



SAMENWERKEN IN EEN DYNAMISCH SPEELVELD

HOE BLIJVENDE WAARDEGROEI IN DE A12-ZONE BIJ UTRECHT TE REALISEREN

omslag:
De kleine toren van Babel, Pieter Bruegel de Oude, 1563
Noordelijke Renaissance
Museum Boymans van Beuningen te Rotterdam

Genesis 11.1-9

And the Lord said, 'Look, they are one people, and they have all one language; and this is only the beginning of what they will do; nothing that they propose to do will now be impossible for them. Come, let us go down, and confuse their language there, so that they will not understand one another's speech.'

Gé van Dam

SAMENWERKEN IN EEN DYNAMISCH SPEELVELD

HOE BLIJVENDE WAARDEGROEI IN DE A12-ZONE BIJ UTRECHT TE REALISEREN

Afstudeeronderzoek Master City Developer

Erasmus Universiteit Rotterdam
Technische Universiteit Delft
Stadsontwikkeling Gemeente Rotterdam

MCD 9 364990
ing. Gé van Dam MArch
begeleider: dr. Peter Pol
2^o lezer: drs. Geurt van Randeraat MCD
1 augustus 2013

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	6
1. Inleiding	16
1.1 Aanleiding en achtergrond	
1.2 De wereld verandert	
1.3 Probleemstelling en doelstelling	
1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	
1.5 Onderzoeksvragen	
1.6 Afbakening van het onderzoek	
1.7 Aanpak en onderzoeksmethode	
1.7.1 typering van het onderzoek	
1.7.2 uitvoering van het onderzoek	
1.8 structuur scriptie	
2. Rollen en belangen	25
2.1 inleiding	
2.2 rollen en belangen in gebiedsontwikkeling	
Box: de transformatie van de A12-zone	
2.2.1 conclusie 1	
2.3 een toename van complexiteit in gebiedsontwikkeling	
2.3.1 conclusie 2	
2.4 samenwerken in een structureel en snel veranderend speelveld	
2.5 netwerkmanagement	
Intermezzo: bediening van de vraag	
2.5.1 rol van de gemeente en de marktpartijen in gebiedsontwikkeling 1	
2.5.2 complexe besluitvorming 1	
2.5.3 conclusie 3	
2.6 samenwerken in allianties en netwerken	
2.6.1 betekenisvolle ambitie	
2.6.2 betekenisgevend proces	
2.6.3 conclusie 4	
2.6.4 ontwikkelbenadering en ontwerpbenadering	
Box: ontwikkelbenadering: casus Kralingseberg	
2.6.5 betekenisvolle ambitie en betekenisgevend proces in gebiedsontwikkeling	
Box: Het Wenkende perspectief: Verstedelijkingsperspectief A12 Centraal	
2.6.6 rol van de gemeente en marktpartijen in gebiedsontwikkeling 2	
Box: Wat is de juiste langetermijnvisie? Casus Zuidas en IJ-oever	
2.6.7 conclusie 5	
3. Van visie naar plan	46
3.1 inleiding: hoe wordt visie in plan omgezet?	
3.2 complexiteit	
3.2.1 inleiding	
3.2.2 twee benaderingen van complexe systemen	
3.2.3 stabiliteit in de dynamische samenwerking: enabling partnership	
Box: Enabling partnership: Bristol Harbour side	
3.2.4 ontwikkeling op de grens van chaos en orde	
3.2.5 het adaptatiestadium	
Box: projecten versterken het gebied en het gebied versterkt het project	
3.2.6 complexe besluitvorming 2	
3.2.7 conclusie 6	
3.3 leiderschap	
3.3.1 inleiding: welke rol zouden gemeenten moeten spelen?	
3.3.2 het verschil tussen leiderschap en management	
3.3.3 de balans tussen leiderschap en management	

3.3.4 leiderschap en samenwerken	
3.3.5 collectief leiderschap	
3.3.6 sturingsmiddelen	
3.3.7 aanbestedingsrecht en staatssteun	
3.3.8 conclusie 7	
3.4 synthese	
3.4.1 inleiding	
3.4.2 zeven conclusies	
3.4.3 ontwikkelstadia en modelbeschrijving	
4. Empirisch onderzoek: de A12-zone	66
4.1 inleiding	
4.2 rollen, belangen, samenwerking, ontwikkelstadia, leiderschap, instrumenten	
4.2.1 publieke partijen	
Bedrijven kiezen waar ze zich willen vestigen: CapGemini, VanderValk, Garagepark.nl	
4.2.2 private partijen	
4.2.3 publieke en private partijen	
Visie op de stad in combinatie met het gebiedsproject: Antwerpen en het Ruhrgebied	
4.2.4 conclusie op basis van theoretisch en empirisch onderzoek	
5. Synthese	83
5.1 inleiding	
5.2 samenhang rollen en belangen	
5.3 van visie naar plan: ontwikkelstadia	
5.4 de rol van de Gemeente om publieke en private belangen te dienen	
6. Conclusies en aanbevelingen	90
6.1 conclusies	
6.1.1 conclusie uit theoretisch en empirisch onderzoek	
6.1.2 sturen op korte termijn belang?	
6.1.3 verandering in sturing door verandering in rol	
6.1.4 samenwerken op korte en lange termijn	
6.2 aanbevelingen	
6.2.1 aanbevelingen voor gemeenten	
6.2.2 aanbevelingen voor nader onderzoek	
Nawoord	99
Literatuurlijst	100
Figuren en tabellen	103
Lijst geïnterviewde personen	104
Noten	105
Bijlagen	
Bijlage 1 intentieverklaring 5 december 2012	
Bijlage 2 Brief Gemeente Utrecht gericht aan Kamer van Koophandel d.d. 25 juni 2013	
Bijlage 3 info bijeenkomst werkatelier 13 juni 2013.	

VOORWOORD

In september 2011 ben ik gestart met de opleiding Master City Developer aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, de Technische Universiteit Delft en de dienst Stadsontwikkeling van de Gemeente Rotterdam. De kern van deze opleiding is het op wetenschappelijk nivo bestuderen van de praktijk van de stedelijke gebiedsontwikkeling in al haar facetten.

De behoefte aan kennisontwikkeling over de stedelijke gebiedsontwikkeling is groot: de crisis heeft de noodzaak tot vermogen om in te spelen op de veranderende omstandigheden enorm aangewakkerd. Het is onmiskenbaar dat we als professionals in één van de welvarendste landen ter wereld geconfronteerd worden met de vraag: wie heeft er eigenlijk grip op de processen die plaatsvinden in de ontwikkeling van onze leefomgeving?

Vanuit de ruimte gezien lijkt het occupatiepatroon van mensen op onze aarde op een zich ontwikkelend organisme. André Kuipers beschrijft in zijn blog tijdens zijn ruimtereis aan boord van de ISS dat "steden, dorpen en wegen oplichten in een gouden gloed. Je ziet verschillen in de soorten lampen per land, zoals tussen het enorm verlichte België en Nederland. Het is mooi en magisch om te zien, die met goud gestikte zwarte deken." (Kuipers 2012).



Nederland met het Noorderlicht (foto A. Kuipers)

De stad is de laatste eeuwen flink gegroeid in omvang, en niet zonder reden. De stad zorgt voor een sprong in welvaart en inkomen. Doug Saunders beschrijft in zijn boek *Arrival City* de doorgaande migratie van mensen naar de stad, en start zijn boek met het voorwoord getiteld: *The place where everything changes*. Hij doelt hiermee op "the direct effect was a complete reinvention of human thought, governance, technology and welfare." (Saunders 2011 pag 1). De stad zorgt dus voor een sprong in welvaart en emancipatie van denken. In de laatste decennia zorgt de digitale revolutie voor de krachtige trend van een globaliserende wereld. Saskia Sassen verwoordt de effecten van deze trend voor gebiedsontwikkeling kernachtig: "Globalisation has brought with it a change in the scales at which strategic economic and political processes territorialize." (Sassen 2001, pag 345). Manuel

Castells beschrijft in zijn boek 'The Rise of the Network Society' (Castells 2010) de schizofrenie tussen de het krachtenveld van de ruimte van de beslissingen, de space of flows, en de concrete ruimte van de plek, de space of place. "Unless cultural, political, *and physical* bridges are deliberately built between these two forms of space, we may be heading toward life in parallel universe whose times cannot meet because they are warped into different dimensions of a social hyperspace." (Castells 2010, pag 459). De betekenisvolle concrete ruimte waarin mensen leven staat dus onder grote invloed van een onbegrensde ruimte van macht en kennis waarin beslissingen door anderen genomen worden. Wie denkt dat deze theorie ver van de dagelijkse realiteit lijkt te staan, vergist zich. In het debat over Europese eenwording is het krachtenveld tussen de eigen identiteit van de territoriale staat, en de dilemma's van samenwerken met meerdere staten direct herkenbaar. Eenzelfde krachtenveld is herkenbaar in de territoria van stedelijke gebieden. Alle actoren zijn afhankelijk van beslissingen die op andere tafels worden genomen. "Wanneer een overheid haar beleid wil implementeren of een bedrijf een strategie wil ontwikkelen, zijn zij hiervoor bijna altijd sterk afhankelijk van andere partijen." (de Bruijn en Ten Heuvelhof 2004)

Juist in gebiedsontwikkeling geven we concrete ruimte van morgen vorm. Het krachtenveld rondom het realiseren van waardevolle plekken is sinds 2008 flink veranderd. De processen zijn om allerlei redenen veel dynamischer geworden, waardoor het steeds moeilijker wordt om een stabiele omgeving te creëren waarin projecten tot wasdom kunnen komen. Het beter begrijpen van deze processen die van invloed zijn op de mogelijkheid om waardevolle projecten te realiseren is mijn drijfveer voor dit onderzoek.

Op het snijvlak van ambitie en realisme voel ik mij maximaal thuis. Als architect heb ik een creatieve bijdrage geleverd aan de visievorming van complexe ruimtelijke plannen in binnenstedelijke lokaties, met een toonaangevende identiteit. De ambities voor dergelijke grote plannen worden in een veranderend landschap gedurende de rit voortdurend getest en bijgesteld. Ik heb gemerkt dat projecten verbeteren door proces en inhoud voortdurend aan elkaar te koppelen. Daarvoor is samenwerking en flexibiliteit nodig, en een vaste koers. Daar ligt mijn persoonlijke drijfveer: Een bijdrage leveren aan duurzame ruimtelijke kwaliteit.

In de zoektocht naar een relevant onderwerp dient zich de volgende actuele casus aan: De Gemeente Utrecht ontvangt een voorstel van een private alliantie om een groot stedelijk gebied te herontwikkelen. Hierbij komt direct de sturingsvraag voor de overheid aan de orde. Hoe krijgt zij grip op de juiste stedelijke ontwikkeling in een complex krachtenveld, zonder dat er direct middelen beschikbaar zijn? Met onderzoek naar het sturingsvraagstuk voor gemeenten wil ik graag een bijdrage leveren aan deze representatieve casus, en een bijdrage leveren aan de discussie over de gebiedsontwikkeling in de nieuwe context.

Gé van Dam

Utrecht, juli 2013

Samenvatting

Aanleiding, doel en vraagstelling

Gemeenten in Nederland staan voor een uitdagende opgave in stedelijke gebiedsontwikkeling. De traditioneel grootschalige gebiedsontwikkelingen aan de randen van de stad stagneren flink door de sterk verminderde vraag naar vastgoed. De verdien capaciteit op grond was voor de gemeentelijke overheid lucratief: daarmee kon zij gewenste stedelijke ontwikkeling sturen.

Gemeenten worstelen nu met de vraag hoe zij de ontwikkeling van de stad moeten sturen, nu de investeringsmiddelen structureel lager zullen zijn, het bezit in de binnenstedelijke gebieden verdeeld is over vele actoren, en de noodzaak tot innovatie om bestaande problemen op te lossen zal toenemen.

Het probleem dat ten grondslag ligt aan dit onderzoek is dat gemeenten in Nederland met minder middelen, zonder actieve grondpolitiek, duurzame stedelijke ontwikkeling moeten bewerkstelligen. Dat veronderstelt een veranderende rol van de overheid en een veranderende rol van de marktpartijen, dus een andere samenwerking.

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht te krijgen en aanbevelingen te doen in de wijze waarop overheid kan sturen in de samenwerking met marktpartijen, teneinde duurzame stedelijke ontwikkeling te bevorderen.

Het recente initiatief van marktpartijen om in de A12-zone in Utrecht ontwikkelingen te starten omdat zij kansen zien is voor mij de aanleiding geweest om het empirisch onderzoek te richten op deze casus. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe kan de gemeente sturing geven aan private initiatieven zodat blijvende waardegroei wordt gegenereerd?

In casu: Hoe kan de Gemeente Utrecht sturing geven aan het recente private initiatief van marktpartijen in de A12-zone, zodat stedelijke ontwikkeling, blijvende waardegroei, wordt bevorderd?

Samenwerken in een dynamisch speelveld

Door conjuncturele, structurele en maatschappelijke omstandigheden is de context van gebiedsontwikkeling in korte tijd flink veranderd. Ten eerste is er een toename in complexiteit door de uitval van vraag naar vastgoed en achtereenvolgens de uitval van vraag naar grond. Het gevolg is dat alle betrokken partijen bij gebiedsontwikkeling een (krimp)transitie doormaken om controle te houden over de middelen. De focus op de eigen organisatie en de eigen belangen neemt hierdoor toe.

Ten tweede is er een toename in complexiteit doordat de 'quality of life' de aantrekkingskracht van een regio bepaalt. Deze 'quality of life' succesfactor van steden en regio's grijpt direct in op de kwaliteiten die steden moeten zien te realiseren om aantrekkelijk te blijven. De lat ligt om deze reden juist in gebiedsontwikkeling veel hoger. Het gaat erom dat *blijvende waarde* wordt gerealiseerd.

Ten derde is er een toename in complexiteit door de veranderende maatschappelijke verhoudingen. De maatschappij, de burger en de klant, zijn beter geïnformeerd dan ooit. Dat komt door de ICT revolutie. Mensen delen kennis en bundelen hun krachten. Dat maakt hen machtig.

Het eigen belang van de gemeente is stedelijke ontwikkeling te bewerkstelligen. Waar de gemeente over minder 'harde' middelen zoals geld en grond beschikt, zal zij middelen van andere partijen moeten mobiliseren. Het eigen belang van marktpartijen is producten te leveren voor hun klanten. Marktpartijen beschikken eveneens over minder middelen. Zij staan voor de uitdaging de middelen van de klant te mobiliseren. Het gebrek aan middelen drijft overheid en markt naar een intensievere vorm van samenwerken.

Die intensievere vorm van samenwerken is lastig. Dat komt ten eerste omdat door de conjuncturele omstandigheden de focus van partijen in gebiedsontwikkeling juist op de eigenbelangen op korte termijn ligt. Dat komt ten tweede omdat de burger en de klant steeds machtiger worden, waardoor de rollen van zowel overheid als markt veranderen.

Samenwerken tussen overheid en markt is noodzakelijk. In complexe ruimtelijke opgaven zijn het de professionals die oplossingen kunnen implementeren. Het speelveld is door veranderde maatschappelijke verhoudingen structureel aan het veranderen. Onder druk van de conjunctuur verandert dit speelveld snel. Dat stelt hoge eisen aan de wijze waarop overheid en markt met elkaar invulling zullen moeten geven aan een verbeterde manier van samenwerken.

Theoretisch kader

In het theoretische kader is onderzoek gedaan naar de voorwaarden en omstandigheden die de verbeterde samenwerking vorm kunnen geven. In de theorie over netwerkmanagement en samenwerken in allianties en netwerken zijn voorwaarden gevonden die uitkomsten kunnen genereren voor blijvende waardegroei. In de theorie over complexiteit en leiderschap worden verklaringen gevonden over de omstandigheden waaronder processen tot projecten kunnen leiden. In de leiderschaptheorie worden verklaringen gevonden over de vaardigheden van mensen die functioneren in groepen. Die groepen zijn bepalend voor de uitkomsten van processen.

Netwerkmanagement

Op basis van de theorie over netwerkmanagement kan de conclusie worden getrokken dat deelname aan netwerken een voorwaarde is om het gezamenlijk belang te kunnen formuleren. Door wederzijdse afhankelijkheid ontstaat een paradoxale situatie, want een actor kan"alleen iets van zijn doel realiseren, door het los te laten. Of, andersom geformuleerd, als hij onverkort vasthoudt aan zijn doel, zal hij het zeker niet realiseren." (de Bruijn en Ten Heuvelhof 2011 pag. 67) Het eigenbelang moet dus ondergeschikt gemaakt worden aan het gezamenlijke belang. Doordat de zoektocht naar het grootste gezamenlijke belang waardevol is voor het kunnen realiseren van eigen belangen, zal een adaptatieproces plaatsvinden. Adaptiviteit aan het gezamenlijke belang betekent dat het eigenbelang zal transformeren. Dit gegeven levert spanningen en paradoxen tussen de eigenbelangen, en de gezamenlijke belangen in het netwerk. Door deze spanningen is het afstemmingsproces gebaat bij zorgvuldigheid. De machtsparadox en de betrouwbaarheidsparadox zijn twee begrippen die de

noodzaak van zorgvuldigheid verklaren. De machtsparadox geeft aan dat terughoudend gebruik van macht ('power over') de kans bevordert anderen te beïnvloeden. Het verlenen van macht aan anderen ('power to') stelt anderen in staat bij te dragen aan het gezamenlijk belang. De betrouwbaarheidsparadox geeft aan dat opportunistisch gedrag om eigenbelangen te realiseren leidt tot wantrouwen en reputatieschade. Betrouwbaar opereren in netwerken vereist een pro-actieve rol in het formuleren van gezamenlijk belang, en het eigenbelang adaptief maken aan het gezamenlijk belang. Onbetrouwbaar opereren in netwerken is achteraf controlerend reageren in netwerken om het eigenbelang te realiseren. Aandachtspunt is dat het wettelijk RO instrumentarium van de gemeente een controlerend middel is om initiatieven te faciliteren.

Wat ontstaat is een dynamisch en grillig proces van verkenning en besluitvorming, dat in rondes zal verlopen. Het opbouwen van vertrouwen in netwerken verloopt daardoor stapsgewijs.

Samenwerken in allianties en netwerken

Op basis van de theorie over samenwerken in allianties en netwerken kan de conclusie worden getrokken dat de gezamenlijke ambitie, een visie, noodzakelijk is voor een vruchtbare samenwerking. Die visie is niet statisch, maar wordt opgeladen in een betekenisgevend proces. Het proces van samenwerken versterkt, op het moment dat er concrete resultaten worden geboekt. Dat gaat niet ineens, er zijn vier stadia te definiëren: een verkenningsstadium (verkennen, delen), een adaptatiestadium (overeenkomen) een uitvoeringstadium (vormgeven en uitvoeren) en een evaluatiestadium (vernieuwen)

Als er iets belangrijk is aan samenwerken, dan is het wel voortgang in het proces. "Effectiviteit van het proces is een belangrijke indicator voor de staat van het samenwerkingsverband" (Kaats en Opheij 2012 pag. 319). Het uiteindelijke doel is de realisatie: "de ultieme vraag in de samenwerking is of de samenwerking ook leidt tot realisatie van de gedeelde ambities van de partners" (Kaats en Opheij 2012 pag. 318) Het bereiken van resultaten versterkt de samenwerking, het houdt de van aandacht van partners erbij, het mobiliseert mensen en middelen. Dat is nodig vanwege de inspanningen die ermee gemoeid zijn. Tussenresultaten zijn nodig enerzijds om de samenwerking te legitimeren bij eigen achterban en zodoende vertrouwen te winnen, anderzijds om aan de buitenwereld te kunnen presenteren en zo als een factor van betekenis te kunnen worden gezien. Hoe concreter, hoe beter. Publicaties, tussenproducten en pilots zijn een voorbeeld hiervan.

Het uiteindelijke doel van organisaties in gebiedsontwikkeling is het realiseren van projecten. De eigen doelen worden daarmee het best bediend: een marktpartij realiseert een project, en de maatschappij heeft een geïmplementeerde oplossing op basis van een gedragen visie. De doelmatige aanpak voor een project is echter disfunctioneel in processen. Omgekeerd is een procesaanpak disfunctioneel om projecten te realiseren. Kaats en Opheij geven aan dat bij ambitieontwikkeling de ontwikkelbenadering het beste past, maar dat in latere fasen de ontwerpbenadering het meest voor de hand ligt. De verschillen zijn opgenomen in tabel 2.4 (zie pag.39) In gebiedsontwikkeling is de betekenisvolle ambitie in korte tijd veranderd van een 'blauwdruk van de gewenste situatie' naar, in het gunstigste geval, 'een wenkend perspectief'. Waar partijen nog mogelijkheden zien, is de weg naar realisatie door

een betekenisgevend proces een belangrijke succesfactor. In gebiedsontwikkeling zijn partijen gewend de projectmatige, fasegewijze ontwerpbenadering te hanteren. De aanpassing naar een procesmatige ontwikkelbenadering vinden partijen in gebiedsontwikkeling lastiger, omdat de onzekerheid toeneemt.

Er zijn twee tijdschalen te onderkennen: een langetermijntijdschaal en een kortetermijntijdschaal. De langetermijnschaal is het wenkende perspectief. De kortetermijnschaal is het betekenisgevende proces. Beiden hebben invloed op elkaar. De lange termijn is een globaal idee over wat zou kunnen, wat alleen betekenis kan krijgen door een betekenisgevend proces op korte termijn.

De langetermijnschaal, 'het wenkende perspectief' geeft globaal richting aan de betekenisgevende processen. De macro-visie op het stedelijke gebied of regio is richtinggevend voor de lange termijn. Een gebiedsvisie op hoofdlijnen geeft invulling aan de macrovisie.

De korte termijn, het 'betekenisgevend proces' geeft richting aan de processen van visievorming op gebiedsnivo. Waar marktpartijen met belangen aanwezig zijn of kansen zien, zullen zij ontwikkelingen op korte termijn nastreven.

Voor het bereiken van blijvende waardegroei zullen de gezamenlijke belangen op korte termijn en de gezamenlijke belangen op lange termijn met elkaar in verband moeten worden gebracht. Het verbinden van belangen op korte en lange termijn zal door een betekenisgevend proces van visievorming doorwerkt moeten worden door zowel gemeente als marktpartijen.

Complexiteit en leiderschap

In het theoretische deel van netwerkmanagement en samenwerken en allianties en netwerken zijn voorwaarden gevonden om blijvende waardegroei te kunnen creëren. In het theoretische deel over complexiteit en leiderschap zijn omstandigheden gevonden om blijvende waardegroei te kunnen realiseren.

De context van gebiedsontwikkeling is flink veranderd, en daardoor is de dynamiek op een hoger nivo komen te liggen. De toename van het belang om samen te werken in het netwerk in combinatie met de andere rolinvulling maakt dat de omstandigheden bepalend worden voor de uitkomsten in het proces. Dit proces wordt gekenmerkt door de ontwikkelbenadering – het wenkende perspectief –, terwijl de partijen gewend zijn een ontwerpbenadering – een blauwdruk van de gewenste situatie – te hanteren om zo snel mogelijk van idee naar uitvoering over te kunnen schakelen. De dynamiek is door alle veranderingen hoog. De neiging tot controle over de eigen belangen is eveneens hoog. Het is de balans tussen beide systemen die door een groep mensen gevonden moet worden.

complexiteit

De complexiteittheorie hanteert twee begrippen: orde en chaos, die met elkaar in verband staan. Dynamiek – chaos – kan zowel tot ineffectief gedoe als tot innovatie leiden. Controle – orde – kan zowel tot inertie als tot doelgericht handelen leiden. Juist op de grens van dynamische interactieve processen van verbinding en mogelijkheden enerzijds, en stabiele ingewikkelde projectomgeving met randvoorwaarden anderzijds, bevindt zich de zone van ontwikkeling, verbinding en co-evolutie. In de huidige omstandigheden is deze zone erg ruim. Ontwikkelingen komen maar moeizaam tot stand. De

dynamiek in interacties is groot, en de controle over het eigenbelang van de eigen organisatie drijft gezamenlijke inspanningen naar de achtergrond.

Een ontwikkeling van partnership door een betekenisgevend proces van visievorming kan de stabiele procesomgeving bieden die nodig is om projecten met blijvende waarde aan te trekken. Het partnership creëert een adaptieve zone waar de 'doorwaadbare plaats' gevonden kan worden van een procesomgeving naar een projectomgeving. Vervolgens kan er een definitieve actie plaatsvinden van een opdrachtgever: Op 'de doorwaadbare plaats' kan een besluit worden genomen door een opdrachtgever om tot uitvoering over te gaan.

Leiderschap en instrumenten

De theorie over leiderschap geeft aan dat er een balans bestaat tussen de begrippen 'leiderschap' en 'management'. Het is de vaardigheid van mensen om te kunnen schakelen tussen management, 'oriëntatie op binnen' en leiderschap, 'oriëntatie op buiten'. In de samenwerking in het netwerk wordt door een grote groep betrokkenen dit principe toegepast. Het ontwikkelen van een groepsproces met oriëntatie op buiten kan de kracht van het partnership ontwikkelen. De 'oriëntatie op binnen' verdient in het groepsproces wel aandacht. Het eigenbelang van organisaties is namelijk de drijfveer van partijen om mee te doen in de samenwerking. Volgens Dijkstra en Feld is het delen van leiderschap een manier om de resultaten van een groep op een hoger nivo te brengen.

De balans tussen de processen en de projecten wordt steeds door een groep mensen met beslissingsbevoegdheden op hoger en lager schaalnivo gezocht. Deze groep vormt de spil van de mogelijkheden tussen de lange termijn ambities en de kort termijn realisatie. Gebiedsontwikkeling is een gezamenlijke inspanning, en de effectiviteit neemt toe door elkaar handelingsruimte te gunnen. Hoe meer de ander instaat wordt gesteld de juiste besluiten te nemen, hoe beter processen en keuzes effectief zullen verlopen.

De gemeente heeft de mogelijkheid om stedelijke ontwikkeling op lange termijn te sturen. De private partijen hebben de mogelijkheid om op basis van een businesscase op korte termijn te sturen. Het in elkaar grijpen van de korte en de lange termijn vergt een proces van samen sturen en samen-werken tussen publiek en privaat in gebiedsontwikkeling. Sturen op de eigen doelen, werken aan het gezamenlijke doel. Het begrip sturen moet hier worden opgevat als het met de beschikbare middelen beïnvloeden van de samenwerking.

De gemeente zal met minder 'harde' middelen, zoals geld en grond, haar doelen moeten bereiken. De 'zachte' middelen moeten worden benut om partijen aan te zetten tot het realiseren van blijvende waardegroei. Daarvoor is het nodig dat juist bij gebrek aan 'harde' middelen de overheid pro-actief, met kennis van zaken, en met voldoende capaciteit de leiding neemt. Als 'zachte' sturingsmiddelen zijn marktvormende, marktregulerende en marktstimulerende maatregelen mogelijk.

Ontwikkelstadia

De doelgerichte, fasegewijze aanpak die partijen in gebiedsontwikkeling gewend zijn te hanteren is in de dynamische processen disfunctioneel. In het proces van de ontwikkeling van de dynamische visie zijn een aantal ontwikkelstadia te onderkennen:

Stadium 1: samenwerken op basis van wederzijdse afhankelijkheid door het verkennen van belangen. Dit is het 1^e ontwikkelingsstadium van de dynamische visievorming.

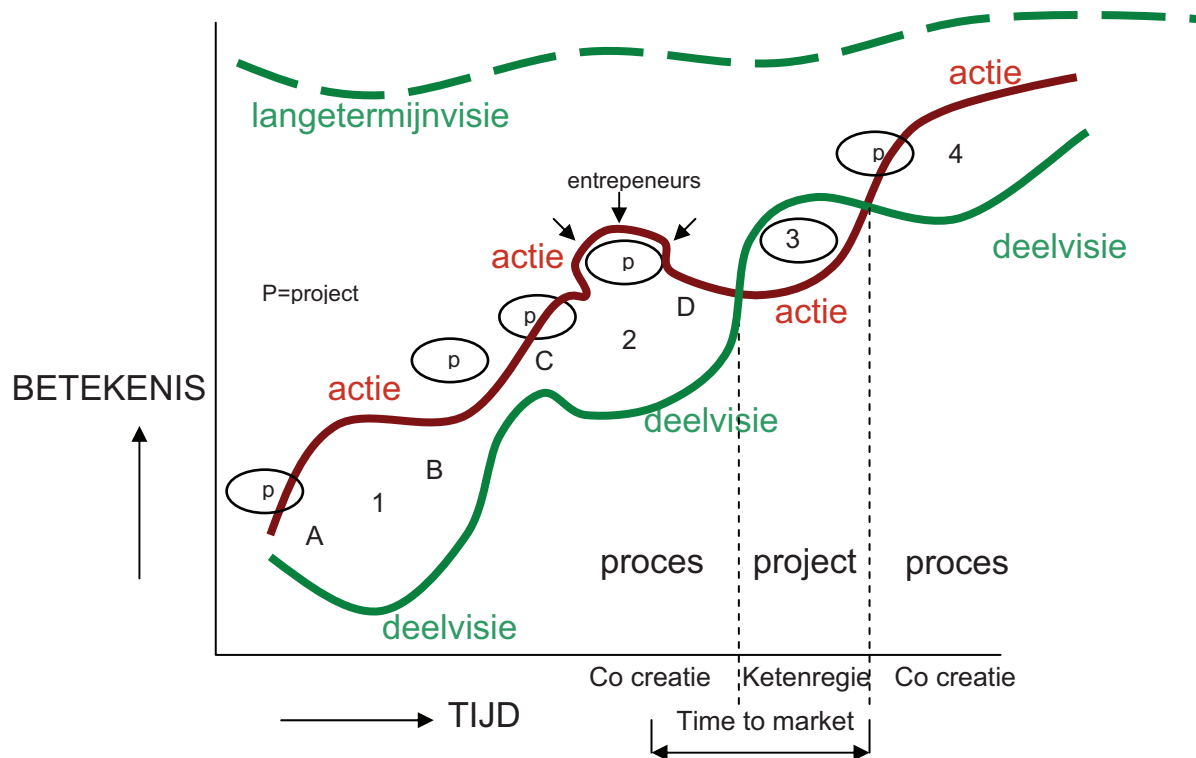
In de verkenningsfase zal het besef van wederzijdse afhankelijkheid leiden tot een stroom van complexe besluitvorming met nog onvoldoende samenhang en betekenis. Op basis van gezamenlijke belangen kan gestart worden met het werken aan een gezamenlijke visie op de opgave. Hierdoor kan het vertrouwen tussen de partijen versterken. Rollen en gezamenlijke belangen worden daardoor duidelijker. De gezamenlijke visie biedt een relatief stabiele omgeving, de gezamenlijke procesacties geven betekenis aan de ontwikkelende visie. Het werken aan de visie in een betekenisgevend proces versterkt het informele partnerschap. Het verbinden van belangen bij wederzijdse afhankelijkheid staat in deze fase centraal.

Stadium 2: samenwerken op basis van een betekenisvolle visie in combinatie met het bereikte partnerschap biedt kansen aan projecten van waarde. Dit is het 2^e ontwikkelingsstadium van adaptatie aan nieuwe mogelijkheden om de visie verder te ontwikkelen.

De ontwikkelde dynamische visie heeft voldoende kaders voor deelnemende partijen. Die kaders zijn niet vast, deze kunnen verder ontwikkeld worden. De kaders van de visie biedt ruimte aan de vraag van andere partijen. In deze adaptatieruimte kan de verbinding ontstaan tussen de voortgaande processen en een mogelijk project. Dit zal leiden tot een complexe besluitvorming waarin het model van Kingdon een beter begrip kan bieden. De Window of Opportunity kan door acties van entrepreneurs tot stand komen. De opportuniteiten overlappen elkaar nog niet, maar entrepreneurs in het partnerschap kunnen elkaar vinden en als zij wederzijds adaptief zijn, kan een zogenaamd Policy Window worden gecreëerd. Het verbinden van belangen tussen wederzijdse actoren en externe actoren is van belang in deze fase. De rol van de opdrachtgever is cruciaal: hij neemt het besluit tot uitvoering. Het is op dit punt dat de “doorwaadbare plaats” van processtadium naar projectstadium is gevonden.

Stadium 3: de ontwerp en uitvoeringsfase: de visie wint aan overtuigingskracht door het behalen van een stadium waarin een concreet resultaat voor alle partijen én voor het gebied een oogst van waarde betekent. De ontwerpbenadering is in dit stadium aan de orde, er kan fasegewijs en doelgericht aan resultaten gewerkt worden. Verantwoordelijkheden zijn gescheiden, daardoor is de regie eenvoudig, en kan de snelheid hoog gehouden worden ten gunste van een korte time-to-market. Het zijdelingse proces zorgt voor consistentie in handelen van actoren ten opzichte van de procesfase. Procesacties staan ten dienste van het project dat invulling geeft aan de visie. In deze fase kan alert worden ingespeeld op nieuwe mogelijkheden.

Stadium 4: de evaluatiefase: de effecten van de realisatie van het planontwerp bieden nieuwe kansen en mogelijkheden voor de bijstelling van de visie.



Figuur 3.2 Model ontwikkelstadia

1 Verkenningsstadium: Gezamenlijk belang formuleren

A Verkenning van belangen, formuleren gezamenlijk belang

Ontwikkelstadium team: ik versus jij

B presenteren legitimeren mobiliseren. partnerschap groeit

Ontwikkelbenadering, complexe besluitvorming, zorgvuldige omgang, co-creatie

Leiderschap: verbinden van belangen in een proces.

Sturing publieke partijen: Marktvormend, marktregulerend

Ontwikkelstadium team: wij versus zij

2 Adaptatiestadium: Gezamenlijk belang adaptief maken aan externe partijen.

C Toetreden en uittreden van actoren. Partnerschap verbreedt

Ontwikkelstadium team: wij en zij

D policy windows: kaderen, scheiden van verantwoordelijkheden

Ontwikkelbenadering, complexe besluitvorming, zorgvuldige omgang, co-creatie

Leiderschap: verbinden van processen en projecten

Sturing publieke partijen: stimulerend

Ontwikkelstadium team: zij en wij (meer orientatie op buiten dan op binnen)

3 Uitvoeringsstadium: grond-, opstalontwikkeling en bouw

Ontwerpbenadering, projectmatige fasegewijze besluitvorming, ketenregie

Sturing publieke partijen: controlerend op basis van het wettelijk RO instrumentarium

Leiderschap: eigen verantwoordelijkheden, belangen zijn gescheiden, vasthouden aan ambities en afspraken

4 Evaluatiestadium

Ontwikkelbenadering, complexe besluitvorming, zorgvuldige omgang

Leiderschap: verbinden van belangen in een proces

Sturing publieke partijen: marktactiverend

Empirisch onderzoek en synthese

De casus A12-zone is de aanleiding om de veranderde context van gebiedsontwikkeling nader te onderzoeken. Marktpartijen doen een voorstel aan gemeenten om dit gebied eerder te ontwikkelen dan voorgenomen door publieke partijen. De centrale vraag van dit onderzoek is: Hoe kan de gemeente sturing geven aan private initiatieven zodat blijvende waardegroei wordt gegenereerd?

In het theoretisch kader zijn voorwaarden en omstandigheden gevonden om blijvende waardegroei te kunnen bereiken. Dit kan gezien worden als een ideaal proces.

In de praktijk is door middel van interviews onderzoek gedaan naar de rollen, belangen, samenwerking, ontwikkelstadia leiderschap en instrumenten. Sinds 5 december 2012 is formeel de gezamenlijke inspanning van publieke en private partijen bekrachtigd in een intentieovereenkomst. gezien de korte periode dat deze casus actueel is, kunnen geen vergaande conclusies worden getrokken uit deze casus. In het theoretisch kader zijn een aantal cases ter illustratie van het ideale proces opgevoerd. Hoewel de periode vanaf december 2012 kort is geweest, kunnen uit deze casus toch een aantal bevindingen worden opgemaakt.

Ten eerste heeft de veranderde context van gebiedsontwikkeling grote invloed op de rollen van publieke en private partijen. De meervoudige rollen per partij worden moeilijk onderscheiden, men is nog gewend aan de periode dat planmatig door de gemeente bepaald werd wat en waar gebouwd mocht worden.

Ten tweede wordt door het gebrek aan middelen het eigenbelang hoger geprioriteerd. Daardoor is het moeilijk om samen te werken aan gezamenlijke belangen. Er is wel een bewustzijn dat samenwerking noodzakelijk is, maar de nieuwe rollen worden onvoldoende ingevuld door het gebrek aan middelen. Daardoor komen de nieuwe rollen onvoldoende tot ontwikkeling, en blijft de oude, nu disfunctionele rolverdeling, bestaan. Een belangrijk effect in de samenwerking is de rol die de Gemeente Utrecht vervult in het netwerk. De Gemeente Utrecht prioriteert het eigenbelang hoger, waar zij betrokken is bij eigen ontwikkelingen op lokaties buiten de A12-zone. In de A12-zone faciliteert zij initiatieven van marktpartijen "waar dat vanuit onze wettelijke taak nodig is". (brief van Wethouder, zie bijlage 2) Deze reactieve rolinvulling werkt contraproductief voor het vertrouwen van andere partijen in de A12-zone. Een ander effect is dat marktpartijen door het initiatief te nemen om ontwikkelingen te versnellen de verwachting hebben gewekt te gaan werken aan de visie op het gebied. Marktpartijen geven aan dat zij desinvesteringen in een visie willen voorkomen, omdat zij mede afhankelijk zijn van het oordeel van gemeenten. Constructieve samenwerking tussen publiek en privaat is voor hen noodzakelijk om vertrouwen te krijgen.

Ten derde wordt er contact met elkaar onderhouden in de werkbijeenkomsten. Men houdt zich aan de eerder gemaakte afspraken om te werken aan het Handelingsperspectief. Dit Handelingsperspectief kan gezien worden als gezamenlijke visievorming. De dynamiek is hoog. Er zijn veel partijen, er is veel communicatie en de context van het Verstedelijkingsperspectief is veranderd. Partijen concentreren zich op de inhoud van het Handelingsperspectief. De interactie over het Handelingsperspectief, de gezamenlijke belangen, is door de dynamiek van de communicatie lastig. Zodra dit

Handelingsperspectief er is, hoopt men een stap te hebben gezet naar een stabielere omgeving. Ook hier geeft de Gemeente Utrecht aan dat voor de concretisering van het wenkende perspectief "een zeer beperkt aantal uren beschikbaar wordt gesteld voor participatie in het project". (brief van Wethouder, zie bijlage 2) Door gebrek aan middelen en de houding van de Gemeente Utrecht zijn partijen ambivalent of er voldoende resultaat geboekt kan gaan worden. Men herkende in het ontwikkelstadiamodel de positie tussen publiek en privaat vrij nauwkeurig, ergens op eenderde van het eerste ontwikkelingsstadium. De overige ontwikkelingsstadia herkende men als noodzakelijk voor gewenste uitkomsten. Deze latere stadia zijn nog niet bereikt in de casus A12-zone. Zowel gemeenten als marktpartijen zijn positief over het model, na uitleg begrijpt men de voorwaarden en omstandigheden voor een proces dat kan leiden tot positieve uitkomsten in deelprojecten.

Ten vierde is er bij de partijen wel de wens om de opgave op een hoger nivo te brengen. De infraopgave herkent men als een gezamenlijk belang om aan te werken. Men is bereid bij te dragen aan oplossingen hiervoor, zodat een verandering kan worden bewerkstelligd. Dit kan gezien worden als een vorm van leiderschap gebaseerd op eigenbelangen. Het collectief optreden als private partijen kan gezien worden als een vorm van collectief leiderschap. Op het nivo van de stedelijke regio nemen de publieke partijen het leiderschap om gezamenlijk een langetermijnperspectief te formuleren. Op gebiedsnivo maken de gemeenten individuele keuzes om tot op de grens van het eigen grondgebied te opereren. De Gemeente Nieuwegein probeert het leiderschap om gezamenlijk met de Gemeente Utrecht op te trekken vorm te geven. De Gemeente Utrecht richt de aandacht op het management van de eigen ontwikkelingen elders in de stad.

Ten vijfde herkennen de partijen de sturingsmiddelen marktvormend, marktregulerend en marktstimulerend. Aandachtspunt is de vraag of deze middelen tegemoet komen aan de informatie uit de markt, of dat deze instrumenten worden ingezet om meer ontwikkelingen mogelijk te maken, geredeneerd vanuit het eigen belang. Deze instrumenten zijn in de theorie voorzien als instrumenten ter beïnvloeding van andere partijen.

Conclusies en aanbevelingen

Op basis van de theorie over netwerkmanagement en samenwerken kan de conclusie worden getrokken dat deelname aan netwerken een voorwaarde is om het gezamenlijk belang te kunnen formuleren. Een proactieve rol in netwerken is voorwaarde voor het vertrouwen van partijen. Dat geldt zowel tussen private, publiek als tussen publiek en private partijen. Door de proactieve rol in netwerken kan de gemeente haar belangen op lange termijn verbinden aan de belangen van andere partijen in het netwerk. Zo kan zij in een vroeg stadium invloed uitoefenen in het netwerk, want zij is in een later stadium door haar controlerende taak een machtige actor. In dat stadium bevindt zich het krachtige instrumentarium van de overheid: de mogelijke overeenkomsten op basis van de WRO, het Bestemmingsplan, het Projectbesluit, de Onteigeningswet en de Crisis-, en Herstelwet.

Stabiliteit in het vertrouwen van partners, is de voorwaarde om een procesomgeving te creëren die blijvende waardegroei kan opleveren. In een verkenningsfase kan door het bereiken van tussenresultaten in een betekenisgevend proces de inspanningen worden gelegitimeerd naar de

achterban, gepresenteerd aan elkaar en aan anderen, waardoor middelen worden gemobiliseerd. Het partnerschap vormt de procesomgeving waarin projecten een voedingsbodem kunnen krijgen. Projecten kunnen de gebiedsvisie versterken, de gebiedsvisie kan de projecten versterken.

Waar private partijen het initiatief nemen om plannen te ontwikkelen, zullen zij de visievorming in een betekenisgevend proces vormgeven. In de casus A12-zone blijkt het vertrouwen van private partijen in publieke partijen een voorwaarde te zijn om desinvesteringen te vermijden.

De theorie over complexiteit hanteert twee begrippen: orde en chaos, die met elkaar in verband staan. Dynamiek – chaos – kan zowel tot ineffectief gedoe als tot innovatie kan leiden. Controle – orde – kan zowel tot inertie als tot doelgericht handelen leiden. Juist op de grens van dynamische processen van verbinding en mogelijkheden enerzijds, en stabiele ingewikkelde projectomgeving met randvoorwaarden anderzijds, bevindt zich de zone van ontwikkeling, verbinding en co-evolutie. In de huidige omstandigheden is deze zone erg ruim. Ontwikkelingen komen maar moeizaam tot stand. De dynamiek in interacties is groot, en de controle over de eigen organisatie en eigenbelangen drijft gezamenlijke inspanningen naar de achtergrond.

Een ontwikkeling van een informeel partnership door een betekenisgevend proces van visievorming kan de stabiele procesomgeving bieden die nodig is om projecten met blijvende waarde aan te trekken. Het partnership creëert een adaptieve zone waar de ‘doorwaadbare plaats’ gevonden kan worden van een procesomgeving naar een projectomgeving.

De gemeente zou in de processtadia juist een verbindende rol moeten nemen en leiderschap tonen op het moment dat de eigen middelen afnemen. Deze pro-actieve rol is erop gericht haar belangen op lange termijn te verbinden aan de belangen van marktpartijen op korte termijn. Het in staat zijn te sturen in de uitkomsten hangt af van het leiderschap van de netwerkmanagers. De vaardigheid te kunnen schakelen tussen processen en projecten, tussen inhoud en de waarde van interacties, tussen samenwerkingsdoelen en de doelen van de eigen organisatie, het begrip van en kunnen plaatsen van belangen, rollen en middelen, afwegingen te kunnen maken met effecten op korte en lange termijn vraagt een publieke manager met voldoende capaciteit op deze vlakken. Daarnaast is het van belang dat de netwerkmanager het leiderschap van het (netwerk)team ontwikkelt dat aan opgaven werkt. Gebiedsontwikkeling is een gezamenlijke inspanning, en de effectiviteit zal toenemen als het leiderschap in het (netwerk)team op een hoger nivo komt.

De sturingsmiddelen die de gemeente in de processtadia heeft zijn middelen om de markt te beïnvloeden: marktvormend, marktregulerend en marktstimulerend. Marktvormend en marktregulerend zijn de meer geschikte instrumenten in processtadium 1, marktstimulerend is geschikt in processtadium 2. De sturingsmiddelen die de gemeente heeft in het projectstadium, is het controlerende instrumentarium.

Naast deze proactieve rol in het netwerk, is het voor de gemeente van belang om de langetermijnvisie voor de stad af te stemmen op de langetermijnvisie op de regio. De langetermijnvisie stelt de

gemeente in staat gefundeerd deelgebieden te voorzien van een globale gebiedsvisie. Die gebiedsvisie moet voldoende ambitieus zijn, maar ook een realistisch perspectief bieden op lange termijn op basis van een aantal scenario's. Die gebiedsvisie kan worden voorzien van een agenda, een programma dat nagestreefd wordt op kortere termijn. Een dergelijke agenda geeft houvast aan partners, en biedt aanleiding om verder stappen te ondernemen. Het leiderschap dat nodig is voor de langetermijnvisie is vastberadenheid om de geformuleerde ambities waar te maken, en flexibiliteit om informatie uit de markt en de soms sluipende trends in stedelijke gebieden serieus te nemen. Het langetermijnbelang van gemeenten vraagt om een publieke manager die in staat is om de energie die aanwezig is bij alle partijen aan te wenden voor het bouwen van een collectief van mensen dat streeft naar blijvende waardegroei.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

Het sturen in stedelijke gebiedsontwikkeling gaat in de kern om een gezamenlijke inspanning. De idee dat de macht bij één of enkele partijen ligt, is achterhaald. Partijen beïnvloeden elkaar, en in dat perspectief is het in ieders belang dat alle belangen gediend moeten zijn.

Het vermogen van partijen om de eigen belangen te realiseren zal steeds vaker in verband staan met het vermogen van een gemeente om anderen in staat te stellen de gezamenlijke belangen te realiseren. Die verandering in machtsdenken hangt samen met een verandering in rol, en zal tot een hogere effectiviteit leiden in het realiseren van blijvende waardegroei op lange termijn.

Omdat gebiedsontwikkeling steeds complexer wordt, stagneert het proces, en neemt de effectiviteit af. De middelen om ontwikkelingen te realiseren zijn verdeeld over steeds meer actoren. Daardoor neemt de druk om samen te werken toe, en tegelijkertijd neemt daardoor de complexiteit toe. De behoefte aan stabiliteit om resultaten op korte termijn te realiseren is groot. De dynamiek die veroorzaakt wordt door de complexiteit is echter eveneens groot. Het is dit spanningsveld dat om nader onderzoek vraagt.

De complexiteit van de gebiedsontwikkelingspraktijk neemt toe, omdat de context verandert door conjuncturele en structurele ontwikkelingen in de maatschappij.

1.2 De wereld verandert

Twelve Nine heeft misschien wel een grotere impact gehad op ons leven dan Nine Eleven. Waar de aanslag op de Twin Towers betekenis verleent aan een bedreiging van buitenaf door een aanslag, zo verleent de val van Lehman Brothers op 12 september 2008 betekenis aan een bedreiging van binnenuit. Hebben we wel grip op de processen in onze wereld?¹

De maatschappij, maar zeker ook de praktijk van gebiedsontwikkeling zijn sinds deze datum flink veranderd. De context van stedelijke gebiedsontwikkeling is veranderd door conjuncturele veranderingen, die processen van structurele transitie lijken te versnellen. De gebruikelijke werkwijze van overheid en markt om doelen in stedelijke gebiedsontwikkeling te kunnen realiseren stagneren hierdoor. Ik noem hieronder de drie belangrijkste trends.

Ten eerste is er een toename in complexiteit door verminderde vraag naar vastgoed en achtereenvolgens de verminderde vraag naar grond. Dit heeft tot gevolg dat op korte termijn grondexploitaties minder renderen. (Berns et al. 2012) Zowel gemeenten als marktpartijen worstelen met de gevolgen voor de eigen organisatie. Tevens is financiering van vastgoed moeilijker geworden, enerzijds door de kredietcrisis waardoor banken hun eigen balansen moeten versterken, anderzijds omdat leningen niet verstrekt worden omdat de risico's te groot worden geacht. De grip op de eigen ontwikkelingen gaat verloren door het toenemend gebrek aan middelen. Het gevolg is een toename van onzekerheid. Alle betrokken partijen bij gebiedsontwikkeling maken een (krimp)transitie door om controle te houden over de middelen. De focus op de eigen organisatie en de eigen belangen neemt hierdoor toe.

Ten tweede is er een toename in complexiteit doordat de 'quality of life' de aantrekkingskracht van een regio bepaalt. Daamen beschrijft dat voor stedelijke ontwikkeling ..."economische voorspoed op verschillende manieren samenhangt met de sociaal-culturele dynamiek en de ruimtelijke kwaliteiten van de stad." (Daamen 2012) Daamen baseert zijn beschrijving op de onderzoeken en theorieën van Florida en Glaeser. De kern van deze theorieën vormt het begrip 'quality of life'. Succesvolle steden en regio's trekken succesvolle mensen aan, omdat er voldoende 'kwaliteit van leven' is. De diverse en creatieve kenniswerkers-populatie trekt weer economische activiteit aan. (Glaeser 2012, Florida 2002) Een verbetering van de welvaart staat dus in verband met de omstandigheden voor het welzijn: de burger en de klant stellen hogere eisen aan het woon- werk- en leefmilieu.

Deze eisen werken door in gebiedsontwikkeling omdat "...de opgave verbreed raakt van een fysiek-ruimtelijke naar een samenhang van ruimtelijke, sociale, economische en soms zelf ecologische doelstellingen." (Daamen 2012) Deze 'quality of life' succesfactor van steden en regio's grijpt direct in op de kwaliteiten die steden moeten zien te realiseren om aantrekkelijk te blijven. Daarom zou de lat juist in gebiedsontwikkeling veel hoger moeten liggen. Het gaat erom dat *blijvende waarde* wordt gerealiseerd. Om het met de retorische vraagstelling van Arun Jain uit te drukken: "Are we filling a gap or are we fulfilling a need?" (Jain 2011)

Ten derde is er een toename in complexiteit door de veranderende maatschappelijke verhoudingen. In zijn boek 'The Rise of the Network Society' beschrijft Castells de impact van de kracht van de netwerksamenleving. (Castells, 2010) Mensen zijn beter dan ooit geïnformeerd over allerlei zaken, en dat maakt hen machtig. Gelijkgestemden vinden elkaar via social media en delen informatie. Burgers zullen daardoor meer en meer betrokken willen worden bij keuzes die hen aangaan. Josephine Green, voormalig senior director trends and strategy van Philips, haalt in haar essay 'democratizing the future' een uitspraak aan van Charles Leadbeater aan: "They do not want to be passive recipients, but players and participants.....they do not want to have more choice, but more say." (Green 2007 pag 7, Laglas 2011 pag. 7). Leadbeater signaleert in zijn boek WeThink een trend van groepsintelligentie. Via internet vindt een diverse populatie elkaar over een gezamenlijke interesse. Hij stelt dat het kennisnivo van de groep veel betere uitkomsten kan genereren dan het uitgangspunt van Descartes: "ik denk dus ik besta." (www.charlesleadbeater.net) Er is een kenmerkend verband tussen controle en vertrouwen voor de internetgeneratie: "There's another one of those counterintuitive lessons of the Google age: The more you control, the less you will be trusted, the more you hand over control, the more trust you will earn." (Jarvis, 2009 pag 82) In gebiedsontwikkeling zijn dit niet te onderschatten krachten, die zowel positief als negatief kunnen uitwerken op processen en projecten.

Het openbaar bestuur heeft zich uit veel terreinen teruggetrokken, maar steeds meer problemen lijken een zaak van algemeen belang. Mondiale problemen rondom voedsel, energie, klimaat en financiële economie dringen diep door in het dagelijkse bestaan, zonder dat duidelijk is wat een (nationaal) openbaar bestuur daarmee van doen heeft. (WRR 2010 pag. 19). De eisen waarvoor het openbaar bestuur zich gesteld ziet, zijn toegenomen: leefbaarheid en sociale cohesie bewerkstelligen, immigratie en integratie hanteerbaar maken, omgaan met klimaatverandering en duurzaamheid hanteerbaar maken, etcetera.

Eenzijds is het openbaar bestuur 'alomtegenwoordig', omdat het zich op alle delen van de samenleving richt, zoals wet- en regelgeving, collectieve voorzieningen, belastingheffing, orde en veiligheid, elementaire publieke taken, het faciliteren van maatschappelijke dienstverlening en de ordening van markten. Anderzijds is het openbaar bestuur 'ogenschijnlijk nergens' omdat zijn rol en het effect van die rol in veel gevallen moeilijk tastbaar – laat staan - zichtbaar is. (WRR 2010 pag. 20). Volgens het rapport van de WRR 2010 heeft het karakter van het openbaar bestuur ideaaltypisch vier kenmerken: het is bindend, handelingsvermogen, pluralistisch en controleerbaar. Het accent is in de laatste decennia vooral op het controlerende kenmerk komen te liggen. Om het openbare karakter van het bestuur te waarborgen, hebben de overige drie aspecten aandacht nodig. (WRR 2010 pag. 11) Dit is ontstaan door privatisering, verzelfstandiging en marktmechanismen, waardoor functies zijn losgekoppeld van instituties. Het openbaar bestuur, geïnspireerd door de Angelsaksische principes van het New Public Management is voornamelijk gericht op het regulatieve aspect. Om het openbaar bestuur opnieuw kracht en vitaliteit te geven, is hernieuwde doordinking van problemen en oplossingsrichtingen van belang.

Het WRR-rapport 'publieke zaken in de marktsamenleving' geeft vanuit het perspectief van de overheid aan dat "het behartigen van publieke zaken in de marktsamenleving zal op een bredere leest moeten worden geschoeid dan waarop het marktwerkingsbeleid werd ontworpen" (WRR 2012a, brief 29 feb 2012 aan regering). Het WRR rapport 'vertrouwen in burgers' onderkent vanuit de optiek van de overheid de krachtiger wordende stem van de burger. "Zonder direct te spreken over een vertrouwenscrisis kunnen we – gezien de verschillende uitingen van onbehagen - wel zeggen dat het vertrouwen (in de overheid (GD)) onder druk staat." (WRR 2012b pag. 33). Als reden voert het rapport een 'complexiteitsrace' aan. Door 'verdichting' en 'versnelling' kunnen maatschappelijke processen in een stroomversnelling raken. "Wat elders gebeurt, heeft een veel grotere doorwerking in de eigen omgeving". Dit komt doordat mensen "zowel fysiek als virtueel dichter op elkaar zitten...door technologische ontwikkelingen..." (WRR 2012b pag 38). "Beleidsmakers zijn geneigd om op complexiteit te reageren door het toevoegen en verfijnen van wet- en regelgeving en het creëren van meer specialismen, die echter resulteren in nog meer interacties en dus verder toenemende complexiteit." (WRR 2012b vertrouwen in burgers pag 40).

"Een van de meest indringende lessen die uit ons onderzoek naar voren komt is: denk vanuit burgers" (WRR 2012b pag. 11) ...op ieder schaalniveau want..."ook op regionaal en nationaal niveau laten burgers hun stem horen om de kwaliteit van hun dagelijks leven te beïnvloeden." (WRR 2012b pag. 13). "De doorbraak naar een ander betrokkenheidsbeleid vergt een aanzienlijke verandering van de overheidscultuur, een verandering op basis van visie, rugdekking en vonk. De visie die de kaders aangeeft waarbinnen de frontlijnwerkers inhoud kunnen geven aan hun wisselwerking met burgers en die is vereist voor de herkenning van kansen die maatschappelijke initiatieven bieden. De rugdekking die waarborgt dat beleidsmakers en frontlijnwerkers hun nek durven uitsteken en kunnen handelen bij onvoorziene omstandigheden die zich – onvermijdelijk - in de netwerksamenleving voordoen. Een vonk van inspiratie die overspringt wanneer gedreven beleidsmakers en frontlijnwerkers de nieuwe generatie doe-democratie tot leven brengen." (WRR 2012b pag. 15-16) Het gaat er dus om dat de

vraag van de samenleving leidend is, die ingevuld kan worden door het realiseren van visie op basis van verbinding.

De eerste trend is een gevolg van de economische conjunctuur. Deze conjuncturele trend heeft in de afgelopen vijf jaar nog geen stijgende lijn laten zien. In de vakpers en publicaties wordt wel gesproken over 'de nieuwe realiteit' of 'de nieuwe werkelijkheid' (Daamen 2012, TU Delft 2012a,b,c, Leuven et al. 2013) waarmee wordt aangegeven dat conjuncturele veranderingen op korte termijn niet direct te verwachten zijn. De tweede en de derde trend zijn structurele maatschappelijke verschuivingen, deze zullen zich verder ontwikkelen.

1.3 Probleemstelling en doelstelling

Het probleem dat ten grondslag ligt aan dit onderzoek is dat gemeenten in Nederland met minder middelen, zonder actieve grondpolitiek, duurzame stedelijke ontwikkeling moeten bewerkstelligen. Dat veronderstelt een veranderende rol van de overheid en een veranderende rol van de marktpartijen, dus een andere samenwerking. Hoe kan de overheid een private ontwikkeling sturen zodat deze van toegevoegde waarde is voor de ontwikkeling van de stad?

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht te krijgen en aanbevelingen te doen in de wijze waarop overheid kan sturen in de samenwerking met marktpartijen, teneinde duurzame stedelijke ontwikkeling te bevorderen.

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Maatschappelijke relevantie

Gemeenten in Nederland staan voor een uitdagende opgave in stedelijke gebiedsontwikkeling. De traditioneel grootschalige gebiedsontwikkelingen aan de randen van de stad stagneren flink door de sterk verminderde vraag naar vastgoed. De verdien capaciteit op grond was voor de gemeentelijke overheid lucratief: daarmee kon zij gewenste stedelijke ontwikkeling sturen.

Gemeenten worstelen nu met de vraag hoe ze de ontwikkeling van de stad moeten sturen, nu de investeringsmiddelen structureel lager zullen zijn, het bezit in de binnenstedelijke gebieden verdeeld is over vele actoren, en de noodzaak tot innovatie om bestaande problemen op te lossen zal toenemen. Marktpartijen worstelen met de vraag hoe zij hun doelen kunnen bereiken in een markt die snel veranderd is van een aanbiedersmarkt naar een markt waarin de mogelijke vraag gezocht moet worden. De moeilijke omstandigheden maken een krimptransitie voor de eigen organisatie én een focus op de toegevoegde waarde voor de klant noodzakelijk.

Daarom zal gebiedsontwikkeling in de nabije toekomst flexibeler aangepakt moeten worden. Die aanpak kenmerkt zich door opgaven die over meerdere ruimtelijke schalen, meerdere bestuurslagen, en meerdere kennissectoren heen gaan. De complexiteit van het tot stand brengen van gewenste ontwikkelingen op lange termijn in relatie tot de mogelijkheden op korte termijn neemt dus enorm toe, keuzes worden spagaten van ongetemde problemen. De hogere complexiteit vraagt om een nieuw dynamisch evenwicht.

Dit betekent dat het werken aan de stad in een losser en intelligenter verband tussen het strategische en operationele nivo moet plaatsvinden. Beide zullen moeten emanciperen. Operationele interventies

zullen verbonden moeten worden aan het strategisch bewustzijn op het nivo van de stad of regio. Hier ligt een belangrijke taak voor de gemeentelijke overheid. Hoe kan de overheid initiatieven zodanig sturen, dat blijvende waardegroei, 'quality of life' zal toenemen?

De gemeentelijke overheid heeft op dit moment de controlerende rol met een instrumentarium dat vooral gericht is op de betrouwbaarheid als publieke partij in de behoudende zin. (bestemmingsplannen, gestapelde beleidsplannen) Dat instrumentarium biedt te weinig flexibiliteit om ontwikkeling mogelijk te maken. Een nieuwe regie die rechtszekerheid, veiligheid, infrastructuur en een goed huishoudboekje borgt in combinatie met het inspelen op initiatieven van buitenaf, vraagt om een visionair-strategische houding in combinatie met netwerkmanagement. Een dergelijke aanpak kan de rode draad zijn om van strategisch plannen naar strategisch denken te kunnen verschuiven, en op die wijze een cultuuromslag te bewerkstelligen. Een concrete casus kan de arena zijn waarin deze cultuuromslag kan worden gerealiseerd.

Wetenschappelijke relevantie

Vanuit wetenschappelijk oogpunt is de relevante theorie die hierop van toepassing is de netwerktheorie, de samenwerkingstheorie, de complexiteitstheorie en de leiderschapstheorie.

De theorie over netwerkmanagement en samenwerken tussen organisaties wordt benut om een beter beeld te krijgen over de voorwaarden waaronder een constructieve procesomgeving bereikt zou kunnen worden.

In de theorie over complexiteit en leiderschap worden de verklaringen gevonden voor de omstandigheden die tot resultaat kunnen leiden. De dynamiek van de processen is hoog, en het blijkt lastig een stabiele omgeving te vormen waarin projecten die bijdragen aan stedelijke ontwikkeling kunnen worden geïmplementeerd.

In deze processen van samenwerken vormen mensen op de grens van de eigen organisatie en de samenwerkingsorganisatie de schakels van een netwerk van betrokkenheid. Literatuur over leiderschap en teamsamenwerking geeft een beter beeld van de capaciteiten die de samenwerkende personen zouden moeten bezitten.

Dit onderzoek bouwt voort op de onderzoeken van Judith Wicherson, Tom Daamen en Erwin Heurkens.

Judith Wicherson constateert in haar onderzoek dat gemeenten van een plannende en ondernemende regierol naar een facilitaire en een visionaire regierol verschuiven. Een belangrijke vraag die gemeenten hebben is hoe ze ervoor zorgen dat marktpartijen juist die ontwikkelingen realiseren, die passen bij de gestelde ambities en doelstellingen van gemeenten. De vervolgvraag die zij stelt is: "in hoeverre kan het bepalen van een strategie en regierol bijdragen aan het bevorderen van stedelijke (gebieds)ontwikkelingen?"

Strategie als kracht:

“Effectieve gebiedsontwikkelingsstrategieën vragen het vermogen om belangen, competenties en perspectieven voortdurend bij elkaar te brengen, om zo de haalbaarheid van de gemeenschappelijke ambities voortdurend te kunnen blijven beoordelen. In de complexe en dynamische context van de gebiedsontwikkeling is het essentieel om te begrijpen hoe dergelijke strategieën in de praktijk tot stand kunnen komen.” (Daamen 2010 pag. 263)

Weerstand binnen veranderende instituties: moeilijk om met een andere bril naar een gebied of actor te kijken. Daarom is het van belang te weten waarom deze structuren zich zo moeilijk laten aanpassen, en hoe sommige actoren deze traagheid in stand houden, of soms weten te doorbreken. (pag. 264)

Private sector led urban development projects

Het management van privaatgestuurde gebiedsontwikkeling is onderzocht.

Het samenwerkingsmodel van privaatgestuurde gebiedsontwikkeling biedt voordelen als meer effectiviteit, efficiëntie, ruimtelijke kwaliteit en transparantie. Mogelijke nadelen zijn het gebrek aan publieke sturing, afhankelijkheid van marktpartijen, marktomstandigheden, inflexibele contracten, een projectmanagementbenadering en een gespannen publiek-private relatie. Heurkens constateert dat gemeenten vooral de regulerende instrumenten inzetten om ontwikkelingen te beïnvloeden. Shaping, stimulating en capacity building tools zijn minder gebruikelijk. (Heurkens 2012 pag. 227)

1.5 Onderzoeksvragen

Op basis van de aanleiding, achtergrond, probleemstelling en doelstelling is de centrale vraag van dit onderzoek:

Hoe kan de gemeente sturing geven aan private initiatieven zodat blijvende waardegroei wordt gegenereerd?

Om tot beantwoording van de centrale vraag te komen is een aantal deelvragen opgesteld. Allereerst wordt de context van gebiedsontwikkeling belicht. Deze is de laatste vijf jaar flink veranderd. Vervolgens worden de effecten op de rollen en belangen belicht. Door de verschuiving van rollen en belangen, verschuift de wijze waarop visie in plan wordt omgezet. Vervolgens wordt de vraag gesteld welke rol de gemeente zou moeten spelen om publieke en private belangen te dienen.

1.6 Afbakening van het onderzoek

Overheid, marktpartijen en samenleving hebben in gebiedsontwikkeling steeds sterker met elkaar te maken. Dit onderzoek gaat over de samenwerkingsrelatie tussen overheid en markt, omdat het de professionals zijn die complexe problemen van de samenleving moeten voorzien van oplossingen, en deze implementeren. Ik heb het perspectief van de overheid gekozen, omdat haar rol sterk verandert door de beperking van beschikbare allocatieve middelen zoals geld en grond, en er dus andere manieren gevonden moeten worden om stedelijke ontwikkeling te bevorderen. De gemeente heeft de belangrijke taak om ruimtelijke economie in stedelijke ontwikkeling te sturen, als basis voor de 'quality of life'. Zij is dus gebaat bij blijvende waardegroei.

1.7 Aanpak en onderzoeksmethode

1.7.1 Typering van het onderzoek

De motivatie voor het uitvoeren van dit onderzoek is om vanuit het gemeentelijk perspectief concrete aangrijpingspunten voor sturing in stedelijke gebiedsontwikkeling te vinden. De actuele situatie is zodanig dat er wel op een andere manier gestuurd moet worden. Het onderzoek betreft een handelingsprobleem.

Het onderzoek is te plaatsen binnen het interpretatieve onderzoeksparadigma (De lange, 2011) De focus ligt op het begrijpen van het handelen van de gemeente, met behulp van de bestaande theorie.

Het onderzoek is erop gericht een theoretisch model voor sturing te formuleren. Casestudies worden benut ter onderbouwing van de theorie. Vervolgens wordt dit sturingsmodel getoetst aan de praktijk, door middel van interviews over de casus A12-zone. In een synthese worden de resultaten van het empirisch onderzoek gespiegeld aan het theoretisch kader, en worden de deelvragen en de hoofdvraag beantwoord.

De typering naar fase in theorieontwikkeling en toetsing betreft het hier een explorerend onderzoek: een nieuw onderwerp wordt verkend. De typering van de fase in het planproces is de initiatieffase.

1.7.2 uitvoering van het onderzoek

De typering naar zoekstrategie / onderzoekontwerp is een combinatie van literatuur, case studies en interviews.

Bij de casestudies wordt gebruik gemaakt van casuïstiek uit praktijksituaties en een actuele complexe casus: de A12-zone Utrecht. Hierbij wordt gebruik gemaakt van interviews om het theoretische model door middel van vragen te testen aan de praktijk. Vanwege de omvang van de documenten van het Verstedelijkingsperspectief (publieke document) het Investeringsvoorstel (privaat document) en de Intentieverklaring (publieke en private document) heb ik in de literatuurlijst de relevante websites opgenomen.

1.8 Structuur scriptie

Hoofdstuk 1

INLEIDING

Welke conjuncturele, structurele en maatschappelijke ontwikkelingen zijn van invloed op de processen van stedelijke gebiedsontwikkeling?

Hoofdstuk 2 literatuuronderzoek

ROLLEN EN BELANGEN

welke rollen en belangen spelen bij gebiedsontwikkeling?

hoe hangen rollen en belangen samen?

Theoretisch kader

Netwerkmanagement

samenwerkingstheorie

Hoofdstuk 3 literatuuronderzoek

VAN VISIE NAAR PLAN

hoe wordt visie in plan omgezet, en hoe verandert dit nu?

welke rol zou gemeente moeten spelen om publieke en private belangen te dienen?

Theoretisch kader

complexiteittheorie

leiderschapstheorie

Hoofdstuk 4 Empirisch onderzoek

DE CASUS A12-zone

Hoofdstuk 5

SYNTHESE

Hoe kan de gemeente sturing geven aan private initiatieven zodat blijvende waardegroei wordt gegenereerd?

Hoofdstuk 6

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

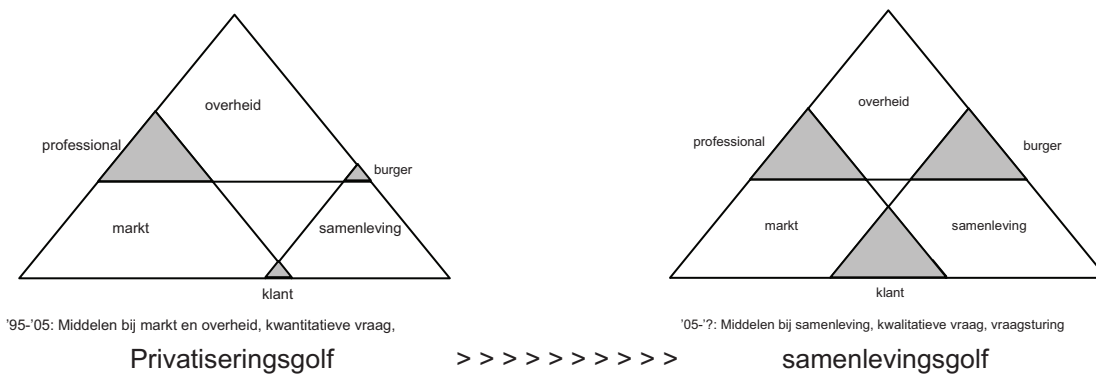
2. Rollen en belangen

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rollen en belangen in gebiedsontwikkeling. Die rollen en belangen hangen met elkaar samen. Door de veranderde context van gebiedsontwikkeling, veranderen de rollen. Het gezamenlijke belang wordt groter, en dat maakt het niet eenvoudiger om effectieve vooruitgang te boeken. In de theorie over netwerkmanagement en de theorie over samenwerken worden voorwaarden gevonden die uitkomsten kunnen genereren voor blijvende waardegroei.

2.2 Rollen en belangen in gebiedsontwikkeling

De trends die beschreven zijn in paragraaf 1.2 'de wereld verandert' hebben effect op de rollen en belangen van partijen in gebiedsontwikkeling. De eerste trend, verminderde vraag naar vastgoed en grond en daardoor een toenemend gebrek aan middelen, zuigt alle zuurstof uit de bekende samenwerkingspatronen tussen overheid en marktpartijen. Het besef dat de tweede en derde trend, de veranderende vraag van de maatschappij, doorslaggevend zijn in de verandering van houding van partijen in gebiedsontwikkeling is niet voor iedereen vanzelfsprekend. De tweede en derde trend betekenen voor gebiedsontwikkeling dat meerdere soorten belangen met elkaar in verband moeten worden gebracht. In figuur 2.1 is dit schematisch weergegeven.



Figuur 2.1

De consequentie van de veranderende maatschappelijke vraag is dat de rol van de overheid en de rol van marktpartijen zal veranderen. Dat komt omdat de belangen in verband staan met de beschikbaarheid van middelen. De middelen zijn over meerdere actoren verdeeld, niet statisch, en bevinden zich voor een belangrijk deel in de maatschappij. Dat heeft effect op de wijze van samenwerken tussen overheid en marktpartijen. Samenwerken tussen de professionals is nodig om bij de grootschalige complexe problemen waarde te creëren. Een inclusieve benadering, het recht doen aan gezamenlijke belangen, is nodig om de middelen uit de samenleving te mobiliseren maar ook blijvend te binden aan een opgave.

De grondexploitatie is voor gemeenten en marktpartijen de bekende wijze van opereren in gebiedsontwikkeling. In een publiek-private samenwerking zijn de rolverdeling en de belangen contractueel geborgd. De gemeente produceert bouwrijpe grond en een bestemmingsplanwijziging, zodat 'koude grond' getransformeerd wordt tot 'warme grond'. De waardestijging van de grond maakt het mogelijk noodzakelijke voorzieningen aan te leggen. Marktpartijen zorgen voor de opstalontwikkeling en afzet. De beschikbaarheid van voldoende financiële middelen en voldoende vraag maakte beide partijen machtig. De gemeente was hierbij de machtigste partij: zij bepaalde waar er gebouwd moest worden, en eventuele overwaarde werd afgeroomd ten behoeve van andere stedelijke ontwikkelingsdoelen. Gebiedsontwikkeling vervulde op deze wijze de doelen voor ruimtelijke economie in stedelijke ontwikkeling. Gemeenten hadden met deze vorm van gebiedsontwikkeling een krachtige regierol en waren in staat de ruimtelijke stedelijke ontwikkeling van de stad sterk te sturen op tempo en uitkomsten op korte termijn. De rol van de marktpartijen was om de productie en afzet op zich te nemen, hiermee werd hun belang gediend.

Deze werkwijze werkt niet in gebieden die getransformeerd moeten worden, als er onvoldoende middelen zijn, veel versplinterd bezit is, een multi-actor-omgeving bestaat, en de marktvaart onbekend is. De verandering in context maakt het noodzakelijk dat partijen een andere samenwerking organiseren om alle belangen te dienen. Doordat recht gedaan moet worden aan alle belangen, verschuiven ook de rollen. De vraag van de samenleving wordt het uitgangspunt voor transformatie en vernieuwing.

De transformatie van de A12-zone

De A12-zone is een ca. 1150 ha. groot en divers gebied tussen Utrecht, Nieuwegein en Houten. Het gebied wordt doorsneden door de Rijksweg A12, provinciale wegen, het Amsterdam-Rijn kanaal en de Vaartsche Rijn. Alle publieke bestuurslagen zijn daarom betrokken. Het gebied kenmerkt zich, doorsneden door infrastructuur, door verschillende deelgebieden met eigen karakteristieken. In het gebied zijn ca 2500 ondernemingen gevestigd met ca. 45.000 arbeidsplaatsen. De Rijksweg A12 zorgt voor geluids-, en fijnstof-overlast. De Nieuwe Hollandse Waterlinie loopt door het gebied.

De ambities, opgesteld door de Provincie, de BRU (Bestuur Regio Utrecht) en de drie gemeenten in samenwerking met RWS (Rijkswaterstaat) en het Ministerie van I&M, zijn hoog. Deze zijn vastgelegd in het Verstedelijkingsperspectief, opgesteld in 2011. Het uitgangspunt is dat deze lokatie in de toekomst de ruimtelijke en economische stedelijke ontwikkeling kan accommoderen die verwacht wordt. Het verbeteren van het leefmilieu, het benutten van de potentie van de Utrechtse beroepsbevolking, het benutten van de strategische plek in het land en in de regio en het maken van een multifunctioneel duurzaam ruimtelijk milieu zijn, in het kort, de doelstellingen van de transformatie. Die transformatie kan niet ineens, en niet zonder elkaars belangen op lange en korte termijn te respecteren.

De bestaande situatie zal als basis dienen om ontwikkeld te worden tot iets beters. Zowel gemeenten als marktpartijen richten hun perspectieven op mogelijkheden en kansen die hun belangen dienen. Tegelijkertijd nemen de beschikbare middelen voor gemeenten en marktpartijen in hoog tempo af.

Gebiedsontwikkeling wordt meer dan ooit het werkveld voor stedelijke ontwikkeling: alle belangen zullen moeten worden gediend. Dat klinkt makkelijker dan het is: belangen in een samenwerking zijn meerduidelijk en dynamisch, terwijl de eigen belangen van organisaties in eerste instantie statisch zijn; men streeft een eigen doel na. In principe streeft de gemeente een langetermijnbelang in stedelijke ontwikkeling na. Marktpartijen streven een belang op korte termijn na, zij willen graag projecten ontwikkelen en realiseren. Deze verschillende belangen komen tot uiting in de rollen. De belangen op lange en korte termijn zullen de basis vormen voor een verkenningsproces waarin gezocht kan worden naar gezamenlijke belangen.

Daamen (2010) heeft onderzocht op welke wijze actoren in gebiedsontwikkeling opereren. “Het is de kracht van actoren om een bepaald doel te bereiken binnen hun kennis van wat kan en mag, hetgeen constant in relatie tot andere actoren binnen de maatschappij wordt bepaald en heroverwogen.” (Daamen 2010 pag. 264) “Effectieve gebiedsontwikkelingsstrategieën vragen dus kennelijk niet alleen om passende contractvormen, plannen en andere instrumenten, maar vooral ook het vermogen om belangen, competenties en perspectieven constant bij elkaar te brengen om zo de haalbaarheid van gemeenschappelijke ambities voortdurend te kunnen blijven beoordelen. In de complexe en dynamische context van gebiedsontwikkeling is het essentieel om te begrijpen hoe dergelijke strategieën in de praktijk tot stand kunnen komen.” (Daamen 2010 pag 263)

Daamen legt de nadruk op het vermogen om belangen, competenties en perspectieven bij elkaar te brengen. Het willen bereiken van doelen door actoren wordt gezien als kracht, en aan hun belangen zijn middelen gekoppeld. Actoren geven hun strategie vorm op basis van hun middelen. (pag. 268) Daamen specificeert op basis van de theorie van Giddens allocatieve en autoritaire middelen: “Ten eerste hebben we het begrip stedelijke ontwikkelingskracht geïntroduceerd. In navolging van Giddens theorie zijn wij ervan uit gegaan dat deze kracht ontstaat door bepaalde middelen te mobiliseren welke bestaan uit twee soorten: allocatieve en autoritaire. Bij allocatieve middelen gaat het om de controle over tastbare producten of produktiemiddelen waarmee anderen kunnen worden overgehaald om dingen te doen die ze niet of anders zouden doen. Bezittingen, financiën, instrumenten en tijd/resultaat zijn de vier middelen die we dan bij het specificeren van stedelijke ontwikkelingskracht voorstellen. Autoritaire middelen zijn echter veel minder tastbaar. Deze stellen mensen in staat de beslissingen en acties van anderen op te leggen en te coördineren. Hierbij stellen we voor dat het gaat om de middelen informatie, expertise, legitimiteit en toewijding. Samen zorgen deze acht middelen voor stedelijke ontwikkelingskracht.” (Daamen 2010 pag. 266)

2.2.1 Conclusie 1

Het belang van de gemeente is stedelijke ontwikkeling te bewerkstelligen. Waar de gemeente minder over middelen zoals geld en grond beschikt, zal zij middelen van andere partijen moeten mobiliseren. Daarnaast moet zij de noden van de maatschappij vervullen met behulp van diezelfde maatschappij. Dat betekent een andere wijze van sturen, dus een andere rol.

Het belang van de marktpartijen is producten te leveren voor hun klanten. Marktpartijen beschikken eveneens over minder middelen. Zij staan voor de uitdaging om de middelen van de klant te

mobiliseren. Ook zij zullen anders moeten sturen om resultaten te bereiken: daardoor verandert ook hun rol.

Het gebrek aan middelen drijft overheid en markt naar een intensievere vorm van samenwerken. Het belang van beiden is goede uitkomsten te genereren voor de maatschappij. Alleen zo worden alle belangen gediend en kunnen middelen aan een opgave worden gebonden.

2.3 Een toename van complexiteit in stedelijke gebiedsontwikkeling

Hoe hangen rollen en belangen samen?

Stedelijke gebiedsontwikkeling is een complex werkveld. De context, inhoud, middelen, actoren worden verbonden door het management van processen. Volgens de theorie over het Organiserend Vermogen vormen lokale omstandigheden met bedreigingen en kansen de basis voor interactie van belanghebbenden. Die interactie leidt tot een gezamenlijke visie, die tot implementerende acties leidt, zodat omstandigheden voor de maatschappij duurzaam verbeteren. Het integrale karakter van opgaven door een multidisciplinaire benadering op meerdere schaalnivo's vraagt vakmanschap op zowel inhoud als het proces. (Franzen et al. 2011)

Onderzoek naar stedelijke revitaliseringsprojecten (Spaans, 2000) heeft tot de conclusie geleid dat, vanwege de hoge mate van complexiteit, vroegtijdig en blijvend betrekken van stakeholders van belang is voor het succes en de voortgang van het proces. Zij benoemt zes kenmerken van stedelijke gebiedsontwikkeling, die het tot een complex proces maken. Dit zijn de veelheid aan actoren en hun (conflicterende) belangen, de besluitvorming die is verweven in subsystemen, de onzekerheid over de aard van het probleem, de moeilijkheid van tijdige en juiste informatieverwerving en -verwerking, het door elkaar lopen van korte- en langetermijn overwegingen, de onomkeerbaarheid van eenmaal genomen beslissingen. Deze onderzoeksresultaten zijn nog steeds actueel. Wat opvalt is dat alle punten samenhangen met het proces van actoren in de tijd.

De veranderende context zoals benoemd in de hoofdstuk 1 stelt nieuwe eisen aan de samenwerking tussen overheid en markt. Hoewel het particulier initiatief meer mogelijkheden krijgt om tot realisatie over te kunnen gaan, vragen met name de complexe opgaven juist nu de gezamenlijke inzet van professionals.

2.3.1 conclusie 2

De veranderingen in de context vergroten de complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling op twee punten:

1. Het is paradoxaal dat de focus op de eigen belangen (middelen: geld, grond en capaciteit) de noodzaak bemoeilijkt om samen te werken aan het creëren van waarde voor / dienen van belangen van de samenleving.
2. Rolverandering voor zowel overheid als marktpartijen in relatie tot burger en klant betekent een andere manier van samenwerken tussen overheid en markt. De eisen die gesteld worden aan die samenwerking verhogen de complexiteit.

2.4 Samenwerken in een structureel en snel veranderend speelveld

Dit onderzoek gaat over de samenwerkingsrelatie tussen overheid en markt. In complexe ruimtelijke opgaven zijn het de professionals die oplossingen kunnen implementeren. Het speelveld is door veranderde maatschappelijke verhoudingen structureel aan het veranderen. Onder druk van de conjunctuur verandert dit speelveld snel. Dat stelt hoge eisen aan de wijze waarop overheid en markt met elkaar invulling zullen moeten geven aan een verbeterde manier van samenwerken zodat aan gezamenlijke belangen recht wordt gedaan.

Alleen door samen te werken kunnen de eigen belangen worden gerealiseerd, maar niet onverkort: samenwerken vraagt dat het eigen belang adaptief gemaakt wordt aan het samenwerkingsbelang. Dat is angstig, want het betekent een verandering. "De essentie van een samenwerkingsverband is juist dat je een deel van je autonomie en macht moet afstaan in het vertrouwen dat je er iets voor terugkrijgt en dat is niet vanzelfsprekend voor bestuurders." (Kaats en Opheij 2012 pag 41). Het afstaan van macht levert iets op: een beter begrip van het samenwerkingsbelang scherpt het eigen belang, waardoor de eigen competenties adaptief gemaakt kunnen worden aan de gemeenschappelijke belangen. De gemeenschappelijke belangen van de samenwerking tussen gemeente en marktpartijen hebben uiteraard een hoger doel omdat de middelen zich in de maatschappij bevinden. Het belang van ontwikkelingen voor de maatschappij staat dus voorop. De helderheid over de gemeenschappelijke belangen scherpt de rolinvulling van gemeente en de marktpartijen.

De volgende theorie is van toepassing op het samenwerken in een dynamisch speelveld:

1. netwerkmanagement
2. samenwerken in netwerken en allianties
3. complexiteittheorie
4. leiderschapstheorie

In de theorie van netwerkmanagement wordt ingegaan op de wederzijdse afhankelijkheid van samenwerkende partijen. De effecten daarvan zijn de noodzaak tot delen om betere uitkomsten te genereren dan de som der delen, en een voortgaande relatie op langere termijn.

In de theorie van samenwerking worden verklaringen gevonden voor de voorwaarden voor succesvolle samenwerking, namelijk een betekenisvolle ambitie en een betekenisgevend proces. De voortgang in resultaten is belangrijk voor het versterken van de samenwerkingsrelatie.

De theorie over netwerkmanagement en samenwerken heeft een conclusie: een beter inzicht in de (gezamenlijke) belangen en rollen kan stabiliteit in de samenwerking genereren.

In de theorie over complexiteit worden verklaringen gevonden over de relatie tussen dynamische en stabiele systemen en dat op de grens van chaos en orde ontwikkeling tot stand komt. Door samenwerking en gezamenlijke doorwerking van visievorming ontstaat vertrouwen en partnerschap en dat biedt omstandigheden waardoor kansrijke projecten ingebed kunnen worden in een voortgaand proces van aanpassing en visievorming.

De theorie over leiderschap hangt samen met de dynamiek van het speelveld: steeds moeten belangen worden gewogen, kansen worden beoordeeld, nieuwe acties worden uitgezet. Dat vraagt capaciteit van mensen die zowel op proces als op inhoud sterk onderlegd zijn, en kunnen schakelen tussen de belangen van de samenwerking en die van de eigen organisatie.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rollen en belangen in gebiedsontwikkeling. Die rollen en belangen hangen met elkaar samen. In de theorie over netwerkmanagement en samenwerken worden voorwaarden gevonden die uitkomsten kunnen genereren voor blijvende waardegroei.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de omstandigheden waarin blijvende waardegroei kan worden gerealiseerd. Er worden verklaringen gevonden in de complexiteittheorie die een beter beeld geven over de omstandigheden waaronder processen tot projecten kunnen leiden. Er worden verklaringen gevonden in leiderschapstheorie die een beter beeld geven over de vaardigheden van mensen in die nodig zijn om de processen van koers te voorzien.

2.5 Netwerkmanagement

"Een belangrijke ontwikkeling die zich in vrijwel iedere samenleving voordoet, is de toename van de wederzijdse afhankelijkheden". (De Bruijn en Ten Heuvelhof 2011 pag 1). Als één actor iets wil bereiken, dan is hij hiervoor meestal afhankelijk van andere actoren. Die wederzijdse afhankelijkheidsrelatie noemen we een netwerk: "een aantal actoren met verschillende belangen die voor de realisering van hun doelstelling van elkaar afhankelijk zijn". (De Bruijn en Ten Heuvelhof 2011 pag. 1).

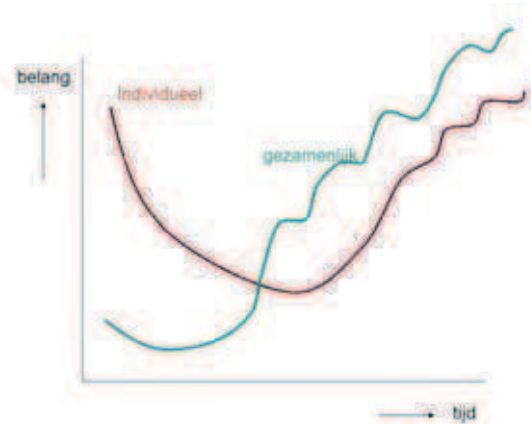
Er zijn kenmerkende verschillen tussen een hiërarchische verhouding en verhoudingen in een netwerk. In tabel 2.1 zijn deze weergegeven.

Hiërarchie	Netwerk
Uniformiteit	Pluriformiteit
Eenzijdige afhankelijkheden	Wederzijdse afhankelijkheden
Ontvankelijkheid voor hiërarchische signalen	Geslotenheid voor hiërarchische signalen
Er is een probleem	Er is een probleempceptie
Doelstelling is referentiepunt	Doelstelling is momentopname
Informatie is robuust, intersubjectief	Informatie is 'negotiated knowledge'
Besluit volgt uit probleem, doel, informatie	Na besluit is er een volgende ronde met kansen
Uitvoering: probleem en doel gegeven	Uitvoering: wees alert op nieuwe kansen
Norm: doelrealisatie	Norm: satisfactie of tolerantie
Stabiliteit	Dynamiek

Tabel 2.1 Kenmerken hiërarchie en netwerk

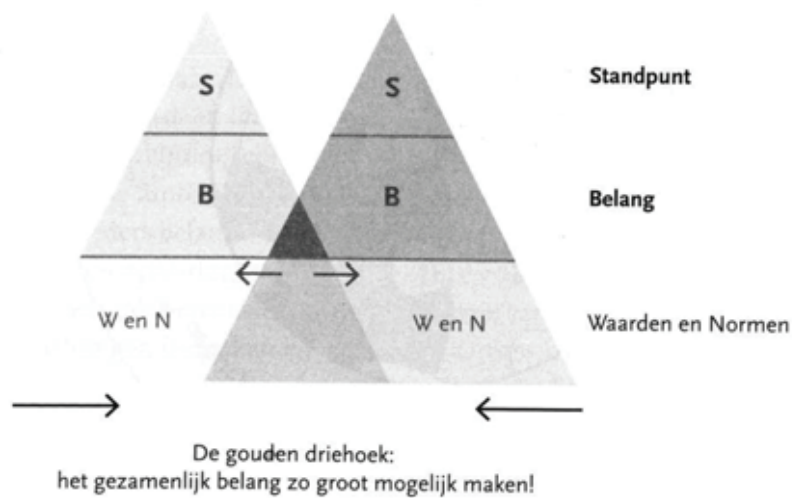
De wederzijdse afhankelijkheid heeft belangrijke gevolgen voor de wijze van handelen van actoren. Er is sprake van een paradoxale situatie, want een actor kan "alleen iets van zijn doel realiseren, door het los te laten. Of, andersom geformuleerd, als hij onverkort vasthoudt aan zijn doel, zal hij het zeker niet realiseren." (De Bruijn en Ten Heuvelhof 2011 pag. 67). In figuur 2.2 is dit afstemmingsproces weergegeven.

Vanuit de positie van één actor gereceneerd, kan de fout gemaakt worden teveel te denken aan het eigenbelang of goedbedoeld te handelen in het 'algemeen belang' zonder zich voldoende in te leven in de belangen van de andere actoren. Dat levert weerstand op bij de andere actoren en werkt averechts voor het vertrouwen in de samenwerking.



Figuur 2.2 Eigenbelang ten dienste van gezamenlijk belang

Pas als de kracht van de ene actor de andere actor in staat stelt diens kracht te gebruiken ('power to' in plaats van 'power over') zal de samenwerking vertrouwen opbouwen. De kracht van een actor hangt samen met het eigen belang. "Pas wanneer je van de ander weet waar het echt om draait, kun je met hem meedenken. En alleen wanneer de belangen inzichtelijk worden, kun je samen op zoek gaan naar win-winoplossingen, de zogenaamde gouden driehoek" (Kaats en Opheij pag. 99)



Figuur 2.3 De gouden driehoek van gezamenlijk belang

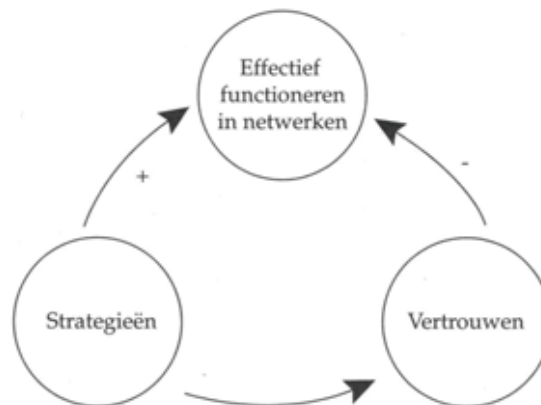
Adaptiviteit aan het gezamenlijk belang betekent dat het eigen belang zal transformeren. Het eigenbelang verandert ten gunste van het gezamenlijk belang. Dit 'interne' afstemmingsproces levert tal van spanningen op. De spanningen en paradoxen zijn schematisch weergegeven in figuur 2.4.



Figuur 2.4 Spanningen en paradoxen in allianties en netwerken

Door deze spanningen is het afstemmingsproces van belangen gebaat bij zorgvuldigheid.

De verleiding van een krachtige actor om vaart te zetten of eigen doelen na te streven door macht te gebruiken werkt averechts. Dit is de zogenaamde 'machtsparadox' (de Bruijn en Ten Heuvelhof pag. 67) Terughoudend gebruik van macht ('power over') door een krachtige actor bevordert de kans anderen te beïnvloeden. Dit gegeven heeft een directe relatie met de betrouwbaarheidsparadox: "een actor die problemen altijd breed definieert, nooit duidelijke doelen heeft, het spel van besluitvorming nauwelijks meespeelt om in de fase van uitvoering zijn belang te realiseren en genomen besluiten ter discussie stelt, voortdurend problemen en oplossingen koppelt en ontkoppelt".... kortom opportunistisch handelt in het eigen belang, tast de betrouwbaarheid van die actor aan. Een dergelijk "strategisch gedrag" leidt tot wantrouwen en reputatieschade: het is kortetermijnpolitiek want gezamenlijke ambities komen niet tot stand en hogere ambities verdwijnen uit beeld doordat de relatie terugvalt. De Bruijn en Ten Heuvelhof benoemen dat positieve strategieën de effectiviteit in netwerken verhogen, terwijl negatieve strategieën het vertrouwen in een (machtige) actor aantast, en een negatief effect heeft op het effectief functioneren in netwerken. In figuur 2.5 is dit principe schematisch weergegeven.



Figuur 2.5 Betrouwbaarheidsparadox

2.5.1 Rol van gemeente en marktpartijen in gebiedsontwikkeling 1

In gebiedsontwikkeling kan de gemeente als krachtige actor worden aangemerkt. Immers, zij is betrokken bij alle ruimtelijke ontwikkelingen. Haar rol is deze dan ook met verve in het netwerk te vervullen, anders is zij niet in staat om haar belangen optimaal te realiseren. Nu de gemeente minder middelen ter beschikking heeft, bestaat de kans dat zij niet proactief stuurt, maar reactief handelt. De enige instrumenten lijken nog de 'controlemiddelen' op basis van juridische middelen zoals de mogelijke overeenkomsten op basis van de WRO, het Bestemmingsplan, het Projectbesluit, de Onteigeningswet en de Crisis-, en Herstelwet. Dit zijn machtige instrumenten, maar 'controlerend' reageren in netwerken werkt averechts voor de uitkomsten en de reputatie. Vanuit de netwerktheorie zou de gemeente zonder financiële middelen juist proactief moeten handelen, om met behulp van de markt een gezamenlijk belang te definiëren, zodat zaken voor elkaar komen.

Hoewel de conjunctuur een ernstige wissel trekt, zijn marktpartijen eveneens een krachtige actor, want zij hebben de middelen (grond, kennis, geld/financieringsmogelijkheden) om zaken te kunnen realiseren. Het tekort aan financiële middelen verhoogt de focus op de eigen belangen en drijft hen weg van gezamenlijke belangen en inspanningen. Dit is begrijpelijk, maar contraproductief voor het eigenbelang. Voor hen is een proactieve rol de enige mogelijkheid om een deel van hun belang te realiseren. De rol is én deel te nemen aan het onderzoek naar het gezamenlijk belang met de gemeente en andere belanghebbenden in het gebied, én onderzoek te doen naar de klant die over de benodigde financiële middelen beschikt.

intermezzo: de bediening van de vraag

In de huidige markt is er sprake van een overschot aan vastgoed en grond. Daarmee verandert de markt met een nadruk op aanbod naar een markt waarin de mogelijke vraag gezocht moet worden. Er zijn in principe twee manieren om in een vraagmarkt te opereren: prijsconcurrentie op korte termijn of inspringen in onontgonnen marktgebieden. Het ontdekken van onontgonnen markten kan door innovatie. Die innovatie is kansrijk op het moment dat er aangesloten wordt bij de specifieke behoeften van de klant. Volgens Dijkstra en Feld kan interactiviteit door middel van co-creatie bijdragen aan het beter afstemmen van vraag en aanbod. (Dijkstra en Feld 2012 pag. 17)

Het verschil tussen bestaande en nieuwe marktruimte is treffend beschreven in het boek 'The Blue Ocean Strategy' (Chan Kim en Mauborgne 2005). De bestaande marktruimte wordt gekenmerkt door prijsconcurrentie met een homogeen produkt. De beperkte marktruimte met bestaande spelers en regels heeft een moordende concurrentie tot gevolg: in het boek benoemd als 'de rode oceaan'. In tegenstelling tot 'de rode oceaan' gaat 'de blauwe oceaan' uit van nog onbekende en onontgonnen marktruimte. Met een heterogeen produkt kan dus een andere marktruimte betreden worden, waar concurrentie en regels nog niet vaststaan. Het kernbetoog van de blauwe oceaan is waardevernieuwing, 'Value Innovation'. De waardevernieuwing bestaat uit twee componenten die tegelijkertijd moeten worden geïmplementeerd: ten eerste de vernieuwing van de dienst of het produkt, zodanig dat er waarde gecreëerd wordt voor zowel de klant als voor het bedrijf. Ten tweede kostenreductie door het afstoten of verminderen van kosten gerelateerd aan aspecten die in de markt minder nodig zijn.

Een voorbeeld hiervan is 'Cirque du Soleil' een unieke combinatie tussen circus en ballet, waarbij kosten van het traditionele circus, zoals dieren en dure sterren worden vermeden. Een ander voorbeeld is 'Albert Heijn To Go': kant-en-klaarprodukten aangeboden op de juiste plek, met een relatief klein winkeloppervlak. De 'supermarktoorlog' is ver weg.

In vastgoedontwikkeling worden nieuwe combinaties onderzocht, zoals de combinatie van vastgoed en zorg, en vastgoed en energie (Rooy, P. van 2012). Een kortere time-to-market (TU Delft 2013 pag. 5) reduceert de kosten en de uitvoeringsduur en is essentieel voor de bediening van de klant.

De bouwsector kent een traditie van kostenreductie. Er vindt nu een verschuiving plaats van kostenreductie door schaalvergroting naar kostenreductie door foutreductie, ketenregie over leveranciers, reduceren van produktiekosten door componenten in het buitenland te laten produceren, en reductie van loonkosten door gebruik te maken van buitenlandse arbeidskrachten.

In gebiedsontwikkeling is de regie over de grond-, en vastgoedketen in PPS-contractvorm gedeeld tussen overheid en markt. Met de residuele rekenmethode is het bouwrijp maken van de grond gekoppeld aan de opstalontwikkeling. In een PPS-contractvorm worden over het algemeen afspraken gemaakt over afwijkingen die plaatsvinden in de tijd. In de huidige conjunctuur voldoet de bandbreedte van de contracten niet meer aan de noodzakelijke aanpassingen die door de steeds veranderende realiteit worden ingegeven. De dynamiek van de veranderende omstandigheden is dus steeds moeilijker te vatten in bandbreedtes van PPS-contracten.

Volgens de blauwe oceaanstrategie zou een voortgaand flexibel zoekproces van nieuwe waarde-innovatie gepaard moeten gaan met een kortere doorlooptijd van planontwerp en uitvoering. Een mogelijke oplossing aan de planontwerp/uitvoeringszijde is dat de regie over de totale grond- en opstalontwikkeling in handen van één partij wordt gelegd. Deze regie over de uitvoeringsketen kan opleveren dat een kortere time-to-market kan worden gerealiseerd, waarmee kosten en tijd worden bespaard, waardoor klanten beter worden bediend.

Voorafgaand aan het planontwerpproces betekent dit principe dat risico's en kansen niet *gedeeld* in een contract-PPS, maar vooraf in een ontwikkelproces *verdeeld* zullen moeten worden. Bij een verdeling van risico's en kansen zullen voorafgaand aan het uitvoeringsproces kansen en risico's onderzocht moeten worden. Transparantie over de verdeling van risico's en kansen kan zo samen gaan met het opbouwen van vertrouwen in de samenwerking en een betere scheiding van verantwoordelijkheden in de uitvoering.

2.5.2 Complexe besluitvorming 1

De besluitvorming in netwerken verloopt grillig. Van een lineair, regelmatig verlopend besluitvormingsproces is geen sprake. Teisman heeft in zijn boek *Complexe Besluitvorming* (Teisman 1992) een beeld geschetst van besluitvorming in rondes. Op enig moment loopt een ronde af met een bepaald voorlopig resultaat, inclusief winnaars en verliezers. Besluitvorming lijkt hiermee beëindigd, maar er kan zomaar een nieuwe ronde starten, met nieuwe kansen. De belangrijkste verschillen tussen hiërarchische en netwerk besluitvorming zijn weergegeven in tabel 2.2.

Hiërarchie	Netwerk
Regelmatig en volgtijdelijk	Onregelmatig en geen duidelijke opeenvolging van activiteiten
Fasen	Ronden
Actoren zijn stabiel	Actoren treden in en uit
Eén arena, proces heeft een duidelijk begin en eindpunt	Meer arena's, geen geïsoleerd begin-, en eindpunt
Inhoud probleem stabiel	Inhoud probleem verschuift
Prikkel om probleem als gestructureerd te beschouwen	Prikkel om problematiek als ongestructureerd te beschouwen
Consistentie en voorspelbaarheid	Meebewegen en onvoorspelbaarheid

Tabel 2.2 Verschillen tussen hiërarchische en netwerk besluitvorming

“In een complexiteiterkennend perspectief wordt de idee verlaten van beslissend besluiten, door allesbeslissende beslissers.” (Teisman 2005 blz 110) De kern is dat een stroom van besluiten op basis van eigen en gedeelde keuzes voortgang of stagnatie geeft aan het ontwikkelproces. Een grillig, niet lineair proces zal zich in de tijd aftekenen.

Besluitvorming in netwerken verloopt ten eerste grillig omdat actoren op basis van de inhoud rationeel denken, maar op basis van de posities 'irrationeel' lijken te handelen. Teisman benoemt dit met 'brillen' om met die werkelijkheid om te kunnen gaan. Teisman hanteert twee brillen om eenheid te zoeken, en een bril om heelheid te zoeken. De brillen voor eenheid zijn het rationeel afwegen en het innemen van posities. De bril voor heelheid gaat over het verbinden. “De eigen rationele afwegingen en eigen gekozen posities in combinatie met de complexe interacties met andere subsystemen leiden tot resultaten die toevallig zijn (positief door serendipiteit, negatief door uitdoving), ongeacht hoe 'rationeel' actoren zich gedragen.”

Besluitvorming in netwerken verloopt ten tweede grillig, omdat er in netwerken geen bovengeschatte actor bestaat. Dat maakt een fasegewijze, volgtijdelijke benadering van het oplossen van problemen onmogelijk. Alle werkwijzen met een planningbenadering werken dan ook niet. "In een netwerk verschuift de aandacht van een projectbenadering naar het proces van interactie van actoren" (de Bruijn en Ten Heuvelhof 2011 pag 46) Teisman stelt dat de actie ondergeschikt is aan de interactie.

Project	Proces
Factoren en inhoud	Actoren en proces
Informatie	Relaties
Goed-fout	Winst en verlies
One issue	Multi-issue

Tabel 2.3 Verschil tussen projectbenadering en procesbenadering

Dit heeft grote gevolgen voor de werkwijze van de belangrijkste actoren (gemeente en marktpartijen) in gebiedsontwikkeling. Deze actoren waren, door de grote kwantitatieve vraag, gewend een planmatige, fasegewijze werkwijze te hanteren om resultaten te bereiken. Die projectmatige werkwijze is belangrijk omdat het een stabiele omgeving biedt voor het realiseren van projecten.

Het proces is echter voorwaardelijk voor de gewenste uitkomsten. Dat proces is dynamisch, continu, kost tijd en aandacht, zonder dat direct duidelijk is of er projecten uit voortkomen. In een context waarin middelen schaars zijn is het de vraag hoe er een procesomgeving tot stand kan komen waarin projecten tot ontwikkeling kunnen komen.

2.5.3 Conclusie 3

Actoren zijn afhankelijk van elkaar, en daarom is samenwerken noodzakelijk. Het opbouwen van vertrouwen gaat stapsgewijs, omdat het proces in rondes verloopt. De samenwerking vereist het ondergeschikt maken van de eigen belangen aan de gezamenlijke belangen.

Het proces is dynamisch en biedt steeds in nieuwe rondes nieuwe kansen voor partners. Een stabiele projectomgeving is noodzakelijk om daadwerkelijk projecten te kunnen realiseren. Beide zijn nodig om de juiste uitkomsten – blijvende waarde - te genereren. Omdat het proces in de toekomst steeds dynamischer zal worden, rijst de vraag hoe een procesomgeving tot ontwikkeling kan worden gebracht, zodat een omgeving ontstaat waarin projecten tot ontwikkeling kunnen komen.

2.6 Samenwerken in allianties en netwerken

Volgens Kaats en Opheij is "een samenwerking kansrijk wanneer mensen en organisaties zich met elkaar weten te verbinden in een betekenisgevend proces dat recht doet aan belangen en gericht is op een betekenisvolle ambitie. Het is de grote opgave daarvoor de juiste condities te scheppen." (Kaats en Opheij 2012 pag 395). Kaats en Opheij geven in hun boek een weergave van de condities en variabelen die van invloed zijn op een samenwerkingsverband. Zij geven aan dat de kern van een samenwerking een betekenisvolle ambitie is, die doorwerkt moet worden in een betekenisgevend proces.

2.6.1 Betekenisvolle ambitie

"Een ambitie is nodig om als wenkend perspectief te dienen en om betrokkenen in het samenwerkingsverband perspectief te geven." (Kaats en Opheij 2012 pag 91) Kaats en Opheij definiëren de ambitie door puzzelstukjes die in elkaar moeten grijpen. Deze puzzelstukjes zijn "gepercipieerd vraagstuk, duurzame oplossing, waardevolle kans en beoogde vorm" (Kaats en Opheij 2012 pag. 62) Door vraagstukken en thema's te agenderen bundelen relevante actoren zich, en kan er een verdere verkenning plaatsvinden. "Het is de kunst om met partijen het vraagstuk of thema te verkennen en na te gaan wat hun belang erbij is, wat men eraan wil en kan bijdragen en wat men eruit wil halen. ...het vraagstuk en de oplossing zullen geherdefinieerd worden...waarmee een tijdelijk werkbare overeenstemming bereikt wordt." (Kaats en Opheij 2012 pag. 65). De ambitie is dus niet statisch, maar dynamisch, en het concretiseren ervan is een taai proces. Huxham en Vangen spreken moed in: "often, the only practical way forward is to get started on some action without fully agreeing

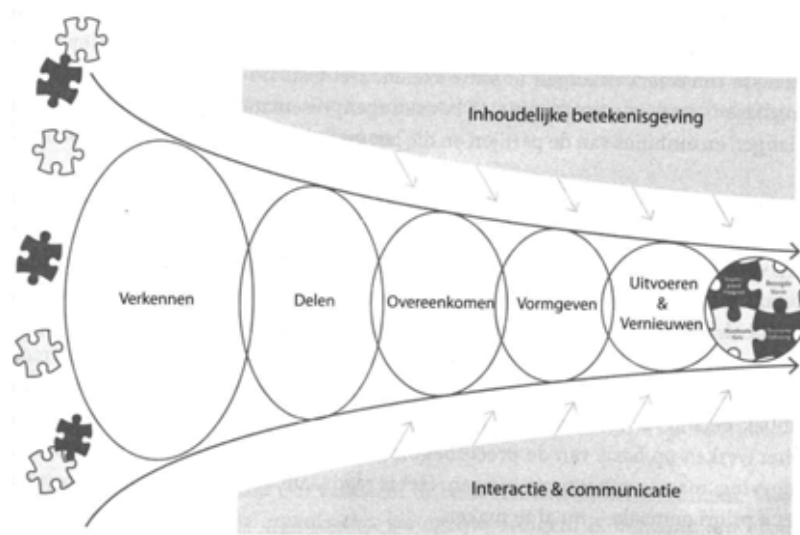
on the aims" (Kaats en Opheij 2012 pag. 63). In een grillig voortgaande samenwerking tussen netwerkpartners tekent zich het patroon af van ..."voortdurend identificeren van conflicterende belangen en zoeken naar aanvullende oplossingen." (Kaats en Opheij 2012 pag 65).

2.6.2 Betekenisgevend proces

Kaats en Opheij herkennen voor een betekenisgevend proces een aantal opvolgende fasen. Die fasen worden 'opgeladen' door enerzijds de inhoudelijke betekenisgeving en anderzijds de interactie en communicatie. In gebiedsontwikkeling is inhoudelijke betekenisgeving belangrijk voor partijen. Uit het oogpunt van vakmanschap en wens tot realisatie is men gewend de concrete, rationele orde te hanteren. En juist door samen te werken aan inhoud verleent het betekenis, zowel aan de eigen, als aan de samenwerkingsdoelen. Interactie is minstens zo belangrijk. Transparantie en betrouwbaar gedrag zijn belangrijk voor het vertrouwen in de samenwerking maar leveren dilemma's op met de eigen organisatie. (zie figuur 2.4)

Aan de hand van een opgave kan 'het oprecht geïnteresseerde gesprek' over de risico's en kansen plaatsvinden, waarbij deze steeds opnieuw verdeeld kunnen worden, totdat een moment ontstaat waarop deze in balans zijn. Kaats en Opheij benoemen dit 'oprecht geïnteresseerde gesprek' als belangrijkste instrument voor de verkenningsfase. "De kwaliteit van dit gesprek is van grote invloed op het gehele vervolgtraject." (Kaats en Opheij pag. 309)

De fasen die Kaats en Opheij herkennen zijn verkennen, delen, overeenkomen, vormgeven en vernieuwen. Het schema van figuur 2.6 is lineair opgezet, maar de werkelijkheid in het netwerk is veel grilliger. In het netwerk is voortdurend sprake van 'andere tafels' waar beslissingen worden genomen.



Figuur 2.6

Schematische weergave van het ontwikkelingsproces van een samenwerkingsverband

In gebiedsontwikkeling zal op basis van de bestaande belangen eerst een gedeeld belang gedefinieerd kunnen worden. Dat gedeelde belang moet adaptief zijn aan de maatschappelijke vraag. Als alle belangen gediend zijn, kan tot uitvoering worden overgegaan, waarna geëvalueerd kan

worden. Op deze manier definieer ik vier stadia: een verkenningsstadium (verkennen, delen), een adaptatiestadium (overeenkomen), een uitvoeringstadium (vormgeven en uitvoeren) en een evaluatiestadium (vernieuwen).

Als er iets belangrijk is aan samenwerken, dan is het wel voortgang in het proces. "Effectiviteit van het proces is een belangrijke indicator voor de staat van het samenwerkingsverband" (Kaats en Opheij 2012 pag. 319). Het uiteindelijke doel is de realisatie. "De ultieme vraag in de samenwerking is of de samenwerking ook leidt tot realisatie van de gedeelde ambities van de partners." (Kaats en Opheij 2012 pag. 318) Het bereiken van resultaten versterkt de samenwerking, het houdt de aandacht van partners erbij, het mobiliseert mensen en middelen. Dat is nodig vanwege de inspanningen die ermee gemoeid zijn. Tussenresultaten zijn nodig enerzijds om de samenwerking te legitimeren bij eigen achterban en zodoende vertrouwen te winnen, anderzijds om ze aan de buitenwereld te kunnen presenteren waardoor ze als factor van betekenis kunnen worden gezien. Hoe concreter, hoe beter. Publicaties, tussenproducten en pilots zijn een voorbeeld hiervan.

2.6.3 Conclusie 4

Kaats en Opheij geven aan dat de vorming van visie noodzakelijk is voor een vruchtbare samenwerking. Die visie is niet statisch, maar wordt 'opgeladen' in een betekenisgevend proces. Het proces van samenwerken versterkt op het moment dat er concrete resultaten worden geboekt. Dat gaat niet ineens, er zijn vier stadia te definiëren: een verkenningsstadium (verkennen, delen), een adaptatiestadium (overeenkomen), een uitvoeringstadium (vormgeven en uitvoeren) en een evaluatiestadium (vernieuwen)

Het uiteindelijke doel van organisaties in gebiedsontwikkeling is het realiseren van projecten. De eigen doelen worden daarmee het best gediend: een marktpartij realiseert een project, en de maatschappij heeft een geïmplementeerde oplossing op basis van een gedragen visie. De doelmatige aanpak voor een project is echter disfunctioneel in processen. Omgekeerd is een procesaanpak disfunctioneel om projecten te realiseren. In onderstaande paragraaf worden de verschillen tussen beide benaderingen aangegeven.

2.6.4 Ontwikkelbenadering en ontwerpbenadering

Kaats en Opheij geven aan dat bij ambitieontwikkeling de ontwikkelbenadering het beste past, maar in latere fasen de ontwerpbenadering het meest voor de hand ligt. In tabel 2.4 worden de verschillen tussen beide benaderingen aangegeven.

	Ontwikkelbenadering	ontwerpbenadering
Kenmerken	Wenkend perspectief Focus op eerste stap Continue koersbepaling Nadruk op gemeenschappelijk willen Aanpak groeit 'organisch'	Blauwdruk van de gewenste situatie Focus op eindresultaat Periodieke koersbepaling Nadruk op plan van aanpak
Effecten	Voortdurende discussie Valkuil van doormodderen en verzanden Situatieafhankelijk bijsturen Mensen nemen initiatieven	Duidelijkheid over gewenst resultaat Valkuil van schijnzekerheid Resultaatafhankelijk bijsturen Goede inzet van mensen en middelen mogelijk
Vooronderstelling	Je kunt je eigen toekomst maken De weg is de herberg Risico is een onderdeel van het leven	De toekomst is voorspelbaar Op weg naar de herberg Je moet risico's zoveel mogelijk uitsluiten

Tabel 2.4 Het verschil tussen een ontwikkelbenadering en een ontwerpbenadering

Tabel 2.4 geeft invulling aan het schema van het verschil tussen proces- en projectmanagement. Kenmerkend is dat als vanuit eigen belangen wordt geredeneerd, de ontwerpbenadering wordt gekozen om zo snel mogelijk doelen te realiseren. Er is een spanningveld tussen de ontwerp- en de ontwikkelbenadering. Het concreet maken van voorstellen is nodig om inzicht te krijgen in de haalbaarheid, terwijl voor het realiseren van gedeelde belangen een ontwikkelbenadering nodig is.

Ontwikkelbenadering: casus Kralingseberg

Blauwhoed heeft de ontwikkeling van Kralingseberg gestart in 2007. Blauwhoed heeft vanaf de start van het project een aantal partners betrokken in de ontwikkelvisie. Dit zijn DuraVermeer, Eneco, Syntrus Achmea, Fakton, MVRDV en Arup. De partners hebben ieder een eigen inbreng: DuraVermeer is een bouwende ontwikkelaar, Eneco is als energieleverancier betrokken bij de duurzame energievoorziening, SyntrusAchmea is een vastgoedbelegger, Fakton heeft de benchmarks van de kengetallen beoordeeld, MVRDV is de architect/stedebouwkundige, en Arup is stedebouwkundige en engineer van de visie. Blauwhoed heeft geen grondpositie in dit gebied.

Het idee is om de Rijksweg A20 en de spoorlijn te overkappen, en zo de woon- en leefmilieus van Kralingen en Hilleegersberg te verbinden door een glooiend maaiveld aan te leggen. De exploitatie van de ontwikkelvisie wordt bekostigd door het bouwprogramma in combinatie met milieuinvesteringen doordat uitstoot van geluid en luchtverontreiniging wordt beperkt. Het is een omvangrijke visie, omdat de overkapping van het spoor en de rijksweg een basisnivo aan investeringen vraagt. De gemeente Rotterdam is positief over de ontwikkelingsvisie, maar heeft vraagtekens gezet bij de haalbaarheid. Het plan is in 2007 gepresenteerd aan de Wethouder van de Gemeente Rotterdam. Er is veel bouwvolume nodig om het plan rendabel te krijgen, deels door appartementen en kantorenprogramma, in combinatie met grondgebonden woningen. Het plan past mogelijk in het Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam RR2020 van december 2005 en in de Stadsvisie 2030 van de

Gemeente Rotterdam, maar is in beide visies niet opgenomen. De crisis in 2008 zorgde ervoor dat een dergelijk groot programma niet paste bij de marktsituatie.

Blauwhoed heeft ingezien dat de ontwikkelvisie aanpassingen behoefde, enerzijds gezien de marktsituatie, anderzijds gezien de ontwikkelingsvisie van de gemeente. De basisinvestering is doorgerekend op reële cijfers. Er zijn mogelijkheden om programmatisch te schuiven met het kantorenprogramma, de appartementen en de grondgebonden woningen. De grondgebonden woningen, bedoeld voor de middeninkomens, passen bij het woonmilieu en bij de ambities van de gemeente om deze doelgroep binnen de gemeentegrenzen te houden. Het kantoren- en appartementenprogramma passen minder goed in de gemeentelijke programmering. Blauwhoed streeft ernaar de ontwikkelvisie goed aan te laten sluiten bij de ontwikkelingsvisie van de Gemeente Rotterdam.

De Gemeente Rotterdam, NS en Rijkswaterstaat zijn belangrijke partijen voor de ontwikkelvisie van Blauwhoed. De Gemeente Rotterdam vanwege de programmatische en ruimtelijke kaders, de NS en Rijkswaterstaat vanwege hun investeringsbeslissingen.

Daarnaast is Blauwhoed actief om alle ontwikkelingen in het gebied te volgen. Zo mogelijk worden procesafspraken gemaakt met partijen die eigen plannen ontwikkelen. Dit is niet altijd eenvoudig. Momenteel is een partij met een realistisch plan actief op ca. 20% van het gebied. Deze visie is tegenstrijdig met de ontwikkelingsvisie van Blauwhoed. De gemeente heeft aan beide partijen verzocht de plannen te harmoniseren.

Kenmerkend voor de aanpak van dit proces door Blauwhoed is de ontwikkelbenadering. Men stuurt op ambitie en visieontwikkeling, en probeert partijen te enthousiasmeren. De rolinvulling is bijpassend. Steeds wordt met relevante partijen zoals gemeente Rotterdam, de eigen ontwikkelpartners, en de partijen in het gebied gezocht naar mogelijkheden om de omstandigheden voor het proces en de ontwikkelingsvisie optimaal in te richten. De afzonderlijke visies van de relevante partijen blijven evenmin statisch.

Er zijn geen rechtelijk verankerde posities voor Blauwhoed. De Gemeente is, bij een gewenste ontwikkeling, gehouden aan het aanbestedingsrecht. Blauwhoed heeft, als er een tender wordt uitgeschreven door de Gemeente Rotterdam, een voorsprong door kennis van zaken. Het breder gevormde consortium heeft door kennisdeling een goede basis, en kan de voorinvesteringen beter dragen.

De Gemeente Rotterdam heeft in 2007 voor het eerst kennis genomen van de plannen van Blauwhoed. Men waardeerde de inzet van Blauwhoed voor de start van deze ontwikkeling. Het initiatief werd gepresenteerd als volledig voor rekening en risico van de markt te realiseren. In 2011 zijn twee workshops gehouden om enkele thema's nader uit te diepen, waarbij de gemeente een aantal kanttekeningen heeft geplaatst. Ten eerste was het beeldmateriaal met een ontspannen dichtheid niet overeenkomstig met de dichtheden van de aantallen in het programma. Een vergelijking met andere woonmilieus in Rotterdam wees dit uit. Ten tweede plaatste de gemeente Rotterdam vraagtekens bij de financiële haalbaarheid. De kosten voor infra, o.a. omleggen van de Bosdreef, aansluitingen op de Rijksweg, een nieuw OV-station, en de totale overkluizing van spoor en Rijksweg

riepen vragen op over de partij die deze kosten zou moeten betalen. Ten derde is er de route van gevaarlijke stoffen over de Rijksweg en het spoor. Deze route is belangrijk voor de economie in Rotterdam, en deze randvoorwaarde moet worden voorzien in het plan. Ten vierde is de kwaliteit van het plan moeilijk te faseren. Het gevaar dreigt dat eenvoudig uitvoerbare delen eerst gerealiseerd worden, terwijl complexe delen later niet uitgevoerd worden. Ten vijfde wordt ingeschat dat de bodemsanering een flinke kostenpost zou kunnen zijn.

De Gemeente Rotterdam weegt deze ontwikkeling van Blauwhoed af tegen de ontwikkelingen op lange termijn. De Stadsvisie 2030, opgesteld december 2007, is hiervoor de leidraad. In de Stadsvisie staat het Veilingterrein/Stadskwekerij aangegeven als mogelijke lokatie voor rustig-stedelijke woonmilieus ten behoeve van de doelstelling van het vasthouden en aantrekken van goed opgeleide inwoners.

Op stedelijk nivo wordt de ontwikkeling van dit gebied door de Gemeente Rotterdam breder gewogen. In principe is Rotterdam niet bereid om te mede te investeren in dit gebied. Als er ontwikkelingen zijn die bijdragen aan de doelen van de totale stad, zonder dat deze concurrerend zijn voor andere ontwikkelingen en financieel sluitend zijn, dan is de Gemeente bereid hierin de ontwikkelingen te faciliteren. Er zijn echter momenteel op andere lokaties voldoende mogelijkheden om de doelstellingen van Rotterdam te realiseren. Die ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld Stadshavens, zouden in gevaar kunnen komen als de grootschalige ontwikkeling van Kralingseberg tot ontwikkeling zou komen. Voor wat betreft de infrastructuuropgaven op Rijksniveau spant Rotterdam zich in om de verbinding A13/A16 en de nieuwe oeververbinding van de Blankenburgertunnel op een goede wijze te kunnen realiseren. Daar ligt voor Rotterdam de economische prioriteit. De Kralingseberg mag de realisatie van de A13/16 geenszins belemmeren.

De perceptie van de Gemeente Rotterdam is dat er sinds de eerste toelichting op de ontwikkeling Kralingseberg geen fundamentele nieuwe inzichten of verdiepingsslagen zijn geweest. De Gemeente Rotterdam herkende wel de netwerkinspanningen van Blauwhoed en heeft ook waardering hiervoor. Blauwhoed wenst meer commitment van de Gemeente om daarna dieper te kunnen inzoomen op de materie. Vanwege de bredere weging van de Gemeente op stadsnivo is dat commitment nu niet mogelijk.

Naast de ontwikkeling die Blauwhoed beoogt, zijn er ook andere belangen. Zo heeft de Ontwikkelcombinatie Nieuw Crooswijk OCNC één jaar op het gebied van de Veiling/Stadskwekerij gestudeerd voor planontwikkeling. Dit gebied maakt deel uit van het initiatief Kralingse Berg. In een overleg medio 2012 tussen Wethouder, OCNC en Blauwhoed werd door de wethouder voorgesteld dat, mede gezien de omvang van het gebied, een combinatie van de plannen misschien betere uitkomsten zou kunnen genereren. De Gemeente gaf ook aan dat een gedeelte van de grond weliswaar in bezit is van de Gemeente, maar dat de NS ook de bereidheid zou moeten tonen om haar grondpositie te willen verkopen. De NS gaf in een brief aan de ontwikkelaar OCNC aan dat er veel voorwaarden gesteld werden aan de mogelijke verkoop van de grond.

Naast de belangen van de ontwikkelaars zijn er ook belangen van reeds aanwezige partijen in het gebied, waaronder bedrijven. Gezien de ontwikkelingen wensen zij hun investeringsbeslissingen af te stemmen op de plannen van de Gemeente om desinvesteringen te voorkomen. Deze

investeringsbeslissingen hangen samen met de voortzetting van bedrijvigheid in dit gebied, en de daarmee gemoeide werkgelegenheid. Zij vragen de Gemeente om duidelijkheid over de ontwikkelingen.

In de nabije toekomst zal er een workshop over de financiële haalbaarheid plaatsvinden.

2.6.5 betekenisvolle ambitie én een betekenisgevend proces in gebiedsontwikkeling

In gebiedsontwikkeling is de betekenisvolle ambitie in korte tijd veranderd van een 'blauwdruk van de gewenste situatie' naar, in het gunstigste geval, 'een wenkend perspectief'. Waar partijen nog mogelijkheden zien, is de weg naar realisatie door een betekenisgevend proces van visievorming een belangrijke succesfactor.

Er zijn twee tijdschalen te onderkennen: een langetermijnschaal en een kortetermijnschaal. De langetermijnschaal is het wenkende perspectief. De kortetermijnschaal is het betekenisgevende proces. Beide hebben invloed op elkaar. De lange termijn is een globaal idee over wat zou kunnen, wat alleen betekenis kan krijgen door een betekenisgevend proces op korte termijn.

De langetermijnschaal, 'het wenkende perspectief' geeft globaal richting aan de betekenisgevende processen. De macro-visie op het stedelijke gebied of regio is richtinggevend voor de lange termijn. Een gebiedsvisie op hoofdlijnen geeft invulling aan de macrovisie.

Het Wenkende Perspectief: Verstedelijkingsperspectief A12 Centraal

Op basis van de Gebiedsagenda Utrecht 2009, opgesteld door regionale overheden, is in mei 2011 een "Verstedelijkingsperspectief A12 Centraal" opgesteld door gemeenten Houten, Nieuwegein en Utrecht, provincie Utrecht, Bestuur Regio Utrecht, RWS en Ministerie van I&M. De aanleiding voor het Verstedelijkingsperspectief was een studie voor de Ring om Utrecht, die uitwees dat een verbreding van de A12 nodig zou zijn. In het Verstedelijkingsperspectief worden in een ruimtelijke onderbouwing vier mogelijke scenario's geschetst: Eigen Kracht / Mozaïek, Kennisregio / Human Port, Woonstad en Kennisregio Utrecht / Schaalsprong Toplokatie XXL. Het Eigen Kracht / Mozaïek scenario gaat uit van versterken hetgeen aanwezig is in deelgebieden, voornamelijk werkfuncties. Aandachtspunt bij dit scenario is de congestie op korte termijn, mocht dit scenario doorgang vinden. Nadeel van dit scenario is het doorzetten van de monofunctionaliteit.

Het Kennisregio / Human Port scenario koppelt de bestaande kwaliteiten van het gebied aan de kwaliteiten van de Regio. Een gemengd stedelijk gebied met een ontspannen dichtheid is het streven. Dit scenario is wenselijk maar kostbaar door de transformatie van functies en de noodzakelijke investeringen voor duurzame infra.

Het Woonstad scenario gaat uit van maximaal verdichten ten behoeve van woningbouw op termijn. Dit scenario is kostbaar vanwege de transformatie van werken naar wonen, maar bovenal wordt de kans gemist om de economische waarde van deze strategische zone te benutten. Daarnaast is een monofunctioneel milieu niet gewenst.

Het Kennisregio Utrecht / Schaalsprong Toplokatie XXL scenario wil de maximale potentie van deze lokatie voor deze regio benutten. Het gaat uit van een hoogstedelijk milieu met multimodale

bereikbaarheid, onder andere door een treinstation op een nieuwe spoorlijn Utrecht-Breda. Dit scenario is afhankelijk van de werkelijke economische groei en is mogelijk haalbaar als groei volgens de hoogste cijfers van de huidige bandbreedtes voordoet.

Het Verstedelijkingsperspectief kan gezien worden als 'Wenkend perspectief' voor de A12-zone. Het realisme van de huidige conjunctuur is niet direct in verband te brengen met de gewenste scenario's op lange termijn, namelijk Kennisregio / Human Port en Kennisregio Utrecht / Schaalsprong Toplokatie XXL. Het Woonstad scenario is concurrerend met de beschikbare woonlocaties in Leidsche Rijn. Het Kennisregio Utrecht / Schaalsprong Toplokatie XXL scenario is op dit moment concurrerend met de inspanningen van de Gemeente Utrecht om bij het Science Park 'De Uithof' kennisintensieve bedrijvigheid aan te trekken. De hogere ambities passen gezien de macrovisie op lange termijn wel bij het gebied, maar het realisme van de korte termijn zal aangewend moeten worden om de ambities op langere termijn waar te kunnen maken. Dat vraagt in de casus A12-zone de samenwerking tussen publieke partijen, tussen private partijen en tussen publieke en private partijen en vergt uiterste inspanningen in het netwerkmanagement om het gezamenlijke belang te kunnen formuleren.

De korte termijn, het 'betekenisgevend proces' geeft richting aan de processen van visievorming op gebiedsnivo. Waar marktpartijen met belangen aanwezig zijn of kansen zien, zullen zij ontwikkelingen op korte termijn nastreven.

Voor het bereiken van waardevolle resultaten zullen de belangen op korte termijn en de belangen op lange termijn met elkaar in verband moeten worden gebracht. Het verbinden van belangen op korte en lange termijn zal door een betekenisgevend proces van visievorming doorwerkt moeten worden door zowel gemeente als marktpartijen.

2.6.6 Rol van gemeente en marktpartijen in gebiedsontwikkeling 2

De rol die de marktpartijen vervullen is invulling geven aan de kortetermijnvisievorming door belangen te verbinden. Enerzijds moeten de belangen van de afnemers worden gediend, anderzijds de belangen die in het gebied spelen: deels zijn dit belangen van de gemeente op lange termijn van de stedelijke regio. Zodra de visie voldoende belangen dient, ontstaan er kansen voor het realiseren van projecten. Die projecten dragen bij aan de doelen op de korte én lange termijn, en aan de versterking van het partnership op lange termijn.

De eerste rol die de gemeente vervult is invulling geven aan de langetermijnvisie: welke ontwikkelingen zijn voor de stedelijke regio op termijn van belang? Die visie geeft het kader voor nadere verkenningsprocessen. De tweede rol voor de gemeente is deelnemen in de korte termijnprocessen van visievorming op gebiedsnivo, op basis van initiatieven door marktpartijen. Door deze tweede rolinvulling zullen immers pas oplossingen gegenereerd worden die invulling geven aan de belangen op lange termijn voor de gemeente.

Wat is de juiste langetermijnvisie? Casus Zuidas en IJ-oever

De Zuidas was in eerste instantie niet door de Gemeente Amsterdam aangemerkt als ontwikkellocatie om de economische ontwikkelingen de ruimte te kunnen geven. In de jaren 80 groeide de grachtengordel als historisch economisch centrum uit zijn voegen. De Gemeente Amsterdam richtte aanvankelijk haar inspanningen op de ontwikkeling van de IJ-oever voor het creëren van een milieu van wonen en werken. Transformatie van het oude havengebied leek ideaal vanwege de nabijheid van het centrum en het Centraal Station. De stad had een krachtige politieke eenheid, voldoende grond en middelen en een groot ambtenarenapparaat. De stad was dus in staat om sterk te sturen op de eigen ideeën. Niemand bij de gemeente kwam op het idee om te vragen wat de marktpartijen van de lokatie vonden. Marktpartijen waren minder enthousiast, vanwege de beperkte mogelijkheden om hoog te kunnen bouwen, de oude gebouwen die voor veel geld verbouwd moesten worden en problemen met de infrastructuur.

Drijvende kracht achter de lokatieontwikkeling van de Zuidas was de fusie van ABN met de AMRO-bank. Men zocht naar een schone lei om de plannen voor het hoofdkantoor te ontwikkelen. Het gebied van de Zuidas lag dicht bij het centrum, dichtbij Schiphol, aan de snelweg, en bij een treinstation. Amsterdam had geen andere keus dan de wens van de bank in te willigen. De gemeente volgde dus de wens van een onderneming. De machtsverhoudingen waren duidelijk veranderd.

De gemeente wilde echter meer dan een verzameling kantoorgebouwen. In 1998 kwam de gemeente met het masterplan Zuidas. Private partijen stonden mede aan de wieg van het masterplan en waren enthousiast over de plannen van de gemeente. Uiteindelijk besloten de Gemeente Amsterdam en de Rijksoverheid begin 2004 de Amsterdam Zuidas Onderneming op te richten. Vanaf dat moment is er in meerdere ronden door de Gemeente en marktpartijen invulling gegeven aan ontwikkelingen en realisatie van plannen. Gelijktijdig aan deze ontwikkelingen zijn de IJ-oever tot ontwikkeling gekomen met een meer stedelijk profiel. Amsterdam had van het IJ-oeverproject geleerd dat het geen zin heeft om van bovenaf op te leggen waar bedrijven zich zouden moeten vestigen. (Majoor 2008). De les van de Zuidas geeft aan dat samenwerken met marktpartijen een verandering teweeg kan brengen in het langetermijnperspectief van de gemeente.

"In combinatie met de complexe opgaven zijn het steeds meer partnerschappen tussen en binnen overheden en tussen overheden en particuliere investeerders die de noodzakelijke sleutel tot succes vormen. Diezelfde investeerders zijn ondertussen steeds minder territoriaal gebonden, wat leidt tot een grote concurrentiestrijd tussen overheden om investeerders aan zich te binden. In een project als Zuidas worden de belangrijkste beslissingen genomen door actoren die gesitueerd zijn ver buiten de gemeentegrenzen, die in hun investeringsbeslissingen referentiekaders hanteren die vaak Nederland overstijgen."(Majoor pag. 10 in Gool, P. van 2010) Saskia Sassen verwoordt dit fenomeen kernachtig: "Globalisation has brought with it a change in the scales at which strategic economic and political processes territorialize." (Sassen 2001, pag. 345)

Publieke en private partijen geven dus gezamenlijk inhoud aan hun partnerschap op lange termijn op basis van gedeelde belangen en ambities. De opbouw van die samenwerking door een betekenisgevend proces geeft inhoud aan hun partnerschap op lange termijn. De consistentie van die samenwerking op lange termijn vormt de bedding waarin op korte termijn projecten een voedingsbodem kunnen krijgen.

2.6.7 Conclusie 5, antwoord op de vraag hoe hangen rollen en belangen samen?

Publieke en private partijen geven inhoud aan hun partnerschap op lange termijn door gezamenlijke belangen te doorwerken en inhoud te geven aan de meervoudige rollen. Dat betekent op basis van netwerkmanagement in een dynamisch proces samenwerken. De gemeente stuurt op de langetermijnvisie en neemt deel in de netwerken die invulling geven aan de kortetermijnvisie. Marktpartijen sturen op de kortetermijnvisie. Enerzijds betreft dit de visievorming op concrete opgaven en businesscases, anderzijds betreft dit de visievorming met stakeholders in het gebied, waaronder de gemeente. Als die samenwerking op basis van gezamenlijke belangen en rollen helder is, ontstaat vertrouwen, en daardoor stabiliteit in een dynamische samenwerking.

Het boeken van voortgang in de visievorming op kortetermijn is essentieel. Visievorming is hét middel om een betekenisgevend proces door te maken met elkaar. Het bereiken van tussenresultaten die gepresenteerd kunnen worden, legitimeert en mobiliseert de inspanningen van afzonderlijke organisaties ten gunste van de samenwerking. Die samenwerking vormt de bedding waarin projecten een voedingsbodem kunnen krijgen. Zodra de visie voldoende gedragen is, ontstaan er kansen voor het realiseren van projecten. Die projecten dragen bij aan de visie op korte termijn, en aan de verwezenlijking van de langetermijnvisie.

3. Van visie naar plan

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn conclusies getrokken over de rollen en belangen, en hoe deze met elkaar samenhangen. In de theorie over netwerkmanagement en samenwerken zijn voorwaarden gevonden die uitkomsten kunnen genereren voor blijvende waardegroei.

In dit hoofdstuk ga ik in op de volgende deelvragen: Hoe verandert de wijze waarop visie in plan wordt omgezet? en: Welke rol zou de gemeente moeten spelen om publieke en private belangen te dienen? Ik ga in op de omstandigheden waarin blijvende waardegroei kan worden gerealiseerd. Er worden verklaringen gevonden in de complexiteittheorie die een beter beeld geven over de omstandigheden waaronder processen tot projecten kunnen leiden. Er worden verklaringen gevonden in leiderschapstheorie die een beter beeld geven over de vaardigheden van mensen die nodig zijn om de processen te voorzien van koers.

Op het congres “Werkzame Ontwikkelstrategieën”, georganiseerd door de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft van 14 maart 2013 wordt ingegaan op de centrale vraag “En waar moeten we ons nu op richten om nog tot geslaagde gebiedsontwikkeling te komen?” (TU Delft 2013 pag. 2) Friso de Zeeuw schetst in een bondig betoog het perspectief in gure tijden. “We moeten het dichtgetimmerde masterplan, vergezeld van een vacuümgezogen bestemmingsplan laten varen. Ik pleit voor de lange lijnen en de kleine korrel. Gebiedsontwikkeling heeft tot doel een groter gebied met verschillende lokaties en functies te veranderen. Gebiedsontwikkeling krijgt gestalte in een masterplan nieuwe stijl. Het gaat om plannen waarbij de stip op de horizon duidelijk is, maar de weg daarnaartoe niet vastligt. Het masterplan nieuwe stijl heeft een verleidelijk verhaal als basis, met een focus op de kernkwaliteiten van het gebied. Daarbij zijn een inhoudelijke marktgerichte benadering en time to market essentieel.” Het wordt in de publicatie verwoord als 'de lange lijnen en de kleine korrel' (TU Delft 2013 pag. 4).

3.2 Complexiteit

3.2.1 Inleiding

In paragraaf 2.6.4 is de verschuiving van een ontwerpbenadering - blauwdruk van de gewenste situatie - naar een ontwikkelbenadering - het wenkende perspectief - aangegeven. Deze verandering legt de nadruk bij het proces. Het plan – de blauwdruk van de gewenste situatie - lijkt ver weg in de dynamiek van de processen in het netwerk. De controle over de eigen doelen en eigen belangen en de focus op het realiseren van een project maakt dat deze processen niet soepel verlopen. De neiging bestaat dat organisaties terugvallen in meer controle, niet handelen, afwachten.

In de complexiteitstheorie worden verklaringen gevonden waarom processen oplaaien en uitdoven, en dat er balans nodig is tussen chaos en orde om tot ontwikkeling te komen.

3.2.2 twee benaderingen van complexe systemen

Volgens Teisman zijn er twee benaderingen van complexiteit: ingewikkelde en samengestelde systemen. “ingewikkelde systemen zijn volgroeide varianten van eenvoudige systemen met grenzen en stabiele hoofdlijnen van werking. Samengestelde systemen ontberen deze heldere grenzen. Het is dus niet effectief om ze als eenvoudige systemen te zien. De werking ervan komt niet voort uit stabiele hoofdlijnen van werking, maar uit ingewikkelde interacties en interferenties.” (Teisman 2005 pag. 24). Deze tweedeling levert twee perspectieven op van waaruit men naar natuurlijke, maar ook maatschappelijke en bestuurlijke systemen kan kijken. Deze tweedeling is weergegeven in tabel 3.1

Systemen	Orde en regelmaat zoekende benadering	Chaos en toevalerkennende benadering
Samenlevingen	Ingewikkeld, met een kenbare structuur, grenzen en behoeften	Samengesteld, als organisch op elkaar ingrijpend geheel van subsystemen
Leidinggeven in complexe samenlevingen	Evolutie door de keuze van leiders voor trajecten waarheen samenleving zich gaat bewegen	Evolutie door de graad van verbinding tussen en versmelting van samenstellende delen en leidinggevend
Bestuurlijke stelsels	Ingewikkeld systeem met organisatie en regelsysteem als mechanismen	Systeem waar werking afhangt van verbindend vermogen tussen samenstellende delen
Processen van ontwikkeling	Ingewikkelde reeks activiteiten die in vaste relatie tot elkaar zijn te brengen en samen te voorspellen en beheersen pad afleggen	Samengestelde configuratie van activiteiten waartussen chaotisch samenhang ontstaat die achteraf als proces wordt benoemd.

Tabel 3.1 Twee perspectieven op complexiteit

Het samenwerken in de netwerkgeving is te zien als het samengestelde, dynamisch systeem. De eigen belangen van organisaties zijn te zien als het ingewikkelde systeem. In gebiedsontwikkeling zijn zowel de samengestelde als de ingewikkelde benadering gelijktijdig van toepassing.

Deelnemende partijen in gebiedsontwikkeling zijn gewend om de orde en regelmaat zoekende benadering gewend te hanteren. Teveel dynamiek lijkt af te leiden van waar het werkelijk om draait: het boeken van vooruitgang op basis van fasegewijze aanpak in projecten. Het tekort aan middelen door de conjunctuur vergroot nota bene de wens doelen te bereiken. Partijen zijn daarom geneigd de complexiteit te reduceren. Hoe groter het eigenbelang, des te meer is de wens de complexiteit te reduceren.

3.2.3 Stabiliteit in een dynamisch systeem: enabling partnership

In een netwerk is het dynamische systeem aan de orde. De chaos en toevalerkennende benadering kan een rijker perspectief bieden, mits er resultaten kunnen worden geboekt die *een gezamenlijk belang dienen*. In de vorige paragrafen is aangegeven dat netwerkmanagement en samenwerken

voorwaarden bieden om tot bevredigende tussenresultaten en vertrouwen te komen. Het vertrouwen in de samenwerking kan de procesomgeving zijn waarin voldoende stabiliteit is om de visie in wording te verrijken met mogelijke projecten. Let op: vertrouwen wordt opgebouwd in het betekenisgevend proces. Het vertrouwen tussen actoren kan gezien worden als informeel partnership.

In Engeland wordt een verschil tussen de enabling partnerships en de delivering partnerships onderscheiden (Hobma et al. 2008). Delivering partnerships zijn in Nederland de bekende Joint Ventures of development partnerships. Enabling partnerships zijn in Nederland minder gebruikelijk. "wij zien kansen voor toepassing in Nederland van enabling partnerships. Dat wil zeggen: ontwikkelaars zouden baat kunnen hebben bij het opzetten van en / of participeren in enabling partnerships." (Hobma et al. 2008 pag 18) "Onder een enabling partnership wordt verstaan: een informeel samenwerkingsverband dat erop gericht is om verspreide (publieke en private) belangen samen te brengen en te focussen teneinde te komen tot een gedeelde visie op de ontwikkeling van een gebied en de realisatie van die visie. Met 'informeel' wordt bedoeld dat de samenwerking niet plaatsvindt op grond van overeenkomsten of in een rechtspersoonverband. Wel zijn er geagendeerde bijeenkomsten en kent het partnership een secretariaat." (Hobma et al. 2008 pag. 19) Het enabling partnership kan de volgende doelen dienen: De totstandkoming en promotie van gezamenlijk beleid of visie voor een bepaald gebied, coördinatie van geldstromen voor mogelijke deelrealisaties, het bewerkstelligen van grote overheidsinvesteringen (vb. MIRT) in het gebied, het opbouwen en ontwikkelen van vertrouwen. Netwerkacties kunnen gecoördineerd en daardoor gericht plaatsvinden, studies kunnen gezamenlijk worden uitgevoerd. Er zijn twee grote verschillen tussen Engeland en Nederland: ten eerste is in Engeland deze werkwijze de standaard praktijk, in Nederland nauwelijks. Ten tweede nemen in Engeland de ontwikkelaars de prominente rol in het partnerschap op zich.

Box Enabling partnership: Bristol Harbour Side

"In Bristol Harbourside is een Enabling Partnership geïnitieerd door de gemeente genaamd Harbourside Sponsors Group. Deze organisatie werd geleid door een gemeentelijke projectmanager en bestond uit lokale grondeigenaren, de Kamer van Koophandel en diverse (culturele) overheidsinstanties. Taakstelling was om een visie voor het gebied te ontwikkelen en de gebiedsontwikkeling te promoten richting de markt. Doel daarbij was publieke middelen voor culturele functies van Harbourside veilig te stellen. Doordat meer stakeholders zich committeerden aan het project en er een breed draagvlak ontstond werd het mogelijk publieke subsidies aan te trekken. Daarnaast werd er een financiële constructie bedacht waarbij ontwikkelaar Crest Nicholson een deel van de opbrengsten van de private commerciële ontwikkeling inzette als 'gap funding' voor de ontwikkeling van de culturele functies (ontwikkelbijdrage). Deze 'package deal' werd in een section 106 overeenkomst vastgelegd en zorgde ervoor dat de gemeente zonder veel publiek geld haar culturele ontwikkeling realiseerde. Daarnaast profiteerde de ontwikkelaar hiermee van meer toeloop van bezoekers waardoor het gebied aantrekkelijker werd om retailers en potentiële woningkopers aan te trekken." (Heurkens 2012 pag. 28)

3.2.4 ontwikkeling op de grens van Chaos en Orde

Ontwikkeling komt in systemen die zowel ingewikkeld als samengesteld zijn tot stand op de grens van chaos en orde.

Orde leidt tot een efficiënte uitvoering van doelgericht handelen en kan het systeem sturen	Chaos leidt tot nieuwe interconnectiviteit; het systeem is in staat tot innovatie en aanpassing aan nieuwe omstandigheden
Orde verwordt tot inertie: doelen en regels worden gevolgd maar effectiviteit ervan is gering	Chaos als doelloos en ineffectief gedoe zonder vermogens om via aanpassing een nieuwe orde te scheppen

Tabel 3.2 De labiele, spanningvolle relatie tussen orde en chaos

In samengestelde systemen hebben de interacties tussen subsystemen een uniek procesverloop tot gevolg. Dat verloop hangt af van drie 'toevalstreffers': 1. het zelforganiserend vermogen, 2. de betekenis die actoren verlenen aan inhoud, processen en relatie met anderen, en 3. de handelingsconsequenties van actoren, en de manier waarop handelingen op elkaar inspelen. Het is deze dynamiek van herhaling en vernieuwing die samengestelde systemen doet versterken of uitdoven. Toeval, chaos en onwetendheid tussen subsystemen spelen een rol in de werking van complexe systemen: de ontwikkeling van complexe systemen onttrekt zich voor een aanzienlijk deel aan ons vermogen deze te doorgronden of te voorspellen.

"Complexe systemen ontwikkelen zich uit op ingewikkelde en samengestelde wijze met elkaar verbonden vormen van primair eigenbelang en weloverwogen gemeenschappelijk belang." (Teisman 2005 pag. 45) Een betekenisvolle verbinding op basis van eigenbelang en gemeenschappelijk belang maakt dus ontwikkeling mogelijk. Het adaptieve karakter van die verbinding wordt ook wel co-evolutie genoemd. "Het eigenbelang is de basisenergie om iets te gaan doen, het gemeenschapsbelang is datgene dat wat gaandeweg wordt geformeerd." (Teisman 2005 pag. 47)

De procesomgeving kan als samengesteld systeem worden gezien. Actoren zullen steeds in wisselende samenstellingen hun invloed aanwenden of de voorkeur geven aan andere processen die men kansrijker acht. Steeds zal er dynamiek van herhaling en vernieuwing of uitdoving zijn. In het gebied tussen beide systemen vindt verbinding plaats dat tot ontwikkeling zal leiden voor het ingewikkelde en het samengestelde systeem. Dit zoekgebied is in de huidige praktijk van gebiedsontwikkeling te ruim om de afstand tussen de procesomgeving en de projectomgeving te overbruggen. Visievorming op basis van gezamenlijke belangen in een partnership kan de voorwaarden scheppen om de procesomgeving op een hoger nivo te brengen. Door het verbeterde proces ontstaat een adaptieve omgeving, waar processen en projecten tot elkaar kunnen komen.

De projectomgeving kan als ingewikkeld systeem gezien worden. De projectomgeving heeft stabiele randvoorwaarden en een opdrachtgever. Een businesscase is een gebaseerd op de driehoek markt middelen en kwaliteit is de eerste stap naar een stabiele projectomgeving.

3.2.5 Het adaptatiestadium

Op basis van de theorie van netwerkmanagement en de theorie over samenwerken tussen organisaties heb ik de conclusie getrokken dat de wederzijdse afhankelijkheid en de betekenisvolle ambitie een gevolg zou moeten hebben met een betekenisgevend proces. Als dat proces plaatsvindt, en er een gezamenlijke visie wordt ontwikkeld, dan kan het tussenresultaat en de opgebouwde samenwerking op basis van vertrouwen stabiliserend werken. Op dat moment ontstaat een nieuwe procesomgeving die kansen biedt aan projecten. Ik noem die nieuwe procesomgeving het adaptatiestadium.

Box: Projecten versterken het gebied en het gebied versterkt het project

Incubator Science Park Utrecht

Het Science Park 'de Uithof' in Utrecht heeft een sterk gebiedsprofiel in Life Sciences ontwikkeld. Dagelijks zijn in dit gebied 20.000 professionals en 50.000 studenten werkzaam. Een samenwerkingsverband tussen het UMC-ziekenhuis, de Universiteit Utrecht en het bedrijfsleven heeft een Stichting Incubator opgericht. Deze stichting heeft ten doel kennisvalorisatie te realiseren. Valorisatie is het proces dat kennis omzet naar commercieel haalbare producten, processen of diensten (geld). Kansvolle starters worden geholpen door middel van faciliteiten zoals laboratoria en bijbehorende voorzieningen. Zo nodig wordt deel genomen in een startende onderneming. Voor de huisvesting van nieuwe ondernemingen wordt geanticipeerd op een toekomstige vraag. De Stichting Incubator heeft recent een besluit genomen om nieuwe voorzieningen te ontwikkelen en te realiseren, zonder dat er direct huurders zijn.

De samenwerking tussen partijen met verschillende expertises en gezamenlijke belangen genereert een visie die mogelijke projecten aantrekt. Die visie past bij het gebied. Het gebied wordt op haar beurt versterkt door de mogelijke projecten. Men anticipeert zelfs op een toekomstige vraag. Dit is noodzakelijk, anders is de voorziening te laat gereed. Visievorming op het project staat in verband met de gebiedsvisie op lange termijn, beiden versterken elkaar.

Ice Dome Almere Poort

De KNSB heeft een uitvraag gedaan voor een nieuwe nationale schaatshal. Een initiatiefnemer uit Almere Poort heeft expertise bij elkaar gebracht om de schaatshal in Almere Poort te huisvesten. Een consortium waarin diverse expertises hun krachten hebben gebundeld, heeft begin juni 2013 een Bidbook ingediend bij de KNSB.

Almere heeft aantrekkingskracht als leisure-gemeente. Het Ice Dome past goed in het profiel van Almere als leisure-gemeente. Aan de A6 ligt een zogenaamde strategische reservelokatie. Bijzondere initiatieven zouden hier een plek kunnen krijgen. De nationale ijshal versterkt het profiel van de lokatie, de lokatie versterkt het profiel van de nationale ijshal: zichtbaar, goed bereikbaar.

De gemeente is voor een groot deel niet betrokken bij de Ice Dome ontwikkelingen. Feitelijk heeft zij alleen aangegeven dat een dergelijke ontwikkeling op deze lokatie goed denkbaar is. Als het Bidbook overtuigend is voor de KNSB, dan zou deze ontwikkeling doorgang kunnen vinden op deze lokatie.

Nadere uitwerking van de plannen moet dan nog plaatsvinden en hoewel er zaken zullen moeten worden opgelost is de verwachting dat voor alles een oplossing wordt gevonden.

Hier genereert de samenwerking tussen partijen met verschillende expertises een visie op een projectopgave. Die visie past bij het gebied. Het gebied wordt op haar beurt versterkt door de visie op het project. Project, gebiedsvisie en stedelijke regio versterken elkaar.

3.2.6 Complexe besluitvorming 2

Volgens de theorie van Kingdon (Kingdon 1995) zijn er drie afzonderlijke stromen die met elkaar in verband staan: problemen, oplossingen en besluiten. Zodra de drie stromen elkaar raken, ontstaat een zogenaamd 'policy window', of een 'Window of Opportunity'. Voor een besluit is de erkenning van het probleem, én een mogelijke oplossing nodig. Een besluit is vitaal: zonder besluit gebeurt er niets. De stromen staan onder invloed van 'policy entrepreneurs'. Policy entrepreneurs zijn de experts, besluitvormers of leiders die een cruciale rol spelen in het herkennen van het moment van een open policy window, en zo nodig hun invloed aanwenden. Of, in de woorden van Kingdon "het zijn surfers, wachtend op de grote golf" (Kingdon 1984, pag. 173). Door op een politiek gunstig moment een plan te presenteren als dé oplossing voor een actueel probleem, is de entrepreneur in staat een positieve impuls aan het proces te geven. Zo wordt gebruik gemaakt van de complexiteit van de opgave. Een entrepreneur moet drie kwaliteiten hebben: 1. anderen moeten naar hem willen luisteren, 2. bekend om zijn contacten en onderhandelingsvaardigheden 3. hij moet volhardend en vasthoudend zijn. (Franzen et al. 2011 pag. 232)

Ik constateer een verschil in de complexe besluitvorming in netwerken, en de complexe besluitvorming zoals deze is beschreven door Kingdon. De complexe besluitvorming in netwerken kan gezien worden als een voortdurende dynamische stroom van besluiten die op verschillende tafels worden genomen. De complexe besluitvorming die Kingdon beschrijft, markeert het moment waarop een 'Window of Opportunity' kan worden benut. Er is een gedeelde perceptie van gezamenlijke belangen – een informeel partnership - ontstaan op basis van een betekenisgevend proces van visievorming. In de stroom van voortdurende besluiten wordt door entrepreneurs een moment gezocht om een positieve impuls te geven aan het proces. Dat bredere begrip van de juiste overlappende keuzes is de basis voor een weloverwogen besluit. Teisman benoemt dat besluit als min of meer ceremonieel: iedereen snapt dat het positieve besluit genomen gaat worden: het is een formeel besluit achteraf, met een ceremoniële waarde.

3.2.7 Conclusie 6

Op de grens van dynamische interactieve processen van verbinding en mogelijkheden enerzijds, en stabiele ingewikkelde projectomgeving met randvoorwaarden anderzijds, bevindt zich de zone van ontwikkeling, verbinding en co-evolutie. In de huidige omstandigheden is deze zone erg ruim. Ontwikkelingen komen maar moeizaam tot stand. De dynamiek in interacties is groot, en de controle over de eigen organisatie drijft gezamenlijke inspanningen naar de achtergrond. Partnership gebaseerd op visievorming bereikt door een betekenisgevend proces kan de stabiele procesomgeving bieden die nodig is om projecten met blijvende waarde aan te trekken. Het partnership creëert een

adaptieve zone waar de 'doorwaadbare plaats' gevonden kan worden van een procesomgeving naar een projectomgeving. Vervolgens kan er een definitieve actie plaatsvinden van een opdrachtgever: Op 'de doorwaadbare plaats' kan een besluit worden genomen door een opdrachtgever om tot uitvoering over te gaan.

3.3 leiderschap

3.3.1 inleiding

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de vraag welke rol zou gemeente moeten spelen om publieke en private belangen te dienen. Het belang van de gemeente is het bewerkstelligen van stedelijke ontwikkeling. Een langetermijnvisie op de stad en een gebiedsvisie op hoofdlijnen is noodzakelijk als leidraad. Dat belang op lange termijn kan alleen gerealiseerd worden als mede inhoud gegeven wordt aan visievorming op korte termijn door deelname in de betekenisgevende processen. Deelname in netwerken en actief samenwerken met initiatiefnemers is een voorwaarde voor betere uitkomsten ten dienste van de samenleving: blijvende waardegroei.

In het eerste deel van deze paragraaf wordt bepleit dat een leidende rol door gemeenten, op basis van initiatief van marktpartijen de wijze is waarop de gemeente de doelen op lange termijn kan realiseren. Om die leidende rol te kunnen vervullen, zal zij in de faciliterende rol pro-actief moeten deelnemen in de netwerken. Een beter begrip van leiderschap is nodig om in de complexe omgeving te kunnen sturen.

In de faciliterende pro-actieve rol zijn andere sturingsmiddelen van toepassing dan in de faciliterende reactieve rol met het huidige RO instrumentarium. In het tweede deel van deze paragraaf wordt ingegaan op de middelen waarmee partijen kunnen sturen om hun doelen invulling te geven.

3.3.2 Het verschil tussen leiderschap en management

Dijkstra en Feld maken op basis van literatuur een onderscheid tussen leiderschap en management. Zij concluderen dat management gaat over het aansturen van een groep mensen vanuit een doel en gericht op korte termijnresultaten. Bij leiderschap gaat het om de lange termijn: vertrouwen en richting geven aan verandering zijn belangrijk. In tabel 3.3 is een overzicht opgenomen dat is gebaseerd op een bundeling van onderzoeken door Lunenberg (Lunenberg 2011)

Het zou een natuurlijke rol zijn voor gemeenten om het leiderschap op zich te nemen, zij zijn immers gebaat bij resultaten die ertoe doen op lange termijn. Dat betekent wel een verandering in de invulling van de rol door gemeenten: een proactieve rol in netwerken en gebruikmaken van een ander –niet controlerend- instrumentarium.

Marktpartijen kunnen een leidende rol vervullen in de gebiedsopgaven. Zij kunnen een gebiedsvisie maken die uitgaat van de langetermijnvisie en aantrekkelijk is om de toekomstige vraag uit de markt aan te verbinden. De vraag van de markt leidt steeds meer naar duurzame producten op basis van duurzame, langjarige ontwikkel- en beheermodellen.

Categorie	Leiderschap	Management
Denkproces	Focus op mensen Oriëntatie op buiten	Focus op zaken Oriëntatie op binnen
Doel	Articuleert een visie Creëert de toekomst Ziet het bos	Voert plan uit Verbeteret het heden Ziet de bomen
Medewerker relatie	Machtigt Collegiaal Vertrouwt en ontwikkelt	Controleert Ondergeschikt Stuurt en coördineert
Handelwijze	Doet de goede dingen Creëert verandering Dient ondergeschikten	Doet de dingen goed Controleert verandering Dient bovengeschikten
Governance	Gebruikt invloed Gebruikt conflict Acteert beslissend	Gebruikt autoriteit Vermijdt conflict Acteert verantwoordt

Tabel 3.3 Verschillen tussen leiderschap en management

3.3.3 De balans tussen leiderschap en management

Leiderschap in dynamische processen en management in de stabiele projecten zijn logische modellen om mee te kunnen werken. Management, 'controle' kan disfunctioneel zijn in dynamische samenwerkingsprocessen. Leiderschap 'dynamiek' kan disfunctioneel zijn in een stabiele projectomgeving. Toch is het realisme van management in processen, en de dynamiek van leiderschap in projecten belangrijk om goede resultaten te bereiken die de uitgangspunten kunnen overtreffen. Adaptief blijven aan gezamenlijke belangen is hier de sleutel tot voortgaand succes.

Teisman (Teisman 2005) bepleit dat de ideaaltypische manager balanceert op de grens van orde en chaos, op de grens van een complexiteitreducerend en een complexiteiterkend perspectief. Hij benoemt vijf competenties: snelheid, slim organiseren, verantwoordelijkheid, consistentie en visie. De balans van orde en chaos, in combinatie met de kerncompetenties, leidt tot sturingsacties die de bestaande situatie bij de gewenste situatie brengt, of korter: feit bij wens brengt. Deze managers opereren in de adaptatieruimte tussen de 'space of flows' van alle processen en netwerkacties, en de 'space of place' van de wereld van het realiseerbare project.² Tabel 3.4 is een weergave van de vijf kerncompetenties zoals Teisman (Teisman 2005 pag 142) deze heeft omschreven, aangevuld met de begrippen die in dit onderzoek zijn benoemd.

Reducerende aanpak	Idealtypische manager	Erkende aanpak
Snel een besluit nemen dat anderen uitvoeren	Snelheid	Snelheid maken door te verbinden
Taken verdelen en scheiding aanbrengen	Slim organiseren	Ketens, stromen en processen faciliteren
Verantwoording scheiden en toewijzen	Verantwoording	Partijen ruimte geven tot verantwoordelijk gedrag
Ambities vastleggen en daaraan vasthouden	Consistent gedrag	Gedrag in overeenstemming brengen met de context
Eigen doelen benoemen en oplossingen kiezen	Visie	Kennis laten stromen en kwaliteiten combineren
<i>Project</i>	<i>Dynamische visievorming</i>	<i>Proces</i>
<i>eigen doelen</i>	<i>Partnership</i>	<i>Samenwerkingsdoelen</i>
<i>Space of place</i>	<i>Adaptatieruimte</i>	<i>Space of flows</i>
<i>Management</i>	<i>Balans</i>	<i>Leiderschap</i>

Tabel 3.4 Twee uitwerkingen van kerncompetenties

3.3.4 Leiderschap en samenwerken.

Het zijn veel stappen die gezet moeten worden door veel mensen van verschillende organisaties. Het begrip van de wederzijdse afhankelijkheid, het overwinnen van de dilemma's tussen samenwerkingsbelangen en de eigen belangen, het kunnen plaatsen van de belangen, het kunnen verbinden van belangen, maar ook het scheiden van rollen en verantwoordelijkheden, het kunnen werken aan een betekenisvolle visie in een proces, en het realisme dat nodig is om oplossingen te kunnen implementeren. Het succes van een samenwerking is gefundeerd op mensen die samenwerken in meerdere teams. Zij moeten in staat zijn te kunnen schakelen tussen het belang van de samenwerking en het belang van de eigen organisatie. "Het samenwerkingsverband bestaat bij de gratie van complexiteit. maar groepen hebben in beginsel moeite met complexiteit; men gaat naar elkaar kijken, er is de neiging zich te conformeren aan de machtigste participant...(maar)...er is geen hiërarchische baas die het voor het zeggen heeft" (Kaats en Opheij 2012 blz 177). Zoals eerder aangegeven in figuur 2.4 spelen er spanningen en dilemma's bij samenwerken tussen de eigen organisatie en de samenwerking.

Samenwerken is mensenwerk, en menselijk gedrag in interactie is een bepalende factor voor succes op lange termijn. Vertrouwen, waakzaamheid, coöperatief gedrag, resultaten, conflicten, eigen belang, transparantie van de communicatie en feedback: ieder brengt zichzelf mee. Schruijer en Vansina (Boonstra et al. 2007) geven aan dat vanuit sociaalpsychologisch perspectief het bouwen van constructieve samenwerkingsrelaties rondom drie vraagstukken plaatsvindt: 1. het leren werken met een diversiteit aan belangen. 2. het kunnen omgaan met verschillende perspectieven en identiteiten 3. het hanteren van conflicten. Schruijer en Vansina onderscheiden relationele conflicten van taakconflicten. Ze beschrijven hoe samenwerking wordt belemmerd door stereotypering, uitsluiting, wantrouwen, gebrek aan open communicatie, en machtsspelletjes. Daarmee benadrukken ze een

relationele invalshoek. Bij relationele conflicten gaat het om voordeel behalen te koste van een ander. Bij taakconflicten gaat het om belangen te verzoenen en verschillen in inzicht te gebruiken voor het realiseren van een gezamenlijk belang. Taakconflicten zijn daarmee een onderdeel van samenwerking en kunnen bijdragen aan het versterken van de samenwerking. Succesfactoren voor samenwerking zijn het constructief en creatief omgaan met verschillen en het positief kunnen aanwenden van taakconflicten als bron van creativiteit. (Boonstra et al. 2007)

Erik van der Loo stelt dat vertrouwen, wederkerigheid en verdraagzaamheid in samenwerkingsverbanden juist vragen om het vermogen verschillen en conflicten te articuleren. "Vervolgens kan men ze benutten in de samenwerking. Wanneer men verschillen en diversiteit loochent of wegorganiseert, kan men deze niet in hun belang en betekenis erkennen en aanwenden in de samenwerking." (Boonstra et al. 2007). Het zijn juist de conflicten en de verschillen die inhoud geven aan het 'oprecht geïnteresseerde gesprek' en het bouwen aan vertrouwen. Het opbouwen van relaties aan de hand van taakconflicten in een proces kan helpen om de begrip te krijgen over de posities, zodat de nog niet sluitende rationale inhoud beter gehanteerd kan worden.

3.3.5 Collectief leiderschap

Op basis van de theorie van Hersey en Blanchard over situationeel leidinggeven onderscheidt Lingsma (Lingsma 2005) vier nivo's van teamvolwassenheid: ikke en de rest kan stikken; ik versus jij; wij versus zij; wij en zij. Nivo één en twee zijn het juniornivo, nivo drie en vier het seniornivo. Nivo drie (wij versus zij) kenmerkt zich door saamhorigheid en veiligheid in het team, maar kan zich daardoor meer afkeren van de buitenwereld. Nivo vier (wij en zij) benut elkaars talenten in het team, en staat open voor de buitenwereld. In gebiedsontwikkeling vallen overheid en markt door conjuncturele en structurele verschuivingen uit hun oude rol, maar beseffen hun nieuwe rol nog niet. Ze dreigen te vervallen in het juniornivo, terwijl juist de stap gemaakt zou moeten worden van 'wij versus zij' naar 'wij en zij'. Het samenwerken in een dynamische omgeving vraagt van eenieder leiderschap, juist omdat blijvende waardegroei geboekt wordt in de samenwerking in het netwerk.

Dijkstra en Feld stellen dat "de toenemende complexiteit van organisaties en processen, ook van maatschappelijke en sociale verhoudingen, een steeds grotere druk op het management legt...in de praktijk zien we dat complexe situaties moeilijker gemanaged kunnen worden en dat innovatie en vooruitgang moeilijker te realiseren zijn. Er is een sterke hang naar het behoud van bekende werkwijzen en recepten. Als we verder willen komen, is volgens ons een drastische verandering nodig in hoe wij (samen)werken, organiseren, leren en leidinggeven." (Dijkstra en Feld 2012 pag. 39)

De machtsbasis in netwerken is delen ('power to') in plaats van eigenmachtig handelen ('power over'). Het samenwerken in netwerken is gebaat bij het delen van leiderschap. "Door leiderschap te delen wordt de kwaliteit daarvan beter en zullen de resultaten ook op een hoger nivo komen te liggen" (Dijkstra en Feld 2012 pag 4) Zij signaleren een verschuiving van individueel naar collectief leiderschap en stellen op basis van Rodgers (2003) dat 'het accent bij leiderschap in de huidige samenleving nog voor 80% op kwadrant 1 en voor 15% op kwadrant 3 ligt, terwijl er nog nauwelijks aandacht is voor de aspecten van collectief leiderschap.' (Dijkstra en Feld 2012 pag. 65). Zie voor een schematische weergave figuur 3.1



Figuur 3.1 Collectief leiderschap

In gebiedsontwikkeling is collectief particulier opdrachtgeverschap een voorbeeld van kwadrant 4. Een dergelijke trend is een illustratie van de verschuiving van rollen: individuen bundelen de krachten en ontwikkelen hun droomhuis. Dat is te zien als teken van kracht van onderop, maar zal alleen mogelijk zijn voor individuele situaties. In complexe opgaven waarbij middelen en belangen verdeeld zijn zou de effectiviteit van overheid en marktpartijen beter tot hun recht kunnen komen in kwadrant twee en vier: het collectieve leiderschap.

3.3.6 Sturingsmiddelen

"Allen zullen zij elkaar, op basis van een afweging van wat kan (middelen) en wat mag (regels), beïnvloeden richting een gewenste uitkomst." (Daamen 2010 pag. 265). Daamen heeft in zijn onderzoek naar stedelijke ontwikkelingsstrategieën geconstateerd dat actoren hun strategie vormgeven op basis van hun middelen en geschreven en ongeschreven regels. De middelen specificiert Daamen als enerzijds allocatieve, 'harde' middelen zoals bezittingen, financiën, instrumenten en tijd/resultaat, anderzijds als autoritaire, 'zachte' middelen zoals informatie, expertise, legitimiteit en toewijding. De geschreven en ongeschreven regels zijn de structuren gevormd door percepties en voorkeuren van organisaties en personen. Daamen heeft onderzocht of actor-Oriëntaties doorklinken in reeksen beslissingen en veronderstelt dat strategie structuur volgt. Door de percepties en voorkeuren van organisaties en personen stelt Daamen dat veranderingen langzaam tot stand komen. (Daamen 2010)

Stedelijke gebiedsontwikkeling is volgens Daamen een praktijk die vorm gegeven wordt door formele en informele interactie tussen publieke en private actoren. Klassieke economische theorieën die uitgaan van een strikte scheiding tussen publiek en privaat sluiten dus niet goed aan op deze praktijk. Ze bieden een steeds beperktere verklaring voor de resultaten van projecten in termen van prijsvorming, voortgang en geleverde kwaliteit. Waar de middelen verspreid zijn, zal beïnvloeding om middelen te mobiliseren een belangrijke rol spelen.

Adams en Tiesdell beschrijven de verhouding tussen Overheid en Markt als een hybride marktsituatie. "In recent years, the neat separation between public and private-sector development has begun to break down. The consequence is that if planners wish to do more than merely frustrate development, they must increasingly rely on implementation agents in the private and voluntary sectors. This has important ethical implications, since to balance the demands of probity and reality, considerable care needs to be taken over the manner in which non-public implementation agents are involved in the

policy delivery process. In this context, capacity building requires greater trust, mutual respect, and a willingness to work together in partnership to achieve mutually beneficial and desirable outcomes.” (Adams Tiesdell 2010 pag. 201) Adams en Tiesdell gaan uit van de hybride marktsituatie en geven aan dat beïnvloeding dan mogelijk is door mogelijkheden te scheppen voor de markt.

Dat stelt voorwaarden aan de personen die elkaar die ruimte kunnen geven. Volgens Adams en Tiesdell zal de effectiviteit van de “planners” toenemen als zij 1. meer kennis en informatie over de markt zouden hebben, 2. meer vaardigheden zouden hebben die 'markt-relevant' zijn. 3. een sterk netwerk zouden hebben in de markt. Om de effectiviteit van de planners te verbeteren noemen Adams en Tiesdell het vergroten van de effectiviteit onder planners 'capacity building'. “Capacity building enables actors to operate more effectively within their own opportunity space, while influencing the opportunity space of other actors to wider advantage” (Adams en Tiesdell 2012 pag. 287). Adams en Tiesdell benoemen drie typen vaardigheden om te kunnen veranderen: strategische vaardigheden, procesvaardigheden en praktische vaardigheden. De strategische vaardigheden staan in het teken van het initiëren en 'promoten' van verandering, de procesvaardigheden staan in het teken van het mogelijk maken van verandering en de praktische vaardigheden staan in het teken van realiseren van verandering. (Adams en Tiesdell 2012 pag. 294)

De middelen om te sturen in gebiedsontwikkeling verschuiven van de grondexploitatie (geld en grond) naar waardeontwikkeling. De waardeontwikkeling zit voor een belangrijk deel in de financiële opzet van de sluitende businesscase. Marktpartijen hebben de regie over de inhoudelijke, financiële, contractuele en organisatorische deel van hun businesscase.

Publieke partijen hebben, door het ontbreken van een waardesprong in een grondexploitatie, geen direct financieel sturingsmiddel meer. Het RO-instrumentarium lijkt als enig sturingsmiddel over te blijven, maar dat is in hoge mate 'achteraf sturen' en disfunctioneel in netwerken en samenwerken. De vraag is welke sturingsmogelijkheden nog meer mogelijk zijn.

Adams en Tiesdell geven in hun artikel *Planners as Market Actors* richting aan de invloed die publieke partijen kunnen aanwenden in een hybride marktomgeving. Zij stellen dat 'Planners' gezien kunnen worden als actoren *in* de markt. Zij kunnen de investeringsafwegingen van private partijen positief of negatief beïnvloeden.

Als mogelijke instrumenten ter beïnvloeding van positieve uitkomsten benoemen Adams en Tiesdell markt vormen, markt stimuleren en markt reguleren. markt vormend betreft het creëren van gebiedspotenties, regulerend het afbakenen van gebiedspotenties en stimulerend het vergroten van gebiedspotenties. Dit instrumentarium vraagt een proactieve, marktactiverende rol van de overheid. Eerst moet er voeling zijn met de marktsituatie. Dat betekent dat er deel genomen moet worden in 'markt-relevante' netwerken. Dan pas kan er beïnvloedt worden met zachte sturingsmiddelen. Voorbeelden voor de typologie van publieke sturingselementen zijn aangegeven in tabel 3.5.

Sturingsinstrumenten	Type	Voorbeelden
Vormend (creëren van gebiedspotenties)	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimtelijke (bovenplanse) ontwikkelingsplannen en investeringen • Publiekrechtelijke plannen en beslissingen (deel)gemeente • Beleidsplannen en nota's 	<ul style="list-style-type: none"> • Besluit tot aanleg infrastructuur of groenvoorzieningen • Bestemmingsplan, beheersverordening, projectbesluit • Stadsvisie, woonvisie
Regulerend (afbakenen van gebiedspotenties)	<ul style="list-style-type: none"> • Kaders bovengemeentelijke overheden en organen • Regulering va contracten of (bilaterale) overeenkomsten 	<ul style="list-style-type: none"> • Structuurvisies, algemene regels, verordeningen, wet-, en regelgeving • Convenaten, regionale afspraken
Stimulerend (vergroten van gebiedspotenties)	<ul style="list-style-type: none"> • Financiële of fiscale maatregelen / prikkels • Risicodragende overheidsinterventie 	<ul style="list-style-type: none"> • Subsidies of kortingen (bijv. op grondprijzen) • Actieve verwerving, investering of deelname in de samenwerking

Tabel 3.5 Typologie van publieke sturingsinstrumenten

De sturingsmiddelen voor publiek en privaat zijn verschillend. De publieke partijen hebben de mogelijkheid om meer op stedelijk nivo op lange termijn te sturen. De private partijen hebben de mogelijkheid om op basis van een businesscase op korte termijn te sturen. Het in elkaar grijpen van de korte en de lange termijn vergt een proces van samenwerking tussen publiek en privaat. De onderstaande twee tabellen geven over de sturing en samenwerking richtingvolle perspectieven. Deze tabellen zijn een bewerking van een presentatie van Erwin Heurkens op de bijeenkomst publiek-privaat op 13 juni 2013 Kamer van Koophandel Utrecht.

sturing	Publiek	Privaat
Inhoudelijk	Markten vormgeven (langetermijnvisie op de stad, structuurvisie, uitvoeringsagenda)	Ontwerpen realiseren (masterplan, fasering)
Financieel	Markten Stimuleren (fondsen, fiscale incentives)	Financierien (sluitende business-case. van grond/kapitaal naar waarde)
Juridisch	Markten Reguleren (flexibel bestemmingsplan, beheersverordening toetsen, contracteren)	Contracteren (publieke opdrachtgevers, particuliere gebruikers)
Organisatorisch	Activeren (netwerken, communicatie, politiek en samenleving)	Communiceren (kennis delen: bestuur, gemeente, bewoners)

Tabel 3.6 Sturingsmogelijkheden van publieke en private partijen

Samenwerking	Processen in stedelijk gebied	Projecten in stedelijk gebied
Organisatievorm	Wervend partnerschap	Concessie (marktpartijen ontwikkelen)
Tijdsfocus	Lange termijn stadsvisie	Korte termijn gebiedsvisie
Documenten	Ambitiedocument (inhoudelijk) Kaderovereenkomst (ontwikkelregels, Handelingsperspectief)	Realisatieovereenkomst (afspraken) Ontwikkelbijdragen (projectoverstijgend)
Investing / financiering	Incentives, fondsen (infra, openbaar gebied)	Business cases (waardetoevoeging)

Tabel 3.7 samenwerkingsthema's van publieke en private partijen

3.3.7 Aanbestedingsrecht en staatssteun

Het intensief samenwerken tussen gemeente en marktpartijen roept vragen op over het aanbestedingsrecht en staatssteun. Het kan niet zo zijn dat partijen in de procesfase een voorkeurspositie verwerven, die in de projectfase verzilverd zou kunnen worden. Deze juridische zaken verdienen per situatie de aandacht.

Bij het aanbestedingsrecht geldt het begrip 'level playing field' dat gerespecteerd moet worden. Dat betekent dat alle mededingende partijen over dezelfde informatie moeten kunnen beschikken, en er duidelijke en evenwichtige beoordelingscriteria gehanteerd moeten worden.

Staatssteun kan aan de orde zijn als er marktstimulerend wordt gewerkt. Bij staatssteun gaat het om de volgende vijf criteria: 1. het moet gaan om een voordeel dat met staatsmiddelen bekostigd is; 2. er is sprake van een voordeel aan een onderneming dat deze onderneming niet langs normale commerciële weg zou hebben verkregen; 3. er moet sprake zijn van een selectief voordeel; 4. het voordeel moet de mededinging (dreigen) te vervalsen; 5. het voordeel moet een ongunstig effect hebben op de lidstaten. (informatiewijzer staatssteun voor decentrale overheden 2008)

3.3.8 Conclusie 7

De balans tussen de processen en de projecten wordt gezocht door een groep mensen met beslissingsbevoegdheden op hoger en lager schaalniveau. Deze groep vormt de spil van de mogelijkheden tussen de langetermijnambities en de kortetermijnrealisatie. Gebiedsontwikkeling is een gezamenlijke inspanning, en de effectiviteit neemt toe door elkaar handelingsruimte te gunnen. Hoe meer de ander instaat wordt gesteld de juiste besluiten te nemen, hoe beter processen en keuzes effectief zullen verlopen.

De gemeente heeft de mogelijkheid om stedelijke ontwikkeling op lange termijn te sturen. De private partijen hebben de mogelijkheid om op basis van een businesscase op korte termijn te sturen. Het in elkaar grijpen van de korte en de lange termijn vergt een proces van samen sturen en samenwerken tussen publiek en privaat in gebiedsontwikkeling. Sturen op de eigen doelen, werken aan het gezamenlijke doel. Het begrip sturen moet hier worden opgevat als het met de beschikbare middelen beïnvloeden van de samenwerking.

De gemeente zal met minder 'harde' middelen haar doelen moeten bereiken. De 'zachte' middelen kunnen partijen de juiste keuzes laten maken. Daarvoor is het nodig dat juist bij gebrek aan 'harde' middelen de overheid pro-actief, met kennis van zaken, en met voldoende capaciteit de leiding neemt.

3.4 Synthese

3.4.1 Inleiding

Op basis van de theorie over netwerkmanagement, samenwerken in allianties en netwerken, complexiteit en leiderschap heb ik antwoorden geformuleerd op de vier subvragen van dit onderzoek:

- Welke rollen en belangen spelen bij gebiedsontwikkeling?
- Hoe hangen rollen en belangen samen?
- Hoe wordt visie in plan omgezet, en hoe verandert dit nu?
- Welke rol zou gemeente moeten spelen om publieke en private belangen te dienen?

Dit heeft geresulteerd in zeven conclusies. Op basis van deze conclusies formuleer ik een model voor het proces dat kan leiden tot blijvende waardegroei.

3.4.2 zeven conclusies

Conclusie 1 (2.2.1)

Het belang van de gemeente is stedelijke ontwikkeling te bewerkstelligen. Waar de gemeente minder over middelen zoals geld en grond beschikt, zal zij middelen van andere partijen moeten mobiliseren. Daarnaast moet zij de noden van de maatschappij vervullen met behulp van diezelfde maatschappij. Dat betekent een andere wijze van sturen, dus een andere rol.

Het belang van de marktpartijen is producten te leveren voor hun klanten. Marktpartijen beschikken eveneens over minder middelen. Zij staan voor de uitdaging om de middelen van de klant te mobiliseren. Ook zij zullen anders moeten sturen om resultaten te bereiken: daardoor verandert ook hun rol.

Het gebrek aan middelen drijft overheid en markt naar een intensievere vorm van samenwerken. Het belang van beiden is goede uitkomsten te genereren voor de maatschappij. Alleen zo worden alle belangen gediend en kunnen middelen aan een opgave worden gebonden.

Conclusie 2 (2.3.1)

De veranderingen in de context vergroten de complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling op twee punten:

1. Het is paradoxaal dat de focus op de eigen belangen (middelen: geld, grond en capaciteit) de noodzaak bemoeilijkt om samen te werken aan het creëren van waarde voor / dienen van belangen van de samenleving.
2. Rolverandering voor zowel overheid als marktpartijen in relatie tot burger en klant betekent een andere manier van samenwerken tussen overheid en markt. De eisen die gesteld worden aan die samenwerking verhogen de complexiteit.

Conclusie 3 (2.5.3)

Actoren zijn afhankelijk van elkaar, en daarom is samenwerken noodzakelijk. Het opbouwen van vertrouwen gaat stapsgewijs, omdat het proces in rondes verloopt. De samenwerking vereist het ondergeschikt maken van de eigen belangen aan de gezamenlijke belangen.

Het proces is dynamisch en biedt steeds in nieuwe rondes nieuwe kansen voor partners. Een stabiele projectomgeving is noodzakelijk om daadwerkelijk projecten te kunnen realiseren. Beide zijn nodig om de juiste uitkomsten – blijvende waarde - te genereren. Omdat het proces in de toekomst steeds dynamischer zal worden, rijst de vraag hoe een procesomgeving tot ontwikkeling kan worden gebracht, zodat een omgeving ontstaat waarin projecten tot ontwikkeling kunnen komen.

Conclusie 4 (2.6.3)

Kaats en Opheij geven aan dat de vorming van visie noodzakelijk is voor een vruchtbare samenwerking. Die visie is niet statisch, maar wordt "opgeladen" in een betekenisgevend proces. Het proces van samenwerken versterkt op het moment dat er concrete resultaten worden geboekt. Dat gaat niet ineens, er zijn vier stadia te definiëren: een verkenningsstadium (verkennen, delen), een adaptatiestadium (overeenkomen), een uitvoeringstadium (vormgeven en uitvoeren) en een evaluatiestadium (vernieuwen)

Het uiteindelijke doel van organisaties in gebiedsontwikkeling is het realiseren van projecten. De eigen doelen worden daarmee het best gediend: een marktpartij realiseert een project, en de maatschappij heeft een geïmplementeerde oplossing op basis van een gedragen visie. De doelmatige aanpak voor een project is echter disfunctioneel in processen. Omgekeerd is een procesaanpak disfunctioneel om projecten te realiseren. Daardoor verschuift de bekende projectmatige ontwerpbenadering – de blauwdruk van de gewenste situatie - die partijen in gebiedsontwikkeling gewend zijn te hanteren, naar een, voor partijen in gebiedsontwikkeling lastiger procesmatige ontwikkelbenadering – het wenkende perspectief -.

In paragraaf 2.6.4 is de verschuiving van een ontwerpbenadering - blauwdruk van de gewenste situatie - naar een ontwikkelbenadering - het wenkende perspectief - aangegeven. Deze verandering legt de nadruk bij het proces. Het plan – de blauwdruk van de gewenste situatie - lijkt ver weg in de dynamiek van de processen in het netwerk.

Conclusie 5 (2.6.7)

Publieke en private partijen geven inhoud aan hun partnerschap op lange termijn door gezamenlijke belangen te doorwerken en inhoud te geven aan de meervoudige rollen. Dat betekent op basis van netwerkmanagement in een dynamisch proces samenwerken. De gemeente stuurt op de langetermijnvisie en neemt deel in de netwerken die invulling geven aan de kortetermijnvisie. Marktpartijen sturen op de kortetermijnvisie. Enerzijds betreft dit de visievorming op concrete opgaven en businesscases, anderzijds betreft dit de visievorming met stakeholders in het gebied, waaronder de gemeente. Als die samenwerking op basis van gezamenlijke belangen en rollen helder is, ontstaat vertrouwen, en daardoor stabiliteit in een dynamische samenwerking.

Het boeken van voortgang in de visievorming op kortetermijn is essentieel. Visievorming is hét middel om een betekenisgevend proces door te maken met elkaar. Het bereiken van tussenresultaten die

gepresenteerd kunnen worden, legitimeert en mobiliseert de inspanningen van afzonderlijke organisaties ten gunste van de samenwerking. Die samenwerking vormt de bedding waarin projecten een voedingsbodem kunnen krijgen. Zodra de visie voldoende gedragen is, ontstaan er kansen voor het realiseren van projecten. Die projecten dragen bij aan de visie op korte termijn, en aan de verwezenlijking van de langetermijnvisie.

Conclusie 6 (3.2.7)

Op de grens van dynamische interactieve processen van verbinding en mogelijkheden enerzijds, en stabiele ingewikkelde projectomgeving met randvoorwaarden anderzijds, bevindt zich de zone van ontwikkeling, verbinding en co-evolutie. In de huidige omstandigheden is deze zone erg ruim. Ontwikkelingen komen maar moeizaam tot stand. De dynamiek in interacties is groot, en de controle over de eigen organisatie drijft gezamenlijke inspanningen naar de achtergrond. Partnership gebaseerd op visievorming bereikt door een betekenisgevend proces kan de stabiele procesomgeving bieden die nodig is om projecten met blijvende waarde aan te trekken. Het partnership creëert een adaptieve zone waar de 'doorwaadbare plaats' gevonden kan worden van een procesomgeving naar een projectomgeving. Vervolgens kan er een definitieve actie plaatsvinden van een opdrachtgever: Op 'de doorwaadbare plaats' kan een besluit worden genomen door een opdrachtgever om tot uitvoering over te gaan.

Conclusie 7 (3.3.8)

De balans tussen de processen en de projecten wordt gezocht door een groep mensen met beslissingsbevoegdheden op hoger en lager schaalniveau. Deze groep vormt de spil van de mogelijkheden tussen de langetermijnambities en de kortetermijnrealisatie. Gebiedsontwikkeling is een gezamenlijke inspanning, en de effectiviteit neemt toe door elkaar handelingsruimte te gunnen. Hoe meer de ander in staat wordt gesteld de juiste besluiten te nemen, hoe beter processen en keuzes effectief zullen verlopen.

De gemeente heeft de mogelijkheid om stedelijke ontwikkeling op lange termijn te sturen. De private partijen hebben de mogelijkheid om op basis van een businesscase op korte termijn te sturen. Het in elkaar grijpen van de korte en de lange termijn vergt een proces van samen sturen en samenwerken tussen publiek en privaat in gebiedsontwikkeling. Sturen op de eigen doelen, werken aan het gezamenlijke doel. Het begrip sturen moet hier worden opgevat als het met de beschikbare middelen beïnvloeden van de samenwerking.

De gemeente zal met minder 'harde' middelen haar doelen moeten bereiken. De 'zachte' middelen kunnen partijen de juiste keuzes laten maken. Daarvoor is het nodig dat juist bij gebrek aan 'harde' middelen de overheid pro-actief, met kennis van zaken, en met voldoende capaciteit de leiding neemt.

3.4.3 Ontwikkelstadia en modelbeschrijving

De conclusies in paragraaf 3.4.2 leiden op basis van de theorie tot de volgende synthese:

In gebiedsontwikkeling is het proces met de ontwikkelbenadering te beschouwen als een samengesteld en ingewikkeld systeem. Samengesteld vanwege de samenwerkingsbelangen, ingewikkeld vanwege de eigenbelangen.

Samenwerking tussen partijen zal op basis van een gedeelde belangen ontwikkelen in een visie. Het ontwikkelen van die visie laat zich leiden door een wenkend perspectief, bijvoorbeeld een langetermijn prognose of ambitie. De visie is niet statisch, maar ontwikkelt zich. Door betekenisgevende acties wint de visie aan betekenis: De visie verruimd zich, en wordt opgeladen met nieuwe inzichten gedurende de tijd. Door inhoud te doorwerken leren partijen beter omgaan met elkaar en definiëren elkaars verantwoordelijkheden en rollen op basis van gezamenlijke belangen steeds beter. Door het opgebouwde vertrouwen, een informeel partnerschap, ontstaat een mate van stabiliteit in de samenwerking.

Nadat de visie en de samenwerking tot stand is gekomen ontstaat een moment dat andere partijen worden aangetrokken tot de visie. Deze dynamiek is nodig om de visie voor alle partijen naar een hoger plan te brengen.

In deze tussenfase kan vanuit een relatief stabiele procesomgeving toegewerkt worden naar een stabiele projectomgeving. Dat kan door een voldoende geformuleerde visie, die tot stand is gekomen door samenwerking. Die visie en de samenwerking kan waar nodig adaptief kan inspelen op mogelijke projecten. De mogelijke projecten kunnen profiteren van de stabiliteit van de zich ontwikkelende visie. Zo ontstaat een adaptatiestadium tussen de processen van visievorming en mogelijke projecten voor uitvoering. In deze zone speelt de opdrachtgever een belangrijke rol. De actie van de opdrachtgever is namelijk van doorslaggevende betekenis om de kansen, varianten en besluiten die samenhangen in het proces, bijeen te brengen in een definitief besluit voor uitvoering: De 'doorwaadbare plaats'

Zoals eerder aangegeven is de doelgerichte, fasegewijze aanpak die partijen in gebiedsontwikkeling gewend zijn te hanteren in dynamische processen disfunctioneel. In plaats van fases vind ik het logischer om ontwikkelstadia te hanteren om het proces te duiden. Er zijn een aantal ontwikkelstadia te onderkennen in het proces van de dynamische visie:

Stadium 1: samenwerken op basis van wederzijdse afhankelijkheid door het verkennen van belangen. Dit is het 1^e ontwikkelingsstadium van de dynamische visievorming.

In de verkenningsfase zal het besef van wederzijdse afhankelijkheid leiden tot een stroom van complexe besluitvorming met nog onvoldoende samenhang en betekenis. Op basis van gezamenlijke belangen kan gestart worden met het werken aan een gezamenlijke visie op de opgave. Hierdoor kan het vertrouwen tussen de partijen versterken. Rollen en gezamenlijke belangen worden daardoor duidelijker. De gezamenlijke visie biedt een relatief stabiele omgeving, de gezamenlijke procesacties geven betekenis aan de ontwikkelende visie. Het werken aan de visie in een betekenisgevend proces

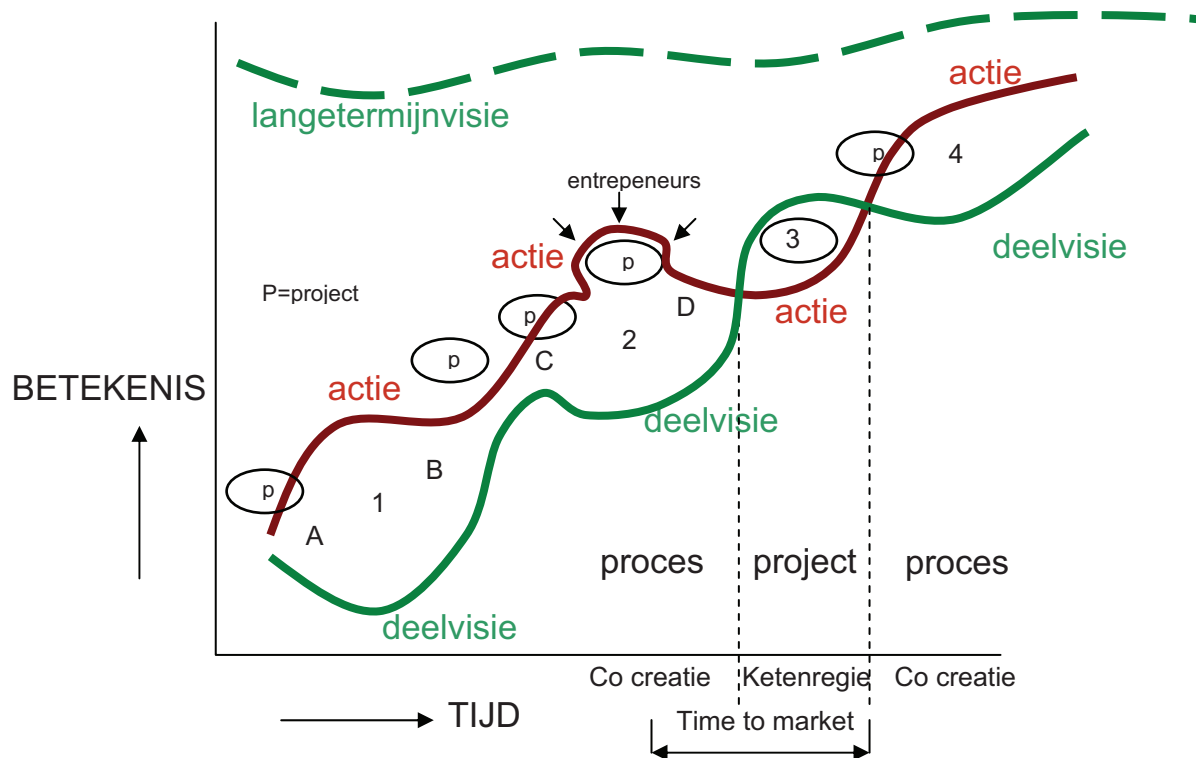
versterkt het informele partnerschap. Het verbinden van belangen bij wederzijdse afhankelijkheid staat in deze fase centraal.

Stadium 2: samenwerken op basis van een betekenisvolle visie in combinatie met het bereikte partnerschap biedt kansen aan projecten van waarde. Dit is het 2^e ontwikkelingsstadium van adaptatie aan nieuwe mogelijkheden om de visie verder te ontwikkelen

De ontwikkelde dynamische visie heeft voldoende kaders voor deelnemende partijen. Die kaders zijn niet vast, deze kunnen verder ontwikkeld worden. De kaders van de visie biedt ruimte aan de vraag van andere partijen. In deze adaptatieruimte kan de verbinding ontstaan tussen de voortgaande processen en een mogelijk project. Dit zal leiden tot een complexe besluitvorming waarin het model van Kingdon een beter begrip kan bieden. De Window of Opportunity kan door acties van entrepreneurs tot stand komen. De opportuniteiten overlappen elkaar nog niet, maar entrepreneurs in het partnerschap kunnen elkaar vinden en als zij wederzijds adaptief zijn, kan een zogenaamd Policy Window worden gecreëerd. Het verbinden van belangen tussen wederzijdse actoren en externe actoren is van belang in deze fase. De rol van de opdrachtgever is cruciaal: hij neemt het besluit tot uitvoering. Het is op dit punt dat de 'doorwaadbare plaats' van processtadium naar projectstadium is gevonden.

Stadium 3: de ontwerp en uitvoeringsfase: de visie wint aan overtuigingskracht door het behalen van een stadium waarin een concreet resultaat voor alle partijen én voor het gebied een oogst van waarde betekent. De ontwerpbenadering is in dit stadium aan de orde, er kan fasegewijs en doelgericht aan resultaten gewerkt worden. Verantwoordelijkheden zijn gescheiden, daardoor is de regie eenvoudig, en kan de snelheid hoog gehouden worden ten gunste van een korte time-to-market. Het zijdelingse proces zorgt voor consistentie in handelen van actoren ten opzichte van de procesfase. Procesacties staan ten dienste van het project dat invulling geeft aan de visie. In deze fase kan alert worden ingespeeld op nieuwe mogelijkheden.

Stadium 4: de evaluatiefase: de effecten van de realisatie van het planontwerp bieden nieuwe kansen en mogelijkheden voor de bijstelling van de visie.



Figuur 3.2 Model ontwikkelstadia

1 Verkenningsstadium: Gezamenlijk belang formuleren

A Verkenning van belangen, formuleren gezamenlijk belang

Ontwikkelstadium team: ik versus jij

B presenteren legitimeren mobiliseren. partnerschap groeit

Ontwikkelbenadering, complexe besluitvorming, zorgvuldige omgang, co-creatie

Leiderschap: verbinden van belangen in een proces.

Sturing publieke partijen: Marktvormend, marktregulerend

Ontwikkelstadium team: wij versus zij

2 Adaptatiestadium: Gezamenlijk belang adaptief maken aan externe partijen.

C Toetreden en uittreden van actoren. Partnerschap verbreedt

Ontwikkelstadium team: wij en zij

D policy windows: kaderen, scheiden van verantwoordelijkheden

Ontwikkelbenadering, complexe besluitvorming, zorgvuldige omgang, co-creatie

Leiderschap: verbinden van processen en projecten

Sturing publieke partijen: stimulerend

Ontwikkelstadium team: zij en wij (meer oriëntatie op buiten dan op binnen)

3 Uitvoeringsstadium: grond-, opstalontwikkeling en bouw

Ontwerpbenadering, projectmatige fasegewijze besluitvorming, ketenregie

Sturing publieke partijen: controlerend op basis van het wettelijk RO instrumentarium

Leiderschap: eigen verantwoordelijkheden, belangen zijn gescheiden, vasthouden aan ambities en afspraken

4 Evaluatiestadium

Ontwikkelbenadering, complexe besluitvorming, zorgvuldige omgang

Leiderschap: verbinden van belangen in een proces

Sturing publieke partijen: marktactiverend

4. Empirisch onderzoek: de A12-zone



4.1 inleiding

De casus A12-zone is in een beginstadium van ontwikkeling en samenwerking tussen publieke en private partijen. In voorgaande theoretische hoofdstukken zijn relevante voorbeelden uit de praktijk elders benut ter illustratie van de theorie.

De conclusies op basis van de theorie en de synthese met de modelbeschrijving van het proces dat tot blijvende waardgroei kan leiden wordt benut om te toetsen aan de praktijkcasus. De praktijkcasus die de aanleiding vormt voor dit onderzoek, de A12-zone, is het onderzoeksveld waaraan de theorie wordt getoetst.

Tot en met mei 2013 is in een serie verkennende gesprekken informatie ingewonnen over de aard van de opgave. Vanaf juni 2013 zijn 13 personen semi-gestructureerd geïnterviewd. Naar aanleiding van de verkennende gesprekken is gestructureerd ingegaan op de vragen die bij zowel publiek als privaat leven.

Per actor zijn de volgende vragen gesteld: Welke rol en welk belang heeft uw organisatie in de A12-zone? Wat ziet u als gezamenlijk belang? Hoe ervaart u de samenwerking met andere partijen? Welke rol speelt leiderschap in de samenwerking? Herkent u de ontwikkelstadia in het ontwikkelingsmodel? Herkent u de sturingsmiddelen in het model?

Voorafgaand aan het semi-gestructureerde interview heb ik de kern van het theoretisch kader kort aan de geïnterviewden uitgelegd, zodat de kern van de antwoorden uit de praktijk beter zouden aansluiten bij de theorie. De interviews duurden gemiddeld ca. één uur.

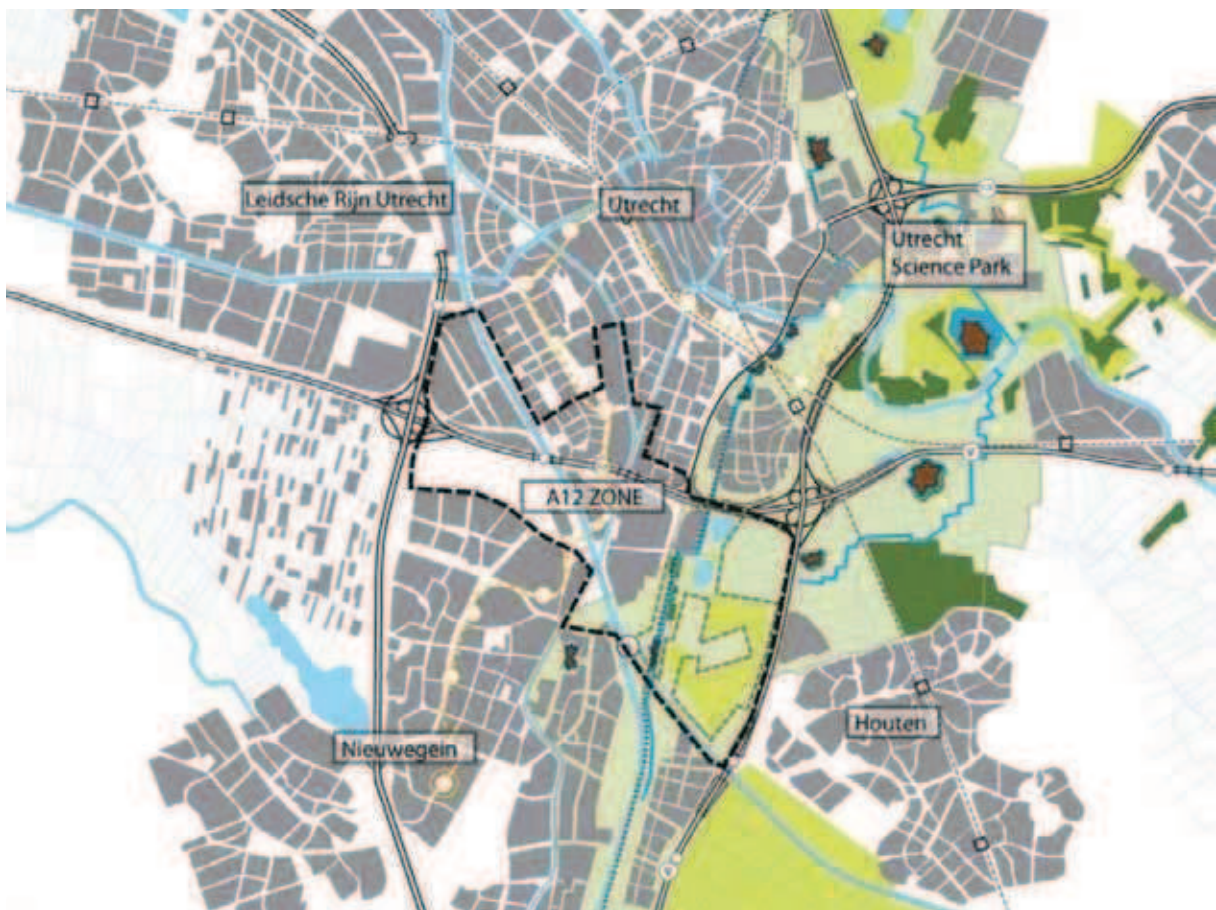




Amsterdam Rijnkanaal en A12, Galecopperbrug. Rijkswaterstaatgebouw (RWS) op Westraven.

Het gebied

Het totale gebied omvat ca 1150 ha. Ter vergelijking: het gebied van Stadshavens Rotterdam is ca. 1600 ha. Op de kaart is te zien dat het gebied het hart vormt tussen de gemeenten Houten (48.000 inwoners), Nieuwegein (61.000 inwoners) en Utrecht (308.000 inwoners)



Het gebied overlapt de gemeenten Houten, Nieuwegein en Utrecht, de Provincie is betrokken en geeft de landschappelijke kwaliteit prioriteit, het Rijk heeft de rijksinfrastructuur van snelwegen en kanalen in bezit. In het gebied zijn veel actoren waardoor versplinterd grond- en vastgoedeigendom bestaat.



De actuele staat van het gebied is monofunctionele bedrijvigheid, zoals een nieuw kantoreengebied bij Papendorp, een kantoreengebied bij de Vaartsche Rijn, de Meubelboulevard, grootschalige detailhandel bij de Liesbosch, met een kantorenstrook aan de Vaartsche Rijn. Het gebied tussen Nieuwegein en Houten, Laagraven, behoort ook tot de A12-zone. Hier bevindt zich een landelijk gebied en de Hollandse Waterlinie. De grootschalige infrastructuur van Rijksweg, provinciale wegen, Vaartsche Rijn en Amsterdam Rijnkanaal beperken ruimtelijke samenhang. Daardoor zijn er veel deelgebieden met eigen karakteristieken. Ruimtelijke mogelijkheden worden beperkt door hinderwetgeving en hoge kosten voor aanleg van verbindende infrastructuur. Dit laatste geldt zowel voor bruggen en onderdoorgangen, als ontsluitingswegen en recreatieve langzaamverkeersroutes. De gemeentegrens tussen Utrecht en Nieuwegein ligt parallel net naast de A12, aan de zijde van Nieuwegein. De punt 'Westraven' tussen beide kanalen behoort tot Utrechts grondgebied. Beide gemeentes en de snelweg ontwikkelden zich tot nu toe grotendeels los van elkaar, met de rug naar de Rijksweg A12, waardoor het gebied geen eenheid is.



Westraven, Europalaan



Meubelboulevard, Europalaan

De ronden:

Ronde 1: Het Verstedelijkingsperspectief (mei 2011)

Het Verstedelijkingsperspectief is opgesteld door bijdragen van Provincie, BRU, Gemeente Houten, Nieuwegein en Utrecht, RWS en ministerie van I&M. De aanhoudende druk op de ruimte in de Utrechtse regio in combinatie met de kansen die zich voordoen waren aanleiding om de planstudie naar de A12-zone te starten. De aanleiding om het verstedelijkingsperspectief op te stellen was de eerdere studie uit 2009 genaamd Ontwikkelingsperspectief A12 Centraal. De planstudie van de Ring van Utrecht gaf aan dat de A12 verbreed zou moeten worden. Dit was de aanleiding om dieper te onderzoeken wat de mogelijkheden waren voor de A12. Het Verstedelijkingsperspectief moest antwoord geven op de volgende vragen: Bezie de opgave van de A12-zone in een breder perspectief, zodat nut en noodzaak wordt aangetoond; onderzoek de brede haalbaarheid ervan; kom tot een gezamenlijk verstedelijkingsperspectief waarin ambitie en realisme samengaan.

In het 'Verstedelijkingsperspectief A12 centraal' wordt ingegaan op het 'wenkende perspectief van 2040', een inhoudelijke onderbouwing, een ruimtelijke onderbouwing met vier mogelijke scenario's, aannames voor de haalbaarheid, en een ontwikkelstrategie.

De ontwikkelstrategie gaat uit van een eerste fase van 'actief rentmeesterschap'. Hiermee wordt bedoeld dat het een beheersfase betreft in een regionaal samenwerkingsverband. Actuele ontwikkelingen worden gezien in het licht van de lange termijn.

Ronde 2: de ijskast

De aanleiding om het Verstedelijkingsperspectief op te stellen was de verbreding van de A12, de toename van de ruimtevrage, en het behoud van landschapskwaliteiten. Doordat de verbreding van de A12 is uitgesteld door het Rijk, de vraag naar nieuwe lokaties voor wonen niet direct aan de orde is, houden gemeenten vast aan de fase van 'actief rentmeesterschap'. Volgens de inleiding van het Verstedelijkingsperspectief houdt dit dat: "De partijen zijn zich ervan bewust dat dit al op korte termijn een gezamenlijke inspanning vergt, in de zin van goed rentmeesterschap en het oppakken van kansen die zich voordoen." (Verstedelijkingsperspectief 2011)

Het Rijk heeft de verbreding van de A12 uitgesteld tot medio 2025 en prioriteit gegeven aan de aanpassingen van het wegennet aan de oostzijde van Utrecht, de A27. Een scenario met een toename van één rijbaan is nog van toepassing op termijn. Dat scenario kan worden ingepast in de huidige breedte van het totale profiel. Er resteert dan vanuit het Rijk alleen nog het groot onderhoud aan de Galecopperbrug over het Amsterdam Rijnkanaal.

Deze ontwikkelingen en de aanhoudende conjunctuur heeft bij de gemeenten geleid tot het besef dat de fase van 'actief rentmeesterschap' voorlopig nog actueel is.



Amsterdam-Rijnkanaal, links smalle verbinding Nieuwegein - Utrecht, rechts Galecopperbrug A12

Ronde 3: de marktpartijen

Op 5 december 2012 hebben publieke partijen en private partijen een intentieverklaring ondertekend waarin de “stuurgroep A12 Centraal (publieke partijen) en de initiatiefgroep A12-zone (private partijen) constateren dat de visie A12 centraal zoals verwoord in het Verstedelijkingsperspectief op een aantal punten verder uitgediept en geconcretiseerd kan worden. Partijen gaan in 2013 samenwerken aan deze concretisering en maken op korte termijn verdere afspraken in een gezamenlijk 'Plan van Aanpak'.” (intentieverklaring 2012)

De marktpartijen, verenigd in een Initiatiefgroep A12-zone waaronder ontwikkelaars als Ballast-Nedam, BAM, Dura Vermeer, Strukton, Rabobank / Bouwfonds, Natuur en Milieu Utrecht, TNO, Volker infra en Kamer van Koophandel zijn van mening na analyse van het Verstedelijkingsperspectief “dat de gekozen strategie van actief rentmeesterschap nog verder uitgewerkt kan worden om de ruimtelijke, economische, programmatische en infrastructurele uitdagingen én kansen te benutten”. (intentieverklaring 2012) De marktpartijen hebben grondposities in of in de buurt van de A12-zone, en zijn in het gebied of in de regio gevestigd. De Kamer van koophandel is de verbindende schakel tussen de marktpartijen. Zij willen de economie stimuleren, en één van hun speerpunten is het bevorderen van de bouw- en ontwerpsector in deze tijden van crisis.

De perspectieven

De provincie heeft met de gebiedsagenda van 2009 duidelijk stelling genomen. Zij schetst de aanhoudende druk op de ruimte, waardoor er spanning op de ruimtelijke thema's ontstaat. “Voorkomen moet worden dat de eis van verdichting uitpakt als een relatieve verslechtering van de leefomgeving. Het is de gezamenlijke uitdaging van Rijk, Provincie en Gemeenten om zowel de economische groei te accommoderen, als de kwaliteit van de leefomgeving te beschermen.” (gebiedsagenda Utrecht 2009 pag. 11)

De ambities zijn voor de A12-zone zijn daarom hoog gesteld. Het gebied wordt aangemerkt als potentiële toplokatie, omdat deze in het hart van Nederland, en dicht bij Schiphol ligt. Daardoor is er de kans om deze urbane randzone te transformeren naar een gebied dat samenhang brengt in het stedelijke weefsel tussen Houten, Nieuwegein en Utrecht. De doelstellingen zijn het terugdringen van het woningtekort, het bestrijden van verrommeling, en het openhouden en verbinden van de Nationale Landschappen.

De Gemeente Utrecht heeft actief bijgedragen aan het Verstedelijkingsperspectief. Door de aanhoudend stagnerende conjunctuur heeft de Gemeente Utrecht de focus anno 2013 op de drie andere ontwikkelingsgebieden gericht: Leidsche Rijn Centrum, het Stationsgebied, en de Science Park 'de Uithof'. Daarmee komen de ontwikkelingen in de A12-zone voor wat betreft de Gemeente Utrecht op een laag pitje te staan. Als motieven gebruikt de gemeente twee punten: ten eerste is het gebied waarmee zij in deze ontwikkeling deelneemt relatief klein, omdat alleen de punt 'Westraven' gezien wordt als deel van de A12-zone. Als tweede benadrukt zij dat het moment waarop de ontwikkelingen kunnen starten pas over 10 jaar kan zijn, omdat dan de drie andere

ontwikkelingsgebieden voldoende ontwikkeld zullen zijn en er een nieuwe behoefte aan ruimte zal zijn. De Gemeente Utrecht vindt de A12-zone op termijn een belangrijke lokatie.

De Gemeente kiest voor het prioriteren van de eigen belangen. De focus op de eigen belangen in de drie andere ontwikkelingscentra komt voort uit de tekorten op de grondexploitaties. Er is in de voorjaarsnota van 2011 en 2012 een verlies geboekt van resp. 28, 38, 35 en 18 miljoen euro op de grondexploitaties in Leidsche Rijn en het Stationsgebied. De Gemeente wil met de focus op deze gebieden de aandacht van marktpartijen op deze gebieden richten.



De Liesbosch

De Gemeente Nieuwegein heeft eveneens actief bijgedragen aan het Verstedelijkingsperspectief. Er zijn een aantal probleempunten in de Gemeente Nieuwegein. De provinciale wegen, met name bij de bruggen, hebben te weinig capaciteit. Het industrieterrein 'de Liesbosch' zou een kwaliteitsimpuls moeten krijgen. De mkb-bedrijvigheid daar draagt bij aan de werkgelegenheid. Het gebied heeft een infrastructuur die op piekbelastingen niet voldoet. Het gebied Galecopperzoom is verworven door de Gemeente Nieuwegein, en er zijn investeringen in de omringende infra gedaan. De uitval van de markt vraag heeft een verhoging van de voorziening noodzakelijk gemaakt. Het groengebied tussen Nieuwegein en Houten was oorspronkelijk bedoeld als lokatie voor bijzondere woonmilieus. Dat voornemen wordt voorlopig niet voorzien van een nadere invulling.

De Gemeente Nieuwegein is geïnteresseerd in het private initiatief, en hoopt marktpartijen te interesseren voor de gebieden Galecopperzoom en de Liesbosch.

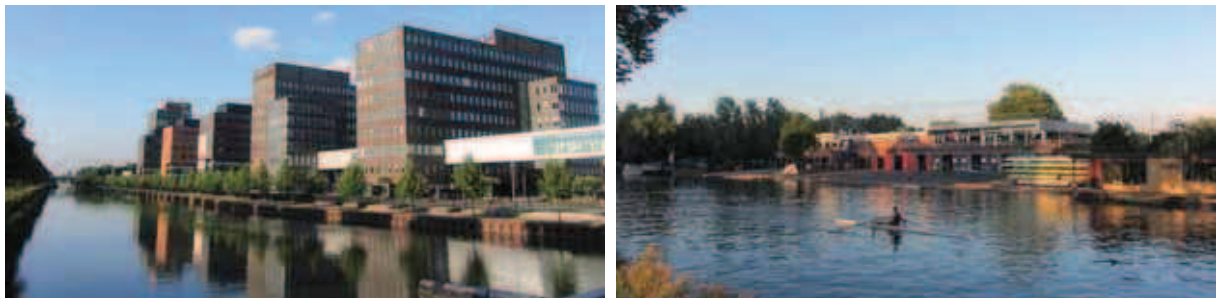


Galecopperzoom

De marktpartijen willen graag vaart maken met de ontwikkelingen. Dat heeft te maken met de marktomstandigheden voor ontwikkelaars, bouwbedrijven en wegenbouwers. In het verstedelijkingsperspectief is opgenomen dat tot 2020 gewacht wordt met investeringen, maar dat

'actief rentmeesterschap' ontwikkelingen voor de toekomst open houdt. Marktpartijen stellen dat voor een ambitieuze transformatie op termijn nu al actie ondernomen moet worden. De kaders van 'actief rentmeesterschap' vindt men onduidelijk, en men stelt dat daardoor investeringsinitiatieven opgehouden worden, of zelfs dat afketsen dreigt. Het samenwerkingsperspectief dat zij voor ogen hebben, is een ontwikkelalliantie tussen publieke en private partijen voor het volledige gebied van ca. 1150 ha.

De marktpartijen streven naar een samenwerking die spijkers met koppen slaat, met inachtneming van het actorveld, en streven een inclusieve strategie na. Zo zijn een roeivereniging, een vertegenwoordiging van een bank, een kennisinstelling en de natuur- en milieufederatie Utrecht betrokken.



Vaartsche Rijn met kantorenstrook in de Liesbosch en de roeivereniging net naast Rijksweg A12

4.2 rollen, belangen, samenwerking, ontwikkelstadia, leiderschap, instrumenten

4.2.1 publieke partijen.

De provincie Utrecht en het Bestuur Regio Utrecht (BRU)³ zijn de partijen die belang hebben bij de langtermijnvisie voor dit gebied. zij geeft aan dat verstedelijking op termijn plaats moet vinden op de lokaties waar verdicht kan worden, zodat landschap gespaard kan worden, en compacte gemengde duurzame milieus ontstaan.

De Provincie, de BRU, RWS Utrecht, het Ministerie van I&M en de gemeenten Houten, Nieuwegein en Utrecht hebben het Verstedelijkingsperspectief opgesteld in een proces. De provinciale infrastructuur is een onderdeel waar de provincie en de BRU verantwoordelijk voor zijn. Er loopt nu een studie naar de verkeersbelasting in dit gebied. De A12-zone maakt nog steeds deel uit van de zeven projecten van de MIRT in de Noordvleugel. De provincie en de BRU verzorgen de lobby met het Rijk om de middelen op de agenda te houden. Rijkswaterstaat heeft de verbreding van de A27 bij Amelisweerd een hogere prioriteit gegeven dan bij de A12.

De rol van de Provincie en de BRU is vanwege het belang van de langetermijnontwikkeling kaderstellend. Zij nemen een actieve rol in de doelstelling voor dit jaar: zij dragen met marktpartijen bij aan het opstellen van het Handelingsperspectief met alle partijen. Dit Handelingsperspectief zal vier onderdelen bevatten: 1. de gebiedsprincipes, die ingaan op de duurzaamheid van het gebied, 2. het proces, 3. een nadere visie / verkenningsrichtingen op de deelgebieden, 4. toekomstperspectief infrastructuur. Als dit Handelingsperspectief gereed is, is het aan marktpartijen om hier nader invulling aan te geven.

De samenwerking zien de provincie en de BRU vooral vorm krijgen rondom de publieke partijen. Eenieder herkent elkaars belang in de samenwerking. Natuurlijk herkennen de Provincie en de BRU

de prioritering van de Gemeente Utrecht. Zij staan positief tegenover de inbreng van de marktpartijen, zien ook dat zij samen optrekken, maar zijn van mening dat marktpartijen nog een afwachtende houding aannemen.

Het ontwikkelstadiamodel met de langetermijnvisie en deelnemen in kortetermijnvisievorming ziet de Provincie en de BRU als goed mogelijk. Zij zien voor zich dat dit model kan werken, echter het proces is pas in het beginstadium. Het Handelingperspectief is het document waar zij zich op richten, dat document zou een eerste stap zijn in de richting van een samenwerking met private partijen.

De instrumenten markt vormend, markt stimulerend en markt regulerend worden door de Provincie en de BRU in de praktijk herkend. De structuurvisie en de investeringen voor de infra staan onder invloed van de provincie en de BRU. Zij geven aan dat met het opstellen van het Handelingsperspectief markt vormend wordt gewerkt. Tevens geven zij aan dat het markt regulerende instrumentarium flexibeler wordt ingezet. Als voorbeeld geven zij aan dat de Gemeente Nieuwegein een nieuwe, ruime beheersverordening laat opstellen voor het gebied Galecopperzoom. Het markt stimulerende instrument wordt wel herkend, maar (nog) niet toegepast. Dit gebied heeft dat in hun ogen niet direct nodig, bovendien is er vanwege de drie hooggeprioriteerde Utrechtse gebieden niet direct een druk op dit gebied. De Provincie en de BRU geven aan dat er in dit gebied in hun ogen niet direct sprake hoeft te zijn van concurrentie ten opzichte van de andere gebieden. Deze lokatie heeft andere kwaliteiten. De lokatie speelt mee in de totale Noordvleugel vanwege de bereikbaarheid en de zichtbaarheid, en op de lokatie zelf is een type regionale mkb-bedrijvigheid die niet op de hooggeprioriteerde Utrechtse lokaties voorkomt.

De actoren op het nivo van gemeenten zijn Houten, Nieuwegein en Utrecht. De Gemeente Nieuwegein grenst aan zowel de Gemeente Houten als de Gemeente Utrecht. De Gemeente Houten heeft geen directe problemen of kansen in dit gebied. De Hollandse Waterlinie en de groengebieden tussen Houten en Nieuwegein (Laagraven) zijn landschappelijk waardevol, en ontwikkeling in de richting van landschappelijke kwaliteiten ligt voor de hand. De Gemeente Nieuwegein heeft de ontwikkeling van een karakteristiek landelijk woongebied in de zone tussen Nieuwegein en Houten op een laag pitje gezet. De Gemeente Nieuwegein en de Gemeente Houten hebben dus een gedeeld belang om de landschappelijke kwaliteiten tussen Houten en Nieuwegein te behouden, en waar mogelijk te versterken. De Gemeente Houten volgt op afstand de ontwikkelingen in de A12-zone.

De twee belangrijkste actoren in het publieke veld zijn de Gemeente Nieuwegein en de Gemeente Utrecht.



Laagraven

De Wethouder van de Gemeente Utrecht schetst het belang van Utrecht als stedelijke regio, en het belang van de kwaliteit van de regio zowel qua potentie in de beroepsbevolking, als ruimtelijk. Het zijn die twee kwaliteiten die op elkaar aan moeten sluiten. De wethouder vindt gemeentegrenzen op het nivo van de stedelijke regio van ondergeschikt belang. "als ik een passer in het centrum van Utrecht zet, dan is de A12-zone een belangrijke corridor binnen het gebied van de stedelijke regio." Het belang van de A12-zone wordt door de wethouder onderkend. "Op termijn is dit een belangrijke lokatie voor groei in onze regio, bovendien is de A12 en de A27 landelijk een belangrijk scharnierpunt en een zichtlokatie."

De Wethouder geeft aan dat het belang voor de stad Utrecht in eerste instantie uitgaat naar drie andere gebieden die hooggeprioriteerd zijn: Leidsche Rijn Centrum, het Stationsgebied, en de Science Park 'de Uithof'. In deze gebieden is de Gemeente actief betrokken. De capaciteit en de middelen gaan dan ook in eerste instantie uit naar deze gebieden. Dat sluit overigens ontwikkelingen in de A12-zone zeker niet uit. De Wethouder onderkent het belang van dat gebied op een langere termijn, en een combinatie met Science Park 'de Uithof' is gezien de geringe afstand volgens de Wethouder denkbaar.

De Wethouder geeft aan dat de Gemeente Utrecht de rol op zich neemt om een bijdrage te leveren aan ontwikkelingen op de Meubelboulevard / Ikea en de ontwikkelingen van het hotel een positieve invloed kunnen hebben op de totale A12-zone. Om redenen van snelheid van handelen geeft hij aan dat deze ontwikkelingen niet gebonden moeten zijn aan andere ontwikkelingen in de A12-zone.

Het leiderschap om de juiste keuzes voor de toekomst te maken vindt de wethouder belangrijk. Als het gaat om keuzes tussen lange termijn visie en korte termijn invullingen geeft de Wethouder aan dat de lange termijnvisie de voorkeur heeft boven korte termijn invulling. De wethouder geeft een aantal voorbeelden uit andere ontwikkelingen die niet ten dienste staan van de lange termijnvisie, terwijl deze op korte termijn voordelen zouden opleveren in deze tijden van crisis. Die voorbeelden worden niet gefaciliteerd door de Wethouder, omdat deze de lange termijnvisie van een gebied moeilijker maken. Communicatie over deze zaken gaat de Wethouder niet uit de weg, ook al roept het soms weerstanden op. Dezelfde houding hanteert de Wethouder bij initiatieven die wel invulling geven aan een langetermijnvisie. Het is soms moeilijk uit te leggen dat het initiatief niet direct financieel ondersteund wordt door de gemeente, terwijl er wel positief over wordt geoordeeld door de Wethouder.

Als sturingsmiddelen herkent de Wethouder marktvormend, marktregulerend en marktstimulerend. Deze sturingsmiddelen worden vooral ingezet op de drie hooggeprioriteerde stedelijke gebieden. Deze sturingsmiddelen worden niet toegepast in de A12-zone. Het is een krachtig gebied waar eerst aan de markt wordt gevraagd een gebiedsvisie te presenteren. Dat sluit de ontwikkelingen in de A12-zone niet per definitie uit, er bestaan zeker mogelijkheden. De Wethouder ziet de waarde in van het model met de ontwikkelstadia en vraagt belangstellend naar ontwikkelstadia 1 en 2.

De Gemeente Nieuwegein geeft aan dat men werkt aan een perspectief dat zowel realistisch is gezien de conjunctuur, als rekening houdt met mogelijke toekomstige ontwikkelingen op langere termijn. De

belangen van alle partijen worden in een breder perspectief gewogen. Zo worden de woningbouwontwikkelingen in Laagraven op een laag pitje gezet. Op het industrieterrein de Liesbosch probeert men de verloedering tegen te gaan. De financiële voorziening voor de Galecopperzoom is getroffen. Daarnaast probeert men in dit gebied tijdelijk gebruik te initiëren door een ruime beheersverordening op te stellen en toe te passen. Deze lokatie ligt naast Rijnenburg, dus men informeert ook de Gemeente Utrecht over de op handen zijnde beheersverordening.

De ambtenaren geven hun rol invulling door het College en Raad stapsgewijs mee te nemen in de mogelijkheden die er zijn. Daarnaast geven zij hun rol in het netwerk vorm door de Gemeente Utrecht te informeren wat zij van de aanpak van de deelgebieden vindt. Die constructieve houding in het netwerkmanagement levert soms verrassende reacties op. Wethouders van Nieuwegein lichten de wenkbrauw: “moeten we nu de Gemeente Utrecht mee laten beslissen over onze aanpak?” De reactie van de Gemeente Utrecht betreft de reflectie op de eigenbelangen: “Het kan, als het onze belangen niet schaadt, en ons geen geld kost.” Vanuit de eigen positie bezien zijn dat logische reacties. Als de gemeentegrens wordt weggedacht, is dat natuurlijk een merkwaardige gedachte: stedelijke en regionale ontwikkeling stopt niet bij de gemeentegrens.

De Gemeente Nieuwegein wijst op het verschil in rolinvulling bij de samenwerking tussen Utrecht en Nieuwegein. Utrecht prioriteert niet alleen Leidsche Rijn, het Centrum en Science Park 'de Uithof' hoger. Zo worden in de A12-zone de initiatieven van het viersterrenhotel van Van der Valk en de speciale afslag van de snelweg voor de grotere Ikea gefaciliteerd. De Gemeente Nieuwegein vraagt zich af hoe het faciliteren wordt gelegitimeerd binnen de eigen gelederen van de Gemeente Utrecht, gezien het belang van de overige hooggeprioriteerde ontwikkellocaties. Vooraf heeft de Gemeente Utrecht de andere publieke partijen niet op de hoogte gesteld van de ontwikkelingen. Deze houding werkt contraproductief in netwerkmanagement en schaadt de transparantie en het vertrouwen tussen publieke partijen. Haaks op dit netwerkmanagement staat de aanstelling door Gemeente Utrecht sinds mei 2013 van een procesmanager-wegbereider regionale samenwerking U10. De U10 is de door Gemeente Utrecht geïnitieerde regionale samenwerking. Dit nieuwe samenwerkingsverband zal de bestaande regionale samenwerking Bestuur Regio Utrecht (BRU) vervangen.

De samenwerking tussen Gemeente Nieuwegein en Gemeente Utrecht is niet optimaal. Dit heeft historie, maar beide vertegenwoordigers geven aan dat de verstandhouding steeds beter wordt, en men liever vooruit kijkt. De prioritering ten gunste van de eigen ontwikkelingen speelt in de samenwerking in het netwerk een grote rol. In de landelijke discussies over het grondbeleid wordt een soortgelijke discussie gevoerd: regionale afstemming levert meerwaarde. Het inzicht is er, de realiteit blijkt weerbarstig. (Visser 2013-06-26 Cobouw regionaal grondbeleid is verstandig, maar lastig)

Bedrijven kiezen waar ze zich willen vestigen: Capgemini, Van der Valk, Garagepark.nl

CapGemini is in 10 jaar tijd drie keer verhuisd in Utrecht. Het verhuist in 2013 van de lokatie Papendorp, waar het een recent, op maat gebouwd kantoor achterlaat naar een lokatie in Leidsche Rijn. Als argument wordt aangedragen dat door 'het nieuwe werken' een kleiner kantoor nodig is, met andere faciliteiten. CapGemini laat een nieuw kantoor bouwen in Leidsche Rijn, 7 kilometer verderop,

en laat veel m2 kantoor achter in Papendorp. Het is de Gemeente Utrecht niet gelukt om CapGemini te behouden voor de kantorenlocatie Papendorp.

Van der Valk wil graag een viersterrenhotel van 44.500m2 waaronder congresfaciliteiten, 5000m2 loftkantoren en 5750m2 overig programma laten bouwen op grondgebied van de Gemeente Utrecht, naast de afslag naar de Jaarbeurs. De ontwikkelaar Onis, specialist in 'quality centers' geeft aan dat dit de plek is die geschikt is voor het viersterrenhotel. De locatie werd aan Onis aangeboden via een makelaar. De Gemeente Utrecht staat positief tegenover het plan, en wil de ontwikkeling faciliteren. Rijkswaterstaat stelt echter vanwege de ontsluiting vragen over de ontwikkeling. Het ontbreken van een visie over de ontsluiting en de verkeersintensiteit maakt de verkeersoplossingen 'op postzegelnivo' moeizaam. Een bredere visie op verkeer zou de ontwikkeling van het gebied ten goede komen.

Garagepark.nl wil graag op het bedrijventerrein 'de Liesbosch' een nieuwe vestiging openen voor opslag van auto's of goederen. De Gemeente Nieuwegein werkt aanvankelijk niet mee om de bestemming op de locatie te veranderen. Het bestemmingsplan dateert uit 1982. De bestemming op de locatie maakt het mogelijk om een asfaltcentrale te bouwen. Dat zou met het oog op de lange termijn een onwenselijke functie zijn in dit gebied. Hoewel de Gemeente Nieuwegein andere locaties aan Garagepark.nl aanbod, werkte de Gemeente Nieuwegein in tweede instantie mee aan de wijziging op het bestemmingsplan.



Papendorp



Cap Gemini

Het ontwikkelstadiummodel van visievorming op basis van korte en lange termijn wordt herkend als mogelijk model voor het bereiken gewenste uitkomsten. Aangegeven wordt dat de visieontwikkeling door marktpartijen zich ergens in de startfase bevindt. Dit geldt eveneens voor de gezamenlijke kortetermijn visievorming door Utrecht en Nieuwegein. De visie op lange termijn is ambitieus, de vraag is hoe er tussenstappen kunnen worden gezet in de korte termijn visievorming, nu Utrecht zich primair richt op de eigen belangen.

Het leiderschap tussen Utrecht en Nieuwegein verschilt in het netwerkmanagement. Nieuwegein stuurt pro-actief op ontwikkelingen en mogelijkheden, ook al valt dat niet mee gezien de conjunctuur. Zij betreft publieke partijen bij de keuzes die zij maakt op eigen grondgebied.

Utrecht toont visie op regionaal nivo, maar hanteert een reactieve faciliterende houding ten opzichte van afzonderlijke initiatieven op eigen grondgebied. Het leiderschap om te opereren in netwerken wordt beperkt toegepast. Utrecht respecteert de afspraak dat invulling wordt gegeven aan de

uitwerking van het Handelingsperspectief, maar geeft tegelijkertijd aan dat zowel procesmatig als inhoudelijk een minimale bijdrage verwacht mag worden.

De sturingsmiddelen Marktvormend, regulerend en stimulerend worden, ingegeven door de praktijk, toegepast. Zo wordt door de beheersverordening van Galecopperzoom de mogelijkheden verruimd. Het op een laag pitje zetten van de ontwikkelingen in Laagraven kan eveneens op deze wijze worden gezien. Op basis van initiatieven uit de markt is men bereid mee te denken over de mogelijkheden voor de Liesbosch. Daarnaast wordt meegewerkt aan de studie naar de verbetering van de provinciale wegen, zodat gebiedspotenties vergroten. Dit kan gezien worden als marktvormend. Marktstimulerende maatregelen worden door de Gemeente Nieuwegein in de A12-zone niet direct voorzien. De sturingsmiddelen worden meer marktvolgend ingezet dan dat er sprake is van beïnvloeding van de markt op basis van kansen.

De Gemeente Utrecht zet in de A12-zone geen sturingsmiddelen in.

4.2.2 Private partijen

De private partijen zijn op initiatief van de Kamer van Koophandel verenigd. Het belang van de Kamer van Koophandel is dat zij een wettelijke, dienstverlenende taak hebben voor het bedrijfsleven. Speerpunt is de ondersteuning van de diverse bedrijfssectoren die te lijden hebben onder de crisis, o.a. het MKB en de bouwsector.

De Kamer van Koophandel toont leiderschap en neemt een actieve rol door private en maatschappelijke partijen bij elkaar te brengen. In 2009 heeft de Kamer van Koophandel gereageerd op het Ontwikkelingsperspectief A12 Centraal met de vraag waar de inbreng was van de private partijen. De publieke partijen hebben toen aangegeven dat die inbreng wenselijk was. Vervolgens heeft de Kamer van Koophandel een spectrum van partijen gemobiliseerd die geïnteresseerd waren in het gebied. Die partijen hebben zich verenigd in de initiatiefgroep A12-zone en hebben een eerste investeringsvoorstel gepresenteerd: 'Recht uit het hart'.

De Kamer organiseert voor de A12-zone bijeenkomsten om de samenwerking vorm te geven. Enerzijds zijn dat bijeenkomsten met private partijen, anderzijds met publieke en private partijen. Het doel van dit jaar is het Handelingsperspectief tussen Publiek en Privaat op te stellen. Doordat iedereen zoekt naar de belangen en de rollen, inclusief de Kamer van Koophandel zelf, gaat de samenwerking niet vanzelf, maar wel vooruit. Private partijen geven aan dat de tijd en energie die het kost om het netwerk te versterken belangrijk is, maar dat capaciteit en middelen ook gevraagd worden op andere tafels. De private partijen geven aan de Kamer van Koophandel aan, dat het moeilijk is om middelen te mobiliseren zodat partijen aan tafel blijven en vorderingen kunnen maken in de visievorming.

De marktpartijen die de intentieverklaring A12 Centraal-gezamenlijke verdieping hebben ondertekend hebben uiteenlopende belangen om deel te nemen in deze verdiepingsslag. Er zijn partijen met of

zonder grondpositie, en partijen die grondposities hebben in de omgeving. Er zijn partijen die belang hebben bij de kansen die de uitvoering van werken kunnen opleveren, en partijen die aan de ontwikkelende kant van het spectrum opereren. De partijen zijn in of nabij het gebied gevestigd, en voelen zowel zakelijk als maatschappelijk verbondenheid met de lokatie en de uitdagingen.

De marktpartijen herkennen de belangen op lange termijn voor de lokatie. Zij zijn per definitie geïnteresseerd in de ontwikkelingskansen voor het gebied. “Door het raam van mij auto zie ik kansen, als ik het raampje open draai ruik ik kansen” staat verwoord in het document van het investeringsvoorstel van de marktpartijen. Daarnaast geven de partijen aan dat het een taai proces is om tot resultaten te kunnen komen. Het management van de stakeholders in het gebied vergt veel tijd en is ondoenlijk door gebrek aan middelen.

De partijen die onbevagen in het proces staan, hebben over het algemeen minder feitelijke grondpositie in het gebied. Het eigenbelang is dat zij kansen zien op de wat langere termijn, en investeren nu met hun inhoudelijke bijdragen. Het eigenbelang op korte termijn wordt gediend doordat het netwerk uitgebreid wordt, en onderlinge contacten verbeteren. Zij ondervinden het dilemma tussen de tijd die in het proces geïnvesteerd moet worden, en het rendement dat pas op projectniveau aan de orde kan zijn.

De partijen die behoudender in het proces staan, hebben over het algemeen een grondpositie in het gebied. Het eigenbelang is ervoor te zorgen dat de mogelijkheden van de eigen lokatie verbeteren. Zij willen liever kansen verzilveren op korte termijn, en zijn gericht in het benaderen van de juiste partijen die iets kunnen betekenen voor de lokatie. Zij bieden aan anderen mogelijkheden die van invloed zijn op het verbeteren van de eigen lokatie. Zij zien kansen in de private samenwerking omdat belangen gedeeld worden.

De rol om daadwerkelijk visievorming op het gebied te formuleren vinden marktpartijen lastig. Dit komt ten eerste door het gebrek aan geld voor onderzoek en beschikbaarstelling van mensen. Ten tweede moeten zij hun aandacht verdelen over meerdere ontwikkelingen. Ten derde weegt men de houding van de Gemeente Utrecht mee in de kansen op ontwikkeling van de visie. Ten vierde is de toekomst erg onzeker, en wil men flexibel kunnen blijven opereren. Deze feiten betekenen dat zij wel het netwerkmanagement waardevol vinden, maar twijfelen over de inzet om een flexibele visie te ontwikkelen. Het Handelingsperspectief is voor hen de eerste logische stap naar een verdere ontwikkeling van de visie. De visievorming voor het totale gebied, met schakeringen in deelgebieden, vinden private partijen belangrijk. In alle gesprekken komt de auto-infrastructuur aan de orde. Problemen op deelniveau kent men goed, en men wijst naar de provincie en de gemeenten als oplossers voor de infraproblematiek. Men is wel bereid om mee te denken, zo nodig zelfs deelinvesteringen gerelateerd aan eigenbelangen voor hun rekening te nemen. De rol die men heeft om de markt vraag te verbinden met de gebiedsvisie vindt men lastiger. De markt vraag die men kan invullen op de beschikbare lokatie sluit niet aan op de langetermijnvisie, of op de actuele markt.

De samenwerking tussen de marktpartijen wordt over het algemeen als positief ervaren. Men kent elkaars positie over het algemeen goed, ook in andere gebieden in de regio. In de gesprekken is te merken dat ieder een eigen perceptie heeft van ontwikkelingen op deelnivo.

Het ontwikkelstadiummodel van visievorming op lange en korte termijn vinden de marktpartijen interessant. Eerst zal samenwerking en visievorming nodig zijn, om waardevolle projecten te realiseren. Men geeft aan dat er teveel op kavelniveau wordt gedacht en gewerkt, en dat gezamenlijke inspanning op het gebied van infrastructuur nodig is. Het type project wat gerealiseerd kan worden benaderd men pragmatischer, zij willen vooral de (beperkte) marktvraag bedienen. Men herkent dat de gebiedsvisie door samenwerking en gedeelde belangen versterkend kan werken voor de aantrekkingskracht van projecten. Men schat in dat waardevolle projecten die aansluiten bij de gebiedsvisie een positieve impuls kunnen geven. Als voorbeeld noemt men het viersterrenhotel.

Het leiderschap is wel degelijk aanwezig bij de marktpartijen, maar zij geven aan dat het een gezamenlijke inspanning zou moeten zijn van gemeenten en marktpartijen, om de inspanningen van de marktpartijen te kunnen legitimeren. Een visie ontwikkelen kan, maar dan is ook de inbreng van de gemeente nodig. Het leiderschap van de Kamer van Koophandel wordt als positief ervaren. Door hun alerte houding zijn de netwerkactiviteiten meer gebundeld dan voorheen.

De instrumenten die de overheid hanteert, herkent men vooral doordat de gebiedspotenties in de A12-zone worden belemmerd door de houding van de Gemeente Utrecht. Er is begrip voor de prioriteit die de Gemeente Utrecht stelt voor de eigen belangen. Men is bereid die belangen te respecteren. De rolinvulling die de Gemeente Utrecht hanteert in de A12-zone begrijpt men niet. Men ziet mogelijkheden voor de lokatie vanuit de bestaande bedrijvigheid, en mogelijkheden omdat de lokatie een scharnierfunctie heeft in Nederland. Zoals het zich nu ontwikkelt werkt de versnippering van plannen negatief op de ambities zoals weergegeven in het Verstedelijkingsperspectief.

4.2.3 Publieke en private partijen

Men begrijpt allen dat het langetermijnperspectief op deze lokatie groei zal zijn. Die groei zal in het teken staan van het accommoderen van de economie, in combinatie met een verbetering van de leefomgeving. De wederzijdse afhankelijkheid van elkaar wordt onderkend, dat maakt actoren behoedzaam en voorzichtig. Men wil de eigen belangen op termijn realiseren, en accepteert daarom besluiten of percepties van andere, soms machtige, actoren. In de interviews ontstaan daardoor regelmatig wij-zij weergaven van percepties. Ik beoordeel dit als positief: partijen proberen zich enerzijds een actueel beeld te vormen wat de belangen van anderen zijn. Dat is lastig als veel actoren zich in wisselende samenstellingen en bijeenkomsten treffen. Anderzijds is men bewust dat de omstandigheden en de context snel veranderen.

Transities van de markt en van organisaties is een doorgaand proces, en belangen verschuiven gedurende de tijd. Zo richten marktpartijen zich op mogelijke nieuwe kansen, terwijl tegelijkertijd hun organisaties reorganiseren en krimpen, zodat een groter werkgebied ontstaat. Gemeentes prioriteren de eigen investeringen in gebieden, en maken organisatorisch een krimptransitie door. De Provincie,

de BRU, en de Kamer van Koophandel heroriënteren of reorganiseren de organisatie met nieuwe doelstellingen.

De waarde van afspraken of uitgangspunten die eerder gemaakt zijn verandert eveneens gedurende de tijd. Als voorbeeld wordt het Verstedelijkingsperspectief aangehaald. De uitgangspunten waarop sommige scenario's in het Verstedelijkingsperspectief zijn gebaseerd, lijken door de conjunctuur achterhaald. Zo heeft men er begrip voor dat de Gemeente Utrecht op korte termijn de woonprogramma's in Leidsche Rijn Centrum voorrang wil verlenen boven die in de A12-zone. De ambitieuze scenario's tot transformatie van gemengd wonen en werken in de A12-zone zijn moeilijk te realiseren door hoge kosten voor transformatie en de lage druk op de woningmarkt. Hoe hiermee nu om te gaan, gezien het feit dat op lange termijn deze lokatie zich relatief gemakkelijk leent voor verstedelijking?

Eén van de aanleidingen voor het opstellen van het Verstedelijkingsperspectief, de verbreding van de A12-zone, is niet direct meer aan de orde. De knelpunten in het provinciale wegennet, de infraproblemen in de Liesbosch, in de buurt van het viersterrenhotel en bij de Ikea en de route naar de Jaarbeurs vragen om een meer integrale aanpak.

Door de veranderingen van omstandigheden in de tijd, de wisseling van percepties van actoren over de kansen, maar vooral de veelheid aan actoren in combinatie met beperkte middelen is het lastig om een consistente koers te houden. Temeer ook, omdat objectieve, actuele informatie over belangen noodzakelijk is om juiste besluiten te kunnen nemen.

Dit leidt in de rolinvulling tot voorzichtig, behoudend gedrag van actoren. Men schat in dat hetgeen anderen zeggen of onderzoeken, vooral het eigen belang van die actoren zal ondersteunen. Het gevolg is een terugtrekkende beweging in de inspanningen van partijen. Overheden vinden dat marktpartijen weinig voorstellen genereren, terwijl zij juist de aanleiding waren om plannen van het Verstedelijkingsperspectief uit de koelkast te halen. Marktpartijen vinden dat overheden duidelijker moeten zijn wat er op korte termijn ondernomen kan worden in het gebied, het tijdrovende stakeholdermanagement op zich moeten nemen, en het onderzoek naar de infra in een breder perspectief moeten onderzoeken.

Het netwerkmanagement van marktpartijen is dus toegenomen, de visievorming op het gebied blijft achter. Dat komt omdat men onzeker is of de moeite die men bereid is erin te stoppen, gelijk opgaat met de visievorming van de gemeente. Men wil geen ontwikkelingsplannen maken die niet aansluiten bij de wensen van de gemeente. Marktpartijen zijn van overheden afhankelijk als het gaat om de infra en openbare ruimte. De investeringen van marktpartijen en overheid moeten gelijktijdig plaatsvinden. Lastig te beoordelen is of het nu gaat om onderlinge communicatie over standpunten, of dat er echt sprake is van constructief netwerkmanagement. Mijn vermoeden is dat het meer gaat over communicatie.

De samenwerking concentreert zich nu rondom het Handelingsperspectief. De Gemeente Utrecht heeft aangegeven in een brief van juni 2013 dat zij zich houdt aan de afspraak om een bijdrage aan het Handelingsperspectief te leveren, met als doel invulling te kunnen geven aan het actief rentmeesterschap. De bijdrage aan het Handelingsperspectief vanuit de Gemeente Utrecht zal zowel

procesmatig als inhoudelijk met beperkte middelen vormgegeven worden. Na het opstellen van het Handelingsperspectief is het niet de intentie van de Gemeente Utrecht om een vervolg te geven aan verdere planvorming.

De verwachting van alle partijen is dat ontwikkelingen op een (te) klein schaalnivo tot stand zullen komen op basis van realistische (vastgoed) scenario's. Deze zullen aansluiten bij de activiteiten die nu plaatsvinden in het gebied, functiemenging ligt niet direct voor de hand. Onderdeel van de opgave bij het uitgangspunt van een realistisch scenario is de aanpassing van het (provinciale) wegennet. Geen van de ambities uit het Verstedelijkingsperspectief is nu in beeld.

De verwachting van marktpartijen is dat de keuzes op korte termijn onvoldoende ten dienste kunnen staan voor de lange termijn. Om op de lange termijn gewenste uitkomsten te realiseren, moet er op korte termijn visie gevormd worden in de samenwerking tussen publiek en privaat, tussen publieke partijen en tussen private partijen

In het ontwikkelstadiamodel is de visie op lange termijn belangrijk voor marktpartijen. Dat vinden marktpartijen zowel met als zonder grondpositie. Zij proberen hun belangen in de private alliantie af te stemmen op datgene wat de langetermijnvisie kan bieden. Dat doen zij door kortetermijnacties door deel te nemen aan de bijeenkomsten, en door bij te dragen aan het Handelingsperspectief met eigen onderzoeken.

In het ontwikkelstadiamodel is de visie op lange termijn belangrijk voor publieke partijen. De publieke partijen vinden dat de marktpartijen de kortetermijnvisie moeten invullen. De publieke partijen nemen actief deel aan de bijeenkomsten. Er bestaat verschil in het netwerkmanagement tussen Gemeente Nieuwegein en de Gemeente Utrecht. Het beperkt deelnemen van de Gemeente Utrecht in het netwerk staat niet ten dienste van de langetermijnvisie. In de brief van juni 2013 gericht aan de marktpartijen geeft Utrecht aan dat men faciliteert vanuit de wettelijke taak. Dat betekent dat solitaire initiatieven op eigen grondgebied tegen vergoeding worden gefaciliteerd. Dit is congruent met de in mei 2012 vastgestelde Nieuwe Ruimtelijke Strategie Utrecht. Die strategie gaat ervan uit dat "er wordt terughoudend omgegaan met het starten van nieuwe ontwikkelingen...indien dat concurrentie oplevert met de reeds lopende grondexploitatieprojecten." (Nieuwe Ruimtelijke Strategie Utrecht 2012) De overige ontwikkelingen worden gezien als organische groei. De vraag rijst of het wettelijk faciliteren op eigen grondgebied de langetermijnvisie in dit deel van de stedelijke regio dient.

Door het gebrek aan vertrouwen van marktpartijen in de samenwerking tussen publieke en private partijen zijn marktpartijen nauwelijks bereid te investeren in verdere kortetermijn visievorming. De publieke partijen hebben nog niets van concrete initiatieven in visievorming of businesscases van de private partijen vernomen. Daardoor hebben met name de Gemeente Nieuwegein en Utrecht minder vertrouwen in de noodzakelijke voortgang van visievorming die volgens het investeringsvoorstel van de initiatiefgroep voorgesteld werd. Het langetermijnperspectief –het Verstedelijkingsperspectief- blijft het uitgangspunt voor een start van ontwikkelingen na 2020.

De derde gezamenlijke werksessie "Gezamenlijke verdieping A12-zone Regionale overheden en bedrijfsleven" van 13 juni 2013 had als focusvraag: "Hoe krijgen partijen zicht op en vertrouwen in

nieuwe verdienmogelijkheden en worden ze mentaal eigenaar van gedeelde belangen in plaats van mentaal eigenaar van eigen problemen en wat betekent dit voor het handelen van nu?" (Gezamenlijke verdieping A12-zone 13 juni 2013 bijlage 3) De dilemma's die verwoord zijn in het document zijn: 1. lange termijn versus korte termijn, 2. kleinschalig versus grootschalig en 3. ontwikkelingen binnen de A12-zone en daarbuiten. Aanvullend zijn er twee thema's 4. organiseren en 5. rollen en rolverdeling. Het zijn precies de dilemma's en thema's waarin in dit onderzoek een overzicht van het proces wordt gegeven. De tijdsduur van de werksessie maakt dat alle dilemma's en thema's maar kort en in groepjes decentraal behandeld kunnen worden. Het resultaat is dat globale ideeën en invalshoeken kunnen worden aangegeven door de aanwezigen. Het karakter van de bijeenkomst is meer een debat dan een dialoog, en er wordt veel geluisterd.

Visie op de stad in combinatie met het gebiedsproject: Antwerpen en het Ruhrgebied

De wederzijdse afhankelijkheid van een globale langetermijnvisie op het nivo van stedelijke ontwikkeling en een visie op korte termijn op het nivo van gebiedsontwikkeling is goed zichtbaar in de lessen van het Ruhrgebied en Antwerpen. Die steden zijn in staat gebleken consistent richting te blijven geven aan ontwikkeling en uitvoering van hun perspectief in een globaliserende wereld. Ruimtelijke en maatschappelijke vraagstukken worden geïntegreerd benaderd.

Antwerpen was genoodzaakt tot een heel andere aanpak om de ontwikkeling van de stad te sturen. In 1993 kampte de stad met een enorm negatief imago, en onvoldoende geld. Het besef van de sturing van de stad op stedelijk nivo is bewust gekoppeld aan het gebiedsnivo. De aanpak van problemen startte in 1993 vanuit de opgaven op gebiedsnivo, en werden in een breder perspectief geplaatst om verbanden te kunnen leggen. In 2006 faciliteert het strategisch ruimtelijk structuurplan Antwerpen uit 2006 initiatieven van onderop met visie. (<http://www.ruimtelijkstructuurplanantwerpen.be/>) Er wordt dus met visie gestuurd op de langjarige ontwikkelingskoers van de stad. Voorstellen voor projecten worden beoordeeld op de toegevoegde waarde voor de stad, en kunnen allerlei gedaanten aannemen. (Derkinderen 2012) De stad transformeert met de kracht van waardevolle initiatieven die niet solitair staan, en niet in een lineair verband gekoppeld hoeven te zijn. Het veronderstelt een emancipatie van visionair denken én operationeel handelen op beide schaalnivo's, niet alleen ruimtelijk, maar ook maatschappelijk.

Het Ruhrgebied heeft in de afgelopen 20 jaar een enorme transformatie ondergaan. In tegenstelling tot de groei van besef en handelen in Antwerpen, pakten de Duitsers de transformatie van het industriële gebied naar een kenniseconomie als een Wirtschaftswunder aan. Soortgelijk als bij Antwerpen is de sturing tussen stedelijk en gebiedsnivo inhoudelijk en bestuursmatig gekoppeld en adaptief. Ook hier ruimtelijke en maatschappelijke thema's verbonden. Ten opzichte van Antwerpen betreft het hier de transformatie van een gebied met zware industrie naar een kenniseconomie op de schaal van een metropool, die in omvang lijkt op de Randstad. Als onderlegger voor gebiedstransformaties dient een landschapsvisie over het totale gebied. (Wijmen et al 2010)

Kenmerkend aan de aanpak van zowel Antwerpen als het Ruhrgebied is de langjarige visie op de stad of regio, in combinatie met de deelprojecten die bijdragen aan die visie.

5. Synthese

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit het empirisch onderzoek gespiegeld aan het theoretische kader. Op basis van de theorie en de bevindingen in de praktijk worden de subvragen behandeld. In de eerste paragraaf ga ik in op de samenhang tussen rollen en belangen. In de tweede paragraaf ga ik in op de wijze waarop visie in plan wordt omgezet. In de derde paragraaf ga ik in op de rol die de gemeente zou moeten vervullen om publieke en private belangen te dienen.

5.2 Samenhang van rollen en belangen.

marktpartijen

Marktpartijen hechten belang aan de langetermijnvisie, behoefte hebben aan resultaten korte termijn, en begrijpen dat resultaten ten dienste moeten staan van het gezamenlijke belang. Natuurlijk is het eigen belang de drijfveer om mee te doen. Een dilemma tussen het eigen belang en het gezamenlijk belang beleven de marktpartijen nu niet direct: alleen door gezamenlijk op te trekken kan de opgave op een hoger nivo komen. De infra en openbare ruimte zijn belangrijk voor de eigen belangen. Marktpartijen kijken vanuit het eigen belang om dit knelpunt op te kunnen lossen. Hier vinden marktpartijen een gezamenlijk belang met de gemeente. Het gezamenlijke belang zal eerst geformuleerd moeten worden, en gedurende de tijd verder zal het verder veranderen.

Marktpartijen met een grondpositie zijn bereid bij te dragen aan integrale oplossingen voor infra, voorzover het eigenbelang dient. Vooralnog zijn de middelen voor gezamenlijk nader onderzoek of visievorming op korte termijn beperkt. De doelstelling is in eerste instantie mee te werken aan het Handelingsperspectief door middel van eigen deelonderzoeken. Zij stellen dat zij niet willen investeren in visievorming die mogelijk niet geaccepteerd wordt door de gemeenten. Bovendien zijn zij afhankelijk van de investeringen van gemeenten in de infra en het openbaar gebied. Die investeringen moeten door meerdere publieke partijen worden gedragen.

Om het gezamenlijke belang te definiëren vervullen marktpartijen actief hun rol in de netwerken tussen publiek en privaat, en tussen private partijen onderling. Zij hebben lof voor de Kamer van Koophandel die dit netwerk tot stand heeft gebracht. Zowel de onderlinge netwerken tussen de private partijen, als de netwerken tussen publieke en private partijen vinden zij verbeterd.

De rol om de klant te bedienen blijft beperkt tot de partijen die een grondpositie in het gebied hebben. Deze partijen opereren aan de ontwikkelende kant van het spectrum. De rol om het stakeholdermanagement in het gebied op zich te nemen om gezamenlijke belangen breder te kunnen maken en een gedragen visie te kunnen vormen vinden marktpartijen tijdrovend dus kostbaar. De rol om deelvisies te vormen op basis van gezamenlijke belangen en mogelijke klantprofielen wordt, door onzekerheid over het feit of die visie wordt geaccepteerd door gemeenten, nog niet vervuld.

Vanuit de theorie is aangegeven dat de rolinvulling van marktpartijen veel breder ingevuld moet worden door ook op korte termijn visie te vormen op basis van gezamenlijke belangen. Hier worden

nog geen resultaten door marktpartijen geboekt, behoudens de deelname in het Handelingsperspectief. Uit de theorie blijkt dat voortgang in visievorming essentieel is voor het presenteren, legitimeren en mobiliseren van middelen om verder te kunnen gaan met ontwikkelen van visie. Het doorwerken van de visie in een betekenisgevend proces geeft inhoud aan het partnerschap.

Gemeenten

Gemeenten hechten belang aan de langetermijnvisie. Die langetermijnvisie is geworteld in de kracht van de regio en de nog steeds realistische groei in de regio op middellange termijn. De kracht van de stedelijke regio is een combinatie van ruimtelijke, economische, ecologische en culturele kwaliteiten. De A12-zone is daarbij een belangrijke lokatie op termijn. Om voor te sorteren op die ontwikkelingen is een fase van 'actief rentmeesterschap' tot 2020 van kracht. Ontwikkelingen door marktpartijen worden niet tegengehouden, mits het belangen van de gemeente op andere lokaties niet schaadt. Gemeenten laten de visievorming op korte termijn in de A12-zone over aan de marktpartijen.

Er is een verschil in rolinvulling door de Gemeente Nieuwegein en de Gemeente Utrecht in de A12-zone. De Gemeente Nieuwegein opereert proactief in netwerken, Gemeente Utrecht opereert reactief in netwerken.

Het uitgangspunt van de rolinvulling door de Gemeente Nieuwegein is dat zij inziet dat door de omstandigheden flexibel ingespeeld moet worden op de kansen per gebied. De Gemeente Nieuwegein verbindt de belangen die spelen in een gebied met de mogelijke kansen die op korte termijn invulling geven aan een langetermijnperspectief. Zo nodig stelt zij ruimere regelgeving op zoals bij Galecopperzoom, zodat tijdelijke functies mogelijk worden. Zij speelt een verbindende rol door keuzes zowel intern bestuurlijk, als met de Gemeente Utrecht af te stemmen. Van marktpartijen verwacht zij dat deze met visie op opgaven komen, zowel op gebiedsnivo als op businesscasenivo.

Het uitgangspunt van de rolinvulling door de Gemeente Utrecht is het document 'Nieuwe Ruimtelijke Strategie voor Utrecht'. Dit door de gemeenteraad vastgestelde document maakt een verschil tussen enerzijds de hooggeprioriteerde gebieden Leidsche Rijn Centrum, het Centrumgebied en het Science Park 'de Uithof'. In deze, grotendeels eigen ontwikkelingen van de Gemeente Utrecht, wordt de regie gevoerd door de Gemeente Utrecht. Anderzijds wordt in de stad meegewerkt aan organische initiatieven die volgens het wettelijke kader worden gefaciliteerd. In het gedeelte van de A12-zone worden op het eigen grondgebied de initiatieven volgens het wettelijke kader gefaciliteerd. In de A12-zone koppelt de wethouder de projecten om reden van snelheid los van de overige initiatieven in de A12-zone. De rolinvulling van de Gemeente Utrecht is legitiem voor het eigenbelang maar het gezamenlijk belang op regionaal nivo en met partijen die over complementaire middelen beschikken staat op de achtergrond. In het netwerk samenwerken is van groot belang om de hogere ambities van de regio, in dit geval in het gebied van de A12-zone, richting te geven.

Het prioriteren van de eigen belangen, het niet meespelen van het spel in de besluitvorming, het ter discussie stellen van de waarde van de publiek-private samenwerkingsintentie, het koppelen en ontkoppelen van problemen en oplossingen: er zijn weinig redenen op basis van de theorie van netwerkmanagement om vertrouwen te hebben in de machtige actor Gemeente Utrecht. De reactieve

rolinvulling dient niet de visie op de stedelijke regio zoals aangegeven zoals deze is weergegeven in het Verstedelijkingsperspectief en door het pleidooi van de Wethouder over de kracht van de regio. Vraagtekens kunnen worden gezet bij de detailoplossingen voor infra voor Ikea, infra voor het hotel, het lekken van kantorenprogramma van Papendorp, het toestaan van kantorenprogramma bij het hotel. Dienen deze oplossingen gezamenlijke belangen en blijvende waardegroei op termijn in het totale gebied?

De vraag die rijst is of de rolinvulling van de Gemeente Utrecht effectief bijdraagt aan de stedelijke ontwikkeling en de stedelijke regio op lange termijn. Ten eerste kan vastgesteld worden dat het netwerkmanagement betreffende de A12-zone tussen Nieuwegein en Utrecht voor verbetering vatbaar is. Ten tweede maakt de strikt faciliterende houding van de Gemeente Utrecht aan projecten op eigen grondgebied detailoplossingen noodzakelijk voor infra en programma. Infra wordt per vraag op maat gemaakt, en er lekt kantorenprogramma weg van Papendorp. Ten derde komt de strikt faciliterende houding niet ten goede aan het benodigde netwerkmanagement. In de brief van juni 2013 van de Gemeente Utrecht aan de kamer van Koophandel wordt het aldus verwoord: "wat betreft de concretisering van het wenkend perspectief in het Handelingsperspectief is Lean & Mean ons devies, zowel procesmatig als wat de inhoud betreft. We hebben daarom een zeer beperkt aantal uren beschikbaar gesteld voor participatie in het project en houden vast aan een beperkte en strikt gedefinieerde projectopdracht."

Deze houding in het netwerk staat haaks op de theorie over het realiseren van blijvende waarde op lange termijn. Juist in de deelname in netwerken kunnen de gezamenlijke belangen worden geformuleerd, en de rol om pro-actief te sturen richting gewenste blijvende waardegroei op lange termijn worden uitgeoefend.

Provincie en BRU

De Provincie en de BRU hebben hun belang op lange termijn weergegeven in de gebiedsagenda 2009. Het belang op lange termijn dient het eigen belang van zowel de Provincie als de BRU. Aan de publieke zijde vervullen zij de rol om partijen in het netwerk te verbinden. Als bijdrage in het netwerk initiëren zij bijvoorbeeld het onderzoek naar de verkeersintensiteit op de provinciale wegen. Tevens stellen zij capaciteit ter beschikking met overzicht over proces en inhoud. De lijnen tussen de BRU en de provincie zijn kort.

Hoewel de provincie de BRU alleen middelen hebben om op de inhoud op lange termijn kunnen sturen, en veel minder mogelijkheden hebben om op korte termijn te kunnen sturen, nemen zij juist actief deel aan de netwerkbijeenkomsten tussen publiek en privaat. Zij pakken in klein teamverband met voldoende capaciteit de proactieve rol om op lange termijn blijvende waarde te realiseren.

Conclusie samenhang rollen en belangen

De rollen die de marktpartijen op zich zouden moeten nemen om de kortetermijnvisie te vormen, worden maar ten dele ingevuld. Met name het netwerkmanagement naar de publieke partijen is verbeterd, maar de overige rollen worden minder zichtbaar vervuld. De rol die de Gemeente Utrecht

neemt in het netwerkmanagement, wekt weinig vertrouwen bij de marktpartijen. Beide rollen lijken elkaar in balans te houden. Het resultaat ervan is dat gezamenlijk belang voorzichtig wordt geformuleerd in het Handelingsperspectief.

Het doorwerken van de visievorming door betekenisgevende acties en een betekenisgevend proces is voorwaarde voor progressie, en progressie is voorwaarde voor vertrouwen en partnerschap. De visie en het partnerschap zijn weer voorwaarde voor het kunnen mobiliseren van middelen, wat kan bijdragen aan de volgende stap van blijvende waardegroei doordat kansrijke projecten beter passen bij de gebiedsvisie die geënt is op waardegroei.

5.3 Van visie naar plan: ontwikkelstadia

In het model van samenwerking is er op korte termijn progressie geboekt doordat publieke en private partijen met elkaar in gesprek zijn in de bijeenkomsten die georganiseerd worden door de Kamer van Koophandel. De aanpak van de kamer van Koophandel is een eerste begin van samenwerking dat mogelijk kan leiden tot een 'enabling partnership' zoals uit het voorbeeld van de Bristol Harbourside. Er wordt nu toegewerkt naar een Handelingsperspectief dat eind 2013 gereed moet zijn. De doelstelling van het Handelingsperspectief is de uitgangspunten voor de A12-zone formuleren. Het Handelingsperspectief is geen juridisch kader. Het is een kader dat inzicht geeft of initiatieven passend zijn. De voorlopige inhoudsopgave van het document is: 1. ambities met draagvlak op korte en lange termijn, 2. diversiteit en samenhang binnen het gebied, 3. samenhang en potentiële concurrentie met lopende gebiedsontwikkelingsprojecten buiten de A12-zone, 4. procesinrichting na 2013 (rollen publiek en privaat, ontwikkelstrategie, financiering), 5. inhoudelijke en procesmatige flexibiliteit (duurzaamheid)

De vraag is of de thema's voldoende in de beperkte tijd doorwerkt kunnen worden en echt leiden tot een gezamenlijk geformuleerd belang. Kaats en Opheij benoemen dat een betekenisgevend proces en vooruitgang essentieel zijn voor het realiseren van een betekenisvolle ambitie. Het 'oprecht geïnteresseerde gesprek' en de doorwerking van verschillen van inzichten zijn belangrijke pijlers voor het opbouwen van vertrouwen. Uit de bijeenkomsten en interviews blijkt dat de dialoog tussen de Gemeente Utrecht en Gemeente Nieuwegein steeds beter gaat, dat de communicatie tussen marktpartijen steeds beter op gang komt, en dat gemeenten en marktpartijen regulier bijeenkomen in de werksessies van de Kamer van Koophandel. Kortetermijnvisievorming blijft uit, behoudens het Handelingsperspectief.

Er zijn twee mogelijke uitkomsten van de kwaliteit van het Handelingsperspectief: Men heeft gedurende een jaar in een dialoog het gezamenlijk belang scherp geformuleerd, of men heeft algemene standpunten en eigen deelonderzoeken gebundeld. Ik haal hier opnieuw Kaats en Opheij aan: "De essentie van een samenwerkingsverband is juist dat je een deel van je autonomie en macht moet afstaan in het vertrouwen dat je er iets voor terugkrijgt en dat is niet vanzelfsprekend voor bestuurders." Het doorwerken van de gezamenlijk belangen en problemen is dus essentieel, niet het uitwisselen van standpunten.

Het is dit verschil in uitkomst van het document, dat verschil zal maken voor de verdere ontwikkelingen tot 2020. Is de uitkomst een betekenisvol gezamenlijk belang, dan zullen middelen meer gebundeld raken, een gezamenlijke perceptie zal zich verder ontwikkelen, en visievorming op korte termijn zal plaats gaan vinden en ten dienste staan van de lange termijn. Het vertrouwen zal groeien door de resultaten, dat is de basis voor informeel partnerschap. Is de uitkomst een som van algemene standpunten, dan zal ontwikkeling op kavelniveau voortgaan, samenhang ontbreken, visievorming op alleen kavelniveau aan de orde zijn, waardoor de langetermijnambities nu niet gehaald zullen kunnen worden.

De complexiteittheorie geeft aan dat op de grens van dynamische interactieve processen van het formuleren van een gezamenlijk belang en verbinding enerzijds, en stabiele ingewikkelde projectomgeving waarbij het eigen belang van organisaties is gediend, een zone van ontwikkeling en verbinding en co-evolutie bevindt. Als de eigen belangen de boventoon voeren ontstaat er controle, maar geen vooruitgang. Als er veel dynamiek is, maar het leidt tot niets, dan ontstaat er ook geen vooruitgang.

In het ontwikkelingsmodel is juist de doorwerking van de visievorming in een betekenisgevend proces de mogelijkheid progressie te boeken voor zowel de inhoud die naar de eigen achterban legitimeert, naar anderen gepresenteerd kan worden, en daardoor middelen mobiliseert, alsook vertrouwen in de partners opbouwt, zodat een 'enabling partnerschap' ontstaat.

De partijen in de A12-zone snappen wel dat door wederzijdse afhankelijkheid een samenwerking nodig is. Invulling geven aan de samenwerking is niet eenvoudig. Dat komt door de nieuwe rollen en de verschuiving van een ontwerpbenadering naar een ontwikkelbenadering, waardoor een ander proces doorlopen moet worden. Het eigenbelang en de beperkte middelen zouden redenen moeten zijn om intensiever samen te werken. Het is de vraag of er voldoende intensief wordt samengewerkt. Dat zal blijken uit de waarde van het Handelingsperspectief. De theorie geeft aan dat vertrouwen dat opgebouwd wordt in een doorwerking van inhoudelijke thema's de stabiele factor is in het dynamische proces, en middelen en visievorming meer kan bundelen. Daardoor kan een procesomgeving met een 'enabling partnership' ontstaan die kansen biedt voor blijvende waardegroei. In de casus A12 zijn partijen net gestart met een informele samenwerking. Vergaande conclusies over het ontwikkelstadiummodel zijn dan ook op basis van deze casus nog niet te trekken.

5.4 De rol van de Gemeente om publieke en private belangen te dienen.

Gebiedsontwikkeling is in de kern een gezamenlijke inspanning. De effectiviteit neemt toe door elkaar handelingsruimte te gunnen. Hoe meer de gemeente de andere partijen in staat stelt de juiste besluiten te nemen, hoe beter processen en keuzes zullen verlopen.

Enerzijds heeft de gemeente de rol om te sturen op de doelen voor stedelijke ontwikkeling op lange termijn, anderzijds heeft de gemeente de rol om deel te nemen in de netwerken in stedelijke gebiedsontwikkeling. Stedelijke ontwikkeling op lange termijn is afhankelijk van de kansen en mogelijkheden in de stedelijke regio. De les van de Zuidas geeft aan dat samenwerken met marktpartijen een verandering teweeg kan brengen in het langetermijnperspectief van de gemeente.

In de A12-zone is het perspectief op lange termijn een 'wenkend perspectief'. De groei die in deze regio zal gaan plaatsvinden kan in de A12-zone geacommodeerd worden. De Quality of Life is daarbij een bepalende factor voor de voortzetting van het succes van deze stedelijke regio. De gemeenten, de provincie, de BRU, RWS en I&M hebben de rol op zich genomen om het Verstedelijkingsperspectief op te stellen.

Door de verandering in conjunctuur komt de nadruk van gemeenten te liggen bij de eigenbelangen op korte termijn. De Gemeente Nieuwegein past zich aan de marktsituatie aan door woningbouwontwikkelingen in de A12-zone op een laag pitje te zetten, door de toenemende zorgen van leegstand in de Liesbosch serieus te nemen, en door een ruimere beheersverordening op de Galecopperzoom toe te passen. Deze keuzes op korte termijn staan de langetermijnbelangen van de A12-zone niet in de weg. De Gemeente Utrecht hanteert het document 'Nieuwe Ruimtelijke Strategie voor Utrecht' als uitgangspunt voor de korte termijn. De Gemeente Utrecht richt zich op de eigen belangen in de drie hoogeprioriteerde gebieden Leische Rijn centrum, het Centrumgebied, en Science centrum 'de Uithof'. De inspanningen voor de A12-zone worden tot een minimum beperkt. Op eigen grondgebied wordt per initiatief gefaciliteerd, en voor het gezamenlijk op te stellen Handelingperspectief is de intentie zowel procesmatig als inhoudelijk een minimum inspanning te leveren.

Hiermee dient de Gemeente Utrecht niet het langetermijnperspectief van de regio, en blijvende waardegroei stagneert. Deelname aan de processen op korte termijn bepalend zijn voor de uitkomsten op lange termijn. De strikte rolopvatting van faciliteren volgens de wettelijke taak zal inhouden dat uitkomsten van andere partijen reactief met het RO instrumentarium worden beoordeeld. Dat werkt averechts voor het vertrouwen van andere partijen. Met deze rolinvulling komt er geen procesomgeving tot stand in een hoger ontwikkelstadium, en zal blijvende waardegroei uitblijven.

Juist een leidende rol door gemeenten, op basis van initiatief van marktpartijen is de wijze waarop de gemeente de doelen op lange termijn kan realiseren. Om die leidende rol te kunnen vervullen, zal zij in de faciliterende rol pro-actief moeten deelnemen in de netwerken. De leidende rol is gebaseerd op het langetermijnperspectief van de gemeente: het bereiken van blijvende waardegroei door de 'quality of life' van de regio als uitgangspunt te nemen. Het langetermijnperspectief houdt verband met de inspanningen van de gemeente om andere partijen te wijzen op het leiderschap dat van hén verwacht wordt. Deze rol van de gemeente, het bouwen aan een vorm van collectief leiderschap, geeft invulling aan de doelstelling van het bereiken van blijvende waardegroei.

In de faciliterende pro-actieve rol zijn andere sturingsmiddelen van toepassing dan in de faciliterende reactieve rol met het huidige RO instrumentarium.

De sturingsmiddelen die de Gemeente Nieuwegein hanteert zijn marktformende middelen (beheersverordening Galecopperzoom) en marktregulerende middelen (het uitstellen van nieuwe woongebieden in het gebied Laagraven tussen Nieuwegein en Houten.) De Gemeente Utrecht past geen sturingsinstrumenten toe in dit gebied, eenvoudigweg omdat het relatief klein is en geen

prioriteit krijgt. Door de prioritering van andere gebieden waar de gemeente een actieve rol speelt, kan verwacht worden dat daar marktvormend, marktregulerend en marktstimulerend gewerkt wordt.

De sturingsmiddelen kunnen effect hebben op het moment dat deze worden toegepast bij wijze van het positief beïnvloeden van andere partijen. In de A12-zone zal deze wijze van sturen zal wel effect sorteren voor de Gemeente Nieuwegein, maar niet voor de Gemeente Utrecht.

Aandachtspunt bij deze wijze van gebruik van sturingsmiddelen is dat het manieren zijn om marktpartijen te beïnvloeden. Het ruimer stellen van de kaders maakt natuurlijk meer mogelijk, maar de vraag is of marktpartijen deze mogelijkheden ook kunnen benutten. Hier is het essentieel dat gemeenten ook kennis nemen van de marktsituatie, en de kansen op langere termijn in het gebied koppelen aan de actuele mogelijkheden en trends in de markt. Marktpartijen zitten in de rol om kennis te hebben over die actuele markt. Ook zij zijn gebonden aan die markt, zoals blijkt uit de lessen uit de Zuidas en de korte beschrijving van enkele trends in het A12 gebied in de box 'Bedrijven kiezen waar ze zich willen vestigen: Capgemini, Van der Valk, Garagepark.nl'.

Conclusie ontwikkelstadiamodel en leiderschap

Het tot stand brengen van een procesomgeving die voldoende stabiel is om resultaten te kunnen boeken die tot blijvende waardegroei zouden kunnen leiden is nog niet bereikt bij de casus A12-zone. De casus is pas recent gestart.

Een stabiele omgeving, te bereiken door het doorwerken van een betekenisgevend proces waardoor vertrouwen ontstaat in de dynamische samenwerking, is nog niet bereikt. Partijen geven aan dat zij ongeveer op eenderde van het eerste stadium in het ontwikkelstadiamodel zijn. De partijen richten hun inspanningen op het Handelingsperspectief. Hierin worden de gezamenlijke belangen verwoord, en dit document dient als uitgangspunt voor verdere acties. Dit document zal eind 2013 gereed zijn.

Het informele partnerschap tussen private partijen is door de inspanningen van de Kamer van Koophandel sterk gegroeid. Het contact tussen private en publieke partijen wordt door de Kamer van Koophandel steeds tot stand gebracht in de werksessies. De rolinvulling van partijen maakt dat eenieder nog voorzichtig is.

De rolinvulling van partijen is richtinggevend voor het leiderschap dat de partijen op zich nemen. De Kamer van Koophandel en de Provincie en de BRU nemen het leiderschap op zich om de visievorming op korte termijn procesmatig invulling te geven. De marktpartijen zullen deze inhoudelijk invulling moeten geven, zij hebben immers het initiatief genomen. Marktpartijen twijfelen over hun inzet, omdat zij minder vertrouwen hebben in netwerkpartner Gemeente Utrecht.

6. Conclusie en aanbevelingen

In dit onderzoek is antwoord op de vraag gezocht hoe de gemeente sturing kan geven aan private initiatieven zodat blijvende waardegroei wordt gegenereerd. Aanleiding voor dit onderzoek is dat gemeenten, met minder middelen zoals geld en grond, duurzame stedelijke ontwikkeling moet realiseren om de 'quality of life' te blijven verbeteren. Een goed vestigingsmilieu is voorwaarde om aantrekkelijk te blijven voor kenniswerkers, die op hun beurt weer bedrijven aantrekken. De casus A12-zone is een actuele casus waarin private partijen het initiatief nemen om een groot gebied eerder te ontwikkelen dan gepland door publieke partijen.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Hoe kan de gemeente sturing geven aan private initiatieven zodat blijvende waardegroei wordt gegenereerd?

Op basis van de theorie over netwerkmanagement en samenwerken kan de conclusie worden getrokken dat deelname aan netwerken een voorwaarde is om het gezamenlijk belang te kunnen formuleren. Een proactieve rol in netwerken is voorwaarde voor het vertrouwen van partijen. Dat geldt zowel tussen private, publiek als tussen publiek en private partijen. Door de proactieve rol in netwerken kan de gemeente haar belangen op lange termijn verbinden aan de belangen van andere partijen in het netwerk. Zo kan zij in een vroeg stadium invloed uitoefenen in het netwerk, want zij is in een later stadium door haar controlerende taak een machtige actor. In dat stadium bevindt zich het krachtige instrumentarium van de overheid: de mogelijke overeenkomsten op basis van de WRO, het Bestemmingsplan, het Projectbesluit, de Onteigeningswet en de Crisis-, en Herstelwet.

Stabiliteit in het vertrouwen van partners, is de voorwaarde om een procesomgeving te creëren die blijvende waardegroei kan opleveren. In een verkenningsfase kan door het bereiken van tussenresultaten in een betekenisgevend proces de inspanningen worden gelegitimeerd naar de achterban, gepresenteerd aan elkaar en aan anderen, waardoor middelen worden gemobiliseerd. Het partnerschap vormt de procesomgeving waarin projecten een voedingsbodem kunnen krijgen. Projecten kunnen de gebiedsvisie versterken, de gebiedsvisie kan de projecten versterken.

Waar private partijen het initiatief nemen om plannen te ontwikkelen, zullen zij de visievorming in een betekenisgevend proces vormgeven. In de casus A12-zone blijkt het vertrouwen van private partijen in publieke partijen een voorwaarde te zijn om desinvesteringen te vermijden.

De theorie over complexiteit hanteert twee begrippen: orde en chaos, die met elkaar in verband staan. Dynamiek – chaos – kan zowel tot ineffectief gedoe als tot innovatie kan leiden. Controle – orde – kan zowel tot inertie als tot doelgericht handelen leiden. Juist op de grens van dynamische processen van verbinding en mogelijkheden enerzijds, en stabiele ingewikkelde projectomgeving met randvoorwaarden anderzijds, bevindt zich de zone van ontwikkeling, verbinding en co-evolutie. In de huidige omstandigheden is deze zone erg ruim. Ontwikkelingen komen maar moeizaam tot stand. De

dynamiek in interacties is groot, en de controle over de eigen organisatie en eigenbelangen drijft gezamenlijke inspanningen naar de achtergrond.

Een ontwikkeling van een informeel partnership door een betekenisgevend proces van visievorming kan de stabiele procesomgeving bieden die nodig is om projecten met blijvende waarde aan te trekken. Het partnership creëert een adaptieve zone waar de 'doorwaadbare plaats' gevonden kan worden van een procesomgeving naar een projectomgeving.

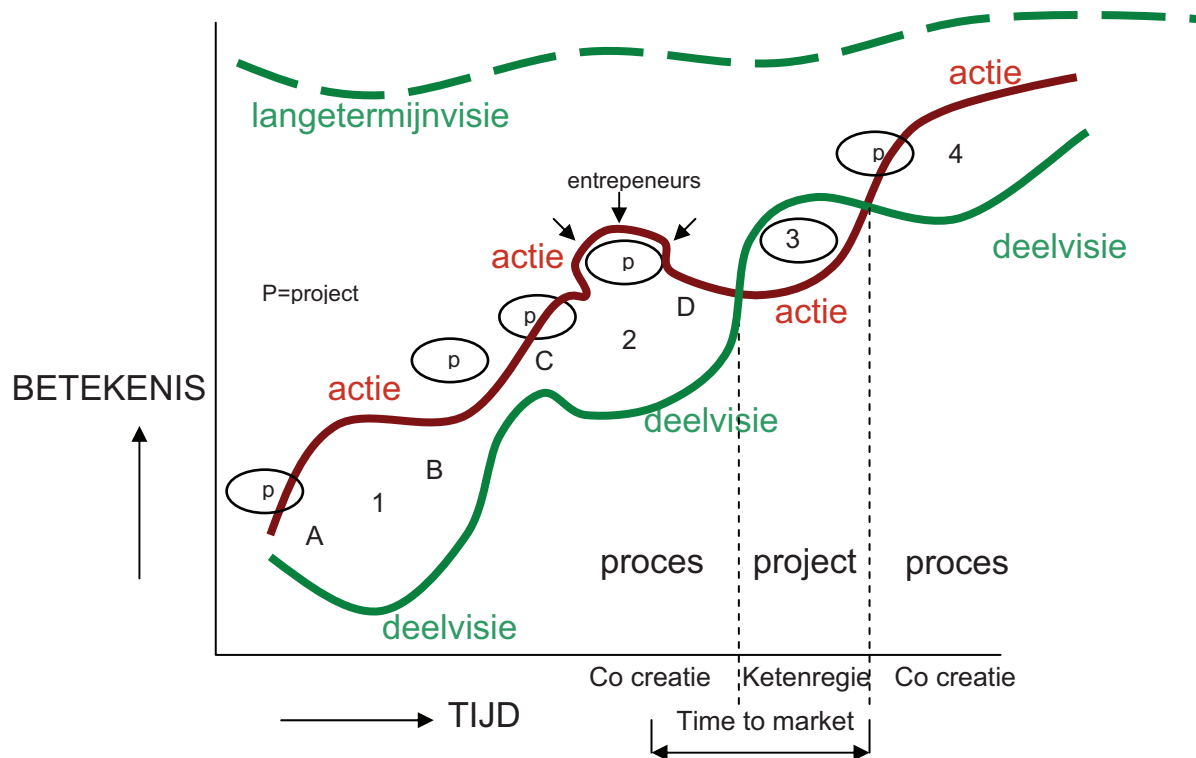
De gemeente zou in de processtadia juist een verbindende rol moeten nemen en leiderschap tonen op het moment dat de eigen middelen afnemen. Deze pro-actieve rol is erop gericht haar belangen op lange termijn te verbinden aan de belangen van marktpartijen op korte termijn. Het in staat zijn te sturen in de uitkomsten hangt af van het leiderschap van de netwerkmanagers. De vaardigheid te kunnen schakelen tussen processen en projecten, tussen inhoud en de waarde van interacties, tussen samenwerkingsdoelen en de doelen van de eigen organisatie, het begrip van en kunnen plaatsen van belangen, rollen en middelen, afwegingen te kunnen maken met effecten op korte en lange termijn vraagt een publieke manager met voldoende capaciteit op deze vlakken. Daarnaast is het van belang dat de netwerkmanager het leiderschap van het (netwerk)team ontwikkelt dat aan opgaven werkt. Gebiedsontwikkeling is een gezamenlijke inspanning, en de effectiviteit zal toenemen als het leiderschap in het (netwerk)team op een hoger niveau komt.

De sturingsmiddelen die de gemeente in de processtadia heeft zijn middelen om de markt te beïnvloeden: marktvormend, marktregulerend en marktstimulerend. Marktvormend en marktregulerend zijn de meer geschikte instrumenten in processtadium 1, marktstimulerend is geschikt in processtadium 2. De sturingsmiddelen die de gemeente heeft in het projectstadium, is het controlerende instrumentarium.

Naast deze proactieve rol in het netwerk, is het voor de gemeente van belang om de langetermijnvisie voor de stad af te stemmen op de langetermijnvisie op de regio. De langetermijnvisie stelt de gemeente in staat gefundeerd deelgebieden te voorzien van een globale gebiedsvisie. Die gebiedsvisie moet voldoende ambitieus zijn, maar ook een realistisch perspectief bieden op lange termijn op basis van een aantal scenario's. Die gebiedsvisie kan worden voorzien van een agenda, een programma dat nagestreefd wordt op kortere termijn. Een dergelijke agenda geeft houvast aan partners, en biedt aanleiding om verder stappen te ondernemen. Het leiderschap dat nodig is voor de langetermijnvisie is vastberadenheid om de geformuleerde ambities waar te maken, en flexibiliteit om informatie uit de markt en de soms sluipende trends in stedelijke gebieden serieus te nemen.

Het langetermijnbelang van gemeenten vraagt om een publieke manager die in staat is om de energie die aanwezig is bij alle partijen aan te wenden voor het bouwen van een collectief van mensen dat streeft naar blijvende waardegroei.

Dit proces is als volgt weer te geven in het volgende ontwikkelstadia-model:



Figuur 3.2 Model ontwikkelstadia

1 Verkenningsstadium: Gezamenlijk belang formuleren

A Verkenning van belangen, formuleren gezamenlijk belang

Ontwikkelstadium team: ik versus jij

B presenteren legitimeren mobiliseren. partnerschap groeit

Ontwikkelbenadering, complexe besluitvorming, zorgvuldige omgang, co-creatie

Leiderschap: verbinden van belangen in een proces.

Sturing publieke partijen: Marktvormend, marktregulerend

Ontwikkelstadium team: wij versus zij

2 Adaptatiestadium: Gezamenlijk belang adaptief maken aan externe partijen.

C Toetreden en uittreden van actoren. Partnerschap verbreedt

Ontwikkelstadium team: wij en zij

D policy windows: kaderen, scheiden van verantwoordelijkheden

Ontwikkelbenadering, complexe besluitvorming, zorgvuldige omgang, co-creatie

Leiderschap: verbinden van processen en projecten

Sturing publieke partijen: stimulerend

Ontwikkelstadium team: zij en wij (meer orientatie op buiten dan op binnen)

3 Uitvoeringsstadium: grond-, opstalontwikkeling en bouw

Ontwerpbenadering, projectmatige fasegewijze besluitvorming, ketenregie

Sturing publieke partijen: controlerend op basis van het wettelijk RO instrumentarium

Leiderschap: eigen verantwoordelijkheden, belangen zijn gescheiden, vasthouden aan ambities en afspraken

4 Evaluatiestadium

Ontwikkelbenadering, complexe besluitvorming, zorgvuldige omgang

Leiderschap: verbinden van belangen in een proces

Sturing publieke partijen: marktactiverend

De Casus A12-zone is sinds december 2012 formeel voorzien van een intentieovereenkomst tussen publiek en privaat, om verkenningen uit te voeren over het 'actief rentmeesterschap'. Marktpartijen hebben dit initiatief genomen, omdat zij kansen signaleren. De casus bevindt zich in een opstart-fase. Vergaande conclusies over het ontwikkelstadiamodel zijn dan ook niet mogelijk. Hoewel de periode vanaf december 2012 kort is geweest, kunnen uit deze casus toch een aantal bevindingen worden opgemaakt.

Ten eerste heeft de veranderde context van gebiedsontwikkeling grote invloed op de rollen van publieke en private partijen. De meervoudige rollen per partij worden moeilijk onderscheiden, men is nog gewend aan de periode dat planmatig door de gemeente bepaald werd wat en waar gebouwd mocht worden.

Ten tweede wordt door het gebrek aan middelen het eigenbelang hoger geprioriteerd. Daardoor is het moeilijk om samen te werken aan gezamenlijke belangen. Er is wel een bewustzijn dat samenwerking noodzakelijk is, maar de nieuwe rollen worden onvoldoende ingevuld door het gebrek aan middelen. De rolinvulling van de Gemeente Utrecht is gericht op de eigenbelangen in andere delen van de stad. De rolinvulling van de Gemeente Utrecht in de A12-zone is reactief. Dit werkt contraproductief in het vertrouwen van andere partijen in de A12-zone. De rolinvulling van marktpartijen is gericht op het netwerkmanagement met de gemeenten. De proactieve ontwikkelende rol van visievorming op het gebied wordt door marktpartijen nog niet ingenomen. Zij stellen dat zij mede afhankelijk zijn van de gemeenten en willen desinvesteringen voorkomen. Dit werkt contraproductief in het vertrouwen naar de gemeenten. Marktpartijen namen toch het initiatief?

Ten derde wordt er contact met elkaar onderhouden in de werkbijeenkomsten. Men houdt zich aan de eerder gemaakte afspraken om te werken aan het Handelingsperspectief. Dit Handelingsperspectief kan gezien worden als gezamenlijke visievorming. De dynamiek is hoog. Er zijn veel partijen, er is veel communicatie en de context van het Verstedelijkingsperspectief is veranderd. Partijen concentreren zich op de inhoud van het Handelingsperspectief. De interactie over het Handelingsperspectief, de gezamenlijke belangen, is door de dynamiek van de communicatie lastig. Zodra dit Handelingsperspectief er is, hoopt men een stap te hebben gezet naar een stabielere omgeving.

Ten vierde is er bij de partijen wel de wens om de opgave op een hoger nivo te brengen. De infraopgave herkent men als een gezamenlijk belang om aan te werken. Men is bereid bij te dragen aan oplossingen hiervoor, zodat een verandering kan worden bewerkstelligd. Dit kan gezien worden als een vorm van leiderschap gebaseerd op eigenbelangen. Het collectief optreden als private partijen kan gezien worden als een vorm van collectief leiderschap. Op het nivo van de stedelijke regio nemen de publieke partijen het leiderschap om gezamenlijk een langetermijnperspectief te formuleren. Op gebiedsnivo maken de gemeenten individuele keuzes om tot op de grens van het eigen grondgebied te opereren. De Gemeente Nieuwegein probeert het leiderschap om gezamenlijk met de Gemeente Utrecht op te trekken vorm te geven. De Gemeente Utrecht richt de aandacht op het management van de eigen ontwikkelingen elders in de stad.

Ten vijfde herkennen de partijen de sturingsmiddelen markt vormend, marktregulerend en marktstimulerend. Aandachtspunt is de vraag of deze middelen tegemoet komen aan de informatie uit de markt, of dat deze instrumenten worden ingezet om meer ontwikkelingen mogelijk te maken,

gedeneerd vanuit het eigen belang. Deze instrumenten zijn in de theorie voorzien als instrumenten ter beïnvloeding van andere partijen.

6.1.2 sturen op korte termijn belang?

Door het gebrek aan middelen leggen zowel gemeenten als private partijen de focus op de eigen belangen. De private partijen zien kansen voor nieuwe projecten, maar willen vooruit kijken naar samenwerking die meer mogelijk maakt dan strikt de eigen grondpositie kan opleveren. De infraopgave is hiervan een mooi voorbeeld van gedeeld belang.

De gemeenten sturen in deze tijd meer op het belang van de korte termijn. De lopende grondexploitaties zijn op de korte termijn kostenposten, maar de vraag is of daar actiever op resultaten gestuurd kan worden. De kaders ruimer stellen is een mogelijkheid om dat eigen belang vorm te geven. De beheersverordening die de Gemeente Nieuwegein opstelt voor de Galecopperzoom, kan tijdelijk gebruik te stimuleren.

De vraag hoe stedelijke ontwikkeling op lange termijn door de gemeente bereikt kan worden, zonder dat de overheid alle middelen kan inzetten, verdient minstens evenveel aandacht. Bij een privaat initiatief kan er gebruik gemaakt worden van de investeringskracht en initiatieven van anderen. Een reactieve faciliterende rol volstaat dan niet want controlerend reageren in netwerken werkt negatief op de uitkomsten. Bovendien zal alles 'ad hoc' en op maat beoordeeld worden, wat de samenhang in een gebied op lange termijn niet ten goede komt.

Een proactieve rol voor gemeenten, op basis van een langetermijnvisie in combinatie met deelname in netwerken, waarin mogelijkheden voor gewenste uitkomsten ondersteund worden is de manier om te sturen in stedelijke gebiedsontwikkeling. Op deze wijze kan een privaat initiatief van blijvende waarde voor de stad worden.

6.1.3 Verandering in sturing door de verandering in rol

Sturing geven aan initiatieven van marktpartijen is een nieuwe werkwijze voor gemeenten. Men houdt liever de regie over datgene waarin zelf actief kan worden gestuurd. Het is voor gemeenten niet eenvoudig te veranderen van werkwijze en rolinvulling. Een hiërarchische houding ten opzichte van andere partijen in het netwerk werkt echter contraproductief. Deelname aan relevante netwerken is noodzakelijk om de uitkomsten positief te beïnvloeden.

Sturing geven zonder een initiatief van de gemeente is nog een onbekende werkwijze voor marktpartijen. Zij zijn gewend datgene te maken wat de klant – traditioneel in de verhoudingen is dat de gemeente - hen vroeg. De nieuwe rol vereist investering in de samenwerking met partijen in een gebied, investering in de zoektocht naar de klant, én investering in de vorming van een – ontwikkelende - visie. Het is deze laatste stap die marktpartijen moeilijk vinden. Enerzijds omdat een ontwikkelbenadering anders is dan een ontwerpbenadering. Anderzijds omdat zij zich afhankelijk voelen van de goedkeuring van de gemeente, om desinvesteringen te voorkomen. De stap om zélf de ontwikkelbenadering te starten en op zoek te gaan naar de gedeelde belangen is precies de stap die nodig is om verder te komen in het proces. Om die stap te kunnen nemen is lef nodig, maar ook het vertrouwen dat het initiatief pro-actief wordt ondersteund door gemeenten.

6.1.4 Samenwerken op korte en lange termijn

Opvallend is dat gemeenten de lange termijnvisie en de marktpartijen de samenwerking op lange termijn belangrijk vinden. De deelname aan de netwerken om de visie op korte termijn mede te vormen ligt moeilijker voor de Gemeente Utrecht. De nieuwe rolinvulling en het tekort aan middelen maken de zoektocht naar gezamenlijke belangen niet gemakkelijk. Er *zal* samengewerkt worden, de vraag hoe is aan de actoren. Op basis van de literatuur en de praktijkvoorbeelden kan geconcludeerd worden dat blijvende waardegroei vraagt om een nieuwe manier van samenwerken, waarbij vertrouwen en transparantie gelijk opgaan, en er voor langere tijd – in rondes en stadia - samengewerkt zal worden in processen. De processen die voortgaan, zullen hun vruchten afwerpen met deelprojecten van blijvende waarde.

Men herkende in het ontwikkelstadiamodel de positie tussen publiek en privaat vrij nauwkeurig, ergens op eenderde van het eerste ontwikkelingsstadium. De overige ontwikkelingsstadia herkende men als noodzakelijk voor gewenste uitkomsten. Deze latere stadia zijn nog niet bereikt in de casus A12-zone. Zowel gemeenten als marktpartijen zijn positief over het model, na uitleg begrijpt men de voorwaarden voor een proces dat kan leiden tot positieve uitkomsten in deelprojecten.

Het is niet mogelijk algemene conclusies te trekken uit de casus A12 en de overige voorbeelden die in dit onderzoek zijn verwerkt. Voor de A12 casus geldt dat deze feitelijk "net gestart" is. De realiteit maakt dat in gebiedsontwikkeling de zoektocht naar de juiste processen voortgaat.

De theorie die ten grondslag ligt aan het ontwikkelstadiamodel is genuanceerd en gedetailleerd, én heel uitgebreid. Netwerkmanagement, samenwerkingstheorie, complexiteittheorie en leiderschapstheorie zijn veelvuldig beschreven. De praktijk is de enige waarheid, en wat zich daar in alle processen door elkaar afspeelt, is voor alle partijen moeilijk te overzien. Daarom heb ik met het ontwikkelstadiamodel geprobeerd de hoofdlijn weer te geven voor een proces van blijvende waardegroei. Het model kan houvast bieden voor een wijze van kijken naar processen en stadia van ontwikkeling. Ik hoop dat dit onderzoek kan bijdragen aan een herdefinitie van de samenwerking bij de A12-zone, zodat nieuwe mogelijkheden ontstaan voor blijvende waardegroei.

6.2 Aanbevelingen

De context van gebiedsontwikkeling is in korte tijd flink veranderd. De rollen van actoren zijn daardoor eveneens flink veranderd. De context maakt het noodzakelijk samen te werken tussen publieke en private partijen om oplossingen te genereren voor de complexe opgaven. De eigenbelangen kunnen alleen worden gerealiseerd als het gezamenlijk belang geformuleerd kan worden. Een constructief gezamenlijk belang kan geformuleerd worden in een betekenisgevend proces, op basis van een betekenisvolle ambitie. Het doorwerken van het betekenisgevend proces sterkt het vertrouwen tussen partners, en dat biedt de basis voor verdere samenwerking. Transparantie in handelen en betrouwbaar opereren in netwerken is een voorwaarde voor stabiel partnership. Dat vereist

leiderschap van alle betrokken partijen. Dat leiderschap kan uitmonden in een collectief leiderschap, zodat de procesomgeving robuust kan worden om blijvende waardegroei te realiseren.

6.2.1 Aanbevelingen voor gemeenten:

Het benutten van initiatieven van anderen vraagt om deelname in netwerken. De rollen die de gemeente moet hanteren zijn de rol op lange termijn en de rol op korte termijn. Op lange termijn is de langetermijnvisie op de stedelijke regio, met als afgeleide een gebiedsvisie op hoofdlijnen de rol die gemeente vervult. Op korte termijn is deelname in netwerken van essentieel belang om initiatieven op waarde te kunnen schatten, en deel te kunnen nemen in het formuleren van gezamenlijke belangen. Flexibiliteit van de gemeente is noodzakelijk, het ontwikkelen van plannen is anders dan het ontwerpen van plannen. De langetermijnvisie is de leidraad voor consistent handelen op de korte termijn.

De langetermijnvisie kan in de loop van de tijd veranderen. Soms is bijstelling of scherpstelling noodzakelijk. Het deelnemen aan het netwerk van marktpartijen geeft inzichten over de kansen die mogelijk van doorslaggevende betekenis kunnen zijn. De casus Zuidas is hiervan een goed voorbeeld.

Het delen van macht is noodzakelijk om gezamenlijke belangen te kunnen realiseren. De gemeente is door het wettelijk RO instrumentarium een machtige actor. Een pro-actieve rol in het netwerk stelt de gemeente in staat actief te sturen op gewenste uitkomsten. Het invulling geven aan gezamenlijke belangen betekent per definitie een verandering voor alle partijen. Leiderschap draagt bij aan een betrouwbare procesomgeving om verandering mogelijk te maken. Het streven naar een collectief leiderschap om gewenste veranderingen mogelijk te maken is, vanuit het langetermijnbelang om te streven naar blijvende waardegroei en quality of life, een taak die aan te bevelen is voor gemeenten. Betrouwbaar opereren in netwerken is een voorwaarde.

De noodzaak om te kunnen sturen ten behoeve van blijvende waardegroei is essentieel voor gemeenten. Dat vereist kennis en kunde van de mensen die bij de gemeente werken. Het is een aanbeveling aan gemeenten om in deze tijd waarin de context flink is veranderd, te investeren in het kennisnivo van medewerkers.

6.2.2 Aanbevelingen voor nader onderzoek:

Gebiedsontwikkeling is in korte tijd veranderd van een ontwerpbenadering naar een ontwikkelbenadering. De ontwikkelbenadering betekent een dynamisch proces van afstemming op andere partijen, en veel minder een projectmatige, technisch inhoudelijke aanpak.

Ik concludeer uit de casus A12-zone dat het vertrouwen en de transparantie belangrijke begrippen zijn die verandering mogelijk maken of belemmeren. Nader onderzoek naar deze twee begrippen zou meer inzicht kunnen opleveren om de status quo in processen te kunnen ombuigen naar een proces dat zich beter ontwikkelt.

Een tweede aanbeveling voor nader onderzoek is de mogelijkheid om langjarige verbintenissen tussen publiek en privaat af te sluiten. Onderzoek naar voor- en nadelen kan inzicht geven om op deze wijze blijvende waardgroei te kunnen realiseren.

Een derde aanbeveling is om de voor- en nadelen van onafhankelijk netwerkleiderschap te onderzoeken. De neutrale positie van onafhankelijk netwerkleiderschap kan wellicht betere resultaten opleveren voor blijvende waardegroei.

Nawoord

De uitdaging om onze maatschappij vorm te geven naar ons beste kunnen is groot. Uit de ruimte gezien lijkt onze planeet een schitterend juweel, terug op aarde is zichtbaar dat veel moet gebeuren. Met name het onzichtbare, het delen van kennis, de samenwerking tussen mensen, en het vermogen van mensen om te veranderen bepalen uitkomsten die ertoe zullen doen. De intentie van dit onderzoek is daaraan een bijdrage te leveren. Dat was natuurlijk nooit mogelijk zonder de onmisbare bijdragen van anderen.

De afgelopen twee jaar heb ik enorm genoten van de boeiende docenten tijdens de colleges, de aangereikte diversiteit en intensiteit aan leerstof, de boeken en het gedeelde enthousiasme van mijn medestudenten. Ik wil Marcel Gierveld en Bas Stam van de Gemeente Utrecht / Utrechtse Vastgoed Organisatie bedanken voor de bijdrage om deze studie te kunnen starten. Ik wil Carise Bac van de Gemeente Utrecht / Utrechtse Vastgoed Organisatie bedanken voor de morele steun. Mijn dank gaat uit naar alle mensen die bereid waren mij openhartig te woord te staan over de processen die zich afspelen in de praktijk.

Ik wil Peter Pol, mijn scriptiebegeleider, hartelijk bedanken voor de begeleiding van het scriptieproces.

Bovenal wil ik mijn gezin bedanken voor de ruimte die ze mij gaven om deze stap te kunnen zetten. Speciaal wil ik mijn vrouw Marion bedanken omdat zij mij heeft aangemoedigd deze studie te doen. Marion, nu is het jouw beurt om te studeren, ik hoop dat ik je net zo kan ondersteunen als jij mij.

Gé van Dam

Utrecht, juli 2013

Marco Polo:

“De hel van de levenden is niet iets wat zal zijn; als er een is, dan is het de hel die hier al is, de hel die wij dag in dag uit bewonen, die we vormen door onze samenleving.

Er zijn twee manieren om er niet onder te lijden. De eerste valt velen makkelijk: de hel aanvaarden en er deel van gaan uitmaken tot je op het punt bent gekomen dat je hem niet meer ziet.

De tweede is riskant en vereist ononderbroken aandacht en studie:

zoeken en weten te herkennen

wie en wat er, te midden van de hel, geen hel is,

dat laten voortduren, en er ruimte aan geven.”

Uit: Italo Calvino, De onzichtbare steden.

Literatuurlijst

- Adams, D., Tiesdell, S. (2012) "Shaping Places. Urban planning, design and development." Routledge, London [boek]
- Adams, D., Tiesdell, S. (2010) "Planners as Market Actors: Re-Thinking State-Market Relations in Land and Property." Planning Theory & Practise, Vol. 11, nr. 2, pag. 187-202 Routledge. [artikel]
- Berns et al. (2012) "Deloitte Real Estate Advisory. Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Actualisatie 2012." Deloitte Real Estate Advisory [onderzoeksrapport]
- Boonstra et al. (2007) "Ondernemen in allianties en netwerken. Een multidisciplinair perspectief" Kluwer, Deventer [boek]
- Bruijn, H. de, Heuvelhof E. ten (2011) "Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext." 3^e geheel herziene druk. Boom Lemma uitgevers, Den Haag [boek]
- Calvino, I. (2001) "De onzichtbare steden" 7^e druk. pag. 150. Uitgeverij Bert Bakker Amsterdam [boek]
- Castells, M. (2010) "The Rise of the Network Society." 2nd edition. Wiley Blackwell, Chichester [boek]
- Chan Kim, W. en Mauborgne, R. (2013) "De blauwe oceaan." 13^e druk. Business Contact Amsterdam/Antwerpen [boek]
- Daamen, T. (2010) "Strategy as Force. Towards Effective Strategies for Urban Development Projects: The case of Rotterdam CityPorts" pag 263-271 IOS Press Amsterdam [boek]
- Daamen, T., Franzen, A., Vegt, J. van der (2013) "Sturen op waarde. Afwegen en verbinden in de nieuwe realiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling." Publicatie TU Delft en Gemeente Rotterdam [essay]
- Derkinderen, K. et al (2012) "Iedereen stad." Pp 57-58. enig magazine AG stadsplanning Antwerpen. [publicatie AG stadsplanning]
- Dijkstra, J. en Feld, P. (2012) "gedeeld leiderschap. Veerkracht door vormen van samenwerken, organiseren, leren en leiderschap." 2^e druk Koninklijke Van Gorcum BV, Assen [boek]
- Florida, R. (2002) "The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life." Basic Books, New York [boek]
- Franzen, A., Hobma, F., Jonge, H. de, Wigmans, G. (2011) "Management of Urban Development Processes in the Netherlands. Governance, Design, Feasibility." Teche Press, Amsterdam [boek]
- Gool, P. van et al (2010) "Voorbij de beheersing? Bijdragen aan stadsontwikkeling Amsterdam." Project Management Bureau Amsterdam. PMB/Leerhuis reeks [publicatie]
- Glaeser, E. (2011) "Triumph of the city. How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier." [boek]
- Green, J. (2007) "Democratizing the future. Towards a new era of creativity and growth." Uitgave Philips [essay]

- Heurkens, Dr. ir. E.W.T.M. (2012) "Privaat-gestuurde Gebiedsontwikkeling. Sturing, Samenwerking & Effecten in Nederland en Engeland." Publicatie TU Delft [dissertatie]
- Hobma F., Louw, E., Spaans, M., Veen, M. van der (2008) "Leren van de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk" Faculteit Bouwkunde Onderzoeksinstituut OTB [rapport]
- Kaats, E. en Opheij, W. (2012) "Leren samenwerken tussen organisaties. Samen bouwen aan allianties, netwerken, ketens en partnerships." Kluwer, Deventer [boek]
- Kingdon, J.W. (1995) "Agendas, Alternatives and Public Policies." 2nd edition. HarperCollins College Publishers Ltd. New York [boek]
- Kuipers, A. (2012) <http://blogs.esa.int/andre-kuipers/2012/03/05/scherpstellen-op-de-nederlandse-nacht/?lang=nl> [blog]
- Jain, A. (2011) "Nieuwe Planvorming" [open college MCD bij Ymere 9 december 2011]
- Jarvis, J. (2009) "What would google do?" HarperCollins Publishers Ltd. London [boek]
- Laglas, K. (2011) "Wie heeft hier de leiding?" [intreerede TU Delft faculteit bouwkunde]
- Leuven, W. van, Hakvoort, L., Reijnen, L., Koolmees, T., Boes, W. (2013) "stadsontwikkeling in transitie." Uitgave PMB Gemeente Amsterdam. [publicatie]
- Lingsma, M. (2005) "Aan de slag met teamcoaching." Uitgeverij Boom/Nelissen Amsterdam [boek]
- Lunenberg, F.C. (2011) "Leadership versus Management. A Key Distinction-At Least in Theory." International journal of management, business and administration volume 14 number 1 [artikel]
- Majoor, S.J.H. (2008) "disconnected innovations: new urbanity in large scale development projects: Zuidas Amsterdam, Orestad Copenhagen and Forum Barcelona." Uitgeverij Eburon Delft [dissertatie]
- Rooy, P. van (2012) "Meerwaardecreatie. Cahier gebiedsontwikkeling IV" Stichting Nederlandbovenwater [boek]
- Sassen, S. (2001) "The Global City." Princeton University Press, New York [boek]
- Saunders, D. (2011) "Arrival City. How the largest migration in history is reshaping our world." Windmill books, London [boek]
- Spaans, M. (2000) "Realisatie van stedelijke revitaliseringsprojecten. Een internationale vergelijking." Stedelijke en regionale verkenningen 22. Publicatie TU Delft [dissertatie]
- Teisman, G.R. (2005). "Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit." Sdu Uitgevers bv, Den Haag [boek]
- Teisman, G.R. (1992). "Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op ruimtelijke investeringen." Vuga, Den Haag [boek]
- Wijmen, P. van, Tetteroo, E. (2010) "Tweede leven voor het Ruhrgebied." Vitale Stad 2010, jg. 13, nr. 6. pp. 52-54. [tijdschrift]
- WRR (2010) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid "Het gezicht van de publieke zaak". Amsterdam University Press, Den Haag / Amsterdam [publicatie]
- WRR (2012a) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid "Publieke zaken in een marktsamenleving." Amsterdam University Press, Den Haag / Amsterdam [publicatie]

- WRR (2012b) Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) “Vertrouwen in burgers.” Amsterdam University Press, Den Haag / Amsterdam [publicatie]
- TU Delft (2011) “Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: Wat nu te doen? Handreikingen voor de praktijk.” Zeeuw, F. de, et al. Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling. Pag 1-19. [publicatie TU Delft]
- TU Delft (2012a) “Gemeentelijke grondbedrijven in een andere realiteit” (2012) Zeeuw, F. de, Franzen, A., Mak, A. Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling [publicatie TU Delft]
- TU Delft (2012b) “bulletin bij het congres gebiedsontwikkeling slim vlottrekken” Zeeuw, F. de, Franzen, A., Mensink, J. Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling [publicatie TU Delft]
- TU Delft (2012c) “gebiedsontwikkeling in een nieuwe realiteit dossier Rijswijk-Zuid.” Franzen, A., Mensink, J. Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling [publicatie TU Delft]
- TU Delft (2013) “Werkzame ontwikkelstrategieën” Zeeuw, F. de, Franzen, A., Mensink, J. Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling. Pag 4 [publicatie TU Delft]
- Cobouw (2013) 26/6 Regionaal grondbeleid is verstandig, maar lastig. Interview met Adriaan Visser VvG door Belzen, T. van [artikel]

Geraadpleegde documenten

- Informatiewijzer Staatssteun voor Decentrale Overheden (2008) Ministerie van BZK <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2008/12/10/informatiewijzer-staatssteun-voor-decentrale-overheden.html>
- Gebiedsagenda Utrecht 2009 (2009) Provincie Utrecht https://www.provincie-utrecht.nl/publish/library/681/gebiedsagenda_utrecht_2009_november_2009.pdf
- Verstedelijkingsperspectief (2011) Gemeente Houten, Nieuwegein en Utrecht. <http://www.a12centraal.nl/a12-centraal/downloads/ontwikkelingsperspectief-a12-centraal>
- Recht in het Hart. A12-zone Utrecht in een nieuw perspectief. (2012) investeringsvoorstel www.rechtinhethart.nl
- Nieuwe Ruimtelijke Strategie voor Utrecht (2012) <http://www.utrecht.nl/CoRa/BGS/Commissiebriefven/2012/3.%20Notitie%20Nieuwe%20Ruimtelijke%20Strategie%2023%20mei%202012.doc>
- A12 Centraal gezamenlijke verdieping (2012) intentieverklaring (bijlage 1) <http://www.a12centraal.nl/voortgang>
- Gezamenlijke verdieping A12-zone 13 juni (2013) (bijlage 3)

Geraadpleegde websites

- <http://www.utrechtsciencepark.nl/nl/118/nieuws/nieuwe-faciliteiten-voor-life-sciences-bedrijven-op-het-utrecht-science-park/?id=169>
- http://www.ice-dome-almere.nl/icedomeinfo.html#Initiatiefnemers_Icedome_Almere
- <http://www.ruimtelijkstructuurplanantwerpen.be/>
- www.charlesleadbeater.net

Lijst Figuren en tabellen

Figuren

- Figuur 2.1 Van privatiseringsgolf naar samenlevingsgolf (auteur)
- Figuur 2.2 Eigen belang ten dienste van gezamenlijk belang (auteur)
- Figuur 2.3 De gouden driehoek van gezamenlijk belang (Kaats en Opheij 2012 pag 99)
- Figuur 2.4 Spanningen en paradoxen in allianties en netwerken (Boonstra 2007 uit Kaats en Opheij pag 40)
- Figuur 2.5 De betrouwbaarheidsparadox (de Bruijn en Ten Heuvelhof 2011 pag 113)
- Figuur 2.6 Schematische weergave van het ontwikkelingsproces van een samenwerkingsverband (Kaats en Opheij 2012 pag 309)
- Figuur 3.1 Collectief leiderschap (Dijkstra en Feld 2012 pag 65)
- Figuur 3.2 Model ontwikkelstadia (auteur)

Tabellen

- Tabel 2.1 Kenmerken hiërarchie en netwerk (de Bruijn en Ten Heuvelhof 2011 pag 18 en Kaats en Opheij pag 274)
- Tabel 2.2 Verschillen tussen hiërarchische en netwerk besluitvorming (de Bruijn en Ten Heuvelhof 2011 pag 35)
- Tabel 2.3 Verschil tussen projectbenadering en procesbenadering (de Bruijn en Ten Heuvelhof 2011 pag 46)
- Tabel 2.4 Het verschil tussen een ontwikkelbenadering en een ontwerpbenadering (Kaats en Opheij 2012 pag 87)
- Tabel 3.1 Twee perspectieven op complexiteit (Teisman 2005 pag 47)
- Tabel 3.2 De labiele, spanningvolle relatie tussen orde en chaos (Teisman 2005 pag 39)
- Tabel 3.3 Verschillen tussen leiderschap en management (Lunenberg 2011)
- Tabel 3.4 Twee uitwerkingen van kerncompetenties (Teisman 2005 pag 142, aangevuld door auteur)
- Tabel 3.5 Typologie van publieke sturingsinstrumenten (Daamen et al. 2013 uit Adams et al. 2005 vertaald en bewerkt door de auteurs)
- Tabel 3.6 Sturingsmogelijkheden van publieke en private partijen (Heurkens 2013, presentatie, bewerkt door auteur)
- Tabel 3.7 Samenwerkingsthema's van publieke en private partijen (Heurkens 2013, presentatie, bewerkt door auteur)

Kaartmateriaal: bron investeringsvoorstel 'Recht uit het hart'

Luchtfoto: bron 'Verstedelijkingsperspectief', bewerkt met teksten en lijnen door auteur

Foto's: auteur

Bijlagen

- Bijlage 1 Intentieovereenkomst publiek-privaat
- Bijlage 2 Brief Gemeente Utrecht gericht aan Kamer van Koophandel d.d. 25 juni 2013
- Bijlage 3 Informatie bijeenkomst werkatelier publiek-privaat 13 juni 2013

Lijst geïnterviewde personen

Geïnterviewde personen casus A12

KvK	Erwin Ketelaar	21.02.2013	11.07.2013	
KvK	Michiel Lippus	21.02.2013	30.05.2013	11.07.2013
Provincie Utrecht	Jacqueline Sellink	09.04.2013		
Provincie Utrecht	Martijn van Veelen	09.04.2013	08.07.2013	
Bestuur Regio Utrecht	Ralph Kohlmann	09.04.2013	08.07.2013	
Gemeente Utrecht	Jan de Weerd	18.03.2013		
Gemeente Utrecht	Mirelle Kolnaar	18.03.2013		
Gemeente Nieuwegein	Anja Poot		28.06.2013	
Gemeente Utrecht	Gilbert Isabella		04.07.2013	
BAM	Joris van Papenrecht		08.07.2013	
VolkerWessels	Hans Sakkers		09.07.2013	
Kroon Vastgoed	Wiecher Toet		09.07.2013	
Bouwfonds	Dick Helsloot		10.07.2013	
DuraVermeer	Tijmen Hamerslag		11.07.2013	
Ballast Nedam	Peter Klevering		12.07.2013	

Deelname Bijeenkomsten A12:

Netwerkbijeenkomst Utrecht 2040	01.03.2013
Werkatelier publiek privaat	13.06.2013

Geïnterviewde personen casus Kralingseberg:

Blauwhoed	Jacco Gersen	03.07.2013
Gemeente Rotterdam	Jan van de Ree	05.07.2013

Geïnterviewde persoon casus Ice Dome

Gemeente Almere	Edwin Bos	10.07.2013
-----------------	-----------	------------

Geïnterviewde persoon casus incubator Life Science Park

Arcadis	Jaco van Vliet	09.07.2013
---------	----------------	------------

Noten

¹ Manuel Castells doet sinds 2008 met een groep vooraanstaande wetenschappers onderzoek in "The Aftermath project – life beyond crisis". Hij onderzoekt hoe krachtige geldstromen in de wereld effect hebben op de maatschappij, de politiek en de cultuur.
(<http://www.aftermathproject.com/#Manuel-Castells>)

² De complementaire begrippen 'space of flows' en 'space of place' zijn geïntroduceerd door Manuel Castells. Hij beoogde met deze begrippen twee ruimtedefinities te geven: de ruimte van besluiten die door vele mensen op vele plekken worden genomen en de ruimte van mensen in de concrete wereld. De ruimte van de 'space of flows' heeft door globalisering een steeds sterkere invloed op de ruimte van de 'space of place'.

³ Sinds 1 januari 2006 is de wet WGR-plus van kracht. Deze wet maakt het mogelijk dat de regionale samenwerking van gemeenten in grootstedelijke gebieden vorm krijgt. Het Bestuur Regio Utrecht is het orgaan dat deze samenwerking in de Regio Utrecht vorm geeft. Bestuur Regio Utrecht stelt zichzelf de volgende missie: *"Bestuur Regio Utrecht werkt aan de evenwichtige ontwikkeling van de grootstedelijke regio. In een samenwerkingsverband van gemeenten regisseert en faciliteert Bestuur Regio Utrecht samenhangende, intergemeentelijke beleidsvoorbereiding voor het gebruik van ruimte, mobiliteit, wonen en bedrijvigheid en ziet toe op de uitvoering daarvan."* De intentie van het Kabinet Rutte II is om de WGR-plus per 1 januari 2015 te beëindigen in verband met het vermijden van een 4^e bestuurslaag. De U10 is de aanvang van een traject over toekomstige samenwerking tussen gemeentes in de regio Utrecht.

Bijlagen

- Bijlage 1 A12 Centraal-Gezamenlijke verdieping (intentieverklaring nadere verkenning)
- Bijlage 2 Brief wethouder gemeente Utrecht gericht aan Kamer van Koophandel
- Bijlage 3 verslag 2^e werksessie publieke en private partijen
Vorbereiding 3^e werksessie publieke en private partijen

De bijlagen zijn opvraagbaar bij de auteur via mailadres gevandam@telfort.nl

