegeven weinig signalen uit het gebied of van andere betrokken actoren te hebben gezien tijdens de besluitvorming van bijvoorbeeld het College of de Gemeenteraad. Deze signalen hadden het proces kunnen ondersteunen.

### 8. *Bewustwording van de (on)zichtbaarheid van procesactiviteiten*

Wanneer het proces zich in een fase bevindt waarvan de activiteiten niet zo zichtbaar zijn voor de buitenwereld is het belangrijk om op andere manieren de interesse te houden voor het project. Stakeholders in HvZ hebben ervaren dat er tijdens het politieke besluitvormingsproces weinig gebeurde, nadat aan het begin wel actief om medewerking was gevraagd tijdens de bijeenkomsten van Recht in het Hart. Eenzelfde situatie kan zich voordoen tijdens de selectiefase van de private partner, dus het verdient aanbeveling om zorg te dragen voor zichtbaarheid van het project voor alle actoren, naast de hoofdactiviteit die vooral gericht zal zijn op de private sector.

### 9. *Leren van uniek en innovatief project*

Gezien het in HvZ gaat om een innovatieve manier van het organiseren van de PPS, is het belangrijk om het hele proces goed te blijven monitoren en besluiten goed te documenteren. Op die manier kan deze nieuwe

manier van investeren in een integrale gebiedsontwikkeling als voorbeeld dienen voor toekomstige processen. Maar er kunnen ook makkelijker leermomenten worden getypeerd voor toekomstige processen.

10. *Vergelijking trekken met andere projecten*

Het verdient de aandacht om in een volgend onderzoek het project Hart van Zuid onderdeel te maken van een vergelijkend onderzoek met soortgelijke vormen van integrale gebiedsontwikkeling en/of PPS. Bijvoorbeeld in een onderzoek naar de aansturing van het proces in vergelijkbare casussen in Nederland, maar juist ook in het buitenland. In Engeland is bijvoorbeeld al meer gewerkt met vergelijkbare constructies van een PPS.

## Literatuur

Anderson, J. (1975) *Public Policymaking*, Holt Praeger. New York.

Babbie, E. (2004) *The practice of Social Research* 10<sup>th</sup> edition, Thomson wadsworth, Londen.

Bekkers, V.J.J.M. (2007) *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Boom Lemma Uitgevers. Utrecht.

Bruijn, J.A., P. de Jong, A.F.A. Korsten & W.P.C. van Zanten (1996) *Grote projecten: besluitvorming en management*, Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn.

Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof & R.J. in 't Veld (2002) *Procesmanagement Over ontwerp en besluitvorming*, Academic Service, Schoonhoven.

Bult-Spiering, M. (2003) *Publiek-private samenwerking: De Interactie centraal*, Lemma BV, Utrecht.

Caluwé, L. de & H. Vermaak (2007) *Leren veranderen: een handboek voor de veranderkundige*, Kluwer, Deventer.

Centrum voor Onderzoek en Statistiek Gemeente Rotterdam (2010) *Feitenkaart – Bevolkingsmonitor vierde kwartiel 2010*, Laatst gezien op 21 april 2011 via:

<http://www.cos.rotterdam.nl/Rotterdam/Openbaar/Diensten/COS/Publicaties/PDF/10-3287%20Bevolkingsmonitor%20e%20kwartaal%202010.pdf>.

Donk, W. van de (1997) *De Arena in schema*, Koninklijke Vermande, Lelystad.

Gemeente Rotterdam (2007) *Stadsvisie Rotterdam: ruimtelijke ontwikkelingsstrategie 2030*, Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2009) *Integraal Uitvoeringsplan Hart van Zuid*, Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2008) *Handboek RSPW: “werken aan fysieke projecten op z’n Rotterdams” (Projectmanagement op zijn Rotterdams; Besturing en Organisatie; Fasen en beslissen)*, Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (z.j.) , *Bestuursdienst*, Laatst gezien op 29 juni 2011 via:

<http://www.rotterdam.nl/eCache/TER/13/08/334.html>.

Graaf, H. van de & R. Hoppe (1996) *Beleid en Politiek: een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidkunde*, Coutinho, Bussum.

Ham, H. van & J. Koppenjan (2002) *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur: wenkend of wijkend perspectief*, Lemma BV, Utrecht.

Janssen-Jansen, L., E.H. Klijn & P. Opdam (2009) *Habiforum: Ruimtelijke kwaliteit in Gebiedsontwikkeling*, Habiforum, Gouda

Kickert, W.J.M., E.H. Klijn & J.F.M. Koppenjan (1997) *Managing complex networks: strategies for the public sector*, Sage Publications, Londen.



Klijn, E.H., E. van Bueren & J. Koppenjan (2000) *Spelen met onzekerheid : over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*, Eburon, Delft.

Klijn, E.H. & M. van Twist (2007) *PPS in Nederland: retoriek of bloeiende praktijk?* Laatst gezien op 3 juli 2011 via: <http://publishing.eur.nl/ir/repub/asset/11546/BSK-CDMN-2007-009.pdf>.

Knibbe, A. (2002) *Publiek Private Samenwerking*, Kluwer, Alphen aan den Rijn.

Koppenjan, J. (1995) *Over de mogelijkheden van besluitvormingsmanagement: beslissen over het Grote Stedenbeleid in*: Hart, P. 't, M. Metselaar & B. Verbeek (1995) *Publieke besluitvorming*, VUGA Uitgeverij b.v., 's Gravenhage.

Koppenjan, J. & E.H. Klijn (2004) *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*, Routledge, Londen & New York.

OPPS (2007) *De concurrentiegerichte dialoog in de praktijk*, Laatst gezien op 4 mei 2011 via: <http://www.opps.nl/kennis/artikelen-nieuwsbrief/49-de-concurrentiegerichte-dialoog-in-de-praktijk>.

Pact op Zuid (2008-2011) *Programma Pact op Zuid*, Laatst gezien op 21 april 2011 via: <http://www.pactopzuid.info/index.php?pageID=15>.

Projectorganisatie HvZ (2008) *Hart van Zuid, Podium van Zuid: Nota Koers & Inzet*, Rotterdam.

Projectorganisatie HvZ (2011) *Projectplan 2011-2014 Hart van Zuid*, Rotterdam.

Projectorganisatie HvZ (2011<sup>a</sup>) *Notitie Aanbestedingsprocedure Hart van Zuid*, Rotterdam.

Projectorganisatie HvZ (2011<sup>b</sup>) *Ambitiedocument Hart van Zuid (versie juni 2011)*, Rotterdam.

Projectorganisatie HvZ (2011<sup>c</sup>) *Opdrachtformulier Werkgroepen HvZ*, Rotterdam

Rijksoverheid (2009) VROM: *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2009: een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*, Den Haag.

Rijksoverheid (2009<sup>a</sup>) *De Concurrentiegerichte dialoog: een handreiking op basis van de ervaringen tot nu toe van de Rijksgebouwdienst, Rijkswaterstaat en Defensie*, Den Haag.

Rijksoverheid (2011) I&M: *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011: een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*, Den Haag.

Rijksoverheid (2011) VROM: *Kwaliteitssprong Zuid, ontwikkeling vanuit kracht*, Den Haag.

Sabatier, P. A. (1988) *An Advocacy Framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

Sabatier, P. A. (1999) *Theories of the Policy Process: theoretical Lenses on Public Policy*, Westview Press, USA.

Spiering, W.D. & G.P.M.R. Dewulf (2001) *in*: Ham, van H. & J. Koppenjan (2002) *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur: wenkend of wijkend perspectief?*, Lemma BV, Utrecht.

Spierings, F. & M. Meeuwisse (2009) *Pact op Zuid: Reisgids 2009*, Rotterdam.

Thomas, W.I. (1928) *The Child in America*, New York.

Teisman, G.R. (1995) *De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden* in: Hart, P. 't, M. Metselaar & B. Verbeek (1995) *Publieke besluitvorming*, VUGA Uitgeverij b.v., 's Gravenhage.

Teisman, G.R. (1997) *Sturen via creatieve concurrentie: Een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*, Katholieke Universiteit Nijmegen, Nijmegen.

Teisman, G.R. (1998) *Complexe besluitvorming*, Elsevier, 's Gravenhage, derde druk in: Bult-Spiering, M. (2003) *Publiek-private samenwerking: De Interactie centraal*, Lemma BV, Utrecht.

Teisman, G. R. (2000) *Models for research into decision-making processes on phases, streams and decision-making rounds*, *Public Administration*, Vol. 78 Nr. 4 (937-966), Blackwell Publishers, Oxford.

Teisman, G.R., E.H. Klijn & W. J. oosten (2001) *Het fenomeen Procesmanagement nader verkend* in: Teisman, G.R. (2001) *Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement*, Eburon, Delft.

Thiel, S. van (2007) *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*, Uitgeverij Coutinho, Bussum.

Verbart, J.S. (2004) *Management van ruimtelijke kwaliteit. De Ontwikkeling en verankering van inrichtingsconcepten in het Utrechts Stationsgebied*, Eburon, Delft.

Weggeman, M., L. Rempelberg & E. Pleijte (2006) *Hoe de aansturing van complexe gebiedsontwikkelingen te verbeteren?*, *Holland Management Review*, Nr. 110.

Winkelcentrum Zuidplein, Laatst gezien op 30 juni 2011 via:

<http://www.zuidplein.nl/?SubcontentID=9&ContentID=6>.

Zeeuw, F. de (2007) *De engel uit het marmer: reflecties op gebiedsontwikkeling*, TU Delft, Delft.

## **Bijlage I      Geïnterviewde actoren**

Dhr. N. Kastelein	Bestuursdienst Gemeente Rotterdam	Strategische afdeling
Dhr. J. Geuskens	PMB Gemeente Rotterdam	Stadionpark
Dhr. H. v. Rossum	PMB Gemeente Rotterdam	Hart van Zuid
Dhr. A. van Baelen	PMB Gemeente Rotterdam	Hart van Zuid
Mevr. S. Dalman	PMB Gemeente Rotterdam	Pact op Zuid
Dhr. P. van der Veer	Ahoy Rotterdam	
Dhr. R. van der Maas	Deelraad Charlois	CDA
Dhr. E. Goverde	Deelgemeente Charlois	Dagelijks bestuur
Dhr. R. van Amerongen	Winkelcentrum Zuidplein	VVE
Mevr. R. Brons	Gemeenteraad Rotterdam	PvdA
Dhr. R. Schneider	Gemeenteraad Rotterdam	Leefbaar Rotterdam
Dhr. K. Hoogerwerf	Bewonersvereniging Zuidplein	
(Dhr. R. Broekhuizen)	Rijksoverheid (schriftelijk)	Agentschap NL

## Bijlage II Totale lijst van stakeholders in Hart van Zuid

<b>Ahoy Rotterdam</b>	
<b>Bewoners Hart van Zuid</b>	Charlois
	Feyenoord
<b>Bezoekers Hart van Zuid</b>	Openbaar vervoer (33 mln. p. jr.)
	Winkelcentrum Zuidplein (12 mln. p. jr.)
	Ahoy (1,7 mln. p. jr.)
	Zwembad (300.000 p. jr.)
	Theater Zuidplein (88.000 p. jr.)
	Qpark Zuidplein
<b>Bibliotheek Zuidplein</b>	
<b>Concurrerende ontwikkelingen</b>	
<b>Deelgemeente Charlois</b>	Deelraad Charlois
	Dagelijks bestuur Charlois
<b>Deelgemeente Feyenoord</b>	Deelraad Feyenoord
	Dagelijks bestuur Feyenoord
<b>Gemeente Rotterdam (diensten)</b>	Bestuursdienst
	Stadsontwikkeling
	→ PMBR
	→ Projectorganisatie HvZ
<b>Gemeente Rotterdam (politiek)</b>	College van B&W
	Gemeenteraad
	Raadscommissie FIB
<b>Ikazia Ziekenhuis (motorstraatgebied)</b>	
<b>Ondernemers Rotterdam Zuid</b>	Detailhandel
	Horeca
	Banken
	Uitzendbureaus
<b>Ondernemershuis Rotterdam Zuid</b>	

<b>Ondernemersverenigingen</b>	Zuidplein
	Motorstraatgebied
<b>Provincie Zuid-Holland</b>	
<b>Rijksoverheid</b>	Ministerie van Infrastructuur & Milieu
	<i>Ministerie van Economische Zaken,</i>
	Landbouw en Innovatie
	Agentschap NL
<b>Stadsregio</b>	
<b>Tennisvereniging ZZ67</b>	
<b>Theater Zuidplein</b>	
<b>Vervoersleveranciers</b>	RET (2 metro + 14 buslijnen)
	Arriva (21 buslijnen)
	Qbuzz (8 buslijnen)
	Connexion (2 buslijnen)
	Veolia ( 1 buslijn)
<b>Vereniging van Eigenaren Winkelcentrum Zuidplein</b>	
<b>(de winkelpanden zijn in eigendom van verschillende eigenaren)</b>	
<b>Volkstuintjes Zuiderpark</b>	
<b>Woningcorporaties</b>	Com. Wonen
	Vestia
	Woonbron
	Woonstad Rotterdam
<b>Zwembad Charlois</b>	
<b>Zadkine (motorstraatgebied)</b>	

### **Bijlage III      Interviewlijst Hart van Zuid**

1. Wat is uw functie?
2. Hoe heeft uw organisatie te maken met Hart van Zuid?
3. Hoe heeft u te maken met het project Hart van Zuid?
4. Vanaf welk moment bent u betrokken geraakt?
5. Welke partijen/actoren zijn volgens u sleutelfiguren in de besluitvorming?
6. Heeft u veel contact met deze partijen/actoren?
7. Wat vindt u van de rol van andere actoren? Moet die beter/groter/anders?
8. Wat zijn de belangrijkste overlegstructuren over HvZ waar u mee te maken heeft?
9. Hoe kijkt u tegen het besluit om het Hart van Zuid als PPS te ontwikkelen?
10. In de HvZ PPS zitten verschillende aspecten die vernieuwend zijn (markt grote rol, volgorde procedures, rol politiek) wat vindt u van die keuze bij dit project?
11. De besluitvorming HvZ laat enige tijd op zich wachten. Wat is volgens u de reden dat het zo lang op zich heeft laten wachten?
12. Wat is tot nu het belangrijkste moment in de besluitvorming geweest? Grote barrière, impasse of doorbraak?
13. De politiek heeft zelf een keuze gemaakt (besluit PPS) om een grotere rol voor de markt in te ruimen? Nu lijkt de politiek niet erg gevoelig voor de argumenten om de markt niet te laten wachten. Hoe rijmen deze met elkaar? (afhankelijk van de actor die geïnterviewd wordt)
14. Hoe is de rol van het College en de Gemeenteraad geweest in het besluitvormingsproces tot nu toe? (centraal/ op achtergrond?)
15. Welke actoren hebben zich met name ingespannen om de besluitvorming te versnellen of partijen bij elkaar te brengen? Of misschien belemmeren?
16. Denkt u dat het voor alle betrokken partijen duidelijk is wat er de komende jaren van hen zal worden verwacht met dit project? Is de informatie voldoende?

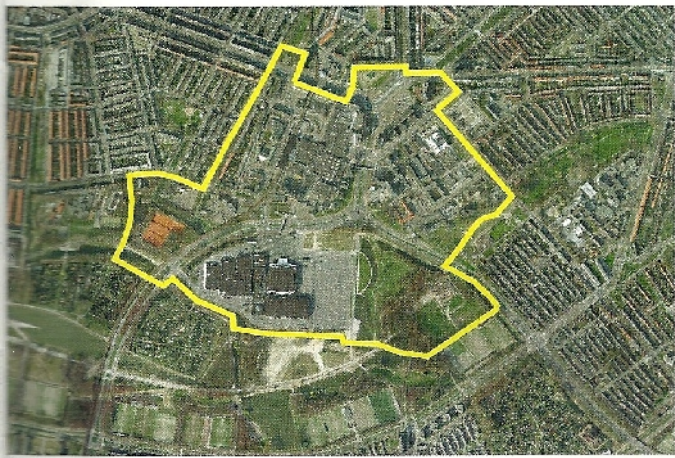
17. Wat is naar uw mening het beste dat er in het Hart van Zuid kan worden ontwikkeld? Bent u het eens met de plannen van de gemeente/projectorganisatie?
18. Wat is het belangrijkste probleem dat moet worden opgelost in HvZ?
19. Hoe kan dat naar uw mening het beste worden aangepakt?
20. Leeft het ontwikkelen van HvZ in Charlois?
21. Heeft deze wijze kans van slagen volgens u, is deze bijvoorbeeld vaker getest?
22. Heeft u nog iets toe te voegen?

## Bijlage IV Plangebied Hart van Zuid

Luchtfoto van het gebied Hart van Zuid (Projectbureau HvZ, 2008:07)



Het ontwikkelingsgebied in Hart van Zuid vanuit de lucht, inclusief het motorstraatgebied (projectbureau HvZ, 2008:03)



Luchtfoto van het Hart van Zuid met een selectie van het Zuidplein (projectbureau HvZ, 2008:43).





Het plangebied vanuit de lucht met een selectie van Ahoy en de directe omgeving (Projectbureau HvZ, 2008:42).

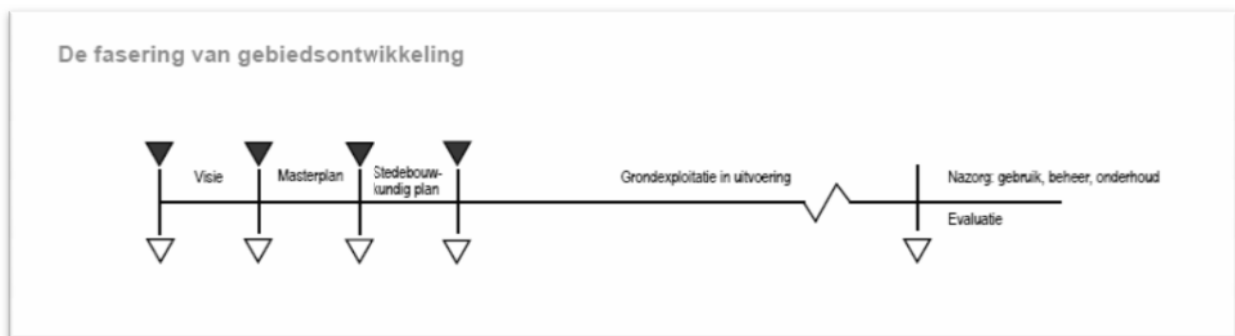


## Bijlage V      Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW)

In Rotterdam is een eigen generieke planning opgesteld voor gebiedsontwikkelingen (RSPW, 2008). Deze planning maakt deel uit van de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken (RSPW), waarin voor verschillende typen projecten een standaard werkwijze is opgesteld. Op die manier is voor iedereen duidelijk, waaronder ook de politieke bestuurders, waar in een planning een project zich bevindt en welke besluiten wanneer zullen worden gevraagd.

In totaal zijn er vier besluitmomenten, waarvan het eerste beslismoment zich voordoet als de politiek de start van een gebiedsontwikkeling goedkeurt. Overigens wordt er op momenten van politieke goedkeuring ook altijd ambtelijke goedkeuring gevraagd bij de ambtelijk opdrachtgever.

1. De eerste fase is de Visiefase van de gebiedsontwikkeling, waarin het project wordt opgestart en het projectplan wordt opgesteld. Aan het einde van deze fase wordt het projectplan voorgelegd aan het College en de Gemeenteraad.
2. Fase 2 is de periode waarin het Masterplan voor het project wordt opgesteld. Het masterplan wordt voorgelegd aan het College en de Raad.
3. Opstellen van het stedenbouwkundig plan. Ook dit plan gaat voor besluitvorming naar het College en de Raad.
4. Fase 4 is de grondexploitatie. Aan het einde van fase vier wordt geen goedkeuring meer gevraagd aan het politieke bestuur, maar alleen aan de ambtelijk opdrachtgever van de gebiedsontwikkeling.
5. De laatste fase, fase 5, is de beheerfase.



**Afbeelding IV.1:** De fasen in de besluitvorming van een gebiedsontwikkeling volgens de RSPW (RSPW faseren & beslissen, 2008:9)

De procesdoorloop zoals beschreven wordt ook de generieke methode genoemd en is in principe voor alle gebiedsontwikkelingen in Rotterdam leidend. De RSPW erkent echter wel dat er voor een project ook maatwerk nodig kan zijn. Een projectmanager heeft daarom ook een beperkte vrijheid om de fasering en ambtelijke besluitmomenten binnen de gebiedsontwikkeling zelf in te delen (RSPW *faseren en beslissen*, 8:2008).