

# INITIATIEF.

MAART 2015

JACO VAN VLIET  
MASTER CITY DEVELOPER



## Sturen op succes van **Unsolicited Proposals**

Met Ongevraagde Private Voorstellen voor  
Stedelijke Gebiedsontwikkeling komen tot  
Publiek-Private Samenwerking.



## Samuel Sarphati

(Amsterdam, 31 januari 1813 – aldaar, 23 juni 1866) was een Joods arts, chemicus, weldoener en broodfabrikant die een belangrijke rol speelde in de ontwikkeling van het onderwijs, de volksgezondheid, de stedenbouw en de nijverheid van Amsterdam in het midden van de 19e eeuw.

Sarphati was van alle markten thuis en liep met zijn initiatieven vaak vast in de Amsterdamse bureaucratie.



**INITIATIEF. Sturen op succes van Unsolicited Proposals:** met Ongevraagde Private Voorstellen voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling komen tot Publiek-Private Samenwerking.

**MCD**®  
master city developer

Auteur: Jaco van Vliet  
Betreft: Masterthesis  
Begeleider: Joost Schrijnen  
Jaargang: MCD9  
Datum: 31 maart 2015

# Colofon

Masterthesis:	Initiatief. Sturen op succes van Unsolicited Proposals: met Ongevraagde Private Voorstellen voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling komen tot Publiek-Private Samenwerking.
Opleiding:	Master City Developer (MCD®), jaargang 9
Scriptiebegeleider:	prof. ir. J.M. (Joost) Schrijnen
Datum:	31 maart 2015
Auteur:	ing. J. (Jaco) van Vliet Studentnummer: 365008 jacovanvliet@gmail.com +31 6 29 60 73 69
Layout:	enzaterdag.

“ **Creativity always comes as a surprise to us**; therefore, we can never count on it and we dare not believe in it until it has happened. In other words, we should not consciously engage upon tasks whose success clearly requires that creativity be forthcoming. Hence, the only way in which we can bring our creative resources fully into play is by misjudging the nature of the task, by presenting it to ourselves as more routine, simple, undemanding of genuine creativity than it will turn out to be. Or, put differently: since we necessarily underestimate our creativity it is desirable that we underestimate to a roughly similar extent the difficulties of the tasks we face, so as to be tricked by these two offsetting underestimates into undertaking tasks which we can, but otherwise would not dare, tackle. The principle is important enough to deserve a name: since we are apparently on the trail here of some sort of Invisible or Hidden Hand that beneficially hides difficulties from us, I propose “The Hiding Hand”. ”

(Hirshman, economist in “The principle of the hiding hand”,  
gepubliceerd in Public Interest nr. 6, 1967, pp 10-23)

# Inhoud

Colofon.....	3
Inhoud.....	5
Voorwoord .....	8
Samenvatting.....	9
<b>1</b> <b>Introductie en probleemstelling</b> .....	<b>13</b>
1.1 Aanleiding .....	13
1.2 Probleemstelling.....	13
1.3 Doelstelling.....	14
1.4 Vraagstelling.....	14
1.5 Methode, aanpak en leeswijzer .....	14
1.6 Relevantie .....	15
1.6.1 Academische relevantie.....	15
1.6.1.1 Kennisleemte .....	16
1.6.1.2 Voortbouwen.....	16
1.6.1.3 Maatschappelijke relevantie.....	16
1.7 Onderzoeksafbakening.....	16
<b>2</b> <b>Literatuuronderzoek</b> .....	<b>19</b>
2.1 Definitie begrippen.....	19
2.1.1 Unsolicited Proposal.....	19
2.1.2 Stedelijke gebiedsontwikkeling .....	22
2.1.2.1 Stedelijk management .....	22
2.1.2.2 Stedelijke Gebiedsontwikkeling.....	23
2.1.2.3 Gebiedsontwikkeling.....	25
2.1.2.4 Project- of vastgoedontwikkeling.....	25
2.1.3 Publiek-private samenwerking .....	25
2.1.4 Succesfactoren.....	27
2.1.4.1 Contextvariabelen .....	27
2.1.4.2 Noodzakelijke criteria .....	27
2.1.4.3 Kritische succesfactoren .....	28
2.2 Eerder onderzoek naar USP .....	28
2.2.1 USP in gebiedsontwikkeling .....	28
2.2.2 USP in de bouwsector (GWW en B&U).....	29
2.2.3 Nieuwe theoretische basis.....	29
2.3 Conceptueel model.....	29
2.3.1 Theoretische basis .....	29
2.3.2 Verklarende invalshoeken .....	31
2.3.3 Hypothesen.....	32
2.3.4 Noodzakelijke criteria.....	33
2.3.5 Kritische succesfactor .....	33
2.3.6 Model en onderbouwing.....	34
2.3.7 Kwaliteiten van het USP (NC) .....	34
2.3.8 Publieke sturing in de markt (NC).....	34

2.3.8.1	Vormende sturingsinstrumenten .....	35
2.3.8.2	Regulerende sturingsinstrumenten .....	35
2.3.8.3	Stimulerende sturingsinstrumenten.....	35
2.3.8.4	Bekwaamheidsontwikkeling als actor in de markt.....	35
2.3.9	Publiek beleid voor USP (NC).....	36
2.3.10	Procesmanagement door actoren (NC) .....	37
2.3.10.1	Onderhandelen .....	38
2.3.10.2	Beslissen.....	39
2.3.10.3	Communiceren .....	41
2.3.11	Kwaliteit van de samenwerking tussen actoren (KSF).....	42
2.3.11.1	Relationele contractentheorie .....	42
2.3.11.2	Vorming van een samenwerkingsverband .....	43
2.3.11.3	Succesfactoren voor samenwerking.....	44
2.4	Toetsing door expertgroep.....	45
2.5	Validatie door eerder onderzoek .....	46
2.6	Probleemcontext en Contextvariabelen.....	46
2.6.1	USP in het gebiedsontwikkelingsproces .....	46
2.6.1.1	Initiatief in het gebiedsontwikkelingsproces .....	46
2.6.1.2	Early private involvement bij gebiedsontwikkeling.....	50
2.6.2	Rolverdeling bij Gebiedsontwikkeling.....	52
2.6.2.1	1850 – 1945: burger- en privaat initiatief.....	53
2.6.2.2	1945 – 1985: overheidsinitiatief .....	54
2.6.2.3	1985 – 2000: meer private invloed .....	55
2.6.2.4	Vanaf 2000: meer burger- en privaat initiatief .....	56
2.6.3	Maatschappelijke verhouding particulier-markt-overheid.....	57
2.6.3.1	Publiek-privaat: best value for society .....	57
2.6.3.2	Particulier: van consument naar supplier .....	58
2.6.3.3	Nederlandse context in perspectief.....	59
2.6.4	Culturele aspecten overheid en bouwsector .....	60
2.6.5	USP in het buitenland.....	60
2.6.5.1	Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten.....	61
2.6.5.2	Duitsland en Spanje .....	62
2.6.5.3	Overige landen.....	63
2.6.6	Eigendoms- en ontwikkelingsrechten.....	64
2.6.7	Overige juridische aspecten .....	65
2.6.7.1	Aanbestedingsrecht.....	65
2.6.7.2	Staatssteun .....	71
2.6.7.3	Intellectueel eigendom en auteursrecht.....	71
2.6.7.4	Ongeoorloofde kennisvoorsprong .....	72
2.6.8	Samenwerkingsvormen bij Gebiedsontwikkeling.....	73
<b>3</b>	<b>Praktijk- en veldonderzoek .....</b>	<b>77</b>
3.1	Selectie cases .....	77
3.2	Interviews .....	77
3.2.1	Geïnterviewden per casus .....	77
3.2.2	Vragenlijst.....	78
3.3	Resultaten .....	78
3.3.1	Totstandkoming.....	78
3.3.2	Casus: A12-Zone Utrecht .....	80
3.3.2.1	Resultaat toetsing aan het model .....	80
3.3.2.2	Casebeschrijving .....	81
3.3.3	Casus: Garenmarkt Leiden .....	90
3.3.3.1	Resultaat toetsing aan het model .....	90
3.3.3.2	Casebeschrijving .....	91

3.3.4	Casus: Kralingse berg Rotterdam .....	95
3.3.4.1	Resultaat toetsing aan het model.....	95
3.3.4.2	Casebeschrijving.....	96
<b>4</b>	<b>Analyse en discussie .....</b>	<b>102</b>
4.1	Totaalbeeld toetsing cases .....	102
4.2	Sterke en zwakke punten .....	103
4.3	Discussie .....	109
4.3.1	Bevestiging van het conceptueel model.....	109
4.3.2	Verbinding met eerder onderzoek.....	111
4.3.3	Tekortkomingen in het onderzoek.....	111
<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen.....</b>	<b>113</b>
5.1	Conclusies.....	113
5.2	Discussie .....	115
5.3	Aanbevelingen.....	117
Bijlage 1	<b>Reflectie.....</b>	<b>120</b>
Bijlage 2	<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>121</b>
Bijlage 3	<b>Overige bronnen .....</b>	<b>125</b>
Bijlage 4	<b>Tabel met validatie model.....</b>	<b>127</b>
Bijlage 5	<b>Tabel met resultaten cases.....</b>	<b>137</b>

# Voorwoord

**Voor u ligt mijn masterthesis**, de ‘proeve van bekwaamheid’ van de Master City Developer (MCD®), waarmee de tweejarige postinitiële masteropleiding is voltooid. Binnen het brede vakgebied van Stedelijke Ontwikkeling ben ik vooral gefascineerd door hoe samenwerkingsverbanden ontstaan voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling, waarbij de belanghebbenden in het ideale geval een symbiotische relatie aangaan.

M

ijn interesse in het onderwerp van dit onderzoek is grotendeels ontstaan door mijn gebrek aan inzicht hoe samenwerking tot stand komt danwel mislukt. Daarbij komt het beeld dat veel Unsolicited Proposals niet leiden tot samenwerking, zodat veel schaarse middelen worden verspild. Ergernis blijkt vaak de grootste inspiratiebron voor innovatie. Dat verklaart veel van mijn motivatie. Om met de woorden van een lid van de expertgroep te spreken: *“Het Unsolicited Proposal is een dood paard”*. Dit terwijl het in potentie het beste paard van stal zou kunnen zijn, gelet op de veranderende rolverdeling en marktomstandigheden bij Gebiedsontwikkeling. Ik kan mijzelf niet eerder neerleggen bij dit ontmoedigd idealisme, dan nadat ik ook zelf een ferme poging heb gewaagd het Unsolicited Proposal wind te doen vangen. Juist met de stof die vanuit de masteropleiding is aangereikt ben ik van mening dat de resultaten van het onderzoek een nieuwe ronde met nieuwe kansen kan inluiden voor het Unsolicited Proposal, en daarmee voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling als geheel.

Door omstandigheden heeft mijn mastertraject langer geduurd dan de geplande twee jaar. Ondanks dat ik in de onverhoopte *extra time* ook erg veel geleerd heb, is het niet plezierig om ver achter het peloton alleen over de streep te komen, met slechts de bezemwagen nog achter je. Maar ik ervaar het passeren van de meet daardoor misschien wel als een groter overwinning.

Ik ben mijn lieve vrouw Karin heel dankbaar voor het (ver)dragen van mijn retraite en verblijf in de ‘MCD-mancave’. Je bent veruit de betere manager. Het heeft jou ook zweet en tranen gekost. Mijn dank gaat uit naar ARCADIS (voorheen: PRC) die mij de investering waardig achten. Gelet op de grote ROI is het een goede beslissing geweest. Ik wil Joost Schrijnen zeer hartelijk danken voor zijn inspirerende en coachende rol als scriptiebegeleider. Je hebt me heel veel vertrouwen en richting gegeven. Jeroen van Haaren zeg ik als aanspreekpunt van de opleiding hartelijk dank voor zijn hulp en adviezen. Ook Erik Braun en Marlies Vossen ben ik dankbaar voor hun luisterend oor en scherpe blik. Ook bedank ik de leden van de expertgroep en de geïnterviewden voor hun bereidwilligheid, openheid en vertrouwen. Ik hoop ook dat jullie met dit resultaat bruikbare inzichten in handen hebben voor de wetenschap en dagelijkse praktijk. Dankjewel André, Debbie, Edwin, Gé en Marijke: zonder onze fantastische projectgroep “Internationale Zone Den Haag” had ik niet zoveel geleerd en plezier gehad. Tenslotte mijn dank aan de programmaleiding: de hoge verwachtingen zijn ruim overtroffen. Ik heb met de masteropleiding m’n eigen wereld (her)ontdekt. Ik zal het uitzicht vanaf de 17<sup>e</sup> verdieping missen. Met de woorden van BLØF:

*Je hoeft de diepte niet in.*

*Om de wereld te begrijpen.*

*Maar klim zo hoog als je kan.*

*En overzie het dan, er valt zoveel te kijken.*

Tenslotte wens ik u net zoveel plezier bij het lezen als ik heb gehad bij het onderzoeken.

Jaco van Vliet  
Huizen, 31 maart 2015



# Samenvatting

**Het onderwerp van deze masterthesis** zijn de succesfactoren en sturingsmogelijkheden van Unsolicited Proposals voor Gebiedsontwikkeling (USP), zodat daarmee Publiek-Private Samenwerking (PPS) tot stand kan worden gebracht.

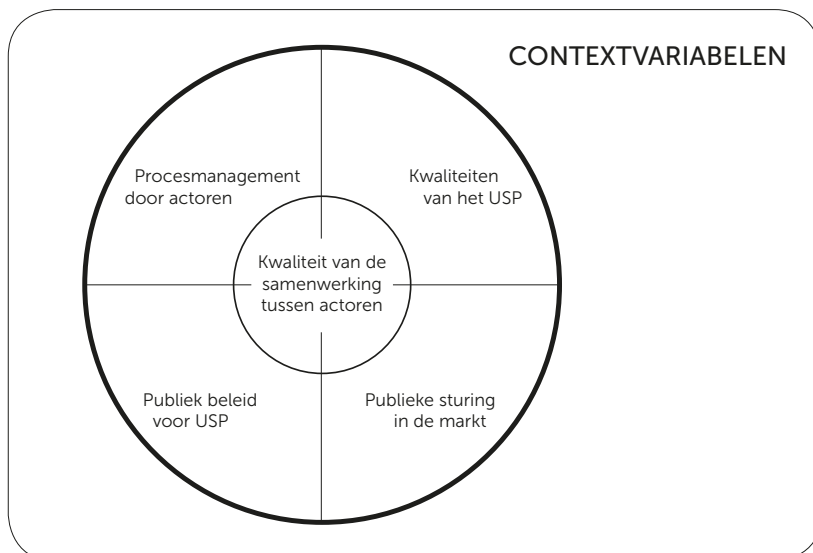
Aanleiding voor dit onderzoek is het beeld dat slechts weinig ingediende USP voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling daadwerkelijk leiden tot PPS (“succes”). De probleemstelling is dat dit “succes” minder vaak tot stand komt dan in potentie mogelijk. Daarom is als doelstelling gekozen het verkrijgen van een beter inzicht in de succesfactoren en sturingsmogelijkheden. De centrale hoofdvraag die is gebaseerd op deze onderzoeksdoelstelling is: “Wat zijn succesfactoren en sturingsmogelijkheden om naar aanleiding van een USP bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling te komen tot PPS? Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende subvragen geformuleerd:

1. Wat wordt verstaan onder een USP, Stedelijke Gebiedsontwikkeling en PPS?;
2. Welke wetenschappelijke theorie en literatuur is van toepassing op PPS bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling naar aanleiding van een USP?;
3. Wat is vanuit theorie en literatuur een “holistisch” conceptueel model voor het totstandkomen van PPS bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling naar aanleiding van een USP?;
4. Wat is de probleemcontext voor PPS bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling naar aanleiding van een USP?;
5. Welke sterkten en zwakten kunnen aan de hand van het conceptueel model worden geïdentificeerd voor het totstandkomen van PPS bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling naar aanleiding van een USP?;

Om antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvragen is een empirisch kwalitatief toetsend onderzoek uitgevoerd. Op basis van literatuurstudie is het hieronder afgebeelde “holistisch” conceptueel model geconstrueerd, waarbij een aantal hypothesen zijn geformuleerd:

1. De kwaliteiten van het USP zijn een noodzakelijke voorwaarde voor succes, maar niet doorslaggevend daarvoor (*Noodzakelijk criterium*);
2. Publieke sturing in de markt is voor het USP een noodzakelijke voorwaarde voor succes, maar niet doorslaggevend daarvoor (*Noodzakelijk criterium*);
3. Publiek beleid voor USP een noodzakelijke voorwaarde voor succes, maar niet doorslaggevend daarvoor (*Noodzakelijk criterium*);
4. Procesmanagement door actoren is voor het USP een noodzakelijke voorwaarde voor succes, maar niet doorslaggevend daarvoor (*Noodzakelijk criterium*);
5. De kwaliteit van de samenwerking tussen actoren voor het USP een noodzakelijke én doorslaggevende voorwaarde voor succes (*Kritische succesfactor*).

Door middel van een meervoudige casestudy zijn het conceptueel model en de hypothesen bevestigd. Er is gebruik gemaakt van een drietal cases: het USP A12-Zone Utrecht, het USP Garenmarkt Leiden en het USP Kralingse Berg Rotterdam. Bij de cases is gebruik gemaakt van twee negatieve casestudy's en een positieve (A12-Zone Utrecht). De kwalitatieve dataverzameling bij de casestudy's heeft naast deskresearch plaatsgevonden door middel van een negental semigestructureerde diepte-interviews.



*Conceptueel model, succesfactoren en sturingsmogelijkheden*

Wat betreft de beantwoording van de hoofdvraag zijn op basis van de onderzoeksresultaten de volgende twee hoofdconclusies getrokken:

1. De succesfactor en sturingsmogelijkheid “Kwaliteit van de samenwerking tussen actoren” is een noodzakelijke voorwaarde voor totstandkoming van Publiek-Private Samenwerking, én is voor “succes” doorslaggevend (*Kritische succesfactor*);
2. De volgende vier succesfactoren en sturingsmogelijkheden zijn noodzakelijke voorwaarden voor het totstandkomen van Publiek-Private Samenwerking, maar zijn voor “succes” niet doorslaggevend (*Noodzakelijke criteria*):
  - De kwaliteiten van het Unsolicited Proposal;
  - Publieke sturing in de markt;
  - Publiek beleid voor Unsolicited Proposals;
  - Procesmanagement door actoren.

De succesfactoren en sturingsmogelijkheden zijn met geobjectiveerde criteria nader geanalyseerd en geoperationaliseerd. Daaruit zijn de belangrijkste sturingsmogelijkheden naar voren gekomen:

1. Kwaliteit van de samenwerking tussen actoren (*Kritische succesfactor*):
  - (H)erkenning, bescherming en bevordering van de (eigen)belangen van de wederpartij. De primaire verantwoordelijkheid ligt daarbij voornamelijk bij de initiatiefnemende partij;
  - Het uitwisselen en managen van probleempercepties, meningen, verwachtingen en doelstellingen van het samenwerkingsverband: het nastreven van gezamenlijke ambities;
  - Overbruggend (onafhankelijk) leiderschap van het samenwerkingsverband, het bouwen van duurzame relaties en het ontwikkelen van vertrouwen tussen actoren en organisaties;
  - Voorafgaand draagvlak ontwikkelen onder de belangrijkste share- en stakeholders van het Unsolicited Proposal en dit voortdurend managen;
  - Formeel maar ook informeel communiceren met bijzondere aandacht voor metacommunicatie. Het vastleggen van (on)acceptabel gedrag is daarbij behulpzaam.
2. De kwaliteiten van het Unsolicited Proposal (*Noodzakelijk criterium*):
  - Grondige en volledige probleem- en belangenanalyse voorafgaand aan het ontwikkelen van oplossingen, en deze als dynamisch beschouwen en adaptief laten zijn;
  - SMART formuleren van het Unsolicited Proposal en zorgdragen voor een transparante en realistische onderliggende businesscase;
  - Structureren van de beoogde Publiek-Private Samenwerking door middel van een passen samenwerkingsmodel, waarbij juridische risico's expliciet worden beheerst;
  - Rekenschap geven van de impact van het Unsolicited Proposal op overheidsplannen, procedures en systemen, bepalen van een strategie hoe hiermee omgaan zal gaan worden (respecteren of openbreken).

3. Publieke sturing in de markt (Noodzakelijk criterium):
  - Het creëren, afbakenen en vergroten van gebiedspotenties door het inzetten van publiek- en privaatrechtelijke sturingsinstrumenten;
  - Adequaat inzicht in en informatie over de gebiedsontwikkelingsmarkt, het hebben van netwerken daarin, alsmede vaardigheden van publieke actoren om in deze netwerken adequaat op te treden en invloed uit te oefenen;
4. Publiek beleid voor Unsolicited Proposals (Noodzakelijk criterium):
  - Ontwikkelen van geschreven en vaststaand beleid voor Unsolicited Proposals en het (daarmee) stimuleren van de indiening van Unsolicited Proposals;
  - Binnen dit beleid vastleggen van de evaluatieprocedure- en wijze, het waarborgen van vertrouwelijkheid en deelneming aan eventueel noodzakelijke competitieve procedure.
5. *Procesmanagement door actoren* (Noodzakelijk criterium), en in het bijzonder:
  - Het beïnvloeden van andere actoren bij interactie door te communiceren, te onderhandelen en te beslissen;
  - Het totstandkomen van beslissingen blijkt te verklaren en te sturen aan de hand van zowel het fasenmodel, het stromenmodel als het rondommodel, die gelijktijdig aanwezig kunnen zijn. De doorlooptijd en mate van complexiteit blijken daarvoor bepalend. Het rondommodel wordt vooral herkend kijkend naar de lange termijn en grote complexiteit, het fasenmodel vooral op de middellange termijn en gemiddelde complexiteit, en het stromenmodel meer op de korte termijn en lagere mate van complexiteit.

De bevindingen van het onderzoek hebben tot een scherper inzicht geleid in de succesfactoren en sturingsmogelijkheden voor Unsolicited Proposals. Met het conceptuele model is de kans op “blinde vlekken en onderbelichting van invalshoeken geminimaliseerd. Het onderzoek voegt ook voor het vakgebied Gebiedsontwikkeling nieuwe wetenschappelijke kennis toe op gebied van sociologie en gedragswetenschappen: de kwaliteit van de samenwerking tussen actoren blijkt de Kritische succesfactor te zijn. Het onderzoek is ook relevant voor de praktijk van Stedelijke Gebiedsontwikkeling en de maatschappij in brede zin. Door het beperkte aantal (“succes”)cases zijn de resultaten van het onderzoek beperkt te generaliseren. Echter, de bevindingen van het onderzoek zijn gevalideerd door eerder onderzoek naar Unsolicited Proposals. Dit heeft een plaats gekregen in het conceptuele model. Daarmee is een deugdelijke basis gelegd voor veralgemenisering.

Op grond van de analyse en conclusies zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Vorm en neem deel aan *enabling partnerships*: informele samenwerkingsverbanden tussen publiek en privaat om verdeelde belangen samen te brengen tot een gedeelde visie en ambitie;
2. Creëer als overheid gebiedspotenties, maar zorg daarbij voor meer adaptieve overheidsplanvorming, -procedures en -systemen en sta zo open voor de inbreng van USP;
3. Voorkom als overheid het dubbele pettenprobleem, wees niet tegelijk hoeder van het algemeen belang en projectontwikkelaar, waardoor waardevolle kansen door USP worden gemist;
4. Ontwerp specifiek publiek beleid voor omgang met USP voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling, waaruit publiek commitment spreekt;
5. Organiseer het proces rondom besluitvorming rondom complexe USP naar voorbeeld van de creatieve concurrentie en het ideaalbeeld van verrijkende besluitvorming;
6. Breid de Aanbestedingswet uit met betrekking tot de omgang met USP, waarmee lokaal beleid daarvoor ook wettelijk wordt verankerd.

Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek zijn de volgende suggesties voor onderwerpen van vervolgonderzoek gedaan:

- Beweegredenen van en werkwijzen waarlangs private partijen komen tot een USP;
- Relatieve bijdrage van de vijf invalshoeken van het model aan “succes” van het USP;
- Validatie van het conceptuele model door aanvullende (“succes”)cases;
- Vaststellen van de effectiviteit van publiek beleid voor USP (internationaal vergelijkend).

ÉÈË



**Introductie** en probleemstelling



# 1 Introductie en probleemstelling

In dit hoofdstuk komen de volgende onderwerpen aan de orde:

7. Aanleiding;
8. Probleemstelling;
9. Doelstelling;
10. Vraagstelling;
11. Methode, aanpak en leeswijzer;
12. Relevantie;
13. Onderzoeksafbakening.

## 1.1 Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek is het beeld dat slechts weinig ingediende Unsolicited Proposals voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling daadwerkelijk leiden tot Publiek-Private Samenwerking. De vraag die naar aanleiding daarvan rijst is welke verklaring daarvoor kan worden gegeven.

## 1.2 Probleemstelling

De probleemstelling voor dit onderzoek is dat Publiek-Private Samenwerking bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling naar aanleiding van Unsolicited Proposal minder vaak tot stand komt dan in potentie mogelijk.

De achtergrond van de probleemstelling is dat sinds de in 2008<sup>1</sup> ingrijpend veranderende marktomstandigheden veel binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen zijn geraakt. Zowel de publieke partijen als de (grote) private partijen hebben niet langer de middelen en bereidheid om risicodragend te investeren zoals dat voor 2008 de praktijk was. Mede als gevolg daarvan is de politiek/bestuurlijke mening over de rol- en risicoverdeling tussen overheid en markt veranderd. Ook de vraag van particulieren en ondernemers naar huisvesting en leefomgeving is door deze omstandigheden fundamenteel veranderd.

In reactie op het terugtreden van de overheid van actief investerend en risicodragend grondbeleid naar een faciliterende rol wordt veelal verwacht dat particulieren en private partijen vooruitreden door proactiviteit en zelforganisatie. Overheden blijken echter niet altijd even goed in staat om zichzelf open te stellen voor initiatieven die (spontaan) vanuit de samenleving zelf ontstaan en die relatief los staan van beleidskaders (Boonstra, 2010). Tegen die achtergrond is het Unsolicited Proposal als instrument om te komen tot Stedelijke Gebiedsontwikkeling in potentie een belangrijk instrument en verdient het nader onderzoek naar de Kritische succesfactoren om te komen tot Publiek-Private Samenwerking.

---

<sup>1</sup> In september 2008 gaat Lehman Brothers failliet, een grote Amerikaanse financiële dienstverlener. Een gebeurtenis die vaak wordt gezien als het begin van de financiële, economische en kredietcrisis die zich in de daarop volgende jaren ontvouwde. Deze crisis heeft ook gezorgd voor ingrijpend veranderde omstandigheden in de markt van gebiedsontwikkeling.

### 1.3 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het verkrijgen van een beter inzicht in de succesfactoren en sturingsmogelijkheden om te komen tot Publiek-Private Samenwerking bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling naar aanleiding van een Unsolicited Proposal.

### 1.4 Vraagstelling

De centrale hoofdvraag, die is gebaseerd de onderzoeksdoelstelling, is als volgt:

*Wat zijn succesfactoren en sturingsmogelijkheden om naar aanleiding van een Unsolicited Proposal bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling te komen tot Publiek-Private Samenwerking?*

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk een aantal subvragen te beantwoorden:

1. Wat wordt verstaan onder een Unsolicited Proposal, Stedelijke Gebiedsontwikkeling en Publiek-Private Samenwerking?
2. Welke wetenschappelijke theorie en literatuur is van toepassing op Publiek-Private Samenwerking bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling naar aanleiding van een Unsolicited Proposal?
3. Wat is vanuit theorie en literatuur een 'holistisch' conceptueel model voor het totstandkomen van Publiek-Private Samenwerking bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling naar aanleiding van een Unsolicited Proposal?
4. Wat is de probleemcontext voor Publiek-Private Samenwerking bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling naar aanleiding van een Unsolicited Proposal?
5. Welke sterkten en zwakten kunnen aan de hand van het conceptueel model worden geïdentificeerd voor het totstandkomen van Publiek-Private Samenwerking bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling naar aanleiding van een Unsolicited Proposal?

### 1.5 Methode, aanpak en leeswijzer

Het onderzoek kan worden getypeerd als een empirisch kwalitatief toetsend onderzoek. De keuze voor dit type onderzoek is ingegeven door de verwachting dat er op basis van uitgebreide literatuurstudie een "holistisch"<sup>2</sup> conceptueel model kan worden geconstrueerd en werkhypothesen kunnen worden geformuleerd. Van belang is geacht een zo breed mogelijk kader te schetsen, maar dit tot een eenvoudig conceptueel model terug te brengen. Van dit conceptueel model en de hypothesen wordt veronderstelt dat zij een adequate afspiegeling vormen van wat zich in de praktijk voordoet. Door middel van het conceptueel model wordt een zo breed mogelijke blik gewaarborgd, zodat daarmee ook blinde vlekken kunnen worden geïdentificeerd. Vervolgens wordt nagegaan of het model en de werkhypothesen empirisch gesteund worden, door middel van een meervoudige casestudy. De kenmerkende verschijnselen binnen de cases worden zorgvuldig onderzocht, uitgaande van de veronderstelling dat de kenmerkende verschijnselen zich in andere – niet onderzochte – cases op nagenoeg dezelfde wijze voordoen. Naarmate het model en werkhypothesen vaker worden gesteund, neemt de waarde van het model als interpretatie- en verklaringskader toe. Bij de selectie van cases zal ook gebruik gemaakt worden van één of meerdere negatieve casestudy's, om te toetsen of het model en werkhypothesen ook daarbij opgaan. De kwalitatieve dataverzameling bij de casestudy's vindt naast deskresearch van beschikbare documenten plaats door middel van een aantal semigestructureerde diepte-interviews, waarvan het aantal interviews per case wordt bepaald door de omvang en complexiteit van de case. De dataverzameling heeft plaatsgevonden tot 1 januari 2014.

Vanuit de beschreven methodiek en aanpak volgt de volgende schematisering van het onderzoek, tevens leeswijzer voor het rapport.

---

<sup>2</sup> Volgens het holisme hangt alles met elkaar samen. Iets kan niet bekeken of geanalyseerd worden door naar een gedeelte van dat geheel te kijken.

FASE 1	FASE 2	FASE 3	FASE 4
Vraagstelling, construeren conceptueel model en formuleren werkhypothesen	Veld- en praktijkonderzoek door middel van casestudy en testen van het model	Synthese door spiegelen theorie hoofdstuk 2 en praktijk hoofdstuk 3	Conclusies en aanbevelingen
Deelvraag 1, 2, 3 en 4		Deelvraag 5	Hoofdvraag
Methode: literatuurstudie	Methode: casestudy met interviews betrokkenen	Methode: analyse	
Hoofdstuk 1 - Aanleiding - Probleemstelling - Doelstelling - Vraagstelling - Methode - Afbakening - Relevantie   Hoofdstuk 2 - Theorie - Literatuur - Conceptueel model	Hoofdstuk 3 - Case #1 (positief) - Case #2 (negatief) - Case#3 (negatief)	Hoofdstuk 4 - Synthese	Hoofdstuk 5 - Conclusies - Aanbevelingen

Tabel 1 – Onderzoeksaanpak en leeswijzer

Tijdens de literatuurstudie worden de aanleiding, doelstelling, vraagstelling en een voorlopig conceptueel model individueel voorgelegd aan de leden van een zogenaamde expertgroep, om de breedte en diepte van het onderzoek te waarborgen.

## 1.6 Relevantie

De relevantie van het onderzoek kan worden gezien vanuit twee perspectieven:

1. Academische relevantie (wetenschap), en:
2. Maatschappelijke relevantie (praktijk).

Dit onderzoek beoogt vanuit beide perspectieven nieuwe inzichten te bieden in de wijze waarop private en publieke partijen tot samenwerking kunnen komen naar aanleiding van een Unsolicited Proposal.

### 1.6.1 Academische relevantie

De academische relevantie van het onderzoek betreft de volgende elementen:

1. Vullen van een kennisleemte;
2. Voortbouwen op eerder onderzoek.

### 1.6.1.1 Kennisleemte

Er is nog relatief weinig wetenschappelijke kennis over het concept Unsolicited Proposal in Stedelijke Gebiedsontwikkeling. De bestaande kennis richt zich vooral op Unsolicited Proposals voor GWW<sup>3</sup>-projecten. Voorzover er onderzoek is gedaan naar Unsolicited Proposals voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling betreft dit slechts theoretisch onderzoek en Unsolicited Proposals van woningcorporaties aan overheden. Daarbij gaat het echter uiteindelijk vaak om vastgoedobjecten en niet om Stedelijke Gebiedsontwikkeling.

De literatuur rondom Unsolicited Proposals geeft weinig tot geen (expliciete) aandacht aan de kwaliteit van de samenwerking tussen publiek en privaat. In de literatuur op gebied van Publiek-Private Samenwerking bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling naar aanleiding van een Unsolicited Proposal ligt de focus voornamelijk op de kwaliteiten van het Unsolicited Proposal, de beïnvloeding van de markt door publieke partijen, procesmanagement door partijen en publiek beleid voor Unsolicited Proposals. De kennisleemte betreft de allesomvattendheid van de benadering door een 'holistisch' conceptueel model, maar ook de toepasselijkheid van literatuur op het gebied van sociologie en gedragswetenschappen. Deze laatste nieuwe invalshoek kan waardevolle inzichten geven op samenwerking voorafgaande aan Publiek-Private Samenwerking en hoe deze verbeterd kan worden.

### 1.6.1.2 Voortbouwen

Met dit onderzoek wordt voortgebouwd op eerder onderzoek naar Unsolicited Proposals zoals hierboven beschreven. Maar met name wordt voortgebouwd op eerder onderzoek dat direct en indirect is gedaan naar privaatgestuurde gebiedsontwikkeling (Heurkens, 2012). Met dit voortbouwen wordt beoogd om inzicht te geven in hoe deze privaatgestuurde gebiedsontwikkeling dan zou kunnen ontstaan, want daaraan ligt immers altijd een initiatief ten grondslag.

### 1.6.1.3 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke (praktische) relevantie is dat de inzichten die worden verkregen door het vullen van de kennisleemte en het voortbouwen op eerder onderzoek direct in de praktijk van Stedelijke Gebiedsontwikkeling toegepast kunnen worden, door zowel particulieren, bedrijven als overheden. Door het inzicht in de succesfactoren en sturingsmogelijkheden kan het instrument Unsolicited Proposal winnen aan efficiëntie en effectiviteit. In het bijzonder de nieuwe invalshoek "kwaliteit van de samenwerking tussen de actoren" kan daar een bijdrage aan leveren. Het gevolg daarvan is dat er meer en betere Publiek-Private samenwerking kan ontstaan voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling.

## 1.7 Onderzoeksafbakening

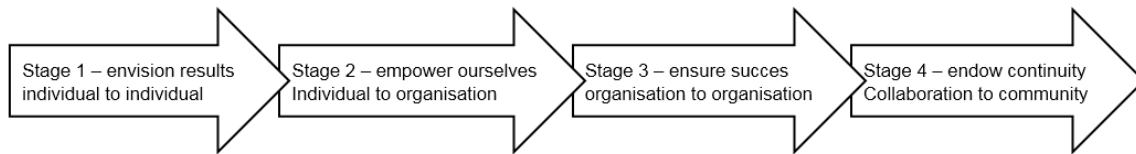
Het onderzoeksgebied is gelegen in de initiatieffase van het proces van Stedelijke Gebiedsontwikkeling. Het is van belang daarbinnen een aanwijsbaar begin- en eindpunt te definiëren om het onderzoeksgebied af te bakenen. Echter, Draijer (2011) stelt vast dat er in de literatuur geen erkend generiek model voorhanden is dat aangeeft hoe het proces van samenwerking verloopt. "Verschillende auteurs geven aan dat het vormen van samenwerking geen doel op zich is, maar een reis. Deze reis is niet incrementeel, maar vergelijkbaar met een verkeersknooppunt. Meerdere malen komt een samenwerkingsverband terug op hetzelfde punt, bijvoorbeeld een conflict of het eenduidig en acceptabel formuleren van het probleem. Door deze ambiguïteit bestaat er geen generieke model om te komen tot samenwerking" (Draijer, 2011: 28). Winer en Ray (1994) hebben verschillende processtappen geïdentificeerd die een goed beeld geven hoe een samenwerking tot stand komt. Zij onderscheiden in hun model de samenwerking tussen de personen en de achterliggende organisaties."

---

<sup>3</sup> Grond- Weg- en Waterbouw, samen met Burgerlijke & Utiliteitsbouw (B&U) vormen zij de bouwsector.



De vier fasen die Winer en Ray (1994) onderscheiden zijn weergegeven in figuur 1. Elke fase kent daarbij zijn eigen uitdagingen, wat niet wil zeggen dat een uitdaging niet ook in een andere fase kan voorkomen. Het zwaartepunt is echter gelegen in de fase waarin deze beschreven wordt.



Figuur 1 – Proces van samenwerking naar Winer en Ray (1994)

Met behulp van dit denkkader wordt het onderzoeksgebied afgebakend en verduidelijkt. Het onderzoeksgebied betreft fase 1 en 2. Daarbij wordt een aanpassing gedaan om het belang van besluitvorming te markeren. Dit wordt als een tussenstap tussen fase 2 en 3 gepositioneerd, waardoor er in totaal vijf in plaats van vier fasen kunnen worden onderscheiden.

Het onderzoeksgebied wordt daarmee als volgt gedefinieerd:

1. *Individual to individual* | Het beginpunt van het onderzoeksgebied is het moment dat individuele vertegenwoordigers van een private en publieke organisatie initiatief nemen en informele interactie ontwikkelen rondom een voorgenomen Unsolicited Proposal. De focus ligt in deze fase op is gericht op het totstandbrengen van een visie op het gewenste eindresultaat. De uitdagingen voor deze fase zijn het samenbrengen van mensen, versterken van vertrouwen, bevestiging van de visie en het specificeren van het gewenste eindresultaat.
2. *Individual to organisation* | De voorgaande interactie leidt tot het indienen van een Unsolicited Proposal, gevolgd door een nieuwe fase van interactie. Daarin staat niet zozeer de interactie tussen de individuele vertegenwoordigers centraal, maar die tussen de organisaties. Het verkrijgen van draagvlak van de achterliggende organisaties is in deze fase belangrijk. De uitdagingen voor deze fase zijn het bevestigen van de rol van de organisaties, het oplossen van conflicten, het organiseren van de inspanning en het ondersteunen van de deelnemers.
3. *Agreement* | Het sluitstuk van de voorgaande fase. Het eindpunt van het onderzoeksgebied is het moment van besluitvorming over Publiek-Private Samenwerking. Daarbij is overeenstemming bereikt tussen publieke en private partijen over verdere samenwerking. Dan kan zijn een positief besluit (succes), maar ook een negatief besluit. Een positief besluit met betrekking tot het Unsolicited proposal wordt ook is vastgelegd in een overeenkomst.

De fasen 3 en 4 van Winer en Ray (1994) worden buiten het blikveld van het onderzoek gehouden, omdat het daarin gaat over de implementatie en resultaten van het samenwerkingsverband. Daarnaast is eerder onderzoek gedaan (Heurkens, 2012) betreffende privaatgestuurde gebiedsontwikkeling. Omwille van het begrip worden fase 3 en 4 (hernummerd 4 en 5) hieronder nader toegelicht.

4. *Organisation tot organisation* | Deze fase richt zich op de samenwerking tussen de organisaties, en draait om het uitvoeren van de gemaakte overeenkomst. Het is van belang het werk te managen, te evalueren en de inspanningen periodiek te hernieuwen.
5. *Collaboration tot community* | Deze laatste fase heeft tot doel het resultaat van de tijdelijke en projectmatige samenwerking te bestendigen en in te bedden in de maatschappij, nadat de samenwerking wordt beëindigd. Zichtbaarheid, het betrekken van de gemeenschap zijn daarbij belangrijk.

# TWEE



Literatuuronderzoek

# 2 Literatuuronderzoek

In dit hoofdstuk komen de volgende onderwerpen aan de orde:

1. Definitie begrippen;
2. Eerder onderzoek naar USP;
3. Conceptueel model;
4. Validatie door expertgroep;
5. Validatie door eerder onderzoek;
6. Probleemcontext en Contextvariabelen.

## 2.1 Definitie begrippen

In de hoofdvraag worden een drietal begrippen gehanteerd, waarvan de individuele betekenis sterk wordt bepaald door de gemeenschappelijke context. Daarom is de eerste subvraag relevant:

*‘Wat wordt verstaan onder een Unsolicited proposal, Stedelijke gebiedsontwikkeling en Publiek-private samenwerking?’.*

De begrippen zullen in de navolgende paragrafen nader worden gedefinieerd:

1. Unsolicited Proposal;
2. Stedelijke Gebiedsontwikkeling;
3. Publiek-Private Samenwerking;
4. Succesfactoren.

### 2.1.1 Unsolicited Proposal

In de titel van het rapport op het voorblad wordt het begrip Unsolicited Proposal gebruikt. De betekenis van dit jargon is zelfs voor goed ingewijde vakgenoten niet altijd duidelijk. Daarom is in de ondertitel gekozen voor het synonieme begrip Ongevraagd Privaat Initiatief. Daarmee hoop ik voor alle lezers direct duidelijkheid te hebben geboden.

Volgens de ministeries van Economische Zaken, Verkeer & Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening & Milieu, toonde de parlementaire enquêtecommissie bouwnijverheid (2002-2003) dat onregelmatigheden in de bouwsector hebben geleid tot een verstoorde markt. De ministeries geven in de Nota “Toekomstvisie Bouwsector” dat de markt dient te herstellen, dat publieke partijen zich bewust zouden moeten zijn van hun rol in het bouwproces, meer ruimte moeten bieden aan private partijen door minder en effectievere regels. Innovatie, creativiteit, kwaliteit, klantgerichte gedrag zou moeten leiden tot een betere prijs-kwaliteitverhouding (Ministerie van EZ, VROM & VenW, 2003).

Om deze visie te realiseren hebben de genoemde ministeries destijds de Regieraad Bouw opgericht, voor twee doeleinden (Regieraad Bouw, 2009):

- Vertrouwen terugwinnen tussen publieke en private partijen;
- Bewustwording realiseren binnen de bouwsector van het belang van innovatie.

De Regieraad Bouw heeft aandacht besteedt aan thema's zoals "Professioneel Opdrachtgeverschap", waarvan Unsolicited Proposals deel uitmaken. Unsolicited Proposals van private partijen worden als een belangrijk instrument gezien om innovatie te bewerkstelligen in de bouwsector. Een private partij kan een *technology push* genereren op een proactieve wijze door een Unsolicited proposal in te dienen. Dit kan meer innovatieve veranderingen veroorzaken, naast degenen die voortkomen uit de reguliere 'market pull' innovaties. (Degenkamp, 2010).

In 2005 refereert Van Wassenaar van Catwijk in een publicatie van het Tijdschrift voor Bouwrecht aan de toegenomen aandacht van het Unsolicited Proposal, dat sinds 2003 in de belangstelling staat (Wassenaar van Catwijk, 2005). Een Europese belangenvereniging van aannemers roept in 2003 op tot een *adequate framework* voor de bescherming van publieke en private belangen bij het indienen van Unsolicited Proposals. In Nederland laat het bouwconcern Heijmans zich in 2004 van zich horen over dit onderwerp, door een pleidooi te houden voor stimulering van innovatie in de bouwsector via Unsolicited Proposals. Ook wijst Heijmans erop dat de aanbestedingsregels niet uitnodigen tot deze nieuwe benadering. Van Wassenaar van Catwijk sluit de publicatie af met een voorstel tot beleidsregels voor het behandelen van Unsolicited Proposals bij infrastructurele projecten.

Het Unsolicited proposal in de bouw, letterlijk vertaald: ongevraagd voorstel, is medio 2005 in Nederland door de Koninklijke BAM Groep bekend geworden onder de naam Eigen Initiatief<sup>4</sup>. Kenmerk van een Eigen Initiatief vormt het gegeven dat een marktpartij met een (innovatieve) oplossing komt voor een probleem of behoefte van een publieke partij voordat deze vraag op de markt is gezet (Fimerius, 2006; Fimerius, 2007).

In 2006 is in een door een werkgroep van Regieraad Bouw en PSI Bouw opgestelde handleiding de definitie van het begrip Eigen Initiatief nader aangescherpt. Ondanks dat in de titel van de publicatie het begrip Unsolicited Proposal wordt gebruikt, wordt in navolging van Koninklijke BAM Groep het Nederlandse begrip Eigen Initiatief overgenomen en als volgt gedefinieerd: "Onder een Eigen Initiatief wordt verstaan een oorspronkelijk idee, ontwikkeld door een private partij, voor de oplossing van een bij een publieke partij bestaand probleem, waar de publieke partij niet zelf om heeft gevraagd, en welk idee bij een publieke partij aantoonbare meerwaarde biedt. In het kader van deze handleiding is een Eigen Initiatief een voorstel voor de uitvoering van een bouwproject dat aan de volgende kenmerken voldoet:

- Het Eigen Initiatief is oorspronkelijk, op eigen initiatief ontwikkeld, zonder voorafgaande uitvraag door de publieke partij;
- Het Eigen Initiatief biedt de publieke partij een aantoonbare meerwaarde;
- Het Eigen Initiatief is SMART<sup>5</sup>;
- Het Eigen Initiatief bevat geen inbreuk op intellectuele eigendomsrechten van anderen.

"Eigen Initiatieven in de zin van deze handleiding zijn dus niet: verkoopbrochures, technische documentatie, speciale aanbiedingen en direct mail campagnes." (Regieraad Bouw en PSI Bouw, 2006: 13). Kritiek op de definitie van Eigen Initiatief door Regieraad Bouw en PSI Bouw (2006) is van Fimerius (2006), die de volgende opmerkingen heeft:

- In de definitie dient duidelijker naar voren te komen dat de woorden "zonder voorafgaande uitvraag" niet alleen betrekking hebben op de vraagspecificatie in de aanbestedingsdocumenten, maar ook betrekking hebben op situaties waarin de publieke partij de markt betreft, zoals bijvoorbeeld een marktconsultatie;
- Het is wenselijk dat de term Specifiek uit SMART moet worden aangevuld met 'gericht op toepassing in een concreet project'.

---

<sup>4</sup> De Koninklijke BAM Groep heeft in mei/juni 2005 voorgesteld deze Nederlandse benaming te gaan hanteren voor het Unsolicited proposal. Ter gelegenheid van het op 21 juni 2005 gehouden Symposium: 'Publiek Private Samenwerking: initiatief tot nieuwe transparantie', is een informatiebrochure opgesteld met de titel: 'BAM introduceert Eigen Initiatief'.

<sup>5</sup> SMART is een acroniem voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel (Achievable), Realistisch, Tijdgeboden.

In 2010 is door een vertegenwoordiging van zowel marktpartijen als overheidsinstanties<sup>6</sup> een nieuwe (praktische) handleiding opgesteld voor Eigen Initiatieven in de bouwsector. Daarin wordt het begrip Eigen Initiatief als volgt gedefinieerd: “Een bedrijf of particulier dient ongevraagd een originele oplossing in voor een maatschappelijk vraagstuk bij een publieke opdrachtgever. Deze oplossing biedt voor de opdrachtgever aantoonbare meerwaarde” (Bouwend Nederland et al, 2010: 5) Deze definitie is in eerste instantie veel smaller dan zoals door Regieraad Bouw en PSI Bouw (2006) gehanteerd. In aanvulling daarop wordt in de publicatie echter een vijftal kernwaarden van een Eigen Initiatief opgesomd, die van toepassing zijn bij zowel het opstellen als bij de beoordeling daarvan. Deze kernwaarden zijn een nadere aanscherping van de eerder definitie van Regieraad Bouw en PSI Bouw (2006), en luiden:

- Originaliteit: het is uw idee, onafhankelijk en daarbij innovatief en uniek. Houdt hierbij ook rekening met het intellectueel eigendom van het idee;
- Doel en meerwaarde: uw initiatief creëert aantoonbare meerwaarde voor de maatschappij.
- Volledigheid: zowel uw probleemanalyse als oplossing zijn grondig en volledig.
- SMART: uw idee is Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgeboden.
- Uitvoerbaarheid: uw idee past binnen de overheidsplannen, -procedures en -systemen. Het kan natuurlijk ook goed dat uw eigen initiatief juist vraagt om het openbreken van regels of bestaande structuren. Ook dan wordt uw idee serieus in behandeling genomen.

Ten aanzien van de definitie (en kernwaarden) van Bouwend Nederland et al (2010) is aan het eerste punt van kritiek van Fimerius (2006) op de definitie van Regieraad Bouw en PSI Bouw (2006) tegemoetgekomen door “zonder uitvraag” te wijzigen naar “ongevraagd”. De tweede kritische opmerking op de definitie van Regieraad Bouw en PSI Bouw (2006) is niet overgenomen: een Eigen Initiatief kan dus ook een niet-locatiespecifiek of generiek vraagstuk betreffen. Dat verruimt het toepassingsbereik, omdat vraagstukken ook een groter dan lokaal schaalniveau kunnen hebben (regionaal, nationaal). Dat is in het belang van de overheid. Opvallend is dat in de definitie van Bouwend Nederland et al (2010), naast bedrijven, ook particulieren als initiatiefnemers worden genoemd. Ook deze verruiming is in het belang van de overheid: het maatschappelijk breed stimuleren van innovatie en het vergroten van de kans op het verkrijgen van voor de overheid aantrekkelijke ideeën.

Het begrip Unsolicited Proposal kent een groot aantal Nederlandse synoniemen. Naast het hierboven genoemde begrip Eigen Initiatief bestaan ook “particulier initiatief”, “initiatiefplan” en “ongevraagd voorstel”. Deze laatste aanduiding wordt door Brouns (2009) en Van der Lans (2011) gehanteerd, waarbij aangesloten wordt bij de inhoudelijke definitie van Regieraad Bouw en PSI Bouw (2006). Voor de hand zou liggen om voor dit onderzoek het begrip Eigen Initiatief te hanteren, in navolging van de Koninklijke BAM Groep (2005), Regieraad Bouw en PSI Bouw (2006), Fimerius (2006) en Bouwend Nederland et al (2010). Echter het begrip Eigen Initiatief in de context van Stedelijke Gebiedsontwikkeling roept sterke associaties op met bijvoorbeeld een organische wijze van gebiedsontwikkeling, het doen van een beroep op het zelfrealisatierecht of een (particulier) burgerinitiatief voor gebiedsontwikkeling. Door het consequent hanteren van het begrip Unsolicited Proposal is zowel nationaal als internationaal eenduidig wat de strekking is van het onderzoek en is vergelijking mogelijk.

Wat betreft de inhoudelijke definitie van het begrip Unsolicited Proposal wordt aangesloten bij Bouwend Nederland et al (2010), echter met de volgende kanttekeningen:

- Particulieren kunnen geen samenwerkingspartner zijn voor overheden voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling naar aanleiding van Unsolicited Proposals, tenzij actief in een formeel samenwerkingsverband, dat bedrijfsmatig handelt;
- De suggestie naar aanleiding van het tweede kritiekpunt van Fimerius (2006) wordt alsnog overgenomen, namelijk dat de term Specifiek uit SMART moet worden aangevuld met “gericht op toepassing in een concreet project”. Dit plaatsgebonden karakter is inherent aan Stedelijke gebiedsontwikkeling en dient daarom te worden benadrukt.

---

<sup>6</sup> Bouwend Nederland, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Regieraad Bouw, Provincie Gelderland en ProRail.

Met inachtnaeme van voornoemde kanttekening, luidt de voor dit onderzoek te hanteren definitie van Unsolicited Proposal (USP) als volgt:

*“Een bedrijf dient ongevraagd een originele oplossing in voor een maatschappelijk vraagstuk bij een publieke opdrachtgever. Deze oplossing biedt voor de opdrachtgever aantoonbare meerwaarde. Kernwaarden van het Unsolicited proposal zijn:*

- *Originaliteit: het is uw idee, onafhankelijk en daarbij innovatief en uniek. Houdt hierbij ook rekening met het intellectueel eigendom van het idee;*
- *Doel en meerwaarde: uw initiatief creëert aantoonbare meerwaarde voor de maatschappij.*
- *Volledigheid: zowel uw probleemanalyse als oplossing zijn grondig en volledig.*
- *SMART: uw idee is Specifiek (en gericht op toepassing in een concreet project), Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden;*
- *Uitvoerbaarheid: uw idee past binnen de overheidsplannen, -procedures en -systemen. Het kan natuurlijk ook goed dat uw eigen initiatief juist vraagt om het openbreken van regels of bestaande structuren. Ook dan wordt uw idee serieus in behandeling genomen.”*

De betekenis van het begrip Unsolicited Proposal is afhankelijk van de inhoud van het Unsolicited Proposal en de specifieke context waarbinnen het voorstel wordt gedaan. Het begrip Unsolicited Proposal wordt voornamelijk gebruikt en als begrip herkend in de context van de Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW-sector), bijvoorbeeld voor bodemsanering en lijninfrastructuur zoals snelwegen en spoorwegen. Ook binnen de Bouw & Utiliteitsbouw (B&U-sector) vindt het begrip toepassing, bijvoorbeeld voor vastgoedontwikkelingen voor huisvesting en parkeren. (Bouwend Nederland et al, 2010). Maar ook in de Gebiedsontwikkeling is het begrip Unsolicited Proposal bekend. In de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011 wordt expliciet aandacht besteedt aan de mogelijkheid dat een initiatief voor een Gebiedsontwikkeling voortkomt uit een Unsolicited proposal (Ministerie van BZK et al, 2011). Daarbij geldt dat een Unsolicited Proposal pas als zodanig wordt beschouwd, als het marktvoorstellen betreft zonder dat de initiatiefnemer beschikt over een grondpositie. Aan een initiatief zonder grondeigendom kan een marktpartij namelijk geen rechten ontleen (Ministerie van BZK et al, 2011).

## 2.1.2 Stedelijke gebiedsontwikkeling

Voor dit onderzoek wordt het Unsolicited Proposal in de context van Stedelijke Gebiedsontwikkeling beschouwd. In deze paragraaf wordt daarom het begrip Stedelijke Gebiedsontwikkeling gedefinieerd, door de betekenis van de volgende termen te omschrijven:

1. Stedelijk management;
2. Stedelijke Gebiedsontwikkeling;
3. Gebiedsontwikkeling;
4. Gebiedsontwikkeling;
5. Project- of vastgoedontwikkeling.

### 2.1.2.1 Stedelijk management

Het begrip Stedelijk management wordt door Van Hoek in Franzen et al (2011) gedefinieerd als het proces van strategische besluitvorming met betrekking tot de ontwikkeling en verbetering van stedelijke regio's. Stedelijk management kan volgens Van Hoek worden toegepast op verschillende schaalniveaus:

- Strategisch managementniveau – de FUR<sup>7</sup> of het metropolitane schaalniveau;
- Beleidsniveau – ontwikkeling van bepaalde sectoren;
- Wijk- of buurtniveau – Stedelijke gebiedsontwikkeling;
- Projectniveau – (red.: Project- of) vastgoedontwikkeling.

---

<sup>7</sup> Functional Urban Region, Berg, L. van den, 1999, Ch. 18 "The Urban Life Cycle and the Role of a Market Oriented Revitalisation Policy in Western Europe", in: Urban Change in the United States and Western Europe, A. A. Summers, P. Cheshire and L. Senn (eds.), The Urban Institute Press, Washington.

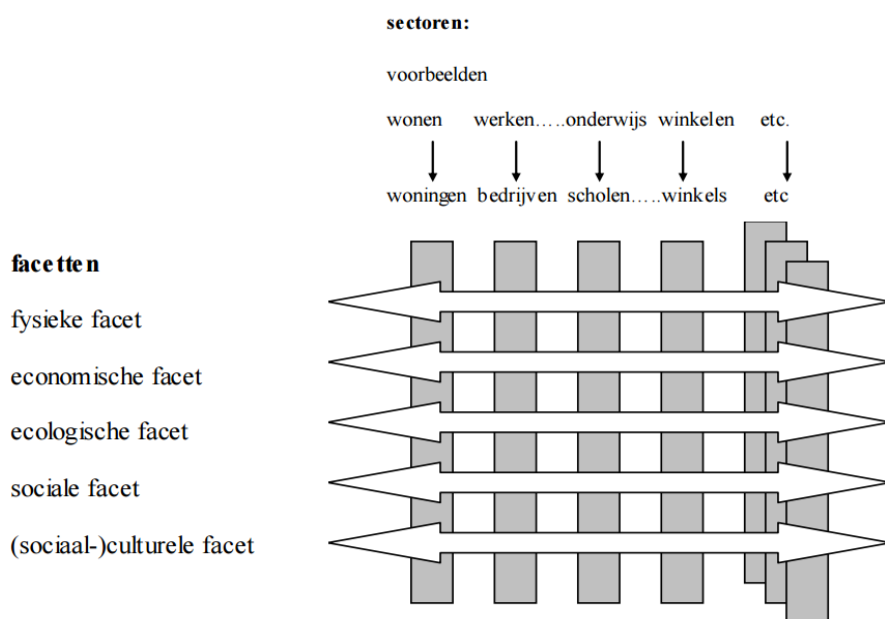
Van Hoek citeert in Franzen et al (2011: 56) Bramezza, die Stedelijk management als volgt definieert: “de gecoördineerde ontwikkeling en uitvoering van veelomvattende strategieën met de participatie en betrokkenheid van alle relevante stedelijke actoren, om zodoende kansen voor duurzame ontwikkeling van de stand te identificeren, creëren en benutten. Het is de taak van Stedelijk management om de aantrekkelijkheid en de relatieve competitieve positie van de stad te verbeteren, door het ontwikkelen en implementeren van een geïntegreerde strategie.”. Vanuit het gezichtspunt van Stedelijk management bezien, hebben economische, sociale, geografische en andere maatschappelijke ontwikkelingen een vergaande invloed op steden. Dit uit zich ondermeer in een grote ruimtelijke dynamiek. Verandering is kenmerkend voor steden (Van 't Verlaat, 2008). In aansluiting op de afbakening van het type opgaven, zal voor dit onderzoek de focus liggen op het schaalniveau van de buurt of de wijk.

### 2.1.2.2 Stedelijke Gebiedsontwikkeling

Stedelijke Gebiedsontwikkeling heeft zijn oorsprong in Stedelijk management, waarmee wordt bedoeld het zich steeds weer opnieuw aanpassen van steden aan nieuwe maatschappelijke eisen en behoeften. Daarvoor is een proactieve en stimulerende en op ontwikkeling gerichte houding nodig die ook daadwerkelijk tot resultaten leidt. Stedelijk management heeft betrekking op verschillende schaalniveaus en richt zich op diverse ontwikkelingsaspecten. Eén van de aspecten die daarbij een rol spelen, is de weerslag daarvan op de ruimtelijke omgeving. In ruimtelijk opzicht manifesteert stedelijke ontwikkeling zich in velerlei territoriale (deel)gebieden. Actief ingrijpen resulteert normaliter in een verandering van de bestaande situatie in een gebied; wat dat betreft zouden we het proces ook Stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen noemen (Franzen et al, 2011). Op de (her)ontwikkeling van die territoriale gebieden richt Stedelijke Gebiedsontwikkeling zich (Van 't Verlaat, 2008):

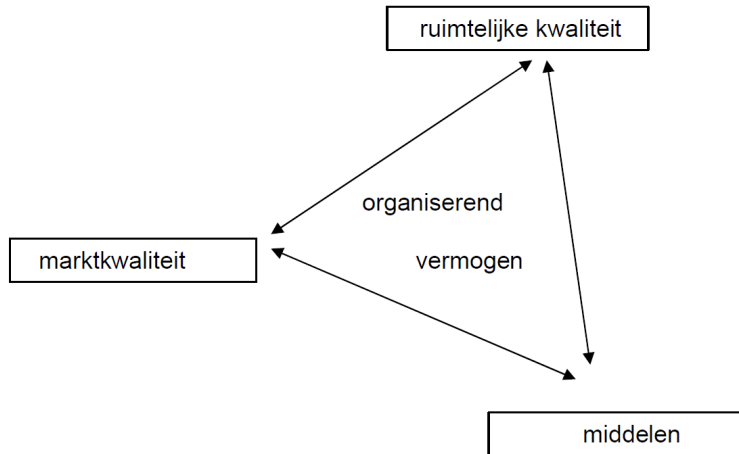
*“Stedelijke gebiedsontwikkeling is het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden. Daarbij gaat het niet alleen om de ruimtelijke ontwikkeling, maar moet deze worden gezien in nauwe samenhang met economische, sociale en andere ontwikkelingen”.[...] “De verschillende sectorale en facetmatige aspecten moeten in samenhang worden gezien en op een integrale wijze worden aangepakt”.*

Sectorale aspecten hebben betrekking op de verschillende functies met een ruimtelijke weerslag. Facetmatige aspecten zijn de invalshoeken (gezichtspunten, facetten) die zich voordoen binnen alle sectoren.



Figuur 2 – Sectoren en facetten (Van 't Verlaat, 2008)

Om tot Stedelijke Gebiedsontwikkeling te komen, moet een vertaalslag worden gemaakt, namelijk de integratie van de sectorale en facetmatige insteken in het proces van Stedelijke Gebiedsontwikkeling op een zodanige wijze, dat het resultaat daarvan voldoende ruimtelijke kwaliteit en marktkwaliteit heeft. Om te kunnen bereiken, is organiserend vermogen nodig (figuur 3). Het succes van stedelijke regio's en van concrete projecten binnen die regio's wordt in toenemende mate bepaald door het organiserend vermogen: de kunde van o.a. steden om te anticiperen op maatschappelijke ontwikkelingen en daarop vervolgens adequaat in te spelen door nieuwe ideeën te genereren, nieuwe ontwikkelingen op gang te brengen en die te implementeren op een zodanige wijze dat de condities worden geschapen voor een goede en duurzame stedelijke ontwikkeling (Van 't Verlaat, 2008).



Figuur 3 – Ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit, middelen en organiserend vermogen (Van 't Verlaat, 2008)

De Zeeuw (2007) nuanceert definitie van Stedelijke Gebiedsontwikkeling, door te stellen dat het, naast uiteenlopende ruimtelijke functies en belangen in een samenhangend en begrensd plan, ook gaat om:

- Planvorming met ruimtelijke investeringen;
- Winstgevende en verlieslatende plandelen (verevening);
- Overheid met marktpartijen, maatschappelijke organisaties en bewoners.

Verder definieert hij Stedelijke gebiedsontwikkeling naast deze inhoudelijke definitie ook als een proces: “de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her-) ontwikkeling van een gebied” (De Zeeuw, 2007). Kernpunt voor De Zeeuw is dat inhoud en proces onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Voor dit onderzoek zal de definitie van Stedelijke Gebiedsontwikkeling van Van 't Verlaat (2008) worden gehanteerd, met inachtnaam van de nuanceringen van De Zeeuw (2007). Andere definities zoals genoemd door Brouns (2009) en Wolting, Bregman en Pool (2012) beschrijven weliswaar concreter wat de inhoudelijke aspecten van Gebiedsontwikkeling zijn, maar deze ontberen allen het doel en de functie van Gebiedsontwikkeling binnen Stedelijk management. Zonder deze functie kan de essentie onvoldoende worden begrepen. Betoogd kan worden dat Gebiedsontwikkeling een containerbegrip is voor grootschalige ruimtelijke projecten in zowel het landelijk als het stedelijk gebied. Daarbij zou ook gedacht kunnen worden aan een (grensoverschrijdend) infrastructureel project of de aanleg van woonwijken/bedrijventerreinen in uitleggebieden Wolting, Bregman en Pool (2012). Daarbij acht ik niet zozeer grootschaligheid als een onderscheidend kenmerk, maar complexiteit. Bovendien is een belangrijke toetssteen of een project als een (Stedelijke) Gebiedsontwikkeling kwalificeert de mate waarin de sectorale en facetmatige aspecten in samenhang worden gezien en geïntegreerd aangepakt. Een voornamelijk monofunctioneel project voldoet niet aan deze toetssteen. Voor dit onderzoek wordt echter het blikveld afgebakend tot het (binnen)stedelijk gebied en het landelijk gebied verder buiten beschouwing gelaten.



### 2.1.2.3 Gebiedsontwikkeling

Het begrip Gebiedsontwikkeling is voorjaar 2004 aan de vocabulaire toegevoegd, in aanloop naar de Nota Ruimte (2004). Gebiedsontwikkeling werd daarin als toepassing beschouwd van de zogenaamde ontwikkelingsplanologie: planologie waarbij een actievere rol wordt gevraagd van provincies en gemeenten en die de invloed van marktpartijen meeneemt alvorens tot planologische vastlegging wordt overgegaan. Deze actievere rol komt terug in de definitie van Stedelijke Gebiedsontwikkeling van Van 't Verlaat (2008), zoals hierboven vermeld.

Globaal kunnen er volgens De Zeeuw (2007) vier type opgaven worden onderscheiden waar gebiedsontwikkelingen plaatsvinden:

1. Binnenstedelijke transformatie (centrum, werken naar wonen);
2. Binnenstedelijke herstructurering (woongebieden);
3. Stadsrandgebieden (uitleggegebieden);
4. Landelijke gebieden (woon- en werklandschappen).

In het stedelijke gebied heeft de gemeente van nature het voortouw. In het buitengebied neemt de provincie steeds vaker de regie. Gebiedsontwikkeling waar de provincie bij betrokken is kenmerkt zich veelal door:

- Bovenlokale opgave voor woningbouw en/of natuur en/of recreatie en/of waterberging en/of bedrijfsterreinontwikkeling;
- Verevening tussen winst- en verliesgevende planonderdelen.

Voor dit onderzoek zullen de volgende typen opgaven als nadere afbakening dienen:

- Binnenstedelijke transformatie (centrum, werken naar wonen)
- Binnenstedelijke herstructurering (woongebieden)

### 2.1.2.4 Project- of vastgoedontwikkeling

De genoemde functie en integraliteit die kenmerkend is voor gebiedsontwikkeling, maakt tevens duidelijk wat het onderscheid is met Project- of vastgoedontwikkeling. Project- of vastgoedontwikkeling richt zich uitsluitend op het ontwikkelen van onroerend goed: "Het vanuit ondernemerschap ontwikkelen van een idee, waarmee een geconstateerde behoefte of vraag kan worden beantwoord door middel van het uitwerken van dit idee en wat leidt tot het realiseren van onroerend goed dat deze behoefte of vraag beantwoord." (Brouns, 2009). Binnen gebiedsontwikkeling kan er sprake zijn van Project- of vastgoedontwikkeling, maar niet andersom.

### 2.1.3 Publiek-private samenwerking

Voor dit onderzoek wordt het Unsolicited Proposal in de context van Stedelijke Gebiedsontwikkeling beschouwd. Gezamenlijk staan ze weer in de context van Publiek-Private Samenwerking. In de volgende paragraaf zal daarom het begrip Publiek-private samenwerking worden gedefinieerd.

Het begrip "Publiek-Private Samenwerking" (PPS), kent geen vastomlijnde definitie. In de literatuur circuleren dan ook meerdere definities die geen van allen een gezaghebbende status hebben verworven (Moolhuizen en Brackmann, 2002). PPS kent veel verschijningsvormen, heeft een uiteenlopende inhoud en kan plaatsvinden in een uiteenlopende context, zoals ook voor USP is aangegeven in §2.1.1. Het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen maken gebruik van PPS. Bijvoorbeeld bij de aanleg van wegen, bruggen, tunnels, spoorwegtrajecten, jachthavens, woonwijken, jachthavens, industriegebieden, ziekenhuizen, bedrijvencomplexen, overheidshuisvesting etc.

Er wordt voor PPS in de bouwsector wel onderscheid gemaakt in:

- Gebouwgebonden-PPS (B&U);
- Infrastructuur-PPS (GWW);
- Gebiedsgebonden-PPS (Gebiedsontwikkeling) (Canoy, 2011).

Dit onderzoek richt zich vanwege de context van Stedelijke Gebiedsontwikkeling op de gebiedsgebonden-PPS. Daarom wordt de volgende definitie van PPS als basis gebruikt:

*“PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling. Het resultaat van de samenwerking is meerwaarde: een kwalitatief beter eindproduct voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld. [...] De overheid realiseert maatschappelijke doelstellingen en creëert perspectief op een hogere kwaliteit en een reductie van de projectkosten.” (Kenniscentrum PPS, 2005: 1).*

Deze basisdefinitie kan verder worden genuanceerd. De Europese Commissie hanteert een vergelijkbare definitie van PPS: daarbij moet het nog nadrukkelijker gaan om het uitvoeren van een activiteit met een publiek karakter (Europa Decentraal, 2007). Wolting, Bregman en Pool (2012) hanteren een beknoptere definitie, maar vullen die aan met een aantal kenmerken. De volgende selectie van kenmerken zijn een aanvulling van de definitie van het Kenniscentrum PPS (2005):

- Er is sprake van niet-vrijblijvende interactie tussen overheden en marktpartijen;
- De samenwerking is gericht op synergie bij de realisatie van convergente doelen;
- Het heeft maatschappelijke en commerciële kenmerken;

Door Moolhuizen en Brackmann (2002) wordt PPS ook wel omschreven met gebruikmaking van een aantal gemeenschappelijke criteria. De volgende selectie van criteria zijn een aanvulling op de definitie van het Kenniscentrum PPS (2005) en de kenmerken van Wolting, Bregman en Pool (2012):

- [red.: Samenwerking] tussen één of meer publieke partijen enerzijds en een of meer private partijen anderzijds;
- Die op enigerlei wijze juridisch is gestructureerd ((door oprichting van een (gezamenlijke) rechtspersoon en/of door middel van een overeenkomst);
- Met als doel het realiseren van een bepaald project;
- Waarbij een publiek belang richtinggevend is;
- Waarbij het mogelijk is de realisering op commerciële wijze, dat wil zeggen met het realiseren van winst, uit te voeren, en;
- Waarbij elke betrokken partij voor een zeker deel deelneemt in de risico's en/of de financiering en/of de zeggenschap en/of de verantwoordelijkheid van het project.

De beknopte doch gezaghebbende definitie die door Bult-Spiering en Dewulf (2006) wordt gegeven, voegt aan bovenstaande definitie geen nieuwe inzichten toe.

Binnen de definitie Publiek-Private Samenwerking bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling kunnen verschillende samenwerkingsvormen worden onderscheiden. Deze zijn echter voor de definitie van Publiek-Private Samenwerking niet relevant. Deze maken onderdeel uit van de probleemcontext en zullen daarom nader worden uitgewerkt.

## 2.1.4 Succesfactoren

Succesfactoren zijn factoren die van belang zijn voor het ontstaan van Publiek-Private Samenwerking naar aanleiding van een Unsolicited Proposal voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling. Deze factoren zouden “succesfactoren” kunnen worden genoemd, waarbij “succes” wordt gedefinieerd wanneer een USP tot PPS leidt. Echter, door slechts te spreken over “succesfactoren” heeft nog geen analytische classificatie van de succesfactoren naar verschillende niveaus plaatsgevonden. Daarom worden, in lijn met Hobma in Franzen et al, (2011) een drietal niveaus van succesfactoren onderscheiden:

1. Contextvariabelen;
2. Noodzakelijke criteria;
3. Kritische succesfactoren.

In de onderstaande paragrafen worden deze begrippen nader toegelicht. Denkend vanuit deze niveaus wordt vervolgens wetenschappelijke theorie en literatuur geanalyseerd op relevantie en toepasbaarheid.

### 2.1.4.1 Contextvariabelen

Het eerste niveau van succesfactoren is dat van de Contextvariabelen, ook wel “achtergrond variabelen” of “exogene factoren” genoemd. Deze helpen volgens Hobma in Franzen et al (2011) om succes te bewerkstelligen, maar kunnen niet worden beïnvloed door individuele actoren. Deze Contextvariabelen omvatten (vertaald, red.):

- “Economisch klimaat;
- Politiek klimaat;
- Culturele achtergrond;
- Demografie;
- Veranderingen in wet- en regelgeving”.

### 2.1.4.2 Noodzakelijke criteria

Het tweede niveau van succesfactoren dat door Hobma in Franzen et al (2011) wordt onderscheiden, zijn die van de noodzakelijke criteria, ook wel “veto criteria” genoemd. Deze factoren zijn noodzakelijk, maar niet voldoende voor succes. Deze criteria niet in ogenschouw nemen zal elk doel ondermijnen, en in feite een “veto” voor het gehele project betekenen. In tegenstelling tot de contextvariabelen, kunnen Noodzakelijke criteria wel door de individuele actoren worden beïnvloed (Hobma in Franzen et al, 2011). Deze Noodzakelijke criteria omvatten (vertaald, red.):

- “Tijdige grondverwerving;
- Projectscope;
- Economische haalbaarheid;
- Realistische kostenramingen;
- Duidelijke strategie voor bodemverontreinigingen;
- Onafhankelijke sub-projecten
- Robuuste financial engineering
- Vroege betrokkenheid van private partijen in het proces.
- Het creëren van duidelijke go/no go momenten op basis van beleidsdocumenten;
- Stakeholderanalyses;
- Vroege betrokkenheid van belangengroepen;
- Publiek huis op orde;
- Risicomanagement;”
- Etc. etc.

### 2.1.4.3 Kritische succesfactoren

Het derde niveau van succesfactoren dat door Hobma in Franzen et al (2011) wordt onderscheiden, is dat van de Kritische succesfactoren, ook wel bekend als progressiecriteria. Deze hebben een grote invloed op het succes danwel falen van het project in kwestie, maar zijn relatief moeilijk door de actoren te beïnvloeden. Er kan worden aangevoerd dat deze Kritische succesfactoren een proces-georiënteerde benadering vereisen (Hobma in Franzen et al, 2011). Deze Kritische succesfactoren omvatten (vertaald, red.):

- “Vertrouwen en openheid tussen partijen;
- Leiderschap en aanwezigheid van “intermediair” ondernemerschap;
- Beeld van de (her)ontwikkelingslocatie;
- Reductie van complexiteit;
- Proactieve beleidsmakers;
- Ontwerpers met een “moderne” taakopvatting”.

## 2.2 Eerder onderzoek naar USP

Zoals in §1.6 benoemd in het kader van de relevantie van dit onderzoek, wordt voortgebouwd op een aantal eerdere onderzoeken. Deze onderzoeken richten zich op twee verschillende gebieden<sup>8</sup>:

1. USP in Gebiedsontwikkeling;
2. USP in de bouwsector (GWW en B&U).

### 2.2.1 USP in gebiedsontwikkeling

Met dit onderzoek kan worden voortgebouwd op de eerdere onderzoeken van Brouns (2009), Van der Lans (2011) en Heurkens (2012):

1. *Brouns (2009)* | Het is lastig gebleken voor private partijen om zonder grondpositie maar (slechts) op basis van kennis en kunde via een privaat (ongevraagd) voorstel tot Publiek-Private Samenwerking te komen. Er wordt gesteld dat – behalve woningcorporaties – weinig organisaties zijn die zich zo zonder eigendom durven opstellen. Woningcorporaties bezitten exclusieve uitgangspunten om via ongevraagde voorstellen tot Publiek-Private Samenwerking te kunnen komen (Brouns, 2009). Vanwege de invloed van de veranderingen in de gebiedsontwikkelingspraktijk sinds 2008 (zie §1.2) is de vraag gerechtvaardigd of de conclusies van dit onderzoek nog steeds valide zijn.
2. *Van der Lans (2011)* | De mate waarin de ongevraagde voorstellen van woningcorporaties succesvol zijn, blijkt afhankelijk te zijn van de X-factor van het voorstel: het verkrijgen van politiek, ambtelijk en maatschappelijk draagvlak (Brouns, 2009). Een onderzoek dat op deze conclusie van Brouns (2009) voortbouwt, toont de 11 belangrijkste aspecten die de genoemde x-factor beïnvloeden, oftewel de succesfactoren van een ongevraagd voorstel van een woningcorporatie (Van der Lans, 2011)
3. *Heurkens (2012)* | Recenter onderzoek heeft in afwijking van de stelling van Brouns (2009) aangetoond dat er motieven zijn die wijzen op meer private betrokkenheid in de gebouwde omgeving en een meer marktgerichte Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk (Heurkens, 2012).

---

<sup>8</sup> Het is van belang het onderscheid tussen deze twee te verduidelijken. Zoals beschreven in de voetnoot bij paragraaf 1.6.1, bestaat de bouwsector uit Grond-, Weg-, en Waterbouw (GWW) en de Burgerlijke- & Utiliteitsbouw (B&U). De definitie van (Stedelijke) Gebiedsontwikkeling in paragraaf 2.1.2 maakt duidelijk dat dit veelomvattender is dan het realiseren van GWW- of B&U-werken.

## 2.2.2 USP in de bouwsector (GWW en B&U)

Met dit onderzoek kan ook worden voortgebouwd op de eerdere onderzoeken van Fimerius (2007), Poot (2009) en Degenkamp (2010):

1. *Fimerius (2007)* | Dit onderzoek is uitgevoerd naar de vorm en inhoud van beleid betreffende de omgang met Eigen Initiatieven in de bouw. Er wordt een kader geschetst van de vereisten waaraan het beleid voor omgang met Eigen Initiatieven dient te voldoen.
2. *Poot (2009)* | Dit onderzoek is uitgevoerd naar hoe de bestuurlijke actoren en spoorpartners reageren op een Eigen Initiatief voor een spoorlijn tussen Breda en Utrecht in termen van zelforganiserend vermogen. Alhoewel het voorwerp van het Eigen Initiatief een infrastructureel project is (GWW), is het relevant omdat het de bestuurlijke reactie daarop onderzoekt. De combinatie met het grote aantal betrokken stake- en shareholders, de grensoverschrijdende omvang en de daarmee gepaard gaande bestuurlijke complexiteit, maakt de vergelijking met gebiedsontwikkeling mogelijk.
3. *Degenkamp (2010)* | Dit onderzoek heeft in beeld gebracht welke kansen het instrument van het USP kan bieden aan de actoren in de bouwsector in het (semi)publieke domein, en welke oplossingen de belemmeringen adequaat het hoofd kunnen bieden. Lacune van dit onderzoek is dat onder de 'bouwsector' niet wordt begrepen de integrale ruimtelijke veranderingsprocessen die Gebiedsontwikkeling kenmerken, maar slechts vastgoed- en infrastructuurprojecten die ingrediënten daarvan vormen. Gebieds- en projectontwikkelaars worden daardoor als actoren niet in het onderzoek geïnccludeerd.

## 2.2.3 Nieuwe theoretische basis

Het in de voorgaande paragrafen gegeven overzicht en categorisering van eerder onderzoek toont dat er – los van de resultaten zelf – uiteenlopende doelstellingen, vraagstellingen, afbakening, context en literatuur zijn gehanteerd rondom het centrale onderwerp USP in de bouwsector of Gebiedsontwikkeling. Daarom kunnen deze onderzoeken niet zondermeer als basis of uitgangspunt voor dit onderzoek worden gebruikt. Het is noodzakelijk om in de theorie en literatuur eerst een nieuwe, gemeenschappelijke basis te vinden, van waaruit en waarin de resultaten van eerder onderzoek kunnen worden geplaatst. In het volgende hoofdstuk zullen – naast de bredere literatuurstudie – de bevindingen van het eerdere onderzoek worden gebruikt om een conceptueel model te construeren en te testen.

## 2.3 Conceptueel model

Zoals beschreven in de voorgaande paragraaf is het noodzakelijk een nieuwe, gemeenschappelijke theoretische basis te vinden. Vervolgens kan een conceptueel model worden geconstrueerd en getest met de resultaten van het eerdere onderzoek naar USP. Deze paragraaf is als volgt opgebouwd:

1. Theoretische basis;
2. Verklarende invalshoeken;
3. Hypothesen;
4. Noodzakelijke criteria;
5. Kritische succesfactor;
6. Model en onderbouwing;
7. Kwaliteiten van het USP (NC);
8. Publieke sturing in de markt (NC);
9. Publiek beleid voor USP (NC);
10. Procesmanagement tussen actoren (NC);
11. Kwaliteit van de samenwerking tussen actoren (KSF).

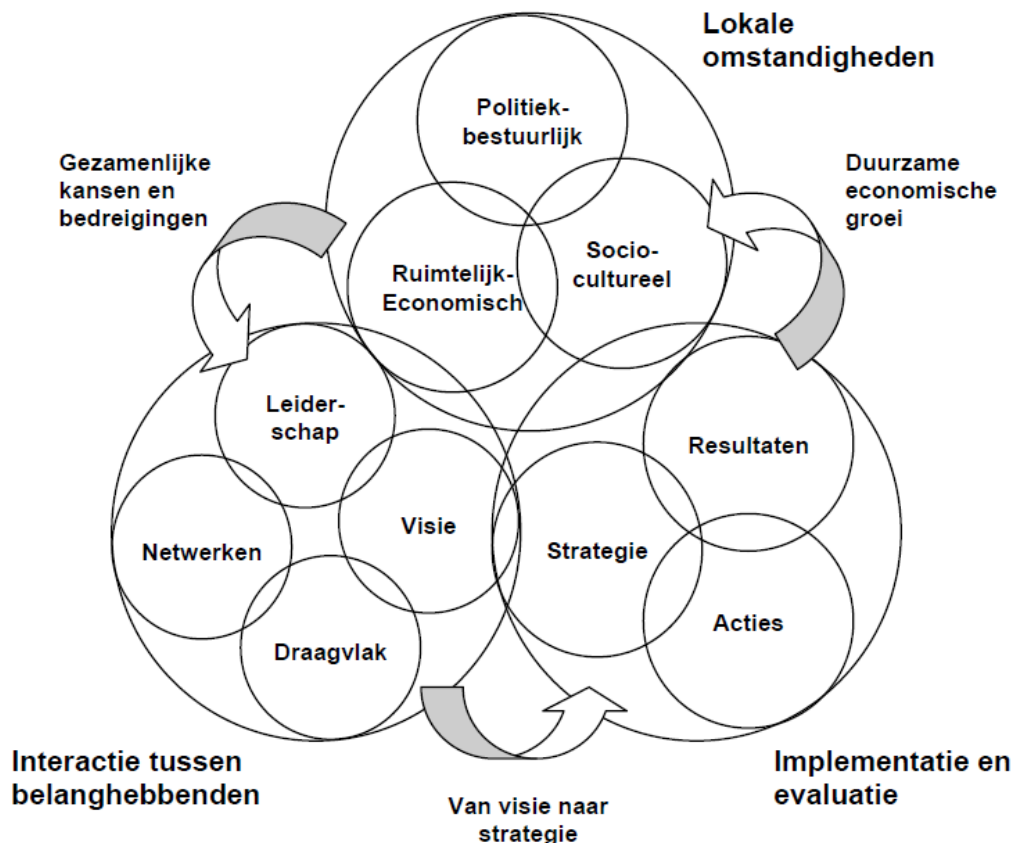
### 2.3.1 Theoretische basis

Vanuit de noodzaak (zie §2.2.3) om eerst een zo breed mogelijk overzicht te creëren van het onderzoeksveld, is gekozen om het theoretisch model "Organiserend vermogen" (Van den Berg, Braun en Otgaar, 2002) nader te onderzoeken. Organiserend vermogen is een abstract concept, dat de complexiteit van Stedelijke Gebiedsontwikkeling omarmt, waarbij multidisciplinaire invalshoeken worden

samengebracht. De meest veelomvattende definitie van het begrip Organiserend vermogen klinkt als volgt (Van den Berg, Braun en Van der Meer, 1997: 256)

*“Organising capacity is the ability to enlist all actors involved, and with their help generate new ideas and develop and implement a policy, designed to respond to fundamental developments and create conditions for sustainable development.”*

In onderstaande figuur zijn de elementen van Organiserend Vermogen beschreven in het proces van Stedelijke ontwikkeling, als een ontwikkelingsinstrument.



*Figuur 4 – Organiserend vermogen als een ontwikkelingsstrategie (bron: R.M. van Hoek)*

Volgens Van den Berg, Braun en Van der Meer (1997) is het model Organiserend vermogen het best te kwalificeren als een “helikoptermodel”, dat het inzicht van de aanpak van stedelijke uitdagingen vergroot, zonder het overzicht te verliezen. Daarmee kan dus het gewenste overzicht worden bereikt. Organiserend vermogen ziet op het gehele beleidsproces: van vaststelling van kansen en bedreigingen, naar strategie en beleid, tot implementatie en evaluatie.

In de tweede plaats heeft Organiserend vermogen een strategisch doel dat nauw aansluit bij de thematiek van het onderzoek: Stedelijke gebiedsontwikkeling. In het essay “Steden in transitie en het belang van organiserend vermogen” gaan Van den Berg, Braun en Otgaar (2004) in op het belang van Organiserend vermogen als belangrijke succesfactor bij het besturen van ontwikkelingen in de hedendaagse stad. Daarmee zijn we direct aanbeland bij het doel van Stedelijk management en Stedelijke gebiedsontwikkeling (§2.1.2). De behoefte aan Organiserend vermogen komt voort uit een aantal sociaal-culturele, ruimtelijk-economische en politiek bestuurlijke ontwikkelingen. Als gevolg van de globalisering en de transformatie richting een informatiemaatschappij concurreren steden en stedelijke regio’s in toenemende mate met elkaar. Deze ontwikkeling spoort de publieke en private actoren aan om initiatieven te nemen en een proactieve houding aan te nemen ten aanzien van stedelijk beleid.

In de derde plaats erkent Organisatorisch vermogen het belang van interactie tussen de belanghebbenden. Fysieke transformaties vloeien volgens Teisman (1997) voort uit interactie tussen beslissingen van actoren, ongeacht of deze actoren een relatie onderhouden. Het model biedt inzicht in instrumenten die kunnen worden ingezet om de interactie tussen actoren te optimaliseren. Volgens Van den Berg, Braun en Otgaar (2002) kan Organiserend vermogen in relatie tot stedelijke ontwikkeling in essentie worden opgevat als de mate waarin belanghebbenden gezamenlijk problemen oplossen en kansen benutten ten behoeve van een duurzame ontwikkeling van de stad. Zij geven aan dat het concept Organiserend vermogen gebaseerd is op de veronderstelling dat de inspanningen van samenwerkingsverbanden de ontwikkeling van een stad kunnen beïnvloeden. Bij “interactie tussen belanghebbenden” onderscheidt het model Organiserend vermogen een aantal aspecten die hun oorsprong hebben in sociologische inzichten met betrekking tot samenwerkingsprocessen.

In de vierde plaats benadrukt het model dat Publiek-Private Samenwerking een essentiële voorwaarde is. Organiserend vermogen sluit uitstekend aan bij publieke en private partijen die tot samenwerking willen komen, om gezamenlijk resultaten te bewerkstelligen. De aansluiting met het onderzoeksonderwerp wordt daarmee nog sterker. Bij samenwerkingsverbanden gaat het met name om netwerken van publiek-private interacties die economische en maatschappelijke ontwikkelingen stimuleren, ook wel “social capital” genoemd. De ontwikkeling van een stad wordt in die optiek bepaald door het interactieproces tussen publieke en private partijen. Volgens Van den Berg, Braun en Otgaar (2002) is het samenwerkingsmodel een middenweg tussen staatgeleide (“state-led”) en marktgeleide (“market-led”) ontwikkeling. Maatschappelijk en economisch succes lijkt in hoge mate gebaseerd te zijn op het regionaal vermogen om op vertrouwen gebaseerde relaties te ontwikkelen, om te leren en om in netwerken te opereren.

Organiserend vermogen biedt een integraal, generiek en samenhangend overzicht van de dynamiek rondom een USP voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling. De generieke theorie van Organiserend vermogen is in zichzelf nog onvoldoende verklarend om de vraagstelling te kunnen beantwoorden. Er is een specificering nodig ten behoeve van het onderzoeksgebied. Organiserend vermogen kan daarbij als basis dienen voor het te construeren conceptueel model, waar de succesfactoren hun oorsprong in hebben.

### 2.3.2 Verklarende invalshoeken

Met de theoretische basis van Organiserend vermogen als generiek verklarend model, kunnen vanuit literatuurstudie een aantal op het onderzoeksgebied toegespitste invalshoeken worden onderscheiden (tabel 2), die een duidelijke relatie hebben met het USP voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling, en hoe dit kan leiden tot PPS. In deze afzonderlijke invalshoeken zijn elementen van Organiserend vermogen verdeeld.

INVALSHOEK	LITERATUURBRON
De inhoud en kwaliteit (kernwaarden) van een USP zijn medebepalend of een USP kan leiden tot PPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regieraad Bouw &amp; PSI Bouw (2006)</li> <li>▪ Fimerius (2007)</li> <li>▪ Hoekstra et al (2007)</li> <li>▪ Brouns (2009)</li> <li>▪ Poot (2009)</li> <li>▪ Degenkamp (2010)</li> <li>▪ Regieraad Bouw (2010)</li> <li>▪ Lans (2011)</li> <li>▪ Lenferink et al (2013)</li> <li>▪ Bouwend Nederland et al (2010)</li> </ul>

INVALSHOEK	LITERATUURBRON
De wijze waarop de overheid als actor in de markt optreedt is medebepalend of een USP kan leiden tot PPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adams &amp; Tiesdel (2010)</li> <li>▪ Adams, Croudance &amp; Tiesdel (2012)</li> <li>▪ Franzen et al (Adams)</li> <li>▪ Heurkens (2012)</li> <li>▪ Lenferink et al (2013)</li> </ul>
Het aanwezig zijn van publiek beleid voor USP, en de kwaliteit van dat beleid, is medebepalend of een USP kan leiden tot PPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regieraad Bouw &amp; PSI Bouw (2006)</li> <li>▪ Fimerius (2006)</li> <li>▪ Hoekstra et al (2007)</li> <li>▪ Regieraad Bouw et al (2010)</li> <li>▪ Lenferink et al (2013)</li> </ul>
De wijze waarop partijen elkaar beïnvloeden door interactie (procesmanagement) is medebepalend of een USP kan leiden tot PPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adams &amp; Tiesdel (2010)</li> <li>▪ Teisman (2000)</li> <li>▪ Poot (2009)</li> <li>▪ Heurkens (2012)</li> </ul>
De kwaliteit van de samenwerking tussen actoren is medebepalend of een USP kan leiden tot PPS	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Van der Veen (2009)</li> <li>▪ Draijer (2011)</li> </ul>

Tabel 2 – Verklarende invalshoeken

In §2.1.4 zijn reeds de volgende niveaus van succesfactoren onderscheiden en gedefinieerd:

1. Contextvariabelen;
2. Noodzakelijke criteria;
3. Kritische succesfactoren.

De verklarende invalshoeken kunnen worden gezien als Noodzakelijke criteria of Kritische succesfactoren, want ze zijn in tegenstelling tot Contextvariabelen (§2.1.4) door privaat danwel publiek beïnvloedbaar en stuurbaar.

### 2.3.3 Hypothesen

De verklarende invalshoeken uit de voorgaande paragraaf leiden (op basis van literatuur en definities in §2.1.4) tot de onderstaande hypothesen, als fundament voor het conceptueel model:

1. De kwaliteiten van het USP zijn een noodzakelijke voorwaarde voor succes, maar niet doorslaggevend daarvoor (*Noodzakelijk criterium*);
2. Publieke sturing in de markt is voor het USP een noodzakelijke voorwaarde voor succes, maar niet doorslaggevend daarvoor (*Noodzakelijk criterium*);
3. Publiek beleid voor USP een noodzakelijke voorwaarde voor succes, maar niet doorslaggevend daarvoor (*Noodzakelijk criterium*);
4. Procesmanagement door actoren is voor het USP een noodzakelijke voorwaarde voor succes, maar niet doorslaggevend daarvoor (*Noodzakelijk criterium*);
5. De kwaliteit van de samenwerking tussen actoren voor het USP een noodzakelijke én doorslaggevende voorwaarde voor succes (*Kritische succesfactor*).

Het in bovenstaande hypothesen ontbrekende niveau van de Contextvariabele zal nader worden ingevuld in de contextanalyse in §2.6. Deze contextvariabelen vormen de achtergrond in het conceptueel model. Deze context is voor de actoren niet beïnvloedbaar en stuurbaar.



### 2.3.4 Noodzakelijke criteria

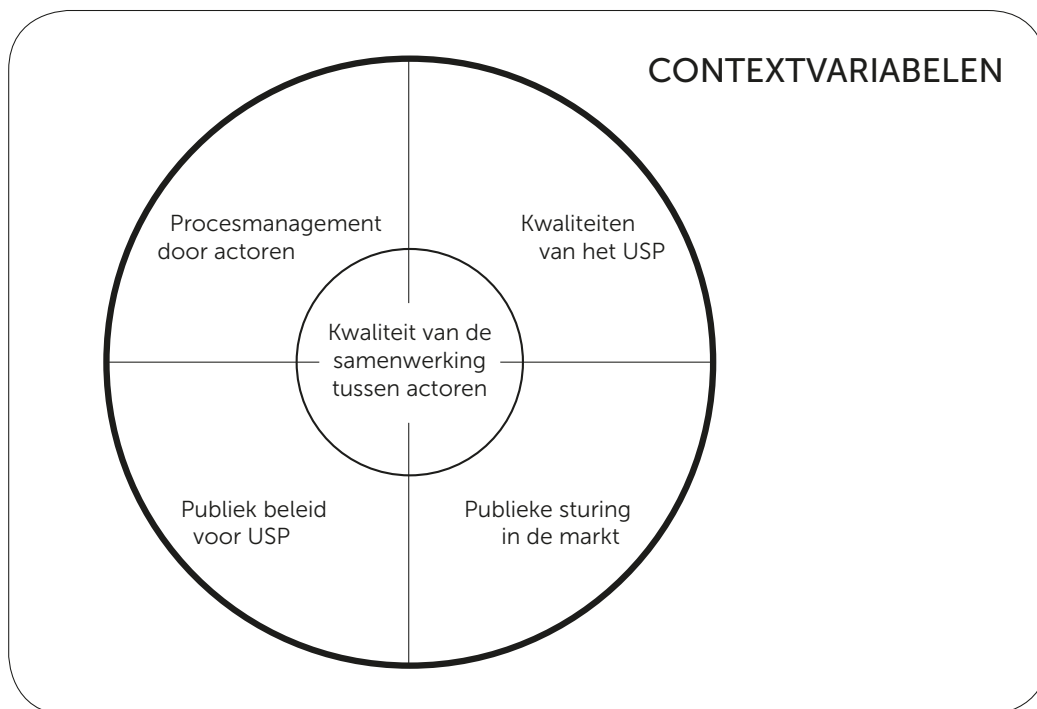
Zoals beschreven in voorgaande paragrafen zijn de volgende invalshoeken vanuit de wetenschappelijke theorie en literatuur als Noodzakelijke criteria te onderscheiden:

- Kwaliteiten van het USP;
- Publieke sturing in de markt;
- Publiek beleid voor USP;
- Procesmanagement door actoren.

Het in §2.3.1 beschreven Organiserend vermogen, de invalshoeken “publieke sturing in de markt” (2.) en “procesmanagement door actoren” (3.) betreffen wetenschappelijke theorieën<sup>9</sup> die verklaringen bieden en verbanden leggen tussen verschillende feiten en gebeurtenissen uit de praktijk. Het is daarom te verantwoorden deze invalshoeken een plaats te geven in het holistisch conceptueel model. De invalshoek “kwaliteiten van het USP” (1.) en “publiek beleid voor USP” betreffen geen – of kunnen niet gefundeerd worden op – wetenschappelijke theorie, maar bieden wel een breed op literatuur gebaseerde analytische bril. Daardoor kan de praktijk breder en dieper worden bestudeerd. Daarom is het ook voor deze invalshoeken te verantwoorden een plaats te bieden in het holistisch conceptueel model.

### 2.3.5 Kritische succesfactor

In §2.3.3 en paragrafen daarvoor is beschreven dat vanuit wetenschappelijke theorie en literatuur als Kritische succesfactor te onderscheiden is: kwaliteit van de samenwerking tussen actoren. Deze invalshoek kan gefundeerd worden op wetenschappelijke theorie, die verklaringen biedt en verbanden legt tussen verschillende feiten en gebeurtenissen uit de praktijk. Het is daarom te verantwoorden deze invalshoek een plaats te geven in het holistisch conceptueel model.



Figuur 5 – Conceptueel model

<sup>9</sup> Of kunnen op wetenschappelijke theorieën gebaseerd worden.

### 2.3.6 Model en onderbouwing

Op basis van de argumentatie in voorgaande paragrafen kan een grafische weergave van het conceptueel model worden gemaakt. De wijze van weergave benadrukt dat de Kritische succesfactor “kwaliteit van samenwerking tussen actoren” raakvlakken heeft met elk van de vier Noodzakelijke criteria en deze allen beïnvloedt. Ook de Noodzakelijke criteria oefenen middels de raakvlakken weer invloed op elkaar uit. Samen vormen de succesfactoren een coherent systeem. Een gebrek dat betrekking heeft op één onderdeel zal impact hebben op het gehele systeem.

In onderstaande paragrafen volgt per succesfactor een nadere uiteenzetting van de onderliggende wetenschappelijke theorie en/of literatuur:

1. Kwaliteiten van het USP – Noodzakelijk criterium (NC);
2. Publieke sturing in de markt – Noodzakelijk criterium (NC);
3. Publiek beleid voor USP – Noodzakelijk criterium (NC);
4. Procesmanagement door actoren – Noodzakelijk criterium (NC);
5. Samenwerking tussen actoren – Kritische succesfactor (KSF)

### 2.3.7 Kwaliteiten van het USP (NC)

Wat betreft de definitie van kwaliteiten van het USP wordt verwezen naar de gekozen definitie voor Unsolicited Proposal, zoals beschreven in §2.1.1.

### 2.3.8 Publieke sturing in de markt (NC)

Wat betreft de rol van de overheid in het creëren van ruimte voor Unsolicited proposals, wordt aangesloten bij het onderzoek van Heurkens (2012) naar privaatgestuurde stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten. Dat is onder andere gebaseerd op het onderzoek van Adams & Tiesdel (2010) en Adams, Croudance & Tiesdel (2012). Adams & Tiesdel (2010) constateren in de eerste plaats dat de formele en vooral informele interacties tussen publieke en private partijen de praktijk van Gebiedsontwikkeling vormgeven. Deze conclusie sluit ook aan bij de basis van de voor dit onderzoek gehanteerde wetenschappelijke theorie, namelijk Organiserend vermogen (§2.3.1). Daarin is de “interactie tussen belanghebbenden” een wezenlijk kenmerk van het proces van gebiedsontwikkeling.

De overheid stuurt niet op basis van een strikte scheiding markt-overheid van buitenaf, zij stuurt door processen van interactie de markt van binnenuit. Deze perceptie van de verschijnselen in de praktijk is gezaghebbend geworden door de verbindingen die zijn ontstaan tussen economie en sociologie, waarmee de klassieke benadering is verdrongen. “In reflecting on how markets are made and by whom, it is important to recognise that market transactions are institutionally conditioned by the same set of humanly devised constraints that structure politics, economic, and social interactions” (North, Zhu in Adams & Tiesdel, 2010: 193). “Markets are social constructs; they are not natural “phenomena” (Oxley in Adams & Tiesdel, 2010: 193). “The state performs essential property-right enforcing, underwriting and protecting roles that allow markets to function” (Schulze in Adams & Tiesdel, 2010: 194).

Overheid en markt maken beide onderdeel uit van de markt en beïnvloeden elkaar. De markteconomische definitie van het begrip ‘markt’ is in de meest algemene zin het geheel van omstandigheden waaronder gevraagde en aangeboden hoeveelheden van een bepaald product of een bepaalde dienst verhandeld worden en waar een prijs ontstaat. Het gegeven dat de overheid door ruimtelijke ordening, planologie, grondbeleid invloed sturing uitoefent en zelf als actor in de (grond)markt optreedt, bevestigt de theorie van Adams & Tiesdel (2010).

Overheidsactoren die verantwoordelijk zijn voor ruimtelijke ordening en planologie, of zoals Adams & Tiesdel (2010) noemen “planners”, moeten worden gezien als actoren in de markt. Zij beïnvloeden (investerings)afwegingen van private partijen positief danwel negatief, door middel van de instrumenten die tot hun beschikking staan. Deze kunnen worden in vier categorieën worden ingedeeld:

1. Vormende sturingsinstrumenten;
2. Regulerende sturingsinstrumenten;
3. Stimulerende sturingsinstrumenten;
4. Bekwaamheidsontwikkeling als actor in de markt.

### 2.3.8.1 Vormende sturingsinstrumenten

Het *creëren* van gebiedspotenties: beïnvloeden van de brede besluitvormingscontext van private partijen.

INSTRUMENT	MIDDEL
Ruimtelijke ontwikkelingsplannen en investeringen	Aanlegbesluit
Publiekrechtelijke plannen en beslissingen gemeente	Bestemmingsplan, beheersverordening, projectbesluit
Beleidsplannen en –nota's	Convenanten, regionale afspraken

Tabel 3 – Vormende sturingsinstrumenten (Adams & Tiesdel, 2010)

### 2.3.8.2 Regulerende sturingsinstrumenten

Het *afbakenen* van gebiedspotenties: beperken van de keuzevrijheid of bewegingsruimte van private partijen.

INSTRUMENT	MIDDEL
Kaders bovengemeentelijke overheden en –organen	Structuurvisie, algemene regels, verordeningen, wet- en regelgeving
Regulering via contracten of (bilaterale) overeenkomsten	Convenanten, regionale afspraken

Tabel 4 – Regulerende sturingsinstrumenten (Adams & Tiesdel, 2010)

### 2.3.8.3 Stimulerende sturingsinstrumenten

Het *vergroten* van gebiedspotenties: beïnvloeden van de financiële businesscase van private partijen.

INSTRUMENT	MIDDEL
Financiële of fiscale maatregelen	Subsidies of kortingen
Risicodragende overheidsinterventie	Actieve verwerving, investering of deelname samenwerking

Tabel 5 – Stimulerende sturingsinstrumenten (Adams & Tiesdel, 2010)

### 2.3.8.4 Bekwaamheidsontwikkeling als actor in de markt

Het *vergroten* van kennis en vaardigheden: benutten van de mogelijkheden van private partijen om bij te dragen aan beleidsuitvoering, of de mogelijkheid van beleidsmakers om succesvol te onderhandelen met private partijen.

BEKWAAMHEID	MIDDEL
Noodzaak voor marktinformatie en –kennis	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Betrouwbare vastgoedmarkt-informatie en statistiek (financieel)</li> <li>▪ Kwalitatieve marktinformatie</li> <li>▪ Beter begrip van motieven en gedrag van (non) place-based private partijen</li> </ul>
Markt-relevante vaardigheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onderhandelen, mediation, promoten, (interdisciplinair) teamwork</li> <li>▪ Begrijpen van de relatie tussen marktwerking, gebouwde omgeving, verschillende ontwikkelingsmodellen, beoordelen van</li> </ul>

BEKWAAMHEID	MIDDEL
	financieel/economische implicaties van ontwikkel strategieën, hoe het best toegevoegde waarde te realiseren voor zowel specifieke belangen als de bredere maatschappij
In de markt gewortelde netwerken	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vertrouwen op marktpartijen en particulieren om ontwikkelingen te realiseren</li> <li>▪ Vertrouwen, wederzijds respect, bereidheid om samen te werken om wederzijds gunstige en gewenste resultaten te bereiken</li> </ul>

Tabel 6 – Bekwaamheidsontwikkeling als actor in de markt (Adams & Tiesdel, 2010)

### 2.3.9 Publiek beleid voor USP (NC)

Wat betreft publiek beleid voor USP is in de eerste plaats onderzoek gedaan naar eventuele publieke beleidskaders. Fimerius (2006) concludeert echter in haar proefschrift getiteld: “Het Eigen Initiatief: Onderzoek naar de vorm en inhoud van beleid betreffende de omgang met Eigen Initiatieven in de bouw”, dat er beleid ontbreekt en dient te worden ontwikkeld voor het indienen van Unsolicited Proposals. Het doel van dat beleid dient voorop te staan, namelijk het verkrijgen van “best value for taxpayers money” tegen minimale transactiekosten. Ook moet tegemoet worden gekomen aan het gerechtvaardigde belang van private partijen: een reële kans op uitvoering van het eigen USP en het waarborgen van de vertrouwelijke omgang daarmee. Het beoogde effect van het beleid is het ontwikkelen, indienen en honoreren van USP te stimuleren.

Fimerius (2006) heeft vanuit dat oogpunt een beoordelingskader voor beleid voor omgang met USP ontworpen, dat bestaat uit een tiental eisen:

1. Het beleid dient geschreven en vaststaand te zijn. De publieke partij dient aan het beleid gebonden te zijn;
2. Het beleid mag niet in strijd zijn met mondiale, Europese of nationale regelgeving;
3. Het beleid dient de definitie van een USP duidelijk vast te leggen;
4. Het beleid dient vast te leggen welke procedure het USP doorloopt en op welke wijze het voorstel wordt geëvalueerd;
5. De evaluatie van de USP dient plaats te vinden door een onafhankelijke, deskundige instantie;
6. De wijze waarop binnen het beleid is omgesprongen met het USP dient voor toetsing vatbaar te zijn;
7. In het beleid dient een voorziening te zijn getroffen ter waarborging van de vertrouwelijke omgang met informatie;
8. Als het project wordt aanbesteed, dient in het beleid te zijn voorzien in een competitieve procedure waarin de beginselen van aanbestedingsrecht zijn gewaarborgd;
9. Gewaarborgd dient te worden dat de indiener van het Unsolicited proposal kan deelnemen aan de aanbesteding;
10. Het beleid dient de indiening van USP te stimuleren.

Bovenstaande eisen betreffen beoordelingskader voor beleid, en is daarmee allesomvattend. Daardoor is het verantwoord om te gebruiken als onderdeel van het conceptueel model.

Naast het beleidsbeoordelingskader van Fimerius is er allerlei literatuur voorhanden waarin een (gedetailleerde) aanzet of tips worden gegeven voor invulling van het beleid – Regieraad Bouw & PSI Bouw (2006), Hoekstra et al (2007), Regieraad Bouw et al (2010) – maar dit wordt om genoemde redenen niet betrokken in het model.

### 2.3.10 Procesmanagement door actoren (NC)

Wat betreft procesmanagement door actoren is aangesloten bij het conceptuele model voor publiek-private stedelijk management van Heurkens (2012). Dit model bestaat uit vier kwadranten:

1. Process management;
2. Management resources;
3. Management tools;
4. Project management.

Twee kwadranten van dit model zijn relevant voor het onderhavige onderzoek, te weten:

- Process management – “procesmanagement door actoren”, beschreven in deze paragraaf;
- Management tools – hiermee wordt door Heurkens bedoeld op “publieke sturing in de markt”, zoals beschreven in §2.3.8.

“Management resources” omvat de noodzakelijke middelen kennis, kapitaal en grond. Deze aspecten zijn in het conceptueel model reeds aanwezig onder – en nauw verweven met – de invalshoek “Kwaliteiten van het USP” in §2.3.7 (USP is realistisch), want deze middelen zien op de intrinsieke kwaliteiten van het USP. Ook bij de invalshoek “Kwaliteit van samenwerking tussen actoren” (§2.3.11) zijn deze aspecten aanwezig (juiste stakeholders betrokken). Een ander argument waarom “management resources” niet als separate invalshoek is opgenomen, is dat inherent aan de definitie van een Unsolicited proposal:

- Er geen sprake is van **privaat**<sup>10</sup> grondeigendom;
- Er (vrijwel) geheel sprake dient te zijn van de inzet van private kennis;
- Er (vrijwel) geheel sprake dient te zijn van de inzet van (risicodragend) **privaat** kapitaal.

Voor wat betreft de betekenis van het begrip ‘procesmanagement’ sluit de volgende definitie aan bij het theoretisch basismodel van Organiserend vermogen (§2.3.1): “the management of complexity within networks of people” (Teisman in Heurkens, 2012). Interactie tussen belanghebbenden, als onderdeel van Organiserend vermogen, is een belangrijk element om de complexiteit van Stedelijke gebiedsontwikkeling te kunnen omarmen. Zoals omschreven door Franzen et al (2011), richt procesmanagement zich op het integreren van divergente belangen. Procesmanagement (h)erkend dat de verschillende actoren niet afhankelijk zijn van elkaar, maar dat zij gestuurd dienen te worden naar het punt waarop zij starten samen te werken, of in ieder geval geen obstakels opwerpen. Gedurende dit proces kunnen actoren nieuwe doelen formuleren die ze in eerste instantie niet in aanmerking hebben genomen.

De invalshoek “procesmanagement tussen actoren” erkent het belang van interactie tussen belanghebbenden bij PPS. Ook is het noodzakelijk om – naast institutionele aspecten van het samenwerken in netwerkomgevingen – zich te richten op sociologische aspecten, als onderdeel van procesmanagement. In aansluiting met Heurkens (2012) die ook de sociologische aspecten benadrukt, wordt procesmanagement gezien als activiteiten die erop gericht zijn om door interactie andere actoren te beïnvloeden. De volgende activiteiten worden onderkend:

- Onderhandelen;
- Beslissen;
- Communiceren.

Deze trits wordt ook bevestigd door Franzen et al (2011), wanneer zij de ‘kunst’ van procesmanagement omschrijft als een bewuste inspanning om de context evenwichtig te benaderen, actie te ondernemen en waar dit relevant is het verbinden en integreren van drie sporen:

1. Onderhandelen (“content: programme, concept, costs and benefits”);
2. Beslissen (“process: decision making and procedures”);
3. Communiceren (“communication: support, trust, transparency”)

---

<sup>10</sup> Privaat in de zin van grondeigendom van de indiener van een Unsolicited proposal. Indien de indiener zou beschikken over de eigendom van de grond waarop het Unsolicited proposal betrekking heeft, is er de mogelijkheid van zelfrealisatie.

### 2.3.10.1 Onderhandelen

Inherent aan Stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten, worden publieke en private doelstellingen en belangen afgewogen door middel van onderhandelingsprocessen. Op basis van onderhandelingsresultaten worden beslissingen genomen, op alle mogelijke onderdelen van een project, zoals bijvoorbeeld financiën, juridica en organisatie (Heurkens, 2012). Eerder is het belang van onderhandelingsvaardigheden van “planners” reeds onderstreept (§2.3.9), maar deze richtte zich op het beleid op het gebied van ruimtelijke ordening en planologie. In de context van procesmanagement vindt onderhandeling plaats met het oog op (toekomstige) PPS.

Onderhandelen wordt, in aansluiting met Broer (2009), voor dit onderzoek gedefinieerd als “een poging overeenstemming te bereiken tussen twee of meer wederzijds afhankelijke partijen, waarbij alle partijen vrij zijn in hun keuze de onderhandeling voort te zetten danwel af te breken.”. Volgens Mastenbroek (2009) worden onderhandelsituaties gekenmerkt door de volgende oorzakelijke elementen:

- Partijen hebben elkaar nodig om iets te regelen;
- De onderlinge afhankelijkheid is wederzijds, dus niet al te grote verschillen in macht;
- Vaak komt daar nog bij dat er continuïteit is in de relatie: men komt elkaar regelmatig tegen.

Deze kenmerken hebben een grote mate van herkenning met de processen die in §2.3.1 als onderdeel van Organiserend vermogen zijn bedoeld. Treffend is ook het kenmerk dat relationele aspecten een rol van betekenis spelen, wat een bevestiging is van de relationele contractentheorie, zoals beschreven in §2.3.11.

Literatuur over onderhandeling maakt een duidelijk onderscheid tussen competitieve en collaboratieve<sup>11</sup> onderhandeling (Fisher & Ury, 1991):

- Competitieve (of distributieve) onderhandeling gaat over de verdeling van gefixeerde waarde en wordt gekarakteriseerd door een “win-lose” uitkomst (“sharing the pie”, Fisher & Ury 1991). “A negotiation in which the parties compete over the distribution of a fixed sum of value. The key question in a distributed negotiation is: “Who will claim the most value?”. In distributive negotiations, a gain by one side is made at the expense of the other.” (Luecke, in Broer, 2009: 109);
- Collaboratieve (of integratieve) onderhandeling gaat over zowel het creëren als de verdeling van toegevoegde waarde (meerwaarde) en wordt gekarakteriseerd door een potentiële “win-win” uitkomst (“enlarging the pie”, Fisher & Ury 1991). “A negotiation in which parties coöperate to achieve maximum benefits by integrating their interests into an agreement. These deals are about creating value and claiming it.” Luecke, in Broer, 2009: 109).

Volgens Mastenbroek (1998) ligt de ideale onderhandelingsstrategie tussen de competitieve en de collaboratieve in, de tegenstelling moet overwonnen worden. Het draait daarbij om het vermogen vier activiteiten te scheiden en afzonderlijk inhoud te geven. De ideale onderhandelstrategie bestaat eruit door het gedrag diagonaal over vier variabelen te leggen, de zogenaamde “gemengde benadering” (Mastenbroek, 1998):

1. Belangen: ‘hoe hard en toegeeflijk stel ik mij op ten aanzien van mijn doelstelling en eisen?’;
2. Machtsbalans: ‘hoe dominant of volgens stel ik mij op tijdens de onderhandelingen?’;
3. Klimaat: ‘hoe toegankelijk en joviaal of afstandelijk en vijandig stel ik mij op?’
4. Flexibiliteit: ‘hoe explorerend en actief wil ik de onderhandelingen voeren of laat ik een meer vermijdende passieve stijl zien?’.

Deze gemengde benadering stemt nagenoeg overeen met de theorie van “principeel onderhandelen” (Fisher & Ury, 1991), en zijn hieronder naast elkaar weergegeven.

<sup>11</sup> Zoals beschreven in paragraaf 2.3.11, wordt met ‘collaboration’ de wijze van samenwerking bedoeld zoals beoogd bij Publiek-private samenwerking.

Principieel Onderhandelen; Fisher e.a.	Gemengde Benadering; Mastenbroek
1. Scheid de mensen van het probleem.	Constructief klimaat verkrijgen
2. Richt je op belangen, niet op posities.	De eigen belangen realiseren.
3. Zoek naar oplossingen in wederzijds belang.	Flexibiliteit verkrijgen
4. Dring aan op objectieve criteria.	(Constructief klimaat verkrijgen)
5. Ontwikkel je BAZO.	De machtsbalans beïnvloeden

Figuur 6 – Principieel onderhandelen naast gemengde benadering, p.55 (Broer, 2009)

Met het acroniem “BAZO” wordt bedoeld het Beste Alternatief Zonder Overeenstemming, de Nederlandse vertaling van het Engelse acroniem “BATNA”, dat staat voor Best Alternative to No Agreement. Het gaat hier om de door een actor geprefereerde gedragslijn in afwezigheid van een overeenkomst.

Het is volgens Adams & Tiesdel (2010) verleidelijk voor “planners” (als voorbeeld van een publieke actor) om zichzelf te zien als verwickeld in een competitieve onderhandeling met private partijen. Alhoewel publieke en private partijen in principe niet interdependent zijn, hebben zij elkaar met het oog op Stedelijke gebiedsontwikkeling nodig om meerwaarde te kunnen creëren.

### 2.3.10.2 Beslissen

Op basis van resultaten van onderhandelingen, door interacties van belanghebbenden (§2.3.1), kunnen beslissingen worden genomen. Er is echter sprake van toenemende complexiteit, door enerzijds onzekerheid over de wereldeconomie, anderzijds door de opkomst van de netwerksamenleving (Teisman, 2000). Complexiteit wordt enerzijds bepaald door het aantal belanghebbenden en de mate van interactie, anderzijds door de mate waarin het mogelijk is een gedragen probleemdefinitie te formuleren<sup>12</sup>. Er worden door Teisman (2000) drie modellen voor besluitvorming vergeleken:

1. Fasenmodel;
2. Stromenmodel;
3. Rondenmodel.

#### **Fasenmodel**

In het fasenmodel wordt besluitvorming voorgesteld als het achtereenvolgens doorlopen van een aantal specifieke fasen in het beleidsproces, en biedt daarin inzicht:

- Beleidsformatie
- Beleidsadoptie;
- Beleidsimplementatie;
- Beleidsevaluatie.

Vergelijkend met het stromenmodel en het rondenmodel zijn de kenmerken van het fasenmodel:

- Fasen zijn achtereenvolgende stadia die een centrale organisatie ondergaat;
- Besluitvorming zit in de volgorde van formatie tot en met evaluatie;
- Procesmatig is er één sturend moment van beleidsadoptie die andere beslissingen domineert;
- Procesinhoudelijk is er één centrale actor die een dominante definitie van de probleemoplossing goedkeurt, waarmee overheidsbeleid wordt gecreëerd.

#### **Stromenmodel**

In het stromenmodel wordt besluitvorming voorgesteld als de combinatie van of verbindingen tussen een drietal separate (naast elkaar bestaande) concurrerende stromen:

- Een stroom waarin problemen worden bediscussieerd;
- Een stroom waarin oplossingen/beleid word(en) bediscussieerd;

<sup>12</sup> In lijn met de definitie van ‘wicked problems’ (hardnekkige problemen), die geen definitieve formulering kennen, niet direct kunnen worden opgelost en uniek zijn.

- Een stroom waarin de politiek/bestuurlijke wil wordt vastgesteld.

Vergelijkend met het fasenmodel en het rondenmodel zijn de kenmerken van het stromenmodel:

- Er is sprake van verschillende stromen van problemen, oplossingen en politiek;
- Besluitvorming is het toevallig of georganiseerd verbinden van stromen;
- Procesmatig is er een simultane stroom van problemen, oplossingen en politiek, in meer of mindere mate willekeurig verbonden;
- Procesinhoudelijk bepaalt de dynamiek in en verbindingen tussen stromen substantiële beleidsbeslissingen.

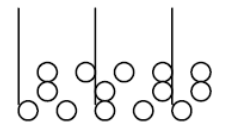
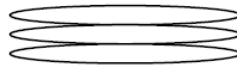
### **Rondenmodel**

In het rondenmodel wordt besluitvorming voorgesteld als de voortgang van een aantal beslissingsronden. In elke ronde resulteert de interactie tussen de belanghebbenden in één of meer definitie van problemen en oplossingen. Zodoende definiëren zij het begin van een volgende ronde, die echter kan betekenen dat de richting kan veranderen, er nieuwe actoren toetreden, of zelfs de spelregels veranderen.

Vergelijkend met het fasenmodel en het stromenmodel zijn de kenmerken van het rondenmodel:

- Er is sprake van ketens van beslissingen door actoren, die door interacties ronden vormen;
- Besluitvorming is de interactie tussen beslissingen van verschillende actoren;
- Procesmatig zijn er beslissingen die een ronde afsluiten en een nieuwe ronde inluiden, zonder de voortgang te fixeren;
- Procesinhoudelijk nemen interdependente actoren afzonderlijk of gezamenlijk besluiten, hetgeen leidt tot overheidsbeleid.

Teisman (2000) herdefinieert in het rondenmodel 'beslissen' als een verweven kluwen van een serie van beslissingen genomen door uiteenlopende partijen, leidend tot het rondenmodel. Vooruitgang wordt daarin omschreven in termen van ronden.



*The phase model*

*The stream model*

*The rounds model*

Distinct stages of  
formation, adoption  
and implementation

Concurrent streams  
of problems, solutions  
and participants

Series of interacting  
decisions taken by  
several actors

*Figuur 7 – Drie analytische modellen voor besluitvormingsprocessen (Teisman, 2000)*

In het praktijk- en veldonderzoek zal worden nagegaan welk model het best verklaring kan bieden voor de besluitvorming. Vooral nog lijkt het rondenmodel adequaat inzicht te verschaffen in de besluitvormingsprocessen die inherent zijn aan de totstandkoming van PPS voor Stedelijke gebiedsontwikkeling naar aanleiding van een USP:

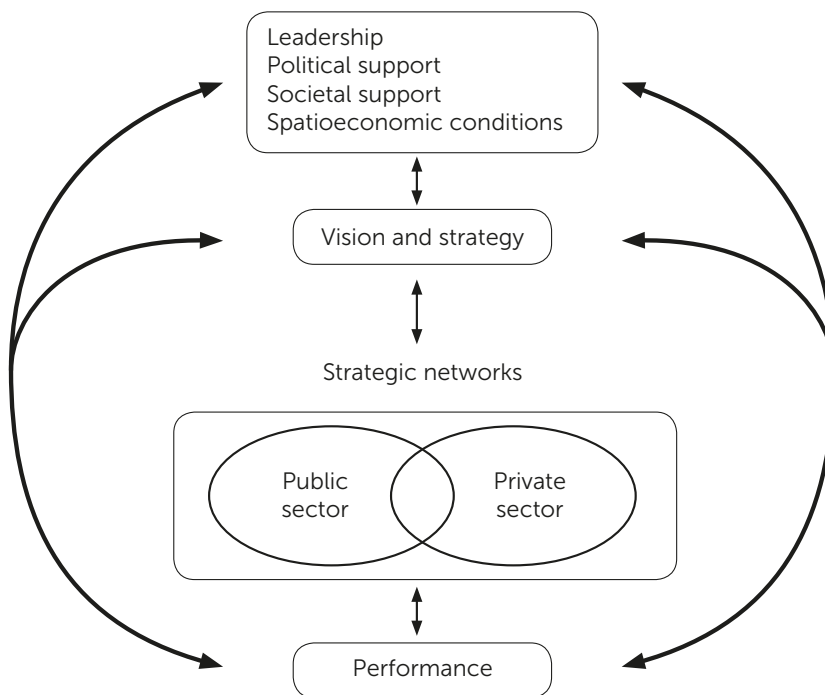
- Het rondenmodel richt zich op de interactie tussen interdependente belanghebbenden, hetgeen congruent is met de "interactie tussen belanghebbenden" binnen Organiserend vermogen bij Stedelijke gebiedsontwikkeling (§2.3.1);
- Het principe van de "concurrerende oplossingen" binnen het rondenmodel sluit aan bij de essentie van het USP, dat strijdt om als oplossing te worden aanvaard.



### 2.3.10.3 Communiceren

In overeenstemming met Heurkens (2012) wordt ook “communiceren” gerekend tot kernactiviteit binnen procesmanagement, naast het eerder in deze paragraaf uitgewerkte “onderhandelen” en “beslissen”. Heurkens (2012) ziet communicatie als een belangrijke managementactiviteit, bijvoorbeeld met lokale gemeenschappen.

Communicatie heeft een bredere basis binnen Organiserend vermogen (§2.3.1). “De hypothese is dat de “performance” (strategie, actie en resultaten) het resultaat is van de interactie van alle elementen in het schema. Samen vormen zij een dynamisch systeem. Als gevolg daarvan is de cohesie tussen de elementen in het bijzonder belangrijk. Wanneer dit ontbreekt, kan de “performance” van een project teleurstellend zijn, ondanks een positieve evaluatie van de afzonderlijke elementen” (Franzen et al, 2011).



*Figuur 8 – Theoretisch kader van Organiserend Vermogen (Van den Berg, Braun en Van der Meer, 1997).*

Communicatie heeft in het theoretisch kader de rol van het verbinden van alle andere factoren, gesymboliseerd door de pijlen in figuur 8. Alhoewel niet met een pijl verbonden, maar wel met een overlap zichtbaar gemaakt, kan daar nog aan worden toegevoegd de publieke en private sector onderling. “Met behulp van goede communicatie tussen alle relevante actoren, kan een breed gedragen visie worden ontwikkeld om het waargenomen stedelijke vraagstukken op te lossen. Verder is communicatie nodig om de boodschap van de visie en het aanverwante beleid te brengen aan de betrokken netwerken, de (potentiele) leiders, de politici en de maatschappij, inclusief de zeer belangrijke doelgroepen.’ (Franzen et al, 2011). Niet alleen de visie en de oplossing, maar ook het communiceren van de problemen is van belang: “proper presentation and communication of the policy problem and the solution envisaged is of paramount importance” (Van den Berg, Braun en Van der Meer, 1997: 259).

Het doel van communicatie is het creëren van breed politiek en maatschappelijk draagvlak, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan het Organiserend vermogen. Daarvoor is de implementatie van een deugdelijke communicatiestrategie vanaf de start van het project van cruciaal belang. Organiserend vermogen is per definitie interactie tussen alle relevante actoren. Communicatie is van vitaal belang om die betrokkenheid te bereiken.

Communicatie heeft echter niet alleen de actoren, de politiek en de maatschappij tot doelgroep. Ook is communicatie een integraal onderdeel van marketing. Het negeren van dit aspect zal zeker een negatief effect hebben op de “performance” van het project. Niet alleen de politiek en het publiek moeten overtuigd worden, ook de “markt” (Van den Berg, Braun en Van der Meer, 1997). Aangezien het bij Stedelijke gebiedsontwikkeling gaat om geografisch afgebakende gebieden, is gebiedsmarketing het relevante kader van waaruit communicatie plaatsvindt.

### 2.3.11 **Kwaliteit van de samenwerking tussen actoren (KSF)**

Wat betreft deze Kritische succesfactor is onderzoek gedaan naar succesfactoren van samenwerking of samenwerkingsverbanden. Om uiteindelijk uit te komen bij de onderliggende succesfactoren worden deze vanuit de volgende kaders benaderd:

1. Relationale contractentheorie;
2. Vorming van een samenwerkingsverband;
3. Indicatoren voor samenwerking;
4. Succesfactoren voor samenwerking

#### 2.3.11.1 **Relationele contractentheorie**

Voor de verwezenlijking van Stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten moeten publieke en private partijen samenwerken. In zijn onderzoek formuleert Van der Veen (2009) het volgende uitgangspunt met betrekking tot publiek-private samenwerking: “Of ze het nu leuk vinden of niet: overheden en ontwikkelaars zijn op elkaar aangewezen voor het verwezenlijken van grote projecten. In het eenvoudigste geval stelt de overheid regels op waarop ontwikkelaars aan de slag kunnen. Maar vaak bemoeien de ontwikkelaars zich met die regels en draagt ook de overheid enig risico in het project. Met andere woorden, overheden en ontwikkelaars werken op veel verschillende manieren al dan wel niet gedwongen samen.” Die benadering sluit nauw aan bij de theorie van Organiserend vermogen, die een grote betekenis toekent aan publiek-private netwerken. Van der Veen (2009) vraagt zich af (1) waarom partijen tot transacties overgaan, en (2) op welke manier de samenwerking tussen overheden en ontwikkelaars plaatsvindt, vanuit het perspectief van de ontwikkelingsovereenkomst. Daarvoor schetst hij eerst een kort overzicht van drie wetenschappelijke benaderingen van die vraag:

1. *Recht en economie-benadering* | Partijen komen tot een transactie, omdat er voldoende bewijs is dat de transactie economisch profijtelijk is;
2. *Relationele contractentheorie* | Partijen komen niet alleen tot een transactie op basis van de economische profijtelijkheid, maar ook andere overwegingen spelen een rol, zoals vertrouwen, investeren in de langetermijn relatie. Profijt op de lange termijn is belangrijker.
3. *Transactiekostentheorie* | Partijen komen tot een transactie vanuit het startpunt van economische profijtelijkheid, maar probeert de kosten van het behoud, starten en beëindigen van relaties te calculeren en te verdisconteren.

De relationele contractentheorie maakt onderscheid in twee uiterste typen contracten:

1. *Discrete contracten* | “Gaan voorbij aan alle verhoudingen tussen de contractpartijen, met uitzondering van die van de overeenkomst” (Van der Veen, 2009);
2. *Relationele contracten* | “Alle relaties: stellen juist dat alle relaties tussen partijen van belang zijn voor een overeenkomst, niet alleen de relaties die in de overeenkomst worden benoemd” (Van der Veen, 2009).

De relationele contractentheorie geeft aan dat er vijf kenmerkende eigenschappen zijn van relationele contracten:

1. Harmonisation of relational conflict;
2. Preservation of the relation;
3. Role integrity;
4. Propriety of means;
5. Supracontractual norms.

Van der Veen (2009) kiest voor zijn onderzoek de relationele contractentheorie, omdat die een open houding heeft ten aanzien van de complexiteit van de realiteit en niet dwingt tot een vereenvoudiging daarvan. Die benadering sluit nauw aan bij de theorie van Organiserend vermogen, die complexiteit van Stedelijke gebiedsontwikkeling erkend en omarmt.

Uit de relationele contractentheorie van Ian Macneil volgt volgens Van der Veen, dat publiek-private overeenkomsten relationele waarden zoals vertrouwen en flexibiliteit moeten bevorderen. Vooral omdat het bij Gebiedsontwikkeling niet zelden gaat om projecten waarin partijen langdurig moeten samenwerken en bij het sluiten van de overeenkomst niet alle bijzonderheden en omstandigheden vallen te overzien. De relationele contractentheorie benadert contracten vanuit een sociologische invalshoek, omdat ze ervan uit gaat dat alle contracten ingebed zijn in specifieke relaties tussen partijen. Dezelfde sociologische invalshoek vormt een belangrijk onderdeel van Organiserend vermogen, namelijk de interactie tussen belanghebbenden. Daar spelen leiderschap, netwerken, visie en draagvlak een grote rol. Van der Veen (2009) geeft in zijn onderzoek aan dat de relationele contractentheorie nauwe verwantschap heeft met de theorie van Organiserend vermogen. De sociologische uitgangspunten en de benadering van complexiteit hebben zij gemeenschappelijk.

Dit onderzoek richt zich op de fase van samenwerking die aan een formele overeenkomst en de uitvoering daarvan voorafgaat. Daarvoor zal gebruik worden gemaakt van sociologische theorie en literatuur, vanwege de inbedding in Organiserend vermogen en aansluiting met de relationele contractentheorie.

### 2.3.11.2 **Vorming van een samenwerkingsverband**

Draijer (2011) heeft sociologische literatuur<sup>13</sup> heeft geanalyseerd om te kunnen komen tot een eenduidige en gedragen definitie van samenwerking. De basisdefinitie luidt als volgt:

*“Collaboration is a process of joint decision making among key stakeholders of a problem domain about the future of that domain. Five key aspects of this definition are:*

- *The stakeholders are interdependent;*
- *Solutions emerge by dealing constructively with differences;*
- *Joint ownership of decisions is involved;*
- *Stakeholders assume collective responsibility for the future direction of the domain;*
- *Collaboration is an emergent process” (Gray, 1998: 227)*

Uit deze definitie leidt Draijer (2011) de volgende indicatoren voor samenwerking af:

1. Relevante actoren nemen deel aan het samenwerkingsverband;
2. Er is wederzijdse afhankelijkheid tussen de deelnemers aan het samenwerkingsverband;
3. Partijen gaan constructief om met verschillen;
4. Partijen hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de toekomst;
5. Beslissingen zijn gezamenlijk eigendom.

Ten aanzien van de indicator ‘wederzijdse afhankelijkheid’ geeft Gray (1998) aan dat de herkomst daarvan is gelegen in de snelheid en turbulente omgeving waarin nieuwe problemen worden gegenereerd. Het is voor een individuele organisatie moeilijk om eenzijdig de problemen op te lossen zonder ongewilde consequenties voor anderen te creëren. Zij geeft ook aan dat samenwerking een proces is van geven en nemen (onderhandelen) tussen stakeholders. Deze uitwisseling, die voort komt uit wederzijdse afhankelijkheid, biedt oplossingsruimte die de individuele stakeholders niet hebben.

Ter aanvulling en nuancering van deze basisdefinitie zijn door andere auteurs de volgende definities gegeven:

- “Any joint activity by two or more agencies that is intended to increase public value by their working together rather than separately” (Bardach, 1998: 8).

<sup>13</sup> Gray, Bardach, Mattessich, Murray-Close & Monsey en Winer & Ray. Deze auteurs zijn door Draijer (2011) gewogen op basis van de wetenschappelijke waarde en toepasbaarheid.

- “Collaboration is a mutually beneficial and well-defined relationship entered into by two or more organisations to achieve common goals. The relationship includes a commitment to mutual relationships and goals; a jointly developed structure and shared responsibility; mutual authority and accountability for succes; and sharing of resources and rewards” (Mattessich, Murray-Close & Monsey, 2004: 4).

Wanneer deze brede sociologische definitie van samenwerking naast de specifieke definitie van PPS wordt gelegd (§2.1.3), valt op dat de laatste een aantal voor samenwerking wezenlijke kenmerken ontbeert:

- Partijen zijn wederzijdse afhankelijk;
- Constructief omgaan met verschillen leidt tot oplossingen;
- Beslissingen zijn gezamenlijk eigendom;
- Partijen nemen gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de toekomst;
- Samenwerkingsproces is een emergent (ontwikkeland) proces;
- Focus op maatschappelijke meerwaarde-creatie.

Deze kenmerken worden als waardevolle toevoegingen beoordeeld aan de definitie van PPS voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling. Hiermee wordt tevens PPS als containerbegrip ontmaskerd. Hobma (2009) concludeert dat concessieovereenkomsten voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling voldoen aan de definitie van PPS, maar geïntegreerde contracten zoals DBFM in wezen niet. Daarbij worden slechts voorheen publieke taken aan private partijen uitbesteed door middel van een andere wijze van inkoop. Er daarbij geen sprake van partnerschap, die kenmerkend is voor PPS.

### 2.3.11.3 Succesfactoren voor samenwerking

De bovenstaande definitie geeft aan wat de criteria zijn om te kunnen spreken van samenwerking. Daarmee is nog niet gezegd wat samenwerking succesvol maakt.

Draijer (2011) stelt in zijn onderzoek, naast bovengenoemde indicatoren, ook succesfactoren vast voor samenwerking. Dat doet hij wederom op basis van analyse van sociologische literatuur<sup>14</sup>, waarbij de mate van consensus tussen de verschillende auteurs bepalend is. Samenwerking kent concluderend de volgende 8 succesfactoren:

SUCCESSFACTOR	DEELFACTOR
Het betrekken van de juiste stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relevantie van de stakeholders</li> <li>▪ Een beheersbaar aantal</li> </ul>
Communicatie tussen de stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Formeel en informeel</li> <li>▪ Uitwisseling van probleeminterpretaties, meningen, percepties, belangen en intenties</li> </ul>
Het hebben van een gedeelde visie, missie en doelstelling	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Uniceit van de doelstelling, onderscheidend ten opzichte van de doelstelling van de individuele stakeholders</li> <li>▪ SMART<sup>15</sup>geformuleerd</li> <li>▪ Niet bedreigend</li> </ul>
Stakeholders moeten zien dat hun eigenbelang gesteund wordt	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eigenbelang wordt beschermd (o.a. tegen machtsverschillen)</li> <li>▪ Eigenbelang wordt bevorderd</li> <li>▪ Voordelen (baten) wegen op tegen de nadelen (kosten, verlies autonomie)</li> </ul>
Aanwezigheid van leiderschap	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onafhankelijke buitenstaander ('third-party role'), mediator</li> </ul>

<sup>14</sup> Bardach, Gray, Mattessich et al, Mcguire en Selin & Chavez. Deze auteurs zijn door Draijer (2011) gewogen op basis van de wetenschappelijke waarde en toepasbaarheid.

<sup>15</sup> Acroniem voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

SUCCEFACTOR	DEELFACTOR
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bouwen van duurzame relaties</li> <li>▪ Managen door beïnvloeden en onderhandelen</li> <li>▪ Managen van complexiteit en interdependentie</li> <li>▪ Managen van rollen, verantwoordelijkheden en motivatie</li> <li>▪ Creëert een open en geloofwaardig proces waarin stakeholders vertrouwen hebben</li> <li>▪ In staat om brede betrokkenheid te stimuleren</li> </ul>
Gezamenlijk vaststellen van grondregels	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vastleggen rolverdeling, taken en verantwoordelijkheden;</li> <li>▪ Het is de partijen helder hoe deze uit te voeren, en zijn daartoe bereid in staat;</li> <li>▪ Vastleggen manier van acteren, (on)acceptabel gedrag.</li> </ul>
Steun van de eigen organisatie:	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bestuurlijke bekrachtiging van de doelstelling van het samenwerkingsverband;</li> <li>▪ Verleende ruimte en flexibiliteit voor zelforganisatie (buiten de bestaande hiërarchie);</li> </ul>
Vertrouwen tussen individuen en organisaties	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kwetsbaar kunnen opstellen en informatie durven delen;</li> <li>▪ Respect op niveau van individuen en hun organisaties (werkwijzen, culturele normen en waarden, beperkingen en verwachtingen);</li> <li>▪ Maatregelen getroffen om vertrouwen te ontwikkelen;</li> </ul> <p>Successen en voortgang van het samenwerkingsverband (tijd).</p>

Tabel 7 – Succesfactoren voor samenwerking (Draijer, 2011)

## 2.4 Toetsing door expertgroep

Zoals aangegeven in §1.5, zijn de aanleiding, doelstelling, vraagstelling en een voorlopig conceptueel model in individuele gesprekken voorgelegd aan een zogenaamde expertgroep, om de breedte en diepte van het onderzoek te waarborgen.

De selectie van de leden van expertgroep heeft plaatsgevonden op basis van ervaring met Unsolicited Proposals, Stedelijke Gebiedsontwikkeling en Publiek-Private Samenwerking. Daarbij is gestreefd naar een gemengde samenstelling en bereidheid om medewerking te verlenen aan het onderzoek. De expertgroep bestaat uit de volgende personen (in alfabetische volgorde):

- mr. Joop van den Brand, medeauteur wetsvoorstel Grondexploitatiewet (VD2 Advies);
- prof. dr. ir. Arjan Bregman, Hoogleraar Gebiedsontwikkeling (Universiteit van Amsterdam, Instituut voor Bouwrecht);
- prof. ir. Erwin van der Krabben, hoogleraar Vastgoed- en locatieontwikkeling aan de Radboud Universiteit Nijmegen en Professor of Real Estate aan de University of Ulster (Noord-Ierland);
- drs. Wesley Veekman, adviseur PPS Support;
- dr. Frits Verhees, docent Rijksuniversiteit Groningen, bid-director Heijmans;
- mr. M. Verwoerd, beleidsmedewerker Bouwend Nederland;
- mr. Nicolette Zandvliet, juridisch beleidsmedewerker NEPROM<sup>16</sup>.

De door de leden van de expertgroep gegeven input en feedback zijn meegenomen bij de literatuurstudie. Het conceptueel model behoefde niet te worden aangepast.

<sup>16</sup> De NEPROM (Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen) is in 1974 opgericht en stelt zich ten doel de samenwerking te bevorderen tussen overheid en ontwikkelaars bij de totstandkoming van vastgoedprojecten.

## 2.5 Validatie door eerder onderzoek

Aan de hand van de resultaten van eerder onderzoek (§2.2) is het conceptueel model in §2.3.6 gevalideerd. De uitgebreide resultaten van de validatie zijn weergegeven in Bijlage 4 (Tabel met validatie model). Op hoofdlijnen kan worden vastgesteld dat alle resultaten van eerder onderzoek op een logische en gestructureerde wijze kunnen worden ondergebracht in het conceptueel model. Daarmee wordt aangetoond dat het conceptueel model valide is en de bedoelde veelomvattende reikwijdte heeft waarmee het praktijk- en veldonderzoek kan worden gestart.

## 2.6 Probleemcontext en Contextvariabelen

In deze paragraaf vindt verder onderzoek plaats naar de context van het probleem (§1.2), waarmee tevens de Contextvariabelen zullen worden gevonden zoals gedefinieerd in §2.1.4. Deze paragraaf is als volgt opgebouwd:

1. USP in het Gebiedsontwikkelingsproces;
2. Rolverdeling bij Gebiedsontwikkeling;
3. Maatschappelijke verhoudingen particulier-markt-overheid;
4. Culturele aspecten overheid en bouwsector;
5. USP in het buitenland;
6. Eigendoms- en ontwikkelingsrechten;
7. Overige juridische aspecten;
8. Samenwerkingsvormen bij Gebiedsontwikkeling

### 2.6.1 USP in het gebiedsontwikkelingsproces

Een eerste aspect van de niet door actoren te beïnvloeden – maar wel relevante – probleemcontext (Contextvariabele), is de plaats die het USP heeft in het proces van Stedelijke Gebiedsontwikkeling. Om deze plaats te kunnen bepalen, worden de volgende onderwerpen nader belicht:

1. Initiatief in het Gebiedsontwikkelingsproces;
2. “Early private involvement” in het Gebiedsontwikkelingsproces.

#### 2.6.1.1 Initiatief in het gebiedsontwikkelingsproces

##### *Het begrip initiatief*

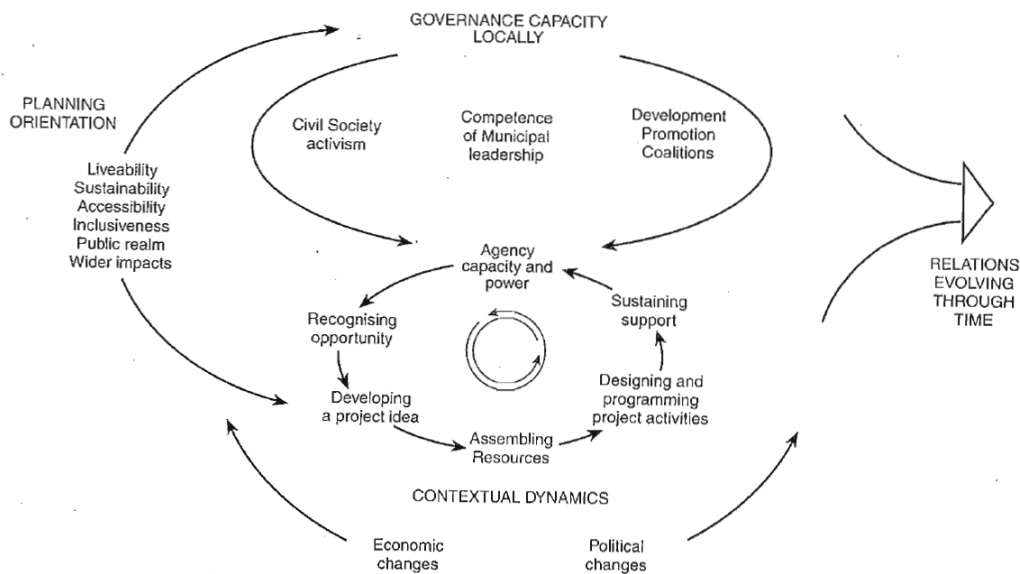
Inherent aan een Unsolicited proposal (Eigen Initiatief) is het begrip “initiatief”. Woordenboeken definiëren het begrip “initiatief” in objectieve zin als: “de eerste stap of aanzet” of “een voorstel tot iets doen”. Synoniemen van “initiatief” zijn: aanzet, aanstichting, instigatie, stap, ondernemingszin, of handelingsdrang.

Een uitstapje makend naar de filosofie en de sport levert een verrassend mooie inkleuring van het begrip “initiatief”. Een definitie die waarde toekent aan initiatief en de initiatiefnemer wordt gegeven door Elbert Hubbard, een 19<sup>e</sup>-eeuwse filosoof en schrijver: “Initiative is doing the right things without being told.”. Een andere omschrijving, die aangeeft wat de kracht van initiatief is en de consequenties, wordt gegeven door de Schotse bergbeklimmer William Hutchinson Murray (1913-1996): “Until one is committed, there is hesitancy, the chance to draw back. Concerning all acts of initiative (and creation), there is one elementary truth, the ignorance of which kills countless ideas and splendid plans: that the moment one definitely commits oneself, then Providence moves too. All sorts of things occur to help one that would never otherwise have occurred. A whole stream of events issues from the decision, raising in one's favor all manner of unforeseen incidents and meetings and material assistance, which no man could have dreamed would have come his way. Whatever you can do, or dream you can do, begin it. Boldness has genius, power, and magic in it. Begin it now.”<sup>17</sup>. Beide fragmenten geven aan wat een drijfveer kan zijn van een initiatiefnemer (“doing the right things”), en hoe een omarmd idee of initiatief een krachtige dynamiek

<sup>17</sup> Uit het boek “The Scottich Himalayan Expedition” (1951). De laatste zin van het citaat wordt veelal toegedicht aan Johann Wolfgang von Goethe, maar het bewijs daarvoor is verre van overtuigend.

kan veroorzaken. Het onderstreept ook het belang van het streven naar realisatie van dromen en idealen. Feitelijk gaat het hier over ondernemingszin, een synoniem van “initiatief”.

Maar daar is niet alles mee gezegd. “Herkennen van kansen gaat niet alleen gaat om de aanwezigheid van strategisch inbeeldingsvermogen en flair. Ook worden deze twee kwaliteiten niet exclusief aangetroffen in de private sector. Healey benadrukt de rol van de “public sector entrepreneur”. Het vermogen om een kans als zodanig te herkennen heeft net zoveel te maken met een mengsel van volhardend campagnevoeren of het samenkomen van activiteiten en percepties, en van een soort conjunctie of serendipiteit<sup>18</sup>. De doorslaggevende vonk die een mix aan percepties, campagnes en initiatieven maakt tot een betekenisvolle actie, ligt in het (h)erkennen dat er een zodanige conjunctie plaatsvindt en dat deze kan worden omgevormd tot een kansrijk venster waarin politieke en economische aandacht kan worden gefocust rond een project” (Healey, 2010).



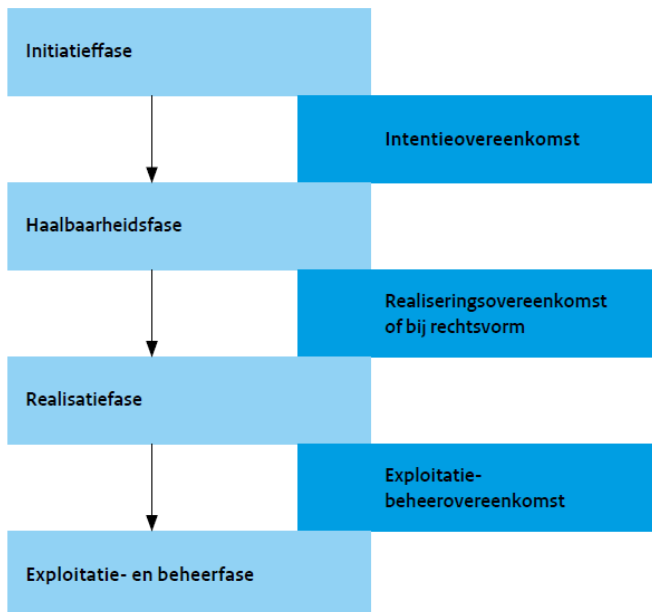
Figuur 9 – Achieving a planning orientation in major development projects (Healey, 2010)

In de bovenstaande figuur van Healey (2010) is het moment van het ontstaan van initiatief (“recognising opportunity” en “developing a project idea”) weergegeven als onderdeel van een cyclisch en dynamisch proces dat leidt tot gebiedsontwikkeling.

### **De plaats van initiatief in het proces van Gebiedsontwikkeling**

Voor wat betreft de plaats van initiatief in het gebiedsontwikkelingsproces en de benaming van de procesfasen, wordt uit oogpunt van eenduidigheid in eerste instantie aangesloten bij de indeling en weergaven van de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011 (Ministerie van BZK et al, 2011).

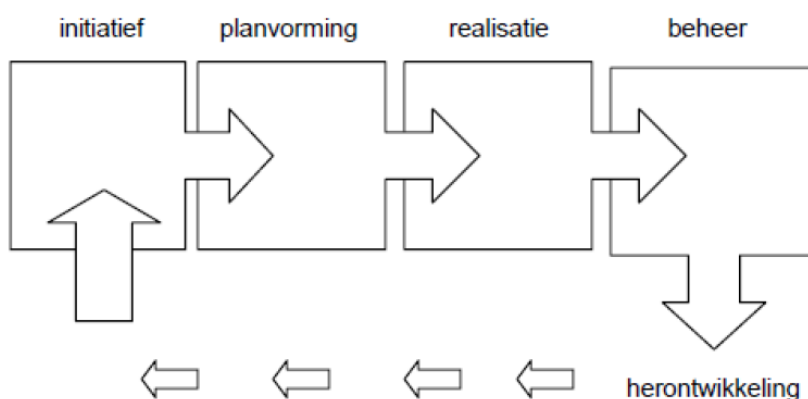
<sup>18</sup> Een leenvertaling van Engelse ‘serendipity’; op zijn beurt genoemd naar de Indische vorst van Serendip, waarvan het verhaal ging dat hij altijd met een ander dier thuiskwam dan waarnaar hij op jacht ging.



*Figuur 10 – Fasen in het proces van gebiedsontwikkeling (bron: Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011)*

Voor wat betreft de haalbaarheidsfase maakt de overheid vanwege haar publieke verantwoordelijkheden vaak een strak onderscheid in planproducten en fasering: definitie, ontwerp en voorbereiding. Marktpartijen onderkennen deze onderverdeling minder. Wolting, Bregman en Pool (2012: 205) geven de volgende definitie aan de initiatiefase: “De initiatiefase is bedoeld om te onderzoeken of voor het project voldoende draagvlak is en of er geen betere alternatieven zijn. Initiatieven daartoe kunnen voortkomen uit coalitieprogramma’s (op niveau van provincies of gemeenten), beleidsuitgangspunten en/of marktinitiatieven. In de initiatiefase vindt een globale verkenning plaats van de opgave en het globale projectresultaat. Ook wordt in kaart gebracht welke partijen betrokken zijn en welke rol, doelstelling, belang en motivatie zij daarbij hebben”.

Een procesomschrijving die gebiedsontwikkeling plaatst in de context van de status quo van een gebied en de fasen koppelt aan de levenscyclus, wordt gegeven door Van 't Verlaat (2008). Hij geeft aan dat (ook) tijdens de exploitatie en beheerfase van een gebied een initiatief genomen kan worden om tot ingrijpende herontwikkeling over te gaan, waarna het proces in beginsel opnieuw kan aanvangen, beginnend met de initiatiefase.



*Figuur 11 – Fasen van stedelijke gebiedsontwikkeling (Verlaat, 2008)*

“De initiatiefase is de fase waarin het initiatief wordt geboren om in een bepaald gebied tot stedelijke gebiedsontwikkeling over te gaan. Dat kan een reactie zijn op problemen, op nieuwe kansen die zich voordoen of andere vormen van stedelijke transformatie, die tot actief ingrijpen leiden. Dit eerste initiatief tot stedelijke gebiedsontwikkeling kan zowel in de private als in de publieke sector ontstaan” (Van 't Verlaat 2008). Het enige verschil met de procesfasen van Wolting, Bregman en Pool (2012) is de benaming voor de 2<sup>e</sup> fase: haalbaarheidsfase of planvormingsfase.



Brouns (2009: 39) hanteert voor zijn onderzoek de volgende definitie van de initiatieffase binnen gebiedsontwikkeling: “een proces dat gericht is op het verkennen en verzamelen van informatie van belang voor de casus voortkomend uit een idee, welke als input dient voor de ontwikkeling van een project of plan dat bij gebleken haalbaarheid in onderlinge samenhang tot ontwikkeling wordt gebracht.”. De brede blik die Wolting, Bregman en Pool (2012) en Van ’t Verlaat (2008) hanteren en de rol van interactie tussen belanghebbenden die daarin onderkend wordt (§2.3.1), is aanleiding om de eerstgenoemde definities als uitgangspunt te nemen voor dit onderzoek.

### ***De initiatiefnemer***

Zoals aangegeven door Van ’t Verlaat (2008) en Wolting, Bregman en Pool (2012), kunnen initiatieven voor Gebiedsontwikkeling worden genomen door de private en publieke partijen. Dat particulieren daarbij niet worden genoemd lijkt geen bewuste uitsluiting, maar meer een impliciete veronderstelling dat individuele particulieren niet in staat zijn om het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling te initiëren. Omdat georganiseerde samenwerkingsvormen van particulieren daartoe wel in staat kunnen worden geacht, worden deze in het kader van dit onderzoek niet uitgesloten. Deze stellingname wordt bevestigd door Healey (2010), die ook “Civil Society Activism” als invloedsfactorer onderkent bij gebiedsontwikkeling. Maar zoals beargumenteerd in §2.1.1 worden particulier initiatiefnemers niet door dit onderzoek bedoeld, tenzij “actief in een formeel samenwerkingsverband, dat bedrijfsmatig handelt”.

### ***Mogelijkheden tot initiatiefnemen***

De overheid is in staat om de markt van Gebiedsontwikkeling te vormen, reguleren en stimuleren (§2.3.8), door het publiek- en privaatrechtelijk instrumentarium dat tot haar beschikking staat. In het kader van dit onderzoek is het niet noodzakelijk hiervan een nadere uitwerking te geven en wordt bekend veronderstelt. Private partijen (en samenwerkingsverbanden van particulieren) kunnen bij Gebiedsontwikkeling op de in tabel 8 weergegeven wijze een rol spelen bij het initiëren daarvan.

PROACTIEF INITIËREN GEBIEDSONTWIKKELING	TOELICHTING
Initieel grondeigendom	Door middel van initieel grondeigendom kan op grond van het recht op zelfrealisatie worden gekomen tot (her)ontwikkeling van een gebied. Indien noodzakelijk wordt in dat kader een anterieure overeenkomst gesloten met gemeentelijke overheid (Brouns, 2009)
Strategisch en (pro)actief verwerven van grondeigendom	Door middel van het proactief <sup>19</sup> verwerven van grondeigendom kan een zelfrealisatierecht worden verkregen om te komen tot (her)ontwikkeling van een gebied. Indien noodzakelijk wordt in dat kader een anterieure overeenkomst gesloten met gemeentelijke overheid (Brouns, 2009)
Unsolicited proposal	Hierbij wordt door een initiatiefnemer zonder initieel grondeigendom verwerving niet als middel beschouwd om tot (her)ontwikkeling te komen, maar als een mogelijke uitkomst van het proces om tot Publiek-Private Samenwerking te komen. Het primaire doel is het verkrijgen van ontwikkelingsrechten (Brouns, 2009), (Min. van BZK et al, 2011)

*Tabel 8 – Wijze van initiëren van Gebiedsontwikkeling door private partijen*

Naast deze drie pro-actieve vormen van initiatief kunnen nog diverse reactieve vormen worden onderscheiden, zoals zijn weergegeven in tabel 9.

<sup>19</sup> Het reactief verwerven van grondeigendom impliceert dat het feitelijke initiatief gelegen is bij een andere partij.

REACTIEF INITIEREN GEBIEDSONTWIKKELING	TOELICHTING
Aanbod bij een selectie/aanbesteding van de overheid	<p>Het doen van een aanbod in het kader van een selectie/aanbesteding bij een vooraf door de overheid gedefinieerd probleem en (gedeeltelijke) oplossing (Min. van BZK et al, 2011):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Plan-selectie of aanbesteding (ontwerpcompetitie, ontwerp/ontwikkelcompetitie);</li> <li>▪ Partner-selectie of aanbesteding (selectie van een private samenwerkingspartner);</li> <li>▪ Prijs-selectie of aanbesteding (in overeenstemming met zuivere gronduitgifte).</li> </ul>
Delen van ideeën, concepten en informatie	<p>Als reactie op een overheidsvraag (Lenferink et al, 2013), (Heijnsbroek, 2013):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Marktverkenning – reacties op een door de overheid gedefinieerd probleem;</li> <li>▪ Marktconsultatie – review van een vooraf door de overheid gedefinieerde oplossing;</li> <li>▪ Prijsvraag – reactie bij ideeënwedstrijd voor een vooraf door de overheid gedefinieerd probleem.</li> <li>▪ USP – ongevraagd idee/voorstel voor een ongedefinieerd probleem.</li> </ul>

Tabel 9 – Wijze van initiëren van Gebiedsontwikkeling door private partijen

Op basis van het hierboven geschetste overzicht kan worden vastgesteld dat de middelen om op een proactieve wijze tot initiatief voor Gebiedsontwikkeling (drie) te komen zeer beperkt zijn ten opzichte van de reactieve middelen (zes), waarbij bovendien het volgende geldt:

- Van de drie pro-actieve manieren is bij twee het hebben of verwerven van grondeigendom voorwaardelijk om ontwikkelingsrechten te verkrijgen. Deze belemmering voor proactieve initiatieven is niet aanwezig bij het USP.;
- Van de laatste zes reactieve manieren bieden er drie geen enkel perspectief op een feitelijke rol in de Gebiedsontwikkeling, omdat het daarbij gaat om informatie-uitwisseling (tegen betaling). Van de overige drie gaat het veelal om het invulling geven aan een probleemoplossing van de overheid.

Samenvattend kan vastgesteld worden dat er voor private partijen vrijwel geen andere middelen zijn om op een proactieve wijze initiatief te nemen, dan vooraf de beschikking te verkrijgen over de grond om daarmee ontwikkelingsrechten te kunnen verkrijgen. Of deze vervolgens worden verkregen, is vooraf onzeker. Als er al initiatief kan worden genomen, is dat van een reactieve aard waarbij de initiatiefnemer 100% afhankelijk is van voorafgaand initiatief van de overheid. Deze vaststelling onderstreept aanleiding om het middel USP voor Gebiedsontwikkeling nader te onderzoeken.

### 2.6.1.2 Early private involvement bij gebiedsontwikkeling

Het USP is een vorm van “early private involvement”. Dit begrip omvat volgens Lenferink et al (2013) de betrokkenheid van private partijen in een eerdere fase van het planningsproces, voordat de aanbesteding plaatsvindt. In de Nederlandse context van “early private involvement” betekent dit dat de private partij betrokken is voordat de varianten of conceptuele ontwerpen zijn opgesteld, vroeg in de planvormingsfase, of zelfs nog eerder, in de onderzoeksfase. Dan gaat het over de pre- of niet-competitieve fase, waarin de in tabel 10 beschreven mogelijkheden bestaan voor private betrokkenheid (Lenferink et al, 2013; Heijnsbroek, 2013).

Als toegevoegde waarde van “early private involvement” voor het vroege strategische plan en beleidsvormingsproces stellen Lenferink de volgende effecten vast:

- Inbreng van een zakelijker en bedrijfsmatig perspectief in bij voorgestelde projecten, waarbij de aandacht uitgaat naar de technische (maakbaarheid) en economische aspecten (haalbaarheid);
- Stimulering van innovatie, en in het bijzonder procesinnovatie.

Lenferink et al (2013) stellen echter ook vast dat het meerwaardepotentie wordt beperkt door een tweetal factoren:

- De focus van private partijen op onderlinge concurrentie. In dat kader wordt verwezen naar §2.6.7.3 (intellectueel eigendom en auteursrecht) en §2.6.7.4 (onoorloofde kennisvoorsprong). Daardoor wordt verhinderd dat door de overheid voorgestelde oplossingen worden verbeterd.
- Publieke partijen ervaren belemmeringen in het structureren en combineren van “early private involvement” in het planningsproces. Een reden is dat vroeg in het beleidsvormingsproces en de planontwikkeling niet gemakkelijk substantiele politieke of financiële toezeggingen kunnen worden gedaan.

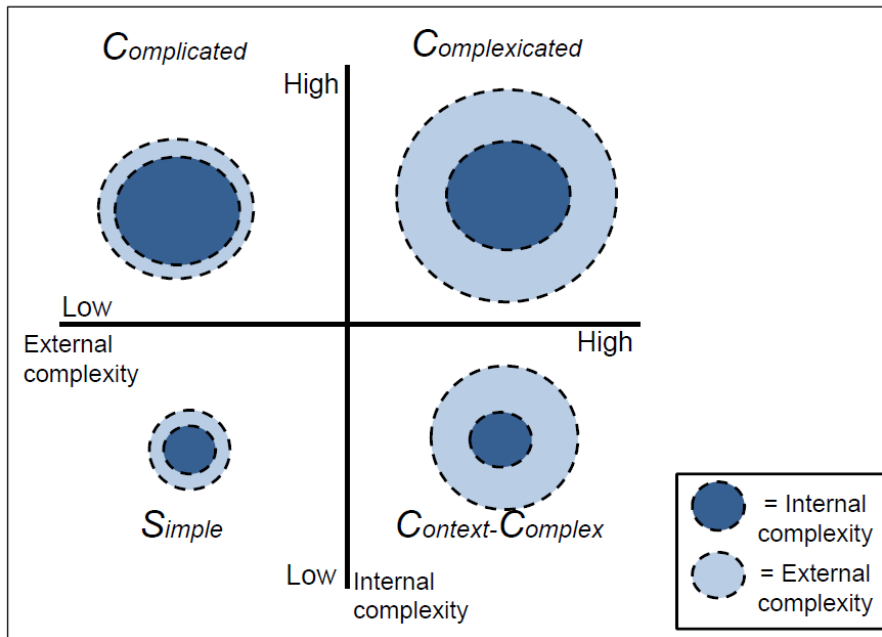
Met betrekking tot “early private involvement” kunnen in de relatie tussen publieke en private partijen kunnen twee typen worden onderscheiden (Lenferink et al, 2013):

- Verticale of hiërarchische relaties, waarbij de ene partij de andere aanstuurt en controleert. Deze relaties passen bij new public management, waarbij competitie wordt gefaciliteerd en contracten worden gesloten door verticale relaties. Hier gaat het om “government”: bevoegdheden van formele instellingen die aan een duidelijk afgebakend terrein zijn gekoppeld (Van 't Verlaat, 2008);
- Horizontale relaties, die worden gekenmerkt door het zich richten op een meer coöperatieve wijze richten op de belangen van publieke en private actoren. Hier gaat het over “governance”: ‘flexibele netwerkkorrelingen, die zowel publieke als private actoren omvatten (Van 't Verlaat, 2008).
- Met dit laatste type, de horizontale relaties, zijn we gearriveerd bij relationele contracten (§2.3.11.1), waarbij de relaties netwerksturing vereisen. Daarbij is er geen sprake van één dominerende partij die in staat is de beslissingen op te leggen. Private partijen hebben een belang bij het voorkomen van het vastlopen van een proces of impasses, vanwege directe belang het project tot stand te brengen. Daardoor nemen zij de belangen van andere actoren zoals burgergroepen in ogenschouw (Lenferink et al, 2013).

### ***Toepassingsgebied van USP***

De karakteristieken van een project zijn volgens Lenferink et al (2013) gerelateerd aan de mogelijke toegevoegde waarde die “early private involvement” (en in het bijzonder het USP) kan bieden. Daarbij benaderd hij de toegevoegde waarde vanuit de integratie van de levenscyclus van het project, zoals plaatsvindt bij geïntegreerde contracten, zoals DB(F)M(O) en concessies. De karakteristieken van een project worden bepaald door de mate van interne en externe complexiteit:

- Interne complexiteit, die wordt veroorzaakt door de interactie tussen de interne componenten van het project (red.: interne raakvlakken);
- Externe complexiteit, die wordt veroorzaakt door de interactie van het project met de externe context (red.: externe raakvlakken).
- Als gevolg van het onderscheiden van deze twee soorten complexiteit, kunnen schematisch vier soorten projecten worden onderscheiden.



Figuur 13 – Typologie voor projectcomplexiteit (Lenferink et al, 2013)

Lenferink et al (2013) komen tot de conclusie dat twee typen projecten vanuit (potentiele toegevoegde waarde geredeneerd) geschikt zijn voor Unsolicited proposals als vorm van ‘early private involvement’, namelijk:


- Complicated projects (hoge interne en externe complexiteit);
- Context-complex projects (hoge interne complexiteit, lage externe complexiteit).

In geval van hoge interne complexiteit biedt het USP dus in potentie veel toegevoegde waarde. Deze wordt verhoogd wanneer er bovendien ook nog sprake is van een hoge externe complexiteit. Deze conclusie over de karakteristieken van een project stemt overeen met de aard van Stedelijke gebiedsontwikkeling die wordt gehanteerd voor dit onderzoek, en is gedefinieerd in §2.1.2.: “De verschillende sectorale en facetmatige aspecten moeten in samenhang worden gezien en op een integrale wijze worden aangepakt” (Van ’t Verlaat, 2008). Op basis daarvan kan worden geconcludeerd dat het USP toegevoegde waarde kan bieden bij een Stedelijk Gebiedsontwikkelingsproject. Hoe hoger de mate van interne en/of externe complexiteit, hoe groter de toegevoegde waarde.

Lenferink et al (2013) concluderen dat “early private involvement” (alleen) door middel van het USP een kans biedt op toegevoegde waarde door creatieve ideeën te genereren en het publieke planningsproces te initiëren. Bij ‘complexicated projects’ concluderen zij dat de meeste vormen van “early private involvement” waaronder het USP toegevoegde waarde kan bieden. Die kan worden benut wanneer ruimte voor creativiteit wordt geboden en voorzien wordt in behoorlijke beloningen en prikkels.

## 2.6.2 Rolverdeling bij Gebiedsontwikkeling

Een tweede aspect van de niet door actoren te beïnvloeden – maar wel relevante – probleemcontext (Contextvariabele) is de rolverdeling binnen de Nederlandse Gebiedsontwikkeling. Op hoofdlijnen kijkend naar de Nederlandse geschiedenis vanaf circa 1850 tot 1945, wordt duidelijk dat in deze periode de rol van particulier en privaat initiatief veel groter was dan wij in de recente geschiedenis (vanaf circa 1945) kennen, waarin het overheidsinitiatief heeft gedomineerd (Groetelaars, 2004). Pas na circa 1985 is Publiek-Private Samenwerking meer in zwang gekomen, en vanaf circa 2000 particulier initiatief (zie §1.2). De rolverdeling tussen publiek, privaat en particulier is in de voorbije 150 jaar door allerlei omstandigheden en invloeden aan verandering onderhevig geweest.

Periode	Kenmerk periode	Rijksbeleid/instrumentarium
voor 1850	Opkomst particuliere grondexploitatie	Geen specifiek RO-instrumentarium
1850 – 1870		1851 Gemeentewet 1861 Eerste hypotheekbank
±1870 – 1901	Bloei van de particuliere stadsuitleg onder gemeentelijke hoede Opkomst van actief gemeentelijk grondbeleid	1864 Eerste grondexploitatiemaatschappij 1896 Amsterdam: invoering (privaatrechtelijk) erfpachtstelsel Gemeentelijke verordeningen i.v.m. openbare orde en gezondheid
1901 – 1925	Decentraal grondbeleid Gemeenten voeren autonoom grondprijnsbeleid voor (woningwet)woningbouw	1901 Woningwet 1921 Wijziging Woningwet  bestemmen van grond voor andere bestemmingen dan straten en pleinen
1926 – 1951	Decentraal beleid van de grondprijnslimiet (f600,-) voor woningwetbouw (en bouwkostenlimiet: f2400,-) ■ Rijksgrondprijnsbeleid	1926 Grondprijnslimiet wordt ingevoerd 1931 Wijziging Woningwet: ■ mogelijkheid tot opnemen bebouwingsvoorschriften in uitbreidingsplan ■ streekplan ■ globale plannen / gedetailleerde plannen 1942 Prijsbeheersing ruwe bouwgrond
1952 – 1967	Centraal grondbeleid met grondkostenvaststelling voor woningwetbouw per uitbreidingsplan	1952 Grondprijnslimiet wordt afgeschaft vanaf 1952 Grondkostenvaststelling woningwetbouw per uitbreidingsplan 1956 Prijsbeheersing ruwe bouwgrond afgeschaft 1965 Wet op de Ruimtelijke Ordening
1968 – 1985	Grondkostenvaststelling woningwetbouw per bestemmingsplan met grondprijnsrichtlijnen voor andere categorieën woningbouw Bruine boekje ('68-'85)	1968 Bruine Boekje ('Grondkosten woningbouw', werkgroep Beoordeling grondkosten) VNG ■ Grondkostenvaststelling per bestemmingsplan 1970 Blauwe Boekje ('Grondkosten bestemmingsplannen') Andere subsidieregeling
vanaf 1985	Decentralisatie en aanscherpen grondbeleid Meer markt	1985 Wet op de stads- en dorpsvernieuwing 1996 Wet voorkeursrecht gemeenten 2001 Nota Grondbeleid

Figuur 14 – Perioden in de ontwikkeling van het grondbeleid voor de woningbouw (Groetelaars, 2004)

### 2.6.2.1 1850 – 1945: burger- en privaat initiatief

De periode 1850 – 1945 kun je wat betreft initiatief en investeringen in stedenbouw typeren als de periode van burgerinitiatief (morele plicht) en privaat initiatief (rolopvatting). Over de vraag of stedenbouw een publieke of private verantwoordelijkheid is, is voor 1875 geen discussie. De overheersende politieke mening van conservatieve gemeenteraden was dat stedenbouw in essentie een private onderneming is, waarbij publieke tussenkomst onwenselijk was. De vroege institutie van stedenbouw is dan volledig ondergeschikt aan de veel belangrijker institutie van het vrije markteconomie (Cammen, 2011). Een voorbeeld van burgerinitiatief is de ontwikkeling van het Amsterdamse Vondelpark. Het Vondelpark is ontstaan in 1864 toen een groep particulieren, de stedelijke elite, verenigd in de bouwonderneming Willemspark, het gebied aankocht. In 1865 ging het open voor publiek. Voorbeelden van private stedelijke ontwikkelaars zijn Sarphati, Mees en Pincoffs. Sarphati diende in 1862 de tweede versie van zijn plan in voor de bebouwing en inrichting van de omgeving van het Paleis voor de Volksvlijt. Alle kosten van onteigening en bouwrijp maken kwamen voor rekening van de concessionaris. De gemeente Amsterdam legde in deze periode in concessies (privaatrechtelijke overeenkomsten) onder meer uitvoeringstermijnen met sancties en welstandsregels vast (De Klerk, 2011). Deze privaatrechtelijke vorm van planmatige stadsontwikkeling moet gezien worden tegen de achtergrond van het nieuw ingevoerde economische stelsel van vrije mededinging. Pincoffs richtte in 1872 de Rotterdamsche Handelsvereniging (RHV) op om het eiland Feijenoord ten zuiden van

Rotterdam te exploiteren door het bouwen van havens en andere voorzieningen bij elkaar: de Handelsinrichtingen. De RHV kreeg voor dit doel gronden in erfpacht van de gemeente Rotterdam. Ten behoeve van de noodzakelijke complementaire woningbouw kreeg de Handelsvereniging van de gemeente tegen betaling grond in eigendom. Mees en consorten richtte in 1913 de NV Eerste Rotterdamse Tuindorp op. Het doel van deze NV was "het stichten en exploiteren van een of meer tuindorpen, bijzonderlijk ten behoeve van de minder gegoede bevolgingsklasse". In 1860 richt Sarphati de eerste hypotheekbank van Nederland op. Particulieren konden bij de bank van Sarphati voortaan geld lenen voor een investering in onroerend goed. Zo veranderden in de markteconomie woningen en kantoren van privé gebruiksobjecten in verhandelbare marktartikelen. Een woning of kantoor werd voortaan gezien als productief kapitaal. Deze nieuwe vorm van particuliere geldschepping door hypotheekbanken heeft de woningbouwexplosie 1870-1910, de grootste verstedelijkingsgolf uit onze geschiedenis, mede mogelijk gemaakt (De Klerk, 2011).

Na 1875 steekt de discussie over wie nu verantwoordelijk is voor stedenbouw ineens de kop op en zal dat periodiek blijven doen. Door de dienst openbare werken van Amsterdam en Rotterdam wordt dan een radicaal ander antwoord gegeven op de vraag wie verantwoordelijk moet zijn voor stedenbouw: "Gemeenteraden moeten de leiding nemen in stedenbouw om publieke en private investeringen te coördineren en de efficiency te verzekeren" (Cammen, 2011). Deze verandering van standpunt heeft een eenvoudige verklaring: nieuwe inkomsten genereren. Tussen 1865 en 1930 was een gebrek aan belastinginkomsten het grootste probleem van gemeenten. De introductie van de vrije markteconomie had gemeenten hun grootste bron van inkomsten ontnomen, namelijk de accijnzen op goederen. Bovendien was er daarvoor geen volledige compensatie door andere inkomstenbronnen voorhanden. Gemeenteraden waren daardoor genooddaakt om grote hoeveelheden geld te lenen op de kapitaalmarkt, om de openbare voorzieningen te realiseren die noodzakelijk waren. Er was veel geld nodig om de steden aan te passen aan de standaarden van de moderne samenleving (Cammen, 2011).

Groetelaars (2004: 20) omschrijft de groeiende invloed van de overheid: "Op het gebied van de volkshuisvesting en ruimtelijke ordening speelde de overheid in het begin van de negentiende eeuw slechts een kleine rol". [...] Tegen het eind van de negentiende eeuw ontstond een groeiende bemoeienis van de overheid, met de inwerkingtreding van de Woningwet in 1901." De invloed van de overheid groeide sterk in het begin van de twintigste eeuw. In 1901 werd de Woningwet ingevoerd. Het doel van de Woningwet was om bewoning van slechte en ongezonde woningen onmogelijk te maken en de bouw van goede woningen te bevorderen. Het wordt algemeen beschouwd als het begin van de overheidsbemoeienis met de volkshuisvesting in Nederland. De "morele plicht" van de overheid voor volkshuisvesting is nu een wettelijke verplichting geworden. Tegelijkertijd werd vanaf 1900 werd de gemeentelijke boekhouding van ontwikkelingskosten en -opbrengsten steeds verfijnder. Land werd gekocht met hypothecaire leningen, en de rentekosten van onverkochte bouwgrond en de gemeentelijke apparaatskosten voor stedenbouw werden doorberekend aan de kopers van bouwgrond via de verkoopprijzen (Cammen, 2011).

### 2.6.2.2 1945 – 1985: overheidsinitiatief

De periode tussen 1945 en 1990 kan wat betreft initiatief en investeringen in stedenbouw worden gekarakteriseerd als de periode van de overheid (wettelijke plicht). Na de Eerste Wereldoorlog, als gevolg van de wereldwijde economische crisis in de jaren '30, vielen de particuliere en private investeringen in de volkshuisvesting grotendeels weg. Het initiatief en de investeringen werd genomen publieke partijen, gemeenten en woningcorporaties, die met staatsteun de verantwoordelijkheid voor de bouwproductie overnamen. Gevolg van deze overheidsinterventie was een ingrijpende wijziging in de verhoudingen (aantallen) tussen particuliere bouw en woningwetbouw. De positie van gemeenten in de stadsontwikkeling werd sterker. Met bijvoorbeeld Amsterdam-Zuid en Vreewijk in Rotterdam ontstond er in de stadsontwikkeling een schaalvergroting door aanleg van buurten en wijken.

Na de Tweede Wereldoorlog in 1945 kreeg door een combinatie van woningnood, industriële hoogbouw en de wijkgedachte schaalvergroting opnieuw een impuls. Het industrialisatiebeleid werd gesteund door het lagelonenbeleid, wat weer gesteund werd door het huurbeleid. Tussen 1950 en 1969 is slechts 17 procent van de 1,7 miljoen woningen subsidieloos gebouwd.

In 1965 traden een nieuwe Woningwet de Wet Ruimtelijke Ordening in werking. “In de Wet Ruimtelijke Ordening werd ruimtelijke planvorming op verschillende bestuursniveaus gereguleerd. In de jaren tachtig daarin weer verandering. Na een periode van een sterk centraal gestuurde volkshuisvesting werd de ruimtelijke ontwikkeling weer meer gedecentraliseerd.” [...] Gemeenten hadden min of meer een monopolypositie verkregen bij de uitgifte van bouwrijpe grond. Als oorzaak daarvan kan onder andere de enorme toename van de Woningwetbouw worden genoemd. Gemeenten kregen in 1970 regels opgelegd volgens welke zij de gemaakte locatieontwikkelingskosten konden doorberekenen in de gronduitgifteprijs. [...] Tot de jaren tachtig was het min of meer standaard dat gemeenten een actief grondbeleid voerden. [...] Gemeenten verwierven de voor uitbreiding noodzakelijke grond, maakten de grond bouwrijp en gaven de grond uit. [...] Na de opbouw en verdere uitwerking van de verzorgingsmaatschappij in de jaren vijftig, zestig en zeventig, kenmerken de jaren tachtig zich door een terugkerend particulier initiatief. [...] Publieke investeringen namen af, terwijl de private sector steeds meer ging investeren. In 1988 ging meer dan de helft van de investeringen in Nederland naar onroerend goed en daarvan kwam meer dan de helft van private partijen. Ook werden steeds meer woningen in de marktsector gebouwd” (Groetelaars, 2004: 21, 22, 23, 29).

### 2.6.2.3 1985 – 2000: meer private invloed

De periode tussen 1985 en 2000 paste in de lijn van de voorgaande periode waarbij initiatief en investeringen in stedenbouw vanuit de overheid kwamen (VINEX<sup>20</sup>-opgave). Daarbij is door de overheid ruimte gegeven voor een hernieuwde rol voor de private partijen, die anticipeerden op het overheidsbeleid door proactief grondposities te verwerven. Daarmee verschaften zij zich een zodanige positie dat de overheid Publiek-Private samenwerkingsverbanden moest aangaan om de huisvestingsopgave tot stand te brengen. “Gezien de grote bouwopgave uit de VINEX vond de rijksoverheid het niet langer verstandig dat met name de financiële risico’s volledig door de bouwgemeente gedragen werden. Voorgesteld werd om de risico’s te spreiden over het hele stadsgewest en om marktpartijen actief in te schakelen bij de ontwikkeling van locaties. Bij de laatste optie zou de rol van de gemeente beperkt kunnen blijven tot een voorwaardenscheppende en toezichhoudende; dit wordt ook wel passief grondbeleid genoemd (facilitair grondbeleid). Ook in de VINEX zelf werd het standpunt ingenomen dat meer samengewerkt moest worden met marktpartijen. [...] In de VINEX is het standpunt van het kabinet verwoord (Ministerie van VROM, 1993) dat het ruimtelijk beleid alleen gestalte kan krijgen door samenwerking tussen overheid en particulieren. [...] Van overheidswege wordt dus gestimuleerd dat marktpartijen een grotere rol moeten gaan spelen in de locatieontwikkeling. Publiek-private samenwerking zal worden bevorderd via stimulerende maatregelen en het wegnemen van beperkende factoren.” [...] “In de VINEX gaf het kabinet aan dat er meer samengewerkt moest worden met de markt. Gemeenten gingen langzamerhand over van een actief grondbeleid naar een vorm van grondbeleid waarin marktpartijen meer invloed kregen.” [...] “met het min of meer aanwijzen van de uitbreidingslocaties, konden projectontwikkelaars gericht grondposities innemen. [...] Omdat het hebben van beschikkingsmacht over grond marktpartijen een sterke positie geeft in het locatieontwikkelingsproces zijn marktpartijen toen op grote schaal grond gaan verwerven.” (Groetelaars, 2004: 32, 33, 30, 32 ).

---

<sup>20</sup> Afkorting voor de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 1991) Deze nota is een vervolg op de Vierde nota ruimtelijke ordening uit 1988. Deze bevat uitgangspunten voor de bouw van nieuwe woningbouwlocaties voor de periode tussen 1 januari 1995 en 1 januari 2005. Deze locaties aan de rand van grote steden voor massale nieuwbouw worden vaak VINEX-locaties of VINEX-wijken genoemd.

#### 2.6.2.4 Vanaf 2000: meer burger- en privaat initiatief

In 2001 heeft het kabinet Paars II de Nota Grondbeleid uitgebracht. Daarin geeft zij vorm aan modernisering van het instrumentarium van het grondbeleid. Als reden daarvoor geeft het kabinet de veranderde verhoudingen op de grondmarkt sinds circa 1980, en het gegeven dat de overheid daarin niet meer de dominante partij is. Ook geeft zij als motivatie voor de modernisering aan dat het grondbeleid in dienst moet staan van de sectorale en ruimtelijke beleidsdoelstellingen, in het bijzonder de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening. In de Nota Grondbeleid (2001) geeft het kabinet de voorkeur aan de term faciliterend grondbeleid. Volgens het kabinet kan de overheid dus een actief of een faciliterend grondbeleid voeren. Bij actief grondbeleid gedraagt de overheid zich als marktpartij, koopt dus zelf de grond, maakt die bouwrijp en verkoopt of gebruikt deze weer. “Beide vormen van grondbeleid hebben volgens de nota zowel voordelen als nadelen. Met actief grondbeleid is het over het algemeen makkelijker om belangrijke overheidsdoelstellingen te realiseren, maar in actief grondbeleid schuilt ook het gevaar van het dubbelepettenprobleem, omdat de overheid zowel de rol van speler op de markt als van regulator van de markt op zich neemt.” (Groetelaars, 2004: 61). “Volgens de nota is er sprake van faciliterend (of passief) grondbeleid als de overheid de aankoop en exploitatie van grond overlaat aan private partijen. In dat geval beperkt de overheid zich tot het stellen van kaders waarbinnen de activiteiten van de private partijen vorm kunnen krijgen. In de praktijk komt echter steeds vaker een vorm van grondbeleid voor, waarin de overheid en marktpartijen gezamenlijk de exploitatie van het gebied ter hand nemen.” [...] Sinds marktpartijen een belangrijke rol hebben gekregen op de grondmarkt, is het locatieontwikkelingsproces steeds meer een interactieve ontwikkeling geworden.” (Groetelaars, 2004: 34).

Naast het grondbeleid oefent de overheid ook door middel van planologie invloed uit op de rolverdeling tussen publiek, privaat en particulier. In lijn met het voorgaande kan de planningscultuur in Nederland worden geschetst als een ontwikkeling:

- organisch proces op gemeentelijk niveau (voor 1901);
- pragmatische legitimatieplanologie (vanaf 1901);
- toelatingsplanologie (vanaf 1970),
- ontwikkelingsplanologie (vanaf 1985)
- uitnodigingsplanologie (vanaf 2000).

“Bij toelatingsplanologie staat toetsing van initiatieven centraal. Bij ontwikkelingsplanologie gaat het om actieve ontwikkeling door gemeenten. Bij uitnodigingsplanologie zijn dergelijke gemeentelijke activiteiten veel minder aan de orde. Medewerkers van de gemeente vervullen meer een netwerkrol. Hierbij is het met name ook van belang om andere typen initiatiefnemers te herkennen en te erkennen.” (Planbureau voor de Leefomgeving & Urhahn Urban Design, 2012: 12). Bij uitnodigingsplanologie (Groot Jebbink, 2012) bepalen overheden op hoofdlijnen waar ruimtelijk wel of geen veranderingen gewenst zijn met het oog op lange termijn prognoses en te beschermen waarden. Binnen kaders op hoofdlijnen stellen overheden zich uitnodigend en faciliterend op tegenover initiatiefnemers, zowel privaat als particulier, leidend tot een organische ontwikkeling (Planbureau voor de Leefomgeving, 2012).

Voor de verdere toekomst wijzen sommigen op een terugkeer naar de toelatingsplanologie, waarin op basis van gefaseerd uit te werken en aan te passen structuurvisies privaatrechtelijke stadsontwikkeling middels het concessiemodel zal plaatsvinden (De Klerk, 2011; Heurkens, 2012). Een meer eigentijdse opvatting zou onderhandelings- of coalitieplanologie kunnen betreffen. Deze benaming geeft weer dat in interactie wordt bepaald wat de locatie, kaders, condities en publiek-privaat samenwerkingsmodel van een Gebiedsontwikkeling wordt, bijvoorbeeld naar aanleiding van private en/of particuliere initiatieven.



### 2.6.3 **Maatschappelijke verhouding particulier-markt-overheid**

Een derde aspect van de niet door actoren te beïnvloeden – maar wel relevante – probleemcontext (Contextvariabele) is de maatschappelijke verhouding tussen particulieren, markt en overheid. Zoals in §2.6.4.4 beschreven is vanaf 2000 de rol van burgers en private initiatiefnemers bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling toegenomen.

De vraag is gerechtvaardigd hoe deze ontwikkeling zich in de toekomst zal doorzetten en wat de rolverdeling tussen particulier, privaat en publiek zal worden. Daarom zal hieronder nader in worden gegaan op:

1. Publiek-Privaat: best value for society;
2. Particulier: van consument naar supplier.

#### 2.6.3.1 **Publiek-privaat: best value for society**

“De vraag of je iets aan de markt moet overlaten of dat het een taak van de overheid is, moet je niet laten afhangen van ideologieën [..]. Het uiteindelijke doel moet zijn welke mix burgers en bedrijven het meeste oplevert.” (Canoy, 2011: 14). Daarmee geeft Canoy de essentie weer van het in 2010 door de Sociaal Economische Raad (SER) uitgebrachte advies “Overheid én markt: Het resultaat telt!”, naar aanleiding van het uitgevoerde Onderzoek Marktwerkingsbeleid. Zoals door het Kabinet Rutte I geformuleerd, zijn de twee belangrijkste conclusies van de SER:

1. “Het gaat niet simpel om de keuze tussen ‘markt’ óf ‘overheid’, markt en overheid vullen elkaar aan. Er is met andere woorden geen sprake van een ideologische keuze tussen markt óf overheid, in elke sector is er altijd sprake van een combinatie van overheid én markt. Het gaat erom op een zakelijke en grondige manier op zoek te gaan naar de optimale ordening per sector die publieke belangen en daarmee de maatschappelijke welvaart het beste borgt”
2. Zorgvuldige beleidsvoorbereiding (red. voor ordening van sectoren en de rolverdeling tussen overheid en markt) is essentieel. Beschikbaarheid van alle informatie over de mogelijkheden om een publiek belang te borgen, komt discussie en de uiteindelijke besluitvorming ten goede.” (Verhagen, 2011).

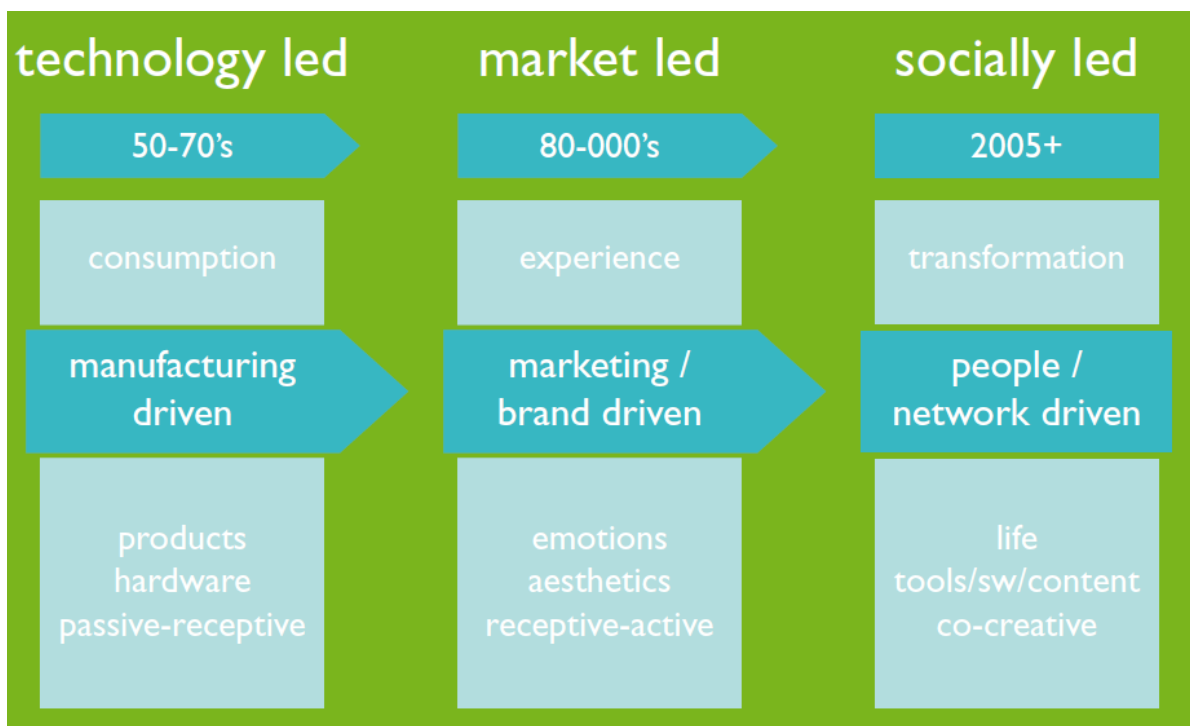
Het kabinet Rutte I geeft in de brief van Verhagen (2011) aan de Eerste Kamer aan het eens te zijn met de centrale boodschap van de SER: niet ideologisch, maar pragmatisch aankijken tegen beleid om ruimte te geven aan privaat initiatief door een optimale ordening van sectoren. “Het kabinet streeft [bovendien, red.] naar vereenvoudiging van de (ruimtelijke) regelgeving en bevordering van een vrijere woningmarkt waarin meer ruimte is voor particulier initiatief” (Ministerie van BZK et al, 2001: 3). Ook geeft het kabinet aan blij te zijn met de breed gedeelde visie en daardoor maatschappelijk draagvlak (werkgevers, vakbeweging en kroonleden). De samengevatte kabinetsreactie is als volgt:

- “Resultaatgerichte rolverdeling tussen overheid en markt: Een ideologische keuze vóór of tegen marktwerking is door de veelzijdigheid in de relatie tussen overheid en markt niet op zijn plaats. Waar het om gaat is het vinden van de juiste combinatie tussen wat private partijen kunnen doen, en wat de overheid moet doen.;
- Voorop staat wat het oplevert voor burgers of bedrijven. Het moet erom gaan wat de wijze van ordening (de rolverdeling tussen overheid en markt in een sector) oplevert voor burgers en bedrijven, als gebruiker en als belastingbetaler.”;
- Zorgvuldige beleidsvoorbereiding draagt bij aan een goede besluitvorming. Inzicht in verwachte effecten op publieke belangen kan bijdragen aan goede uitkomsten van beleid voor burgers en bedrijven; inzicht in verwachte effecten voor verschillende (groepen) belanghebbenden maakt het mogelijk om alle belangen in de besluitvorming mee te wegen. Bovendien draagt een transparante en gestructureerde verantwoording van gemaakte keuzes bij aan een effectieve controle door het parlement en aan het draagvlak in de samenleving”.

De insteek van het SER-advies is om vast te stellen op welke manier beleid in de toekomst verbeterd kan worden. Het feit dat de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de SER maatschappelijk en politiek breed worden gedragen, maakt dat deze ook in het heden al een relevante context vormen voor Publiek-private samenwerking naar aanleiding van USP voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling. Het is zeer wel mogelijk en wellicht wenselijk om de SER-adviezen te vertalen in een afwegingskader voor gemeentelijke niveau, waar beslissingen moeten worden genomen over de rolverdeling publiek-privaat bij gebiedsontwikkelingsprojecten.

### 2.6.3.2 Particulier: van consument naar supplier

Zoals uitgewerkt in §2.1.2 (Stedelijke Gebiedsontwikkeling), hebben maatschappelijke veranderingen grote gevolgen voor de rol die Stedelijke Gebiedsontwikkeling daarin speelt. In plaats een gebied op een zeker moment als “af” te kunnen beschouwen, dient er sprake te kunnen zijn van continue transformatie en verandering. Een gebied is met andere woorden geen eindproduct, maar is dynamisch zodat het in staat is de gewenste diensten te verlenen aan de omgeving.



Figuur 15 – The context economy (Green, 2007)

Deze noodzaak tot adaptiviteit wordt onderstreept door het paper 'Democratizing the future: Towards a new era of creativity and growth' van Josephine Green<sup>21</sup> (2007), waarin zij haar pre-crisis toekomstbeeld van de 21<sup>e</sup> eeuw heeft uitgewerkt. Daarin stelt zij dat we leven in een verandering van tijdperk, en niet slechts in een tijdperk van verandering. Ons maatschappijmodel met de 'homo consumens' in het middelpunt is onvoldoende in staat om geluk en welzijn voort te brengen. Mensen drukken geluk en welzijn meer en meer uit in gezondheid, relatie, goed gevoel, persoonlijke groei en transformatie, controle en invloed op hun omgeving. Green (2007) ziet dat de context waarin de mensen zich bevinden bepalend wordt. Daarom noemt zij het nieuwe economisch model de 'context economy': het voorzien in het levensonderhoud vindt meer en meer plaats door lokale bedrijven die in lokale gemeenschappen lokale kennis en hulpbronnen gebruiken.

<sup>21</sup> Josephine Green was 13 jaar senior directeur Trends and Strategy bij Philips.

Duurzaamheid speelt daarbij een belangrijke rol. Het bedrijfsleven moet een omslag maken van consumptie- en marktgedreven naar mens- en sociaalgedreven maatschappijgedreven dienstverlening en productie. Er vindt een transitie plaats van massaconsumptie naar massa-creativiteit. De consument wordt de producent in termen van inhoud, smaak, emoties en goederen. Men wil niet meer keus, maar meer invloed. In plaats van passieve consumenten worden mensen steeds meer producenten van hun eigen leven, die complete fasen van het productieproces zelf verzorgen (personalisation and customization). Gebruik wordt belangrijker dan bezit, diensten belangrijker dan producten en het belang van lokale economieën en grondstoffen neemt toe. Daarbij kan welvaart niet langer worden uitgedrukt in Bruto Nationaal Product, er is een meer sociaal gerichte indicator nodig. De kern van de transitie die Green (2007) voor ogen ziet, is de sociale innovatie.

Als geluk en welzijn van mensen in toenemende mate bepaald wordt door de mate waarin invloed kan worden uitgeoefend op de eigen leefomgeving, dan dient bij Stedelijke gebiedsontwikkeling een hoge mate van ruimte te worden geboden voor creativiteit en initiatieven. Er is in de woorden van Green (2007) behoefte aan “Democratizing the future”, en “The future will be less about predicting it and more about collaborative designing it”.

### 2.6.3.3 **Nederlandse context in perspectief**

De hierboven geschetste rol van de particulier ten opzichte van de overheid wordt door het Planbureau voor de Leefomgeving (2012) in verband gebracht met de schaalgrootte van Gebiedsontwikkeling. Dit wordt in perspectief geplaatst door een institutionele analyse voor de totstandkoming van woonwijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen. Het Planbureau voor de Leefomgeving concludeert dat er sprake is van institutionele factoren die een bijdrage leveren aan het verschil tussen de schaalgrootte van verstedelijking. Daarin worden enkele belangrijke verschillen benoemd:

1. Particuliere eigenaren worden in Nederland minder betrokken bij het ontwikkelingsproces. Dit is vooral in handen van de gemeente en professionele projectontwikkelaars en beleggers. Het instrumentarium (Wet voorkeursrecht gemeenten, onteigening) is daarop ingericht. De beschikbaarheid van een stedelijke herverkavelingsregeling leidt in Noordrijn-Westfalen tot een andere dynamiek, waarbij particuliere eigenaren toch betrokken blijven. In Vlaanderen is de gemeente veelal afhankelijk van initiatief van particuliere grondeigenaren.
2. In Nederland hebben particuliere investeerders nog relatief weinig mogelijkheden om via het kopen van een kavel toe te treden tot het ontwikkelingsproces. In Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen gaat het niet alleen om eigenaren-bewoners, maar ook om particuliere verhuurders. Ook zijn daar meer kleinschalige aannemers betrokken als investeerder.
3. In Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen is locatieontwikkeling meer een doorlopend proces, terwijl in Nederland – naast de schaalgrootte – meer focus is op het binnen een bepaald tijdsbestek en volgens gestelde randvoorwaarden opleveren van de wijk. Dit verschil wordt geweten aan de complexe financiële afspraken in Nederland tussen ontwikkelende partijen, zoals bij voorbeeld binnenplanse verevening en het afrekenmoment. In Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen zijn de locaties veelal kleiner, is binnenplanse verevening moeilijker en is financiering van sociale woningbouw en voorzieningen vaker afkomstig vanuit andere bronnen. Daardoor ontstaat een veel meer open eindeproces.
4. Nederlandse gemeenten zijn meer via actief grondbeleid risicodragend betrokken bij het ontwikkelingsproces, waardoor belangen veel meer parallel lopen met die van ontwikkelende partijen.
5. Actief grondbeleid was in ieder geval tot 2008 (tot de introductie van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening) een manier om gemeentelijk kostenverhaal vast te stellen. In Vlaanderen dragen ontwikkelende partijen via een concessiemodel gerealiseerde publieke werken over aan de gemeente. In Noordrijn-Westfalen vindt kostenverhaal in een vroeg stadium reeds plaats.
6. In Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen is meer sprake van een statische woningmarkt, terwijl in Nederland meer sprake is van een dynamische markt, waarin het huis vooral ook weer moet worden doorverkocht.

Het Planbureau voor de Leefomgeving vraagt zich concluderend af of in Nederland alle institutionele wissels zo staan dat kavelsgewijze bebouwing (en een grotere rol voor particulieren) wel net zo'n vanzelfsprekende optie is als grootschalige.

## 2.6.4 Culturele aspecten overheid en bouwsector

Een vierde aspect van de niet door actoren te beïnvloeden – maar wel relevante – probleemcontext (Contextvariabele) zijn de culturele aspecten van de relatie tussen overheid, bouwsector en particulieren.

Degenkamp (2010) concludeert dat er – in de traditioneel hiërarchische, verticaal georganiseerde bouwsector – ook sprake is van actor overstijgende, cultuur gerelateerde problemen met betrekking tot USP. Onrechtmatige marktverdeling in de bouwsector heeft geleid tot de Bouwenquête (2003-2004), waarna door de Regieraad Bouw initiatieven zijn ontplooid om een cultuuromslag en paradigmawisseling op gang te brengen. Daarbij moest het vertrouwen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden hersteld. De Regieraad Bouw (2004-2009) en PSIBouw (2004-2008) hadden tot doel dit vertrouwen te herstellen en een cultuuromslag te bewerkstelligen. In de eindpublicatie van de Regieraad Bouw wordt aangegeven dat de bouwsector nog een lange weg te gaan heeft.

In het voorjaar van 2009 evalueerde de Regieraad Bouw het Eigen Initiatief bij opdrachtgevers en opdrachtnemers. Positief is dat de handleiding een impuls heeft gegeven tot het oprichten van loketten voor Eigen Initiatieven bij vier opdrachtgevers. De evaluatie toonde echter ook aan dat er erg weinig, kwalitatief goede Eigen Initiatieven zijn ingediend. Bovendien blijkt de behandeling na de loketten in de reguliere organisaties stroperig en ontbreekt een reële verdienoptie voor Eigen Initiatieven. De Regieraad Bouw vindt dat uit oogpunt van innovatie in de bouw Eigen Initiatief verder moet worden gestimuleerd en dat een reële verdienoptie hierin een goede rol zou kunnen vervullen. Samen met andere betrokken partijen is een herziene versie van de publicatie gemaakt “Neem nou eigen initiatief” (Regieraad Bouw et al, 2010).

Ook de overheid heeft nog een weg te gaan. Zij lijdt volgens Degenkamp (2010) aan het Not Invented Here-syndroom. Dit “zorgt ervoor dat het moeilijk wordt om nieuwe kennis toe te passen in de bedrijfsvoering van organisaties. Omdat het voordeel van Eigen Initiatieven voor ontvangende partijen juist nieuwe en innovatieve kennis uit de markt kan verschaffen, is een NIH-syndroom een probleem voor de ontvangende partij (Degenkamp, 2010). In lijn daarmee concludeert Lenferink et al (2012: 58) dat er sprake is van “limited incentive for public parties” om het instrument USP te hanteren. “By actively involving private parties, an attitude change in government could be stimulated: from a closed, hierarchal government with vertical relationships tot other parties [...] towards a customer oriented organisation open to horizontal collaboration and community involvement”.

Ook Hobma et al (2008: 24) constateren een cultureel element, waarbij naast die van overheid en private partijen ook de rol van particulieren wordt betrokken “De enige mogelijke belemmering [voor USP voor Gebiedsontwikkeling, red.] is cultureel van aard: het is in ons land geen gewoonte dat ontwikkelaars een dergelijke *development approach* aannemen en sterk voorop liggen in strategisch denken over een gebied. Aan de andere kant kan die gewoonte vrij gemakkelijk veranderd worden. Misschien dat sommigen [particulieren, red.] moeten wennen dat ze door private initiatiefnemers worden benaderd voor inspraak en draagvlakvorming.”

## 2.6.5 USP in het buitenland

Een vijfde aspect van de niet door actoren te beïnvloeden – maar wel relevante – probleemcontext (Contextvariabele) is de internationale context van privaat initiatief. De plek die het USP voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling in Nederland heeft kan worden verduidelijkt door deze in internationale context te plaatsen.

Aangetekend dient te worden dat de USP voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling in het buitenland ook weer in een specifieke lokale context staan. Planningssystemen, cultuur en de rol tussen overheid, markt en particulier lopen bijvoorbeeld sterk uiteen, zie bijvoorbeeld Heurkens (2012) en Van den Heuvel (2012). Het voert voor dit onderzoek te ver om dergelijk vergelijkend onderzoek uit te voeren. Slechts de toepassing van USP wordt nader belicht.

### 2.6.5.1 Verenigd Koninkrijk en Verenigde Staten

Onderzoek van Hobma et al uit 2008 naar leerpunten uit de Engelse praktijk van Gebiedsontwikkeling heeft onder andere opgeleverd dat het in Engeland, veel meer dan in Nederland, gebruik is dat ontwikkelaars ongevraagd voorstellen doen voor de ontwikkeling van een gebied. Uit dit onderzoek komen een aantal aanbevelingen naar voren, waarvan er twee worden uitgelicht vanwege de sterke relatie met het onderwerp van het onderzoek: *USP en enabling partnerships*.

“Wij denken dat ook in Nederland het pro-actief doen van voorstellen, in aanvulling op het reactief innemen van grondposities, voordelen heeft die de gebiedsontwikkeling kunnen bevorderen. In dat opzicht kunnen we van Engeland leren. Een en ander impliceert voor de ontwikkelaar een vroege en (bereidheid tot) langdurige betrokkenheid bij het proces. Kern is dat ontwikkelaars een *development approach* aannemen en er voor zorgen dat ze ‘voorop liggen’ in strategisch denken over het gebied. Ontwikkelaars nemen in Engeland veelal een pro-actieve houding aan en wachten dan niet af totdat de (lokale) overheid het initiatief tot planvorming voor het gebied neemt. Dat initiatief nemen de ontwikkelaars zelf. Dat gaat in Engeland zover dat ontwikkelaars niet alleen een plan initiëren, maar voor hun initiatief zelf inspraak organiseren en draagvlak zoeken (beide bij maatschappelijke organisaties en burgers). De resultaten van de inspraak en draagvlakvorming worden vervolgens door de ontwikkelaar gepresenteerd als ondersteuning voor (versnelling van) het (publieke) besluitvormingsproces. Met andere woorden: de ontwikkelaar heeft bewijs verzameld voor de noodzaak of wenselijkheid van de gebiedsontwikkeling. Die ‘bewijzen’ heeft de overheid nodig om in te stemmen met de ontwikkeling. Daarbij is het zeer wel mogelijk dat de ontwikkelaar een aantal taken voor zijn rekening heeft genomen (inspraak, draagvlakvorming) die traditioneel meer bij de overheid berusten. Deze taakopvatting van de ontwikkelaar kan niet alleen op zichzelf al tot bevordering van het proces leiden, maar heeft nog een ander aanzienlijk voordeel. Dat voordeel is dat als eenmaal een tamelijk uitgewerkt plan (met inspraak, draagvlak) aan de overheid wordt gepresenteerd, de overheid wel gedwongen is om een onderbouwde reactie te geven. De overheid kan niet om het (unsolicited) proposal heen; ze is uitgedaagd door het voorstel. Daarvoor is het te doordacht en bovendien speelt het voorstel in op ‘problemen’ die de betreffende overheid heeft, zoals op het vlak van woningbouw of kantorenlocaties. Dat geldt a fortiori als het voorstel tot stand is gekomen in samenwerking met maatschappelijke organisaties [...] en als het (bijvoorbeeld) mede met behulp van interactieve ontwerpateliers met de bevolking tot stand is gekomen. Met andere woorden: er moet wel een gemotiveerde beleidsreactie komen van publieke partijen, die anders wellicht nog (lange tijd) zich passief ten opzichte van het gebied hadden opgesteld.” (Hobma et al, 2008: 23, 24).

“In Engeland zijn twee typen partnerschappen te onderscheiden: de *enabling partnerships* en de *delivering partnerships*. *Enabling partnerships* worden ook wel *informal* of *co-operative partnerships* genoemd. *Delivering partnerships* worden ook wel *joint ventures* of *development partnerships* genoemd. Wij zien kansen voor toepassing in Nederland van *enabling partnerships*. Dat wil zeggen: ontwikkelaars zouden baat kunnen hebben bij het opzetten van en/of participeren in *enabling partnerships*. Het andere type partnerschap, *delivering partnerships*, is voor Nederland minder interessant.” [...] “Dit heeft te maken met de in Nederland reeds gebruikelijke praktijk bij Gebiedsontwikkeling. “Onder een *enabling partnership* wordt verstaan: een informeel samenwerkingsverband dat er op gericht is om verspreide (publieke en private) belangen samen te brengen en te focussen teneinde te komen tot een gedeelde visie op de ontwikkeling van een gebied en de realisatie van die visie. Met ‘informeel’ wordt bedoeld dat de samenwerking niet plaatsvindt op grond van overeenkomsten of in rechtspersoonverband. Wel zijn er geagendeerde bijeenkomsten en kent het partnerschap een secretariaat. Dit type partnerschap wordt in Engeland veelvuldig gebruikt ter bevordering van gebiedsontwikkeling. Ontwikkelaars spelen in het opzetten van *partnerships* een belangrijke rol en nemen (uiteeraard) ook als partner deel.” (Hobma et al, 2008: 18, 19).

Wat betreft planningssystemen, cultuur en de rol tussen overheid, markt en particulier hebben de Verenigde Staten van Amerika veel overeenkomsten met het Verenigd Koninkrijk. Alhoewel geen literatuuronderzoek is gedaan, heeft *internetresearch* opgeleverd dat er expliciet beleid bestaat voor

omgang met USP. Dit is aangetroffen op federaal niveau, verbijzonderd per beleidsdepartement (bijvoorbeeld Infrastructuur, Defensie, Homeland Security, etc.). Ook op lokaal niveau (staten) en steden is beleid aangetroffen, waarbij beleid voor USP veelal onderdeel uitmaakte van het inkoopbeleid. Tijdens het onderzoek is de indiening en behandeling van een USP op stedelijk niveau gevolgd, betreffende het USP van The St. James Group LLC aan de stad Alexandria (Virginia) met betrekking tot de ontwikkeling van het St. James Sports & Entertainment Complex, een Gebiedsontwikkeling op grond in eigendom van de stad Alexandria. De stad hanteerde daarbij een (USP-)specifiek door haar vastgesteld *Process to Consider Unsolicited Offer*.

### 2.6.5.2 Duitsland en Spanje

Zowel Duitsland als Spanje kennen binnen het grondbeleid het instrument van de (binnenstedelijke) herverkaveling. Dit instrument kan worden ingezet naar aanleiding van een publiek, maar ook privaot of particulier initiatief voor Gebiedsontwikkeling. Met name de Spaanse vorm van herverkaveling en omgang met een initiatiefnemer is relevant voor dit onderzoek.

Bregman & De Wolff (2011) hebben onderzoek gedaan naar de Duitse *Umlegung*. “De *Umlegung* is een instrument dat in Duitsland dat al lang bestaat. Het instrument dateert al uit de negentiende eeuw en is in de wederopbouwtijd veelvuldig gebruikt, en zo in de wetgeving opgenomen; de wettelijke regeling is te vinden in het *Baugezetzbuch*. Bij (her)ontwikkeling sluiten de eigendomsgrenzen lang niet altijd aan op het beoogde verkavelingspatroon. Het doel van dit instrument is om het grondeigendom opnieuw te ordenen, door bestaande (bebouwde of onbebouwde) percelen om te vormen tot voor ontwikkeling conform dit beoogde verkavelingspatroon geschikte percelen. Daarbij wordt tevens ruimte vrij gemaakt voor openbare voorzieningen. Door toepassing van de methode kan een nieuwe kavelindeling met behulp van de zittende eigenaren gerealiseerd worden. De *Umlegung* is in Duitsland een veel gebruikt instrument. In de praktijk wordt daarbij veelvuldig de *freiwillige Umlegung* gebruikt, waarbij de formele stok achter de deur uit het *Baugesetzbuch* niet gebruikt hoeft te worden.” (Bregman & De Wolff, 2011: 2). Zij geven aan dat een *Umlegungs*procedure onder verantwoordelijkheid van de gemeente wordt gestart en gevoerd, maar dat dit niet in de weg staat grondeigenaren die baat zouden kunnen hebben bij een *Umlegung* de gemeente kunnen verzoeken om van haar bevoegdheid gebruik te maken.

Bregman & De Wolff (2011: 2, 3, 41, 42) geven aan dat “Niet alleen Duitsland [...] een wettelijke regeling van een herverkavelingsinstrument [kent, red.] dat bij te ontwikkelen gebieden kan worden ingezet. [...] Voor dit onderzoek werd de aanpak in Valencia (Spanje) genoemd; deze Spaanse wettelijke regeling dateert uit de jaren vijftig van de vorige eeuw, maar is later op regioniveau aangescherpt. Sinds 1994 kan in de regio Valencia op basis van de LRAU (*Ley reguladora de la actividad urbanística*) een bepaalde vorm van planuitvoering worden gehanteerd waar herverkaveling een van de onderdelen is. [...] Kort gezegd komt de *Reparcelacion* op het volgende neer. Gezamenlijke eigenaren in een plangebied of een derde (een zogenaamde urbaniseerder, de potentiële grondexploitant) kunnen een voorstel maken voor een nieuwe kavelindeling in een plangebied, dit als onderdeel van een bestaande in Valencia veel gebruikte procedure voor planrealisatie. Bij planrealisatie gaat het dan als regel om een intensiever gebruik van de ruimte, bijvoorbeeld door sloop/nieuwbouw wordt een veel hogere woningdichtheid in een gebied nagestreefd. Het in te dienen programma als onderdeel van deze algemene procedure (voor bouwrijp maken en de oplevering van bouwrijpe kavels) zal moeten passen binnen het algemene plan dat het grondgebruik regelt, waarin ook eisen zijn opgenomen over o.a. de afbakening van het gebied. Of een voorgesteld programma doorgaat hangt af van de gemeente, die het moet goedkeuren. Daarbij selecteert ze een partij die het programma mag realiseren; dat hoeft niet perse de partij te zijn die als eerste een programma indient. De benodigde verandering van de kavelindeling kan eventueel gedwongen worden uitgevoerd” [...] Met de Valenciaanse Verstedelijkingswet 1994 (LRAU) gaf de regering van de regio Valencia invulling aan deze regionalisering. De LRAU heeft, in grote lijnen, de herverkaveling gehandhaafd. Wel werd de procedure waaronder het instrument kan worden toegepast aangevuld; de uitvoering van de herverkaveling werd niet meer aan de grondeigenaren overgelaten, maar aan een derde partij, de ‘urbaniseerder’ (*agente urbanizador*), die geen grond in eigendom hoeft te hebben kreeg deze mogelijkheid ook. [...] De gemeente is niet verplicht in zee te gaan met de oorspronkelijke initiatiefnemer.” (Bregman &

De Wolff, 2011: 43). “De gemeente kan het Programma afwijzen of een aanpassing eisen. (Muñoz Gielen, 2006: 5). Als gevolg van de wetswijziging die in 2005 is gestart en waarbij de regeling is aangepast aan de Europese aanbestedingsregels, zal als een private partij een plan indient een openbare aanbesteding plaats moeten vinden (Bregman & De Wolff, 2011: 43). Tenminste, “Indien de gemeente het een interessant plan vindt, wordt de formele aanbestedingsprocedure gestart.” [...] “Na publicatie en terinzagelegging, kan een ieder bezwaren en/of een alternatief Programma indienen.” (Muñoz Gielen, 2006:5). “In deze openbare aanbesteding kunnen ook andere geïnteresseerde partijen dan de initiatiefnemer hun eigen plan indienen. Zij hebben hiervoor volgens de wettelijke regeling drie maanden de tijd. De gemeente moet wachten en beslist op basis van de dan ingediende voorstellen wie tot realisatie van het plan mag overgaan.” (Bregman & De Wolff, 2011: 43). “De verschillende gegadigden onderhandelen met de grondeigenaren om hun steun (soms worden de verschillende plannen in de pers gepubliceerd, als een soort openbaar aanbod aan alle grondeigenaren). De gemeente onderhandelt met de verschillende gegadigden en evalueert hun Programma’s, en uiteindelijk kiest de Gemeenteraad het definitieve Programma (eventueel met aanpassingen) en de urbaniseerder. De selectiecriteria zijn de kwaliteit of het plan en de publieke werken, de ‘voordelen’ voor de gemeente, het bod op de bouwrechten, de steun van de grondeigenaren, de uitvoeringstermijnen en de bankgaranties. De aanbesteding kan ook geannuleerd worden wanneer de gemeente kan onderbouwen dat geen van de Programma’s voldoet aan haar eisen. De praktijk heeft laten zien dat urbaniseerders soms die partijen zijn die reeds alle grond in eigendom hadden, maar meestal hadden ze alleen een belangrijk deel daarvan. De laatste jaren groeit het aantal urbaniseerders die geen m2 controleren. [...] Niet alleen marktpartijen worden urbaniseerder, ook gemeentelijke grondbedrijven kunnen optreden als urbaniseerder, eventueel zonder aanbesteding.” (Muñoz Gielen, 2006:5).

In het kader van de totstandkoming van de nieuwe Omgevingswet overweegt de regering momenteel een wettelijke regeling voor stedelijke herverkaveling, waarbij in het bijzonder wordt gekeken naar de bescherming van het private eigendomsrecht.

Ook Adams et al (2001) erkennen de noodzaak van instrument voor een situatie waarin de overheid niet bereid of in staat is het marktfalen te compenseren bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling, waarin het (pro)actief verwerven van grond en daarmee beschikkingsmacht noodzakelijk is. Zij introduceren daarvoor de *Urban Partnership Zones* (UPZ), een met stedelijke herverkaveling vergelijkbaar instrument waarmee ook privaat initiatief kan leiden tot Stedelijke Gebiedsontwikkeling. “Het idee is dat UPZ’s locaties zijn die door de lokale overheid worden aangewezen als ontwikkelingsgebied. Door middel van een openbare competitie zoekt de overheid een ontwikkelingspartner. Geen van beiden hoeft op dat moment grond in eigendom te hebben op de te ontwikkelen locatie. De partijen richten een gezamenlijke ontwikkelingsmaatschappij (*joint venture*) op, waarbij wordt vastgelegd dat de overheid in ieder geval een bepaald aandeel in de winst of het verlies voor haar rekening neemt. De gedachte achter deze constructie is dat daarmee samenwerking en onderhandeling tussen de ontwikkelingsmaatschappij en de grondeigenaren bevordert kan worden in plaats van het aangaan van de ‘confrontatie’ zoals dat bij onteigening vaak het geval is. Waar bij onteigening sprake is van een gedwongen verkoop, kunnen de grondeigenaren bij een UPZ kiezen om te verkopen of om deel uit te maken van de ontwikkelingsovereenkomst, waardoor ze financieel of materieel (reserveren van bouwgrond) kunnen profiteren van de ontwikkeling.” (Groetelaars, 2004: 220).

### 2.6.5.3 Overige landen

Er zijn nog meer landen waarin beleid voor USP is ontwikkeld, zij het veelal voor infrastructuur in plaats van voor Gebiedsontwikkeling. Deze landen zijn – op een aantal uitzonderingen na – vooral buiten het Europese vasteland ontwikkeld. Degenkamp (2010) geeft aan dat in de volgende landen sprake is van beleid voor USP:

- Australië (New South Wales, Queensland en Victoria);
- Canada (British Columbia en Ontario);
- Chili;
- Filipijnen (toegevoegd, Brouns, 2009);

- Italië<sup>22</sup> (toegevoegd, Brouns, 2009);
- Taiwan;
- Verenigde Staten<sup>23</sup> (Virginia);
- Zuid Korea;
- Zuid Afrika;
- Zwitserland (toegevoegd, Brouns, 2009).

Slechts in de staten British Columbia (Canada) en Victoria (Australië) is onderhandse gunning mogelijk wanneer uitdrukkelijk kan worden aangetoond dat er geen andere private partij het aanbod kan evenaren. Verder zijn de methoden van gunning (bonussysteem, right to match, best and final offer) en stimuleren (tijdsbeperkingen, compensatie, review fee) van uiteenlopende aard. (Degenkamp, 2010).

### 2.6.6 Eigendoms- en ontwikkelingsrechten

Een zesde aspect van de niet door actoren te beïnvloeden – maar wel relevante – probleemcontext (Contextvariabele) is de wetgeving met betrekking tot eigendoms- en ontwikkelingsrechten. Een wezenlijk kenmerk van een USP voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling is namelijk dat er geen sprake is van voorafgaand grondeigendom. Het USP heeft tot doel om dat ontwikkelrecht te verkrijgen, wat kan resulteren in het grondeigendom.

Grondeigendom geeft positie. Op basis daarvan kan de grondeigenaar zich beroepen op het zelfrealisatierecht, als hij bereid en in staat is (en dit kan aantonen) dat hij tot zelfrealisatie in staat is. Met het grondeigendom kan beschikkingsmacht worden uitgeoefend en worden geprofiteerd van waardevermeerdering. “Het eigendom van grond blijkt nog steeds de belangrijkste manier waarop marktpartijen een positie aan de spreektafel afdwingen bij gebiedsontwikkelingsvraagstukken. Het veiligstellen van deze positie wordt in juridische zin onder meer ingegeven door het eigendomsrecht en het hieraan gekoppelde zelfrealisatierecht. Het innemen van grondposities vormt daarmee een belangrijke vorm van initiatief om te komen tot een ontwikkelrecht voor een vastgoedontwikkeling. De belangen van private partijen worden door de vele grondposities steeds groter, waardoor het maatschappelijk belang in de knel zou kunnen komen. Hierdoor neemt de roep om ontkoppeling van het eigendomsrecht en het zelfrealisatierecht op Europees<sup>24</sup> niveau toe.” [...] “Ontkoppeling van het eigendomsrecht en het zelfrealisatierecht kan leiden tot concurrentiebevordering en maakt het grondeigendom om tot ontwikkelrechten te komen minder zeker.” (Brouns, 2009: 48).

Brouns (2009) onderstreept met deze conclusie die van Groetelaars (2004) “Om het grondbeleid echt transparanter te maken, wordt door sommigen in Nederland het idee geopperd om het ontwikkelrecht en het grondeigendom van elkaar los te koppelen. Dit zou een oplossing kunnen zijn voor de problemen op de grondmarkt.” (Groetelaars, 2004: 222). Het bouwrecht wordt dan gekoppeld aan de bestemmingswijziging en valt bij een wijziging van de bestemming niet automatisch meer toe aan de grondeigenaar. De initiatiefnemers voor deze ontkoppeling benaderen het vanuit een economische invalshoek. “Het voorstel om grond of bouwrechten te veilen, waardoor de meerwaarde anders verdeeld kan worden, lijkt daardoor niets meer dan een systeem om bestemmingsplanwinst af te romen.” (Groetelaars, 2004). De gedachte achter deze ontkoppeling vindt haar rechtvaardiging (ook) in de visie dat ontwikkelingsrechten eigendom van de overheid zijn, want de staat is als enige bevoegd om voorwaarden te stellen aan de bestemming van grond. Het is sociaal niet te verantwoorden dat in geval van een bestemmingswijziging door de overheid een onverdiende waardevermeerdering aan de grondeigenaar zou toevallen (Needham & Geuting, 2006).

<sup>22</sup> In Italië is het ongevraagd voorstel opgenomen in de nationale Aanbestedingswet. Het is erop gericht dat de indiener van ongevraagde voorstellen een zekere bescherming of kennisvoorsprong verkrijgt.

<sup>23</sup> “Unsolicited proposals originate from the U.S., where they are part of the national procurement regulations (General Services Administration, 2005.” (Lenferink et al, 2012).

<sup>24</sup> Van Rooy (2007).



De in §2.6.3.2 genoemde binnenstedelijke herverkaveling, de *Umlegung* en *Reparcelacion* zijn instrumenten die feitelijk het eigendoms- en zelfrealisatierecht reeds splitsen. Ook het instrument van de verhandelbare ontwikkelingsrechten impliceert het aanbrengen van een scheiding tussen het eigendoms- en zelfrealisatierecht (Dieperink, 2010).

## 2.6.7 Overige juridische aspecten

Een zevende aspect van de niet door actoren te beïnvloeden – maar wel relevante – probleemcontext (Contextvariabele) zijn een aantal specifieke juridische aspecten die bij een USP aan de orde zijn. De juridisch-wettelijke context van de vraag hoe Publiek-private samenwerking voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling tot stand kan komen door USP, wordt gevormd door de volgende elementen:

1. Aanbestedingsrecht;
2. Staatssteun;
3. Intellectueel eigendom;
4. Ongeoorloofde kennisvoorsprong.

### 2.6.7.1 Aanbestedingsrecht

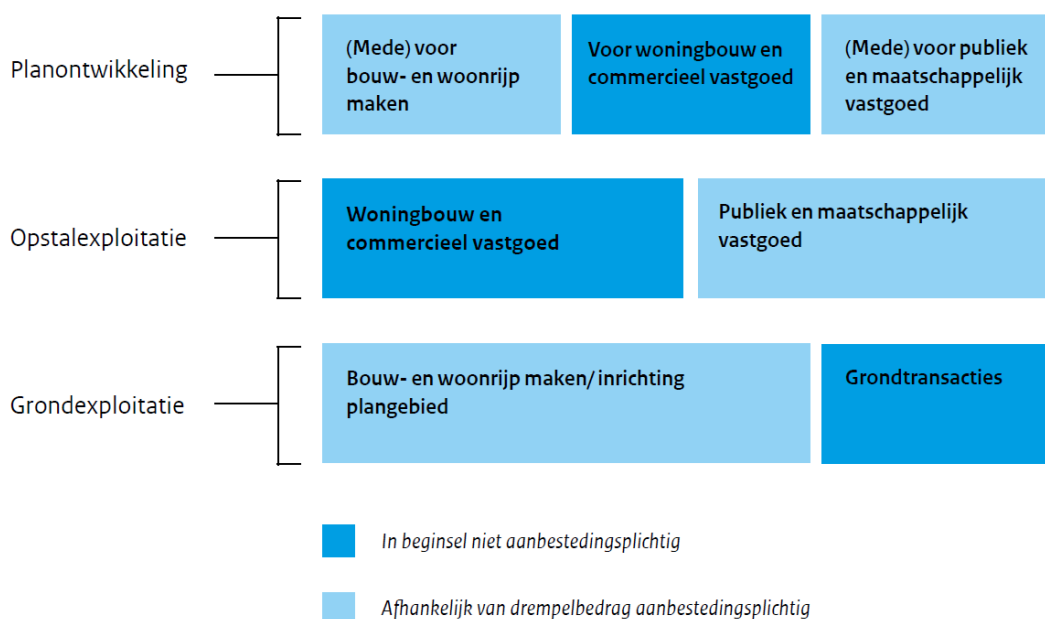
#### *Expliciete aanbestedingsplicht van gronduitgifte*

Volgend uit de definitie van USP in §2.1.1, beschikt de indiener van een USP niet over een grondpositie in het betreffende gebied. Het grondeigendom kan dan berusten bij de:

- Particuliere sector (individueel);
- Private sector (ondernemers);
- Semipublieke sector (woningbouwcorporaties, scholen en zorginstellingen);
- Publieke sector (overheden).

Partijen uit de publieke sector en veel partijen uit de semipublieke zijn aanbestedende diensten. Voor de particuliere en private sector geldt dat zij volstrekte contractsvrijheid hebben en kunnen onroerend goed (grond en gebouwen) op een willekeurige wijze vervreemden. In dat geval is er geen belemmering van particulieren of ondernemers om in te gaan op een USP. Voor aanbestedende diensten is dat niet het geval: afhankelijk van de invloed die de aanbestedende dienst wil uitoefenen op de (gebieds)ontwikkeling van de grond die wordt vervreemd, valt de grondtransactie onder de werkingssfeer van het aanbestedingsrecht. Hieronder wordt nader aandacht besteedt aan.

Wat betreft de aanbestedingsrechtelijke context van Gebiedsontwikkeling is er, naar aanleiding van uitspraken van het Europese Hof van Justitie, periodiek discussie en onduidelijkheid over de Nederlandse praktijk van Gebiedsontwikkeling. Mede naar aanleiding van de duidelijkheid die is ontstaan over de reikwijdte van het aanbestedingsrecht van gebiedsontwikkeling door het Müller-arrest (2010), is de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (2011) opgesteld (Min. van BZK et al, 2011). Deze biedt een praktische handreiking ('routebeschrijving') hoe overheden en marktpartijen tot samenwerking kunnen komen bij gebiedsontwikkeling, rekening houdend met de meest actuele jurisprudentie. Daarin wordt onderstaand overzicht geschetst van de activiteiten bij Gebiedsontwikkeling en de werkingssfeer van het Europese aanbestedingsrecht.



Figuur 15 – Aanbestedingsplichtige activiteiten bij Gebiedsontwikkeling (Min. Van BZK et al, 2010)

De genoemde discussie en onduidelijkheid richt zich op de “in beginsel niet aanbestedingsplichtige” activiteit “grondtransacties”, zoals in figuur 15 weergegeven. Op grond van de jurisprudentie tot februari 2011 concludeert de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (2011) dat uitgifte van grond in eigendom van de overheid ten behoeve van woningbouw en commercieel vastgoed pas onder de werkingssfeer van het Europees aanbestedingsrecht valt, wanneer cumulatief wordt voldaan aan de onderstaande drie voorwaarden:

1. Er is sprake van een overeenkomst onder bezwarende titel<sup>25</sup> met een rechtstreeks economisch belang<sup>26</sup> van de overheid;
2. Er is sprake van het opleggen van een (contractuele) bouwplicht;
3. Er worden eisen gesteld die verder gaan dan de mogelijkheden van het publiekrechtelijke kader<sup>27</sup>.

Op basis van de jurisprudentie zoals samengevat in de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (2011), kan geconcludeerd worden dat de overheid beschikt over een ruim publiekrechtelijk instrumentarium om invloed uit te kunnen oefenen bij gronduitgifte ten behoeve van woningbouw en commercieel vastgoed. Daarom vervalt de noodzaak om privaatrechtelijke afspraken te maken met marktpartijen die conflicteren met het Europees aanbestedingsrecht. Indien de overheid zich beperkt tot haar publieke kerntaken en verantwoordelijkheden en zich inherent daaraan met gepaste terughoudendheid opstelt, gronduitgifte voor woningbouw en commercieel vastgoed niet aanbestedingsplichtig is.

### **Impliciete verplichting om gelijke kansen te bieden**

Ook indien er geen sprake is van een overheidsopdracht, komt Heijnsbroek (2013) op grond van grondig juridisch onderzoek tot de conclusie dat zuivere gronduitgifte door de overheid geen expliciete verplichting inhoudt tot het bieden van gelijke kansen, maar wel een impliciete. Dat leidt ertoe dat de beginselen van gelijke behandeling en transparantie van toepassing zijn, alsmede een onpartijdige toewijzingsystematiek vereist is.

<sup>25</sup> De overheid ontvangt in het kader van de overeenkomst een op geld waardeerbare (en afdwingbare) prestatie voor een tegenprestatie ontvangt, bestaande uit de beoogde beschikking over de werken die zijn gerealiseerd: openbare voorzieningen zoals openbare ruimte en vastgoed met een publiek karakter.

<sup>26</sup> De overheid wordt als gevolg van de overeenkomst eigenaar van een (deel van) het werk, of er is sprake van een werk met een openbaar karakter, of het werk vindt (gedeeltelijk) voor rekening en/of risico van de overheid plaats, of de overheid haalt nu of in de toekomst financieel voordeel uit het werk.

<sup>27</sup> Daarbij valt te denken aan de mogelijkheden zoals geboden door het Bestemmingsplan en het Beeldkwaliteitplan, de toetsingscriteria voor de Omgevingsvergunning, maar ook door het Exploitatieplan (fasering, typologie, doelgroepen, prijscategorieën).

### ***Deze conclusie wordt gebaseerd op:***

1. De Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Abbb), waarvan in het bijzonder het gelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel, welke dient te worden ingevuld met het publiek- en privaatrechtelijke gelijkheidsbeginsel;
2. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU), waarin het publiekrechtelijke gelijkheidsbeginsel is uitgewerkt in het algemene verbod op discriminatie naar nationaliteit en in de specifieke vrij-verkeerbepalingen

Ad 1.) Het gevolg daarvan is dat bij nationale gronduitgifte de overheid verplicht is gelijke kansen te bieden. Op deze verplichting zijn uitzonderingen mogelijk, waarbij met het vaststellen van de toewijzingssystematiek<sup>28</sup> ook andere belangen een rol mogen spelen. Een voorbeeld daarvan is het toekennen van een exclusieve positie aan een groep potentiële wederpartijen of zelfs maar aan één marktpartij. Deze uitzonderingen<sup>29</sup> vereisen een zorgvuldige afweging van alle betrokken belangen<sup>30</sup>. Daarbij kan een belang slechts zwaarder wegen dan het bieden van gelijke kansen als dat het algemeen belang treft dat geschikt en proportioneel is (Heijnsbroek, 2013).

Ad 2.) Als de gronduitgifte een Europese dimensie heeft (grensoverschrijdend belang), zijn niet alleen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing, maar ook het VwEU.

Het bieden van gelijke kansen zorgt er voor dat er een waarborg wordt geboden tegen (een schijn van) willekeur en favoritisme door de overheid. Volgens Heijnsbroek (2013) zijn er ook andere manieren om dit te bewerkstelligen, maar zou de overheid gelijke kansen als uitgangspunt moeten nemen om zo duidelijk stelling te nemen tegen elk risico op onwenselijke praktijken.

In zijn aanbevelingen voorziet Heijnsbroek (2013) dat het “slechts een kwestie van tijd [red.: lijkt] totdat het Europese Hof van Justitie expliciet de verplichting voor de overheid erkent om bij Europese zuivere gronduitgifte gelijke kansen te bieden. De ontwikkeling van de transparantieplichting in de jurisprudentie van het Hof wijst duidelijk die kant op”. Ook stelt hij voor om in de besluitvorming rondom gronduitgifte geen achterhoedegevechten meer te voeren over de vraag óf de overheid gelijke kansen moet bieden, maar over de vraag hóe invulling kan worden gegeven aan dat uitgangspunt.

### ***Nederlandse historie van gronduitgifte***

In zijn proefschrift beschrijft Heijnsbroek (2013) hoe voor de Rijksoverheid op grond van de Domeinenwet 1848 de verplichting gold tot openbare verkoop van onroerend goed, waarbij de hoogst mogelijk prijs als criterium gold. Bij de Comptabiliteitswet in 1976 zijn deze bepalingen vervangen, waarbij het uitgangspunt voor openbare verkoop is verdwenen. In de op de Domeinenwet volgende Provinciewet (1850) en de Gemeentewet (1851) is enkel opgenomen dat ten aanzien van het kopen, ruilen of vervreemden van eigendommen goedkeuring van de Kroon danwel de gemeenteraad was vereist, als voorzorg tegen onbedachte besluiten. De in 1931 herziene Gemeentewet is in 1992 ingetrokken is bij de nieuwe Gemeentewet, die geen enkele bepalingen meer bevatte met betrekking tot de vervreemding van of het in gebruik geven van gemeente-eigendommen. Oorzaak daarvan is het afzien van een opsomming van bevoegdheden van dagelijks en algemeen bestuur, maar is ook het gevolg van de keuze op preventief provinciaal toezicht te beperken. Heijnsbroek (2013) vermoedt dat er hier sprake is van onbedoelde “collateral damage”.

In de Nota Grondbeleid 2001 heeft het kabinet Paars II wordt voorgesteld om concurrentie tussen aanbieder met betrekking tot gemeentelijke grondposities te bevorderen door “concessiemodellen, tendersystemen en prijsvragen”. Doel daarvan is volgens de Nota marktwerking en concurrentie op de ontwikkelingsmarkt, wat een impliciete wens is om gelijke kansen te bieden omwille van het privaatrechtelijke gelijkheidsbeginsel (Heijnsbroek, 2013). Het Kenniscentrum PPS<sup>31</sup> stelt dat

<sup>28</sup> Deze dient objectief, transparant en non-discriminair te zijn (Heijnsbroek, 2013).

<sup>29</sup> In twee gevallen mag openbare bekendmaking gerechtvaardigd achterwege blijven: 1) als er geen sprake is van schaarste omdat bijvoorbeeld slechts één partij bestaat die op grond van de toewijzingssystematiek in aanmerking komt, of 2) als alle potentiële wederpartijen bekend zijn en rechtstreeks worden uitgenodigd (Heijnsbroek, 2013).

<sup>30</sup> Bijvoorbeeld de met de procedure gemoeide transactiekosten voor de betrokken partijen, of de extra tijd (vertraging) die daarmee gemoeid is, of de rol van de initiatiefnemer is essentieel voor de gronduitgifte.

<sup>31</sup> Kenniscentrum PPS. Selectie van private partijen bij PPS en gebiedsontwikkeling, 2004.

concurrentie en het kunnen vergelijken tussen partijen het middel bij uitstek is om de beste private samenwerkingspartner te selecteren. Ook overwegen zij dat de zorgvuldigheid en doelmatige aanwending van belastinggeld van groot belang is. Voldoende transparantie en concurrentie zijn volgens het Kenniscentrum PPS sinds de parlementaire enquête over de bouwfraude alleen maar groter geworden. Ook stellen zij dat 1-1 contracteren van private partijen in de regel niet leidt tot “best public value” en risico’s in zich draagt. Anderzijds waarschuwen zij dat “de roep om transparantie en concurrentie er niet toe moet leiden dat goede initiatieven en plannen van private partijen in de bureaula blijven liggen”. Eén van de argumenten voor het kabinet Balkenende II om in 2005 af te wijken van de Nota Grondbeleid 2001, is dat “de betreffende verplichting [red.: tot marktselectie in concurrentie] kan het particulier initiatief [red.: het Unsolicited proposal] en de investeringsbereidheid negatief beïnvloeden”<sup>32</sup>. Volgens Heijnsbroek (2013: 41) hebben “de daaropvolgende kabinetten [...] op dit punt nog (geen) verandering aangekondigd, zodat het voorsnog kennelijk ontbreekt aan de politieke wil daartoe. Gelet hierop lijkt geen verandering te komen in het huidige gebrek aan expliciete waarborgen dat de overheid bij gronduitgifte gelijke kansen biedt.” Wel ziet hij in de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (2011) van onder meer de ministeries van Binnenlandse Zaken en Infrastructuur & Milieu wel een mogelijke terugkeer naar het historische standpunt van openbaar aanbesteden van onroerend goed: “Hierbij wordt aangetekend dat – vanuit het oogpunt van concurrentie en gelijke behandeling van marktpartijen – de gemeente, ook wanneer daar op grond van het aanbestedingsrecht geen verplichting bestaat, een transparante procedure als vertrekpunt zou moeten laten gelden voor het benaderen van marktpartijen. Deze aanbeveling past bij staand beleid van de Rijksoverheid” (Heijnsbroek, 2013: 398). Het citaat kan evenwel net zo goed verwijzen naar de beginselen van gelijke behandeling, transparantie en een onpartijdige toewijzingssystematiek, zonder dat er van een formele (Europese) openbare aanbesteding sprake is. Anders zou namelijk de bedoeling van de ministeries zijn gronduitgifte onder de werkingssfeer van het Europees aanbestedingsrecht te brengen. Dit zou overigens ook in strijd zijn met het voorwoord van de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (2011: 3) van de ministers van Binnenlandse Zaken en Infrastructuur & Milieu, waaraan in het bijzonder wordt gerefereerd aan vereenvoudiging van regelgeving en particulier initiatief: “Het kabinet streeft naar vereenvoudiging van de (ruimtelijke) regelgeving en bevordering van een vrijere woningmarkt waarin meer ruimte is voor particulier initiatief.”

In internationaal perspectief worden er door Heijnsbroek (2013) twee voorbeelden aangedragen waarin de overheid verplicht is “doelmatig en economisch” te handelen bij gronduitgifte:

- In Duitsland is in nationale wetgeving opgenomen dat grond alleen voor een tenminste marktconforme prijs mag worden verkocht. In de deelstaat Saksen dient hier voor het middel van de openbare aanbesteding te worden gebruikt;
- In Engeland geldt dat grond mag worden uitgegeven om het beste gebruik van die grond en eventuele werken daarop te verzekeren, tegen de hoogste waarde, behoudens toestemming van de minister.

Op grond van deze voorbeelden concludeert Heijnsbroek (2013) dat gelijke kansen bij gronduitgifte niet alleen een verstoring van de mededinging voorkomt, maar eveneens de opbrengsten voor de overheid maximaliseert. Deze conclusie is vanuit markteconomisch perspectief wellicht aannemelijk, maar gaat volstrekt voorbij aan het gegeven dat de (sociaal-maatschappelijke) effecten van gebiedsontwikkeling in oenschouw moeten worden genomen om ook de (maatschappelijke) opbrengsten danwel kosten voor de overheid op zijn merites te kunnen beoordelen. Dat pleit dus voor een wijze van vervreemding en toewijzingssystematiek die de overheid een breed en adequaat zicht geeft op de mogelijke effecten, naast de verkoopprijs.

---

<sup>32</sup> Kamerstukken II 2004/05, 27 581, nr. 19, p.6 e.v.

Redenerend vanuit het bieden van gelijke kansen, kan een indiener van een USP – tenzij dit als essentieel voor de gronduitgifte wordt beschouwd – “geen bijzondere positie verwerven ten opzichte van zijn concurrenten.” (Heijnsbroek, 213, 395). Met betrekking USP komt het hem juist voor dat “niet-essentiële eigen initiatieven niet als zodanig kunnen rechtvaardigen dat de overheid geen gelijke kansen biedt bij nationale gronduitgifte”, omdat de overheid beschikking heeft over alternatieven om eventueel tegen betaling “ideeën op te doen over mogelijke bestemming van de grond” (Heijnsbroek, 2013: 396). Daarbij doelt hij op de instrumenten:

- Marktverkenning;
- Marktconsultatie;
- Prijsvraag;
- Ontwerp/ontwikkelcompetitie.

Ook beschouwt Heijnsbroek (2013) opgebouwd vertrouwen in één of meerdere contractspartijen niet als een verdedigbaar argument om 1-1 of meervoudig onderhands grond uit te geven. Immers, andere potentiële contractspartijen hebben mogelijk bij andere overheden een goede staat van dienst hebben.

### ***Aanbestedingswet 2012***

Op basis van bovenstaande schets van de relevante aanbestedingsrechtelijke context, wordt iets verder ingezoomd op de Aanbestedingswet 2012, die op 1 april 2013 in werking is getreden. Voor wat betreft dit onderzoek is deze relevant, omdat de Memorie van Toelichting ingaat op één van de drijfveren voor implementatie de nieuwe Aanbestedingswet 2012. In §3.5 van de Memorie van Toelichting (“Ruimte bieden aan innovatie en duurzaamheid”) wordt gesteld dat “Door innovatieve en duurzame inkoop kan de overheid niet alleen de effectiviteit en efficiëntie van haar bestedingen verhogen, maar ook de innovatiekracht en duurzaamheid van het (Nederlandse) bedrijfsleven. [...] In de praktijk wordt bij aanbestedingen nog niet optimaal gebruik gemaakt van het innovatief vermogen van de markt. [...] Daarnaast kan de kennis over innovatieve mogelijkheden bij een aanbesteding bij aanbestedende diensten verder worden ontwikkeld. Zo wordt er bijvoorbeeld nog onvoldoende gebruik gemaakt van de mogelijkheden om in overleg met de markt te treden om opdrachten innovatiegericht aan te besteden. Opdrachten worden soms technisch gespecificeerd, waar een functionele specificatie meer mogelijkheden biedt aan innovatieve oplossingen. [...] Innovatiegericht inkopen vormt een belangrijke pijler van het kabinetsproject Nederland Ondernemend Innovatieland (NOI).”

Ook spreekt de Memorie van Toelichting duidelijke taal als het gaat om Unsolicited proposals: “In de praktijk komt het voor dat ondernemers, zonder dat sprake is van een aanbesteding, bij een aanbestedende dienst een ongevraagde aanbieding (unsolicited proposal) doen. Met de ongevraagde aanbieding van een product of dienst tracht een ondernemer een oplossing te bieden voor een bestaand probleem, waar de aanbestedende dienst zelf niet om gevraagd heeft. Soms wordt zelfs een oplossing geboden voor een probleem dat de aanbestedende dienst zelf nog niet als zodanig had herkend. Door een ongevraagde aanbieding kan innovatie de ruimte krijgen. Op de markt gaan ontwikkelingen snel en is het bijhouden van die ontwikkelingen door de aanbestedende diensten niet altijd mogelijk. Leveranciers kunnen innovatieve oplossingen hebben waar de aanbestedende dienst nog geen weet van heeft, maar die een grote verbetering kunnen betekenen. Het voorstel kan een eerste aanzet zijn maar ook een volledig uitontwikkeld idee. Aanbestedende diensten die voorbereid zijn op «ongevraagde aanbiedingen», kunnen inspelen op de kansen die dit voor hun organisatie, en in breder verband, voor de samenleving kan bieden. Voor innovatieve bedrijven is het kunnen doen van ongevraagde aanbiedingen een belangrijke toegangspoort voor hun innovatieve ideeën. Van belang is dat aanbestedende diensten hun proces van het ontvangen en beoordelen van voorstellen transparant inrichten zodat daarmee ondernemers gemakkelijk een ongevraagde aanbieding kunnen doen. Daarnaast is het belangrijk dat aanbestedende diensten de verwachtingen van ondernemers in het verdere traject goed managen. Door verschillende aanbestedende diensten zijn initiatieven genomen om ondernemers de mogelijkheid te bieden een ongevraagde aanbieding te doen. Het rijk heeft een aantal loketten ingericht, te weten Idee VRO, Idee VenW, Koplopersloket Energie (Ministerie van Economische Zaken). Ook de provincie Gelderland heeft inmiddels initiatieven genomen.”

Vervolgens wordt in de Aanbestedingswet 2012 geen aandacht besteed aan hoe aanbestedende diensten kunnen of moeten omgaan met USP.

### ***Toepassing aanbestedingsregels***

Het is niet het doel van dit onderzoek om de voor- en nadelen van aanbesteden van gebiedsontwikkeling en van 1-1 samenwerking naar aanleiding van een USP af te wegen. Wel is het van belang de context juist te schetsen, namelijk hoe PPS tot stand komt bij Stedelijke gebiedsontwikkeling. Dit vindt ook plaats door middel van selecties of aanbestedingen. Hoe die PPS na het indienen van het USP tot stand komt (1-1, via een onderhandse of openbare selectie of aanbesteding of welke procesontwerp dan ook) is ondergeschikt aan het feit dát deze tot stand komt. De Reiswijzer (2011: 16, 17) de volgende twee competitieve processen:

- Selectie: “Een selectie in het kader van gebiedsontwikkeling is het kiezen van een partij, al dan niet met een inzending, uit meerdere inschrijvingen, waarbij vooraf aan de deelnemers een precieze omschrijving van de procedure en publiekrechtelijke randvoorwaarden is verstrekt. Een selectie is in principe vormvrij”
- Aanbesteding: “een specifieke vorm van selectie, waarvoor wettelijke vereisten gelden. De procedure voor Europese aanbesteding staat omschreven in de Aanbestedingswet (red.). Volgens Europese richtlijnen zijn overheden verplicht om aanstaande overheidsopdrachten die boven een drempelbedrag uitkomen Europees aan te besteden. Dat betekent dat ze bekend moeten maken dat ze van plan zijn om een overheidsopdracht op de markt te brengen, waarna marktpartijen hierop kunnen inschrijven”.

Wanneer sprake is van een aanbestedingsplicht (en dus niet gekozen kan worden voor een selectie), is uitgewerkt in paragraaf 2.6.7.1 (Aanbestedingsrecht). Indien aanbestedingsrechtelijk noodzakelijk of uit oogpunt van gelijke behandeling wenselijk is aan te besteden, dient analoog aan de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (2011) vooraf te worden overwogen van het voorwerp van de aanbesteding. De hoofdvormen daarbij zijn:

1. Plan-selectie of aanbesteding (een ontwerpcompetitie of een ontwerp/ontwikkelcompetitie);
2. Partner-selectie of aanbesteding (selectie van een private samenwerkingspartner);
3. Prijs-selectie of aanbesteding (in overeenstemming met zuivere gronduitgifte).

Zoals uitgewerkt in §2.3.1 is het voor wat betreft aanbesteden van Stedelijke gebiedsontwikkeling allereerst van belang de complexiteit van Stedelijke gebiedsontwikkeling te onderkennen. Daarvoor wordt voor dit onderzoek het analytisch raamwerk van het Organiserend vermogen gehanteerd. Daarin staat de interactie tussen de belanghebbenden centraal bij het realiseren van ‘performance’, in een dynamische politiek-bestuurlijke, sociaal-culturele en ruimtelijk-economische context. Het is een vereenvoudiging van de werkelijkheid te veronderstellen dat gebiedsontwikkeling een 100% overheidsopdracht is of zou kunnen zijn: gebiedsontwikkeling is geen aannemingsovereenkomst, waarbij slechts twee partijen betrokken zijn. De overheid is slechts één van de belanghebbenden die invloed uitoefent in het proces van gebiedsontwikkeling. De invloed van de sociaal-culturele en ruimtelijk-economische contextfactoren, alsmede die van belanghebbenden zoals financiers, omgeving en eindgebruikers is van veel groter belang voor het kunnen realiseren van ruimtelijke veranderingsprocessen.

Deze complexe en interactieve realiteit van Stedelijke gebiedsontwikkeling, waarbij publieke en private partijen niet zonder elkaar tot resultaten kunnen komen, staat in scherp contrast met de veronderstelling dat Stedelijke gebiedsontwikkeling het gevolg is van ‘zuivere gronduitgifte’ en het verkrijgen van de hoogste prijs (Heijnsbroek, 2013). Zoals uitgewerkt in paragraaf 2.6.7.1, is de grondprijs slechts een beperkt deel van de economische en sociaal-maatschappelijke effecten (kosten en baten) van gebiedsontwikkeling. Dat neemt natuurlijk niet weg dat aanbesteding van gebiedsontwikkeling per definitie onmogelijk zou zijn. Aanbesteding kan leiden tot succesvolle gebiedsontwikkeling indien men het instrumentarium vaardig beheerst: de strategiekeuze, de inrichting van de aanbestedingsprocedure, de toewijzingscriteria, de te sluiten overeenkomst(en) en het management tijdens de uitvoering samenwerking faciliteren en ruimte bieden voor contextdynamiek en de resultaten van interactie.

Wat dat betreft biedt het onderzoek van der Veen (2009) duidelijke handvatten op basis van de relationele contractentheorie, welke ook zijn verwerkt in de succesfactoren van samenwerking (paragraaf 2.3.11.3). Ook Heurkens (2012) geeft handvatten in zijn sturingsmodel voor privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling, die eveneens zijn gekoppeld aan procesmanagement (paragraaf 2.3.9) en publieke sturing in de markt (paragraaf 2.3.9). Lastdrager (2008) concludeert “*Europese aanbestedingsregels op zich staan een succesvolle publiek-private samenwerking in stedelijke gebiedsontwikkelingen niet in wezenlijke mate in de weg, de onduidelijke jurisprudentie van het Hof van Justitie en de toepassing van het Europees aanbestedingsrecht in de Nederlandse praktijk wel*”. Waar men het vak minder vaardig is, ontstaan zoals in elk ander vak problemen. Maar dat is zoals Lastdrager (2008) concludeert niet aan de Europese regels te wijten. De conclusie van Hobma (2009) dat werkelijke Publiek-private samenwerking in gelijkwaardigheid tot stand is gekomen, is een belangrijk aandachtspunt bij elk procesontwerp en benadrukt het wezen van Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: complementariteit.

### 2.6.7.2 Staatssteun

De in voorgaande paragraaf beschreven gelijke behandeling, transparantie en onpartijdige toewijzingssystematiek spelen ook een rol het verbod op staatsteun. Dit verbod is neergelegd in artikel 107, lid 1 EU-Werkingsverdrag. Op basis van primair en secundair EU-recht is de volgende definitie van staatsteun tot stand gekomen:

- Iedere vorm van steun met staatsmiddelen bekostigd,
- Waardoor de mededinging op de interne markt wordt vervalst of dit dreigt te gebeuren,
- En het handelsverkeer tussen de lidstaten nadelig wordt beïnvloed.
- Verstrekt aan een of meer ondernemingen of een andere vorm van productie,

Om te beoordelen of bepaalde maatregelen steun zijn, is niet de vorm, maar zijn de praktische omstandigheden of gevolgen van belang. Maatregelen die op papier niet onder het steunbegrip lijken te vallen, blijken in de praktijk soms toch steun te zijn.<sup>33</sup>

Volgens de Europese Commissie is er geen sprake van staatsteun als de gronduitgifte verloopt via een “open en onvoorwaardelijke<sup>34</sup> biedprocedure die voldoende openbaar is gemaakt”<sup>35</sup> Volgens Heijnsbroek (2013: 13) is dat gelijk aan een veiling, waarbij het beste of enige bod per definitie met de marktwaarde overeenstemt. De biedprocedure is voldoende openbaar bekendgemaakt als daaraan gedurende een lange periode herhaaldelijk bekendheid is gegeven in media die zijn afgestemd op de groep potentiële kopers. Daarnaast stelt de Mededeling van de Commissie dat staatsteun ook kan worden uitgesloten door middel van een voorafgaande taxatie. Bij taxatie zou kunnen worden gesteld dat er in minder mate tot geen sprake is van gelijke behandeling, transparantie en onpartijdige toewijzingssystematiek.

### 2.6.7.3 Intellectueel eigendom en auteursrecht

“Uitvinders, ontwerpers, ontwikkelaars en auteurs beschermen hun uitgewerkte ideeën. Bijvoorbeeld door het auteursrecht of octrooirecht. Zo voorkomen zij dat anderen onterecht profiteren van hun uitgewerkte ideeën”<sup>36</sup>. Voorbeelden van Nederlandse vormen van intellectueel eigendom die relevant zijn in het kader van dit onderzoek zijn:

- Octrooirecht (beschermt een uitvinding op een technisch product of proces);
- Tekeningen- en modellenrecht (beschermt het nieuwe uiterlijk van een gebruiksvoorwerp);
- Auteursrecht (beschermt werken van letterkunde, wetenschap of kunst. Onder het auteursrecht vallen ook het beeldrecht en portretrecht).

<sup>33</sup> Informatie op de website van BZK, <http://www.minbuza.nl/ecer/dossiers/staatssteun>, zoals laatst geopend op 7 juli 2013.

<sup>34</sup> In de zin dat iedereieder in principe in aanmerking moet komen om de grond te kunnen kopen.

<sup>35</sup> Europese Commissie, Mededeling van de Commissie betreffende staatssteunelementen bij de verkoop van gronden en gebouwen door openbare instanties, PbEG 1997, C-209/3.

<sup>36</sup> Informatie op de website van de Rijksoverheid, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/intellectueel-eigendom/beschermen-van-het-intellectueel-eigendom>, zoals laatst geopend op 7 juli 2013.

Inherent aan de definitie van een Unsolicited proposal is dat het een idee betreft van een marktpartij, onafhankelijk, innovatief en uniek. Ook bevat het Unsolicited proposal geen inbreuk op intellectuele eigendomsrechten van anderen (§2.1.1). Wanneer een private partij een Unsolicited proposal overweegt, waarin sprake is van intellectuele eigendomsrechten die als zodanig beschermt kunnen worden, ontstaan de volgende vier mogelijkheden:

1. Gunning – de ontvanger en de indiener van het Unsolicited proposal komen tot overeenstemming dat het intellectueel eigendom beschermt blijft, en de indiener krijgt het recht het Unsolicited proposal te realiseren;
2. Gunning met licentie – de ontvanger en de indiener van het Unsolicited proposal komen tot overeenstemming dat het intellectueel eigendom beschermt blijft, echter voor bepaalde tijd. De ontvanger wenst dat het probleem wel opgelost wordt, en koopt een licentie voor een bepaalde tijd op het intellectueel eigendom, de indiener krijgt het recht het Unsolicited proposal te realiseren;
3. Business sharing<sup>37</sup> – de ontvanger en de indiener van het Unsolicited proposal komen tot overeenstemming dat het intellectueel eigendom beschermt blijft. De ontvanger wenst dat het probleem wel opgelost wordt, maar wil eerst nader onderzoek doen. De indiener en ontvanger komen overeen het idee verder uit te werken maar samen eerst verder onderzoek te doen;
4. Open competitie met afkoop – de ontvanger en de indiener van het Unsolicited proposal komen tot overeenstemming dat het intellectueel eigendom beschermt blijft. De ontvanger wenst dat het probleem wel opgelost wordt, maar wil andere partijen laten mededingen op basis van een globale functionele omschrijving van het probleem. De indiener mag ook mededingen naar de opdracht.
5. Gesloten competitie met afkoop – de ontvanger en de indiener van het Unsolicited proposal komen tot overeenstemming dat het intellectueel eigendom beschermt blijft. De ontvanger wenst dat het probleem wel opgelost wordt en wel op de manier zoals in het Unsolicited proposal voorgesteld. Hij koopt daarom het intellectueel eigendomsrecht af. De ontvanger laat andere partijen mededingen op basis van de oplossing van Unsolicited proposal. De indiener mag ook mededingen naar de opdracht, maar loopt risico's vanwege een mogelijk ongeoorloofde kennisvoorsprong (zie §2.6.7.4).

Alhoewel er andere bijkomende motieven zijn voor een indiener van een Unsolicited proposal zoals bevordering van innovatie, versterking van de klantrelatie, verbetering ondernemingsimago, is het primaire motief van het indienen het zelf realiseren van het Unsolicited proposal. Mogelijkheid 1 en 2 komen vanzelfsprekend het best tegemoet aan die doelstelling. Mogelijkheid 3 kan de gewenste uitkomst zijn van de indiener, maar doorgaans is deze samen met mogelijkheid 4 en 5 weinig aantrekkelijk, omdat zijn initiatief de indiener nagenoeg geen concurrentievoordeel heeft opgeleverd en hij zelfs het risico loopt om te worden uitgesloten van mededinging. Kijkend naar mogelijkheid 1 en 2 is voor beide een (pro)actieve rol van de ontvanger vereist. Juridisch-wettelijk dient beoordeeld te worden of er sprake is van een overheidsopdracht (aanbestedingsplicht) en of het bieden van gelijke kansen noodzakelijk is (§2.6.7.1) en of er sprake is van staatssteun (§2.6.7.2). De ontvanger moet zijn besluit objectief en toetsbaar kunnen verantwoorden om zelf geen juridische risico's te lopen.

#### 2.6.7.4 **Ongeoorloofde kennisvoorsprong**

Het hebben van een kennisvoorsprong is voor een ondernemer min of meer een bestaansrechtelijk element, inherent aan de vrije markteconomie. Dat geldt dan ook voor de indiener van een Unsolicited proposal, maar in een nog hogere mate. Het hebben van een kennis- of informatievoorsprong is niet zonder meer onrechtmatig. Dat is slechts het geval wanneer de indiener over dusdanige informatie beschikt, waardoor uitschakeling of vervalsing van de mededinging plaatsvindt. Die informatie of voorkennis kan zijn verkregen door middel van belangenverstremgeling. "Belangenverstremgeling rond een aanbesteding kan zich voordoen wanneer een inschrijvende marktpartij betrokken was, of is, bij de voorbereiding van het project of de aanbesteding of de beoordeling van de inschrijvingen.

---

<sup>37</sup> Term zoals gehanteerd door ProRail "een horizontaal samenwerkingsverband tussen ProRail en een of meer publieke of private partijen, met de bedoeling door die samenwerking zowel gezamenlijke als individuele meerwaarde te creëren" (Contracteren van innovatie, Unsolicited proposals voor ProRail, procedure, ACB00016, 01-12-2008).



Belangenverstrengeling kan leiden tot het vervalsen van de mededinging door a) inschrijven met voorkennis en b) manipulatie van de opdracht, de aanbesteding of de gunning” [...] “Voorkennis is in dit verband kennis van vertrouwelijke aanbestedingsgevoelige informatie [...] die de inschrijvende marktpartij bij de aanbesteding een concurrentievoordeel kan opleveren. De vertrouwelijke informatie kan betrekking hebben op de voorbereiding van de aanbesteding (raming, financiële modellen, risicoanalyses en -beprijzing, kritische succesfactoren, de wijze van marktbenadering) of op de beoordeling van de inschrijvingen.”<sup>38</sup>

Indien de indiener de informatie die hij heeft gebruikt voor zijn Unsolicited proposal die op eigen initiatief en voor eigen rekening heeft vergaard door middel van Research & Development, kan er geen sprake zijn van een ongeoorloofde kennisvoorsprong. Ook indien de indiener eerder betrokken is geweest bij de voorbereiding van het project en in dat kader bijvoorbeeld onderzoeken, proeven of studies heeft verricht, hoeft dit niet direct te leiden tot een ongeoorloofde kennisvoorsprong. Door het vertrekken van alle niet-gevoelige projectinformatie aan alle gegadigden, worden het level playing field hersteld. Pas wanneer de indiener kennis heeft van gevoelige informatie, verkregen door betrokkenheid bij het voorbereiden van de aanbesteding en beoordeling van de inschrijvingen, is zijn kennisvoorsprong ontoelaatbaar.

## 2.6.8 Samenwerkingsvormen bij Gebiedsontwikkeling

Een achtste aspect van de niet door actoren te beïnvloeden – maar wel relevante – probleemcontext (Contextvariabele) zijn de ter beschikking staande samenwerkingsvormen bij Gebiedsontwikkeling. Vanuit dit instrumentarium kan geput worden om de gewenste Publiek-Private Samenwerking naar aanleiding van een USP vorm te geven.

Wolting, Bregman en Pool (2012) behandelen de ideaaltypische samenwerkingsmodellen die van toepassing zijn op de grondexploitatie bij Gebiedsontwikkeling. Dat impliceert tevens dat de modellen uitgangspunt zijn, maar dat de toepassing daarvan maatwerk is per project. In tabel 10 zijn deze ideaaltypische samenwerkingsmodellen beknopt geschetst, waarbij tevens enkele varianten uit andere literatuur zijn toegevoegd.

HOOFD- EN SUBVORMEN	TAAKVERDELING	RISICOVERDELING
<b>Publieke grondexploitatie</b>		
<b>Traditionele model</b>	Publieke grondvererving en bouw- en woonrijpmaken, publieke gronduitgifte van bouwkavels aan private partijen ten behoeve van opstalontwikkeling- en exploitatie of aan particulieren.	Publiek draagt alle risico's voor de grondexploitatie. Privaat en particulier dragen alle risico's voor de opstalexplotatie.
<b>Bouwclaimmodel</b>	De grondeigenaren in het plangebied dragen dit onder voorwaarden over aan de publiek partij die overeenkomstig het traditionele model het plangebied bouw- en woonrijp maakt en bouwkavels uitgeeft aan private partijen of particulieren. Voorwaarde bij grondoverdracht is dat zij in aanmerking komen voor een aantal bouwkavels om bouwproductie te realiseren.	Publiek draagt alle risico's voor de grondexploitatie. Privaat en particulier dragen alle risico's voor de opstalexplotatie.
<b>Bouwclaim Nieuwe Stijl (Bregman, 2010) (Praktijkleerstoel)</b>	Verschil met het bouwclaimmodel is dat privaat een grotere mate van betrokkenheid heeft bij de planvorming	Idem bouwclaimmodel, met dien verstande dat grondexploitatierisico's worden gedeeld.

<sup>38</sup> Scheiding van belang: beleid tegen belangenverstrengeling bij de aanbesteding, RWS, 2005.

HOOFD- EN SUBVORMEN	TAAKVERDELING	RISICOVERDELING
Gebiedsontwikkeling TU Delft, 2011)	voor het gehele gebied en tegelijkertijd een zeker risico loopt in de grondexploitatie. Het delen van dit grondexploitatie risico kan door het zoeken naar financiële prikkels of een afnameplicht.	
<b>Publiek-private grondexploitatie</b>		
<b>Joint Venture</b>	De gronden in het plangebied worden in (en door) een gezamenlijke onderneming bijeengebracht, een grondexploitatie maatschappij (GEM), een nieuwe rechtspersoon, waarin publiek en privaat deelnemen. Deze GEM maakt de gronden bouw- en woonrijp en geeft bouw kavels uit. De overheid behoudt al haar publiekrechtelijke bevoegdheden, ondanks het feit dat zij ook privaatrechtelijk deelneemt aan de GEM <sup>39</sup> .	Publiek- en privaat delen kosten, opbrengsten en risico's en winst van de grondexploitatie. Privaat en particulier dragen alle risico's voor de opstalexploitatie.
<b>Joint Venture-light</b> (Wolting et al, 2012) (Bregman, 2010) (Praktijklerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, 2011)	Verschil met de Joint Venture is dat er geen nieuwe rechtspersoon en onderneming wordt opgericht, maar dat afspraken met betrekking tot taken, kosten, opbrengsten, risico's en winst in een anterieure <sup>40</sup> overeenkomst worden vastgelegd.	Idem Joint Venture, waarbij een optimalisatie wordt doorgevoerd kijkend naar belangen en kwaliteiten van partijen.
<b>Private grondexploitatie</b>		
<b>Concessie</b>	Publieke partijen beperken zich tot het vooraf stellen van randvoorwaarden. Binnen deze randvoorwaarden wordt de gehele planontwikkeling, grond- en opstalexploitatie overgelaten aan een private partij. De overheid behoudt al haar publiekrechtelijke bevoegdheden.	Privaat draagt alle risico's voor de planontwikkeling, grond- en opstalexploitatie.
<b>Concessie Nieuwe Stijl</b> (Bregman, 2010) (Praktijklerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, 2011)	Verschil met de concessie is dat de opdrachtverlening van overheidsopdrachten berust bij publiek, die dus in eerste instantie ook de kosten van de aanbesteding draagt. Deze kosten kunnen vervolgens via de reeds afgesloten anterieure overeenkomst worden afgewenteld op privaat. Het openbaar gebied wordt (fasegewijs) aan publiek overgedragen.	Idem concessiemodel, waarbij een optimalisatie wordt doorgevoerd kijkend naar belangen en kwaliteiten van partijen. Door toepassing van het concessiemodel nieuwe stijl wordt het met de aanbesteding verbonden prijsrisico alsnog direct bij privaat terecht.

<sup>39</sup> "In een joint-venturemodel moeten publieke en private partijen zich behoeden voor het 'tweepettenprobleem'. Bij de publieke partijen is dit het geval als zij privaatrechtelijk (financieel) profiteren van een ontwikkeling, maar tegelijk als hoeder van het algemeen belang wensen kunnen hebben die voor de exploitatie van de GEM nadelig kunnen zijn. Bij de private partijen is dit het geval wanneer een partij en in de GEM is vertegenwoordigd en als ontwikkelaar de locatie ontwikkeld [afname bouw kavels en opstalexploitatie, red.]" (Wolting et al, 2012).

<sup>40</sup> Vrijwillige overeenkomst(-en) met de grondeigena(a)r(-en), voorafgaand aan de wijziging van het ruimtelijk besluit.

HOOFD- EN SUBVORMEN	TAAKVERDELING	RISICOVERDELING
Zelfrealisatie	Bij privaat of particulier grondeigendom stelt publiek kaders door middel van het Bestemmingsplan. Kostenverhaal kan plaatsvinden door middel van een anterieure overeenkomst danwel het exploitatieplan.	Privaat of particulier draagt alle risico's voor de (41grond- en) opstalexploitatie.

Tabel 10 – Samenwerkingsmodellen bij Gebiedsontwikkeling

Het enige in tabel 10 beschreven samenwerkingsmodel dat niet toepasselijk kan zijn om de Publiek-Private Samenwerking naar aanleiding van een USP vorm te geven, is dat van zelfrealisatie; overeenkomstig de definitie van een USP is daar juist geen sprake van voorafgaand grondeigendom.

Een voor het USP belangrijk kenmerk van de “Nieuwe Stijl” modellen is ook dat er een “natuurlijke rolverdeling” (Bregman, 2010) wordt gehanteerd met betrekking tot mogelijke staatssteun en/of (aanbestedingsplichtige) overheidsopdrachten die onderdeel uit maken van de werkzaamheden van partijen. Dat betekent dat het staatssteun- en aanbestedingsrecht niet per definitie een belemmering hoeft te zijn om door middel van een USP tot Publiek-Private Samenwerking te komen, maar partijen zich vooraf (alleen) goed rekenschap dienen te geven de wijze van omgang met overheidsopdrachten binnen de scope van de samenwerking en marktconformiteit van grondtransacties.

<sup>41</sup> Het kan voorkomen dat ten behoeve van de opstalexploitatie ook een deel van de grondexploitatie tot de verantwoordelijkheid van de grondeigenaar behoort. Afhankelijk van de vraag of deze werkzaamheden als overheidsopdracht kwalificeren, kan hij deze zelf (laten) uitvoeren danwel moet hij deze door de publieke partij laten aanbesteden en uitvoeren.

# DRIE



**Praktijk-** en veldonderzoek



# 3 Praktijk- en veldonderzoek

In dit hoofdstuk komen de volgende onderwerpen aan de orde:

1. Selectie van de cases voor de casestudy;
2. Interviews en interviewleidraad voor de casestudy;
3. Beschrijvingen van de cases;
4. Resultaten van de deskresearch en interviews.

## 3.1 Selectie cases

De voor dataverzameling te gebruiken *cases* zijn geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- De cases voldoen aan de definities zoals gesteld in hoofdstuk 2 ten aanzien van USP, SGO en PPS;
- De interne complexiteit van de cases (functies en facetten) is zowel hoog als laag, de externe complexiteit is altijd hoog (Lenferink et al, 2013);
- De cases tonen zowel een geslaagd USP (besluit tot samenwerking) als niet geslaagd, beide levert informatie;
- De cases hebben een uiteenlopend schaalniveau, van (zeer) lokaal tot regionaal;
- De cases betreffen USP in stedelijke context, middelgrote en grote steden;
- Er is reeds een besluit genomen over samenwerking naar aanleiding van het USP;
- Er is zowel een positief besluit tot samenwerking genomen (succes) danwel een negatief besluit. Daardoor zijn er ook geen belemmeringen met betrekking tot geheimhouding van marktgevoelige informatie.

Op grond van deze criteria zijn de drie volgende cases geselecteerd:

1. A12-Zone Utrecht (geslaagd USP);
2. Garenmarkt Leiden (niet-geslaagd USP);
3. Kralingse Berg Rotterdam (niet-geslaagd USP).

## 3.2 Interviews

Ten behoeve van de dataverzameling zijn de volgende personen geïnterviewd, nadat een beknopte toelichting op het onderzoek gegeven.

### 3.2.1 Geïnterviewden per casus

#### *A12-Zone Utrecht*

- Michiel Lippus, beleidsmedewerker KvK, d.d. 26 november 2013
- Ralph Kohlmann, beleidsmedewerker BRU, d.d. 26 november 2013;
- Jan de Weerd, beleidsmedewerker Gemeente Utrecht, d.d. 26 november 2013;
- Jaqueline Sellink, beleidsmedewerker Provincie Utrecht, d.d. 3 december 2013.

### **Garenmarkt Leiden**

- Pieter van Woensel, wethouder Gemeente Leiden, d.d. 27 november 2013
- Sigrid Verleun, projectmanager Gemeente Leiden d.d. 2 december 2013
- Niels Jansen, ontwikkelaar Provast, d.d. 3 december 2013.

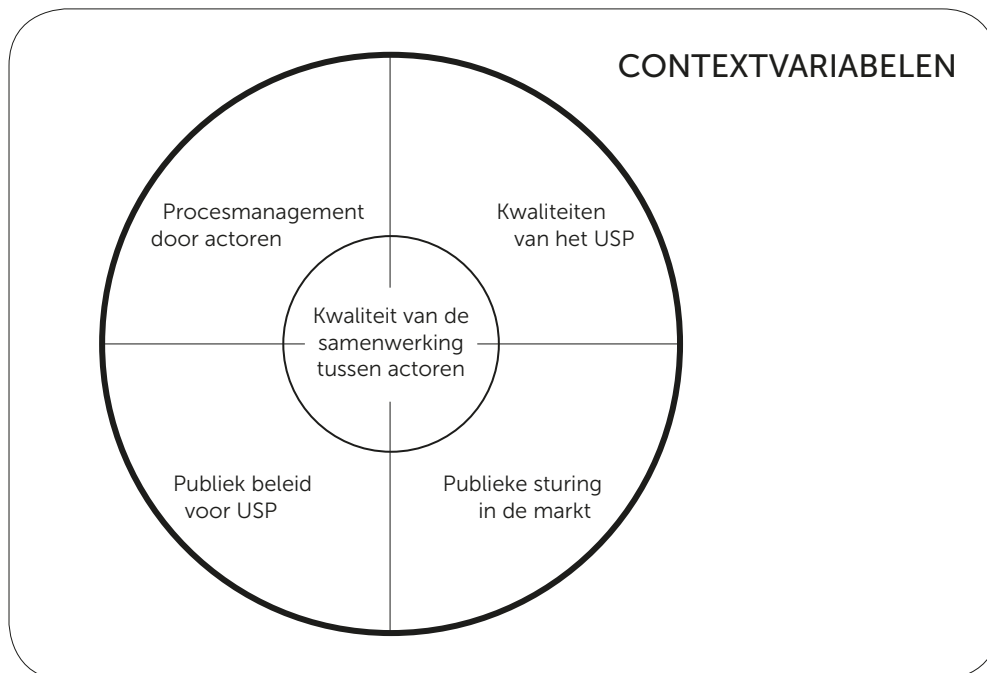
### **Kralingse Berg Rotterdam**

- Jacco Gersen, ontwikkelaar Blauwhoed, d.d. 16 december 2013;
- Jan van der Ree, gebiedsmanager Rotterdam, d.d. 6 december 2013.

## **3.2.2 Vragenlijst**

Aan de hand van de onderstaande semigestructureerde vragenlijst zijn de interviews afgenomen:

1. Wat was het feitelijke procesverloop van het USP tot aan besluitvorming over samenwerking?
2. Wat waren in dit proces succes- en faalfactoren?
3. Welke rol hebben de volgende elementen gespeeld bij succes danwel falen:
  - 3.1. Kwaliteiten van het USP;
  - 3.2. Publieke sturing in de markt;
  - 3.3. Publiek beleid voor USP;
  - 3.4. Procesmanagement door actoren;
  - 3.5. Kwaliteit van de samenwerking tussen actoren.



Figuur 16 – Conceptueel model

## **3.3 Resultaten**

### **3.3.1 Totstandkoming**

Van de interviews zijn (letterlijke) transcripten gemaakt, die vertrouwelijk zijn. Met als bronnen de desk research en de resultaten van de interviews, is in de eerste plaats per case een zo feitelijk mogelijk relaas geconstrueerd. In de tweede plaats zijn de gegevens uit de deskresearch, de interviews en de casebeschrijvingen nader getoetst aan geobjectiveerde analysekader, bestaande uit de vijf invalshoeken, welke weer bestaan uit onderliggende aspecten en deelaspecten. Daarvoor is gebruik gemaakt van de onderbouwing van het conceptueel model (§2.3.7 - §2.3.11)

### ***De kwaliteiten van het USP (NC)***

- Het USP betreft een originele, unieke, onafhankelijke, innovatieve oplossing;
- Het USP betreft een oplossing voor een maatschappelijk vraagstuk;
- Het USP biedt voor de opdrachtgever aantoonbare maatschappelijk meerwaarde;
- Het USP bevat een grondige en volledige probleemanalyse;
- Het USP is SMART geformuleerd en is gericht op toepassing in een specifiek project;
- Het USP is uitvoerbaar;
- Het USP houdt rekening met het intellectueel eigendom.

### ***Publieke sturing in de markt (NC)***

- De overheid oefent invloed uit door vormende sturingsinstrumenten;
- De overheid oefent invloed uit door regulerende sturingsinstrumenten;
- De overheid oefent invloed uit door stimulerende sturingsinstrumenten;
- De overheid is bekwaam als actor in de markt.

### ***Publiek beleid voor USP (NC)***

- Er is geschreven en vaststaand beleid voor USP;
- Het beleid is niet in strijd met mondiale, Europese of nationale regelgeving;
- Het beleid legt de definitie van een USP duidelijk vast;
- Het beleid legt vast welke procedure het USP doorloopt en hoe het wordt geëvalueerd;
- De evaluatie vindt plaats door een onafhankelijke, deskundige instantie;
- De wijze van omgang met het USP is voor toetsing vatbaar;
- Het beleid voorziet in waarborging van de vertrouwelijke omgang met informatie;
- Het beleid voorziet in een competitieve procedure met beginselen aanbestedingsrecht;
- Het beleid waarborgt deelneming van indiener aan de competitieve procedure;
- Het beleid stimuleert de indiening van USP.

### ***Procesmanagement door actoren (NC)***

- Er is sprake van onderhandeling gedurende het proces;
- Er is sprake van besluitvorming gedurende het proces;
- Er is sprake van communicatie gedurende het proces.

### ***De kwaliteit van de samenwerking tussen actoren (KSF)***

- De juiste stakeholders zijn betrokken;
- Communicatie tussen de stakeholders is adequaat;
- Er zijn een gedeelde visie, missie en doelstelling aanwezig;
- Stakeholders kunnen zien dat hun eigenbelang gesteund wordt;
- Er is leiderschap aanwezig;
- Er zijn gezamenlijke grondregels vastgesteld;
- Er is steun van de eigen organisatie
- Er is vertrouwen aanwezig tussen individuen en organisaties

Ook voor enkele onderliggende deelaspecten kan weer een nadere onderverdeling worden gemaakt. Daarvoor wordt verwezen naar Bijlage 5 (Tabel met resultaten cases).

Bij de casestudy is een waardering toegepast op de invalshoeken van het conceptueel model. De mate waarin de invalshoeken en (deel)aspecten bij de cases aanwezig zijn bepaalt de waarde die aan de (bovenliggende) invalshoek kan worden toegekend. Daarbij wordt de in tabel 11 weergegeven kwalitatieve klasseindeling gebruikt, die onderscheid maakt in:

- Of een (deel)aspect in minderheid danwel in meerderheid positief wordt herkend, en:
- Of een (deel)aspect impliciet danwel expliciet positief wordt herkend.

Voor de genoemde waardering van de invalshoeken en (deel)aspecten is gebruik gemaakt van zowel de resultaten van deskresearch als resultaten van de interviews.

NR	WAARDERING INVALSHOEKEN CONCEPTUEEL MODEL
1	Aspect wordt in <u>minderheid</u> en <u>expliciet</u> als positief herkend
2	Aspect wordt in <u>minderheid</u> en <u>impliciet</u> als positief herkend
3	Aspect wordt in <u>meerderheid</u> en <u>impliciet</u> als positief herkend
4	Aspect wordt in <u>meerderheid</u> en <u>expliciet</u> als positief herkend

Tabel 11 – Klasseindeling voor waardering bij casestudy

Voor het volledige resultaat van de waardering van de cases op de invalshoeken en (deel)aspecten wordt verwezen naar Bijlage 5 (Tabel met resultaten cases). In de onderstaande paragrafen wordt een totaalbeeld op de invalshoeken per casus weergegeven.

### 3.3.2 Casus: A12-Zone Utrecht

De resultaten van het praktijk- en veldonderzoek voor de casus A12-Zone Utrecht wordt in deze paragraaf als volgt weergegeven:

1. Resultaat toetsing aan het conceptueel model;
2. Casebeschrijving.

#### 3.3.2.1 Resultaat toetsing aan het model

Gezien vanuit de invalshoeken van het conceptueel model ontstaat het in figuur 17 weergegeven totaalbeeld van de casus A12-Zone Utrecht.





NR	WAARDERING INVALSHOEKEN CONCEPTUEEL MODEL
1	Aspect wordt in <u>minderheid</u> en <u>expliciet</u> als positief herkend
2	Aspect wordt in <u>minderheid</u> en <u>impliciet</u> als positief herkend
3	Aspect wordt in <u>meerderheid</u> en <u>impliciet</u> als positief herkend
4	Aspect wordt in <u>meerderheid</u> en <u>expliciet</u> als positief herkend

Figuur 17 – Resultaat toetsing A12-Zone Utrecht aan conceptueel model met verklaring

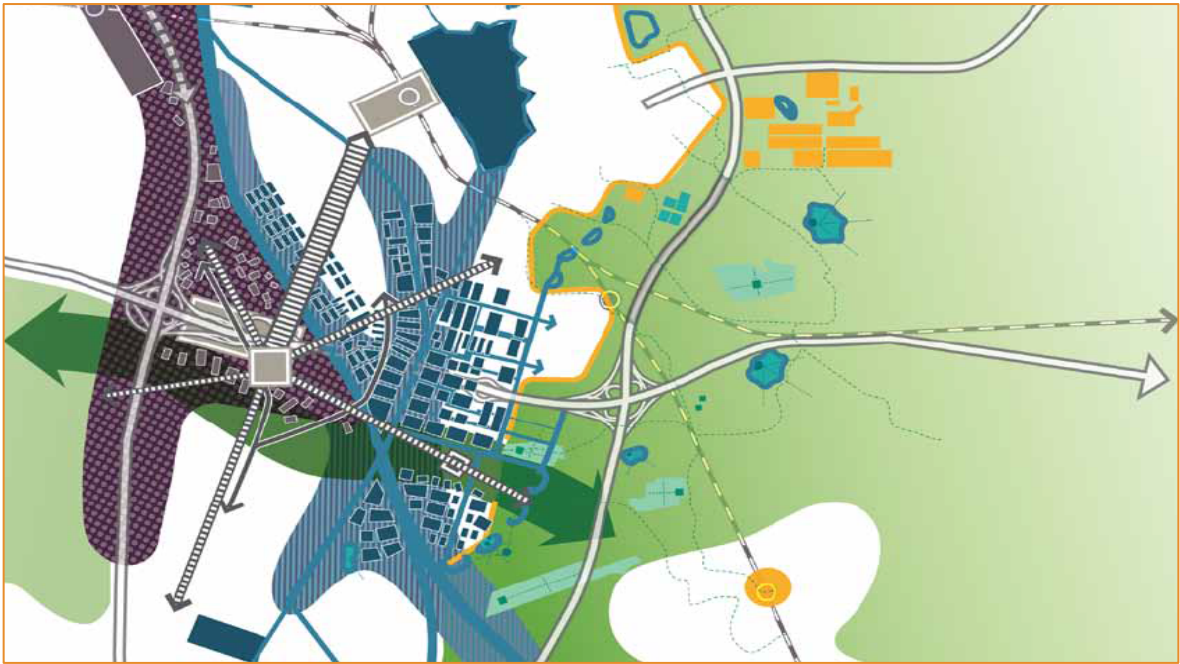
Voor een gedetailleerd inzicht in de waardering van onderliggende (deel)aspecten wordt verwezen naar Bijlage 5 (Tabel met resultaten cases).

### 3.3.2.2 Casebeschrijving

De A12-zone is grofweg het gebied tussen de knooppunten Oudenrijn en Lunetten, en de gebieden ten noorden en zuiden van de A12 in die zone. Delen van de gemeenten Utrecht, Nieuwegein en Houten zijn onderdeel van de zone. De zone rondom de A12 tussen Oudenrijn en Lunetten is ongeveer vijf kilometer lang en enkele kilometers breed. In totaal heeft de zone een oppervlakte van ongeveer 1150 hectare, kent het circa 40.000 bewoners, 2.500 ondernemingen en 45.000 fulltime banen.

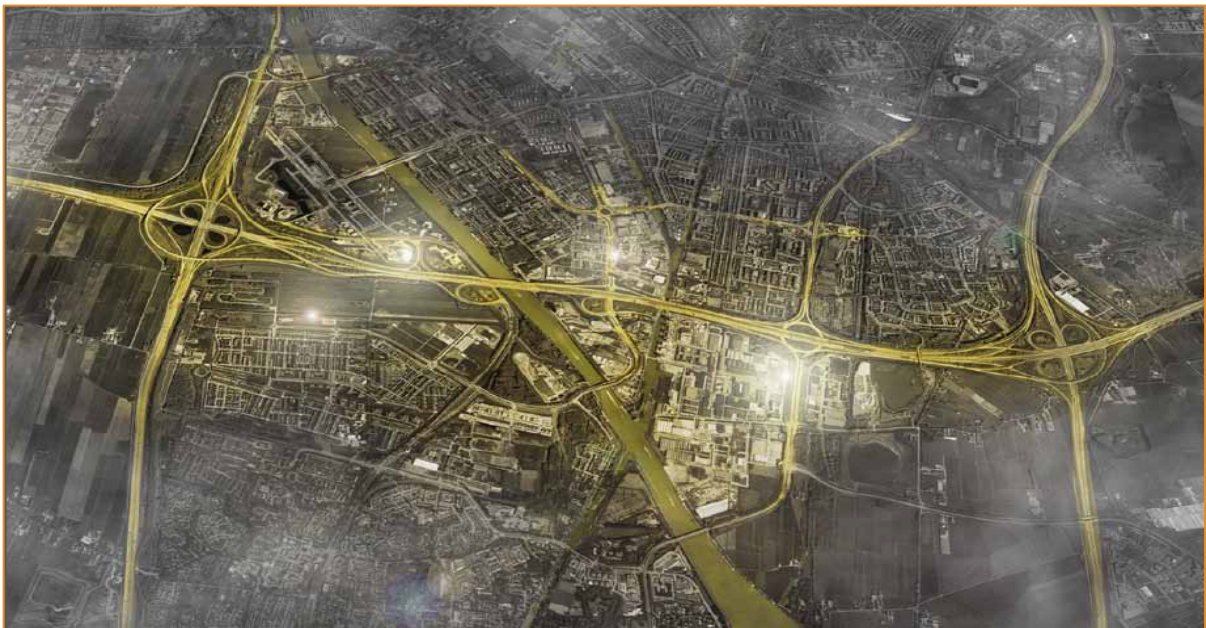
De A12-zone heeft potentie en kwaliteiten dankzij de stedelijke ligging, de groengebieden in de directe omgeving en goede bereikbaarheid op nationaal niveau. De huidige situatie is echter ook dat het gebied ook fragmentarisch is: slecht met elkaar verbonden op zichzelf redelijk goed functionerende monofunctionele deelgebieden met vaak laagintensieve functies. De A12-zone kent woongebieden, bedrijventerreinen, kantorenparken en een woonboulevard. Ook zijn er groene recreatiegebieden en de regionale tramremise. De A12, een nationale verkeersas die door stedelijk gebied loopt wordt vooral als een barriere ervaren, waardoor weinig noord-zuidverbindingen mogelijk zijn. Ook wordt de sociale onveiligheid in het gebied als groot ervaren. Stad en snelweg ontwikkelden zich tot nu toe grotendeels los van elkaar. De aangrenzende gemeenten liggen daardoor met de rug naar de snelweg en naar elkaar. Er is kortom geen eenheid. Het grond- en vastgoedeigendom in de A12-zone is verdeeld over veel en voornamelijk private partijen.

De A12-zone komt voor het eerst aan de orde in de Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht 2015–2030 (2009), opgesteld door de Gemeente Utrecht, Regio Amersfoort, Provincie Utrecht, Gemeente Amersfoort, Gemeente Hilversum, Bestuur Regio Utrecht en Gewest Gooi en Vechtstreek, samenwerkend in de Noordvleugel Utrecht, in samenwerking met het Rijk. Vervolgens hebben het Bestuur Regio Utrecht (BRU), de provincie Utrecht, de gemeenten Utrecht, Nieuwegein en Houten en het ministerie van VROM (met betrokkenheid van het ministerie van V&W) opdracht gegeven een ruimtelijke verkenning uit te voeren naar de verstedelijkingsmogelijkheden van de A12-zone. Daaruit is een ambitiedocument voortgekomen, een wervend ontwikkelingsperspectief: A12 Centraal, Ontwikkelingsperspectief 2040 (2009).



*Figuur 18 – Impressie en omvang van de A12-zone in het Ontwikkelingsperspectief 2040 (bron: BVR adviseurs)*

De Ontwikkelingsvisie en het Ontwikkelingsperspectief zijn opgesteld om daarmee snel te anticiperen op de – zoals in bestuurlijke kringen was opgevangen – vermoedelijke verbreding door het Rijk van de Ring Utrecht en vervanging van de Galecopperbrug (A12) over het Amsterdam-Rijnkanaal. Een en ander in het kader van de Planstudie Ring Utrecht. In de regio ontstond het idee dat als vervanging en verbreding aan de orde zou zijn, een tunnel wel de optimale oplossing zou wezen. Er bleek echter geen sprake van omvangrijke Rijksinvestering, waarna de urgentie voor de in de Ontwikkelingsvisie participerende overheden minder werd. Dat nam echter niet weg dat de A12-zone voor deze overheden een strategische regionale locatie was. Dankzij de Ontwikkelingsvisie is de A12-zone wel op de kaart blijven staan, omdat de schaalprong Almere in die tijd onder druk stond en de bouwopgave wellicht ook richting Utrecht zou kunnen worden gestuurd. Maar door de financieel-economische crisis en verslechterende marktomstandigheden sinds 2008 is daar niets van terecht gekomen.



*Figuur 19 – Weergave Ontwikkelingsperspectief van de A12-zone in het Ontwikkelingsperspectief 2040 (bron: BVR adviseurs)*

Op basis van deze ambitiedocumenten is eind 2009 gestart met een haalbaarheidsonderzoek, dat in het voorjaar van 2011 is afgerond. Doelstelling van dit haalbaarheidsonderzoek was het in breder perspectief plaatsen van de opgave van de A12-zone, onderzoeken van nut, noodzaak en haalbaarheid, alsmede het opstellen van een ontwikkelperspectief dat de ambitie verbindt met de realiteit. Het resultaat van dit haalbaarheidsonderzoek is het Verstedelijkingsperspectief A12 Centraal (2011), waarin de ambitie is geschetst dat de A12-zone ontwikkeld kan worden tot een stedelijke toplocatie: “Zij kan zich ontwikkelen van een monofunctionele, extensief gebruikte, stedelijke rafelrand tot een multifunctioneel, dynamisch woonwerkgebied in het hart van een aaneengesloten metropolitane regio. Een gebied dat niet meer alleen met de auto goed bereikbaar is, maar ook met tram en fiets. De zone kan daarmee substantieel bijdragen aan de economische kracht van de regio, op een duurzame wijze, zonder dat het ten koste gaat van waardevol landschap.” Om deze ontwikkeling mogelijk te maken, hebben de regionale overheden de handen ineengeslagen, waarbij zij gesteund worden door het Rijk. Uit het Verstedelijkingsperspectief volgt het volgende toekomstperspectief:

1. Tot 2025: actief rentmeesterschap, zijnde het sturen van de huidige dynamiek in het gebied in de richting van de ambitie, op basis van een afsprakenkader, uit te voeren door een regionaal samenwerkingsverband.
2. Tussen 2020 – 2025: voorbereiding van de feitelijke uitvoering van de verstedelijking, tegen de achtergrond van de dan actuele groeicijfers voor bevolking en economie, in samenwerking met de belanghebbenden.
3. Vanaf 2025: actief starten met de ontwikkelings- en uitvoeringsfase.

In 2011 hebben de regionale overheden, verenigd in de Stuurgroep A12 Centraal, ingestemd met het Verstedelijkingsperspectief, waarna zij begin 2012 de Intentieverklaring 2012-2020 A12 Centraal hebben vastgesteld. De periode tot 2020 wordt in de Intentieverklaring gezien als een actieve en anticiperende beheerfase zonder grootschalige ontwikkelingen. De regionale overheden zien het belang van de A12-zone, een – zo niet de enige – strategische locatie in de regio Utrecht voor bebouwing, want grootschalige uitbreidingslocaties worden in de toekomst niet meer verwacht. Men is zich echter bewust van de (technische) complexiteit, gelet op hetgeen zich daar in en boven de grond bevindt en met alle hinderzones. Maar de regionale overheden zien deze ontwikkelingen niet eerder dan 2040 plaatsvinden.



Figuur 20 – Toekomstbeeld A12-zone in het Verstedelijkingsperspectief (bron: Pier19)

Vanaf 2009 volgde de Kamer van Koophandel (KvK) Utrecht het Ontwikkelings- en Verstedelijkingsperspectief voor de A12-zone, vanuit haar rol als ondersteuner van het bedrijfsleven en het geven van beleidsadvies aan overheden. In de totstandkoming van deze langetermijnperspectieven, die geheel vanuit de overheid zijn gekomen, hebben (in)formele (markt)consultatierondes plaatsgevonden, waaraan ook de KvK medewerking heeft deelgenomen. De betrokken overheden hebben met *low profile* consultatie te hoge verwachtingen willen voorkomen. Op basis van deze perspectieven werden door de bedrijven die deel uitmaakten van het Cluster Bouw van de KvK kansen gezien. Echter, toen het Verstedelijkingsperspectief in het voorjaar van 2011 gereed was en aangaf tot 2020 slechts sprake zou zijn van “actief rentmeesterschap”, heeft de KvK voor het eerst initiatief genomen inzake de A12-zone, door met het bedrijfsleven daarop een visie te ontwikkelen.

Begin 2012 heeft de KvK een groep bedrijven gevonden die aan het initiatief wilden bijdragen, en heeft deze onder haar leiding verenigd in de Initiatiefgroep A12-zone. De Initiatiefgroep bestaat uit de volgende private leden, onder leiding van de KvK: Ballast Nedam, BAM, Dura Vermeer, Movares, Rabobank, Strukton, TNO, VolkerInfra en NMU. Actief rentmeesterschap gaf volgens de Initiatiefgroep een passieve indruk, en de formulering van de taakstelling in die periode was zo vaag dat marktpartijen en ambtenaren daar niets mee zouden kunnen. Ook was de Initiatiefgroep van mening dat de fasering in het toekomstperspectief niet realistisch was: er is meer tijd nodig om de ambities te realiseren, planvorming in 5 jaar is te kort gelet op de complexiteit. Tenslotte werd het Verstedelijkingsperspectief niet door de Raad van Utrecht vastgesteld, waardoor het niet leefde in Utrecht en er geen toetsingsgrond voor initiatieven zou zijn. Ondanks dat de KvK begreep dat de ontwikkelingsprioriteiten in de regio elders lagen: Leidsche Rijn – UCP, Binnenstad Nieuwegein en Houten–Zuid. Deze visie inhoudelijke plannen betreffen en gebruikmaken van *state of the art* technieken voor snelwegen.

De private leden van de Initiatiefgroep, die bouwen als voornaamste belang hebben, dragen voornamelijk bij door tijd te investeren. Omdat er nog geen reëel zicht is op daadwerkelijke ontwikkelingen, zijn de leden van de Initiatiefgroep nog niet bereid om aanzienlijke *out-of-pocket kosten* te dragen. Ook de voortdurend slechte marktomstandigheden speelden daarbij een rol. Om verder te kunnen investeren (acquisitiekosten) is er bij de Initiatiefgroep behoefte aan publiek commitment aan het probleem waar alle ontwikkelingen op vastlopen in het gebied, het verbeteren van de bereikbaarheid (zoals een tweede oost-westverbinding, ten zuiden van en parallel aan de A12). De Initiatiefgroep was uiteindelijk bereid om een procesvoorstel te doen, een *compelling proposal*, wat kan worden vertaald als een “overredend voorstel”. Er was aanvankelijk grote terughoudendheid bij de private leden van de Initiatiefgroep, omdat bijna alle bedrijven slechte ervaringen hadden met de publieke respons op een USP: initiatieven zijn te duur of er is geen budget vrij te maken, verdwijnen in een la, of het intellectueel eigendom is een belemmering. Daarom zijn in nauw overleg met aanbestedingsjuristen maatregelen getroffen om bij een eventueel vervolg van de samenwerking ongeoorloofde kennisvoorsprong te voorkomen en intellectueel eigendom te beschermen. In geval van een eventuele later aanbesteding zou dit de leden van de Initiatiefgroep kunnen benadelen. Daarom wordt er vooralsnog niet locatiespecifiek en inhoudelijk samengewerkt, maar slechts procesmatig. Ook wordt transparantie betracht wat betreft informatieverzekering, zodat een *level playing field* wordt gehandhaafd.

De focus van de Initiatiefgroep heeft vanaf het begin van de oprichting sterk gelegen op infrastructuur: het opheffen van de barriere van de A12. Daarom zijn Ballast Nedam, BAM, Dura Vermeer, Movares, Rabobank, Strukton, TNO, Van Oord, VolkerInfra en NMU aangesloten. Toen het Verstedelijkingsperspectief aangaf dat overkapping te kostbaar was en een tunnel ook technisch niet haalbaar, ging het vanaf dat moment om het toevoegen van twee rijstroken op het bestaande dijklichaam door aanpassing van de belijning. Volgens de Initiatiefgroep was het plan met de A12 een gebrek aan getoonde ambitie bij de regionale overheden, waarin zij zich gesteund voelden door directeur-generaal Milieu en Internationaal (ministerie van I&M) Kuijpers. Die zag de A12-zone als verbindend element tussen en ambitiesymbool van de afzonderlijke focusgebieden: de as Leidsche Rijn, het Stationsgebied, Binnenstad en het Utrecht Science Park. Van Oord is in de zomer van 2013 afgehaakt, omdat hun belang bij grootschalige infraontwikkeling is gelegen en niet bij faciliteren van een gebiedsontwikkeling.

Van de leden van de Initiatiefgroep heeft er slechts één nog een grondpositie in het gebied, Volker Wessels. BAM en Dura Vermeer hebben hun grondposities afgestoten.

De belangen binnen de Initiatiefgroep zijn verschillend, het zijn per saldo vaak ook concurrenten. De belangen zijn voornamelijk op de korte of middellange termijn gericht. Het motief van de private deelnemers van de Initiatiefgroep is daardoor voornamelijk veranderd naar het volgen, sturen, en adviseren in de wijze waarop de aanbesteding voor de toekomstige infrastructurele projecten wordt vormgegeven. Ze zijn gebaat bij efficiënte tenderprocedures zonder hoge acquisitiekosten en formulering van eisen en oplossingsruimte die aansluit(en) bij hun kernkwaliteiten. De inzet van de private leden wisselt, en hangt af van de prioriteiten binnen de eigen onderneming, die altijd voorrang krijgen. De private leden vinden de tenderprocedure zoals voor de A2 Maastricht is gevolgd een best practice, waarbij de markt met oplossingen kan komen. Men wil simpelweg op de eerste rang staan als er opdrachten komen. Daar is men ook transparant in geweest. Maar als de missie van de Initiatiefgroep ook is te voorkomen dat er een maatschappelijk probleem ontstaat wanneer er woningen gebouwd moeten gaan worden, is het lastig voor de publieke partijen om te zien welke van die twee belangen nu gediend wordt. TNO en de NMU hebben de ambitie om in Utrecht een topinstituut op te richten voor Healthy Urban Living en daarbij alle versnipperde kennis te bundelen (KNMI, RIVM, UU). TNO neemt ook deel omdat innovaties nodig zijn om in dit gebied technisch als procesmatig nog tot ontwikkelingen te komen. Deze partijen zien kansen om iets te tonen op gebied van energie, waterhuishouding, logistiek en bereikbaarheid, waar grote uitdagingen liggen in dit gebied. TNO wil deze kennis laten aansluiten op de markt en de praktijk, waar de KvK bij aansluit.

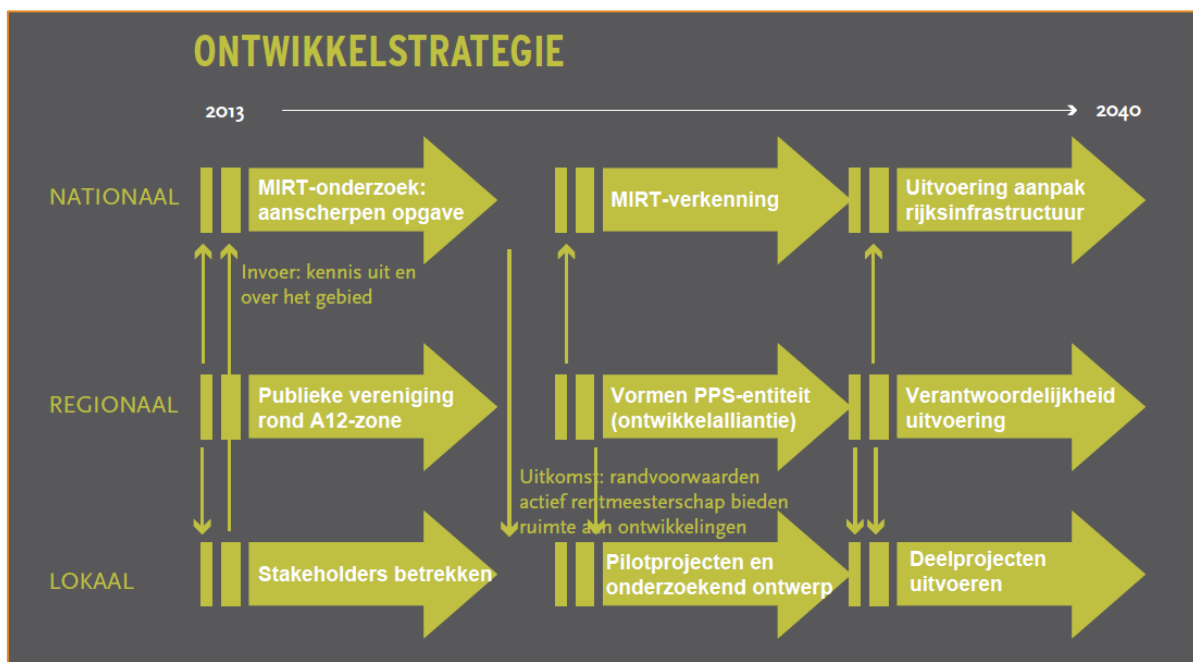
De bestuurlijke verhoudingen binnen de Stuurgroep zijn ook complex, de belangen verschillend, en ze zijn het niet altijd eens. De Provincie Utrecht en de BRU zijn al jarenlang in discussie welke van de twee nu bevoegd gezag is, de onderlinge samenwerking is suboptimaal. De gemeenten Utrecht en Nieuwegein discussiëren sinds de VINEX over locaties voor woningbouw- danwel kantoorontwikkelingen. Utrecht en Nieuwegein zien verstedelijking van de A12-zone wel in hun belang, maar Houten heeft er belang bij om niet vast te groeien aan de A12-zone en deze als landelijk gebied (Heemstede) te behouden. Ook heeft Houten haar eigen prioriteiten met de uitontwikkeling van Houten en Houten-Zuid. Door mee te doen met de A12-zone kunnen zij hun belang inbrengen.

In december 2012, in een Stuurgroepoverleg voorafgaand aan het formeel indienen van het USP, is er daarover gesproken door de Initiatiefgroep, en van de Stuurgroep de Provincie Utrecht (gedeputeerde Krol en ambtelijk verantwoordelijke Sellink), en de drie wethouders van de regionale publieke partijen over belangen. In dat gesprek heeft de Initiatiefgroep een *sneak preview* gegeven van het USP, en heeft gedeputeerde Krol het voortouw genomen en voorgesteld om namens de Stuurgroep (en de wethouders) te tekenen voor samenwerking, met een fotomoment. De Initiatiefgroep had slechts verwacht dat het USP slechts zou worden overhandigd. Sommige publieke partners vragen zich wel af of niet te makkelijk is ingestemd met samenwerking. Op 4 december, daags voor de formele indiening van het USP heeft wethouder Isabella van de gemeente Utrecht een e-mail gestuurd aan de leden van de Stuurgroep, waarin hij zich kritisch opstelt ten aanzien van de ophanden samenwerking met de Initiatiefgroep. Utrecht heeft het idee dat de Initiatiefgroep bang is geweest dat het de overheden onduidelijk zou blijken wat actief rentmeesterschap concreet in zou moeten houden, of dat deze zou omslaan naar passief. Ook heeft zij het USP ervaren als lastig, als kritiek op haar functioneren (“ze moeten ons niet aan het werk zetten”), zoals in de media is gezegd naar aanleiding van actief rentmeesterschap: “overheden laten hun taak liggen”. Utrecht voelt zich door de samenwerking gedwongen om zich actiever te tonen dan juist is besloten met de langetermijnagenda voor de A12-zone. Maar gezien door de meerderheid van de publieke partijen viel een passievere rol van de publieke partijen bij de ontwikkeling hier samen met actievere private Initiatiefgroep, waardoor door de publieke partijen toch erin slaagden de A12-zone op de agenda te houden. Het is als een mooie kans gezien om naar een andere publieke rol te gaan zoeken, een faciliterende. In oktober 2013, voorafgaande aan de indiening is de Initiatiefgroep afgeraden om te komen met eindbeelden en plaatjes, want die zullen nergens toe leiden en zijn - gelet op de lange termijn ambitie - (nog) niet aan de orde. Hen is geadviseerd zich te richten op de proceskant. In deze fase zijn er diverse

gesprekken gevoerd en heeft de Initiatiefgroep diverse concepten laten zien. In november 2013 is gewerkt aan de te maken afspraken tussen de Initiatiefgroep en Stuurgroep.

Op 5 december is het USP “Recht uit het Hart” formeel ingediend. De Stuurgroep ziet het USP vooraf als een haalbaarheidscheck op het Verstedelijkingsperspectief. Direct na indiening en publieke presentatie van het USP in aanwezigheid van de pers is de Gezamenlijke Verdiepingsovereenkomst getekend, voor een vorm van samenwerking in 2013 tussen de Initiatiefgroep en de Stuurgroep A12 Centraal. Er is een foto gemaakt waar alle deelnemers opstaan. Bij deze bijeenkomst waren alle wethouders van de deelnemende gemeenten aanwezig, behalve wethouder Isabella van de gemeente Utrecht. Het ontbreken van de gemeente Utrecht op dat moment heeft toen en later vragen opgeroepen ten aanzien van *commitment*.

De kern van het USP is een voorgesteld procesmodel waarbij activiteiten op verschillende lagen zijn weergegeven. Er is niet onderhandeld over het procesmodel, het is totstandgekomen in een autonoom proces, dat feitelijk ter goedkeuring aan de Stuurgroep is voorgelegd. De Stuurgroep heeft aangegeven het voorstel interessant te vinden, maar men heeft slechts het geconstateerde probleem erkend dat de fase “actief rentmeesterschap” onduidelijkheid creëerde, en toegezegd om dat uit te diepen in 2013. Het was ook belangrijk dat er op dat moment een concrete casus was die deze problematiek illustreerde (Van der Valk Hotel). De publieke partijen zagen dat ze hun ambitie voor het actief rentmeesterschap niet waar konden maken. Daardoor werd het nut en de noodzaak van samenwerking daarvan ingezien, mede reden waarom er momentum was voor samenwerking.



Figuur 21 – Toekomstbeeld A12-zone in het Verstedelijkingsperspectief (bron: Pier19)

Na de ondertekening op 5 december 2012 zijn de leden van de Initiatiefgroep en de Stuurgroep in 2013 gaan samenwerken, om “op basis van een gezamenlijk op te stellen Plan van Aanpak de visie van het Verstedelijkingsperspectief verder uit te diepen, te concretiseren en aan te laten sluiten bij de potentie van het gebied, tot een innovatieve en ondernemersgerichte aanpak” (Gezamenlijke Verdiepingsovereenkomst). Direct na de ondertekening is echter de vraag gerezen wat nu precies was afgesproken en hoe dat ingevuld moest worden. Dat heeft circa drie maanden in beslag genomen, omdat het verwachtingenmanagement niet goed werd uitgevoerd. De deelnemende partijen wilden verschillende dingen, waarbij uiteindelijk uitgekomen is bij opstellen van een het Handelingsperspectief. Dat is niet de samenwerking en het ambitieniveau dat de Initiatiefgroep wilde, maar wel een resultaat dat status krijgt als het (volgens planning) eind 2013 wordt vastgesteld door de Colleges. Het definitief concept is nu afgerond, medio januari moet het zijn vastgesteld en wordt het openbaar. Voor de Initiatiefgroep was er

met het aangaan van de samenwerking reeds sprake van succes, omdat ze erin geslaagd was om haar bezwaren tegen het “actief rentmeesterschap” te vertalen in een USP, op basis waarvan de publieke partners bereid waren tot samenwerking, zodat ze invloed kon gaan uitoefenen. Tijdens deze samenwerking in 2013 zijn volgens de Initiatiefgroep de belangen, drijfveren en rollen van de individuele deelnemers aan de orde gekomen, alsook de belangen van de stad. De Stuurgroep worstelt met het vertrouwen en voelt zich gefrustreerd (niet bereiken doelen) en gemanipuleerd (andere doelen). Dit omdat de Initiatiefgroep meer bezig lijkt met korte termijn succes (bouwen) dan de langetermijn agenda en doelstellingen: de Initiatiefgroep is niet expliciet en helder over haar belangen. Dat ziet de Initiatiefgroep anders, maar zelfs als dat het geval zou zijn, zijn daarmee de tegenstrijdigheden met de langetermijn agenda van de Stuurgroep verre van weggenomen. De Provincie Utrecht is van mening dat het PvA voorafgaande aan een samenwerkingsbesluit zowel ambtelijk als bestuurlijk zou moeten zijn vastgesteld, en niet achteraf.

Naast de uiteenlopende of tegengestelde belangen zijn zo ook de overlappende belangen gevonden, als resultaat van de samenwerking. Dit is volgens de Initiatiefgroep vooral in het belang van de regionale publieke partijen geweest, want bij de samenwerking speelden de onderlinge bestuurlijke verhoudingen en prioriteiten een grote rol. Ook is verschil gebleken tussen de mate van verdieping waartoe de Initiatiefgroep en de Stuurgroep bereid waren aan te brengen. Een door de Initiatiefgroep voorgestelde stakeholderanalyse onder de partijen in het gebied om de bereidheid te onderzoeken om mee te doen, denken of betalen (bv. ten aanzien van bereikbaarheid, duurzaamheid) is door de Stuurgroep niet gehonoreerd, om geen valse verwachtingen te wekken. De Initiatiefgroep meent daarmee dat er kansen kunnen worden gemist. De private leden van de Initiatiefgroep gaven aan initiatieven te willen nemen in het gebied, maar dat de overheden terughoudend zouden zijn. Toen hebben de Initiatiefgroep en de Stuurgroep vastgesteld dat dat niet de bedoeling is. Ontwikkelingen zijn mogelijk, zolang deze maar niet ten kosten van ontwikkelingen elders gaan of het lange termijn perspectief in gevaar brengen. De uitwerking van een Handelingsperspectief, een informeel maar richtinggevend kader, had tot doel een duidelijk beeld te hebben van wat er in de tussenfase tot 2020 kan. Door het opstellen van een Handelingsperspectief – wat door de Colleges van deelnemende gemeenten wordt vastgesteld – wordt het langetermijnperspectief dichterbij gebracht en kan Utrecht met eventuele initiatiefnemers gaan meedenken. In dat kader zijn 4 of 5 werksessies (met externe deskundigen) gehouden in 2013. De Stuurgroep ziet de fase na het Handelingsperspectief als de fase waarin marktpartijen met initiatieven komen. De publieke partijen zijn van mening dat de Initiatiefgroep wel ambitie heeft en voor doet komen alsof zij concrete initiatieven wil nemen of kan laten ontstaan, maar deze initiatieven – behoudens enkele oude – niet komen. De publieke partijen verwachten nu en na vaststelling van het Handelingsperspectief concrete initiatieven van de marktpartijen. De Stuurgroep voelt zich vooral aan het werk gezet door de Initiatiefgroep, terwijl zij actief rentmeesterschap wil bedrijven met ingediende private projectinitiatieven.

Qua organisatie zijn vanuit de Stuurgroep en de Initiatiefgroep Projectgroepen geformeerd: ene publieke en een private. De twee Projectgroepen werden weer verenigd in een Kernteam, waarvan de Provincie Utrecht, de KvK, de NMU en de BRU/U10 deel uitmaakten. In het Kernteam kwamen de verschillen in het gewenste tempo duidelijk naar voren: het beeld was dat privaat sneller wilde, en publiek afremde. Ook bij de private partijen was terughoudendheid, want men had niet het vertrouwen dat de publieke partijen zich wilden committeren. Anderzijds spraken de private bouwers/ontwikkelaars zich niet vaak expliciet uit, waardoor de aansluiting in het Kernteam te wensen overliet. De publieke leden van het Kernteam hebben heeft inbreng en professioneel-inhoudelijke daadkracht van de private leden gemist, waardoor ook geen verrijkende discussie is ontstaan. Pas als er een concreet product op tafel ligt, zoals het Handelingsperspectief, kwam er reactie. De confrontatie tussen belangen kwam pas laat in het proces. Daardoor is het als een lastig proces ervaren door partijen, maar binnen het Kernteam klikte het wel tussen de personen: afspraken werden nagekomen, werksessies zijn gehouden, externen betrokken, interesse van buiten (EUR, UU, Berenschot etc.). De vertrouwensvraag is overigens ook aan de orde gekomen: of zowel publiek als privaat tevreden was met wat er uit de samenwerking kwam. De conclusie is getrokken dat het resultaat het best haalbare is, ook waren er hogere ambities.

Het werd tijdens de samenwerking in 2013 nog duidelijker dat bereikbaarheid het grote probleem is in het gebied. Rijkswaterstaat staat door de congestie op de A12 en de aansluitingen daarop heel weinig toe. Het ministerie van I&M doet echter niet meer mee in Stuurgroep. Vanwege de gebiedsontwikkeling was VROM ten tijde van de Ontwikkelingsvisie en het Ontwikkelingsperspectief betrokken: de R in MIRT. Sinds de nieuwe Rijksstructuurvisie en de veranderingen door de crisis hebben zij voor zichzelf geen rol meer gezien. Er is ook geen geld, weinig ambtelijke capaciteit en bestuurlijke urgentie om dat op te lossen. I&M heeft de programmering (twee extra rijbanen in de parallelstroken) in 2012 6 of 7 jaar naar achteren geschoven, van 2018 naar 2026.

Er wordt in de A12-zone onvoldoende economische ontwikkeling gezien die prioritering rechtvaardigen. Organisch ontwikkelen door private initiatieven is wel enigszins mogelijk, maar dan wordt al snel tegen de verkeersproblematiek aangelopen, zodat deze initiatieven stranden. En het oplossen van de verkeersproblematiek, bijvoorbeeld door een extra oost-west verbinding, kan nimmer worden gefinancierd vanuit de transformatie van het gebied. Beide partijen vinden dat de kosten door de andere partij gedragen zouden moeten worden: een patstelling. De openbare ruimte is in de Liesbosch in privaat eigendom, een van de weinige plaatsen in Nederland waar dat het geval is. Daarom vindt de gemeente Utrecht ook dat de Initiatiefgroep zelf aan de bal is om voorstellen te doen om de bereikbaarheid te verbeteren. Het Rijk voelt zich niet verantwoordelijk voor de bereikbaarheid, omdat deze het onderliggend wegennet betreft.

Op 20 juni 2013 heeft wethouder Isabella van de gemeente Utrecht (Ruimtelijke Ordening, Wonen etc.) de Initiatiefgroep (via de KvK) schriftelijk laten weten geen gelegenheid te hebben om persoonlijk van gedachten te wisselen over de invulling van “actief rentmeesterschap” en de rol van de gemeente Utrecht daarbij. In de brief geeft hij aan prioriteit te moeten geven aan de uitvoering van de Nieuwe Ruimtelijke Strategie Utrecht, waarin de A12-zone geen plek heeft. De focus ligt voor de gemeente Utrecht op afronding van de as Leidsche Rijn, het Stationsgebied, de Binnenstad en het Utrecht Science Park, inclusief de zones en verbindingen tussen deze drie. Utrecht zal het USP faciliteren, waar dat overeenkomstig de wettelijke taken noodzakelijk is. De gemeente Utrecht geeft aan de afspraken in de Gezamenlijke Verdiepingsovereenkomst (strikt) te respecteren, om tot een Handlingsperspectief te komen, maar heeft niet te intentie om na het vaststellen daarna een gezamenlijk vervolgproces richting ontwikkeling in te gaan, waar de Initiatiefgroep volgens de gemeente Utrecht wel op aanstuurt. Utrecht benadrukt dat een actieve, ontwikkelende bemoeienis van de gemeente in de A12-zone niet aan de orde is. Initiatieven in de A12-zone helpen in de ogen van Utrecht niet om de risico's die zij loopt in de prioriteitsas – ontwikkelingen in crisistijd – weg te managen. Utrecht heeft vanwege de risico's die zij loopt in de prioriteitsas feitelijk gezien een dubbelrol: een publieke rol en die van ontwikkelaar. De publieke rol schept wettelijke verplichtingen, met initiatieven moet ordentelijk worden omgegaan. Maar initiatieven in de A12-zone mogen geen strijd opleveren met de ontwikkelaarsrol elders. Vanuit die prioriteitsas komt bij doorontwikkeling ook de meeste electorale winst. De BRU heeft die ontwikkelende rol van de gemeente Utrecht mede vorm gegeven, in het bijzonder met betrekking tot de VINEX-opgave.

De Initiatiefgroep heeft het beeld gekregen dat de gemeente Utrecht – met de eigen prioriteitsstelling – het tempo van de samenwerking heeft bepaald vanuit de Stuurgroep. Het is de Initiatiefgroep tegengevallen dat de Provincie Utrecht niet in staat is gebleken om Utrecht te bewegen vanuit een regionaal belang bij te dragen. Utrecht kan echter door de Provincie niet gedwongen worden om *big spender* te worden: zij ziet wettelijk toe op de gemeentelijke begroting. Ook aan de kant van de Initiatiefgroep zijn dergelijke tempoverschillen aanwezig. De KvK heeft hard gewerkt aan de samenwerking, maar heeft ook gemerkt dat partijen die het minste willen doen het tempo bepalen. Dan is de vraag waardoor je het tempo laat bepalen, en is de vraag reëel of participatie nog gerechtvaardigd kan worden als de deelname en bijdrage verwaarloosbaar is.



Eind 2013 heeft er uiteindelijk toch een gesprek tussen de Initiatiefgroep en wethouder Isabella plaatsgevonden. In dat gesprek is er volgens de Initiatiefgroep en de BRU/U10 onverwacht constructief gesproken over kansen in het gebied, en is waardering uitgesproken voor de samenwerking, alsmede de wens om de kennis en het netwerk te behouden. Ook heeft de Initiatiefgroep sterk de indruk gekregen dat er meer bereidheid tot verdere samenwerking zou zijn dan de brief aangeeft. De Provincie Utrecht beschouwd die wisselende signalen als ruis voor de samenwerking met de Initiatiefgroep. Daardoor worden telkens verkeerde verwachtingen gewekt, waaraan de Initiatiefgroep zich vastklampt.

De gemeente Utrecht ziet de naar aanleiding van de Ontwikkelingsvisie en het Ontwikkelingsperspectief gewekte verwachtingen ten aanzien van baten – maar het vooralsnog uitblijven van Rijksinvesteringen – als werkelijke aanleiding voor de Initiatiefgroep om met het USP te komen. Ook de Provincie Utrecht erkent dat de A12-zone wellicht te vroeg is geagendeerd op de strategische agenda: eerder op de rol staan de Merwedekanaalzone, Leidsche Rijn, Binnenstad, Nieuwegein Centrum, Houten Zuid en Rijnenburg. De slechte marktomstandigheden verklaren ook deels de bereidheid van de Initiatiefgroep. Een langetermijnhorizon (2040) is voor private investeringen oninteressant. Utrecht heeft in Lage Weide eerder ervaring opgedaan met belanghebbenden die zich onrecht voelden aangedaan (geen baten) door het uiteindelijk niet doorgaan van een groot infrastructureel investeringsproject. Bovendien richt de Initiatiefgroep zich volgens de gemeente Utrecht tot de verkeerde overheden: het Rijk (ministerie van I&M) moet verleid worden, dat is wat haar betreft de kern van de opgave en waar samenwerking vruchtbaar zou moeten zijn. Het gezamenlijk bouwen aan de strategische agenda en toekomst van het gebied. Daarvoor moet de A12-zone als een van de meest strategische van Nederland worden gepositioneerd, zoals de Zuidas. Bijvoorbeeld door zich te richten op leisure en met meer grootschalige functies die een heel goede autobereikbaarheid behoeven. Utrecht verwacht van de Initiatiefgroep dat zij op deze wijze meerwaarde biedt, want de huidige samenwerking werkt misschien zelfs tegenstrijdig aan de private en publieke (langetermijn) doelstellingen. In een situatie waar de publieke partners als verschillende doelstellingen hebben, kun je zonder doelstellingen-management niet tot een goede samenwerking komen. Utrecht ziet niet in hoe de Initiatiefgroep haar met het USP zou kunnen helpen in de strategische langetermijndoelen, en voelt zich gedwongen tot de samenwerking. De industrievereniging Lage Weide bijvoorbeeld wijst de gemeente ook op zaken die aandacht behoeven, daar heeft Utrecht geen Initiatiefgroep voor nodig. Utrecht ziet graag ambitieuze initiatieven die een nieuw perspectief geven, waardoor de A12-zone belangrijker voor haar wordt dan waar de huidige prioriteiten liggen. Die initiatieven hadden echter geen concurrentie mogen opleveren met de prioriteitsgebieden. Utrecht ziet als succesfactor van samenwerking dat partijen zich verdiepen in de agenda en problemen van de ander, en hoe ze elkaar kunnen helpen deze op te lossen. De problemen van een ander en de analyse daarvan gaat vooraf aan oplossingen, niet de eigen belangen. Zonder gedeelde ambities kan samenwerken niet succesvol zijn.

Op 18 december 2013 hebben de Stuurgroep en de Initiatiefgroep ingestemd met het opgesteld Handelingsperspectief. Het is vervolgens geagendeerd in de dagelijks besturen van de afzonderlijke leden van de Stuurgroep, de deelnemende publieke partijen. Doel van het Handelingsperspectief is “houvast (geven, red.) in de fase van actief rentmeesterschap. Daarin zijn een aantal leidende principes opgesomd, de A12-principes. Wanneer met een projectvoorstel aan deze principes wordt voldaan, komt men in aanmerking voor een actiever houding van de overheden. Het Handelingsperspectief maakt duidelijk hoe overheden verleid kunnen worden om actiever mee te werken dan hun reguliere rol vraagt. Voor private partijen geeft het inspiratie en richting om initiatieven extra impulsen toe te voegen. Voor publieke partijen geeft het aan wanneer zij een inspanningsverplichting op zich nemen om eerder en actiever mee te werken aan initiatieven.” Doelgroepen van het Handelingsperspectief zijn “partijen die in het gebied willen investeren en medewerkers van de overheden werkzaam in het gebied.” Aan het Handelingsperspectief kunnen door partijen echter geen rechten worden ontleend, noch krijgt het de status van beleidsstuk. Het is dus een informeel kader.

Met ingang van 2014 gaat de KvK haar rol op een andere wijze invullen: het ondersteunen van groei van het MKB, zich richten op ondernemers en daar dichtbij staan. Het wordt één nationale KvK, en voor de regionale Kamers is alleen nog een rol als die eraan gegeven wordt door het MKB. De Stuurgroep vermoed

dat de KvK met haar rol vooral haar eigen bestaansrecht heeft willen bewijzen. De partners in de Initiatiefgroep behoren niet tot het MKB. De vraag is daarom of en welke rol de KvK nog zal vervullen binnen de Initiatiefgroep. Zoals het er nu voorstaat zal er slechts deelname zijn aan het Living Lab Voor Stedelijke Innovaties. Ook al vinden de private leden van de Initiatiefgroep de voorttrekkende rol van de KvK zeer nuttig en noodzakelijk. Zij vragen zich af welk lid nu het initiatief gaat nemen en gaat voorzitten. De KvK probeert momenteel Bouwend Nederland erbij te betrekken. Dat heeft echter als nadeel dat de Initiatiefgroep het imago “aannemers die willen bouwen” krijgt, en niet de uitstraling van het bredere bedrijfsleven. Het is nog de vraag wat op de voor- danwel achtergrond wordt gezet.

### 3.3.3 Casus: Garenmarkt Leiden

De resultaten van het praktijk- en veldonderzoek voor de casus Garenmarkt Leiden wordt in deze paragraaf als volgt weergegeven:

1. Resultaat toetsing aan het conceptueel model;
2. Casebeschrijving.

#### 3.3.3.1 Resultaat toetsing aan het model

Gezien vanuit de invalshoeken van het conceptueel model ontstaat het in figuur 22 weergegeven totaalbeeld van de casus Garenmarkt Leiden.



NR	WAARDERING INVALSHOEKEN CONCEPTUEEL MODEL
1	Aspect wordt in <u>minder</u> heid en <u>exp</u> liciet als positief herkend
2	Aspect wordt in <u>minder</u> heid en <u>imp</u> liciet als positief herkend
3	Aspect wordt in <u>meer</u> derheid en <u>imp</u> liciet als positief herkend
4	Aspect wordt in <u>meer</u> derheid en <u>exp</u> liciet als positief herkend

Figuur 22 – Resultaat toetsing Garenmarkt Leiden aan conceptueel model met verklaring

Voor een gedetailleerd inzicht in de waardering van onderliggende (deel)aspecten wordt verwezen naar bijlage 5 (Tabel met resultaten cases).

### 3.3.3.2 Casebeschrijving

Provast werkt sinds 2002 samen met de gemeente Leiden aan een grote herontwikkeling in de binnenstad van Leiden, de Aalmarkt. Daarvanuit heeft zij de stad met haar uitdagingen, de ondernemers en politici leren kennen. De actuele vraagstukken waren in 2010/2011 het doorontwikkelen en verbeteren van de bereikbaarheid van de binnenstad, met in het bijzonder het daar aanwezige parkeerprobleem. Op eigen initiatief heeft Provast in die periode met de gemeente en haar stedenbouwers meegedacht over locaties voor parkeergarages. Vanuit die betrokkenheid heeft Provast een initiatief gedaan voor de ontwikkeling van een parkeergarage onder de Rijn, vlak bij het centrum. Daar is de gemeente niet op in gegaan, en koos voor twee andere locaties, verder af van het centrum: de Garenmarkt en de Lammermarkt. Provast heeft het door de gemeente inmiddels in het coalitieakkoord vastgestelde aantal van 1000 parkeerplaatsen in combinatie met de locaties bekritiseerd: teveel plaatsen, te ver weg van het centrum.

Met deze kritiek in gedachten is Provast op de Garenmarkt echter gaan zoeken naar aanvullende ontwikkelingskansen die de hoge gemeentelijke investeringen (aanleg en exploitatie) voor de parkeergarages substantieel zouden kunnen reduceren. Het resultaat van deze zoektocht was het idee van een USP voor de locaties Garenmarkt en Lammermarkt, waarin naast de parkeergarages ook de herontwikkeling van omliggend vastgoed was begrepen, en de publieke investeringen relatief beperkt zouden hoeven blijven.



Figuur 23 – Vogelperspectief plangebied USP Garenmarkt (bron: Provast)

De Raad had in mei 2012 inmiddels ingestemd met een Kaderbesluit Parkeergarages voor de ontwikkeling van twee openbare en publiek te exploiteren ondergrondse parkeergarages op de Garenmarkt en de Lammermarkt voor totaal 1000 parkeerplaatsen. Aan dit besluit ging een door de gemeente beëindigde samenwerking vooraf met Synchron, die in 2009 een USP had gedaan voor het ontwikkelen van een ondergrondse parkeergarage op de Lammermarkt, met daarbovenop vastgoed, alsmede herontwikkeling van het Hoogvlietblok. Door de koppeling met het bovengrondse vastgoed waren ongewenste afhankelijkheden ontstaan voor de realisatie van de parkeergarage.

Rond de jaarwisseling 2012-2013 heeft er op initiatief van Provast een informeel gesprek plaatsgevonden met de gemeente over het idee van een USP voor de locaties Garenmarkt en Lammermarkt.

De gemeente heeft daarin aangegeven het onderdeel parkeergarages zelf te willen en moeten (aangebestedingsrecht) realiseren, maar de andere onderdelen van het USP zeer interessant te vinden. Juist door de parkeergarages te koppelen aan andere onderdelen van het USP zag de gemeente dat ongewenste afhankelijkheden en nieuwe risico's geïntroduceerd werd voor het doel van het College de langgewenste parkeergarages echt te gaan bouwen. Provast heeft vervolgens een consortium samengesteld en het USP nader uitgewerkt, inclusief de parkeergarages. Daarbij is ook overleg gevoerd met ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor bereikbaarheid, parkeren en de binnenstadsontwikkeling.



Figuur 24 – Vogelperspectief met impressie bebouwing Garenmarkt en Hoogvlietblok (bron: sleutelstad.nl)

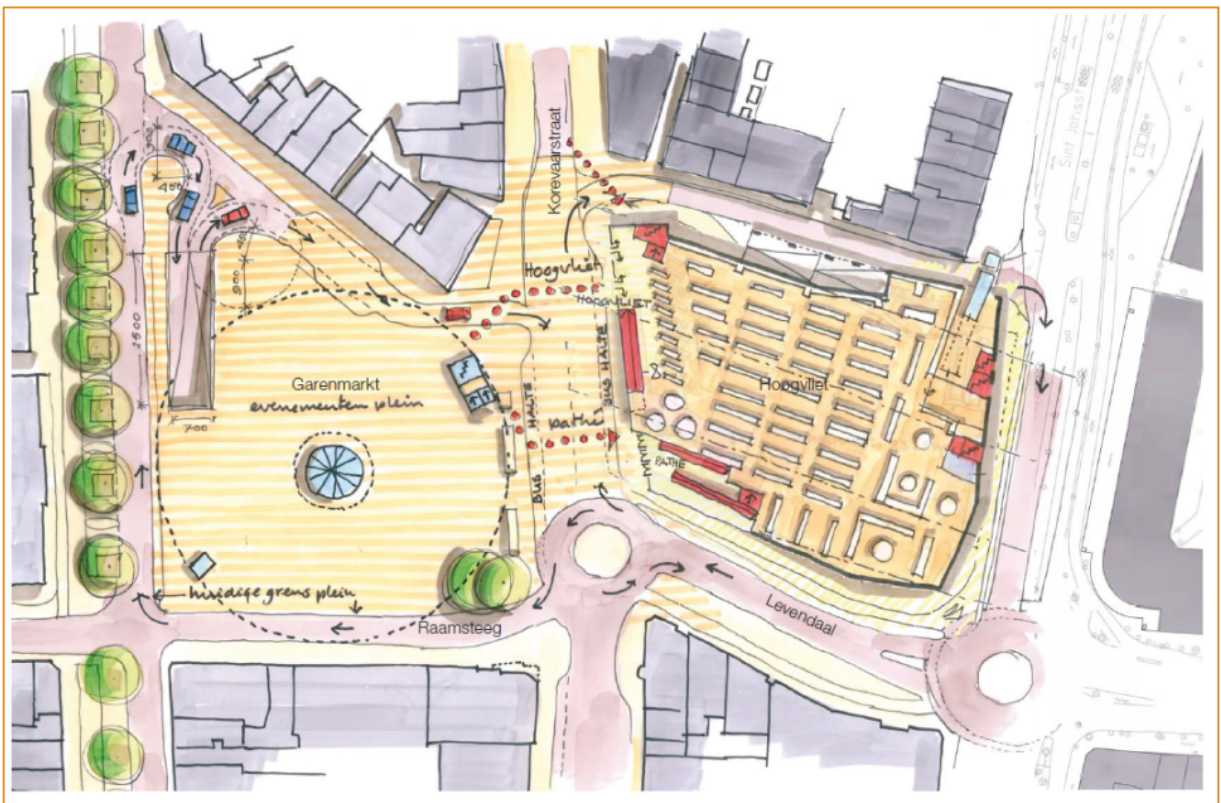
Op basis van die nadere uitwerking heeft Provast het USP in het voorjaar van 2013 nogmaals toegelicht, waarbij de gemeente dezelfde feedback heeft gegeven. Begin juni 2013 is deze feedback herhaald in een gesprek tussen de heer Schroder namens Provast en wethouder Van Woensel (Ruimtelijke Ordening, Binnenstad en Publiekszaken) op de PROVADA. Daarin heeft Provast aangekondigd dat het USP op korte termijn per brief ingediend zou worden. Provast heeft in dat gesprek herhaald dat de parkeergarages een noodzakelijk en onlosmakelijk onderdeel zijn van het USP, en overweegt het USP en argumentatie via de media bekend te maken als de gemeente bij haar standpunt inzake loskoppeling zou blijven.

In juni 2013 zijn twee Europese aanbestedingsprocedures gestart voor de ontwikkeling en realisatie van de parkeergarages.

Op 2 juli 2013 heeft onder leiding van Provast een consortium van private partijen het USP ingediend bij de wethouders Van Woensel en Strijk (Financiën, Economie en Bereikbaarheid) van de gemeente Leiden. Tegelijkertijd is het USP verstrekt aan de fractievoorzitters van de Raad van Leiden. Het USP betreft de herontwikkeling van een bestaand vastgoedobject (de zgn. Hoogvliet-locatie) en twee pleinen (de Garenmarkt en de Lammermarkt) en de ontwikkeling van parkeergarages onder deze pleinen in de historische binnenstad van Leiden. Het consortium bestaat uit de partners Provast, Strukton, Q-Park, Hoogvliet en Pathé. De Hoogvliet-locatie betreft een bestaand pand in privaat eigendom uit 1984, dat in gebruik is als supermarkt (Hoogvliet) met parkeergarage. De Garenmarkt is openbaar gebied (publiek eigendom) en vervult een rol als parkeer- en evenemententerrein. De Garenmarkt met omliggende straten

vormen met circa 160 parkeerplaatsen de belangrijkste parkeerlocatie aan de zuidkant van de binnenstad. Alle parkeerplaatsen worden bij grotere evenementen afgezet. Voorbeelden van dergelijke evenementen zijn de drukbezochte jaarlijkse 3 oktoberfeesten en het Koninginnedag-festival. De Garenmarkt wordt omringd door historische bebouwing uit de periode 1500-1900. Het USP van het consortium vermeldt dat er in de maanden voorafgaande aan de indiening intensief overleg is gevoerd met belanghebbenden: centrummanager, retailers, winkeliers- en wijkverenigingen, stedenbouwkundige supervisor stationsgebied Leiden, Kamer van Koophandel, Bestuur Centrum Management Leiden en Vereniging van Eigenaren Commercieel Vastgoed Binnenstad Leiden.

Het voorstel betreft op hoofdlijnen het als één gebiedsontwikkeling realiseren van twee in privaat eigendom en exploitatie te nemen ondergrondse parkeergarages op de Garenmarkt (560 plaatsen) en de Lammermarkt (500 plaatsen) met herinrichting van de openbare ruimte op maaiveldniveau, alsmede sloop en nieuwbouw van de Hoogvliet-locatie. Op deze locatie zal een nieuwe supermarkt inclusief ondergrondse parkeergarage (150 plaatsen) voor supermarktklanten worden gerealiseerd, alsmede een bioscoop met 1150 zitplaatsen. De onderdelen van het voorstel worden door het consortium als functioneel en financieel onlosmakelijk verbonden beschouwd: alleen als zij gezamenlijk worden ontwikkeld, kunnen zij tot de beoogde functie en businesscase komen. De risico's en kosten voor de gebiedsontwikkeling zijn overwegend voor het consortium. Naast publiekrechtelijke medewerking (m.n. bestemmingsplanwijziging, vergunningsverlening) verwacht het consortium van de gemeente dat zij een rol vervult bij de verwervingstransactie van de Hoogvliet-locatie, dat zij het bouw- en woonrijp maken van alle locaties voor haar rekening en risico neemt, en tenslotte dat zij een vaste financiële bijdrage levert aan het project. Deze bijdrage zou substantieel lager zijn dan als de gemeente zelf zou investeren in aanleg en exploitatie van de parkeergarages. In het USP is een externe deskundigentoets aan het aanbestedings- en staatssteunrecht toegevoegd, waaruit het consortium concludeert dat voor de voorgestelde samenwerking geen juridische belemmeringen hoeven zijn.



Figuur 25 – Overzichtsschets USP Garenmarkt (bron: Provast)

Op 5 juli 2013, enkele dagen na indiening van het USP, is een artikel verschenen in de Leidse nieuwsmidia. Daarmee poogde Provast de definitieve besluitvorming over de parkeergarages (Uitvoeringsbesluit) te beïnvloeden. In het artikel is het planboek uit het USP openbaar gemaakt. In het interview schetst ontwikkelaar Jansen namens Provast de motivatie voor het USP. Provast heeft een zakelijk belang bij een goede bereikbaarheid en een visitekaartje van de binnenstad, omdat zij daar als ontwikkelaar o.a. participeert in het Aalmarktproject. Mede vanuit het zakelijke belang van Provast ziet het consortium de volgende argumenten die voor het voorstel pleiten, afgezet tegen de gemeentelijke voornemens voor de parkeergarages:

- Sloop van het verouderde Hoogvlietpand met een niet-representatieve verschijningsvorm;
- Ontwikkeling van een nieuwe Hoogvliet-supermarkt en een bioscoop als attractieve voorziening en aanjager voor de binnenstad;
- Toepassing van een bewezen hogere kwaliteit van het parkeerproduct;
- Minder impact op de bestaande omgeving;
- Minder bouw hinder en –schade door een beproefde methode en een kortere doorlooptijd;
- Lagere (financierings)kosten en lagere onrendabele publieke investering;
- Geen kostbaar en risicovol aanbestedingsproces (voorgesteld in Kaderbesluit).

In het artikel heeft wethouder van Woensel (Ruimtelijke Ordening, Binnenstad en Publiekszaken) een eerste reactie gegeven op het USP. Hij stelt aan dat de (inmiddels gestarte) aanbesteding voor de parkeergarages vereist is. De gemeente wil namelijk de exploitatie de eerste jaren voor haar eigen rekening nemen om te kunnen sturen op tarieven, en kan daarna eventueel een besluit nemen over vervreemding. Ten tweede wordt er bij de aanbestedingsprocedure geen ontwerp voorgeschreven, zodat creatieve oplossingen uit de markt mogelijk zijn. Indien het USP daadwerkelijk de kwaliteit heeft die door het consortium het wordt toegedicht, zal dit volgens wethouder Van Woensel blijken. Tenslotte geeft hij aan dat de gemeentelijke investeringen in de parkeergarages lager zijn dan het USP suggereert.



Figuur 26 – Impressie Hoogvliet en Pathe (bron: Provast)

Het door Provast via nieuwsmidia bekendmaken van het USP heeft niet het gewenste verrassingseffect gehad, omdat het ophanden USP en de beoordeling daarvan door de gemeente reeds bekend zijn geworden bij leden van de Raad. Ook is Provast verrast door het uitblijven van steun voor hun USP door de vooraf betrokken belanghebbenden: centrummanager, retailers, winkeliers- en wijkverenigingen, stedenbouwkundige supervisor stationsgebied Leiden, Kamer van Koophandel, Bestuur Centrum Management Leiden en Vereniging van Eigenaren Commercieel Vastgoed Binnenstad Leiden. In november 2013 heeft de Raad ingestemd met het Uitvoeringsbesluit Parkeergarages, waarna de bouw van de garages in het 3<sup>e</sup> kwartaal van 2014 zou kunnen starten.

Na het zomerreces heeft er in september 2013 overleg plaatsgevonden tussen Provast en wethouder Van Woensel. In dit overleg is het consortium verzocht om het USP uitsluitend te richten op herontwikkeling van de Hoogvliet-locatie. Daarnaast wordt het consortium niets in de weg wordt gelegd om bij de aanbesteding van de parkeergarages ook een aanbieding te doen. In de visie van de gemeente versterken de onderdelen van de gebiedsontwikkeling elkaar en de binnenstad, maar wordt er daartussen geen onlosmakelijke koppeling gezien. Naar aanleiding van dit overleg heeft het consortium het voorstel gewijzigd, waarna dit ambtelijk is beoordeeld op zijn merites en vergeleken met de effecten van uitvoering van het nog te nemen Uitvoeringsbesluit met betrekking tot de parkeergarages. Uit deze beoordeling bleek dat het positieve effect van de herontwikkeling van de Hoogvliet-locatie op de binnenstad buiten kijf staat. Ondanks het de businesscase van het USP niet (volledig) is gedeeld met de gemeente, is op basis van gegevens uit het USP en aannamen een financiële analyse gemaakt. Daaruit blijkt dat de financiële baten voor de gemeente afgezet tegen de door het consortium gevraagde publieke bijdrage niet acceptabel bleken te zijn, en bovendien bemoeilijkt worden door juridische complicaties (staatssteunrecht). Tenslotte wordt de door het USP opgeworpen extra parkeerbehoefte van de bioscoop afgewenteld op de parkeergarages, terwijl die extra capaciteit juist bedoeld is voor bezoekers van de binnenstad.

In oktober 2013 heeft er een vervolgoverleg plaatsgevonden tussen Provast en wethouder Van Woensel. Daarin zijn de eerder genoemde bevindingen gedeeld uit de ambtelijke analyse, en haar conclusie om op grond daarvan geen substantiele financiële bijdrage te kunnen verstrekken. Daarmee is de interactie tussen Provast en gemeente over het USP in deze vorm en op deze plaats vooralsnog beëindigd.

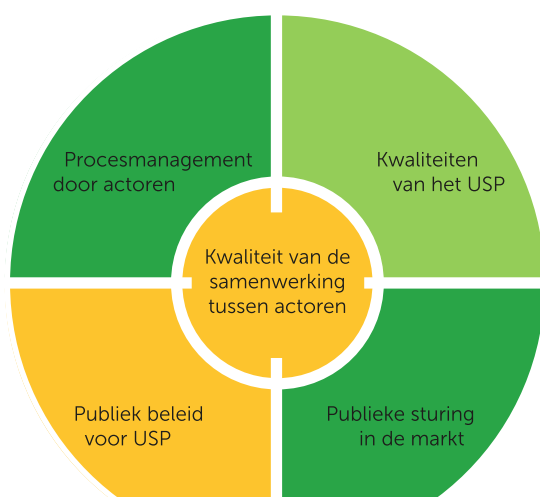
### 3.3.4 Casus: Kralingse berg Rotterdam

De resultaten van het praktijk- en veldonderzoek voor de casus A12-Zone Utrecht wordt in deze paragraaf als volgt weergegeven:

1. Resultaat toetsing aan het conceptueel model;
2. Casebeschrijving.

#### 3.3.4.1 Resultaat toetsing aan het model

Gezien vanuit de invalshoeken van het conceptueel model ontstaat het in figuur 27 weergegeven totaalbeeld van de casus Kralingse Berg Rotterdam.



*Figuur 27 – Resultaat toetsing Garenmarkt Leiden aan conceptueel model met verklaring*

NR	WAARDERING INVALSHOEKEN CONCEPTUEEL MODEL
1	Aspect wordt in <u>minderheid</u> en <u>expliciet</u> als positief herkend
2	Aspect wordt in <u>minderheid</u> en <u>impliciet</u> als positief herkend
3	Aspect wordt in <u>meerderheid</u> en <u>impliciet</u> als positief herkend
4	Aspect wordt in <u>meerderheid</u> en <u>expliciet</u> als positief herkend

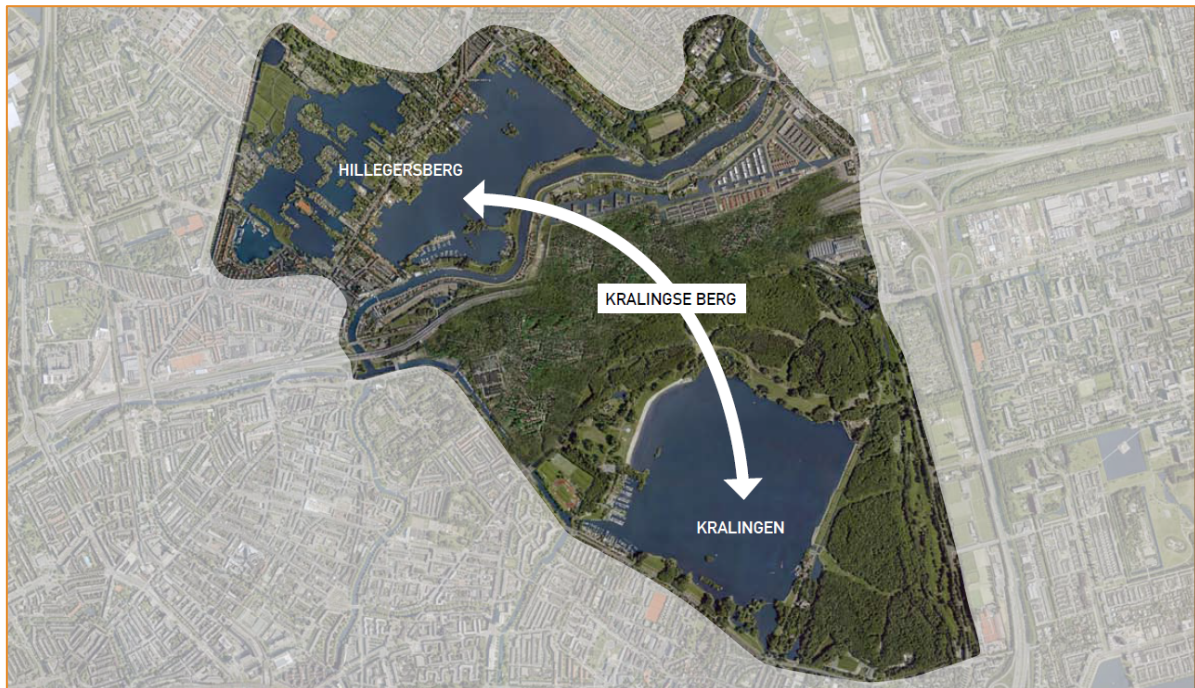
Voor een gedetailleerd inzicht in de waardering van onderliggende (deel)aspecten wordt verwezen naar Bijlage 5 (Tabel met resultaten cases).

### 3.3.4.2 **Casebeschrijving**

De Gemeente Rotterdam signaleert in de Stadsvisie Rotterdam 2030 uit 2007 dat de stad een overschot aan appartementen en meergezinswoningen heeft: er is slechts 40% grondgebonden. Er is volgens de Stadsvisie qua ontwikkelambities behoefte aan een rustig, stedelijk woongebied, maar op grond van de in de Stadsvisie aangewezen gebieden wordt duidelijk dat er daarvoor onvoldoende locaties voorhanden zijn. In de Stadsvisie staat het Veilingterrein/Stadskwekerij in Crooswijk aangegeven als mogelijke locatie voor rustig-stedelijke woonmilieus ten behoeve van de doelstelling van het vasthouden en aantrekken van goed opgeleide inwoners.

Blauwhoed heeft in 2005 de eerste initiatieven ontplooid om te komen tot gebiedsontwikkeling van Kralingse Berg. Het USP Kralingse Berg betreft een gebiedsontwikkeling van de zone tussen de Kralingse Plas (Kralingen) en de Bergse Voorplas (Hillegersberg) in Rotterdam. Een gebied van circa 160 hectare, dat momenteel in eigendom is van de gemeente, NS en Rijkswaterstaat. In dat gebied zijn nu aanwezig de A20, de spoorlijn Rotterdam-Utrecht, het Veilingterrein, de Stadskwekerij, het oude Politiebureau, bedrijfsverzamelgebouwen, een rangeerterrein, volkstuintjes, PTT-gebouw etc. Van de 160 hectare wordt ongeveer 60 hectare bebouwd en 100 hectare wordt ingericht met water en groen. De geplande bebouwing bestaat uit circa 4.500 woningen, waarvan 70 procent grondgebonden, met als doelgroep de hogere en middeninkomens. Sociale huurwoningen zijn niet gepland. Verder wordt 40.000m<sup>2</sup> aan bedrijven gerealiseerd, 50.000m<sup>2</sup> kantoor/maatschappelijk vastgoed, 10.000 parkeerplaatsen en 1.700m overkluizing.





Figuur 28 – Overzicht plangebied Kralingse Berg (bron: Blauwvoed)

Deze locatie was niet opgenomen in gemeentelijke beleidsplannen. Om hun initiatief en gebiedsvisie gewicht en basis te geven, hebben zij daarbij partners gezocht en een privaat samenwerkingsverband geformeerd: Dura Vermeer (ontwikkelaar/bouwer), Syntrus Achmea Vastgoed (belegger), MVRDV (gebiedsontwikkelingsvisie) en ARUP (ontwerp) en ENECO (energie en duurzaamheid) en Fakton (gebiedsexploitatie). Alle partners hebben een bedrag ingelegd, waarmee de planuitwerking is gefinancierd. Tegelijk met de planuitwerking is door middel van een bestuurlijke lobby richting de wethouder ook de gemeente Rotterdam daarbij betrokken.

Door het USP ontstaan een groene zone die de deelgemeenten Kralingen, Crooswijk, Hillegersberg en Schiebroek met elkaar verbindt. Het gebied wordt momenteel doorsneden door de A20. Het USP betreft het verbinden van de Kralingse Plas en de Bergse Voorplas, door het over een lengte van circa 1.700m. overkluizen van de A20 en de spoorlijn Rotterdam-Utrecht. Daardoor wordt een landschappelijke Berg van circa 12m hoog gecreëerd en wordt transformatie van het gehele plangebied (en met name de zuidzijde van de A20) tot een hoogwaardig stedelijk woon- en werkmilieu mogelijk. Sleutelementen van deze transformatie zijn:

- de omlegging van de Bosdreef langs de Kralingse Plas;
- een woongebied in een Park tussen de Berg en de Bosdreef;
- een woongebied aan en op het water tussen de Berg en de Bergse Voorplas;
- een woongebied op de Berg;
- werklocaties bij de tunnelmonden bij het Terbregseplein en de afslag Crooswijk;
- sportvoorzieningen (voetbal) bij het Terbregseplein;
- voorzieningen (horeca, onderwijs, spa ) in de Berg;
- parkeren in en op de Berg;
- een OV-knooppunt (met metrostation) op of in de Berg;
- recreatie in en langs de Kralingse Plas en Bergse Voorplas; en
- het realiseren van een energiebalans voor het gebied (besparing, gebruik reststromen, uitwisseling warmte-koude, opwekking).

De totale investeringsomvang bedraagt ongeveer €750 mln., waarvan circa €500 mln. voor de overkluizing van de A20 en de spoorlijn Rotterdam-Utrecht en de overige civiele en infrastructurele werken. Een deel van deze investeringen zou door Rijkswaterstaat, NS, Provincie en gemeente (subsidies) moeten worden gedaan, vanuit de investeringsbudgetten die reeds voor beheer en onderhoud zouden zijn gecalloceerd. Het plan resulteert planeconomisch in een reel tekort van €80mln., wat in de optiek van het consortium relatief overzienbaar is en aanleiding biedt om nader onderzoek uit te voeren.

Nadat er daarvoor het nodige vooroverleg heeft plaatsgevonden (mede over grondposities), een presentatie is gegeven en het USP is aangekondigd, is in 2007 het USP formeel ingediend bij wethouder Karakus (Wonen, Ruimtelijke ordening, Vastgoed en Stedelijke economie). Het USP heeft het karakter van een Gebiedsvisie, geen Masterplan. Het USP werd initieel zeer positief ontvangen vanwege met name de milieuvordelen (overkapping A20, fijnstof, CO2 en geluid), het duurzaamheidsconcept (energie) en het grondgebonden woningbouwprogramma. Wat betreft het kantoren- en appartementenprogramma paste het USP minder goed in de gemeentelijke programmering. Ook is door Rotterdam aangegeven dat er ook andere prioriteiten zijn wat betreft grote ontwikkellocaties (Rotterdam Zuid, Stadshavens, Central District en af te maken gebieden Nesselande en Zestienhoven)

Het USP past mogelijkwerwijs in het Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam (RR2020) van december 2005. Het USP is op diverse agenda's van de gemeente geplaatst, en heeft ook qua woningbouwprogramma op het punt gestaan opgenomen te worden in de Woonvisie van Rotterdam (Wonen 2020). Het plan is opgenomen in de Wijkvisie Kralingen-Oost 2012-2022 van de Bewonersvereniging.



*Figuur 29 – Vogelperspectief Kralingse Berg vanuit Crooswijk (bron: Arup)*

Na het indienen van het USP heeft interactie plaatsgevonden tussen het consortium en de gemeente Rotterdam. Er worden een drietal workshops afgesproken: stedenbouwkundig, verkeerskundig en planeconomisch/financieel. In het voorjaar van 2011 hebben de eerste twee workshops plaatsgevonden, waarin door de gemeente kanttekeningen zijn geplaatst. Een eerste kanttekening betrof de in de visualisering getoonde lage dichtheid van de bebouwing, die niet in overeenstemming was met de omvangrijke programmering: er zou zelfs een hogere dichtheid dan in Nesselande gerealiseerd moeten worden. Een tweede kanttekening richtte zich op de financiële haalbaarheid, en met name wie verantwoordelijk is voor de hoge investeringen in de overkluizing van de A20 en de spoorlijn Rotterdam-Utrecht, aansluiting op de A20, omlegging van de Bosdreef, een nieuw OV-knooppunt en de bodemsanering. De gemeente heeft daarbij aangegeven niet mee te kunnen investeren.

Een derde kanttekening betrof de externe veiligheid, in relatie tot het voor de Rotterdamse economie belangrijke transport van gevaarlijke stoffen over de A20 en de spoorlijn Rotterdam-Utrecht, en de implicaties die dat heeft voor de overkapping daarvan. Een vierde kanttekening was het effect van infrastructurele ingrepen, zoals bijvoorbeeld de Bosdreef. Aanpassing heeft effecten in grote delen van de stad, dus de vraag is of de verkeersdoorstroming de intensiteit aankan. Een vijfde kanttekening betrof de faseerbaarheid van het hoge ambitieniveau, in het bijzonder het risico dat complexe en kostbare plandelen later of niet uitgevoerd zullen of kunnen worden. Naar aanleiding van deze kanttekeningen is door het consortium een verdiepingsslag uitgevoerd, waarvan resultaten met de gemeente zijn gedeeld. Het consortium was daarmee van mening dat voor dat moment voldoende was aangetoond dat het USP een haalbare businesscase had. De gemeente heeft aangegeven nog kanttekeningen te plaatsen bij de uitvoerbaarheid van de A12-overkluizing en de gebiedsexploitatie. Deze aandachtspunten zijn door het consortium (h)erkend, maar het risico daarvoor zou bij het consortium blijven, zodat deze niet doorslaggevend hoeven zijn voor verdere samenwerking. Vanuit het perspectief van de gemeente zijn er met de verdiepingsslag echter nog geen wezenlijk nieuwe inzichten verkregen. De gemeente zegt alle resultaten van de verdiepingsslagen nog niet te hebben ontvangen. De derde workshop, planeconomisch/financieel, is bovendien nog niet gehouden.

In de periode 2008-2012 veranderd het momentum voor het USP. Het consortium en de gemeente Rotterdam krijgen te maken met veranderende marktomstandigheden in de vastgoed- en gebiedsontwikkeling, als gevolg van de wereldwijde financiële crisis. Beide partijen kunnen het zich niet permitteren veel geld en tijd te steken in de uitwerking van het USP. De gemeente Rotterdam richt zich meer op de “quick wins” bij gebiedsontwikkeling, terwijl de ontwikkelingshorizon voor het USP wel 30-40 jaar zou kunnen zijn. Het consortium wilde graag de ambitieniveau handhaven, namelijk grondgebonden woningen in Rotterdam (en niet ver buiten de stad), maar ziet dat het USP op dat moment niet meer aansloot bij de marktsituatie. Het consortium het commerciële deel van de businesscase gedeeltelijk wegvallen door de prijsdaling van het commerciële en woningbouwprogramma. Ook ontbreekt het het consortium vanwege de verslechterende marktomstandigheden aan middelen om nog verder te investeren in het USP, en wordt besloten af te wachten totdat de marktomstandigheden weer verbeteren.

In de periode 2007-2012 blijkt ook een ander privaat consortium genaamd Ontwikkel Combinatie Groot Kralingen (OCNC) met onder andere Heijmans (Proper Stok) en ERA een initiatief genomen te hebben, maar voor de ontwikkeling van een kleinschaliger en minder complexe gebiedsontwikkeling aan de zuidzijde van Kralingse Berg, te plaatse van het Veilingterrein/Stadskwekerij. Het consortium OCNC heeft door middel van een exclusiviteitsovereenkomst (intentieovereenkomst) de exclusieve positie gekregen om binnen één jaar tot een plan te komen voor het Veilingterrein/Stadskwekerij. Dit initiatief is onafhankelijk en zonder afstemming met Kralingse Berg totstandgekomen. Er is daarbij een gedeeltelijke overlap (20%) in het ruimtebeslag van de initiatieven (Veilingterrein/Stadskwekerij). Hiervoor zijn geen investeringen “op risico” voor noodzakelijk. Dit initiatief heeft een relatief korte ontwikkelingshorizon van 5-15 jaar.

In januari 2012 maakt het stadsbestuur van Rotterdam via media bekend voorlopig geen intentieovereenkomst met het consortium Kralingse Berg te tekenen, omdat het daarvoor nog te vroeg zou zijn vanwege de hoeveelheid vragen die de gemeente nog heeft over het USP. Ook geeft de gemeente aan dat zij graag ziet dat het consortium Kralingse Berg in gesprek gaat met het consortium OCNC die ook op het Veilingterrein/Stadskwekerij wil bouwen. Het consortium Kralingse Berg geeft in de media aan fors geïnvesteerd te hebben in het USP, en daarom op een gegeven moment commitment van de gemeente te willen, verder te kunnen investeren. Het consortium Kralingse Berg zegt daarbij geen claims op grond te willen leggen, waardoor de gemeente geen angst hoeft te hebben voor claims na het ondertekenen van de intentieovereenkomst. De gemeente geeft aan positief tegenover het USP te staan, maar geen geld te hebben om mee te investeren: het consortium Kralingse Berg moet het plan voor eigen rekening en risico uitvoeren. Het USP moet – wil de gemeente dit faciliteren – bijdragen aan de doelen van de gemeente, niet concurrerend zijn met andere ontwikkelingen en financieel sluitend zijn. Er zijn op andere locaties mogelijkheden om de doelen van de gemeente te realiseren, zoals Rotterdam Zuid, Stadshavens, Central District en af te maken gebieden Nesselande en Zestienhoven.

Deze ontwikkelingen zouden bedreigd kunnen worden door Kralingse Berg. Ook wat betreft infrastructurele investeringen op Rijksniveau vormt Kralingse Berg mogelijk een bedreiging voor de doelen van de gemeente, in het bijzonder de verbinding A13/16 en de Blankenburgtunnel.

Medio 2012 heeft de wethouder in overleg met beide consortia deze verzocht in overleg te treden en samen te werken, om te onderzoeken of en hoe beide initiatieven naast elkaar kunnen worden voortgezet, met twee businesscases, zodat wellicht een optimaler uitkomst zou blijken. Eind 2013 is door de gemeente de concrete vraag gesteld of er een modus kan worden gevonden dat Groot Kralingen nu kunnen bouwen, zonder dat dit een doorkruising betekent van Kralingse Berg. Wellicht biedt een uitgekiend faseringsplan ook mogelijkheden, waarmee de initiatieven elkaar niet belemmeren. De consortia rapporteren daarover in 2014 gezamenlijk terug aan de gemeente. De beide consortia hebben nu onderling afgesproken dat Kralingse Berg OCNC de ruimte geeft, zolang zij het USP Kralingse Berg niet onmogelijk maken. Daarvoor dient een demarcatielijn te worden overeengekomen. De vraag is welk initiatief overblijft, danwel een modus gevonden wordt om naast elkaar te blijven bestaan. Blauwhoed heeft de perceptie dat het USP Kralingse Berg nu (voorlopig) van tafel is. Wat de gemeente betreft zijn er gewoon nog veel vraagtekens.

# VIER



**Analyse** en discussie

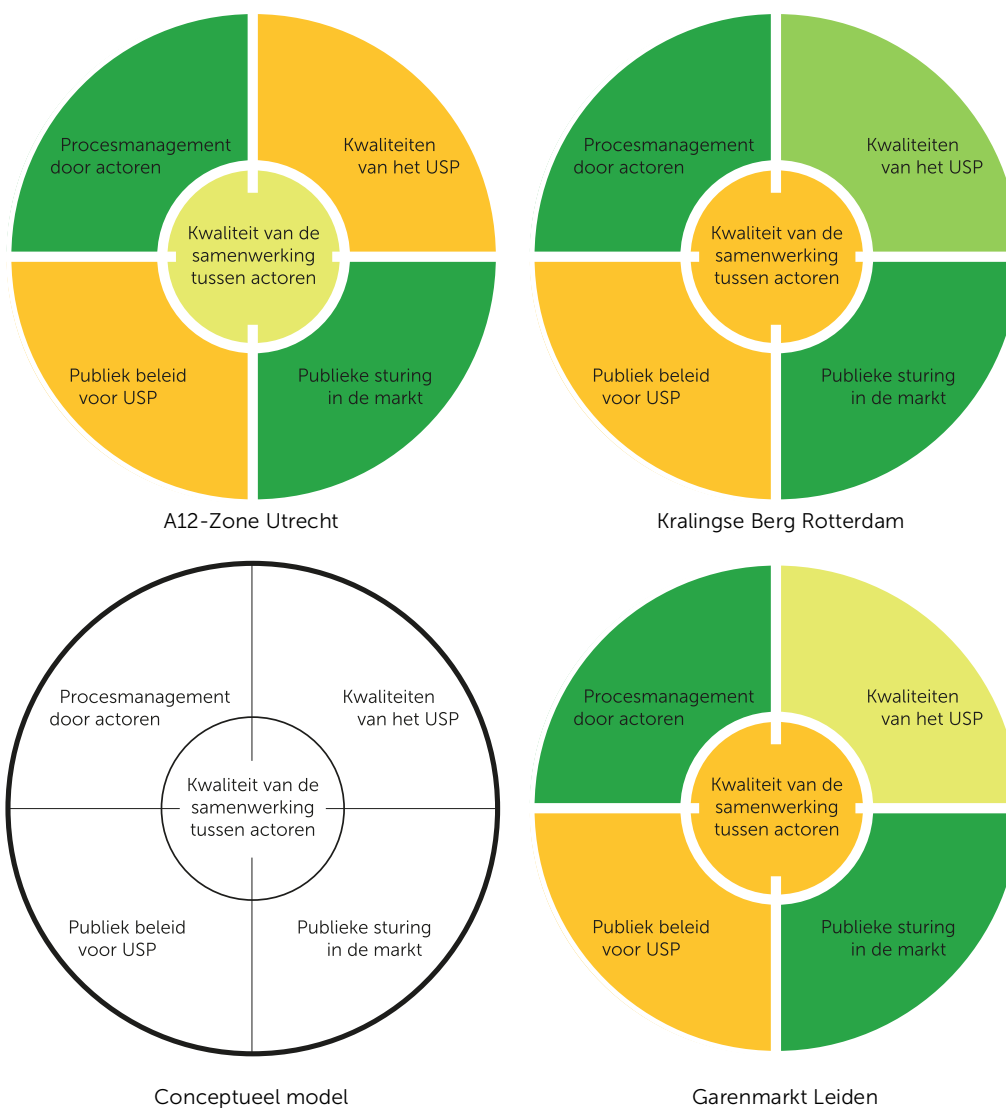
# 4 Analyse en discussie

In dit hoofdstuk komen de volgende onderwerpen aan de orde:

1. Totaalbeeld toetsing cases;
2. Sterke en zwakke punten;
3. Discussie.

## 4.1 Totaalbeeld toetsing cases

In §3.3.2 - §3.3.4 is het totaalbeeld weergegeven van de toetsing van de cases aan het conceptueel model, met een waardering van de invalshoeken per casus. In figuur 30 worden deze totaalbeelden naast elkaar gelegd, zodat een totaalbeeld over de cases ontstaat.



NR	WAARDERING INVALSHOEKEN CONCEPTUEEL MODEL
1	Aspect wordt in <u>minderheid</u> en <u>expliciet</u> als positief herkend
2	Aspect wordt in <u>minderheid</u> en <u>impliciet</u> als positief herkend
3	Aspect wordt in <u>meerderheid</u> en <u>impliciet</u> als positief herkend
4	Aspect wordt in <u>meerderheid</u> en <u>expliciet</u> als positief herkend

Figuur 30 – Totaalbeeld resultaat toetsing cases aan conceptueel model met verklaring

## 4.2 Sterke en zwakke punten

Te n behoefte van nadere analyse zijn sterke en zwakke punten per invalshoek en (deel) aspect onderscheiden (zie onderstaande tabel 12). Daarvoor is geput uit het gedetailleerde overzicht van waardering van invalshoeken en (deel)aspecten in Bijlage 5 (Tabel met resultaten cases). Met de labels “sterk” en “zwak” wordt aangesloten bij de kwalitatieve klasseindeling in §3.3.1: de mate waarin het betreffende aspect in meerderheid positief wordt herkend (“sterk”), danwel dit in minderheid positief wordt herkend (“zwak”).

Zoals blijkt uit tabel 12 en ook zichtbaar is gemaakt in figuur 30 in §4.1, ontstaat het volgende beeld op hoofdlijnen:

1. Wat betreft de invalshoek “Kwaliteiten van het USP” blijkt dat de cases qua waardering weliswaar uiteenlopen, maar dat de algemene teneur is dat de kwaliteit van het USP als “zwak” wordt herkend:
  - A12-Zone Utrecht | de kwaliteiten van het USP worden als (expliciet) “zwak” gewaardeerd, terwijl dit de casus is die is geselecteerd als “succes” omdat er naar aanleiding van het USP Publiek-Private Samenwerking is ontstaan. De samenwerking die is ontstaan heeft echter tot doel gehad om vast te stellen hoe en waarover precies samenwerkt zou gaan worden. Daarom kan deze samenwerkingsfase (achteraf) het best worden gezien als een onderhandelingsfase over de precieze inhoud van het USP.
  - Garenmarkt Leiden | de kwaliteiten van het USP worden als (impliciet) “zwak” gewaardeerd. Er worden veel belemmeringen voor “succes” waargenomen.
  - Kralingse Berg Rotterdam | de kwaliteiten van het USP worden als (impliciet) “sterk” gewaardeerd. Desondanks heeft dit er niet toe geleid dat er sprake was van ‘succes’.
2. Kijkend naar de invalshoek “Publieke sturing in de markt” worden de cases gelijksoortig gewaardeerd. Deze invalshoek wordt unaniem als (expliciet) “sterk” herkend. Desondanks heeft dit er niet toe geleid dat er sprake was van ‘succes’;
3. Wanneer de invalshoek “Publiek beleid voor USP” wordt beschouwd, worden de cases eveneens op gelijke wijze gewaardeerd, echter deze invalshoek wordt unaniem als (expliciet) “zwak” herkend. Er worden veel belemmeringen voor “succes” waargenomen;
4. Wat betreft de invalshoek “Procesmanagement door actoren” worden ook hier de cases gelijk gewaardeerd. Deze invalshoek wordt unaniem als (expliciet) “sterk” herkend. Desondanks heeft dit er niet toe geleid dat er sprake was van ‘succes’;

5. Bij de invalshoek “Kwaliteit van de samenwerking tussen actoren” is er een klein verschil tussen de cases:
  - A12-Zone Utrecht | de kwaliteit van de samenwerking tussen actoren wordt als (impliciet) “zwak” beoordeeld. Dit betreft zoals hierboven gezegd de casus is die is geselecteerd als “succes” omdat er naar aanleiding van het USP Publiek-Private Samenwerking is ontstaan. De samenwerking die is ontstaan heeft echter tot doel gehad om vast te stellen hoe en waarover precies samenwerkt zou gaan worden. Deze samenwerking is tijdens de “onderhandelingsfase” zodanig verlopen dat er afgezien is van het voortzetten daarvan.
  - Garenmarkt Leiden | de kwaliteit van de samenwerking tussen actoren wordt als (expliciet) “zwak” beoordeeld. Er worden veel belemmeringen voor “succes” waargenomen;
  - Kralingse Berg Rotterdam | de kwaliteit van de samenwerking tussen actoren wordt als (expliciet) “zwak” beoordeeld. Er worden veel belemmeringen voor “succes” waargenomen;

Echter het duidelijke totaalbeeld is dat de kwaliteit van de samenwerking tussen actoren als (expliciet) “zwak” wordt beoordeeld.

Kort gezegd verschillen de cases wat waardering betreft slechts op een tweetal invalshoeken:

- Kwaliteiten van het USP;
- Kwaliteit van de samenwerking door de actoren.

Op basis van nadere analyse van de (deel)aspecten van de invalshoeken van het conceptueel model, kan de inhoud van tabel 12 (Sterke en zwakke punten cases) en Bijlage 5 (Tabel met resultaten cases) als volgt worden vertaald naar de belangrijkste sturingsmogelijkheden:

1. Kwaliteit van de samenwerking tussen actoren (Kritische succesfactor):
  - (H)erkenning, bescherming en bevordering van de (eigen)belangen van de wederpartij. De primaire verantwoordelijkheid ligt daarbij voornamelijk bij de initiatiefnemende partij;<sup>42</sup>
  - Het uitwisselen en managen van probleempercepties, meningen, verwachtingen en doelstellingen van het samenwerkingsverband: het nastreven van gezamenlijke ambities;
  - Overbruggend (onafhankelijk) leiderschap van het samenwerkingsverband, het bouwen van duurzame relaties en het ontwikkelen van vertrouwen tussen actoren en organisaties;
  - Voorafgaand draagvlak ontwikkelen onder de belangrijkste share- en stakeholders van het Unsolicited Proposal en dit voortdurend managen;
  - Formeel maar ook informeel communiceren met bijzondere aandacht voor metacommunicatie. Het vastleggen van (on)acceptabel gedrag is daarbij behulpzaam.
2. De kwaliteiten van het Unsolicited Proposal (Noodzakelijk criterium):
  - Grondige en volledige probleem- en belangenanalyse voorafgaand aan het ontwikkelen van oplossingen, en deze als dynamisch beschouwen en adaptief laten zijn;
  - SMART formuleren van het Unsolicited Proposal en zorgdragen voor een transparante en realistische onderliggende businesscase;
  - Rekenschap geven van de impact van het Unsolicited Proposal op overheidsplannen, procedures en systemen, bepalen van een strategie hoe hiermee omgaan zal gaan worden (respecteren of openbreken).
3. Publieke sturing in de markt (Noodzakelijk criterium):
  - Het creëren, afbakenen en vergroten van gebiedspotenties door het inzetten van publiek- en privaatrechtelijke sturingsinstrumenten;
  - Adequaate inzicht in en informatie over de gebiedsontwikkelingsmarkt, het hebben van netwerken daarin, alsmede vaardigheden van publieke actoren om in deze netwerken adequaat op te treden en invloed uit te oefenen;
4. Publiek beleid voor Unsolicited Proposals (Noodzakelijk criterium):
  - Ontwikkelen van geschreven en vaststaand beleid voor Unsolicited Proposals en het (daarmee) stimuleren van de indiening van Unsolicited Proposals;
  - Binnen dit beleid vastleggen van de evaluatieprocedure- en wijze, het waarborgen van vertrouwelijkheid en deelneming aan eventueel noodzakelijke competitieve procedure.

<sup>42</sup> Inherent aan het principe van een Unsolicited Proposal, waarbij er geen sprake is van een voorafgaande vraagstelling of uitnodiging van de publieke partij.



5. Procesmanagement door actoren (Noodzakelijk criterium), en in het bijzonder:
- Het beïnvloeden van andere actoren bij interactie door te communiceren, te onderhandelen en te beslissen;
  - Het totstandkomen van beslissingen blijkt te verklaren en te sturen aan de hand van zowel het fasenmodel, het stromenmodel als het rondemodell, die gelijktijdig aanwezig kunnen zijn. De doorlooptijd en mate van complexiteit blijken daarvoor bepalend. Het rondemodell wordt vooral herkend kijkend naar de lange termijn en grote complexiteit, het fasenmodel vooral op de middellange termijn en gemiddelde complexiteit, en het stromenmodel meer op de korte termijn en lagere mate van complexiteit.

Er zijn ook (dynamische) factoren te onderkennen die bijdragen aan “succes” van Unsolicited Proposals, maar niet door de individuele actoren beïnvloed kunnen worden. De volgende factoren worden in het onderzoek herkend als Contextvariabelen:

- De (politiek-)maatschappelijke verhoudingen tussen particulieren, markt en overheid;
- De culturele aspecten van de zakelijke verhouding tussen de overheid en de bouwsector;
- Het internationaal verband waarin ervaring is met het instrument Unsolicited Proposal;
- De wetgeving waarin eigendoms- en ontwikkelingsrechten aan elkaar gekoppeld zijn;
- Wet- en regelgeving met betrekking tot aanbesteding, staatssteun en intellectueel eigendom;
- De ter beschikking staande samenwerkingsvormen voor publieke en private partijen;
- De economische omstandigheden en de marktsituatie binnen de relevante sectoren.

In de onderstaande tabel 12, waarin per casus sterke en zwakke punten per invalshoek en (deel)aspect zijn onderscheiden, worden de volgende afkortingen voor de cases gebruikt:

- A12-Zone Utrecht (“A12”);
- Garenmarkt Leiden (“GML”);
- Kralingse Berg Rotterdam (“KBR”).

INVALSHOEK	STERK	ZWAK
<b>Kwaliteiten van het USP</b>	<p><b>Originaliteit, onafhankelijkheid en innovativiteit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Originele en onafhankelijke oplossingen (A12, KBR)</li> <li>▪ Zowel strategische samenwerking op procesniveau als operationeel inhoudelijk (A12, KBR)</li> <li>▪ Procesmatige insteek van het USP i.p.v. een concreet project (A12) en Gebiedsvisie (KBR)</li> </ul> <p><b>Oplossing maatschappelijk vraagstuk</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ USP als antwoord op maatschappelijk vraagstuk (KB, A12)</li> </ul>	<p><b>Originaliteit, onafhankelijkheid en innovativiteit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Weinig innovatieve oplossingen (GML, A12, KBR), en ‘inventieve’ oplossingen hebben ongewenste bijwerkingen (GML, KBR)</li> </ul> <p><b>Oplossing maatschappelijk vraagstuk</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Oplossingen werpen op zichzelf weer nieuwe vraagstukken op (GML)</li> </ul> <p><b>Aantoonbare maatschappelijke meerwaarde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Maatschappelijke meerwaarde wel in de ambitie maar onvoldoende aangetoond (GML, A12, KBR)</li> </ul> <p><b>Grondige en volledige probleemanalyse</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geen grondige en volledige probleem- en belangenanalyse (urgentie), verificatie daarvan (A12, GML)</li> <li>▪ Geen doelstellingen- en verwachtingenmanagement vooraf. Eerst</li> </ul>

INVALSHOEK	STERK	ZWAK
		<p>oplossen problemen van de ander (A12, GML, KBR)</p> <p><b>SMART geformuleerd en projectspecifiek</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onvoldoende onderbouwing en transparantie van de (indicatieve) businesscase (GML, KBR)</li> <li>▪ USP onvoldoende SMART geformuleerd, wat betreft karakter, benodigde samenwerking en beoogd eindresultaat (KBR, A12)</li> <li>▪ Risico's aanbestedingsrecht en staatssteun onvoldoende (h)erkend (GML)</li> <li>▪ Onvoldoende loose couplings bij multiproject of programma als USP, alles of niets (GML, KBR)</li> </ul> <p><b>Uitvoerbaarheid m.b.t. overheidsplannen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conflict met overheidsplannen en procedures (GML)</li> <li>▪ Strijdigheid met strategische prioritering projecten (KBR, A12)</li> </ul>
<p><b>Publieke marktbeïnvloeding</b></p>	<p><b>Inzet vormende sturingsinstrumenten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Overheden zetten vormende sturingselementen in om gebiedspotenties te creëren (A12, GML)</li> <li>▪ USP is in staat om zelf gebiedspotentie te creëren (KBR)</li> </ul> <p><b>Inzet regulerende sturingsinstrumenten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regionale (structuur)visie en convenant (A12)</li> </ul> <p><b>Inzet stimulerende sturingsinstrumenten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Omdat er middelen gealloceerd zijn voor vormende sturingsinstrumenten, is gemeente bereid deze alternatief aan te wenden (GML)</li> </ul> <p><b>Bekwaamheid publiek als marktactor</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bekwaamheid overheden als actor in de markt, invloed markt op visie tijdens beleidsproces (A12, GML, KBR)</li> </ul>	<p><b>Inzet vormende sturingsinstrumenten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bij vormende sturing door overheden conflicten met overheidsplannen en procedures, alsook strategische prioritering. Dubbelrol gemeenten als ontwikkelaar en beleidsmaker (A12, KBR, GML)</li> <li>▪ Lineair proces beleid-realisatie kan moeilijk omgaan met initiatieven van onderop (A12, KBR, GML)</li> </ul> <p><b>Inzet regulerende sturingsinstrumenten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Thematische regionale (thema)visie heeft geen bindende status (GML, KBR)</li> </ul> <p><b>Inzet stimulerende sturingsinstrumenten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bij "faciliterend grondbeleid" zijn geen middelen gealloceerd voor begeleiding en stimulering (A12, KBR)</li> </ul> <p><b>Bekwaamheid publiek als marktactor</b></p>

INVALSHOEK	STERK	ZWAK
<p><b>Procesmanagement</b></p>	<p><b>Beïnvloeding bij interactie door onderhandeling</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lobby en onderhandeling voorafgaand aan het indienen over vorm en inhoud van het USP, en in de interactie die erop volgde (A12, GML)</li> </ul> <p><b>Beïnvloeding bij interactie door beslissen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beslissingen nemen bij interactie, en zo actoren beïnvloeden (A12, GML, KBR)</li> <li>▪ Besluitvorming over lange termijn en op macroniveau wordt het meest gekarakteriseerd door het rondemodel (KB, GML, A12). Op kortere termijn en microniveau (USP zelf) geeft het fasenmodel (GL) en het stromenmodel (A12) verklaring.</li> </ul> <p><b>Beïnvloeding bij interactie door communiceren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communiceren bij interactie, en zo actoren beïnvloeden (A12, GML, KBR)</li> </ul>	<p><b>Beïnvloeding bij interactie door onderhandeling</b></p> <p><b>Beïnvloeding bij interactie door beslissen</b></p> <p><b>Beïnvloeding bij interactie door communiceren</b></p>
<p><b>Publiek beleid voor USP</b></p>	<p><b>Geschreven, vaststaand en bindend</b></p> <p><b>Strijdt niet met internationale regels</b></p> <p><b>Legt de definitie van USP vast</b></p> <p><b>Legt procedure en evaluatiewijze vast</b></p> <p><b>Evaluatie door onafhankelijke en deskundige instantie</b></p> <p><b>Wijze van omgang met USP is toetsbaar</b></p> <p><b>Waarborgt vertrouwelijke omgang met informatie</b></p> <p><b>Voorziet in competitieve procedure indien aanbestedingsplichtig</b></p> <p><b>Waarborgt dan indiener kan deelnemen aan competitieve procedure</b></p>	<p><b>Geschreven, vaststaand en bindend</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Er is geen publiek beleid specifiek gericht op USP: stimulering, procedure, objectieve evaluatie, transparantie, competitie (A12, GML, KBR)</li> </ul> <p><b>Strijdt niet met internationale regels</b></p> <p><b>Legt de definitie van USP vast</b></p> <p><b>Legt procedure en evaluatiewijze vast</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aanzienlijke voorinvesteringen om USP in te dienen en nader te onderbouwen zonder commitment publiek (KBR, A12)</li> <li>▪ Geen plan van aanpak met TVB-matrix voor samenwerking na acceptatie USP (A12, KBR)</li> </ul> <p><b>Evaluatie door onafhankelijke en deskundige instantie</b></p> <p><b>Wijze van omgang met USP is toetsbaar</b></p> <p><b>Waarborgt vertrouwelijke omgang met informatie</b></p> <p><b>Voorziet in competitieve procedure indien aanbestedingsplichtig</b></p> <p><b>Waarborgt dan indiener kan deelnemen aan competitieve procedure</b></p>

INVALSHOEK	STERK	ZWAK
	<p><b>Beleid stimuleert indiening van USP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Grondbeleid, ruimtelijk beleid en accountmanagement nodigt uit om initiatieven te nemen (KB, GML)</li> </ul>	<p><b>Beleid stimuleert indiening van USP</b></p>
<p><b>Succesfactoren voor samenwerking</b></p>	<p><b>Juiste stakeholders betrokken</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vooraf draagvlak verworven onder externe (maatschappelijke) stakeholders (GML, A12)</li> <li>▪ Brede samenstelling (ketenintegratie) van de private initiatiefgroep, van ontwikkeling tot exploitatie (GML, KBR)</li> </ul> <p><b>Communicatie adequaat tussen stakeholders</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Communicatie vooraf over vorm en inhoud USP (A12, KB, GML)</li> </ul> <p><b>Gedeelde missie, visie en doelstelling</b></p> <p><b>Eigenbelang stakeholders gesteund</b></p> <p><b>Leiderschap aanwezig</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Leiderschap door 'onafhankelijk' buitenstaander (A12)</li> <li>▪ Themaworkshops om verdieping aan te brengen en voor nader onderzoek (A12, KBR)</li> <li>▪ Bestaande relatie van waaruit lobby kan plaatsvinden voor USP (A12, GML, KBR)</li> </ul>	<p><b>Juiste stakeholders betrokken</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onvoldoende ambtelijk draagvlak, focus op bestuurlijk (GML)</li> <li>▪ Geen draagvlak vooraf van cruciale stakeholders en shareholders, zoals eigendom en financiers (KBR) en gemeente (A12)</li> <li>▪ Samenstelling private initiatiefgroep sluit niet geheel aan op doel van de samenwerking; strategische samenwerking vs. concrete initiatieven (A12)</li> </ul> <p><b>Communicatie adequaat tussen Stakeholders</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Taalverschil publiek-privaat, langetermijn blik publiek versus korte termijn resultaat privaat (A12)</li> <li>▪ Onvoldoende openheid en eerlijkheid over gerechtvaardigde (eigen)belangen, formuleren gezamenlijke ambitie (A12, GML, KBR)</li> <li>▪ Onvoldoende uitwisseling van probleemperecepties, meningen en belangen vooraf (A12, GML, KBR)</li> <li>▪ Beperkte adaptiviteit van het USP (GML, A12, KBR)</li> <li>▪ Onvoldoende begrip voor complexe belangen publieke partijen (A12, KBR, GML)</li> </ul> <p><b>Gedeelde missie, visie en doelstelling</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geen SMART missie, visie en doelstelling samenwerking vastgesteld (GML, A12, KBR)</li> </ul> <p><b>Eigenbelang stakeholders gesteund</b></p> <p><b>Leiderschap aanwezig</b></p>

INVALSHOEK	STERK	ZWAK
	<p><b>Gezamenlijke grondregels vastgesteld</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gelaagde organisatie samenwerking, stuur, project-, en werkgroepen.</li> </ul> <p><b>Steun van de eigen organisatie</b></p> <p><b>Vertrouwen aanwezig tussen individuen en organisaties</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Externe begeleiding en kennis inbrengen in samenwerkingsverband (A12)</li> <li>▪ Professionele omgang en wederzijds respect (A12, KBR, GML)</li> </ul>	<p><b>Gezamenlijke grondregels vastgesteld</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geen vastlegging manieren van (on)acceptabel gedrag (A12)</li> <li>▪ Onvoldoende metacommunicatie over de samenwerking (GML, A12)</li> </ul> <p><b>Steun van de eigen organisatie</b></p> <p><b>Vertrouwen aanwezig tussen individuen en organisaties</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onscherp beeld van eigen reputatie (Past Performance) als samenwerkingspartner (GML)</li> </ul>
<b>Contextuele aspecten</b>	<p><b>Cultureel / historisch</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Veranderende rol overheid naar faciliterend beleid lokt USP uit (A12)</li> </ul> <p><b>Economisch</b></p> <p><b>Juridisch</b></p>	<p><b>Cultureel / historisch</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ "Not invented here"-syndroom (A12)</li> </ul> <p><b>Economisch</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Marktsituatie veroorzaakt terughoudendheid om verder te investeren in USP.</li> </ul> <p><b>Juridisch</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Behoud intellectueel eigendom vaak ook belemmering om door te onderhandelen voor publiek.</li> <li>▪ Belemmeringen vanuit aanbestedingsrecht en staatssteun zijn aanwezig en worden als risico gezien (GML, A12)</li> </ul>

Tabel 12 – Tabel met sterke en zwakte punten cases na toetsing aan conceptueel model

## 4.3 Discussie

In deze paragraaf komen de volgende onderwerpen aan de orde:

1. Bevestiging van het conceptueel model;
2. Verbinding met eerder onderzoek;
3. Tekortkomingen in het onderzoek.

### 4.3.1 Bevestiging van het conceptueel model

Het conceptueel model (§2.3.6) is gefundeerd op wetenschappelijke theorie en literatuur en vervolgens gevalideerd door middel van eerder onderzoek naar USP (§2.5). Met de resultaten van het praktijk- en veldonderzoek (hoofdstuk 3) kan worden bepaald of dit model ook daarin wordt herkend en bevestigd. De volledigheid van het conceptueel model wordt bevestigd doordat alle in het uitgevoerde praktijk- en veldonderzoek gevonden data op een logische en geordende wijze in het model een plaats kan worden gegeven. Alle invalshoeken van het conceptueel model worden (h)erkend. Er zijn geen data naar voren gekomen die strijdig zijn met het model of daarbuiten vallen, op grond waarvan het model aangepast zou

moeten worden. De juistheid van het conceptueel wordt bevestigd wanneer de invalshoeken ook de status krijgen die hen is toegekend in de in §2.3.3 genoemde hypothesen:

1. De kwaliteiten van het USP zijn een noodzakelijke voorwaarde voor succes, maar niet doorslaggevend daarvoor (*Noodzakelijk criterium*);
2. Publieke sturing in de markt is voor het USP een noodzakelijke voorwaarde voor succes, maar niet doorslaggevend daarvoor (*Noodzakelijk criterium*);
3. Procesmanagement door actoren is voor het USP een noodzakelijke voorwaarde voor succes, maar niet doorslaggevend daarvoor (*Noodzakelijk criterium*);
4. Publiek beleid voor USP een noodzakelijke voorwaarde voor succes, maar niet doorslaggevend daarvoor (*Noodzakelijk criterium*);
5. De kwaliteit van de samenwerking tussen actoren voor het USP een noodzakelijke én doorslaggevende voorwaarde voor succes (*Kritische succesfactor*).

Het uitgevoerde praktijk- en veldonderzoek laat de volgende resultaten zien:

1. *De kwaliteiten van het USP* zijn bij de drie cases tenminste een Noodzakelijk criterium gebleken. Bij de twee cases waarbij geen “succes” tot stand is gekomen kon niet worden uitgesloten dat het een Kritische succesfactor zou kunnen zijn. Bij de “succes”case is wél uitgesloten dat het een Kritische succesfactor is geweest. Daarmee is hypothese nr. 1 bevestigd:
  - Bij de casus Garenmarkt Leiden hebben de als (impliciet) “zwak” gewaardeerde kwaliteiten van het USP niet geleid tot “succes”. De kwaliteiten van het USP zijn in deze casus een noodzakelijke voorwaarde gebleken voor “succes”, want (voornamelijk) vanwege de door de gemeente als “zwak” gewaardeerde kwaliteiten is de interactie gestaakt. Of de kwaliteiten van het USP al dan niet doorslaggevend zijn voor “succes”, kon in deze casus niet worden bevestigd omdat er geen “succes” tot stand is gekomen dat (deels) verklaard zou kunnen worden door de kwaliteiten van het USP. De kwaliteiten van het USP zijn daarom tenminste een Noodzakelijk criterium: het kan niet worden uitgesloten dat het een Kritisch succesfactor kan zijn.
  - Bij de casus Kralingse Berg Rotterdam hebben de als (impliciet) “sterk” gewaardeerde kwaliteiten van het USP niet geleid tot “succes”. De kwaliteiten van het USP zijn in deze casus een noodzakelijke voorwaarde gebleken voor “succes”. De kwaliteiten van het USP zijn in deze casus een noodzakelijke voorwaarde gebleken voor “succes”, want (voornamelijk) vanwege de door de gemeente als “zwak” gewaardeerde kwaliteiten is de interactie gestaakt. Of de kwaliteiten van het USP al dan niet doorslaggevend zijn voor “succes”, kon in deze casus niet worden bevestigd omdat er geen “succes” tot stand is gekomen dat (deels) verklaard zou kunnen worden door de kwaliteiten van het USP. De kwaliteiten van het USP zijn daarom tenminste een Noodzakelijk criterium: het kan niet worden uitgesloten dat het een Kritisch succesfactor kan zijn.
  - Bij de casus A12-Zone Utrecht hebben de als (expliciet) “zwak” gewaardeerde kwaliteiten van het USP (desondanks) geleid tot “succes”. Dit waardeoordeel is weliswaar gegeven na een jaar Publiek-Private Samenwerking. Maar ook bij het aanvaarden van het USP is de kwaliteit van het USP niet als (expliciet) “sterk” beoordeeld, getuige de grote terughoudendheid (en afwezigheid) van de grootste publieke actor. Dit wordt ook gesteund door het feit dat er na aanvaarding van het USP eerst maanden is onderhandeld over hoe samengewerkt zou gaan worden en wat het eindresultaat zou zijn. De kwaliteiten van het USP zijn wel een Noodzakelijk criterium gebleken, maar geen Kritische succesfactor: de kwaliteiten van het USP zijn wel een voorwaarde, maar niet doorslaggevend voor “succes”.
2. *Publieke sturing in de markt* is een noodzakelijke voorwaarde voor “succes” gebleken bij de drie cases, maar geen doorslaggevende: voor alle cases is deze invalshoek als (expliciet) “sterk” beoordeeld, maar desondanks is het niet doorslaggevend geweest voor “succes”. Daarmee is hypothese nr. 2 bevestigd.
3. Voor alle drie cases geldt dat *publiek beleid voor USP* als (expliciet) “zwak” is gewaardeerd. Vastgesteld kan worden dat dat het geen Kritische succesfactor kan zijn, omdat ook bij de “succes”case sprake was van (expliciet) “zwak” gewaardeerd publiek beleid voor USP. Ook is reeds vastgesteld dat het geen Contextvariabele is: publiek beleid is immers een onafhankelijke variabele, te beïnvloeden door de publieke actoren. Daaruit volgt dat publiek beleid voor USP een Noodzakelijk criterium is, waarmee hypothese nr. 3 is bevestigd.
4. *Procesmanagement door actoren* is een noodzakelijke voorwaarde voor “succes” gebleken bij de cases, maar geen doorslaggevende: voor alle cases is deze invalshoek als (expliciet) “sterk” beoordeeld, maar desondanks is het niet doorslaggevend geweest voor “succes”. Daarmee is hypothese nr. 4 bevestigd.

5. Voor alle cases geldt dat de *kwaliteit van de samenwerking tussen de actoren* als (impliciet en expliciet) “zwak” is gewaardeerd: bij de “succes” case zelfs expliciet “zwak. Daarmee kan het een Noodzakelijk criterium zijn, maar ook een Kritische succesfactor. Echter, omdat bij twee van de drie cases (A12-Zone Utrecht, Garenmarkt Leiden) een meerderheid van de geïnterviewden een expliciete en directie relatie heeft gelegd tussen de kwaliteit van de samenwerking tussen de actoren en het doorslaggeven zijn daarvan voor succes, kan deze invalshoek als Kritische succesfactor worden beschouwd. Daarmee is hypothese nr. 5 bevestigd.

Concluderend kan – zoals hierboven is gemotiveerd – worden gesteld dat alle vijf hypothesen door het praktijk- en veldonderzoek worden bevestigd. De resultaten zijn ook zodanig dat er geen aanpassingen noodzakelijk zijn van het conceptueel model.

#### 4.3.2 **Verbinding met eerder onderzoek**

Eerder onderzoek met betrekking tot USP is reeds in een vroeg stadium van dit onderzoek betrokken, op twee plaatsen:

1. In het literatuuronderzoek, waar in §2.2 expliciet ingegaan is op eerder onderzoek naar USP in Gebiedsontwikkeling en USP in de bouwsector (GWW en B&U);
2. In de validatie van het conceptueel model, waarvoor in paragraaf 2.5 de resultaten van eerder onderzoek zijn gebruikt, waarvan in Bijlage 4 een overzicht is opgenomen.
- 3.
4. De resultaten van dit eerder onderzoek bevestigen de volledigheid van het conceptueel model en stemmen op hoofdlijnen overeen met de bevindingen van dit onderzoek. Het eerder onderzoek gaat daarbij vaak nog dieper in op een aantal specifieke invalshoeken en (deel)aspecten, of toont (deel)aspecten die in dit onderzoek onderbelicht zijn gebleven. In dit onderzoek is getracht met het conceptueel model een zodanig abstractieniveau aan te brengen, dat al het eerdere onderzoek daarin een plaats kan krijgen.

#### 4.3.3 **Tekortkomingen in het onderzoek**

Als voornaamste tekortkomingen in het onderzoek wordt in de eerste plaats beschouwd dat daarin een onvoldoend aantal cases is betrokken waarbij “succes” totstandgekomen is door een USP. Daardoor is het niet mogelijk gebleken om alle hypothesen (volledig) te bevestigen. De reden van het beperkte aantal cases dat is onderzocht, is dat er weinig bekend zijn die voldoen aan de gestelde criteria en die bovendien van recente datum zijn. Een “succes” case die in aanmerking kwam voor dit onderzoek kon vanwege de door de actoren gewenste vertrouwelijkheid helaas niet worden onderzocht.

In de tweede plaats wordt als gebrek gezien dat bij de interviews scherper ingezoomd had moeten worden op de *objectieve* aanwezigheid van invalshoeken en (deel)aspecten, maar ook – en beter – op de *subjectieve* betekenis daarvan voor het totstandkomen van “succes”. Daardoor is het niet mogelijk gebleken om alle hypothesen (volledig) te bevestigen. Voorafgaand aan de interviews heeft de nadruk vooral gelegen in het objectiveren van invalshoeken en (deel)aspecten, waardoor de focus op de subjectieve betekenis onvoldoende is geweest. Aanvulling met meer kwantitatief onderzoek had de waarde van dit onderzoek kunnen vergroten.

# VIJF



**Conclusies** en aanbevelingen



# 5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk komen de volgende onderwerpen aan de orde:

1. Conclusies;
2. Discussie;
3. Aanbevelingen.

## 5.1 Conclusies

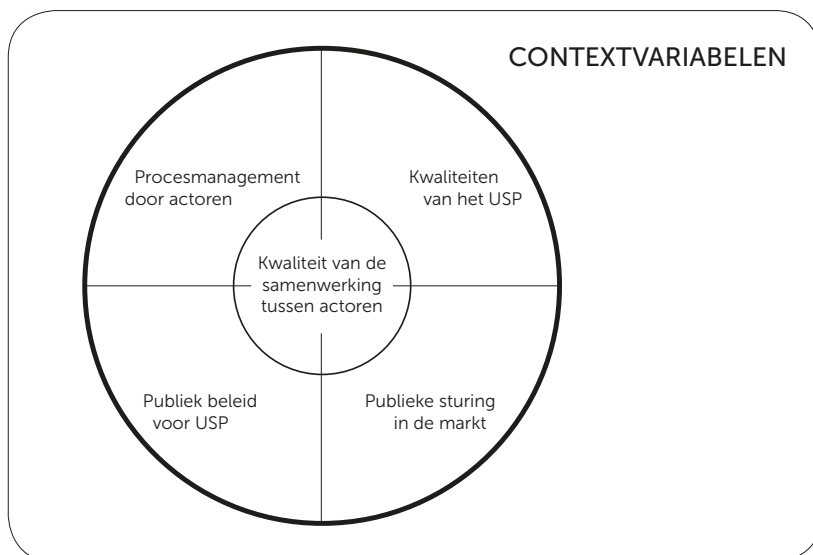
De hoofdvraag van dit onderzoek is wat succesfactoren en sturingsmogelijkheden zijn om naar aanleiding van een Unsolicited Proposal voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling te komen tot Publiek-Private Samenwerking. De onderliggende subvragen zijn als volgt:

1. Wat wordt verstaan onder een Unsolicited Proposal, Stedelijke Gebiedsontwikkeling en Publiek-Private Samenwerking?
2. Welke wetenschappelijke theorie en literatuur is van toepassing op Publiek-Private Samenwerking bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling naar aanleiding van een Unsolicited Proposal?
3. Wat is vanuit theorie en literatuur een 'holistisch' conceptueel model voor het totstandkomen van Publiek-Private Samenwerking bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling naar aanleiding van een Unsolicited Proposal?
4. Wat is de probleemcontext voor Publiek-Private Samenwerking bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling naar aanleiding van een Unsolicited Proposal?
5. Welke sterkten en zwakten kunnen aan de hand van het conceptueel model worden geïdentificeerd voor het totstandkomen van Publiek-Private Samenwerking bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling naar aanleiding van een Unsolicited Proposal?

Om antwoord op de onderzoeksvragen te kunnen geven is een empirisch kwalitatief toetsend onderzoek uitgevoerd. Op basis van literatuurstudie is een "holistisch" conceptueel model geconstrueerd (figuur 31) waarbij een aantal hypothesen zijn geformuleerd:

1. De kwaliteiten van het USP zijn een noodzakelijke voorwaarde voor succes, maar niet doorslaggevend daarvoor (*Noodzakelijk criterium*);
2. Publieke sturing in de markt is voor het USP een noodzakelijke voorwaarde voor succes, maar niet doorslaggevend daarvoor (*Noodzakelijk criterium*);
3. Publiek beleid voor USP een noodzakelijke voorwaarde voor succes, maar niet doorslaggevend daarvoor (*Noodzakelijk criterium*);
4. Procesmanagement door actoren is voor het USP een noodzakelijke voorwaarde voor succes, maar niet doorslaggevend daarvoor (*Noodzakelijk criterium*);
5. De kwaliteit van de samenwerking tussen actoren voor het USP een noodzakelijke én doorslaggevende voorwaarde voor succes (*Kritische succesfactor*).

Door middel van een meervoudige casestudy is getoetst of het conceptueel model en de hypothesen bevestigd worden. Bij het drietal onderzochte cases is gebruik gemaakt van twee negatieve casestudy's. De kwalitatieve dataverzameling bij de casestudy's heeft naast deskresearch plaatsgevonden door middel van een negental semigestructureerde diepte-interviews.



Figuur 31 – Conceptueel model, succesfactoren en sturingsmogelijkheden

De vijf subvragen die leiden tot de beantwoording van de hoofdvraag zijn beantwoord in de voorgaande hoofdstukken. Wat betreft de beantwoording van de hoofdvraag worden op basis van de onderzoeksresultaten de volgende twee hoofdconclusies getrokken:

1. De succesfactor en sturingsmogelijkheid “Kwaliteit van de samenwerking tussen actoren” is een noodzakelijke voorwaarde voor totstandkoming van Publiek-Private Samenwerking, én is voor “succes” doorslaggevend (Kritische succesfactor);
2. De volgende vier succesfactoren en sturingsmogelijkheden zijn noodzakelijke voorwaarden voor het totstandkomen van Publiek-Private Samenwerking, maar zijn voor “succes” niet doorslaggevend (Noodzakelijke criteria):
  - De kwaliteiten van het Unsolicited Proposal;
  - Publieke sturing in de markt;
  - Publiek beleid voor Unsolicited Proposals;
  - Procesmanagement door actoren.

De succesfactoren en sturingsmogelijkheden zijn met geobjectiveerde criteria nader geanalyseerd en geoperationaliseerd. Daaruit volgen de belangrijkste sturingsmogelijkheden:

1. Kwaliteit van de samenwerking tussen actoren (Kritische succesfactor):
  - (H)erkenning, bescherming en bevordering van de (eigen)belangen van de wederpartij. De primaire verantwoordelijkheid ligt daarbij voornamelijk bij de initiatiefnemende partij<sup>43</sup>;
  - Het uitwisselen en managen van probleempercepties, meningen, verwachtingen en doelstellingen van het samenwerkingsverband: het nastreven van gezamenlijke ambities;
  - Overbruggend (onafhankelijk) leiderschap van het samenwerkingsverband, het bouwen van duurzame relaties en het ontwikkelen van vertrouwen tussen actoren en organisaties;
  - Voorafgaand draagvlak ontwikkelen onder de belangrijkste share- en stakeholders van het Unsolicited Proposal en dit voortdurend managen;
  - Formeel maar ook informeel communiceren met bijzondere aandacht voor metacommunicatie. Het vastleggen van (on)acceptabel gedrag is daarbij behulpzaam.
2. De kwaliteiten van het Unsolicited Proposal (Noodzakelijk criterium):
  - Grondige en volledige probleem- en belangenanalyse voorafgaand aan het ontwikkelen van oplossingen, en deze als dynamisch beschouwen en adaptief laten zijn;
  - SMART formuleren van het Unsolicited Proposal en zorgdragen voor een transparante en realistische onderliggende businesscase;
  - Structureren van de beoogde Publiek-Private Samenwerking door middel van een passen samenwerkingsmodel, waarbij juridische risico's expliciet worden beheerst;
  - Rekenschap geven van de impact van het Unsolicited Proposal op overheidsplannen, procedures en systemen, bepalen van een strategie hoe hiermee omgaan zal gaan worden (respecteren of openbreken).

<sup>43</sup> Inherent aan het principe van een Unsolicited Proposal, waarbij er geen sprake is van een voorafgaande vraagstelling of uitnodiging van de publieke partij.

3. Publieke sturing in de markt (Noodzakelijk criterium):
  - Het creëren, afbakenen en vergroten van gebiedspotenties door het inzetten van publiek- en privaatrechtelijke sturingsinstrumenten;
  - Adequaat inzicht in en informatie over de gebiedsontwikkelingsmarkt, het hebben van netwerken daarin, alsmede vaardigheden van publieke actoren om in deze netwerken adequaat op te treden en invloed uit te oefenen;
4. Publiek beleid voor Unsolicited Proposals (Noodzakelijk criterium):
  - Ontwikkelen van geschreven en vaststaand beleid voor Unsolicited Proposals en het (daarmee) stimuleren van de indiening van Unsolicited Proposals;
  - Binnen dit beleid vastleggen van de evaluatieprocedure- en wijze, het waarborgen van vertrouwelijkheid en deelneming aan eventueel noodzakelijke competitieve procedure.
5. *Procesmanagement door actoren* (Noodzakelijk criterium), en in het bijzonder:
  - Het beïnvloeden van andere actoren bij interactie door te communiceren, te onderhandelen en te beslissen;
  - Het totstandkomen van beslissingen blijkt te verklaren en te sturen aan de hand van zowel het fasenmodel, het stromenmodel als het rondendmodel, die gelijktijdig aanwezig kunnen zijn. De doorlooptijd en mate van complexiteit blijken daarvoor bepalend. Het rondendmodel wordt vooral herkend kijkend naar de lange termijn en grote complexiteit, het fasenmodel vooral op de middellange termijn en gemiddelde complexiteit, en het stromenmodel meer op de korte termijn en lagere mate van complexiteit.

## 5.2 Discussie

Als probleemstelling voor dit onderzoek is geformuleerd dat Publiek-Private Samenwerking bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling naar aanleiding van Unsolicited Proposal minder vaak tot stand komt dan in potentie mogelijk. Daarom is als onderzoeksdoelstelling gekozen het verkrijgen van een beter inzicht in de succesfactoren en sturingsmogelijkheden om te komen tot Publiek-Private Samenwerking bij Stedelijke Gebiedsontwikkeling naar aanleiding van een Unsolicited Proposal. De resultaten van dit onderzoek hebben dit inzicht aanzienlijk vergroot. Door het construeren van het “holistische” conceptueel model is getracht het risico op “blinde vlekken” en onderbelichting van verklarende factoren te elimineren. De resultaten van het onderzoek zijn voornamelijk op strategisch niveau geformuleerd, wat aansluit bij het karakter van de masteropleiding. Het operationaliseren van de resultaten behoeft daarom nog nadere uitwerking.

Dit onderzoek voegt nieuwe wetenschappelijk kennis toe over het specifiek gebied van Unsolicited Proposals. Er is een “holistisch” conceptueel model geconstrueerd waarmee succesfactoren en sturingsmogelijkheden in samenhang kunnen worden geanalyseerd. Deze brede blik van het model heeft een kennisleemte zichtbaar gemaakt, namelijk de toepasselijkheid van literatuur op het gebied van sociologie en gedragswetenschappen. De kwaliteit van de samenwerking tussen actoren bleek bovendien de Kritische succesfactor om te komen tot Publiek-Private Samenwerking naar aanleiding van een Unsolicited Proposal voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling. Naast toevoeging van wetenschappelijke kennis zijn de resultaten van dit onderzoek ook voor de praktijk van Stedelijke Gebiedsontwikkeling en de maatschappij in brede zin relevant. De inzichten kunnen toegepast worden door zowel bedrijven, overheden als particulieren. Door het inzicht in de succesfactoren en sturingsmogelijkheden kan het instrument Unsolicited Proposal winnen aan efficiëntie en effectiviteit. In de nieuwe realiteit die ontstaat door de terugtrekkende overheid wordt met dit onderzoek het bijbehorende nieuwe instrumentarium aangereikt voor particulieren en bedrijven, die door middel van zelforganisatie en proactiviteit een nieuwe rol innemen.

Eerder onderzoek met betrekking tot Unsolicited Proposals is reeds in een vroeg stadium van dit onderzoek geïncorporeerd, namelijk in het literatuuronderzoek (§2.2) en in de validatie van het conceptueel model (§2.5), waarvan in Bijlage 5 een overzicht is opgenomen. Het literatuuronderzoek steunt de volledigheid en de juistheid van het conceptueel model. De resultaten van eerder onderzoek bevestigen de volledigheid van het conceptueel model. Het eerder onderzoek gaat daarbij vaak nog dieper in op een

aantal specifieke invalshoeken en (deel)aspecten, of toont (deel)aspecten die in dit onderzoek minder aandacht hebben gekregen. In dit onderzoek is met het conceptueel model een zodanig niveau gekozen, dat al het eerdere onderzoek naar Unsolicited Proposals daarin zijn plaats kan (her)kennen.

Eén van de belangrijkste conclusies van dit onderzoek is dat de kwaliteit van de samenwerking tussen actoren doorslaggevend is voor “succes” van het Unsolicited Proposal. Het blijkt als Kritische succesfactor het belangrijkste sturingsmiddel. Daarmee liggen de resultaten van het onderzoek (ook) binnen het theoretisch veld van complexiteitsleer, waar in relatie tot Gebiedsontwikkeling eerder onderzoek is gedaan naar sturingsmogelijkheden. Daarin wordt bevestiging waargenomen van de conclusies. “Om de zoektocht naar het vinden van gemeenschappelijke belangen efficiënter, effectiever en kwalitatief beter te laten zijn, blijkt het zinvol om de kans op verbindingen te verhogen door processen te openen, op het juiste moment het aantal interacties tussen actoren te vergroten, om de snelheid waarmee deze interacties ontstaan te verhogen en om de kwaliteit van de interacties te verhogen.” (Van Randeraat, 2012:13).

Door strikte de afbakening van het onderzoeksgebied is een belangrijk deel van het totstandkomingsproces van een Unsolicited Proposal niet onderzocht. Waarom en hoe private partijen überhaupt tot een Unsolicited Proposal komen is daarbij een belangrijke vraag. Daar kunnen wellicht andere of aanvullende verklaringen worden gevonden voor de probleemstelling. Datzelfde geldt ook voor de periode ná aanvaarding van het Unsolicited Proposal waarin Publiek-Private samenwerking plaatsvindt, alhoewel daar reeds specifiek onderzoek naar is verricht (Heurkens, 2012).

Met dit onderzoek is niet vastgesteld welke relatieve bijdrage de vijf succesfactoren leveren aan totstandkoming van “succes”. Dat zou extra inzicht kunnen geven in de bijdrage die de invalshoeken leveren aan het totstandkomen van “succes”. Als voorbeeld kan nu de vraag worden gesteld wat de bijdrage aan “succes” zal zijn van het maken van publiek beleid voor USP. Echter, kijken naar het *aantal* succesfactoren blijkt uit het onderzoek dat 60% (3/5) uitsluitend te beïnvloeden is door de publieke partij(en) en 40% (2/5) uitsluitend te beïnvloeden is door de private partij(en):  
De kwaliteiten van het Unsolicited Proposal is een 100% private verantwoordelijkheid;  
Publieke sturing in de markt is een 100% publieke verantwoordelijkheid;  
Publiek beleid voor Unsolicited Proposals is een 100% publieke verantwoordelijkheid;  
Procesmanagement door actoren is een 50% publieke en 50% private verantwoordelijkheid;  
Kwaliteit van de samenwerking tussen actoren is een 50% publieke en 50% private verantwoordelijkheid.

Door het beperkte aantal cases – en in het bijzonder “succes”cases – zijn de resultaten van dit onderzoek beperkt te generaliseren. Ook de selectie van cases heeft niet plaatsgevonden door een aselechte trekking uit een representatieve populatie. Validatie van het conceptueel model door het includeren van eerder onderzoek naar Unsolicited Proposals maakt dat er wel een deugdelijke basis is gelegd voor veralgemenisering. Er is een groter aantal cases nodig om het conceptueel model (en de hypothesen) verder te toetsen en wellicht aan te passen.

## 5.3 Aanbevelingen

Op grond van het onderzoek worden de onderstaande aanbevelingen gedaan, welke voornamelijk publiek beleid betreffen. Omdat het onderzoek reeds concrete sturingsmiddelen heeft opgeleverd zullen deze niet worden herhaald.

1. Vorm en neem deel aan *enabling partnerships*, informele samenwerkingsverbanden die er op gericht zijn om diffuse publieke en private belangen samen te brengen en te focussen om te komen tot een gedeelde visie op de ontwikkeling van een gebied en deze te realiseren (Hobma et al, 2008);
2. Creëer als publieke partij(en) gebiedspotenties, maar zorg daarbij voor meer adaptieve overheidsplanvorming, -procedures en -systemen, zodat opengestaan kan worden voor de (vroegtijdige) inbreng van Unsolicited Proposals;
3. Voorkom het dubbele pettenprobleem, waarin de overheid zowel hoeder van het algemeen belang is als projectontwikkelaar (actief grondbeleid). Daarmee wordt vermeden dat de overheid concurreert met Unsolicited Proposals, waardoor waardevolle kansen worden gemist;
4. Ontwerp specifiek publiek beleid voor de publieke omgang met Unsolicited Proposals voor Stedelijke Gebiedsontwikkeling, waaruit het publiek commitment spreekt. Er kan wat dat betreft gebruik worden gemaakt van de onderzoeksresultaten van Fimerius (2006) en van de handleiding van Bouwend Nederland en PSI Bouw (2010). Besteedt daarin bijzondere aandacht aan een passende procedure die recht doet aan het karakter van Gebiedsontwikkeling. Daarbij kan een voorbeeld worden genomen aan de Engelse praktijk (draagvlakvorming), de Spaanse Reparcelacion (gelijke kansen). Voor toekenning van ontwikkelingsrechten kan gebruik worden gemaakt van de onderzoeksresultaten van Wolleswinkel (2013) met betrekking tot verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten;
5. Organiseer het proces en de besluitvorming rondom (complexe) Unsolicited Proposals naar het voorbeeld van de “creatieve concurrentie” en “het ideaalbeeld van verrijkende besluitvorming” van Teisman (1997). In dit proces van besluitvorming kunnen verschillende fasen kunnen worden onderscheiden, welke een nadere uitwerking zijn van het begrippenpaar variatie en selectie<sup>44</sup>:
  - Initiëren (initiatie);
  - Verrijken (aanpassing);
  - Uitverkiezen (selectie).
6. Uitbreiden van de Aanbestedingswet uit met betrekking tot de omgang met Unsolicited Proposals in brede zin. Daarmee wordt lokaal beleid daarvoor ook wettelijk verankerd.

Dit onderzoek zou in de toekomst als volgt vervolg kunnen krijgen:

1. Onderzoek naar de beweegredenen en werkwijzen waarop private partijen tot een Unsolicited Proposal komen;
2. Onderzoek naar de relatieve bijdrage van de vijf invalshoeken aan het komen tot “succes”;
3. Versterken van de validiteit van het conceptueel model met aanvullende “succes”cases;
4. Versterken van de validiteit van het onderzoek door aanvullend kwantitatief onderzoek;
5. Bepalen van de effectiviteit van beleid voor USP door internationale (vergelijkende) studie.

---

<sup>44</sup> De begrippen zijn afkomstig uit de evolutiebiologie en onderdeel van de complexiteitstheorie.

“ **Het komende decennium moet benut worden om** van de bouw- en vastgoedsector een zelfscheppende bedrijfstak te maken. Van gestuurd door krediet naar zelfscheppend ondernemerschap. Degelijk. Betrouwbaar. Saai. Maar juist inventief naar consumenten en gebruikers. En creatief in coproductie en allianties met die klanten. Daarbij komt het aan op versimpelen en het zoeken naar een schaalniveau dat het anonimiseren tussen klant en producent opheft. ”

(Vulperhorst, 2009:6)

# BIJLAGEN



- 1 Reflectie**
- 2 Literatuurlijst**
- 3 Overige bronnen**
- 4 Tabel met validatie model**
- 5 Tabel met resultaten cases**

## Bijlage 1 **Reflectie**

In deze bijlage geef ik mijn reflectie op het onderzoek. Daarbij kijk ik terug op het literatuuronderzoek, de onderzoeksmethode en de –uitkomsten.

Kijkend naar het literatuuronderzoek heb ik met de theoretische basis van Organiserend Vermogen een voldoende bruikbare en verklarende basis gevonden. Het literatuuronderzoek is uitgebreid geweest, waardoor nuttige informatie is gevonden die bruikbaar is geweest bij het objectiveren en concretiseren van de invalshoeken in het conceptueel model. Zoals ook in de conclusie is aangegeven, zie ik mogelijkheden tot verdere verklaring met behulp van theorie(ën) over complexiteit bij Gebiedsontwikkeling.

Wat betreft de onderzoeksmethode zie ik als voornaamste verbeterpunt voor de validiteit dat daarin meer cases betrokken zouden moeten worden, in het bijzonder waarbij “succes” totstandgekomen is door een USP. Met één “succes” case is het weliswaar mogelijk gebleken om alle hypothesen met praktijk- en veldonderzoek te bevestigen en is de bewijslast daarvoor voldoende, maar minimaal. De reden van het beperkte aantal “succes” cases dat is onderzocht, is dat er weinig cases zijn gevonden die voldoen aan de gestelde criteria en bovendien van recente datum zijn. Een tweede “succes” case die in aanmerking kwam voor dit onderzoek kon vanwege de door de actoren noodzakelijk geachte geheimhouding helaas niet worden onderzocht. Een andere mogelijkheid om de validiteit te verhogen zou kunnen zijn het laten toetsen van de onderzoeksresultaten door de expertgroep, die vooraf is geraadpleegd.

In de tweede plaats wordt voor de onderzoeksmethode als verbeterpunt gezien dat bij de interviews – naast de *objectieve* aanwezigheid van invalshoeken en (deel)aspecten – scherper ingezoomd had kunnen worden op de *subjectieve* betekenis daarvan voor het totstandkomen van “succes”. De verklaring daarvoor is dat voorafgaand aan de interviews de nadruk vooral heeft gelegen in het objectiveren van invalshoeken en (deel)aspecten, waardoor de focus op de subjectieve betekenis onvoldoende is geweest: er had meer oordeelsvorming door de geïnterviewden geïncorporeerd kunnen worden, niet alleen individueel, maar ook als groep. Het gebruiken van de Delphi-methode had daarbij wellicht behulpzaam kunnen zijn.

Ten derde zou bij de selectie van te interviewen personen meer balans kunnen worden aangebracht in de verhouding publiek-privaat. Vanwege de vaak complexere (netwerk)organisatie aan publieke zijde zijn daar meer interviews afgenomen dan aan private zijde, waar een meer hiërarchische vertegenwoordiging kon plaatsvinden.

Als laatste verbeterpunt voor de onderzoeksmethode zie ik aanvulling van resultaten met meer kwantitatief onderzoek, zoals ook aangegeven in de conclusie.

De onderzoeksuitkomsten boden meer dan voldoende inzichten om met relevante aanbevelingen te komen. Deze konden bovendien worden gesteund door eerder onderzoek. De uitkomsten en resultaten voldeden aan mijn verwachtingspatroon, het conceptuele model behoefde geen aanpassingen.



## Bijlage 2      **Literatuurlijst**

- Adams, D. & Tiesdell, S., (2010) "Planners as market actors: Rethinking state-market relations in land and property development". *Planning Theory & Practice*, 11(2), pp. 187-207.
- Adams, D., Croudance, R., & Tiesdell, S., (2012) "Exploring the 'notional property developer as a policy construct". *Urban Studies*, 49(12), 2577-2596.
- Bardach, E. (1998) "Getting agencies to work together. The practice and theory of managerial craftsmanship". Washington D.C.: Brookings Institutions Press.
- Berg, L. van den, E. Braun & A.H.J. Otgaar (2004) "Steden in transitie en het belang van organiserend vermogen". BVR NL Ruimte en Regie (BVR).
- Berg, L. van den, Braun, E. en Otgaar, A.H.J. (2002) "Organiserend vermogen in perspectief". EURICUR, Rotterdam.
- Berg, L. van den, Braun, E., en Meer, J. van der. (1997) "The organising capacity of metropolitan regions". *Environment and Planning C: Government and Policy*. vol. 15, pp. 253-272.
- Boonstra, B. (2010) "Pleidooi voor een afwachtende overheid". Ruimte VRP, februari 2010, pp. 36-41
- Bouwend Nederland et al. (2010) "Bouw op Eigen Initiatief: praktische handleiding voor Eigen Initiatieven in de bouwsector". Den Haag: DeltaHage.
- Bregman, A.G. en Wolff, H.W. de (2011) "Herverkaveling op ontwikkelingslocaties". Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Bregman, A.G. (2010) "Naar een natuurlijke rolverdeling tussen overheid en markt bij ruimtelijke veranderingsprocessen". Intreerede, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam School of Real Estate.
- Broer, W.J. (2009) "Boven denken: Een vergelijkende studie naar de contextgebondenheid van onderhandelstheorieën". Rotterdam, Erasmus Universiteit.
- Brouns, J.P.G. (2009) "Grondeigendom? De strategische inzet van ongevraagde voorstellen binnen de gebiedsontwikkeling". Masterthesis MSRE, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam School of Real Estate.
- Buitelaar, E. et al (2012) "Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling". Den Haag, Amsterdam, Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design.
- Bult-Spiering & Dewulf (2006) "Strategic Issues in Public-Private Partnerships; An international perspective". Oxford: Blackwell.
- Bult-Spiering, M. (2003) "Publiek-private samenwerking: De interactie centraal". Utrecht: Lemma.
- Cammen, H. van der. (2011) "The Selfmade Land: Culture and evolution of urban and regional planning in the Netherlands". Antwerpen: Uitgeverij Unieboek.
- Canoy, C. (2011) "Publiek Private Samenwerking Stap voor Stap; Naar het samenwerkingsmodel van de toekomst". Den Haag: SDU Uitgevers.

- Degenkamp, A. (2010) *"Unsolicited Proposals in the Netherlands"*. Masterthesis Technology & Policy TU Eindhoven.
- Dieperink, M.A.M. (2009) *"Verhandelbare ontwikkelingsrechten, grondbeleidsinstrument voor baatafoming en verevening"*. Proefschrift, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Draijer, W.M. (2011) *"Succesfactoren van intergemeentelijke samenwerking. Over succesfactoren van beleidsmatige intergemeentelijke samenwerking aangaande bedrijventerreinen"*. Masterthesis, Universiteit Twente, Civil Engineering & Management.
- Europa Decentraal (2007) *"Factsheet PPS: Aandachtspunten aanbesteden en staatssteun bij gebiedsontwikkeling"*.
- Fimerius, M.M. (2007) *"Het Eigen Initiatief: de 'Handleiding voor Eigen Initiatieven in de bouw' van de Regieraad Bouw"*. Tijdschrift voor Bouwrecht nr. 9, pp. 755-761.
- Fimerius, M.M. (2006) *"Het Eigen Initiatief: Onderzoek naar vorm en inhoud van beleid betreffende de omgang met Eigen Initiatieven in de bouw"*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Fisher, R. & Ury, W. (1991) *"Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving in"*. 2nd ed. London: Random House.
- Franzen, A. et al (2011) *"Management of Urban Development Processes in the Netherlands: Governance, Design, Feasibility"*. Amsterdam: Techne Press.
- Gray, B. (1989) *"Collaboration. Finding common ground for multiparty problems"*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Green, J. (2007) *"Democratizing the future: Towards a new era of creativity and growth"*. Eindhoven, Philips Design.
- Groetelaars, D.A. (2004) *"Instrumentarium locatieontwikkeling, Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie"*. Proefschrift, TU Delft.
- Groot-Jebbink, S. (2012) *"Het vraagstuk van uitnodigingsplanologie, De werkwijze van een gemeente met een uitnodigende en faciliterende houding"*. Masterthesis MCD, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Healey, P. (2010) *"Transforming Places through Major Projects"*. Making Better Places, Chapter 6, pp. 123-162. London: Palgrave.
- Heijnsbroek, P. (2013) *"Grond voor gelijkheid: Gelijke kansen op werken bij gronduitgifte door de overheid"*. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht.
- Heurkens, E.W.T.M. (2012) *"Private Sector-led Urban Development Projects. Management, Partnerships & Effects in the Netherlands and the UK"*. Doctoral dissertation. A+BE | Architecture and the Built Environment, 2(4), 480.
- Heuvel, F. van den (2012) *"Gebiedsontwikkeling in Engeland, lessen voor de Nederlandse lokale overheden. Een vergelijkende studie"*. Masterthesis Tias Nimbas.
- Hobma, A.M. (2009) *"A comparison between DBFM contracts and concession contracts for Urban Area Development"*. TU Delft.
- Hobma, F.A.M. et al (2008) *"Leren van de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk"*. TU Delft en OTB.

Hoekstra, S., Sluis, E. van en Os, A. (2007) "Wat maakt een *Unsolicited Proposal* succesvol?". In: *Building Business*, oktober 2007, pp. 50-51.

Kenniscentrum PPS (2005) "Europees aanbesteden bij PPS bij gebiedsontwikkeling". Ministerie van Financiën.

Klerk, L. de (2011) "Terug naar AF, uw krediet is verdampt". *Rooilijn*, 2011 nr. 6, pp. 396-404.

Lans, M.W. van der (2011) "De x-factor van het ongevraagde voorstel. Het ongevraagde voorstel als alternatief voor strategische grondaankopen: Een onderzoek naar de factoren die voor woningcorporaties het succes van het ongevraagde voorstel beïnvloeden". Masterthesis. Universiteit van Amsterdam, Amsterdam School of Real Estate.

Lastdrager, E. (2008) "PPS, gebiedsontwikkeling en Europese aanbestedingsregels: *contradictio in terminis?*". Masterthesis, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Lenferink et al, S. (2013) "Market Involvement throughout the Planning Lifecycle: public and private experiences with evolving approaches integrating the road infrastructure planning process". Proefschrift. Rijksuniversiteit Groningen.

Mattessich, P.W., Murray-Close, M. & Monsey, B.R. (2004) "Collaboration: what makes it work". Saint Paul: Wilder Publishing Center.

Mastenbroek, W. (1998) "Vaardiger onderhandelen". Heemstede: Holland Business Publications.

Ministerie van EZ, VROM & VenW (2003) "Toekomstvisie Bouwsector". Den Haag: Stichting Economisch Onderzoek (Universiteit van Amsterdam).

Ministerie van BZK et al. (2011) "De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011: een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden". Den Haag, Ministerie van BZK.

Moolhuizen, M.A. en Brackmann, S.C. (2002) "Publiek-private samenwerking en aanbestedingsrecht". *Bouwrecht* 9, 2002, pp. 776.

Muñoz-Gielen, D. (2006) "Het Valenciaanse model voor locatieontwikkeling". In: *Achtergrondinformatie*, 24<sup>e</sup> jaargang, nr. 4. 2006, pp. 5-22.

Needham, B. en Geuting, E. (2006) "Afschaffing van het zelfrealisatiebeginsel, economische effecten". Radboud Universiteit Nijmegen.

Poot, E (2009) "Spoorlijn Breda - Utrecht: over de bestuurlijke omgang met een *privaat Eigen Initiatief*". Masterthesis. Faculteit Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Praktijklerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft (2011) "Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: wat nu te doen? Handreiking voor de praktijk" met supplement "Samenwerking tussen publiek en *privaat* in een andere realiteit. Nieuwe modellen in theorie en praktijk". Praktijklerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft.

Randeraat, van G. (2006) "Sturen in complexiteit van binnenstedelijke Gebiedsontwikkeling". Masterthesis, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Regieraad Bouw et al (2010) "Bouw op Eigen Initiatief: praktische handleiding voor *Eigen Initiatieven* in de bouwsector". Den Haag: DeltaHage.

Regieraad Bouw et al (2009) "*Neem nou Eigen Initiatief*". Regieraad Bouw.

Regieraad Bouw (2009) "*Eindpublicatie, de regie voorbij*". Gouda: Regieraad Bouw.

Regieraad Bouw en PSI Bouw (2006) "*Unsolicited Proposals: Handleiding voor Eigen Initiatieven in de bouw in het (semi-)publieke domein*". Rijswijk: Quantes.

Rooy, P. van (2007) "*Grond, geld en gebiedsontwikkeling*" Real Estate Magazine, nr. 55, pp. 1-4.

Tennekes, J. en Harbers, A. (2012) "*Grootschalige of kleinschalige verstedelijking? Een institutionele analyse van de totstandkoming van woonwijken in Nederland, Vlaanderen en Noordrijn-Westfalen*". Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Teisman, G.R. (2000) "*Models for research into decision-making processes: On phases, streams and decision-making rounds*". Public Administration, 78 (4), 2000, pp. 937-956.

Teisman, G.R. (1997) "*Sturen via creatieve concurrentie: een innovatie-planologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*". Intreerede. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.

Veen, M. van der (2009) "*Contracting for better places: A relational analysis of development agreements in urban development projects*". Proefschrift. TU Delft. Amsterdam: IOS Press.

Verhagen, M.J.M. (2011) "*Kabinetsreactie op SER-advies 'Overheid én markt: Het resultaat telt!'*". Den Haag, brief van 11 februari 2011.

Verlaet, J. van 't (2008) "*Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*". Rotterdam: MCD.

Wassenaer van Catwijck, A.G.J. van (2005) "*Niet gevraagd, toch gekregen - hoe om te gaan met 'Unsolicited proposals'*". Tijdschrift voor Bouwrecht, 2005, nr. 6, pp. 542-547.

Vulperhorst, L. (2009) "*De vastgoedlezing 2009. Blindeman of coproducent? Nieuwe marktordening in de vastgoedsector door schaarse financieringsmogelijkheden*". Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.

Winer, M. en Ray, K. (1994) "*Collaboration handbook: Creating Sustaining, and Enjoying the Journey*". St. Paul, Wilder Foundation.

Wolleswinkel, C.J. (2013) "*De verdeling van schaarse publiekrechtelijke rechten. Op zoek naar algemene regels van verdelingsrecht*". Proefschrift. Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Vrije Universiteit Amsterdam.

Wolting, B., Bregman, A. en Pool, M. (2012) "*PPS en gebiedsontwikkeling*". Den Haag: SDU Uitgevers.

Zeeuw, F. de (2007) "*De engel uit het marmer, reflecties op gebiedsontwikkeling*". TU-Delft.

## Bijlage 3 **Overige bronnen**

### **A12-Zone Utrecht**

#### *Documenten:*

- Ontwikkelingsvisie Noordvleugel Utrecht 2015-2030, pdf (juni 2009)
- Ontwikkelingsperspectief 2040 A12 Centraal: ambitie voor een duurzame stedelijke ontwikkeling in de A12-zone, pdf (september 2009)
- Verstedelijkingsperspectief A12 Centraal: rode draad voor de langere termijn ontwikkeling van de A12-zone in de Utrechtse Regio, pdf (mei 2011)
- Intentieverklaring 2012-2020 A12 Centraal, pdf (april t/m juni 2012);
- Recht in het Hart: A12-zone Utrecht in nieuw perspectief, pdf (5 december 2012);
- Gezamenlijke Verdieping A12-Centraal, pdf, d.d. 5 december 2012;
- NOTA Nieuwe Ruimtelijke Strategie voor Utrecht, pdf (29 juli 2013)
- Handelingsperspectief A12-zone: Principes en inspiratie voor het handelen in de fase van actief rentmeesterschap, pdf (december 2013);

#### *Internetbronnen:*

- <http://www.a12-zone-utrecht.nl/>
- <http://www.a12centraal.nl/home>
- <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/samen-werken/a12-zone/>
- <http://www.kvk.nl/kvk-activiteiten/activiteiten-midden-nederland/cluster-bouwen-en-ontwerpen/gebiedsontwikkeling-a12-zone/>
- <http://www.kvk.nl/nieuws/bedrijfsleven-wil-a12-zone-tussen-utrecht-en-nieuwegein-ontwikkelen---20120522/>
- <http://www.nmu.nl/artikel/nmu-tekent-voor-duurzame-samenwerking-a12-zone>
- <http://www.romagazine.nl/uit-de-praktijk/4218-utrechtse-a12-zone-bedrijfsleven-pakt-de-handschoen-op>
- <http://www.bvr.nl/projecten/695-a12-centraal-utrecht.html>
- <http://www.aorta.nu/thermometer/doe-het-zelf-nieuwe-coalities-en-het-initiatief-a12-zone-utrecht/>
- <http://www.utrecht2040.nl/sleutelprojecten/a12-centraal-integrale-ontwikkeling-a12-zone>
- [http://mirt2012.mirtprojectenboek.nl/mirt\\_2012/utrecht/prioritaire\\_gebiedsopgaven/](http://mirt2012.mirtprojectenboek.nl/mirt_2012/utrecht/prioritaire_gebiedsopgaven/)

### **Garenmarkt Leiden**

#### *Documenten:*

- Ongevraagd voorstel Provast d.d. 2 juli 2013 (brief aan wethouder Van Woensel en Strijk, inclusief bijlagen: planboek, financiële vergelijking, parkeerbalans en juridische toets), via <http://www.leiden.nu/wp-content/uploads/2013/07/Provast-plan-ondergrondse-parkeergarages.pdf> [vertrouwelijk];
- Interne e-mails gemeente Leiden d.d. 17 oktober 2013 inzake beoordeling voorstel Provast en terugkoppeling bestuurlijk/ambtelijk overleg met Provast [vertrouwelijk].

#### *Internetbronnen:*

- <http://www.sleutelstad.nl/nieuws/archief/2010/01/garenmarkt-krijgt-ondergrondse-parkeergarage>
- <http://www.leiden.nu/economiewerk/provast-komt-met-eerste-plan-ondergrondse-parkeergarages>
- <http://www.leiden.nu/wp-content/uploads/2013/07/Provast-plan-ondergrondse-parkeergarages.pdf>
- <http://binnenstad.leiden.nl/ontwikkellocaties/garenmarkt>
- [http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0546.BP00090-0101/t\\_NL.IMRO.0546.BP00090-0101.html](http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0546.BP00090-0101/t_NL.IMRO.0546.BP00090-0101.html)

## ***Kralingse Berg Rotterdam***

### *Documenten:*

- USP “Kralingseberg: Rotterdam in ontwikkeling” pdf (ws. 2007);
- Presentatie Kralingse Berg STUURGROEP ppt d.d. 15 januari 2010;
- Presentatie Kralingse Berg EBDR ppt d.d. 25 januari 2011;
- Grondexploitatie Fakton pdf d.d. 2 februari 2011;
- Sheets Infra ppt d.d. 14 maart 2011;
- Flyer Kralingse Berg 29 maart pdf 2010;
- Presentatie workshop 2 Kralingse Berg ppt d.d. 17 maart 2011;
- Stadsvisie Rotterdam 2030 pdf.

### *Internetbronnen:*

- <http://www.zwartlicht.nl/#!/project/kralingse-berg-rotterdam/>
- <http://www.kralingen-oost.nl/cmsimages/file/wijkvisie/Wijkvisie%202012-2022.pdf>
- <http://kennisbank.platform31.nl/pages/9560/Nieuws/Marktpartijen-creren-Rotterdams-Central-Park.html>
- [http://www.top010.nl/html/kralingse\\_berg\\_rotterdam.htm](http://www.top010.nl/html/kralingse_berg_rotterdam.htm)
- <http://www.nieuws.top010.nl/voorlopig-geen-kralingseberg.htm>

INVALSHOEK	STERK	ZWAK
<b>Kwaliteiten van het USP</b>	<p><b>Originaliteit, onafhankelijkheid en innovativiteit</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Probleem en een oplossing met een uniek karakter (Hoekstra et al, 2007)</li> <li>▪ USP biedt indiener volledige vrijheid om vanuit conceptuele creativiteit een USP te ontwikkelen (Lenferink et al, 2013)</li> </ul> <p><b>Oplossing maatschappelijk vraagstuk</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Oplossing voor een maatschappelijk of publiek probleem (Hoekstra et al, 2007)</li> <li>▪ Bij voorkeur een oplossing van een urgent probleem (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ Het USP is op het juiste moment ingediend, waarop het aansluit bij de actualiteit van het vraagstuk en de politiek-maatschappelijke situatie van dat moment, rekening houdend met beleids- en verkiezingscycli (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ Het USP heeft een sociaal gezicht en kan daarom als sympathiek omschreven worden (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ Het USP is het juiste idee op het juiste moment (Poot, 2009);(Hoekstra et al, 2007)</li> </ul> <p><b>Aantoonbare maatschappelijke meerwaarde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De indiener meet zich ook de rol van belegger/eigenaar aan en blijft daardoor over een langere termijn betrokken (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ Het USP heeft programmatische, stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit (Van der Lans, 2011)</li> </ul> <p><b>Grondige en volledige probleemanalyse</b></p> <p><b>SMART geformuleerd en projectspecifiek</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ USP is opgesteld in samenwerking met de beoogde gebruikers of voorziet in draagvlak, samenwerking grondeigenaren (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ USP is SMART geformuleerd (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ USP is juridisch, technisch en financieel haalbaar (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ Het USP is realiseerbaar, de private partners en afnemers zijn bekend en gebonden, er wordt een compleet pakket</li> </ul>	<p><b>Originaliteit, onafhankelijkheid en innovativiteit</b></p> <p><b>Oplossing maatschappelijk vraagstuk</b></p> <p><b>Aantoonbare maatschappelijke meerwaarde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vermeende toegevoegde waarde, perspectief op de levenscyclus, is niet aanwezig (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ De vermeende toegevoegde waarde van een USP is onduidelijk, gedetailleerde en geëngageerde haalbaarheidsinformatie, deze dienen te worden onderzocht door de publieke partij (Lenferink et al, 2013)</li> </ul> <p><b>Grondige en volledige probleemanalyse</b></p> <p><b>SMART geformuleerd en projectspecifiek</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De scope van het USP is groter dan door de ontvangende partij behandeld wordt (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Relatief grote afhankelijkheid van derden, minder zekerheden (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ De vermeende toegevoegde waarde van een USP is onduidelijk, gedetailleerde en geëngageerde haalbaarheidsinformatie, deze dienen te worden onderzocht door de publieke partij (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ Indieneren moeten hun klant beter kennen:</li> </ul>

INVALSHOEK	STERK	ZWAK
	<p>aangeboden. (Van der Lans, 2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zorg ervoor dat het USP past binnen aanbestedingswetgeving en –beleid en onderbouw in het USP zorgvuldig dat en hoe de transactie rechtmatig zal zijn (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ Aanzienlijk privaat inzicht in planningsprocedures (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ Voorzien in flexibiliteit van contracten: promoten van doorgaande interactie, wat op gespannen voet staat met de aanbestedingsregels. Daarom is een verandering noodzakelijk naar meer adaptieve relationele contracten om die dialoog te blijven voeren, zoals partnering en alliantieovereenkomsten (Lenferink et al, 2013)</li> </ul> <p><b>Uitvoerbaarheid m.b.t. overheidsplannen</b></p>	<p>structuur, verantwoordelijkheden medewerkers, processen, planningsprocedures, voordat zij een USP indienen (Lenferink et al, 2013)</p> <p><b>Uitvoerbaarheid m.b.t. overheidsplannen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het USP accepteren is een complex proces, omdat het lopende planningsprocedures en politieke discussie kan doorkruisen (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ Het is voor een indiener moeilijk om draagvlak te krijgen voor een USP, die worden gezien als bedreiging voor het planningsproces (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ Publieke partijen ondervinden moeilijkheden in het structureren en combineren van het planningsproces met vroege marktbetrokkenheid (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ USP sluiten soms niet aan op publiek beleid: een ingediend USP lost een probleem op dat door de publieke partij niet als zodanig wordt herkend. Danwel het probleem wordt herkend maar de oplossing botst met het bestaande beleid ( Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ In vroege stadia van beleids- en planontwikkeling kunnen publieke partijen niet zo gemakkelijk substantiele politieke of financiële verplichtingen aangaan (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ Participatief en collectief ontwerp, co-ontwikkeling en co-eigenaarschap kunnen overheid, markt en maatschappij verbinden, op een zodanige wijze dat het de complexiteit en connectiviteit van de huidige maatschappij weerspiegeld (Lenferink et al, 2013)</li> </ul>
<b>Publieke marktbeïnvloeding</b>	<p><b>Inzet vormende sturingsinstrumenten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De publieke partij geeft invulling aan actief</li> </ul>	<p><b>Inzet vormende sturingsinstrumenten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het is voor een indiener moeilijk om</li> </ul>



INVALSHOEK	STERK	ZWAK
	<p>grondbeleid zodat zij in het bezit is van grond met een goede prijs/kwaliteit verhouding en zij deze beschikbaar kan stellen voor USP-projecten (Van der Lans, 2011)</p> <p><b>Inzet regulerende sturingsinstrumenten</b></p> <p><b>Inzet stimulerende sturingsinstrumenten</b></p> <p><b>Bekwaamheid publiek als marktactor</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Goede interpersoonlijke relatie tussen individuele privaat en publiek, zowel ambtelijk als bestuurlijk (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ Stuur op een gedeelde visie van privaat en publiek (Van der Lans, 2010)</li> <li>▪ Overleg tussen indiener en ontvanger over het USP, alvorens het in te dienen (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ Tijdig communiceren tussen partijen om te kijken wat er speelt qua belangen, eisen en wensen (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Informele contacten zijn een aanvulling op formele, zoals USP-loket. Door informele contacten kan draagvlak worden ontwikkeld bij belangrijkste actoren (Degenkamp, 2010).</li> <li>▪ Door interactie tussen publieke en private sector kan inzicht worden verkregen in planningsprocedures en overheidsambities, waardoor mogelijkheden ontstaan om een <i>window of opportunity</i> te ontdekken (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ Er is bij private partijen scepsis over de toegevoegde waarde van USP-loketten. Bestaande informele contacten werken sneller en beter om een USP bij een publieke partij aan te dragen (Degenkamp, 2010)</li> </ul>	<p>draagvlak te krijgen voor een USP, die worden gezien als bedreiging voor het planningsproces (Lenferink et al, 2013)</p> <p><b>Inzet regulerende sturingsinstrumenten</b></p> <p><b>Inzet stimulerende sturingsinstrumenten</b></p> <p><b>Bekwaamheid publiek als marktactor</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Practice-communities om te leren om te gaan met complexiteit van belangen (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ Verbinding tussen strategische beleidsvorming en projectplanontwikkeling kan worden verstevigd door toegenomen publiek-private interactie over de wensen, ambities en verwachtingen van de betrokken overheden (Lenferink et al, 2013)</li> </ul>
<p><b>Procesmanagement</b></p>	<p><b>Beïnvloeding bij interactie door onderhandeling</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Overleg tussen indiener en ontvanger over het USP, alvorens het in te dienen (Van der Lans, 2011)</li> </ul> <p><b>Beïnvloeding bij interactie door beslissen</b></p>	<p><b>Beïnvloeding bij interactie door onderhandeling</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Participatief en collectief ontwerp, co-ontwikkeling en co-eigenaarschap kunnen overheid, markt en maatschappij verbinden, op een zodanige wijze dat het de complexiteit en connectiviteit van de huidige maatschappij weerspiegelt (Lenferink et al, 2013)</li> </ul> <p><b>Beïnvloeding bij interactie door beslissen</b></p>

INVALSHOEK	STERK	ZWAK
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stroommodel Kingdon vertoont parallellen met het USP-proces (Hoekstra et al, 2007);(Degenkamp, 2010);(Poot, 2009)</li> </ul> <p><b>Beïnvloeding bij interactie door communiceren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Overleg tussen indiener en ontvanger over het USP, alvorens het in te dienen (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ Lobbyen in media en politiek is een essentiële voorwaarde vooraf (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ Tijdig communiceren tussen partijen om te kijken wat er speelt qua belangen, eisen en wensen (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Er is bij private partijen scepsis over de toegevoegde waarde van USP-loketten. Bestaande informele contacten werken sneller en beter om een USP bij een publieke partij aan te dragen (Degenkamp, 2010)</li> </ul>	<p><b>Beïnvloeding bij interactie door communiceren</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onderschatting van de intensiteit van noodzakelijke stakeholder involvement, de strikte regels en procedures die een rol spelen in de complexiteit van planvorming en besluitvorming (Lenferink et al, 2013)</li> </ul>
<p><b>Publiek beleid voor USP</b></p>	<p><b>Geschreven, vaststaand en bindend</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Middelen ter beschikking stellen, publiek ondernemersgeld, om daarmee bereidheid en mogelijkheid voor publieke inzet voor USP te stimuleren. Bijvoorbeeld 10% van begroting of tijd en geld (50/50) (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Privaat commitment bewerkstelligen door bijvoorbeeld eisen stellen aan private bekostiging (51%, red.)</li> <li>▪ Er is sprake van lokale afspraken of protocollen voor USP: over de indiening en behandeling ervan, over de bescherming van ideeën en vertrouwelijkheid (Van der Lans, 2011)</li> </ul> <p><b>Strijdt niet met internationale regels</b></p> <p><b>Legt de definitie van USP vast</b></p> <p><b>Legt procedure en evaluatiewijze vast</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instellen van een werkgroep van aanjagers op managementniveau om USP</li> </ul>	<p><b>Geschreven, vaststaand en bindend</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beperkte prikkels voor publiek om medewerking te verlenen aan USP (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ Trage besluitvorming omdat er geen beleid bestaat, USP wordt in de 'wacht' gezet (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ In vroege stadia van beleids- en planontwikkeling kunnen publieke partijen niet zo gemakkelijk substantiele politieke of financiële verplichtingen aangaan (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ Vertrouwen van private partijen in het USP als mechanisme is ontoereikend, de slagingskans is zeer klein (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Bij publiek is wel een wil om USP te begeleiden, maar geen middelen (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Behoeft aan een duidelijke USP-procedure als houvast bij de nieuwe rollen die publieke en private partijen krijgen bij een USP (Degenkamp, 2010)</li> </ul> <p><b>Strijdt niet met internationale regels</b></p> <p><b>Legt de definitie van USP vast</b></p> <p><b>Legt procedure en evaluatiewijze vast</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Er is bij private partijen scepsis over de toegevoegde waarde van USP-loketten.</li> </ul>

INVALSHOEK	STERK	ZWAK
	<p>te begeleiden en NIH-syndroom te voorkomen (Degenkamp, 2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Voorzieningen aanwezig voor het indienen en behandelen van een USP. Deze dienen te bestaan uit een duidelijk loket en anderzijds uit een team dat in staat is ingediende ideeën serieus en vertrouwelijk te behandelen en te koppelen aan de juiste personen binnen de publieke organisatie (Hoekstra et al, 2007)</li> </ul> <p><b>Evaluatie door onafhankelijke en deskundige instantie</b></p> <p><b>Wijze van omgang met USP is toetsbaar</b></p> <p><b>Waarborgt vertrouwelijke omgang met informatie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Oneerlijke concurrentie door een ontoelaatbare kennisvoorsprong van de indiener van het USP, naar aanleiding waarvan een aanbestedingsprocedure zal worden gestart (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Er is sprake van lokale afspraken of protocollen voor USP: over de indiening en behandeling ervan, over de bescherming van ideeën en vertrouwelijkheid (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ Indieneren dienen de zekerheid te verkrijgen dat het USP vertrouwelijk wordt behandeld (Brouns, 2009)</li> </ul> <p><b>Voorziet in competitieve procedure indien aanbestedingsplichtig</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Het is mogelijk dat een USP de mededinging negatief beïnvloedt, als onduidelijk is hoe het USP zal worden aanbesteed. (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ Er is sprake van een helder gunningsdanwel aanbestedingsbeleid; helderheid voor de indiener in welke gevallen de publieke partij bereid is te gunnen en in welke gevallen zij zal aanbesteden of een prijsvraag zal uitschrijven (Van der Lans, 2011)</li> </ul>	<p>Bestaande informele contacten werken sneller en beter om een USP bij een publieke partij aan te dragen (Degenkamp, 2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ De vervolgstappen van de behandeling, nadat het loket het USP als waardevol heeft bestempeld zijn niet transparant, waardoor het vertrouwen in de goede afloop daalt (Degenkamp, 2010)</li> </ul> <p><b>Evaluatie door onafhankelijke en deskundige instantie</b></p> <p><b>Wijze van omgang met USP is toetsbaar</b></p> <p><b>Waarborgt vertrouwelijke omgang met informatie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Een USP kan 'gestolen' worden door een andere private partij of de ontvangende publieke partij, zonder dat er een vergoeding plaatsvindt (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Publieke partijen ervaren het als wenselijk dat marktwerking plaatsvindt. Indien een indiener van een USP de intellectuele eigendomsrechten heeft beschermd, kan dit een monopolypositie creëren wat marktwerking hindert. Door ontvangers wordt deze bescherming als onwenselijk gezien (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Om een USP het investeren waard te maken, moeten de intellectuele eigendomsrechten van een USP beter worden beschermd. Beleid is afwezig of werkt niet (Lenferink et al, 2013)</li> </ul> <p><b>Voorziet in competitieve procedure indien aanbestedingsplichtig</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Marktwerking wordt in de optiek van ontvangers door verhinderd, wanneer een USP de fase van aanbesteden heeft bereikt en dit vanwege de kennisvoorsprong van de indiener kan leiden tot minder inschrijvingen (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Er wordt te star omgegaan met aanbestedingsregelgeving. Publieke partijen willen te ver binnen de regels van het aanbestedingsrecht blijven, waardoor maatregelen om indieneren te belonen niet snel gebruikt zullen worden. Publieke partijen besteden in de ogen van indieneren namelijk te snel aan, waardoor voor indieneren de kans afneemt om een USP ook daadwerkelijk zelf</li> </ul>

INVALSHOEK	STERK	ZWAK
	<p><b>Waarborgt dat indiener kan deelnemen aan competitieve procedure</b></p> <p><b>Beleid stimuleert indiening van USP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Middelen ter beschikking stellen, publiek ondernemersgeld, om daarmee bereidheid en mogelijkheid voor publieke inzet voor USP te stimuleren. Bijvoorbeeld 10% van begroting of tijd en geld (50/50) (Degenkamp, 2010)</li> </ul>	<p>uit te voeren (Degenkamp, 2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onderhandse gunning is onvoldoende transparant, er vindt onvoldoende marktwerking plaats met de nodige waarborgen tegen corruptie (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Ongewenst en onnodig aanleiding geven voor een aanbestedingsprocedure (Van der Lans, 2013)</li> <li>▪ Inspanningsverplichting van de publieke partij dat indien noodzakelijk een aanbesteding wordt uitgeschreven naar aanleiding van een ingediend USP (Brouns, 2009)</li> </ul> <p><b>Waarborgt dat indiener kan deelnemen aan competitieve procedure</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Voor private partijen is de relatie tussen indienen en een toekomstige aanbestedingsprocedure van belang. Nu een directie relatie tussen die twee in praktijk zelden wordt gemaakt, is vergoeding van de private partijen belangrijk om te besluiten tot inspanningen en participatie (Lenferink et al, 2013)</li> </ul> <p><b>Beleid stimuleert indiening van USP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Publieke partijen moeten een loket instellen en dit actief communiceren (Brouns, 2009)</li> <li>▪ Inspanningsverplichting van de publieke partij dat indien noodzakelijk een aanbesteding wordt uitgeschreven naar aanleiding van een ingediend USP (Brouns, 2009)</li> <li>▪ Om een USP het investeren waard te maken, moeten de intellectuele eigendomsrechten van een USP beter worden beschermd. Beleid is afwezig of werkt niet (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ Verkrijgen van onkostenvergoeding naar aanleiding van een ingediend USP (Brouns, 2009)</li> <li>▪ Door publiek in te stellen stimuli om het indienen aantrekkelijker te maken: swiss challenge, bafo, bonussysteem, terugdringing inschrijftijd, functioneel specificeren (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Gedeeltelijk vergoeden van ontwikkelkosten om het risico van een investering weg te nemen, bijvoorbeeld op basis van afkoop intellectueel eigendom of licentie (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Vergoeding van misgelopen</li> </ul>

INVALSHOEK	STERK	ZWAK
		<p>uitvoeringskosten bij het niet gunnen aan de indiener, door publieke partij en/of winnaar (Degenkamp, 2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Beloningen en prikkels moeten expliciet gemaakt worden in een vroeg stadium (Lenferink et al, 2013)</li> </ul>
<p><b>Succesfactoren voor samenwerking</b></p>	<p><b>Juiste stakeholders betrokken</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ USP is opgesteld in samenwerking met de beoogde gebruikers of voorziet in draagvlak, samenwerking grondeigenaren (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ De indiener meet zich ook de rol van belegger/eigenaar aan en blijft daardoor over een langere termijn betrokken (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ Het USP is realiseerbaar, de private partners en afnemers zijn bekend en gebonden, er wordt een compleet pakket aangeboden. (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ De indiener dient over kennis en kunde te beschikken t.a.v. een USP (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ USP heeft een grotere slagingskans, wanneer dit eerst ambtelijk wordt getoetst (completering, vorm, indiening, timing) en daarna ingediend bij het bestuur (Van der Lans, 2011)</li> </ul> <p><b>Communicatie adequaat tussen stakeholders</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informele contacten zijn een aanvulling op formele, zoals USP-loket. Door informele contacten kan draagvlak worden ontwikkeld bij belangrijkste actoren (Degenkamp, 2010).</li> <li>▪ Overleg tussen indiener en ontvanger over het USP, alvorens het in te dienen (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ Goede interpersoonlijke relatie tussen individuele privaat en publiek, zowel ambtelijk als bestuurlijk (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ Tijdig communiceren tussen partijen om te kijken wat er speelt qua belangen, eisen en wensen (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Lobbyen in media en politiek is een essentiële voorwaarde vooraf (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ Er is bij private partijen scepsis over de toegevoegde waarde van USP-loketten. Bestaande informele contacten werken sneller en beter om een USP bij een</li> </ul>	<p><b>Juiste stakeholders betrokken</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Relatief grote afhankelijkheid van derden, minder zekerheden (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ Onderschatting van de intensiteit van noodzakelijke stakeholder involvement, de strikte regels en procedures die een rol spelen in de complexiteit van planvorming en besluitvorming (Lenferink et al, 2013)</li> </ul> <p><b>Communicatie adequaat tussen Stakeholders</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onderschatting van de intensiteit van noodzakelijke stakeholder involvement, de strikte regels en procedures die een rol spelen in de complexiteit van planvorming en besluitvorming (Lenferink et al, 2013)</li> </ul>

INVALSHOEK	STERK	ZWAK
	<p>publieke partij aan te dragen (Degenkamp, 2010)</p> <p><b>Gedeelde missie, visie en doelstelling</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Stuur op een gedeelde visie van privaat en publiek (Van der Lans, 2010)</li> </ul> <p><b>Eigenbelang stakeholders gesteund</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tijdig communiceren tussen partijen om te kijken wat er speelt qua belangen, eisen en wensen (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Opportunistisch gedrag van de indiener dient te worden onderzocht door de publieke partij (Lenferink et al, 2013)</li> </ul> <p><b>Leiderschap aanwezig</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zowel indiener als ontvanger hebben een trekker/sleutelfiguur aangesteld, een publieke en private entrepreneur met gevoel voor ondernemerschap, die kan lobbyen bij de wederpartij en stakeholders (Hoekstra et al, 2007)</li> <li>▪ Instellen van een werkgroep van aanjagers op managementniveau om USP te begeleiden en NIH-syndroom te voorkomen (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Voorzieningen aanwezig voor het indienen en behandelen van een USP. Deze dienen te bestaan uit een duidelijk loket en anderzijds uit een team dat in staat is ingediende ideeën serieus en vertrouwelijk te behandelen en te koppelen aan de juiste personen binnen de publieke organisatie (Hoekstra et al, 2007)</li> </ul> <p><b>Gezamenlijke grondregels vastgesteld</b></p> <p><b>Steun van de eigen organisatie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instellen van een werkgroep van aanjagers op managementniveau om USP te begeleiden en NIH-syndroom te voorkomen (Degenkamp, 2010)</li> </ul>	<p><b>Gedeelde missie, visie en doelstelling</b></p> <p><b>Eigenbelang stakeholders gesteund</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Controlereflex bij publieke partijen (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ Risicomijdend gedrag bij marktpartijen (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ Inspelen op de wensen en eisen van publiek is nog niet optimaal bij indieners doorgedrongen. Publiek is een grote en veelzijdige partij (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Indieners moeten hun klant beter kennen: structuur, verantwoordelijkheden medewerkers, processen, planningsprocedures, voordat zij een USP indienen (Lenferink et al, 2013)</li> </ul> <p><b>Leiderschap aanwezig</b></p> <p><b>Gezamenlijke grondregels vastgesteld</b></p> <p><b>Steun van de eigen organisatie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gebrek aan draagvlak voor USP dieper in de organisatie publiek. Not-Invented-Here syndroom is een obstakel voor het toepassen van innovatieve kennis uit de markt (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Het ontbreekt aan een prikkel voor een professionele houding jegens het USP. Er is</li> </ul>

INVALSHOEK	STERK	ZWAK
	<p><b>Vertrouwen aanwezig tussen individuen en organisaties</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vertrouwen door goede samenwerking en vice versa, vertrouwen heeft positief effect op gebruik van USP (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Er is sprake van eerdere succesvolle ervaring met positieve samenwerking met een indiener van een USP (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ USP vereist openheid en vertrouwen (Degenkamp, 2010)</li> </ul>	<p>sprake van een negatieve houding voor ideeën van buitenaf. Worden gezien als bedreiging van het planningsproces (Lenferink et al, 2013)</p> <p><b>Vertrouwen aanwezig tussen individuen en organisaties</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Indieners zijn afhankelijk van de integriteit van ontvangers (Degenkamp 2010).</li> </ul>
<p><b>Contextuele aspecten</b></p>	<p><b>Cultureel / historisch</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instellen van een werkgroep van aanjagers op managementniveau om USP te begeleiden en NIH-syndroom te voorkomen (Degenkamp, 2010)</li> </ul> <p><b>Economisch</b></p> <p><b>Juridisch</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Zorg ervoor dat het USP past binnen aanbestedingswetgeving en –beleid en onderbouw in het USP zorgvuldig dat en hoe de transactie rechtmatig zal zijn (Van der Lans, 2011)</li> <li>▪ Voorzien in flexibiliteit van contracten: promoten van doorgaande interactie, wat op gespannen voet staat met de aanbestedingsregels. Daarom is een verandering noodzakelijk naar meer adaptieve relationele contracten om die dialoog te blijven voeren, zoals partnering en alliantieovereenkomsten (Lenferink et al, 2013)</li> </ul>	<p><b>Cultureel / historisch</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gebrek aan draagvlak voor USP dieper in de organisatie publiek. Not-Invented-Here syndroom is een obstakel voor het toepassen van innovatieve kennis uit de markt (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Indieners verwachten dat het USP geen kans maakt, omdat publiek zich daar toch niet voor wil inzetten (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Het ontbreekt aan een prikkel voor een professionele houding jegens het USP. Er is sprake van een negatieve houding voor ideeën van buitenaf. Worden gezien als bedreiging van het planningsproces (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ Passieve en enigszins terughoudende attitude jegens USP (Lenferink et al, 2013)</li> </ul> <p><b>Economisch</b></p> <p><b>Juridisch</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aanbestedingen neigen voor publiek een black-box te worden. Actief stimuleren van participatie maatschappij door betrekken publiek, maatschappelijke partijen en belangengroepen. De overheid kan helpen door de discussie tussen marktpartijen en maatschappelijke groepen te faciliteren (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ Publieke partijen ervaren het als wenselijk dat marktwerking plaatsvindt. Indien een indiener van een USP de intellectuele eigendomsrechten heeft beschermd, kan dit een monopolypositie creëren wat marktwerking hindert. Door ontvangers wordt deze bescherming als onwenselijk gezien</li> </ul>

INVALSHOEK	STERK	ZWAK
		<p>(Degenkamp, 2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Marktwerking wordt in de optiek van ontvangers door verhinderd, wanneer een USP de fase van aanbesteden heeft bereikt en dit vanwege de kennisvoorsprong van de indiener kan leiden tot minder inschrijvingen (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Er is geen exclusief recht dat ontleend kan worden aan een USP, waardoor een ontwikkelrecht kan worden verkregen dat de indiener in staat stelt het USP zelf uit te voeren (Brouns, 2009)</li> <li>▪ Om een USP het investeren waard te maken, moeten de intellectuele eigendomsrechten van een USP beter worden beschermd. Beleid is afwezig of werkt niet (Lenferink et al, 2013)</li> <li>▪ Er wordt te star omgegaan met aanbestedingsregelgeving. Publieke partijen willen te ver binnen de regels van het aanbestedingsrecht blijven, waardoor maatregelen om indieners te belonen niet snel gebruikt zullen worden. Publieke partijen besteden in de ogen van indieners namelijk te snel aan, waardoor voor indieners de kans afneemt om een USP ook daadwerkelijk zelf uit te voeren (Degenkamp, 2010)</li> <li>▪ Ongewenst en onnodig aanleiding geven voor een aanbestedingsprocedure (Van der Lans, 2013)</li> <li>▪ Voor private partijen is de relatie tussen indienen en een toekomstige aanbestedingsprocedure van belang. Nu een directie relatie tussen die twee in praktijk zelden wordt gemaakt, is vergoeding van de private partijen belangrijk om te besluiten tot inspanningen en participatie (Lenferink et al, 2013)</li> </ul>



## Bijlage 5 **Tabel met resultaten cases**

# ANALYSEKADER

KRITISCHE SUCCESFACTOREN (KS), NOODZAKELIJKE CRITERIA (NC), CONTEXTVARIABLEN (CV)

	A12-zone Utrecht	Kralingse Berg Rotterdam	Garenmarkt Leiden
<b>KS: succesfactoren voor samenwerking</b>			
<b>Juiste stakeholders betrokken</b>			
Relevantie stakeholders aanwezig (belangrijkst)	<p>NEG, E. Mismatch tussen wat A12-C inbrengt en wat nodig is voor samenwerking. De relatie tussen probleem-stakeholder soms niet te zien. Als infra-investering wegvalt vervalt basis voor belang A12-C aannemers. Het Rijk als grote afwezige en cruciale stakeholder ontbrak, terwijl dit het kernprobleem is. Belang aannemers binnen A12-C is gericht op invloed op aanbesteding infra en bouwen (kort termijn), maar niet op strategische samenwerking (middel- en -lange termijn). Directe concurrenten ook. NMU, Movares en TNO hebben zich onvoldoende laten zien. KvK wel juiste rol gelet op missie. Privaat teveel aandacht voor eigen belangen, niet voor die van publiek. Grotere belangen A12-C aannemers (1e rang, beïnvloeding aanbesteding) overheersen gemeenschappelijk belang voor de samenwerking (strategische agenda). MF en TNO weer andere doelstelling (Living Lab). Aan publieke kant wel juiste stakeholders, maar Utrecht is relevant maar heeft ondanks akkoord niet meegedaan (en geen akkoord Raad op samenwerking), waardoor pas laat confrontatie kwam. Trekkers binnen A12-C KvK, maar rest achterop de kar en reactieve rol. Eindresultaat komt onvoldoende tegemoet aan eigenbelangen deelnemers, dus niet tevreden en geen succes. Bij procesaanpak heb je procesdenkers nodig, bij initiatievenaanpak initiatiefnemers. Gebrek aan vertrouwen door intransparantie over primaire belangen. Onduidelijke afspraken over inhoud samenwerking, dus of de juiste partijen erbij zitten ook nog onbekend. Er komen uiteindelijk geen initiatieven, dus geen succes voor overheden: waren dus niet de juiste partij.</p> <p>A12: Koppeling tussen leden A12-C en werkelijke problematiek is beperkt aanwezig, uiteenlopende diepere doelstellingen en overlappende belangen zijn te klein om van meerwaarde te kunnen zijn voor participerende overheden. Goede probleemanalyse nodig, belangen- en verwachtingen-, doelstellingen management. Irreële verwachtingen, waardoor discomfort en gebrek aan vertrouwen. En daarin vanaf het begin eerlijk zijn, anders uitstel van executie. Eerst betere probleem- en belangenanalyse, dan pas oplossingen. Had voor ondertekening Initiatief moeten worden getackled. Misschien meerdere agenda's inrichten voor een initiatief: strategisch, tactisch, operationeel.</p>	<p>NEG, I. JvdR, NEG, E (175 ev) In het consortium KB is de keten wel compleet, maar qua draagvlak, grondposities en stake/shareholders waren enkele sleutelspelers niet geconsulteerd danwel betrokken. Ook zijn andere belangen van de gemeente onvoldoende onderkend (prioritering locaties, A16-concurrentie qua budget, etc.) Kostendragers waren vaak nog niet uitgezocht, indicatief. Karakter van het USP was dat van een Gebiedsvisie: slechts een verleidingsstuk als basis om verder onderzoek te doen. KB is ook bovenlangs gegaan, nadien wel enkele workshops gehouden ambtelijk, maar geen extern draagvlak.</p>	<p>POS. Ook een brede kring van belanghebbenden, ook ambtelijk en bestuurlijk, zijn door de Indiener betrokken. Ook breed consortium. Bronen: USP:E, WEL (lijst), NJ:E,WEL (25, 325), PvE:E,MATIG (124), SV:E, MATIG (31, 209, 235). Provast heeft gekozen om bovenlangs te gaan, meer draagvlak ambtelijk en extern (belangengroepen) was noodzakelijk. Politiek gemaakt en weinig ruimte vanwege politieke afspraken. USP-loket?</p>
Beheersbaar aantal stakeholders	<p>NEG, I. Input vanuit de A12-C aannemers pas om 5 voor 12, niet in staat gebleken om dit te beheersen. Mede vanwege de taalverschillen publiek (proces/strategisch)-privaat (project/operationeel). Ondanks organisatie in Kernteam en Werkgroepen niet eruit gehaald wat erin zat. Onvoldoende daadkracht binnen A12-C. Het Rijk als ontbrekende partij in samenwerking niet beheerst. Ook Utrecht onvoldoende. Taalverschillen publiek (proces/strategisch)-privaat (project/operationeel) serieus nemen. Aan behoeften elk niveau voorzien.</p>	<p>POS, E. In de werksessies slechts het consortium en ambtelijke afvaardiging. Niet iedereen in beeld, maar ook vanwege keuze om eerst bestuurlijk draagvlak voor de gebiedsvisie te verkrijgen.</p>	<p>POS. Iedereen was in beeld, maar bewuste keuze gemaakt door Provast om bovenlangs te gaan (zie boven). Alleen Provast van consortium was front-office</p>
<b>Communicatie adequaat tussen stakeholders</b>			
Formeel en informele communicatie	<p>POS, I. Voorafgaand aan het indienen van het USP is e.e.a. met Stuurgroep voorbesproken. Ook daarna op meerdere niveau's. Verbeterpunt is wel dat privaat reactief bleek en pas als er een concreet tussenresultaat op tafel lag: achterban van kernteamleden laat met input. Verder miste inbreng van Utrecht, geen tijd/prioriteit. Informele communicatie vooral met de top van A12-C (die de taal sprak): de KvK, waardoor de achterliggende partijen reactief werden. Vertegenwoordiging vanuit de A12-C aannemers bleek onvoldoende sterk, geen expliciete uitspraken. Informele communicatie is niet uit te sluiten, maar moeilijk waarneembaar. Diffuse communicatie door Utrecht (wethouder) zorgde voor verkeerde verwachtingen. Taalverschil tussen strategisch (lang) publiek en tactisch/operationeel (kort, middel) privaat. Kloof is overbrugd door de KvK, maar mede daardoor pas laat reactie op resultaten, omdat privaat het eindresultaat toen pas zag. Rekening houden met elkaars taal en horizon. Toepassing metacommunicatie.</p>	<p>POS, E. Beide heeft plaatsgevonden, vooral voorafgaande aan indiening USP. Tijdens de beoordeling een meer formeel karakter vanwege substantiele vragen, wel pogingen daartoe (agenda workshop).</p>	<p>POS. Beide heeft plaatsgevonden. PwW:WEL (21, 28), NJ: WEL (85, 90), SV: WEL (252).</p>
Uitwisseling van probleeminterpretaties, meningen, belangen, etc. (belangrijkst)	<p>NEG, I. Dit heeft ondanks gehouden workshops en begeleiding alleen geleid tot een oppervlakkige analyse van gedeelde belangen. Bij een beter probleem-, belangenanalyse en verwachtingen- en doelstellingemanagement had eerder tot de kern gekomen, zelfs voordat het USP werd ingediend. Nu is ingestemd met een vaag idee van samenwerking, dat nog gedefinieerd moest worden. Aanleiding voor samenwerking was terugtrekkende rol overheid en bijbehorende taakonduidelijkheid, op de agenda houden gebied. Bij expliciete onwil publiek niet doorduwen, maar waarom nagaan. Maar ook binnen publiek en privaat lagen de belangen niet op 1 lijn. Niet eerder starten dan nadat de beelden zijn uitgewisseld. Eerst ambtelijk nagaan wat het PvA is, dan bestuurlijk verankeren. Pleidooi voor vastleggen procesgang bij USP.</p>	<p>POS, E. Daar is het wel maar onvoldoende toe gekomen in de assessment. Meer vaststellen van vragen en beantwoording en trekken van conclusies. Blauwhoed kon inhoudelijke kritiek nog onvoldoende weerleggen, daarom geen vervolgstappen gezet.</p>	<p>POS, E. heeft plaatsgevonden, maar Provast heeft de gemeentelijke belangen onvoldoende onderkend: zekerheid realisatie, koppeling, risico's afhaken Hoogvliet, 100 extra plaatsen, opheffen parkeerplekken, privaat exploiteren, staatsteun, tariefsinvloed etc. SV: E, NEG(44, 51, 73), PwW: E, NEG (40, 42, 135, 161), NJ: E, POS (62, 69, 150) USP is onvoldoende adaptief geweest (PwW: 134, SV: 243) en daarom geen exclusiviteit verkregen.</p>
<b>Gedeelde missie, visie en doelstelling aanwezig</b>			

	Missie etc. onderscheidend t.o.v. die van individuele stakeholders	NEG, I. Omdat de diepere probleemanalyse ontbrak of werd erkend, zijn verkeerde verwachtingen ontstaan van elkaar (kip-ei discussies). Werkmissie verschilde aan private kant heel erg veel van de eigen doelstellingen en missie, waardoor twijfels zijn ontstaan aan meerwaarde van het initiatief. Werkelijke missie's kwamen pas laat in beeld. Missie te abstract "beste voor de stad", maar was niet congruent met belangen en primaire doelen. Alleen uitwerking 'actief rentmeesterschap'. PvA is (pas) na ondertekening Gezamenlijke Verdieping opgesteld. Discussie over eindresultaat is blijven bestaan. Hele kleine overlap van belangen.	NEG. Niet aanwezig.	NEG. Niet aanwezig.
	Missie etc. SMART geformuleerd	NEG, E. Zie boven. PvA is (pas) na ondertekening Gezamenlijke Verdieping opgesteld. Discussie over eindresultaat is blijven bestaan. Had voor ondertekening moeten worden afgekaart.	NEG. Niet aanwezig.	NEG. Niet aanwezig.
	Missie etc. niet bedreigend	NEG, E. De langetermijnmissie van de publieke partijen is te ver voor de private, de korte termijn belangen van de A12-C partners worden niet vervuld. Deze spanning was bedreigend voor beide ("ze moeten ons niet aan het werk zetten" en "ze moeten investeren in infra"). De hele aanleiding voor het USP was de bedreiging voortvloeiend uit het Verstedelijkingsperspectief.	NEG. Niet aanwezig.	NEG. Niet aanwezig.
<b>Eigenbelang stakeholders gesteund</b>				
	Eigenbelang beschermd	NEG, E. Eigenbelangen publiek zijn onvoldoende tijdig (h)erkend voor privaat, om daarop in te spelen. Eigenbelangen privaat (met name aannemers) zijn te laat expliciet gemaakt en (h)erkend door publiek. Als resultaten (initiatieven) uitblijven na processamenwerking, ontstaat twijfel aan de juistheid van de gecommuniceerde intenties. Belangen zijn wel besproken, ook de verschillen, maar niet als legitiem gekwalificeerd (vnl. privaat). Belang privaat ligt bij kortetermijn, waardoor er niet de natuurlijke neiging was om langetermijnproblemen overheden (Rijksbijdrage) aan te vatten, strategische samenwerking in plaats van operationeel/tactisch (actief rentmeesterschap). Overheden hebben geen middelen op belangen privaat te dienen (infrastructurele knelpunten verhelpen). Procesmatig is het USP een succes, maar inhoudelijk niet: primaire belangen zijn niet gediend van beide zijden. Wat is succes? Wanneer is dit voor jou geslaagd? Verwachtingenman, Doelstellingenman, etc. Belangen hoeven niet te overlappen, als ieder maar z'n succes kan halen. Belangen privaat zijn op korte termijn, publiek op lange termijn. Dus processamenwerking knelt daar.	POS, I. Gemeente heeft duidelijk afgebakend welke belangen voor haar relevant waren, in hoeverre dat geld voor KB is onduidelijk. Hebben daar echter geen weg in gevonden. Geen samenwerking totstandgekomen, daarom weinig gelegenheid geweest om dit te tonen. Eigenbelang is wel beschermd, maar de belangen van de ander is onvoldoende (h)erkend.	POS, I. Gemeente heeft duidelijk afgebakend welke belangen voor haar relevant waren, in hoeverre dat geldt ook voor Provast is minder duidelijk. Hebben daar echter geen weg in gevonden. Geen samenwerking totstandgekomen, daarom weinig gelegenheid geweest om dit te tonen. Eigenbelang is wel beschermd, maar de belangen van de ander is onvoldoende (h)erkend.
	Eigenbelang bevordert	NEG, E. Publiek voelde zich gedwongen en gemanipuleerd een andere dan voorgenomen rol aan te nemen en prioriteiten te stellen, terwijl privaat niet met initiatieven over de brug kwam. Dus het stimuleren van het eigenbelang van de ander gebeurt alleen maar als dan ook (daarna of daarmee) je eigen belangen worden gediend. Dat is niet het geval geweest. Procesmatig is het USP een succes, maar inhoudelijk niet: primaire belangen zijn niet gediend van beide zijden. Wat is succes? Wanneer is dit voor jou geslaagd? Verwachtingenman, Doelstellingenman, etc. Belangen hoeven niet te overlappen, als ieder maar z'n succes kan halen.	NEG, E. Niet aanwezig. Zie boven, laat staan bevordert. Eigenbelang van de ander is niet bevordert, omdat eigenbelang onvoldoende aandacht kreeg.	NEG, E. Niet aanwezig. Zie boven, laat staan bevordert. Eigenbelang van de ander is niet bevordert, omdat eigenbelang onvoldoende aandacht kreeg.
	Voordelen wogen op tegen de nadelen	NEG, E. Er waren geen voordelen, beide partijen eisten elkaars commitment. Ze hadden zich eerst moeten richten op de behoeften van de ander, waardoor je vertrouwen kun geschonken krijgen.	NEG, E. Niet aanwezig. Zie boven. Ze hadden zich eerst moeten richten op de behoeften van de ander, waardoor je vertrouwen kun geschonken krijgen.	NEG, E. Niet aanwezig. Zie boven. Ze hadden zich eerst moeten richten op de behoeften van de ander, waardoor je vertrouwen kun geschonken krijgen.
<b>Leiderschap aanwezig</b>				
	Leider was onafhankelijke buitenstaander	NEG, I. Rol KvK als partij boven of tussen de partijen is wel gewaardeerd, zowel van publieke kant (PU) als private kant (aannemers). KvK heeft ook A12-C opgericht, initiatief lag bij hen in de rol van belangenbehartiging. Intermediair heeft bijgedragen, samenwerking zoeken door de inhoud als onderwerp van gesprek te stellen, metacommunicatie. Heeft taalbarriere publiek-privaat kunnen slechten, maar uiteindelijk was de aansluiting van privaat op de leidende rol KvK onvoldoende sterk: reactie kwam te laat en geen initiatieven, reactieve rol. Wel belangrijk, geen succesgarantie dus. Geen leiderschap, maar daadkracht.	NEG, E. Met name interactie tussen consortium en bestuurder en ambtelijk workshopteam.	NEG, E. Met name interactie tussen twee personen, wethouder en ontwikkelaar
	Duurzame relaties werden gebouwd	POS, I. Sellink, Lippus en Kohlmann zijn te spreken over de samenwerking in het Kernteam, maar over de aansluiting met de private Werkgroep minder. Ook JDW die in workshop 4 de belangen scherp neerzet heeft te maken met intransparantie in belangen. Veel geïnvesteerd in externe begeleiding en aandacht, alhoewel dit te maken had met de te hoge private ambitie. Weinig echt vertrouwen onderling. Onvoldoende vertrouwen vanwege verborgen belangen en onrealistische verwachtingen. Eerlijkheid over primaire belangen volgde veel te laat. Wederzijds commitment vragen is kip-ei discussie: laat zien hoe je het probleem van de ander oplost, dan het jouwe.	NEG, I. Drie workshops op ambtelijk niveau, uitwisseling vragen en antwoorden. Bestaande relatie van waaruit lobby kon plaatsvinden. Geen samenwerking totstandgekomen, daarom weinig gelegenheid geweest om dit te tonen. Goede relatie.	NEG, E. PvW: E, NEG (167 ev), SV: E, NEG (268), NJ: E, POS (302). Was reeds een vertrouwde persoonlijke relatie aanwezig, die is vervangen door een nieuwe private trekker. Lobby vooraf. Partijen hadden andere beleving bij kwaliteit van eerdere samenwerking, man en inhoud scheiden is raadzaam
	Managen door beïnvloeden en onderhandelen	POS, E. Van voor indienen USP tot aan Handelingsperspectief.	POS, I. Wel voorafgaand aan USP en enigszins tijdens workshops en samenwerking met NC. Geen samenwerking totstandgekomen, daarom weinig gelegenheid geweest om dit te tonen. Geen echte onderhandeling, vraag/antwoord. Beïnvloeding vond vooraf plaats.	POS, I. Van voor indienen USP (lobby) tot aan einde interactie. Zie Casebeschrijving. Maar van onderhandelen geen sprake, alleen kritiek-antwoord. Geen echte onderhandeling, vraag/antwoord. Beïnvloeding vond vooraf plaats.

	Managen complexiteit en interdependentie	POS, E. Door organisatie in Kernteam en publieke alsoof private Werkgroep. Daarnaast Stuurgroep A12-C. Wel is het zo dat de private Werkgroep reactief was qua karakter, zodat daar weinig en te laat input uit naar voren kwam.	NEG, I. Wel voorafgaand aan USP en enigszins tijdens workshops en samenwerking met NC. Draagvlakkritiek had geadresseerd kunnen worden, maar verandering in de markt en businesscase kwam sneller. Geen samenwerking totstandgekomen, daarom weinig gelegenheid geweest om dit te tonen. Bij complexiteit veel onzekerheden, maar tonen draagvlak als ticket voor samenwerking is noodzakelijk.	NEG, I. "Zie communicatie, uitwisseling" Probleemperceptie gemeente is door Provast te simpel benaderd door het te zien als financieel probleem. Provast heeft wel stake- en shareholders gemanaged. Geen samenwerking totstandgekomen, daarom weinig gelegenheid geweest om dit te tonen. Kennen van de belangen die er spelen is cruciaal. Niet alleen een financieel vraagstuk, het is complexer.
	Managen rollen, verantwoordelijkheden en motivatie	POS, E. Door doeltreffende organisatievormgeving beheersbaar gemaakt. Maar aan motivatie heeft het zowel aan private als publieke kant steeds meer ontbroken, toen bleek dat verwachtingen over vervolg samenwerking na Handelingsperspectief uit elkaar lagen.	NEG, I. Niet aangetroffen.	NEG, I. Niet aangetroffen.
	Open en geloofwaardig proces met vertrouwen stakeholders	NEG, I. Proces is prima geweest, maar er is na acceptatie van het USP maanden onderhandeld over wat de aanpak en resultaten zouden moeten zijn, waarbij zowel aan publieke als private kant door onvoldoende vertrouwen in een waardevolle uitkomst de motivatie afnam. Met het compromis is nog niemand tevreden, want niemand heeft bereikt wat ie wilde.	POS, E. Drie workshops gepland op ambtelijk niveau, uitwisseling vragen en antwoorden. Geen samenwerking totstandgekomen, daarom weinig gelegenheid geweest om dit te tonen. Wel proces afgesproken a.d.h.v. kritiek.	NEG, I. Er was geen proces gedefinieerd, voortdurend gesprek. Geen samenwerking totstandgekomen, daarom weinig gelegenheid geweest om dit te tonen. Geen procesafspraken gemaakt, vragen gewisseld
	Leiderschap kon brede betrokkenheid stimuleren	POS, I. Leiderschap in het Kernteam heeft de samenwerking langer laten duren. Maar er is frustratie over het feit dat het geen gedeeld product is geworden, ontevredenheid. Ook positieve rol voor daadkracht PS-bestuurder Bart Krol	NEG, I. Niet aangetroffen.	NEG, I. Niet aangetroffen.
<b>Gezamenlijke grondregels vastgesteld</b>				
	Rolverdeling, taken en verantwoordelijkheden vastgelegd	NEG, I. Onvoldoende in het USP. Dat is pas na indiening van het USP gebeurd, na maanden onderhandelen. Verwachtingen eindresultaat en voortgang samenwerking bleken echter nogal uiteen te lopen.	NEG, E. Niet aanwezig.	NEG, E. Niet aanwezig.
	Was partijen helder hoe deze uit te voeren, bereid en in staat	NEG, I. Niet in het USP. Uiteindelijk wel, hoe daar gekomen is was relatief moeizaam i.v.m. uiteenlopende verwachtingen. Verwachtingen eindresultaat en voortgang samenwerking bleken echter nogal uiteen te lopen. Ook bereidheid (motivatie) verminderde toen verschillen duidelijker werden.	NEG, E. Niet aanwezig.	NEG, E. Niet aanwezig.
	Manier van acteren (on)acceptabel gedrag vastgelegd	NEG, E. Dit had mogelijk de frustraties kunnen voorkomen: passiviteit, ontijdigheid etc. Metacommunicatie over gewenst en ongewenst gedrag is in alle gevallen gewenst, gaat te vaak alleen over de inhoud en te weinig over hoe we de samenwerking ervaren.	NEG, E. Niet aanwezig. Metacommunicatie over gewenst en ongewenst gedrag is in alle gevallen gewenst, gaat te vaak alleen over de inhoud en te weinig over hoe we de samenwerking ervaren.	NEG, E. Niet aanwezig. Metacommunicatie over gewenst en ongewenst gedrag is in alle gevallen gewenst, gaat te vaak alleen over de inhoud en te weinig over hoe we de samenwerking ervaren.
<b>Steun van de eigen organisatie</b>				
	Bestuurlijke bekrachtiging doelstelling samenwerkingsverband	POS, E. Formeel wel, maar de vraag is of dit niet te ondoordacht is gebeurd. Voornamelijk aan publieke kant bestuurlijk verankerd. Aan private kant stond bestuur meer op afstand, wat mogelijk voor onvoldoende commitment heeft gezorgd.	NEG, E. Niet aanwezig.	NEG, E. Niet aanwezig.
	Verlenen van ruimte en flexibiliteit voor zelforganisatie	POS, E. Kernteam heeft z'n eigen rol gespreeld, verantwoording afgelegd aan de Stuurgroep.	NEG, E. Niet aanwezig.	NEG, E. Niet aanwezig.
<b>Vertrouwen aanwezig tussen individuen en organisaties</b>				
	Kwetsbaar kunnen opstellen en informatie durven delen	NEG, I. Niet als zodanig aan de orde gekomen, maar uit interviews blijkt wel de worsteling met openheid tijdens het proces, het eerlijk zijn over de motieven van deelname en verwachtingen vanuit privaat. Het blijkt dat er wel onvoldoende geluisterd is naar de gerechtvaardigde belangen van de publieke partijen.	POS, I. Informatie is gedeeld, maar was onvoldoende om te overtuigen. Daar was een nadere samenwerking voor nodig en commitment, zodat investering loonde. Openheid van info levert ook vertrouwen op, andersom namelijk tegengesteld.	NEG, I. SV: NEG, E (257, 267), PwW: NEG, E (135, 158 ev, 171), NJ: POS, I. Gemeente zegt transparant te zijn geweest over gevoeligheden, maar door privaat onvoldoende op geanticipeerd. Provast onvoldoende open over financiële paragraaf en noodzaak koppelingen. Gebrek aan vertrouwen bij gemeente (past performance) belemmerde het zetten van een stap als niet alles kon worden overzien, naast dat de inhoud onvoldoende was. Beleving van vertrouwen liep ook uiteen, dus dat evelueren lijkt wenselijk. Ook inhoudelijke transparantie ontbrak, dus knaagt aan vertrouwen.
	Respect bij individuen en hun organisaties	POS, I. Professionele omgang en respect aanwezig, zeker (persoonlijk) bij Kernteamleden, maar dat is niet gelijk aan vertrouwen, dat is heel dun i.v.m. verborgen agenda en niet leveren verwachte initiatieven. 'Klik', in mindere mate voor private achterban vanwege tegenvallende rolopvatting (korte vs. langetermijnbelang)	POS, I. Professionele omgang en respect aanwezig.	PwW: NEG, E (167 ev), SV: NEG, E (267), NJ: POS, E (300). Terughoudendheid in vertrouwen in Provast vanwege eerder gedrag, wel onderscheid tussen personen. Pofessioneel respect wel aanwezig.
	Maatregelen getroffen om vertrouwen te ontwikkelen	NEG, I. Tijdens workshops zijn doelen, belangen en drijfveren wel besproken en de overlap daartussen, maar daar is niet het hele verhaal met primaire belangen duidelijk gedeeld. Na uitblijven initiatieven (their part) ontstaan dan vraagtekens over meerwaarde van de samenwerking (no results).	NEG, I. Enkele gesprekken op ambtelijk en bestuurlijk niveau, uitwisseling vragen en antwoorden. Geen samenwerking totstandgekomen, daarom weinig gelegenheid geweest om dit te tonen.	NEG, I. Enkele gesprekken op ambtelijk en bestuurlijk niveau, uitwisseling vragen en antwoorden. Geen samenwerking totstandgekomen, daarom weinig gelegenheid geweest om dit te tonen.
	Stilgestaan bij successen en voortgang samenwerkingsverband	POS, I. Niet besproken, verwacht bij zowel bij sluiten USP als bij resultaten samenwerking (Handelingsperspectief).	NEG, I. Geen samenwerking en successen totstandgekomen, daarom weinig gelegenheid geweest om dit te tonen.	NEG, I. Geen samenwerking en successen totstandgekomen, daarom weinig gelegenheid geweest om dit te tonen.
<b>NC: kwaliteiten van het USP</b>				
	USP betrof een originele, onafhankelijke, innovatieve oplossing. Het USP houdt rekening met IE van het idee en dat van anderen.	POS, I. Origineel in de zin dat voor een grootschalige gebiedsontwikkeling samenwerking wordt voorgesteld op procesniveau, in plaats van in te steken op concreet projectniveau met ruimtelijke eindbeelden. Bevat geen innovatieve elementen. Dat was wel de intentie, maar mede door vooroverleg met Stuurgroep voorafgaand aan indienen USP is fysiek ambitieniveau veranderd naar processamenwerking. IE: POS, E. Zeer veel aandacht aan besteed door leden van de Initiatiefgroep om hun zakelijke belangen op langere termijn niet te schaden.	POS, I. Onafhankelijk, niet geheel origineel omdat er eerder initiatieven zijn genomen voor deze locatie, maar innovatief in zijn veelomvattendheid en ambitieniveau. Overkluizing van de A20, waardoor in behoefte aan grondgebonden woonmilieu kan worden voorzien, met bijkomende milieuvoordelen (lucht en geluid) en duurzaamheidsconcept. Innovativiteit in duurzaamheid, originaliteit niet zo belangrijk	NEG, I. Onafhankelijk, maar niet geheel origineel, variant op eerder plan van Synchron, maar wel symbiose tussen garage en bioscoop. Parkeeroplossing op zichzelf is innovatief vanwege nieuwe bouwtechniek. Volgens Provast lag innovatieve karakter vooral in financiering en kosten (10mln ipv 60mln als kosten voor de gemeente), maar daar staan voor de gemeente grote nadelen tegenover. Innovatief en origineel niet zo belangrijk.

USP betrof oplossing voor maatschappelijk vraagstuk bij publieke partij	POS, I. De overheden hebben een beleidskeuze gemaakt (actief rentmeesterschap) en dachten daarbij geholpen te kunnen worden door USP. Weliswaar in de zin dat ruimtelijke ontwikkeling een maatschappelijk vraagstuk is, maar er was geen probleem en geen urgentie voor de overheden (langetermijnvisie). USP strijkt zelfs deels tegen deze haren in. Meerwaarde die er is geweest is de kans te kunnen gaan experimenteren en helpen met de rol van faciliterende overheid en bijbehorende samenwerking met marktpartijen. Ook is meerwaarde dat A12-zone zo op de kaart bleef, publiciteit om aandacht Rijk te behouden. <i>Er wordt door het USP echter geen duidelijk maatschappelijk vraagstuk</i>	POS, E. In gemeentelijk beleid aangegeven behoefte aan grondgebonden woonmilieu, op deels ongedachte locatie, met kwaliteiten voor de brede omgeving en verbinden van gebieden. Daarnaast ingespeeld op 'latente' doelstellingen voor milieu en duurzaamheid. Oplossingen voor maatschappelijk vraagstuk roepen zelf ook weer nieuwe problemen op, die moeten niet groter zijn en onbeheersbaar.	NEG, I. (NJ, 349) Het oplossen van de parkeerbehoefte en herontwikkeling Hoogvlietblok, maar de gevolgen van de oplossing waren negatief. Dat was wel de bedoeling van Provast door de onrendabele top te verkleinen, maar nadelen werden onvoldoende onderkend. Het maatschappelijke vraagstuk was al opgelost met het Kaderbesluit (incl. financiering onrendabele top). Oplossingen voor maatschappelijk vraagstuk roepen zelf ook weer nieuwe problemen op, die moeten niet groter zijn en onbeheersbaar.
USP bood publieke partij aantoonbare maatschappelijke meerwaarde	NEG, E. Niet aangetoond. Maak het gebied ZO belangrijk, dat je overheden kunt verleiden aan te sluiten en te herprioriteren.	POS, I. Meerwaarde is wel met de visie getoond qua ambitie (grondgebonden woonmilieu, gebiedskwaliteit voor brede omgeving, verbinden van gebieden en milieuvoordelen). Alleen kantoorprogramma is onwenselijk onderdeel omdat het concurreert. En financiële conswquenties en risico's onoverzienbaar om tot samenwerking te komen.	NEG, I. Aantoonbaarheid financieel liet te wensen over. Gedeeltelijk, herontwikkeling Hoogvlietblok en parkeervoorziening, maar opgeroepen parkeerbehoefte herontwikkeling Hoogvlietblok wordt niet opgelost. Dat was wel de bedoeling van Provast door de onrendabele top te verkleinen, maar nadelen werden onvoldoende onderkend.
USP bevatte grondige en volledige probleemanalyse	NEG, E. Nee, oppervlakkige analyse. Expliciete probleem van de bereikbaarheid is niet (h)erkend, zeker niet in het USP. Daarin ging het alleen op actief rentmeesterschap om te buigen naar initiatieven niet onmogelijk maken. Alleen de ambitie is vermeld om het langetermijnperspectief mogelijk te maken en kansen voor korte termijn niet missen, door gezamenlijk een ontwikkelstrategie te volgen die schaalniveaus en verschillende tijdschorsoren verbindt. Is op hoogste schaalniveau feitelijk niet eens uitgevoerd. Hadden ze moeten splitsen naar een Enabling Partnership, Strategisch Partnerschap.	NEG, I. In de gebiedsvisie worden vooral de voordelen en meerwaarde beschreven, de onderliggende problematieken (noodzaken) wordt niet verder uitgediept. Aangesloten wordt op gemeentelijke ambitie voor grondgebonden woonmilieu.	NEG, E. Indiener heeft wel het beeld parkeerbehoefte 1000pp van de gemeente te hoog is, waarvoor zij een oplossing bieden: extra bezetting door bioscoop. Analyse indiener gemeentelijke investering (referentie) is echter onjuist. Ook is behoefte aan zekerheid realisatie en tariefsturing gemeente onvoldoende (h)erkend. Daarnaast andere belangen onvoldoende herkend (communicatie, uitwisseling percepties).
USP is SMART geformuleerd en gericht op toepassing in specifiek project	NEG, E. Nee, het is een procesvoorstel voor een gebied ipv een project. Het is ook weinig projectspecifiek vanwege de omvang en complexiteit van de opgave A12-zone. Ook is hetgeen wordt aangeboden niet SMART: hetgeen wordt voorgesteld en aangeboden is onvoldoende gedefinieerd. Na ondertekening van de Gezamenlijke Verdiepingsovereenkomst ontstond daarom ook onduidelijkheid waarvoor precies getekend was.	NEG, I. Gedeeltelijk. Projectspectief, maar onvoldoende SMART. Volgens de Indiener is het een Gebiedsvisie, een verkenning waarvan het resultaat nader onderzoek verdiept. Hoog ambitieniveau kent nu eenmaal veel uitdagingen. Realisme en uitvoerbaarheid van de financiële paragraaf wordt echter betwijfeld, vanwege benodigde hoge investeringen door externe partners en gemeente. Kan niet voor rekening en risico privaats alleen. Gemeente kan niet investeren. Grote vraagtekens zijn gezet bij externe veiligheid overkluizing, effecten verkeerskundige ingrepen, faseerbaarheid (stapsgewijze ontwikkeling) en hoge bebouwingsdichtheid woonmilieu. Overzienbare ontwikkeltermijn bevordert de haalbaarheid (USP OCNC). Risico's voor de gemeente (claims) door aangaan samenwerking onoverzienbaar. IE: NEG, I. Niet voorzien in USP zelf, zelfs publiek gemaakt. Maar USP is in termen van IE ook onvoldoende te beschermen. Dubbele pettenprobleem overheden.	POS, I. (NJ, 347) Het is nog een wat grove propositie die nadere afbakening en definitie vereist. Onlosmakelijkheid parkeren-herontwikkeling is een groot risico voor parkeergarage, de financiële onderbouwing is onvoldoende transparant, de gevraagde financiële participatie van de gemeente te hoog en risicovol vanuit staatssteun/aanbestedingsrecht. Door koppeling parkeervraagstuk en herontwikkeling (onlosmakelijk) ontstaan juist ongewenste afhankelijkheden voor publieke doelen. IE: NEG, I. Niet voorzien in USP zelf, zelfs publiek gemaakt. Maar USP is in termen van IE ook onvoldoende te beschermen.
USP is uitvoerbaar	USP past binnen overheidsplannen, -procedures en systemen	POS, I. In die zin dat het invulling kon geven aan 'actief rentmeesterschap'. Maar de uitwerking van het USP bleek echter wel een verwachting van een actievere overheidsrol dan zij voor zichzelf had gezien met 'actief rentmeesterschap', wat weer in strijd was met de overheidsplannen. Verandering van concrete ambitieuze plannen tot processamenwerking is een ommezwaai geweest. Achteraf had eerste plan meer in het belang van de partijen geweest.	NEG, I. (PvW: NEG, E (45), NJ, NEG, E (210), SV: NEG, E (16) Dubbelparkeren en opheffen plaatsen op de GM is niet conform collegeakkoord. Parkeergarages op zichzelf wel en de Hoogvliet en bioscoop ook, maar niet onlosmakelijk aan elkaar gekoppeld. Het is ook te laat ingediend vanwege de de door de gemeente ingezette aanbestedingsprocedure voor de parkeergarage, timing was slecht!
USP vroeg juist om het openbreken van overheidsplannen etc.	POS, I. In die zin dat het invulling kon geven aan 'actief rentmeesterschap'. Maar de uitwerking van het USP bleek echter wel een verwachting van een actievere overheidsrol dan zij voor zichzelf had gezien met 'actief rentmeesterschap', wat weer in strijd was met de overheidsplannen. Dubbelrol elimineren, want kansen worden gemist.	POS, I. Gedeeltelijk, dan gaat over strategische prioritering van projecten vanwege de sterk veranderde mogelijkheden van de gemeente sinds de financieel-economische crisis. De noodzaak voor dit USP is voor de gemeente onvoldoende aanwezig om daarin risico's te willen dragen. Probleem is ook dat initiatieven vaak tegen plannen ingaan en daar vanwege de lineaire besluitvorming geen ruimte voor is. Dus eerder in het proces varianten en alternatieven uitlokken. Mooie initiatieven krijgen geen aandacht, want eigen probleem eerst.	POS, E (NJ, 338) Ja, door het afzien van de door de gemeente ingezette aanbestedingsprocedure en wijzigingen in het collegeakkoord. Probleem is ook dat initiatieven vaak tegen plannen ingaan en daar vanwege de lineaire besluitvorming geen ruimte voor is. Dus eerder in het proces varianten en alternatieven uitlokken.
Rekening gehouden met intellectueel eigendom van het USP	POS, E. Zeer veel aandacht aan besteed door leden van de Initiatiefgroep om hun zakelijke belangen op langere termijn niet te schaden.	NEG, I. Niet voorzien in USP zelf, zelfs publiek gemaakt. Maar USP is in termen van IE ook onvoldoende te beschermen.	NEG, I. Niet voorzien in USP zelf, zelfs publiek gemaakt. Maar USP is in termen van IE ook onvoldoende te beschermen.
<b>NC: publieke marktbeïnvloeding</b>			
<b>Sprake van inzet van vormende sturingsinstrumenten, creëren gebiedspotenties</b>			
Ruimtelijke ontwikkelingsplannen en -investeringen, aanlegbesluit	NEG, E. Plannen beperken zich tot visie, beleid en regionale afspraken. Maar deze hebben een groot effect gehad op de regionale partijen en ook de indieners van het USP. Wel oppassen i.h.k.v. verwachtingenmanagement op zowel Rijksniveau als regionaal, die nu veel werk hebben gehad aan indieners USP die hun kans roken. Dubbele pettenprobleem overheden, eigen prioriteiten om risico's te managen. Daardoor kansen missen.	NEG, E. Stadsvisie etc. beperkt zich tot aanwijzing van zoeklocatie voor woonmilieu. Probleem is ook dat initiatieven vaak tegen plannen ingaan en daar vanwege de lineaire besluitvorming geen ruimte voor is. Dus eerder in het proces varianten en alternatieven uitlokken. Mooie initiatieven krijgen geen aandacht, want eigen probleem eerst.	POS, E. Gemeentelijk investeringsplan in parkeergarage e.o. (Kaderbesluit, Uitvoeringsbesluit in wording). Probleem is ook dat initiatieven vaak tegen plannen ingaan en daar vanwege de lineaire besluitvorming geen ruimte voor is. Dus eerder in het proces varianten en alternatieven uitlokken.
Publiekrechtelijke plannen en beslissingen publieke partij	NEG, E. Plannen beperken zich tot visie, beleid en regionale afspraken.	NEG, E. Stadsvisie etc. beperkt zich tot aanwijzing van zoeklocatie voor woonmilieu.	POS, E. Plannen gemeente beperken zich tot bestuurlijke en ambtelijke beslissingen visie, zonder publiekrechtelijke status.
Beleidsplannen en -nota's: convenanten en regionale afspraken	POS, E. Ontwikkelingsvisie- en perspectief, Verstedelijkingsperspectief. Maar deze zijn in feite reactief op Rijksinitiatief Planstudie Ring Utrecht, grote Rijksinvesteringen in de A12 zijn nodig om gebiedspotentie te verhogen, want lokale overheden hebben daarvoor geen middelen.	POS, E. Stadsvisie etc. voorziet slechts in ontwikkeling van een deel van het plangebied KB.	POS, E. Met name Gebruikshandleiding Ontwikkelingen Binnenstad geeft voor de locatie(s) concrete visie, die toont waar op medewerking van de gemeente kan worden gerekend.
<b>Sprake van inzet van regulerende sturingsinstrumenten, afbakenen gebiedspotenties</b>			
Kaders bovengemeentelijke overheden en -organen, zoals structuurvisie	POS, E. Regionale en provinciale kaders. Plannen beperken zich tot visie, beleid en regionale afspraken. Wel is er een ruimtelijke Structuurvisie van de Provincie en de gemeente.	NEG, E. Er is een provinciale structuurvisie die in 2010 is verwisseld voor thematische visies. Er is (nog) geen gemeentelijke die voor dit gebied geldt.	NEG, E. Er is een provinciale structuurvisie die in 2010 is verwisseld voor thematische visies. Er is (nog) geen gemeentelijke die voor dit gebied geldt.
Regulering via overeenkomsten: convenanten en regionale afspraken	POS, E. Er is een Intentieovereenkomst tussen de samenwerkende regionale overheden om het Verstedelijkingsperspectief na te streven.	NEG, E. Voor dit gebied gelden die niet, indien aanwezig.	NEG, E. Voor dit gebied gelden die niet, indien aanwezig.

<b>Sprake van inzet stimulerende sturingsinstrumenten, vergroten gebiedspotenties</b>				
	Financiële of fiscale maatregelen, subsidies of kortingen	NEG, E. Overheden vervullen alleen faciliterende rol: 'actief rentmeesterschap'.	NEG, E. Gemeente vervuld slechts regisserende, faciliterende rol. In casu vervult zijn die ook nog niet, omdat er geen vervolg aan de samenwerking wordt gegeven.	POS, I. Bij aanvaardbare investeringen is de gemeente bereid tot bijdrage, omdat er reeds een investeringsplan aanwezig is (Kaderbesluit parkeergarages).
	Risicodragende overheidsinterventie: actieve verwerving, investering, deelname samenwerking	NEG, E. Overheden vervullen alleen faciliterende rol: 'actief rentmeesterschap'.	NEG, E. Gemeente vervuld slechts regisserende, faciliterende rol. In casu vervult zijn die ook nog niet, omdat er geen vervolg aan de samenwerking wordt gegeven.	POS, I. Bij aanvaardbare investeringen is de gemeente bereid tot bijdrage, omdat er reeds een investeringsplan aanwezig is (Kaderbesluit parkeergarages). Daarom ook bereidheid tot samenwerking, mits het voorstel inhoudelijk aanvaardbaar is.
<b>Sprake van bekwaamheid publieke partij als actor in de markt</b>				
<b>Marktinformatie en -kennis</b>				
	Betrouwbare vastgoedinformatie en -statistiek	POS, E. Mag worden aangenomen (leegstandswet, centrummanagement)	POS, E. Mag worden aangenomen (leegstandswet, centrummanagement)	POS, E. Mag worden aangenomen (leegstandswet, centrummanagement)
	Kwalitatieve marktinformatie	POS, E. Gemeente heeft voor Ontwikkelingsvisie, Perspectief en Verstedelijkingsperspectief marktconsultaties uitgevoerd.	POS, E. Gemeente heeft voor Stadsvisie marktconsultatie uitgevoerd, expliciete rol voor marktpartijen om invloed uit te oefenen op de Stadsvisie.	POS, E. Meerdere gegadigden hebben zich voor realisatie parkeergarage en herontwikkeling gemeld in de loop der jaren, al dat niet met een initiatief/USP. Tevens marktconsultatie uitgevoerd in eerder stadium project.
	Beter begrip van motieven en gedrag private partijen	POS, E. Voldoende aanwezig bij PU, GU (strateeg) en BRU, met KvK als belangenbehartiger. Erg voorzichtig want bewust van verwachtingenmanagement. Daarbij kritiek overheden op vaardigheden private partijen om eerst de problemen van de overheden te op te lossen, zodat daarna de private belangen gediend kunnen worden.	POS, E. Expliciete rol van Gebiedsmanager vanuit dat oogpunt. Daarbij kritiek op plan en aanpak private partijen om eerst de aannames te verifiëren op juistheid, zoals: medewerking grondeigenaren, beschikbare middelen en technische risico's te onderkennen. Haalbaarheid beter onderbouwen voordat overheid investeert in samenwerking en faciliteren.	POS, E. Projects specifieke motieven lagen in de ontwikkelkans die symbiose garage en Hoogvliet opleverde, die waren duidelijk en kenbaar. Kritiek op vaardigheden private partijen om eerst de problemen van de overheden te op te lossen, zodat daarna de private belangen gediend kunnen worden (PvW, 161)
<b>Marktrelevante vaardigheden</b>				
	Onderhandelen, mediation, promoten, interdisciplinair teamwork	POS, E. Deze vaardigheden zijn gebleken in het proces voor en na indienen USP tot Handelingsperspectief.	POS, E. Kan worden begrepen uit de rol van bestuurder en samenspel met gebiedsmanager, en hoe met KB en NC wordt omgegaan.	POS, E. Gesprekken hebben plaatsgevonden op de Provada (promoten), eerdere samenwerkingsverbanden (Lammenschanspark) en onderhandelen uit eerdere samenwerking met Provast
	Begrijpen relatie tussen marktwerking, gebouwde omgeving, ontwikkelingsmodellen etc.	POS, E. Voldoende aanwezig bij PU, GU (strateeg) en BRU, met KvK als belangenbehartiger. Erg voorzichtig want bewust van verwachtingenmanagement. Daarbij kritiek overheden op vaardigheden private partijen om eerst de problemen van de overheden te op te lossen, zodat daarna de private belangen gediend kunnen worden.	POS, E. Expliciete rol van Gebiedsmanager vanuit dat oogpunt.	POS, E. Eerder uitgevoerde marktconsultatie, Gebruikshandleiding Initiatieven en grondbeleid.
<b>In de markt gewortelde netwerken</b>				
	Vertrouwen op marktpartijen en particulieren om ontwikkelingen te realiseren belangrijkst	POS, E. Zie Visie. Maar uiteindelijk gebrek aan initiatief en plannen wekt geen vertrouwen, terwijl het USP en de samenwerking juist beoogde daar kaders voor te bieden.	POS, E, Zie Stadsvisie. Onzekerheden blijven ondanks verzoek om nadere onderbouwing zo groot dat dit vertrouwen nog niet gerechtvaardigd is. NC wordt wel een rol gegund, dus vertrouwen wordt wel gegeven.	POS, E, Zie Lammenschanspark (gebiedsconcessie) en Nieuw Leyden (zelfbouw) Maar overeenkomsten voor gebieds- en vastgoedontwikkelingen zijn vaak niet 'afdwingbaar'.
	Vertrouwen, wederzijds respect, bereidheid samenwerken en resultaten bereiken	POS, E. Zie Visie. Maar projectspecifiek is vanuit overheidskant de bereidheid laag, omdat de verwachting er niet is dat er resultaten worden bereikt. Probleemkern ligt namelijk bij grote investeringen in infrastructuur. Het feit dat privaat toch weer gemeenten aankijkt om eerst te investeren - en zelf geen initiatieven laat zien (kip-ei) - versterkt het vertrouwen en respect niet. A12: stromen problemen/politiek/oplossingen verbinden door informeel Enabling Partnerships, duidelijker maken wederzijdse agenda, doelen, langtermijn toekomst van een gebied, Strategisch. Concrete PPS komen later. Maak dus onderscheid in niveau's, ook binnen initiatieven. Uit EP kunnen kansen vallen. A12 was eigenlijk een EP, nu initiatieven. Een processamenwerking, of een initiatief. Maakt indienen van een initiatief veiliger: geen rechten, claims en jurisdisering, visie.	POS, E, Zie Stadsvisie. Vertrouwen, respect en bereidheid zijn er, maar resultaten blijven uit waardoor vertrouwen in the end onvoldoende is.	NEG, E (projectspecifiek) PvW: NEG, E (167 ev), SV: NEG, E (267), NJ: POS, E (300). Terughoudendheid in vertrouwen in Provast vanwege eerder gedrag, wel onderscheid tussen personen. Professioneel respect wel aanwezig. Respect is aanwezig, echter omdat gemeentelijke feedback op USP herhaaldelijk niet wordt gehonoreerd, ontstaat onvoldoende vertrouwen in samenwerking en bereiken resultaten. Bereidheid samenwerken wel.
<b>NC: procesmanagement</b>				
	<b>Door onderhandelen bij interactie andere actoren te beïnvloeden</b>	POS, E. Zelfs voorafgaand aan het indienen van het USP is met de Stuurgroep onderhandeld over de vorm en inhoud van het USP. Het onderhandelen is doorgegaan in de eerste drie maanden van samenwerking over het PvA, tot aan totstandkomen van het Handelingsperspectief.	POS, I. Door middel van lobby is bestuurder beïnvloed, en is wellicht onderhandeld over over in te dienen USP. Na indiening USP heeft geen verder onderhandeling plaatsgevonden.	POS, I. Gesprekken hebben plaatsgevonden op de Provada (promoten), eerdere samenwerkingsverbanden (Lammenschanspark) en onderhandelen uit eerdere samenwerking met Provast. Door middel van lobby en interactie voorafgaand aan indienen van USP zijn bestuurder, ambtenaren en stakeholders beïnvloed. Na indiening USP heeft verdere onderhandeling plaatsgevonden, maar wensen gemeente zijn onvoldoende gehonoreerd, waarna interactie gestaakt is.
	<b>Door te beslissen bij interactie andere actoren te beïnvloeden</b>	POS, E. De actoren hebben ieder voor zich en als geheel beslissingen genomen die de interactie en andere partijen hebben beïnvloedt.	POS, I. Er is geen samenwerking ontstaan, maar door duidelijke behoefte aan onderbouwing kenbaar te maken heeft Rotterdam een impliciet besluit genomen: voorwaarde. Later is bij initiatief OCNC door de gemeente besloten dat partijen er eerst gezamenlijk uit dienden te komen, waardoor beïnvloeding plaatsvond.	POS, E. Voornamelijk de gemeente heeft duidelijke beslissingen genomen die partijen heeft beïnvloed: Kaderbesluit, start aanbesteding parkeergarages, feedback op USP, Uitvoeringsbesluit. Ook Provast heeft beslissingen genomen om de propositie niet te wijzigen n.a.v. feedback gemeente.
	<b>Fasenmodel als verklaring voor totstandkoming beslissingen</b>	Kenmerken fasenmodel komen het meest voor, vanwege lineair-volgordelijke wijze van besluitvorming, van grof naar fijn. Behalve als een USP echt buiten de kaders valt.	Kenmerken fasenmodel komen het meest voor, vanwege lineair-volgordelijke wijze van besluitvorming, van grof naar fijn. Behalve als een USP echt buiten de kaders valt.	Kenmerken fasenmodel komen het meest voor, vanwege lineair-volgordelijke wijze van besluitvorming, van grof naar fijn. Behalve als een USP echt buiten de kaders valt.
	Fasen zijn achtereenvolgende stadia	POS, E. Planstudie RU, Ontwikkelingsvisie en -perspectief, Verstedelijkingsperspectief, USP, Gezamenlijke Verdiepingsovereenkomst, Handelingsperspectief.	NEG, E. Stadsvisie vs indiening USP. Maar het kan mogelijk zijn dat deze elkaar hebben beïnvloedt.	POS, E. Feitelijk is gemeentelijke (gefaseerde) planproces doorlopen op de achtergrond, met parallel daaraan op de voorgrond de behandeling van het USP. Planproces is bepalend geweest voor beslissingen in behandeling USP.
	Besluitvorming zit in de volgordelijkheid formatie-evaluatie	POS, E. Na evaluatie voorgaande ronde volgt besluit voor de volgende (Handelingsperspectief). Door fasenmodel wordt wel een beperking opgelegd aan mogelijkheden. Bestuur en ambtenarij kan niet meer op schreden terugkeren, waardoor potentieel waardevolle USP afketsen. Vanwege lange termijn tussen fasen kun je zo kansen missen.	NEG, E. USP komt uit de lucht vallen. Door fasenmodel wordt wel een beperking opgelegd aan mogelijkheden. Bestuur en ambtenarij kan niet meer op schreden terugkeren, waardoor potentieel waardevolle USP afketsen. Vanwege lange termijn tussen fasen kun je zo kansen missen.	POS, E. Feitelijk is gemeentelijke (gefaseerde) planproces doorlopen op de achtergrond, met parallel daaraan op de voorgrond de behandeling van het USP. Planproces is bepalend geweest voor beslissingen in behandeling USP. Door fasenmodel wordt wel een beperking opgelegd aan mogelijkheden. Bestuur en ambtenarij kan niet meer op schreden terugkeren, waardoor potentieel waardevolle USP afketsen. Vanwege lange termijn tussen fasen kun je zo kansen missen.
	Een sturend moment van beleidsadoptatie	POS, E. Rijksinitiatief m.b.t. infrastructuur, en regionaal initiatief daarop van regionale overheden.	NEG, E. USP komt uit de lucht vallen.	POS, E. Door middel van Kaderbesluit, oplossingsrichting bepaald en afgebakend.
	Een centrale actor die dominante definitie probleemoplossing geeft, beleid wordt gecreëerd	POS, E. Gemeente Utrecht, met direct belang overige regionale overheden. Maar eigenlijk eerst het Rijk met Planstudie RU, die in feite de potentie zichtbaar maakte.	NEG, E. Er is geen centraal probleem gedefinieerd. Het USP liet meerwaarde zien, waardoor problemen met elkaar verbonden konden worden en met een ruimtelijk interventie opgelost.	POS, E. Gemeente, door Kaderbesluit. Door USP werd potentie zichtbaar indien probleem parkeren opgelost zou worden: andere problemen (Hoogvlietblok) konden daardoor worden opgelost.

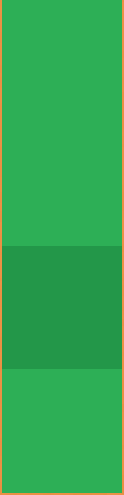
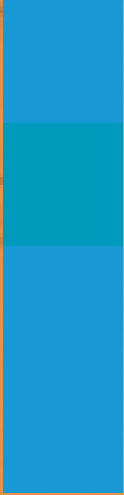
	<b>Stromenmodel als verklaring voor totstandkoming beslissingen</b>	Kenmerken stromenmodel bij beslissingen komen minder vaak voor.	Kenmerken stromenmodel bij beslissingen komen minder vaak voor.	Kenmerken stromenmodel bij beslissingen komen minder vaak voor.
	Verschillende stromen van problemen, oplossingen en politiek	NEG, I. Duidelijke definitie van probleem (invulling actief rentmeesterschap), oplossing en politieke wil tot samenwerking.	POS, I. Er zijn terugkijkend voor de locatie in de historie verschillende voorstellen gedaan, met KB als laatste en natuurlijk NC. De problemenstroom richt zich op de kwalitatieve huisvestingsbehoefte, de oplossingen in welke vorm en omvang deze worden opgelost. KB verbindt meerdere problemen met elkaar in een integrale oplossing. De politieke stroom heeft dan te maken met prioritering van projecten en risico's. Minder duidelijk herkenbare stromen. Op lange termijn stromenmodel zichtbaar, discussie over wat de noodzaak is, waar die moet worden opgelost en besluitvorming daarover. Middellang en kort minder.	POS, I. Weliswaar terugkijkend drie verschillende momenten van verbinden (Synchroon, Provast, aanbesteding+). Totdat duidelijke probleemdefinitie door gemeente werd gegeven: parkeercapaciteit- en kwaliteit, alsmede herontwikkeling omgeving. Oplossingen zijn bekend, politieke wil ook. Aanbestedingsoplossing gaf meeste zekerheid probleemoplossing. Op lange termijn stromenmodel zichtbaar, discussie over wat de noodzaak is, waar die moet worden opgelost en besluitvorming daarover. Middellang en kort minder.
	Besluitvorming is toevallig of georganiseerd verbinden van stromen	POS, I. Totstandkoming samenwerking is wel een policy window geweest: USP leek de juiste oplossing op het juiste moment voor het juiste probleem. Maar tegelijk duidelijke definitie van probleem (invulling actief rentmeesterschap), oplossing en politieke wil tot samenwerking.	NEG, I. Besluitvorming heeft niet plaatsgevonden, de stromen zijn niet verbonden voor KB. Wel voor NC, dat eenvoudiger was. Er is een meer lineair karakter zichtbaar dan dynamisch tot het laatste moment. Eenvoudige, minder complexe en risicovolle USP maken een grotere kans (vgl. NC) omdat het onzekerheidsprofiel voor overheden kleiner is en doelen op korte termijn kunnen worden gerealiseerd. Langetermijnblik vs politieke horizon. Opknipbaar maken in deelprojecten vergroot de kans.	POS, I. USP is wel gericht en georganiseerd verbinden van problemen met oplossingen. Maar politieke wil/bereidhe Er is een meer lineair karakter zichtbaar dan dynamisch tot het laatste moment. Eenvoudige, minder complexe en risicovolle USP maken een grotere kans (vgl. NC) omdat het onzekerheidsprofiel voor overheden kleiner is en doelen op korte termijn kunnen worden gerealiseerd. Langetermijnblik vs politieke horizon. Opknipbaar maken in deelprojecten vergroot de kans. id is voor Synchroon en Provast nooit bereikt. Complexiteit en onlosmakelijkheid is daar debet aan. Georganiseerd verbinden van problemen en oplossingen is door gemeente zelf gedaan.
	Simultane stroom van problemen, oplossingen en politiek, willekeurig verbonden	NEG, I. Duidelijke definitie van probleem (invulling actief rentmeesterschap), oplossing en politieke wil tot samenwerking.	NEG, I. Uiteindelijk duidelijke probleemdefinitie, de kwalitatieve huisvestingsbehoefte. De meerwaarde die het USP laat zien toont nieuwe problemen, pas als je ziet welke oplossing daarvoor is. Er is een meer lineair karakter zichtbaar dan dynamisch tot het laatste moment.	POS, I. Na diverse probleem/oplossingscombinaties uiteindelijk duidelijke probleemdefinitie: parkeercapaciteit- en kwaliteit, alsmede herontwikkeling omgeving. Oplossingen zijn bekend, politieke wil ook. Meer gefaseerde besluitvorming. Niet willekeurig verbonden, meer lineaire geschiedenis. Er is een meer lineair karakter zichtbaar dan dynamisch tot het laatste moment.
	Dynamiek in verbindingen tussen stromen bepaalt beleidsbeslissingen	POS, I. Duidelijke definitie van probleem (invulling actief rentmeesterschap), oplossing en politieke wil tot samenwerking. Dynamisch karakter van interactie partijen vanaf initiatie door het Rijk.	NEG, I. Minder duidelijk herkenbaar. Er zijn eerder initiatieven genomen voor KB, maar sloten blijkbaar niet aan op actuele problematiek en politieke bereidheid. Ook in geval van KB, maar daar ontbrak de politieke bereidheid vanwege prioritering andere projecten en onzekerheidsprofiel KB. NC gaf een eenvoudiger realiseerbaar plan, dus besluitvorming.	POS, E. Eerdere initiatieven, locatiekeuzen en Synchroonplan leidden tot Kaderbesluit LM en GM, met aanbesteding sec garage als meest kansrijke oplossing, beleidsbeslissing daarmee genomen. Koppelingen van problemen en oplossingen (bovenbouw op garage, herontwikkeling icm bios) zijn daarmee losgelaten, dat is ook besluitvorming.
	<b>Rondenmodel als verklaring voor totstandkoming beslissingen</b>	Rondenmodel komt het minst voor op microniveau (USP an sich), op macroniveau wel.	Rondenmodel komt het minst voor op microniveau (USP an sich), op macroniveau wel.	Rondenmodel komt het minst voor op microniveau (USP an sich), op macroniveau wel.
	<b>Ketens van beslissingen door actoren die door interactie ronden vormen</b>			
	Fase "initieren/initiatie" kan worden onderscheiden	POS, E. KvK neemt na consultatie bij Ontwikkelings- en Verstedelijingsperspectief initiatief tot Initiatiefgroep. Ook in een wat groter plaatje: Rijksinitiatief is de werkelijke initiatie, waarna regio een gebiedsagenda gaat maken.	POS, E. Indiener neemt na kennisname Stadsvisie initiatief tot lobby en vorming consortium, en tenslotte indiening USP. Misschien zelfs door indiener geïntereerd, waardoor in Stadsvisie terechtgekomen. Minder duidelijk waar initiatief vandaan komt.	POS, E. (NJ, 17) Initiatieven voor locaties werden sinds 2002 genomen, waarna gemeente locaties bepaald (LM en GM) Indiener neemt - op voornamelijk op eigen analyse - initiatief tot lobby en vorming consortium en tenslotte indiening USP. Duidelijk wie initieert. Op lange termijn gezien is er sprake van het rondenmodel, voor alleen het USP het fasenmodel
	Fase "verrijking/aanpassing" kan worden onderscheiden	POS, I. Voorafgaand aan indienen USP wordt vooroverleg gepleegd en onderhandelt over vorm en inhoud, kijkend naar wederzijdse behoeften. Ook na Gezamenlijke Verdiepingsovereenkomst wordt verder onderhandeld over vorm en inhoud van samenwerking (=resultaat). Daarna ook, tot aan Handelingsperspectief.	NEG, E. Vanuit de Stadsvisie rollen twee gescheiden plannen, waarvan er 1 doorgaat en de ander niet, weinig aanpassing. Gezien de historie met meerdere voorstellen die stranden enigszins. Voorafgaand aan indiening USP wordt vorm en inhoud besproken. Maar de interactie is gestaakt nadat de beantwoording van vragen (onderbouwing) onvoldoende nieuwe informatie gaf of tot optimalisatie leidde. NC is wat van een andere orde, maar kan worden gezien als een concurrent.	POS, E. Na locatiekeuze komen twee USP's binnen: Synchroon en Provast, waarvan de laatste een verbetering is van de eerste (bovenbouw eraf). Laatste variant door de gemeente omarmt is sec de garage, zonder koppelingen met vastgoed. In laatste fase feedback is verrijking nagestreeft, maar paste niet binnen concept Provast. Op lange termijn wel, maar korte voor dit USP niet. USP Provast slaagt er niet in zich aan te passen of te verrijken, waardoor gekozen wordt voor alleen garages. Op lange termijn gezien is er sprake van het rondenmodel, voor alleen het USP het fasenmodel. Op lange termijn wel, maar korte voor dit USP niet. USP Provast onvoldoende verrijking, waardoor geen samenwerking totstandkomt.
	Fase "uitverkiezen/selectie" kan worden onderscheiden	POS, I. Resultaat Handelingsperspectief is onderhandeld resultaat, maar niet iedereen is tevreden of dit tegemoetkomt aan de primaire belangen.	POS, E. Hoewel interactie is gestaakt met KB, gaat NC door.	POS, E. Zie boven. Gemeente heeft na marktconsultatie zelf initiatief genomen voor geoptimaliseerde variant: sec parkeergarages. Op lange termijn gezien is er sprake van het rondenmodel, voor alleen het USP het fasenmodel
	Besluitvorming is de interactie tussen beslissingen van verschillende actoren	POS, I. Stuurgroep neemt besluiten namens de deelnemende publieke partijen. Maar wordt beïnvloed door beslissingen individuele partijen, zoals Utrecht. In dit geval zijn publiek en privaat beide verenigd, maar spelen individuele belangen, doelen en beslissingen (vb. prioritering Utrecht) een grote rol	NEG, I. Voornamelijk besluit gemeente om zonder beantwoording vragen niet samen te werken is herkenbaar. Maar ook besluit van Indiener om betere marktomstandigheden af te wachten heeft beïndiging samenwerking beïnvloed. 1 beslissing.	NEG, I. De beslissingen zijn met name gedomineerd door de gemeente, maar zouden er anders uitzien als Synchroon en Provast geen initiatief zouden hebben genomen. 1 beslissing.
	Beslissingen die een ronde afsluiten of een nieuwe inluiden zonder fixatie voortgang	POS, I. Vooral bij overgang Gezamenlijke Verdieping - workshops - Handelingsperspectief	NEG, I. Interactie is gestaakt, geen nieuwe ronde te herkennen. Keuze voor NC als no regret, maar geen nieuwe ronde, het ligt stil.	POS, I. Drie ronden zijn te onderscheiden: Rijn, USP GM (2x) en aanbesteding.
	Interdependente actoren nemen afzonderlijk of gezamenlijk besluiten, beleid wordt gecreëerd	POS, I. Zowel in voorgeschiedenis USP als samenwerkingsgeschiedenis.	NEG, I. Er is geen sprake van interdependentie, er is een dominante gemeente.	NEG, I. Er is geen sprake van interdependentie, er is een dominante gemeente.
	<b>Door te communiceren bij interactie andere actoren te beïnvloeden</b>			
	Visie en strategie gecomm. met leiderschap, politiek, maatsch. draagvlak en ruimt/econ. condities	POS, E. Visies en plannen overheden	POS, E. Totstandkoming Stadsvisie en interactie daarover met markt.	POS, E. Ruimtelijke en ontwikkelingsvisie en strategie gemeente, verkiezingsthema zelfs, raadsdebatten, Ecorys/Spark onderzoek, marktconsultatie.
	Visie en strategie gecommuniceerd met strategische netwerken	POS, E. Maar voornamelijk wel een overheidsfeestje. Alhoewel de private sector weinig betrokken is, door USP wel.	POS, E. Ook private sector goed betrokken bij beleid, interactie met Stadsvisie, USP toont dat aan.	POS, I. Private sector enigszins betrokken door marktconsultatie t.b.v. exploitatie parkeergarages, niet bij Visies of Gebruikshandleiding, dus vooraf. Bij communicatie tussen marktpartijen en gemeente over probleem/oplossingscombinaties in een vroeg stadium had Provast invloed kunnen hebben.
	Prestaties gecommuniceerd met leiderschap, politiek, maatsch. draagvlak en ruimt/econ. condities	POS, E. Maar welke concrete resultaten zijn nu geboekt? Markt is te laat gekomen met voorstel, maar hoe eerder te betrekken?	NEG. Nog geen resultaten geboekt, initiatieffase, geen samenwerking bereikt.	NEG. Nog geen resultaten geboekt, initiatieffase, geen samenwerking bereikt.
	Prestaties gecommuniceerd met visie en strategie	POS, E. Maar welke concrete resultaten zijn nu geboekt?	NEG. Nog geen resultaten geboekt, initiatieffase, geen samenwerking bereikt.	NEG. Nog geen resultaten geboekt, initiatieffase, geen samenwerking bereikt.
	<b>NC: publiek beleid voor USP</b>			

Publiek beleid voor USP is geschreven en vaststaan en bindt publieke partij	NEG, E. Er is geen specifiek beleid voor USP. Maar voor ruimtelijke initiatieven zijn er kanalen via het WABO-vooroverleg. Daarnaast waarschijnlijk wel een accountmanagementrol om initiatieven te begeleiden. De beoordeling door het RIT en de gebiedsaccountmanager koppelen het los van de WABO, en zien het als een breder ruimtelijk initiatief.	NEG, E. Er is geen specifiek beleid voor USP. Maar voor ruimtelijke initiatieven zijn er kanalen via het WABO-vooroverleg. Onderscheid wordt gemaakt tussen eenvoudige en complexe initiatieven. De gemeente kijkt dan of een ingediend plan eventueel haalbaar is en of zij in principe medewerking wil verlenen. Daarna is nog altijd een formele procedure nodig. Voordeel voor de aanvrager is dat hij met minder geld en risico kan kijken of een initiatief überhaupt mogelijk is. Indien complex (aanpassing BP) wordt het Ruimtelijk Intake Team (RIT) ingeschakeld, een ambtelijk multidisciplinair adviesteam voor de gebiedsaccountmanager, die het voorlegt aan de bestuurder. Verder kunnen initiatieven worden ingediend via ambtelijke lijn (gebiedsmanagers) of bestuurlijke (wethouder).	NEG, E. Er is geen specifiek beleid voor USP. Maar voor ruimtelijke initiatieven zijn er kanalen via het WABO-vooroverleg. Onderscheid wordt gemaakt tussen eenvoudige en complexe initiatieven. De gemeente kijkt dan of een ingediend plan eventueel haalbaar is en of zij in principe medewerking wil verlenen. Daarna is nog altijd een formele procedure nodig. Voordeel voor de aanvrager is dat hij met minder geld en risico kan kijken of een initiatief überhaupt mogelijk is. Bij complexe initiatieven wordt een regisseur ingezet, en is een expliciet proces vastgelegd. Verder kunnen initiatieven worden ingediend via ambtelijke lijn of bestuurlijke. Een USP is meer dan een WABO-traject. Wel aanpak en procedures voor complexe ruimtelijke vraagstukken waarbij de WABO relevant is, maar niet voor initiatieven waarbij geen grondeigendom is verworven. Daarbij is de vraag of de gemeente wil samenwerken/faciliteren om te komen tot de gewenste ontwikkeling. En als er meerdere initiatiefnemers zijn of (moeten) komen, is er geen richtlijn. Vaak gaat een USP in tegen het ruimtelijk beleid of wijkt daarvan af, dat is een bestuurlijke keuze, dus wordt die bereidheid vaak als eerst gepolst. Misschien uitbreiden als het vraagstuk een USP is.
Beleid is niet in strijd met internationale regelgeving	NEG, I. Niet vastgesteld. Maar bestaand beleid voldoet daaraan naar verwachting wel.	NEG, I. Niet vastgesteld. Maar bestaand beleid voldoet daaraan naar verwachting wel.	NEG, I. Niet vastgesteld. Maar bestaand beleid voldoet daaraan naar verwachting wel.
Beleid legt de definitie van USP duidelijk vast	NEG, E.	NEG, E.	NEG, E.
Beleid legt vast welke procedure USP doorloopt en hoe USP wordt geëvalueerd	NEG, I. Geen procedure ter sprake gekomen, verwachting is dat die er in de lijn van accountmanagement is of projectspecifiek bepaald wordt. Terughoudendheid om te investeren in propositie, omdat er nog geen commitment is. Is meer een principe-punt voor privaat. Duidelijkheid over welk commitment nodig is om vervolgstappen te zetten en verder te investeren is wenselijk, een procedure daarvoor met tussenbesluiten kan helpen. Ook privaat moet vervolgsbesluit nemen.	NEG, I. Procedure via RIT en GAM	NEG, I. Procedure via processchema of anders via projectspecifieke afspraken
Evaluatie USP vindt plaats door een onafhankelijke, deskundige instantie	NEG, E, daarvoor bestaat geen specifieke beleidslijn. Het bestaand beleid (WABO-lijn) voorziet in een multidisciplinaire ambtelijke toetsing, maar die bestaan niet uit onafhankelijk deskundigen.	NEG, E, daarvoor bestaat geen specifieke beleidslijn. Het bestaand beleid (WABO-lijn) voorziet in een multidisciplinaire ambtelijke toetsing, maar die bestaan niet uit onafhankelijk deskundigen.	NEG, E, daarvoor bestaat geen specifieke beleidslijn. Het bestaand beleid (WABO-lijn) voorziet in een multidisciplinaire ambtelijke toetsing, maar die bestaan niet uit onafhankelijk deskundigen.
Wijze van omgang met USP is voor toetsing vatbaar	NEG, E. Daarvoor bestaat geen specifieke beleidslijn. Het bestaand beleid voorziet in toetsing aan beleid en wet- en regelgeving, maar deze evaluatie wordt niet onafhankelijk getoetst.	NEG, E. Daarvoor bestaat geen specifieke beleidslijn. Het bestaand beleid voorziet in toetsing aan beleid en wet- en regelgeving, maar deze evaluatie wordt niet onafhankelijk getoetst.	NEG, E. Daarvoor bestaat geen specifieke beleidslijn. Het bestaand beleid voorziet in toetsing aan beleid en wet- en regelgeving, maar deze evaluatie wordt niet onafhankelijk getoetst.
Beleid voorziet in waarborgen vertrouwelijke omgang met informatie	NEG, I, daarvoor bestaat geen specifieke beleidslijn. In algemene zin mag daarop wel worden vertrouwd door initiatiefnemer, integriteit overheid.	NEG, I, daarvoor bestaat geen specifieke beleidslijn. In algemene zin mag daarop wel worden vertrouwd door initiatiefnemer, integriteit overheid.	NEG, I, daarvoor bestaat geen specifieke beleidslijn. In algemene zin mag daarop wel worden vertrouwd door initiatiefnemer, integriteit overheid.
Indien aanbesteed, voorziet beleid in competitieve procedure vlgns. beginselen aanbestedingsrecht	NEG, E, daarvoor bestaat geen specifieke beleidslijn.	NEG, E, daarvoor bestaat geen specifieke beleidslijn.	NEG, E, daarvoor bestaat geen specifieke beleidslijn.
Beleid waarborgt dat indiener USP kan deelnemen aan aanbesteding	NEG, E, daarvoor bestaat geen specifieke beleidslijn. Waarborg ontbreekt, bij indiening dus idee kwijt en kan iedereen daarmee doen wat hij wil.	NEG, E, daarvoor bestaat geen specifieke beleidslijn. Waarborg ontbreekt, bij indiening dus idee kwijt en kan iedereen daarmee doen wat hij wil.	NEG, E, daarvoor bestaat geen specifieke beleidslijn. Waarborg ontbreekt, bij indiening dus idee kwijt en kan iedereen daarmee doen wat hij wil.
Beleid stimuleert indiening van USP	POS, I. Daarvoor bestaat geen specifieke beleidslijn. Wel is er de Nota Grondbeleid (voorkeur voor faciliteren) en het Dynamisch Stedelijk Masterplan etc., waarin ontwikkelperspectief wordt geboden en gewenste rolverdeling publiek/privaat wordt geschetst. Geen specifieke stimulans USP. Indiening van USP wordt dus aangemoedigd via ruimtelijk beleid, maar beleid t.a.v. USP als zodanig en de behandeling daarvan ontbreekt. Ook om voorinvesteringen verantwoord te maken is gefaseerde besluitvorming wenselijk. Gebeurt deels via exclusiviteitsafpraak bv of intentieovereenkomst.	POS, I. Daarvoor bestaat geen specifieke beleidslijn. Wel is er de Nota Grondbeleid (oud) en de Stadsvisie etc. (kaders, regie en faciliteren) die perspectief bieden op gewenste initiatieven en wijze van samenwerking. Geen specifieke stimulans USP. Indiening van USP wordt dus aangemoedigd via ruimtelijk beleid, maar beleid t.a.v. USP als zodanig en de behandeling daarvan ontbreekt. Ook om voorinvesteringen verantwoord te maken is gefaseerde besluitvorming wenselijk. Gebeurt deels via exclusiviteitsafpraak bv of intentieovereenkomst.	POS, I. Ja Er is de Ontwikkelingsvisie 2030. Nota Grondbeleid (oud), de Structuurvisie 2025, de Kanskaart 2020 (bouwen) en Gebruikshandleiding Ontwikkelingen Binnenstad, waarin heel concreet een lokaal ontwikkelperspectief wordt geboden en gewenste rolverdeling publiek/privaat wordt geschetst. Dit heeft duidelijk de bedoeling initiatieven of USP's uit te lokken. Geen specifieke stimulans USP. Indiening van USP wordt dus aangemoedigd via ruimtelijk beleid, maar beleid t.a.v. USP als zodanig en de behandeling daarvan ontbreekt. Ook om voorinvesteringen verantwoord te maken is gefaseerde besluitvorming wenselijk. Gebeurt deels via exclusiviteitsafpraak bv of intentieovereenkomst.

1 NEG   Minderheid (of feitelijk) positief, expliciet	NEG   Minderheid (of feitelijk niet) positief, expliciet	NEG   Minderheid (of feitelijk) positief, expliciet
2 NEG   Minderheid (of feitelijk) positief, impliciet	NEG   Minderheid (of feitelijk niet) positief, impliciet	NEG   Minderheid (of feitelijk) positief, impliciet
3 POS   Meerderheid (of feitelijk) positief, impliciet	POS   Meerderheid (of feitelijk wel) positief, impliciet	POS   Meerderheid (of feitelijk) positief, impliciet
4 POS   Meerderheid (of feitelijk) positief, expliciet	POS   Meerderheid (of feitelijk wel) positief, expliciet	POS   Meerderheid (of feitelijk) positief, expliciet
Niet relevant	Niet relevant	Niet relevant

<b>CV: historisch / cultureel</b>	Not-invented here syndroom bij indiening USP komt vaak voor		
<b>CV: veranderende maatschappelijke verhoudingen</b>	Veranderende rol regio naar facilitair beleid (met beperkte middelen) voor zekere periode lokt USP uit. Veranderende rollen - taakonduidelijkheid, initiatieven - belemmeringen		
<b>CV: juridisch / aanbestedingsrechtelijk</b>		Niet aan de orde geweest. Bij nadere uitwerking zouden eventuele belemmeringen overkoombaar kunnen zijn, omdat de taak/rolverdeling nader uitwerking behoeft.	Belemmeringen vanuit staatssteun- en aanbestedingsrecht zijn overkoombaar, maar niet zonder de door de gemeente als onbekend en risicovol geachte structurering van de grondtransactie.
<b>CV: eigendoms- / ontwikkelingsrechtelijk</b>	Behoud intellectueel eigendom vaak ook belemmering om door te onderhandelen voor publiek.		
<b>CV: marktomstandigheden</b>	Ja, terughoudendheid om verder te investeren vanwege marktsituatie en verantwoording, maar heeft ook te maken met commitment.	Ja. Het ontbreekt de Indiener door marktomstandigheden (sinds 2008) aan middelen voor voorinvesteringen om USP van niveau Gebiedsvisie verder uit te werken, mede gelet op lange ontwikkelhorizon. Indiener heeft commitment gemeente nodig voor vervolgstap. Ook de gemeente ontbreekt het door haar veranderde rol (sinds 2008) aan middelen. Ook wordt businesscase ondermijnd door financieel/economische crisis: commercieel programma daalt in waarde.	





**INITIATIEF.**