

## Van snijden naar begeleiden

Gemeenten en marktpartijen moeten zorgvuldig kiezen in welke lopende en toekomstige gebiedsontwikkelingen zij willen investeren en welke projecten gesaneerd moeten worden, omdat zij niet bijdragen aan de doelstellingen van de organisatie. Dit onderzoek beoogt inzicht te geven in het prioriteringsproces van de gemeentelijke projectenportefeuille en de wijze waarop dat proces goed kan worden aangepakt. De focus ligt daarbij de op de centrale stad in een stedelijke regio, omdat de provincie - ondanks het gemeente overstijgende belang van de opgave - in de meeste (prioriterings)gevallen geen gezaghebbende invloed uitoefent op het stedelijk domein.

Het onderzoek laat het belang zien van prioriteren. De crisis versterkt de noodzaak hiervan, maar bemoeilijkt tegelijk het proces door de onzekerheid over hoe de (conjunctuurgevoelige) markt zich zal ontwikkelen en hoe de rollen van publieke en private partijen veranderen. Prioriteren van gebiedsontwikkelingen is dan ook geen eenmalige herbezinning op de gemeentelijke projectenportefeuille in tijden van crisis. Het is een kwestie van periodiek achteruit, maar vooral vooruit kijken naar ontwikkelingen en contextveranderingen die zich voor de portefeuille voordoen en op basis daarvan bepalen of ze nog bijdragen aan de (gewijzigde) doelstellingen van de stad en haar omgeving.

Het onderzoek benoemt elementen die bijdragen aan een effectieve sturing van het prioriteringsvraagstuk. Een vraagstuk dat in de komende jaren verkleurt van het 'in balans brengen' naar het 'in balans houden' van de projectenportefeuille, ofwel 'van snijden naar begeleiden'.

# Prioritering van stedelijke gebiedsontwikkelingen

*Met een focus op de centrale stad in de stedelijke regio*

## Colofon

**Auteur:** Erik M.C. Pors  
Gemeente Rotterdam  
Cluster Stadsontwikkeling  
emc.pors@gmail.com

**Datum:** augustus 2012

**Begeleider:** dr. J. van 't Verlaat

**Foto omslag:** Rob Hendriks

**Vormgeving:** Erik M.C. Pors

**Drukwerk:** Robedrijf diensten



De 2-jarige postnitiële Master-opleiding is een gezamenlijk initiatief van de Erasmus Universiteit Rotterdam, de TU Delft en gemeente Rotterdam (cluster Stadsontwikkeling).

De Master City Developer richt zich op stedelijke gebiedsontwikkeling vanuit een integrale benadering. De opleiding combineert enerzijds theorie en praktijk, en anderzijds inhoud en proces. De opleiding speelt in op de behoefte aan integralisten die op strategisch niveau invulling kunnen geven aan de regierol bij stedelijke gebiedsontwikkeling en -herontwikkeling.

[bron: [www.mastercitydeveloper.nl](http://www.mastercitydeveloper.nl)]

# Prioritering van stedelijke gebiedsontwikkelingen

Met een focus op de centrale stad  
binnen een stedelijke regio

Afstudeerscriptie Master City Developer

MCD 8 ~ jaargang 2010/2012

Erasmus Universiteit Rotterdam, Technische Universiteit Delft, Gemeente Rotterdam

Datum 1 augustus 2012

Auteur ing. Erik M.C. Pors MSc

Studentnr. 351988

Begeleider dr. J. van 't Verlaat

2<sup>e</sup> lezer dr. P.M.J. Pol

*“Het is verstandig om de differentiatie en variatie tussen steden en regio’s te vergroten en om elkaars plannen en ambities niet al te zeer te imiteren. Vanuit een realistische, eigenzinnige visie op de stad kunnen keuzes gemaakt worden in de herprogrammering van gebiedsontwikkelingen. Om met strategische projecten de stad te versterken, is selectie nodig.”*

[Bron: Handreiking Stedelijke Herprogrammering Woningbouw, Van Dijken et al., 2011, p.15]

*Voor elk probleem bestaan er oplossingen;  
de ware moeilijkheid is het durven kiezen.*

Olaf Hoenson [[www.dagelijksegedachte.net](http://www.dagelijksegedachte.net), 20 juli 2012]

## Voorwoord

**‘Vluchten kan niet meer’** was de werktitel waaronder ik aan deze scriptie gewerkt heb. De titel kwam voort uit het feit dat gemeenten (voor zover ze dat nog niet gedaan hebben) nu echt keuzes moeten gaan maken in hun portefeuille van gebiedsontwikkelingsprojecten.

Pas bij het schrijven van dit voorwoord realiseer ik mij dat die titel ook op mijn scriptie-proces van toepassing is geweest. Na een snelle goedkeuring op het scriptievoorstel volgde een moeizame start. Pas rond Pasen, na een enthousiasmerend scriptievoortgangsgesprek (iemand anders had het ook als ‘donderpreek’ kunnen ervaren), kon ik niet meer vluchten in mijn gedachten en moest ook ik prioriteren.

De keuze voor het onderwerp prioriteren ligt dicht bij mijzelf, want ik wil altijd veel te veel in te weinig tijd. Maar de echte aanleiding voor het onderwerp is toch wel mijn persoonlijke frustratie van enkele jaren geleden, die voortkwam uit het feit dat ik van mening was (en nog steeds ben) dat we als gemeente Rotterdam aan teveel projecten werkten. Dat was nog net voordat de crisis ook ons mooie vakgebied trof. Ondanks die crisis kreeg ik het idee dat de keuzes in de afgelopen jaren nog steeds beperkt gemaakt werden. En zo werd de gedachte geboren onderzoek te doen naar het prioriteringsproces binnen gemeenten.

Het resultaat van dat onderzoek ligt voor u, een resultaat waar ik trots op ben, maar dat zonder de hulp van anderen niet mogelijk was geweest. Daarom wil ik op deze plaats een aantal mensen bedanken. Allereerst zijn dat de mensen die hun kostbare tijd beschikbaar gesteld hebben om hun kennis en ervaring te delen bij het veldonderzoek: Wieger Apperloo, Joop van Boven, Jan Fokkema, Jaap Haks, Rick Klijberg en Edwin Lastdrager.

Ook wil ik hier een woord van dank richten tot mijn begeleider, en tevens de founding father van de Master City Developer, Jan van ‘t Verlaat. Jan, ik ben je zeer dankbaar voor jouw inzet als begeleider van mijn scriptie. Ik denk, nee ik weet zeker, dat zonder jouw enthousiasme, inspirerende reacties op mijn worstelingen en onze vruchtbare gesprekken, dit onderzoek niet opgeleverd had wat het nu gedaan heeft. Ik wil ook mijn werkgever, de gemeente Rotterdam, bedanken voor de mogelijkheden die zij afgelopen twee jaar geboden heeft om deze mooie opleiding te volgen. Een opleiding waarin ik heb geleerd om verbanden te leggen, tussen mensen en organisaties, maar ook tussen verschillende vakdisciplines. Al in mijn jeugd heb ik mijn hart verpand aan de civiele techniek, en bij het zien van architectonisch vormgegeven kunstwerken gaat dat hart sneller kloppen. Hoe mooi is het dan om in een vakgebied als stedelijke ontwikkeling te mogen werken, waarin als doel gesteld wordt het leggen van verbindingen tussen infrastructuur, stedenbouw en andere vakdisciplines om samen geslaagde integrale projecten tot stand te brengen. De foto’s op de titelpagina’s van de hoofdstukken zijn daar wat mij betreft treffende voorbeelden van, tevens zijn die pagina’s een ode aan de steden en organisaties waar ik interviews gehouden heb. Dank ook aan mijn (schoon)familie, vrienden en collega’s (Daniëlle Timmer in het bijzonder), die mij in de afgelopen periode op enigerlei wijze gesteund hebben. Ik hoop weer wat meer tijd voor jullie te krijgen!

Margriet, jij verdient hier een speciale plek, net als in mijn leven. Ik wil je bedanken voor jouw steun op de momenten dat ik die nodig had, het vertrouwen dat je in mij stelt, het meedenken in het proces, het laten doordraaien van het huishouden, etc. Vanaf nu breekt de tijd weer aan waarin we samen leuke dingen kunnen doen. Ook daar zullen we keuzes moeten maken, dus ik hoop dat ik ook in dat opzicht wat van dit onderzoek geleerd heb. Eén ding beloof ik je vast: de voorbereiding van onze bruiloft staat bij die prioritering op nummer 1!

Den Haag, 1 augustus 2012

Erik Pors



## Samenvatting

### **Inleiding**

Gemeenten en marktpartijen moeten zorgvuldig kiezen in welke lopende en toekomstige gebiedsontwikkelingen zij willen investeren en welke projecten gesaneerd moeten worden, omdat zij niet bijdragen aan de doelstellingen van de organisatie. Dit onderzoek beoogt inzicht te geven in het prioriteringsproces van de gemeentelijke projectenportefeuille en de wijze waarop dat proces goed kan worden aangepakt. De focus ligt daarbij op de centrale stad in een stedelijke regio<sup>1</sup>, omdat de provincie - ondanks het gemeente overstijgende belang van de opgave - in de meeste (prioriterings)gevallen geen gezaghebbende invloed uitoefent op het stedelijk domein.

Hoofdstuk 1 (Inleiding) laat het belang zien van prioriteren. De crisis versterkt de noodzaak hiervan, maar bemoeilijkt tegelijk het proces door de onzekerheid over hoe de (conjunctuurgevoelige) markt zich zal ontwikkelen en hoe de rollen van publieke en private partijen veranderen. Prioritering is dan ook geen eenmalig vraagstuk, maar een terugkerend fenomeen. De projectenportefeuille moet steeds opnieuw tegen het licht gehouden worden om te bepalen of de projecten ook in een veranderende context nog bijdragen aan de (gewijzigde) doelstellingen van de stad en haar omgeving.

Het onderzoek is opgezet aan de hand van de volgende onderzoeksvraag en deelvragen:

***Hoe kunnen gemeenten het prioriteringsproces van gebiedsontwikkelingen in een stedelijke regio succesvol doorlopen, rekening houdend met de doelen van de stad en de belangen van relevante actoren?***

1. Welke sturingsinstrumenten staan de gemeente ter beschikking bij de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille?
2. Welke actoren en belangen spelen een rol bij de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille?
3. Is netwerksturing geschikt voor het prioriteringsproces en welke elementen zijn er dan noodzakelijk voor een succesvol resultaat?
4. Welke processtappen kunnen voor een succesvol prioriteringsproces gedefinieerd worden?

### **Werkwijze**

Op basis van een literatuurstudie is in hoofdstuk 2 het theoretisch kader opgebouwd. Vanwege de beperkte beschikbaarheid van literatuur over het prioriteringsproces van de gemeentelijke projectenportefeuille is per deelvraag gezocht naar theoretische bouwstenen uit aanpalende onderzoeken die relevant zijn voor dit onderwerp.

De deelvragen zijn integraal te visualiseren in het 'Procesmodel voor Prioritering' dat tijdens het onderzoek vorm gekregen heeft en verfijnd is. Uit de vier deelvragen en het procesmodel is een aantal theoretische veronderstellingen rond verschillende centrale thema's gedestilleerd. Deze theoretische veronderstellingen zijn getoetst en het 'Procesmodel voor Prioritering' is verder uitgewerkt in een veldonderzoek (hoofdstuk 3). Dit empirisch onderzoek is uitgevoerd door middel van zes semi-gestructureerde interviews. Vier daarvan zijn afgenomen bij gemeentelijke organisaties van grote (centrale) steden. Om een eventueel eenzijdige blik vanuit gemeenten te kunnen

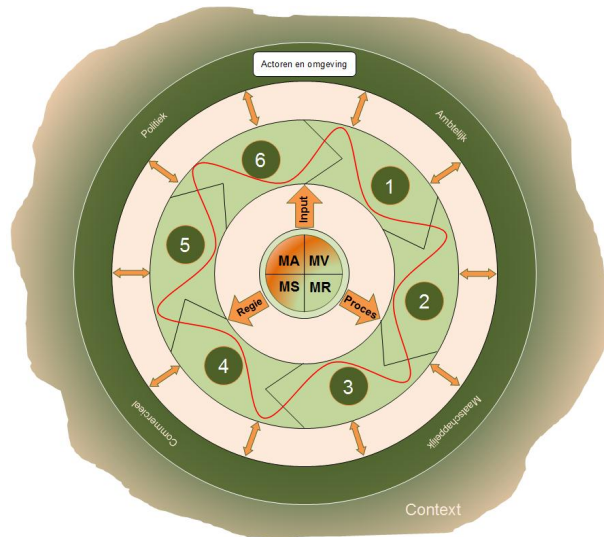
<sup>1</sup> Daarmee wordt in dit onderzoek bedoeld een grote stad (>150.000 inwoners) die een regionale (verzorgings)functie heeft voor de omliggende zogenoemde regiogemeenten.

nuanceren en omdat marktpartijen ook een rol in het prioriteringsproces hebben zijn daarnaast twee interviews afgenomen bij een adviesbureau betrokken bij gebiedsontwikkelingen en bij een branchevereniging van projectontwikkelaars.

Hoofdstuk 4 vormt de synthese van theorie en praktijk. De resultaten van de literatuurstudie en het empirische onderzoek komen hier samen, aangevuld met een reflectie op de verkregen data. Dit leidt tot bevestiging, nuancering of verwerping van de theoretische veronderstellingen en tot aanscherping van het 'Procesmodel voor Prioritering'. Het meest opvallend is dat de veronderstelling dat afwegingskaders vanwege hun sectorale karakter alleen als hulpmiddel gebruikt kunnen worden in de praktijk onjuist blijkt. Er bestaan wel degelijk goed bruikbare integrale afwegingskaders en deze worden zelfs als periodiek sturingsinstrument ingezet. Daarnaast is opmerkelijk dat de regionale opgave (het gezamenlijk opereren door centrale stad en regiogemeenten) wel herkend, maar lang niet altijd erkend wordt, getuige het veldonderzoek waaruit blijkt dat meerdere centrale steden de prioritering als stedelijke opgave uitvoeren.

### Resultaten

Het 'Procesmodel voor Prioritering' (Figuur a) visualiseert de interactie tussen de sturingsinstrumenten (deelvraag 1), de te doorlopen stappen (deelvraag 4), de actoren (deelvraag 2) en hun omgeving (hoofdstuk 1) en de netwerksturing (deelvraag 3) die nodig is om het proces en de actoren te verbinden. Daarmee bevat het model belangrijke elementen uit het onderzoek die gemeenten nodig hebben om het prioriteringsproces van gebiedsontwikkelingen in een stedelijke regio succesvol te kunnen doorlopen, rekening houdend met de doelen van de stad en de belangen van relevante actoren (hoofdvraag).



Figuur a: Procesmodel voor prioritering

#### Sturingsinstrumenten (deelvraag 1)

De gemeente heeft in het prioriteringsproces vier typen sturingsinstrumenten tot haar beschikking: marktvormende (MV), marktregulerende (MR), marktstimulerende (MS) en marktactiverende (MA) instrumenten. Deze zijn in het centrum van het model weergegeven. De instrumenten kunnen op verschillende momenten in het prioriteringsproces ingezet worden en kunnen verschillende functies vervullen. Ze kunnen (a) een bijdrage leveren aan het bepalen van afwegingscriteria (input functie), (b) het procesverloop beïnvloeden (proces ondersteunende functie) of (c) toegepast worden voor het handhaven en/of versnellen van de uitwerking van besluiten die uit het prioriteringsproces voortkomen (regie functie).

De marktvormende instrumenten omvatten beleidsdocumenten en andere nota's waarin de gemeente de nagestreefde beleidsdoelstellingen vastlegt. Zowel uit het theoretisch kader als uit het veldonderzoek komt het ruimtelijk beleid, afgestemd op de sociaal-economische context, naar voren als waardevol instrument voor prioritering. Een door alle betrokken partijen gedragen integrale stedelijke ontwikkelingsvisie is daarbinnen bij uitstek het beleidsdocument dat als uitgangspunt gebruikt kan worden voor de bepaling van een deel van de criteria waarop de projecten worden afgewogen. De marktregulerende instrumenten betreffen de wettelijke en juridische kaders waarbinnen de gemeente zowel via publiekrecht als privaatrecht stuurt op (on)gewenste

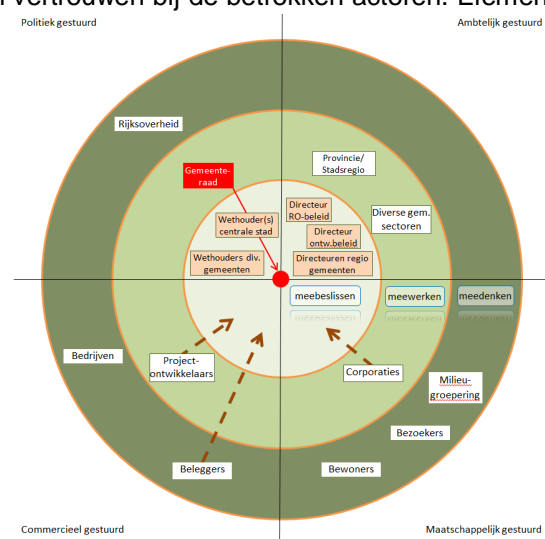
ontwikkelingen. Afgaande op de literatuur is de inzet van wettelijke en juridische middelen moeilijk. Het veldonderzoek bevestigt dit, in ieder geval qua inzetbaarheid op korte termijn. De publiek- en privaatrechtelijke instrumenten hebben in het prioriteringsproces vooral een regiefunctie om gemaakte prioriteringsafspraken te handhaven (bestemmingsplan) of te versnellen (Crisis- en herstelwet). De marktstimulerende instrumenten zijn subsidies, directe investeringen en interventies waarmee de gemeente onrendabele ontwikkelingen mogelijk kan maken of anderszins gewenste ontwikkelingen kan stimuleren. Dit financiële instrumentarium kan alle drie de benoemde functies vervullen, maar de regie functie is wel de meest voorkomende (bijvoorbeeld een subsidie om een bepaald deel van de stad, in lijn met het beleid, een impuls te geven, om op die manier private ontwikkelingen uit te lokken). De mogelijkheden om dergelijke instrumenten in te zetten nemen echter sterk af door de onder druk staande financiële positie van gemeenten. Het literatuuronderzoek noemt de vorming van een 'prioriteringsfonds' met een proces ondersteunende functie als doel. Het praktijkonderzoek bevestigt dat de vorming hiervan moeilijk zal zijn. De marktactiverende instrumenten tenslotte worden omschreven als 'zachte sturing' door focus op intermenselijke relaties. Vooral het creëren van draagvlak en vertrouwen blijkt op basis van de theorie een belangrijke proces ondersteunende functie te hebben in het prioriteringsproces. Uit het veldonderzoek komt duidelijk naar voren dat het marktactiverende instrumentarium in de toekomst steeds belangrijker wordt ten opzichte van de overige instrumenten, omdat de gemeente als gevolg van de verschuivende rollen tussen publieke en private partijen meer afhankelijk wordt van de marktpartijen. Het praktijkonderzoek benadrukt ook dat de prioriteringsopgave in de toekomst zal verkleuren van het 'in balans brengen' naar 'in balans houden' van de projectenportefeuille. Ook bij deze verschuiving 'van snijden naar begeleiden' groeit het belang van marktactivering.

#### Processtappen (deelvraag 4)

Een succesvol prioriteringsproces kent een iteratief verloop van de volgende zes stappen: (1) initiatief, (2) verkenning doelen & wensen, (3) prioritering, (4) uitvoering, (5) monitoring & evaluatie, (6) bijsturing proces. Deze stappen zijn in het literatuuronderzoek bepaald en in het veldonderzoek getoetst. Daaruit bleek dat de stappen in de praktijk onderschreven worden. Wel zijn er enkele kleine wijzigingen doorgevoerd in de benoemde handelingen die onder de stappen vallen. Niet geheel verwonderlijk is de initiatieffase een belangrijk onderdeel in het proces. Hier start de vorming van draagvlak en het creëren van vertrouwen bij de betrokken actoren. Elementen die, net als het voeren van onderhandelingen om te komen tot besluitvorming over de gemaakte keuzes, als een rode draad door het proces lopen. Dit wordt verbeeld door de rode lijn in het procesmodel.

#### Actoren (deelvraag 2)

De buitenring van het model toont de actoren die voor dit proces ingedeeld kunnen worden naar hun achtergrond (politiek, ambtelijk, maatschappelijk en commercieel). Zij voeden het proces. Hun omgeving loopt geleidelijk over in de context. Op basis van het literatuuronderzoek blijkt dat vooral gemeentelijke actoren en marktpartijen een belangrijke rol in het proces vervullen. Het veldonderzoek onderschrijft dit.



Figuur b: Actorenanalyse



Tussen de betrokken partijen is er vaak sprake van wederzijdse afhankelijkheid en in meer of mindere mate van tegenstrijdige belangen die zich met name richten op de aspecten financiën, planningshorizon en geografische focus. De buitenring van het model is te verdiepen in drie invloedscirkels rondom de gemeenteraad als beslissende instantie, zoals uit de actorenanalyse blijkt (Figuur b). Dit model heeft zich gedurende het onderzoek gevormd, waarbij posities van actoren op basis van de empirie definitief bepaald zijn. In de binnenste invloedscirkel staan de meebeslissers, daaromheen de medewerkers en buiten de meedenkers. De voor de gemeentelijke projectenportefeuille verantwoordelijke directeur(en) en wethouder(s) blijken een sleutelrol te vervullen in de advisering aan de gemeenteraad over de te maken keuzes. Op basis van de eerder genoemde ontwikkelingen in de markt wordt door het veldonderzoek aangegeven dat een verschuiving te verwachten is van projectontwikkelaars, corporaties en beleggers van meedenken of- werken richting meebeslissen over de prioritering. Zij worden daarbij beïnvloed door de context waarin het proces zich afspeelt.

### *Netwerksturing (deelvraag 3)*

Het prioriteringsvraagstuk is een regionale opgave die de centrale stad in samenwerking met regionale actoren moet oppakken. De bestaande theorie over netwerksturing is toepasbaar in het prioriteringsvraagstuk. Uit het empirisch onderzoek komt dit als geschikte methode naar voren. In het model wordt dit verbeeld met de tweezijdige pijlen tussen de processtappen en de actoren. Het theoretisch onderzoek en het praktijkonderzoek tonen aan dat de initiator en de trekker van het proces moeten beschikken over leiderschap en visie en in staat moeten zijn draagvlak te creëren en netwerken aan te gaan en te onderhouden. Het veldonderzoek leert dat de initiator bij voorkeur de centrale stad is, maar dat de trekker bij voorkeur onafhankelijk is van de centrale stad en de regiogemeenten.

### **Conclusies & aanbevelingen**

De beantwoording van de vier deelvragen leidt tot de volgende hoofdconclusies.

1. De gemeente heeft de beschikking over de volgende vier sturingsinstrumenten voor het prioriteringsproces: marktvormende, marktregulerende, marktstimulerende en marktactiverende instrumenten. Dit instrumentarium kan voor verschillende doeleinden (input-, proces ondersteunende- en regiefunctie) en op verschillende momenten in het proces worden ingezet.
2. Het spelersveld van het regionale prioriteringsvraagstuk bestaat uit een groot aantal publieke en private actoren die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn en in meer of mindere mate uiteenlopende belangen hebben op de dimensies financiën, planningshorizon en geografische betrokkenheid. De directeuren ontwikkelingsbeleid en ruimtelijk beleid en de voor die beleidsvelden verantwoordelijke wethouders van de centrale stad en regiogemeenten vervullen de sleutelposities in het regionale prioriteringsproces.
3. Netwerksturing is geschikt voor de sturing van het prioriteringsproces, omdat het vraagstuk zich er voor leent, actoren vanwege hun belangen bij het proces betrokken zijn en er voor de samenwerking een passende organisatiestructuur ingericht kan worden. De interactie elementen leiderschap, visie, draagvlak en netwerken dragen daarbij in sterke mate bij aan een succesvol procesverloop.
4. Een succesvol prioriteringsproces doorloopt de volgende stappen: (1) initiatief, (2) verkenning doelen en wensen, (3) prioritering, (4) uitvoering, (5) monitoring & evaluatie en (6) bijsturing proces. De cyclische benadering maakt het daarbij mogelijk in te spelen op veranderingen die aanpassing van de projectenportefeuille vragen.

Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag leidt tenslotte tot de laatste hoofdconclusie.

5. Gemeenten kunnen het prioriteringsproces van gebiedsontwikkelingen in een stedelijke regio succesvol laten zijn door de noodzaak tot samenwerking met relevante actoren uit te dragen, waardoor een sense of urgency ontstaat die nodig is voor een aanpak van de regionale prioriteringsopgave in netwerkverband. Door de inzet van sturingsinstrumenten gedurende het proces wordt daarbij gezamenlijk gekomen tot keuzes over de samenstelling van de gemeentelijke projectenportefeuille. Vertrouwen speelt binnen de netwerksturing een belangrijke rol, hetgeen pleit voor leiderschap met oog voor visie en draagvlak. Door de toepassing van een integraal afwegingskader, waarin projecten afgezet worden tegen gezamenlijk geformuleerde criteria, wordt een transparante keuze van projecten bevorderd en kunnen gemaakte keuzes verantwoord worden. Op die manier wordt recht gedaan aan de belangen van betrokken actoren.

Naar aanleiding van het onderzoek wordt aanbevolen nader onderzoek te doen naar onder meer:

- De ervaringen met het opzetten en toepassen van een integraal afwegingskader.
- De invulling van het marktactiverende instrumentarium. Gezien de verkleuring van de inzet van de vier instrumenten wordt dit het 'nieuwe goud', maar welke vaardigheden horen daar bij en wanneer zet je welk instrument in.
- De (on)mogelijkheden van de vorming van een prioriteringsfonds.
- De (on)mogelijkheden voor de vorming van een regionaal opererende organisatie die ruimtelijk beleid en ontwikkelingsbeleid samen brengt en werkt met een regionale verevening.



# Inhoudsopgave

<b>VOORWOORD</b> .....	<b>I</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>III</b>
<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>3</b>
1.1 AANLEIDING EN ACHTERGROND .....	3
1.2 PROBLEEMSTELLING .....	4
1.3 ONDERZOEKSDOELSTELLING .....	5
1.4 AFBAKENING ONDERZOEK EN BEGRIPSDEFINITIE .....	5
1.5 ONDERZOEKSVRAGEN .....	6
1.6 MAATSCHAPPELIJKE EN WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE .....	7
1.7 ONDERZOEKSOPZET .....	8
1.8 LEESWIJZER .....	8
<b>2. THEORETISCH KADER</b> .....	<b>13</b>
2.1 INLEIDING .....	13
2.2 RICHTING GEVEN AAN PRIORITERING .....	13
2.2.1 <i>Algemeen</i> .....	13
2.2.2 <i>Marktvormende instrumenten</i> .....	14
2.2.3 <i>Marktregulerende instrumenten</i> .....	21
2.2.4 <i>Marktstimulerende instrumenten</i> .....	22
2.2.5 <i>Marktactiverende instrumenten</i> .....	26
2.2.6 <i>Theoretische veronderstellingen deelvraag 1</i> .....	27
2.3 ZICHT OP HET KRACHTENVELD .....	28
2.3.1 <i>Algemeen</i> .....	28
2.3.2 <i>Actoren, rollen en belangen</i> .....	28
2.3.3 <i>Krachtenveld</i> .....	36
2.3.4 <i>Theoretische veronderstellingen deelvraag 2</i> .....	39
2.4 PRIORITERING ALS STURINGSVRAAGSTUK .....	40
2.4.1 <i>Algemeen</i> .....	40
2.4.2 <i>Sturen in een netwerk</i> .....	41
2.4.3 <i>Elementen voor interactie</i> .....	45
2.4.4 <i>Theoretische veronderstellingen deelvraag 3</i> .....	49
2.5 PRIORITERING STAP VOOR STAP .....	50
2.5.1 <i>Algemeen</i> .....	50
2.5.2 <i>Verweven van inhoud en proces</i> .....	51
2.5.3 <i>Bouwstenen voor het keuzeproces</i> .....	53
2.5.4 <i>Vormgeving van het proces</i> .....	54
2.5.5 <i>Prioritering stap voor stap</i> .....	57
2.5.6 <i>Theoretische veronderstellingen deelvraag 4</i> .....	63
2.6 VERBINDING DEELVRAGEN EN THEORETISCHE VERONDERSTELLINGEN .....	63
2.6.1 <i>Verbinding deelvragen</i> .....	63
2.6.2 <i>Theoretische veronderstellingen</i> .....	64
<b>3. EMPIRISCH ONDERZOEK</b> .....	<b>69</b>
3.1 VERANTWOORDING ONDERZOEKSMETHODE .....	69
3.2 VERANTWOORDING RESPONDENTEN .....	69
3.3 RESULTATEN DEELVRAAG 1; RICHTING GEVEN AAN PRIORITERING .....	71
3.4 RESULTATEN DEELVRAAG 2; ZICHT OP HET KRACHTENVELD .....	77
3.5 RESULTATEN DEELVRAAG 3; PRIORITERING ALS STURINGSVRAAGSTUK .....	84
3.6 RESULTATEN DEELVRAAG 4; PRIORITERING STAP VOOR STAP .....	88
3.7 RESULTATEN 'PROCESMODEL VOOR PRIORITERING' .....	91

<b>4. SYNTHESE THEORIE EN PRAKTIJK.....</b>	<b>95</b>
4.1 INLEIDING.....	95
4.2 DEELVRAAG 1: RICHTING GEVEN AAN PRIORITERING .....	95
4.3 DEELVRAAG 2: ZICHT OP HET KRACHTENVELD .....	99
4.4 DEELVRAAG 3: PRIORITERING ALS STURINGSVRAAGSTUK.....	103
4.5 DEELVRAAG 4: PRIORITERING STAP VOOR STAP.....	105
4.6 PROCESMODEL VOOR PRIORITERING .....	108
<b>5. CONCLUSIES &amp; AANBEVELINGEN.....</b>	<b>113</b>
5.1 INLEIDING.....	113
5.2 CONCLUSIES.....	113
5.3 AANBEVELINGEN .....	119
<b>REFERENTIES .....</b>	<b>121</b>
<b>LIJST VAN FIGUREN.....</b>	<b>125</b>
<b>LIJST VAN TABELLEN.....</b>	<b>125</b>
<b>FOTOVERANTWOORDING:.....</b>	<b>127</b>
<b>BIJLAGE I. DEMING CIRKEL.....</b>	<b>131</b>
<b>BIJLAGE II. MINTZBERG'S FASENMODEL VAN BESLUITVORMING .....</b>	<b>133</b>
<b>BIJLAGE III. FASERINGEN IN PROCESSEN .....</b>	<b>135</b>
<b>BIJLAGE IV. OVERZICHT VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN .....</b>	<b>137</b>
<b>BIJLAGE V. VRAGENLIJST INTERVIEWS .....</b>	<b>139</b>

# HOOFDSTUK 1

## Inleiding



## Overprogrammering woningen

Een dip in de vraag naar woningen als gevolg van economische neergang is in principe een gewone conjuncturele ontwikkeling. De huidige stagnatie heeft echter een structureler karakter dan veel partijen, zowel gemeenten als projectontwikkelaars, durven te erkennen. Door de succesvolle gebiedsontwikkeling van de afgelopen jaren zijn vraag en aanbod op de markt steeds meer los van elkaar komen te staan. In een situatie waarin financiering makkelijk was en alles verkocht leek te worden, hebben gemeenten, zowel grote steden als perifeer gelegen plaatsen, vele nieuwe en grootschalige projecten gepland. Haalbaarheid vormde nauwelijks een kwestie, ambities om de stad te versterken waren leidend. Bovendien was men van mening dat een zeker overschot in de plannen strategisch verstandig is omdat niet alle ideeën de eindstreep halen. Het gevolg is echter dat steden nu zitten met een programmering die ook zonder de crisis weinig realistisch was, ook niet op langere termijn.

[Bron: Van Dijken et al., 2011, pag.9]

## 'Gemeenten moeten helpt ruimtelijke projecten staken'

**De plancapaciteit is bij veel gemeenten vaak twee keer zo hoog als de opnamecapaciteit, blijkt uit een analyse bij tientallen gemeenten.**

Er is ook sprake van een te groot aanbod in het dure segment, stelt onderzoeksbureau Fakton op basis van de analyse. En juist in het dure segment slaat de vraaguitval toe. Gemeenten hanteren de kaasschaaf. Echte keuzen blijven uit. Op die manier dreigt een miljoenenverlies, is de conclusie.

### Miljardenverlies

Dat tegelijk een miljardenverlies dreigt op de grondexploitatie maakt actief ingrijpen nog dwingender. Gemeenten dreigen onder verscherpt financieel toezicht te komen als zijn niet gaan strepen in de plannen, zegt partner Peter van Bosse tegen *Vastgoedmarkt*. De eerste opgave is prioriteren welke projecten haalbaar zijn.

“Vanuit de regierol wordt er naar projecten gekeken als een beleggingsobject”, stelt Van Bosse. “Dan moet je dus met goede analyses komen en op basis van marktonderzoek bepalen of een project op termijn rendeert. Als dat het geval is, is het ook eenvoudiger om geld op te halen bij partijen waar nog wel kapitaal is. Bijvoorbeeld institutionele beleggers, collectief particulier opdrachtgeverschap en energiebedrijven.”

Bron: [www.gemeente.nu/web/Ruimte-Milieu/Ruimtelijke-ordering-Artikel/55874/](http://www.gemeente.nu/web/Ruimte-Milieu/Ruimtelijke-ordering-Artikel/55874/)  
Geplaatst: 20-03-2012

## 'Gemeenten moeten - en kunnen! - stoppen met riskante grondaankoop'

**Wat en waar er gebouwd wordt, daarin hebben Nederlandse gemeenten de afgelopen zestig jaar een unieke rol gehad. Nergens anders ter wereld investeerden lokale overheden zo veel en zo risicovol in gebiedsontwikkeling. Nu zitten veel gemeenten met grond die ze - vanwege crisis en krimp - niet verkocht krijgen. Een strop van honderden miljoenen. Niet alleen daarom moet het Nederlandse ruimtelijke ordeningsmodel dringend op de schop, betoogt Erwin van der Krabben, hoogleraar Vastgoed- en locatieontwikkeling aan de Radboud Universiteit, in zijn oratie op 15 juni.**

[...]

### Regie en samenhang

Nergens ter wereld investeren gemeenten zo veel en zo risicovol in gebiedsontwikkeling. Waarom Nederland wel? Van der Krabben: 'Nederland heeft in de jaren vijftig gekozen voor een sterke regiefunctie van de lokale overheid - wat bijvoorbeeld veel meer sociale woningbouw heeft opgeleverd dan elders - en voor een integrale aanpak. Het is typisch Nederlands om hele wijken van duizenden woningen in samenhang op te zetten; in andere landen worden hooguit twee-, driehonderd woningen in één plan ondergebracht. Ook konden gemeenten in dit model gemakkelijk publieke investeringen - zoals de aanleg van wegen, riolen, scholen, sportvoorzieningen - bekostigen uit de verkoop van bouwgrond.'

[bron: [ww.ru.nl/wetenschapsagenda](http://ww.ru.nl/wetenschapsagenda)]  
Geplaatst: 9 juni 2011

## 'Rotterdam moet schipperen tussen veelheid projecten'

ROTTERDAM - Rotterdam heeft in 2010 al € 195 mln afgeboekt op grondexploitaties. De stad heeft flink gesnoeid in de projectenportefeuille. Vraag is of dit voldoende is. van de 112 grexen is 85% niet sluitend. Als het Meerjarige Investeringsprogramma (MIP) ongewijzigd wordt uitgevoerd, is tot 2014 een bedrag van € 247 mln nodig. Terwijl op dit moment een budget van € 153 mln beschikbaar is. Onder tussen doet de Rekenkamer Rotterdam onderzoek naar risicomangement bij grondexploitaties.

Aan Ron Voskuilen, sinds vorig jaar directeur van het nieuwe Cluster Stadsontwikkeling, de taak het huishoudboekje op orde te houden. 'De laatste maanden hebben we alle grondexploitaties opnieuw doorgeakkerd. Daarbij zijn we geen gekke dingen tegengekomen, maar het is wel zaak om alert te blijven.'

[bron: PropertyNL nieuwsbrief, 23-3-2012]

Bij de foto op de vorige pagina:

De Erasmusbrug in Rotterdam (opgeleverd 1996) is meer dan een verbintenis van twee oevers. De brug verbindt de binnenstad van Rotterdam met de Kop van Zuid, een ontwikkelingsgebied met ambities en een internationale uitstraling. Ontwerp en realisatie vroegen een veel grotere investering dan nodig was voor de verbinding van de twee oevers, maar leverde de gemeente Rotterdam een symbool en herkenningspunt op. De toekomst zal moeten uitwijzen of dergelijke investeringen mogelijk blijven.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en achtergrond

Prioriteren, of afwegen op welke projecten inzet wordt gepleegd (in welke vorm dan ook), is van alle tijden<sup>2</sup>. In de huidige tijd waarin gebiedsontwikkeling onder druk staat komt de noodzaak daartoe echter veel pregnanter naar voren (De Zeeuw et al., 2011; Buitelaar, 2010; Wicherson, 2011). Getuige de artikelen op de pagina hiernaast, moeten er nog ingrijpende keuzes gemaakt worden. Het onvoldoende maken van keuzes in de hoogtijdagen draagt in ieder geval bij aan het probleem waarmee de sector nu kampt: een te grote planvoorraad die niet aansluit bij de markt-vraag van vandaag (Van Dijken et al., 2011, p.9).

Het is overduidelijk dat de context van gebiedsontwikkeling als gevolg van de crisis verandert. De Zeeuw et al. (2011) stellen zelfs dat gebiedsontwikkeling zich in een impasse bevindt. De ontwikkelingen (waar onder: economische crisis, vraaguitval en afwaardering grondexploitaties) leiden er zelfs toe dat actoren zich bezinnen op hun rol in het proces van stedelijke ontwikkeling. De urgentie daarvoor draagt er aan bij dat het proces van rolverandering versneld door de hele sector wordt opgepakt. De wijze waarop gemeenten hun grondbeleid invullen verschuift bijvoorbeeld in toenemende mate van actief grondbeleid naar een meer faciliterende rol. Buitelaar (2010, p. 20) concludeert bijvoorbeeld dat “...gemeenten steeds minder in staat en bereid zijn tot het voeren van een actief grondbeleid” en Wicherson (2011) constateert dat gemeenten minder vaak actief grondbeleid inzetten en zich afhankelijk van de opgave moeten beraden welke rol ze oppakken. Maar ook aan de zijde van de ontwikkelaars heeft de crisis zijn sporen nagelaten. Putman (2010) constateert dat de positie van de marktsector als geheel, maar die van de individuele organisatie in het bijzonder, veranderd is, omdat één van de belangrijkste competenties van een ontwikkelaar (risicodragend investeren) als gevolg van de crisis sterk verzwakt is. Ook deze sector zal dus duidelijke keuzes moeten maken, keuzes in de rol die ze willen vervullen, maar ook keuzes in de projectenportefeuille. Deze keuzes zijn nog niet altijd gemaakt of uitgekristalliseerd, waardoor er nog verschillen over de rolopvattingen bestaan.

Als gevolg van de crisis, is het voor gemeenten en marktpartijen steeds belangrijker de nog beschikbare middelen in te zetten op die plekken waar ze bijdragen aan de doelstellingen van de organisatie. Dat betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden, zoals Swinkels en Thoonen (2011, p. 21) ook aangeven: “*Er zal een keuze gemaakt moeten worden tussen voorgenomen gebiedsontwikkelingen. Geen gemakkelijke keuze, wel een uitdaging.*” Dat er bij gemeenten iets moet gebeuren blijkt ook uit het onderzoek ‘Financiële effecten vastgoedcrisis bij gemeentelijke grondbedrijven’ (Ten Have et al., 2010) en de actualisatie hiervan (Ten Have et al., 2011). De nieuwste onderzoeksresultaten laten zien dat de verliezen op ruimtelijke plannen landelijk kunnen oplopen tot bijna 3 miljard euro. Indien de becijferde financiële effecten zich voordoen, zouden de algemene reserves van zo'n 35 gemeenten ontoereikend zijn om de verliezen te dekken, waarmee de artikel 12-status voor deze gemeenten dreigt. Door het afnemende investeringsvermogen van gemeenten (en daaraan gekoppeld de nieuw aangemeten rol), kan gesteld worden dat zij andere partijen nodig hebben om gebiedsontwikkelingen tot een succes te maken. Het gaat daarbij niet alleen om nieuwe initiatieven, maar ook om de prioritering van de huidige portefeuille. Op verschillende niveaus (gemeente, provincie, landelijk) worden inmiddels initiatieven ontplooid om richting te geven aan de prioritering van projecten. Het abstractieniveau en de toepasbaarheid verschillen. Zo is op landelijk niveau de “Handreiking Stedelijke Herprogrammering Woningbouw” (Van Dijken et al., 2011) gepresenteerd, met als centraal vraagstuk ‘Hoe alleen

---

<sup>2</sup> Toch is *Prioriteren* is een 'jong' werkwoord. Het werd in de elfde druk van Van Dale (1984) voor het eerst opgenomen met de toevoeging "neologisme". Het betekent 'aangeven wat het belangrijkste is en dus het eerst moet gebeuren'.



nog te bouwen wat steden echt nodig hebben'. Hoewel de meningen over de bruikbaarheid van de publicatie sterk uiteen lopen (Feijt, 2011; Arbouw, Bron, 2011), geven dit soort initiatieven wel weer dat er een proces gaande is van herbezinning en vooruit kijken.

### **Uit: Handreiking Stedelijke Herprogrammering Woningbouw**

De crisis binnen de gebiedsontwikkeling en de woningbouwprogrammering in Nederlandse steden is ernstig. De ernst wordt nog niet overal onderkend en er is nog veel *wishful thinking* dat het alleen maar een tijdelijk crisisprobleem is. Dat is het niet. Alleen met proactief optreden en door selectieve keuzes te maken kunnen de steden zich versterken. Helaas is er niet één oplossing waarmee het tij gekeerd kan worden. Maar er zijn vele puzzelstukjes die samen voor beweging zorgen. De combinatie van maatregelen is bovendien voor elke stad anders, er is geen *one size fits all*.

[Bron: Dijken et al., 2011, p.5]

Omdat gemeenten vanuit het jarenlange gevoerde actieve grondbeleid aan de wieg stonden van de gebiedsontwikkelingsprojecten waar nu een keuze tussen gemaakt moet worden, en zij – ondersteund door beleidsdocumenten – de ontwikkelingsvisie van de gemeente sturen, hebben zij ook een voortrekkersrol in de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille. De gesignaleerde verschuiving in het grondbeleid en de veranderende rol van marktpartijen zal hier in de toekomst mogelijk wel tot verschuivingen gaan leiden. Vanuit de publiekrechtelijke rol zullen gemeenten sturend moeten optreden op gewenste ontwikkelingen, anderzijds zullen pijnlijke keuzes (ook voor de gemeente) gemaakt moeten worden. Prioritering kan dus niet ‘aan de markt’ overgelaten worden, zoals in Amerika bijvoorbeeld aan de orde is. Dat lijkt alleen mogelijk als –zoals daar het geval is– de overheid geen andere bemoeienis dan de publiekrechtelijke rol in gebiedsontwikkeling heeft, met andere woorden als de markt zelf volledig de regie heeft op gebiedsontwikkeling. Om deze reden richt dit onderzoek zich op de gemeentelijke invalshoek van het prioriteringsproces.

Initiatieven worden ontplooid, en keuzes gemaakt. Toch gaan gemeenten verschillend met de crisis om. De vraag 'Waarom gaan gemeenten op verschillende wijze met de prioritering om?' lijkt gerechtvaardigd. Janssen-Jansen (2010a, p.5 ) spreekt in dit verband zelfs over “*een soort collectief cognitief dissonantieproces*”. Is er slechts sprake van verschil in de (h)erkenningfase (zoals Hospers (2011) bij de aanpak van krimp ook signaleert), zijn de omstandigheden verschillend, of spelen er andere belangen?

## **1.2 Probleemstelling**

Gemeenten en marktpartijen moeten keuzes maken in welke lopende en toekomstige gebiedsontwikkelingsprojecten zij willen investeren, en welke projecten gesaneerd moeten worden. Die keuzes moeten gemaakt worden tegen een grillige en veranderende achtergrond. De eerder genoemde ontwikkelingen in de markt brengen veel onzekerheid met zich mee. Wat is de toekomstige behoefte aan woningbouw, kantoren, bedrijventerreinen, commerciële en maatschappelijke voorzieningen? Welke ontwikkelvisie heeft een gemeente voor ogen? Hoe ontwikkelt de economie zich? Het zijn vragen die van groot belang zijn bij het maken van de keuzes. Het zijn ook vragen die aangeven dat prioriteren niet een eenmalige actie is, maar een terugkerend fenomeen, omdat de context blijvend zal veranderen.

Het prioriteringsproces begint binnen Nederlandse gemeenten op gang te komen, maar met wisselend succes getuige de recente artikelen en citaten aan het begin van dit hoofdstuk. Omdat er

sprake is van een veelheid aan actoren en tegenstrijdige belangen blijkt het voor gemeenten lastig te zijn keuzes te maken, hierover te besluiten en ernaar te handelen. Het zijn niet alleen de gemeenten die belang hebben bij (helderheid over) de prioritering. Marktpartijen zijn ook op zoek naar duidelijkheid: duidelijkheid over welke ontwikkelingen nog mogelijk zijn/worden. Zelf zijn ze soms ook shareholder als gevolg van gedane investeringen, waardoor die duidelijkheid pijn doet, cq. getracht zal worden verliezen te beperken. Transparantie in het complexe prioriteringsproces is daarom van groot belang. Een proces waarin, ondanks de eerder beschreven verschuivingen in de rolopvatting van bij gebiedsontwikkeling betrokken spelers, de gemeenten (in samenspraak met anderen) aan zet om een duidelijke strategie te kiezen om tot een beperking van de projectenportefeuille te komen. Het voorgaande overwegend wordt geconstateerd dat er (a) keuzes gemaakt moeten worden, (b) er onzekerheid bestaat over de uitgangspunten waarop die keuzes gebaseerd moeten worden, (c) er onduidelijkheid is welke actoren in het prioriteringsproces een rol hebben als gevolg van veranderende rolopvatting en (d) het prioriteringsproces verschillend wordt opgepakt.

### 1.3 Onderzoeksdoelstelling

Hoewel de media zeer frequent berichten over de noodzaak tot prioritering, er in den lande ook zeker al keuzes gemaakt zijn en het, zoals hiervoor al geconstateerd is, een vraagstuk is van alle tijden, is de hoeveelheid beschikbare literatuur over prioritering zeer beperkt. Daarmee wordt niet gesteld dat er ook geen kennis is. Kennisdeling (bijvoorbeeld door ontsluiting van de opgedane ervaringen in breed verband) blijft echter achterwege, waarmee kennisontwikkeling bemoeilijkt wordt. In de wetenschap dat prioritering niet een eenmalige actie is, maar een iteratief proces is dat een gemiste kans. Onderhavig onderzoek beoogt daarom een bijdrage te leveren aan de kennisontwikkeling over het prioriteringsproces. Daartoe is de volgende doelstelling geformuleerd:

*Doelstelling:*

Het verkrijgen van inzicht in het gemeentelijke prioriteringsproces van gebiedsontwikkelingsprojecten binnen stedelijke regio's

### 1.4 Afbakening onderzoek en begripsdefinitie

In deze paragraaf worden in het onderzoek frequent terugkerende begrippen toegelicht en wordt het onderzoek nader ingekaderd.

Begrip	Omschrijving
<i>Prioriteringsproces</i>	Het proces waarin bestaande gebiedsontwikkelingsprojecten en initiatieven daartoe door betrokken actoren worden afgewogen ten opzichte van vooraf gedefinieerde criteria, om te komen tot een transparante keuze over het wel of niet doorgang laten vinden van die projecten en initiatieven, inclusief de besluitvorming over de gemaakte keuzes.
<i>Stedelijke regio</i>	Een centrale stad met daar omheen enkele regiogemeenten
<i>Centrale stad</i>	Een stad met 150.000 inwoners of meer die een regionale (verzorgings)functie heeft voor omliggende gemeenten.
<i>Gemeentelijke projectenportefeuille</i>	De verzameling gebiedsontwikkelingsprojecten waar de gemeente op enigerlei wijze een bijdrage aan verleent.

Tabel 1: Begripsbepaling

In dit onderzoek wordt het prioriteringsproces van de gemeentelijke projectenportefeuille van de centrale stad in een stedelijke regio centraal gesteld. De focus ligt daarbij ondanks de regionale opgave niet bij de stadsregio of provincie, maar op de centrale stad. Daar liggen de volgende overwegingen aan ten grondslag:

- De centrale steden voelen doorgaans de noodzaak tot prioriteren het grootst.
- De centrale steden beschikken doorgaans over de mogelijkheden (zoals deskundigheid).
- Stadsregio's en/of provincies hebben lang niet altijd een gezaghebbende en/of doorzettende invloed op centrale steden.

Door voornoemde punten ligt er daarom doorgaans een verantwoordelijkheid bij de centrale steden in een stedelijke regio om het voortouw te nemen om samen met de regiogemeenten tot een gezamenlijke aanpak van de regionale opgave te komen.

In het vervolg wordt korthedshalve het begrip 'gemeente' voor de centrale stad gebruikt. Daar waar omliggende gemeenten bedoeld worden, wordt gesproken over regiogemeenten.

Verder richt dit onderzoek zich op het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling in al zijn diversiteit aan ruimtelijke ontwikkelingsprojecten binnen stedelijke gebieden. Er wordt bewust voor deze breedte gekozen, omdat stedelijke gebiedsontwikkeling gaat over integrale projecten. Door te focussen op één enkel onderdeel daarvan (bijvoorbeeld woningbouw), bestaat de kans op een ongewenste sectorale benadering.

## 1.5 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag vormt het uitgangspunt voor het onderzoek. Deze vloeit voort uit de hiervoor benoemde probleemstelling en onderzoeksdoelstelling, en is als volgt geformuleerd:

### **Centrale vraag:**

Hoe kunnen gemeenten het prioriteringsproces van gebiedsontwikkelingen in een stedelijke regio succesvol doorlopen, rekening houdend met de doelen van de stad en de belangen van relevante actoren?

Voor een gestructureerde beantwoording van de centrale vraag zijn vier deelvragen geformuleerd. Deze worden hierna kort toegelicht.

#### *Deelvraag 1*

Om de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille goed te doorlopen is het nodig inzicht te krijgen in de sturingsinstrumenten die de gemeente voor dat proces ter beschikking heeft. Daarbij moet gedacht worden aan aspecten als: (beleids)doelstellingen, financiële sturing, inzet van kennis en wetgeving. Deelvraag 1 is daarom als volgt benoemd:

*Welke sturingsinstrumenten staan de gemeente ter beschikking bij de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille?*

#### *Deelvraag 2*

Ondanks rolveranderingen in de markt is de gemeente aan zet om het prioriteringsproces op gang te krijgen en te houden. Dat wil echter niet zeggen dat zij de enige partij is die betrokken is in dit proces. Op grotere en kleinere afstand zijn verschillende actoren op het speelveld actief met

ieder hun eigen doelen en belangen. Om inzicht te krijgen in de belangrijkste actoren en hun belangen, is deelvraag 2 geformuleerd als:

*Welke actoren en belangen spelen een rol bij de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille?*

#### *Deelvraag 3*

In de eerste twee deelvragen komen de sturingsinstrumenten die de gemeente ter beschikking staan aan bod en wordt een inventarisatie gemaakt van de bij het prioriteringsproces betrokken actoren en hun belangen. Omdat de actoren zich niet hiërarchisch tot elkaar verhouden, wordt verondersteld dat ze in een netwerkstructuur samenwerken. In de onderhavige deelvraag wordt daarom ingezoomd op het sturen in het netwerk en de vraag welke elementen bijdragen aan een succesvol prioriteringsproces. Deelvraag 3 is daarom geformuleerd als:

*Is netwerksturing geschikt voor het prioriteringsproces en welke elementen zijn er dan noodzakelijk voor een succesvol resultaat?*

#### *Deelvraag 4*

In het prioriteringsproces kunnen verschillende stappen onderscheiden worden. Iedere stap heeft zijn eigen aandachtspunten. Deelvraag 4 beoogt de te doorlopen processtappen te definiëren en is daarom als volgt geformuleerd:

*Welke processtappen kunnen voor een succesvol prioriteringsproces gedefinieerd worden?*

### **1.6 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie**

De beperkte beschikbaarheid van literatuur in verhouding tot de urgentie van het onderzoeksvraagstuk geeft de wetenschappelijke relevantie reeds aan. Door verrichting van het onderzoek en het doen van aanbevelingen wordt beoogd opgedane kennis te ontsluiten en een bijdrage te leveren aan een beter prioriteringsproces.

Voor de maatschappelijke relevantie van het onderzoek speelt de financiële positie van gemeenten een belangrijke rol. Naast een uitkering uit het gemeentefonds en inkomsten uit lokale belastingen, bestaan de inkomsten van Nederlandse gemeenten uit de revenuen van grondexploitaties. Juist die grondexploitaties staan onder enorme druk (Ten Have et al., 2010 en 2011), waardoor een groot aantal gemeenten in financiële problemen komt. Prioritering is niet de beheersmaatregel om dit risico weg te nemen, maar het draagt er wel aan bij. Andersom had prioritering in de hoogtijdagen de grote problemen van nu kunnen beperken, andermaal het bewijs dat prioritering van alle tijden zou moeten zijn. Gezien de teruglopende financiële situatie van gemeenten en alle gevolgen van dien is daarmee ook de maatschappelijke relevantie aangetoond.

## 1.7 Onderzoeksopzet

Het onderzoek heeft een verkennend karakter en heeft als doel door middel van literatuurstudie en empirisch onderzoek een bijdrage te leveren aan de kennisvorming over prioritering van gebiedsontwikkelingen in de stedelijke regio. Het onderzoek is kwalitatief van karakter en maakt gebruik van de onderzoeksmethodieken literatuuronderzoek en expertinterviews.

### *Fase 1: Onderzoeksopzet & literatuur*

De eerste fase betreft het formuleren van de onderzoeksopzet en een eerste verkennende literatuurstudie. In deze fase wordt geput uit informatie afkomstig uit verkennende gesprekken die gevoerd zijn met met het hoofd Beleid & Waardebepaling van het Cluster Stadsontwikkeling, gemeente Rotterdam (dhr. L. Middelkoop) gevoerd.

### *Fase 2: Theoretisch kader*

Fase 2 omvat een grondige literatuurstudie verricht op basis van de hiervoor benoemde deelvragen. Omdat er - zoals eerder is opgemerkt - weinig literatuur over het specifieke onderwerp zelf bestaat, wordt daarbij gezocht naar theoretische bouwstenen die relevant zijn voor het onderwerp. Op basis van de verkregen informatie worden theoretische veronderstellingen geformuleerd.

### *Fase 3: Veldonderzoek – Toetsing analysemodel*

Het theoretisch kader uit de tweede fase vormt de bron voor het empirisch onderzoek. De derde fase betreft dat veldonderzoek dat door middel van expertinterviews bij een aantal gemeenten (centrale steden), de Vereniging van Nederlandse projectontwikkelingmaatschappijen en een groot adviesbureau wordt uitgevoerd. De informatie uit de interviews geeft inzicht in de juistheid van de theoretische veronderstellingen.

### *Fase 4: Analyse en bijstelling model*

Deze fase van het onderzoek omvat de synthese van het literatuuronderzoek en empirische onderzoek, waarbij de uit beide delen van het onderzoek voortgekomen informatie bij elkaar gebracht en geanalyseerd wordt.

### *Fase 5: Conclusies & Aanbevelingen*

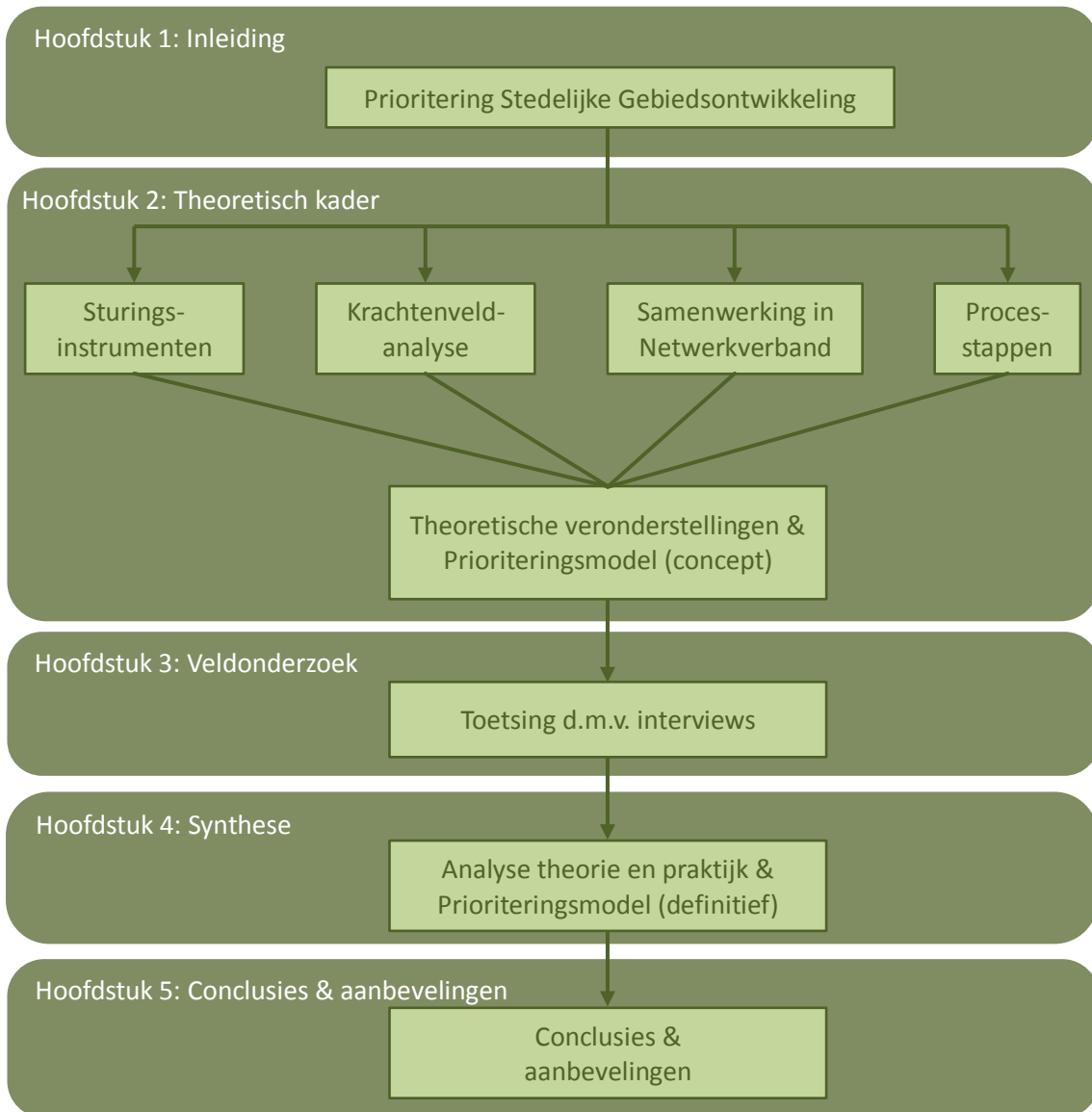
Het onderzoek wordt afgesloten met conclusies die op basis van het onderzoek getrokken kunnen worden en aanbevelingen die gedaan kunnen worden voor het beter laten verlopen van gemeentelijke prioriteringsprocessen, danwel nader onderzoek daartoe.

## 1.8 Leeswijzer

Het onderzoek is als volgt opgebouwd. In het inleidende hoofdstuk (hoofdstuk 1) wordt de onderzoeksopzet geformuleerd en worden resultaten van een verkennende literatuurstudie besproken. In Hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader opgebouwd aan de hand van literatuuronderzoek. Op basis daarvan zijn, gegroepeerd onder een aantal centrale thema's, 18 theoretische veronderstellingen geformuleerd (zie paragraaf 2.6). De centrale thema's vormen de structuur voor de verdere hoofdstukken en zijn als volgt benoemd:

- Vraag 1: A1 t/m A4 naar de vier sturingsinstrumenten;
- Vraag 2: B1 Actoren en belangen, B2 Regionale context en B3 Actorenanalyse;
- Vraag 3: C1 Toepasbaarheid en interactie elementen netwerksturing, C2 Vormgeving netwerk;
- Vraag 4: D1 Het verloop van het prioriteringsproces;
- Centrale vraag: E1 Procesmodel voor prioritering.

De theoretische veronderstellingen zijn in het empirisch onderzoek (Hoofdstuk 3) door middel van expertinterviews getoetst. De synthese van de verkregen theoretische en praktijk kennis wordt in hoofdstuk 4 beschreven, waarna de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 5 geformuleerd worden. Gevisualiseerd ziet dat er als volgt uit:



# HOOFDSTUK 2

## Theoretisch kader





Deelvraag 1 'Richting geven aan prioritering'



Deelvraag 2 'Zicht op het krachtenspel'



Deelvraag 3 'Prioritering als sturingsvraagstuk'



Deelvraag 4 'Prioritering stap voor stap'

Bij de foto op de vorige pagina:

Station Beatrixlaan in Den Haag (opgeleverd 2006), in de volksmond ook wel 'de Netkous' genoemd, maakt onderdeel uit van het RandstadRail-traject dat Den Haag met Rotterdam verbindt. Het Beatrixkwartier, is een gebiedsontwikkeling, waar kantoren, appartementen, een hotel en andere (horeca)voorzieningen een dynamisch geheel vormen. Er is veel aandacht besteed aan de architectuur en het gebied is ruim opgezet, met hoogwaardige openbare ruimten.



## 2. Theoretisch kader

### 2.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is aandacht besteed aan de vraag waarom gemeenten moeten prioriteren. In onderhavig hoofdstuk wordt het theoretisch kader opgebouwd door op basis van literatuuronderzoek in te gaan op de vier deelvragen die in het inleidende hoofdstuk zijn gedefinieerd en toegelicht. In paragraaf 2.2 zullen sturingsinstrumenten die de gemeente heeft onderzocht worden op de toepasbaarheid voor het prioriteringsproces, om vervolgens in paragraaf 2.3 de bij het prioriteringsproces betrokken actoren te inventariseren. De vraag in hoeverre netwerksturing geschikt is voor het prioriteringsproces staat centraal in paragraaf 2.4. De stappen die in het prioriteringsproces doorlopen zouden moeten worden, worden tenslotte in paragraaf 2.5 behandeld. Iedere paragraaf (deelvraag) eindigt met theoretische veronderstellingen die uit het literatuuronderzoek voortkomen. In paragraaf 2.6 worden de belangrijkste veronderstellingen opgesomd, omdat deze in het empirisch onderzoek (hoofdstuk 3) getoetst zullen worden.

### 2.2 Richting geven aan prioritering

#### 2.2.1 Algemeen

Hoe kan een gemeente richting geven aan de totstandkoming van de succesvolle resultaten van het prioriteringsproces? Om daar inzicht in te verkrijgen is het onder meer nodig te weten welke doelstellingen een gemeente op strategisch niveau nastreeft, wat de afwegingscriteria zijn waarop projecten beoordeeld moeten worden, en in hoeverre zij juridisch invloed kan uitoefenen. Deelvraag 1 is in het vorige hoofdstuk als volgt geformuleerd:

*Welke sturingsinstrumenten staan de gemeente ter beschikking bij de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille?*

Er wordt voor deze expliciete insteek van sturingsinstrumenten gekozen om de vraag hanteerbaar te maken. Omdat het onderzoek zich beperkt tot de gemeentelijke prioritering, worden hier ook alleen gemeentelijke instrumenten besproken. Voor de prioritering van stedelijke gebiedsontwikkelingen zullen voornamelijk de ruimtelijk doelstellingen (die mede voortkomen uit economische doelstellingen) voor de lange termijn van belang zijn. In toenemende mate begint ook het sociale beleid zijn weerslag te vinden in gebiedsontwikkelingen (Engbersen, 2009). Het totale pakket van gemeentelijke doelstellingen kan vastgelegd zijn in velerlei beleidsdocumenten, nota's en strategische visies en uitwerking krijgen in bijvoorbeeld investeringsfondsen en subsidieverordeningen.

Voor een gestructureerde aanpak van de vraag wordt aangesloten bij het onderzoek 'Sturen op waarde' (Braun et al., 2011). Dit onderzoek beschouwt de mogelijkheden van gemeenten om te kunnen sturen op waardeestijging<sup>3</sup> in gebieden. Op basis van een studie naar sturingsinstrumenten dat in 2005 door de Engelse onderzoekers Tiesdell & Allmendinger is uitgevoerd, wordt in het onderzoek 'Sturen op waarde' een viertal categorieën met sturingsinstrumenten benoemd die

<sup>3</sup> Van waardeestijging in gebieden wordt in het rapport gesproken als "grond- en vastgoedprijzen stijgen, maatschappelijke doelen (bijvoorbeeld arbeidsparticipatie of onderwijsprestaties) behaald worden, wanneer milieulasten en de kosten van beheer en onderhoud dalen, en wanneer marktpartijen en gebruikers actief investeren en participeren in de wijk." (Braun et al, 2011, p.8)

overheden kunnen hanteren om handelingen van actoren in de markt te beïnvloeden, te weten: marktvormende, marktregulerende, marktstimulerende en marktactiverende instrumenten (zie ook het kader 'Sturen op Waarde'). Aangezien de gemeente bij de uitvoering van gebiedsontwikkelingsprojecten afhankelijk is van marktpartijen, en bij prioritering van die projecten dus ook met die marktpartijen te maken heeft, kan deze categorisering ook gehanteerd worden voor de beantwoording van deelvraag 1.

In de paragrafen 2.2.2 t/m 2.2.5 worden de sturingsinstrumenten voor het prioriteringsproces aan de hand van bovenstaande categorisering uitgewerkt. In subparagraaf 2.2.6 volgt een reflectie op de beschreven stof en worden ten behoeve van toetsing in het empirisch onderzoek theoretische veronderstellingen geformuleerd.

### Kader 1: Sturen op Waarde

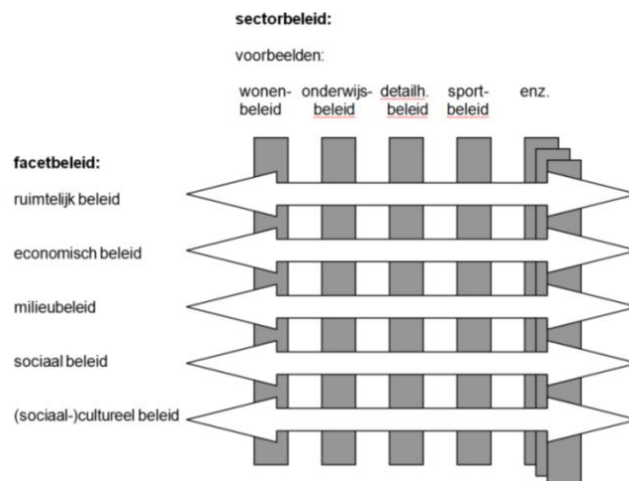
“Om antwoord te geven op de vraag hoe de gemeente kan sturen op waarde maken wij in dit onderzoek gebruik van theorieën die inzicht bieden in de economische effecten van publieke beleids- en planvorming. [...] Er zijn vier categorieën instrumenten die overheden kunnen hanteren om de handelingen van actoren in de markt (en daarmee de realisatie van “waardemakers”) te beïnvloeden: marktvormende, marktregulerende, marktstimulerende en marktactiverende instrumenten.

1. Marktformende instrumenten (gemeentelijke visies, plannen en -nota's) verstrekken vastgestelde informatie over de beleidsdoelstellingen van de gemeente voor een gebied, en kondigen eventuele investeringen en interventies aan. Hierdoor beïnvloedt de gemeente de ontwikkelingsrichting van het gebied en vergroot zij de kans op marktinitiatieven.
2. Marktregulerende instrumenten (publiek- én privaatrechtelijk) vormen de wettelijke en juridische kaders die gelden voor de ontwikkeling van een gebied. Zij informeren de marktomgeving primair wat is toegestaan in een gebied en ontmoedigen daarmee bepaalde initiatieven. De versoepeling van kaders kan daarentegen ook marktinitiatieven uitlokken.
3. Marktstimulerende instrumenten (subsidies of directe investeringen en interventies) zorgen voor rendabele marktinitiatieven of voor een sluitende business case op gebiedsniveau. Investerings- en (sociaal-economische en/of fysiek-ruimtelijke) interventies kunnen tevens nieuwe actoren uit de marktomgeving voor het gebied interesseren.
4. Marktactiverende instrumenten (het opbouwen van interne en externe relaties) werken risico-reducerend en zorgen voor vertrouwen en betrokkenheid. Zij vergroten de intensiteit en betrouwbaarheid van informatie tussen actoren en trekken in potentie nieuwe partijen in het gebied aan.”

[bron: Braun et al., 2011, p. 9]

#### 2.2.2 Marktformende instrumenten

De marktformende instrumenten omvatten de beleidsdocumenten en andere nota's waarin de stedelijke (beleids)doelstellingen verwoord staan. Binnen het stedelijke beleid kan een onderscheid worden gemaakt tussen sector- en facetbeleid (Van 't Verlaat, 2009). Sectoraal beleid legt de doelstellingen van een specifiek werkterrein vast. Facetbeleid integreert aspecten over meerdere sectoren, waardoor een themagerichte visie ontstaat. Dit wordt als volgt verbeeld.

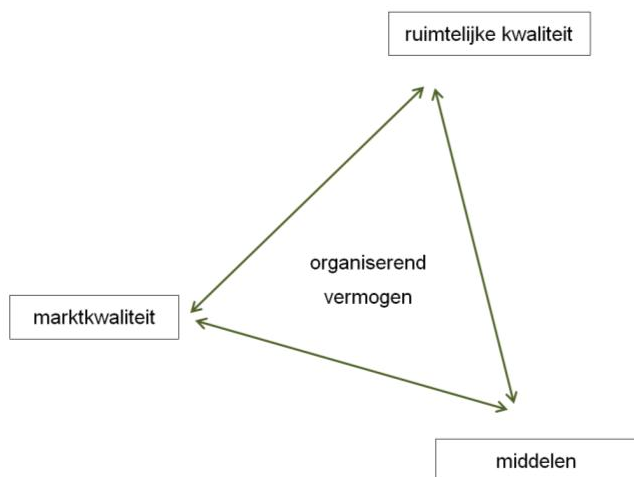


Figuur 1: Sectoraal beleid vs facetbeleid  
[Bron: Van 't Verlaat, 2009, p.4]

### *Ruimtelijk beleid*

Voornamelijk het ruimtelijk beleid bepaalt de kaders of initiatieven voor gebiedsontwikkelingen. Daarom wordt daar hier verder op ingezoomd. Zoals uit figuur 1 blijkt, wordt ruimtelijk beleid gezien als facetbeleid, waaraan door middel van verschillende beleidsnotities inhoud gegeven wordt.

Voor gebiedsontwikkelingen (en daarmee ook het prioriteringsproces) is het verband tussen ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen de primaire insteek die gezien wordt tegen de achtergrond van de sociaal-economische context. Daarmee wordt aangesloten bij de 'driehoek van Van 't Verlaat' (Van 't Verlaat, 2003). Dit model (zie Figuur 2: Optimalisatie van drie hoekpunten) wordt ook als structurerend element voor deze paragraaf gebruikt. De hoekpunten Ruimtelijke kwaliteit, Marktkwaliteit (subparagraaf 2.2.2) en Middelen (subparagraaf 2.2.4) moeten volgens Van 't Verlaat in balans zijn met elkaar om tot een goed resultaat te komen. Zo zal een zeer ambitieuze ruimtelijke kwaliteit zich niet optimaal verhouden tot een budget dat berekend is op een sobere uitstraling. De driehoek kan gebruikt worden op diverse niveaus, zoals op projectniveau (zojuist gegeven voorbeeld), maar ook op het niveau van de projectenportefeuille dient balans te zijn tussen de hoekpunten, die daarbij op abstracter niveau benaderd worden.



Figuur 2: Optimalisatie van drie hoekpunten  
[Bron: Van 't Verlaat, 2003, p.51]

### *Integrale ontwikkelingsvisie*

De aanwezigheid van een vastgesteld beleidsdocument dat de strategische toekomstvisie van een gemeente verwoordt is belangrijk voor een succesvol prioriteringsproces. Van 't Verlaat (2009, p.2) definieert een integrale ontwikkelingsvisie als volgt: "Een integrale ontwikkelingsvisie is een samenhangende lange-termijnvisie op de toekomstige ontwikkeling van het stedelijke gebied in hoofdlijnen, waarbij duidelijke prioriteiten worden gesteld en waarbij - wederom op hoofdlijnen - wordt aangegeven hoe getracht wordt die visie werkelijkheid te laten worden."

Veel steden hebben een dergelijke lange termijn visie als het gaat om de ontwikkeling van de stad. In andere steden zijn er alleen sectorale plannen of plannen die anderszins niet echt integrale visies zijn. Ten aanzien van het draagvlak voor de ontwikkelingsvisie is het van belang deze in samenspraak met betrokken interne en externe actoren op te stellen. Hiermee wordt voorkomen dat beleid wordt gemaakt dat in de praktijk niet omarmd zal worden. Gedragen beleid zal sneller succesvol zijn dan opgelegd beleid. Een ander aandachtspunt bij het opstellen van dit soort visies blijft wel de integraliteit. In de praktijk blijkt dat een ontwikkelingsvisie zich toch vaak op de ruimtelijke ontwikkeling richt, terwijl gebiedsontwikkeling net zo goed sociale en economische componenten kent.

### 'Integrale ontwikkelingsvisie'

"Een integrale ontwikkelingsvisie is sector- en facet-overschrijdend. Dat betekent dat een ruimtelijk (structuur)plan geen integrale ontwikkelingsvisie is, omdat dit plan alleen op het ruimtelijke facet betrekking heeft. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor een economische visie of voor een sociaal structuurplan, die ook facetplannen zijn, nl. voor resp. voor het economische en het sociale facet.

Weliswaar is ruimtelijk (facet)beleid ook een integratiekader voor andere vormen van (sector)beleid (het integreert de ruimteclaims uit de diverse sectoren), maar een integrale ontwikkelingsvisie is echt integraal in de betekenis dat facetmatige (thematische) en sectorale aspecten uit het beleid van diverse onderdelen van de stedelijke of regionale organisatie ook echt worden geïntegreerd. Ook ruimtelijk beleid (zoals in de vorm van een regionaal streekplan of een gemeentelijk structuurplan) behoort dus idealiter een afgeleide te zijn van zo'n integrale ontwikkelingsvisie, of het ruimtelijke "hoofdstuk" daarvan te zijn. Alleen de uit de integrale visie voortvloeiende ruimtelijke aspecten worden immers in het ruimtelijk plan meegenomen. In ruimtelijk beleid zijn allerlei andere beleidsmaatregelen, zoals acties ter stimulering van de economie of onderwijsprogramma's, niet te "vangen" omdat ze zich niet of slechts ten dele ruimtelijk laten vertalen."

[Bron: Van 't Verlaat, 2009, p.5]

De aanwezigheid van een stadsvisie geeft geen garantie voor een succesvol prioriteringsproces, maar maakt het proces wel makkelijker en transparanter, omdat hieruit criteria voor de prioritering gedestilleerd kunnen worden. Dat wil niet zeggen dat zonder integrale ontwikkelingsvisie geen prioriteringskeuzes gemaakt kunnen worden, maar de ontwikkelingsvisie kan gezien worden als een meetlat waar de projectenportefeuille langs gelegd kan worden. Niet alleen nu, maar ook in de toekomst. Een integrale ontwikkelingsvisie is dus bij uitstek een voorbeeld van een marktvormend instrument.

Afwegingen tussen projecten zijn niet alleen iets van deze tijd. Gemeenten zullen zich altijd moeten afvragen: 'Wat draagt dit project bij aan de doelstellingen van de stad?' of 'Welke private investeringen lokken we met dit project uit?'. Prioriteren zou daarom niet een eenmalige activiteit moeten zijn, maar een continu proces (zie ook deelvraag 4). Door actualisatie van de integrale ontwikkelingsvisie wordt de 'meetlat' periodiek geijkt, en kunnen projecten op een eenduidige manier afgewogen worden op criteria die belangrijk zijn om de doelen die verwoord staan in de ontwikkelingsvisie te behalen. Uit bovenstaande blijkt dat een integrale visie het prioriteringsproces in een goede richting kan leiden, hetgeen ook door Van Dijken et al. (2011) bevestigd wordt. Om de mate van integraliteit<sup>4</sup> van een ontwikkelingsvisie op waarde te kunnen schatten, is het van belang na te gaan in hoeverre er sprake is van een afweging tussen ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen en tussen fysieke, economische en sociale aspecten (Van 't Verlaat, 2003). Dekking van de benodigde middelen voor realisatie van de visie zou gekoppeld moeten zijn aan het strategisch investeringsbeleid. Tenslotte biedt een dergelijke visie idealiter handvatten voor prioritering door de uitwerking op een (relatief) concreet niveau. Vandaar dat er op deze plaats specifieke aandacht aan dit beleidsdocument wordt geschonken.

Zoals eerder gesteld moeten de hoekpunten ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen in de sociaal-economische context gezien worden. In het navolgende zal ingegaan worden op de eerste twee hoekpunten en de contextuele achtergrond. Het hoekpunt middelen komt in subparagraaf 2.2.4 aan bod.

<sup>4</sup> De mate van integraliteit bepaalt of afwegingscriteria ook nog uit andere (sectorale)beleidsdocumenten moeten komen, waarbij de kans op discussie over de criteria toeneemt. Bij een goede integrale visie heeft die discussie immers al plaatsgevonden.

### Ruimtelijke kwaliteit

Janssen-Jansen et al. (2009) stellen: "Ruimtelijke kwaliteit is een containerbegrip met vele betekenissen, variërend in tijd, plaats, belang en schaalniveau". Een breed erkende en toegepaste definitie van het begrip is er niet. Een algemeen geaccepteerde, en onder meer door de VROM-raad (2011) en TU-Delft (2011) gebruikte benadering voor het begrip wordt gevormd door de drie waarden van de Romeinse bouwmeester Vitruvius: utilitas (bruikbaarheid), venustas (uiterlijk schoon) en firmitas (degelijkheid), waarbij de waarden heden ten dage benoemd worden als: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.

Een hele andere benadering van ruimtelijke kwaliteit is de opvatting van Jane Jacobs (in Hospers, 1993, p. 582). Zij benadert het begrip op het abstractere niveau van grootstedelijke gebieden. Volgens haar moet een gebied aan de volgende vier voorwaarden voldoen om goed te kunnen functioneren (doordat aan de wensen van de gebruikers voldaan wordt):

- Zorg voor een mix van functies;
- Vermijd aaneengesloten bebouwing;
- Meng gebouwen die verschillen in leeftijd en staat van onderhoud;
- Zorg voor hoge woonconcentraties waarin mensen van allerlei pluimage kunnen samenleven.

In de ogen van Jacobs bepaalt de levendigheid op straat (het 'straattoneel', zoals zij het noemt) de ruimtelijke kwaliteit. In de navolgende tabel staan voorbeelden van aspecten die invulling geven aan de drie waarden.

Gebruikswaarde	Belevingswaarde	Toekomstwaarde
<ul style="list-style-type: none"><li>• Samenhang</li><li>• Patroon</li><li>• Functie</li><li>• Integratie</li><li>• Doelmatigheid</li><li>• Functionele geschiktheid</li><li>• Doelmatig gebruik</li><li>• Doelmatige aanleg</li><li>• Doelmatig beheer</li><li>• Bereikbaarheid</li><li>• Interferentie</li><li>• Efficiëntie</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Diversiteit</li><li>• Structuur</li><li>• Vorm</li><li>• Compositie</li><li>• Identiteit</li><li>• Herkenbaarheid</li><li>• Zingeving</li><li>• Attractiviteit</li><li>• Schoonheid</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Duurzaamheid</li><li>• Proces</li><li>• Tijd</li><li>• Ontwikkeling</li><li>• Sturende werking</li><li>• Doelmatigheid in tijd</li><li>• Uitbreidbaarheid</li><li>• Aanpasbaarheid</li><li>• Flexibiliteit</li></ul>

Tabel 2: Aspecten van ruimtelijke kwaliteit  
[Bron: [www.ruimtekwaliteit.nl](http://www.ruimtekwaliteit.nl)]

Uiteraard kenmerkt ruimtelijke kwaliteit op stedelijk niveau zich door een hoger abstractieniveau dan op projectniveau, maar (afgeleiden van) de genoemde aspecten zouden teruggevonden moeten kunnen worden in beleidskaders. Beleidsdocumenten die zich richten op de ruimtelijke kwaliteit op stedelijk niveau geven een visie op bijvoorbeeld: groenstructuren, gebieden waar hoogbouw plaats mag vinden, of de hoofdinfrastructuur van een gemeente.

Concluderend kan gesteld worden dat er bij de afweging of een bepaalde gebiedsontwikkeling de prioritering doorstaat een relatie gelegd dient te worden tussen het relevante beleid en de bijdrage van het betreffende project aan de (bv. ruimtelijke, kwalitatieve en sociaal-economische) doelstellingen die in de betreffende beleidsnota's vastgelegd zijn. De aanwezigheid van een integrale ontwikkelingsvisie op stedelijk niveau kan daar een grote rol in spelen.

### Marktkwaliteit

Als er in het vakgebied van gebiedsontwikkeling gesproken wordt over marktkwaliteit dan horen daar de begrippen '(toekomstige) gebruikers' en 'eisen & wensen' bij. Het zou dus eigenlijk niet meer zijn dan het vanuit doelgroepen denken over aspecten die voor die doelgroepen een bijdrage leveren aan een kwalitatief hoogwaardige vestigingslocatie, of zoals Van 't Verlaat het in een scriptievoortgangsgesprek ook wel benoemde:

#### **'Diversiteit'**

"Verschillende doelgroepen hebben verschillende wensen en dit leidt tot verschillende typen gebiedsontwikkelingen op verschillende locaties met verschillende marktkwaliteiten (door de wensen van de doelgroep ingegeven)."

[Citaat: Jan van 't Verlaat, 18 juni 2012]

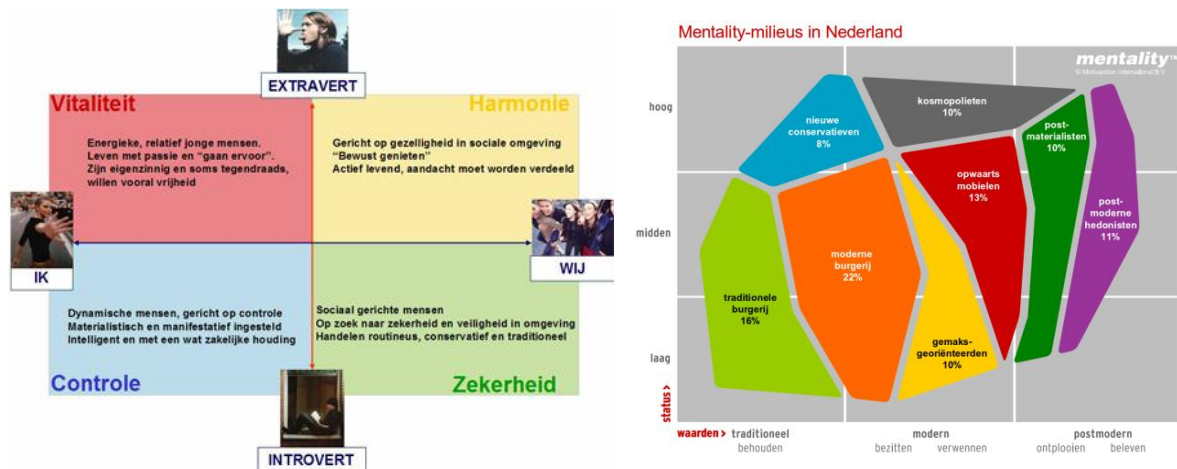
Niet voor niets wordt in het citaat tot vijf keer toe het woord 'verschillend' gebruikt. Gebiedsontwikkeling is geen routinematige handeling, het vergt creativiteit en inlevingsvermogen.

Dit denken vanuit de eindgebruiker is in de afgelopen jaren vaak achterwege gebleven. Er was sprake van aanbod- in plaats van vraag-gestuurd ontwikkelen, omdat er toch wel afzet was. Door de crisis is er een zeer duidelijke omslag in het denken waarneembaar, waarbij geprobeerd wordt de eindgebruiker meer te betrekken bij het planproces, zodat het eindresultaat beter aansluit bij de wensen van die eindgebruiker (De Zeeuw et al., 2011; Van Dijken et al., 2011; Trip, 2011; Puylaet en Werksma, 2011). Daarbij is er niet één eindgebruiker, die kunnen in verschillende doelgroepen (bedrijven, bewoners, bezoekers, etc) ingedeeld worden. Binnen die doelgroepen kunnen weer differentiaties aangebracht worden. Op stedelijk niveau betekent dit het dat er voor bijvoorbeeld de doelgroep bedrijven duidelijk moet zijn op welke plekken bepaalde soorten bedrijfsactiviteiten gewenst zijn, en op welke plekken juist niet. Van 't Verlaat (2011) spreekt in dit verband over 'bedrijfsmilieudifferentiatie'. Het gaat dus over lange termijn strategieën, die de basis vormen voor het beleid.

Op beleidsvlak kunnen verschillende modellen en instrumenten gebruikt worden om tot stedelijke kaders te komen. Een voorbeeld van die instrumenten zijn de leefstijl-analyses, waar in de vraaggestuurde markt waar gebiedsontwikkeling zich sinds de financiële crisis van 2008 in bevindt, in toenemende mate gebruik van gemaakt wordt (zeker in de woningmarkt). Er worden verschillende modellen gebruikt, waarbij het BSR-model (SmartAgent) en Mentality-model (Motivation) de bekendste zijn. Met de modellen worden vooral het woongedrag en de woonmilieuvorkeuren in kaart gebracht, waardoor op projectniveau de wensen en eisen van één of meerdere leefstijlen duidelijk worden. Zie voor voorbeelden Figuur 3.

Door kennis over de al aanwezige woonmilieus in een stad te combineren met de ambities van die stad ten aanzien van de woonambities kunnen strategische uitgangspunten voor beleid bepaald worden. Voor nieuw gewenste doelgroepen dienen de eisen/wensen van die doelgroepen in kaart gebracht te worden. Daarvoor kunnen de leefstijlmodellen, in combinatie met specialistische kennis van onderzoeksbureaus ingezet worden. De leefstijlmodellen worden dus niet alleen op projectniveau gebruikt, maar kunnen ook toegepast worden voor de vorming van stedelijk beleid. Dit wordt bevestigd door het onderzoek 'Voorkeur voor een leefstijl?' (Ouweland et al., 2011, p.84) waaruit blijkt dat de leefstijlmethoden op verschillende schaalniveaus toegepast kunnen worden. Rotterdam en Amsterdam hebben bijvoorbeeld beleidsdocumenten waarin de binnen de gemeente voorkomende woonmilieuprofielen in beschreven worden. Op basis van beleid dat aansluit bij de gewenste marktkwaliteit kan bij de prioritering getoetst worden of een project bijdraagt aan het realiseren van de woonwensen van een bepaalde doelgroep, of zoals Boogaard

(2010) aangeeft: “De cruciale opgave bij het vraaggestuurd prioriteren is de woningbouwplannen te benoemen die het beste inspelen op de kansrijke woonmilieus”.



Figuur 3: Voorbeelden van BSR-model (links) en Mentality-model (rechts)

Marktkwaliteit betekent ook de stad aantrekkelijk maken en houden voor gewenste doelgroepen (bedrijven, bewoners, gebruikers, zie deelvraag 2). Dit kan bijvoorbeeld door bepaalde woonmilieus te stimuleren, evenementen te organiseren, of in te zetten op bepaalde bedrijven. Vaak zijn hier ook bepaalde financiële middelen voor nodig, die samen met markt- en ruimtelijke kwaliteit in balans moeten zijn. Sturing met middelen (financiële impulsen, strategische verwervingen, etc.) worden tot de marktstimulerende instrumenten gerekend die in subparagraaf 2.2.4 aan bod komen.

#### Sociaal-economische context

De driehoek van Van 't Verlaat moet tegen de achtergrond van de sociaal-economische context gezien worden, waarbij het is overduidelijk is dat die context van gebiedsontwikkeling verandert. Die verandering trekt een zware wissel op stedelijke gebiedsontwikkeling, waarmee niet gezegd wordt dat er sociale effecten zijn. De ontwikkelingen leiden onder meer tot vraaguitval, moeizame financiering en afwaardering van grondexploitaties. De Zeeuw et al. (2011, p. 3) maken daarbij een onderscheid tussen conjuncturele ontwikkelingen en structurele veranderingen. Een aantal van de conjuncturele ontwikkelingen is hierboven al benoemd. Tot de meer structurele veranderingen worden onder meer het opereren van corporaties en verschuiving in opgaven van uitbreidingslocaties naar binnenstedelijke herontwikkeling.

Zoals eerder aangegeven maakt de sociale beleidskant tegenwoordig vaker onderdeel uit van de uitgangspunten bij gebiedsontwikkeling. Arts et al. (2004, p. 5) plaatsen daarbij in het kader van wat zij noemen 'natuurlijke wijkontwikkeling'<sup>5</sup> wel een kanttekening door te stellen: "Natuurlijke wijkverandering durft vooral die dingen sectoraal te doen die nodig zijn, zolang de samenhang maar niet verloren gaat". In de afgelopen jaren zijn er veel fysieke ontwikkelingen voortgekomen uit of zelfs geïnitieerd door sociaaleconomische problemen. Het was zelfs onderdeel van het rijksbeleid (denk aan de 'Vogelaar-wijken' en later de 'Aandachtswijken'), maar ook op stedelijk niveau is er veel aandacht voor de wijken waar sociale, economische en fysieke problemen zich

<sup>5</sup> Natuurlijke wijkontwikkeling wordt daarbij omschreven als: "Door bestaande vormen van project- en procesaanpak te combineren, ontstaat een werkwijze die kans op succes biedt, die past bij het karakter van de wijk en culturen van partijen die de wijkvernieuwing moeten waarmaken." Arts et al (2004, p. 5)

opstapelen. Met het oog op het prioriteringsvraagstuk bestaat wel de kans dat juist projecten die dit soort problemen proberen aan te pakken om financiële redenen stopgezet worden.

De sociale en economische context zijn dus zeer relevant zijn voor stedelijke gebiedsontwikkelingen. Naar aanleiding van wijzigingen in deze context moeten overheden overwegen of aanpassingen in het staande beleid nodig zijn en zich de vraag stellen wat nog wel en wat niet meer ontwikkeld moet of kan worden. Die laatste afweging geldt niet alleen voor de overheden, maar bijvoorbeeld ook voor de marktpartijen die betrokken zijn bij die ontwikkelingen.

### *Afwegingskaders*

Als uitvloeisel van het ruimtelijk beleid en als uitgangspunt van het prioriteringsproces zijn inmiddels verschillende afwegingskaders opgesteld. Het is echter de vraag in hoeverre deze kaders toepasbaar zijn als sturingsinstrument in het prioriteringsproces. Het betreffen namelijk vooral sectoraal georiënteerde, beleidsmatige kaders. In het geval van het 'Afwegingskader Woningbouw' dat door de Provincie Zuid-Holland als regionaal afwegingskader is opgesteld (zie onderstaand kader) geval bijvoorbeeld beter gesproken worden van beleidsrichtlijnen dan van een afwegingskader. Afwegingskaders kunnen derhalve als richtinggevend hulpmiddel gebruikt worden, maar moeten niet als 'checklist' gezien worden.

## **Kader 2: Provinciale prioritering**

"Afwegingskader Woningbouw is de basis voor ruimtelijke beslissingen m.b.t. woningbouw

De keuze voor herstructureringslocaties en woningbouwlocaties is gestructureerd in het "Afwegingskader Woningbouw" (een vorm van SER-ladder). Het afwegingskader wordt gebruikt om te beslissen hoe de vraagkant van de woningmarkt moet worden ingevuld. Uitgangspunt is 'kwaliteit boven kwantiteit'. Vanuit ruimtelijke optiek (contouren) is het afwegingskader een verplichting. Voor regionale keuzes voor lokalisering van het programma binnen de contouren woningbouwlocaties is het wenselijk om de stappen 1-4 te volgen. De onderstaande stappen zijn een beschrijving van de te ondernemen stappen om een antwoord te formuleren op relokalisering van de woningbehoefte en gaan tevens in op de ruimtelijke vraag. De laatste stap, 'wijzig de contouren', is in principe niet aan de orde.

1. **Benut de bestaande voorraad.** Te allen tijde moet worden gekeken of een oplossing voor een woningvraag kan worden gevonden in de bestaande voorraad. Daarbij moet ook worden gekeken naar oplossingen in monumenten en leegstaande kantoren;
2. **Transformeer de bestaande voorraad**, waardoor woonmilieus beter in balans raken;
3. **Voeg nieuwbouw toe**, waardoor **woonmilieus beter in balans** raken, met inachtneming van de ruimtelijke voorwaarden (Bouwen binnen bestaande stedelijk en dorps gebied: 80-20 binnen de Zuidvleugel en 50-50 in overig Zuid-Holland. Binnen de Zuidvleugel is gekozen is om deze woningen in hoge dichtheid rondom StedenbaanPlus locaties te concentreren.);
4. Voeg nieuwbouw toe als **aanvulling van kritische massa** in stedelijk gebied in de Zuidvleugel, of als aanvulling van kritische massa (i.e. aan de bestaande bebouwing/ kern) met het oog op behoud van voorzieningen in het landelijke gebied, met inachtneming van de ruimtelijke voorwaarden;
5. **Wijzig de contouren."**

[bron: Provincie Zuid-Holland, Woonvisie 2011-2020, p. 20, 2011]

Concluderend kan gesteld worden dat de marktformende instrumenten (en dan vooral het ruimtelijk beleid afgestemd op de sociaal-economische context) gebruikt kunnen worden als sturingsinstrumentarium voor het prioriteringsproces. Binnen het ruimtelijk beleid is een door betrokken partijen gedragen integrale stedelijke ontwikkelingsvisie bij uitstek het beleidsdocument dat als uitgangspunt gebruikt kan worden voor de bepaling van een deel van de criteria waarop projecten worden afgewogen. Er is een groeiend aantal afwegingskaders, dergelijke afwegingsinstrumenten zijn echter sectoraal ingericht, hetgeen de toepassing ervan als checklist in het prioriteringsproces ongeschikt maakt.



### 2.2.3 Marktregulerende instrumenten

Onder deze noemer worden de wettelijke en juridische kaders geschaard die gelden voor de ontwikkeling van een gebied. Het gaat dan dus om publiek- en privaatrechtelijke middelen die de gemeente ter beschikking staan om te sturen in (on)gewenste ontwikkelingen.

#### *Publiekrechtelijke middelen*

Er zijn verschillende wetten die van toepassing zijn op gebiedsontwikkelingen. Enkele belangrijke, die hieronder kort worden toegelicht, zijn: de Wet ruimtelijke ontwikkeling (waarin overigens ook een privaatrechtelijk deel is opgenomen), de Woningwet, de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Onteigeningswet.

#### A. Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) gaat over de ruimtelijke ordening in Nederland en bepaalt voor overheden (gemeente, provincie en rijk) wat ze mogen en wat ze moeten doen (verdeling bevoegdheden en verantwoordelijkheden) en welke stappen ze daarbij moeten nemen (procedure). Op basis van de Wro zijn gemeenten bijvoorbeeld verplicht om voor het hele grondgebied bestemmingsplannen vast te stellen.

#### B. Woningwet

De Woningwet gaat over de kwaliteit van de woningvoorraad en over het bouwen, het gebruik en de sloop van woningen. De Woningwet geeft gemeenten de taak om toezicht te houden op de kwaliteit van alle woningen in de gemeente. Zo moeten de woningen brandveilig zijn, goed gebouwd en energiezuinig. Er moet vochtwering zijn, daglicht, geluidsisolatie. Alle eisen waar een woning aan moet voldoen, staan in het Bouwbesluit 2003; een besluit dat gebaseerd is op de Woningwet. De gemeente moet ook opletten dat woningen en wijken niet in verval raken. Daarvoor kijkt de gemeente welke woningen opgeknapt moeten worden en welke woningen niet meer geschikt zijn om in te wonen en gesloopt moeten worden ([www.kennisring.nl](http://www.kennisring.nl)). Er wordt gewerkt aan een herziening van de Woningwet. Door de voorgestelde wijziging zal de verhouding tussen woningcorporaties en gemeenten veranderen en krijgen gemeenten het recht over financiële mogelijkheden van corporaties. Op 31 mei 2012 is de wet door de Tweede Kamer 'niet controversieel' verklaard, hetgeen betekent dat de behandeling ervan doorgaat.

#### C. Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

De Wvg biedt een gemeente de mogelijkheid om een gebied of perceel aan te wijzen, waarbinnen zij met voorrang grond kan verwerven op het moment dat de eigenaar deze voornemens is te verkopen, dit met de mogelijkheid vanuit actief grondbeleid de regie te kunnen voeren op toekomstige ontwikkelingen of om ongewenste grondspeculaties te voorkomen. Ashouwer (2011) beschrijft een viertal doeleinden die de wet aan gemeenten geeft, namelijk:

1. Het verschaffen van een betere uitgangspositie op de vastgoedmarkt;
2. Als beschermingsinstrument tegen ongewenste verkopen en een beheersinstrument ten aanzien van de grondprijs;
3. Als grondbeleidsinstrument ten behoeve van de stadsvernieuwing (herstructurering);
4. Het ondersteunen van *de regisserende rol* van de gemeenten bij de verwezenlijking van bestemmingsplannen (regiefunctie).

#### D. Onteigeningswet

Op basis van de Onteigeningswet kunnen gronden, ten behoeve van het algemeen belang, verplicht worden verkocht aan de overheid. Onteigening kan pas plaatsvinden nadat een traject van minnelijke verwerving is doorlopen.

Van al deze publiekrechtelijke middelen die de gemeente ter beschikking staan om te sturen in (on)gewenste ontwikkelingen is het bestemmingsplan het meest regulerende sturingsinstrument. Ten aanzien van de prioritering kan de gemeente met behulp van bestemmingsplannen aangeven welke bestemming zij in een bepaald gebied/op een bepaalde plek voor ogen heeft en kan ze nieuwe bestemmingen op bepaalde plekken onmogelijk maken (conserverende bestemming). Het is echter ook een instrument dat een lange doorlooptijd kent, waardoor het sturen een passief karakter krijgt.

#### *Privaatrechtelijke middelen*

##### A. Wet ruimtelijke ordening

In de Wro is naast een publiekrechtelijk deel ook een privaatrechtelijk deel opgenomen. Het (publiekrechtelijke) exploitatieplan en de (privaatrechtelijke) anterieure overeenkomst maken het mogelijk om kosten die door de gemeente gemaakt worden ten behoeve van een ontwikkeling te verhalen op de ontwikkelende partij.

##### B. Aanbestedingswet

De aanbestedingswet is bedoeld om de inkoop door overheidsinstellingen transparant en effectief te laten verlopen. Daarbij beoogt de wet ondernemers een eerlijke en optimale kans te bieden bij een aanbesteding door de overheid.

##### C. Privaatrechtelijke overeenkomst

Wanneer een gemeente besluit tot deelname aan een samenwerkingsverband met een private partij, is er sprake van een privaatrechtelijke overeenkomst. Maar ook een koopovereenkomst (aankoop van grond) valt onder het privaat recht.

Resumerend kan geconcludeerd worden dat sturing op de prioritering door de inzet van marktregulerende instrumenten mogelijk is, maar dat de toepassing ervan lastig is. Het instrumentarium kan vooral gebruikt worden voor het handhaven of versnellen van gemaakte keuzes in het prioriteringsproces (regie-functie). Als aanleiding voor de moeilijkere inzet wordt de doorgaans lange tijd die nodig is voor de totstandkoming van juridische kaders gezien. Een mogelijkheid voor de langere termijn is om voor gebieden waar ontwikkelingen niet wenselijk zijn, een conserverend bestemmingsplan vast te laten stellen.

#### 2.2.4 Marktstimulerende instrumenten

Marktstimulerende instrumenten zijn de subsidies en directe investeringen en interventies die een gemeente kan inzetten of plegen om onrendabele, maar maatschappelijk gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken, of nieuwe marktinitiatieven te ontlokken. Daarmee kan het derde hoekpunt van de 'Driehoek van Van 't Verlaat' tot de marktstimulerende middelen gerekend worden.

#### *Middelen*

Bij de twee eerder besproken hoekpunten (Ruimtelijke kwaliteit en Marktkwaliteit) is betoogd dat het hoekpunt 'Middelen' geen afgeleide is van de twee andere hoekpunten, maar gezien moet worden als een gelijkwaardige invalshoek van de driehoek. Vanuit gemeentelijk perspectief zal met het inzetten van middelen een vliegwieleffect beoogd worden. Dat wil zeggen dat het doen van een investering of het medewerking verlenen aan een initiatief (door bijvoorbeeld het ter beschikking stellen van arbeidskracht) een grotere private investering op gang brengt. In dit licht wordt ook wel over 'heboomeffect' gesproken. De VROM-raad (2006, p.8) benoemt voor rijksinvesteringen twee verschillende soorten investeringen, te weten: strategische investeringen en knelpunt oplossende investeringen. Daarbij stelt ze dat beide soorten sterk verschillen van ka-

rakter (bijvoorbeeld ten aanzien van onzekerheid, planhorizon, voorbereidingstijd en omgevings-effecten). Knelpuntoplossende investeringen zijn gericht op het oplossen van bestaande of goed voorzienbare problemen. Volgens de VROM-raad (2006, p.9) kunnen ze gezien worden als “groot- of achterstallig onderhoud”. Strategische investeringen zijn lange termijn investeringen die een vliegwielf effect beogen voor de ruimtelijke, economische en maatschappelijke ontwikkeling. Deze tweedeling kan ook voor investeringen van gemeenten in gebiedsontwikkeling gehanteerd worden. Ze worden hieronder kort toegelicht.

### **‘Het bijzondere karakter van strategische investeringen’**

*“Strategische investeringen zijn op de lange termijn structurerend voor de ruimtelijke, economische en maatschappelijke ontwikkeling. Deze structurering wordt vooral bepaald door vliegwieleffecten op het (investeringsgedrag van burgers en bedrijfsleven. Vliegwieleffecten zijn sterk afhankelijk van de mate waarin de investering inspeelt op de economische en maatschappelijke trends op langere termijn. Deze trends gaan met grote onzekerheden gepaard, mede omdat het de lange termijn betreft. De bepaling van het rendement van een strategische investering is daarmee inherent lastig. Zowel de kosten als de baten kunnen beduidend anders uitpakken indien de lange termijn ontwikkelingen zich op iets andere wijze manifesteren dan tevoren verwacht. Daardoor hebben strategische investeringen ook een hoge uitstelwaarde. Het beoogde moment in de toekomst komt bij uitstel vanzelf dichterbij, waardoor de situatie beter in beeld komt. Het loont om de uiteindelijke investering pas te maken als er zicht is op de toekomst. Met een gefaseerde aanpak, kan de kans op tegenvallende kosten of baten orden geminimaliseerd. Te lang uitstellen is echter ook een valkuil, want nietsdoen leidt in ieder geval tot problemen.”*

[Bron: VROM-raad, 2006, p. 15]

#### **A. Strategische investeringen**

Op basis van bovenstaande beschrijving kunnen grondexploitaties gerekend worden tot strategische investeringen. Dat zijn per slot van rekening lange termijn investeringen gericht op ruimtelijke economische en maatschappelijke ontwikkelingen die een vliegwieleffect beogen. Daarbij dient wel de kanttekening geplaatst te worden dat er tussen grondexploitaties onderling verschil bestaat tussen het strategische karakter. Het investeren in een integraal pakket van maatregelen om een achterstandswijk te vitaliseren is (strategisch gezien) van een andere orde dan de ontwikkeling van een uitleglocatie. Dit gold zeker vóór het uitbreken van de crisis. Met de veranderende rol van gemeenten in gebiedsontwikkelingsprojecten, mede als gevolg van het afnemen van beschikbare middelen, wordt de vraag ‘welke private investeringen lokt deze investering uit?’ steeds vaker gesteld. Bij investeringen in gebiedsontwikkeling kan gedacht worden aan het verwerven van gronden, het uitkopen van bewoners of bedrijven en herinrichting van de openbare ruimte (Braun et al., 2011).

#### **B. Knelpuntoplossende investeringen**

Investeringsprojecten kunnen ook voortkomen uit bijvoorbeeld gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Het ‘vergroenen’ van de stad kan bijvoorbeeld een collegeprioriteit zijn, waar ook budget voor beschikbaar gesteld wordt. In een investeringsstrategie kunnen bijvoorbeeld bepaalde investeringsdomeinen worden benoemd. Het doel van een subsidie moet zodanig omschreven zijn dat bij een aanvraag goed getoetst kan worden of de aanvraag bijdraagt aan de doelstelling van de subsidie. De conclusie zou dus moeten zijn dat ieder project dat een bepaalde subsidie ontvangt, een bijdrage levert aan de doelstelling van de betreffende subsidie, en dat het betreffende project zonder die subsidie niet haalbaar zou zijn.

Naast financiën worden tot het hoekpunt 'middelen' ook grondposities gerekend. Vanuit beleidsmatig oogpunt gaat het dan om het type grondbeleid dat door een gemeente gevoerd wordt. Zoals in de inleiding betoogd is, zijn hier (soms noodgedwongen) bij veel gemeenten veranderingen gaande. Naar verwachting zal een (grote) gemeente nooit één zuiver type grondbeleid kunnen hanteren. Op de plek zal gekozen worden voor passief grondbeleid, voor een andere locatie zal een gemeente (bijvoorbeeld vanwege het belang van een bepaalde plek in de stad) een locatie verwerven om op die manier te kunnen sturen in een gewenste ontwikkeling. Strategisch grondbeleid zal dus gevormd worden door kennis over de voor- en nadelen van verschillende typen grondbeleid. In het prioriteringsproces zal dit ook een punt zijn waar afwegingen gemaakt moeten worden. De beschikbare middelen nemen af en de op een later moment te ontvangen grondwaarden stijgen minder hard, c.q. nemen af ten opzichte van de afgelopen jaren, dus een gemeente zal niet meer zomaar panden of gronden aan gaan kopen.

Vastgoed in gemeentelijke eigendom is ook nog een onderdeel dat tot het hoekpunt middelen gerekend kan worden. Om een bepaalde ontwikkeling in een gebied op gang te brengen kan overwogen worden om (leegstaand) gemeentelijk vastgoed voor een lage prijs te verhuren aan een partij waarvan verwacht wordt dat die als katalysator voor het gebied kan werken.

#### *Inzet van middelen in relatie tot prioritering*

Niet alleen het soort investering is van belang voor de prioriteringsstrategie. Ook het doel dat met de investering wordt nagestreefd is van groot belang. Vanuit bedrijfsmatig oogpunt zou je kunnen stellen dat iedere investering die zich niet terugverdient niet levensvatbaar is. Toch is algemeen bekend dat bedrijven veel geld investeren in bijvoorbeeld nieuwe innovaties. Een gedeelte van die investeringen zal nooit terugverdiend worden, maar in het kader van de continuïteit van de organisatie en het bouwen aan imago worden veel van dit soort investeringen gedaan. Daarbij worden soms grote risico's gelopen. Bovenstaande gaat ook op voor gemeenten. Een gemeentelijke organisatie heeft echter andere doelstellingen dan een commercieel bedrijf. En die doelstellingen laten zich lang niet altijd uitdrukken in financiële waarden, laat staan dat ze meetbaar zijn. Die doelstellingen komen mede voort uit de strategie die gebaseerd moet zijn op de context waarin gebiedsontwikkeling zich afspeelt. De Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) is een instrument waarmee niet meetbare doelstellingen toch meegewogen kunnen worden in de besluitvorming over een investering. De toepasbaarheid ervan voor gebiedsontwikkelingsprojecten roept echter nog wel discussie op (TU Delft, 2011). Bovendien wordt de maatschappelijke discussie gevoerd of en zo ja, in hoeverre een gemeente risicovolle investeringen moet doen. Van der Krabben (2011) dankt het gevarieerde en kwalitatief hoogstaande woningaanbod in Nederland aan het actieve grondbeleid dat Nederlandse gemeenten lange tijd gevoerd hebben, maar stelt dat gemeenten (naar voorbeeld van andere landen) de risico's die het ontwikkelingstraject met zich meebrengen bij de marktpartijen moet laten en terug moeten naar hun publieke rol in het ontwikkelingsproces. In het inleidende hoofdstuk is ook al gesproken over een veranderende rol van de gemeenten. De inzet van marktstimulerende instrumenten zal dus naar verwachting gaan veranderen. In het prioriteringsproces zal dit tot uiting komen door een kleiner aantal plekken waar de gemeente ontwikkelingen met financiële impulsen stimuleert en een kritischere houding tegenover business cases met een onrendabele top. Ook zullen er vanuit het grondbeleid criteria geformuleerd worden op basis waarvan prioriteringskeuzes gemaakt worden. Daarbij valt te denken aan de financiële consequenties (afboeken van gedane investeringen, mogelijke juridische schadeclaims bij het stopzetten van projecten, bijdragen aan stedelijke doelstellingen, etc.)

Binnen de grondexploitatie wordt veelvuldig gebruik gemaakt van subsidies. Vanuit het oogpunt van prioriteren van projecten dient er dus ook gekeken te worden of een mogelijk te schrappen plan niet gebruik maakt van een subsidie die daardoor verloren gaat. Andersom kan ook het geval zijn. Door het geen doorgang laten vinden van een bepaald project kan een subsidiebedrag dat voor dat project gepland stond op een andere (misschien wel betere) plek in de stad ingezet worden.

In het kader van prioritering zou de financiële (machts)positie van gemeenten als knelpunt genoemd kunnen worden. Vanwege de financiële gevolgen (en de toch al niet rooskleurige financiële positie van gemeenten) worden keuzes niet gemaakt (zie hoofdstuk 1) en als ze wel gemaakt worden ligt het gevaar van het principe 'eigen grond eerst' op de loer. Vanuit financieel oogpunt van de gemeente is die keuze begrijpelijk, maar vanuit de ruimtelijke ontwikkeling gezien kan het veel beter zijn om andere projecten de voorkeur te laten genieten. Idealiter zou bij de prioritering van de projecten daarom het criterium 'financiën' geen rol mogen spelen. Als knelpuntoplossende investering zou daarom nagedacht kunnen worden over de vorming van een 'prioriteringsfonds': een fonds waaruit actoren die door de prioritering benadeeld worden gecompenseerd kunnen worden. Aanleiding voor deze gedachte is de compensatie van een aantal gemeenten in de regio Groningen-Assen (zie onderstaande kader) en (hoewel van een andere strekking) de 'kantorenfondsen' als onderdeel van het 'Convenant Aanpak Leegstand Kantoren'<sup>6</sup>.

### **Kader 3: Regionale woningbouwafstemming**

"De Regio Groningen-Assen gaat het woningbouwprogramma beperken en sterker inzetten op kwaliteit. Dit heeft de Stuurgroep Regio Groningen-Assen besloten in haar vergadering van 24 februari. De uitwerking van de gemaakte afspraken wordt ter besluitvorming voorgelegd aan de raden en Staten van de deelnemers van Regio Groningen-Assen.

Aanleiding hiervoor is de economische recessie. De regio Groningen-Assen is nog steeds een groeiregio, maar ook hier is sprake van een minder goed functionerende woningmarkt. De Regio wil met het beperken en versterken van het woningbouwprogramma nieuwe risico's voorkomen, de aanwezige vraag zo goed mogelijk bedienen en de regionale woningmarkt stimuleren. De regionale samenwerking toont hiermee ook in moeilijke tijden daadkracht.

Het is van groot belang dat er voldoende balans is in het aanbod in de regio Groningen-Assen. Niet alleen vanuit financieel oogpunt, maar ook vanwege het verminderen van druk op het landschap, de samenhang met bereikbaarheid, het versterken van binnenstedelijke/dorpse functies en het vergroten van de invloed van de woonconsument.

#### *Beperking regionaal woningbouwprogramma*

De regio wil voorbereid zijn op een scenario van in totaal 1000 - 1500 te bouwen woningen per jaar. Dit betekent dat een aantal woningbouwlocaties, geheel of gedeeltelijk, pas na 2030 ontwikkeld kan worden.

Ook de regionale woningbouwtaakstelling van de zogenaamde schragende kernen (Leek/Roden en Hoogezand-Sappemeer) wordt verminderd. Omdat de drie betreffende gemeenten al wel kosten hebben gemaakt en de bovengenoemde vermindering van de woningbouw een forse bijdrage levert aan het terugbrengen van het overaanbod aan woningcapaciteit, vindt er vanuit de regio compensatie plaats in de vorm van plankosten en investeringen.

#### *Scenario als hulpmiddel*

De scenario's worden gebruikt als hulpmiddel om voorbereid te zijn op een slechte woningmarkt. Wanneer blijkt dat er sprake is van markttherstel, kan na instemming op regionaal niveau worden overgegaan tot een hoger scenario voor markttherstel."

[bron: <http://www.regiogroningenassen.nl/nl/wonen/ruimte-om-te-wonen/regionale-woningbouwafstemming/>]

<sup>6</sup> Dit convenant, dat op 27 juni 2012 door het Rijk, IPO, VNG en brancheorganisaties werd getekend, bevat een maatregelenpakket om de leegstand op de kantorenmarkt tegen te gaan.

Op basis van voorgaande kan de conclusie getrokken worden dat marktstimulerende instrumenten voor verschillende functies in het prioriteringsproces ingezet kunnen worden. Zo dragen financiële aspecten uit de grondexploitaties bij aan de bepaling van de criteria (input-functie), kan een compensatiefonds het verloop van het prioriteringsproces bevorderen en tot een zuiverdere afweging tussen projecten laten leiden (proces ondersteunende functie) en kan de gemeente door te investeren op plekken in de stad waar ze zich vanuit haar ruimtelijke doelstelling op wil richten helder aangeven waar haar focus ligt (regie functie). Geconstateerd wordt echter dat de mogelijkheden voor de inzet van het instrumentarium afnemen als gevolg van onder druk staande financiële positie van gemeenten. Een 'prioriteringsfonds' wordt als specifieke mogelijkheid binnen de marktstimulerende instrumenten. De vorming hiervan zal naar verwachting echter moeilijk zijn.

### 2.2.5 Marktactiverende instrumenten

De marktactiverende instrumenten vormen, in tegenstelling tot de voorgaande instrumenten, een minder tastbaar instrumentarium. Het gaat bij deze vorm van sturing om het opbouwen van interne en externe relaties, om daarmee betrokkenheid en vertrouwen te creëren. Braun et al. (2011, p.9) benoemen dit als: *"Zij [de marktactiverende instrumenten] vergroten de intensiteit en betrouwbaarheid van informatie tussen actoren en trekken in potentie nieuwe partijen in het gebied aan."*

Door kennisuitwisseling kunnen partijen van elkaar leren. In de huidige marktsituatie is dat zeker van belang. Het gaat bij dit instrument dus om de betrokken actoren. Mensen die weliswaar een organisatie vertegenwoordigen of een doel nastreven, maar het zijn uiteindelijk de personen met wie je tot projectresultaten moet komen. Draagvlak, actoren en belangen spelen dus een belangrijke rol. Braun et al. (2011) noemen dat: 'zachte sturing'.

#### **'Zachte sturing'**

*"De intermenselijke relaties worden door alle deelnemers als cruciaal genoemd voor succesvolle gebiedsontwikkeling. De verantwoordelijken aan tafel moeten visies met elkaar delen en mandaat krijgen om zaken met elkaar te kunnen doen. Hoe langer deelnemers betrokken blijven bij een gebiedsontwikkeling, hoe groter de continuïteit in het proces, hoe groter het vertrouwen, en hoe groter de slaagkans. De kracht van marktactiverende sturingsinstrumenten, ook wel 'zachte sturing' genoemd, lijkt te worden onderschat."*

[Bron: Braun et al, 2011, p.19]

Bij de marktstimulerende instrumenten is aangegeven dat de beschikbare middelen voor gebiedsontwikkeling teruglopen en in het inleidende hoofdstuk is geconstateerd dat mede daardoor de rol van de gemeentelijke overheid in ontwikkeling is. Zoals in de inleiding vermeld is, gaan grondbedrijven over van actief grondbeleid naar faciliterend grondbeleid. Er wordt in dit kader ook wel gezegd: "Marktpartijen moeten verleid worden om te gaan investeren". Iedereen begrijpt wat hiermee bedoeld wordt, maar met het oog op de marktactiverende sturing kan het ook over komen als een 'wij/zij-gedachte', terwijl betrokken partijen, privaat én publiek, het juist samen moeten doen. Wel is 'het verleiden' een mooie metafoor voor de emotionele kant van keuzes die in gebiedsontwikkeling gemaakt moeten worden. Juist die emotionele kant komt in de zachte sturing tot uiting. Verder komt de marktactiverende kant ook aan de orde bij het opstellen van nieuw beleid. Wanneer dit vanuit een 'ivoren toren' wordt geschreven, zonder koppeling met de realiteit of visies vanuit de markt, is de kans groot dat het beleid gedoemd is te mislukken. Door andere actoren er (formeel of informeel) bij te betrekken, zal meer draagvlak ontstaan.

Ook vanuit het oogpunt van prioritering is de inzet van zachte sturing een belangrijk instrument om resultaten te behalen. In plaats van het verleiden tot het doen van investeringen, zullen betrokken publieke en private partijen gezamenlijk keuzes moeten maken die consequenties hebben voor de vele spelers die actief zijn op het regionale speelveld. Zij hebben allemaal hun eigen belangen en tegelijkertijd is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Om hier beter zicht op te krijgen gaat de volgende deelvraag (paragraaf 2.3) over de betrokken actoren en hun belangen, zodat een duidelijker beeld ontstaat welke relaties er gelegd en/of verstevigd moeten worden.

Concluderend kan gesteld worden dat de inzet van marktactiverende instrumenten in het prioriteringsproces een belangrijke rol spelen. Richting de toekomst zal de inzet ervan steeds belangrijker worden, omdat de gemeente als gevolg van de verschuivende rollen tussen publieke en private partijen meer afhankelijk wordt van de marktpartijen. Dit geldt niet alleen voor gebiedsontwikkeling in het algemeen, maar ook voor het prioriteringsproces.

### 2.2.6 Theoretische veronderstellingen deelvraag 1

Deelvraag 1 beoogt inzicht te geven in de sturingsinstrumenten die de gemeente ter beschikking staan in het prioriteringsproces. Op basis van voorgaande wordt geconstateerd dat de gemeente vier typen instrumenten ter beschikking heeft om te sturen in het prioriteringsproces. Dit zijn de marktvormende, marktregulerende, marktstimulerende en marktactiverende instrumenten. Deze instrumenten kunnen op verschillende momenten in het prioriteringsproces ingezet worden. Ze kunnen (a) een bijdrage leveren aan het bepalen van afwegingscriteria (input functie), (b) het procesverloop beïnvloeden (proces ondersteunende functie) of (c) toegepast worden voor het handhaven en/of versnellen van de uitwerking van besluiten die uit het prioriteringsproces voortkomen (regie functie).

Uit bovenstaande komt een groot aantal overwegingen voort die bouwstenen vormen voor de beantwoording van de deelvraag. Per categorie worden de belangrijkste constatering en veronderstellingen opgenomen. De belangrijkste theoretische veronderstellingen zullen (tezamen met de uit de drie andere deelvragen voortkomende veronderstellingen) in de slotparagraaf van dit hoofdstuk (subparagraaf 2.6) worden gebundeld voor toetsing in het empirisch onderzoek (Hoofdstuk 3).

#### *Marktvormende instrumenten*

1. Een integrale strategische ontwikkelingsvisie, gericht op een vraaggerichte markt en gedragen door zowel interne als externe actoren, is van wezenlijk belang in het prioriteringsproces. Dit omdat de gewenste ontwikkelingsrichting van het stedelijk gebied vanuit meerdere beleidsvelden bij elkaar gebracht wordt, waarbij er door het draagvlak onder publieke en private partijen heldere uitgangspunten ontstaan voor de prioritering.
2. Afwegingskaders kunnen als hulpmiddel gebruikt worden, maar moeten zeker niet als wondermiddel of 'checklist' gezien worden.

#### *Marktregulerende instrumenten*

3. Marktregulerende instrumenten lijken voor de sturing van het prioriteringsproces op korte termijn beperkt toepasbaar. De oorzaak daarvan wordt onder meer gevonden in het feit dat de totstandkoming van juridische kaders een lange doorlooptijd kent.

#### *Marktstimulerende instrumenten*

4. Marktstimulerende instrumenten kunnen een goede bijdrage leveren aan het prioriteringsproces door de inzet van middelen op de plekken waar ontwikkeling gewenst is. Als

gevolg van de afnemende financiële positie van gemeenten neemt de mogelijkheid tot inzet van dit type instrument echter snel af.

5. De vorming van een prioriteringsfonds waaruit benadeelde partijen gecompenseerd kunnen worden, draagt bij aan een snellere besluitvorming. Gezien de financiële situatie van publieke actoren is het echter de vraag of dit realiseerbaar is.

#### *Marktactiverende instrumenten*

6. Marktactiverende instrumenten zijn van essentieel belang voor het prioriteringsproces. Bij deze vorm van 'sturen zonder geld' zijn samenwerking, vertrouwen en draagvlak noodzakelijk door de verscheidenheid aan actoren met uiteenlopende belangen en hun wederzijdse afhankelijkheid.

## **2.3 Zicht op het krachtenveld**

### 2.3.1 Algemeen

Om beter grip te krijgen op het prioriteringsproces en de keuzes die gemaakt moeten worden, wordt in dit deel van het theoretische kader onderzoek gedaan naar de betrokken actoren, hun belangen en de spanningen die daar uit voortkomen. De gemeentelijke organisatie staat in dit onderzoek centraal. Deelvraag 2 is daarom als volgt geformuleerd:

*Welke actoren en belangen spelen een rol bij de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille?*

Ondanks de rolveranderingen in de markt (zie hoofdstuk 1 'Inleiding') is de gemeente aan zet om het prioriteringsproces op gang te krijgen en te houden. Dat wil echter niet zeggen dat zij de enige partij is die betrokken is bij dit proces. Op grotere en kleinere afstand zijn verschillende actoren op het speelveld actief met ieder z'n eigen doelen en belangen. Deze deelvraag beoogt inzicht te geven in de belangrijkste actoren en hun belangen. Daartoe worden allereerst de actorgroepen geïnventariseerd en worden hun rollen en belangen in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling én die in het prioriteringsproces beschreven. In het tweede deel van deze paragraaf wordt een actorenanalyse opgesteld, die inzicht moet bieden in de spanningsvelden tussen betrokken actoren en hun belangen.

### 2.3.2 Actoren, rollen en belangen

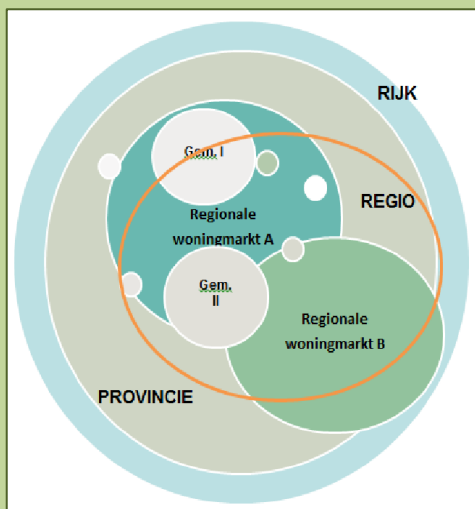
Voor het onderzoek is het van belang dat de gemeentelijke opgave in de context van de stedelijke regio geplaatst wordt. De uitgangssituatie is dus een centrale stad met enkele omliggende regiogemeenten. Dit uitgangspunt maakt het prioriteringsvraagstuk zo complex, temeer omdat er meerdere bestuurslagen op dit regionale niveau acteren (Rijk, provincie, regio, gemeente), ieder met hun eigen belangen. De geografische grenzen van deze organen, zijn echter niet de grenzen die samenvallen met de regionale markt(en) voor gebiedsontwikkelingen. Dit houdt onder meer verband met de door Van den Berg (1993) benoemde 'Functional Urban Regions'. Deze functionele regio's worden gevormd door de eisen en behoeften van mensen en bedrijven, oftewel het verzorgingsgebied van een stad reikt uit tot buiten haar gemeentegrenzen. Andersom leidt de bereidheid tot een grotere woon-werk afstand, of het gebruik van internet tot een situatie waarin de wensen en eisen van bewoners en bedrijven veranderen, en is de bijvoorbeeld de noodzaak om dichtbij de werkplek te wonen verdwenen. Daardoor vissen verschillende gemeentes dus in dezelfde vijver.



Elshof (2011) heeft deze complexiteit rondom betrokken actoren in zijn onderzoek naar de sturingsmogelijkheden van overheden op de woningbouwmarkt treffend omschreven en verbeeld (zie het kader 'Complexiteit van het speelveld'). In de hierna volgende alinea's zullen de belangrijkste actoren kort worden omschreven, waarbij ingegaan wordt op hun rol bij en belang bij zowel het proces van gebiedsontwikkeling als van de prioritering van projecten. Het gaat achtereenvolgens om de centrale stad, regiogemeenten, stadsregio, provincie, rijksoverheid, marktpartijen en gebruikers van de stad.

#### Kader 4: Complexiteit van het speelveld

*“Mensen en bedrijven zijn niet verbonden aan één vaste plek. Ze verbinden en bewegen zich fluide met de ruimte. In de huidige tijd hebben wij alle keuzevrijheid om te wonen, werken en recreëren. De keuzes hiervoor worden op bovenlokale tot regionale schaal gemaakt.*



*Als gevolg hiervan zullen ruimtelijke vraagstukken zich steeds meer aandienen op een regionaal schaalniveau. Dit schaalniveau is geografisch niet af te bakenen. Ook bestaan hiervoor geen democratische bestuurlijke instituties. De uitvoering en afstemming van projecten lijken zich voornamelijk op lokale schaal te richten, terwijl de ruimtelijke vraagstukken zich voornamelijk regionaal afspelen. In figuur a. is deze „complexe“ niet geografisch af te bakenen woningbouwmarkt, met verschillende territoriale bestuurslagen en belangen schematisch weergegeven.*

*Figuur a; Inzicht in de complexiteit van de planningscontext”*

[bron: Elshof, 2011, p. vii]

#### De centrale stad

‘De gemeente’ op zich is geen actor. Op **gemeentelijk niveau** is namelijk een aantal belangrijke sleutelspelers te benoemen die een rol spelen in het prioriteringsproces en die verschillende belangen kunnen hebben. Deze zullen hieronder kort worden toegelicht.

##### a. Organisatieonderdeel ontwikkelingsbeleid

Hiermee wordt de dienst of het organisatieonderdeel van de gemeente aangeduid die/dat verantwoordelijk is voor het opstellen en uitvoeren van het ontwikkelings-, grond- en uitgiftebeleid. In de praktijk komen we voor dit organisatieonderdeel verschillende naamgevingen tegen. Enkele voorbeelden daarvan zijn Grondzaken, Ruimtelijke Ontwikkeling, Gebiedsontwikkeling en Ontwikkelingsbedrijf. De primaire focus van deze dienst is er op gericht fysieke ontwikkeling van de stad mogelijk te maken door met de inzet van middelen (bijvoorbeeld grondposities en financiën) rendement te maken. Deze focus is gerelateerd aan de componenten marktkwaliteit en middelen uit deelvraag 1. Het beleid is realisatie (project) gericht, waarbij die projecten - tenminste op portefeuilleniveau - financieel kostendekkend zijn, op basis van een realistisch uitgifteprogramma en een op basis van actuele gegevens haalbaar geachte uitgifteplanning. Daartoe heeft de verantwoordelijk directeur in hoofdzaak de middelen ‘grond’ en ‘financiële middelen’ ter beschikking. Onderzoeken van Deloitte naar de financiële effecten van de crisis bij gemeentelijke grondbedrijven (Ten Have et al., 2010; 2011) wijzen uit dat van bovenstaande wens om kostendekkend te opereren de afgelopen jaren in veel gemeenten geen sprake was. Enkele grondbedrijven zijn de

afgelopen jaren gekanteld van een zogenaamde afdrachtdienst naar een budgetdienst<sup>7</sup> (Wicherson, 2011). In combinatie met forse bezuinigingen in het gemeentefonds is daarmee de realisatie van een kostendekkende organisatie ook urgent geworden. Het belang van de directie in het prioriteringsproces is dus het tot stand brengen van een evenwichtige, minimaal kostendekkende projectenportefeuille geredeneerd vanuit een visie die op de langere termijn het beste is voor de stad, waarbij quick wins natuurlijk niet uitgesloten worden. Dit kan bereikt worden door scherp te krijgen wat de stedelijke opgave voor de korte en lange termijn is, en vervolgens die projecten te selecteren die aan die doelstelling bijdragen. Dit zou moeten betekenen dat projecten die niet geselecteerd zijn, stopgezet zouden moeten worden. Aangezien de operationele verantwoordelijkheid van een goede projectenportefeuille bij de betreffende directeur ligt heeft hij –samen met de directeur ruimtelijk beleid voor zover dat twee afzonderlijke diensten zijn - de belangrijke rol advies uit te brengen aan het College van B&W (waarna de gemeenteraad hierover moet beslissen). Dit betreft een belangrijke –zo niet de belangrijkste- spilfunctie in het prioriteringsproces, waarbij deze ambtelijke organisatie (en zeker de verantwoordelijk directeur) een lange termijn visie behoort na te streven. Na besluitvorming door de gemeenteraad is het dus ook weer de directeur ontwikkelingsbeleid die samen met zijn collega ruimtelijk beleid verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het besluit, i.c. het zorgdragen dat projecten die zijn geschrapt ook daadwerkelijk stoppen, en dat de aandacht gericht wordt op de projecten die doorgaan.

b. *Organisatieonderdeel ruimtelijk beleid*

Hiermee wordt de dienst of het organisatieonderdeel bedoeld die/dat de doelstelling heeft een samenhangende ruimtelijke ontwikkeling van de stad te bewerkstelligen. Deze diensten worden in de praktijk aangeduid met namen als Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw & Volkshuisvesting. De primaire focus van deze dienst is gericht op het ontwikkelen van (beleids)documenten die richtinggevend of kader stellend zijn voor de ontwikkeling van een samenhangend stedelijke gebied (de component ruimtelijke kwaliteit uit deelvraag 1). Afhankelijk van de organisatiewijze staat de directie daar een aantal instrumenten voor ter beschikking. Hieronder vallen niet alleen beleidsstukken, bestemmingsplannen, en stedenbouwkundige en masterplannen, maar ook planologische strategieën die de toekomst van de stedelijke inrichting (mede) bepalen. Die strategieën hebben invloed op het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling en zeker op het prioriteringsproces. De directeur die verantwoordelijk is voor het ruimtelijk beleid zal in het prioriteringsproces dus moeten sturen op ruimtelijke kwaliteit (dit in tegenstelling tot de directeur ontwikkelingsbeleid, die als primaire insteek het behalen van rendement heeft). Het kan echter zeker voorkomen dat projecten die ruimtelijke samenhang mogelijk maken, om bijvoorbeeld financiële redenen geschrapt moeten worden. Er kan dus spanning tussen de organisatieonderdelen ontstaan.

c. *Diverse gemeentelijke sectoren*

Naast de in bovenstaande genoemde beleidsvelden heeft een gemeente nog veel andere (beleids)taken en niet zelden even zoveel diensten die voor het opstellen en uitvoeren van dat beleid verantwoordelijk zijn. Te denken valt aan de sectoren economie, sociale zaken, sport, milieu, verkeer, en onderwijs. Hoe groter een gemeente is, hoe groter de kans dat een echt integrale benadering van vraagstukken bemoeilijkt wordt. Deze verkokering (Teisman, 2001) wordt niet voor niets vaak als oorzaak van gemeentelijk falen aangedragen (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 2008). Andersom kan een fysiek/ruimtelijk project soms ook gedomineerd worden vanuit één andere sector die sterk redeneert vanuit het eigen belang. Dit kunnen initiatieven zijn met een stedelijke of landelijke uitstraling (bijvoorbeeld grote sportvoorzieningen), maar ook op

<sup>7</sup> Een 'afdrachtdienst' dient een jaarlijkse afdracht aan het concern te verstrekken. Dit kan een vooraf bepaald bedrag of een percentage van het bedrijfsresultaat zijn. Onder een 'budgetdienst' wordt verstaan dat het College uit de begroting een budget ter beschikking stelt aan een dienst voor de uitvoering van de haar toegewezen taken.

kleinschaliger niveau zijn voorbeelden te noemen waar er (met de verkokering in het achterhoofd) gestuurd wordt vanuit één sectorgedachte.

Het College van B&W en de gemeenteraad moeten uiteindelijk kiezen en besluiten welke projecten doorgaan en welke niet. Dat blijkt op zich al een lastige opgave. Op het moment dat er gekozen moet worden tussen projecten waar belangen van andere sectoren (en daarmee vaak ook een andere wethouder, zie hierna) een rol spelen, wordt die keuze nog complexer, zeker in de huidige tijd waarin het geld niet voor het oprapen ligt.

### **'Integraal management is niet integraal'**

"Integraal management moet. Nagenoeg iedere zichzelf respecterende (overheids)organisatie doet aan integraal management, althans volgens de eigen, veelal fraai op schrift gestelde besturingsfilosofie. In de praktijk blijkt het echter lastig om deze ambitie feitelijk waar te maken. Uit empirisch onderzoek bij gemeenten blijkt dat integraal management als gedragsveronderstelling niet houdbaar moet worden geacht. Het is te veel, het is meerduidig en het wordt onvoldoende gecontroleerd."

[Bron: Aardema, 2002, p. 336]

#### *d. Wethouder(s)*

Een integrale stedelijke ontwikkeling heeft betrekking op verschillende beleidsterreinen (zoals bijvoorbeeld: fysiek, sociaal en economie). In veel gemeenten vallen ruimtelijk beleid en grondbeleid onder dezelfde portefeuille. In de grote steden is er echter altijd sprake van één of meerdere wethouders op de portefeuilles Economie, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Grondzaken en Sociale Zaken. Een wethouder heeft de uitvoering van vastgesteld beleid als hoofdtaak, en daarmee belang bij een voorspoedige besluitvorming en uitvoering van projecten. Daarbij moet in de gaten gehouden worden dat wethouders –nadrukkelijker dan het ambtelijke apparaat- politiek gestuurd opereren en daarmee sneller vanuit een korte termijn belang redeneren (in verband met de vierjarige verkiezingscyclus). In veel gevallen blijkt dat het belang van een wethouder in het proces van gebiedsontwikkeling zich daarom niet beperkt tot de inhoudelijke kant van een zaak, maar dat de medaille ook een politieke kant heeft: het kiezersbelang en/of prestige. Zeker de twee laatst genoemde aspecten kunnen het gedrag van een betrokken wethouder in het prioriteringsproces beïnvloeden. Hij heeft tenslotte een rol in de besluitvorming over de te maken keuzes. Ook nadat de keuzes gemaakt zijn, heeft een wethouder een niet onbelangrijke rol, namelijk het uitdragen van het genomen besluit en dat intern (gemeenteraad) en extern (bv ontwikkelaars) handhaven.

#### *e. Gemeenteraad*

Door de invoering van het dualistische stelsel in 2002 heeft de gemeenteraad een kaderstellende en controlerende rol gekregen. Haar rol bij gebiedsontwikkelingen is dan ook het toetsen van (door het college van B&W) ter besluitvorming ingediende plannen (dit kan bijvoorbeeld gaan over bestemmingsplannen, maar ook over het in uitvoering nemen van grondexploitaties). Als volksvertegenwoordiging heeft de gemeenteraad een toetsende rol op bijvoorbeeld de besteding van gemeenschapsgelden (in het geval van gebiedsontwikkeling gaat het dan vooral om subsidies en grondexploitaties). Vanuit de toetsende rol heeft de gemeenteraad niet direct een andere rol in het prioriteringsproces dan in het reguliere gebiedsontwikkelingsproces. Op inhoudelijk vlak (welk project gaat door en welk project niet) zullen de meningen binnen de raad waarschijnlijk uiteenlopen, want bepaalde projecten zullen bijdragen aan doelstellingen die in partijprogramma's zijn opgenomen. Als dat soort projecten geen doorgang vindt, zal dat naar verwachting niet zomaar zonder raadvragen goedgekeurd worden.

## Regiogemeenten

In het inleidende citaat (Kader 2) bij het begin van deze paragraaf (Elshof, 2011) wordt al gerefereerd aan het feit dat de geografische gemeentegrenzen in het afwegingsproces vervagen. Er kan gesteld worden dat het prioriteringsvraagstuk een regionale opgave zou moeten zijn. Buurgemeenten hebben geen invloed op het reguliere proces van gebiedsontwikkeling in een nabijgelegen gemeente of de centrale stad in de regio. Zij hadden daar tot de crisis losbarstte ook weinig belang bij. De markt vraagt oversteege tenslotte het aanbod, waardoor iedere gemeente zijn eigen plan kon trekken. Die tijden zijn veranderd zoals in hoofdstuk 1 duidelijk gemaakt is. Buurgemeenten behoren daarom een belangrijke rol te krijgen bij het prioriteringsproces. De betrokken wethouders en directeuren grondzaken zullen die rol moeten vervullen. Door het aanbod op regionaal niveau af te stemmen, kan overaanbod voorkomen worden. Daartoe zullen gemeenten echter wel moeten gaan samenwerken (zie deelvraag 3). De gemeenten rondom een grotere stad zullen doorgaans een ander belang hebben dan die grote stad, danwel de buurgemeente zal graag (een deel van) de vraagbehoefte vervullen, maar de stad zal die behoefte graag binnen haar eigen gemeentegrenzen zien landen.

## Stadsregio

In Nederland opereren acht stadsregio's met eigen taken, bevoegdheden en budgetten. Het gaat over de volgende regio's: Stadsregio Amsterdam, Stadsregio Rotterdam, Stadsregio Haaglanden, Bestuur Regio Utrecht, Samenwerkingsverband Regio Eindhoven, Stadsregio Arnhem Nijmegen, Regio Twente en Parkstad Limburg. In deze belangrijke stedelijke gebieden werken gemeenten met elkaar samen aan de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Belangrijke thema's zijn ruimte, verkeer, wonen, werken, milieu en jeugdzorg. Per 1 januari 2013 zullen de stadsregio's worden opgeheven en taken in principe teruggaan naar de provincies.

Als het gaat over het opstellen van regionaal beleid ten aanzien van gebiedsontwikkelingen (zoals woonvisies) hebben de stadsregio's dus een rol gehad in het prioriteringsproces. Hoe dat in de nabije toekomst gaat is nog onduidelijk. Voor een goede benadering van het prioriteitsvraagstuk is regionale samenwerking tussen gemeenten een voorwaarde. Door het opheffen van de stadsregio's zal dat op een andere manier vormgegeven moeten worden. Een mogelijkheid daartoe wordt gecreëerd door de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (Wgr). Op basis van deze wet worden vrijwillige en vaak langlopende samenwerkingsverbanden opgericht. Voorbeelden zijn 'de Drechtsteden' en de 'Regio Groningen Assen'.

### 'Regio Groningen Assen sinds 1996'

*"Het draagvlak voor de samenwerking ontstond doordat vanuit een inhoudelijke analyse geconstateerd werd dat samenwerking op de terreinen wonen, werken en mobiliteit absoluut noodzakelijk was om de kwaliteit van het gebied te behouden en te versterken en om economisch te kunnen concurreren met andere regio's. Alle deelnemende overheden hebben in deze constructie hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden volledig behouden. Dat betekent dat de betrokken gemeenteraden en Provinciale Staten altijd het laatste woord hebben in de besluitvorming. Voor het succes van Regio Groningen-Assen is dit gegeven cruciaal gebleken."*

[Bron: [www.regiogroningenassen.nl](http://www.regiogroningenassen.nl)]

Laatstgenoemd samenwerkingsverband heeft (zoals in het eerder opgenomen kader 'Regionale woningbouwafstemming' te lezen is) recentelijk een belangrijk resultaat behaald als het gaat om prioritering van woningbouw in de regio door het schrappen van plannen die reeds in voorbereiding/uitvoering waren (Provinciale Staten Groningen, 2012).

## **Provincie**

Hoewel er onderscheid te maken valt tussen Provinciale Staten en de Gedeputeerde/de ambtelijke organisatie, wordt de provincie hier als één actor beschouwd. Door wijzigingen in de wetgeving op het gebied van de ruimtelijke ordening (inwerkingtreding Wro in 2008), heeft het rijk meer taken en rollen gedelegeerd naar de provincies. Daardoor is sprake van een verandering van de rol van de provincie in gebiedsontwikkelingen van een kaderstellende en toetsende rol naar een regierol. Met behulp van een inpassingsplan is het bijvoorbeeld mogelijk geworden voor de provincie om een gebied aan te wijzen voor een project van provinciaal belang. Dit is echter geen logisch instrument als het gaat om prioritering van projecten. Het instrumentarium van de provincie is vooral in te zetten in groeigebieden. De werkelijke macht van provincies naar de steden en voor de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling is beperkt (Van Dijken et al., 2011, p. 23). Verder wordt er nog wel getwijfeld of de provincies al helemaal ingericht zijn op hun nieuwe taak (De Zeeuw et al., 2011, p. 16; De Graaf, 2011, p. 11). De rol van de provincies in grote steden is tot op heden echter beperkt te noemen, en het is de vraag of dat door de nieuwe wetgeving sterk gaat veranderen. Ook Janssen-Jansen (2010b, p.15) ziet een rol voor de provincies. Zij zouden, waar nodig in overleg en afstemming met de omliggende provincies, als regisseur van regionale afspraken moeten opereren. Daarnaast kan stimulering van kansrijke projecten of compensatie van plannen die geschrapt worden om financiële maatregelen vragen. Ook hier is een rol weggelegd voor de provincie.

## **Rijksoverheid**

Op nationaal niveau is er sprake van een terugtrekkende beweging van de rijksoverheid op het vlak van ruimtelijke beleid. In de voorgaande alinea is al vermeld dat, met de inwerkingtreding van de nieuwe Wro, overheidstaken naar de provincies gedelegeerd zijn. In principe kan gesteld worden dat het Rijk geen directe rol heeft in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling, tenzij er sprake is van projecten met een rijksbelang. Voorbeelden daarvan zijn bijvoorbeeld de zogenaamde 'sleutelprojecten', zoals de Zuid As, Kop van Zuid en meer recenter Den Haag Nieuw Centraal. Van der Wouden et al. (2009) concluderen dat de betrokkenheid van de rijksoverheid in de sleutelprojecten meerwaarde bracht. Het leidde bijvoorbeeld tot een hogere voor de vastgoedwaarde van woningen en een grotere investering van lagere overheden. Op basis van deze gegevens kan gesteld worden dat het niet voor de hand ligt een project met rijksbelang te saneren bij een gemeentelijke prioriteringsronde. Daarom zal de rijksoverheid in dit onderzoek verder buiten beschouwing gelaten worden.

## **Marktpartijen**

De marktpartijen (projectontwikkelaars, woningcorporaties en beleggers) vormen een tweede belangrijke groep spelers. De marktpartijen worden gezien als partners die kennis van de marktsituatie hebben en dus niet alleen bij het realisatie proces, maar ook bij het ontwikkelproces betrokken moeten zijn. Bovendien zitten zij als gevolg van de crisis, net als de gemeente, in een financieel lastige situatie en kunnen zij dus ook besluiten tot het stopzetten van projecten. In het kader van onderhavige onderzoek voert het te ver om diepgaand op deze spelersgroep in te gaan, maar in verband met collectieve en ook sterk uiteenlopende belangen worden de verschillende type partijen hieronder kort benoemd.

### *a. Projectontwikkelaars*

De projectontwikkelaars hebben als sector het belang dat er nieuwbouw mogelijk blijft. Als er bijvoorbeeld in het dossier kantorenleegstand (zie ook voetnoot 6) gesteld zou zijn dat er onder geen enkele voorwaarde nieuwe kantoren gebouwd mogen worden, dan zou dat desastreus zijn voor de sector die de afgelopen jaren toch al zeer hard getroffen is door de crisis. Voor de indivi-

duele bedrijven speelt mee dat er vaak grote financiële belangen op het spel staan. Vanuit de corebusiness van een ontwikkelaar (risicodragend investeren in een project) kan een besluit tot het stoppen van een bepaalde ontwikkeling grote gevolgen hebben. Bijvoorbeeld omdat er geïnvesteerd is in de verwerving van gronden en/of panden. Het belang van de projectontwikkelaars richt zich dus op het in zo kort mogelijke tijd creëren van toegevoegde waarde aan de gedane investering en het ontwikkelde product met rendement op de markt brengen. Tegelijkertijd zijn er ook grote ontwikkelaars die participeren in grote, langdurige gebiedsontwikkelingen en daarmee een lange termijn belang krijgen. Door de huidige marktsituatie zal deze participatie naar verwachting teruglopen, waardoor de ongewenste 'freeriders' met een 'hit and run-mentaliteit' wellicht meer ruimte op de markt krijgen. De veranderende rollen van overheden en marktpartijen drijven de ontwikkelaars ook tot nieuwe investeringsconstructies.

#### *b. Woningcorporaties*

De woningcorporaties worden in dit onderzoek ook tot de marktpartijen gerekend, maar hebben een duidelijk ander karakter dan de projectontwikkelaars. Een belangrijk onderscheid met de ontwikkelaars wordt gevormd door de lange termijn betrokkenheid bij een gebied. Een corporatie heeft vanuit de maatschappelijke rol de doelstelling om haar woningportefeuille zodanig te beheeren en ontwikkelen dat betaalbare huisvesting voor een grote groep mensen mogelijk blijft. Het gaat daarbij dus om een lange termijn doelstelling. Er wordt dus vaak gebouwd voor de eigen voorraad. Door het op 1 januari 1993 van kracht worden van het Besluit beheer socialehuursector (Bbsh) is het voor corporaties ook mogelijk geworden (goedkope) koopwoningen te bouwen, om daarmee meer differentiatie aan te brengen en middelen te genereren om te kunnen investeren in het behoud van de leefbaarheid van wijken, omdat dat ook een van de taken is die uit de aanpassing van de Bbsh voortkomt. Om het zogenaamde 'scheefwonen' tegen te gaan en de doorstroming van huur naar koop te bevorderen hebben de corporaties er in het prioriteringsproces dus belang bij dat er goedkope koopwoningen gebouwd blijven worden. Een tweede verschil tussen corporaties en ontwikkelaars wordt gevormd door het feit dat een corporatie haar activiteiten vaak in een specifiek deel van de gemeente ontplooit, omdat zij in het bewuste gebied vanuit het verleden een flink huizenbezit heeft opgebouwd. Vanuit deze invalshoek is het belang van een corporatie in het prioriteringsproces dus anders dan dat van een ontwikkelaar, want als er vanuit prioriteringsoogpunt gezegd wordt: 'in wijk X wordt de komende tijd niet gebouwd, om concurrentie met wijk Y te voorkomen' dan kan de corporatie daar forse hinder van ondervinden.

#### *c. Beleggers*

De derde groep bedrijven die tot de marktpartijen gerekend worden zijn de beleggers. Er zijn verschillende soorten beleggers die beleggen in vastgoed, zoals de institutionele beleggers, particuliere beleggers en ondernemingen. De groep institutionele beleggers wordt voornamelijk gevormd door verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen en vermogensbeheerders. Dit zijn ook de partijen die doorgaans in gebiedsontwikkelingen opereren, en waar in dit onderzoek de focus op ligt. Tot op heden waren beleggers vooral via ontwikkelaars bij gebiedsontwikkelingen betrokken. Er gaan echter steeds meer geluiden op dat beleggers in vastgoed een directere rol kunnen spelen in gebiedsontwikkelingen (Vester, 2010). Zij beschikken over de financiële middelen die op dit moment zo schaars zijn, omdat financieringen voor gebiedsontwikkelingen nauwelijks verstrekt worden. Voor beleggers geldt, net als voor corporaties, dat zij een lange termijn belang hebben bij projecten waarin zij investeren. Verschil met de corporaties is wel dat de beleggers investeren om financieel rendement uit de belegging te halen. Beleggers hebben (net als andere actoren) belang bij duidelijkheid over de prioriteringsuitkomsten, zodat zij daar in hun investeringsstrategieën op kunnen inspelen. Voor het prioriteringsproces zullen zij echter een

zeer beperkte rol spelen, omdat dit aanvankelijk toch over de bestaande planvoorraad gaat, en daarin opereren zij doorgaans niet als initiatiefnemer.

#### Gebruikers

Een laatste groep belanghebbenden die hier behandeld wordt, zijn de actoren die onder meer bekend zijn uit de literatuur over de citymarketing, namelijk: bewoners, bezoekers en bedrijven (Hospers, 2009). Deze groep gebruikers van de stad is zeer gemêleerd en heeft dien ten gevolge zeer uiteenlopende en niet zelden tegengestelde belangen. Bij de belangen moet gedacht worden aan goede vestigingsvoorwaarden, goede voorzieningen, voldoende gedifferentieerde woningen etc. Zolang dit alles in een monofunctioneel gebied gerealiseerd moet worden gaat het wel goed, maar juist de dynamiek van de stad vraagt om multifunctionele gebieden waar wonen, werken en recreëren in elkaar over gaan, zoals Burgers (2006) betoogt in zijn artikel 'De stad als speelplaats'. Tot de groep gebruikers kunnen we ook belangengroeperingen (bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel, ondernemersverenigingen, milieugroeperingen) scharen. Via het lobby-netwerk hebben deze groeperingen wel degelijk invloed op het beleid dat gevoerd wordt. De individuele en verenigde gebruikers hebben doorgaans geen directe invloed op de prioritering, hoewel de mogelijkheden via de pers en (sociale) media steeds groter worden. Op die manier kan bijvoorbeeld ongenoegen uitgesproken worden kan sociale druk op een wethouder uitgeoefend worden.

Resumerend kan gesteld worden dat er een groot aantal actoren in meer of mindere mate bij het prioriteringsvraagstuk betrokken zijn. Hun belangen kunnen sterk uiteenlopen, waarbij zeker het korte en lange termijn belang een wisselend karakter kent. In onderstaande tabel zijn de geïnventariseerde actoren en hun belangrijkste belangen opgenomen.

Actorgroep	Actor	Belang	Korte/lange termijn
<b>Gemeente</b>	Directeur Ontwikkelingsbeleid/ grondzaken	Mogelijk maken van de ontwikkeling van de stad (ruimtelijk/economisch) waarbij door de inzet van middelen rendement wordt gemaakt	Lange termijn
	Directeur ruimtelijk beleid	Ontwikkeling van een samenhangend stedelijk gebied	Lange termijn
	Diverse gemeentelijke sectoren	Diverse sectorale belangen (bv sociale zaken, sport, onderwijs)	Lange termijn
	Wethouder(s)	1) Uitvoering van vastgesteld beleid → voorspoedige besluitvoering en uitvoering van projecten. 2) politiek/kiezersbelang	Korte termijn (4 jaar)
	Gemeenteraad	Toetsende rol, behartigen van belangen van burgers/bedrijven	Korte termijn
<b>Regiogemeenten</b>	Gelijke actoren als hierboven		
<b>Provincie</b>	Provincie	Evenwichtige markt in de regio	lange termijn

<b>Rijksoverheid</b>	Buiten het onderzoek gelaten		
<b>Marktpartijen</b>	Projectontwikkelaars	Sectoraal: nieuwbouw moet mogelijk blijven Individueel: financiële projectbelangen	Korte termijn
	Woningcorporaties	Betaalbare huisvesting in een goed beheersbare woningportefeuille	Lange termijn
	Beleggers	Meestal via ontwikkelaar betrokken, voor prioritering nog geen partij	Lange termijn
<b>Gebruikers</b>	Bedrijven, bewoners, bezoekers	Goed vestigingsklimaat, diverse woonmilieus	Lange termijn

Tabel 3: Overzicht actoren en belangen

### 2.3.3 Krachtenveld

Uit de in de vorige subparagraaf beschreven actoren en hun belangen, komen verschillende tegengestelde belangen bij het gemeentelijke prioriteringsproces aan het licht. De verschillende uitgangspunten komen niet alleen tussen publieke en private partijen tot uiting, er bestaan ook verschillen tussen politiek of winst gestuurde (korte termijn) en ontwikkelingsgerichte gestuurde (lange termijn) belangen. In een voorkomend geval dat er twee ambtelijke organisatieonderdelen verantwoordelijk zijn voor het grondbeleid en het ruimtelijke beleid, kunnen er zelfs verschillen tussen de belangen van de diensten (en dus hun directeuren) ontstaan. Ook kunnen verschillen in belangen op regionaal niveau onderscheiden worden.

Ten behoeve van een beter inzicht in de positie van de eerder beschreven actoren die betrokken zijn bij het gemeentelijke prioriteringsproces, zijn deze in Figuur 4 schematisch weergegeven naar de achtergrond van de actor (politiek, ambtelijk, commercieel of maatschappelijk gestuurd/gedreven) en tevens ingedeeld naar de mate van invloed (meebeslissen, meewerken en meedenken). Op die manier ontstaan vier 'kwadranten', waarbij ieder kwadrant in drie segmenten opgedeeld wordt. Daarbij hebben de posities van de kwadranten geen onderlinge betekenis. Het betreft een (theoretische) indeling naar rol die de actoren vanuit een wensbeeld zouden moeten hebben. Het uitgangspunt daarbij is dat er gezamenlijke afstemming plaatsvindt tussen de projectenportefeuilles van de centrale stad en regiogemeenten, waarbij zoals in de inleiding al beschreven is, de centrale stad het initiatief neemt. Daarbij wordt opgemerkt dat het gaat om een generiek model om beter inzicht te krijgen op de betrokken actoren, hun belangen in het proces en daarmee de relevantie voor het proces. Iedere stedelijke regio heeft weer zijn eigen kenmerken, en de gemeenten binnen die regio zijn weer anders georganiseerd.

Om een correct beeld van de samenhangende en tegengestelde belangen te krijgen is het in een concrete situatie van belang een netwerkanalyse of krachtenveldanalyse uit te voeren gericht op de specifieke situatie, actoren en belangen, zodat een strategie bepaald kan worden om onderlinge spanningen te verminderen en draagvlak voor een gezamenlijke regionale oplossing te vinden. Omdat deze analyse per gemeente zal verschillen, is die hier verder niet uitgewerkt.



### *Posities*

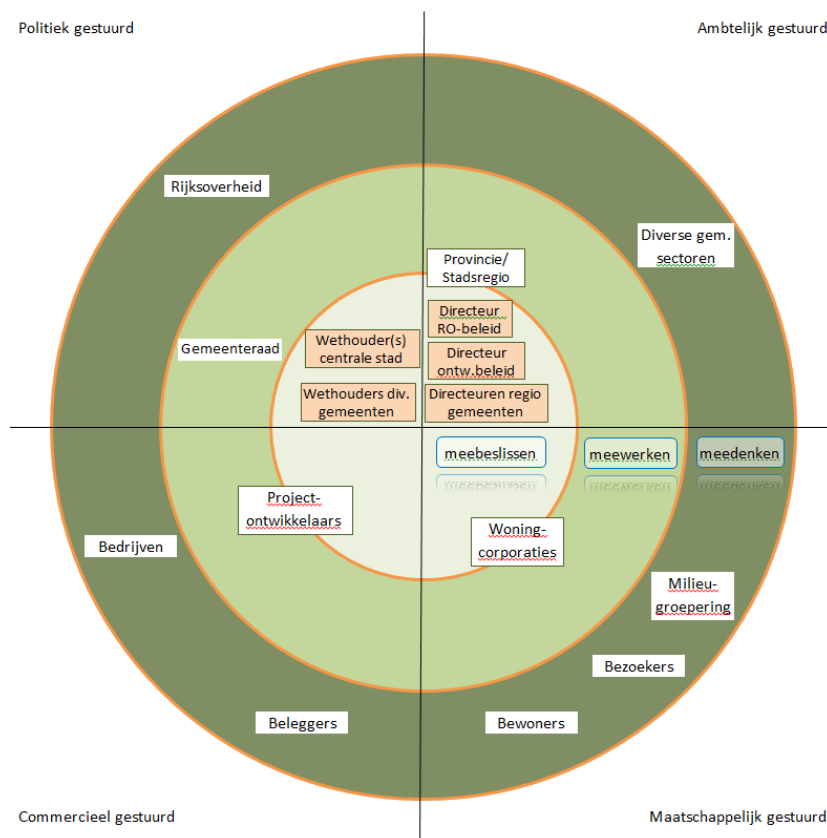
In zijn algemeenheid wordt opgemerkt dat er tussen de betrokken actorgroepen (gemeente, regiogemeenten, marktpartijen) geen hiërarchische verhoudingen bestaan. Van de directeuren Ontwikkelingsbeleid en Ruimtelijke Ordening-beleid (van de centrale stad) is al vermeld dat zij een belangrijke rol in het proces hebben. Zij staan derhalve in de cirkel 'meebeslissen'. Daar staan ook de collega's uit de regiogemeenten. In dezelfde cirkel, maar in het kwadrant 'politiek gestuurd', staan de verantwoordelijke wethouders van de centrale stad en de regiogemeenten.

Van de gemeenteraad is al gezegd dat zij uiteindelijk de beslissing over de te nemen maatregelen (de prioritering) moeten nemen. In de totstandkoming van het advies welke projecten wel/niet doorgaan hebben zij echter een ondergeschikte rol. Daarom zijn ze voor dit model in de cirkel 'meewerken' geplaatst.

Er is geconstateerd dat er sprake is van een regionale opgave. De stadsregio (voor zover die er is, en zo lang die nog bestaat) of provincie zouden derhalve een belangrijke rol kunnen hebben in het prioriteringsproces. Getuige het voorbeeld dat eerder in het kader 'Regionale woningbouwafstemming' (subparagraaf 2.2.4) beschreven is, zit de provincie in de binnenste schil. Op basis van de overwegingsgronden voor afbakening uit hoofdstuk 1 en de in de vorige subparagraaf geconstateerde rolopvattingen van provincies kan ook gesteld worden dat er provincies zijn die zich afzijdig houden van het prioriteringsproces en zich derhalve in de schil 'meedenken' of nog verder daarbuiten bevinden. In de praktijk blijkt dit dus per situatie verschillend te zijn. Omdat het model een verbeelding is van het wensbeeld, wordt deze actor op de overgang tussen 'meewerken' en 'meebeslissen' geplaatst. Omdat het hier over de ambtelijke invulling van de regionale rol gaat, en de provincie en stadsregio in dit model als één actor gezien worden, staan ze in het kwadrant 'ambtelijk gestuurd'.

Op diezelfde grenslijn, maar dan in de kwadranten 'commercieel gestuurd' en 'maatschappelijk gestuurd', staan respectievelijk de projectontwikkelaars en woningcorporaties. Van deze actoren die voor dit onderzoek tot de groep 'marktpartijen' gerekend worden is gezegd dat zij een groot belang hebben bij de uitkomsten van de prioritering. Dit vanwege hun investeringen in projecten die mogelijk door de gemeente geschrapt worden, danwel die ze zelf zouden willen stilleggen, maar waarvoor reeds juridische verplichten aangegaan zijn met de gemeente. Tevens wordt van deze partijen inbreng van marktkennis verwacht. Deze uitgangspunten plaatst hen op een positie dicht bij de besluitvorming over de prioritering.

De overig genoemde actoren worden voor het prioriteringsproces van minder belang geacht en zijn derhalve in de ring 'meedenken' geplaatst.



Figuur 4: Actorenanalyse tbv prioriteringsproces van de centrale stad

Op basis van het verkregen inzicht kan vervolgens bepaald worden naar welke actoren en belangen de grootste aandacht in het proces uit zou moeten gaan, om een gezamenlijk gedragen visie voor het prioriteringsproces op te stellen. Draagvlak is tenslotte een belangrijke succesfactor voor het doorlopen van processen. Een gedragen visie zal kunnen ontstaan als er een gezamenlijke doelstelling geformuleerd kan worden, die rekening houdt met de individuele belangen. Dat wil niet zeggen dat iedere actor volkomen tevreden gesteld zal kunnen worden. Het zal er echter wel toe bijdragen dat medewerking verleend wordt aan het proces.

Bovenstaande actorenanalyse is primair bedoeld voor de bewustwording van het bestaan van verschillende typen belangen, en een inzicht in de (theoretisch gezien) belangrijkste spelers in het gemeentelijke prioriteringsproces, namelijk de actoren in het centrum van het model. Om een volledig beeld van de samenhangende en tegengestelde belangen te krijgen is het in een concrete situatie van belang een netwerkanalyse of krachtenveldanalyse uit te voeren gericht op de specifieke situatie, actoren en belangen, zodat een strategie bepaald kan worden om onderlinge spanningen te verminderen en draagvlak voor een gezamenlijke regionale oplossing te vinden. Omdat deze analyse per gemeente zal verschillen, is die hier verder niet uitgewerkt.

Voor de actorenanalyse kan de volgende conclusie getrokken worden:

Met behulp van de actorenanalyse (die primair bedoeld is voor de bewustwording van het bestaan van verschillende typen belangen) wordt inzicht verkregen in de (theoretisch gezien) belangrijkste spelers in het gemeentelijke prioriteringsproces. Dit blijken de voor de gemeentelijke portefeuille verantwoordelijke directeur(en) en hun portefeuille houdende wethouders (van de centrale stad en de regiogemeenten) te zijn.

### 2.3.4 Theoretische veronderstellingen deelvraag 2

Met beantwoording van de deelvraag “*Welke actoren en belangen spelen een rol bij de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille?*” wordt vanuit het perspectief van de centrale stad inzicht verkregen in de meest relevante actoren en hun belangen. Op basis van het voorgaande kunnen voorlopige conclusies in de vorm van theoretische veronderstellingen worden geformuleerd. Deze veronderstellingen zullen aan het eind van dit hoofdstuk (paragraaf 2.6) worden gebundeld tot in het empirisch onderzoek (hoofdstuk 3) te toetsen theoretische veronderstellingen.

#### *Actoren*

1. Er is een groot aantal actorgroepen te identificeren, binnen de actorgroepen zijn meerdere actoren bij het prioriteringsproces betrokken.
2. Prioritering in de stedelijke regio is een regionale opgave, waarin de provincie of stadsregio een belangrijke rol als initiator en regisseur zou moeten vervullen. Genoemde partijen hebben de verantwoordelijkheid voor de kaders op regionaal niveau en zouden die dus (op zijn minst) moeten monitoren.

#### *Belangen*

3. De betrokken actoren hebben verschillende en vaak tegenstrijdige belangen, maar tegelijkertijd is er sprake van wederzijdse afhankelijkheden.
4. Het verschil in belangen kan tot uiting komen in onder meer planningshorizon en geografische betrokkenheid.
5. Betrokken actoren hebben doorgaans een korte termijn belang of een lange termijn belang. Dit verschil komt in de prioritering duidelijk naar voren.

#### *Actorenanalyse*

De geïnventariseerde actoren kunnen in drie invloedsgebieden ingedeeld worden. Op volgorde van afnemende invloed zijn dat: meebeslissen, meewerken en meedenken.

6. De directeuren ontwikkelingsbeleid en ruimtelijk beleid van de centrale stad en de wethouder(s) die verantwoordelijk is/zijn voor de portefeuille(s) Ruimtelijke Ordening en Wonen, zijn primair verantwoordelijk voor de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille. Zij zijn dus terug te vinden in het invloedsgebied ‘meebeslissen’. Dit geldt voor zowel de centrale stad als de regiogemeenten.
7. Op het grensvlak tussen meebeslissen en meewerken bevinden zich de actoren die directe belangen hebben bij de prioritering, maar daar niet (rechtstreeks) over beslissen. Dit zijn aan de publieke kant de Provincie en/of Stadsregio en aan de private kant de projectontwikkelaars en corporaties. Opgemerkt wordt dat deze posities afhangen van de lokale omstandigheden en specifieke belangen.
8. Formeel is de gemeenteraad het hoofd van de gemeente en zal zij dus ook (op hoofdlijnen) goedkeuring moeten geven aan het prioriteringsvoorstel. Voor het prioriteringsproces zelf kan de rol van de gemeenteraad het beste in de ring ‘meewerken’ worden geplaatst.

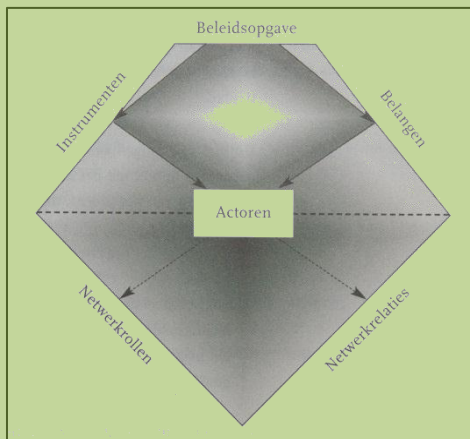
## 2.4 Prioritering als sturingsvraagstuk

### 2.4.1 Algemeen

In het inleidende hoofdstuk is aangegeven dat de gemeente het initiatief moet nemen in het prioriteringsproces, maar dat er zeker ook andere actoren bij dat proces betrokken moeten worden. In subparagraaf 2.3.2 is geconstateerd dat die actoren verschillende, tegengestelde belangen hebben, maar dat ze ook wederzijds afhankelijk zijn. Er zal dus een vorm van samenwerking moeten ontstaan om de prioriteringsopgave goed aan te kunnen pakken. Om de juiste actoren, op het juiste moment te kunnen betrekken kan gebruik gemaakt worden van de zogenaamde 'Netwerkdiamant', die oorspronkelijk door de B&A-groep ontwikkeld is (Buitendijk, et al., 1996). Zie ook het kader 'Netwerkanalyse'.

#### Kader 5: Netwerkanalyse

*"De netwerkanalyse is een methode om op systematische wijze de omgeving rondom een beleidsvraagstuk in kaart te brengen. De netwerkdiamant kan daarbij behulpzaam zijn: door het zetten van vier stappen ontstaat een totaalbeeld van het netwerk rondom een ruimtelijk vraagstuk.*



Figuur: De netwerkdiamant

#### **Stap 1: beleidsopgave**

*Formuleer de beleidsopgave in de vorm van probleemstellingen en doelstellingen en baken deze duidelijk af.*

#### **Stap 2: belangen, actoren en instrumenten**

- Benoem de belangen die spelen rondom de beleidsopgave en de actoren die corresponderen met die belangen. Hierbij kan het nuttig zijn om onderscheid te maken naar economische, ideële en politieke belangen.*
- Geef een opsomming van de instrumenten die een bijdrage kunnen leveren aan de het realiseren van de beleidsopgave.*

#### **Stap 3: netwerkkrollen**

- Geef allereerst een beschrijving van de netwerkkrollen van de geïnventariseerde actoren.*
- Geef vervolgens een korte typering van de netwerkkrollen van de geïnventariseerde actoren.*
- Geef tot slot een typering van de gewenste rol van de geïnventariseerde actoren. Welke rollen spelen de actoren idealiter binnen een netwerk?*

*De volgende tien netwerkkrollen zijn te onderscheiden: trekker, participant, supporter, initiator, tegenstander, criticus, facilitator, intermediair, toeschouwer, uitvoerder.*

#### **Stap 4: netwerkrelaties**

*Breng de relaties met de actoren rondom de beleidsopgave in kaart en waardeer ze in termen van coalitie, coöperatie, onderhandeling en besluitvorming, communicatie, vermindering, competitie en conflict."*

[bron: Ministerie van VROM, 1999, p.28/29]

Op basis van het model kan geconstateerd worden dat in onderhavig onderzoek de beleidsopgave het prioriteringsvraagstuk is dat in een netwerkverband kan worden aangepakt. Tevens komt de relatie tussen de verschillende deelvragen goed naar voren.

De (beleids)opgave is in hoofdstuk 1 beschreven, de instrumenten in paragraaf 2.2 en de actoren en belangen in paragraaf 2.3. Deelvraag 3 gaat in de op de sturing in het te vormen netwerk en is daarom geformuleerd als:

*Is netwerksturing geschikt voor het prioriteringsproces en welke elementen zijn er dan noodzakelijk voor een succesvol resultaat?*

Het sturen in een netwerk of de *“strategische beïnvloeding van de beslissingen en acties van anderen”* (Braun et al., 2011, p.9) geeft aan dat er aangestuurd moet worden op een uitkomst, waarbij een hiërarchische (besluitvormings)structuur ontbreekt. Dat betekent dus dat een oplossing niet opgelegd kan worden, maar dat draagvlak nodig is. Dat draagvlak kan in dit soort gevallen alleen bereikt worden door samenwerking, een gezamenlijk bepaald einddoel, terugkoppeling en onderhandeling over voorstellen etc.

Voor de beantwoording van deze deelvraag wordt allereerst gekeken naar het fenomeen netwerksturing en de mogelijkheden ervan voor het prioriteringsproces. Vervolgens wordt, op basis van de theorie van Organiserend vermogen (Van den Berg, 2002) een aantal elementen beschreven die noodzakelijk geacht worden voor een succesvol prioriteringsproces.

#### 2.4.2 Sturen in een netwerk

##### a. Definitievorming

Om antwoord te kunnen geven op de deelvraag, zal allereerst het begrip netwerksturing worden gedefinieerd. Hiertoe zijn verschillende in de literatuur voorkomende definities en omschrijvingen gebruikt. Vervolgens is op basis van elementen uit de geciteerde stukken een definitie geformuleerd die aansluit bij het prioriteringsvraagstuk.

Klijn (2008, p.12) omschrijft governancenetwerken (die hij gelijk stelt aan netwerksturing) als: *“Min of meer stabiele patronen van sociale relaties (= interacties, cognities en regels) tussen wederzijds afhankelijke publieke, semipublieke en private actoren, die ontstaan en die zich vormen rondom complexe beleidsproblemen of beleidsprogramma's.”*

Cörvers (2001, p.13) duidt netwerksturing aan als: *“een nieuw paradigma waarin ‘sturing’ de uitkomst is van wederzijdse beïnvloeding van onderling afhankelijke actoren die door middel van overleg en onderhandeling tot een gezamenlijke probleemoplossing proberen te komen”*

Teisman (1992, p.50) stelt: *“Actoren zijn in netwerken de basiseenheden, die beslissingen nemen. Zij zijn te omschrijven als ‘eenheden, die zich door een zekere eenheid van handelen opstellen als een beïnvloedende partij.’”* en vervolgens op pagina 51: *“De relaties in netwerken vertonen andere kenmerken dan in overwegend hiërarchische structuren of op markten. Omdat geen der partijen heerst over de andere, bestaat er geen machtsmonopolie. Omdat partijen niet beschikken over ruime substitutiemogelijkheden kunnen zij ok niet volledig vrij kiezen met wie ze zaken doen.”*

Jaspers Faijer (2009, p.74) stelt ten aanzien van de strategie in een netwerk: *“De netwerkstrategie richt zich op het toepassen van de juiste sturing op het juiste moment. Wanneer een moment of netwerksturing juist is, is aan de hand van de balans te bepalen.”*

Horlings et al. (2009, p.111) tenslotte stelt: *“De uitdaging van gebiedsprocessen is mensen met verschillende belangen en persoonlijke drijfveren in netwerken te verbinden, met duurzame ontwikkeling als doel.”*

Op basis van bovenstaande definities en omschrijvingen wordt netwerksturing gericht op prioritering van gebiedsontwikkelingen in dit onderzoek gedefinieerd als:

*“Sturing op besluitvorming over de gemeentelijke portefeuille op de juiste momenten in het proces door samenwerking met en draagvlakvorming onder de relevante, zich niet-hiërarchisch tot elkaar verhoudende actoren.”*

### **‘Netwerksturing’**

Netwerksturing is op zich een bekend bestuurskundig concept en aanvaard sturingsprincipe. Het wordt dan ook in verschillende varianten veelvuldig toegepast. Soms omdat het ‘probleemveld’ te complex en diffuus is voor klassieke top-down sturing, soms om vertragingen en kostenoverschrijdingen te voorkomen. Ook wordt het wel ingezet om innovaties tot stand te brengen, door het bij elkaar brengen van nieuwe en soms ongebruikelijke partijen. Een actuele behoefte aan netwerksturing is gelegen in de veranderende financiële positie van de overheid, die noopt tot een strategie van ‘sturen zonder geld’.

[Bron: Van der Steen et al., 2010, p. 19]

#### *b. Toepassing van netwerksturing*

Teisman (2006, p.41) zegt over de sturing in netwerken: “Om tot meer effectieve vormen van leiding [in plaats van ‘begrensd denken’] te komen in stedelijke netwerken is het een allereerste vereiste dat betrokken actoren inzien dat hun werking en effectiviteit afhangt van de betekenis die andere (externe) actoren in het netwerk, waarin ze hun werking moeten krijgen, geven aan hun handelingen.”

Van der Steen et al. (2010) sluiten daar op aan, en duiden op een door de crisis gevormde reden voor netwerksturing door de overheid, namelijk de afname van beschikbare middelen die de overheid ter beschikking staan.

Cörvers (2001, p.35) benoemt in zijn proefschrift ‘Netwerksturing bij natuurontwikkeling, Bestuurskundige consequentieanalyse van gebiedsgerichte projecten’ drie redenen waarom netwerksturing nodig is bij natuurontwikkeling.

1. Er is een zekere strijd om ruimte, waarbij de ruimte schaars is en er sprake is van veel conflicterende belangen;
2. Er zijn veel publieke actoren bij betrokken die verdeeld zijn over alle niveaus en verschillende beleidsterreinen;
3. Uitvoering van beleid kan niet zonder directe betrokkenheid van private actoren zoals bedrijfssectoren, maatschappelijke organisaties en burgers.

Hoewel natuurontwikkeling een ander vakgebied is dan gebiedsontwikkeling, zijn er zeker ten aanzien van bovenstaande punten parallellen te trekken. Zo is voor gebiedsontwikkeling ook ruimte nodig en ook hier is sprake van schaarste. Die schaarste ontstaat omdat de opgave voor gebiedsontwikkeling verschoven is van de uitleggebieden naar transformatie, herstructurering en binnenstedelijke ontwikkelingen. Die is in omvang kleiner, maar vraagt financieel gezien grotere investeringen. Als de lijn doorgetrokken wordt naar prioritering van gebiedsontwikkeling kan het

maken van keuzes beschouwd worden als schaarste creatie: het aantal gewenste ontwikkelingslocaties neemt af, en alle belanghebbenden (publiek en privaat) vinden al snel dat hun locatie tot die potentierijke plekken behoort. Daarmee is de cirkel rond is, want die schaarste levert de strijd op waaraan Cörvers refereert. Vliegenberg (2011, p. vii) concludeert: *“Als schaarstecreatie ingezet wordt voor het inperken van de mogelijkheden voor nieuwbouw in buitenstedelijk gebied, wordt het binnenstedelijke gebied aantrekkelijker als alternatieve ontwikkellocatie voor woningbouw.”* Als in dat binnenstedelijke gebied de ontwikkelingsmogelijkheden ook ingeperkt worden, wordt de onderlinge concurrentie tussen marktpartijen dus groter. Verder is bij de behandeling van de vorige deelvraag reeds geconstateerd dat er veel publieke en private actoren bij gebiedsontwikkeling (en daarmee ook het prioriteringsvraagstuk) betrokken zijn. Er is sprake van tegenstrijdige belangen, maar net zo goed wederzijdse afhankelijkheden tussen partijen die zich niet hiërarchisch tot elkaar verhouden. In het prioriteringsproces zal er dus ook geen sprake kunnen zijn van hiërarchische besluitvorming, tenzij door de provincie opgelegd. Daarvan is eerder geconcludeerd dat dat niet zo snel zal gebeuren.

Ook ten aanzien van de derde reden die Cörvers aandraagt, ‘uitvoering van beleid kan niet zonder directe betrokkenheid van private actoren’, kan de relatie tussen natuurontwikkeling en gebiedsontwikkeling 1 op 1 doorgetrokken worden. Hier wordt een directe link gelegd met de beleidsinstrumenten die bij deelvraag 1 benoemd zijn. Dit beleid (doorgaans opgesteld door de lokale overheid) blijft een papieren stuk als er geen uitvoering aan gegeven wordt. Maar voor die uitvoering zijn private actoren (i.c. projectontwikkelaars, woningcorporaties en afnemers) nodig. Dit overziend en de citaten van Braun et al. (2011) en Teisman (2006) aan het begin van deze subparagraaf overdenkend, leidt dit tot de conclusie dat de theorie zoals door Cörvers (2001) aangedragen tevens toepasbaar is op sturing van gebiedsontwikkeling en dat netwerksturing tevens ingezet moet worden voor het prioriteringsvraagstuk.

Met die wetenschap kan ook gekeken worden naar de voorwaarden die Cörvers (2001, p.45) benoemt voor het succesvol zijn van netwerksturing. Daarvoor stelt hij namelijk vast dat:

1. Het probleem of de situatie er geschikt voor moeten zijn;
2. Actoren geselecteerd moeten worden op grond van belangen en/of toegang tot hulpbronnen;
3. Er voorzien moet zijn in een organisatiestructuur voor overleg en onderhandeling.

Voor de eerst benoemde voorwaarde wordt een relatie gelegd met het inleidende hoofdstuk, waarin onder meer de veranderde context van gebiedsontwikkeling besproken wordt als aanleiding van de noodzaak tot prioritering van gebiedsontwikkelingen. In de voorgaande alinea's is tevens besproken dat de situatie van natuurontwikkeling en gebiedsontwikkeling vergelijkbaar zijn (als het gaat om de toepassing van netwerksturing). Ten aanzien van de tweede voorwaarde is er sprake van een veelheid aan actoren die betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling. Voor het selecteren van actoren voor het prioriteringsproces kan gebruik gemaakt worden van de in deelvraag 2 opgestelde actorenanalyse, waarbij actoren in mate van betrokkenheid en naar achtergrond van aansturing ingedeeld worden.

Op basis van het voorgaande kan dus aan de eerste twee voorwaarden in het prioriteringsproces voldaan worden. Voor de derde voorwaarde, de benodigde organisatiestructuur, kan niet zomaar een vergelijking met een bestaande organisatiestructuur gemaakt worden, omdat de benodigde structuur afhankelijk is van de situatie en de daarbij betrokken actoren. Wel wordt er in het vervolg van deze subparagraaf een algemeen beeld geschetst van onderdelen waaraan gedacht moet worden bij het maken van een organisatiestructuur voor het prioriteringsvraagstuk.

Resumerend kan gesteld worden dat bij het prioriteringsproces actoren betrokken zijn met verschillende, vaak tegengestelde belangen betrokken, die zich niet-hiërarchisch tot elkaar verhouden, maar wel wederzijds afhankelijk zijn van elkaar. De conclusie wordt getrokken dat netwerksturing toepasbaar is voor een effectief verloop van het prioriteringsproces waarin de actoren gezamenlijk tot een besluit over de samenstelling van de gemeentelijke portefeuille moeten komen.

### c. *Processturing binnen het netwerk*

Vanuit de procesmanagementtheorie worden besturende processen op strategisch, tactisch en operationeel niveau onderscheiden (Nieuwenhuis, 2003). Op strategisch niveau wordt een proces *gericht* (wat gaan we doen, welke kant gaan we op). Daarbij zijn verschillende bouwstenen van belang die in samenhang gezien moeten worden. In het kader van het prioriteringsproces kan bijvoorbeeld gedacht worden aan: resultaten, mensen, middelen en projecten. De input hiervoor wordt deels gevormd door de context waarin een organisatie zich bevindt, haar doelstellingen, maar wordt ook gevoed door het tactische niveau. Dit niveau wordt ook wel aangeduid met *inrichten* (hoe gaan we doen wat er op strategisch niveau ontwikkeld is). Deze inrichting wordt vervolgens als kader opgelegd aan het operationele niveau, ook wel het niveau van het *verrichten*. Vanuit het operationele niveau worden ten aanzien van de bouwstenen resultaten of afwijkingen teruggekoppeld aan het tactische niveau. Indien de verkregen input van belang is voor de strategie zal dit dus ook weer doorgegeven moeten worden.

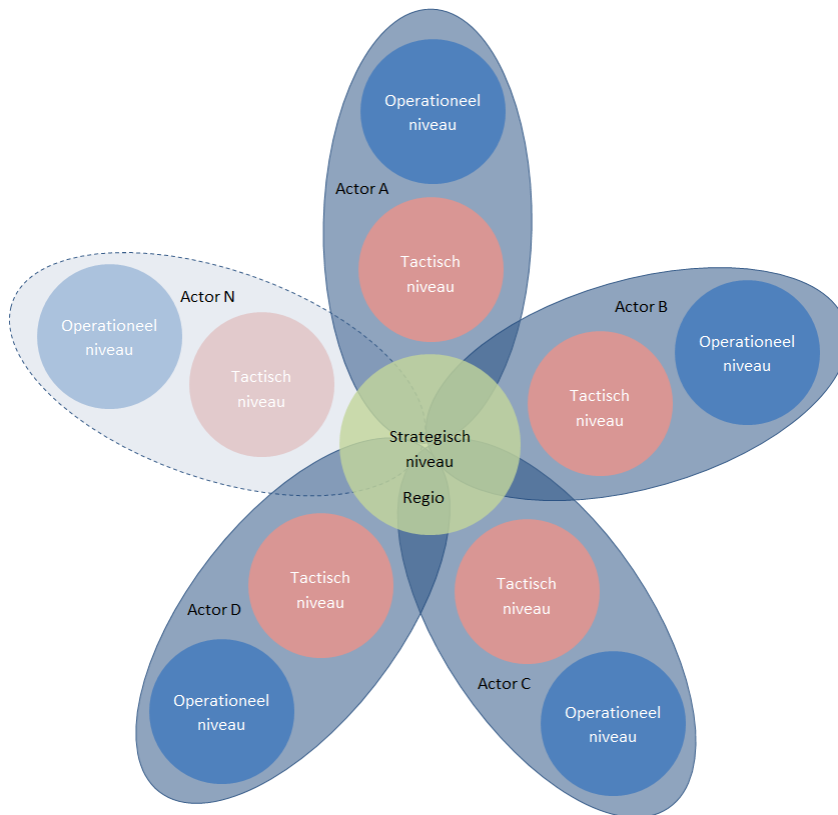
Eerder is geconcludeerd dat het prioriteringsvraagstuk om samenwerking van de verschillende publieke en private actoren in een netwerk vraagt. Wanneer we de besturingsniveaus aan de netwerksturing van het vraagstuk van prioritering koppelen, zien we dat de sturing op het strategische niveau bij elkaar komt. Op het niveau van de stedelijke regio moeten dus diverse publieke en private actoren bijeen gebracht worden. Op strategisch niveau zouden dit de wethouders (van de centrale stad en de regiogemeenten) zijn, aangevuld met bestuurders van corporaties en directies van ontwikkelaars. Idealiter neemt de provincie of stadsregio het initiatief voor de samenwerking en het prioriteren op regionale schaal, maar zoals De Graaf (2011) aangeeft, wordt die rol van provincies nog niet altijd opgepakt. Daarom zal de centrale stad doorgaans het initiatief moeten nemen.

Input voor of verdere uitwerking van besluitvorming wordt geleverd op tactisch niveau (voor een gemeente bijvoorbeeld door de directie grondbeleid, ondersteund door een afdeling strategie). Aandachtspunt is dus dat er voldoende afstemming moet zijn tussen de verschillende niveaus, maar met name tussen het strategische en tactische niveau. Dit temeer omdat in deelvraag 2 aangegeven is dat de belangen van een wethouder anders kunnen liggen dan die van een directeur grondzaken. Er moet sprake zijn van transparantie en vertrouwen tussen de niveaus om voor een organisatie tot de beste strategische keuzes te komen. Die keuzes worden op tactisch niveau vertaald, waarbij een kader voor het operationele niveau wordt ingericht. Op basis daarvan worden de uitkomsten doorgevoerd. Voor de hele keten geldt dat draagvlak voor de strategische keuzes noodzakelijk is om de gemaakte afspraken ook te kunnen waarmaken.

Door bovenstaande grafisch weer te geven (Figuur 5) ontstaat er een netwerkbloem, met als hart van de bloem het strategische procesniveau waarop de gezamenlijke afspraken tussen de actoren gemaakt worden. Dat betekent overigens niet dat er alleen op strategisch niveau contact mogelijk zou zijn tussen de betrokken actoren. Het is heel goed mogelijk dat er ook op tactisch en wellicht zelfs op operationeel niveau informatie en kennis uitgewisseld worden ter voorbereiding van adviezen naar andere niveaus. Verder kan de samenstelling van het netwerk door de loop der tijd veranderen. Er kunnen actoren bijkomen en weer van het toneel verdwijnen (bijvoorbeeld



door bepaalde keuzes die gemaakt zijn, of omdat actoren voor een specifiek beleidsveld betrokken zijn). In de netwerkbloem wordt dit aangegeven door het lichter gekleurde 'bloemblad' van 'actor N'.



Figuur 5: Samenhang tussen procesniveaus

Teisman (2006, p.8) signaleert een aandachtspunt voor regionale samenwerking tussen overheden. Netwerkvorming ondermijnt naar zijn idee namelijk de eenheid van bestuur. Daar bedoelt hij mee dat bestuurders en topambtenaren bij het opereren in netwerken buiten hun domein moeten treden waardoor "...een belangrijk deel van hun persoonlijke legitimiteit en positie aan de interne logica van de eigen organisatie en aan het oordeel van hun politieke toezichhouders" wegvalt. Bij de vorming van het netwerk zal hier door de initiatiefnemers dus aandacht voor moeten zijn. Gezien de overwegingen die in hoofdstuk 1 gegeven zijn voor de focus op de centrale stad, zal dit ook de actor zijn die de samenwerking moet initiëren.

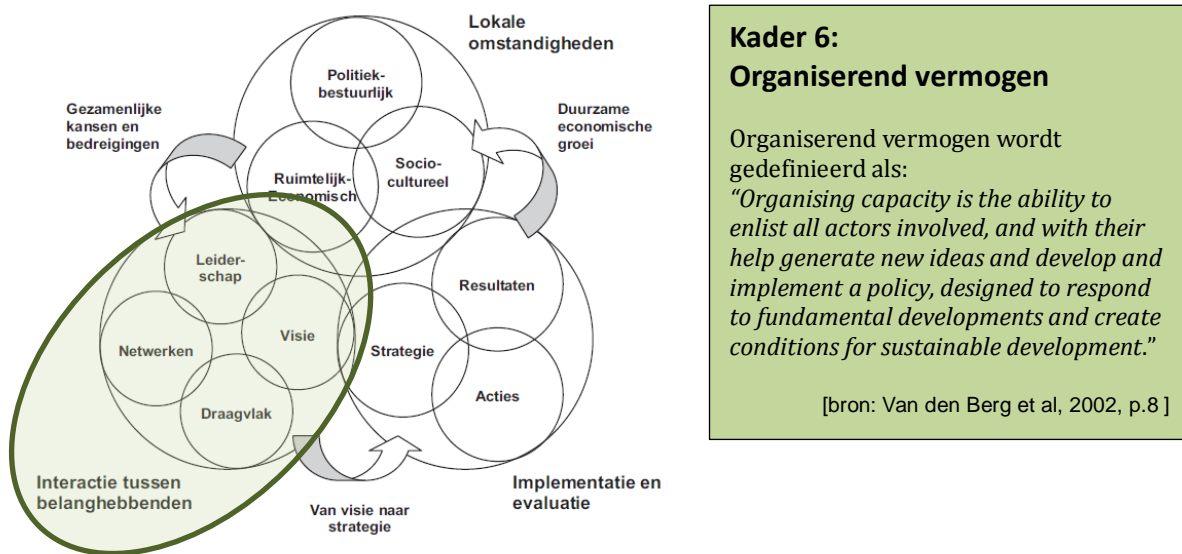
Op basis van het voorgaande wordt gesteld dat door samenvoeging van de verschillende actoren met ieder hun eigen procesniveaus, ontstaat een netwerkbloem, waarvan het hart wordt gevormd door het strategische niveau. Op dat niveau wordt de regionale opgave bepaald en worden de prioriteringsafspraken gemaakt.

#### 2.4.3 Elementen voor interactie

Er zijn tal van procesmatige elementen te benoemen die van invloed zijn op het prioriteringsproces. Tenslotte is het een proces waarin mensen keuzes moeten maken en niet een te programmeren machine die het proces regisseert en op basis van input de output genereert. Braun et al. (2011, p.9) beargumenteren dat een gemeentelijke organisatie kan sturen op gebiedsontwikkeling, maar dat de verantwoordelijke ambtenaar daarvoor moet samenwerken met een veelheid aan actoren die zich lang niet allemaal in hiërarchische zin tot hem of haar verhouden. Deze redeneerlijn kan doorgetrokken worden naar het regionale verband (sturing en beïnvloeding in de

netwerkbloem). Vanuit de theorie zijn diverse instrumenten en vaardigheden te benoemen voor succesvolle sturing van een proces. Het onderzoek 'Gebiedsagenda's, naar een nieuwe werkwijze bij samenstelling en besluitvorming' (Buck et al., 2011, p.3), concludeert dat inhoud en proces op een realistische en werkbare manier vervlochten moeten worden om tot gezamenlijke resultaten te komen. Dit impliceert dat er interactie nodig is tussen de verschillende actoren (zoals inhoudelijk betrokkenen en besluitvormers) die op verschillende niveaus (strategisch, tactisch- of operationeel niveau) betrokken zijn in het netwerk.

In hun theorie over organiserend vermogen, benoemen Van den Berg et al. (2002) voor de interactie tussen betrokkenen de elementen leiderschap, visie, draagvlak en netwerken. De grafische weergave van het model wordt getoond in Figuur 6. Aan de hand van deze elementen wordt hierna nader ingegaan op het belang hiervan voor interactie in het prioriteringsproces.



Figuur 6: Organiserend vermogen  
 [Bron: Van den Berg et al., 2002, p.10]

Volgens de definitie die Van den Berg et al. geven voor organiserend vermogen (zie het kader 'Organiserend vermogen') gaat het dus om het organiseren van een netwerk van betrokken actoren die gezamenlijk een visie bepalen en uitdragen als reactie op ontwikkelingen in het speelveld van de betrokkenen om op die manier de condities voor een duurzame ontwikkeling te creëren. Zoals uit Figuur 6 blijkt, vormen de lokale omstandigheden de context voor het handelen. Vervolgens worden de eerder benoemde elementen leiderschap, visie, draagvlak en netwerken ingezet om tot een strategie te komen die geïmplementeerd en geëvalueerd kan worden. Het zijn deze 'interactie elementen' die voor het organiseren van een succesvol prioriteringsproces van belang zijn en daarom hier nader toegelicht worden.

**a. Leiderschap**

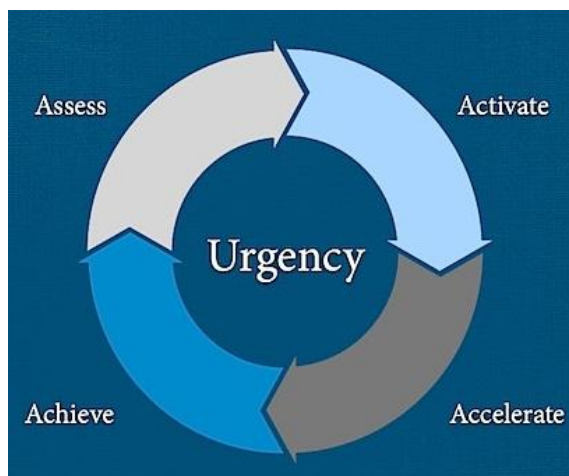
Er zijn veel auteurs die over leiderschap geschreven hebben (zoals Covey, Quinn en Blake & Mouton). Een overeenkomst die bij veel theorieën terug komt is het feit dat veel mensen van nature een bepaalde managementstijl hebben, en dat de ideale manager een combinatie van verschillende managementstijlen kan toepassen. Voor het leiden van het prioriteringsvraagstuk geldt dat ook. Sowieso is het van belang te onderkennen dat het proces diverse stadia doorloopt. Niet iedere fase vraagt om dezelfde leiderschapsstijlen. Het creëren van draagvlak (zie later) vergt bijvoorbeeld andere vaardigheden dan het strikt handhaven van overeengekomen beleid of andere afspraken. Kesselaar en Pol (2012, p.40) beschrijven de noodzaak van netwerken in de ge-

biedsonwikkeling van deze tijd, waarin het overbruggen van verschillen tussen belangen van betrokken actoren coördinatie, afstemming en samenwerking vraagt. Zij benoemen de volgende competenties die daarbij nodig zijn: flexibiliteit, vertrouwen, constructief samenwerken, omgaan met complexiteit, conceptueel denken en verbindend onderhandelen. Andere competenties die bijdragen aan een succesvol prioriteringsproces zijn bijvoorbeeld mensgericht, doelgericht, en daadkracht. Een charismatische uitstraling en gezien worden als een autoriteit kunnen daarin ook een bijdrage leveren.

Een belangrijk onderdeel van leiderschap dat in het prioriteringsproces gevraagd zal worden en hier daarom kort behandeld wordt, is onderhandelingsvaardigheid. In de periode vanaf het begin van de crisis tot nu zijn er al de nodige plannen geschrapt zonder dat dit tot grote problemen leidde. Dit waren onder meer plannen die ook in de goede tijd eigenlijk al geen bestaansrecht hadden. Ondanks deze natuurlijke schifting is er bij veel gemeenten nog steeds sprake van overprogramming; planningen van onrealistisch grote bouwproducties waar de programmering van grondexploitaties op gebaseerd zijn (Bargeman in Gerrichhauzen en partners, 2011). De Zeeuw (2010) noemt dit zogenaamde 'Sinterklaasplanningen'. Daarbij blijkt het moeilijk om een directe koppeling te leggen tussen beleidsuitgangspunten (bijvoorbeeld een bepaalde woningbouwproductie per jaar) en het aantal woningen dat in de grondexploitaties in de planning staat. Dit bleek onder meer tijdens een kennisuitwisselings-bijeenkomst van de G5 + Almere over stedelijk programmeren op 25 april 2012 (BMC, 2012). Dit betekent dat de prioritering van de portefeuille niet tot stand zal komen zonder onderhandelingen tussen de betrokken actoren.

#### b. Visie

Bij deelvraag 1 is geconcludeerd dat een strategische ontwikkelingsvisie een belangrijk uitgangspunt vormt voor het prioriteringsproces. Om daadwerkelijke resultaten te kunnen boeken in het proces is het nodig dat er binnen het netwerk van actoren ook een visie komt op de te maken prioriteringsafspraken. Er moet een gezamenlijke basis zijn waar in latere fases van het proces (bijvoorbeeld tijdens de onderhandelingen) op teruggegrepen kan worden om het algemene belang als richting vast te houden. De Bruijn et al. (2002, p.70) stellen dat *"procesmanagement alleen kans van slagen heeft als er bij de belangrijkste stakeholders een sense of urgency is"*. Het feit dat er nog steeds 'Sinterklaasplanningen' bestaan, geeft aan dat de urgentie voor het



Figuur 7: Urgentiecreatie  
[bron: [www.michaelhyatt.com](http://www.michaelhyatt.com)]

prioriteren van projecten nog niet overal van voldoende niveau is, waarbij de gevolgen van te maken keuzes natuurlijk niet onderschat mogen worden. Als onderdeel van de visievorming voor het prioriteren zal het besef van de urgentie daarvan bij de belangrijkste actoren duidelijk moeten worden. Michael Hyatt bespreekt op zijn website ([michaelhyatt.com](http://michaelhyatt.com)) aan de hand van nevenstaande afbeelding zijn beeld op het creëren en vasthouden van het gevoel van urgentie. Hyatt benoemt vier stappen die doorlopen moeten worden om de urgentie voor een bepaald onderwerp te creëren en vast te houden: (1) Betrokken actoren moeten gemobiliseerd en geactiveerd worden

door hen duidelijk te maken welk probleem er is en welk risico gelopen wordt als er niets mee gedaan wordt. (2) Vervolgens moet er vanuit het gecreëerde besef gehandeld worden. De actoren moeten actief betrokken blijven en niet door alledaagse zaken van het hoofdprobleem

afgeleid worden. (3) In de derde stap is het belangrijk om gestelde doelen te behalen door met elkaar resultaten te bereiken. (4) De laatste stap behelst het toetsen van de bereikte resultaten en het doorlopen proces.

Eerder in dit onderzoek werd al de link tussen prioritering en krimp gelegd en werd aangegeven dat er parallellen zijn met de reacties op de noodzaak tot prioritering van gebiedsontwikkelingen. Hospers (2011, p.4) signaleert ten aanzien van reacties op krimp een afwachtende houding: "Krimp vraagt van beleidsmakers een andere manier van denken. Dat is niet makkelijk, want de huidige cultuur (het groeidenken), institutionele structuren (de werking van de grondmarkt) en werkwijzen (kerktorenpolitiek) in de ruimtelijke ontwikkeling staan een soepele transitie in de weg." Ook maakt Hospers (2010, p.40) een vierdeling in soorten beleidsreacties, te weten: bagatelliseren, bestrijden, begeleiden en benutten. Met name bij het bagatelliseren komt het gebrek aan gevoel van urgentie terug. Vaak ook omdat het pijn doet de harde realiteit onder ogen te zien. Deze vierdeling geeft ook de verschillende houdingen van gemeenten in het teken van prioritering aan. Naast het kenbaar maken van de inhoudelijke en feitelijke noodzaak van de prioritering is het daarom belangrijk te proberen om mensen te benaderen met emoties die de verandering mogelijk maken zoals hoop, vertrouwen, optimisme en enthousiasme.

#### c. *Draagvlak*

Sense of urgency en draagvlak zijn verschillend van elkaar, daarom wordt in de volgende alinea's ook stilgestaan bij draagvlakvorming. Het begrip draagvlak is in dit hoofdstuk al meerdere keren aan de orde geweest. Het is dan ook een belangrijk element voor het behalen van resultaten in het prioriteringsproces en is op meerdere niveaus van toepassing. Op basis van de uitgevoerde actorenanalyse moeten actoren gemobiliseerd worden en moeten de verbindingen die het netwerk vormen gelegd worden. Gezien de tegenstrijdige belangen en wederzijdse afhankelijkheid is het goed om vertrouwen op te bouwen door zo transparant mogelijk met elkaar om te gaan. De netwerkbloem uit deelvraag 2 geeft ook inzicht in het feit dat er op verschillende niveaus draagvlak moet zijn. Op ambtelijk niveau kan men het erover eens zijn dat een bepaald plan niet doorgaat, politiek gezien kan dat heel anders liggen. In de vorige subparagraaf is al stilgestaan bij het gevaar dat bestuurders voelen bij het aangaan van netwerken (de ondermijning van de eenheid van bestuur). Bij de draagvlakvorming moet hier dus terdege rekening mee gehouden worden.

Bij draagvlak hoort volgens Van den Berg et al. (2002) ook financieel draagvlak. Het prioriteringsproces vraagt financiële offers van private en publieke actoren. In de huidige marktsituatie zal dat voor geen van die actoren een makkelijk te maken keuze zijn. Mede daarom is het van groot belang dat er vanuit draagvlakoptiek ook naar de financiële gevolgen gekeken wordt. Om de pijn te verlichten en het draagvlak te vergroten kan het nuttig zijn middelen beschikbaar te hebben om de pijn te verlichten, of een fonds te creëren waarin zoet en zuur verdeeld worden (zie deelvraag 1, marktstimulerende instrumenten).

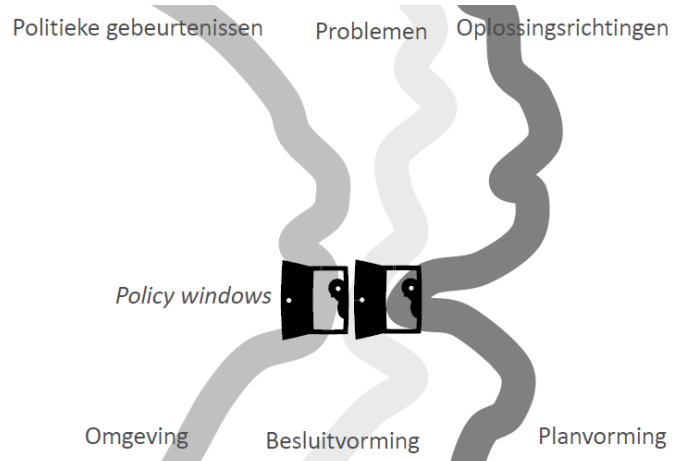
#### d. *Netwerken*

Van den Berg et al. (2002, p.13) zeggen hierover het volgende: "Ten behoeve van duurzame oplossingen voor complexe problemen en uitdagingen – waarvoor geldt dat de benodigde competenties en middelen verspreid zijn over diverse actoren – is het wenselijk dat belanghebbenden (en met name key stakeholders) strategische relaties met elkaar onderhouden. Het gaat hierbij niet alleen om relaties tussen de publieke, private en non-profitsectoren, maar ook om relaties binnen die sectoren, zoals samenwerkingsverbanden tussen (onderdelen van) lokale overheden, en tussen bedrijven in een bepaald cluster. Strategische netwerken zijn derhalve complementair ten opzichte van formele, bestuurlijke structuren."

Voor het prioriteringsnetwerk geldt dit ook. De formele structuur zal gevormd worden door de netwerkbloem, maar daarnaast zullen –zoals ook bij deelvraag 2 reeds aangegeven- ook informele contacten en netwerken ontstaan voor de uitwisseling van kennis en gegevens.

Telos (2009, p. 111) geeft aan dat informele netwerken van mensen die elkaar vertrouwen en creatief zijn in samenwerking cruciaal zijn voor succes in regionale ontwikkeling. Juist door de informele netwerken kunnen (informatie)stromen bij elkaar komen die leiden tot een zogenaamd Window of opportunity volgens het stromen model van Kingdon (Peek, 2006), zoals is weergegeven in Figuur 8. Het bij elkaar brengen

van de drie stromen is niet alleen een kwestie van geluk of het goede moment afwachten. “Policy windows are not just chance opportunities, they can also be created.” (Peek en Louw, 2008,p.343). Dat betekent dus dat kansen ook gecreëerd kunnen worden door het bewust sturen van de stromen. Het bij elkaar brengen van de stromen wordt door Peek in Figuur 8 weergegeven. Door beïnvloeding van het planvormingsproces (bijvoorbeeld door het opnemen van een bepaalde (politiek gewenste) voorziening, kan een plan dat oorspronkelijk weinig politieke aandacht genoot, plotseling onder de aandacht komen van besluitvormers, waardoor bijvoorbeeld benodigde financiële middelen uit een subsidie beschikbaar gesteld worden. Bij het prioriteringsproces zou hier ook sprake van kunnen zijn.



Figuur 8: Stromenmodel van Kingdon gerelateerd aan plan- en besluitvorming [bron: Peek, 2006, p.276]

Recapitulerend kan gesteld worden dat er een viertal interactie-elementen is die een grote bijdrage leveren aan succesvolle netwerksturing. Dit zijn: leiderschap, visie, draagvlak en het onderhouden van netwerken. Het creëren en in stand houden van de sense of urgency om gezamenlijk het prioriteringsvraagstuk aan te pakken kan als essentieel worden beschouwd.

#### 2.4.4 Theoretische veronderstellingen deelvraag 3

In het voorgaand is vanuit de literatuur onderzoek gedaan naar de deelvraag “*Is netwerksturing geschikt voor het prioriteringsproces en welke elementen zijn er dan noodzakelijk voor een succesvol resultaat?*” Uit de verkregen theorie komen overwegingen voort die bouwstenen vormen voor de beantwoording van de deelvraag. Deze constatering en veronderstellingen worden hieronder opgenomen. De belangrijkste theoretische veronderstellingen zullen (samen met die uit de drie andere deelvragen) aan het eind van dit hoofdstuk (paragraaf 2.6) worden gebundeld voor toetsing in het empirisch onderzoek (Hoofdstuk 3).

Voor beantwoording van deze vraag is netwerksturing gedefinieerd als: “*Sturing op besluitvorming over de gemeentelijke portefeuille op de juiste momenten in het proces door samenwerking met en draagvlakvorming onder de relevante, zich niet-hiërarchisch tot elkaar verhoudende actoren.*”

### *Netwerksturing: theoretische veronderstellingen*

1. Voor een goede benadering van het prioriteringsvraagstuk is regionale samenwerking tussen publieke en private actoren in netwerkverband een voorwaarde.
2. Netwerksturing wordt als effectieve sturingsmethode voor het prioriteringsproces gezien, omdat er geen sprake is van besluitvorming in een hiërarchie, terwijl de betrokken actoren vanwege hun belangen bij het proces betrokken worden en daarvoor een passende organisatiestructuur ingericht kan worden.
3. Het prioriteringsproces is een besturend proces dat op drie niveaus plaatsvindt: strategisch, tactisch en operationeel. Daarbij is het van belang dat de informatie op de verschillende niveaus op dezelfde wijze geïnterpreteerd wordt, en dat er ook draagvlak is voor de besluitvorming op strategisch niveau, zodat de gemaakte keuzes ook geïmplementeerd worden.

Binnen die netwerksturing dient voor succesvolle resultaten ter dege rekening gehouden te worden met de volgende interactie elementen:

- Leiderschap is van belang voor het verloop van het prioriteringsproces. Wanneer het proces geleid wordt door een 'natuurlijk leider' die oog heeft voor de inhoudelijke, maar ook emotionele kant van de te maken keuzes, zal het proces soepeler verlopen.
- Zonder visie waar het proces toe moet leiden is het gedoemd te mislukken. Het creëren van 'sense of urgency' om actoren te mobiliseren en betrokken te houden is daarbij uiterst belangrijk.
- Draagvlak voor de gezamenlijke aanpak en gemaakte afspraken is essentieel. Dit geldt zowel voor de betrokkenen op het strategische niveau als ook op de andere niveaus.
- Het onderhouden van informele netwerken binnen het formele netwerk (netwerkbloem) draagt bij aan de informatieuitwisseling en creëert de mogelijkheid voor het voordoen van een window of opportunity.

## **2.5 Prioritering stap voor stap**

### 2.5.1 Algemeen

Prioriteren is keuzes maken en dat blijkt in de praktijk vaak makkelijker gezegd dan gedaan, niet in de laatste plaats vanwege het grote aantal betrokken actoren en belangen zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven is. Bovendien kunnen gemaakte keuzes grote financiële consequenties hebben als gevolg van die belangen. Ook blijkt het afwegingsproces in de praktijk een emotionele kant te hebben, die van grote invloed is op de keuzes die gemaakt worden. Het blijkt daarom lastig om een afwegingskader te ontwikkelen dat de keuzes op basis van rationele gegevens maakt, zo blijkt uit een gesprek met L. Middelkoop, Gemeente Rotterdam, Stadsontwikkeling, d.d. 25 oktober 2011. Ook het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten stelt de rationaliteit van besluitvorming ter discussie (KING, 2011). Het gaat veel meer om het proces dat gezamenlijk doorlopen wordt. Deelvraag 4 richt zich daar op en is als volgt geformuleerd:

*Welke processtappen kunnen voor een succesvol prioriteringsproces gedefinieerd worden?*

Prioriteren van de projectenportefeuille is niet nieuw voor het vakgebied van stedelijke gebiedsontwikkeling, maar in de literatuur is er nog maar weinig over dit complexe proces geschreven. Om de complexiteit bestuurbaar te maken wordt in deze deelvraag het proces in stappen uitgewerkt. Om stappen te kunnen definiëren wordt allereerst de vraag gesteld 'Wat voor proces is het prioriteringsproces?'. Subparagraaf 2.5.2 gaat op deze vraag in. De tweede vraag is: "Welke

handelingen worden er tijdens het prioriteringsproces verricht?”. Deze vraag wordt uitgewerkt in subparagraaf 2.5.3. De derde vraag, die in subparagraaf 2.5.4 behandeld wordt, is als volgt geformuleerd: ‘Welke stappen moeten doorlopen worden?’.

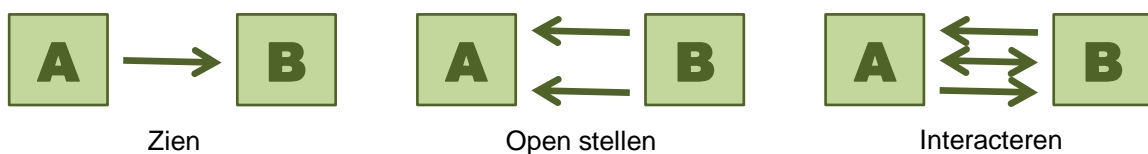
Van Dijken et al. (2011, p.10) stellen: “Omdat regionale afstemming op het gebied van programmering met doorzettingsmacht tot nu toe in belangrijke mate ontbreekt, zal er een onderlinge strijd ontstaan waarin uiteindelijk geen van de projecten – door de versnippering – gerealiseerd wordt.” Meerdere keren is bovenstaande constatering in dit onderzoek aan de orde geweest. Dat is ook de reden om de centrale stad in een stedelijke regio centraal te stellen in onderhavig onderzoek. Vanuit die centrale stad wordt dus ook de beantwoording van deze deelvraag ingestoken, waarbij het uitgangspunt aangehouden wordt dat de centrale stad het initiatief neemt om samen met de regiegemeenten de regionale opgave te bepalen en de prioritering op te pakken.

### 2.5.2 Verweven van inhoud en proces

Het prioriteringsproces is in hoofdstuk 1 omschreven als: “Het proces waarin bestaande gebiedsontwikkelingsprojecten en initiatieven daartoe door betrokken actoren worden afgewogen ten opzichte van vooraf gedefinieerde criteria, om te komen tot een transparante keuze over het wel of niet doorgang laten vinden van die projecten en initiatieven, inclusief de besluitvorming over de gemaakte keuzes.”

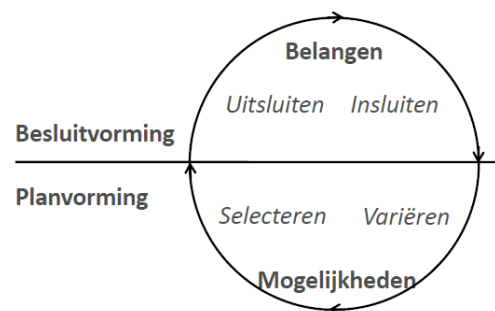
Uit deelvraag 2 blijkt dat de in de omschrijving genoemde ‘betrokken actoren’ meerdere partijen zijn, die uiteenlopende belangen hebben. In het prioriteringsproces gaat het dus over het bij elkaar brengen van actoren met tegenstrijdige belangen die besluiten moeten nemen over de omvang van de projectenportefeuille en welke projecten daar wel of geen invulling aan geven.

Dat alles gebeurt in een netwerk, zoals in de vorige deelvraag is uitgewerkt. Teisman (1992, p.51) formuleert de relaties in een dergelijk netwerk als volgt: “Veel van de relaties hebben een tamelijk dwangmatig karakter, in die zin dat de actoren tot elkaar veroordeeld zijn. Ze zijn tot elkaar veroordeeld, wanneer de één beschikt over middelen die een ander nodig heeft voor zijn beleidsproject en waarvoor geen substituut aanwezig is.” Deze wederzijdse afhankelijkheid vraagt – nog meer dan in andere relaties – vertrouwen van de betrokken actoren, waarbij interactie op gang komt op basis van toenadering door de ene actor, en het zich open stellen voor die toenadering door de andere actor. Teisman (1992, p.53) verbeeldt dat als volgt.



Figuur 9: Weergave wederzijdse afhankelijkheid: zien, open stellen en interacteren  
[Bron: Teisman, 1992, p. 53]

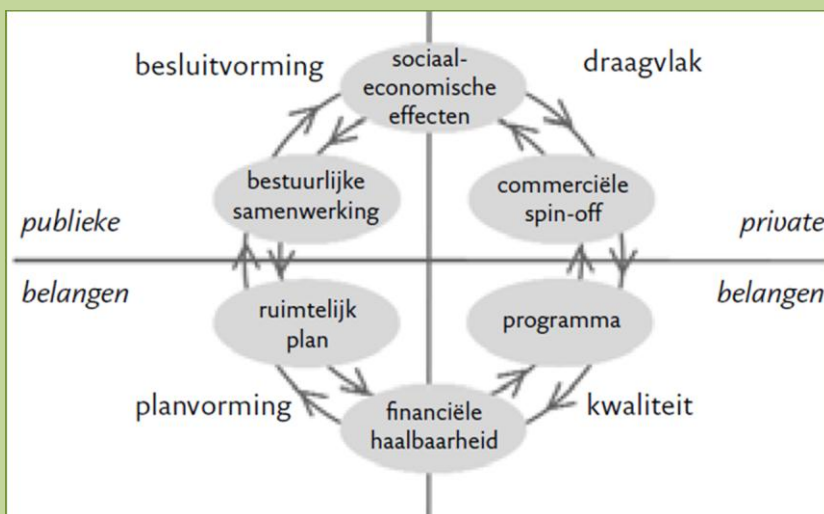
Buck et al. (2011, p.3) concluderen dat inhoud en proces op een realistische en werkbare manier vervlochten moeten worden om tot gezamenlijke resultaten te komen. In zijn proefschrift ‘Locatiesynergie’ verwijst Peek (2006) naar de door Van de Hoef beschreven relatie tussen planvorming en besluitvorming (zie het kader ‘Relatie tussen besluitvorming en planvorming’). De basis van de processen besluitvorming en planvorming wordt gevormd door in- en uitsluiten van belangen, respectievelijk selecteren en variëren van mogelijkheden (Peek, 2006). Dit iteratieve proces wordt door hem geïllustreerd in Figuur 10.



Figuur 10: Het iteratieve proces  
[Peek, 2006, p. 305]

## Kader 7: Relatie tussen besluitvorming en planvorming

Peek (2006, p.272/273) beschrijft de relatie tussen besluitvorming en planvorming aan de hand van onderstaande figuur. Hij stelt: "De onderste helft van het schema gaat over de planvorming. Kwaliteit, haalbaarheid en doelmatigheid zijn hier de sleutelwoorden. [...] De bovenste helft van het schema gaat over de besluitvorming. Maatschappelijk draagvlak, marktwerking en bestuurlijke legitimatie zijn de sleutelwoorden. [...] Besluitvorming en planvorming verlopen iteratief. De cirkel wordt eigenlijk altijd in beide richtingen doorlopen. De gedachte dat het eenvoudiger kan, of dat er een volgtijdelijkheid in planvorming en besluitvorming zit, kan enkel verwarringen tot gevolg hebben. Immers, besluitvorming moet wel uiteindelijk de planvorming legitimeren, maar het besluitvormingscircuit heeft ook zijn eigen dynamiek. [...] Planvorming en besluitvorming over planinhoud, financiering, uitvoering en beheer verlopen simultaan en iteratief van grof naar fijn, van globaal naar concreet, van draagvlak naar commitment, van intentieovereenkomst naar realisatieovereenkomst en beheerscontracten."



Figuur Plan- en besluitvorming als iteratief proces tussen publieke en private belangen

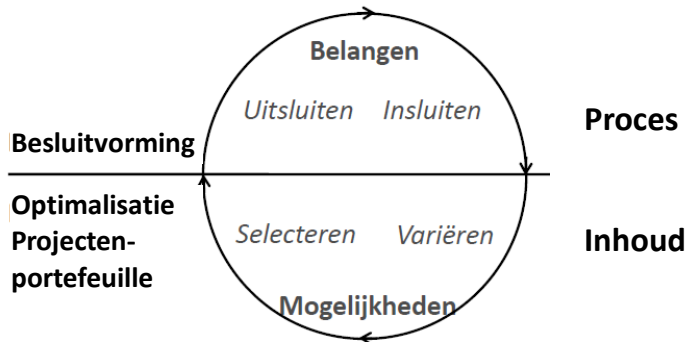
[bron:Peek, 2006, p. 272/273]

De door Peek beschreven modellen kunnen ook toegepast worden voor het prioriteringsproces. Optimalisatie van de projectenportefeuille kan immers in de modellen heel goed gezien worden als het planproces. Planvorming (op projectniveau) is tenslotte het afwegen en optimaliseren van aspecten en kaders (de inhoud) op basis van de eerder beschreven 'driehoek van Van 't Verlaat' (Van 't Verlaat, 2003). Er moet een balans zijn tussen de hoekpunten 'ruimtelijke kwaliteit', 'marktqualiteit' en 'middelen'. Als de beschikbare middelen niet aansluiten bij de ambities voor de ruimtelijke kwaliteit, zal dat ergens gaan wringen. Dit zien we ook op het abstractieniveau van de projectenportefeuille. Ook hier moet evenwicht zijn. Voor zowel het projectniveau als het portefeuilleniveau geldt dat er meer dan één evenwichtssituatie bestaat, omdat de drie bepalende factoren enige mate van flexibiliteit vertonen. Een opdrachtgever voor een nieuw kantoorpand kan bijvoorbeeld een bepaald budget als uitgangspunt hebben voor het ontwerp. Als het ontwerp vervolgens aansluit bij zijn verwachtingen, maar het budget wordt overschreden kan hij de keuze maken alsnog meer financiën beschikbaar te stellen (hoekpunt 'middelen'), het ontwerp te versoberen (hoekpunt 'ruimtelijke kwaliteit'), of aanpassingen te doen aan het programma (hoekpunt 'marktqualiteit'). Zo kan het evenwichtspunt dus verschillen. Door te variëren en te selecteren en daar weer keuzes in te maken (besluitvorming) ontstaat het iteratieve proces dat moet leiden tot een optimaal resultaat. Aan de proceskant kan ook de vergelijking tussen projectniveau en portefeuilleniveau gemaakt worden. Op beide niveaus is er sprake van zowel publieke als private belangen. Om draagvlak (zie deelvraag 3) te creëren en het proces voorspoedig te laten verlopen is het van belang om goed inzicht te hebben in de belangrijkste stake- en shareholders en hun be-



langen (zie deelvraag 2). Door het insluiten of juist uitsluiten van bepaalde belangen kom je tot een resultaat waarover besluitvorming kan plaatsvinden. Hier spelen de marktactiverende instrumenten uit deelvraag 1 een rol.

Voor het verweven van inhoud en proces kan het iteratieve proces van besluitvorming over de optimalisatie van de projectenportefeuille dus verbeeld worden met gebruikmaking van het model van Peek (zie Figuur 11).



Figuur 11: Het iteratieve prioriteringsproces van de projectenportefeuille [op basis van Peek, 2006, p. 305]

Concluderend kan gesteld worden dat vertrouwen noodzakelijk is om de wederzijds afhankelijke actoren te laten samenwerken. Daarbij wordt draagvlak verkregen door open met elkaar te communiceren, waardoor de interactie ontstaat die benodigd is om inhoudelijke keuzes te kunnen maken. Die keuzes zullen middels onderhandeling worden gemaakt, om tot een voor alle actoren optimale keuze te komen. Over de gemaakte keuzes vindt vervolgens besluitvorming plaats.

### 2.5.3 Bouwstenen voor het keuzeprocess

Op basis van de theorie van De Bruijn et al. (2002) wordt naar het procesontwerp gekeken. Zij benoemen een viertal kernelementen voor het procesontwerp, te weten: openheid, bescherming van de kernwaarden van betrokken partijen, voortgang en inhoud.

#### 'Kernelementen van procesontwerp'

"Een procesontwerp zal altijd recht moeten doen aan de vier kernelementen en is dus ook altijd een trade off tussen deze vier kernelementen. Een proces zonder openheid zal als een verkapte vorm van projectmanagement en command and control worden ervaren. Een proces waarin de core values van partijen niet worden beschermd, is voor deze partijen zeer onaantrekkelijk. De kans is groot dat zij het proces uit wantrouwen voortdurend zullen vertragen of dat zij zelfs in het geheel niet tot het proces toetreden. Ontbreekt het aan voorzieningen om het proces voortgang en vaart te geven, dan zal het stroperig worden. Ontbreekt het aan voorzieningen om inhoud en kwaliteit te creëren dan kan een proces tot armoedige resultaten leiden."

[Bron: De Bruijn et al., 2002, p. 55]

In de voorgaande deelvragen zijn impliciet al diverse bouwstenen aan de orde geweest die onder de kernelementen geschaard kunnen worden. In onderstaande tabel worden die benoemd en onderverdeeld naar de vier kernelementen.

Openheid	Bescherming kernwaarden
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alle relevante actoren mobiliseren</li> <li>• Samenwerking organiseren</li> <li>• Vertrouwen opbouwen</li> <li>• Draagvlak creëren</li> <li>• Communiceren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uiteenlopende belangen bewaken</li> <li>• Wederzijdse afhankelijkheid onderkennen</li> <li>• Onderhandelingen voeren</li> </ul>
Voortgang	Inhoud
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partijen delen Sense of urgency</li> <li>• Creëren van Windows of opportunity</li> <li>• Sturingsinstrumenten op het juiste moment inzetten.</li> <li>• Besluitvorming</li> <li>• Iteratie (evaluatie en monitoring)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbinden van inhoud en proces</li> <li>• Analyseren van context</li> <li>• Inventariseren uitgangspunten voor prioritering</li> <li>• Varianten/scenario's bepalen</li> <li>• Selecteren</li> </ul>

Tabel 4: Geïnterpreteerde bouwstenen naar ontwerpprincipes

In het onderzoek 'Gebiedsagenda's, naar een nieuwe werkwijze bij samenstelling en besluitvorming' (Buck, et al. , 2011, p.3) worden meerdere van de in Tabel 4 geïnterpreteerde bouwstenen benoemd als activiteiten die nodig zijn om te komen tot het gewenste ruimtelijke resultaat. In het betreffende onderzoek gaat dat over gebiedsgerichte programma's, waarin doelstellingen en projecten vanuit verschillende sectoren bij elkaar komen. Daarbij wordt aangegeven dat de in het onderzoek gevolgde redeneerlijn ook van toepassing is op andersoortige processen, waarbij meerdere partijen betrokken zijn en keuzes gemaakt moeten worden. Het prioriteringsproces kan daar dus zeker toe gerekend worden. De in deze subparagraaf geïnterpreteerde bouwstenen zullen in subparagraaf 2.5.5 mede leiden tot de definiëring van stappen in het prioriteringsproces.

#### 2.5.4 Vormgeving van het proces

In deze subparagraaf worden vanuit de bestaande wetenschap onderdelen belicht die nodig zijn om in het vervolg van deze deelvraag te komen tot de definiëring van stappen bij de aanpak van het prioriteringsvraagstuk.

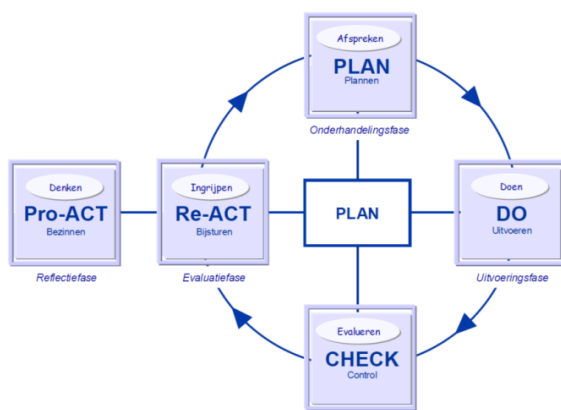
##### a. *Procesmatige of projectmatige aanpak*

Prioriteren gaat om het maken van afwegingen, keuzes maken en daarover besluiten. Daar lijkt een projectmatige aanpak zich prima voor te lenen. Andere kenmerken van projectmanagement, zoals een duidelijke doelstelling, een bepaald begin- en eindpunt, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf vastgesteld eindproduct (De Bruijn et al., 2002) passen echter minder goed bij de aanpak van het prioriteringsvraagstuk. Daar komt bij dat de prioriteringsvraag een terugkerend (itererend) fenomeen is, waarbij besluitvorming in een netwerk moet plaatsvinden. Kenmerken dus van een procesmatige aanpak. Van Eldonk (2005) constateert ten aanzien van het proces van gebiedsontwikkeling dezelfde tegenstellingen en concludeert dat beide methoden op verschillende momenten van het ontwikkelingstraject ingezet kunnen worden. Procesmanagement levert in haar ogen een belangrijke bijdrage aan het creëren van draagvlak en legt de focus op noodzakelijke veranderingen om tot oplossing van een vraagstuk te komen en zou dus in de beginfase van een ontwikkeling ingezet moeten worden. De context waarin gebiedsontwikkelingen zich afspelen zijn ook aan verandering onderhevig, zeker in de huidige markt. Daardoor veranderen uitgangspunten en komen er nieuwe initiatieven, waardoor gemaakte keuzes moeten worden heroverwogen of aanvullende maatregelen getroffen moeten worden. Kortom, er moet monitoring

plaatsvinden of de keuzes aanpassing behoeven. Daar komt bij dat de keuzes in netwerkverband gemaakt moeten worden. Dit overziend heeft de procesmatige aanpak (besluitvorming in een netwerk) de meeste overeenkomsten met het prioriteringsvraagstuk.

### b. Iteratie via de Deming-cirkel

Het is al meermalen in dit onderzoek aan de orde gekomen dat het prioriteringsproces een iteratieve cyclus kent. In subparagraaf 2.4.2 is ook gesteld dat het prioriteringsproces een besturend proces is zoals Nieuwenhuis (2003) dat beschrijft. De combinatie van deze twee elementen komt terug in de de zogenaamde Deming-cirkel (Dierick et al., 2009). De Deming-cirkel, ook bekend als de PDCA (Plan-Do-Check-Act)-cyclus, is in de jaren na de Tweede Wereldoorlog door de Amerikaanse statisticus William Edwards Deming ontwikkeld om processen die gericht zijn op het realiseren van kwalitatieve en kwantitatieve voortgang te ontwerpen en monitoren. Voor complexe besturende processen wordt de Act-fase opgesplitst in een Pro-act-fase en een Re-Act-fase



Figuur 12: PDCA-cirkel voor een besturend proces  
[bron: Nieuwenhuis, 2003, p. 90]

fase (Nieuwenhuis, 2003). In Figuur 12 is deze uitgebreide variant van de Deming-cirkel weergegeven. Hierna volgt een korte toelichting op de verschillende fasen. Voor een uitgebreidere beschrijving van de fasen wordt verwezen naar Bijlage I.

De voorbereidingen voor het proces worden in de *Pro-Act-fase* verricht. Een gesignaleerde behoefte (probleem) vormt de aanleiding voor het ondernemen van actie. Dit signaal leidt tot bewustwording van een bepaalde situatie. Na enige reflectie op het gesignaleerde, zal er – uitgaande van een serieuze

behoefte – overgegaan worden tot een globale verkenning van de probleemstelling. Dit gebeurt in de *Plan-fase*. In de plan-fase (ook wel onderhandelingsfase genoemd) wordt bepaald, uitgaande van eventueel opgegeven kaders en randvoorwaarden, welke resultaten met het proces bereikt moeten worden. De uitvoering van alle activiteiten die moeten leiden tot de gewenste resultaten vindt plaats in de *Do-fase*. Na deze uitvoeringsfase volgt de *Check-fase*, waarin de voorziene resultaten uit de Do-fase, vergeleken worden met de werkelijk gerealiseerde resultaten. De verwachte en behaalde resultaten worden vergeleken en er vindt een evaluatie plaats om de oorzaak van eventueel opgetreden verschillen te achterhalen. Indien de voortgang daar aanleiding toe geeft wordt in de *Re-Act* fase daadwerkelijk bijgestuurd, waarna het proces zich vanaf de Plan-fase herhaalt.

### c. Fasenmodel van Besluitvorming

In de theorieën over procesmanagement heeft lange tijd de opvatting bestaan dat een besluitvormingsproces volgens volgtijdelijke fasen verloopt. Het werk van Mintzberg et al.(1976) wordt als klassieke theorie omschreven (Teisman, 2000; De Jong et al., 2003), omdat zij deze opvatting ter discussie stelden. De Jong et al. (2003, ongenummerd) geven de vernieuwing van het werk van Mintzberg als het aan de orde stellen van de “*empirische en normatieve onwenselijkheid van het introduceren van fasen in de besluitvorming*”. Daar waar Mintzberg nog over fasen spreekt, worden de verschillende stadia die in een besluitvormingsproces in een netwerk doorlopen worden, in de moderne bestuurskunde aangeduid als ‘ronden’ (Teisman, 2000; De Bruijn et al., 2002). Daarmee wordt weergegeven dat besluitvormingsprocessen in een netwerk zich niet in volgtijdelijke fasen voltrekken.

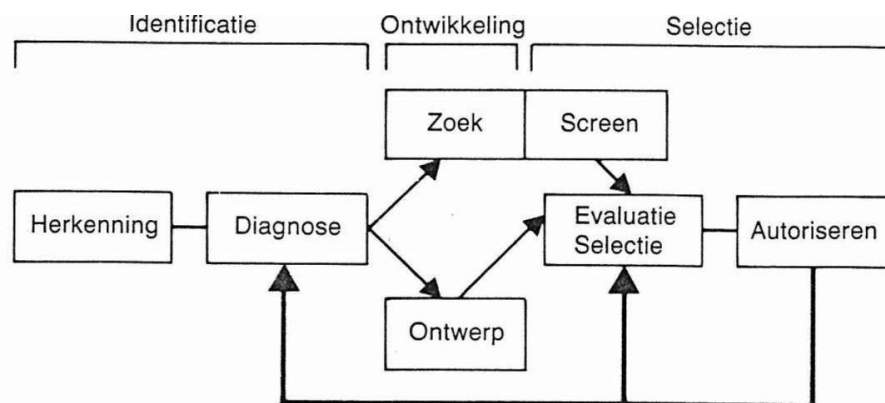
## 'Fasenmodel van Besluitvorming'

In this paper we have tried to show at the same time that strategic decision processes are immensely complex and dynamic and yet that they are amenable to conceptual structuring. We believe we have been able to capture some of the flavour of their structure in our study of 25 of these processes. In making this statement, we are encouraged by the facts that one model describes much of what we observed, that the decision processes fall into distinct groupings within the model, and that the decisions of each of four of these seven groupings involved similar outcomes.

[Mintzberg et al., 1976, p.274]

Teisman (2000, p.941) zegt daarover: “Analysts using the phase model are aware of the fact that reality does not reflect the assumption of the model [...] They [waaronder Mintzberg et al., (1976)] are aware that empiricism deviates from this, but feel it is worthwhile to reconstruct policy-making as though it was taking place in phases.”. Op basis van het door Teisman (2000) gestelde, kan het ‘Fasenmodel van Mintzberg’ dus toegepast worden voor een analyse van het prioriteringsproces. Daarbij wordt in achtgenomen dat het procesverloop in de praktijk zich dus niet aan strak omschreven fasen zal houden. Maar zoals eerder aangegeven zijn de te benoemen stappen bedoeld als kompasrichting voor het proces. Dit wordt onderschreven door De Boer (1988) die aangeeft dat het model van Mintzberg vooral geschikt is om in de dagelijkse praktijk van besluitvorming toe te passen.

In Figuur 13 heeft De Boer (1988, p.14) de fasen die Mintzberg gedefinieerd in een vereenvoudigde versie schematisch weergegeven (het originele model uit het werk van Mintzberg is weergegeven in Bijlage II). Uit het model blijkt dat er drie fasen te onderscheiden zijn: de identificatiefase, de ontwikkelingsfase en de selectiefase.



Figuur 13: Vereenvoudigd fasenmodel van Mintzberg  
[bron: Boer, H. de, 1988, p.14]

Het doel van de *identificatiefase* is het (na het her- en erkennen van een probleem) zo helder mogelijk omschrijven van het probleem in zo concreet mogelijke bewoording. Dit moet zorgvuldig gebeuren, zodat in de fasen erna teruggerepen kan worden op het omschreven probleem. In het geval van de prioritering is al meermalen duidelijk geworden dat er meerdere actoren betrokken zijn bij het probleem. Het is daarom belangrijk dat de probleemomschrijving door alle betrokken actoren onderschreven wordt. In de *ontwikkelingsfase* wordt gericht gezocht naar oplossingen. Daarbij is het zoeken specifiek gericht op het vinden van bestaande oplossingen voor een zelfde of soortgelijk probleem. Indien er geen bestaande oplossing gevonden wordt, gaat men over tot het ontwerpen van een oplossing (dit kan een volledig nieuwe oplossing zijn, of de aanpassing

van een eerdere oplossing). Een belangrijk aspect daarbij is het ontwikkelen van varianten. De laatste door Mintzberg beschreven fase is de *selectiefase*. Deze start met het analyseren en beoordelen van de gevonden oplossingen en/of ontwikkelde varianten. Bij die beoordeling vallen die oplossingen af die het minst bijdragen aan een goede oplossing. Nadat de overgebleven alternatieven in de evaluatiefase aan een grondige toets zijn onderworpen, wordt er één oplossing geselecteerd. De Boer (1988) benoemt daarbij specifiek dat in het geval er meerdere actoren betrokken zijn bij de selectie, de keuze het resultaat kan zijn van een onderhandeling. Dit zal in het prioriteringsproces zeker van toepassing zijn. Nadat een keuze is gemaakt volgt als laatste stap het autoriseren van het besluit. De te nemen maatregelen kunnen mogelijk nog leiden tot het nogmaals doorlopen van (een deel van) de procedure.

In het voorgaande is geconcludeerd dat het prioriteringsproces een besturend proces met een iteratief karakter is. Voor het ontwerp van een dergelijk proces kan gebruik gemaakt worden van de Deming-cirkel. De theorie van Mintzberg blijkt voor het besluitvormingsproces nog altijd toepasbaar als denkkader, waarbij in de praktijk gebleken is dat de fasen zich als ronden zullen manifesteren.

### 2.5.5 Prioritering stap voor stap

Omdat de (markt)ontwikkelingen in de sector van gebiedsontwikkeling na de crisis niet meer te voorspellen zijn, kan gesteld worden dat een eenmalige bijstelling van de projectenportefeuille niet voldoende is. De prioritering van stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten moet daarom gezien worden als een continu proces waarbij doelen bijgesteld kunnen of moeten worden. In datzelfde proces moeten in netwerkverband besluiten genomen worden. Het prioriteringsproces (en daarmee de te definiëren stappen) zal daarom aan de hand van de uitgebreide versie van de PDCA-cyclus en de door Mintzberg gedefinieerde fasen voor besluitvormingsprocessen ingericht worden. Daarvoor worden allereerst de fasen van de twee modellen bij elkaar gebracht tot ontwerpfasen voor het prioriteringsproces (zie Tabel 5). Daarbij is geprobeerd zo dicht mogelijk bij de terminologie van Mintzberg en Deming te blijven.

Mintzberg		PDCA-cyclus	Ontwerpfasen
IDENTIFICATIE	Herkenning	PRO-ACT	Herkenning
	Diagnose	PLAN	Diagnose
ONTWIKKELING	Zoek		Verkenning
	Ontwerp		Ontwerp
SELECTIE	Screen		Screening
	Evaluatie/Selectie		Selectie en besluitvorming
	Autoriseren	DO	Uitvoering
		CHECK	Monitoring en Evaluatie
	Herhaling van het proces	RE-ACT	Bijsturing

Tabel 5: Bouwstenen voor prioriteringsstappen

Voor het definiëren van de stappen die in het prioriteringsproces doorlopen moeten worden, wordt aan de hand van de benoemde ontwerpfasen geïnventariseerd wat er gedurende het proces moet gebeuren. Op basis daarvan worden de geïnventariseerde bouwstenen uit Tabel 4, gebruikmakend van de beschrijvingen van de beide modellen, gegroepeerd naar de geformuleerde ontwerpfasen.

*a. Herkenning*

Voor de regionale aanpak van de prioritering zal er dus iemand (op basis van gevoel van urgentie) het initiatief moeten nemen om op strategisch niveau duidelijk te maken dat er sprake is van een veel grotere plancapaciteit aan (ruimtelijke) projecten dan er afzet is. In dit onderzoek wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de gemeente dit doet. Dit feit zal ook op strategisch niveau als probleem erkend moet worden voordat er actie ondernomen wordt. Vervolgens moeten de actoren die een relatie hebben met het probleem (zie de eerder uitgevoerde actorenanalyse) gemobiliseerd worden. Zoals besproken hebben die actoren allemaal verschillende belangen, maar zijn ze tegelijkertijd ook van de anderen afhankelijk. Bij een voldoende maat van sense of urgency zal er daarom naar verwachting bereidheid zijn om met elkaar om tafel te gaan om het probleem te bespreken. Met het in gesprek komen met alle betrokken actoren wordt deze fase afgerond.

*b. Diagnose*

Na de (h)erkenning van het probleem en mobilisatie van de actoren moeten, mede op basis van een analyse van de context waarin de markt zich bevindt, de omvang van het probleem bepaald worden, de ambities en belangen van de verschillende actoren geïnventariseerd worden en een visie op de aanpak en eventuele uitkomst uitgesproken worden. Je zou kunnen stellen dat er een diagnose moet plaatsvinden van de situatie die aangetroffen wordt versus de gewenste situatie. Het feit dat de betrokken actoren om tafel zitten, wil nog niet gelijk zeggen dat er onder alle partijen ook gelijk draagvlak is om gezamenlijk te gaan prioriteren. In een open sfeer zal vertrouwen opgebouwd moeten worden.

*c. Verkenning*

Idealiter bestaat er een actuele regionale ontwikkelingsvisie, waarin de provincie of stadsregio aangeeft welke ontwikkeling van de regio zij voor ogen heeft en op welke plekken daar invulling aan gegeven wordt. Deze visie kan als uitgangspunt dienen voor het gesprek om gezamenlijk de regionale opgave vast te stellen. Bij het ontbreken van een regionale ontwikkelingsvisie zullen andere vormen van input (de stedelijke ontwikkelingsvisies) gebruikt moeten worden. Het is in ieder geval van belang om tot een unaniem gedragen visie van de regionale opgave te komen. De input van marktpartijen kan daarbij vanwege hun specifieke kennis over de markt (zoals woonwensen, trends en ontwikkelingen) van belang zijn. Deze partijen zullen echter niet bij het gehele proces aanwezig zijn, waardoor sprake is van in- en uittrekkende partijen zoals De Bruijn (2002) ook aangeeft.

*d. Ontwerp*

Op basis van de overeengekomen regionale opgave moet duidelijkheid ontstaan over de verwachtingen van betrokken partijen ten aanzien van het resultaat, rekening houdend met de geïnventariseerde beleidskaders (de marktvormende sturingsinstrumenten uit deelvraag 1) en andere uitgangspunten (collegewerkprogramma's etc.) die de oplossingsrichting mede bepalen. Dit tussenresultaat, dat middels onderhandeling tot stand zal komen, moet beschreven zijn in een gezamenlijke doelstelling. Deze doelstelling is belangrijk, omdat hiermee het speelveld wordt afgebakend, en er in het verdere verloop van het proces op teruggegrepen kan worden.

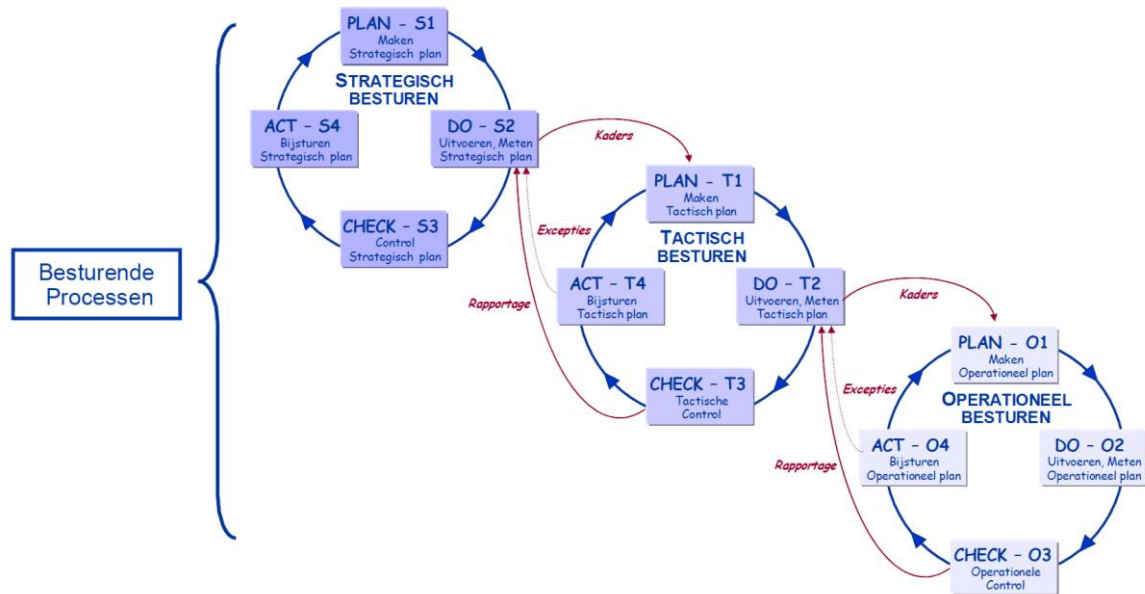
Op basis van de gezamenlijke doelstelling kan daar vervolgens invulling aan gegeven gaan worden door verschillende varianten (combinaties van projecten in verschillende gemeenten) te ontwikkelen. Dit proces kan vergeleken worden met het ontwerpproces van een ruimtelijk project. Nozeman (2010, p. 61) zegt hierover *“Een goed ontwikkelproces gaat van PvE naar schetsontwerp (SO) en concept-Voorlopig ontwerp (VO). Dat genereert weer ideeën voor het PvE, en dus terug naar het PvE, waarna het proces weer verder kan.”* Uiteindelijk wordt een definitief ontwerp (DO) opgesteld. De ontwerpfase eindigt bij de vaststelling en goedkeuring van dat ontwerp. Voor de prioritering kan een soortgelijk ‘ontwerptraject’ doorlopen worden. Allereerst wordt de projectinformatie van de betrokken gemeenten bijeengebracht. Op basis van de eisen en wensen zal vervolgens gezocht moeten worden naar varianten (combinaties van projecten) die voldoen aan de regionale opgave en die zoveel mogelijk tegemoet komen aan de belangen van de verschillende actoren. Bewust wordt gesteld ‘tegemeet komen aan’ en niet ‘voldoen aan’, want er kan op voorhand gesteld worden dat er pijnlijke keuzes gemaakt moeten worden, die niet in ieders belang zijn. Door terugkoppeling met de verschillende actoren over de (on)mogelijkheden moet draagvlak ontstaan. Partijen zullen in deze fase gewezen moeten worden op het gezamenlijke doel om hen duidelijk te maken dat niet alle belangen behartigd kunnen worden. In deze fase is dus sprake van het verknopen van inhoudelijke en procesmatige aspecten.

*e. Screening / Selectie & besluitvorming*

Het is uiteraard zeer wenselijk te komen tot een variant waarin aan zoveel mogelijk belangen voldaan wordt, maar op basis van de beoordeling van de varianten zal er zeker onderhandeld moeten worden om uiteindelijk tot een selectie en vervolgens besluitvorming van een variant te komen. Het is van groot belang om de gemaakte keuze ook ter besluitvorming voor te leggen aan de gemeenteraden van de verschillende gemeenten. Zij zijn tenslotte de partijen die over dit soort zaken horen te beslissen (zie deelvraag 2).

*f. Uitvoering*

In deze fase vindt vanzelfsprekend de uitvoering van genomen besluiten plaats. Bij de bespreking van de netwerkbloem (Figuur 5) is de samenhang tussen het strategische -, tactische en operationele niveau aan de orde gekomen. Beslissingen die op het strategische niveau genomen worden, dienen (via het tactische niveau) uiteindelijk te resulteren in handelingen op het operationele niveau om zodoende bij te dragen aan de doelstellingen die op het strategische niveau vastgesteld zijn. Het prioriteringsproces is een besturend proces dat op meerdere niveaus zijn uitwerking heeft. Vanuit het strategische niveau worden kaders opgelegd aan het tactische niveau. Op basis daarvan start de PDCA-cyclus op het tactische niveau. Om het operationele niveau aan te sturen worden de kaders vanuit strategisch niveau op tactisch niveau zodanig uitgewerkt dat deze als input dienen voor het operationele proces. Door terugkoppeling (bijvoorbeeld door rapportages) worden de hoger liggende niveaus geïnformeerd over voortgang, afwijkingen of voorgestelde wijzigingen. Nieuwenhuis (2003) heeft deze relatie tussen de drie niveaus als volgt weergegeven.



Figuur 14: Geschakelde besturende processen  
[bron: Nieuwenhuis, 2003, p.91]

Er is een besluit genomen over de regionale opgave en met welke variant daar invulling aan wordt gegeven, en dan? Het besluit heeft gevolgen voor veel verschillende actoren. In sommige gevallen hoeven ze 'alleen maar' geïnformeerd te worden, in andere gevallen moet het besluit dat op strategisch niveau is genomen ook op tactisch en operationeel niveau tot concrete acties gaan leiden. Communicatie over het besluit is dus van groot belang. Als alles geregeld is om het genomen besluit te gaan verwezenlijken, gaat de daadwerkelijke uitvoering van start. Het komt er nu bij diverse organisaties op aan of de gemaakte afspraken samen leiden tot het eindresultaat dat de betrokken belanghebbenden in de 'ontwerp-fase' voor ogen hadden. Bij het prioriteringsproces is ook de tijd rijp om daadwerkelijk naar het genomen besluit te gaan handelen. Dit zal gevolgen hebben voor bepaalde projecten. Het is niet ondenkbaar dat er op operationeel niveau ook frustraties ontstaan over het schrappen van dat belangrijke project 'dat toch een enorme bijdrage aan de ontwikkeling van de stad levert'. Ook in deze fase is het dus goed om de betrokkenen goed te informeren over het hoe en waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn. Uiteraard gaat het dan voor een deel om mensen op andere posities dan de personen die op tactisch en strategisch niveau de besluitvorming hebben voorbereid, respectievelijk bekrachtigd. Voor de uitvoering van de prioritering zal er vanuit het strategische niveau sprake zijn van een 'pakket met afspraken' die per actor zijn uitwerking krijgt.

#### g. Monitoring & evaluatie

In deze fase wordt gecontroleerd of de resultaten van de uitvoering in de praktijk ook aansluiten bij de beoogde doelstelling. De verschillen worden geëvalueerd en oorzaken van opgetreden verschillen achterhaald.

De prioritering is onder meer nodig door een structureel te grote plancapaciteit, maar dat probleem is door de veranderende context (waaronder de economische situatie) waarin gebiedsontwikkelingen plaatsvinden nadrukkelijker aan de oppervlakte gekomen. De context waarin de prioritering tot stand komt is dus geen statische omgeving. Dit leidt er toe dat de gemaakte keuzes in de praktijk ook goed geëvalueerd moeten worden. Conform de PDCA-cyclus moet er gecheckt worden of de beoogde resultaten ook daadwerkelijk behaald worden, en moet er waar nodig bijgestuurd worden. Bovendien kunnen door bijvoorbeeld nieuwe ontwikkelingen op nationaal, regi-



onaal of lokaal niveau ook aanpassingen of uitzonderingen op de vastgestelde uitgangspunten wenselijk zijn. De voortgang en uitwerking op de lagere niveaus moet dus uiteindelijk op strategisch niveau gevolgd worden.

#### *h. Bijsturing*

Deze fase omvat het bijsturen van het uitvoeringsproces. Op basis van de evaluatie-informatie uit de 'check-fase' moeten eventuele interventies bedacht worden. Nieuwenhuis (2003) noemt de 'check-fase' van de PDCA-cyclus ook wel de 'acceptatie-fase'. Hij doelt daarmee op het feit of de behaalde resultaten acceptabel zijn. Je kunt het echter ook uitleggen als: was er voldoende draagvlak voor het genomen besluit, werd het geaccepteerd en is het dus uitgevoerd. Als er op een hoger niveau keuzes gemaakt zijn die op een lager niveau niet gedragen worden, kan dat een reden zijn waarom besluiten niet conform uitgevoerd worden. Als dit in de praktijk zo blijkt te zijn, dient hier grote aandacht voor te zijn.

Het niet behalen van de gewenste resultaten kan in het geval van het prioriteringsproces ook hele andere oorzaken als aanleiding hebben. De crisis houdt langer aan dan verwacht, ontwikkelaars gaan failliet, nieuwe initiatieven worden geaccordeerd etc. Er zijn veel factoren te benoemen die er toe leiden dat de gemaakte keuzes moeten worden heroverwogen en bijgesteld. In deze fase moet dus niet alleen naar de resultaten alleen gekeken worden, maar ook een analyse van de context gemaakt worden. Wanneer uit de resultaten van beide analyses blijkt dat bijsturing nodig is, gaat het proces weer verder in de 'ontwerp-fase' met het bepalen van de nieuwe uitgangspunten, waarmee de cyclus opnieuw start.

Op basis van de ontwerpfasen en te verrichten handelingen worden tot slot de stappen van het prioriteringsproces benoemd. Die stappen worden gevormd door een bundeling van de handelingen in bepaalde ontwerpfasen. Daarbij zijn 'draagvlak & vertrouwen' en 'onderhandeling & besluitvorming' apart weergegeven, omdat deze aspecten niet fase gebonden zijn, maar als een rode draad door het hele proces lopen (zie subparagraaf 2.5.2). Voor de terminologie van de stappen is aansluiting gezocht bij diverse ontwerp- en keuzeprocessen (zie Bijlage III), hetgeen geleid heeft tot de stappen: initiatief, verkenning doelen en wensen, prioritering, uitvoering, monitoring & evaluatie en bijsturing proces.

Ontwerpfasen		Handelingen		Stappen
<b>Herkenning</b>	<b>DRAAGVLAK &amp; VERTROUWEN</b>	Bewustwording probleem	<b>ONDERHANDELING &amp; BESLUITVORMING</b>	<b>Initiatief</b>
		Erkenning probleem		
		Inventarisering actoren		
		Mobilisering actoren		
<b>Diagnose</b>		Diagnose		<b>Verkenning doelen en wensen</b>
<b>Verkenning</b>		Belangen en ambities inventariseren		
		Vaststellen regionale opgave		
<b>Ontwerp</b>		Gezamenlijke doelstelling		
		Ontwikkeling varianten		
<b>Screening</b>		Analyse van de varianten		
<b>Selectie &amp; Besluitvorming</b>		Selectie & besluitvorming		
		Communicatie		<b>Uitvoering</b>
<b>Uitvoering</b>		Uitwerking van besluit (tactisch + operationeel niveau)		
		Afstemming resultaten		
<b>Monitoring &amp; Evaluatie</b>		'meten' resultaten		
		Evaluatie van resultaten		
	Analyse van resultaten			
<b>Bijsturing</b>	Analyse van context	<b>Bijsturing proces</b>		
	Bijsturing ja/nee			

Tabel 6: Handelingen en stappen in het prioriteringsproces

Resumerend kan gesteld worden dat er op basis van acht ontwerpfasen zes processtappen benoemd zijn die het prioriteringsproces omvatten, waarbij ook het iteratieve karakter van het proces tot uiting komt.

### 2.5.6 Theoretische veronderstellingen deelvraag 4

In het voorgaande is op basis van procesmanagementtheorieën toegewerkt naar een antwoord op de vraag “*Welke processtappen kunnen voor een succesvol prioriteringsproces gedefinieerd worden?*”. In deze subparagraaf worden op basis van de constatering in het voorgaande theoretische veronderstellingen gegeven die een bijdrage leveren aan het antwoord op deze vraag. De belangrijkste theoretische veronderstellingen worden in de navolgende paragraaf samengebracht met de veronderstellingen uit de eerdere deelvragen, om zodoende tot een overzicht van in het veldonderzoek te toetsen theoretische veronderstellingen te komen.

1. Het prioriteringsproces is een besturend proces met een iteratief karakter. Het verloopt niet in volgtijdelijke fasen, maar in minder afgebakende rondes.
2. Een succesvol prioriteringsproces doorloopt de volgende zes fasen: (1) Initiatief, (2) verkenning doelen en wensen, (3) prioritering, (4) uitvoering, (5) monitoring & evaluatie en (6) bijsturing proces.
3. De aspecten ‘Draagvlak & Vertrouwen’ en ‘Onderhandeling & besluitvorming’ lopen als een rode draad door het prioriteringsproces. Voor een succesvol proces moeten daarom inhoudelijke en procesmatige aspecten verknoot worden en moet er aandacht zijn voor de tegenstrijdige belangen.
4. In de praktijk van het complexe vraagstuk als prioritering zal dit vereenvoudigde lineaire proces vooral als kompas gebruikt moeten worden, en zal blijken dat er soms zijpaden bewandeld moeten worden, of even een stapje terug gedaan moet worden om alle actoren ‘in het proces mee te nemen’.

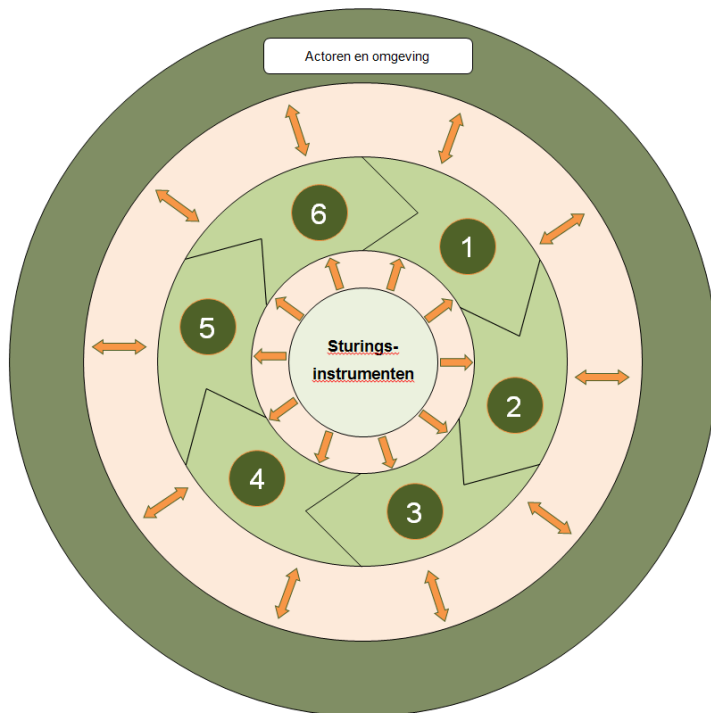
## 2.6 Verbinding deelvragen en theoretische veronderstellingen

### 2.6.1 Verbinding deelvragen

In de voorgaande paragrafen zijn de volgende vier deelvragen uitgewerkt:

1. Welke sturingsinstrumenten staan de gemeente ter beschikking bij de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille?
2. Welke actoren en belangen spelen een rol bij de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille?
3. Is netwerksturing geschikt voor het prioriteringsproces en welke elementen zijn er dan noodzakelijk voor een succesvol resultaat?
4. Welke processtappen kunnen voor een succesvol prioriteringsproces gedefinieerd worden?

In het navolgende 'Procesmodel voor Prioritering' wordt de interactie tussen de sturingsinstrumenten, de te doorlopen stappen en de actoren en hun omgeving (inclusief de context van gebiedsontwikkeling) gevisualiseerd, om de samenhang van de verschillende onderzoeksvragen tot uiting te laten komen.



Figuur 15: Procesmodel voor prioritering

Wat er uitgebeeld wordt, is dat de sturingsinstrumenten (deelvraag 1) op verschillende momenten ingezet kunnen worden voor het iteratieve prioriteringsproces dat in zes stappen doorlopen wordt (deelvraag 4). De marktvormende instrumenten worden bijvoorbeeld gebruikt om afwegingscriteria te formuleren, en de marktactiverende instrumenten worden ingezet om het proces vlot te laten verlopen. Vanuit de cirkel 'Actoren en omgeving' (deelvraag 2) worden relevante actoren bij het proces betrokken. Verder is de context van gebiedsontwikkeling (die in dit geval tot de omgeving gerekend wordt) aan verandering onderhevig (Hoofdstuk 1), hetgeen zijn weerslag heeft op het prioriteringvraagstuk (denk aan afzetprognoses die blijven tegenvallen, of ontwikkelaars die failliet gaan). Het proces heeft echter ook invloed op de actoren en hun omgeving (besluiten over de projectenportefeuille hebben directe gevolgen voor publieke en private actoren). De tweezijdige pijlen tussen de 'actoren en omgeving' en de 'zes stappen cirkel' duiden derhalve op de netwerksturing (deelvraag 3) die nodig geacht wordt om de wederzijds afhankelijke actoren, die uiteenlopende belangen hebben, te laten samenwerken in de regionale opgave om te komen tot een projectenportefeuille die afgestemd is op de op dat moment voorziene vraagbehoefte.

### 2.6.2 Theoretische veronderstellingen

Al het voorgaande overziend, worden de onderstaande theoretische veronderstellingen van belang geacht om in het veldonderzoek getoetst te worden, om tot een goede beantwoording van de onderzoeksvragen te komen. De theoretische veronderstellingen worden (daar waar nodig) per deelvraag geclusterd rond centrale thema's.

## **Deelvraag 1 Sturingsinstrumenten**

### *A1 Marktvormende instrumenten*

1. Een integrale strategische ontwikkelingsvisie, gericht op een vraaggerichte markt en gedragen door zowel interne als externe actoren, is van wezenlijk belang in het prioriteringsproces. Dit omdat de gewenste ontwikkelingsrichting van het stedelijk gebied vanuit meerdere beleidsvelden bij elkaar gebracht wordt, waarbij er door het draagvlak onder publieke en private partijen heldere uitgangspunten ontstaan voor de prioritering.
2. Afwegingskaders kunnen als hulpmiddel gebruikt worden, maar moeten zeker niet als wondermiddel of 'checklist' gezien worden.

### *A2 Marktregulerende instrumenten*

3. Marktregulerende instrumenten lijken voor de sturing van het prioriteringsproces op korte termijn beperkt toepasbaar. Op langere termijn kan het instrumentarium ingezet worden voor handhaving of versnelling van gemaakte prioriteringsafspraken. De oorzaak van de beperkte inzetbaarheid wordt onder meer gevonden in het feit dat de totstandkoming van juridische kaders een lange doorlooptijd kent.

### *A3 Marktstimulerende instrumenten*

4. Marktstimulerende instrumenten kunnen een goede bijdrage leveren aan het prioriteringsproces door de inzet van middelen op de plekken waar ontwikkeling gewenst is. Als gevolg van de afnemende financiële positie van gemeenten neemt de mogelijkheid tot inzet van dit type instrument echter snel af.
5. De vorming van een prioriteringsfonds waaruit benadeelde partijen gecompenseerd kunnen worden, draagt bij aan een snellere besluitvorming. Gezien de financiële situatie van publieke actoren is het echter de vraag of dit realiseerbaar is.

### *A4 Marktactiverende instrumenten*

6. Marktactiverende instrumenten zijn van essentieel belang voor het prioriteringsproces. Bij deze vorm van 'sturen zonder geld' zijn samenwerking, vertrouwen en draagvlak noodzakelijk door de verscheidenheid aan actoren met uiteenlopende belangen en hun wederzijdse afhankelijkheid.

## **Deelvraag 2 Krachtenveld**

### *B1 Actoren en belangen*

7. Bij het prioriteringsproces zijn verschillende publieke en private actorgroepen betrokken. Binnen de groepen zijn meerdere actoren benoemd (zie Tabel 3).
8. Het prioriteringsproces is complex, omdat actoren binnen een actorgroep (bv gemeente, marktpartijen) tegenstrijdige belangen hebben. Dit kan onder meer tot uiting komen in planningshorizon (korte/lange termijn) en geografische betrokkenheid (lokaal, wijk / stad, regio).

### *B2 Regionale context*

9. Prioritering in de stedelijke regio is een regionale opgave, waarin de provincie of stadsregio een belangrijke rol als initiator en regisseur zou moeten vervullen. Genoemde partijen hebben de verantwoordelijkheid voor de kaders op regionaal niveau en zouden die dus (op zijn minst) moeten monitoren.

### *B3 Actorenanalyse*

10. De directeuren ontwikkelingsbeleid en ruimtelijk beleid van de centrale stad en de wethouder(s) die verantwoordelijk is/zijn voor de portefeuille(s) Ruimtelijke Ordening en

Wonen, zijn primair verantwoordelijk voor de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille. Zij zijn dus terug te vinden in het invloedsgebied 'meebeslissen'. Dit geldt voor zowel de centrale stad als de regiogemeenten.

11. Op het grensvlak tussen meebeslissen en meewerken bevinden zich de actoren die directe belangen hebben bij de prioritering, maar daar niet (rechtstreeks) over beslissen. Dit zijn aan de publieke kant de Provincie en/of Stadsregio en aan de private kant de projectontwikkelaars en corporaties. Opgemerkt wordt dat deze posities afhangen van de lokale omstandigheden en specifieke belangen.
12. Formeel is de gemeenteraad het hoofd van de gemeente en zal zij dus ook (op hoofdlijnen) goedkeuring moeten geven aan het prioriteringsvoorstel. Voor het prioriteringsproces zelf kan de rol van de gemeenteraad het beste in de ring 'meewerken' worden geplaatst.

### **Deelvraag 3 Netwerksturing**

#### *C1 Toepasbaarheid en interactie elementen netwerksturing*

13. Netwerksturing wordt als effectieve sturingsmethode voor het prioriteringsproces gezien, omdat er geen sprake is van besluitvorming in een hiërarchie, terwijl de betrokken actoren vanwege hun belangen bij het proces betrokken worden en daarvoor een passende organisatiestructuur ingericht kan worden.

#### *C2 Vormgeving netwerk*

14. "Het prioriteringsproces is een besturend proces dat op drie niveaus plaatsvindt: strategisch, tactisch en operationeel. Door de verschillende actoren samen te brengen en binnen de actoren de drie besturingsniveaus te benoemen ontstaat een netwerkbloem (zie gelijknamige figuur )."

### **Deelvraag 4 Processtappen**

#### *D1 Het verloop van het prioriteringsproces*

15. Een succesvol prioriteringsproces doorloopt de volgende zes fasen: (1) Initiatief, (2) verkenning doelen en wensen, (3) prioritering, (4) uitvoering, (5) monitoring & evaluatie en (6) bijsturing proces.
16. Het prioriteringsproces is een besturend proces met een iteratief karakter. Het verloopt niet in volgtijdelijke fasen, maar in minder afgebakende rondes.
17. In de praktijk van het complexe vraagstuk van prioritering zal dit vereenvoudigde lineaire proces vooral als kompas gebruikt moeten worden, en zal blijken dat er soms zijpaden bewandeld moeten worden, of even een stapje terug gedaan moet worden om alle actoren 'in het proces mee te nemen'.

### **Procesmodel**

#### *E1 Procesmodel voor prioritering*

18. In het procesmodel wordt de interactie tussen de sturingsinstrumenten, de te doorlopen stappen en de omgeving (actoren en context van gebiedsontwikkeling) gevisualiseerd, om de samenhang van de verschillende onderzoeksvragen tot uiting te laten komen.

# HOOFDSTUK 3

## Veldonderzoek





Op de kaart staan de centrale steden waar interviews gehouden zijn weergegeven. Aanvullend zijn er ook interviews gehouden met de vereniging van projectontwikkelaars (NEPROM) en AT Osborne.

Bij de foto op de vorige pagina:  
De nieuwe huisvesting van de Dienst Uitvoering Onderwijs (voorheen IB-Groep) en de Belastingdienst op de Kempkensberg in Groningen (ook bekend als DUO<sup>2</sup>, opgeleverd 2011). Het gebouw biedt plaats aan ongeveer 2500 werkplekken en voorziet in de parkeerbehoefte door middel van een ondergrondse parkeergarage waar 1500 fietsen en 675 auto's gestald kunnen worden. Daarboven ligt een grote openbare stadstuin met waterpartij en een multifunctioneel paviljoen met commerciële functies.



## 3. Empirisch onderzoek

### 3.1 Verantwoording onderzoeksmethode

Het doel van het empirische onderzoek is het toetsen van de theoretische veronderstellingen en het procesmodel die in het voorgaande hoofdstuk op basis van het literatuuronderzoek benoemd zijn. Naast het toetsende karakter biedt het veldonderzoek ook de mogelijkheid verdiepende informatie te verkrijgen die kan leiden tot aanpassing van het denkbeeld dat op basis van de theorie is ontstaan.

Vanwege het verkennende karakter van het onderzoek is er voor gekozen het veldonderzoek middels interviews uit te voeren, omdat dit de mogelijkheid biedt in een relatief korte tijd meerdere situaties te onderzoeken. Als gekozen zou zijn voor de uitvoering van casestudies had meer diepgaande informatie verkregen kunnen worden, maar gezien het explorerende karakter van het onderzoek werd die detailinformatie voor dit moment minder belangrijk geacht. Een derde en laatste onderzoeksmethode die overwogen is, is de uitvoering van surveys. Het voordeel van een survey is dat je incidentele uitzonderingen kunt elimineren en een rode lijn kunt definiëren. Het onderzoeksonderwerp leent zich hier echter niet voor, omdat iedere situatie weer anders is en het aantal stedelijke regio's beperkt is. Door te kiezen voor semi-gestructureerde interviews wordt vergelijkbare informatie verkregen, die tegelijkertijd in een context geplaatst kan worden, omdat het interview (in tegenstelling tot een survey) de mogelijkheid biedt om tijdens het gesprek aanvullende vragen te stellen om een situatie nader te verklaren (Baarda, 1999).

### 3.2 Verantwoording respondenten

Om de theoretische veronderstellingen en het analysemodel te toetsen zijn individuele gesprekken gevoerd met zes personen die betrokken bij het prioriteringsvraagstuk van gebiedsontwikkelingen. Aangezien het onderzoek zich richt op de gemeentelijke kant van het prioriteringsproces, ligt het voor de hand dat het merendeel van de geïnterviewde personen werkzaam is in een gemeentelijke organisatie. Gekozen is voor ambtenaren van centrale steden in een stedelijke regio. Daarbij is geprobeerd zoveel mogelijk hetzelfde (functie)niveau aan te houden, zodat vergelijkbare informatie verkregen wordt. Alle (gemeentelijke) respondenten opereren op het grensvlak van strategisch en tactisch niveau (op basis van de verdeling zoals deze voor de netwerkbloem uit subparagraaf 2.4.2 is aangehouden). Dit niveau is gekozen, omdat ze overzicht hebben over de processen op hoger en lager niveau, hetgeen voor dit onderzoek van belang wordt geacht. Aangezien uit het theoretisch kader blijkt dat de gemeente niet de enige actor in het prioriteringsvraagstuk is, is er tevens voor gekozen een beeld vanuit de marktpartijen op te nemen. Om een te specifieke, lokaal gerichte blik te voorkomen is ervoor gekozen het gesprek te voeren met de directeur van de Vereniging van Nederlandse projectontwikkelingmaatschappijen (NEPROM) als vertegenwoordiger van de grote projectontwikkelaars. Tenslotte is ook nog een gesprek gevoerd met een senior adviseur gebiedsontwikkeling van AT Osborne, die vanuit zijn brede ervaring een nuttige toevoeging kan geven. In zijn de geïnterviewde personen weergegeven.

Van de gevoerde gesprekken zijn audio-opnamen en verslagen gemaakt die, na goedkeuring door de geïnterviewde personen, door de auteur verstrekt kunnen worden.

Code	Naam	Organisatie	Functie
R1	J. van Boven	Gemeente Rotterdam Cluster Stadsontwikkeling	Adviseur strategie
R2	R. Klijberg	Gemeente Den Haag Dienst Stedelijke Ontwikkeling	Hoofd Programmamanagement, Strategie en Onderzoek
R3	E. Lastdrager	Gemeente Enschede Programma leefomgeving	Clustermanager WTP Wettelijke Taken en Projecten <i>Tot voor kort: Hoofd grondbedrijf</i>
R4	J. Haks	Gemeente Groningen Ruimtelijke Ordening en Eco- nomische Zaken	Hoofd Juridische zaken, Parkeren en Vastgoedontwikkeling <i>Tot voor kort: Afdelingshoofd Wonen en Monu- menten</i>
R5	J. Fokkema	NEPROM	Directeur
R6	W. Apperloo	AT Osborne	Senior adviseur gebiedsontwikkeling

Tabel 7: Overzicht respondenten veldonderzoek

Bijlage IV bevat een overzicht van de geïnterviewde personen met een korte toelichting op hun betrokkenheid in het prioriteringsproces. In Bijlage V is de vragenlijst die gehanteerd is opgenomen. Daarbij zijn de vragen gegroepeerd naar de onderzoeksvragen en is ook inleidende informatie verstrekt die bij de in dit hoofdstuk opgenomen vragen achterwege gelaten is (deze aanvullende informatie is opgenomen omdat de vragenlijst ter voorbereiding naar de respondenten gestuurd is). In de meeste gevallen zijn bij de deelvragen ook nog onderwerpen/vraagstukken benoemd die gedurende de gesprekken voor verdieping van een onderwerp gebruikt konden worden als daar aanleiding toe was. Deze vragen zijn benoemd als: 'overige vragen/onderwerpen'. Informatie die hieruit voortgekomen is, is voor zover relevant verwerkt bij het betreffende onderdeel.

In de paragrafen 3.3 t/m 3.6 worden de resultaten van het veldonderzoek per deelvraag rondom de benoemde centrale thema's en per theoretische veronderstelling uitgewerkt. Dit is ook de structuur die voor de interviews gehanteerd is. Er is voor de verwerking van de antwoorden voor gekozen dit in een verhandelende tekst te doen, waarin de rode draad die uit de verschillende gesprekken naar voren komt gebundeld wordt. Bijzonderheden of juist afwijkende meningen ten opzichte van de rode draad zullen ook benoemd worden. Tussen de antwoorden zijn citaten uit de interviews verwerkt. Deze staan willekeurig door de teksten heen, waarbij er voor gekozen deze anoniem te laten. De respondenten hebben de tekst van onderhavig hoofdstuk voor akkoord op hun antwoorden en citaten ontvangen. De opgenomen teksten zijn voor hen akkoord.

De uitwerking start per theoretische veronderstelling met de gestelde vragen, vervolgens een schematisch overzicht van de vragen en antwoorden van de respondenten, gevolgd door een verhandeling over de antwoorden. De reacties van gemeenten worden kenbaar gemaakt door gebruik te maken van de naam van de stad die ze vertegenwoordigen. Voor de directeur van de NEPROM wordt de aanduiding 'private representant' gebruikt. De adviseur van AT Osborne wordt aangeduid als 'externe adviseur'.

Voor de schematische weergave van de antwoorden worden de symbolen gebruikt die in de navolgende tabel zijn weergegeven.

Antwoord	Symbool
<i>Geheel mee eens</i>	<b>++</b>
<i>Eens</i>	<b>+</b>
<i>Indifferent</i>	<b>0</b>
<i>Oneens</i>	<b>-</b>
<i>Geheel mee oneens</i>	<b>--</b>

Tabel 8: gebruikte symbolen voor weergave antwoorden

NB 1 In geval een antwoord een bevestigend en ontkenkend deel kent, wordt dit aangeduid door '+ / -'

NB 2 In enkele gevallen wordt een andere weergave voor de antwoordindicaties gebruikt. In voorkomende gevallen wordt met behulp van een voetnoot aangegeven wat de betreffende betekenis in onderhavig geval betekent.

### 3.3 Resultaten deelvraag 1; Richting geven aan prioritering

Deze deelvraag richt zich op de sturingsinstrumenten die gemeenten ter beschikking staan bij het prioriteringsproces. Als structurerend element voor de beantwoording van deze deelvraag is gebruik gemaakt van Engels onderzoek (Braun et al., 2011) naar sturingsinstrumenten. Daarbij zijn vier categorieën benoemd: marktvormende, marktregulerende, marktstimulerende en marktactiverende instrumenten. In deze paragraaf worden de theoretische veronderstellingen uit paragraaf 2.6 per sturingsinstrument behandeld.

#### A1 **Marktvormende instrumenten**

##### Theoretische veronderstelling 1:

*“Een integrale strategische ontwikkelingsvisie, gericht op een vraaggerichte markt en gedragen door zowel interne als externe actoren, is van wezenlijk belang in het prioriteringsproces. Dit omdat de gewenste ontwikkelingsrichting van het stedelijk gebied vanuit meerdere beleidsvelden bij elkaar gebracht wordt, waarbij er door het draagvlak onder publieke en private partijen heldere uitgangspunten ontstaan voor de prioritering.”*

##### Theoretische veronderstelling 2:

*“Afwegingskaders kunnen als hulpmiddel gebruikt worden, maar moeten zeker niet als wondermiddel of ‘checklist’ gezien worden. “*

Bovenstaande theoretische veronderstellingen zijn getoetst middels onderstaande vragen:

<b>1.</b>	<b>In hoeverre bent u het eens met de volgende theoretische veronderstelling?</b> Een integrale strategische ontwikkelingsvisie, gericht op een vraaggerichte markt, en gedragen door zowel interne als externe actoren, is van wezenlijk belang in het prioriteringsproces. Dit omdat de gewenste ontwikkelingsrichtingen van het stedelijk gebied vanuit meerdere beleidsvelden bij elkaar gebracht worden, waarbij er door het draagvlak onder publieke en private partijen heldere uitgangspunten ontstaan voor de prioritering.
<b>2.</b>	<b>In hoeverre bent u het eens met de volgende theoretische veronderstelling?</b> Afwegingskaders kunnen als hulpmiddel gebruikt worden, maar moeten zeker niet als wondermiddel of ‘checklist’ gezien worden.

Marktvormende sturingsinstrumenten		R1	R2	R3	R4	R5	R6
1.	<i>Gedragen Integrale ontwikkelingsvisie is belangrijk</i>	++	+	++	+	++	++
2.	<i>Afwegingskader niet gebruiken als checklist</i>	+	--	+	+	+	--

Ten aanzien van de marktvormende instrumenten, en specifiek een integrale strategische ontwikkelingsvisie, kan op basis van de reacties van de respondenten geconcludeerd worden dat zij unaniem van mening zijn dat dit een krachtig instrument is voor het prioriteringsproces. In de praktijk blijkt echter dat het lastig is een echt integrale ontwikkelingsvisie, zoals door Van 't Verlaat (2009) gedefinieerd is, op te stellen. Daarom is er vaak sprake van sectorale plannen (bijvoorbeeld in Enschede met een Woonvisie). Voor Rotterdam geldt dat de 'concern-gedachte'<sup>8</sup> een enorme stap is in de richting van integraliteit van plannen en voor de werkwijze. Een ander probleem is de lange termijn van een dergelijke visie, waardoor hij snel te abstract blijft en geen focus heeft. Den Haag heeft dat aan het begin van de crisis voorzien en haar ambitieuze visie fors bijgesteld en focus aangebracht. Door meerdere partijen wordt de wenselijkheid van een regionale ontwikkelingsvisie te hebben. In de regio Groningen-Assen is men daar het meest ver in.

*“JE MOET EEN VISIE OP JE TOTALE GEBIED HEBBEN, HOE GA JE ANDERS PRIORITEREN? ANDERS KAN HET NIET, DAN WORDT HET WILLEKEUR.”*

Ten aanzien van de aspecten 'draagvlak' en 'vraaggericht' geldt in relatie tot een integrale visie een verschillend beeld onder de respondenten. Er wordt onderkend dat draagvlak een afweging makkelijker maakt, maar daarmee is nog niet gesteld dat een gemeente beleidsdocumenten in samenspraak met andere partijen opstelt, of dat zij andere partijen betreft bij de prioritering. De opvattingen over meerwaarde van de inzet (direct of indirect) van bijvoorbeeld marktpartijen vanwege hun marktkennis bij de totstandkoming van een visie lopen sterk uiteen. Dit hangt nauw samen met de (mening over) de kennis en kunde van zowel het ambtelijke apparaat als die van de marktpartijen (en dan zeker de projectontwikkelaars). In Groningen is dusdanig veel kennis aanwezig in het ambtelijke apparaat dat de toegevoegde kennis van projectontwikkelaars als beperkt wordt ervaren. Ook Den Haag bepaalt de toekomstvisie zelf. Waarbij die visie overigens wel door de markt herkend wordt.

*“JE BENT ER ALS OVERHEID HEEL ERG VOOR HET PUBLIEKE BELANG, JE BENT ER ALS OVERHEID VOOR OM KADERS TE SCHEPPEN ZODAT DE MARKT GOED ZIJN WERK KAN DOEN.”*

Voor de Rotterdamse situatie geldt iets soortgelijks. Daar wordt door de markt teruggekoppeld dat er sprake is van goed beleid, met speerpunten en doelstellingen. Daar staat tegenover dat marktpartijen vinden dat er niet genoeg gekozen wordt en er geen focus is. Kortom, de gemeente wil teveel.

Er moeten dus keuzes gemaakt worden. Daarvoor wordt in alle gevallen gebruik gemaakt van een afwegingskader, maar de invulling en het gebruik van dat kader zijn lang niet overal gelijk. In Enschede wordt er nu gewerkt aan een afwegingskader op gemeentelijk niveau, maar dat is erg 'incident gedreven', oftewel eenmalig. Dit wijkt sterk af van de wens die wordt uitgesproken om een regionaal sturingsinstrument met een cyclisch karakter op te stellen. In de Regio Groningen-Assen is dat aan de orde. De visie is daar gericht op 'De stad als motor van de regio', waarbij dit

<sup>8</sup> De gemeentelijke organisatie bestond uit 17 sterke diensten, die nu opgegaan zijn in 5 clusters, die gezamenlijk het concern vormen.

beleid door de betrokken gemeentes gedragen wordt en waar ook aan vastgehouden wordt. Op basis van de visie is het programma vastgesteld, waarbinnen de gemeenten zelf hun keuzes op projectniveau maken. Door een gezamenlijke monitor (voor cijfers over onder meer verkoop, verhuur, leegstand etc.) wordt stuurinformatie verkregen.

De regionale gedachte gaat daar nog verder: Alle nieuwbouwprojecten (groter dan 25 woningen) worden ter goedkeuring (voor doorgang) aan de deelnemende gemeenten voorgelegd. In Rotterdam, waar op dit moment gewerkt wordt aan een afwegingskader, vindt nauwelijks afstemming plaats met omliggende gemeenten. De afstemming die er is, is op bestuurlijk niveau. In Den Haag is sinds enkele jaren het InvesteringsProgramma Stedelijke Ontwikkeling (IPSO) in gebruik. Daarin worden projecten en initiatieven gescoord op criteria die voortkomen uit de afdelingen beleid, grondbedrijf en gebieden. Daarmee worden zowel korte en lange termijn belangen, maar ook gebiedsgerichte belangen gedekt. Deze matrix leidt tot een overzicht van projecten die doorgang vinden, stopgezet worden, of afhankelijk worden gemaakt van de inzet van de markt. Een dergelijke werkwijze wordt ook door de externe adviseur benoemd. In zijn praktijk vormen ontwikkelingsvisie en collegewerkprogramma de uitgangspunten voor een afwegingsmatrix. En dat leidt soms tot pijnlijke conclusies: projecten die aan geen van beide bijdragen.

*“PRIORITERING WORDT VAAK VANUIT GELD INGESTOKEN, MAAR IK ZET HET ALTIJD BREED IN. WAT DRAGEN MIJN PROJECTEN BIJ AAN DE BELEIDSDOELSTELLINGEN. IK VIND DAT JE DAT EIGENLIJK PERMANENT ZOU MOETEN EVALUEREN.”*

Als het gaat om de afwegingscriteria komt meerdere keren naar voren dat gemeentelijke grondposities de resultaten nog weleens beïnvloeden (het ‘eigen grond eerst’-principe). Vanuit de financiële kant bezien is dat ook voor de hand liggend, maar het zou zeker niet de enige bepalende factor mogen zijn. Meerdere gemeentelijke respondenten geven dat ook aan, waarmee aangegeven wordt dat de praktijksituatie soms afwijkt van de wens.

*“DE WERELD OM ONS HEEN ZEGT: ‘WEES HELDER, MAAR KIES!’ “*

Afhankelijk van het gebruikte afwegingskader verschillen de meningen over het gebruik ervan als ‘checklist’. Op basis van de ervaringen van Den Haag en de externe adviseur wordt het gebruik van de afwegingskaders daar als checklist aangemerkt. In de andere gevallen wordt de theoretische veronderstelling bevestigd.

## **A2 Marktreulerende instrumenten**

### Theoretische veronderstelling 3:

*“Marktreulerende instrumenten lijken voor de sturing van het prioriteringsproces op korte termijn beperkt toepasbaar. Op langere termijn kan het instrumentarium ingezet worden voor handhaving of versnelling van gemaakte prioriteringsafspraken. De oorzaak van de beperkte inzetbaarheid wordt onder meer gevonden in het feit dat de totstandkoming van juridische kaders een lange doorlooptijd kent.”*

Bovenstaande theoretische veronderstelling is in het veldonderzoek middels onderstaande vraag aan de orde gesteld:

**3. In hoeverre kan de gemeente (met het oog op prioritering) volgens u marktregulerend optreden? Kunt u daar voorbeelden bij noemen?**

Marktregulerende sturingsinstrumenten		R1	R2	R3	R4	R5	R6
3.	<i>Mogelijkheid om marktregulerend op te treden<sup>9</sup></i>	0	-	+	-	++	-

Om te verkennen of er in de praktijk anders tegen de mogelijkheden voor de inzet van dit instrumentarium aangekeken wordt, heeft de vraagstelling een open karakter. De vraag leidt tot zeer wisselende reacties, waarbij het zwaartepunt ligt op de moeilijke toepassing (0 en -). De antwoordindicaties (0, - en +) duiden dus op de vraag en niet op de veronderstelling. De mogelijkheid om bepaalde –voor een ontwikkeling- noodzakelijke medewerking niet te verlenen (denk aan de aanpassing van een bestemmingsplan) wordt door de private representant gezien als heel krachtig instrument. Tegelijkertijd wordt er door gemeenten ook aangegeven dat zij in een spaarzaamheid zitten. Een gemeente heeft zijn wettelijke taken en behoorlijk bestuur. Zomaar geen medewerking verlenen is dus niet aan de orde. Bovendien is een trend waarneembaar dat gemeenten vanuit hun nieuwe, faciliterende rol bestemmingsplannen wat ruimer willen formuleren, juist om de markt meer mogelijkheden te bieden (uitnodigingsplanologie). Dat levert dan weer spanningen op als het gaat om de rechtszekerheid die inwoners aan het bestemmingsplan ontleen.

*“MARKTREGULERENDE INSTRUMENTEN ZIJN EEN AFGELEIDE VAN EEN BOVENLIGGENDE DISCUSSIE OF PLAN “*

Partijen ervaren de inzet van marktregulerende instrumenten als een mogelijkheid om te sturen, maar zien de toepassing ervan nauwelijks. En als het gedaan wordt, is het eerder als stimulerend middel (Crisis- en herstelwet). Daarbij speelt transparantie over inzet van een bepaald middel een grote rol. Men moet kunnen motiveren waarom een project tegengehouden wordt.

*“HET INSTRUMENTARIUM IS EEN MIDDEL EN NIET HET DOEL!”*

### A3 Marktstimulerende instrumenten

#### Theoretische veronderstelling 4:

*“Marktstimulerende instrumenten kunnen een goede bijdrage leveren aan het prioriteringsproces door de inzet van middelen op de plekken waar ontwikkeling gewenst is. Als gevolg van de afnemende financiële positie van gemeenten neemt de mogelijkheid tot inzet van dit type instrument echter snel af.”*

#### Theoretische veronderstelling 5:

*“De vorming van een prioriteringsfonds waaruit benadeelde partijen gecompenseerd kunnen worden, draagt bij aan een snellere besluitvorming. Gezien de financiële situatie van publieke actoren is het echter de vraag of dit realiseerbaar is.”*

Bovenstaande theoretische veronderstellingen zijn in het veldonderzoek middels onderstaande vragen getoetst:

4.	<p><b>In hoeverre bent u het eens met de volgende theoretische veronderstelling?</b></p> <p>Marktstimulerende instrumenten kunnen een goede bijdrage leveren aan het prioriteringsproces door de inzet van middelen op de plekken waar ontwikkeling gewenst is. Als gevolg van de afnemende financiële positie van gemeenten neemt de mogelijkheid tot inzet van dit type instrument echter snel af.</p>
----	--

<sup>9</sup> De antwoordindicaties hebben hier de volgende betekenis: ‘-’ = moeilijk, ‘0’ = neutraal, ‘+’ = goed, ‘+ +’ = krachtig

5.	De vorming van een prioriteringsfonds waaruit benadeelde partijen gecompenseerd kunnen worden, draagt bij aan een snellere besluitvorming. Gezien de financiële situatie van publieke actoren is het echter de vraag of dit realiseerbaar is. <b>In hoeverre kunt u deze gedachtengang onderschrijven?</b>
----	---

Marktstimulerende sturingsinstrumenten		R1	R2	R3	R4	R5	R6
4.	<i>Inzet marktstimulerende middelen neemt af</i>	++	++	+/-	--	++	+/-
5.	<i>Prioriteringsfonds versnelt besluitvorming</i>	0	-	++	--	+	++

Over de vraag of de inzet van middelen zoals subsidies, gemeentelijk vastgoed en grondposities een bijdrage kunnen leveren aan het prioriteringsvraagstuk bestaat weinig discussie. Wel wordt er door partijen anders gereageerd op de economische crisis. In Groningen maakt het college op basis van lokale overwegingen (o.a. sociaal-economisch oogpunt) heel bewust de keuze de teruglopende investeringen door derden te compenseren door nadrukkelijk zelf te blijven investeren. Dat wil niet zeggen dat de gemeentelijke grondposities daar ook als eerste voor ingezet worden. Daar gaat men uit van de gedachte 'Kansrijke grond eerst'. In de afgelopen jaren is er al wel fors afgeboekt op gemeentelijke gronden.

In Rotterdam en Den Haag wordt de afnemende financiële positie van de gemeente wel flink gevoeld. In Den Haag wordt dit bijvoorbeeld ook consequent uitgedragen om partijen uit te dagen op een andere manier naar de ontwikkelopgave te laten kijken en hen met een sluitende business case te laten komen.

*“DE WETTELIJKE TAKEN EN HET GELD DAT WE INBRACHTEN GAVEN ONS DE STURENDE ROL. NU DIE WEGVALLEN, OF WE NU WILLEN OF NIET, IS EEN ANDERE ROL NODIG.”*

Deze werkwijze wordt door de externe adviseur ook in de gemeente Houten toegepast, omdat men daar beseft dat de overheid het bedrijfsleven onderschat als het gaat om slagkracht en nieuwe ideeën. Daar wordt de faciliterende rol van de gemeente vertaald in het gezamenlijk zoeken naar een sluitende business case op basis van de ontwikkelingsvisie. Als er dan alsnog stimuleringsmiddelen nodig zijn om een pilot of project van de grond te krijgen dat aan veel van de doelstellingen bijdraagt, wordt er nagedacht op welke manier dat zou kunnen. In Enschede wordt het beeld van de teruglopende middelen (en daarmee de sturingsmogelijkheid) herkend, maar ook genuanceerd. Hij verwacht dat er in de toekomst met het oog op de (onrendabele) binnenstedelijke herstructurering en inbreiding gelden vrijgemaakt zullen moeten worden om als gemeente initiatieven van de grond te krijgen.

Vanuit de financiële sturingsinstrumenten is de respondenten ook gevraagd naar hun mening over de vorming van een prioriteringsfonds waaruit door de prioritering benadeelde partijen gecompenseerd zouden kunnen worden. Er bestaan verschillende opvattingen over een dergelijk fonds. Enschede is de meest uitgesproken voorstander, en ziet als ideaalbeeld voor de toekomst een regionaal opererende organisatie voor Ruimtelijke Ordening en grondbedrijf, waarbij regionale verevening plaatsvindt. Op die manier kan het beste gestuurd worden op de regionale ontwikkeling. Een mening die (onafhankelijk van Enschede) ook door de externe adviseur wordt uitgesproken. Ten aanzien van het prioriteringsfonds bevestigt de externe

*“DE VORMING VAN ZO'N FONDS ZOU DE PRIORITERING HELPEN, OMDAT DE DISCUSSIE DAN ZUIVERDER WORDT. ANDERS REDENEERT IEDEREEN VANUIT ZIJN EIGEN PORTEMONNEE.”*

adviseur dat het een mooi instrument zou zijn, maar signaleert veel moeilijkheden bij de totstandkoming ervan. De verliezen liggen namelijk heel gevoelig, ook tussen gemeenten onderling. Ook Den Haag plaatst vraagtekens bij de haalbaarheid, mede in het kader van het staatssteunvraagstuk en het mogelijk marktversturende effect dat van een dergelijk fonds uit zou kunnen gaan. Bovendien is de gemeente bij de juiste prioritering ook benadeelde, en zal zij haar verliezen moeten nemen. Aan de andere kant wordt het fonds ook gezien als aanleiding om met elkaar in gesprek te blijven. Groningen staat een stuk sceptischer tegenover het fonds, en stelt vraagtekens bij de politieke haalbaarheid van het compenseren van marktpartijen. De gemeente neemt tenslotte ook haar verliezen.

Als het gaat om de vulling van een fonds wordt met name de provincie genoemd. Daarbij wordt verwezen naar voorbeelden in Gelderland, waarbij opgemerkt wordt dat de provincies Gelderland en Overijssel een zeer gezonde financiële positie kennen door de verkoop van hun aandeel in energiemaatschappijen.

#### A4 Marktactiverende instrumenten

##### Theoretische veronderstelling 6:

*“Marktactiverende instrumenten zijn van essentieel belang voor het prioriteringsproces. Bij deze vorm van ‘sturen zonder geld’ zijn samenwerking, vertrouwen en draagvlak noodzakelijk door de verscheidenheid aan actoren met uiteenlopende belangen en hun wederzijdse afhankelijkheid.”*

Toetsing heeft met onderstaande vraag plaatsgevonden:

<b>6.</b>	<b>In hoeverre bent u het eens met de volgende theoretische veronderstelling?</b>
	Marktactiverende instrumenten zijn van essentieel belang voor het prioriteringsproces. Bij deze vorm van ‘sturen zonder geld’ zijn samenwerking, vertrouwen en draagvlak noodzakelijk door de verscheidenheid aan actoren met uiteenlopende belangen en hun wederzijdse afhankelijkheid.

Marktactiverende instrumenten		R1	R2	R3	R4	R5	R6
6.	<i>Marktactiverende instrumenten essentieel</i>	+	0	++	+	++	++

Op de vraag om te reageren op de stelling dat ‘markt-activerende instrumenten van essentieel belang zijn voor het prioriteringsproces’ kwamen reacties die uit-eenliepen van een volmondig ‘ja, daar ben ik het helemaal mee eens’ tot een meer genuanceerde uitspraak als ‘niet essentieel, wel van belang’. Deze uitspraak van de respresentant in Den Haag komt voort uit het feit dat die gemeente zich meer op de (publieke) kerntaken gaat richten en dan is het zaak klanten die iets willen zo snel en zo goed mogelijk te helpen. Tegelijkertijd vinden er ook in die gemeente gesprekken plaats met marktpartijen om hen te stimuleren tot ontwikkelingen. In Rotterdam wordt de stelling vanuit de theorie aangenomen, maar in de praktijk blijkt dat er op de werkvloer maar heel langzaam een houdingsverandering merkbaar is. De oorzaak hiervan wordt gezocht in het verdwijnen van de vanzelfsprekendheid (de machtspositie) dat de gemeente een rol had in een ontwikkeling. Deze rolverandering wordt ook door de externe adviseur gesignaleerd, maar wel op

*“DAT IS DE NETWERKGE-DACHTE EN IK DENK DAT DIE HEEL GOED WERKT.”*

andere wijze opgepakt. Vanuit de adviespraktijk wordt gesteld dat je middels zachte sturing nieuwe samenwerkingen en afspraken kunt initiëren. Daarbij moet je als overheid wel de vraag stellen welke rol je daarin wilt vervullen. Het idee zou moeten zijn initiëren en



daarna een terugtrekkende beweging maken. Als de markt het niet oppakt, moet je niet blijven trekken aan een dood paard, oftewel leg het mentaal eigenaarschap bij betrokkenen in een gebied.

Ook de private representant onderschrijft de stelling getuige de uitspraak: *“De andere instrumenten heb je ook nodig, maar zonder dit laatste instrument is het niet mogelijk. Aan vertrouwen en draagvlak etc. werken is heel erg noodzakelijk.”*

In Enschede heeft men de nodige ervaring met regionale samenwerking en daarmee met zachte sturing. Daar leert de ervaring dat een netwerk van onderaf opgebouwd moet worden, maar dat het zelfs dan kan, of zelfs zal, mislukken als gevolg van ambtelijke weerstand. Dat is vervolgens wel de basis voor de politiek om te beseffen dat het anders moet en het meer dwingend op te leggen, maar ook om muren af te breken. Overigens zijn daar wel sterke bestuurders voor nodig.

### 3.4 Resultaten deelvraag 2; Zicht op het krachtenveld

In deze paragraaf worden de resultaten van het veldonderzoek beschreven die betrekking hebben op deelvraag 2 van het onderzoek: “Welke actoren en belangen spelen een rol bij de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille?” In de interviews is de focus gericht op onderstaande vragen.

#### **B1 Actoren en belangen**

##### Theoretische veronderstelling 7:

*“Bij het prioriteringsproces zijn verschillende publieke en private actorgroepen betrokken. Binnen de groepen zijn meerdere actoren benoemd”* (zie Tabel 3).

##### Theoretische veronderstelling 8:

*“Het prioriteringsproces is complex, omdat actoren binnen een actorgroep (bv gemeente, marktpartijen) tegenstrijdige belangen hebben. Dit kan onder meer tot uiting komen in planningshorizon (korte/lange termijn) en geografische betrokkenheid (lokaal, wijk / stad, regio).”*

Bovenstaande vragen zijn als volgt aan de respondenten voorgelegd:

7.	<b>Herkent u de beschreven actoren? Mist u nog belangrijke actoren?</b>
8.	Het prioriteringsproces is complex, omdat actoren binnen een actorgroep (bv gemeente, marktpartijen) tegenstrijdige belangen hebben. Dit kan onder meer tot uiting komen in planningshorizon (korte/lange termijn) en geografische betrokkenheid (lokaal, wijk / stad, regio). <b>Herkent u dit verschil in belangen? Hoe komt dit tot uiting in het prioriteringsproces?</b>

Actoren en belangen		R1	R2	R3	R4	R5	R6
7.	<i>Geïntervieweerde actoren. Mist u nog actoren</i>	+ / + +	+ / ++	++	++	++	+
8.	<i>Herkent u de beschreven belangen?</i>	+	--	++	0	-	0/+

Alle respondenten herkennen de (voor het prioriteringsproces) geïntervieweerde belangrijke actoren. In meer of mindere mate worden er nog wel enkele nuances en aanvullingen aangedragen. Van belang om te vermelden is dat het onderzoek beoogt een algemeen beeld te schetsen, zonder zich op een specifieke stedelijke regio toe te spitsen. Het is dus belangrijk te onderkennen

*“HET IS BIJ ONS MINDER EEN DISCUSSIE GEWEEST TUSSEN BELEID EN ONTWIKKELING, MAAR WEL TUSSEN GEBIEDSMANAGERS EN GRONDZAKEN.”*

dat iedere situatie verschillend kan zijn (en dat het speelveld dus altijd goed in kaart gebracht moet worden). Vanuit dat perspectief worden er diverse aanvullingen besproken. Zo worden in Rotterdam de deelgemeenten<sup>10</sup> als zeer belangrijke actor ervaren, omdat zij in een groot aantal gevallen opdrachtgever zijn voor de planvorming van gebiedsontwikkelingen. Ook Den Haag kent stadsdelen, maar daar hebben ze een puur uitvoerende rol, dus die worden voor het prioriteringsproces als niet-relevant aangeduid. Voor zover van toepassing worden gebiedsmanagers als belangrijke actoren gezien. Ook PPS-constructies waarin de gemeente participeert worden nog als aparte actoren geïdentificeerd.

De vraag over de belangen roept zeer uiteenlopende reacties op. In Den Haag (waar de prioritering op stedelijk, dus niet regionaal niveau wordt verricht) lijkt men binnen de gemeentelijke organisatie als gevolg van de crisis eensgezind te zijn. Dit in tegenstelling tot enkele jaren geleden toen het verschil in belangen veel evidentier was. De externe adviseur herkent de verschillen en beweegt zijn opdrachtgevers daarom na te denken over de gevolgen van korte termijn belangen als het gaat om prioritering. Daarbij wordt de nuance aangebracht dat zich ook situaties voordoen die vragen om een korte termijn strategie. Geadviseerd wordt daar dan expliciet over te besluiten en het niet als uitkomst van een prioriteringskwes- tie te presenteren.

*“HET VERSCHIL IN BELANGEN KOMT NIET ZO HEEL STERK NAAR BOVEN. ER IS EIGENLIJK EEN GEDEELD BELANG: AFBOUWEN VAN DE PORTEFEUILLE.”*

De wijze waarop een gemeente georganiseerd is, speelt een belangrijke rol in het ontstaan van interne (tegenstrijdige) belangen. De rolverdeling tussen het grondbedrijf en de dienst Ruimtelijke Ordening (waar zit bijvoorbeeld de afdeling beleid) bepaalt mede de rol van de directeurs van die diensten in het prioriteringsproces. In Groningen en Enschede worden de belangen tussen de verschillende gemeentelijke sectoren ook sterk gevoeld. Een wethouder Economische zaken wil graag nieuwe bedrijventerreinen uitgeven, want ‘die leveren geld op’, terwijl de herstructurering van bedrijventerreinen (portefeuille RO) alleen maar geld kost.

*“WAAR LIGT DE MACHT, DAT BEPAALT DE BELANGEN.”*

De woningbouwcorporaties zitten in Groningen heel dicht bij de politiek en praten ook mee over de prioritering door gezamenlijke afspraken te maken. Daardoor worden korte en lange termijn belangen met elkaar verweven. In Enschede worden niet alleen grote verschillen in belangen binnen de gemeente ervaren, maar ook tussen de regiogemeenten.

Door de private representant wordt anders tegen de besproken belangenverschillen aangekeken. Hier wordt (in het prioriteringsproces) een financieel tegenstrijdig belang gesignaleerd tussen gemeente en marktpartijen. Een korte- en lange termijn gedachte is daarvan een afgeleide.

Het veldonderzoek bevestigt de veronderstelling dat het prioriteringsproces een complex proces omvat.

<sup>10</sup> Amsterdam en Rotterdam kennen op grond van de Gemeentewet zogenaamde deelgemeenten (in Amsterdam stadsdelen genoemd). Een deelgemeente is, als bijzondere commissie, onderdeel van de gemeenteraad.

## B2 Regionale context

### Theoretische veronderstelling 9:

“Prioritering in de stedelijke regio is een regionale opgave, waarin de provincie of stadsregio een belangrijke rol als initiator en regisseur zou moeten vervullen. Genoemde partijen hebben de verantwoordelijkheid voor de kaders op regionaal niveau en zouden die dus (op zijn minst) moeten monitoren.”

Bovenstaande veronderstelling is in de interviews met behulp van onderstaande vragen getoetst:

9.	In hoeverre bent u het met bovenstaande veronderstelling eens?
10.	Wat is uw ervaring met de provinciale rol (t.a.v. het prioriteringsproces)?

Regionale context		R1	R2	R3	R4	R5	R6
9.	Provincie/stadsregio als initiator en regisseur	-	-	+	0	+	+
10.	Ervaring met rol provincie bij prioritering <sup>11</sup>	-	-	-	-	+/-	-

In de praktijk blijkt dat niet alle respondenten de prioritering in de stedelijke regio als regionale opgave beschouwen. Dat heeft invloed op de resultaten van de vragen, omdat de rol van de provincie dan ook minder belangrijk wordt.

Vanuit de theorie bezien, wordt door de respondent in Enschede erkend dat er sprake is van een bovenlokale opgave, die ook op dat niveau geregisseerd zou moeten worden. De respondent is het daarom eens met de stelling. De praktijk blijkt echter weerbarstig (zie hierna). Ook de private respondent bevestigt de stelling, waarbij de nuance aangebracht wordt dat het initiatief bij de gemeenten zou moeten liggen. De respondent ziet de regisseursrol van de provincie daarbij meer

*“VOOR JE HET WEET WORDT HET EEN DIC-TAAT VAN DE PROVINCIE EN DAN WORDT HET EEN SOORT CONTINGENTENSTRIJD WAAR NIEMAND HIER IN DE REGIO OP ZIT TE WACHTEN.”*

als procesbegeleider dan als trekker van het geheel. In dat geval is het ook van belang dat het merendeel van de betrokken gemeenten gezamenlijk optrekt en het belang ziet om gezamenlijk tot afspraken te komen.

Ook wordt opgemerkt dat er verschil bestaat tussen de marktsegmenten, en daarmee ook in de rol die de provincie zou moeten hebben. De woningbouw- en kantorenopgave zijn bijvoorbeeld boven lokale opgaven waar de provincie een rol in kan vervullen. Op bijvoorbeeld het vlak van detailhandel is meer sprake van een lokale opgave.

Groningen is het eens noch oneens met de stelling. Het is sterk afhankelijk van de tijdgeest en de bestuurder. In Den Haag wordt de stelling ontkracht. Daar wordt de opgave niet als regionale opgave gezien en behandeld. Maar het besef is er wel dat er voor de kantorenmarkt wel degelijk een regionale opgave ligt.

De externe adviseur ziet een rol voor een partij die de regionale opgave in een hiërarchisch model kan sturen, maar vraagt zich af of de provincie dat kan zijn. Hij refereert daarbij naar de in de jaren '80 van de vorige

*“HIËRARCHIE SPEELT GEEN ROL ALS JE EEN EENDUIDIGE VISIE HEBT... DAN GAAT HET OVER GEZAG IN PLAATS VAN MACHT.”*

<sup>11</sup> De antwoordindicaties hebben hier de volgende betekenis: '-' = negatief, '+' = positief.

eeuw gevoerde discussie over een ontbrekend schaalniveau (de regio) in de traditionele verdeling der machten volgens het 'Huis van Thorbecke' (rijk – provincie – gemeente). De stadsregio wordt door hem ervaren als een 'tandenloze tijger' door het ontbreken van bevoegdheden. Bovendien is het een extra laag geworden in plaats van dat ze (in combinatie met een andere gemeentelijke indeling) de provincies zouden vervangen. En die provincie worstelt met haar taak in de stedelijke regio. Een goed georganiseerde laag van regio's (die provincies en stadsregio's vervangt) met de juiste bevoegdheden en democratische legitimatie lijkt hem een goede oplossing voor de aansturing van het regionale vraagstuk. Daarbij wordt opgemerkt dat hiërarchie minder belangrijk wordt naarmate er meer draagvlak ontstaat.

positief

*"ALS HET ECHT MIS GAAT, ZIJN ZIJ DE ENIGE DIE ECHT IETS KUNNEN DOEN."*

Hiermee wordt gelijk een link gelegd met de ervaring die respondenten hebben met de rol van de provincie in de regionale prioriteringsopgave. Die wordt overwegend als 'negatief' gezien, met hier en daar een kleine nuance.

De externe adviseur ziet de provincie dus als gevolg van doublures in bevoegdheden worstelen met haar taak in de stedelijke regio. Ook in Den Haag wordt de rol van de provincie bij het prioriteringsproces stedelijke ontwikkeling als niet belangrijk ervaren. De regionale afstemming die er is mag geen naam hebben en is zeker niet vraaggericht. Overigens wordt er in die gemeente door de externe adviseur een onderzoek gedaan in opdracht van een aantal wethouders uit de regio die gezamenlijk het probleem van de bedrijventerreinen willen aanpakken. Regionale aanpak dus, zonder tussenkomst van de provincie of het stadsgewest Haaglanden.

In de regionale afstemronde in Groningen hebben vooral de gemeenten zelf de belangrijkste rol gehad. De provincie opereerde daarbij op de achtergrond. Groningen is dan ook meer een voorstander van een gezamenlijk (gemeentelijk) proces, maar dan moet er wel een gezamenlijkheid zijn, cq. die moet gevoeld worden. Daarbij wordt geadviseerd dat de centrale stad niet de aanjager moet zijn van dat proces. Enerzijds omdat er ook voor die gemeente pijnlijke opgaven liggen, en anderzijds omdat de regiogemeenten het al gauw kunnen zien als oneerlijke machtsverhouding. Als centrale stad heb je tenslotte vaak de meeste kennis in huis, en heb je de meeste projecten. Verhoudingsgewijs wordt je vaak het hardst getroffen, of heb je het meeste voordeel. Daardoor heeft de centrale stad per definitie een aparte rol en is zij een 'beetje verdacht'. In de regio Groningen is er daarom voor gekozen een onafhankelijke woningbouwregisseur in te zetten die als procesbegeleider optreedt.

*"ALS DE PROVINCIE DIT TRAJECT MOET GAAN (VLOT)TREKKEN, DAN WORDT HET ÉÉN GROTE"*

De externe adviseur ziet de provincie dus als gevolg van doublures in bevoegdheden worstelen met haar taak in de stedelijke regio. Ook in Den Haag wordt de rol van de provincie bij het prioriteringsproces stedelijke ontwikkeling als niet belangrijk ervaren. De regionale afstemming die er is mag geen naam hebben en is zeker niet vraaggericht. Overigens wordt er in die gemeente door de externe adviseur een onderzoek gedaan in opdracht van een aantal wethouders uit de regio die gezamenlijk het probleem van de bedrijventerreinen willen aanpakken. Regionale aanpak dus, zonder tussenkomst van de provincie of het stadsgewest Haaglanden.

In de regio Rotterdam is er een grote noodzaak voor regionale aanpak in verband met nationale (Rotterdam Zuid) en regionale (Zuidplaspolder) projecten en issues als infrastructuur en werklocaties. De provincie heeft echter beperkte kennis van de steden, weinig middelen beschikbaar en als gevolg van verschillende regionale organen (onder andere Bureau Zuidvleugel en stadsregio) is er sprake van een druk speelveld, waardoor haar rol ook beperkt wordt. Er is sprake van inbreng in inhoudelijke discussies, maar terughoudendheid in regionale programmering van woningbouw en in mindere mate van werklocaties.

*“DE PROVINCIE STUURT OP AFSTAND- OP REGIONALE WONINGBOUWAFSPRAKEN. STURING OP PROJECTNIVEAU VANUIT DE PROVINCIE IS ER NIET. DAAR IS VANUIT DE GEMEENTE OOK GEEN BEHOEFTE AAN.”*

In Enschede wordt de stelling ingenomen dat de provincie fundamenteel ongeschikt georganiseerd is voor gebiedsontwikkeling. Maar, het blijkt ook sterk persoonsgebonden te zijn, want op basis van een andere ervaring krijgt de provincie ook lof voor de faciliterende houding en ingebrachte kennis.

De private representant ervaart grote verschillen tussen provincies in de rol die ze kunnen en willen spelen. Als reden hiervoor wordt de opgebouwde historie

opgegeven, maar het hangt ook af van de bestuurders en de kracht van de steden in een bepaalde provincie.

Voor zover ze al een rol hebben gehad, is er in de praktijk dus weinig lof voor de rol van de provincie in het prioriteringsproces van gebiedsontwikkelingen, maar wordt op diverse plaatsen wel de behoefte aan een ‘regionale speler’ geuit. Als voorbeeld wordt Plabeka<sup>12</sup> genoemd. Maar ook andere, minder grootschalige mogelijkheden worden gesuggereerd, zoals een onafhankelijke woningbouwregisseur. Enschede sluit daarbij aan door het signaleren van de behoefte aan een regisseur of gangmaker. Iemand met visie. Daarbij moet niet gelijk gedacht worden in formele ambtelijke structuren, het gaat er juist om wie je zo’n rol laat vervullen, en dat kan best iemand uit het bedrijfsleven zijn.

Het ontbreken van hiërarchie in dit soort samenwerkingsverbanden wordt met name door Rotterdam als problematisch ervaren. Ook de omvang waarmee dat al snel gepaard gaat en het feit dat er dan weer een bestuurlijke laag bij bedacht wordt, kan op weinig enthousiasme rekenen. In andere delen van het land kan dat anders zijn, omdat het bestuurlijke speelveld daar overzichtelijker is.

*“ALS JE DE PROVINCIE ZIET ALS HOEDER VAN DE LANDSCHAPPELIJKE COMPONENT, DAN ZIE JE DAT DE PROVINCIE WEINIG POSITIE HEEFT IN HET STEDELIJK GEBIED. GEMEENTEN HEBBEN DAAR HUN EIGEN AUTONOMIE.”*

### **B3 Actorenanalyse**

#### Theoretische veronderstelling 10:

*“De directeuren ontwikkelingsbeleid en ruimtelijk beleid van de centrale stad en de wethouder(s) die verantwoordelijk is/zijn voor de portefeuille(s) Ruimtelijke Ordening en Wonen, zijn primair verantwoordelijk voor de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille. Zij zijn dus terug te vinden in het invloedsgebied ‘meebeslissen’. Dit geldt voor zowel de centrale stad als de regiogemeenten.”*

#### Theoretische veronderstelling 11:

*“Op het grensvlak tussen meebeslissen en meewerken bevinden zich de actoren die directe belangen hebben bij de prioritering, maar daar niet (rechtstreeks) over beslissen. Dit zijn aan de publieke kant de Provincie en/of Stadsregio en aan de private kant de projectontwikkelaars en corporaties. Opgemerkt wordt dat deze posities afhangen van de lokale omstandigheden en specifieke belangen.”*

<sup>12</sup> Plabeka een succesvol, informeel samenwerkingsverband van regionale en lokale overheden in de Metropoolregio Amsterdam. In Plabeka vindt de regionale afstemming plaats over de kwantiteit en kwaliteit van werklocaties.

Theoretische veronderstelling 12:

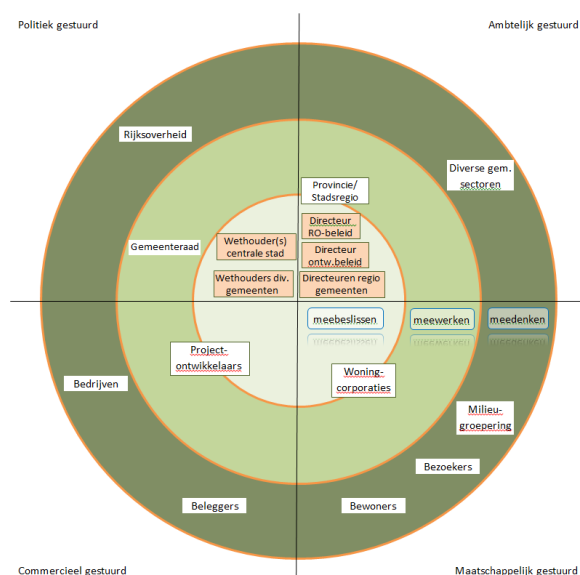
“Formeel is de gemeenteraad het hoofd van de gemeente en zal zij dus ook (op hoofdlijnen) goedkeuring moeten geven aan het prioriteringsvoorstel. Voor het prioriteringsproces zelf kan de rol van de gemeenteraad het beste in de ring ‘meewerken’ worden geplaatst. “

Bovenstaande theoretische veronderstellingen hebben betrekking op de figuur ‘Actorenanalyse’ (zie Figuur 16). Dit model is primair bedoeld voor de bewustwording van het bestaan van verschillende typen belangen (achtergronden) om daarmee inzicht te krijgen in de (theoretisch gezien) belangrijkste spelers in het gemeentelijke prioriteringsproces, namelijk de actoren in het centrum van het model.

Dit model is met de respondenten besproken, waarbij de volgende toetsvragen gesteld zijn:

11.	<p><b>Deelt u de volgende conclusie?</b></p> <p>De directeuren ontwikkelingsbeleid en ruimtelijk beleid van de centrale stad en de wethouder(s) die verantwoordelijk is/zijn voor de portefeuille(s) Ruimtelijke Ordening en Wonen, zijn primair verantwoordelijk voor de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille. Zij zijn dus terug te vinden in het invoeedsgebied ‘meebeslissen’.</p>
12.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Op het grensvlak tussen meebeslissen en meewerken bevinden zich de actoren die directe belangen hebben bij de prioritering, maar daar niet (rechtstreeks) over beslissen. Dit zijn aan de publieke kant de Provincie en/of Stadsregio en aan de private kant de projectontwikkelaars en corporaties. Opgemerkt wordt dat deze posities afhangen van de lokale omstandigheden en specifieke belangen.</li> <li>Formeel is de gemeenteraad het hoofd van de gemeente en zal zij dus ook (op hoofdlijnen) goedkeuring moeten geven aan het prioriteringsvoorstel. Voor het prioriteringsproces zelf kan de rol van de gemeenteraad het beste in de ring ‘meewerken’ worden geplaatst.</li> </ul> <p><b>Op basis van bovenstaande veronderstellingen is de actorenanalyse tot stand gekomen. Kunt u aangeven of er ten opzichte van uw praktijk actoren op andere posities zouden moeten staan?</b></p>

Actorenanalyse		R1	R2	R3	R4	R5	R6
11.	<i>Actorenanalyse, belangrijkste partijen</i>	+	+	+	+	+	+
12.	<i>Positie van actoren in actorenanalyse</i>	-	0	+/-	+	0	0



Geen enkele respondent heeft de theoretische veronderstelling ontkracht, enkelen (Den Haag en de private respondent) geven specifiek aan dat de besluitvorming over de prioritering een gemeentelijke aangelegenheid is en dat de marktpartijen dus niet op het grensvlak horen.

Daarbij wordt in Den Haag aangegeven dat de prioritering niet sec een directie-aangelegenheid is, maar dat de gebiedsmanagers, het hoofd programmering en het hoofd opdrachtmanagement daar ook een belangrijke rol in spelen.

Figuur 16: Actorenanalyse (uitgangssituatie )

Met name in Groningen en Rotterdam wordt de theoretische invalshoek van het onderzoek (en daarmee ook het model) belicht. Door laatst genoemde respondent wordt daarbij aangegeven dat er sprake is van een traditionele insteek mogelijk als gevolg van 'tunnelvisie'. In verband met de rolverandering richting faciliterend opereren van de gemeente ziet hij een rol voor de partijen voor wie gebouwd wordt (bv de burgers). Hij ziet de analyse dus als basismodel, maar signaleert ontwikkelingen waardoor actoren mogelijk verschuiven en nieuwe actoren toegevoegd zouden moeten worden.

In de interviews is veel gesproken over de rol van de gemeenteraad. Daarom wordt daar op deze plek ook specifieke aandacht aan besteed. In Groningen wordt de rol van de gemeenteraad in het prioriteringsproces als ondergeschikt ervaren. De respondent in Den Haag geeft aan dat de gemeenteraad in het prioriteringsproces een kaderstellende en beslissingsrol heeft. Die rol past bij het duale stelsel. Bij de daadwerkelijke keuzes op project niveau en tussen projecten zijn het college en de Dienst Stedelijke Ontwikkeling in haar adviseerende rol doorslaggevend. Deze actor zou dus volgens hen buiten beschouwing gelaten kunnen worden. Uiteraard is het wel zo dat de gemeenteraad een besluit moet nemen. Dat doen ze op basis van een voorstel dat ingediend wordt (in Den Haag het IPSO, zie eerder). De ervaring leert daar dat er af en toe een vraag over de prioriteringslijst komt, maar dat het nooit tot aanpassingen leidt.

*“DE RAAD HEEFT ER HELEMAAL GEEN GRIP OP, DUS DAAR MOET JE NIET NAAR KIJKEN.”*

*“ALS JE DE RAAD NIET MEENEEMT, HEB JE ER LATER LAST VAN. IK DENK DAT JE ZE NAAR DE MIDDENCIRKEL MOET HALEN.”*

Enschede en met name Rotterdam zijn een andere mening toegedaan. Laatst genoemde zegt: “De gemeenteraad staat volgens mij helemaal verkeerd. De gemeenteraad beslist over een heleboel dingen, die keurt kredietaanvragen goed. Dat is dus geen ‘meewerker’ maar een ‘meebeslissers’.” Overigens wordt daar aan toegevoegd dat de partijen in de middencirkel wel de actoren zijn die de afspraken maken, maar besluitvorming vindt plaats door de gemeenteraad.

Den Haag, Rotterdam, Enschede en de externe adviseur geven aan dat de prioritering breder getrokken moet worden. Daarmee wordt bedoeld dat bij de prioritering veel meer vanuit de concerngedachte geredeneerd moet worden en dat niet alleen de ‘fysieke sectoren’ van de gemeente betrokken zijn, maar ook andere diensten of clusters. Voorbeelden die daarbij genoemd worden zijn: Onderwijs, Cultuur & Wetenschap, Economie en Sport.

Door de respondent in Groningen wordt specifiek ingezoomd op de rol van de corporaties en projectontwikkelaars. De corporaties hebben hier een veel grotere rol dan de projectontwikkelaars en staan ook heel dicht bij het bestuur. In tegenstelling tot de projectontwikkelaars worden zij derhalve ook betrokken bij de regionale afstemming. De ervaring in Groningen is dat de marktkennis in Groningen dus niet bij de marktpartijen vandaan komt. Die heeft de gemeente in eigen huis.

Tenslotte benoemen alle respondenten trends en ontwikkelingen die zij (in de toekomst) van belang achten voor de prioritering.

Zo wordt een verschuiving in de rol van beleggers waargenomen (Enschede, Groningen en private representant). De verwachting is dat

*“DAAR WAAR DE OVERHEID ZUIVER RUIMTELIJKE AFWEGINGEN MAAKT, KAN IK ME NIET VOORSTELLEN DAT DE MARKTPARTIJEN DAAR IN MEEBESLISSEN.”*

deze groep vaker als initiatiefnemer van gebiedsontwikkelingsprojecten zal gaan opereren, waardoor ze ook een directere betrokkenheid bij de projecten gaan krijgen dan nu het geval is. Het kan zelfs zo zijn dat zij een sleutelrol gaan vervullen in het vlottrekken van projecten. Met die grotere betrokkenheid zullen ze in de actoranalyse richting de binnencirkel gaan opschuiven.

Door de externe adviseur wordt opgemerkt dat er niet alleen sprake is van bewegingen van binnen naar buiten, maar dat ook verkleuring naar andere kwadranten waarneembaar is. Ontwikkelaars schuiven bijvoorbeeld op richting het maatschappelijke kwadrant, en corporaties juist meer richting de commerciële kant.

Ook betreden nieuwe spelers het veld van gebiedsontwikkeling, zoals particuliere investeerders, bouwbedrijven, bewoners en via CPO georganiseerde groepen. Deze actoren zijn op dit moment nog relatief onbelangrijk als het gaat om de prioritering van de huidige projectenportefeuille. Tegelijkertijd moet niet vergeten worden voor wie er gebouwd wordt. Als je als gemeente faciliterend optreedt, dan zijn het je klanten die bepalen of er iets gebeurt of niet. In Enschede wordt daar aan toegevoegd dat bij een zuivere vorm van faciliteren private actoren aan het roer komen, en de overheidssturing derhalve minder wordt, oftewel er zal in dat geval een verschuiving van publieke actoren naar buiten moeten gaan ontstaan. Dit is een trend die het ambtelijk apparaat lastig zal vinden. Op kleine schaal merk je dat al bij bijvoorbeeld stedenbouwkundigen. Zij vinden het moeilijk om hun traditionele kaderstellende rol op te geven.

### 3.5 Resultaten deelvraag 3; Prioritering als sturingsvraagstuk

In deze paragraaf worden de resultaten van het veldonderzoek beschreven die betrekking hebben op deelvraag 3 van het onderzoek: "Is netwerksturing geschikt voor het prioriteringsproces en welke elementen zijn er dan noodzakelijk voor een succesvol resultaat?" In de interviews is met name aandacht besteed aan het eerste deel van deze onderzoeksvraag door onderstaande vragen aan de respondenten voor te leggen.

#### C1 Toepasbaarheid en interactie elementen netwerksturing

##### Theoretische veronderstelling 13:

*"Netwerksturing wordt als effectieve sturingsmethode voor het prioriteringsproces gezien, omdat er geen sprake is van besluitvorming in een hiërarchie, terwijl de betrokken actoren vanwege hun belangen bij het proces betrokken worden en daarvoor een passende organisatiestructuur ingericht kan worden."*

Toetsing heeft met onderstaande vraag plaatsgevonden:

<b>13.</b>	<b>In hoeverre bent u het eens met de volgende theoretische veronderstelling?</b> Netwerksturing wordt als effectieve sturingsmethode voor het prioriteringsproces gezien, omdat er geen sprake is van besluitvorming in een hiërarchie, terwijl de betrokken actoren vanwege hun belangen bij het proces betrokken worden en daarvoor een passende organisatiestructuur opgezet kan worden.
------------	---

Toepasbaarheid netwerksturing		R1	R2	R3	R4	R5	R6
13.	<i>Netwerksturing is effectieve sturingsmethode</i>	-	- -/+	++	+ /++	+	0



*“DE SENSE OF URGENCY OM TE VERANDEREN HEB IK NOG NOOIT ZO STERK MEEGEMAAKT ALS NU.”*

Omdat de prioriteringsopgave in Den Haag maar voor een beperkt deel als regionale opgave gezien wordt (“je hoeft niet af te stemmen, want je moet allemaal terug”) is de respondent het oneens met de veronderstelling. Dat moet wel in een context geplaatst worden. Door de invoering van het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IPSO, zie eerder) is de gemeentelijke portefeuille, die vooral bestond uit gemeentelijke grondexploitaties, al op orde gebracht. Daarbij stelt de gemeente

zich op het standpunt dat zij aan de wieg stond van die projecten, dus nu ook zelf de keuzes moet maken. Die keuzes zijn door een groot urgentiegevoel in de afgelopen jaren ook gemaakt. Vanaf nu komt er een ‘nieuwe prioritering’, omdat er vooral faciliterend geopereerd zal worden. In de nabije toekomst zal de netwerksturing dus in belang toenemen. Prioriteren wordt dan meer vooruit kijken en afwegingen maken welk initiatief doorgang vindt, en welke niet.

In Rotterdam wordt gesteld dat er altijd een ‘escalatiemogelijkheid’<sup>13</sup> moet zijn, en dat betekent voor de respondent dat er per definitie een hiërarchische verhouding moet zijn. Netwerksturing is dus niet dé oplossing. Er moeten knopen doorgemaakt worden, en ‘doorpolderen’ moet voorkomen worden. Dat is ook wat de respondent in de markt oppikt. Duidelijk leiderschap is hier dus gewenst. Dat daarbij een sense of urgency van belang is, wordt onderschreven. Zowel de respondent in Rotterdam als Groningen, waarschuwen echter dat je selectief met de inzet erop moet omgaan. Aandacht blijven schenken aan de urgentie zolang het moet, maar let op dat mensen ook afgestompt kunnen raken (als voorbeeld wordt genoemd de waarschuwing op een pakje sigaretten). Uiteindelijk is vertrouwen in elkaar het allerbelangrijkst, en dat is er bijna nooit in dergelijke processen.

De private representant geeft aan dat netwerksturing tussen overheden en marktpartijen nuttig kan zijn als er gestuurd wordt op het beste resultaat voor de gebruikers van de stad (het ‘kansrijke grond eerst’-principe). Actoren moeten er open instaan. Als de gemeentelijke financiële belangen bij een project in de afweging doorslaggevend zijn boven de marktpotentie en de vanuit stedelijke ontwikkeling meest gewenste locatie is netwerksturing niet effectief. Ook de externe adviseur signaleert dit gedrag.

Vanuit de recente ervaring met en zeer direct betrokkenheid bij de totstandkoming van het ‘Convenant Aanpak Leegstand Kantoren’ (zie eerder) wordt de sense of urgency om draagvlak te creëren onderschreven. Het gaat om de perceptie van het probleem. Als iets als een maatschappelijk probleem gedefinieerd wordt, zijn overheden beter te mobiliseren. Leiderschap of een bepaalde persoonlijkheid kan daarbij het verschil maken door bijvoorbeeld passie en gedrevenheid.

*MARKTPARTIJEN ZEGGEN: “KIES NU EEN KEER, WE WILLEN HELDERHEID, JE HOEFT NIET ALLES MET ONS TE POLDEREN.”*

De respondent in Groningen vindt de veronderstelling een theoretische benadering, maar is wel van mening dat het in de praktijk zo werkt. Hij ervaart de samenwerking met de corporaties ook als zodanig: betrokken vanuit belangen, zonder hiërarchische verhoudingen. En het levert afspraken op die tot een zeer tevredenstellende samenwerking leiden.

<sup>13</sup> In de Rotterdamse praktijk wordt deze term gebruikt voor het naar een hoger niveau in de organisatie brengen van problemen ter besluitvorming.

Enschede geeft aan de definitie van netwerksturing perfect te vinden en ziet netwerksturing als een ideaaltypische benadering, maar geeft ook aan dat het in de praktijk erg ingewikkeld is om die situatie te bereiken. Ten aanzien van de passende organisatiestructuur stelt de respondent dat dit niet noodzakelijkerwijs door een overheidspartij getrokken moet worden. Het draait om een sense of urgency bij betrokkenen, respecteren van belangen van anderen, de juiste leiderschapsstijl(en).

*“DE CRISIS MAAKT HET GEDEELDE BELANG EVIDENT. DAT MAAKT HET MOGELIJK OM ECHT KNOPEN DOOR TE HAKKEN, EN DAN IS HIËRARCHIE WEL MAKKELIJK.”*

## C2 Vormgeving netwerk

### Theoretische veronderstelling 14:

*“Het prioriteringsproces is een besturend proces dat op drie niveaus plaatsvindt: strategisch, tactisch en operationeel. Door de verschillende actoren samen te brengen en binnen de actoren de drie besturingsniveaus te benoemen ontstaat een netwerkbloem.” (zie Figuur 17).*

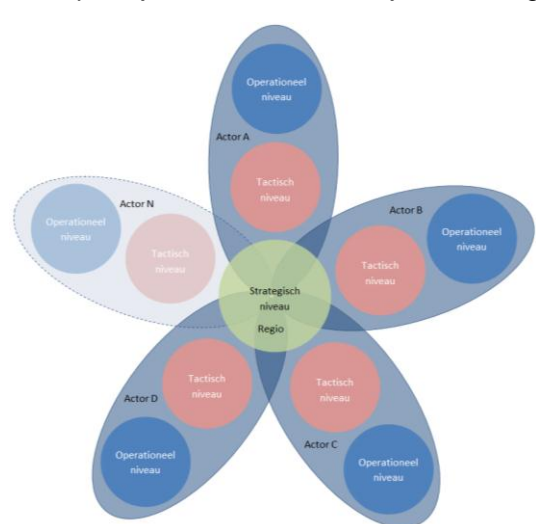
In het interview is de netwerkbloem getoond. Daarbij is ook gesproken over het van belang van draagvlak op de verschillende niveaus. Vervolgens is de theoretische veronderstelling aan de respondenten met de onderstaande vraag voorgelegd:

14. In hoeverre bent u het met bovenstaande veronderstelling eens?

Vorming netwerk		R1	R2	R3	R4	R5	R6
14.	Vorming netwerkbloem	+	+ / ++	++	++	+	0

### Netwerkorganisatie

De respondent in Enschede geeft ten aanzien van de netwerkbloem aan dat ook dit theoretisch gezien de wijze is zoals je de samenwerking voor regionale prioritering vorm zou moeten geven. In de praktijk is het echter moeilijk vast te leggen. De weergave is voor hem wel een mooie visualisatie van hoe de praktijk van gebiedsontwikkeling begint te werken en naar zijn mening steeds vaker zal gaan werken.



Figuur 17: Netwerkbloem

Gebiedsontwikkelingen zullen steeds meer programmatisch gestuurd gaan worden (omdat blauwdrukplannen niet meer werken). Die sturing vindt straks niet meer plaats door de gemeente alleen, maar zal meer in bijvoorbeeld PPS-achtige verbanden gaan verlopen. Daarbij zullen partijen voor bepaalde fases worden ingeschakeld en dus onderdeel worden van de bloem, en anderen zullen het speelveld weer verlaten. In het hart van de bloem wordt op strategisch niveau een stuurgroep ingericht die door de tijd een wisselende samenstelling kent. Deze rode draad ziet hij mooi verbeeld.

Vanuit de Haagse praktijk kan gesteld worden dat de bij de prioritering betrokken partijen allemaal gemeentelijke actoren waren. Je kunt de bloem dan nog steeds gebruiken. De verschillende betrokken diensten met elk hun eigen onderverdeling naar strategisch, tactisch en operationeel

niveau, zijn dan de actoren. En ook daar zijn bepaalde diensten in meer of mindere mate betrokken bij het proces. Vanuit die situatie zijn mede door de vijf betrokken wethouders uitgangspunten en principes op strategisch niveau bepaald en op basis daarvan afspraken gemaakt. De respondent geeft ook aan dat voor een goede uitwerking van gemaakte afspraken de crux zit in het vertalen daarvan naar tactisch en operationeel niveau.

In de tijd vanaf nu, waarin door de gemeente faciliterend geopereerd gaat worden, kan de netwerkbloem breder getrokken worden. Er zal getracht worden met marktpartijen en andere actoren op strategisch niveau contact te leggen om de visie van Den Haag te delen en de markt te verleiden tot het doen van investeringen. Daar komen vervolgens projecten uit voort die dan weer leiden tot afspraken op tactische en operationeel niveau. En ook in die situaties gaat het om prioriteren. Omdat er bijna geen geld meer is om onrendabele toppen af te dekken, zal veel meer openheid in een samenwerking nodig zijn om risico's en de slagingskansen van projecten in te schatten (en daarmee dus op strategisch niveau de prioritering te bepalen).

*“DE KRACHT VAN ZO'N MODEL IS DAT JE HET NIET VASTLEGT, OMDAT HET ZICH NA VERLOOP VAN TIJD MISSCHIEN WEL EEN ANDERE KANT OP ONTWIKKELT.”*

Aangezien de respondent in Rotterdam de prioritering niet per definitie als regionale opgave ziet, geldt voor hem dezelfde redenering als voor Den Haag. Het hart van de bloem wordt daar in de praktijk vaak gevormd door het strategische niveau van Rotterdamse (gemeentelijke) actoren. Opvallend is dat de respondent signaleert dat keuzes die op strategisch niveau gemaakt worden op lager gelegen niveaus niet altijd uitgevoerd worden, i.c. op operationeel niveau wordt er gewerkt aan projecten waarvan op hoger niveau besloten is dat daar geen inzet meer op gepleegd wordt. De prioritering brengt dus ook een managementvraagstuk voor afdelingshoofden met zich mee. Dit probleem doet zich in Groningen ook voor.

In Groningen, waar de prioritering als regionale opgave aangepakt is (maar zonder de provincie), wordt de verbeelding van het netwerkverband onderschreven. Aangegeven wordt dat het strategische niveau een regionaal karakter heeft, om te voorkomen dat iedereen zijn eigen keuzes maakt. Ook wordt herkend dat de samenstelling van het netwerk in de loop van de tijd kan wijzigen. Als voorbeeld wordt de onafhankelijke woningbouwregisseur (zie eerder) genoemd. Deze was in het beginstadium nauw betrokken om de urgentie te benadrukken, de opgave te bepalen en partijen te mobiliseren. Toen dat opgetuigd was hebben de centrale stad en regiogemeenten in gezamenlijkheid het stokje overgenomen.

De private representant herkent de drie niveaus en ziet in de praktijk de actoren op strategisch niveau bij elkaar komen doordat bestuurders afspraken bezegelen die door directeurs gemaakt zijn. Hij geeft ook aan, en dat blijkt niet uit de netwerkbloem, dat de andere niveaus ook bij elkaar komen, bijvoorbeeld op tactisch niveau voor de voorbereiding van afspraken waarover het strategisch niveau moet beslissen. Als de netwerkbloem op het regionale prioriteringsproces wordt geprojecteerd ziet de respondent ook zeker toegevoegde waarde voor marktpartijen. Er zijn (grote) marktpartijen die zoveel kennis in zich hebben en ook ervaring met verschillende locaties, dat ze een wezenlijke bijdrage aan het proces kunnen leveren. Bijkomende vraag is dan wel: hoe positioneer je zo'n actor? Door meerdere respondenten wordt bij deze vraag over de vorming van netwerken gesignaleerd dat bestuurders een grotere urgentie tot prioritering en samenwerking voelen dan het ambtelijk apparaat.

*“ER BESTAAT EEN SOORT HARDNEKKIGHEID OM DINGEN WÉL TE DOEN, TERWIJL ER VAN BOVENAF GEZEGD WORDT: DAT GAAN WE NIET MEER DOEN.”*

### 3.6 Resultaten deelvraag 4; Prioritering stap voor stap

In deze paragraaf worden de resultaten van het veldonderzoek beschreven die betrekking hebben op deelvraag 4 van het onderzoek: “Welke processtappen kunnen voor een succesvol prioriteringsproces gedefinieerd worden?” In de interviews is stilgestaan bij de op basis van de theorie benoemde stappen en het vraagstuk of het prioriteringsproces in rondes of fasen plaatsvindt.

#### D1 Het verloop van het prioriteringsproces

##### Theoretische veronderstelling 15:

“Een succesvol prioriteringsproces doorloopt de volgende zes fasen: (1) Initiatief, (2) verkenning doelen en wensen, (3) prioritering, (4) uitvoering, (5) monitoring & evaluatie en (6) bijsturing proces.”

##### Theoretische veronderstelling 16:

“Het prioriteringsproces is een besturend proces met een iteratief karakter. Het verloopt niet in volgtijdelijke fasen, maar in minder afgebakende rondes.”

##### Theoretische veronderstelling 17:

“In de praktijk van het complexe vraagstuk van prioritering zal dit vereenvoudigde lineaire proces vooral als kompas gebruikt moeten worden, en zal blijken dat er soms zijpaden bewandeld moeten worden, of even een stapje terug gedaan moet worden om alle actoren ‘in het proces mee te nemen’.”

Voorafgaand aan het voorleggen van onderstaande vragen ter toetsing van de theoretische veronderstellingen is in het interview gesproken over de wijze waarop de stappen tot stand gekomen zijn. Daarbij is de samenvattende tabel met de handelingen en stappen (zie Tabel 6) als richtsnoer gebruikt.

15.	Een succesvol prioriteringsproces doorloopt de volgende zes fasen: (1) Initiatief, (2) verkenning doelen en wensen, (3) prioritering, (4) uitvoering, (5) monitoring & evaluatie en (6) bijsturing proces. In de praktijk van het complexe vraagstuk van prioritering zal dit vereenvoudigde lineaire proces vooral als kompas gebruikt moeten worden, en zal blijken dat er soms zijpaden bewandeld moeten worden, of even een stapje terug gedaan moet worden om alle actoren ‘in het proces mee te nemen’. <b>In hoeverre onderschrijft u de benoemde stappen? Mist u stappen?</b>
16.	Vanuit de theorie van procesmanagement wordt gesproken over ‘fasen’ (volgtijdelijke stappen) en ‘rondes’ (minder afgebakende stappen die door elkaar kunnen lopen). <b>Kunt u aangeven of er in uw praktijk van prioritering sprake was/is van stappen of fasen?</b>

Het verloop van het prioriteringsproces		R1	R2	R3	R4	R5	R6
15.	Onderschrijft u de zes benoemde stappen?	0	++	++	++	++	0
16.	Verloopt het proces in rondes of fasen? <sup>14</sup>	X	F	R/F	R	R	O

In Groningen worden de geïdentificeerde handelingen vergeleken met de voor de ‘Herijking woningbouw’ uitgevoerde handelingen. De respondent geeft aan dat hij veel herkenbare en overeenkomende handelingen met dat proces ziet. Het moment waarop handelingen uitgevoerd wer-

<sup>14</sup> De resultaten worden niet door + of – aangeduid, maar met R (rondes) en F (fasen). X betekent: geen ervaring mee.

den was soms wel anders. De uit de handelingen gedestilleerde stappen kunnen ook op goedkeuring rekenen. Daarbij worden twee opmerkingen geplaatst: (1) prioritering is een iteratief proces, de naamgeving van de eerste stap ('initiatief') is erg project gericht. En een project is eindig. Maar het is ook wel zo dat je een opstartmoment hebt en de handelingen zijn zeker wel nuttig. (2) Gemaakte afspraken moeten ook gehandhaafd worden. Zoals eerder aangegeven worden op strategisch niveau gemaakte afspraken op lagere niveaus niet altijd nagekomen.

In Den Haag herkent de respondent het cyclische karakter van het prioriteringsproces, waarbij de uitgangspunten en projecten steeds weer tegen de ontwikkelingen en trends in de markt afgezet worden. Daarbij zijn de gedefinieerde stappen heel herkenbaar. De initiatieffase is heel duidelijk doorlopen, doelen en wensen zijn in kaart gebracht, prioriteiten zijn gesteld, set van projecten is door de Raad vastgesteld, waarna terugkoppeling plaatsvond en de besluiten zijn uitgevoerd. Doordat het IPSO onderdeel uitmaakt van de Planning & Controlcyclus komt het ook door het jaar heen weer terug in de activiteiten, waardoor de continue marktmonitoring ook tot bijsturing leidt. Als voorbeeld wordt genoemd dat de afgelopen jaren telkens projecten geschrapt zijn en afwaardering van grondposities hebben plaatsgevonden. En ieder jaar dacht men het dieptepunt bereikt te hebben. Dat beeld moest afgelopen jaren helaas meerdere keren bijgesteld worden. Een ander zeer recent voorbeeld dat een forse impact heeft is het Vestia-dossier<sup>15</sup>. De respondent ziet deze reflectie niet gelijk terug in de handelingen en/of stappen, maar concludeert dat dit bij de handelingen 'monitoring & evaluatie' en 'verkenning doeleinden' kan.

*"PRIORITERING MOET JE KUNNEN MOTIVEREN EN DAT MOET KOMEN UIT JE BELEIDSVELDEN. [...] DE OMGEVING KAN WEL MEEDENKEN EN MEE ADVISEREN, MAAR UITEINDELIJK IS HET HET BESTUUR EN DE POLITIEK DIE DE AFWEGINGEN MOETEN MAKEN IN EEN GEZONDE DEMOCRATIE, GEHOORD HEBBENDE ALLE PARTIJEN."*

Voor de indeling en naamgeving van de zes stappen legt de respondent een link met de in de projectontwikkeling gangbare fase-indeling (Initiatief, ontwerp, voorbereiding, realisatie en nazorg). Hij concludeert dat er overlap is, maar dat andere elementen niet logisch zijn, omdat die fase-indeling projectmatig ingestoken is.

De respondent in Enschede heeft ervaren dat draagvlak en vertrouwen van de betrokken actoren van essentieel belang zijn. Niet alleen op organisatieniveau, maar juist ook op persoonlijk niveau. Dat dit dus als rode draad door het proces heen loopt wordt door hem volledig beaamd. De link met de Deming-cirkel is goed en de benoemde handelingen zijn logisch. Uit de combinatie van die twee vloeien dan als vanzelfsprekend de genoemde stappen voort. In Rotterdam wordt het belang van de aspecten 'draagvlak en vertrouwen' en 'onderhandeling en besluitvorming' ook benadrukt, evenals een objectieve selectie

De private representant heeft een kort maar krachtig antwoord op het overzicht van de handelingen en de benoemde fasen: *"Ik vind het wel een hele logische onderverdeling, die mij behoorlijk compleet lijkt."*

De externe adviseur kijkt op een andere manier tegen het geheel aan. Hij stelt: *"Uit je beleidsvel-*

<sup>15</sup> Door de alsmar dalende rente is Vestia in grote financiële problemen gekomen omdat zij op grote schaal gespeculeerd had met rentederivaten. Eind juni is een akkoord bereikt tussen de banken en Vestia. Als gevolg hiervan zijn projecten voor in totaal 4500 woningen geschrapt. 1500 van deze woningen (nieuwbouw en renovatie) zouden tot en met 2016 in Den Haag gebouwd worden.

faciliteren. Daar volgt je programma uit. En vervolgens ga je meer in visievorming kijken of je kan komen tot een gedragen invulling daarvan.” Hij reageert daarmee niet direct op de gedefinieerde stappen, maar geeft een aantal aandachtspunten mee.

- Hij bevestigt dat prioritering een continu proces is. Met die wetenschap als uitgangspunt moet je willen sturen, en dan moet je indicatoren hebben.
- De eerst benoemde handeling zou niet moeten zijn ‘bewustwording probleem’, maar ‘bewustwording noodzaak samenwerking’. Een probleem is namelijk vaak eenmalig, en dat levert een ander vertrekpunt op.
- Je moet in het proces indicatoren benoemen. En als je indicatoren hebt, heb je ook criteria nodig om dingen te wegen, gevaar daarbij is dat die criteria snel te krap geformuleerd worden.
- Voorkom een 1-dimensionale (lees: financiële) benadering. Gemeenten laten zich daar vaak door leiden.
- De ontwikkeling van varianten/scenario’s is goed (dus die handeling moet je behouden). Je kunt daarbij nog wel kijken hoe je de scenario’s definieert. Kijk je vanuit verschillende combinaties van projecten, of kijk je naar de verschillende criteria. In dat geval kan je zeggen: ‘als ik alleen geld weeg, dan leidt dat tot dit lijstje. Als ik redeneer vanuit bijdragen aan de beleidsdoelstellingen, dan wordt het dit lijstje.’ Op die manier heb je input om het debat te voeren en een heldere keuze te maken.
- Trek het proces en belangen uit elkaar.

#### *Fasen of ronden*

Rotterdam geeft aan geen ervaring te hebben met het verschil in stappen of fasen in het prioriteringsproces. Wel is het zo dat voor hem een proces gekenmerkt wordt door het ontbreken van een vooraf bepaald concreet resultaat. En door dat ontbrekende deel weet je nooit van te voren hoe je traject precies zal verlopen, hoe je eindresultaat eruit ziet en wanneer je dat behaalt.

*“DE PRAKTIJK IS NOG ERGER DAN DE CHAOSTHEORIE DIE TEISMAN OMSCHRIJFT.”*

De respondent in Enschede ziet in de praktijk een combinatie van de ‘ronden’ van Teisman en de fasen van ‘Mintzberg’. Bij een proces is er behoefte aan een koers (fasen), maar die koers wordt herhaaldelijk bijgesteld en herijkt (rondes). Binnen projectmatige omgevingen is het andersom, daar wordt door middel van fasering toegewerkt naar het eindresultaat, maar door contextveranderingen of koerswijzigingen verlopen die fasen niet altijd volgtijdelijk.

De private representant ervaart het verloop van processen als deze in rondes. Daarbij worden verschillende voorbeelden gegeven. Actoren die gaandeweg het proces aangehaakt moeten worden, omdat ze ten onrechte ergens buiten gelaten waren, of nieuwe inzichten die doorbreken, waardoor partijen op een andere manier gaan kijken naar reeds gemaakte afspraken. De ervaring leert dat je dan vaak weer de hele cyclus moet doormaken.

De respondent in Groningen ervaart in de praktijk dat processen altijd volgens de rondes van Teisman verlopen. In theorie en op papier zijn het mooie fasen, maar zodra het proces gestart is lopen er allerlei dingen door elkaar heen. Bovendien verandert de omgeving waarin je opereert en op moet reageren, dus het valt ook niet in fasen te sturen.

In Den Haag is het proces juist heel stapsgewijs (fasen) verlopen. Er werden duidelijke stappen gezet, waardoor mijlpalen bereikt werden, waarna verder gewerkt werd met de bereikte resultaten. Dat wil niet zeggen dat er helemaal geen veranderingen waren, maar het waren zeker meer fasen dan rondes (zie ook de eerdere reactie bij de stappen).

### 3.7 Resultaten ‘Procesmodel voor prioritering’

In deze paragraaf worden de resultaten van het veldonderzoek beschreven die betrekking hebben op het procesmodel van prioritering, waarin de verschillende deelvragen samenkomen. De respondenten is gevraagd of zij de theoretische benadering van het model in hun praktijk terug zien.

#### E1 Procesmodel voor prioritering

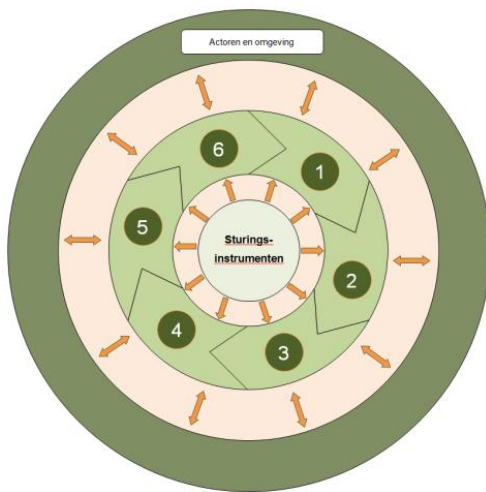
##### Theoretische veronderstelling 18:

*“In het procesmodel wordt de interactie tussen de sturingsinstrumenten, de te doorlopen stappen en de omgeving (actoren en context van gebiedsontwikkeling) gevisualiseerd, om de samenhang van de verschillende onderzoeksvragen tot uiting te laten komen.”*

Om onderstaande vraag aan de respondenten voor te leggen is besproken wat de bedoeling van het model is. Getuige de theoretische veronderstelling betreft het geen sturingsmodel, maar gaat het om de globale visualisatie van de samenhang tussen de verschillende deelvragen, en daarmee de afhankelijkheden tussen die deelvragen die in de theoretische veronderstelling naar voren komen. Met die voorkennis is onderstaande vraag voorgelegd:

17. In hoeverre kunt u dit model aan uw praktijk staven?

Procesmodel voor prioritering		R1	R2	R3	R4	R5	R6
17.	Visualiseert het model de relaties uit de praktijk	0	+	+	+	+	0



Figuur 18: Procesmodel voor prioritering (uitgangssituatie)

Aangezien in het model de verschillende deelvragen terugkomen en die reeds in het voorgaande deel van de interviews aan de orde zijn gekomen, ging de discussie in de slotfase van het gesprek vooral over de interactie tussen de deelvragen en de visualisatie daarvan.

De respondent in Enschede geeft aan dat het model een goede visualisatie is van hoe het in theorie zou moeten werken. Hij kan zich dus goed in het procesmodel vinden. Ook geeft hij nogmaals aan dat dit onderwerp in Enschede zeer actueel is, maar dat het vraagstuk daar incident-gedreven aangepakt wordt. Daarom vindt hij de procesmatige aanpak interessant, daarbij wel aangevend dat het vaak lastig genoeg is de theorie in praktijk te brengen.

De respondent in Groningen geeft aan dat het onderzoek, en daarmee het procesmodel een theoretische inslag kent en dat de praktijk weerbarstiger is, omdat zaken daar veel meer door elkaar lopen. Des al niettemin zou hij niets aan het model aanpassen. Hij merkt verder op dat het cyclisch karakter goed uit het model blijkt en dat is belangrijk. Voor de respondent in Rotterdam is de meerwaarde van het model niet helemaal duidelijk in het licht van de onderzoeksvraag. Hij kan het model dus ook niet staven aan zijn ervaringen.

Door de private representant worden vraagtekens gezet bij de vele pijltjes vanuit de sturingsinstrumenten naar de verschillende stappen. Het is voor hem niet direct duidelijk wat de pijltjes aanduiden. Ze roepen de volgende vraag op: 'Zijn alle sturingsinstrumenten in alle stappen van belang, of besluit je ze op enig moment in te zetten?' Concluderend wordt wel gesteld dat alle onderwerpen in het model terugkomen en op die manier een relatie hebben. De respondent kan het model verder niet staven aan zijn praktijk.

*“VERTROUWEN EN DRAAGVLAK KUNNEN GOED ZIJN, TERWIJL IEMAND IN ZIJN BELANGEN WORDT GESCHAAD. EEN OPEN EN TRANSPARANTE PRIORITERING IS DUS VAN WEZENLIJK BELANG.*

De respondent in Den Haag vindt het model een goede weergave van het besprokene en ziet ook veel terug van verbanden die in de praktijk tussen de onderdelen aanwezig zijn. De sturingsinstrumenten (vooral het beleid) verzorgen de input voor de stappen die je vervolgens gaat doorlopen (en die door de respondent herkend worden). De marktregulerende en marktvormende instrumenten worden daarbij als de meest belangrijke voor de Haagse situatie aangemerkt. De respondent geeft wel aan dat de gemeente Den Haag de actoren en omgeving niet direct betrokken hebben bij de overweging. Wel de ontwikkelingen in de markt, en de marktkansen, maar bijvoorbeeld geen gezamenlijk atelier met die partijen. In de aan de IPSO gekoppelde database wordt veel statistische informatie (bv verkoopcijfers via makelaars, gegevens van EIB en TNO) opgeslagen. En men probeert vooral heel veel met de informatie uit de omgeving te doen. Belangrijk aandachtspunt daarbij is de aanname dat die informatie goed is, want die is heel bepalend voor de prioritering.

De externe adviseur geeft aan dat het helder is hoe het model tot stand is gekomen, maar mist nog scherpte. Hij verwijst daarbij nog eens naar de aandachtspunten die bij de handelingen en stappen zijn besproken. Belangrijkste punt is dat er criteria en indicatoren nodig zijn om te kunnen prioriteren en dus ook om te kunnen (bij)sturen. Dit blijkt voor de respondent onvoldoende uit het model. Hij pleit voor een soort dashboard waarop de indicatoren overzichtelijk weergegeven worden.

De externe adviseur geeft aan dat het helder is hoe het model tot stand is gekomen, maar mist nog scherpte. Hij verwijst daarbij nog eens naar de aandachtspunten die bij de handelingen en stappen zijn besproken. Belangrijkste punt is dat er criteria en indicatoren nodig zijn om te kunnen prioriteren en dus ook om te kunnen (bij)sturen. Dit blijkt voor de respondent onvoldoende uit het model. Hij pleit voor een soort dashboard waarop de indicatoren overzichtelijk weergegeven worden.

Afrondend geeft de externe adviseur nog een generiek aandachtspunt naar aanleiding van zijn ervaringen en dat betreft de belasting op het ambtelijk apparaat dat een zorgvuldige en cyclische prioritering met zich mee brengt. Als een bestuurder iets wil, moet hij het ook goed organiseren en op het juiste niveau in de organisatie beleggen, anders komt het niet van de grond.

*“DE NOODZAAK TOT SAMENWERKING KOMT VOORT UIT DE SIGNALERING DAT SUBOPTIMALE RESULTATEN ONTSTAAN. DAN PRAAT JE NIET MEER OVER PRIORITEREN, DAN IS HET EEN NORMAAL ONDERDEEL VAN JE BEDRIJFSVOERING GEWORDEN..”*

### *Reflectie*

Bij de uitwerking van het empirisch onderzoek is ervoor gekozen kritische kanttekeningen die op enkele plaatsen door de respondenten zijn geplaatst niet te nuanceren, danwel de in het gesprek gegeven aanvullende toelichting te vermelden. Dit om een waarheidsgetrouw beeld van de verkregen data weer te geven. Dit is met name bij de laatste vraag het geval. Achteraf bezien heeft het 'model' in combinatie met de geformuleerde vraagstelling mogelijk te hoge verwachtingen van het praktisch nut ervan gewekt. Een beeld dat tijdens het interview niet altijd weggenomen is.



# Hoofdstuk 4

## Synthese theorie en praktijk



## synthese

1. de synthese zelfst.naamw. (v.) Uitspraak: [sɪn'tezə]

Verbuigingen: synthese | n, synthese | s (meerv.)

**verbinding van verschillende dingen tot een nieuw**

**geheel** Voorbeelden: `de synthese van zeep uit zonnebloemolie en natronloog`, `chemische synthese van ...

2. **Wat door samenvoeging gevormd is.**

[bron: [www.encyclo.nl](http://www.encyclo.nl)]

*Een nieuw hoofdstuk, een nieuw stuk stad. In Roombeek heeft de synthese een fysieke vorm aangenomen en is een zeer geslaagd 'nieuw geheel' ontstaan.*

Bij de foto op de vorige pagina:

De wijk Roombeek in Enschede is vooral bekend geworden van de vuurwerkramp in 2000. Veel woningen werden verwoest of zwaar beschadigd. Maar ook voor die ramp waren er al plannen voor een grootscheepse vernieuwing van de wijk. De vele oude fabriekscomplexen maken/maakten een vervallen indruk. Bij de wederopbouw heeft de gelijknamige watergang de Roombeek, die van oost naar west door de wijk stroomt, een belangrijke plaats gekregen. Uniek voor Nederland werd besloten om de wijk grotendeels door particulieren te laten realiseren.

## 4. Synthese theorie en praktijk

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het literatuuronderzoek en het empirische onderzoek samengebracht. De theoretische veronderstellingen uit het literatuuronderzoek vormen daartoe de rode draad voor dit deel van het onderzoek. Daarbij wordt de structuur rondom de centrale thema's zoals die in het vorige hoofdstuk gebruikt is ook voor dit hoofdstuk aangehouden.

### 4.2 Deelvraag 1: Richting geven aan prioritering

Deelvraag 1 geeft inzicht in de sturingsinstrumenten die de gemeente ter beschikking staan in het prioriteringsproces. De analyse van de deelvraag wordt in een viertal centrale thema's (A1 t/m A4, gelijk aan de vier sturingsinstrumenten) uitgewerkt.

#### **A1 Marktvormende instrumenten**

Tot de marktvormende instrumenten wordt het (ruimtelijke) beleid van de gemeente gerekend. Dit facetmatige beleid wordt onder meer ingevuld door doelstellingen te definiëren voor ruimtelijke kwaliteit en marktkwaliteit. De synthese voor dit onderdeel concentreert zich rond twee theoretische veronderstellingen, namelijk, de nummers 1 en 2:

1. *“Een integrale strategische ontwikkelingsvisie, gericht op een vraaggerichte markt en gedragen door zowel interne als externe actoren, is van wezenlijk belang in het prioriteringsproces.”*
2. *“Afwegingskaders kunnen als hulpmiddel gebruikt worden, maar moeten zeker niet als wondermiddel of ‘checklist’ gezien worden. “*

#### *Integrale ontwikkelingsvisie (nr. 1)*

Op basis van het onderzoek kan gesteld worden dat de beleidsdocumenten die uit de marktvormende instrumenten voortkomen als input voor het prioriteringsproces gebruikt kunnen worden. Met name een integrale ontwikkelingsvisie levert uitgangspunten op voor het afwegingsproces. Aangezien het over een lange termijn visie gaat, is het niet altijd mogelijk om de verwoorde doelstellingen te vertalen naar concrete criteria waarop beoordeeld kan worden in welke mate een project aan de doelstellingen bijdraagt. Zeker in de huidige situatie is het bijvoorbeeld ook moeilijk om te bepalen wat de vraag vanuit de markt is. In de praktijk worden dus ook korte termijn (beleids)documenten gebruikt als input voor het proces. Vanuit het oogpunt van draagvlak voor opgestelde beleidsdocumenten wordt gesteld dat de markt zich hier doorgaans herkent, maar dat marktpartijen slechts beperkt betrokken worden bij de totstandkoming ervan. ‘Theoretische veronderstelling 1’ wordt volledig onderschreven.

#### *Afwegingskaders (nr. 2)*

De projectenportefeuille moet een balans kennen in doelstellingen op de aspecten marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen. Voor een goede afweging is dus meer nodig dan input vanuit ruimtelijke beleid, bovendien is transparantie over de gemaakte keuzes gewenst. Op basis van het theoretisch onderzoek en een verkennend gesprek dat daar deel van uitmaakt, bestond de gedachte dat er slechts sectorale afwegingskaders bestonden. Ook uit het literatuuronderzoek zijn geen aanwijzingen in andere richtingen gekomen. Met deze kennis is ‘theoretische veronderstelling 2’ in het veld getoetst. Tijdens het empirisch onderzoek is echter gebleken dat er op gemeentelijk niveau wel degelijk bruikbare afwegingskaders gemaakt zijn. Daarbij wordt opgemerkt dat er wel grote verschillen bestaan (van sectoraal tot integraal, en van incident-gedreven tot

periodiek sturingsinstrument. Het meest integrale afwegingskader legt direct een relatie met de drie hierboven genoemde aspecten en wordt iteratief als meetlat toegepast. Een integraal afwegingskader maakt het mogelijk op grond van afwegingscriteria (zoals beleidsdoelstellingen, financiële uitgangspunten, risicoprofiel en maatschappelijk & politiek draagvlak) op transparante wijze keuzes te maken ten aanzien van de projectenportefeuille en hierover verantwoording af te leggen. Daarmee wordt het tegenovergestelde van 'Theoretische veronderstelling 2' bewezen. Aanbevolen wordt om nader onderzoek naar de opbouw en het gebruik van een integraal afwegingskader te doen.

## **A2 Marktregulerende instrumenten**

Tot de marktregulerende instrumenten worden de wettelijke en juridische kaders gerekend die de gemeente in kan zetten bij het prioriteringsproces. De volgende theoretische veronderstelling wordt hier geanalyseerd:

3. *"Marktregulerende instrumenten lijken voor de sturing van het prioriteringsproces op korte termijn beperkt toepasbaar. Op langere termijn kan het instrumentarium ingezet worden voor handhaving of versnelling van gemaakte prioriteringsafspraken. De oorzaak van de beperkte inzetbaarheid wordt onder meer gevonden in het feit dat de totstandkoming van juridische kaders een lange doorlooptijd kent."*

Op basis van de theorie werd geconcludeerd dat dat sturing op de prioritering door de inzet van marktregulerende instrumenten mogelijk is, maar dat de toepassing ervan lastig is. Het instrumentarium kan vooral gebruikt worden voor het handhaven of versnellen van gemaakte keuzes in het prioriteringsproces. De oorzaak hiervan werd gezocht in de doorgaans lange tijd die nodig is voor de totstandkoming van juridische kaders. In de praktijk wordt de inzet van het instrumentarium inderdaad als mogelijkheid gezien, maar men constateert tevens dat het nauwelijks wordt toegepast. De verklaring daarvoor die uit het empirisch onderzoek volgt, wijkt echter af van de theoretische veronderstelling. In het veld ervaart met een spanning tussen de in opkomst zijnde uitnodigingsplanologie (ruimere bestemmingsplannen), rechtszekerheden en transparantie in bestuurlijk handelen, die de inzet van marktregulerende instrumenten beperkt.

Hoewel de oorzaak van de verwachte beperkte inzet van dit sturingsinstrument afwijkt van het veronderstelde, wordt 'Theoretische veronderstelling 3' als onderschreven aangemerkt

## **A3 Marktstimulerende instrumenten**

Onder de inzet van *marktstimulerende instrumenten* worden de inzet van investeringen, grondposities en gemeentelijk vastgoed geschaard. Ten aanzien van dit sturingsinstrument zijn twee theoretische veronderstellingen geformuleerd en getoetst, namelijk:

4. *"Marktstimulerende instrumenten kunnen een goede bijdrage leveren aan het prioriteringsproces door de inzet van middelen op de plekken waar ontwikkeling gewenst is. Als gevolg van de afnemende financiële positie van gemeenten neemt de mogelijkheid tot inzet van dit type instrument echter snel af."*
5. *"De vorming van een prioriteringsfonds waaruit benadeelde partijen gecompenseerd kunnen worden, draagt bij aan een snellere besluitvorming. Gezien de financiële situatie van publieke actoren is het echter de vraag of dit realiseerbaar is."*

### *Afnemende inzet marktstimulerende middelen (nr.4)*

Op basis van het literatuuronderzoek is de voorlopige conclusie getrokken dat marktstimulerende instrumenten door een gemeente in het prioriteringsproces ingezet kunnen worden door te investeren op plekken in de stad waar ze zich vanuit haar ruimtelijke doelstelling op wil richten. Daarnaast komen uit het financiële instrumentarium ook beleidsmatige aspecten naar voren die ge-

bruikt kunnen worden voor de bepaling van afwegingscriteria (input functie) tenslotte kan de inzet van middelen ook een proces ondersteunende functie hebben in de vorm van financiële compensatie (zie theoretische veronderstelling 5. Verder werd geconcludeerd dat de financiële positie van een groot aantal gemeenten onder grote druk staat, waardoor de inzet van dit instrumentarium afneemt. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat het eerste deel van de theoretische veronderstelling wordt onderschreven. Ook het wegvallen of de mindere beschikbaarheid wordt meestal herkend, daar zijn echter ook uitzonderingen op. Op een enkele plek wordt het wegvallen van private investeringen zelfs gecompenseerd met publieke investeringen. Hier liggen lokale overwegingen (uit sociaal-economisch oogpunt) aan ten grondslag, waarmee het een uitzondering is die de regel bevestigt. De veronderstelling wordt dus gestaafd door de praktijk.

#### *Vorming prioriteringsfonds (nr.5 )*

In het onderzoek is aandacht besteed aan de uiteenlopende reacties van gemeenten op de crisis en het al dan niet (willen) zien van de noodzaak tot prioritering. De stellige indruk bestaat dat de financiële gevolgen van prioriteren één van de redenen is om die opgave vooruit te schuiven. Diezelfde financiële reden leidt er toe dat gemeenten in de prioriteringspraktijk eigen grondposities ten gunste van particuliere ontwikkelingen laten doorgaan, om de financiële gevolgen te beperken. Vanuit het ideale 'kansrijke grond eerst'-principe zou naar verwachting een zuiverdere afweging gemaakt kunnen worden als de financiële component in de afweging geen/een kleinere rol zou spelen. Omdat keuzes makkelijker gemaakt worden, zou de besluitvorming over de prioriteringsopgave daarmee ook sneller verlopen. Vanuit die gedachte is binnen de marktstimulerende middelen de oprichting van een 'prioriteringsfonds' benoemd. Deze gedachte is (inclusief verwachting) verwoord in 'Theoretische veronderstelling 5' en als zodanig tijdens het empirisch onderzoek getoetst. Er zit weinig consistentie in de resultaten van het onderzoek. Voorstanders die vinden een dergelijk fonds nog niet ver genoeg gaan en pleiten voor regionale verevening (zie hierna). Aan de andere kant van het spectrum vinden we de tegenstanders die van mening zijn dat de keuzes toch wel zuiver gemaakt kunnen worden en dat betrokken partijen ook de verliezen moeten nemen. Ten aanzien van de haalbaarheid bestaat er wel consensus: de oprichting van een dergelijk fonds zal heel lastig zijn, vanwege onderlinge relaties, politieke steun, juridische (on)mogelijkheden en mogelijke marktversturende effecten.

Gezien het kleine aantal respondenten in verschillende regio's (en daarmee verschillende opgaven), kan 'Theoretische veronderstelling 5' niet onderschreven of verworpen worden. Aanbevolen wordt een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden uit te voeren.

#### *Regionale verevening*

In het verlengde van regionale prioritering en het prioriteringsfonds wordt als ideaalbeeld een regionaal opererende organisatie voor Ruimtelijke Ordening en Grondbeleid (grondbedrijf, ontwikkelingsbedrijf) geschetst, waarbij op regionaal niveau verevening plaatsvindt. Door de gemeenten als aandeelhouders aan te stellen, houden ze zeggenschap over de regionale ontwikkeling en hun eigen grondgebied. In een dergelijke organisatie zouden nadrukkelijk de beleidskant en uitvoeringskant samen georganiseerd moeten worden, zodat niet alleen de verrommeling tegen gegaan wordt (denk aan de vele bedrijventerreinen op korte onderlinge afstand), maar door de verevening bijvoorbeeld ook landschappelijk aantrekkelijke plekken behoed kunnen worden tegen ongewenste ontwikkelingen. Deze interessante gedachte mocht in deze synthese niet ontbreken. Aanbevolen wordt nader onderzoek te doen naar de mogelijkheden hiervan.

#### **A4 Marktactiverende instrumenten**

De marktactiverende instrumenten kunnen omschreven worden als 'zachte sturing'.

Met het oog op de toepasbaarheid van dit instrumentarium is de navolgende theoretische veronderstelling geformuleerd en in het veldonderzoek getoetst:

6. *"Marktactiverende instrumenten zijn van essentieel belang voor het prioriteringsproces. Bij deze vorm van 'sturen zonder geld' zijn samenwerking, vertrouwen en draagvlak noodzakelijk door de verscheidenheid aan actoren met uiteenlopende belangen en hun wederzijdse afhankelijkheid."*

Er zijn meerdere actoren bij het prioriteringsproces betrokken die zich niet-hiërarchisch tot elkaar verhouden, maar wel wederzijds afhankelijk zijn. Voor een goede samenwerking is het daarom van belang dat er relaties opgebouwd en onderhouden worden (het prioriteringsproces is immers een terugkerend fenomeen). Voor het verweven van de inhoudelijke en procesmatige kanten van het prioriteringsproces zijn vertrouwen en draagvlak uiterst belangrijk. De marktactiverende instrumenten zijn derhalve rechtstreeks van invloed op de sturing van het prioriteringsproces. Met deze gedachte is de theoretische veronderstelling in het empirisch onderzoek aan de orde gesteld. Hoewel er wat nuances aangebracht worden, wordt 'Theoretische veronderstelling 6' onderschreven. Die nuance wordt met name door de praktijkervaringen ingegeven. Het feit dat onderschreven wordt dat 'zachte sturing' erg belangrijk is in het proces, wil nog niet gelijk zeggen dat daar in de praktijk ook volop invulling aan gegeven wordt. En als het wel gedaan wordt, kan ook de nodige (ambtelijke) weerstand verwacht worden bij het vormen van (kennis)netwerken of samenwerkingsverbanden.

#### *Doorkijkje naar de toekomst*

Zoals uit het onderzoek is gebleken, is het speelveld van gebiedsontwikkeling in ontwikkeling. Er is sprake van contextuele wijzigingen en veranderingen in het rollenpatroon van de betrokken actoren. Ook de wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren verandert als gevolg van de verschuiving van rollen in het gebiedsontwikkelingsproces. De vanzelfsprekende, kaderstellende positie die een gemeente vanuit haar actieve grondbeleid had, komt met de opkomst van de faciliterende rol op de tocht te staan. Dit heeft gevolgen voor de gemeentelijke houding. Zij zal, nog meer dan voorheen, relaties moeten opbouwen en onderhouden met marktpartijen en mogelijke eindgebruikers. En als partijen aan tafel zitten, gaat het om het opbouwen van vertrouwen en draagvlak om via die weg te kunnen sturen op gewenste ontwikkelingen. Door die veranderingen bestaat naar aanleiding van het onderzoek de indruk dat er een verkleuring plaats zal gaan vinden in de inzet van de verschillende sturingsinstrumenten, en daarmee van het prioriteringsproces. De marktactiverende instrumenten zullen daarbij een relatief nog grotere rol gaan spelen, omdat bijvoorbeeld marktpartijen grotere zeggenschap krijgen over de ontwikkelingen die plaatsvinden. Sturing op de voor de gemeente gewenste projecten wordt dan dus inzetten op zachte sturing, en relatief minder op financiële prikkels. Daarbij kan gesteld worden dat de prioriteringsopgave in de huidige tijd omschreven kan worden als: 'in balans brengen' van de portefeuille, zodat deze aansluit bij de onder de huidige omstandigheden verwachte vraag en de voorgenomen doelstellingen. Naar de toekomst toe zal dat verkleuren naar het 'in balans houden' van de portefeuille, rekening houdend met de contextuele veranderingen'. Met de nodige nuance zou je kunnen spreken over prioritering 'oude stijl' en 'nieuwe stijl', of beter gezegd: **'Van snijden naar begeleiden'**

In aansluiting daarop wordt aanbevolen nader onderzoek te doen naar de invulling van dit instrumentarium.

### 4.3 Deelvraag 2: Zicht op het krachtenveld

In deelvraag 2 is op basis van de vraag 'Welke actoren en belangen spelen een rol bij de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille?' onderzoek gedaan naar het krachtenveld. De analyse van de deelvraag wordt in drie categorieën (B1 t/m B3) uitgewerkt, te weten 'actoren en belangen', 'regionale context' en 'actorenanalyse'.

#### **B1 Actoren en belangen**

Ten aanzien van de actoren en hun belangen zijn in het literatuuronderzoek twee theoretische veronderstellingen geformuleerd, die in het veldonderzoek getoetst zijn. Het betreft de volgende veronderstellingen die, gelet op het verband tussen de actoren en hun belangen, in de synthese gebundeld behandeld worden:

7. *"Bij het prioriteringsproces zijn verschillende publieke en private actorgroepen betrokken. Binnen de groepen zijn meerdere actoren benoemd (zie Tabel 3)."*
8. *"Het prioriteringsproces is complex, omdat actoren binnen een actorgroep (bv gemeente, marktpartijen) tegenstrijdige belangen hebben. Dit kan onder meer tot uiting komen in planningshorizon (korte/lange termijn) en geografische betrokkenheid (lokaal, wijk / stad, regio)."*

Op basis van het onderzoek kan gesteld worden dat er een groot aantal actoren in meer of mindere mate bij het prioriteringsvraagstuk betrokken zijn. Gelet op de overwegingen die tot de inka-dering van dit onderzoek geleid hebben (hoofdstuk 1), is het niet verwonderlijk dat de gemeente en regiogemeenten daar een groot deel van uitmaken. Een tweede belangrijke actorgroep wordt gevormd door de marktpartijen. Vanuit de core business en de aard van handelen van de ver-schillende actoren is er sprake van sterk uiteenlopende belangen die in het prioriteringsproces van invloed geacht worden. Op basis van het literatuuronderzoek wordt verwacht dat deze ver-schillen zich, naast de bij de behandeling van de marktstimulerende instrumenten al genoemde financiële belangen, richten op de planningshorizon (korte vs. lange termijn denken) en geografi-sche betrokkenheid bij een gebied (lokaal gebonden vs. regionaal gebonden). Verder is vastge-steld dat er (bij gebrek aan substitutiemogelijkheden) sprake is van een wederzijdse afhankelij-heid tussen actoren. Dit verband komt het sterkst naar voren bij de gemeente en de marktpartij-en. De empirie bevestigt de geïnventariseerde actorgroepen en actoren als belangrijkste partijen voor het prioriteringsproces, waarbij opgemerkt wordt dat er in een enkel geval op basis van loka-le omstandigheden een belangrijke stakeholder toegevoegd kan worden. 'Theoretische veronder-stelling 7' wordt daarmee onderschreven. Het empirisch onderzoek wijst ook uit dat het verschil in belangen zich op vele manieren manifesteert, of juist geen rol speelt. De wijze waarop een ge-meente georganiseerd is, urgentiegevoel (zie later) en de mate van samenwerking, draagvlak en vertrouwen (zie de marktactiverende instrumenten) worden als belangrijke aspecten gezien die invloed hebben op de wijze waarop verschillen in belangen tot uiting komen. Dat neemt niet weg dat ook uit het veldonderzoek blijkt dat prioritering een complex proces vraagstuk is. Vanuit dat oogpunt wordt ook 'Theoretische veronderstelling 8' aangemerkt als valide.

#### **B2 Regionale context**

Uit het onderzoek blijkt dat het prioriteringsvraagstuk een regionale opgave is. Dit veronderstelt de betrokkenheid bij dat vraagstuk van een bestuurslichaam op dat niveau. Daarom is onder-staande theoretische veronderstelling in het veldonderzoek getoetst:

9. *"Prioritering in de stedelijke regio is een regionale opgave, waarin de provincie of stadsregio een belangrijke rol als initiator en regisseur zou moeten vervullen. Genoemde partijen hebben de verantwoordelijkheid voor de kaders op regionaal niveau en zouden die dus (op zijn minst) moeten monitoren."*

De veronderstelling wordt gevoed door opvattingen over de rol van provincies in stedelijke gebieden. Op basis van de verkennende fase van dit onderzoek is de focus voor het aanpakken van de regionale prioriteringsopgave daarom gericht op de centrale stad in een stedelijke regio (zie paragraaf 1.4). Deze gedachtegang is in het literatuuronderzoek bevestigd (subparagraaf 2.3.2). Mede op basis van de veranderde wetgeving (Wro), wordt er in de literatuur voor het regionale bestuurslichaam toch een rol gezien in deze opgave. Ook worden concrete, succesvolle provinciale initiatieven gesignaleerd. Als uitkomst van de literatuurstudie voor dit deel van het onderzoek, is daarom 'Theoretische veronderstelling 9' geformuleerd en aan de praktijkervaringen gestaafd. Het empirisch onderzoek bevestigt dat er sprake is van een regionale opgave en dat de provincie vanuit haar nieuwe rol een positie in het proces zou moeten hebben, uitgaande van de theoretische situatie dat zij haar nieuwe rol ook uitvoert, daarop ingericht is en daarvoor geëquipeerd is. Uit de randvoorwaarde valt echter al op te maken dat de praktijk weerbarstiger is. Er zijn nauwelijks positieve ervaringen met de rol van de provincie in het prioriteringsproces, en veranderingen daarin hebben een incidenteel karakter. Ten aanzien van 'Theoretische veronderstelling 9' bestaat de stellige indruk dat er sprake is van een bovenlokale en regionale opgave. Op basis van de empirie blijkt echter dat de centrale steden in de meeste situaties de trekkersrol zullen moeten vervullen, omdat de provincie dat niet doet. Er zijn enkele positieve ontwikkelingen in die richting gaande, maar op basis van het onderzoek bestaat de indruk dat die ontwikkelingen voorlopig niet tot structurele veranderingen leiden. Daar waar de centrale steden het initiatief nemen, wordt geadviseerd om het proces door een onafhankelijke partij te laten begeleiden, omdat de centrale stad ook haar eigen belangen in het proces heeft. Op deze wijze blijven de verhoudingen met de regiogemeenten helder. Het vaststellen van de validiteit van deze veronderstelling blijkt een lastig punt. De noodzaak van een regionale opgave wordt gevoeld, er wordt in de praktijk echter lang niet altijd naar gehandeld. Ten aanzien van de rol van de provincie in de regionale aanpak bestaat de stellige indruk dat zij daarin geen rol hoeven te vervullen. Nader onderzoek naar de achtergrond van dit handelen wordt daarom aanbevolen.

### **B3 Actorenanalyse**

Om inzicht te krijgen in de belangrijkste spelers in het prioriteringsproces en bewust te worden van het bestaan van verschillende belangen, is een actorenanalyse opgesteld (zie Figuur 4) van de ideale situatie waarin het prioriteringsvraagstuk als regionale opgave behandeld wordt. Op basis van deze analyse zijn drie veronderstellingen geformuleerd die, samen met het model, in het veldonderzoek getoetst zijn. Het betreft de volgende theoretische veronderstellingen:

10. *“De directeuren ontwikkelingsbeleid en ruimtelijk beleid van de centrale stad en de wethouder(s) die verantwoordelijk is/zijn voor de portefeuille(s) Ruimtelijke Ordening en Wonen, zijn primair verantwoordelijk voor de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille. Zij zijn dus terug te vinden in het invloedsgebied ‘meebeslissen’. Dit geldt voor zowel de centrale stad als de regiogemeenten.”*
11. *“Op het grensvlak tussen meebeslissen en meewerken bevinden zich de actoren die directe belangen hebben bij de prioritering, maar daar niet (rechtstreeks) over beslissen. Dit zijn aan de publieke kant de Provincie en/of Stadsregio en aan de private kant de projectontwikkelaars en corporaties. Opgemerkt wordt dat deze posities afhangen van de lokale omstandigheden en specifieke belangen.”*
12. *“Formeel is de gemeenteraad het hoofd van de gemeente en zal zij dus ook (op hoofdlijnen) goedkeuring moeten geven aan het prioriteringsvoorstel. Voor het prioriteringsproces zelf kan de rol van de gemeenteraad het beste in de ring ‘meewerken’ worden geplaatst.”*

De analyse van het model wordt (naar gelijkenis met de analyse) in de drie segmenten ‘meebeslissen, meewerken en meedenken’ behandeld.



### *Meebeslissen*

De op basis van de theorie bepaalde posities van de voor de projectenportefeuille verantwoorde-lijke wethouders en de directeurs van de relevante dienst(en) van de centrale stad worden in de praktijk herkend en bevestigd. Zij zijn dus direct betrokken bij de uitvoering van het proces en de advisering over de uitkomsten aan gemeenteraad. Hoewel bevestigd wordt dat er sprake is van een regionale opgave (zie 'B2 regionale context') zijn er meerdere gemeenten die voor een stedelijke aanpak kiezen, waardoor er dus geen afstemming plaatsvindt met de regiogemeenten. Dit gegeven verandert alleen de kijk op de positie van de betrokken actoren uit de regiogemeenten, maar aangezien het om een ideaalbeeld gaat (waarin die actoren dus wel een rol spelen, zoals in de praktijk óók voorkomt), heeft het geen gevolgen voor de weergave van de positie van de be-treffende actoren. 'Theoretische veronderstelling 10' wordt daarmee gelegitimeerd.

Naar aanleiding van de zijdelingse betrokkenheid bij het tot stand komen van de prioriteringskeu-zes is de gemeenteraad in het segment 'meewerken' geplaatst (hoewel bekend is dat zij uiteinde-lijk over de keuzes moeten besluiten). Op basis van het empirisch onderzoek is de indruk ont-staan dat deze positie gewijzigd moet worden. In de uitvoering van het proces heeft de gemeen-teraad inderdaad geen/nauwelijks een rol. Bestuurskundig gezien is zij de enige actor die uitein-delijk over de keuzes beslist. Daarbij is het vanuit het oogpunt van draagvlak en vertrouwen (inzet van marktactiverende instrumenten) verstandig om haar ook in het proces een plek te geven (informatievoorziening op specifieke momenten). 'Theoretische veronderstelling 12' is daarmee ontkracht. Dit overziend heeft de raad een weinig sturende, maar zeker wel besluitende rol in het proces die in de actorenanalyse tot uiting gebracht zal worden met behulp van een stip in het hart van de cirkel 'meebeslissen'.

### *Meewerken*

Op de overgang tussen 'meebeslissen' en 'meewerken' is een drietal actoren geplaatst, te weten de provincie, projectontwikkelaars en corporaties. Op basis van het gestelde bij het centrale thema 'B2 Regionale context' zou de provincie in de ideale situatie op de goede plek staan, maar ondanks enkele incidentele ontwikkelingen blijkt dat ze in de praktijk nauwelijks bemoeienis heb-ben met de prioritering en dat daar vanuit de gemeenten ook niet altijd behoefte aan is. Met die kennis worden de provincies meer naar buiten verplaatst, waardoor ze volledig in de ring 'mee-werken' terecht komen. De projectontwikkelaars en corporaties worden hier als gezamenlijke actorgroep behandeld. Van deze actorgroep werd verondersteld dat zij als gevolg van de inbreng van marktkennis en gedeelde belangen in het mogelijk stopzetten van projecten invloed zouden hebben op de te maken keuzes. Vandaar hun positie op de grens van beide segmenten. Uit de empirie blijkt dat van deze positie slechts in een enkel geval sprake is en dat gemeenten de be-nodigde marktkennis via andere bronnen verzameld. Op basis van deze constatering wordt de positie van zowel de projectontwikkelaars als de corporaties teruggebracht naar binnen de gren-zen van het segment 'meewerken'. 'Theoretische veronderstelling 11' wordt dus verworpen.

### *Meeweten*

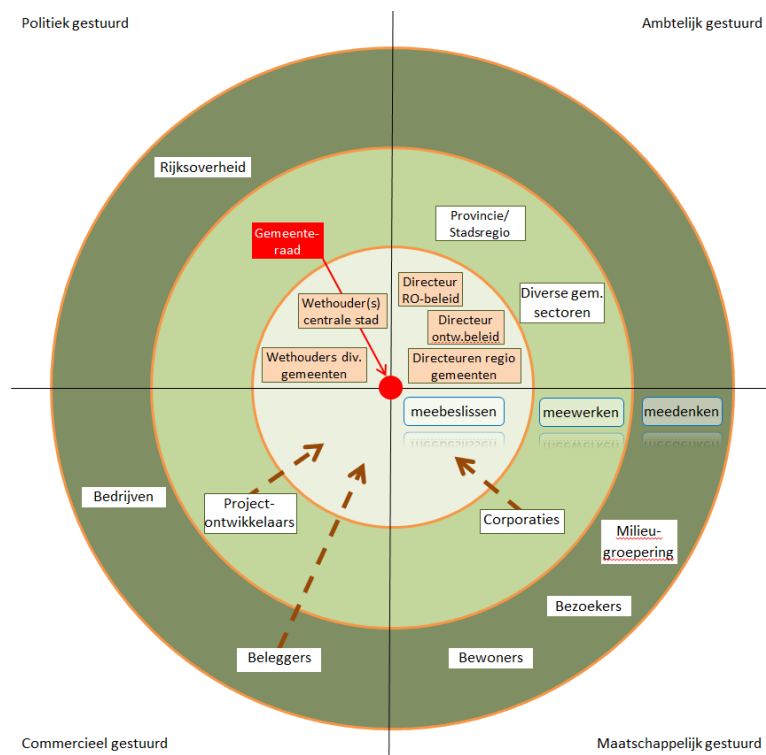
Vanuit de wetenschap dat zij relatief weinig invloed hebben op het prioriteringsproces zijn in dit segment vooral de actoren geplaatst die 'verenigde belangen' vertegenwoordigen. Afgezien van één uitzondering is er op basis van de resultaten van het veldonderzoek geen reden hier veran-deringen in aan te brengen. Die uitzondering wordt gevormd door de actorgroep 'overige ge-meentelijke sectoren'. Hoewel op basis van de onderschreven 'Theoretische veronderstelling 1' gesteld zou kunnen worden dat andere (beleids)sectoren hun invloed op gebiedsontwikkelings-projecten via de integrale ontwikkelingsvisie kunnen uitoefenen, blijkt een groot aantal gemeen-ten toe te werken naar een meer integrale werkwijze, waarin stedelijke vraagstukken op het zo-

genoemde 'concernniveau' afgestemd worden. Op deze manier komen de andere sectoren dus dichterbij het prioriteringsproces te staan. De actorgroep zal daarom in het segment 'meewerken' gepositioneerd worden.

*Overige opmerkingen*

- Door de geconstateerde 'verkleuring' van het prioriteringsproces richting de toekomst (zie het kopje 'doorkijkje naar de toekomst aan het einde van paragraaf 4.2), zal de rol van de marktpartijen (projectontwikkelaars, corporaties en beleggers) in het prioriteringsproces in belangrijkheid toenemen. Dit betekent dat de posities van de actoren in het model ook gaan schuiven. In welke mate de verschuiving op zal treden valt niet te voorspellen. In aanloop daar naartoe zal het segment 'meewerken' ook gaan verkleuren (de verhoudingen tussen publiek en privaat komen naar elkaar toe). Daarbij zouden partijen niet alleen uitgenodigd (marktactiverende sturing) moeten worden mee te denken over uitgangspunten, maar zouden ze vanuit eigen beweging ook een actievere rol moeten innemen bij het bepalen van de keuzes. Deze voorziene verkleuring wordt in het model aangegeven met een pijl vanuit de betreffende actoren richting het centrum van het model (het meebeslissen).
- In specifieke gevallen komen uit het empirisch onderzoek aanvullende actoren naar voren die van grote importantie voor het prioriteringsproces zijn. Het gaat dan om Deelgemeenten (zoals ze op basis van de Gemeentewet gedefinieerd zijn), gebiedsmanagers en ambtelijk opdrachtgevers. Om de rode draad van het generieke model vast te houden worden die hier buiten beschouwing gelaten, zonder het belang van deze actoren te onderschatten. Het duidt er dus wel op dat een actorenanalyse altijd maatwerk vraagt.
- Ondanks rolveranderingen is de gemeente (centrale stad en regiogemeenten) de belangrijkste actor in het prioriteringsproces van haar projectenportefeuille. Het valt te verwachten dat de invloed van de marktpartijen in de toekomst zal toenemen, maar vanuit haar publieke rol (waaronder ruimtelijk beleid) zal zij altijd betrokken blijven bij het proces.

Op basis van bovenstaande overwegingen is de actorenanalyse aangepast. Hetgeen tot de volgende figuur leidt.



Figuur 19: Verbeterde actorenanalyse

#### 4.4 Deelvraag 3: Prioritering als sturingsvraagstuk

Deelvraag 3 is gedefinieerd als: *“Is netwerksturing geschikt voor het prioriteringsproces en welke elementen zijn er dan noodzakelijk voor een succesvol resultaat?”* In deze paragraaf wordt de kennis die op basis van het literatuuronderzoek en het veldonderzoek verkregen is samengebracht en geanalyseerd. De analyse van de deelvraag wordt in twee categorieën (C1 en C2) uitgewerkt.

##### **C1 Toepasbaarheid en interactie elementen netwerksturing**

Het uitgangspunt voor deze vraag is de in subparagraaf 2.4.2 geformuleerde definitie voor netwerksturing: *“Sturing op besluitvorming over de gemeentelijke portefeuille op de juiste momenten in het proces door samenwerking met en draagvlakvorming onder de relevante, zich niet-hiërarchisch tot elkaar verhoudende actoren.”*

De synthese voor dit onderdeel concentreert zich rond de volgende theoretische veronderstelling: *13. “Netwerksturing wordt als effectieve sturingsmethode voor het prioriteringsproces gezien, omdat er geen sprake is van besluitvorming in een hiërarchie, terwijl de betrokken actoren vanwege hun belangen bij het proces betrokken worden en daarvoor een passende organisatiestructuur ingericht kan worden.”*

Het onderzoek bouwt in dit deel voort op constatering die bij deelvraag 2 gedaan zijn. Er is namelijk sprake van een regionale opgave die door verschillende, zich niet-hiërarchisch tot elkaar verhoudende actoren met vaak tegengestelde belangen opgelost moet worden. Omdat partijen wederzijds afhankelijk van elkaar zijn, is een vorm van samenwerking nodig. Deze wordt gevonden in een netwerkverband. Op basis van het literatuuronderzoek is de voorlopige conclusie getrokken dat netwerksturing toepasbaar is als sturingsinstrument binnen deze vorm van samenwerking, omdat er aan drie voorwaarden voldaan wordt: de situatie is ervoor geschikt, actoren worden betrokken vanwege hun belangen of toegang tot hulpbronnen en er kan voorzien worden in een organisatiestructuur voor onderhandeling en overleg (subparagraaf 2.4.2). Met deze kennis is het veldonderzoek gestart. Voor zover er bij de respondenten ervaring is met een regionale aanpak van het prioriteringsvraagstuk wordt netwerksturing als sturingsmechanisme als effectief beschouwd. Punt van aandacht is daarbij wel de *‘passende organisatiestructuur’*. De samenstelling, aansturing en formele structuur moet op de specifieke situatie toegespitst worden door bijvoorbeeld rekening te houden met reeds bestaande structuren en lokale omstandigheden. Daar waar nog geen ervaring is met de gezamenlijke regionale aanpak wordt het nut van netwerksturing van minder belang geacht. Daar wordt het interne afstemproces meer ingericht op basis van collegiale samenwerking en wordt ‘zachte sturing’ toegepast om de verschillende en/of tegengestelde belangen (die ook in dat geval aan de orde zijn) bij elkaar te brengen. Deze situatie benadert netwerksturing, maar in dit geval wordt niet aan alle drie de hierboven genoemde voorwaarden voldaan. In de meeste situaties waarin gemeenten het proces zelf organiseren, wordt netwerksturing voor de toekomst overigens wel als waardevol instrument gezien, omdat de gemeente dan vanuit haar nieuwe, faciliterende rol minder zeggenschap krijgt.

Ook de gevraagde sturing door een sterke leider bij afwezigheid van een hiërarchische verhouding tussen actoren duidt ook op een vorm van sturing binnen de benodigde samenwerking. Bovendien kan voorzien worden in een gelaagde organisatiestructuur (de derde van de drie genoemde voorwaarden), waarmee voorzien kan worden in een zekere vorm van hiërarchie. Daarmee kan de negatieve stellingname van de bewuste respondent genuanceerd kan worden. De concrete invulling van die organisatiestructuur (meer dan de visuele netwerkbloem) verdient echter wel nadere aandacht.

Op basis van de theorie over Organiserend Vermogen (zie subparagraaf 2.4.3) is in het theoretisch kader een viertal elementen benoemd die invloed hebben op de netwerksturing in het prioriteringsproces, te weten: leiderschap, visie, draagvlak en het onderhouden van netwerken.

Een aantal van deze elementen vertoont een overeenkomst met de marktactiverende instrumenten uit deelvraag 1 (subparagraaf 2.2.5). Daarom lag de focus tijdens de interviews niet op deze elementen. Desondanks zijn de meeste elementen wel in diverse interviews aan de orde geweest, waarbij ze dan doorgaans al ongevraagd en als vanzelfsprekend uit een ander antwoord voortvloeiden. Die verwevenheid met andere onderwerpen geeft aan dat het belangrijke aspecten zijn in het proces. Tevens levert het empirisch onderzoek het beeld op dat een 'sense of urgency' noodzakelijk is voor het creëren van draagvlak. Bovenstaande overziend wordt "Theoretische veronderstelling 13' als valide beoordeeld.

Hoewel de in het theoretisch kader geformuleerde en in het veld onderzoek gehanteerde definitie van netwerksturing geen vragen oproept, kan deze op grond van de tijdens het onderzoek verkregen kennis wel verbeterd worden, zodat die meer recht doet aan het proces voorafgaand aan de besluitvorming over gemaakte keuzes. De verbeterde definitie luidt:

*"Sturing op de totstandkoming van een gemeentelijke projectenportefeuille die is afgestemd op de regionale opgave, door besluitvorming op de juiste momenten in het proces, bereikt door draagvlakvorming onder en samenwerking met en de wederzijds afhankelijke, zich niet-hiërarchisch tot elkaar verhoudende actoren"*

## **G2 Vormgeving netwerk**

De visualisatie van het te vormen netwerk in een besturend proces van prioritering, leidt tot 'Theoretische veronderstelling 14' die als volgt omschreven is:

*14. "Het prioriteringsproces is een besturend proces dat op drie niveaus plaatsvindt: strategisch, tactisch en operationeel. Door de verschillende actoren samen te brengen en binnen de actoren de drie besturingsniveaus te benoemen ontstaat een netwerkbloem (zie Figuur 5)."*

Op basis van het literatuuronderzoek wordt het prioriteringsproces beschouwd als besturend proces, dat drie niveaus kent: strategisch, tactisch en operationeel (subparagraaf 2.4.2). Deze niveaus kunnen bij de bij het proces betrokken actoren ook geïdentificeerd worden. Door de strategische niveaus van de verschillende actoren bij elkaar te brengen, kan het proces op regionaal niveau geregistreerd worden. Door de visualisatie hiervan ontstaat de netwerkbloem. Verder wordt geconstateerd dat er sprake is van in- en uittreden van actoren. Het besturende karakter houdt ook in dat besluiten die op strategisch niveau genomen worden, via het tactische niveau doorgegeven worden naar het operationele niveau waar het besluit uitgevoerd wordt. Andersom behoort voor het proces relevante informatie die op operationeel niveau beschikbaar komt via het tactische niveau op het strategische niveau te belanden, opdat er sturend gehandeld kan worden. Op basis van deze theoretische kennis is bovengenoemde theoretische veronderstelling voorgelegd. Gesteld kan worden dat het besturende proces en de drie niveaus onderschreven wordt door de empirie. Ook het in- en uittreden van actoren wordt herkend, evenals de noodzaak tot draagvlak binnen de gehele organisatie. 'Theoretische veronderstelling 14' wordt daarmee onderschreven.

Wel wordt de aandacht gevestigd op twee aandachtspunten.

- Meer dan eens blijken er in de praktijk grote verschillen te ontstaan tussen op strategisch niveau gemaakte afspraken en de uitwerking daarvan op operationeel niveau. Een goede monitoring en handhaving blijkt dus noodzakelijk (zie ook 'D1 Het verloop van het prioriteringsproces').

- Bij het 'ontbreken' van de provincie (zie eerder) als initiatiefnemer tot regionale samenwerking in de prioriteringsopgave ligt het voor de hand dat de centrale stad het initiatief tot de vorming van het netwerk neemt. Deze gemeente heeft doorgaans echter zelf ook bepaalde (niet geringe) belangen in het proces. Geadviseerd wordt dus dat de centrale stad het initiatief neemt, maar zo spoedig mogelijk daarna (in samenspraak met de andere actoren) een onafhankelijke partij inschakelt, zodat de onderlinge relaties met de regiogemeenten zuiver blijven.

#### 4.5 Deelvraag 4: Prioritering stap voor stap

Deelvraag 4 is geformuleerd als: *“Welke processtappen kunnen voor een succesvol prioriteringsproces gedefinieerd worden?”* en wordt in deze paragraaf behandeld wordt.

##### **D1 Het verloop van het prioriteringsproces**

Ten aanzien van het verloop van het prioriteringsproces zijn in het literatuuronderzoek drie theoretische veronderstellingen geformuleerd, die in het veldonderzoek getoetst zijn. Het betreft de volgende veronderstellingen die, gelet op het onderlinge verband, in de synthese gebundeld behandeld worden:

15. *“Een succesvol prioriteringsproces doorloopt de volgende zes fasen: (1) Initiatief, (2) verkenning doelen en wensen, (3) prioritering, (4) uitvoering, (5) monitoring & evaluatie en (6) bijsturing proces.”*
16. *“Het prioriteringsproces is een besturend proces met een iteratief karakter. Het verloopt niet in volgtijdelijke fasen, maar in minder afgebakende rondes.”*
17. *“In de praktijk van het complexe vraagstuk van prioritering zal dit vereenvoudigde lineaire proces vooral als kompas gebruikt moeten worden, en zal blijken dat er soms zijpaden bewandeld moeten worden, of even een stapje terug gedaan moet worden om alle actoren ‘in het proces mee te nemen’.”*

In het theoretisch kader is geconcludeerd dat het prioriteringsproces een iteratief karakter kent. Dat komt niet alleen tot uiting in de herhaling van het proces zelf, maar ook binnen het proces is sprake van een cyclus bij het verbinden van inhoudelijke en procesmatige aspecten. Om te komen tot stappen zijn op basis van twee procesmodellen (Deming-cirkel en Fasenmodel van Mintzberg, zie subparagraaf 2.5.3) de handelingen geïnventariseerd die gedurende het proces verricht moeten worden. Daarbij is vastgesteld dat het proces op papier fasen kent, maar dat deze fasen zich in de praktijk meer als rondes zullen manifesteren. Tenslotte is geconcludeerd dat het creëren van draagvlak en vertrouwen en het voeren van onderhandelingen en besluitvorming laten plaatsvinden over de uitkomsten als een rode draad door het hele proces heen gaat. Hier wordt dus inzet van de marktactiverende instrumenten (subparagraaf 2.2.5) gevraagd. Bij de toetsing is gebleken dat de geïnventariseerde handelingen en benoemde stappen in veel gevallen gestaafd worden door de praktijk. De geconstateerde overlap met enkele fasen uit de gebiedsontwikkeling is juist, aangezien er voor de bepaling van terminologie van de stappen onder meer gebruik gemaakt is van die fasering (zie 2.5.5). Daarmee wordt vastgesteld dat ‘Theoretische veronderstelling 15’ gegrond is. De volgorde van de handelingen blijkt niet altijd eenduidig vast te leggen. De volgtijdelijkheid van de stappen wordt herkend, hoewel de stappen (zoals verwacht) in het merendeel van de gevallen een onverwacht verloop kennen, waardoor de stappen bijna nooit echt afgeronde fases zijn (bevestiging van ‘Theoretische veronderstelling 16’). Uit de in het empirisch onderzoek opgedane kennis blijkt ook dat de stappen en geïnventariseerde handelingen niet dwangmatig moeten worden opgelegd. Zoals in het theoretisch kader al verondersteld werd (zoals ook in ‘Theoretische veronderstelling 17’ is opgenomen), zijn de stappen

slechts benoemd om richting te geven aan het proces, en niet zozeer om een uniforme werkwijze op te leggen. Dat de handelingen kunnen wisselen, achterwege blijven of aangevuld worden is evident. Daarmee wordt 'Theoretische veronderstelling 17' bevestigd.

Vanuit de respondenten is ten aanzien van de tabel met handelingen en stappen een aantal aandachtspunten naar voren gebracht die hier overwogen worden.

- *Een probleem is meestal eenmalig (mits goed opgelost), het prioriteren van de projectenportefeuille is een cyclisch proces*  
De naamgeving van de eerste handeling ('Bewustwording probleem') doet anders vermoeden. Feitelijk gaat het om de bewustwording van de noodzaak tot (al dan niet gezamenlijk) prioriteren, de aanduiding van de handeling wordt gewijzigd.
- *De naamgeving van de eerste stap ('initiatief') lijkt op een projectmatige insteek te duiden, terwijl het prioriteringsproces een iteratief proces is.*  
De conclusie van de respondent die dit punt ter sprake bracht is echter ook dat er in zijn praktijk wel degelijk een dergelijke fase was. Vanuit de theorie van de Deming-cirkel kan dit ook goed vergeleken worden met de Pro-Act-fase, een stap die als start van het proces dient, maar geen onderdeel uitmaakt van het iteratieve proces. De naamgeving van de stap zal dus niet veranderd worden.
- *Voor de afweging tussen projecten zijn criteria noodzakelijk die worden niet opgesteld.*  
Vanuit het theoretisch kader volgt dat de sturingsinstrumenten leiden tot input voor de uitgangspunten van de prioritering. Het (her)benoemen van de criteria is echter niet als handeling opgenomen. Deze handeling zal worden toegevoegd. Als onderdeel van ontwerpfase 'Ontwerp'. Het vaststellen van de criteria wordt daarmee onderdeel van de stap 'Verkenning doelen en wensen'.
- *Op strategisch niveau gemaakte afspraken worden op de lagere niveaus niet altijd tot uitvoer gebracht. Handhaving blijkt nodig te zijn.*  
Hiertoe wordt de handeling 'Handhaving' toegevoegd aan de ontwerpfase 'Monitoring & Evaluatie'. De handhaving wordt daarmee onderdeel van de stap 'Monitoring & evaluatie'.
- *Als gevolg van nieuwe ontwikkelingen en trends kan het nodig zijn de voor de prioritering gehanteerde uitgangspunten bij te stellen.*  
De handeling 'Analyse van de context' als onderdeel van de stap 'Bijsturing proces' voorziet hierin. Vervolgens kunnen de signaleerde ontwikkelingen in de handeling 'diagnose' als onderdeel van de stap 'Verkenning doelen en wensen' leiden tot aanpassing van de uitgangspunten.

Met het doorvoeren van bovenstaande aanpassingen wordt Tabel 9 verkregen.

Ontwerpfasen		Handelingen		Stappen
<b>Herkenning</b>	<b>DRAAGVLAK &amp; VERTROUWEN</b>	Bewustwording noodzaak prioritering	<b>ONDERHANDELING &amp; BESLUITVORMING</b>	<b>Initiatief</b>
		Erkenning probleem		
		Inventarisering actoren		
		Mobilisering actoren		
<b>Diagnose</b>		Diagnose		<b>Verkenning doelen en wensen</b>
<b>Verkenning</b>		Belangen en ambities inventariseren		
		Vaststellen regionale opgave		
<b>Ontwerp</b>		Gezamenlijke doelstelling		
		(Her)benoemen criteria		
		Ontwikkeling varianten		
<b>Screening</b>		Analyse van de varianten		<b>Prioritering</b>
<b>Selectie &amp; Besluitvorming</b>		Selectie & besluitvorming		
<b>Uitvoering</b>	Communicatie	<b>Uitvoering</b>		
	Uitwerking van besluit (tactisch + operationeel niveau)			
	Afstemming resultaten			
<b>Monitoring &amp; Evaluatie</b>	Handhaving	<b>Monitoring &amp; evaluatie</b>		
	'meten' resultaten			
	Evaluatie van resultaten			
	Analyse van resultaten			
<b>Bijsturing</b>	Analyse van context	<b>Bijsturing proces</b>		
	Bijsturing ja/nee			

Tabel 9: Verbeterde Handelingen en stappen

## 4.6 Procesmodel voor prioritering

In het 'Procesmodel voor Prioritering' (Figuur 20 hieronder, of Figuur 15 voor vergroting) wordt de interactie tussen de sturingsinstrumenten, de te doorlopen stappen en de omgeving (actoren en context van gebiedsontwikkeling) gevisualiseerd, om de samenhang van de verschillende onderzoeksvragen tot uiting te laten komen.

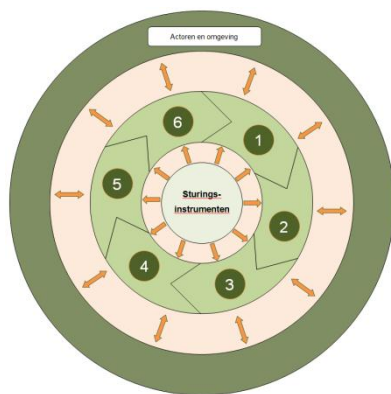
### E1 Procesmodel voor prioritering

Hoewel het model primair bedoeld is om de globale onderlinge relaties tussen de deelvragen te visualiseren en het dus zeker geen sturingsinstrument betreft, is het model wel in het empirisch onderzoek meegenomen. Daarvoor is de volgende theoretische veronderstelling opgenomen:

18. "In het procesmodel wordt de interactie tussen de sturingsinstrumenten, de te doorlopen stappen en de omgeving (actoren en context van gebiedsontwikkeling) gevisualiseerd, om de samenhang van de verschillende onderzoeksvragen tot uiting te laten komen."

#### Beschrijving

Wat er uitgebeeld wordt, is dat de sturingsinstrumenten (deelvraag 1) op verschillende momenten ingezet kunnen worden voor het iteratieve prioriteringsproces dat in zes stappen doorlopen wordt



Figuur 20: Procesmodel voor prioritering (uitgangssituatie)

deelvraag 4). Vanuit de cirkel 'Actoren en omgeving' (deelvraag 2) worden relevante actoren bij het proces betrokken. Verder is de context van gebiedsontwikkeling (die in dit geval tot de omgeving gerekend wordt) aan verandering onderhevig (Hoofdstuk 1), hetgeen zijn weerslag heeft op het prioriteringsvraagstuk. Het proces heeft echter ook invloed op de actoren en hun omgeving. De tweezijdige pijlen tussen de 'actoren en omgeving' en de 'zes stappen cirkel' duiden op de netwerksturing (deelvraag 3) die nodig geacht wordt om de wederzijds afhankelijke actoren, die uiteenlopende belangen hebben, te laten samenwerken in de regionale opgave.

- De vier sturingsinstrumenten komen niet in het model terug. Hiervoor wordt de volgende verbetering doorgevoerd. In de cirkel 'Sturingsinstrumenten' worden de vier type instrumenten opgenomen: Marktvormend (MV), Marktregulerend (MR), Marktstimulerend (MS) en Marktactiverend (MA). Bovendien is geconstateerd dat er een verkleuring van de inzet van het instrumentarium zal optreden, waarbij de marktactiverende instrumenten relatief nog belangrijker worden en de inzet van marktstimulerende instrumenten afneemt. Ook deze verkleuring wordt gevisualiseerd.
- De pijltjes vanuit de sturingsinstrumenten suggereren dat ze aan alle stappen in het proces een bijdrage leveren, is dat ook zo? Met de pijltjes wordt aangegeven dat de vier sturingsinstrumenten input leveren voor de het gehele proces. Per sturingsinstrument is de fase waarin het betreffende instrumentarium ingezet kan worden verschillend. Verder zijn er voor de sturingsinstrumenten meerdere functies ('input functie', 'proces ondersteunend' en 'regie functie' zie subparagraaf 2.2.6). Aangezien het om en globaal model gaat en de benoemde stappen als 'richting-



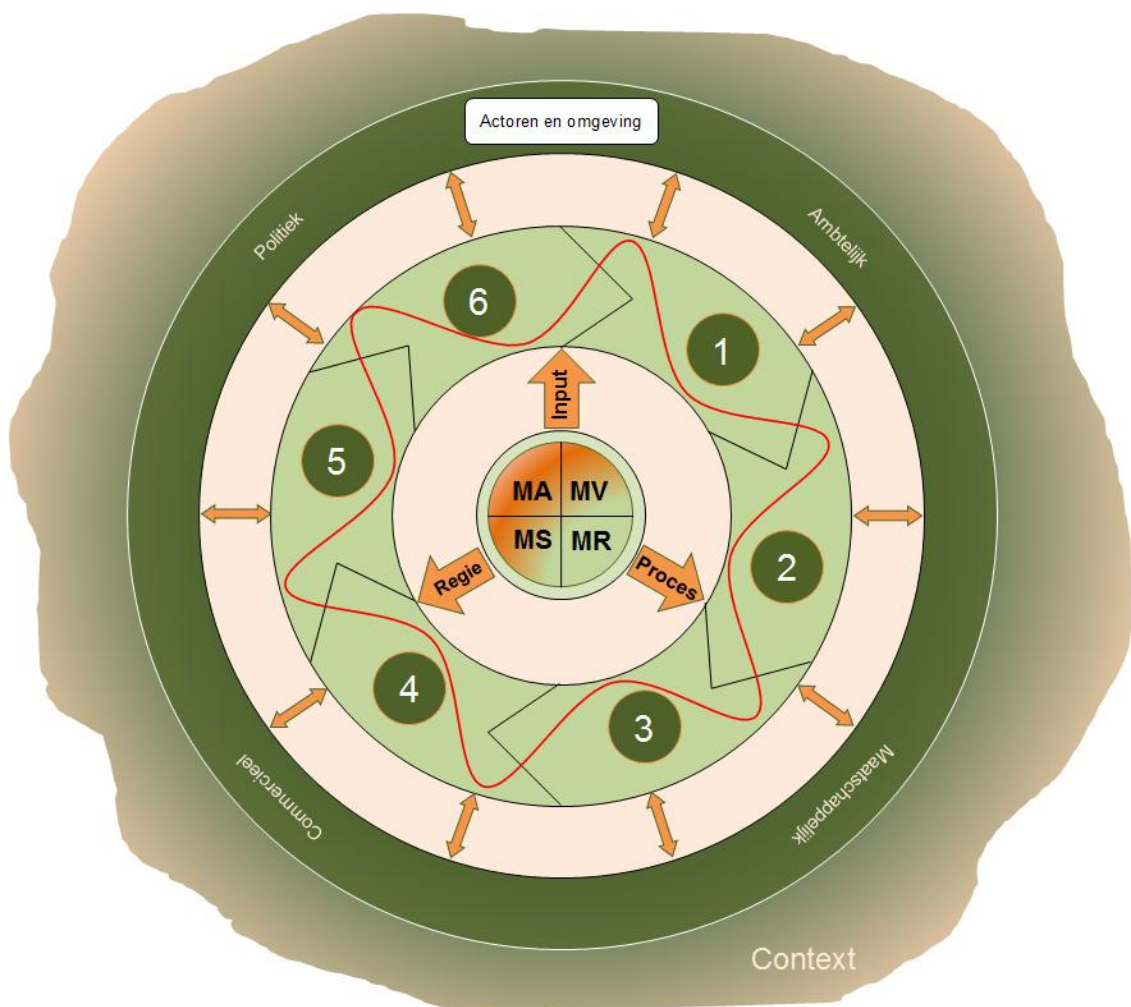
gevend' benoemd zijn (en dus per situatie verschillend kunnen zijn/in elkaar kunnen overlappen) kunnen de pijlen niet naar specifieke processtappen verwijzen.

Voor een verfijning van het model wordt wel de volgende wijziging doorgevoerd:

Het aantal pijltjes wordt teruggebracht naar drie, in overeenstemming met de drie functies. In de pijlen verwijzen de woorden 'input', 'proces' en 'regie' naar de betreffende functies. Het feit dat een pijl naar 1 processtap wijst, duidt dus niet aan dat een instrument alleen in die fase ingezet kan worden.

- *De aspecten draagvlak, vertrouwen, onderhandeling en besluitvorming zijn cruciaal voor het proces, maar ontbreken in het model. De relatie van deze aspecten met de processtappen zal door middel van een rode lijn worden gevisualiseerd.*
- *De context komt niet duidelijk naar voren. De actoren hebben ook hun eigen omgeving, de context is verder weg, maar heeft wel invloed op de actoren en dus ook op het proces. Deze relatie wordt onderkend. De context wordt opgenomen in het model.*

Aldus heeft zich gedurende het onderzoek onderstaande verbeterde versie van het procesmodel voor prioritering ontwikkeld, waarbij nogmaals benadrukt wordt dat het model geen sturingsinstrument weergeeft, maar slechts de interactie tussen de onderzoekselementen visualiseert.



Figuur 21: Procesmodel voor prioritering (verbeterde versie)



# HOOFDSTUK 5

## Conclusies & aanbevelingen



Bij de foto op de vorige pagina:

Inverdan is een binnenstedelijk herontwikkelingsproject in Zaandam, waarbij een nieuw stadscentrum wordt ontwikkeld. Het stadscentrum kenmerkt zich door intensief ruimtegebruik en er zijn belangrijke gebouwen als een nieuw stadhuis en een centrale bibliotheek gerealiseerd. Daarnaast is er aandacht voor een overspanning van spoorlijnen en autowegen. De verbinding over het spoor en de provinciale weg wordt gevormd door een bebouwde brug. AT Osborne is vanaf 2007 tot 2012 in diverse rollen bij het project betrokken geweest.

## 5. Conclusies & Aanbevelingen

### 5.1 Inleiding

Dit onderzoek beschouwt de centrale vraag “Hoe kunnen gemeenten het prioriteringsproces van gebiedsontwikkelingen in een stedelijke regio succesvol doorlopen, rekening houdend met de doelen van de stad en de belangen van relevante actoren?”. Ondanks de regionale prioriteringsopgave ligt de focus op de centrale stad in een stedelijke regio als initiator van die opgave, omdat actief handelen van provincies in dit kader achterwege blijft. Door middel van literatuur- en veldonderzoek (respectievelijk de hoofdstukken 2 en 3) is invulling gegeven aan de onderzoeksvraag. In dit hoofdstuk worden de verschillende onderzoeksvragen beantwoord, wordt een korte reflectie gegeven op de bijdrage aan de probleemstelling (kopje ‘Discussie’), worden deelconclusies geformuleerd en aanbevelingen gedaan voor de aanpak van het gemeentelijke prioriteringsproces en voor nader onderzoek.

### 5.2 Conclusies

Om tot de beantwoording van bovengenoemde centrale onderzoeksvraag te komen is een viertal deelvragen geformuleerd. Deze zullen hierna stuk voor stuk worden behandeld en beantwoord.

#### *Deelvraag 1:*

*Welke sturingsinstrumenten staan de gemeente ter beschikking bij de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille?*

Het totale onderzoek overziend, leidt deze deelvraag tot de volgende **hoofdconclusie (1)**:

*De gemeente heeft de beschikking over de volgende vier sturingsinstrumenten voor het prioriteringsproces: marktformende, marktregulerende, marktstimulerende en marktactiverende instrumenten. Dit instrumentarium kan voor verschillende doeleinden (input-, proces ondersteunende en regiefunctie) en op verschillende momenten in het proces worden ingezet.*

#### *Discussie*

Zoals bij de probleemstelling verwoord is, moeten de prioritering uitgevoerd worden tegen een continu veranderende achtergrond, waardoor het maken van keuzes bemoeilijkt wordt. Deze (contextuele) veranderingen kunnen niet beheersbaar gemaakt worden, maar het instrumentarium uit deelvraag 1 geeft gemeenten wel aanknopingspunten om daar op in te kunnen spelen en zodoende richting te geven aan de prioritering. Daarbij wordt geconstateerd dat er in de toekomst een verkleuring in de inzet van de instrumenten zal optreden, waarbij het marktactiverende instrument (de zogenaamde ‘zachte sturing’) relatief belangrijker wordt

Hoofdconclusie 1 wordt in de navolgende deelconclusies toegelicht op deelaspecten.

#### **A1 Marktformende instrumenten**

##### Deelconclusies

###### *Integrale ontwikkelingsvisie*

- 1.1 Marktformende instrumenten hebben een inputfunctie voor het prioriteringsvraagstuk; hieruit worden afwegingscriteria gedestilleerd voor het prioriteringsproces. Draagvlak voor beleidsdoelstellingen (en daarmee voor geformuleerde afwegingscriteria) bij publieke en private partijen kan het prioriteringsproces versnellen.
- 1.2 Een integrale ontwikkelingsvisie is zeer belangrijk voor het prioriteringsproces, omdat deze

visie inzicht verschaft in de doelstellingen die de gemeente nastreeft. Bij de prioritering moeten projecten daarom op een transparante wijze tegen onder meer deze doelstellingen worden afgewogen.

#### *Afwegingskaders*

- 1.3 Een integraal afwegingskader, waarin projecten afgezet worden tegen afwegingscriteria, maakt een transparante keuzes over samenstelling van en verantwoording over de projectenportefeuille mogelijk en vormt het uitgangspunt voor de periodiek bijsturing van het prioriteringsproces.

### **A2 Marktregulerende instrumenten**

#### Deelconclusie

- 1.4 Marktregulerende instrumenten hebben een 'regie functie' in het prioriteringsproces. Mits verantwoord ingezet is het een krachtig instrument, maar het wordt slechts beperkt toegepast, omdat inzet ervan op gespannen voet staat met transparantie in bestuurlijk handelen en toepassing van uitnodigingsplanologie.

### **A3 Marktstimulerende instrumenten**

#### Deelconclusies

##### *Afnemende inzet marktstimulerende middelen*

- 1.5 Marktstimulerende instrumenten kunnen op verschillende momenten in het proces en voor verschillende doeleinden worden ingezet, namelijk als 'input functie', 'proces ondersteunende functie' en 'regie functie'. De inzet van het instrumentarium staat echter onder druk als gevolg van de financiële positie waarin veel gemeenten verkeren.

##### *Vorming prioriteringsfonds*

- 1.6 Idealiter wordt bij de prioritering het principe 'kansrijke grond eerst' gehanteerd, om financiële redenen wordt hiervan door de gemeente echter in de praktijk regelmatig afgeweken door de inzet van het 'eigen grond eerst'-principe.
- 1.7 De vorming van een prioriteringsfonds, waaruit als gevolg van de prioritering gedupeerde partijen gecompenseerd kunnen worden, biedt mogelijkheden om het prioriteringsproces zuiverder te laten verlopen. De haalbaarheid van een dergelijk fonds wordt echter als heel lastig gezien.

### **A4 Marktactiverende instrumenten**

#### Deelconclusies

- 1.8 Marktactiverende instrumenten hebben een proces ondersteunende functie. De inzet ervan is van cruciaal belang voor het verloop van het prioriteringsproces, omdat daarmee draagvlak en vertrouwen gecreëerd kan worden die van groot belang zijn bij het verwerven van inhoudelijke en procesmatige aspecten tijdens het prioriteringsproces.

*Deelvraag 2:*

*Welke actoren en belangen spelen een rol bij de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille?*

Het totale onderzoek overziend, leidt deze deelvraag tot de volgende **hoofdconclusie (2)**:  
*Het spelersveld van het regionale prioriteringsvraagstuk bestaat uit een groot aantal publieke en private actoren die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn en in meer of mindere mate uiteenlopende belangen hebben op de dimensies financiën, planningshorizon en geografische betrokkenheid. De directeuren ontwikkelingsbeleid en ruimtelijk beleid en de voor die beleidsvelden verantwoordelijke wethouders van de centrale stad en regiogemeenten vervullen de sleutelposities in het regionale prioriteringsproces.*

*Discussie*

De betrokkenheid van actoren bij het prioriteringsproces is situatie-afhankelijk en door een verschuiving van rollen tussen publieke en private partijen zullen de verhoudingen tussen beide actorgroepen in de toekomst veranderen. Daardoor 'verkleurt' het prioriteringsproces. De actoren-analyse geeft (op basis van hun achtergrond en belangen) een globaal inzicht in de spelers die in meer of mindere mate bij het prioriteringsproces betrokken zijn, zodat actoren op de juiste momenten bij het proces betrokken kunnen worden, hetgeen bijdraagt aan het benodigde draagvlak.

Hoofdconclusie 2 wordt in de navolgende deelconclusies toegelicht op deelaspecten.

**B1 Actoren en belangen**

Deelconclusies

- 2.1 De prioritering van de projectenportefeuille van de centrale stad en haar omliggende randgemeenten betreft een complexe, regionale opgave die in gezamenlijkheid met betrokken actoren uitgevoerd moet worden.
- 2.2 Door een verschuiving van rollen tussen publieke en private partijen zullen de verhoudingen tussen beide actorgroepen in de toekomst veranderen, waardoor ook het prioriteringsproces een andere invulling zal krijgen.
- 2.3 De actorgroepen (regio)gemeente (bestaande uit de actoren wethouder, directeuren en gemeenteraad) en marktpartijen (gevormd door de projectontwikkelaars, corporaties en beleggers) zijn de belangrijkste actoren bij het prioriteringsvraagstuk
- 2.4 Het prioriteringsproces kan beïnvloed worden door uiteenlopende belangen op de dimensies financiën, planningshorizon (korte vs. lange termijn) en geografische betrokkenheid (locatie- & wijkniveau vs. stads- & regioniveau), waarbij de verschillen voortkomen uit de core business en de aard van handelen van de verschillende actoren.
- 2.5 Bij gebrek aan substitutiemogelijkheden is er sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren, dit manifesteert zich vooral tussen gemeentelijke actoren onderling en tussen gemeente en marktpartijen.

**B2 Regionale context**

Deelconclusies

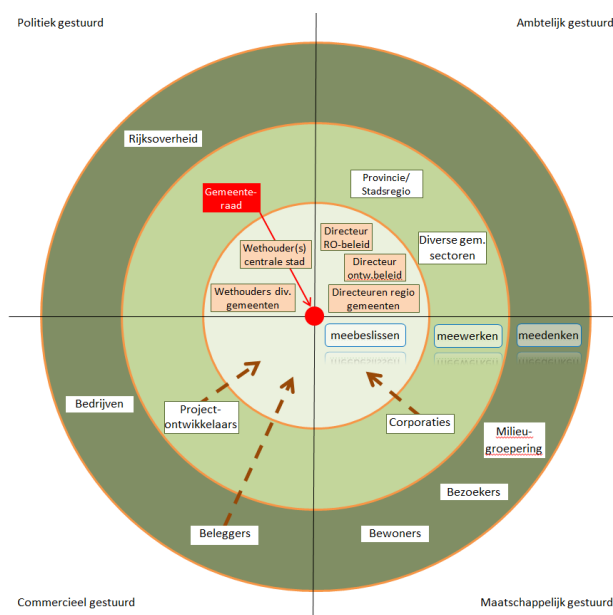
- 2.6 Prioritering van de projectenportefeuilles van de gemeenten in een stedelijke regio wordt als regionale opgave beschouwd, desalniettemin wordt er in de praktijk regelmatig voor een stedelijke aanpak gekozen, waarbij afstemming met de regiogemeenten achterwege blijft.
- 2.7 Gezien de regionale opgave zou de provincie initiator van het prioriteringsproces moeten zijn. Deze rol wordt echter maar zeer zelden opgepakt en de stellige indruk bestaat dat hierin

voorlopig geen structurele veranderingen zullen optreden. De centrale stad zou deze initiërende rol daarom moeten oppakken. In verband met eigen belangen in het proces en de onderlinge relaties met regiogemeenten, wordt in een dergelijk geval aanbevolen de procesleiding bij een onafhankelijke partij te beleggen.

### B3 Actorenanalyse

#### Deelconclusies

- 2.8 De (verbeterde) actorenanalyse (zie ook Figuur 22) geeft (op basis van hun achtergrond en belangen) een globaal inzicht in de spelers die in meer of mindere mate bij het prioriteringsproces betrokken zijn. De belangrijkste actoren zijn de directeuren ruimtelijk beleid en ontwikkelingsbeleid en de wethouders die deze aspecten in hun portefeuille hebben.
- 2.9 De gemeenteraad heeft in het prioriteringsproces een weinig sturende rol, maar haar besluitvormende rol in het prioriteringsproces is belangrijk.
- 2.10 Mede als gevolg van veranderingen in de context waarin gebiedsontwikkelingsprojecten zich afspelen, betreden nieuwe actoren het speelveld en worden verschuivingen in posities van bestaande actoren voorzien. Met name laatst genoemde ontwikkeling is voor het prioriteringsproces van belang, omdat daarmee verhoudingen tussen 'meebeslissende' en 'meewerkende' actoren zullen veranderen.



Figuur 22: Verbeterde actorenanalyse

#### Deelvraag 3:

*Is netwerksturing geschikt voor het prioriteringsproces en welke elementen zijn er dan noodzakelijk voor een succesvol resultaat?*

Het totale onderzoek overziend, leidt deze deelvraag tot de volgende **hoofdconclusie (3)**: *Netwerksturing wordt geschikt geacht als effectief samenwerkingsverband voor het prioriteringsproces, omdat het vraagstuk zich er voor leent, actoren vanwege hun belangen bij het proces betrokken zijn en er voor de samenwerking een passende organisatiestructuur ingericht kan worden. De interactie elementen leiderschap, visie, draagvlak en netwerken dragen daarbij in sterke mate bij aan een succesvol procesverloop.*



## Discussie

Netwerksturing<sup>16</sup> wordt toegepast in gevallen waarin sprake is van conflicterende belangen, meerdere publieke actoren verdeeld over verschillende niveaus en beleidsterreinen en betrokkenheid van private actoren voor de uitvoering van beleid. Deze aspecten voldoen aan de beschreven complexiteit zoals beschreven in de probleemstelling. CHECKEN

Hoofdconclusie 3 wordt in de navolgende deelconclusies toegelicht op deelaspecten.

### **C1 Toepasbaarheid en interactie elementen netwerksturing**

#### Deelconclusies

- 3.1 Bij de regionale prioriteringsopgave zijn diverse actoren betrokken die zich niet-hiërarchisch tot elkaar verhouden en wederzijds afhankelijk zijn van elkaar, maar die wel gezamenlijk besluiten moeten nemen. De daarvoor benodigde samenwerking wordt gevonden in een netwerkverband.
- 3.2 Betrokken actoren moeten een 'sense of urgency' voelen voor de noodzaak tot prioriteren én de noodzaak tot regionale samenwerking om het prioriteringsvraagstuk adequaat op te lossen. Behoud van dit urgentiegevoel gedurende het proces is nodig om de moeilijke besluiten te kunnen maken. Dit urgentiegevoel blijkt door bestuurders beter gevoeld te worden dan door het ambtelijk apparaat. Daarmee komt regionale samenwerking dichterbij.

### **C2 Vormgeving netwerk**

#### Deelconclusies

- 3.3 Het prioriteringsproces is een besturend proces dat op drie niveaus plaatsvindt: strategisch, tactisch en operationeel. Deze niveaus zijn ook bij de betrokken actoren aanwezig. Door het samenbrengen van de actoren en daarbij het strategisch niveau te laten overlappen ontstaat de formele structuur van het netwerk. Dit wordt middels de netwerkbloem gevisualiseerd.
- 3.4 Het is van groot belang dat er bij alle betrokken medewerkers (dus op alle drie de bestuurniveaus) in een organisatie draagvlak bestaat voor de prioritering en de resultaten die daar uit voortkomen, zodat besluiten die op strategisch niveau genomen worden, via het tactische niveau, op operationeel niveau ook daadwerkelijk uitgevoerd worden. Dit vraagt om goede informatiestromen, monitoring en handhaving.

#### *Deelvraag 4:*

*Welke processtappen kunnen voor een succesvol prioriteringsproces gedefinieerd worden?*

Het totale onderzoek overziend, leidt deze deelvraag tot de volgende **hoofdconclusie (4)**:

*Een succesvol prioriteringsproces doorloopt de volgende stappen: (1) Initiatief, (2) verkenning doelen en wensen, (3) prioritering, (4) uitvoering, (5) monitoring & evaluatie en (6) bijsturing proces. De cyclische benadering maakt het daarbij mogelijk in te spelen op veranderingen die aanpassing van de projectenportefeuille vragen.*

<sup>16</sup> Netwerksturing is in dit onderzoek (subparagraaf 2.4.2 en 4.4) gedefinieerd als: "Sturing op de totstandkoming van een gemeentelijke projectenportefeuille die is afgestemd op de regionale opgave, door besluitvorming op de juiste momenten in het proces, bereikt door samenwerking met en draagvlakvorming onder de wederzijds afhankelijke, zich niet-hiërarchisch tot elkaar verhoudende actoren."

### Discussie

Het prioriteringsvraagstuk wordt door gemeenten op verschillende manieren aangepakt. In sommige gevallen zelfs eenmalig en 'incident gedreven', terwijl het onderzoek belicht heeft dat er sprake is van een itererend proces. Zonder vaste protocollen te willen formuleren, wordt met de benoemde stappen beoogd herkenbare punten in het proces te definiëren die als kompasrichting kunnen dienen.

Hoofdconclusie 4 wordt in de navolgende deelconclusies toegelicht op deelaspecten.

## D1 Het verloop van het prioriteringsproces

### Deelconclusies

- 4.2 Het proces zal niet altijd in volgtijdelijke fases verlopen, maar zal door verschillende invloeden een meer onregelmatig karakter van 'rondes' kennen. Voor de benoemde stappen maakt dit niet uit, omdat zij bedoeld zijn als 'houvast' voor het proces, zodat stapje voor stapje de resultaten dichterbij komen.
- 4.3 Het creëren van draagvlak en vertrouwen is cruciaal voor het verloop van het proces. Gedurende het hele proces moeten er keuzes gemaakt worden, als gevolg van uiteenlopende belangen van betrokken actoren zal dat niet zonder onderhandelingen kunnen. Het is belangrijk hierover besluitvorming te laten plaatsvinden, maar door externe invloeden kan het mogelijk zijn in een later stadium op gemaakte afspraken terug te moeten komen.

#### *Centrale onderzoeksvraag:*

*Hoe kunnen gemeenten het prioriteringsproces van gebiedsontwikkelingen in een stedelijke regio succesvol doorlopen, rekening houdend met de doelen van de stad en de belangen van relevante actoren?*

Al het voorgaande overziend, wordt de volgende **hoofdconclusie (5)** getrokken:

*Gemeenten (de centrale stad en de regiogemeenten) kunnen het prioriteringsproces van gebiedsontwikkelingen in een stedelijke regio succesvol laten zijn door de noodzaak tot samenwerking met relevante actoren uit te dragen, waardoor een sense of urgency ontstaat die nodig is voor een aanpak van de regionale prioriteringsopgave in netwerkverband. Door de inzet van sturingsinstrumenten gedurende het proces wordt daarbij gezamenlijk gekomen tot keuzes over de samenstelling van de gemeentelijke projectenportefeuille. Vertrouwen speelt binnen de netwerksturing een belangrijke rol, hetgeen pleit voor leiderschap met oog voor visie en draagvlak. Door de toepassing van een integraal afwegingskader, waarin projecten afgezet worden tegen gezamenlijk geformuleerde criteria, wordt een transparante keuze van projecten bevorderd en kunnen gemaakte keuzes verantwoord worden. Op die manier wordt recht gedaan aan de belangen van betrokken actoren.*

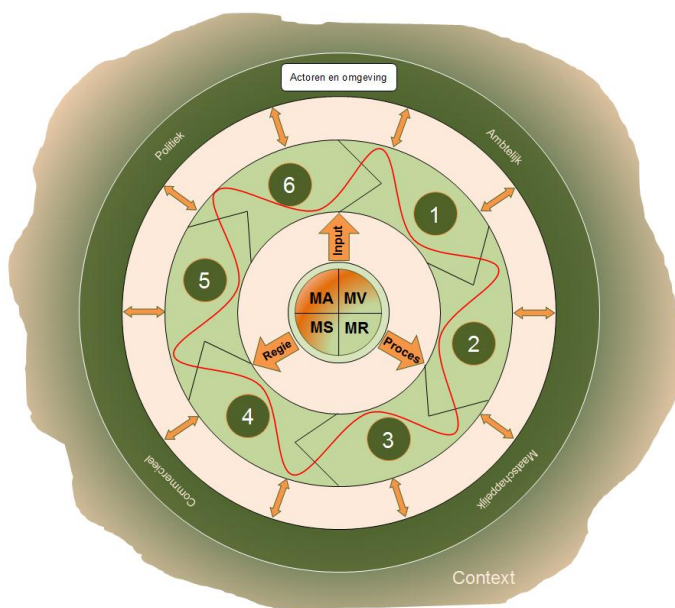
### Discussie

Sturing, een verscheidenheid aan actoren, gedwongen samenwerkingen, draagvlak, grillig verlopende processen en vertrouwen, het zijn enkele van de aspecten die het prioriteringsproces tot een complex geheel maken. Een proces dat vraagt om 'verbindingen'. Verbindingen tussen mensen, procesonderdelen, de omgeving etc. Met dat woord wordt recht gedaan aan dit integrale vraagstuk.

Hoofdconclusie 5 wordt in de navolgende deelconclusies toegelicht op deelaspecten.

## Deelconclusies

- 5.1 Prioritering is van alle tijden, alleen door de crisis komt de noodzaak ertoe veel pregnanter naar voren. In de huidige marktsituatie is er sprake van het 'in balans brengen' van de projectenportefeuille, richting de toekomst zal het meer gaan over het 'in balans houden', ofwel 'van snijden naar begeleiden'. In het verlengde daarvan zal de inzet van de sturingsinstrumenten in het prioriteringsproces de komende jaren naar verwachting gaan verkleuren als gevolg van veranderende rollen van publieke en private actoren. De marktactiverende instrumenten zullen daarbij relatief belangrijker worden ten opzichte van de andere instrumenten.
- 5.2 De verbeterde weergave van het 'Procesmodel voor prioritering' visualiseert het verband tussen de deelvragen, maar daarmee ook de onderlinge relaties tussen de verschillende aspecten die gezamenlijk tot een succesvol prioriteringsproces leiden, en waar dus rekening mee gehouden moet worden.
- 5.3 Hét prioriteringsproces bestaat niet! Prioritering van gebiedsontwikkelingen in een stedelijke regio is een complexe opgave in een dynamische omgeving. Door verschillen in de lokale context, de perceptie van die context, de mate van urgentie voor prioritering en de onderlinge verhoudingen tussen actoren is er altijd sprake van maatwerk. Het procesmodel geeft daarvoor wel handvatten.



Het 'Procesmodel voor Prioritering' visualiseert de interactie tussen de sturingsinstrumenten (aangeduid met de afkortingen MV,MR, MS en MA), de te doorlopen stappen, de actoren en hun omgeving (overlopend in de context van gebiedsontwikkeling) en de benodigde netwerksturing, om de samenhang van de verschillende onderzoeksvragen tot uiting te laten komen. Zie voor een meer uitgebreide beschrijving van de verbindingen paragraaf 4.6)

Figuur 23: Verbeterde procesmodel voor prioritering

## 5.3 Aanbevelingen

Bij de afronding van dit onderzoek worden de volgende aanbevelingen aan gedaan.

*Samenwerking loont: Te beginnen met kennisdeling!*

In het verlengde van de constatering dat het marktactiverende instrumentarium een belangrijk aspect is in het prioriteringsproces, het feit dat dit instrument naar de toekomst toe relatief nog belangrijker wordt en de constatering dat er nog gemeenten zijn die de prioritering op stedelijk niveau regelen, wordt deze *open deur* nog maar eens 'ingetrapt'. Dit hoeft niet altijd binnen de regio te zijn, het kan bijvoorbeeld ook kennisuitwisseling met andere centrale steden zijn.

### *Ontwikkel een integraal afwegingskader: Je hebt er jaren plezier van!*

Prioritering is niet een eenmalige opgave, maar een complex steeds terugkerend vraagstuk dat door de geconstateerde verkleuring naar de toekomst misschien nog wel moeilijker wordt. Met een goed ontwikkeld afwegingskader heb je als gemeente een *sturingsinstrument* waarmee heldere keuzes gemaakt en verantwoord kunnen worden. Bovendien biedt het marktpartijen inzicht in de criteria waarop een gemeente vanuit haar faciliterende rol initiatieven voor nieuwe ontwikkelingen beoordeelt.

### *Ontwikkel de marktactiverende instrumenten: Het nieuwe goud!*

Er is geconcludeerd dat de marktactiverende instrumenten (de *zachte sturing*), in belang gaan toenemen. Bereid je hier als gemeente op voor. Wees helder in wat je ambities zijn en hoe je de faciliterende rol op gaat pakken, maar ook: zorg dat medewerkers over de vaardigheden (gaan) beschikken die nodig zijn om het proces te kunnen beïnvloeden en waar mogelijk te sturen.

### *Nader onderzoek*

Naar aanleiding van het onderzoek wordt geconstateerd dat er onderwerpen aangesneden zijn die interessant zijn voor nader onderzoek. De belangrijkste worden hier genoemd met een verwijzing naar de theoretische veronderstelling (TV) waar ze uit voortkomen.

- Het gebruik van een integraal afwegingskader wordt reeds als aanbeveling genoemd. Toch wordt hier gestart met de aanbeveling voor het doen van nader onderzoek naar de opzet van een dergelijk instrument. Waarom doet iedereen het anders, wat zijn de ervaringen in den lande, hoe formuleer ik nou meetbare criteria, welke aspecten moet ik mee laten wegen, is het afwegingskader echt een objectief instrument of spelen er toch ook nog psychologische aspecten mee? (TV2)
- De vorming van een prioriteringsfonds zou het maken van keuzes op basis van het principe 'kansrijke grond eerst' kunnen ondersteunen. Hoewel de verwachting is dat de vorming van een dergelijk fonds lastig zal zijn, kan deze mogelijkheid op basis van het (beperkte) veldonderzoek niet afgedaan worden als onmogelijk. Een verkenning naar de mogelijkheden is daarom gerechtvaardigd. (TV5)
- In het empirisch onderzoek is de suggestie gedaan voor een regionaal opererende organisatie die ruimtelijk beleid en ontwikkelingsbeleid samen brengt en werkt met een regionale verevening. Dit onderwerp valt buiten de scope van onderhavig onderzoek, maar is een interessante gedachte die om nadere uitwerking vraagt. (TV5)
- De als zeer belangrijk aangemerkte marktactiverende instrumenten zijn omschreven als 'zachte sturing'. Voor dit onderzoek was deze omschrijving voldoende om de functie van het instrument te kunnen duiden en de importantie ervan in te kunnen zien. De invulling van het instrumentarium vraagt echter om een nadere uitwerking. (TV6)
- Uit het veldonderzoek komt naar voren dat de noodzaak van een regionale aanpak van de prioritering gevoeld wordt, maar dat hier in de praktijk geen invulling aangegeven wordt. De oorzaak hiervan is niet uit het onderzoek gebleken en verdient derhalve nader onderzoek, gezien het belang van de regionale aanpak. (TV9)
- Bij de netwerksturing is aangegeven dat een geschikte organisatiestructuur voor overleg en onderhandeling nodig is. Voor de concretere invulling hiervan is het nodig aanvullend onderzoek te doen. (TV13)
- De wijze waarop door gemeenten invulling wordt gegeven aan de prioritering verschilt van geval tot geval (waarbij dit soms om bewustwording gaat). In dit onderzoek is een aantal mogelijke verklaringen voor de verschillen in aanpak geven, maar diepgaander onderzoek naar de oorzaak daarvan kan gemeenten helpen de blik op een andere manier te richten en voortvarender te werk te gaan. (algemeen)

## Referenties

### Literatuur

- [1] Aardema, H. (2002), 'Integraal management is niet integraal'. in: Overheidsmanagement, Jaargang 2002, nummer 12, p. 337-340.
- [2] Arts, G.J., Beernink, A. Beijer, P. en Buys, A. (2004), 'Natuurlijke wijkvernieuwing. Een proces van meebewegen'. Rotterdam: KEI.
- [3] Ashouwer, A. (2011), 'De werking van de Wet voorkeursrecht gemeenten in de praktijk'. In: MCD-syllabus: 'Verwervingsstrategieën', 2011.
- [4] Berg, L. van den. (1993), 'The Urban Life Cycle and the Role of a Market-Oriented Revitalization Policy in Western Europe'. In: Urban Change in the United States and Europe, Washington, The Urban Institute Press, Volume 2003, p.553-572.
- [5] Berg, L. van den, Braun, E., en Otgaar, A. (2002), 'Organiserend vermogen in perspectief'. EURICUR.
- [6] BMC. (2012, 16 mei), 'Tweede kennisuitwisseling Stedelijke programmering en financiële regie in de G5 en Almere, impressieverslag van de bijeenkomst van 25 april 2012'.
- [7] Boer, H. de. (1988), 'Mintzbergs fasenmodel van besluitvorming'. In: Gids voor personeelsmanagement, Vol. 1988, Nummer 1, p.14-15.
- [8] Boogaard, R. (2010, 23 maart), 'Wonen na de crisis vereist prioritering'. In: Cobouw.
- [9] Braun, E., Daamen, T., Franzen, A, et al. (2011), 'Sturen op waarde'. Delft/Rotterdam.
- [10] Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten en R.J. in 't Veld. (2002), 'Procesmanagement; over procesontwerp en besluitvorming'. Academic Service, Schoonhoven.
- [11] Buck, R., Franzen, A., Liere, S. van., et al. (2011), 'Gebiedsagenda's, naar een nieuwe werkwijze bij samenstelling en besluitvorming'. Buck Consultants/Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, Nijmegen/Delft.
- [12] Buitelaar, E. (2010), 'Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid'. In: Ruimte & Maatschappij, Jaargang 2, nummer 1, p.5-22.
- [13] Buitendijk, D., Hanemaayer, D., Ververs, J. en Voerman, J. (1996), 'Netwerkanalyse personenvervoer, eindrapport'. Den Haag.
- [14] Burgers, J. (2006), 'De stad als speelplaats'. In: Sociologie, Volume 2, Nummer 1, p.53-57.
- [15] Cörvers, R.J.M. (2001), 'Netwerksturing bij natuurontwikkeling, Bestuurskundige. consequentieanalyse van gebiedsgerichte projecten'. Shaker Publishing BV, Maastricht.
- [16] Dierick, J., Biezen, M. van. (2009), 'Zakboek geslaagd projectmanagement'. Uitgeverij het Spectrum, Houten.
- [17] Duijts, S. (2011), 'Samenwerken duurt het langst, onderzoek naar factoren die een samenwerking in krimpregio's beïnvloeden'. MCD-scriptie. Zoetermeer.
- [18] Eldonk, A. van. (2005), 'Financiële regie in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, Een verkenning vanuit gemeentelijk perspectief'. Masterproof ASRE, Rotterdam.
- [19] Elshof, M.L. (2011), 'Optimalisatie waardevolle ruimtelijke uitkomsten op regionale schaal: onderzoek naar de wijze waarop de overheid meer evenwicht op de woningbouwmarkt kan stimuleren'. MCD-scriptie, Apeldoorn.
- [20] Engbersen, G. (2009), 'Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam'. Hoofdstuk 11 in: Engbersen, G. 'Fatale remedies, over onbedoelde gevolgen van beleid en kennis, pp 171-191, Pallas Publications-Amsterdam University Press.
- [21] Feijtel, J. (2011, 12 oktober), 'Handreiking stedelijke herprogrammering woningbouw, Te wollig, te naïef en te ver van de praktijk'. Opiniëartikel.
- [22] Gerrichhausen en partners. (2011), 'Prioriteitsstelling en herprogrammering van woningbouwprogramma's'.

- [23] Graaf, K. de. (2011), 'Vijf mogelijke rollen voor de provincie in nieuwe RO-taak'. In: Building Business, Volume 2011, nummer 6, p.10-11.
- [24] Have, F.J.M. ten, Berns, S.W., Celik, H. Michiels, B.F. en Schenk, M. (2010), 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven'. Deloitte, Utrecht.
- [25] Have, F.J.M. ten, Berns, en S.W., Celik, H. (2011), 'Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven update 2011'. Deloitte, Utrecht.
- [26] Horlings, I., Haarmann, W., Hinssens, J., et al. (2009), 'Afstand en betrokkenheid, Perspectieven op duurzame gebiedsontwikkeling'. Telos, Tilburg.
- [27] Hospers, G.J. (1993), Nawoord bij de Nederlandse vertaling van 'Dood en leven van grote Amerikaanse steden' van Jane Jacobs. Editie: Modern Library (1993). SUN Trancity.
- [28] Hospers, G.J. (2009), 'De stad tussen karaoke en karakter'. In: Bestuurskunde, vol. 18, nummer 1, p.73-80.
- [29] Hospers, G.J. (2010), 'Krimp!'. Uitgeverij SUN, Amsterdam.
- [30] Hospers, G.J. (2011), 'Krimpen met beleid, tussen wachten en afbreken'. Essay in opdracht van de Provinciale Raad voor het Omgevingsbeleid (Gelderland).
- [31] Janssen-Jansen, L., Klijn, E.H. Opdam, P. (2009), 'Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling'. Habiforum, Gouda.
- [32] Janssen-Jansen, L. (2010a), 'Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen'. Universiteit Amsterdam, Amsterdam.
- [33] Janssen-Jansen, L. (2010b), 'Luchtbellen en luchtkastelen in de ruimtelijke ordening: wie prikt ze door?' Pre-advies voor de BNSP en de Minister van Ruimte, Samenvatting. Universiteit Amsterdam, Amsterdam.
- [34] Jaspers Faijer, M. (2009), 'Onzekerheid = een zekerheid, Het Ministerie van VROM en sturen in onzekerheidsrelaties'. Masterthesis Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam, Utrecht.
- [35] Jong, M. de, en Geerlings, H. (2003), 'De opmerkelijke terugkeer van de kostenbatenanalyse in het centrum van de bestuurspraktijk, Hoe het succes van O(E)EI lacunes in de moderne bestuurskundige theorie blootleegt'. Ongenummerd
- [36] Kesselaar, B. en Pol, P. (2012), 'Veranderende rollen in uitdijende netwerken'. In: Real Estate Magazine, Vol. 81, p.36-40.
- [37] KING. (2011), 'Besluitvorming, een kwestie van gevoel of feiten'. Presentatie
- [38] Klijn, E.H. (2008), 'It's the management, stupid!' Inaugurele rede bij aanvaarding van de leerstoel Bestuurskunde, Lemma, Den Haag.
- [39] Mantz-Thijssen, E.L. (1989), 'Besturen van besluitvormingsprocessen in het openbaar bestuur, een op de procesbenadering gebaseerd bedrijfskundig conceptueel kader'. Proefschrift, Soest.
- [40] Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM. (1999), 'Slagvaardig en democratisch, parallelschakeling: een strategisch concept voor ruimtelijke besluitvormingsprocessen in de gemeente'. Den Haag
- [41] Mintzberg, H., Raisinghani, D. & Théorêt, A. (1976), 'The structure of "unstructured" decision processes'. In: Administrative Science Quarterly, Volume 21, p.246-275.
- [42] Dijken. K. van, Korthals, J. en Lupi, T. (2011), 'Handreiking stedelijke herprogrammering woningbouw'. Nicis Institute, Den Haag.
- [43] Nieuwenhuis, M.A. (2003), 'The art of management, deel 1; Strategie en Structuur'. Apeldoorn.
- [44] Nozeman, E.F. (2010), 'Handboek Projectontwikkeling'. Reed Business b.v., Doetinchem.
- [45] Peek, G.J. (2006), 'Locatiesynergie, Een participatieve start van de herontwikkeling van binnenstedelijke stationslocaties'. Eburon, Delft.

- [46] Peek, G.J. en Louw, E. (2008), 'Integrated Rail and Land Use Investment as a Multi-disciplinary Challenge'. In: Planning, Practice & Research, Vol. 23, nummer 3, p.341-361.
- [47] PropertyNL. Nieuwsbrief 23 maart 2012,
- [48] Provinciale Staten Groningen. (2012, 28 februari), Brief aan de Provinciale Staten over de Woningbouw RegioVisie Groningen-Assen. Groningen.
- [49] Provincie Zuid-Holland. (2011), 'Woonvisie 2011-2020'. Den Haag.
- [50] Putman, M. (2010), 'Een nieuwe ontwikkelaar? Een toekomstperspectief voor de projectontwikkelaar in gebiedsontwikkeling'. MCD-scriptie.
- [51] Puylaet, H. en Werksma, H. (2011), 'Duurzame gebiedsontwikkeling, Doe de tienkamp!', Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, Delft.
- [52] Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2008), 'De ontkokering voorbij'. B.V. Uitgeverij SWP Amsterdam, Amsterdam.
- [53] Slenders, H., Haselhoff, A., Leenaers, H., Nijboer, M. et al. (2005), 'Praktijkdocument ROSA: Handreiking voor het maken van keuzes en afspraken bij mobiele verontreinigingen'. Stichting Kennisontwikkeling Kennisoverdracht Bodem, Gouda.
- [54] Steen, M. van der, Peeters, R. en Twist, M. van. (2010), 'De boom en de Rizoom'. Essay, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- [55] Swinkels, K. en Thoonen, J. (2011), 'Hulpmiddel voor keuze tussen gebiedsontwikkelingen, grondzaken in de praktijk'. In: Grondzaken in de praktijk, Volume 2011, juni.
- [56] Teisman, G.R. (1992), 'Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen'. VUGA Uitgeverij BV, Den Haag.
- [57] Teisman, G.R. (2000), 'Models for research into decision-making processes, On phases, streams and decision-making rounds'. In: Public Administration, Volume 78, 937-956.
- [58] Teisman, G.R. (2001), 'Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement'. Eburon, Delft.
- [59] Teisman, G.R. (2006), 'Stedelijke netwerken, Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen'. Nirov. Den Haag.
- [60] Trip, Y. (2011), 'Power to the People'. MCD-scriptie. Rotterdam.
- [61] Verlaat, J. van 't. (2003), 'Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen'. MCD-syllabus. Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam.
- [62] Verlaat, J. van 't. (2009), 'Integraal stedelijk en regionaal beleid'. MCD-syllabus.
- [63] Verlaat, J. van 't. (2011), 'Marktgerichte productontwikkeling', MCD-syllabus.
- [64] Vester, R. (2010, 2 juni), 'Pensioenfondsen als strategische partner bij het doorbreken van de crisis'. Presentatie voor Vereniging van Grondbedrijven.
- [65] Vliegenberg, I. (2011), 'Grond voor verandering'. MCD-scriptie. Utrecht.
- [66] VROM-raad. (2006), 'Slimmer investeren: advies over het besluitvormingsproces bij strategische rijksinvesteringen'. Den Haag.
- [67] VROM-raad. (2011), 'Ruimtelijke kwaliteit, verkenning'. Den Haag.
- [68] Wicherson, J. (2011), 'Strategie en rolbepaling in stedelijke gebiedsontwikkeling, de gemeentelijke organisatie'. MCD-scriptie.
- [69] Wijnen, G., Renes, W. en Storm, P. (2001), 'Projectmatig werken'. Uitgeverij het Spectrum B.V., Utrecht.
- [70] Wouden, R. van der, Foeken, G. et al. (2009), 'Sleutelprojecten als constante in het ruimtelijk beleid'. In: RO-magazine, Volume 2009, september, 13-15.
- [71] Zeeuw, F. de. (2010, 2 juni), 'Ad Fundum'. Presentatie voor Vereniging van Grondbedrijven.
- [72] Zeeuw, F. de, Franzen, A., en Rheenen, M. van. (2011), 'Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit; wat nu te doen'. Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, Delft.

### *Internetbronnen*

- [www.gebiedsontwikkeling.nu](http://www.gebiedsontwikkeling.nu) (diversen, o.a. opinieartikel J. Feijtel)
- [www.g32.nl](http://www.g32.nl) (persbericht n.a.v. publicatie Handreiking stedelijke herprogrammering woningbouw)
- [www.123management.nl](http://www.123management.nl)
- <http://michaelhyatt.com/creating-a-sense-of-urgency.html>
- [www.regiogroningenassen.nl](http://www.regiogroningenassen.nl)
- [www.ruimtexmilieu.nl/index.php?nID=229](http://www.ruimtexmilieu.nl/index.php?nID=229) (tabel ruimtelijke kwaliteit)
- [www.bestemmingsplannen.nl](http://www.bestemmingsplannen.nl)
- [www.smartagent.nl](http://www.smartagent.nl) (bron BSR-model)
- [www.motivacation.nl](http://www.motivacation.nl) (bron Mentality-model)
- <http://vorige.nrc.nl/achtergrond/article2222186.ece>) (artikel over ex-bestuurder Calon)
- [www.metropoolregioamsterdam.nl/ec20100707PLABEKA.html](http://www.metropoolregioamsterdam.nl/ec20100707PLABEKA.html) (Plabeka)
- [www.wikipedia.nl](http://www.wikipedia.nl) (achtergrond informatie bij de titelbladen van de hoofdstukken)
- [www.onzetaal.nl/taaladvies/advies/](http://www.onzetaal.nl/taaladvies/advies/) (achtergrondinformatie over begrip 'prioriteren')
- [www.cartostudio.nl/recentnw/](http://www.cartostudio.nl/recentnw/) (kaart van Nederland, titelpagina hoofdstuk 3)
- [www.dagelijksegedachte.net](http://www.dagelijksegedachte.net)
- <http://www.soilpedia.nl/Bikiwiki%20documenten/Praktijkdocument%20ROSA/PP4102eindrapportROSA%20II.pdf> (Soilpedia, keuzeprocessaneringen)
- <http://www.centrumstudiekeuze.nl/Studenten/Keuzeprocess.aspx> (Centrum studiekeuze: studiekeuze test, tbv stapen, bijlage III)
- [http://www.living2morrow.nl/Expertise\\_L2M\\_methode.html](http://www.living2morrow.nl/Expertise_L2M_methode.html) (tbv stappen, bijlage III)
- [www.duurzamegebiedsontwikkeling.nl](http://www.duurzamegebiedsontwikkeling.nl) (tbv stapen, bijlage III)



## Lijst van figuren

Figuur 1: Sectoraal beleid vs facetbeleid .....	14
Figuur 2: Optimalisatie van drie hoekpunten .....	15
Figuur 3: Voorbeelden van BSR- <b>model</b> (links) en Mentality-model (rechts).....	19
Figuur 4: Actorenanalyse tbv prioriteringsproces van de centrale stad .....	38
Figuur 5: Samenhang tussen procesniveaus .....	45
Figuur 6: Organiserend vermogen .....	46
Figuur 7: Urgentiecreatie .....	47
Figuur 8: Stromenmodel van Kingdon.....	49
Figuur 9: Weergave wederzijdse afhankelijkheid: zien, open stellen en interacteren .....	51
Figuur 10: Het iteratieve proces.....	51
Figuur 11: Het iteratieve prioriteringsproces van de projectenportefeuille .....	53
Figuur 12: PDCA-cirkel voor een besturend proces .....	55
Figuur 13: Vereenvoudigd fasenmodel van Mintzberg.....	56
Figuur 14: Geschakelde besturende processen .....	60
Figuur 15: Procesmodel voor prioritering .....	64
Figuur 16: Actorenanalyse (uitgangssituatie ) .....	82
Figuur 17: Netwerkbloem .....	86
Figuur 18: Procesmodel voor prioritering .....	91
Figuur 19: Verbeterde actorenanalyse .....	102
Figuur 20: Procesmodel voor prioritering (uitgangssituatie).....	108
Figuur 21: Procesmodel voor prioritering (verbeterde versie) .....	109
Figuur 22: Verbeterde actorenanalyse .....	116
Figuur 23: Verbeterde procesmodel.....	119
Figuur 24: Fasenmodel van Mintzberg.....	133

## Lijst van tabellen

Tabel 1: Begripsbepaling .....	5
Tabel 2: Aspecten van ruimtelijke kwaliteit .....	17
Tabel 3: Overzicht actoren en belangen.....	36
Tabel 4: Geïnterpreteerde bouwstenen naar ontwerpprincipes.....	54
Tabel 5: Bouwstenen voor prioriteringsstappen .....	57
Tabel 6: Handelingen en stappen in het prioriteringsproces .....	62
Tabel 7: Overzicht respondenten veldonderzoek.....	70
Tabel 8: gebruikte symbolen voor weergave antwoorden .....	71
Tabel 9: Verbeterde Handelingen en stappen .....	107
Tabel 10: Beschrijving onderdelen Deming-cirkel.....	131
Tabel 11: Opvattingen over de fasering van het ontwikkelingsproces .....	135

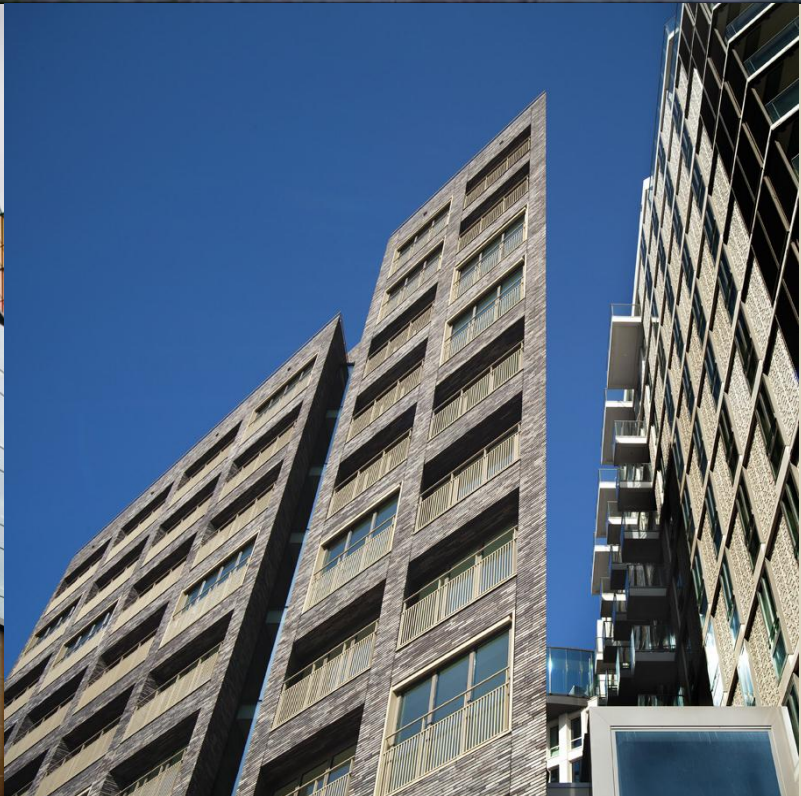


## Fotoverantwoording:

Pagina	Omschrijving	Bron
Omslag	Gezicht	Rob Hendriks <a href="http://www.mijnkeuze.nl/mijnkeuze.php?Jaar=2005">www.mijnkeuze.nl/mijnkeuze.php?Jaar=2005</a>
1	Erasmusbrug Rotterdam	'Marja C' <a href="http://www.woophy.com/forum/9_2165_6.html">http://www.woophy.com/forum/9_2165_6.html</a>
11	Station Beatrixlaan Den Haag	Erik M.C. Pors
12	Kompas	Onbekend <a href="http://www.ilmu-islam.com/kompas-hidup/">www.ilmu-islam.com/kompas-hidup/</a>
12	Handen	Onbekend <a href="http://www.newenergymovers.nl/site/index.php?page=inhoud-opleiding">www.newenergymovers.nl/site/index.php?page=inhoud-opleiding</a>
12	Beeldje	Onbekend <a href="http://www.oecumenedenhaag.nl/nieuws/bundel-de-krachten-in-een-convenant/">www.oecumenedenhaag.nl/nieuws/bundel-de-krachten-in-een-convenant/</a>
12	Stenen	Onbekend <a href="http://www.bouwbedrijvenbeurs.nl/?attachment_id=3008">www.bouwbedrijvenbeurs.nl/?attachment_id=3008</a>
67	DUO <sup>2</sup> Groningen	'premiumblue' <a href="http://www.eosdigitaal.nl/forum/viewtopic.php?f=44&amp;t=96509">http://www.eosdigitaal.nl/forum/viewtopic.php?f=44&amp;t=96509</a>
93	Roombeek Enschede	'Vmn' <a href="http://enschede-stad.nl/forum/viewtopic.php?f=4&amp;t=2192">http://enschede-stad.nl/forum/viewtopic.php?f=4&amp;t=2192</a>
112	Inverdan Zaandam	Rob Verweij: <a href="http://adesignideas.blogspot.nl/2011_05_28_archive.html">http://adesignideas.blogspot.nl/2011_05_28_archive.html</a>
129 Boven	Oosterdokseiland panorama	Thomas Schlijper <a href="http://schlijper.nl/110110-13-oosterdokskade-panorama.photo">http://schlijper.nl/110110-13-oosterdokskade-panorama.photo</a>
129 Links	Oosterdokseiland Conservatorium/ Bibliotheek	Daria Scagliola en Stijn Brakkee <a href="http://www.scienceguide.nl/200804/conservatorium-naar-japans-woonhuis.aspx">http://www.scienceguide.nl/200804/conservatorium-naar-japans-woonhuis.aspx</a>
129 Rechts	Oosterdokseiland bebouwing	Peter Cuypers <a href="http://www.archdaily.com/242853/the-oosterdokseiland-hvdn-studioninedots/hvdn_studioninedots_foto_p_cuypers_5/">http://www.archdaily.com/242853/the-oosterdokseiland-hvdn-studioninedots/hvdn_studioninedots_foto_p_cuypers_5/</a>
130 Boven	Heren 5	Onbekend <a href="http://www.heren5.nl/161/woningbouw/la-grande-cour/">http://www.heren5.nl/161/woningbouw/la-grande-cour/</a>
130 Links	Lijnenspel	Luuk Kramer Fotografie
130 Rechts	Westerkaap	Onbekend <a href="http://www.villapalladio.nl/recensies/westerdok-diverse-architecten/">http://www.villapalladio.nl/recensies/westerdok-diverse-architecten/</a>



# Bijlagen

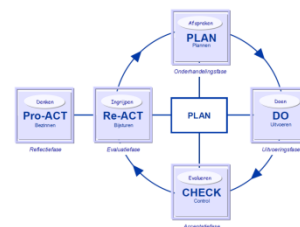




Bij de foto's op deze en de vorige pagina:

Een van de belangrijkste doelstellingen van de NEPROM is het bevorderen van de samenwerking tussen overheid en marktpartijen. De NEPROM-prijs voor Locatieontwikkeling geeft daar vorm aan. In 2009 werd die prijs uitgereikt aan het Amsterdamse project Westerdokseiland (zie foto's hierboven). Het aan de ander zijde van het Centraal Station gelegen Oosterdokseiland (foto's vorige pagina) is nu in ontwikkeling. Beide locaties zijn voormalige rangeerterreinen die door de transformatie een verbinding hebben gelegd tussen het centrum en het IJ vormden.

## Bijlage I. Deming Cirkel



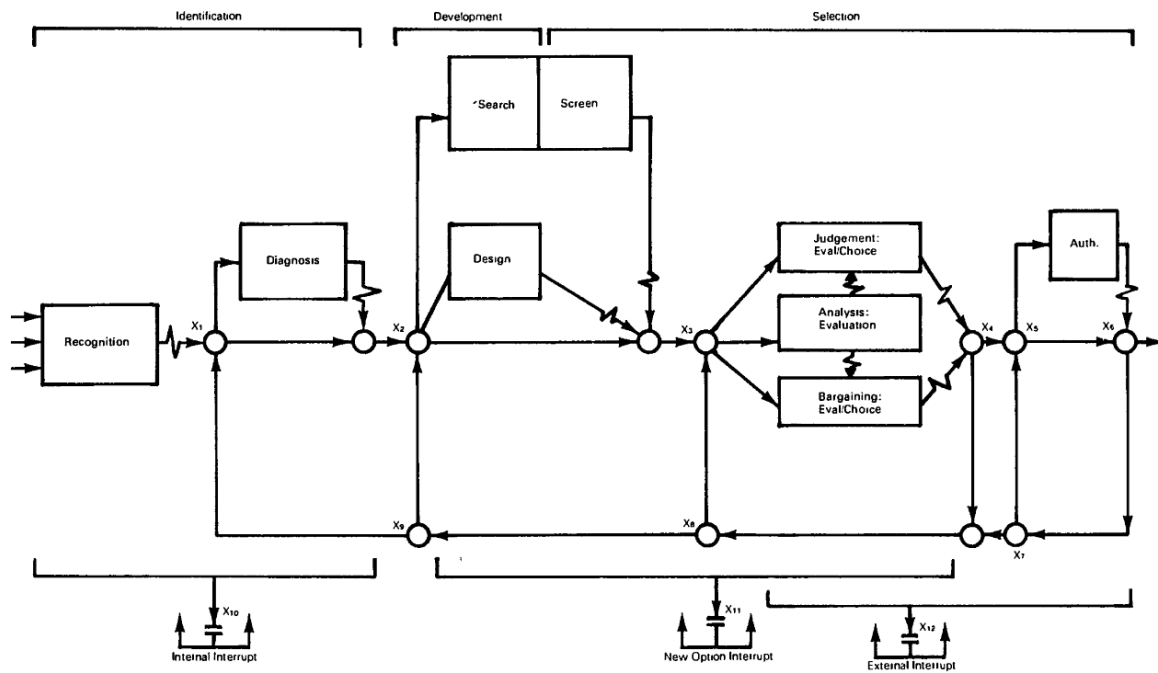
Fase	Beschrijving
<b>PLAN</b>	<p><b>Het plannen (bepalen van de gewenste output (norm))</b></p> <p>In de <i>plan</i>- of onderhandelingsfase wordt een plan opgesteld waarin opgenomen is welke resultaten je wilt bereiken ('soll') en hoe je dat wilt doen. Daarbij wordt rekening gehouden met eventuele kaders die als randvoorwaarde aan het proces zijn opgelegd. Elk resultaat wordt precies gedefinieerd aan de hand van 'smart' doelstellingen of <i>normen</i>. Tevens leggen we vast hoe we deze doelstellingen via <i>prestatie-indicatoren (PI)</i> willen gaan meten.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Zijn de doelstellingen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden?</li> <li>Zijn de doelstellingen vanuit de belangen van verschillende stakeholders (aandeelhouders, medewerkers, klanten, maatschappij) opgesteld en is geprobeerd daarin evenwicht te betrachten?</li> <li>Zijn er voldoende middelen beschikbaar (geld, opleiding)?</li> </ol>
<b>DO</b>	<p><b>Het uitvoeren (het realiseren en registreren van de output)</b></p> <p>In de <i>do</i>-fase vinden alle uitvoerende activiteiten van het proces plaats. Het goedgekeurde plan uit de vorige fase vormt daarbij het uitgangspunt. Tijdens de uitvoering vindt permanente meting van vastgestelde prestatie-indicatoren plaats. De activiteiten in de <i>do</i>-fase zijn bij reguliere, operationele processen meestal verspreid over meerdere subprocessen.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Hoe vindt de meting plaats? (registreren van feiten/het meten (verzamelen van relevante informatie))</li> </ol>
<b>CHECK</b>	<p><b>Het controleren (het vergelijken van de realiteit en de norm)</b></p> <p>De <i>check</i>- of <i>acceptatie</i>-fase vergelijkt werkelijk behaalde resultaten met de resultaten die gepland waren ('gap'). De verschillen worden geëvalueerd en oorzaken van opgetreden verschillen achterhaald.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Worden de doelstellingen gehaald (binnen randvoorwaarden tijd, geld, kwaliteit)</li> <li>Worden verbeterpunten bewaakt (en vindt er opnieuw controle plaats)?</li> <li>Is de informatie volledig, tijdig en betrouwbaar (de aspecten van de administratieve organisatie)</li> </ol>
<b>re-ACT</b>	<p><b>Het bijsturen (evalueren en ingrijpen)</b></p> <p>De <i>act</i>-fase valt uiteen in twee delen; de <i>re-act</i> en de <i>pro-act</i> fase. Indien de voortgang daar aanleiding toe geeft wordt in de <i>re-act</i> fase daadwerkelijk bijgestuurd. Het management (de proceseigenaar) intervineert en neemt maatregelen om het oorspronkelijk geplande resultaat alsnog te behalen.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>het besluiten over het ingrijpen op basis van plan versus realisatie</li> <li>het daadwerkelijk ingrijpen c.q. bijsturen</li> </ol>
<b>Pro-Act</b>	<p><b>Het ontwerpen</b></p> <p>De <i>pro-act</i>-fase is een voorbereidende fase. In deze fase gaat het in essentie om onderzoek naar mogelijke nieuwe resultaatgebieden en het ontwerpen van mogelijke interventiestrategieën die het management kan gebruiken in de <i>re-act</i>- of <i>plan</i>-fase. De <i>pro-act</i>-fase wordt alleen in complexe besturende processen apart onderscheiden. Deze activiteiten worden ook wel de strategie-, of architectuur- of ontwerpfunctie genoemd.</p>

Tabel 10: Beschrijving onderdelen Deming-cirkel  
[Bron: Nieuwenhuis, 2003, p. 53/54]





## Bijlage II. Mintzberg's Fasenmodel van besluitvorming



**Figure 1. A general model of the strategic decision process.**

Figuur 24: Fasenmodel van Mintzberg  
 [Bron: Mintzberg et al., 1976, p.266]



## Bijlage III. Faseringen in processen

Voor de definiëring van de processtappen in deelvraag 4, is gebruik gemaakt van verschillende bestaande procesindelingen, te weten

- Ontwikkelingsproces gebiedsontwikkeling
- Besluitvormingsproces
- Onderhandelingsproces
- (studie)keuze proces
- Afwegingsproces voor bodemsaneringsvarianten

De fasen die bovengenoemde kennen, worden hierna in tabelvorm weergegeven. Voor de bepaling van de prioriteringsstappen is enerzijds gekeken naar overeenkomsten die in de bestaande fasen aanwezig zijn, en anderzijds juist ook naar de sterk afwijkende fasen, om te bezien of daar aanknopingspunten voor het prioriteringsproces uit te halen waren.

### Tabelopmaak!

Van Beukering	Miles	Neprom	Van Gool	Wilkinson/Reed
1 Programma (initiatief, haalbaarheidsstudie, project-definitie)	1 Opperen van ideeën	1 Initiatief- of startfase	1 Initiatief	1 Initiatief
2 Ontwerp (structuurontwerp, VO, DO)	2 Verfijning van het idee	2 Ontwikkelingsfase	2 Contracten	2 Evaluatie
3 Uitwerking (bestek, prijsvorming, werkvoorbereiding)	3 Haalbaarheidstoets	3 Realisatiefase	3 Realisatie	3 Acquisitie (legal, bodem, funding)
4 Realisering (uitvoering, oplevering)	4 Contractonderhandelingen	4 Exploitatie/beheerfase	4 Afzet	4 Ontwerp en begroting kosten
5 Gebruik en beheer (gebruik en beheer, sloop)	5 Hanteren van formeel commitment			5 Vergunningen
	6 Bouw			6 Commitment
	7 Oplevering en formele opening			7 Uitvoering
	8 Property, asset en portfolio-management			8 Verhuur/beheer/dispositie

Tabel 11: Opvattingen over de fasering van het ontwikkelingsproces  
[bron: Nozeman et al., 2010, p.35]

Projectmatig werken [Wijnen et al., 2001]	Duurzame gebiedsontwikkeling [www.duurzame gebiedsontwikkeling.nl]	L2M [http://www.living2morrow.nl]
Initiatief	Analyse	Ambitie / visie
Definitie	Visie en strategie	Concept / ontwerp
Ontwerp	Planvorming	Draagvlak / vertrouwen
Vorbereiding	Uitvoering	Kosten/baten & risico's
Realisatie	Gebruik / beheer	<u>Verbonden door 5 S-en:</u>
Exploitatie		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenwerken</li> <li>• Samenhang</li> <li>• Slagvaardigheid</li> <li>• Snelheid</li> </ul> <p>Synchronisatie</p>

Besluitvorming [Mantz-Thijssen, 1989]	Onderhandelen [Houtem, 2011]	Studiekeuze /www.centrumstudiekeuze.nl/	Saneringskeuze [Slenders, 2005]
Aanleiding	Vorbereiding	Verkenning situatie	Vorbereiding keuze proces
Doelstelling	Opening	Verkenning doelen en wensen	Ontwikkeling varianten
Bestudering object	Discussie	Verkenning capaciteiten	Afwegingsaspecten (baten/lasten)
Probeemstelling	Voorstellen verkennen	Verkenning interesse	Keuze voorkeursvariant
Inventarisatie	Loven en bieden	Verkenning mogelijkheden en alternatieven	Afspraken vastleggen
Ideevorming/ planontwikkeling	Impasse	Vergelijking maken	Uitvoeren, monitoren, evalueren
Afleiding gevolgen plan	Compromis	Kiezen	Registratie en nazorg
Toetsing plan		uitvoeren	
Evaluatie plan			
Beschrijving keuze			

## Bijlage IV. Overzicht van geïnterviewde personen

Joop van Boven: Gemeente Rotterdam:

Van Boven is –vanuit zijn functie als adviseur Strategie - als projectleider betrokken bij de prioritering van het werkpakket van het cluster Stadsontwikkeling. Vanuit de adviesfunctie heeft hij een breed beeld over de processen die zich er op regionaal niveau afspelen. Intern is hij adviseur voor de directie.

Rick Klijberg – Gemeente Den Haag:

Hoofd Programmamanagement, Strategie en Onderzoek (PSO), een afdeling die optreedt als adviseur van de directie van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (één van de 5 diensten die gezamenlijk het concern vormen).

Een van de belangrijkste producten is het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO). Basis is een database met projecten met alle informatie over de totale projectenportefeuille. Alle sturingsinformatie komt uit de database (projecten, planningen, programma, financiën, etc.). De afdeling PSO maakt het product, dat via de directie naar het college gaat en die stellen het vast, waarna het ter goedkeuring aangeboden wordt aan de raad. Daarin wordt de P&C-cyclus gevolgd, dus het investeringsprogramma is een bijlage bij de programmabegroting. Als afdelingshoofd heet Klijberg een zeer nauwe betrokkenheid bij het IpSO en dus ook bij de totstandkoming van adviezen over prioritering.

Edwin Lastdrager – Gemeente Enschede:

Clustermanager Wettelijke Taken en Projecten. Tot april 2012 was Edwin Lastdrager hoofd grondbedrijf, vanuit die functie is het interview gevoerd.

Als hoofd grondbedrijf had Edwin een directe lijn met de projectenportefeuille, maar ook goed zicht op wat er in de regio speelde en daar heeft hij ook een duidelijke mening over. Desalniettemin wordt het prioriteringsproces naar zijn eigen zeggen 'incident gedreven' aangepakt.

Jaap Haks – Gemeente Groningen

Jaap Haks was tot recent Afdelingshoofd Wonen en Monumenten en vanuit die hoedanigheid heeft hij als Programmaleider Nieuwbouw in de voorbije jaren een directe betrokkenheid gehad bij de afstemming van de projectenportefeuille met de regiogemeenten. In Groningen is er sprake van regionale afstemming. De stad en omringende gemeenten besluiten gezamenlijk over nieuwbouwplannen groter dan 25 woningen.

Wieger Apperloo – AT Osborne:

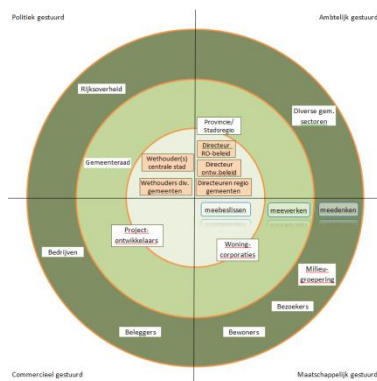
Als Senior adviseur gebiedsontwikkeling heeft Wieger vele opdrachtgevers gehad. De afgelopen jaren heeft hij veel werkzaamheden voor de gemeente Houten gedaan, zoals de prioritering van de projectenportefeuille, maar vooral het opstellen van de gebiedsvisie 'Eiland van Schalkwijk'. In dat gebied wordt geëxperimenteerd met uitnodigingsplanologie. Er ligt een verband met dat proces en dat van prioriteren. Bij uitnodigingsplanologie wordt er namelijk in tamelijk abstracte termen bedacht wat voor functies er in een gebied zouden moeten kunnen, maar het is vele malen minder stringent dan bv een masterplan. Het verband met prioriteren is dat er op basis van de visie in gezamenlijkheid met private partijen gezocht wordt naar sluitende business cases om ontwikkelingen van de grond te krijgen. Daarbij moet afgewogen worden of een project bijdraagt aan de geformuleerde doelstellingen of niet.

Jan Fokkema – NEPROM;

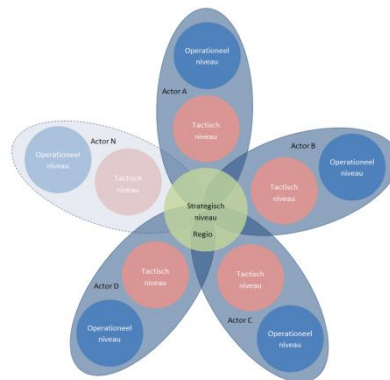
Als directeur van de NEPROM heeft Jan Fokkema geen hele directe band met de gemeentelijke portefeuilles, maar de lidbedrijven die zij vertegenwoordigen wel. Bovendien was de zeer recente ervaring in het proces om te komen tot het Convenant Aanpak Leegstand Kantoren een nuttige inbreng voor het onderzoek. Daarnaast wordt de vereniging regelmatig door gemeenten gevraagd om te adviseren over beleidsonderwerpen. Een goede toevoeging dus om een blik vanuit de marktpartijen op het prioriteringsproces te krijgen.

## Bijlage V. Vragenlijst interviews

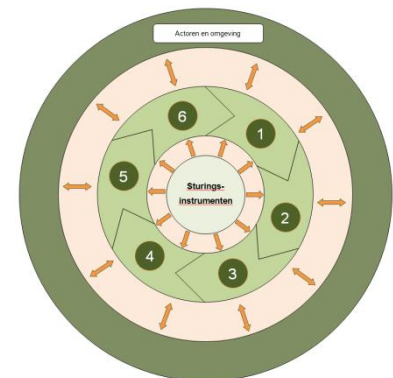
In de vragen wordt verwezen naar verschillende figuren. Deze figuren zijn hieronder in klein formaat weergegeven, zodat bij de verwijzing snel voor ogen is welke figuur bedoeld wordt. De originele formaten staan in hoofdstuk 2. Per figuur wordt ook naar het betreffende figuurnummer in dat hoofdstuk verwezen. De respondenten hebben onderstaande vragenlijst vooraf ontvangen ter voorbereiding op het gesprek.



Figuur: Actorenanalyse



Figuur: Netwerkbloem



Figuur: Procesmodel voor prioritering

Zie voor een grotere weergave van bovenstaande figuren:

Actorenanalyse = Figuur 4: Actorenanalyse tbv prioriteringsproces van de centrale stad

Netwerkbloem = Figuur 5: Samenhang tussen procesniveaus

Procesmodel = Figuur 18: Procesmodel voor prioritering

### Deelvraag 1

“Welke sturingsinstrumenten heeft de gemeente voor de prioritering van haar projectenportefeuille?”

Het onderzoek naar deze deelvraag is op basis van eerder uitgevoerd Engels onderzoek ingedeeld in vier categorieën: marktformende, marktregulerende, marktstimulerende en marktactiverende instrumenten (zie tabel). [In deze tabel was puntsgewijs een korte toelichting op de vier sturingsinstrumenten weergegeven. Deze informatie is in het onderzoeksrapport opgenomen in ‘Kader 1: Sturen op waarde’]

#### Inleiding A1

Tot de *marktformende instrumenten* wordt het ruimtelijke beleid van de gemeente gerekend. Dit facetmatige beleid wordt ingevuld door doelstellingen te definiëren voor ruimtelijke kwaliteit en marktkwaliteit.

1. **In hoeverre bent u het eens met de volgende theoretische veronderstelling?**  
Een integrale strategische ontwikkelingsvisie, gericht op een vraaggerichte markt, en gedragen door zowel interne als externe actoren, is van wezenlijk belang in het prioriteringsproces. Dit omdat de gewenste ontwikkelingsrichtingen van het stedelijk gebied vanuit meerdere beleidsvelden bij elkaar gebracht worden, waarbij er door het draagvlak onder publieke en private partijen heldere uitgangspunten ontstaan voor de prioritering.
2. **In hoeverre bent u het eens met de volgende theoretische veronderstelling?** Afweingskaders kunnen als hulpmiddel gebruikt worden, maar moeten zeker niet als wondermiddel of ‘checklist’ gezien worden.

	<p>Overige vragen /onderwerpen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wordt er in uw praktijk gewerkt met een afwegingskader? Zo ja, kunt u het gebruik ervan toelichten?</li> </ul>
	<p><b>Inleiding A2</b></p> <p>Tot de <i>Marktregulerende instrumenten</i> worden de wettelijke en juridische kaders gerekend. Marktregulerende instrumenten lijken voor de sturing van het prioriteringsproces op korte termijn beperkt toepasbaar. Op langere termijn kan het instrumentarium ingezet worden voor handhaving of versnelling van gemaakte prioriteringsafspraken. De oorzaak van de beperkte inzetbaarheid wordt onder meer gevonden in het feit dat de totstandkoming van juridische kaders een lange doorlooptijd kent.</p>
3.	<p><b>In hoeverre kan de gemeente (met het oog op prioritering) volgens u marktregulerend optreden? Kunt u daar voorbeelden bij noemen?</b></p>
	<p><b>Inleiding A3</b></p> <p>Onder de inzet van <i>marktstimulerende instrumenten</i> worden de inzet van investeringen, grondposities en gemeentelijk vastgoed geschaard.</p>
4.	<p><b>In hoeverre bent u het eens met de volgende theoretische veronderstelling?</b></p> <p>Marktstimulerende instrumenten kunnen een goede bijdrage leveren aan het prioriteringsproces door de inzet van middelen op de plekken waar ontwikkeling gewenst is. Als gevolg van de afnemende financiële positie van gemeenten neemt de mogelijkheid tot inzet van dit type instrument echter snel af.</p>
5.	<p>De vorming van een prioriteringsfonds waaruit benadeelde partijen gecompenseerd kunnen worden, draagt bij aan een snellere besluitvorming. Gezien de financiële situatie van publieke actoren is het echter de vraag of dit realiseerbaar is.</p> <p><b>In hoeverre kunt u deze gedachtengang onderschrijven?</b></p>
	<p>Overige vragen /onderwerpen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke partijen zouden dan moeten bijdragen? Rijksoverheid, provincie, gemeente, marktpartijen?</li> </ul>
	<p><b>Inleiding A4</b></p> <p>De <i>marktactiverende instrumenten</i> kunnen omschreven worden als 'zachte sturing'. Door het afnemen van de mogelijkheden om via marktstimulerende middelen te sturen, wordt deze vorm van zachte sturing van groot belang geacht voor het prioriteringsproces.</p>
6.	<p><b>In hoeverre bent u het eens met de volgende theoretische veronderstelling?</b></p> <p>Marktactiverende instrumenten zijn van essentieel belang voor het prioriteringsproces. Bij deze vorm van 'sturen zonder geld' zijn samenwerking, vertrouwen en draagvlak noodzakelijk door de verscheidenheid aan actoren met uiteenlopende belangen en hun wederzijdse afhankelijkheid.</p>



## Deelvraag 2

“Welke actoren en belangen spelen een rol bij de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille?” Voor de beantwoording van deze vraag zijn onderstaande actorgroepen in beeld gebracht en zijn de belangen geïnventariseerd.

	<b>Inleiding B1</b> Zie de <u>tabel</u> met de actoren en hun belangen [dit betreft de vooraf verstrekte en tijdens het interview behandelde Tabel 3: Overzicht actoren en belangen]
7.	<b>Herkent u de beschreven actoren? Mist u nog belangrijke actoren?</b>
8.	Het prioriteringsproces is complex, omdat actoren binnen een actorgroep (bv gemeente, marktpartijen) tegenstrijdige belangen hebben. Dit kan onder meer tot uiting komen in planningshorizon (korte/lange termijn) en geografische betrokkenheid (lokaal, wijk / stad, regio). <b>Herkent u dit verschil in belangen? Hoe komt dit tot uiting in het prioriteringsproces?</b>
	<b>Inleiding B2</b> Prioritering in de stedelijke regio is een regionale opgave, waarin de provincie of stadsregio een belangrijke rol als initiator en regisseur zou moeten vervullen. Genoemde partijen hebben de verantwoordelijkheid voor de kaders op regionaal niveau en zouden die dus (op zijn minst) moeten monitoren.
9.	<b>In hoeverre bent u het met bovenstaande veronderstelling eens?</b>
10.	<b>Wat is uw ervaring met de provinciale rol? (t.a.v. het prioriteringsproces)</b>
	<i>Overige vragen/onderwerpen:</i> <ul style="list-style-type: none"><li>• Door het opheffen van de stadsregio's en de van oorsprong kaderstellende rol van de provincies dreigt hier een gat te vallen. <b>Deelt u deze mening?</b></li><li>• Voor een goede benadering van het prioriteringsvraagstuk is regionale samenwerking tussen publieke en private actoren in netwerkverband een voorwaarde, omdat partijen zich niet hiërarchisch tot elkaar verhouden. <b>Deelt u deze mening?</b></li></ul>
	<b>Inleiding B3</b> Zie de <u>figuur</u> 'Actorenanalyse'.
11.	<b>Deelt u de volgende conclusie?</b> De directeuren ontwikkelingsbeleid en ruimtelijk beleid van de centrale stad en de wethouder(s) die verantwoordelijk is/zijn voor de portefeuille(s) Ruimtelijke Ordening en Wonen, zijn primair verantwoordelijk voor de prioritering van de gemeentelijke projectenportefeuille. Zij zijn dus terug te vinden in het invoedsgebied 'meebeslissen'.
12.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Op het grensvlak tussen meebeslissen en meewerken bevinden zich de actoren die directe belangen hebben bij de prioritering, maar daar niet (rechtstreeks) over beslissen. Dit zijn aan de publieke kant de Provincie en/of Stadsregio en aan de private kant de projectontwikkelaars en corporaties. Opgemerkt wordt dat deze posities afhangen van de lokale omstandigheden en specifieke belangen.</li><li>• Formeel is de gemeenteraad het hoofd van de gemeente en zal zij dus ook (op hoofdlijnen) goedkeuring moeten geven aan het prioriteringsvoorstel. Voor het prioriteringsproces zelf kan de rol van de gemeenteraad het beste in de ring 'meewerken' worden geplaatst.</li></ul> <b>Op basis van bovenstaande veronderstellingen is de actorenanalyse tot stand gekomen. Kunt u aangeven of er ten opzichte van uw praktijk actoren op andere posities zouden moeten staan?</b>

### Deelvraag 3

“Is netwerksturing geschikt voor het prioriteringsproces en welke elementen zijn er dan noodzakelijk voor een succesvol resultaat?”

#### Inleiding C1

Netwerksturing wordt in dit onderzoek gedefinieerd als: “Sturing op besluitvorming over de gemeentelijke portefeuille op de juiste momenten in het proces door samenwerking met en draagvlakvorming onder de relevante, zich niet-hiërarchisch tot elkaar verhoudende actoren.”

#### 13. In hoeverre bent u het eens met de volgende theoretische veronderstelling?

Netwerksturing wordt als effectieve sturingsmethode voor het prioriteringsproces gezien, omdat er geen sprake is van besluitvorming in een hiërarchie, terwijl de betrokken actoren vanwege hun belangen bij het proces betrokken worden en daarvoor een passende organisatiestructuur opgezet kan worden.

Overige vragen/onderwerpen

- Leiderschap is belang voor het verloop van het prioriteringsproces. Wanneer het proces geleid wordt door een ‘natuurlijk leider’ die oog heeft voor de inhoudelijke, maar ook emotionele kant van de te maken keuzes, zal het proces soepeler verlopen. In hoeverre bent u het met deze veronderstelling eens?
- Zonder visie waar het proces toe moet leiden is het gedoemd te mislukken. Het creëren van ‘sense of urgency’ om actoren te mobiliseren en betrokken te houden is daarbij uiterst belangrijk. In hoeverre bent u het met deze veronderstelling eens?
- Draagvlak voor de gezamenlijke aanpak en gemaakte afspraken is essentieel. Dit geldt zowel voor de betrokkenen op het strategische niveau als ook op de andere niveaus. In hoeverre bent u het met deze veronderstelling eens?
- Het onderhouden van informele netwerken binnen het formele netwerk (netwerkbloem) draagt bij aan de informatieuitwisseling en creëert de mogelijkheid voor het voordoen van een window of opportunity. In hoeverre bent u het met deze veronderstelling eens?

#### Inleiding C2

Het prioriteringsproces is een besturend proces dat op drie niveaus plaatsvindt: strategisch, tactisch en operationeel. Door de verschillende actoren samen te brengen en binnen de actoren de drie besturingsniveaus te benoemen ontstaat een netwerkbloem (zie gelijknamige figuur).

#### 14. In hoeverre bent u het met bovenstaande veronderstelling eens?

Overige vragen/onderwerpen

- Het hart van het netwerk wordt gevormd door de samenkomst van het strategische niveau van deelnemende organisaties. Hier worden afspraken gemaakt en moet het regionale proces gestuurd worden. In hoeverre deelt u deze veronderstelling?
- Wie/welke functies zouden er in uw ogen vertegenwoordigd moeten worden op het strategische niveau? (per actor)
- Binnen het netwerk is het van belang dat de informatie op de verschillende niveaus op dezelfde wijze geïnterpreteerd wordt, en dat er ook draagvlak is voor de besluitvorming op strategisch niveau, zodat de gemaakte keuzes ook geïmplementeerd worden. In hoeverre bent u het met deze veronderstelling eens?

## Deelvraag 4

“Welke processtappen kunnen voor een succesvol prioriteringsproces gedefinieerd worden?”

### **Inleiding D1**

Voor het prioriteringsproces zijn 6 stappen geformuleerd. Zie ook tabel 'prioritering stap voor stap' op p. 6

15. Een succesvol prioriteringsproces doorloopt de volgende zes fasen: (1) Initiatief, (2) verkenning doelen en wensen, (3) prioritering, (4) uitvoering, (5) monitoring & evaluatie en (6) bijsturing proces. In de praktijk van het complexe vraagstuk van prioritering zal dit vereenvoudigde lineaire proces vooral als kompas gebruikt moeten worden, en zal blijken dat er soms zijpaden bewandeld moeten worden, of even een stapje terug gedaan moet worden om alle actoren 'in het proces mee te nemen'.  
**In hoeverre onderschrijft u de benoemde stappen? Mist u stappen?**

16. Vanuit de theorie van procesmanagement wordt gesproken over 'fases' (volgtijdelijke stappen) en 'rondes' (minder afgebakende stappen die door elkaar kunnen lopen).  
**Kunt u aangeven of er in uw praktijk van prioritering sprake was/is van stappen of fases?**

Overige vragen/onderwerpen

- Welke stap vindt u het meest belangrijk?
- In hoeverre bent u het met de volgende theoretische veronderstelling eens?  
De aspecten 'Draagvlak & Vertrouwen' en 'Onderhandeling & besluitvorming' lopen als een rode draad door het prioriteringsproces. Voor een succesvol proces moeten daarom inhoudelijke en procesmatige aspecten verknoopt worden, en moet er aandacht zijn voor de tegenstrijdige belangen.
- Emotionele betrokkenheid (waaronder ook prestige) bij een project vertraagt het keuzeprocess en leidt tot verkeerde prioritering. In hoeverre bent u het met deze veronderstelling eens?

## Procesmodel voor prioritering

### **Inleiding E1**

Op basis van de theoretische veronderstellingen is een analysemodel gemaakt (zie gelijknamige figuur op p.7). Het model geeft de interactie tussen de sturingsinstrumenten, de te doorlopen stappen en de omgeving (actoren en context van gebiedsontwikkeling) weer.

17. **In hoeverre kunt u dit model aan uw praktijk staven?**