

Bestuurlijk leiderschap in gebiedsontwikkeling



Hans Teunissen
Master City Developer

Bestuurlijk leiderschap in gebiedsontwikkeling

Onderzoek naar type bestuurlijke leiderschapsstijl dat past bij de verschillende fasen van gebiedsontwikkeling

Afstudeerscriptie Master City Developer
Erasmus Universiteit Rotterdam, Stadsontwikkeling Rotterdam,
Technische Universiteit Delft

Hans Teunissen
Juli 2012

Scriptiebegeleider: Dr Alexander Otgaar

Voorwoord

Het gezegde 'Je bent nooit te oud om te leren' was voor mij 2 jaar terug de aanleiding om te beginnen aan de opleiding Master City Developer. Als praktijkman wilde ik zeker in deze onzekere tijd meer kennis, verdieping en verbreding. Ik ben volledig aan mijn trekken gekomen. Daar hebben de colleges op woensdag, de binnenlandse excursies en de buitenlandreis, samen met enthousiaste studenten en gedreven docenten, wel voor gezorgd. Het afgelopen half jaar, tijdens het schrijven van de scriptie, heeft verdieping zeker ook voor mij persoonlijk een nieuwe invulling gekregen!

Met de keuze van het scriptie-onderwerp heb ik het me ook niet makkelijk gemaakt. Leiderschap is abstracter dan ik had verwacht. Het confronteerde me ook met mijn eigen handelen in het recente verleden als voormalig wethouder. Met de kennis van nu na deze opleiding en het schrijven van deze scriptie, zou ik bewuster om zijn gegaan met mijn positie en destijds zeker anders hebben gehandeld. Ik hoop dat anderen nu van dit inzicht gebruik kunnen maken. En wie weet kom ik nog eens terug als wethouder.

Met het schrijven van het voorwoord sluit ik een mooie periode van 2 jaar af. Ook al was het niet altijd even makkelijk; ik had het niet willen missen.

Ik wil Alexander Otgaar, mijn scriptiebegeleider, bedanken voor de begeleiding tijdens het scriptieproces. Zijn kritische maar positieve feedback heeft me geholpen mijn gedachten te ordenen. Ook mijn gezin wil ik bedanken voor het meeleven, meedenken en meevoelen de afgelopen 2 jaar. En speciaal Mark Schapendonk die me moed heeft in gesproken en als luisterend oor me vele tips heeft gegeven. Zijn bijdrage was enorm belangrijk.

Hans Teunissen
Venray, 30 Juli 2012.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Inhoudsopgave	2
Samenvatting	4
Hoofdstuk 1. Inleiding	8
1.1. Aanleiding en achtergrond	8
1.2. Probleem- en doelstelling	9
1.3. Maatschappelijke en gemeenschappelijke relevantie	9
1.4. Onderzoeksvragen	9
1.5. Begrippen en afbakening van het onderzoek	10
1.6. Aanpak en onderzoeksmethode	10
1.7. Structuur scriptie	11
Hoofdstuk 2. Literatuurverkenning	12
2.1. Inleiding	12
2.2. Leiderschap	12
2.3. Bestuurlijk leiderschap	14
2.3.1. De persoon	15
2.3.2. De bestuurlijke omgeving	16
2.3.3. De maatschappij	18
2.4. De fasen in gebiedsontwikkeling	21
2.5. Kenmerken van de fasen in gebiedsontwikkeling	22
2.6. Conclusies	24
Hoofdstuk 3. Analyse kader	25
3.1. Inleiding	25
3.2. Proces en context	25
3.3. Betrokkenheid van het publiek speelveld en de aandacht van het politieks speelveld	27
3.4. De fasen in gebiedsontwikkeling	27
3.5. Leiderschap	28
3.6. Analysemodel	30
3.7. Veldonderzoek	31
Hoofdstuk 4. Toetsen aan de praktijk	32
4.1. Inleiding	32
4.2. 't Brukske in Venray	32
4.2.1. Algemene beschrijving van het project	32
4.2.2. Beschouwing	34
4.2.3. Analyse	35
4.3. Kazernekwartier in Venlo	38
4.3.1. Algemene beschrijving van het project	38
4.3.2. Beschouwing	40
4.3.3. Analyse	41

4.4.	Piushaven in Tilburg	44
4.4.1.	Algemene beschrijving van het project	44
4.4.2.	Beschrijving	47
4.4.3.	Analyse	48
4.5.	Conclusies	51
Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen		52
5.1.	Inleiding	52
5.2.	Conclusies	53
5.3.	Aanbevelingen	54
Bijlage A Literatuurlijst		55
Bijlage B Lijst met geïnterviewden		57
Bijlage C Lijst met Tabellen en Figuren		58

Samenvatting

Inleiding

Een gebiedsontwikkeling is een langlopend en complex proces. In dat proces spelen diverse actoren, soms gelijktijdig, een rol. Een van die actoren is de bestuurlijk leider ofwel de wethouder. De rol van bestuurlijk leider blijft vaak onderbelicht terwijl geen gebiedsontwikkeling kan plaatsvinden zonder de politiek-bestuurlijke inzet van de wethouder. De wethouder zal door de politiek, bedrijven, ontwikkelaars en burgers aangesproken worden op de gebiedsontwikkeling. En dat zal in de toekomst door de onder andere toegenomen burgerparticipatie, de toegenomen rol van de media en electorale belangen alleen maar toenemen. In deze complexe context moet de wethouder gedurende 4 tot 8 jaar functioneren. En dat in een gebiedsontwikkeling waarin diverse fasen te onderscheiden zijn. Deze verschillende fasen vereisen een andere rol of stijl van de wethouder. Althans dat is de veronderstelling achter deze studie. Temeer ook omdat gebrek aan leiderschap in de huidige slechte economische omstandigheden zou kunnen leiden tot niet doorgaan of stagnatie van een gebiedsontwikkeling. De hoofdvraag waarop deze scriptie een antwoord tracht te geven is

Welke type bestuurlijke leiderschapsstijl past bij de verschillende fasen van gebiedsontwikkeling?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is allereerste literatuuronderzoek verricht naar zowel de aspecten van bestuurlijk leiderschap als de fasen in gebiedsontwikkeling.

Bestuurlijk leiderschap

Wanneer in het kader van deze scriptie gesproken wordt over leiderschap komen twee aspecten naar voren die van belang zijn. Ten eerste de onderlinge samenwerking tussen partijen die erop gericht is een ontwikkeling te realiseren en ten tweede dat de situatie bepalend is voor de manier waarop leiderschap vorm en inhoud krijgt. Dat laatste aspect sluit aan bij de situationeel leiderschapstheorieën waarvan de theorie van Hersey en Blanchard de bekendste is.

Een bestuurlijk leider moet op drie niveaus acteren. Het niveau van de persoon, de bestuurlijke omgeving en de maatschappij. Onder de persoon wordt verstaan de competenties en vaardigheden die iemand moet hebben. Het belangrijkste kenmerk van een wethouder is het kunnen 'meebewegen' van zijn inhoudelijke gelijk naar de politieke realiteit. Het tweede niveau is de bestuurlijke omgeving. Daar waar de ambtenaren, het college van B&W en de gemeenteraad actief zijn. Een goede relatie met de 'stakeholders' in deze bestuurlijke omgeving is van overlevingsbelang. Een verstoorde relatie was de belangrijkste reden van vroegtijdig en onvrijwillig vertrek van 30% van de wethouders in de periode 2006 tot 2010. De maatschappij is het derde niveau van bestuurlijk leiderschap. In dit 'speelveld' doen zich de volgende ontwikkelingen voor die het bestuurlijk leiderschap raken. Er is een toegenomen rol van burgerparticipatie en interactief besturen waardoor de rol van de burger steeds belangrijker wordt. Burgerparticipatie wordt nog eens versterkt doordat de overheid

zich op steeds meer beleidsterreinen terugtrekt. Deze drie niveaus zorgen voor een complexe context waarin de bestuurlijk leider moet opereren.

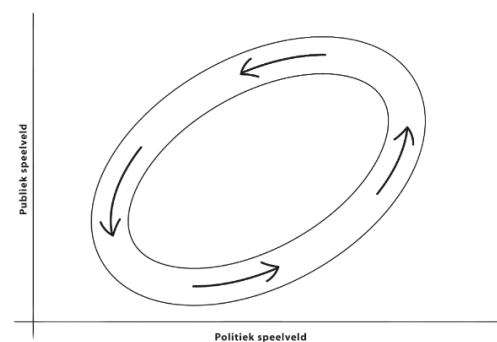
De fasen in gebiedsontwikkeling

Een gebiedsontwikkeling heeft een start en een eind moment. In dit proces zijn vier fasen te onderscheiden. De eerste fase is de initiatiefase waarin als het ware een zoektocht naar de juiste vorm, route en bestemming verkend wordt. De volgende fase is de haalbaarheidsfase waarin het initiatief op zijn haalbaarheid onderzocht wordt. In deze fase ligt de nadruk op rekenen en tekenen. Hier ontstaan samenwerkingsverbanden maar ook vindt belangrijke politiek-bestuurlijke besluitvorming plaats. De derde fase is de realisatiefase. In deze fase wordt het initiatief gerealiseerd. De daadwerkelijk bouw vindt plaats en de gebiedsontwikkeling wordt concreet zichtbaar. De laatste fase is de beheerfase.

Het analysemodel

Op basis van het literatuuronderzoek is in vijf stappen een analysemodel ontwikkeld. De vijf stappen van het analysemodel zijn:

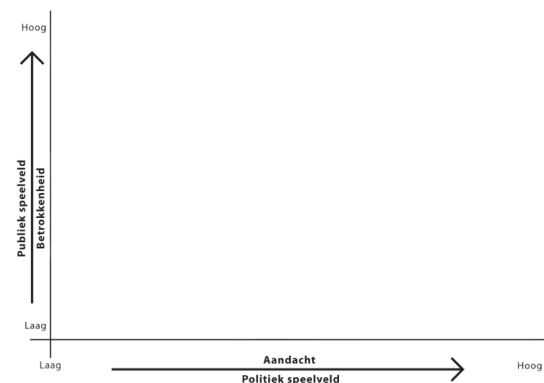
Stap 1



Het proces en de context.

De context wordt weergegeven door het politieke - en publieke speelveld. Het gebiedsontwikkelingsproces zelf wordt gesymboliseerd door de ovaal. De dynamiek van het proces wordt door middel van de pijlen aangegeven

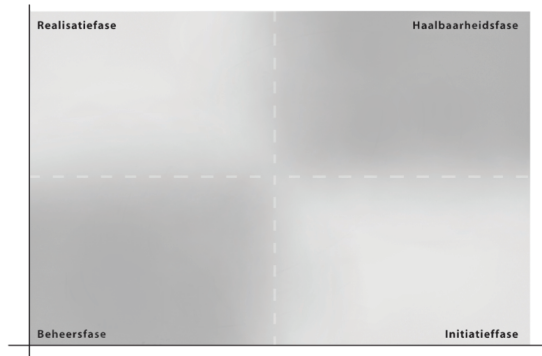
Stap 2



Betrokkenheid van het publieke – en de aandacht van het politiek speelveld.

Zowel in de bestuurlijke omgeving (het politiek speelveld) als in de maatschappij (het publieke speelveld) spelen actoren op verschillende momenten een meer of minder sterke rol. De betrokkenheid van bijvoorbeeld burgers en ontwikkelaars spreekt voor zich. Door het langlopende gebiedsontwikkelingsproces zal die betrokkenheid niet constant zijn.

Dat geldt ook voor het politieke speelveld. De aandacht van de politiek zal toenemen wanneer besluitvorming aan de orde komt. Als tweede stap in de opbouw van het analysemodel is de mate van aandacht en betrokkenheid van beide speelvelden als de twee assen van de figuur weergegeven.

Stap 3**De fasen van gebiedsontwikkeling**

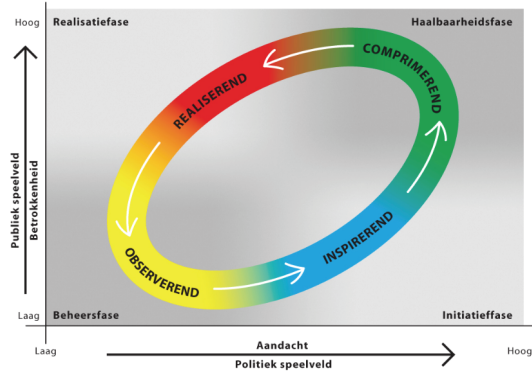
Er worden vier afzonderlijke fasen onderscheiden. De initiatiefase, de haalbaarheidsfase, de realisatiefase en de beheersfase. Deze fasen zijn weliswaar te onderscheiden maar zijn niet strik te scheiden. Hierboven is gesteld dat de aandacht en betrokkenheid van beide speelvelden varieert. Dit hangt samen met de verschillende fasen van gebiedsontwikkeling.

De aandacht van het politieke speelveld is in de initiatiefase hoog. Visievorming vindt plaats en een eerste oordeel over de wenselijkheid wordt gevormd. Om dat tot uitdrukking te brengen op de X-as, waar rechtsonder de aandacht het hoogst is, is de initiatiefase daar in het model geplaatst. Vervolgens hebben op soortgelijke wijze de andere fasen hun plek in het model gekregen.

Stap 4**De leiderschap kenmerken**

Fasen	Kenmerken van fase	Passend gedragskenmerken van leiderschap per fase
Initiatiefase	Open Zoektocht Verzamelen Verkennen Visievorming Ambitie	Inspirerend Visionair Verkennend Overtuigend
Haalbaarheidsfase	Rekenen Tekenen Draagvlak creëren Partijen betrekken Samenwerken Vast leggen	Daadkracht Verbindend Inspirerend Overtuigend Onderhandelend Volhardend Samenbrengend
Realisatiefase	Uitvoeren Bouwen Netwerk in stand houden Voortgang bewaken	Bouwend Realiserend Bewakend Controlerend Doelgericht Resultaatgericht
Beheersfase	Overdragen Beheren Onderhoud Afronden	Loslatend Observerend Bewakend Afwachtend

Op basis van het literatuuronderzoek zijn de kenmerken van de fasen in gebiedsontwikkeling beschreven. Het andere deel van het literatuuronderzoek is gericht op leiderschapsstijlen. Aan de hand van de kenmerken zoals Hersey die beschrijft in zijn model van situationeel leiderschap, zijn de gedragskenmerken van bestuurlijk leiderschap getypeerd. Beide aspecten (fasen plus gedrag) zijn samen gebracht in een schema. Op basis van dit schema wordt het gedrag van de bestuurlijk leider in de praktijkvoorbeelden, o.a. door middel van interviews, getoetst.

Stap 5**Het analyse model**

De laatste stap is het samenvoegen van de 4 voorgaande stappen in een model. Het analysemodel geeft weer de dynamiek (de pijlen in de ovaal) van beleidsontwikkeling (de ovaal) is voor wat betreft het bestuurlijk leiderschap zich afspeelt in een context van twee speelvelden (de x- en de y-as). De leiderschapstijl (de kleur in de ovaal) is afhankelijk van de fase waarin de gebiedsontwikkeling zich bevindt.

De kleuren accentueren de verschillende leiderschapstijlen per fase in de gebiedsontwikkeling. De kleuren zijn niet geheel willekeurig gekozen. De kleuren, blauw, groen, rood en geel worden in de literatuur (Birkman, Smart Agent) vaker gebruikt om verschillende stijlen te onderscheiden.

Toetsen aan de praktijk

Het model is in een drie cases getoetst. De cases zijn 't Brukske in Venray, het Kazernekwartier in Venlo en de Piushaven in Tilburg. Het betreft binnenstedelijke herontwikkelingen die langjarig lopen en waarin een aantal fasen herkenbaar zijn. De belangrijkste conclusies die uit het praktijkonderzoek getrokken kunnen worden zijn dat:

- in de initiatieffase alleen de casus in Tilburg scoort. In de twee andere cases bleek dat het initiatief en het leiderschap niet bij de bestuurlijk leider noch bij het politieke speelveld lag.
- in de haalbaarheidsfase de gewenste gedragskenmerken daadkracht, verbindend, overtuigend, onderhandelend en volhardend in de beschreven cases ook getoond zijn.
- de realisatiefase uitsluitend in Tilburg aan de orde is.
- de beheerfase in geen van de cases aan de orde is.

Conclusies

Op basis van de literatuurstudie en vervolgens het praktijkonderzoek kan een aantal algemene conclusies getrokken worden. Ten eerste is het mogelijk om per fase van de gebiedsontwikkeling passende leiderschapstijlen te benoemen. Ten tweede ligt het leiderschap niet altijd bij de wethouder. Dit blijkt in 2 van de 3 cases bij het publieke speelveld te liggen. Ten derde blijkt wel dat de leiders uit het publieke speelveld het passend leiderschap laten zien dat overeenkomt met het analysemodel. Ten slotte is het ontwikkelde analysemodel bruikbaar gebleken om gebiedsontwikkelingsprocessen in de praktijk te analyseren.

De slotconclusie is dat in de initiatieffase een inspirerende leiderschapstijl passend is terwijl in de haalbaarheidsfase een daadkrachtige en verbindende stijl het meest passend zijn. Voor de realisatiefase lijkt een leiderschapstijl overeenkomstig het analysemodel het meest passend.

Aanbevelingen

Naast de conclusie kan ook nog een aantal aanbevelingen worden gedaan voor vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1. Aanleiding en achtergrond

“De belangrijkste taak van leiders is het beïnvloeden van anderen, om plannen te realiseren. Soms gaat het om hun eigen plannen, soms om de plannen van een groep” (van www.123management.nl).

Een gebiedsontwikkelingsproces blijkt vaak een langlopend en complex proces te zijn. Niet zelden neemt een gebiedsontwikkeling tenminste 10 jaar in beslag met uitlopers naar 30 jaar. In deze periode spelen meerdere actoren gelijktijdig een rol. Een van die actoren is de bestuurlijk leider ofwel de wethouder. De manier van optreden kan van invloed zijn op de gebiedsontwikkeling. Een prominent voorbeeld daarvan is Adri Duivesteijn van de gemeente Almere die een warm pleitbezorger is van meer invloed van kopers en individuele bouwers binnen de gebiedsontwikkelingen in Almere. Maar niet alle wethouders zijn zo prominent of zichtbaar aanwezig. Veelal beweegt het politiek / bestuurlijk niveau zich meer op de achtergrond terwijl de projectorganisatie of de marktpartijen meestal goed zichtbaar zijn.

De rol van de bestuurlijk leider blijft vaak onderbelicht terwijl geen gebiedsontwikkeling kan plaatsvinden zonder de politiek-bestuurlijke inzet van de verantwoordelijk wethouder. De wethouder zal in positieve of negatieve zin door burgers, bedrijven, belangenorganisaties, de samenleving dus, worden aangesproken op de gebiedsontwikkeling. Door het dualisme, de veranderingen in de samenleving, zoals het beter geïnformeerd zijn van burgers, de burgerparticipatie, de toegenomen rol van de lokale media bij de publiek opinievorming, zal dat aanspreken ook steeds meer gebeuren. Daarnaast zal de wethouder zich ook politiek, in de gemeenteraad, moeten verantwoorden. Daar spelen onder andere electorale belangen weer een rol.

Zie hier de complexe context waarbinnen een bestuurlijk leider moet functioneren in de beperkte tijd, van meestal 4 tot 8 jaar, dat hij/zij¹ actief is in een langlopende gebiedsontwikkeling.

In het gehele proces van gebiedsontwikkeling zijn meerdere fasen te onderscheiden. De idee in de voorliggende studie is dat verschillende fasen van gebiedsontwikkeling een andere rol of stijl van de betrokken bestuurder vereisen.

De vraag is of dit klopt en zo ja, welke type leiderschapsstijl past dan bij welke fase? Deze vraagstelling wordt mede ingegeven door praktijkervaring. Als voormalig wethouder werd ik min of meer geleefd en was me onvoldoende bewust van de fase waarin een gebiedsontwikkeling zich bevond. Het besef om dit te combineren met leiderschap is pas naderhand gekomen. Zou het verschil hebben gemaakt als ik me dat wel bewust was geweest? Die vraag lag mede aan de basis van het idee voor deze scriptie.

¹ Waar in deze scriptie de mannelijke persoonsvorm wordt gebruikt, kan ook de vrouwelijke worden gelezen. Verder wordt de mannelijke vorm gebruikt.

1.2. Probleemstelling en doelstelling

Steeds meer gebiedsontwikkelingen gaan door de slechte economische omstandigheden en vooruitzichten niet door of stagneren. In publicaties in de vakbladen wordt gewezen op gebrek aan leiderschap. Maar bij wie ligt dat leiderschap of behoort het te liggen? Wat is de rol van de bestuurlijk leider of wel de wethouder in een gebiedsontwikkelingsproces? In de praktijk blijkt dat de rol die de lokale overheid speelt, niet voor iedereen even duidelijk is. Meer inzicht in de leiderschapsrol en – stijl van de wethouder, zeker gezien de vrij korte tijd dat wethouders binnen een gebiedsontwikkeling actief zijn, kan de effectiviteit van de wethouder vergroten.

Het doel van dit onderzoek is daarom het geven van inzicht in relevante stijlen van bestuurlijk leiderschap in de fasen van de gebiedsontwikkeling en de “passendheid” van deze stijlen bij die ontwikkelingen.

1.3. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Voorliggende studie geeft wethouders mogelijk handvatten voor het bewust(er) kiezen van een leiderschapsstijl in een bepaalde fase van gebiedsontwikkeling. Ook voor maatschappelijke partners en ambtenaren zijn de uitkomsten relevant. Zij kunnen hun interventies beter afstemmen op de omschreven fasen en de rol van de bestuurlijk leider daarin.

Wetenschappelijk gezien is het gepresenteerde model eveneens relevant. In dit model worden de diverse fasen van gebiedsontwikkeling en de gewenste stijl van leidinggeven in hun onderlinge samenhang gepresenteerd. In het model is ook de context van de bestuurlijk leider vervat. Zodoende ontstaat een samenhangend kader van waaruit praktijkcases kunnen worden geanalyseerd.

1.4. Onderzoeksvragen

Op basis van de geschetste aanleiding en probleem- en doelstelling is de volgende hoofdvraag gesteld waarop dit onderzoek tracht een antwoord te geven.

Welke type bestuurlijke leiderschapsstijl past bij de verschillende fasen van gebiedsontwikkeling?

Om deze onderzoeksvraag verder te operationaliseren moet antwoord gevonden worden op onderstaande subvragen:

1. Wat is leiderschap?
2. Wat zijn kenmerken van bestuurlijk leiderschap?
3. Welke fasen kent gebiedsontwikkeling
4. Wat zijn kenmerken van deze fasen in gebiedsontwikkeling?
5. Wat vereist iedere fase aan leiderschapsstijl?

1.5. Afbakening van het onderzoek

In dit onderzoek wordt op de rol van het bestuurlijk leiderschap op gemeentelijk niveau gefocust. Dus het leiderschap van de wethouder. Omdat een gebiedsontwikkeling zich meestal over een periode van tenminste 10 jaar uitstrekt en in die periode er meerdere wethouders bij de beleidsontwikkeling betrokken kunnen zijn, is naar het bestuurlijk leiderschap per fase in de gebiedsontwikkeling gekeken.

Een verder inperking van het onderzoek is het feit dat het onderzoek zich richt op de type binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Dit vanwege de complexiteit en de veelheid aan zowel politieke- als publieke actoren, die bij deze ontwikkeling betrokken zijn, de lange looptijd en omdat deze gebiedsontwikkelingen vanuit het Rijk voor de komende jaren als speerpunt naar voren zijn geschoven. De uitleglocaties worden vanuit het perspectief van bestuurlijk leiderschap minder uitdagend beschouwd.

1.6. Aanpak en onderzoeksmethode

De literatuurstudie die mede ten grondslag ligt aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen, is enerzijds gericht op leiderschap en leiderschapsstijlen en anderzijds op gebiedsontwikkeling en de fasering daarbinnen. In de literatuur over leiderschap is in het bijzonder gekeken naar de theorie rondom bestuurlijk leiderschap. De twee aandachtsgebieden van de literatuurstudie worden samengebracht in een model waarin de fasen van gebiedsontwikkeling en stijlen van leiderschap worden samengevoegd.

Het gepresenteerde model is getoetst aan de hand van drie praktijkvoorbeelden. Bij iedere casus zijn diverse stakeholders geïnterviewd. In totaal 20 personen. Ook heeft een documentenstudie plaats gevonden en is een aantal gemeenteraadvergaderingen bezocht.

De cases die onderzocht zijn:

De herontwikkeling van de woonwijk 't Brukske in Venray. De ontwikkeling is een reactie op problemen in een verouderde woonwijk. De casus is gekozen omdat het een langlopende ontwikkeling is waarbij de verwachting bestaat dat vrijwel alle fasen in de gebiedsontwikkeling herkenbaar zijn. Daarnaast is het een complexe ontwikkeling die moeizaam op gang is gekomen. Het is interessant of het type leiderschap hier wel of niet een rol inspeelt.

De tweede casus is het Kazernekwartier in Venlo. Een vrij nieuwe ontwikkeling met als hart een nieuw Multi Functioneel Centrum met naast congres- en evenementenmogelijkheden ook een voetbalstadion. Doordat de planontwikkeling recent is, kan een goed beeld verkregen worden van het leiderschap in de onderscheidende fasen. De indruk is dat het leiderschap vergt om in deze tijd een dergelijke ontwikkeling voor elkaar te krijgen. De verantwoordelijk wethouder is door Binnenlands Bestuur in 2011 uitgeroepen tot 3^e beste bestuur van het land. Past zijn stijl binnen het analyse model?

De derde casus is de Piushaven in Tilburg. De casus is geselecteerd omdat deze gebiedsontwikkeling door gebiedsontwikkeling.nu gekozen als meest onderscheidende inzending voor het congres 'Gebiedsontwikkeling Slim Vlottrekken' dat op 15 maart 2012 plaats vond. De selectie was omdat, ondanks de economische

omstandigheden, de woningverkoop goed verloopt. Interessant is wat de rol en type leiderschap van de wethouder(s) hierin hebben gespeeld. Ook in deze gebiedsontwikkeling is de verwachting dat meerder fasen 'zichtbaar' zijn.

1.7. Structuur scriptie

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag is alleereerst een literatuurstudie gedaan. In hoofdstuk 2 worden de bevindingen daarvan beschreven. In deze verkenning is gekeken naar gebiedsontwikkeling in het algemeen en de fasering daarvan in het bijzonder. Verder is literatuur over leiderschap en leiderschapsstijlen bestudeerd.

De bevindingen over de fasen van gebiedsontwikkeling en (gewenst) leiderschap, zijn samengebracht in een analysemodel. Dit model wordt in hoofdstuk drie toegelicht.

In hoofdstuk 4 wordt het veldonderzoek beschreven. Er zijn drie praktijksituaties onderzocht. Daarvoor is een groot aantal stakeholders geïnterviewd, is een documentenstudie gedaan en is een aantal raadsvergaderingen bijgewoond. Deze cases zijn aan de hand van het gepresenteerde model geanalyseerd.

De analyse van de cases leidt tot een aantal conclusies. Deze worden in hoofdstuk 5 beschreven. Zodoende wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. In dit hoofdstuk worden tot slot nog enkele aanbevelingen gegeven.

Hoofdstuk 2. Literatuurverkenning

2.1. Inleiding

Er bestaat veel literatuur over leiderschap en leiderschapsstijlen. Van Muijen (2011) stelt dat er misschien wel net zo veel definities van leiderschap zijn als dat er onderzoekers zijn die dit fenomeen bestuderen. Omdat voorliggend onderzoek antwoord wil geven op de vraag welke stijlen van bestuurlijk leiderschap passend zijn bij verschillende fasen in gebiedsontwikkeling, is een verkennend literatuur onderzoek naar leiderschap in het algemeen en bestuurlijk leiderschap in het bijzonder, relevant.

2.2. Leiderschap

Zoals gezegd is er veel geschreven over leiderschap. Boonstra (2011) beschrijft vijf leiderschapsdefinities: klassieke; formele; doelgerichte; transactionele en een transformationele. Bij de klassieke definitie gaat het over het beïnvloeden van anderen waarbij het inzetten van macht aan de orde is. De formele definitie gaat uit van een aangesteld leider, de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de aanspreekbaarheid van de leider op resultaten. Bij het doelgericht leiderschap gaat het net als bij formeel leiderschap over het beïnvloeden van gedrag maar nu gericht op het realiseren van een gezamenlijk doel. In de transactionele omschrijving wordt uitgegaan van een ruilrelatie tussen leiders en volgers. In de definitie van transformationeel leiderschap wordt er van uitgegaan dat de leider anderen weet te motiveren door bijvoorbeeld een aansprekende visie te formuleren. Het gaat meer om het verleiden van mensen om hun bijdragen te leveren.

Deze definities hebben over het algemeen betrekking op de 'oerstijlen' van leiderschap namelijk het mensgericht en het taakgericht leiderschap. Bij mensgericht leiderschap heeft de leider aandacht voor het welzijn van zijn mensen, hun functioneren en de persoonlijke relaties. Bij taakgericht leiderschap legt de leider nadruk op het uitvoeren van het werk en de te bereiken doelen (Stoker, 2003).

Vrijwel alle definities heeft een aantal overeenkomstige elementen van samenwerking tussen leider en 'ondergeschikte'. Deze elementen spelen ook een belangrijke rol in het proces van gebiedsontwikkeling. Deze elementen zijn:

- Interactie en samenspel tussen mensen
- Samen ondernemen van acties
- Realiseren van resultaat en verandering.

Maar naast het mens- en taakgericht leiderschap is voor dit onderzoek de situatie waarin en waaronder leiderschap moet worden uitgeoefend minstens zo belangrijk. Kets de Vries (2001) wijst op de rol van de leider in relatie tot de specifieke situatie. Dit onderscheid is relevant omdat een bestuurlijk leider meestal een beperkte periode (4 of 8 jaar) actief is en dat het proces van gebiedsontwikkeling juist een veel langere periode omvat. Een bestuurlijk leider krijgt dus te maken met een beperkt aantal fasen van de totale gebiedsontwikkeling. Daarnaast kunnen zich in de loop

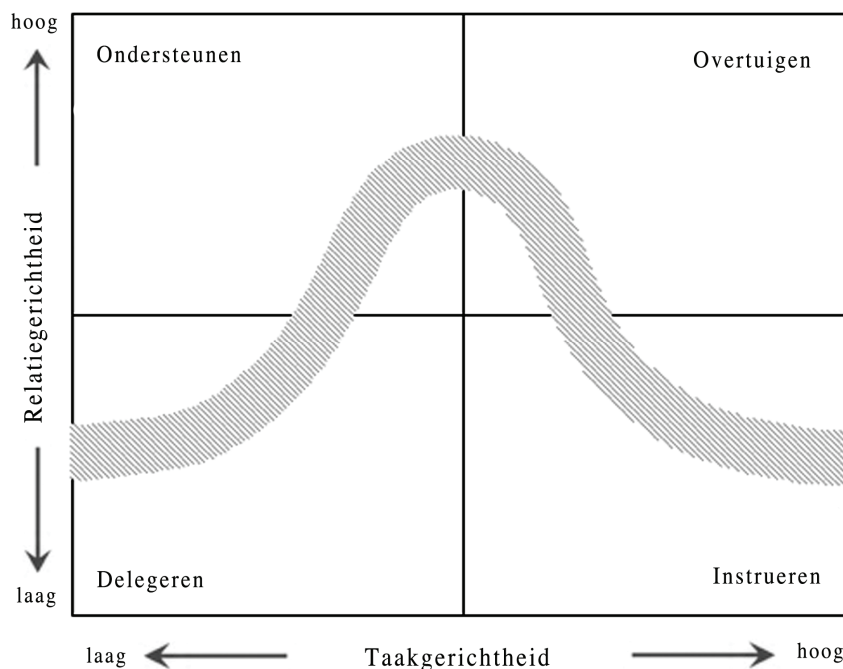
van de lange periode van gebiedsontwikkeling omstandigheden voordoen die van invloed zijn op de gebiedsontwikkeling.

Leiderschapstheorieën waarin de situatie een prominente rol speelt, worden in de literatuur geschaard onder de contingentiebenaderingen. De contingentiebenadering gaat er vanuit dat elke omgeving aangepast gedrag verlangt. De bekendste contingentietheorie is het 'Situationeel leiderschap' van Hersey en Blanchard (1987).

Hersey en Blanchard hebben een model ontwikkeld hoe de leidinggevende zich moet gedragen in relatie tot de medewerker(s). Het model kent twee stijlen, namelijk een taakgerichte stijl en een relatiegerichte stijl. Het type leiderschap of het gedrag van de leider is afhankelijk van het competentieniveau van de medewerker. Het model kent vier verschillende competentieniveaus welke gekoppeld zijn aan vier basisstijlen van leiding geven.

Hersey heeft dat in onderstaand model weergegeven.

Figuur 1: Model van Situationeel leiderschap



Bron: H. Teunissen naar Hersey, 1987

Concluderend.

Wanneer gesproken wordt over leiderschap in het kader van deze scriptie dan komen er een tweetal aspecten naar voren die van belang zijn. Ten eerste dat de onderlinge *samenwerking* tussen partijen er op gericht is om een ontwikkeling te realiseren. Ten tweede is de *situatie bepalend* voor de manier hoe leiderschap vorm en inhoud krijgt. In aansluiting hierop wordt in de volgende paragraaf specifiek het *bestuurlijk* leiderschap geanalyseerd.

2.3. Bestuurlijk leiderschap

Deze studie richt zich op het bestuurlijk leiderschap op lokaal niveau; oftewel de wethouder. Bestuurlijk leiderschap verschilt van leiderschap in het bedrijfsleven of (niet politieke) organisaties vanwege de eigenheid van de publieke omgeving en haar publiek bestuurlijke processen (Verheul, 2005). Gebiedsontwikkeling raakt altijd de belangen van burgers en die belangen zijn zelden eenduidig. Sterker nog, vaak zijn belangen van burgers tegenstrijdig. De beslissers, de leden van de gemeenteraad, worden met deze (tegengestelde) belangen geconfronteerd. Daarnaast spelen bij te maken keuzen ook electorale en partijpolitieke overwegingen een rol. Deze overwegingen en belangen kunnen ook binnen een college van burgemeester en wethouders heel verschillend liggen. Dat alles wordt nauwgezet gevolgd door de lokale pers die op zijn beurt weer de publiek opinie beïnvloedt. Zie daar de context waarin een bestuurlijk leider moet functioneren.

Kets de Vries (2001) spreekt van het leiderschapsdomein en verdeelt leiderschap in drie onderdelen namelijk de persoon, de context en de actoren. Onderdelen die onderling met elkaar in interactie zijn en kunnen leiden tot een ingewikkeld samenspel. Verheul (2005) heeft een iets andere indeling. Hij spreekt van de persoon, de functie (institutionele positie) en de samenleving (maatschappij en openbaar bestuur).

Verskil zit in de opsplitsing van de context en het daarin onderbrengen van de actoren. Aardema spreekt van het micro-, meso- en macroniveau. Daarbij gaat het in het microniveau om zaken aangaande de persoon (*noot: van de wethouder*), competenties, relevante karaktertrekken, stijl van optreden. Bij het mesoniveau gaat het om de bestuurlijke situatie (*noot: verhouding met B&W, de ambtelijke organisatie, de gemeenteraad*). Tenslotte het macroniveau waar de inwerking van maatschappelijke en ander factoren in ruimere zin aan de orde zijn (Aardema, 2011).

De bovengenoemde indelingen zijn in onderstaand figuur schematisch opgenomen.

Tabel 1: De context van bestuurlijk leiderschap

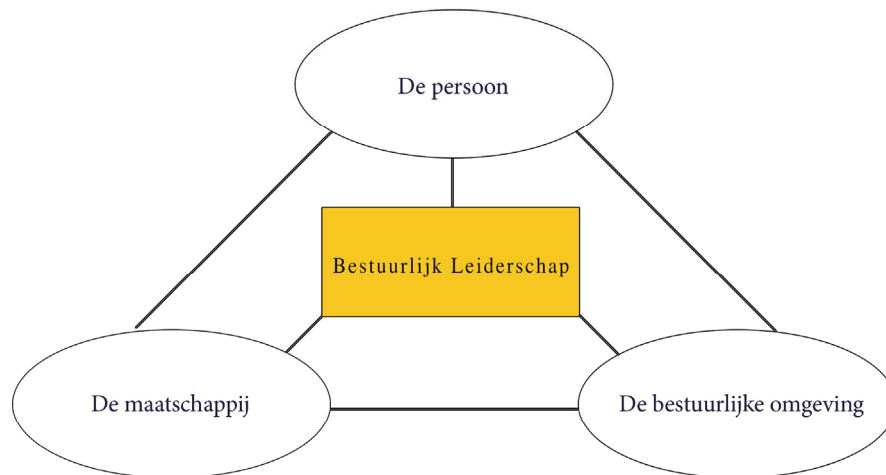
De Vries	Verheul	Aardema
De persoon	Persoon (individuele kenmerken)	Mirco niveau (de persoon van de wethouder)
De context	Functie (institutionele positie)	Meso niveau (de bestuurlijk situatie)
De actoren	Samenleving (maatschappij en openbaar bestuur)	Macro niveau (maatschappelijke en andere actoren)

Bron: H. Teunissen

Duidelijk is dat er vanuit de literatuur 3 'niveaus' kunnen worden onderscheiden waarop of waarin de bestuurlijk leider moet acteren of opereren. De indelingen verschillen niet zo veel. In de volgende paragrafen worden de hierboven benoemde elementen verder uitgewerkt waarbij niet gesproken wordt over micro-, meso- of macro niveau maar specifieke geduid naar de persoon, de bestuurlijke omgeving en de maatschappij.

Onderstaand figuur is een verbeelding van deze indeling.

Figuur 2: De context van Bestuurlijk leiderschap



Bron.: H. Teunissen (bewerking van Verheul naar Aardema)

2.3.1. De persoon

Naast de elementen van 'de maatschappij' en 'de bestuurlijke omgeving' spelen de individuele kenmerken van de wethouder een rol van betekenis. Dit is in het licht van de werving van wethouders wel een bijzonder en belangrijk aspect. Waar in het bedrijfsleven leidinggevend door middel van uitvoerige selectieprocedures worden geselecteerd en benoemd, is dat in (politiek) bestuurlijke functies een totaal ander proces. Wethouders worden in hoofdzaak geworven uit de politieke partijen. Volgens het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen waren in 2010 319.552 mensen lid van een landelijke, politieke partij (www.rug.nl/dnpp). Dat is circa 2% van de Nederlandse bevolking. Binnen de politieke partij hebben wethouders meestal 'carrière' gemaakt binnen bestuur en/of raadsfractie. Het is dus een selectie en training binnen een tamelijk gesloten politiek systeem (Tops, 1994). Een grote meerderheid van wethouders komt dus niet op een wethouderspost als gevolg van een beoordeling vanuit een profielschets voor wethouders of een grondige selectie (Aardema, 2011).

Meerdere auteurs waaronder Carabain (2009) en Kets de Vries (2001) beschrijven verschillende sets van competenties waarover een bestuurlijk leider moet beschikken. Laglas (2011) gaat nog een stap verder door de competenties specifiek te benoemen voor het leiderschap in de gebouwde omgeving. Zij ziet de volgende 5 competenties als de belangrijkste:

1. kennis van de gebouwde omgeving en ruimtelijke ontwerpen
2. gedrevenheid om de gebouwde omgeving te verbeteren
3. procesvaardigheid
4. juist getimede besluitvaardigheid
5. het vermogen tegenstelling te verzoenen

Uit haar opsomming van competenties is de conclusie te trekken dat inhoud en proces hand in hand gaan. Een goed procesmanagement alleen is niet genoeg; evenmin is een eenzijdige focus op de inhoud afdoende. Het is gerechtvaardigd om

de conclusie van Laglas; dat leidinggeven aan een ontwerpproces vereist dat de leider moet kunnen beschikken over de juiste combinatie van procesgerichte vaardigheden enerzijds en inhoudelijke kennis en gedrevenheid anderzijds, ook voor de wethouder in het gebiedsontwikkelingsproces van toepassing is.

Maar misschien wel de belangrijkste kwaliteit van een wethouder is het 'meebewegen'. Een wethouder moet op tijd kunnen omschakelen van zijn inhoudelijke gelijk naar de politieke realiteit die om een andere reactie vraagt (Ardema, 2011). De contingentiebenadering in de vorm van het situationeel leiderschap dat in de vorige paragraaf aan de orde is geweest sluit hierbij aan. Omdat het uitgangspunt is dat elke omgeving aangepast gedrag verlangt. Of zoals Korsten en Leers het zeggen *het moet passen* (Kosten en Leers, 2005).

Om in het geschetste krachtenveld als wethouder overeind te blijven, is geen eenvoudige op gave. De introductie van het dualisme (2002) en toenemende mondigheid van burgers zijn enerzijds complicerend, anderzijds biedt het de wethouder kansen om interactief en in samenspraak met partners, waaronder uiteraard de burger, zijn beleid gestalte te geven.

Het dualisme: Tot 2002 maakte de wethouders nog onderdeel uit van de gemeenteraad en dus van de eigen politiek fractie. Dat werd het monistische systeem genoemd. Vanaf 2002 zijn Wethouders geen onderdeel meer van de gemeenteraad en kunnen zelfs buiten de politiek fracties geworven worden. De zogenaamde wethouder van buiten. De verhoudingen zijn daardoor ook veranderd.

Voor 2002 werd door de wethouder, als onderdeel van de fractie, veel meer op besluitvorming en meegaan met het collegestandpunt aangedrongen. Besluiten werden voorgekookt. De coalitiepartijen hadden vaak interne afstemming waardoor besluitvorming feitelijk snel geregeld was. Oppermachtige wethouders stuurden het college en de raadsmeerderheid aan (Nieuwenhuijsen, 2012).

Het klassieke leiderschap gebaseerd op macht en sterk hiërarchisch gericht, behoort dan ook langzaam tot het verleden.

In het dualisme zijn de rollen van de raad en het college duidelijker van elkaar gescheiden. Tegelijkertijd is het samenspel tussen raad en college complexer geworden (E. Van Vloten 2010). Dat heeft geleid onder andere geleid tot een toename van de confrontaties tussen wethouder en raad en meer wethouders die tussentijds moesten vertrekken. Dualisering is verworven tot duelisering, elkaar bestreden. Het wethouderschap is in relatief korte tijd veranderd van onaantastbaar ambt in een vak met een uitzonderlijke hoog afbreukrisico (Carabain, 2009).

2.3.2. De bestuurlijke omgeving

Een tweede aspect van bestuurlijk leiderschap is de bestuurlijke omgeving waarin de wethouder moet functioneren. Onder de bestuurlijk omgeving wordt de positie van de wethouder in het lokaal openbaar bestuur verstaan. Openbaar bestuur is op te vatten als het geheel van organisaties en activiteiten die zijn gericht op het besturen van de maatschappij (Bovens, 2001). Op lokaal niveau is dat dus het 'gemeentehuis' met haar complexe omgeving van de ambtenaren, het college B&W en gemeenteraad en de relaties daartussen.

Daarnaast zijn er in het laatste decennium ontwikkelingen die hun effect hebben op de positie en de rol en het leiderschap van de wethouder. Een van de belangrijkste ontwikkelingen is het dualisme en de toegenomen rol van de media (Berenschot, 2010). Het dualisme heeft gezorgd voor andere verhoudingen tussen wethouder en gemeenteraad en de fracties. De toegenomen media aandacht kan incidenten en problemen uitvergrooten en zo als het ware het maatschappelijk ongenoegen een gezicht geven. De gemeentelijke politiek speelt hierop in door de wethouder in het openbaar te bevragen. Zijn positie en dus zijn leiderschap kan hierdoor onder druk

komen te staan. Ook zal de wethouder hierdoor mogelijk voorzichtiger en minder risicovol worden (Nieuwenhuijsen, 2012).

De positie van de wethouder, als bestuurlijk leider, is zoals hierboven reeds aangegeven, mede hierdoor kwetsbaarder geworden en dat heeft zich de afgelopen jaren vertaald in een toegenomen aantal vroegtijdig teruggetreden wethouders. Tussen 2006 en 2010 30% of te wel 500 wethouders zijn vroegtijdig gestopt (Aardema, 2011). Dat is ten opzicht van de periode 1990-1994 een toename met 10%. De meest voorkomende aanleiding voor onvrijwillig vertrek is een verstoorde relatie, een politiek conflict, tussen wethouders en zijn omgeving. Veelal gaat het dan om de relatie met de gemeenteraad (verdeelde raad) of met de andere wethouders binnen het college (collegiaal bestuur) (Aardema, 2011).

Wil een wethouder zich kunnen handhaven, dan moet hij dus met name met het ambtelijke apparaat, het college van b&w en de gemeenteraad (de 'stakeholders' van de bestuurlijke omgeving) kunnen samenwerken. Voor een goed begrip van de complexiteit van de bestuurlijke omgeving waarbinnen het bestuurlijk leiderschap zich manifesteert, wordt de rol van iedere actor hieronder nader toegelicht.

Ambtenaren

De wethouder heeft formeel geen 'leidinggevende bevoegdheid' over de ambtenaren die liggen bij de gemeentesecretaris en het ambtelijk management. Ambtenaren voeren het lokaal politiek vastgestelde beleid uit. Ze worden geacht dat loyaal te doen (Bovens, 2001). Toch zijn het geen louter uitvoerders. De kennis, die nodig is voor het realiseren van doelen en de uitvoering ligt bij de ambtelijke organisatie. Het is dan ook logisch dat het hebben van een goede relatie met de ambtelijke organisatie is een belangrijk overlevingsfactor voor de wethouder is (Aardema, 2011).

Die relatie kan onder druk komen te staan door de korte termijn belangen van de wethouder en de lange termijn belangen van de organisatie. De ambtenaren verwijten de politiek nogal eens vooral uit te zijn op scores. Politici (dus ook bestuurders) verwijten de ambtelijke organisatie een log apparaat, 'een mammoettanker' te zijn, die moeilijk in beweging is te krijgen. Ambtenaren zouden weinig creatief zijn en voor elke oplossing tien nieuwe problemen verzinnen (Tops, 1994).

Wethouders zijn voor de uitvoering en de juiste informatie wel afhankelijk van de ambtenaren. Ze blijven namelijk wel bestuurlijk verantwoordelijk. Een goede relatie is in wederzijds belang. Bestuurlijk leiderschap op basis van macht zoals dat in literatuur in de klassiek definitie omschreven is, werkt dan niet.

College Burgemeester en Wethouders

Het college van B&W vormt het dagelijks bestuur van de gemeente. Een goed college opereert naar buiten toe als een eenheid, het collegiaal bestuur. Dit ondanks het feit dat er sprake is van een wethouders van verschillende politieke partijen. Voor bestuurlijk leiderschap is dat goed maar het collegiaal bestuur is zeker niet altijd de praktijk. Tijdens de coalitieonderhandelingen worden naast het coalitieprogramma, waarin het beleid voor de komende 4 jaar wordt vastgelegd, ook de portefeuilles verdeeld. Dat kan inhouden dat "wethouders opgescheept worden met portefeuilles waar ze persoonlijk weinig affiniteit mee hebben, waardoor hun persoonlijke capaciteiten vaak onvoldoende worden benut" (Tops, 1994 pag. 100). In de gebiedsontwikkeling komt dit ook voor. De grote projecten worden onder de wethouders verdeeld ook al past dat eigenlijk niet bij de portefeuille. Dat is een ontwikkeling die ingaat tegen de competenties zoals Laglas voor bestuurlijk

leiderschap in beleidsontwikkeling die heeft benoemd, namelijk kennis van de gebouwde omgeving en ruimtelijke ontwerpen.

Het college 'vertaalt' het coalitieprogramma naar een collegeprogramma. Het politiek-bestuurlijke samenspel (ook met de oppositie) kan bevorderd worden door in het collegeprogramma ruimte te laten voor nadere invulling (Aardema, 2011) zodat ook de gemeenteraad zijn inbreng nog kan hebben bij het te voeren beleid. Deze insteek zorgt voor politiek draagvlak voor het uit te voeren beleid.

De burgemeester staat boven de partijen en heeft een zekere onafhankelijkheid. Hij heeft een verbindende rol in het college. Dat versterkt het collegiaal bestuur. Dat kan door bijvoorbeeld steun toe te zeggen van hemzelf en van wethouders te vragen op momenten dat een collega wethouder in de problemen komt of een gevoelige kwestie aan de orde is. Deze steun zorgt voor rugdekking en medeverantwoordelijkheid voor bijvoorbeeld een politiek gevoelig project. Zodra het college niet meer als eenheid opereert, wordt het in de gemeenteraad kwetsbaar (Wouters, 2011). Dat kan vervolgens weer het bestuurlijk leiderschap aantasten. In de praktijkcases (hoofdstuk 4, paragraaf 4.2) komt de rol van de burgemeester nog terug.

Gemeenteraad

De gemeenteraad is het hoogste bestuurlijke orgaan van de gemeente. De gemeenteraad toetst voor besluitvorming voorgedragen stukken aan de kaders die het heeft vastgesteld. Raadsleden gaan daarover tijdens de gemeenteraadsvergadering met elkaar en met de wethouder in debat.

In de gemeenteraad vindt de finale besluitvorming plaats. Ook voor onderwerpen die direct voortkomen uit een gebiedsontwikkelingsproces. Denk daarbij aan bestemmingsplan of exploitatieovereenkomst. Draagvlak voor een gebiedsontwikkeling is dan ook hiervoor een vereiste. De goede verhouding met de gemeenteraad, het politiek draagvlak, is eigenlijk een basale voorwaarde (Verver, 2008).

Een wethouder moet dus de kunst verstaan om binnen de bestuurlijke omgeving in en met deze actoren evenwichtig te functioneren. Ook dat vergt leiderschap. Juist in de bestuurlijke omgeving zouden leiderschapsdefinities passen die gebaseerd zijn op transactioneel leiderschap. Daarbij er sprake is van het principe van ruil (voor wat hoort wat). De titel van het boek uit 1936 van de Amerikaanse Politicoloog Harold Dwight Lasswell is in dit opzicht beeldend: *Politics: who gets what, when and how?* In ruil voor steun bij de besluitvorming zal de wethouder of het college later (bij een ander dossier) de voorstellers met een 'tegenprestatie' moeten compenseren.

2.3.3. De maatschappij

Een derde onderdeel van het bestuurlijk leiderschap is, naast de persoon en de bestuurlijke omgeving, de positie in en ten opzichte van de maatschappij. Een bestuurder wil een stempel drukken op de samenleving. Vandaar dat de samenleving en het contact met burgers, bedrijven en organisaties bij veel wethouders zo belangrijk is. De samenleving heeft afgelopen decennia grote veranderingen doorgemaakt die de positie en het leiderschap van de wethouder hebben veranderd. Het eerder genoemde dualisme was mede aanleiding om het interactief besturen en de burgerparticipatie te vergroten.

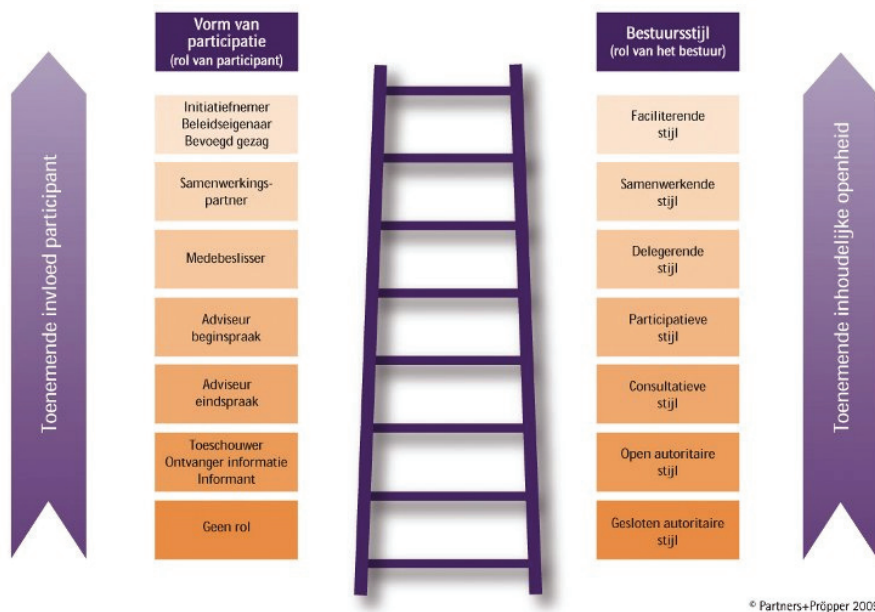
Vanaf midden jaren zestig van de vorige eeuw maakt Nederland een proces door van ontzuiling, individualisering en emancipatie. De samenleving is minder hiërarchisch samengesteld. Onze samenleving transformeert van een overzichtelijke verzuielde samenleving naar een complexe, vervlochten netwerksamenleving (Hendriks, 2002).

Die netwerksamenleving heeft grote invloed op het beleid van de overheid. We zien een toename van burgerparticipatie en interactief besturen op een groot aantal beleidsterreinen van de overheid. Naast burgers krijgen ook maatschappelijke organisaties en bedrijven meer invloed op het beleid. Josephine Green, voormalig directeur Trends en Strategie bij Philips en nu ondernemer, ziet een beweging van een 'technology led society' via een 'market led society' naar een 'socially led society' (Laglas, 2011). Dit proces is door de economische crisis op het terrein van gebiedsontwikkeling ook nog eens versneld en versterkt door de toegenomen aandacht van en voor de eindgebruiker, o.a. in de vorm van particulier en collectief opdrachtgeverschap (Laglas, 2011).

Er is ook de ontwikkeling waarin de overheid zich op steeds meer beleidsterreinen verder terug trekt en het initiatief laat bij de samenleving. In de gebiedsontwikkeling zien we dat bijvoorbeeld in de organische gebiedsontwikkeling waar zelfrealisatie door particulieren en kleine organisaties het heft in handen nemen (Holleman e.a., 2012). Dat vereist een andere opstelling van de samenleving maar misschien meer nog van de overheid. Van een sterk hiërarchische besluitvorming van bovenaf (het piramidemodel) waar een kleine groep beslissers voor de samenleving bepaalt wat er gebeurde, gaan we meer naar een besluitvormingsmodel waarin iedereen elkaar beïnvloedt en meebepaalt welke richting we opgaan. Door de aangehaalde Green het pannenkoekmodel genoemd.

Vanuit de lokale overheid is er een toegenomen aandacht voor interactieve beleidsvorming. Interactief beleid kan worden gezien als een bepaalde stijl van besturen, een manier waarop de overheid omgaat met doelgroepen van beleid en met eventuele andere initiatiefnemers. Interactief beleid heeft verschillende vormen (Pröpper, 1999). Pröpper heeft hiervoor de zogenaamde participatieladder ontwikkeld. Deze ladder geeft weer wat de rol van het bestuur is versus de rol van de participant. Op de hoogste trede zijn de inhoudelijke openheid en daarmee de invloed van de participanten het grootst. Er is dan de meeste ruimte voor nieuwe ideeën. Plannen en handelingen en de ruimte om af te wijken van opvattingen, voornemens en handelingskaders (Pröpper, 1999).

Figuur 3: Participatieladder



Bron: Pröpper, 2009.

De reeds eerder genoemde Laglas (Laglas, 2011) citeert Josephine Green die zei: "Consumers don't just want more choice; they want to be part of." Green ziet een maatschappelijke trend waarbij de mens een steeds centraler plaats in neemt. Net als Castells (1996), die de toegenomen macht en kracht van de netwerksamenleving heeft beschreven, wijst zij op het feit dat mensen beter geïnformeerd zijn dan ooit tevoren door internet en daaraan gekoppelde ontwikkeling van de social media. Het zal in de toekomst veel meer gaan om mensen te betrekken bij (productie)processen en het verdelen van macht en verantwoordelijkheid.

Voor de wethouder die enerzijds rekening moet houden met - en verantwoording moet afleggen aan de gemeenteraad (representatieve politiek) en anderzijds op wil komen voor de belangen van burgers en bedrijven, wordt het er in dat speelveld niet makkelijker op. Feitelijk gaan de netwerksamenleving en de representatieve politiek niet goed samen, maar ze kunnen ook niet zonder elkaar (Hendriks, 2002). De werelden van orde en chaos lijken hier te botsen.

Dat wordt ook nog eens versterkt door de toegenomen mondigheid van de burgers en de mogelijkheden tot beïnvloeding van het proces door belangenorganisaties, bedrijven e.d. middels de pers. De dramademocratie is daarmee een feit aldus Korsten (2005). Emoties spelen een steeds grotere rol. Daar wordt vervolgens weer door politieke partijen dankbaar gebruik van gemaakt door veelal individuele zaken tot algemeen belang te verheffen en de wethouder het vuur aan de schenen te leggen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan boze buurtbewoners die zich in een gebiedsontwikkelingsproces zeggen niet gehoord te voelen en de media inschakelen en vervolgens de politiek in de gemeenteraad toespreken. Door de focus te leggen op electorale motieven wordt snel een voedingsbodem voor conflict gevonden.

Tot zover de aspecten van bestuurlijk leiderschap, waarbij duidelijk is geworden dat een wethouder moet acteren in een complexe context en waarbij de inzet van zijn persoonlijke competenties vereisten zijn om (politiek) te overleven. Van toenemend belang is dat een wethouder voortdurend mee kan bewegen met de verschillende

krachten binnen de geschetste context. Daarbij moet nog worden opgemerkt dat naast de hierboven beschreven formele context er ook achter de coulissen in het informele circuit veel gebeurt.

De in paragraaf 2.2. genoemde elementen van samenwerking en het situationeel leiderschap vinden aansluiting bij het in de gebiedsontwikkeling veel voorkomend en benoemde begrip van het 'organiserend vermogen'. Hieronder wordt verstaan de mate waarin belanghebbenden gezamenlijk problemen en kansen benutten ten behoeve van een duurzame ontwikkeling van de stad (van den Berg, e.a., 2002). Daarnaast constateren Van den Berg e.a. dat leiderschap onder andere afhankelijk is van de lokale omstandigheden, de in deze paragraaf genoemde context, en de fase waarin een project of initiatief zich bevindt. Juist dat laatste aspect, de fasen van gebiedsontwikkeling en de kenmerken van deze fasen, zullen in de volgende paragrafen worden geanalyseerd.

2.4. De fasen in gebiedsontwikkeling

Het begrip 'gebiedsontwikkeling' is weliswaar relatief nieuw, het wordt nu ruim 10 jaar gebruikt, maar het ontwikkelingsproces bestaat al heel lang. Algemeen wordt er van uit gegaan dat binnen een ruimtelijk ontwikkelingsproces een aantal stappen of fasen te onderscheiden is waarlangs een idee of project zich ontwikkelt naar een gerealiseerd plan.

In de literatuur over gebiedsontwikkeling is het aantal beschreven verschillende fase-indelingen beperkt. De Dienst Landelijk Gebied (www.dienstlandelijkgebied.nl) heeft de "Kapstok Gebiedsontwikkeling" ontworpen en deelt een gebiedsontwikkeling op in 5 fasen: Voorverkenning, Verkenning, Plan, Realisatie, Exploitatie en Beheer.

In het Alterra-rapport 1887 (Kempenaar, 2009) worden 4 fasen benoemd namelijk een initiatieffase, planvorming, uitvoeringsfase en de beheersfase. Om het begrijpelijker te maken heeft men de 4 fasen voorzien van de volgende werkwoorden: *streven, tekenen en rekenen, maken, beleven en beheren*. De Alterra indeling is een afgeleide van de bekendste indeling namelijk die van 't Verlaat. Deze indeling is later verfijnd in de Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2011. Deze publicatie is van de overheid en de vereniging van projectontwikkelaars (Neprom). Van 't Verlaat (2003) onderscheidt vier fasen: de initiatieffase, de haalbaarheidsfase, de realisatiefase en tot slot de exploitatie- en beheersfase.

In de literatuur over het vastgoed- en / of opstalontwikkelingsproces, waar een idee of initiatief voor een locatieontwikkeling ook via stappen tot realisatie leidt, zijn andersoortige indelingen beschreven. Zo onderscheiden Ratcliffe en Stubbs vijf verschillende fasen en Miles zelfs acht onderscheidende stappen (Nozeman, 2008). Deze stappen laten zich vertalen naar een gebiedsontwikkelingsproces.

Het totale proces van vastgoedontwikkeling is het zelfde maar de stappen zijn anders geformuleerd. Dat heeft onder andere te maken met de beslismomenten, die de onderscheidende fasen afsluiten. De faseovergangen zijn minder hard of lineair dan het overzicht in de onderstaande tabel suggereert. Er worden keuzes gemaakt en commitment afgegeven voor het uitwerken van de volgende fase (Nozeman, 2008). Een voorbeeld van een indeling op grond van besluitvorming is 'Het Besluitvormingsmodel Projecten Rotterdam' uit 2004.

De bovengenoemde indelingen zijn in onderstaand figuur schematisch opgenomen.

Tabel 2: Overzicht fasen indelingen

Van 't Verlaat / Reisiwijzer 2011	Kapstok LDG	Ratcliffe / Stubbs	Miles	BP Rotterdam
Initiatiefase	Voorverkenning	Concept en initiële overweging	Opperen van ideeën	Visiefase
	Verkenning	Locatiebeoordeling en start haalbaarheid	Verfijning van ideeën	Masterplanfase
Haalbaarheidsfase	Plan	Haalbaarheids-onderzoek Gedetailleerd ontwerp en evaluatie	Haalbaarheidstoets	Stedenbouwkundige planfase
			Contract Onderhandelingen	
Realisatiefase	Realisatie	Contract en bouw	Contractuele Verplichtingen	Inrichtingsfase
			Bouw	Uitvoeringsfase
Beheerfase	Exploitatie en beheer	Marketing, beheer en overdracht	Oplevering	Beheerfase
			Property, asset, portfolio management	

Bron: H. Teunissen (bewerking van Nozeman, 2008).

Daarnaast is uit het werkgebied van de planologie de indeling volgens het model van Split en Zoete uit 2006 vaak genoemd. Zij spreken van de zogenaamde planningsdriehoek waarin de componenten *object*, *proces* en *context* samenbrengen. Dit model is voornamelijk in het eerste deel van een gebiedsontwikkeling (initiatief en planfase) interessant maar later niet meer bruikbaar. Daarom is het niet opgenomen in bovenstaand overzicht.

Omdat binnen de gebiedsontwikkeling de indeling Van 't Verlaat en de Reisiwijzer 2011 het meest gebruikt worden, zijn in de volgende paragraaf de kenmerken van die fasen nader beschreven.

2.5. Kenmerken van de fasen in beleidsontwikkeling

Voordat ingegaan wordt op de kenmerken van de te onderscheiden fasen van gebiedsontwikkeling is het van groot belang in herinnering te roepen, dat een gebiedsontwikkelingsproces vele jaren, soms 10 tot 30 jaar, kan duren. Processen die vaak geen lineair verloop kennen maar worden gekenmerkt door grote mate van dynamiek, zowel binnen een fase als ook fase-overschrijdend. Zo heeft de financiële crisis van 2008 er voor gezorgd dat de markt vrijwel stilgevallen is. Dat heeft o.a. tot gevolg dat in het (recente) verleden ontwikkelde plannen niet worden uitgevoerd of worden herzien. Er is meer sprake van een cyclisch proces waarbij (onderdelen van) fasen worden herijkt en geactualiseerd.

Als de fasen van gebiedsontwikkeling geen harde en scherpe overgangen kennen, geldt dat uiteraard ook voor de kenmerken van deze fasen. Kenmerken per fase kunnen alleen op hoofdlijnen en ideaaltypisch worden omschreven.

Initiatieffase

Alles ligt in deze fase nog open, het is als het ware een zoektocht naar de juiste route en bestemming, informatie wordt verzameld, randvoorwaarden worden geformuleerd, adviezen worden ingewonnen en marktverkenningen worden uitgevoerd. Er is nog weinig sprake van samenwerking. De nadruk ligt op visievorming en het formuleren van de ambitie voor het gebied. Wanneer de gemeente de initiatiefnemer is zullen de activiteiten veelal in het ambtelijke circuit plaatsvinden. In veel projecten krijgt deze fase onvoldoende aandacht. Te snel wordt naar het maken van ontwerpen gestapt. Het maken van een goede basisanalyse wordt overgeslagen. Juist in deze fase moeten strategische keuzes gemaakt worden en een strategische benadering (Schapendonk, 2007).

Sinds de crisis zijn er allerlei 'nieuwe' vormen van beleidsontwikkeling ontstaan waarbij meer vanuit de eindgebruiker (Collectief Particulier Opdrachtgeverschap) of fasegewijs (Organische gebiedsontwikkeling) ontwikkeld wordt. Bij deze gebiedsontwikkelingen zullen uiteraard meer actoren betrokken zijn.

De initiatieffase wordt afgesloten met tenminste een globale visie en een intentieovereenkomst dat meestal voor besluitvorming aan het college van B&W en aan de gemeenteraad wordt voorgelegd.

Haalbaarheidsfase

Wanneer een initiatief gewenst is, zal het op haalbaarheid worden onderzocht. Er start een proces van rekenen en tekenen, waarbij soms aanpassingen van uitgangspunten of de ontwikkeling van alternatieve oplossingen aan de orde is. Er zal gewerkt moeten worden aan draagvlak voor het initiatief. Ook zullen commerciële partijen betrokken worden bij het haalbaarheidsonderzoek. Het netwerk van actoren zal aangesproken en uitgebreid moeten worden. In deze fase ontstaat de meeste samenwerking omdat hierin de verschillende initiatieven op elkaar worden afgestemd en de mogelijkheid van realisatie wordt onderzocht. Samenwerking kan op verschillende manieren plaatsvinden maar moet wel worden vastgelegd.

Deze fase zal afgesloten worden met documenten die aan de gemeenteraad voor besluitvorming zullen worden voorgelegd. Het kan dan gaan om het 'product de planologische en andere publiekrechtelijke randvoorwaarden van generieke aard' (Kersten, 2011) tot realiseringsovereenkomsten en bestemmingsplannen.

Realisatiefase

Deze fase richt zich op de daadwerkelijke gebiedsontwikkeling zoals in de voorgaande fase is vastgesteld. Er moet toegezien worden op het nakomen van de gemaakt afspraken. Bij aanvang is duidelijk welke rol, met de daarbij behorende verantwoordelijkheden, iedere participant heeft. Door de aard van de werkzaamheden zullen andere personen ten tonele verschijnen. De teken – en rekenaars worden opgevolgd door de uitvoerders. Het draagvlak en netwerk voor de ontwikkeling moet in standgehouden en beheerd worden. Besluitvormingsproducten in deze fase zijn veelal voortgangsverslagen en eventuele wijzigingsvoorstellen, maar die zullen de visie niet te discussie stellen.

Exploitatie- en beheerfase

De gebiedsontwikkeling is zo goed als afgerond. Het beheer en het onderhoud zijn nu de belangrijkste activiteiten. De visie is als het ware gerealiseerd. Het draagvlak voor de ontwikkeling wordt overgedragen aan de gebruikers in het gebied.

Samenvattend in onderstaand schema de belangrijkste kenmerken van iedere fase van gebiedsontwikkeling

Tabel 3: Kenmerken van de fasen in gebiedsontwikkeling

Initiatiefase	Haalbaarheidsfase	Realisatiefase	Beheerfase
Open Zoektocht Verzamelen Verkennen Visievorming Ambitie	Rekenen Tekenen Draagvlak creëren Partijen betrekken Samenwerken Vast leggen	Uitvoeren Bouwen Netwerk in stand houden Voortgang bewaken	Overdragen Beheren Onderhoud Afronden

Bron: H. Teunissen

2.6. Conclusies

De meest belangrijke conclusie uit deze literatuurstudie is wellicht dat een wethouder binnen een complexe context operend, leiding moet geven aan een minstens zo complex proces van gebiedsontwikkeling.

De omgeving waarin een wethouder moet functioneren is complex omdat hij te maken heeft met krachten vanuit het ambtelijk apparaat, de gemeenteraad en binnen het college. Met name leden van de gemeenteraad, maar ook de wethouder zelf, kunnen onder grote druk van de publieke opinie komen te staan. Hij zal op meerdere schakels tegelijkertijd moeten kunnen spelen en daarbij permanent de relatie met de betrokkenen enerzijds en de inhoud van de plannen anderzijds moeten bewaken. Maatschappelijke ontwikkelingen als de toegenomen mondigheid van burgers en de introductie van het dualisme zijn daarbij extra complicierend.

Gebiedsontwikkelingsprocessen zijn complex van zichzelf omdat ze vele jaren in beslag nemen en vaak geen lineair verloop kennen. De verschillende fasen in dit proces zijn weliswaar te onderscheiden maar niet strikt te scheiden. Meerdere actoren spelen een rol en ook daarbij kunnen tegengestelde belangen aan de orde zijn. Het ontwikkelen van een gezamenlijke visie en het creëren van draagvlak zijn belangrijke randvoorwaarden voor een succesvolle afronding. Daar komt bij dat, ook vanwege het langlopende karakter, een gebiedsontwikkelingsproces verstoord kan worden, hetgeen noopt tot heroverweging en bijstelling. De financiële crisis van 2008 is een recent voorbeeld van een dergelijke verstoring.

Geconcludeerd kan worden dat de complexe context het functioneren van de wethouder compliceert, maar tegelijkertijd ook kansen biedt. Dit laatste hangt in sterke mate af of de wethouder in staat is om voldoende mee te kunnen bewegen met en tussen deze verschillende krachtenvelden.

De conclusie ten aanzien van meest gewenste gedrag / de gedragskenmerken is dan ook dat deze afhankelijk zijn van de situatie. Dat vereist een hoge mate van flexibiliteit en sensibiliteit van de wethouder. Samenvattend kan gesteld worden dat in termen van gedrag 'mee bewegen' de meest belangrijke factor is.

Hoofdstuk 3. Analyse kader

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt op basis van de onderzochte literatuur een analysekader gepresenteerd. In dit kader wordt een verbinding gelegd tussen de fasen in de gebiedsontwikkeling en bestuurlijk leiderschap. Het model dat daaruit ontstaat is aan de hand van een drietal praktijkvoorbeelden getoetst. De resultaten daarvan worden in hoofdstuk vier behandeld.

Het model representeert de dynamiek en complexiteit van de gebiedsontwikkeling, de betrokkenheid van het publieke - en politieke speelveld, de fasen in de gebiedsontwikkeling en tot slot het leiderschap met de dominante gedragskenmerken gekoppeld aan de onderscheiden fasen in de gebiedsontwikkeling.

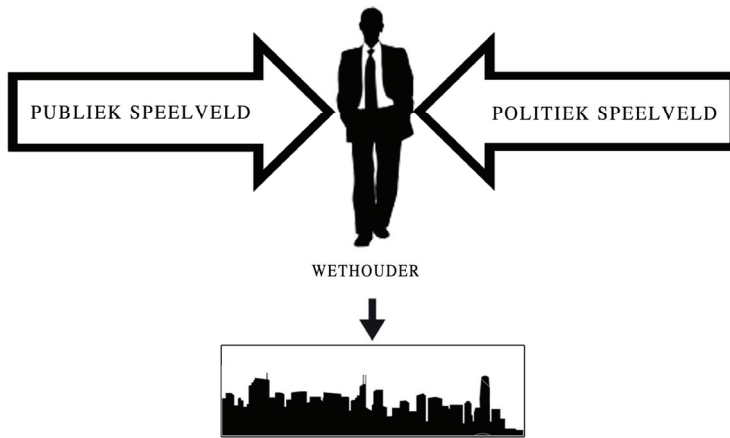
3.2. Proces en context

We hebben gezien dat gebiedsontwikkelingen zeer langlopende processen zijn waarin vele actoren een rol spelen. Ook is duidelijk geworden dat er vaak geen sprake is van een lineair proces maar dat maatschappelijke en politieke omstandigheden dwingen tot heroverweging en soms het stoppen van de ontwikkelingen. Een sprekend voorbeeld daarvan is, zoals eerder ook benoemd, de financiële crisis van 2008. De woningmarkt is volledig op slot geraakt. Als gevolg daarvan is ook de woningbouwmarkt nagenoeg stilgevallen. De economische crisis heeft ook de investeringen van bedrijven sterk aan banden gelegd. Er is een groot overschot aan kantoor en bedrijfspanden. Deze dynamiek dwingt de bestuurlijk verantwoordelijke wethouders tot heroverweging van plannen. Het is evident dat de wethouder daar opnieuw te maken krijgt met (tegengestelde) belangen van verschillende actoren. Mogelijk heeft de gemeente of marktpartijen investeringen gedaan die nu niet renderend blijken. Ook zijn mogelijk bij burgers verwachtingen en beelden ontstaan die niet of slechts gedeeltelijk waargemaakt gaan worden.

Naast dat gebiedsontwikkeling op zichzelf een complex proces is, opereert een wethouder in een complexe context zoals we in hoofdstuk 2 hebben gezien. Een context die bestaat uit twee speelvelden. Deze twee speelvelden zijn een politiek speelveld waarin de ambtenaren, het college van Burgemeester en Wethouders en de Gemeenteraad in opereren en een publiek speelveld waar bewoners, burgers, belangen- en maatschappelijke organisaties, ontwikkelaars en ander belanghebbende die bij een gebiedsontwikkeling betrokken actief zijn.

De wethouder bespeelt idealiter zowel het politieke – als ook het publieke speelveld. In de praktijk komt het er ook vaak op neer dat beide speelvelden de wethouder fors onder druk zetten.

Figuur 4: Krachtenveld van de wethouder



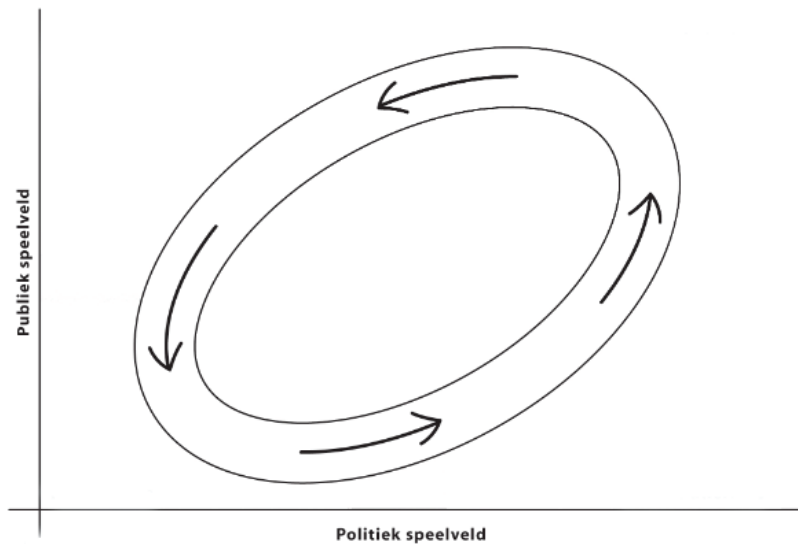
Bron: H. Teunissen

Een belangrijke kwaliteit van de wethouder is dat deze kan meebewegen met de diverse krachtenvelden en tegelijkertijd de inhoud van de plannen kan bewaken.

In de komende paragrafen wordt stapsgewijs het analysemodel opgebouwd. Allereerst wordt het gebiedsontwikkelingsproces in zijn context schematisch gepresenteerd. De context wordt weergegeven door het politieke - en publieke speelveld. Het gebiedsontwikkelingsproces zelf wordt gesymboliseerd door de ovaal. De dynamiek van het proces wordt door middel van de pijlen aangegeven.

Schematisch leidt dit tot de volgende figuur.

Figuur 5: Proces en context

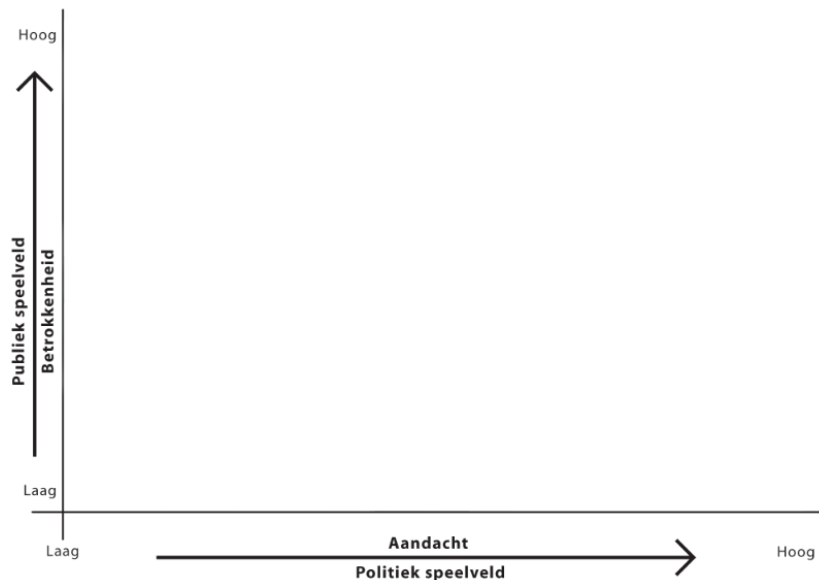


Bron: H. Teunissen

3.3. Betrokkenheid van het publieke - en aandacht van het politieke speelveld

In paragraaf 3.2 zijn het publieke – en politieke speelveld al als krachtenvelden benoemd. Gebiedsontwikkeling slaagt alleen als er zowel publiek als ook politiek voldoende draagvlak is. Actoren in deze domeinen spelen op verschillende momenten een meer of minder sterke rol. De betrokkenheid van burgers die belang (positief of negatief) hebben bij de gebiedsontwikkeling spreekt voor zich. Mondige burgers zullen zich laten horen en zullen invloed willen hebben op de ontwikkelingen. Omdat gebiedsontwikkeling langlopende processen zijn, kan die betrokkenheid niet constant zijn. In wezen geldt dat ook voor het politieke speelveld. Ook daar zal de aandacht variëren. Op momenten dat besluiten genomen moeten worden, is de aandacht vanuit het politieke speelveld evident. Als tweede stap in de opbouw van het analysemodel is de mate van aandacht en betrokkenheid van beide speelvelden als de twee assen van de figuur weer gegeven.

Figuur 6: De speelvelden



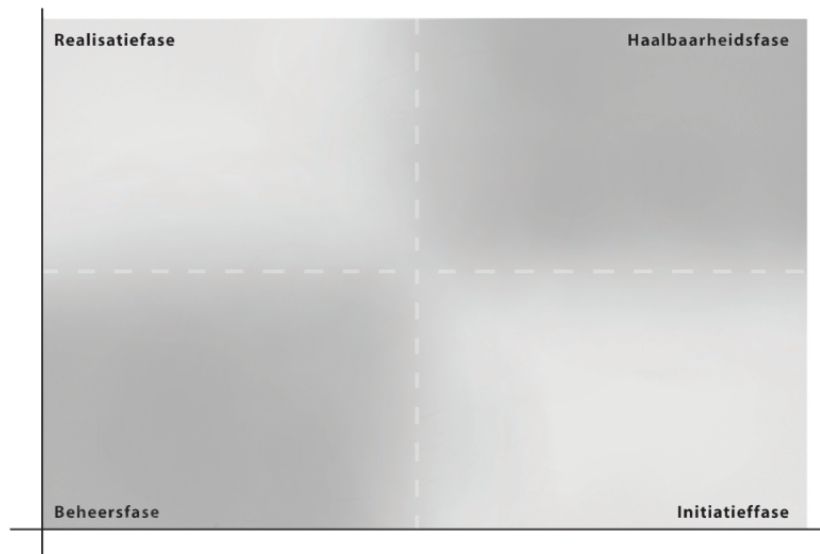
Bron: H. Teunissen

3.4. De fasen van gebiedsontwikkeling

De derde stap is het plaatsen van de vier fasen in het analysemodel. In paragraaf 2.5 is een aantal indelingen van fasen in gebiedsontwikkeling beschreven. Voor dit model wordt gebruikt gemaakt van de vier fasen van 't Verlaat, namelijk de initiatiefase, de haalbaarheidsfase, de realisatiefase en de beheerfase. 't Verlaat geeft daarbij aan dat deze fasen weliswaar te onderscheiden zijn maar niet strik te scheiden. In onderstaand figuur is dat verbeeld door de in elkaar overlopende grijstinten. Hierboven is gesteld dat de aandacht en betrokkenheid van beide speelvelden varieert. Dit hangt samen met de verschillende fasen van gebiedsontwikkeling. De aandacht van het politieke speelveld is in de initiatiefase hoog. Visievorming vindt plaats en een eerste oordeel over de wenselijkheid wordt gevormd. Om dat tot uitdrukking te brengen op de X-as, waar rechtsonder de aandacht het hoogst is, is de initiatiefase daar in het model geplaatst. Vervolgens hebben op soortgelijke wijze de andere fasen hun plek in het model gekregen.

Schematisch gezien ziet de fase-indeling er als volgt uit:

Figuur 7: De Fasen in gebiedsontwikkeling



Bron: H. Teunissen

3.5. Leiderschap

Wanneer een proces langlopend en complex is, wanneer bij dat proces meerdere actoren betrokken zijn, wanneer die actoren verschillende en soms tegengestelde belangen hebben, wanneer een leider op meerdere speelvelden tegelijkertijd moet acteren, dan stelt dat alles hoge eisen aan de kwaliteiten van dat leiderschap. Diezelfde leider wil (in principe) na zijn termijn graag worden herbenoemd in zijn functie, dus ook persoonlijke belangen en ambities zijn in het geding. Het is daarom zaak dat de betrokken wethouder het meest effectief gedrag vertoont en effectieve interventies plaatst.

Het is op deze plaats goed om nog even terug te grijpen naar de eerste paragraaf van hoofdstuk 2. De vraag is immers wat dan passend gedrag en effectieve interventies zijn. Het antwoord daarop is in wezen eenvoudig: 'dat hangt sterk van de situatie af'.

Het in hoofdstuk 2 besproken situationeel leiderschapmodel van Hersey en Blanchard (1987) stelt dat het inzetten van een bestuursstijl afhankelijk is van de situatie. Hierboven is al gesteld dat de bestuurlijk leider zowel het doel / de taak als ook de relatie met anderen moet bewaken. Op momenten dat de taak centraal staat, zal de bestuurlijk leider meer directief en meer instruerend zijn. Op momenten dat een wethouder partijen moet verbinden en draagvlak moet verwerven, zal zijn gedrag meer op overtuigen zijn gericht. Het model van Hersey is gericht op het leidinggeven aan medewerkers. De ontwikkeling van medewerkers en de context waarbinnen zij functioneren vereisen van de leidinggevende een andere stijl. De stelling in de context van deze studie is dat dit niet alleen geldt voor het leidinggeven aan personen maar ook geldt voor het leidinggeven in verschillende fasen in een proces. Met andere woorden; een wethouder zal in de initiatiefase overwegend ander gedrag, andere interventies moeten plaatsen dan in de haalbaarheidsfase of de realisatiefase.

In paragraaf 2.5 worden de kenmerken van de vier fasen van gebiedsontwikkeling getypeerd. De vraag is welk type leiderschap / gedragskenmerken van leiderschap passend is in deze fasen. Naar voorbeeld van Hersey die in zijn boek ' Situationeel leidinggeven' (1987, pag.47) kenmerken van leiderschap afzet tegen de competenties van medewerkers geeft, hieronder een beschrijving van passend gedrag bij de fasen van gebiedsontwikkeling.

De initiatiefase heeft met name een open karakter, een zoektocht waarin ruimte moet zijn voor creativiteit en diversiteit. De bestuurlijk leider moet inspirerend zijn, moet ruimte bieden en soms zelf een visionaire insteek kiezen. Inspirerend leiderschap is meer aangewezen dan directief en controlerend gedrag. Overtuigingskracht kan nodig zijn om partijen te laten mee bewegen.

In de haalbaarheidsfase komen de rekenmeesters aan zet. Dit werk moet de leider over laten aan de professionals. Met name naar het publieke speelveld toe, zal het nodig zijn dat de wethouder partijen samenbrengt. Wanneer marktpartijen betrokken worden, zal naast overtuigingskracht ook onderhandeld moeten worden over de (rand)voorwaarden.

In de realisatiefase zal de bestuurlijk leider meer op de achtergrond een rol spelen. De voortgang van het proces moet worden bewaakt. Partijen moeten binnen boord gehouden worden. De uitvoering moet bewaakt / gecontroleerd worden.

In de beheerfase zal de bestuurlijk leider zich geleidelijk terugtrekken. De projectfase wordt afgerond. Het resultaat wordt overgedragen aan de gebruikers. De wethouder zal afwachten of het gebruik verloopt zoals in de initiatiefase / visiedocument is bedoeld.

Samenvattend worden in onderstaand figuur de kenmerken van iedere fase uit paragraaf 2.5 samengebracht met de hierboven getypeerde passende gedragskenmerken.

Tabel 4: de gedragskenmerken per fase

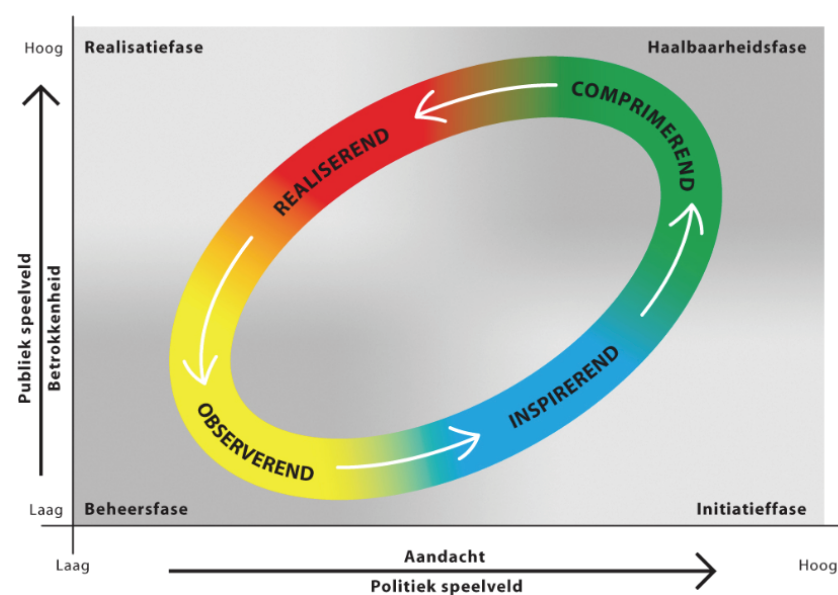
Fasen	Kenmerken van fase	Passend gedragskenmerken van leiderschap per fase
Initiatiefase	Open Zoektocht Verzamelen Verkennen Visievorming Ambitie	Inspirerend Visionair Verkennend Overtuigend
Haalbaarheidsfase	Rekenen Tekenen Draagvlak creëren Partijen betrekken Samenwerken Vast leggen	Daadkracht Verbindend Inspirerend Overtuigend Onderhandelend Volhardend Samenbrengend
Realisatiefase	Uitvoeren Bouwen Netwerk in stand houden Voortgang bewaken	Bouwend Realiserend Bewakend Controlerend Doelgericht Resultaatgericht
Beheerfase	Overdragen Beheren Onderhoud Afronden	Loslatend Observerend Bewakend Afwachtend

Bron: H. Teunissen (naar Hersey)

3.6. Analysemodel

In stap vijf worden de hierboven beschreven elementen samengevoegd. Dit leidt tot onderstaand model.

Figuur 8: Het analysemodel “Bestuurlijk leiderschap in de fasen van gebiedsontwikkeling”



Bron: H. Teunissen

Het analysemodel geeft weer de dynamiek (de pijlen in de ovaal) van beleidsontwikkeling (de ovaal) is voor wat betreft het bestuurlijk leiderschap zich afspeelt in een context van twee speelvelden (de x- en de y-as). De leiderschapstijl (de kleur in de ovaal) is afhankelijk van de fase waarin de gebiedsontwikkeling zich bevind.

De kleuren accentueren de verschillende leiderschapstijlen per fase in de gebiedsontwikkeling. De kleuren zijn niet geheel willekeurig gekozen. De kleuren, blauw, groen, rood en geel worden in de literatuur (Birkman, Smart Agent) vaker gebruikt om verschillende stijlen te onderscheiden.

3.7. Veldonderzoek

Het gepresenteerde model is aan de hand van 3 praktijkcases getoetst .

Er is een viertal waarnemingsmethoden waar gebruik van wordt gemaakt. Deze zijn:

- Observaties (bijwonen van besluitvormende raadsvergaderingen)
- Archiefonderzoek (bestuderen van verslagen van raadsvergaderingen e.d.)
- Specifieke Literatuur over de cases (stedenbouwkundige visies en -plannen, publicaties en krantenberichten)
- Semi-gestructureerde interviews (zie bijlage 2 voor de namen van de geïnterviewde)

De interviews hadden een semi-gestructureerd karakter. Er is vooraf een lijst met onderwerpen opgesteld, en aan de hand hiervan is een open gesprek gevoerd met de betrokkenen om zodoende zoveel mogelijk informatie te vergaren over de case, de rol en het leiderschap van de wethouder hierin. Per case is gekeken naar de herkenbaarheid van de fasen in de beleidsontwikkeling. Vervolgens is per fase gekeken naar de interactie met het publieke en politieke speelveld, de rol van de wethouder hierin en wat dit zegt over het type leiderschap. Per case is een analyse gemaakt en is de verkregen informatie vergeleken met het theoretisch model wat in hoofdstuk 3 is beschreven. Om de cases te kunnen vergelijken is voor elke case dezelfde 'typen' personen geïnterviewd. Naast de wethouder was dat voor het politiek speelveld de projectleider en vanuit het publiekspeelveld iemand van een markt partij. Om het beeld te completeren of te verbreden zijn daarnaast ook mensen uit de politiek en belangenorganisatie bevroegd. De gekozen cases hebben als overeenkomst dat de 2 fasen waarin de gebiedsontwikkelingen zijn vorm krijgt , de initiatief en de haalbaarheidsfase 'zichtbaar' zijn.

Na de analyse van ieder case zijn de drie cases met elkaar vergeleken om vervolgens, voor zover dat mogelijk was, algemene bevindingen hieruit te halen. Daarbij is op een narratieve wijze gekeken naar het aantal overeenkomstige woorden (of vergelijkbare woorden) die door de geïnterviewden zijn gebruikt voor de getoonde leiderschapstijl en de passende leiderschapstijl zoals die in tabel 4 zijn benoemd. Vervolgens is ook nog gekeken naar een onderverdeling van de woorden naar de 4 onderscheidende fasen. Dit alles om te toetsen of er op basis van de interviews sprake is van een bepaalde overeenkomstige leiderschapstijl per fase in de beleidsontwikkeling.

Er is bij de keuze voor de geïnterviewden bewust een verdeling gemaakt in vertegenwoordigers uit het publieke speelveld, het politiek speelveld en de wethouders.

Hoofdstuk 4. Toetsen aan de praktijk

4.1. Inleiding

Ieder case begint met een algemene omschrijving van de betreffende gebiedsontwikkeling op basis van archief en case specifiek literatuuronderzoek. Vervolgens is per fase van de gebiedsontwikkeling gekeken naar de mate van betrokkenheid van het publieke speelveld en de aandacht vanuit het politieke speelveld. Per fase is de rol en het getoonde leiderschap van de wethouder verkend. Naast informatie uit het archief- en documentenonderzoek is ook gebruik gemaakt van de observaties en de interviews. Iedere case wordt afgesloten met mijn eigen analyse.

4.2. 't Brukske te Venray

4.2.1. Algemene beschrijving project

't Brukske is de grootste woonwijk van Venray (42.000 inwoners). Er staan 1930 woningen, hiervan is 62% huurwoning en 38% koopwoning. Er wonen 5207 mensen in deze lommerrijke wijk van ca. 10 ha, gelegen ten zuidoosten van de binnenstad, ingeklemd tussen de A73 (oost), De Deurneseweg (N271) (zuid) en de Henri Dunantstraat (noord) en het industrieterrein De Brier (west).

Luchtfoto 't Brukske



Bron: Masterplan Brukske 2007.

De wijk is ontwikkeld in de jaren zeventig van de vorige eeuw en moest mede de te verwachte komst van nieuwe werknemers voor de toen grootste werkgever van Venray, Rank Xerox, op kunnen vangen. De wijk herbergt een smeltkroes aan nationaliteiten, culturen en etniciteiten. Dit speelt een belangrijke rol in de herkenbaarheid van de wijk. De ruimtelijke inrichting van de wijk heeft er toe geleid dat de (sociale) huurwoningen in het midden van de wijk, binnen de verkeersring zijn gelegen en de koopwoningen aan de buitenzijde van de wijk. In de loop der jaren is het middengebied waar de voorzieningen, zoals het winkelcentrum, de basisscholen en het wijkgebouw gevestigd zijn in kwaliteit achteruit gegaan. Dat ging gepaard met overlast, vervuilingen e.d. Het gevoel van onveiligheid en onbehagen neemt toe. Bewoners identificeren zich steeds minder met de wijk. Ondanks dat de woningen van een goede kwaliteit zijn, blijft de waardeontwikkeling achter.

Om verdere terugval van de wijk te voorkomen, heeft een groot aantal partijen en organisaties, die in de wijk actief zijn, waaronder Wonen Venray, Stichting Primair Onderwijs Venray, Wijkplatform Brukske en de Gemeente Venray, de handen ineengeslagen en het Ondernemend Gezelschap Brukske (verder OGB) in 2004 opgericht. Ze hebben een plan gemaakt dat als basis heeft gediend voor het Masterplan Brukske dat onder de leiding van de Gemeente in gezamenlijkheid met het OGB is opgesteld. Op 18 december 2007 heeft de gemeenteraad dit vastgesteld. In het Masterplan wordt een groot aantal verbetervoorstellen voor de komende 10 jaar geformuleerd. De voorstellen betekenen een forse revitalisering van de wijk. Er is gekozen voor een integrale, gebiedsgerichte aanpak, met een zwaar accent op de sociale agenda, ruimtelijke ingrepen en gebiedsmanagement (Masterplan, 2007).

De belangrijkste onderwerpen die in het Masterplan zijn genoemd:

- verbeteren van het imago van de wijk
- verbeteren van de middenstrook waar alle voorzieningen liggen (tennisshal, scholen, kerk, moskee, winkelcentrum, wijkcentrum, sporthal)
- zorgen voor een breder aanbod van woningen
- verbeteren van de openbare ruimte, met name de wegen en het groen

Het Sociaal Activerings Programma is vrij snel opgemaakt onder regie (en financiering) van de Gemeente Venray en Wonen Venray. Over het ruimtelijke ingrijpen is tussen de gemeente en de Wonen Venray lang onderhandeld. Uiteindelijk hebben Gemeente en Wonen Venray begin 2009 besloten niet langer gezamenlijk op te trekken maar ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid zijn deel op te pakken. Concreet hield dat in dat de gemeente verantwoordelijk is voor de uitvoering van het middengebied met een nieuw Multifunctioneel Centrum (waarin het wijkgebouw, de scholen e.d. hun plek moeten krijgen, de daaraan gekoppelde verplaatsing van het winkelcentrum, een nieuwe ontsluiting op de Henri Dunantstraat om de toegang tot de wijk te verbeteren. De noodzaak van een herontwikkeling wordt door Rijk en Provincie ondersteund, gezien de forse financiële bijdrage die zij beschikbaar stellen.

Tot op heden (juli 2012) is nog geen groen licht gegeven voor de financiering van het MFC door de gemeenteraad. De verwachting is dat dit eind van 2012 wel zal gebeuren als aan de voorwaarden die de gemeenteraad aan de financiering heeft gesteld is voldaan. Het gaat dan om het terugbrengen van het jaarlijks exploitatietekort van € 270.000,00 naar € 230.000,00 en een sluitende Grondexploitatie! De bouw van het MFC is de eerste schakel in een grotere reeks van fysieke ingrepen in het gebied (de daadwerkelijke gebiedsontwikkeling).

Twee van de vier fasen zoals deze zijn benoemd in hoofdstuk 2 zijn in deze gebiedsontwikkeling te herkennen. De overgangen zijn minder lineair dan hieronder aangegeven.

De initiatieffase

Vanaf 2004 met de oprichting van het OGB tot aan de vaststelling van het Masterplan Brukske op 18 december 2007 door de gemeenteraad is de initiatieffase te herkennen.

De haalbaarheidfase

Na het vaststellen door de gemeenteraad van het Masterplan Brukske op 18 december 2007 is de haalbaarheidsfase gestart en voor wat betreft de fysieke ingegrepen in het Middengebied is deze nog steeds niet afgerond.

4.2.2. Beschouwing

Bij het Masterplan Brukske is er sprake van een herontwikkeling van een woonwijk. In de beheerfase krijgt de wijk vanuit het politieke speelveld geen extra aandacht. Het besef dat er wat moet gebeuren komt vanuit het publieke speelveld. Maatschappelijke partijen richten het Ondernemend Gezelschap Brukske (OGB) op. De betrokkenheid van wijkbewoners is uiterst beperkt. Het OGB zet ook geen acties uit om die betrokkenheid te organiseren. Geleidelijk neemt de betrokkenheid vanuit het politieke speelveld toe. Op ambtelijk niveau wordt deelgenomen aan het OGB. Nadat het OGB in 2005 een visiedocument presenteert, wordt door gemeente en het OGB een Masterplan opgesteld. Het Masterplan Brukske krijgt bij de vaststelling in 2007 een breed politiek draagvlak doordat vrijwel alle fracties instemden. Opvallend is dat het politiek speelveld (gemeenteraad) weliswaar lovend is over de betrokkenheid van het OGB maar zijn zorgen uitspreekt over de geringe betrokkenheid van de wijkbewoners.

Op basis van het Masterplan Brukske wordt ook een Sociaal Activeringsprogramma opgesteld. Doel van dit programma is om de sociale cohesie in de wijk terug te brengen.

Vanwege de grote maatschappelijke / sociale component in het Masterplan wordt de portefeuillehouder Maatschappelijke Zaken in 2007 verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het Brukske.

Na de vaststelling van het Masterplan is het de woningbouwcorporatie Wonen Venray die het voortouw neemt in de verdere planontwikkeling. De samenwerking met de gemeente verloopt moeizaam. Eind 2008 loopt het gesprek tussen gemeente en Wonen Venray vast.

donderdag, 08 mei 2008

Masterplan Brukske uitgesteld

● Venray: kosten moeten omlaag

Van onze verslaggever
VENRAY ■ De grote opknop-
beurt van de Venrayse wijk
Brukske wordt voor een
paar maanden uitgesteld.
De gemeente Venray en Wo-

„Dat is zeker geen ramp”, laat
een woordvoerder van de ge-
meente weten. „We hebben in
de berekening alle plannen en
projecten die er maar in het
masterplan staan opgenomen.

zaterdag, 20 december 2008

MASTERPLAN Uitvoering na zomer 2009

Geen akkoord over kosten plan Brukske

door Eric Seuren

VENRAY – De gemeente Venray en
woningcorporatie Wonen Ven-
ray zijn het niet eens geworden
over de kostenverdeling van het

partijen gedragen en uitgevoerd.
Daarbij gaan we samen aan de slag
met bijvoorbeeld de planning van
het miljoenenproject. Het is een za-
kelijk geschil. Bovendien willen we
niet dat de onderhandelingen nog

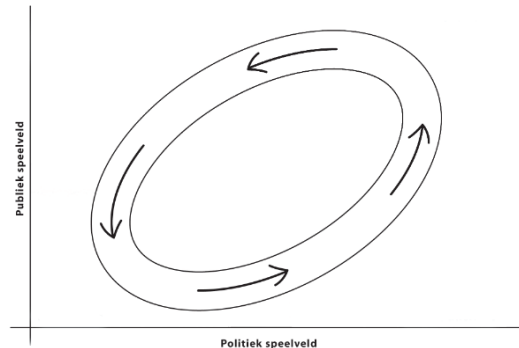
Noot: alle afbeeldingen van publicaties zijn afkomstig van Dagblad De Limburger.

Vanaf het moment dat het Masterplan in 2007 is vastgesteld tot op heden, hebben drie wethouders elkaar opgevolgd. Vanaf 2010 is er een meer stabiele politieke situatie. Ook is de relatie tussen gemeente en de woningbouwcorporatie hersteld. De gebiedsontwikkeling krijgt met het haalbaarheidsonderzoek van een Multi Functioneel Centrum (MFC) een nieuwe impuls. De politieke betrokkenheid bij dit deelproject is groot. In de raadsvergadering van 19 juni 2012 stemt de raad, onder voorwaarde, in met het ontwerp van het MFC en het stedenbouwkundig plan voor het middengebied van het Brukske. De voorwaarde is dat de exploitatiebijdrage van de gemeente wordt verlaagd en het tekort op de grondexploitatie wordt teruggebracht tot nul.

In het interview geeft de huidige wethouder Twan Janssen (PvdA) aan bewust te kiezen voor een verbindende rol. Hij denkt dat een meer aanwezige rol in deze fase contraproductief is. Dat er afstemming plaats moet vinden met de portefeuillehouder grondzaken (CDA) is geen belemmering. Het verbindend leiderschap wordt ook door andere geïnterviewden genoemd. Steekwoorden 'gedreven' en 'betrokken' worden regelmatig genoemd. Een aantal geïnterviewden wil graag meer daadkracht van de wethouder zien. "Een keer met de vuist op tafel slaan kan best helpen." is een hiervoor typerende uitspraak.

4.2.3. Analyse

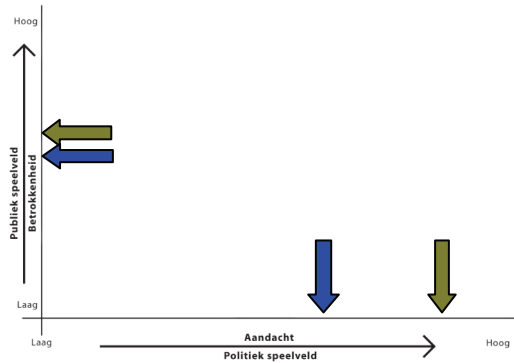
Wanneer het gebiedsontwikkelingsproces van het Brukske afgezet wordt tegen het gepresenteerde "Bestuurlijk leiderschap in de fasen van gebiedsontwikkeling" ontstaat het volgende beeld.



Proces en context

Het publieke speelveld speelt een dominante rol. Er ontstaat een conflict tussen beide publieke- en politieke speelveld. Media besteden daar uitgebreid aandacht aan. De gemeenteraad zet druk op de wethouder. Het Masterplan krijgt brede politieke steun. Wanneer het aankomt op concretisering (MFC) wordt steun alleen onder voorwaarde gegeven.

Planontwikkeling heeft uitsluitend op de sociale paragraaf een vervolg gekregen. Aan de fysieke kant zijn nog geen vorderingen geboekt.

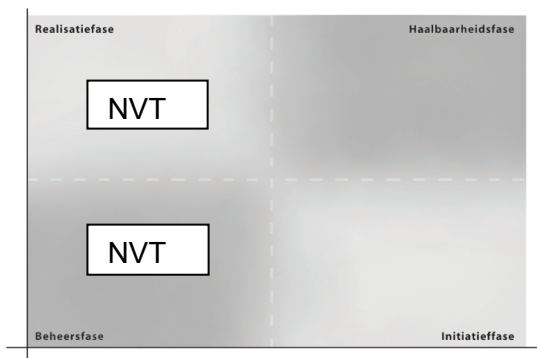


Initiatiefase
Haalbaarheidsfase

De speelvelden

De betrokkenheid van het publieke speelveld is in de initiatiefase, in de vorm van de belangenorganisaties, zeer groot. De betrokkenheid bij de burgers laat te wensen over. In de haalbaarheidsfase is met name Wonen Venray, als ontwikkelaar, nauw betrokken.

De aandacht van het politieke speelveld, de ambtenaren uitgezonderd, ontbreekt nagenoeg in de initiatiefase. In de haalbaarheidsfase is de aandacht groot.



Fasen

De benoemde fasen zijn duidelijk waarneembaar.

2004-2007: initiatiefase

De vaststelling van het Masterplan Brukske door de gemeenteraad sluit de initiatiefase af.

2007-2012: haalbaarheidsfase

deze fase loopt nog omdat de gemeenteraad nog geen besluit heeft genomen omtrent het al of niet realiseren van het middengebied.

Van de realisatiefase en de beheerfase (na realisatie van het Masterplan) is nog geen sprake.

INITIATIEF Inspirerend Visionair Verkennend Overtuigend	HAALBAARHEID Daadkracht <u>Verbindend</u> Inspirerend Overtuigend Onderhandelend Volhardend Samenbrengend
REALISATIE Bouwend Realiserend Bewakend Controlerend Doelgericht Resultaatgericht	BEHEER Loslatend Observerend Bewakend Afwachtend

Leiderschap

In de initiatiefase heeft de wethouder geen leidende rol gehad. Het leiderschap lag bij het OGB.

In de haalbaarheidsfase zijn drie wethouders portefeuillehouder geweest. De eerste twee zijn te kort betrokken geweest om iets van leiderschapsstijl te kunnen zeggen.

In de haalbaarheidsfase wordt het leiderschap van de huidige wethouder door vijf van de zes geïnterviewden getypeerd als verbindend. De wethouder is daar ook bewust mee bezig.

Leiderschap en fasen in gebiedsontwikkeling

In de verschillende fasen is het leiderschap van de wethouder als volgt te typeren²:

- L1 = afzijdig
- L2 = verbindend
- L3 = nog niet van toepassing
- L4 = nog niet van toepassing

In de initiatiefase (L1) was de wethoudersstijl afwezig. Het leiderschap lag bij het OGB en komt met een inspirerende visie. In 2007 start de haalbaarheidsfase (L2). Daarin hebben de wethouderswisselingen plaats gevonden. De gemeentesecretaris heeft toen tijdelijk een leidende rol naar zich toe getrokken. Met de verkiezingen van 2010 is de huidige wethouder gekozen. Tegelijkertijd zijn de meningsverschillen tussen gemeente en Wonen Venray opgelost. Vanaf 2010 wordt het leiderschap van de wethouder als verbindend geduid.



² Leiderschapsstijl (L) per fase L1 = initiatiefase, L2 = haalbaarheidsfase, L3 = realisatiefase en L4 = beheersfase

4.3. Kazernekwartier te Venlo

4.3.1. Algemene beschrijving project

Het Kazernekwartier wordt het toekomstige visitekaartje van Venlo. Op deze 22 hectare, voormalige militaire Frederik Hendrik Kazerne, komen in de toekomst leisure- en entertainmentvoorzieningen. Concreet zijn er plannen voor een Holland Casino en een Multifunctioneel Centrum annex voetbalstadion voor VVV-Venlo. Met name het MFC de Kazerne moet als de belangrijkste drager van het gebied gezien worden.

Luchtfoto Kazernekwartier.



Bron: Frederik Hendrik Kazerne Ontwikkelplan 2025.

Het terrein ligt aan de Maas aan de overzijde van het centrum van Venlo. In 2003 werd het complex door Defensie verlaten en door de gemeente, die het eerste aankooprecht had, om strategische redenen aangekocht. De intentie was om er voorlopig niets mee te doen. Op een open monumentendag heeft toenmalig wethouder Wolters zelfs aangegeven het terrein 100 jaar braak te laten liggen. Dit meer vanuit de filosofie dat er eerst goed nagedacht zou moeten worden wat er gewenst en mogelijk is op het terrein. Venlo heeft namelijk geen ruimteprobleem maar een programmaprobleem. Woningbouwlocaties zijn er voldoende en de kantoren markt is ook behoorlijk verzadigd.

Toen de betaald voetbalclub VVV-Venlo kenbaar maakte meer ambities te hebben en dat daar een nieuw stadion met een grotere toeschouwers capaciteit bij hoort, ontstond het idee om een nieuw voetbalstadion gecombineerd met een groot beurs-, congres- en evenementencentrum te gaan realiseren. Dat alles zou voor een impuls voor de stad Venlo en de samenwerking in de regio Venlo en het Duitse achterland kunnen gaan zorgen. In opdracht van de NV Regio Venlo, heeft bureau Deloitte

Consulting een haalbaarheidsonderzoek gedaan. Uit het onderzoek, oktober 2007, kwamen de 2 beste locaties naar voren. De locatie op Greenpark Venlo (locatie waarop in 2012 de Floriade wordt georganiseerd) aan de A73 en het Kazernekwartier in de binnenstad. Een werkgroep, met brede samenstelling uit de overheid (3 wethouders en de burgemeester!) en het lokale bedrijfsleven, onder leiding van de voorzitter van VVV-Venlo gaat het plan verder uitwerken. De voorkeur van de provincie ging uit naar de locatie aan de A73 en de voorkeur van VVV naar het Kazernekwartier.

In december 2007 houden de initiatiefnemers een informatieavond wat voor de gemeenteraad aanleiding is om in de raadsvergadering van 30 januari 2008 een raadsbrede motie in te dienen waarbij het college verzocht wordt om, gezien het belang voor de stad en het feit dat de ontwikkelingen onder de burgers leven, haar verantwoordelijkheid te nemen. Het College moet duidelijkheid scheppen over de procesgang maar ook dat de gemeente een meedenkende en voorwaardenscheppende rol dient te vervullen. Begin 2009 is een prijsvraag voor ontwerpers, architecten en studenten uitgeschreven. De plannen van deze bureaus worden in oktober 2009 tentoongesteld en de burgers van Venlo kunnen via een interactief proces hun reactie en keuze bekend maken. Uiteindelijk doen 3000 burgers van Venlo dat. In december besluit het college om 2 ontwerpen verder uit te werken en in het voorjaar van 2010 aan de gemeenteraad voor te leggen.

Uiteindelijk is de gebiedsvisie 'Lijnstad' door de gemeenteraad op 23 juni 2010 vastgesteld. De gebiedsvisie gaat uit van een totale ontwikkeling van het kazernekwartier. Vanaf dat moment wordt er onderzoek verricht naar de haalbaarheid van de plannen. De gemeenteraad stelt in haar vergadering van 25 april 2011 het ontwikkelplan vast met de opdracht aan het college om te onderzoeken of de archeologische waardevolle resten van het uit 1643 daterende Fort Sint Michiel kunnen worden gehandhaafd. Daarnaast wil men meer duidelijkheid over de financiële bijdrage aan het voor de gebiedsontwikkeling zo belangrijke MFC de Kazerne. Het onderzoek naar de haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling heeft nog geen 2 jaar geduurd en in die periode is ook nog eens over het dossier MFC de Kazerne, het college gevallen en weer gelijmd. Ook ROC Gilde Opleidingen ziet af van hun nieuwbouwplannen op het Kazernekwartier. Dit zorgde voor de nodige speculaties en discussies over de haalbaarheid van de plannen in het Kazernekwartier.

In de raadsvergadering van 25 april 2012 wordt met grote meerderheid en zonder noemenswaardige politieke discussie het bestemmingplan en de plannen voor het MFC de Kazerne aangenomen. Daarin is rekening gehouden met de wens van de raad om de resten van het Fort Sint Michiel zichtbaar in de beleidsontwikkeling op te nemen.

Er zijn twee van de vier fasen zoals deze zijn benoemd in hoofdstuk 2 in deze gebiedsontwikkeling te herkennen.

De initiatieffase

Vanaf aankoop 2004 tot de keuze voor het concept van de lijnstad door de gemeenteraad op 23 juni 2010.

De haalbaarheidfase

Vanaf de keuze voor de lijnstad, 23 juni 2010, tot vaststelling van de bestemmingsplannen de bijdrage in het MFC in de gemeenteraad van 25 april 2012.

4.3.2. Beschouwing

donderdag, 24 juni 2010

POLITIEK Uitwerking visie Lijnstad kazerne

Venlo kiest stadion bij het spoor

door John Verstraelen

VENLO - Het nieuwe multifunctionele VVV-stadion (mfc) moet aan het spoor bij het Blerickse NS-station komen.

den en huizen worden aangekocht. GroenLinks en de Realisten '82 maakten gisteravond geen keuze. Zij vrezen miljoenen tekorten en willen, zoals GroenLinks-fractie-voorzitter Ineke Hendrickx het verwoordde in tijden van grote hantse-

Evenals bij de gebiedsontwikkeling van de Venrayse wijk Brukske, ligt het initiatief voor de ontwikkeling van het Kazernekwartier in Venlo bij het publieke speelveld. Kartrekker is de voorzitter van VVV-Venlo, de ere-divisie spelende voetbalvereniging, Hai Berden. Hij is tevens ondernemer in Venlo. De wens is om een nieuw voetbalstadion met een beursgebouw te realiseren. De betrokkenheid van het politieke speelveld, met name bestuurlijk, is aanvankelijk beperkt. Geïnterviewden bevestigen dit beeld. De gemeenteraad spoort het college met een motie (30 januari 2008) aan tot een grotere rol vanuit de gemeente. De wethouder sport Ramon ter Stroote wordt de leidende wethouder. Dat is op

zichzelf opvallend omdat de gebiedsontwikkeling veel breder is dan alleen het stadion. Door de geïnterviewden wordt Ter Stroote als een betrokken bestuurder getypeerd. Vanwege de verkiezingen (november 2009) verandert de samenstelling van het college. De portefeuillehouder grondzaken en ruimtelijke ordening wordt nu leidend. In dit kader moet ook de rol van burgemeester Hubert Bruls genoemd worden. Meerdere geïnterviewden benoemen zijn rol als 'boegbeeld'.

De inwoners van Venlo worden vanaf 2009 nauw betrokken bij de het ontwerp van planontwikkeling. Maatschappelijke organisaties zoals de Heemkunde Kring. Deze bepleit dat de resten van het fort Sint Michel zichtbaar worden in het ontwerp.

Op 25 mei 2011 geeft de gemeenteraad groen licht voor het maken van een ontwikkelingsplan. Daarbij wordt als voorwaarde gesteld dat de historische waarde van de plek zichtbaar wordt en dat de financiële bijdrage vanuit de gemeente aan het MFC duidelijk moet zijn.

In de raadsvergadering van 25 april 2012 wordt met een grote meerderheid het plan voor het Kazernekwartier goedgekeurd.

donderdag, 26 mei 2011

GEMEENTERAAD Multifunctioneel complex met nieuw VVV-stadion

Groen licht Venlose Kazernekwartier

door Harry Lücker/John Verstraelen

VENLO - Groen licht voor de bouw van het Venlose multifunctionele centrum (mfc) met het

Dat wordt verwerkt in een samenwerkingsovereenkomst waarover de gemeenteraad een besluit moet nemen. Die toezeggingen waren niet vol-

stad leggen", verwoordde GroenLinks-fractievoorzitter Ineke Hendrickx het. „Het wordt menselijk heel koud in Venlo”, constateerde Belfeldse Demokraten-fractievoor-

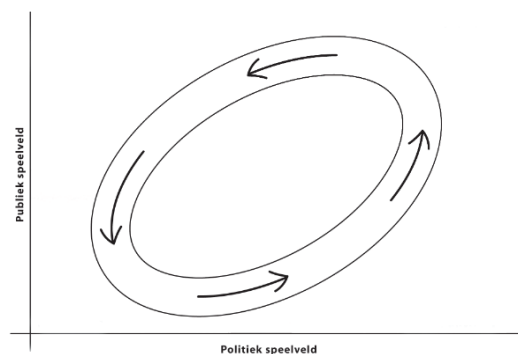
De huidige wethouder vertelt in het interview dat hij zich bewust als observator en regisseur heeft opgesteld. “De regisseur heeft de regie over het theaterstuk” aldus de wethouder. Hij stuurde op het proces door het stellen van deadlines en door mensen de committeren op basis van inhoud. Andere geïnterviewden kenmerken de rol van de wethouder als daadkrachtig en resultaatgericht. Daarbij zouden zijn bestuurlijke

ervaring, zijn achtergrond en zijn lokale kennis een grote bijdrage leveren aan het proces.

Tijdens het interview geeft de wethouder aan dat hij de realisatie van de gebiedsontwikkeling graag overdraagt aan een andere wethouder. Hij ziet zijn kracht meer in het op gang brengen van het project. Inmiddels is duidelijk dat Twan Beurskens in september 2012 gedeputeerde wordt in de provincie Limburg.

4.3.3. Analyse

De hierboven geschetste ontwikkelingen, de context en het bestuurlijk leiderschap worden aan de hand van het gepresenteerde model “Bestuurlijk leiderschap in de fasen van gebiedsontwikkeling” geanalyseerd.



Proces en context

Het initiatief voor deze gebiedsontwikkeling ligt voor een belangrijk deel in het publieke speelveld. Na enige aansporing vanuit de gemeenteraad, is de samenwerking tussen politieke en publieke speelveld goed.

Er wordt naar een breed draagvlak onder de inwoners gestreefd. Plannen worden nagenoeg raadsbreed gesteund.

Complexiteit neemt toe op het moment dat enkele partijen (Holland Casino en ROC Gilde opleidingen) zich terugtrekken.

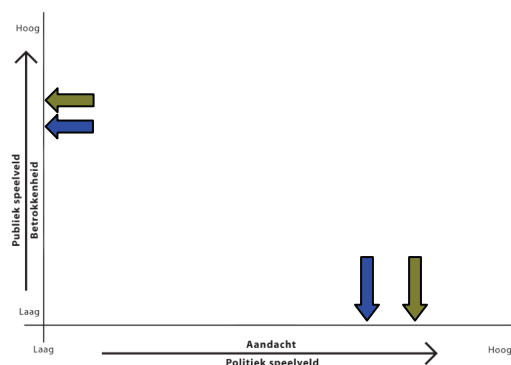
De haalbaarheidsfase is 8 jaar na het initiatief afgerond. Met uitvoering moet worden gestart.

De speelvelden

De betrokkenheid van het publieke speelveld is groot; leidend.

De aandacht van het bestuurlijk speelveld wordt groot. Burgemeester treedt als boegbeeld naar buiten. Verschillende wethouders participeren in de haalbaarheidsfase.

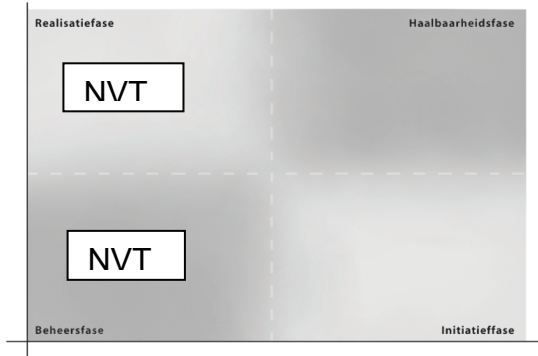
Inwoners van Venlo worden actief betrokken door middel van enquêtes, voorlichtingsbijeenkomsten en tentoonstelling van ontwerpen. Het



Initiatieffase

Haalbaarheidsfase

ontwerp met de meeste stemmen wordt uiteindelijk ook als uitgangspunt voor verder ontwikkeling vastgesteld.



Fasen

Twee van de vier benoemde fasen zijn duidelijk waarneembaar.

2004 - 2010 : initiatiefase met het vaststellen van het concept Lijnstad werd de initiatiefase afgesloten

2010 – 2012: haalbaarheidsfase Met het vaststellen van het bestemmingsplan is deze fase zo goed als afgesloten.

De realisatiefase en beheerfase zijn nog niet aan de orde

INITIATIEF Inspirerend Visionair Verkennend Overtuigend	HAALBAARHEID Daadkracht Verbindend Inspirerend Overtuigend Onderhandelend Volhardend Samenbrengend
REALISATIE Bouwend Realiserend Bewakend Controlerend Doelgericht Resultaatgericht	BEHEER Loslatend Observerend Bewakend Afwachtend

Leiderschap

In de initiatiefase is de wethouder meer op de achtergrond. Drie van de zes geïnterviewden geven dat zo aan. Het leiderschap ligt meer bij de ontwikkelaar van het MFC.

In de haalbaarheidsfase wordt het leiderschap door vier van de zes geïnterviewden gekenmerkt als daadkrachtig, resultaatgericht. De wethouder zelf benoemt de stijl als verbindend en regisserend. Hij gaat hier zeer bewust mee om.

De rol van de burgemeester is actief betrokken.

Fasewisseling en wisseling van leiderschap(stijl) vallen samen met verkiezingen.



Leiderschap en fasen in gebiedsontwikkeling

In de verschillende fasen is het leiderschap van de wethouder als volgt te typeren³:

L1 = volgend

L2 = verbindend en daadkrachtig

L3 = nog niet van toepassing

L4 = nog niet van toepassing

Het leiderschap L1 wordt door de ontwikkelaar uitgeoefend. Dit is te typeren als inspirerend en gericht op visievorming. De wethouder is hierin volgend.

Rol van burgemeester is niet onderzocht maar blijkt prominent te zijn geweest. Burgemeester Bruls is inmiddels burgemeester van Nijmegen.

Vanaf de verkiezing van 2010 treedt een nieuwe wethouder aan die koerst op snelle, breed gedragen besluitvorming.

³ Leiderschapsstijl (L) per fase L1 = initiatiefase, L2 = haalbaarheidsfase, L3 = realisatiefase en L4 = beheersfase

4.4. Piushaven te Tilburg

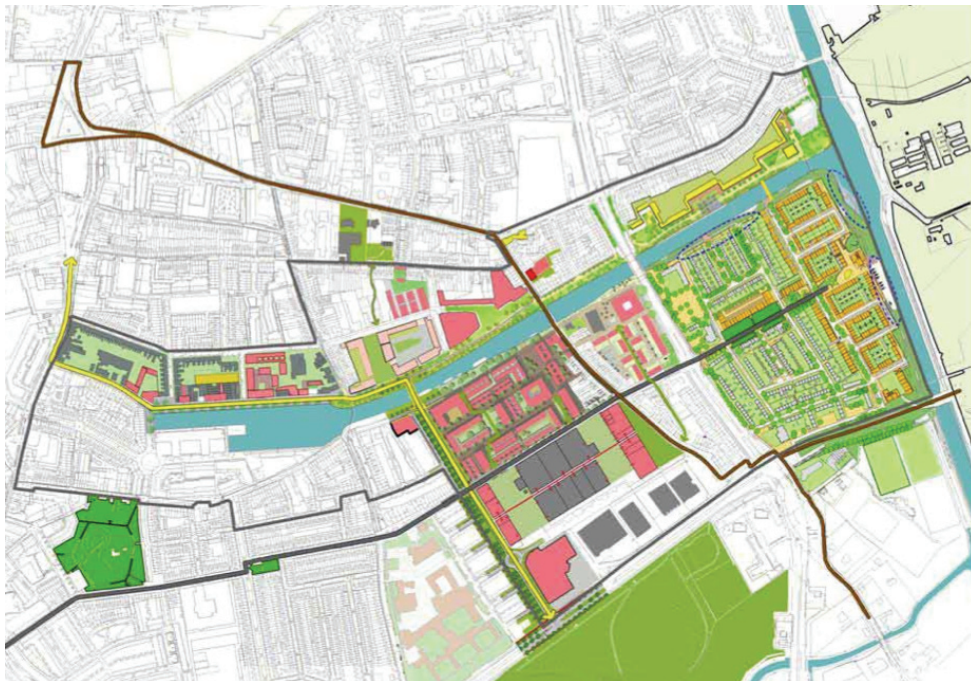
4.4.1. Algemene beschrijving project

De Piushaven is een omvangrijke gebiedsontwikkeling, van circa 60 hectare, in een binnenstedelijk gebied grenzend aan het centrum van Tilburg. De voormalige industriële haven wordt getransformeerd naar een centrumstedelijk woonmilieu. Er zijn circa 1.600 woningen gepland met daarnaast nog eens 40.000 m² bvo bedrijfsruimte en voorzieningen, recreatieve voorzieningen en de herontwikkeling van voormalig industrieel erfgoed (AaBe-complex wat deels een rijksmonument is).

De gebiedsontwikkeling bestaat uit 15 deelplannen waarvan de eerste plannen reeds zijn opgeleverd, 3 deelgebieden momenteel in realisatie zijn en een aantal van de overige in voorbereiding zijn.

De gebiedsontwikkeling Piushaven vindt zijn oorsprong begin jaren 90 van de vorige eeuw. Het toenmalige college heeft een discussienota opgesteld die enerzijds de herstructuringsmogelijkheden van de Piushaven heeft verkend en anderzijds ook de mogelijkheden van de verkeersafwikkeling voor het centrum (de omstreken Havendijkroute). De Piushaven nota is vervolgens aangemeld voor het experiment Stad en Milieu van het ministerie van VROM. Het project werd geselecteerd waarmee de planontwikkeling een impuls kreeg. De startnotitie Omgevingsverkenning Piushaven werd 26-1-1998 in commissie verband besproken en hiervoor werd groenlicht gegeven. De omstreken Havendijk route wordt, gezien het ontberen van zowel politiek als maatschappelijk draagvlak, vooralsnog niet aangelegd. De plannen voor de Piushaven worden verder doorontwikkeld en leiden in september 1999 tot terinzage legging van de concept bouwstenennotitie. Diverse partijen geven in de commissievergadering van 17-1-2000 aan zeer positief te zijn over de inspraak en betrokkenheid van bewoners en het positief verwerken van de gegeven reacties. Er worden zelfs complimenten gemaakt over het gevolgde traject.

Totaaloverzicht van de Piushaven ontwikkelingen



Bron: Gebiedsontwikkeling Piushaven Stedenbouwkundige visie 2011

De bouwstenennotitie is uitgewerkt in Hoofdpijnen Ontwikkelingsvisie Piushaven (ontwerp structuurvisie) die breed in politiek (commissie en raad) in februari 2002 wordt bediscussieerd en uiteindelijk vastgesteld. Vooruitlopende op het besluitvormingsmoment zijn in de loop van 2001 de plannen aan bewoners gepresenteerd. Duidelijk werd dat de bewoners vooral willen inzoomen op specifieke deelgebieden, terwijl het om een nota op hoofdpijnen gaat.

Naast het aantal woningen en het groen om de Pius is de verkeersburg een belangrijk verschilpunt. De bewoners zijn tegen. Wederom wordt in de gemeenteraad waardering uitgesproken voor handelswijze van college. Maar er is ook kritiek. Burgers zijn wel gehoord, hun inbreng is op onderdelen wel meegenomen maar lijkt meer op 'meebewegen op papier' dan werkelijke effecten in de plannen. Verder is de vrees dat de hoofdpijnen zo ruim zijn dat het college bij de uitwerking er alle ontwikkelingen kan onder brengen zonder dat de raad daar nog wat tegen in kan brengen. Uiteindelijk stelt de meerderheid van de raad de Ontwikkelingsvisie Piushaven vast nadat een motie, ingediend door de coalitiepartijen, is aangenomen. De motie geeft aan dat er eerst duidelijkheid moet komen over de totale verkeerseffecten alvorens een brug wordt aangelegd en men wil een protocol waarin de relatie tussen bewoners, ontwikkelaars en gemeente wordt geregeld.

In maart 2002 zijn er gemeenteraadsverkiezingen. De verantwoordelijk wethouder blijft haar portefeuille behouden. Begin april 2002 wordt een PPS (Publiek-Private Samenwerking) constructie tussen gemeente en een aantal ontwikkelaars afgesloten waarmee de ontwikkeling in een stroomversnelling lijkt te komen. Zoals bij de behandeling van de Ontwikkelingsvisie Piushaven in februari 2002 is afgesproken, heeft het projectbureau de besluiten uitgewerkt in een regiedocument. Dit document is besproken met marktpartijen en met het Bewoners Platform Piushaven. Omdat de bewoners zich niet konden vinden in het plan hebben ze zelf een alternatief plan gemaakt; het Ontwikkelingsmodel Piushaven Plus. Het college besloot juni 2003 een nader oordeel over beide visies te vragen. Op voordracht van het BPP werd dit het onderzoeksinstituut OTB van Professor Hugo Primus en Riek Bakker hiervoor gevraagd. De uitkomsten van dit onderzoek, die sommige voorstellen van het BPP plannen ondersteunen maar ook de omstreden plannen voor de brug van de gemeente ondersteunt, zijn in het regiedocument meegenomen. Verder stelt het OTB een regiegroep voor die het protocol hoe de burgerparticipatie geregeld zou moeten worden, moet vervangen.

Het Bewoners Platform Piushaven was nog steeds niet tevreden en dient bij de raad op 4 november 2003 een initiatiefvoorstel om hun plan in de raad te behandelen samen met het regiedocument. Dit wordt echter in meerderheid door de raadsfracties afgewezen.

Het regiedocument Piushaven wordt, na amendering op een aantal punten door de coalitiepartijen, uiteindelijk in de gemeenteraad vastgesteld.

Op 26 april 2004 wordt het organisatie- en communicatieplan Piushaven vastgesteld. Daarin wordt voorgesteld een regiegroep in te richten bestaande uit gemeente, ontwikkelaars en bewoners. Daarnaast worden planteam ingesteld die de specifieke deelplannen beoordelen. Ook daar zitten bewoners in. Een afspraak is dat de regiegroep het orgaan is waar zaken besproken worden. Dit gaat al snel fout wanneer het BPP op 29 november 2004 de politiek benadert omdat men niet tevreden is over de rol van en communicatie met de bewoners. Het kwaliteitsteam onderleiding van Riek Bakker toets alle plannen en is daarmee een belangrijke speler in de beleidsontwikkeling. Ook bij de volgende notitie 'Voortgang Piushaven' in oktober 2005 wordt door het BPP kritiek geuit over de omgangwijze. Dat leidt weer

tot kritiek op het BPP omdat afgesproken zou zijn om via de regiegroep te communiceren.

Inmiddels gaat de planuitwerking steeds verder. In februari 2006 wordt een raamovereenkomst gesloten tussen ontwikkelaars en gemeente als vervolg op de PPS van april 2002. Feitelijk kunnen nu in de gebiedsontwikkeling de diverse bouwplannen gerealiseerd gaan worden. Tevens wordt besloten om een volggroep in te stellen. Deze groep raadsleden houdt namens de raad een vinger aan de pols bij grote projecten. Zij vergaren informatie over de voortgang van het project en rapporteren dit aan de functionele raadscommissie. In maart 2006 zijn er verkiezingen en er vindt binnen het college een verschuiving plaats waardoor er een nieuwe wethouder verantwoordelijk wordt voor de Piushaven.

Op 7 april 2008 wordt door de gemeenteraad de Stedenbouwkundige visie vastgesteld. Die vervangt het regiedocument omdat dit document niet meer werkt als toetsingsinstrument voor de aansturing van de realisatiefase. Het regiedocument is vertaald in een Stedenbouwkundige visie die op 3 april 2007 door het college is vastgesteld en al in artikel 19 procedures werd gebruikt. Naar aanleiding van een verslag van de Volggroep werd besloten het document ook in de raad te brengen. Het document wordt met grote meerderheid aangenomen. Kritiek is er wederom vanuit het BPP dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de belangen van de bewoners.

De Stedenbouwkundige Visie zal elke 2 jaar worden verfijnd of bijgesteld op basis van nieuwe feiten, ontwerpervaringen en inzicht in planningsrisico's. Dit wordt voor besluitvorming aan de raad voorgelegd.

In 2008 valt het college op het dossier Midi Theater dat ook landelijke aandacht heeft gekregen. De verhoudingen en sfeer staan onder druk. De verantwoordelijk wethouder blijft de portefeuille houden. Het lijkt geen gevolgen te hebben voor bouwkundige ontwikkelingen in de Piushaven. Overigens wordt door de geïnterviewden het beeld geschetst van wethouder Hamming als iemand die vooral de nadruk legt op overleg en verbinden waardoor het nemen van besluiten soms erg lang duurt. Toch weet hij op die manier wel de voortgang erin te houden.

Met de verkiezingen van 2010 treedt een nieuwe wethouder aan. Na de inwerkperiode lijkt hij zijn draai gevonden hebben. Wethouder de Vries geeft aan erg op de uitvoering te zitten. "Ik wil bouwkranen zien". Verder laat hij veel aan de projectorganisatie en het kwaliteitsteam over, maar volgt een en ander wel nauwgezet.

In juni 2011 wordt besloten om de projectorganisatie Piushaven aan te passen en te kiezen voor een andere manier van burgerparticipatie. Het BPP was namelijk al vanaf 2009 niet meer aanwezig in de regiegroep uit onvrede over de planontwikkeling. Overigens was bewonersparticipatie ook per deelplan geregeld in de planteams. Samen met het BPP wordt tussen juni 2010 en februari 2011 constructief overleg gevoerd om gezamenlijk te komen tot nieuwe samenwerking. Uiteindelijk komt die er in de vorm van een plan op maat waarbij de Planteams een grote rol krijgen.

Er zijn 3 fasen van het gebiedsontwikkelingsproces te herkennen.

De initiatiefase

Van midden jaren negentig tot vaststelling van de Ontwikkelingsvisie Piushaven in februari 2002.

De haalbaarheidsfase

Van februari 2002 tot de vaststelling van de raamovereenkomst in 2006.

De realisatiefase

Vanaf 2006 tot heden waarin een aantal bouwprojecten gerealiseerd zijn of in aanbouw zijn. Aangetekend dient te worden dat door de gefaseerde ontwikkeling ook de haalbaarheidsfase van toepassing is voor een groot aantal gebieden in de totale Piushaven gebiedsontwikkeling. Het is dus minder lineair dan eerder verondersteld.

4.4.2. Beschouwing

De start van de gebiedsontwikkeling is onlosmakelijke verbonden met het omstreden verkeerscirculatieplan. Dat is een van de redenen dat vanaf dag 1 er een groep bewoners betrokken was bij het opstellen van het plan. De gemeente heeft er in 2002 voor gekozen om een plan op hoofdlijnen te maken waaraan vervolgens alle deelplannen getoetst worden. Voor ontwikkelaars en gemeente geeft dat ruimte om op wisselende omstandigheden flexibel in te kunnen spelen. Voor de bewoners geeft dat juist minder zekerheid. Daar zit de bron van ontevredenheid van de bewoners al stellen sommigen dat dit gekoppeld is aan personen. De ontwikkelaars zijn ook bij de planvorming betrokken en zijn tevreden over de inzet van de gemeente. Vooral het kwaliteitsteam o.l.v. Riek Bakker en de projectleiding wordt alle lof toebedeeld. Dit zowel door de bestuurders, de politiek fracties als de ontwikkelaars.

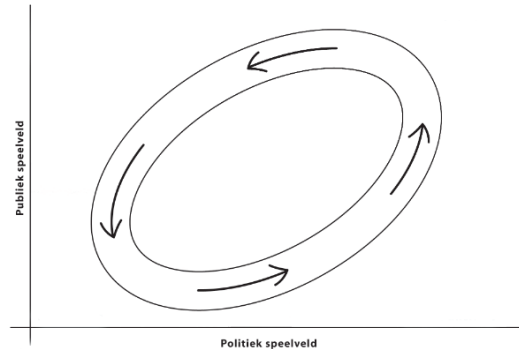
Tussen 2000 en 2006 is voormalig wethouder Aarts verantwoordelijk geweest voor de ontwikkelingen. Zij geeft aan vooral ruimte te hebben geboden voor partijen om te participeren, zowel de bewoners als de ontwikkelaars. Vanaf de vaststelling van het ontwikkelingsplan is ze doelgericht te werk gegaan met de invulling van het regiedocument om daarmee nog voor de verkiezingen van 2006 de raamovereenkomst met de ontwikkelaars af te kunnen sluiten. Opvallend verder is het feit dat wethouder Aarts bewust Burgemeester Stekelenburg en Riek Bakker heeft in gezet om daarmee de ontwikkeling in de Piushaven van de politieke lading te ontdoen. Ze stonden boven de partijen of hadden een specifieke deskundigheid. Dat was het begin van de realisatiefase die synchroon liep met de wethouderswisseling. Wethouder Hamming heeft vooral verbindingen tussen partijen proberen te leggen voor de verder ontwikkeling.

Ontwikkelaars roemen de makkelijke benaderbaarheid van de wethouders. Dat schept vertrouwen. "Tilburg is net een klein dorp" een uitspraak die meerdere geïnterviewden doen. Vanaf 2010 heeft wethouder de Vries de portefeuille Piushaven. Hij "wil vooral bouwcranes zien" aldus zijn eigen uitspraak. Ondanks het feit dat hij nog vrij nieuw in de functie is, wordt hij vanuit het publiek en politiek speelveld als betrokken en bekwaam getypeerd. In lastige trajecten in de Piushaven ontwikkeling heeft hij voor doorbraken gezorgd.

In het interview geeft hij aan zich heel bewust te zijn van zijn positie. Hij investeert in zowel het publieke- als het politieke speelveld. Hij geeft het projectbureau alle ruimte maar houdt wel een vinger aan de pols en stemt wekelijks af met de projectleider.

4.4.3. Analyse

Wanneer het gebiedsontwikkelingsproces van de Piushaven afgezet wordt tegen het gepresenteerde model “Bestuurlijk leiderschap in de fasen van gebiedsontwikkeling” ontstaat het volgende beeld.

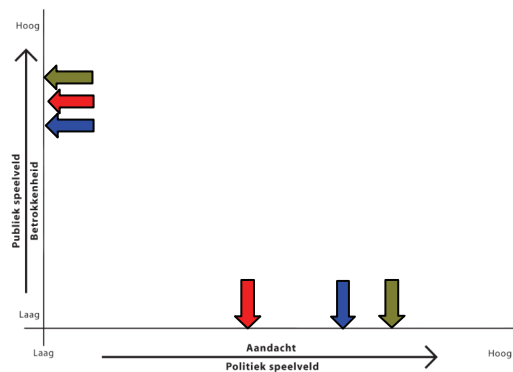


Proces en context

Het publieke speelveld speelt een dominante rol met name in de vorm van het BPP. Deze bewoners vertegenwoordiging is vanaf het eerste moment tegen een aantal grote ontwikkelingen in de Piushaven. Ondanks besluitvorming blijft men zich verzetten anderzijds denk men wel mee. De gemeente heeft vanaf het begin van de ontwikkeling burgerparticipatie als uitgangspunt.

De ontwikkelaars zijn intensief betrokken en tevreden.

De haalbaarheidsfase is 4 jaar na het initiatief afgesloten. De (gefaseerde) realisatie is volop bezig.



Initiatiefase

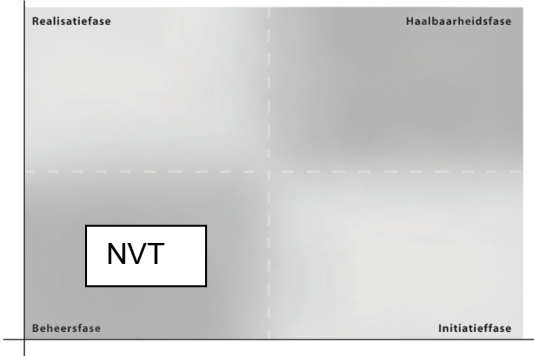
Haalbaarheidsfase

Realisatiefase

De speelvelden

De betrokkenheid van het publieke speelveld is vanaf het begin groot. Echter het BPP blijft ontevreden over hun rol. De ontwikkelaars zijn vanaf 2002 betrokken bij de ontwikkeling. Vanaf 2006 neemt hun aantal toe. Na realisatie van de eerste woningen speelt de betrokkenheid van de nieuwe bewoners ook een rol.

De aandacht vanuit het politieke speelveld is vanaf het begin groot. Nu de realisatie aan de gang is neemt de belangstelling af. De ambtelijke rol in de vorm van het projectbureau is nog steeds heel groot.



Fasen

De benoemde fasen zijn duidelijk waarneembaar.

1998-2002: initiatieffase

Met de vaststelling van de Ontwikkelingsvisie werd de initiatieffase beëindigd.

2002-2006: Haalbaarheidsfase

2006-2012: Haalbaarheidsfase / Realisatiefase

Met de ondertekening van de raamovereenkomst in 2006 werd het eerste gedeelte van de haalbaarheidsfase afgesloten en kon begonnen worden met de realisatie van een aantal gebieden.

De Piushaven wordt in 15 deelprojecten ontwikkeld. Daarvan is er een aantal gerealiseerd, een aantal in aanbouw en de overige in onderzoek. 2 fasen lopen parallel overigens een bekend kenmerk van gebiedsontwikkelingen.

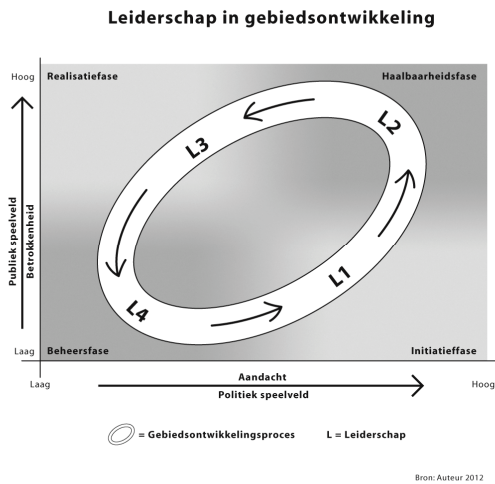
INITIATIEF Inspirerend Visionair Verkennend Overtuigend	HAALBAARHEID Daadkracht Verbindend Inspirerend Overtuigend Onderhandelend Volhardend Samenbrengend
REALISATIE Bouwend Realiserend Bewakend Controlerend Doelgericht Resultaatgericht	BEHEER Loslatend Observerend Bewakend Afwachtend

Leiderschap

In de initiatieffase heeft de wethouder zich, volgens een aantal geïnterviewden die toen ook bij de ontwikkeling betrokken waren, verkennend en empathisch opgesteld.

In de haalbaarheidsfase is ze doelbewuster te werk gegaan gericht op besluitvorming. Ze wordt wederom ook zo getypeerd.

In de realisatiefase haalbaarheidsfase wordt het leiderschap de huidige wethouder door vijf van de acht geïnterviewden getypeerd als bouwend, doelgericht en betrouwbaar maar ook daadkrachtig bij onderhandelingen



Leiderschap en fasen in gebiedsontwikkeling

In de verschillende fasen is het leiderschap van de wethouder als volgt te typeren⁴:

- L1 = verkennend en overtuigend
- L2 = daadkracht, volhardend, verbindend*
- L3 = realiserend en verbindend*
- L4 = nog niet van toepassing

* in deze fasen zijn meerdere wethouders betrokken geweest. Tot 2006 was dat Els Aarts, van 2006 tot 2010 was dat Jan Hamming en vanaf 2010 is dat Berend de Vries. Vanaf 2006 zit de gebiedsontwikkeling Piushaven vanwege de gefaseerde realisatie in de realisatiefase maar ook in de haalbaarheidsfase. De wethouder geeft aan daar ook bewust naar te handelen. Dit beeld wordt door vrijwel iedereen die bij de ontwikkeling betrokken is bevestigd. Een geïnterviewde vindt het nog te vroeg om over de leiderschapsstijl van de wethouder te oordelen. Terwijl en ander van mening is dat de ontwikkelaars alles bepalen en er daarom geen sprake kan zijn van bestuurlijk leiderschap.

⁴ Leiderschapsstijl (L) per fase L1 = initiatiefase, L2 = haalbaarheidsfase, L3 = realisatiefase en L4 = beheerfase

4.5. De conclusies

Alvorens de conclusies uit de cases te beschrijven eerst de methodiek die gebruikt is om tot de conclusie te komen.

Gekeken is naar de mate waarin de uit de cases gebleken leiderschapsstijl / gedragskenmerken overeenkomen met de beschreven kenmerken van de leiderschapsstijl (Tabel 4). Daarbij zijn per fase de volgende scores gebruikt.

Geen overeenkomst = 0 punten

1 overeenkomstige gedragskenmerk = 5 punten

2 of meer overeenkomstige gedragskenmerken = 10 punten.

Uiteindelijk is de beheerfase buiten beschouwing gelaten omdat deze fase in geen van de onderzochte cases aan de orde was. Hetzelfde geldt voor de realisatiefase in de cases Brukske en Kazernekwartier.

De resultaten zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 5: Resultaat vergelijking cases

Casus \ Fasen	Brukske	Kazernekwartier	Piushaven	Totaal
Initiatief	0	0	10	10 / = 33%
Haalbaarheid	10	10	10	30 / = 100%
Realisatie			10	10 / = 33%

Bron: H. Teunissen

Op basis van deze uitkomst kan geconcludeerd worden dat in de haalbaarheidsfase de gewenste gedragskenmerken daadkracht, verbindend, overtuigend, onderhandelend en volhardend in de beschreven cases ook is getoond.

In de initiatieffase scoort alleen de casus in Tilburg. In de twee andere cases bleek dat het initiatief en het leiderschap niet bij de bestuurlijk leider noch bij het politieke speelveld lag. Verder bleek dat de realisatiefase uitsluitend in Tilburg aan de orde is. Als norm voor het wel of niet bevestigen van de passende leiderschapsstijl is een score van plus of min 50% aangehouden. Dat betekent dat een score van 15 punten of hoger een bevestiging is van de beschreven passende leiderschapsstijl in een van de fasen.

Uitgaande van deze norm is alleen in de haalbaarheidsfase sprake dat de passende leiderschapsstijl aangetroffen is in de praktijk. Een andere conclusie is dat in 2 van de 3 cases het initiatief van de gebiedsontwikkeling niet in het politieke speelveld lag. Het leiderschap in de initiatieffase lag bij deze cases bij het publieke speelveld.

Naast de leiderschapsstijl kan op basis van het analysemodel ten aanzien van de speelvelden geconcludeerd worden dat deze zeer zichtbaar in de cases aanwezig waren. Opvallend is verder dat het publieke speelveld in 2 van de 3 cases in de initiatieffase al vrij groot was. In die cases (Kazernekwartier en Piushaven) is vanuit de gemeente veel nadruk gelegd op burgerparticipatie en interactief besturen.

Ten aanzien van de fasen kan gesteld worden dat in alle cases deze goed zichtbaar zijn en min of meer gemarkeerd worden door besluitvormingsmomenten of bereikt akkoord.

Hoofdstuk 5. Conclusies

De onderzoeksvraag waar voorliggende studie een antwoord op heeft gezocht is:

Welke type bestuurlijke leiderschapsstijl past bij de verschillende fasen van gebiedsontwikkeling?

In dit hoofdstuk wordt het antwoord op deze vraag gegeven. Daarnaast wordt een aantal andere relevante conclusies beschreven en aanbevelingen gedaan.

5.1. Inleiding

In de literatuurstudie is gekeken naar de fasering van gebiedsontwikkeling. Verschillende modellen van fasering zijn vergeleken (Tabel 2). Daaruit is gebleken dat de fasen van verschillende auteurs (grotendeels) samenvallen die Van 't Verlaat (2003) hanteert. Uit de literatuurstudie is verder gebleken dat gebiedsontwikkeling overwegend langlopende en complexe processen zijn. Meerdere actoren met vaak tegenstrijdige belangen spelen een rol. Specifiek voor het bestuurlijk leiderschap is dat de bestuurlijk leider te maken heeft met zowel een publiek speelveld als ook met een politiek speelveld. Een wethouder moet tevens rekening houden met partijpolitieke en electorale overwegingen. Tot slot speelt de berichtgeving in de (lokale) media een grote rol. Temeer daar deze berichtgeving de publieke opinie sterk kan beïnvloeden. Raadsleden maar ook de wethouder zijn gevoelig voor deze publieke opinie, immers op enig moment komen er weer verkiezingen. Veel wethouders (33%) moeten zelfs vroegtijdig aftreden. Leiding geven aan een complex proces in een complexe omgeving, is dus geen eenvoudige opgave. Naarmate een wethouder er in slaagt om succesvol leiding te geven aan het proces van de gebiedsontwikkeling, des te groter is de kans dat de wethouder (politiek) slaagt.

De literatuurstudie heeft zich vervolgens gericht op leiderschap en leiderschapsstijlen. Nadat verschillende theorieën zijn bestudeerd blijkt dat de theorie van het situationeel leiderschap, waarbij uitgegaan wordt dat de leider naar gelang de situatie zijn gedrag aan moet passen, goede handvatten biedt voor het typeren van leiderschap bij gebiedsontwikkeling. Er is immers al geconstateerd dat er sprake is van een complex proces en een complexe context. Meebewegen blijkt dan ook een van de meest noodzakelijke kwaliteiten te zijn waar een wethouder over moet beschikken. Er is een model gepresenteerd waarin gewenste gedragskenmerken geplaatst zijn in de fasen van gebiedsontwikkeling.

Uiteindelijk is er een samenhangend analysemodel gepresenteerd. Daarin wordt zowel de dynamiek en complexiteit als ook de fasering van gebiedsontwikkeling samengebracht met de mate van betrokkenheid van het publieke - en politieke speelveld en de kenmerken van leiderschap.

In het veldonderzoek zijn drie cases onderzocht. Getoetst is of het beschreven analysemodel in deze cases wordt bevestigd of niet. Daarbij is voornamelijk gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Er is gesproken met representanten van het politieke – en publieke speelveld. Verder is een aantal wethouders

geïnterviewd. Voorts is een documentenonderzoek gedaan en is een aantal raadsvergaderingen bijgewoond. De bevindingen zijn telkens afgezet tegen de verschillende onderdelen van het analysemodel.

5.2 Conclusies

Op basis van zowel het literatuur- als het praktijkonderzoeken kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

Het is mogelijk om per fase van de gebiedsontwikkeling passende leiderschapsstijlen te benoemen zoals die uit het literatuuronderzoek zijn geanalyseerd en in de praktijk zijn aangetroffen.

Het leiderschap bij gebiedsontwikkeling ligt niet altijd bij het politieke speelveld / de wethouder. In twee van de drie onderzochte cases lag het leiderschap in de initiatiefase bij het publieke speelveld. Die grotere rol van het publieke speelveld lijkt logisch doordat de overheid zich bewust terugtrekt. Dit past in het beschreven model van de participatieladder.

Ook de voortrekkers van het publieke speelveld laten in de initiatiefase passend leiderschap zien dat overeenkomt met het analysemodel. Het analysemodel is mogelijk ook bruikbaar om niet bestuurlijk leiderschap in gebiedsontwikkeling te analyseren.

Het ontwikkelde analysemodel is bruikbaar gebleken om gebiedsontwikkelingsprocessen in de praktijk stapsgewijs te analyseren. De vanuit de theorie samengebrachte bouwstenen voor het model bleken in de praktijk ook duidelijk herkenbaar aanwezig. Zowel het publieke - als politieke speelveld spelen een erg belangrijke rol in het functioneren van de wethouder. De fasen indeling die in de literatuur beschreven zijn kunnen op basis van beslismoment vrij makkelijk herkend worden. Wanneer voor fasering in de uitvoering gekozen wordt, zoals in de Piushaven, kunnen afzonderlijke fasen naast elkaar lopen.

De slotconclusie is dat in de initiatiefase een inspirerende leiderschapsstijl passend is terwijl in de haalbaarheidsfase een daadkrachtige en verbindende stijl het meest passend zijn. Voor de realisatiefase lijkt een doel- en resultaatgerichte leiderschapsstijl overeenkomstig het analysemodel het meest passend.

Naast deze conclusies gericht op de onderzoeksvraag, zijn er enkele opmerkelijke bevindingen die niet ongenoemd mogen blijven.

Een bevinding is dat zowel de overgang van opeenvolgende fasen als ook de wisseling van leiderschapsstijl, samenvallen met een wisseling van wethouders / verkiezingen. Voor de leiderschapsstijl lijkt dat meer vanzelfsprekend. Een fasewisseling gekoppeld aan een portefeuille wisseling is minder voor de hand liggend, maar kan ook te maken hebben met het bewust streven naar afronding van een ontwikkeling binnen de collegeperiode.

In de initiatiefase hoeft het leiderschap niet bij de wethouder te liggen. In de haalbaarheidsfase zal de wethouder altijd een leidende rol moeten vervullen omdat in die fase politieke besluitvorming aan de orde is. De wethouder zal een raadsmeerderheid achter zijn voorstel willen krijgen daarvoor moet hij op zoek gaan

naar bindende factoren in zowel het politieke – als het publieke speelveld omdat dit communicerende vaten zijn.

De betekenis van een ‘boegbeeld’, bij voorbeeld in de persoon van de burgemeester, blijkt in twee van de drie cases groot te zijn. Opvallend is dat het boegbeeld van een gebiedsontwikkeling dus niet de wethouder hoeft te zijn.

Tot slot van deze andersoortige conclusies valt het aantal wisselingen van personen in het politieke speelveld op. Het betreft niet alleen wethouders maar ook ambtenaren en projectleiders. Dit maakt het een gebiedsontwikkeling nog complexer dan het als is op basis van de inhoud.

5.3 Aanbevelingen

Hoewel de uitkomsten uit dit onderzoek niet volledig zijn, heeft het wel een beeld gegeven van bestuurlijk leiderschap in gebiedsontwikkeling. Het analysemodel kan aan kracht winnen, vandaar een aantal aanbevelingen voor verder onderzoek.

De eerste aanbeveling heeft betrekking op de selectie van de praktijkcases. In het onderzoek van de praktijkvoorbeelden zijn niet alle fasen onderzocht. De reden is dat niet alle fasen van gebiedsontwikkeling in de onderzochte cases afgerond waren. Tijdens de interviews bleek dat niet alle geïnterviewden in staat waren in voldoende mate te kunnen reflecteren op de leiderschapstijl van de bestuurders omdat zij niet gedurende het gehele onderzochte gebiedsontwikkelingsproces betrokken zijn geweest. Beide hierboven genoemde aspecten hebben te maken met het tijdsbestek waarin de beleidsontwikkeling zich heeft afgespeeld. In een vervolgonderzoek is het daarom aan te bevelen het onderzoek te richten op recent afgesloten fasen in gebiedsontwikkeling. Dat betekent dat niet alle fasen van een bepaalde ontwikkeling worden onderzocht maar dat bepaalde fasen worden onderzocht. Het voordeel is dat de informatie van geïnterviewden actueel is. Het voordeel is ook dat alle fasen geselecteerd kunnen worden. Hierdoor kan de bruikbaarheid van het analysemodel mogelijk nog beter onderbouwd worden. Ook het passend leiderschap kan dan nog stelliger worden aangetoond.

Bij een eventueel aanvullend onderzoek zou een beter onderscheid gemaakt moeten worden wie het initiatief tot een gebiedsontwikkeling neemt. Daar waar het initiatief en de regie bij de gemeente ligt kan het passend bestuurlijk leiderschap met name in de initiatieffase beter worden aangetoond.

Opvallend is verder dat in twee van de drie cases de burgerparticipatie al vanaf de initiatieffase wordt gestimuleerd. Dit is geheel in lijn met hetgeen in de literatuur hierover beschreven is. In een eventueel vervolgonderzoek zou gekeken kunnen worden naar twee aspecten. Op de eerste plaats of de omschreven leiderschapstijlen ook van toepassingen zijn op de voortrekkers uit het publieke speelveld. De cases ‘t Brukske en Kazernekwartier doen dit wel vermoeden. Het tweede aspect is de vraag of het gegeven dat het initiatief in het publiek speelveld ligt van invloed is op het analysemodel.

In twee onderzochte cases hebben zogenaamde ‘boegbeelden’ (Bruls in Venlo en Stekelenburg en Bakker in Tilburg) een prominente rol in het gebiedsontwikkelingsproces vervuld. De vraag is wat de invloed van een ‘boegbeeld’ op het proces als ook op de leiderschapstijl van de verantwoordelijke bestuurlijk leider is / kan zijn. Dit aspect zou in een eventueel vervolgonderzoek meegenomen moeten worden.

Bijlage A Literatuurlijst

Aardema, H., A. Korsten, K. Riezebos, M. van Dam (2011), De vallende wethouder. Een onderzoek naar de vertrekredenen van onvrijwillig teruggetreden wethouders in de bestuursperiode 2006-2010. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Berg van den, L.. E. Braun, A.H.J. Otgaar (2002), Organiserend vermogen in perspectief, EURICUR Rotterdam.

Boonstra, J.J. (2011), Leiderschapsverkenningen. Deel 1 uit De leiderschapsbox, Scheidam.

Bovens, M.AP., P. 't Hart, M.J.W. van Twist, U. Rosenthal, (2001), Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek, Alphen aan de Rijn.

Castells M. (1996), The Rise of the Network Society, (deel I serie: The information Age: Economy, Society en Culture) Oxford.

Carabain, W. (2009), Beperkt houdbaar. Bouwstenen voor verdere professionalisering van het wethouderschap. Den Haag.

Dijkstra, J., P.P. Feld (2011), Gedeeld leiderschap. Veerkracht door nieuwe vormen van samenwerken, organiseren, leren en leiderschap. Amsterdam.

Gemeente Rotterdam, het besluitvormingsmodel Projecten Rotterdam 2004.

Gemeente Tilburg, Raads- en commissieverslagen 1998 – 2012.

Gemeente Tilburg, Gebiedsontwikkeling Pijushaven. Stedenbouwkundige visie 2011.

Gemeente Venray, Raad- en commissie verslagen 2004 – 2012.

Gemeente Venray, Masterplan Brukske 2007.

Gemeente Venlo, Raad- en commissieverslagen 2004 – 2012.

Hart 't P. (2001), Verbroken verbindingen. Over de politisering van het verleden en de dreiging van een inquisitiedemocratie. Amsterdam.

Hendriks, F. (2002), Representatieve politiek in de netwerksamenleving. Problemen en perspectieven, in Bestuurskunde vol. 11 nr. 7 p. 265-279.

Hersey, P. (1987), Situationeel leiding geven. Utrecht.

Holleman, E., R-J de Kort, S. Lindemann (2012), Balkan in de polder. Naar organische gebiedsontwikkeling in Nederland? Amsterdam.

Kempenaar, J., S. Van de Laar, P van Rijkevorschel (2009), Verkenning Verstedelijking en Groen. Alterra rapport 1887. Wageningen.

Kersten, R.A.E.M., A. Woltering, M.G.A ter Bekker (2011), De reiswijzer gebiedsontwikkeling 2011. Min. Van Binnenlandse Zaken Den Haag 2011.

- Kets de Vries, M.F.R. (2001), *Leiderschap ontraadseld*, Amsterdam.
- Korsten, A., G. Leers (2005), *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Utrecht.
- Laglas, K. (2011), *Wie heeft hier de leiding*. Intreerede op 25-11-2011 als decaan van de faculteit Bouwkunde TU Delft.
- Laglas, K. (2011), *Keynote lezing tijdens de internationale conferentie Management and Innovation for a Sustainable Built Environment (MISBE) op 19 juni 2011*.
- Muijen J. Van (2011), *De leider als volger*. Deel 8 uit *De leiderschapsbox*, Schiedam.
- Nieuwenhuijsen P. (2012), *Dualisme baarde angstige wethouders* artikel in *Binnenlands Bestuur* 2 maart 2012.
- Nozeman, E.F. (2008), *Handboek projectontwikkeling*, Voorburg.
- Pröpper, I., D. Steenbeek (1999), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Bussum.
- Pröpper, I., H. Kessens (2005), *Tussen pluche en publiek*. Lokale politiek in de praktijk, Bussem.
- Schapendonk, M.C.J. (2007), *Sturen op stromen*, MCD scriptie 2007.
- Schouw, G. (1996), *Bestuurstijlen van wethouders*. Dordrecht.
- Schouw, G., P. Tops (1998), *Stijlen van besturen*. Amsterdam.
- Spee, I. (2011), *Havengezichten*. Mensenverhalen rond de Tilburgse Piushaven, Tilburg
- Spit, T. , Zoete P. (2003), *Gepland Nederland*. Den Haag.
- Stoker, J.J., N.J. Kolk (2003), *Grip op leiderschap*. Utrecht.
- Tops, P. (1994), *Moderne regenten*. Over lokale democratie, Amsterdam.
- Verlaat, van 't J., (2003) *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*, Master City Developer; Rotterdam
- Verver Y.E. (2008), *Politiek draagvlak bij gebiedsontwikkeling*, MCD scriptie 2008.
- Verheul W.J. (2005), *Publiek leiderschap en de burgemeester*, EUR.
- Vloten E. Van, (2010), *Lokaal samenspel*, Hippolytushoef 2010.
- Wit, B. De, R. Meyer, K. Breed (2000), *Strategisch management van publieke organisaties*. Utrecht.
- Wouters, G., N. Van Sinderen (2011), *De carrousel*. In en uit het lokaal bestuur. Helmond.
- Zeeuw, F. De e.a. (2011), *Duurzame gebiedsontwikkeling: Doe de tienkamp!* Delft.

Bijlage B Lijst met geïnterviewde personen

't Brukske Venray

Twan Janssen	Wethouder sedert 2008, maar vanaf 2010 verantwoordelijk voor 't Brukske. Daarvoor werkzaam als ambtenaar bij de gemeente Venray en fractievoorzitter tot 1995
Jos Meyboom	Projectleider van 't Brukske sedert 2009
Hassan Najja	Directeur Mens en Maatschappij Wonen Limburg en tussen 2006 en 2008 wethouder in Venray en verantwoordelijk voor 't Brukske
Petra van Duynhoven	voorzitter wijkplatform 't Brukske en CDA gemeenteraadslid vanaf het begin betrokken bij de ontwikkeling
Theo Francken	Gemeenteraadslid sedert 2010
Roland Cleuren	gebiedsontwikkelaar Wonen Limburg

Kazernekwartier Venlo

Twan Beurskens	wethouder sedert 2006 en vanaf 2010 verantwoordelijk wethouder voor het Kazernekwartier
Stef Kuijpers	Project directeur Kazernekwartier
Frans Maessen	Gemeenteraadslid sedert 2006
Ton Heerschop	Gemeenteraadslid sedert 2010
Marcel Amrahams	MFC de Kazerne
Hai Berden	MFC de Kazerne en voorzitter VVV Venlo

Piushaven Tilburg

Els Aarts	voormalig wethouder tussen 2000-2006 verantwoordelijk voor de Piushaven
Berend de Vries	Sedert 2010 verantwoordelijk wethouder
Therese Mol	Projectleider sedert 2005 van de Piushaven
Edwin van den Heuvel	Vastgoedstrateeg gemeente Tilburg
Loes Dielissen	Gemeenteraadslid sinds 1994
Jan van Bergen	Voorzitter BPP
Wim Timmermans	Directeur bij ontwikkelaar Van der Weegen
Aliene Zwierstra	Vestigingdirecteur WonenBreburch

Bijlage Lijst met Tabellen en Figuren

Figuur	Pagina
Figuur 1: Model van Situationeel leiderschap	13
Figuur 2: De context van Bestuurlijk leiderschap	15
Figuur 3: Participatieladder	20
Figuur 4: Krachtenveld van de wethouder	26
Figuur 5: Proces en context	26
Figuur 6: De speelvelden	27
Figuur 7: De Fasen in gebiedsontwikkeling	28
Figuur 8: Het analysemodel "Bestuurlijk leiderschap in de fasen van gebiedsontwikkeling"	30

Tabel	Pagina
Tabel 1: De context van bestuurlijk leiderschap	14
Tabel 2: Overzicht fasen indelingen	22
Tabel 3: Kenmerken van de fasen in gebiedsontwikkeling	24
Tabel 4: De gedragskenmerken per fase	30
Tabel 5: Resultaat vergelijking cases	51