

Organiserend vermogen ontrafeld

Omgaan met de dynamische relaties in gebiedsontwikkeling



Nico Groenenboom
juli, 2018

Organiseren vermogen ontrafeld

Omgaan met de dynamische relaties in gebiedsontwikkeling

Nico Groenenboom, 278199
Afstudeerscriptie Master City Developer, leergang 13
juli, 2018

Erasmus Universiteit Rotterdam
TU Delft

Voorwoord

Poeh hee, wat een rit was dit. Ik was eerst van plan om hier wat sprekende foto's neer te zetten en er een *voorbeeld* van te maken in plaats van een *voorwoord*. Of een bingokaart met scriptiediché's die allemaal waar bleken te zijn. Maar dat zou geen recht doen aan de ervaringen van de afgelopen twee jaar en onvoldoende mogelijkheden bieden om de mensen te bedanken die dit allemaal mogelijk hebben gemaakt. De MCD is een fantastische leerschool geweest die me veel nieuwe kennis en inzichten heeft opgeleverd, maar vooral ook nieuwe vriendschappen en memorabele momenten. De studiereis naar Boston en New York was daarbij het absolute hoogtepunt. Ik ben de gemeente Rotterdam ontzettend dankbaar dat ik deze opleiding heb mogen volgen. Dank ook aan al mijn collega's die met me hebben meegeleefd als het moest en met wie ik iedere woensdag kon discussiëren na de vraag: "En, wat hebben ze je gister weer wijs gemaakt op die MCD?". Vooral ook dank aan alle collega's die de afgelopen maanden hard hebben doorgewerkt terwijl ik ergens in het land rondzwierf om interviews af te nemen of zat te typen in een bibliotheek of stationshuiskamer.

Het onderwerp van deze scriptie was vrij snel bepaald: wetenschappelijke handen en voeten geven aan het praktijkbegrip organiserend vermogen. Het viel me op dat iedereen driftig 'ja' begint te knikken als je zegt dat dit een succesfactor is, maar ook dat er eigenlijk weinig over geschreven en gepubliceerd is. Zelf werk ik nu bijna acht jaar dagelijks aan en rond complexe projecten en in mijn ogen zijn formele én informele samenwerkingsrelaties daarin cruciaal. In sommige studies worden grote termen gebruikt als 'leiderschap bleek een belangrijke factor in het hele proces', 'in de relaties werd sociaal kapitaal opgebouwd' of 'een gezamenlijke visie bleek doorslaggevend', maar de vraag is steeds: hoe dan? In de praktijk ben je namelijk soms gewoon boos als iemand iets achter je rug om doet of blij als er aan de andere kant van de tafel iemand zit die je goed kent en met wie je vlot samenwerkt. Soms kun je zelf maanden ploeteren om iets voor elkaar te krijgen, maar trekt één telefoontje van de ene hoge pief naar de ander het in één keer vlot. Soms ben je er met alle stakeholders uit, maar krijg je je eigen organisatie maar niet op één lijn. Juist die dynamiek wilde ik in beeld brengen, met een focus op de mensen die met één been in de eigen organisatie staan en met het andere in het project. Gelukkig mocht ik in totaal 13 van dit soort *boundary spanners* in de gebiedsontwikkeling interviewen voor mijn cases Nieuw Delft en Merwede. Hierbij wil ik jullie nogmaals bedanken voor jullie tijd en openheid. Dank ook aan collega Lonneke Vossen die geheel toevallig tegelijkertijd bezig was met haar promotieonderzoek waardoor we aan één case samen hebben kunnen werken. Dat scheelde (mij vooral...) werk, maar bood ook extra diepte door de discussies in de trein terug.

Het scriptieproces zelf was ook dynamisch. Als ik één ding heb geleerd is dat ik niet zo 'heel iteratief' ben aangelegd. Veel dank gaat daarom uit naar mijn scriptiebegeleider Tom Daamen die me hier doorheen heeft gesleept als ik weer eens vastliep in mijn voorheen beproefde trechtermodel. Het waren ook drie artikelen die hij aanreikte die het fundament van deze scriptie zijn gaan vormen. Nádat ik ze uiteraard eerst eigenwijs opzij had geschoven om er maanden later toch op terug te komen. Ook via deze weg gefeliciteerd met je benoeming tot directeur van de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling, een mooie job die goed bij je past en waar je ongetwijfeld een succes van gaat maken. Maar het belangrijkste: 'Goede vent!', die Tom.

Tot slot de persoonlijke noot. Het leven gaat immers gewoon door terwijl je de MCD doet. Dat is inderdaad pittig en intensief en dat leven kent ups en downs. Je koopt een huis, je wisselt eens van

functie, dingen die impact hebben, maar niet zoveel impact als het bericht dat aan het begin van dit scriptietraject als een mokerslag insloeg: de ziekte van mijn moeder. Deze scriptie draag ik dan ook op aan jou, mams. We hopen dat we nog zo lang mogelijk van je mogen genieten, maar vooral dat jij nog zo lang mogelijk mag genieten van het leven. Ik heb stiekem een beetje extra mijn best gedaan voor je bij deze scriptie. En dan sluit ik af met een diepe buiging voor degene die het meest heeft moeten verduren, maar altijd voor me klaar stond en mijn leven iedere dag weer kleur geeft. Ze heeft ook nog deze scriptie wat extra kleur gegeven, waardoor jullie je niet door meer dan 100 pagina's zwart-wit heen hoeven te worstelen. Lieve Digna, bedankt voor alles!

Nico Groenenboom
juli, 2018

Samenvatting

Binnen afzienbare tijd hebben we in Nederland een ingestorte woningmarkt ingeruild voor een nieuwe woningnood. In tegenstelling tot in het VINEX-tijdperk waarin grootschalige uitleglocaties werden gerealiseerd, is het nu de wens om het merendeel van deze woningen in bestaand stedelijk gebied te realiseren (Ministerie BZK, 2017). Het belang van binnenstedelijke gebiedstransformaties neemt daarom de komende decennia flink toe. Gebiedstransformaties zijn complexe, integrale gebiedsontwikkelingsopgaven. Organiserend vermogen is volgens wetenschappers, beleidsmakers en de praktijk cruciaal om dit soort complexe gebiedsontwikkelingen te realiseren (Van 't Verlaat, 2003; Van den Berg & Braun, 1999; Verschueren, 2005; Barendse & Veltman, 2007; De Zeeuw, 2008). Het groeiende belang van gebiedstransformaties vertaalt zich daardoor ook om een toenemende roep om organiserend vermogen.

Probleemstelling

Wetenschappelijk gezien moeten we echter concluderen dat organiserend vermogen een *ill defined concept* is. In deze scriptie wordt het Nederlandse praktijkbegrip organiserend vermogen in gelijk gesteld aan het theoretische concept *capacity*, dat aan deze *capacity building tools* ten grondslag ligt. De kern van dat concept ligt in de samenwerkende relaties tussen actoren die werken aan complexe publiek-private opgaven in netwerken. De integratie van beleidsdoelen, belangen en financiële middelen via interacties tussen actoren vraagt om het continu trekken, bewerken, doorkruisen en overspannen van grenzen (Van Broekhoven, Boons, Van Buuren & Teisman, 2015). Edelenbos en Teisman (2013) stellen vast dat *governance capacity* toeneemt met het vermogen om grenzen te overspannen en te doorkruisen. Dat is echter een lastige opgave in de praktijk, want die grenzen geven ook zekerheid en (op zijn minst) het gevoel van controle. Te veel complexiteit kan een proces ook onbeheersbaar maken. De hoofdvraag voor dit onderzoek luidde daarom:

- Hoe ontstaat *boundary spanning* in de Nederlandse praktijk van complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en wat zijn hiervoor bevorderende en belemmerende condities?

Definities

Organiserend vermogen hebben we gedefinieerd als de mate waarin actoren in staat zijn om samenwerkende relaties op te bouwen, hulpbronnen te mobiliseren en verschillende handelingsperspectieven te incorporeren die bijdragen aan de realisatie van de gebiedsontwikkeling. Samenwerkende relaties zijn redelijk stabiele interactiepatronen tussen actoren waarbij zij zich inspannen om gezamenlijk een resultaat te behalen dat ze niet alleen kunnen bereiken (bewerking van Bryson, Stone & Crosby, 2006). Onder hulpbronnen verstaan we: eigendom, financiën, informatie, expertise, legitimiteit, commitment, tijd/resultaat, instrumenten (Daamen, 2010). Onder een handelingsperspectief verstaan we een manier van doen en denken gericht op de realisatie van de gebiedsontwikkeling. Een hoge mate van *boundary spanning* draagt bij het ontstaan van organiserend vermogen. We hebben in dit onderzoek de volgende grenzen onderscheiden: inhoudelijke (integratie thema's en doelstellingen), participatieve (openheid netwerk), structuur- (wijze waarop samenwerking is vormgegeven) en contextuele (verbindingen met omgeving) grenzen (naar Van Meerkerk, Van Buuren en Edelenbos, 2013). *Boundary spanning* betreft activiteiten gericht op het oprekken van inhoudelijke, participatieve, structuur- en contextuele grenzen waardoor het aantal interacties en verbindingen met domeinen, actoren en de omgeving worden vergroot. *Boundary*

spanners zijn individuen die een toegewijde functionele rol of verantwoordelijkheid hebben om in samenwerkingsverbanden actief te zijn (Williams, 2013).

Onderzoeksaanpak

Er is een literatuuronderzoek uitgevoerd naar de concepten *capacity*, *boundary spanning* en *boundary spanners* in relatie tot gebiedsontwikkeling of ruimtelijke ontwikkeling (Spatial planning). Daarnaast is een vergelijkende kwalitatieve casestudie uitgevoerd naar twee lopende gebiedstransformaties: Nieuw Delft en Merwede. Voor de casestudies zijn in totaal 13 personen geïnterviewd die als *boundary spanner* zijn aan te merken en die in één of meerdere periodes betrokken zijn geweest bij één van de bestudeerde gebiedstransformaties. We hebben daarvoor een analysekader opgesteld om het ontstaan van *capacity* in de dynamische relaties tussen actoren te kunnen onderzoeken. In de cases zijn de ups en downs in de samenwerkende relaties tussen actoren gedurende (een deel van) het proces onderzocht en gevisualiseerd (zie afbeelding). Op basis van de positieve en negatieve verhalen ('narratives') die actoren vertellen over deze samenwerking is gezocht naar kantelpunten ('relational turning points') en bepalende gebeurtenissen ('critical relational events').

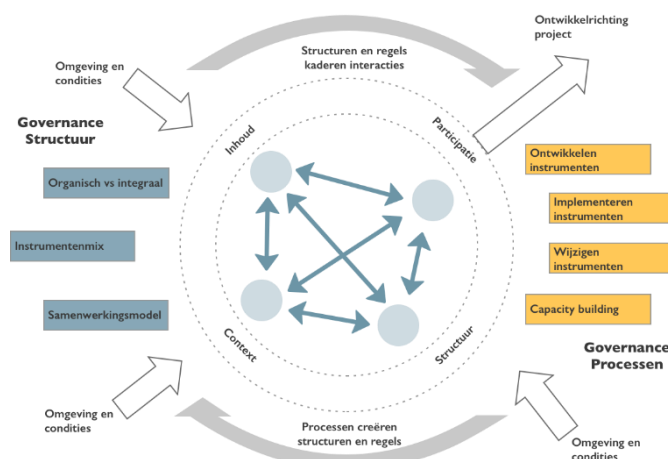
Een kader voor het begrijpen van boundary spanning in samenwerkende relaties

Om de activiteiten van *boundary spanners* te kunnen verklaren, is een conceptueel model opgesteld waarmee samenwerkende publiek private relaties in netwerken kunnen worden begrepen. Dat model gaat er van uit dat structuren (formele en informele regels en praktijken) interacties tussen *boundary spanners* kaderen. Tegelijkertijd zijn die structuren zelf ook het resultaat van de processen waarbinnen deze interacties plaats vinden.

In deze scriptie hebben we een aantal structuren gedefinieerd: de heersende praktijk van gebiedsontwikkeling (organisch versus integraal), de mix van marktformende, marktregulerende en marktstimulerende instrumenten die op dat moment bestaat en de bestaande samenwerkingsmodellen. De instrumenten zijn gebaseerd op een typologie van Tiesdell & Allmendinger (2005). Iedere instrument beïnvloedt het gedrag van marktactoren, waar de overheid er

ook een van is, op een eigen manier.

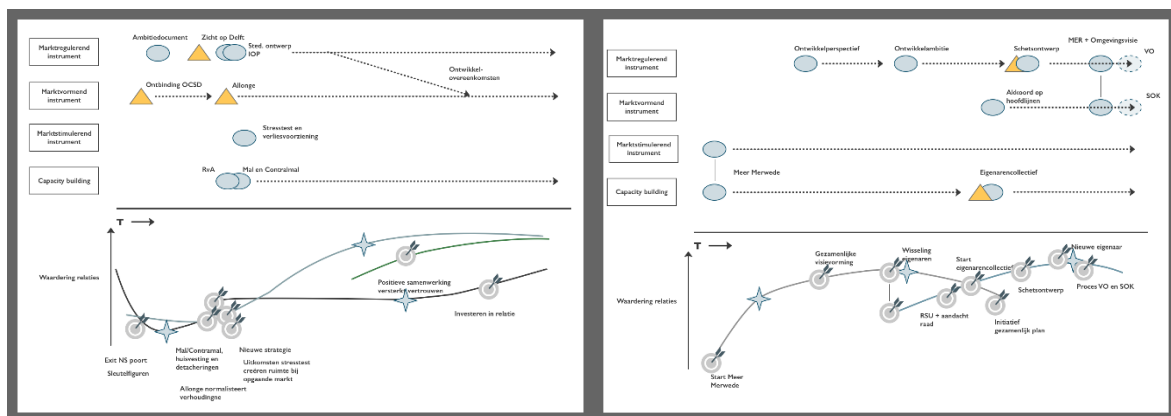
Marktformende instrumenten creëren handelingsperspectieven en mogelijkheden (plannen, visies). Marktstimulerende instrumenten vergroten de potenties voor partijen en geven incentives tot investeren en marktactiviteiten (subsidies, voorinvesteringen overheid, aanleg infrastructuur). Marktregulerende instrumenten kaderen de mogelijkheden in (bestemmingsplannen, samenwerkingsovereenkomsten, ontwikkelovereenkomsten).



Conceptueel model

Als processen hebben we het ontwikkelen, implementeren en wijzigen van deze instrumenten opgenomen in het model en interventies die gericht zijn op het creëren van samenwerking zelf (*capacity building*). Iedere fase in een gebiedsontwikkeling kan opgevat worden als een combinatie van het ontwikkelen, implementeren of wijzigen van zo'n instrument. Daarvoor is organiserend vermogen nodig, maar organiserend vermogen ontstaat ook in deze processen.

Hoe verloopt het proces waarbij organiserend vermogen ontstaat? *Collaborative approaches to planning* (Healey, 1998; Inness & Booher, 2003) gaan er van uit dat samenwerking leidt tot het ontstaan van *capacity*. Samenwerking leidt dus automatisch tot meer samenwerking. Maar de praktijk is echter weerbarstig. Netwerken kunnen instabiel zijn: eigenaren verkopen hun grond, projectmanagers wisselen, nieuwe thema's worden relevant die nieuwe actoren met zich mee brengen. Organiserend vermogen moet deze relaties dus kunnen overleven. Het moet overdraagbaar zijn. Organisatievormen, plannen, visies en overeenkomsten helpen daarbij. Maar afspraken uit het verleden kunnen ook het blok aan het been worden, als de omstandigheden wijzigen. Dat dynamische verloop zagen we ook in de praktijkcases terug. Ups en downs in de samenwerkende relaties wisselden elkaar af. Zie ter illustratie onderstaande afbeeldingen.



Visualisaties ontwikkelpaden samenwerkende relaties – Nieuw Delft (l) en Merwede (r)

Conclusies

Op basis van het onderzoek kunnen een aantal conclusies worden geformuleerd over het ontstaan van *boundary spanning* in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling en bevorderende en belemmerende condities voor dit proces:

1. De ontwikkeling van samenwerkingsrelaties is een dynamisch proces met ups en downs. Marktvormende (visies, plannen) en marktstimulerende instrumenten (overeenkomsten) leiden vaak tot positievere samenwerkingsrelaties. Dat komt doordat deze instrumenten direct gekoppeld zijn aan het opgeven van handelingsvrijheid, dwingen om impliciete normen expliciet en afdwingbaar te maken en directe gevolgen hebben voor de toedeling van risico's, kosten en baten. Hoewel (discussies over) deze instrumenten de interpersoonlijke relaties niet ten goede komen, zijn ze wel noodzakelijk voor de voortgang.
2. Zonder organiserend vermogen was het in de bestudeerde cases niet gelukt om belangentegenstellingen te doorbreken, om met onverwachte gebeurtenissen die om een gezamenlijk standpunt of actie vragen om te gaan en om de mate van samenwerking op te bouwen die noodzakelijk is voor het ontwikkelen en/of realiseren van de hoge ambities van de beide ontwikkelingen.
3. Het bewust investeren in het verbeteren van de samenwerkende relaties, zowel door het bevorderen van het aantal en de kwaliteit van formele als informele contacten, loont en leidt tot een betere waardering van de samenwerking tussen partijen.

4. Wisselingen in het netwerk hebben positieve en negatieve consequenties voor de voortgang van een gebiedsontwikkeling. Enerzijds is er een tijdelijk verlies van kennis, relaties en opgebouwd vertrouwen, anderzijds kunnen nieuwe actoren broodnodige kennis toevoegen en nemen zij soms bestaande vertrouwensrelaties met actoren in het netwerk mee. Positieve eerdere ervaringen in andere projecten, en zelfs in andere steden, dragen bij aan het vertrouwen tussen actoren in gebiedsontwikkeling om creatieve oplossingen te vinden voor obstakels of om een nieuwe samenwerkingsrelatie aan te gaan.
5. Het oprekken en overspannen van grenzen leidt tot het ontstaan van organiserend vermogen. Toch is het soms ook noodzakelijk om juist wel grenzen op te trekken. Een duidelijke structuur of taakverdeling maakt samenwerken ook effectiever en minder gevoelig voor wisselingen van actoren. Daarnaast is het vastleggen van afspraken ook noodzakelijk om voortgang te boeken. Een vijfde categorie *boundary judgments* is daarvoor nodig bij gebiedsontwikkeling, namelijk de mate waarin risico's gedeeld of verdeeld zijn en hoe strikt afspraken hierover juridisch zijn vastgelegd. De mate van openheid hierin heeft binnen gebiedsontwikkeling een grote invloed op de samenwerkende relaties tussen partijen.
6. Een relationele benadering van overeenkomsten biedt een effectiever handelingsperspectief dan een discrete benadering in gebiedsontwikkelingen. Overeenkomsten zijn niet alleen het resultaat van samenwerkingsrelaties tussen actoren, ze zijn ook bouwstenen voor de kwaliteit van toekomstige samenwerkingsrelaties.

Ook heeft het onderzoek een set aan bevorderende en belemmerende condities opgeleverd:

Belemmerende condities	Bevorderende condities
• Lage mate van stabiliteit in het netwerk • Lage mate van <i>structural embeddedness</i> • Eigendomsverhoudingen die samenwerking frustreren • Onvoldoende kennis en vaardigheden van actoren in de gebiedsontwikkeling • Weinig activiteiten gericht op stimuleren van formeel en informeel contact • Discrete benadering van overeenkomsten • Complexiteitsreducerende stijl	• Hoge mate van stabiliteit in het netwerk • Hoge mate van <i>structural embeddedness</i> • Eigendomsverhoudingen die samenwerking faciliteren • Voldoende kennis en vaardigheden van actoren in de gebiedsontwikkeling • Veel activiteiten gericht op het stimuleren van formeel en informeel contact • Relationele benadering van overeenkomsten • Complexiteitsabsorberende stijl

Bevorderende en belemmerende condities voor boundary spanning in gebiedsontwikkeling

Aanbevelingen voor de praktijk

Deze conclusies leiden tot de volgende aanbevelingen voor de praktijk:

1. *Investeer bewust in het vergroten van het aantal contacten en het verbeteren van samenwerkende relaties.*
2. *Geef projecten een vertrouwensinjectie.* Als partijen wisselen, besef dan dat er ook opgebouwde impliciete kennis en opgebouwd vertrouwen wegvalt. Investeer op dat soort momenten bewust in het opnieuw opbouwen van die kennis en die relaties. Als er sprake is van te

weinig voortgang of zelfs een impasse, bedenk welke partijen een impuls kunnen geven aan de samenwerkende relaties tussen actoren.

3. *Wees een betrouwbare en gecommitteerde partner, dat betaalt zichzelf terug (ook in andere projecten).* Gebiedsontwikkeling is een wereld waarin reputaties en eerdere ervaringen een belangrijke rol spelen in het succes van projecten, waarbij ervaringen uit het ene project doorwerken in het andere project.
4. *Impasses en obstakels overwin je niet door grenzen op te trekken, maar door ze te verleggen of te doorkruisen.* Betrek nieuwe partijen, leg nieuwe inhoudelijke verbindingen met andere thema's voor een andere invalshoek, haak aan bij andere initiatieven die toegang bieden tot mensen en middelen of het project hoger op de agenda zetten. Zoek naar de openingen in contracten waarmee een volgende stap mogelijk wordt.
5. *Zie overeenkomsten niet alleen als juridische documenten, maar als bouwstenen voor succesvolle samenwerking. Organiseer niet je volgende impasse.*

Inhoudsopgave

Voorwoord	i
Samenvatting	iii
1. Inleiding	3
1.1 Gebiedstransformaties en de roep om organiserend vermogen	3
1.2 Organiserend vermogen in perspectief	5
1.2.1 Netwerkbenedering van complexe gebiedsontwikkelingen: relaties tussen markt en overheid	5
1.2.2 Organiserend vermogen en andere instrumenten: de introductie van het concept capacity	6
1.2.3 Organiserend vermogen beschouwd als capacity en boundary spanning	7
1.3 Probleem-, doelstelling en onderzoeksvragen	8
1.3.1 Probleemstelling	8
1.3.2 Doelstelling	9
1.3.3 Onderzoeksvragen	9
1.3.4 Rol en opvattingen van de onderzoeker	11
1.4 Wetenschappelijke en praktische relevantie	11
1.4.1 Wetenschappelijke relevantie	11
1.4.2 Praktische relevantie	12
1.5 Onderzoeks aanpak	12
1.6 Leeswijzer	13
2. Gebiedstransformaties en organiserend vermogen	15
2.1 Introductie	15
2.2 Capacity in gebiedsontwikkeling	15
2.2.1 Benaderingen en kritieken	15
2.2.2 Een werkbare definitie van organiserend vermogen in gebiedsontwikkeling	17
2.3 Boundary spanning in gebiedsontwikkeling	19
2.3.1 Boundary spanners	19
2.3.2 Boundary spanning	21
2.3.2 Het begrijpen van samenwerkende relaties en de mogelijkheden tot boundary spanning	24
2.4 Structuren, processen en organiserend vermogen	25
2.4.1 Structuur 1: De heersende praktijk van gebiedsontwikkeling	25
2.4.2 Structuur 2: Marktvormende, marktregulerende en marktstimulerende instrumenten	27
2.4.3 Structuur 3: Samenwerkingsmodellen	28
2.4.4 Proces 1: Ontwikkelen van organiserend vermogen als instrument op zich	29
2.4.5 Proces 2: Fases en koppelingen van instrumenten en organiserend vermogen	30
2.5 Organiserend vermogen is een dynamisch verschijnsel	32
2.5.1 Samenwerking leidt tot meer samenwerking	32
2.5.2 Dynamisch en niet lineair proces	33
2.5.3 Overdraagbaarheid	33
2.6 Bevorderende en belemmerende condities voor boundary spanning	33
2.7 Resumerend: een conceptueel model voor het ontstaan van boundary spanning in gebiedsontwikkeling	36
3. Opzet casestudies	38
3.1 Introductie	38
3.2 De ontwikkelpaden van relaties als analysekader	39
3.3 Instrumentele vergelijkende case studie	42
3.4 De cases	43
3.5 Dataverzameling	43

3.6 Robuustheid en beperkingen	45
3.7 Resumerend	47
4. Nieuw Delft	48
4.1 Introductie: context en geschiedenis	48
4.2 Dominante koppelingen organiserend vermogen en instrumenten	51
4.3 Ontwikkelpaden relaties actoren	55
4.3.1 Narratives & Turning Points	55
4.3.2 Critical relational events	56
4.4 Grenzen overspannen en oprekken	59
4.5 Bevorderende en belemmerende condities	62
4.6 Resumerend	63
5. Merwede	65
5.1 Introductie: context en geschiedenis	65
5.2 Dominante koppelingen organiserend vermogen en instrumenten	68
5.3 Ontwikkelpaden relaties actoren	71
5.3.1 Narratives en turning points	71
5.3.2 Critical relational events	72
5.4 Grenzen overspannen en oprekken	75
5.5 Bevorderende en belemmerende condities	77
5.6 Resumerend	79
6. De cases vergeleken	80
6.1 Introductie	80
6.2 Instrumenten en organiserend vermogen	81
6.3 Ontwikkelpaden relaties	82
6.4 Grenzen overspannen en verleggen	83
6.5 Bevorderende en belemmerende condities	85
6.6 Duiden verschillen en overeenkomsten	87
6.7 Resumerend	88
7. Conclusies en aanbevelingen: omgaan met de dynamische relaties in gebiedsontwikkeling	89
7.1 Introductie	89
7.2 Conclusies	90
7.2.1 Gebiedsontwikkeling fundamenteel anders door <i>ruimtelijke ordening</i> - <i>markt relaties</i>	90
7.2.2 Gebiedsontwikkelingen mét en zonder organiserend vermogen	92
7.2.3 Het ontstaan van organiserend vermogen: investeren, continueren, 'ontgrenzen', en opschrijven	94
7.2.4 Bevorderende en belemmerende condities	98
7.2 Aanbevelingen voor de praktijk	98
7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	100
Reflectie	102
Literatuurverantwoording	104
Bijlage 1: Overzicht respondenten	108
Bijlage 2: Vragenlijst interviews	109
Bijlage 3: Secundaire bronnen	110
Bijlage 4: Lijst van figuren	112

1. Inleiding

1.1 Gebiedstransformaties en de roep om organiserend vermogen

Binnen afzienbare tijd hebben we in Nederland een ingestorte woningmarkt ingeruild voor een nieuwe woningnood. Tot en met 2025 moeten er in Nederland zo'n 600.000 woningen worden bijgebouwd, ongeveer 80.000 per jaar. In tegenstelling tot in het VINEX-tijdperk waarin grootschalige uitleglocaties werden gerealiseerd, is het nu de wens om het merendeel van deze woningen in bestaand stedelijk gebied te realiseren (Ministerie BZK, 2017). Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat het aantal uitleglocaties buiten de stad sterk is afgenomen en anderzijds vanwege het geloof in steden als economische motor en hun bijdrage aan opgaven als duurzaamheid en mobiliteit (Ministerie BZK, 2015; Fakton, 2016). Stedelijk wonen staat in veel beleidsambities centraal vanwege de gewenste (of beloofde) vergroting van de agglomeratiekracht, versterking van het draagvlak voor OV-infrastructuur, reductie van forensenverkeer, het open en landelijk houden van groen en het duurzaam hergebruik van verouderd vastgoed (Verheul e.a., 2017). Het belang van binnenstedelijke gebiedstransformaties neemt daarom de komende decennia flink toe.

Juridische barrières	Financiële barrières	Bestuurlijk-organisatorisch barrières	Inhoudelijk-technische barrières
• Lastige en langdurige procedures (onteigening bestaande gebruikers, aanpassing bestemmingsplannen, vergunningen, etc.) • Beperkende nationale regelgeving (geluidsnormen, milieunormen) en lokale beleidsregels (zoals parkeernormen)	• Hoge kosten door onteigening/uitplaatsing bestaande bedrijven, bodemsanering, proces-, advies- en infrastructuurkosten • Hoge kosten als gevolg van grondspeculatie • Bij GREX zorgen hoge kosten voor sturing op dure vastgoedproducten in hoge dichtheden, waar niet altijd vraag naar is • Beleggers zijn onzeker over het rendement van sommige producten en kunnen om fiscale redenen niet investeren in ontwikkeling	• Onduidelijke of afwezige omgevingsvisies en gebiedsproposities van de lokale overheid (ofwel 'zwabberend beleid'), daardoor weten ontwikkelende partijen niet waar ze aan toe zijn • Politieke onzekerheid (4-jaarstermijn) en gebrek aan ambtelijke expertise (o.a. door gekrompen ambtelijk apparaat) en continuïteit	• Fysieke integratie van functies en beleidsthema's is complex • Er is sprake van cognitieve onzekerheid doordat 'definitieve' kennis over beleidsopgaven als mobiliteit en duurzaamheid niet bestaat.

Figuur 1.1: De vier barrières van gebiedstransformaties (bron: Verheul e.a., 2017, eigen bewerking)

Complexiteit gebiedstransformaties maakt organiserend vermogen noodzakelijk

Gebiedstransformaties zijn complexe, integrale gebiedsontwikkelingsopgaven, waarbij (in de regel veelal) verouderde binnenstedelijke bedrijventerreinen worden getransformeerd tot hoogwaardig stedelijk ingerichte gebieden met een mix aan functies (Bosboom, 2012). Er moet volgens Verheul e.a. (2017) een aantal barrières overwonnen worden om een gebiedstransformatie te kunnen realiseren. In de eerste plaats gaat het om *juridische* barrières, zoals complexe procedures (onteigening, bestemmingsplan), beperkende nationale regelgeving (milieunormen) en lokale beleidsregels (parkeren). Daarnaast zijn er *financiële* barrières, zoals grote onrendabele toppen en risicovolle voorinvesteringen (voor verwervingen, saneringskosten en de aanleg van infrastructuur). Ook zijn er *bestuurlijk-organisatorische* barrières, zoals onduidelijke of afwezige visies (die leiden tot onduidelijkheid en onzekerheid bij partijen), politieke onzekerheid (transformaties overspannen veelal de politieke 4-jaarstermijn) en een gebrek aan ambtelijke expertise en continuïteit (onder andere door het gekrompen ambtelijk apparaat als gevolg van de crisis). Hier voegen we aan deze drie

barrières van Verheul e.a. (*ibid*) nog een vierde toe, die verscholen ligt in de laatste: de *inhoudelijke of technische* complexiteit van het integreren van diverse thema's (mobiliteit, duurzaamheid, verdichting). Dat is een andere barrière dan de meer governance-achtige vraag hoe de achterliggende partijen en belangen tot elkaar te brengen.

Organiserend vermogen is volgens wetenschappers, beleidsmakers en de praktijk cruciaal om dit soort complexe gebiedsontwikkelingen te realiseren (Van 't Verlaat, 2003 in: Franzen e.a., 2011 ; Van den Berg & Braun, 1999; Barendse & Veltman, 2008; De Zeeuw, 2008). Het groeiende belang van gebiedstransformaties vertaalt zich daardoor ook om een toenemende roep om organiserend vermogen. Deze toenemende roep zien we bijvoorbeeld terug in het recent opgerichte platform Gebiedstransformaties en onderzoeken die zijn uitgevoerd in het kader van de City Deal voor Binnenstedelijk Bouwen (Ministerie BZK, 2015; NEPROM, 2017). Toch is er betrekkelijk weinig bekend over wat organiserend vermogen in gebiedsontwikkeling precies inhoudt. Het rapport van de Brink Groep (2017) naar de transformatiepotentie van bestaand stedelijk gebied werd aangekondigd als een studie die de potentie in beeld bracht rekening houdend met de "kwalitatieve woningvraag, de financiële haalbaarheid en factoren als tijd, complexiteit en organiserend vermogen" (Ministerie BZK, 2017). In het rapport zelf worden vier van deze vijf factoren uitgewerkt, maar komt de term organiserend vermogen niet voor. In het artikel dat Verheul & Daamen (2017) schreven naar aanleiding van het rapport 'Gebiedstransformaties: Ruimte voor durf en diversiteit' (Verheul e.a., 2017) wordt kort ingegaan op organiserend vermogen. Daarin wordt echter vooral naar de overheid gekeken als partij die samenwerking en netwerkvorming moet bevorderen, vanuit een faciliterende en procesmatige rol. Op de vraag hoe dat moet wordt niet ingegaan, al gaat het volgens de auteurs om "organiseren van samenwerking, netwerkvorming, procesbegeleiding, conflictbestrijding [en] vertrouwen" (*ibid*, p. 54). Opgemerkt moet worden dat de overheid niet de onafhankelijke buitenstaander in het proces, ze is zelf ook marktactor en actief betrokken bij de realisatie van gebiedstransformaties. Wat betekent dat voor samenwerkende relaties? De auteurs roepen op tot het tonen van durf: "Met durf willen we partijen in gebiedsontwikkeling aanmoedigen om instrumenten en bevoegdheden (vaak in samenwerking) meer en effectiever te benutten" (*ibid*, p.7). De hamvraag blijft wederom, hoe komt die samenwerking die partijen zo belangrijk achten dan tot stand?

Het begrip organiserend vermogen, dat vooral lijkt te wijzen op het belang van samenwerking tussen partijen, is aan de ene kant volledig begrijpelijk voor een ieder, maar tegelijkertijd ook ongrijpbaar. Wetenschappelijk gezien kunnen we concluderen dat het een ill defined concept is. Samen met de huidige roep om organiserend vermogen vormt dit daarom de aanleiding om dit begrip in deze scriptie nader te onderzoeken en te duiden.

Leeswijzer inleiding

In paragraaf 1.2 wordt allereerst organiserend vermogen in perspectief geplaatst. Daarin wordt een netwerkperspectief op gebiedsontwikkeling geïntroduceerd. We beargumenteren dat gebiedsontwikkelingen op een aantal punten fundamenteel verschillen van andere publiek-private opgaven en dat die verschillen van belang zijn voor het begrijpen van samenwerkingsrelaties. Vervolgens bespreken we hoe organiserend vermogen zich verhoudt tot andere instrumenten die nodig zijn om gebiedsontwikkelingen te realiseren. Daaruit volgt dat een passende theoretische benadering van het begrip organiserend vermogen ligt in de concepten capacity en boundary spanning. Dat is input voor de probleem-, doel- en vraagstelling voor deze scriptie die we in paragraaf 1.3 presenteren. In paragraaf 1.4 worden de wetenschappelijke en praktische relevantie van het onderwerp beschreven. Paragraaf 1.5 beschrijft de onderzoeksaanpak en de rol van de onderzoeker. Paragraaf 1.6 bevat de leeswijzer en de structuur van de scriptie.

1.2 Organiserend vermogen in perspectief

1.2.1 Netwerkbenadering van complexe gebiedsontwikkelingen: relaties tussen markt en overheid

Gebiedstransformaties worden in deze scriptie benaderd als complexe publiek-private opgaven, die alleen gerealiseerd kunnen worden door samenwerking tussen onderling afhankelijke actoren. Voorwaarden daarvoor zijn voldoende vertrouwen tussen actoren, een bepaalde mate van wederzijds begrip, gezamenlijke definities van oplossingen en problemen en voldoende mobilisatiekracht om anderen in actie te brengen en hun hulpbronnen te committeren (Van Bueren e.a., 2003; Daamen, 2010; Spekkink, 2013). Sinds de jaren 1980 is de verhouding tussen overheid, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers steeds meer veranderd van een hiërarchische naar een netwerk-setting. Deze trend is ook zichtbaar binnen het speelveld van gebiedsontwikkeling (Heurkens, 2012). Gebiedsontwikkeling heeft echter een aantal kenmerken die het onderscheidt van andere complexe, publiek-private opgaven in netwerken. De integrale ontwikkeling van een gebied, met daarin een belangrijke rol voor vastgoed- en projectontwikkeling, is iets anders dan het terugdringen van de uitstoot van CO₂ of het verminderen van eenzaamheid onder ouderen. Eigen aan gebiedsontwikkeling zijn vooral het kapitaalintensieve karakter, waarbij investeringen risicovol zijn en een lange terugverdientijd kennen. Beslissingen zijn hierdoor moeilijk omkeerbaar, ook als gevolg van de planologische procedures en regelgeving die van toepassing is op gebiedsontwikkeling. Ook is het gebiedsgebonden karakter van ingrepen, waarbij verschillende beleidsdoelen en belangen in samenhang op een fysiek brandpunt gerealiseerd moeten worden, van belang. Financiële, juridische en inhoudelijke kaders en afspraken spelen dan ook een belangrijke rol, waarbij er binnen gebiedsontwikkelingen gedurende de tijd diverse padafhankelijkheden ontstaan die toekomstige keuzes en relaties weer beïnvloeden.

Deze specifieke kenmerken van complexe ruimtelijke ontwikkelingen, waarbinnen de samenwerking tussen publieke en private partijen plaatsvindt, zijn samen te vatten onder de noemen *state – market dialectics* (Tiesdell & Allmendinger, 2005; Adams & Tiesdell, 2010). Hier wordt dat vertaald als de dialectische verhouding tussen ruimtelijke ordening vanuit de overheid en ontwikkeling door de markt. Zij zien markten als sociaal geconstrueerd, als een samenspel van structuren, conventies en relaties en die daarom geen gegeven zijn, maar continu in verandering zijn als gevolg van sociale (inter)actie. We moeten deze termen daarom niet als een dichotomie zien, omdat ze continu in interactie zijn met elkaar. De overheid heeft weliswaar een belangrijke rol in het reguleren van marktactiviteiten, maar er zijn nog meer manieren waarop het gedrag van marktactoren wordt beïnvloed. Daarnaast is de overheid zelf óók een marktactor, niet alleen marktmeester. Tiesdell & Allmendinger (2005, p. 58) stellen daarom dat:

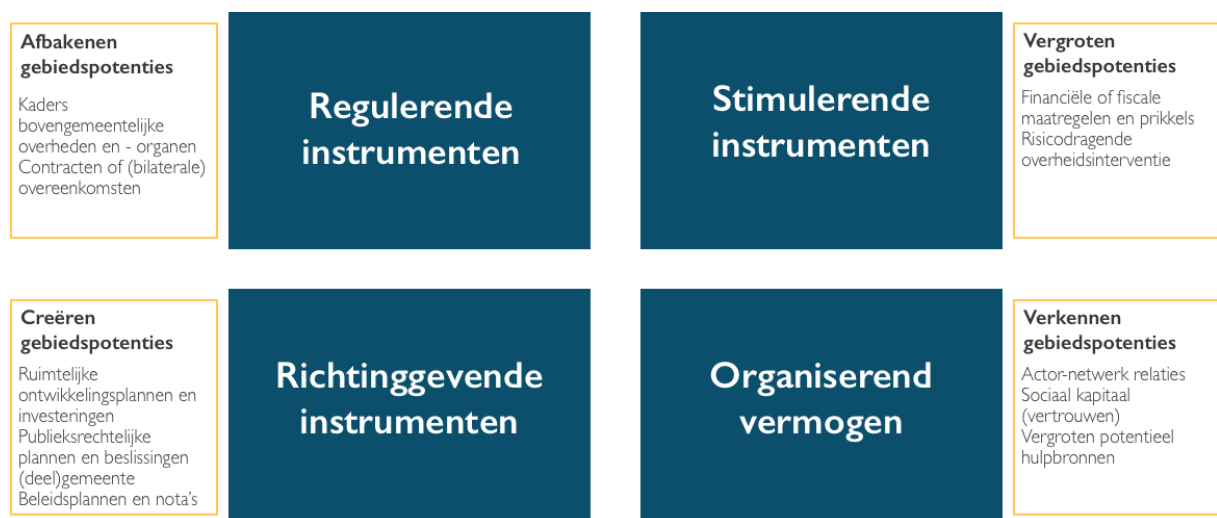
“meaningful studies of planning tools must be located within an understanding of market operations. Planning has a crucial role not only in affecting supply and demand but also in shaping the context for, social relations within, and process of land and property development through, for example, reducing risk, providing more authoritative information, affecting the weighing of costs, benefits and risk of a particular action (and especially the period over which reward or return is sought) and increasing or decreasing the number/range of participants in appraisal – impacts of planning activity that have often been overlooked.”

Het zijn, zoals hiervoor al aangegeven, deze specifieke eigenschappen die gebiedsontwikkelingen anders maken dan andere complexe publiek-private opgaven. Een studie naar organiserend

vermogen moet dus ook geworteld zijn in deze ruimtelijke ordening – markt relaties en de onderliggende mechanismen, zoals die hierboven zijn beschreven.

1.2.2 Organiserend vermogen en andere instrumenten: de introductie van het concept capacity

Organiserend vermogen relateren we bijna vanzelfsprekend aan het vermogen om een gebiedstransformatie te realiseren. Maar organiserend vermogen staat niet op zichzelf, ook andere instrumenten (*planning tools*) zijn nodig om de vier barrières van gebiedstransformaties te overwinnen. Er is veel literatuur beschikbaar over gebiedstransformaties en strategie, maar weinig over de specifieke rol en conceptualisering van organiserend vermogen daarin. We bouwen hier daarom voort op het hiervoor geïntroduceerde werk van Tiesdell & Allmendinger (2005) en Adams & Tiesdell (2010), die hier wel rekening mee houden. Deze auteurs komen op basis van de dialectische relaties tussen ruimtelijke ordening en markt tot een typologie met een viertal ruimtelijke planningsinstrumenten voor stedelijke, ruimtelijke ontwikkeling. Zij definiëren vier market planning tools: market shaping, market regulating, market stimulating en capacity building tools (zie figuur 1.2). De typologie is afkomstig uit de Angelsaksische literatuur, waardoor we altijd stil moeten staan bij de interpretatie ervan. De instrumenten zijn beschreven op een hoger abstractieniveau dan de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling en vanuit de voor ons onbekende rol van planner. De relatie tussen marktpartijen en overheid is ook een andere in deze landen, waarbij de markt een prominentere rol heeft in ruimtelijke ontwikkeling. De gedachte achter de typologie – de wijze waarop instrumenten het gedrag van actoren *kunnen* beïnvloeden – is echter zeer nuttig en ook toepasbaar in deze scriptie.



Figuur 1.2: Typologie van instrumenten voor gebiedsontwikkeling (bron: Tiesdell & Allmendinger, 2005, eigen bewerking)

Market-shaping tools, of *marktvormende* instrumenten, geven de context of omgeving vorm waarbinnen actoren beslissingen nemen. Het zijn beleidsmatige kaderende instrumenten, gericht op het creëren van gebiedspotenties. Denk aan ontwikkelvisies, beleidsdocumenten en andere strategische documenten. *Market regulation tools*, of *marktregulerende* instrumenten, beogen marktacties en transacties te reguleren en controleren. Het zijn wettelijke kaderstellende instrumenten, gericht op het afbakenen van gebiedspotenties. Plannen informeren keuzes, regels beperken de keuzes die beschikbaar zijn. *Market stimulation tools*, of *marktstimulerende* instrumenten, beogen bepaalde gedragingen of acties juist aantrekkelijker te maken door incentives aan te bieden, zoals subsidies of belastingvoordelen. Ze willen gedrag initiëren en zijn gericht op het vergroten van gebiedspotenties. Tot slot onderscheiden ze *capacity building tools*, ofwel *marktfaciliterende* instrumenten. Die vormen een

instrumentarium op zich, maar werken ook faciliterend voor de inzet van de andere tools door de noodzakelijke vaardigheden, werkwijzen, netwerken en kennis te produceren. Het zijn activerende instrumenten, gericht op het verkennen van gebiedspotenties.

In deze scriptie wordt het Nederlandse praktijkbegrip organiserend vermogen in het vervolg gelijk gesteld aan het theoretische concept *capacity*, dat aan deze *capacity building tools* ten grondslag ligt. De kern van dat concept ligt in de samenwerkende relaties tussen actoren die werken aan complexe publiek-private opgaven in netwerken. De termen *capacity*, *capacity building* en (het ontstaan van) organiserend vermogen worden, omwille van de leesbaarheid in het vervolg door elkaar gebruikt, maar er wordt hetzelfde bedoeld, tenzij dat vanuit conceptueel oogpunt tot onduidelijkheden kan leiden. *Capacity* wordt gezien als een instrument op zich, maar ook in relatie tot de andere marktformende, marktregulerende en marktstimulerende instrumenten.

1.2.3 Organiserend vermogen beschouwd als capacity en boundary spanning

Capacity ontstaat in herhaaldelijke sociale (inter)acties tussen individuen, waarbij relaties worden opgebouwd, vertrouwen ontstaat, kennis wordt uitgewisseld en actoren en organisaties leren van elkaar en van ervaringen (o.a. Healey, 1998; Inness & Booher, 2003). Het begrip *capacity* komt in verschillende disciplines (bestuurskunde, politicologie, sociologie, bedrijfskunde, *planning*) voor onder verschillende noemers, zoals *collaborative capacity*, *institutional capacity*, *community capacity*, *governance capacity* of *connective capacity*. Het voorvoegsel zegt vaak iets over de wijze waarop *capacity* ontstaat of wat de functie ervan is. In definities van *capacity* staan veelal dezelfde elementen centraal: actor-netwerk relaties, het organiseren van samenwerking, het mobiliseren van hulpbronnen (mensen, kennis, financiële middelen) en het om kunnen gaan met verschillende (handelings)perspectieven, om gezamenlijk een opgave of doelen te realiseren die anders niet tot stand zouden komen. Een vertaling van dit concept naar de specifieke eigenschappen van gebiedsontwikkeling (ruimtelijke ordening - markt relaties, kapitaalintensieve en risicovolle karakter, fysieke integratie beleidsdoelstellingen in afgebakend gebied, lange doorlooptijd, type organisaties en actoren) is echter nog niet gemaakt.

De integratie van beleidsdoelen, belangen en financiële middelen via interacties tussen actoren vraagt om het continu trekken, bewerken, doorkruisen en overspannen van grenzen (Van Broekhoven e.a., 2015). Welke doelstellingen nemen we wel en niet mee in het project? Welke afhankelijkheden creëren we tussen (technische) oplossingen en actoren? Proberen we externe gebeurtenissen buiten de deur te houden of zien we ze als kansen? Gaan we voor een strikte scheiding tussen rollen en verantwoordelijkheden of zien we de samenwerking als een organisch geheel? Welke partijen betrekken we wel en niet? Deze activiteiten vatten we samen onder de noemer *boundary spanning*. Edelenbos & Teisman (2013) stellen vast dat *governance capacity* toeneemt met het vermogen om grenzen te overspannen en te doorkruisen. Dit komt doordat er meer interacties tot stand komen tussen een variëteit aan actoren, er effectieve verbindingen worden gelegd tussen verschillende niveaus, functies en domeinen en collectieve actie mogelijk wordt door het creëren van een gezamenlijk belang. De individuen die centraal staan in deze vragen noemen we *boundary spanners*: individuen die een toegewijde functionele rol of verantwoordelijkheid hebben om in samenwerkingsverbanden actief te zijn (Williams, 2013). De wijze waarop om wordt gegaan met het trekken, bewerken, doorkruisen en overspannen van grenzen noemen we *boundary judgments* (Van Meerkerk e.a., 2013).

Boundary spanners passen conceptueel goed bij de praktijk van integrale gebiedsontwikkeling in Nederland (Van Meerkerk & Verweij, 2014). De Zeeuw (2018, p. 10) omschrijft gebiedsontwikkeling niet voor niets als de "kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en

geldstromen, met het oog op de ontwikkeling of transformatie van een gebied". Een gebiedsontwikkeling komt volgens De Zeeuw (*ibid.*) tot stand met wijzigende configuraties van belangen, investeringen, lokale omstandigheden en samenwerkingsarrangementen. Doordat de doelen van de gebiedsontwikkeling gedurende deze tijd steeds opnieuw geformuleerd en herijkt worden, is het succes niet gelijk te stellen aan het behalen van vooraf bepaalde doelen. Daamen (2010) ziet strategieën voor de realisatie voor gebiedsontwikkelingen daarom ook als processen: voortdurende stromen van sociale (inter)acties rond allerlei dagelijkse taken die nodig zijn om het toekomstbeeld van een gebiedsontwikkeling, in zijn geval waterfrontontwikkeling, te realiseren. De *boundary spanners* die in deze (inter)acties centraal staan, herkennen we in de praktijk aan functienamen als projectmanager, gebiedsontwikkelaar, directeur, voorzitter, woordvoerder, adviseur, gebiedsmanager, gebiedsregisseur of ontwerper. Het zijn individuen die met één been in de gebiedsontwikkeling staan en met één been in de eigen organisatie.

1.3 Probleem-, doelstelling en onderzoeksvragen

1.3.1 Probleemstelling

Uit de aanleiding en theoretische afbakening blijkt dat er een toenemende roep is om organiserend vermogen in relatie tot gebiedstransformaties, maar ook dat er nog onvoldoende kennis is over dit fenomeen. Er is zowel sprake van een kennis-, handelings- als methodisch probleem.

Het *kennisprobleem* betreft de vraag wat organiserend vermogen - gedefinieerd als *capacity* - in de context van gebiedsontwikkeling in de Nederlandse praktijk inhoudt, uitgaande van de typerende *ruimtelijke ordening - markt relaties* en de (inter)acties tussen *boundary spanners* die er aan te grondslag liggen. Met name de rol van *boundary judgments* is daarin nog onderbelicht. Van Meerkerk, Van Buuren & Edelenbos (2013) concluderen dat *capacity* (bij complexe watermanagementopgaven) toeneemt als actoren meer open *boundary judgments* maken: de mate waarin ze nieuwe problemen en kennis toelaten, het aantal actoren en organisaties vergroten, mandaten en verantwoordelijkheden delen en openstaan voor externe invloeden. Binnen de context van gebiedsontwikkeling is dit echter inherent problematisch door de eerder beschreven *market-planning* relaties, de behoefte aan risicoreductie door partijen en de complexiteit van belangen en inhoudelijke vraagstukken. Te veel doelen en vraagstukken proberen te integreren maakt het project te complex. Te veel partijen toelaten maakt het proces onbeheersbaar. Te veel vrijheid in afspraken laat ruimte voor opportunistisch gedrag. Te veel rekening houden met externe invloeden maakt het project te afhankelijk van de omgeving. Tot slot is er onvoldoende kennis over bevorderende en belemmerende condities voor het *capacity building* proces binnen gebiedstransformaties.

Het *handelingsprobleem* betreft vooral de vraag hoe we samenwerkingen moeten vormgeven en om moeten gaan met deze grenzen in de praktijk. Het antwoord is geen simpele checklist of blauwdruk die in iedere situatie geldt. Sociale (inter)acties zijn altijd tijd- en plaatsgebonden en het product van een complex samenspel tussen 'structuren' (formele en informele regels en praktijken die gedrag sturen en 'processen' (de interacties die leiden tot formele en informele regels en praktijken). Dezelfde blauwdruk kan daardoor in iedere situatie anders uitwerken: "*a given structure may privilege some actors, some identities, some strategies, some spatial and temporal horizons, some actions over others*" (Jessop, 2001 in Adams & Tiesdell, 2012, p. 101). Wel kunnen we lessen proberen te trekken uit deze studie en kennis te generen die ons helpt onze keuzes in de praktijk beter te informeren.

Het *methodische probleem* betreft de vraag hoe we de dynamiek in de samenwerkende relaties het beste kunnen onderzoeken. We zijn als onderzoeker niet aanwezig bij de dagelijkse (inter)acties tussen actoren. We kunnen dus alleen achteraf een beeld vormen bij de verhalen en percepties die respondenten met ons delen. En al zouden we er wel bij zijn, zouden actoren dan op een natuurlijke wijze met elkaar omgaan of zouden de gevoelige discussies zich verplaatsen buiten het oog van de onderzoeker? Partijen zitten vaak midden in een samenwerking of weten dat ze nog vaker met elkaar moeten dealen in andere ontwikkelingen. Ze hebben er geen belang bij om spanningen of onvrede te benoemen, zolang ze nog met elkaar verder moeten. Om die reden is het voor onderzoekers vaak ook lastig om interne evaluatiedocumenten of contracten tussen partijen te bemachtigen. Het is ook de reden dat *off the record* of in de nazit vaak de meest interessante details worden verteld. Het is in de *backstage* van gebiedsontwikkeling waar deals worden gesloten en de belangrijke momenten in de samenwerking plaatsvinden. Deze informele arena's onttrekken zich echter vaak aan het oog van de buitenwereld (Klijn, 2014). Methoden die recht doen aan de dynamiek van samenwerkingsrelaties zijn voornamelijk onderontwikkeld (Vandenbussche e.a., 2017). Daarom hoort ook deze meer methodische probleemstelling tot de scope en vraagstelling van deze scriptie en zal ik er ook in de reflectie op dit onderzoek bij stil staan.

1.3.2 Doelstelling

De doelen van deze scriptie zijn:

- Het vertalen en operationaliseren van de concepten *capacity* en *boundary spanning* voor de Nederlandse praktijk van gebiedstransformaties;
- Inzicht krijgen in hoe organiserend vermogen ontstaat in de relaties tussen *boundary spanners* in gebiedstransformaties;
- Inzicht krijgen in bevorderende en belemmerende condities voor het ontstaan van organiserend vermogen in gebiedstransformaties;
- Inzicht krijgen in de methodische aanpak van onderzoek naar organiserend vermogen;
- Aanbevelingen doen voor het ontstaan van organiserend vermogen bij gebiedstransformaties.

1.3.3 Onderzoeksvragen

Deze aanleiding, afbakening en probleemstelling, leiden tot de volgende hoofdvraag voor deze scriptie:

- Hoe ontstaat *boundary spanning* in de Nederlandse praktijk van complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling en wat zijn hiervoor bevorderende en belemmerende condities?

In deze scriptie worden voor de kernbegrippen de volgende definities gehanteerd, die deels zijn ontleend uit de hiervoor beschreven concepten en deels pas in de literatuurstudie worden geïntroduceerd. Deze worden alvast hier toegelicht vanwege het belang van de gebruikte begrippen.

Begrip	Definitie
Organiserend vermogen	De mate waarin actoren in staat zijn om samenwerkende relaties op te bouwen, hulpbronnen te mobiliseren en verschillende handelingsperspectieven te incorporeren die bijdragen aan de realisatie van de gebiedsontwikkeling (Eigen definitie, op basis van Healey, 1998, Daamen, 2010).
Samenwerkende relaties	Redelijk stabiele interactiepatronen tussen actoren waarbij zij zich inspannen om gezamenlijk een resultaat te behalen dat ze niet alleen kunnen bereiken (bewerking van Bryson e.a., 2006).

Hulpbronnen	Eigendom, financiën, informatie, expertise, legitimiteit, commitment, tijd/resultaat, instrumenten (Daamen, 2010)
Handelings-perspectieven	Een manier van doen en denken gericht op de realisatie van de gebiedsontwikkeling (eigen definitie).
Boundary spanners	Individueen die een toegewijde functionele rol of verantwoordelijkheid hebben om in samenwerkingsverbanden actief te zijn (Williams, 2013).
Boundaries	Inhoudelijke (integratie thema's en doelstellingen), participatieve (openheid netwerk), structuur (wijze waarop samenwerking is vormgegeven) en contextuele (verbindingen met omgeving) grenzen (naar Van Meerkerk e.a., 2013).
Boundary spanning	Activiteiten gericht op het oprekken van inhoudelijke, participatieve, structuur- en contextuele grenzen waardoor het aantal interacties en verbindingen met domeinen, actoren en de omgeving worden vergroot (eigen definitie).
Boundary judgments	Demarcaties van grenzen betreffende (1) de mate van integratie van inhoudelijke thema's en doelstellingen, (2) de mate waarin het netwerk open of gesloten is en nieuwe actoren worden benaderd en toegelaten, (3) de mate waarin samenwerking formeel of informeel is vormgegeven en een strikte of losse scheiding tussen taken, rollen en bevoegdheden wordt aangehouden, (4) de mate waarin actief of reactief verbindingen worden gelegd met gebeurtenissen in de omgeving van de ontwikkeling (naar Van Meerkerk e.a., 2013).

Figuur 1.3: Gehanteerde definities

Deze hoofdvraag valt uiteen in een aantal deelvragen, die deels door literatuurstudie en deels door praktijkonderzoek worden beantwoord. De volgende vragen worden aan de hand van een literatuurstudie beantwoord:

1. Hoe kunnen we organiserend vermogen binnen gebiedsontwikkeling definiëren, gebruikmakend van de concepten *capacity* en *boundary spanning*?
2. In welke voor gebiedsontwikkeling kenmerkende processen ontstaat organiserend vermogen?
3. In welke voor gebiedsontwikkeling kenmerkende relaties ontstaat organiserend vermogen?
4. Hoe ontstaat organiserend vermogen in deze relaties?
5. Wat zijn volgens de literatuur bevorderende en belemmerende condities voor het ontstaan van organiserend vermogen?

Het praktijkgedeelte van deze scriptie is een meervoudige, vergelijkende casestudie naar een aantal gebiedstransformaties in Nederland, waarin het ontstaan van organiserend vermogen wordt bestudeerd. Daarin wordt de dynamiek van relaties tussen *boundary spanners* in beeld gebracht als indicator voor het ontstaan van organiserend vermogen en momenten waarop *boundary spanning* plaatsvindt. Voorafgaand aan de casestudie wordt de volgende methodologische vraag beantwoord:

6. Hoe kan het ontstaan van organiserend vermogen in de dynamische relaties tussen *boundary spanners* onderzocht worden?

Het praktijkgedeelte geeft antwoord op de volgende vragen:

7. Hoe ontstond organiserend vermogen in de relaties tussen actoren in de praktijkcases?

8. Wat waren hiervoor bevorderende en belemmerende condities?
9. Welke overeenkomsten en verschillen zien we tussen de cases?
10. Hoe kunnen die verklaard worden?

1.3.4 Rol en opvattingen van de onderzoeker

Kwalitatief en interpretatief onderzoek gaat er van uit dat de realiteit sociaal geconstrueerd is. Dat betekent dat ook de onderzoeker zijn of haar eigen vooroordelen, ervaringen en overtuigingen mee neemt in het onderzoek. Dat heeft voor- en nadelen, maar in alle gevallen moet de onderzoeker open zijn over deze overtuigingen om te waken voor mogelijke vooringenomenheid die van invloed is op de interpretatie van de data en de uitkomsten.

De onderzoeker is werkzaam bij een grote gemeente, waar hij met name in een faciliterende en coördinerende rol werkt richting opdrachtgevers en projectmanager die werken aan complexe gebieds- en vastgoedontwikkelingen. Daardoor heeft hij een persoonlijke fascinatie ontwikkeld voor de samenwerkende relaties tussen allerlei actoren, zowel binnen de eigen organisatie als tussen organisaties. In de projecten die hij als succesvol beschouwt, waren deze samenwerkende relaties altijd doorslaggevend bij het boeken van voortgang richting realisatie. Dat kwam enerzijds door de wijze waarop individuen met elkaar samen konden werken en vertrouwden en anderzijds door de wijze waarop contacten en relaties van buiten het project of op een ander niveau in de organisatie projecten vlot konden trekken. Deze ervaringen kleuren de overtuigingen van de onderzoeker, maar er zijn diverse maatregelen genomen om de invloed daarvan te beperken (zie paragraaf 3.6). Doordat de onderzoeker ook praktijkdeskundige is en veel ervaring heeft met deze processen, die voor de buitenwereld niet altijd zichtbaar zijn, is hij echter ook goed in staat om deze mechanismen te herkennen in de interviews voor deze scriptie. Daarmee biedt deze voorkennis ook voordelen, omdat er veel jargon wordt gebruikt, maar ook om gevoeligheden te herkennen waarin een onderzoeker zonder praktijkkennis deze wellicht niet herkent.

1.4 Wetenschappelijke en praktische relevantie

1.4.1 Wetenschappelijke relevantie

In deze scriptie worden de concepten *capacity*, *boundary spanners* en *boundary spanning* uitgewerkt en operationeel gemaakt voor de specifieke (ruimtelijk-economische en kapitaalintensieve) activiteit van gebiedsontwikkeling. De rol van de werking van vastgoedmarkt en de relaties tussen marktactoren binnen *spatial planning* is wetenschappelijk gezien nog onderbelicht (Adams & Tiesdell, 2010). Deze studie bouwt ook verder op aanbevelingen van Van Meerkerk (2014) en Edelenbos & Van Meerkerk (2015) over de onderbelichte rol van de organisatorische context waarin *boundary spanners* werken en bevorderende en belemmerende condities voor *boundary spanning*. Vergelijkend kwalitatief onderzoek is volgens deze auteurs nodig om deze onderwerpen nader te bestuderen. Ook is de dynamiek van relaties en de wijze waarop dat samenhangt met belangrijke doorbraken in dit type ontwikkelingen nog onderbelicht, met name doordat analysekaders hiervoor nog grotendeels ontbreken (Vandenbussche e.a., 2017). Deze studie geeft ook een nadere invulling van het door Vandenbussche e.a. ontwikkelde analysekader en reflecteert op het gebruik van deze methode in de praktijk.

1.4.2 Praktische relevantie

Gebiedsontwikkeling kan getypeerd worden als een *community of practice* waarbij de effectiviteit van de hele sector beïnvloed wordt door individuele en collectieve leerervaringen (Daamen, 2011). Kennis over hoe organiserend vermogen ontstaat en welke bijdrage sleutelfiguren in de gebiedsontwikkeling daaraan leveren, is cruciaal voor de vele complexe, binnenstedelijke gebiedstransformaties die voor de deur staan. Daarbij refereren we hier aan de eerdere definitie van De Zeeuw (2018) van gebiedsontwikkeling over de 'kunst van het verbinden', waarbij vooral het woord 'kunst' opvallend is. Dat impliceert het bestaan van niet zomaar een vakgebied, maar een ambacht. De kennis over organiserend vermogen zit vaak verstopt zit in de hoofden van ervaren professionals, hier *boundary spanners*, die deze kennis soms als vanzelfsprekend ervaren of er niet aan toe komen deze te delen. Maar met de opgaven die op ons af komen is het noodzakelijk om deze kennis en ervaringen te ontsluiten en ook voor anderen toegankelijk te maken. Inzicht in *boundary spanning* en de bevorderende en de belemmerende condities kan een bijdrage leveren aan het bewuster nadenken over en werken aan het ontstaan van organiserend vermogen.

1.5 Onderzoeksaanpak

Literatuurstudie theorie

De deelvragen 1 t/m 5 zijn beantwoord aan de hand van een literatuurstudie, waarbij is gezocht naar toepassing van de concepten *capacity*, *boundary spanners* en *boundary spanning* in gebiedsontwikkeling en ruimtelijke ontwikkeling (*spatial planning*), waar nodig en relevant aangevuld met inzichten uit andere disciplines (zoals publiek-private samenwerking tussen overheid en marktpartijen, interorganisatorische samenwerking, netwerkmanagement) en vakgebieden (zoals watermanagement, *community building*).

Literatuurstudie methode en analysekader

Deelvraag 6 is beantwoord op basis van een literatuurstudie naar toepasbare analysekaders en methoden. Daarbij gold als uitgangspunt dat het kader rekening moest houden met (1) de ontwikkeling van samenwerkende relaties tussen actoren; (2) het mobiliseren van hulpbronnen en het incorporeren van verschillende handelingsperspectieven; (3) het dynamische en non-lineaire karakter van gebiedsontwikkeling; (4) tijd- en plaatsgebondenheid van de handelingen en (5) de voor gebiedsontwikkeling kenmerkende instrumenten en processen. Dat heeft geleid tot de keuze voor een vergelijkende, kwalitatieve casestudie en een analysekader.

Casestudie

De inzichten die in de literatuurstudie zijn opgedaan zijn getoetst en onderzocht in twee praktijkcases van gebiedstransformaties, Nieuw Delft als onderdeel van de Spoorzone Delft en Merwede als onderdeel van de Merwedekanaalzone. Hiermee is antwoord gegeven op deelvragen 7 t/m 10. De keuze voor twee gebiedstransformaties volgt uit de assumptie dat juist in dit soort projecten de behoefte aan organiserend vermogen groot is, dat er diverse *boundary spanners* aanwezig zijn en dat ze rijk zijn aan ervaringen en voorbeelden. Er is daarmee sprake van een instrumentele casestudie, waarbij de cases dienen om het fenomeen organiserend vermogen zo goed mogelijk in context te kunnen beschrijven. Dit in tegenstelling tot een intrinsieke casestudie, waarbij de specifieke case zelf centraal staat. De titel 'casestudie' zegt vooral iets over 'wat' er bestudeerd wordt en niet iets zegt over 'hoe' dat bestudeerd wordt. Diverse onderzoeksmethoden kunnen ingezet worden binnen casestudies. De casestudie heeft een aantal voordelen ten opzichte van andere aanpakken: ze leveren veel rijkheid, detail, compleetheid en diepte op, ze geven inzicht in ontwikkelingen in de tijd en de

relatie tussen gebeurtenissen en tot slot, door de demarcatie van de grenzen van de case kan ook onderscheid gemaakt worden tussen case en context (Stake, 1995; Flyvbjerg, 2006). Hier is gekozen voor een kwalitatieve casestudie, waarbij de percepties van betrokken *boundary spanners* centraal staan bij het verklaren van het fenomeen organiserend vermogen.

Analysekader

In die cases is op basis van semi-gestructureerde interviews met 13 *boundary spanners*, aangevuld met inzichten uit secundaire bronnen (onderzoeksrapporten, mediaberichten, visies, kaders, plannen, raadsinformatie en informatie uit brochures en van websites), de dynamiek van samenwerkende relaties in beeld gebracht. Dat hebben we allereerst gedaan door de positieve en negatieve verhalen ('narratives') die actoren vertellen over deze samenwerking te beschrijven. Vervolgens zijn de kantelpunten ('relational turning points') en bepalende gebeurtenissen die daaraan vooraf gingen ('critical relational events') beschreven en geanalyseerd vanuit de reeds geïntroduceerde typologie van instrumenten en *boundary spanning* activiteiten. Daarna zijn de bevorderende en belemmerende condities uit de literatuurstudie getoetst. De cases zijn vervolgens vergeleken om verschillen en overeenkomsten te signaleren en te duiden.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de uitkomsten van de literatuurstudie naar *capacity*, *boundary spanners* en *boundary spanning* gepresenteerd. Dit hoofdstuk is vooral relevant voor degene die geïnteresseerd zijn in de relevante literatuur en de achterliggende concepten van deze studie. Het hoofdstuk begint met een verkenning van deze concepten, waarbij ze vertaald en uitgewerkt worden voor de specifieke praktijk van gebiedsontwikkeling in Nederland. Vervolgens wordt een kader geïntroduceerd om samenwerkende relaties tussen publieke en private partijen te begrijpen. Dat kader wordt specifiek gemaakt voor gebiedsontwikkeling. Eerst door de voor gebiedsontwikkeling kenmerkende processen en structuren te beschrijven waarbinnen samenwerking plaats vindt. Vervolgens door de verschillende typen organisaties en hun representanten, *boundary spanners* te beschrijven. Daarna wordt een aantal inzichten over het ontstaan van organiserend vermogen in deze relaties geïntroduceerd. Op basis van literatuur over *boundary spanning* en netwerkmanagement wordt vervolgens een eerste inventarisatie van bevorderende en belemmerende condities gegeven. Het hoofdstuk sluit af met een conceptueel model dat als kader dient waarbinnen de uiteindelijke conclusies worden geformuleerd.

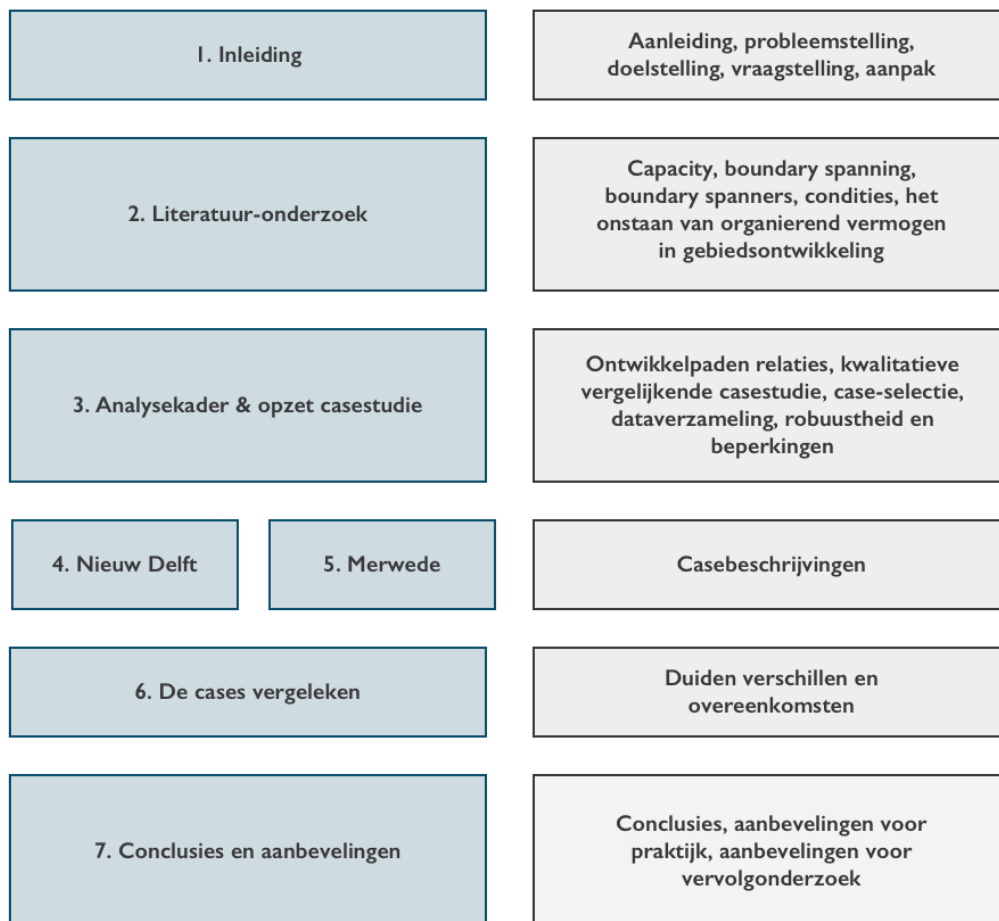
In hoofdstuk 3 wordt het analysekader geïntroduceerd en wordt de aanpak van de casestudie beschreven en onderbouwd. Het analysekader is gebaseerd op het kader van Vandenbussche e.a. (2017) die de veranderingen in de waardering van samenwerkende relaties centraal stellen. Zij koppelen deze aan momenten waarop er wijzigingen in *frames* optreden. Hier koppelen we ze aan de processen (*capacity building*, ontwikkelen, implementeren en wijzigen instrumenten, *boundary spanning*) en structuren (heersende waarden en normen praktijk, bestaande marktformende, marktregulerende en marktstimulerende instrumenten en samenwerkingsvormen). Ook wordt hier de opzet van de casestudies beschreven, de selectie van de cases en respondenten onderbouwd en worden de beperkingen van de methode beschreven. Dit hoofdstuk is interessant voor geïnteresseerden in de wijze waarop de dynamiek in samenwerkende relaties in gebiedsontwikkeling onderzocht kan worden.

Hoofdstuk 4 en 5 bevatten de casebeschrijvingen voor Nieuw Delft en Merwede. Ieder hoofdstuk geeft eerst een beschrijving van de context en geschiedenis van de ontwikkeling. Daarna volgt een beschrijving van de *relational narratives*, *relational turning points* en *critical relational events*. Deze worden per case ook gevisualiseerd. Vervolgens worden de relevante *boundary judgments* beschreven en de bevorderende en belemmerende condities getoetst.

In hoofdstuk 6 worden de uitkomsten van de cases vergeleken en worden de overeenkomsten en verschillen geduid, aan de hand van een aantal kenmerken van de projecten.

Deze hoofdstukken zijn interessant voor geïnteresseerden in het verloop van de cases zelf, de ontwikkelpaden van samenwerkende relaties en/of de toepassing van de concepten *capacity*, *boundary spanners* en *boundary spanning*.

Hoofdstuk 7 bevat de conclusies van deze scriptie en de aanbevelingen voor de praktijk en verder onderzoek over hoe om te gaan met de dynamische relaties in gebiedsontwikkeling. Ook wordt in de hoofdstuk het conceptueel model uit hoofdstuk 2 herijkt op basis van de uitkomsten van het onderzoek. Deze scriptie sluit af met een reflectiehoofdstuk.



Figuur 1.4: Structuur van het rapport

2. Gebiedstransformaties en organiserend vermogen

2.1 Introductie

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de literatuurstudie beschreven, waarbij de we de concepten *capacity*, *boundary spanner* en *boundary spanning* vertalen naar het werkveld gebiedsontwikkeling. We beschrijven de voor gebiedsontwikkeling typische actoren en organisaties waartussen samenwerkende relaties zich moeten ontwikkelen om projecten tot een goed einde te brengen. Daarvoor introduceren we een kader om deze samenwerkende relaties te begrijpen. Aan de hand van dat kader worden de voor gebiedsontwikkeling kenmerkende structuren en processen beschreven die van invloed zijn op samenwerkende relaties en vice versa. Daarvoor bouwen we voort op de in het vorige hoofdstuk geïntroduceerde set aan marktvormende, marktregulerende en markstimulerende instrumenten en relateren we die aan het ontstaan en het belang van organiserend vermogen. Vervolgens zoomen we uit en formuleren we een aantal manieren waarop het proces waarbij organiserend vermogen ontstaat verloopt en formuleren we bevorderende en belemmerende condities voor *boundary spanning*. Al deze inzichten worden gebundeld en verwerkt tot een conceptueel model voor samenwerkende werkende relaties en *boundary spanning* in gebiedsontwikkeling.

2.2 *Capacity* in gebiedsontwikkeling

Ook al is het begrip *capacity* in relatie tot gebiedsontwikkeling nog grotendeels onontgonnen terrein, er is een aantal theoretische en empirische toepassingen van (varianten van) het begrip bekend. Hier wordt een aantal van deze bijdragen besproken, die voornamelijk afkomstig zijn uit literatuur over gebiedsontwikkeling in Nederland of Angelsaksische literatuur over *spatial planning*. Er wordt aandacht besteed aan de verschillende benaderingen en kritiek hierop, de functie die aan *capacity* wordt toegedicht en het niveau waarop het begrip door de diverse auteurs benaderd wordt. Aan de hand daarvan wordt een werkbare definitie gegeven van het begrip voor deze scriptie.

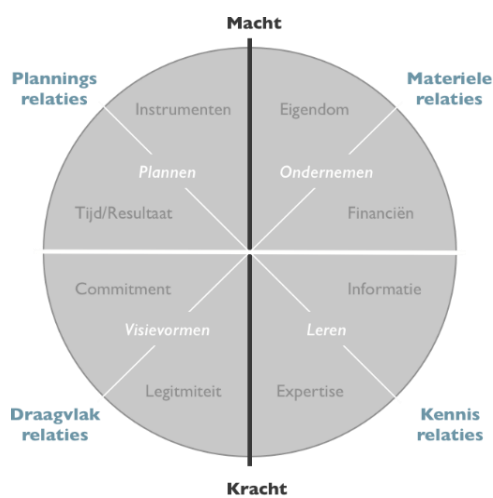
2.2.1 Benaderingen en kritieken

Healey (1998) ziet *collaborative approaches to planning* - vormen van samenwerken gericht op consensusvorming, het opbouwen en onderhouden van relaties, gezamenlijke visie en belangen - als een manier om *institutional capacity* op te bouwen. Ze definieert *capacity* als: “*knowledge resources, relational resources, capacity for mobilisation, aimed at enhancing the ability of place-focused stakeholders to improve their power 'to make a difference' to the quality of their places.*” Dat is volgens Healey relevant door de toegenomen nadruk op integrale planvorming, vervagen van grenzen tussen markt, overheid en gemeenschap, de noodzaak om breed draagvlak te organiseren, de toegenomen erkenning van ‘lokale kennis’ versus wetenschappelijke kennis en het belang van relaties en netwerken. Healey dicht een aantal functies toe aan *institutional capacity*: toegang tot kennis en contacten die helpen bij de realisatie van projecten, flexibiliteit en innovativiteit, conflictresolutie, meer rechtvaardige uitkomsten, meer vertrouwen tussen actoren en een groter adaptief vermogen. Innes & Booher (2003) borduren voort op het idee van Healey dat dit vermogen wordt opgebouwd en vergroot via *collaborative planning* en collectieve actie. Zij koppelen dit vermogen, dat zij *governance capacity* noemen echter vooral aan het lerend vermogen van individuen, organisaties en netwerken. Lerend vermogen is nodig omdat doelen in complexe netwerken binnen *spatial planning* niet van te voren vast staan, maar gaandeweg ontstaan.

Een systeem met *governance capacity* kenmerkt zich volgens deze auteurs door een lage mate van impasses en conflicten en meer door collectieve actie, waarin verschillende stemmen en belangen gehoord, geïnformeerd en betrokken worden. Zo'n systeem is zelf-organiserend, intelligent, innovatief en adaptief.

Er is ook kritiek op studies over *collaborative planning*, waarmee *capacity* vaak in verband wordt gebracht. Volgens Flyvbjerg (1998, 2004) zijn de hiervoor genoemde auteurs te veel gericht op een ideale wereld, waarin aan allerlei theoretische procesvoorwaarden voldaan moet worden om tot een 'goede' uitkomst te komen. Grondslag voor deze theorieën zijn de ideaaltypische concepten *communicative rationality* en *ideal speech* van Habermas. Deze concepten gaan echter voorbij aan de realiteit van dit soort processen waarin macht en ongelijke toegang tot informatie en hulpbronnen een belangrijke rol spelen. In plaats van beschrijven hoe de wereld hoort te zijn, moeten we kijken hoe de wereld daadwerkelijk werkt volgens Flyvbjerg, die zich daarbij laat inspireren door Foucault. In deze analyse moet altijd de vraag worden gesteld wat er aan de hand is, wie er profiteren en wie niet, hoe dat komt en of daar iets aan gedaan moet worden. Organiserend vermogen in gebiedsontwikkeling kan door de veelheid aan actoren, belangen en factoren niet zonder de factor macht worden bestudeerd. Ook kan niet zonder meer gesteld worden dat organiserend vermogen een inclusieve kracht is. Niet alle stemmen hoeven gehoord te worden om voortgang te boeken. Verschil in positie en invloed tussen partijen kan er voor zorgen dat niet alle belangen worden meegewogen, maar dat een gebiedsontwikkeling toch gerealiseerd wordt.

Deze machts- (of krachts)relaties tussen actoren liggen ten grondslag aan het concept *urban development force* van Daamen (2010), het vermogen om de gebiedsontwikkeling tot stand te brengen of de ontwikkelrichting ervan te beïnvloeden. Hij geeft ons een typologie van hulpbronnen die gekoppeld en gemobiliseerd moeten worden om een gebiedstransformatie te realiseren (zie figuur 2.1). Het gaat om vier paren van hulpbronnen: eigendom & financiering, expertise & informatie, legitimiteit & commitment en tijd/resultaat & instrumenten. In de casestudie naar de ontwikkeling van de Rotterdamse Stadshavens betoogt hij dat strategie gezien moet worden als een stroom van geplande en emergente acties en beslissingen van actoren gericht op het mobiliseren van deze categorieën hulpbronnen. Deze hulpbronnen komen samen in verschillende typen relaties: *materiële, kennis-, draagvlak- en planningsrelaties* - die gedurende het ontwikkelproces worden gevormd door sociale (inter)actie tussen actoren.



Figuur 2.1: Hulpbronnen gebiedsontwikkeling (bron: Daamen, 2010)

Daamen's proefschrift beschrijft deze relaties en het proces van het creëren van organiserend vermogen vanuit het oogpunt van strategievorming en het krachtenspel tussen actoren.

Tiesdell & Allmendinger (2005), die al in de inleiding zijn geïntroduceerd, vertrekken vanuit een vergelijkbare set aan instrumenten en hulpbronnen als Daamen. Zij bekijken organiserend vermogen echter vanuit een meer instrumenteel perspectief. Organiserend vermogen is één van de typen instrumenten die nodig zijn om ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. In de inleiding is al stilgestaan bij de ruimtelijke ordening - markt relaties die aan hun typologie ten grondslag liggen en de marktvormende, marktregulerende en marktstimulerende instrumenten. Hier richten we ons nu op hun benadering van *capacity* zelf. Het concept *capacity* bestaat volgens deze auteurs uit drie bouwblokken: (1) actor-netwerk relaties, (2) de productie van sociaal kapitaal en (3) het vergroten van

het aantal culturele perspectieven. Het organiserend vermogen dat hiermee wordt opgebouwd, zorgt ervoor dat obstakels tot de ontwikkeling kunnen worden overkomen en dat ontwikkelpotentieel vrij komt. Het opbouwen en onderhouden van relaties, netwerken en (in)formele arena's voor interactie zorgt ervoor dat kennis en informatie sneller en breder verspreid kunnen worden. Volgens economische theorieën verlaagt dit de transactiekosten die met deze interacties gemoeid zijn. Daardoor wordt de pool van hulpbronnen waaruit geput kan worden vergroot en kan makkelijker synergie gecreëerd worden. Sociaal kapitaal, oftewel de hulpbronnen die geproduceerd en gemobiliseerd kunnen worden via netwerken, gedijt bij vertrouwen en wederzijds begrip tussen actoren. Het opbouwen van vertrouwen en creëren van wederzijds begrip draagt vervolgens bij aan het reduceren van kosten, risico's en onzekerheden in samenwerkingen en investeringsbeslissingen. Ook moedigen vertrouwen en wederzijds begrip collectieve actie aan. Het samenwerken aan het tot stand brengen van een plan of een visie is daarom niet alleen een inhoudelijk proces, het bouwt ook sociaal kapitaal op. Hier zien we een parallel met auteurs als Healey, Inness en Booher en het belang dat zij hechten aan *collaborative approaches to planning*. Tiesdell en Allmendinger houden echter meer rekening met de krachtsrelaties tussen actoren door rekening te houden met de ruimtelijke ordening - markt relaties. Tot slot is het volgens deze auteurs van belang om een diversiteit aan culturele perspectieven aan te boren, omdat deze bestaande praktijken ter discussie kunnen stellen. Hierdoor worden creativiteit en innovatie aangemoedigd. Voorbeelden hiervan zijn de opkomst van organische gebiedsontwikkeling, de introductie van particulier opdrachtgeverschap of de relatief nieuwe gezamenlijke energie- en mobiliteitsconcepten.

Binnen de opleiding Master City Developer wordt ook regelmatig gerefereerd aan het concept *organising capacity* (Van den Berg & Braun, 1999). Van den Berg & Braun definiëren het begrip *organising capacity* als “*the ability to enlist all actors involved and, with their help, to generate new ideas and to develop and implement a policy designed to fundamental developments and create conditions for sustainable development*” (*ibid*, p. 995). Kernbegrippen daarin zijn leiderschap, visie en strategie, strategische netwerken, maatschappelijk en politiek draagvlak en sociaal-economische condities. Het toepassingsgebied van is voornamelijk gericht op ruimtelijk-economisch beleid en enkele gebiedsontwikkelingsvraagstukken (zoals herstructurering bedrijventerreinen). Daamen (2010) stelt dat in deze definitie er twee ogenschijnlijk onproblematische begrippen zitten, namelijk ‘*enlisting all actors*’ en ‘*implement*’, terwijl dit in de praktijk juist belangrijke uitdagingen zijn binnen het creëren van organiserend vermogen.

2.2.2 Een werkbare definitie van organiserend vermogen in gebiedsontwikkeling

Uit de aangehaalde literatuur kunnen we een aantal conclusies trekken. Als we kijken naar de *functies* die met *capacity* geassocieerd worden, zien we veel verschillende, maar verwante termen. Samengevat kunnen we stellen dat alle auteurs het in ieder geval eens zijn dat *capacity* noodzakelijk is om voortgang te (blijven) boeken in een gebiedsontwikkeling en te kunnen reageren op onverwachte gebeurtenissen (zowel kansen als bedreigingen). *Capacity* draagt bij aan het reduceren van risico's, onzekerheden en het vergroten van gebiedspotenties. Ook zijn alle auteurs het er over eens dat één van de belangrijkste bouwstenen van *capacity* ligt in het opbouwen van samenwerkende relaties tussen actoren. Binnen die relaties wordt vertrouwen opgebouwd en geleerd. Een andere bouwsteen is de mate waarin actoren in staat zijn om hulpbronnen te mobiliseren vanuit hun formele of informele netwerk en hun eigen organisatie. De derde bouwsteen is het kunnen incorporeren van meerdere handelingsperspectieven. Dat gaat niet alleen om nieuwe en andere denkbeelden, zoals culturele perspectieven, maar ook om nieuwe en andere manieren van doen. Als denken en doen verbonden worden, ontstaat een handelingsperspectief waarmee nieuwe oplossingen ontstaan.

Auteur(s)	Jaar	Wat is <i>capacity</i> ?	Functies
Healey, P.	1998	This capacity (IC) has three dimensions: its knowledge resources (K), its relational resources (R), and its capacity for mobilisation (M)	The existence of a rich 'institutional capital' allows rapid mobilisation to new circumstances and enables flexible responses to be designed and developed.[...] The argument for collaborative planning thus lies in its contribution to building an institutional capacity focused on enhancing the ability of place-focused stakeholders to improve their power to 'make a difference' to the qualities of their place.
Van den Berg, L. & Braun, E.	1999	The ability to enlist all actors involved and, with their help, to generate new ideas and to develop and implement a policy designed to respond to fundamental developments and create conditions for sustainable development.	The principal aspect of that power is to be able, adequately and at the proper spatialeconomic scale, to anticipate, respond to and cope with changing intra- and inter-metropolitan relations due to crucial internal and external processes of change.
Inness & Booher	2003	The interaction of human, organizational, and social capital existing within a given community that can be leveraged to solve collective problems and improve or maintain the well-being of a given community. It may operate through informal social processes and/or organized efforts by individuals, organizations, and the networks of association among them and between them and the broader systems of which the community is a part.	A governance system with capacity can learn, experiment, and adapt creatively to threats and opportunities.
Tiesdell & Allmendinger	2005	Developing actor's ability to identify and/or develop more effective/desirable strategies.	The capacity developed serves both to overcome obstacles to development and to release development potential.
Daamen	2010	The power relations between a collectivity of acting individuals who are able to allocatively effect and authoritatively affect the realization of an urban development project.	Urban development force is the capacity to affect or effect the realization of an urban development project

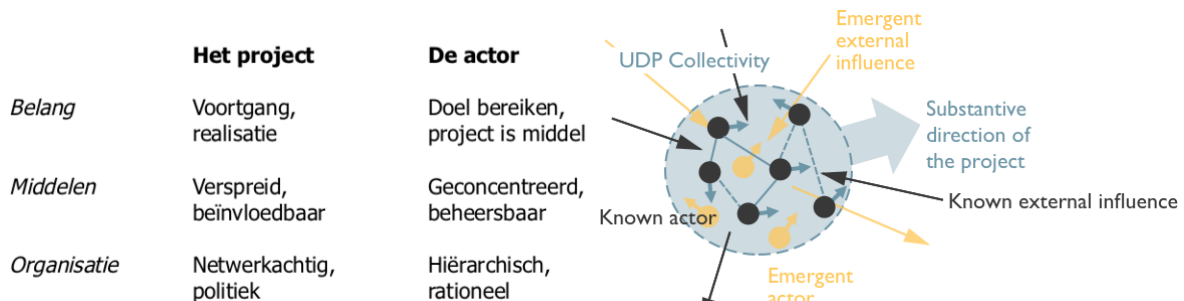
Figuur 2.2: Benaderingen en functies van *capacity*

Wel verschillen de auteurs qua *niveau* waarop *capacity* bestudeerd wordt. Healey (1998), Van den Berg & Braun (1999) en Tiesdell & Allmendinger (2005) beschouwen *capacity* vooral op systeemniveau: de lokale beleidscultuur, de stad of de regio of de beroepsgroep *planner*. Net als Daamen (2010) en Inness & Booher (2003) wordt *capacity* in deze scriptie bekeken op het niveau van de ontwikkeling zelf. De realisatie van het project an sich is het doel, waarbij de middelen die nodig zijn om voortgang te boeken verspreid zijn en beïnvloedbaar door actoren die samenwerken in een netwerkachtige en politieke setting. Dit in tegenstelling tot wanneer we de doelen van een individuele actor voorop zouden stellen, waarbij het project een middel wordt om dat doel te bereiken (zie figuur 2.3). Organiserend vermogen gaat dus niet om de realisatie van de eigen belangen van organisaties en actoren, maar om de realisatie van een gebiedstransformatie als *resultaat* van de (inter)acties tussen deze organisaties, actoren en hun belangen (zie figuur 2.4).

Definitie organiserend vermogen

Organiserend vermogen wordt in deze scriptie gedefinieerd als: de mate waarin actoren in staat zijn om samenwerkende relaties op te bouwen, hulpbronnen te mobiliseren en verschillende handelingsperspectieven te incorporeren die bijdragen aan de realisatie van de gebiedsontwikkeling. We spreken van samenwerkende relaties als actoren redelijk stabiele interactiepatronen ontwikkelen waarbij zij zich inspannen om gezamenlijk een resultaat te behalen dat ze niet alleen kunnen bereiken

(gebaseerd op definitie van samenwerkende relatie van Bryson e.a., 2006). Onder hulpbronnen scharen we de door Daamen (2010) gedefinieerde typen: eigendom, financiën, informatie, expertise, legitimiteit, commitment, tijd/resultaat en instrumenten. Onder het incorporeren van verschillende handelingsperspectieven verstaan we het kunnen verenigen of introduceren van nieuwe manieren van denken en doen die gericht zijn op de realisatie van de gebiedsontwikkeling.



Figuur 2.3: Project als doel (bron: MCD college Daamen, 2018)

Figuur 2.4: Gebiedstransformatie als resultaat interacties (bron: Daamen, 2010)

Er is om een aantal redenen bewust geen kwalitatieve dimensie opgenomen rond het woord 'realisatie' in deze definitie. Ten eerste veranderen de doelen van een gebiedsontwikkeling gedurende het proces, dus is het problematisch om te oordelen of een gebiedsontwikkeling 'geslaagd' is. Ten tweede wordt hier verondersteld dat de voor gebiedstransformaties kenmerkende barrières uit het inleidende hoofdstuk pas doorbroken kunnen worden op het moment dat voldoende stakeholders overeenstemming hebben bereikt of er aan bepaalde procesmatige voorwaarden is voldaan. Denk bijvoorbeeld aan het kwaliteitsniveau dat partijen nastreven, de wijze waarop gezamenlijke voorzieningen worden gerealiseerd of het succesvol doorlopen van een bestemmingsplanprocedure. Ten derde impliceert het onderdeel 'incorporeren van verschillende handelingsperspectieven' ook dat er een minimum aan perspectieven noodzakelijk is om voortgang te boeken dan wel weerstand te voorkomen en dat deze verschillende perspectieven an sich ook leiden tot meer integraal denken en een bredere afweging van belangen in het proces.

2.3 Boundary spanning in gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling is "de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen met het oog op de ontwikkeling of transformatie van een gebied" (De Zeeuw, 2018, p. 10). Wat De Zeeuw hier effectief beschrijft is het doorkruisen of overspannen van verschillende soorten grenzen. Dat fenomeen wordt in de literatuur *boundary spanning* genoemd. In deze paragraaf beschrijven we wie de actoren in gebiedsontwikkeling zijn die als *boundary spanner* kunnen worden betiteld. Vervolgens definiëren we de voor gebiedsontwikkeling relevante grenzen en hoe die afgebakend worden. Tot slot introduceren we een model waarmee samenwerkende relaties in gebiedsontwikkeling, waarbinnen *boundary spanning* tot stand komt, begrepen kunnen worden.

2.3.1 Boundary spanners

Boundary spanners werken op de grens van hun organisaties aan interorganisatorische samenwerkingen. Ze staan dus met één been in de gebiedsontwikkeling en met één been in hun eigen organisatie. Dat is geen makkelijke rol, maar wel een belangrijke. Zoals Van Meerkerk & Verweij (2014, p. 5) stellen:

“Het verbinden van ruimtelijke functies om integrale gebiedsontwikkeling tot stand te brengen vraagt dus om het doorkruisen van het publieke, private en maatschappelijke domein. Dit is geen sinecure, want het planologisch systeem is juist veelal ingesteld op functie- en domeinscheiding. Zo zijn verschillende departementen of overheden verantwoordelijk voor verschillende ruimtelijke functies, en gaat het bij publiek-private samenwerking vaker om verantwoordelijkheden en risicoverdeling in plaats van deling. Bruggenbouwers die de taal van de verschillende domeinen begrijpen en die verbindingen kunnen leggen over de domeingrenzen heen, spelen daarom een cruciale rol.”

Organisaties in gebiedsontwikkeling

Boundary spanners in gebiedsontwikkeling representeren vaak een selecte groep van typen organisaties die een prominente rol spelen in de 'waardeketen van gebiedsontwikkeling' (De Zeeuw, 2018). Dit zijn partijen die in het werk- en maakproces van gebiedsontwikkeling waarde toevoegen, financieel en/of maatschappelijk. De meest prominente spelers in deze keten zijn volgens De Zeeuw (*ibid.*) gemeenten, ontwikkelaars, bouwers, woningcorporaties, beleggers en gebiedsregisseurs. De Zeeuw (*ibid.*) heeft tijdens de crisis de rollen van partijen zien veranderen en de gebiedsregisseur zien toetreden tot het speelveld. Gemeenten zijn van een actieve grondpolitiek overgegaan naar een faciliterende grondpolitiek, al zien we in de praktijk nog steeds dat gemeenten een behoorlijke grondportefeuille hebben. Ook is het ambtenarenapparaat dat aan gebiedsontwikkelingen werkt de afgelopen jaren behoorlijk ingekrompen. Bij de ontwikkelaars hebben zich in de crisis grote veranderingen voorgedaan. Het aantal ontwikkelaars dat zelf in staat is om grootschalig en risicodragend te ontwikkelen is flink afgenomen. Het veld aan ontwikkelaars is flink gedifferentieerd en bestaat nu uit gebieds- en projectontwikkelaars, nicheontwikkelaars en fee- en conceptontwikkelaars. Woningcorporaties speelden voor de crisis nog een grote rol in gebiedsontwikkeling. Door de vernieuwde Woningwet zijn de corporaties echter steeds meer teruggewezen naar hun kerntaak, het beheer en de ontwikkeling van sociale woningen. De grote rol die voorspeld was voor beleggers is volgens De Zeeuw niet uitgekomen, wel spelen private ontwikkelende beleggers een grotere rol dan in het verleden. Bij de bouwers zagen we een terugtrekkende beweging uit de initiatieffase van gebiedsontwikkeling, op een aantal uitzonderingen na. Een nieuwe speler is de gebiedsregisseur, die we met name in gebiedstransformaties tegenkomen vanwege de complexiteit van de opgaven. "Een gebiedsregisseur bevordert samenhang, voortgang, draagvlak en efficiency voor de gehele gebiedsontwikkeling" (De Zeeuw, 2018, p 104). Met name die nieuwe rol van gebiedsregisseur kan een impuls geven aan het creëren van organiserend vermogen.

Dit zijn uiteraard niet de enige spelers die betrokken zijn bij gebiedsontwikkelingen, maar wel vaak de leidende partijen als het gaat om het kenmerkende vastgoedontwikkelingsproces. Andere partijen zijn bewonersorganisaties, milieudiensten, adviesbureaus en architectenbureaus. Afhankelijk van de specifieke configuratie van een ontwikkeling komen daar vaak nog een aantal partijen bij. Denk aan partijen als de Provincie, ministeries, de NS, ProRail of een entiteit als een Havenbedrijf. Maar ook adviesbureaus op het gebied van mobiliteit, duurzaamheid of planeconomie (niet limitatief) kunnen zo'n rol combineren met hun inhoudelijke advieswerk, vooral als er toegewerkt wordt naar een gezamenlijk product.

Actoren

Bij al de hiervoor genoemde organisaties zijn individuen werkzaam die de rol van *boundary spanner* vervullen. Er is geen 100% objectieve afbakening wanneer iemand een *boundary spanner* is of niet (Williams, 2013). Veel functionarissen hebben enige mate van organisatiegrensoverschrijdend contact, maar maakt dat ze ook een *boundary spanner*? Sommige functionarissen zijn formeel geen substantieel deel van hun tijd kwijt aan dit soort activiteiten, maar zij dat informeel wel. Van Meerkerk (2014) spreekt over personen die 'actief werken op de grens van hun organisatie', daarmee

het onderscheid tussen formeel en informeel omzeilend. Williams (2013) spreekt van ‘individuen die een toegewijde functionele rol of verantwoordelijkheid hebben om in samenwerkingsverbanden actief te zijn’. Functioneel is niet gelijk aan formeel, waardoor ook informele *boundary spanners* binnen de definitie vallen. Tegelijkertijd is de definitie scherper afgebakend dan die van Van Meerkerk. Daarom wordt in deze scriptie de definitie van Williams aangehouden. Binnen integrale gebiedsontwikkeling zullen veel boundary spanners een formele rol hebben, denk aan projectmanagers, gebiedsontwikkelaars, procesmanagers, ontwerpers, adviseurs of directeuren. Williams maakt verder onderscheid naar drie typen boundary spanners - frontline professionals, managers en leiders. Hier lijkt overlap in te zitten. Een leider kan ook manager zijn, een manager ook frontline professional en zo zijn er nog meer combinaties denkbaar. Hier wordt dit onderscheid vooral geïnterpreteerd als een verschil in niveau in de hiërarchie. Een projectmanager heeft daarin een andere rol dan een lijnmanager of een directeur.

Veel van de oorspronkelijke literatuur over boundary spanners komt voort uit de Amerikaanse bedrijfskunde waarin onderzocht werd waarom bedrijven vrijwillige samenwerkingen met elkaar aan gingen en welke rol boundary spanners daarin spelen. Door de toename van publiek-private samenwerkingen (PPS, joint-ventures) is de focus de afgelopen jaren ook naar de publieke sector verlegd. Waar Williams (*ibid.*) concludeert dat voor de Amerikaanse situatie de focus op de publieke sector gering is, zien we in de Nederlandse context juist vanuit de bestuurskundige literatuur veel aandacht voor boundary spanners die werkzaam zijn voor publieke organisaties (Van Meerkerk, *ibid.*). In de gebiedsontwikkeling hebben veel boundary spanners, zowel aan de publieke als private kant, ook daadwerkelijk verantwoordelijkheid, mandaat en autoriteit binnen de eigen organisatie. Het zijn daarom niet alleen ‘bruggenbouwers in de gebiedsontwikkeling’, zoals Van Meerkerk & Verweij (2014) stellen. Niet voor niets voegde De Zeeuw (2018) in zijn recente boek het woord ‘bedrijven’ toe aan zijn definitie van ‘verbinden’. Daarnaast hebben *boundary spanners* ook een bufferfunctie vanuit de eigen organisatie. Ze zijn niet alleen verbinder, maar ook schild of eerste aanvalslinie (Van Broekhoeven e.a., 2015). Naast externe grenzen moeten ze ook interne organisatiegrenzen overschrijden en gedurende het proces voldoende steun organiseren voor de beslissingen die in de gebiedsontwikkeling moeten worden genomen. Dat kan rolconflicten en rolambigüiteit opleveren, die tot veel spanning, stress en zelfs burn-outs kunnen leiden bij boundary spanners (Ambrose e.a., 2014).

Organisaties	Functionarissen
Gemeenten Ontwikkelaars Bouwers Woningcorporaties Beleggers Adviesbureaus (o.a. mobiliteit, planeconomie, duurzaamheid) Ontwerpbureaus	Projectmanagers Gebiedsontwikkelaars Procesmanagers Ontwerpers Directeuren Adviseurs (o.a. mobiliteit, planeconomie, duurzaamheid) Ontwerpers
Gebiedsregisseurs	

Figuur 2.5: Overzicht organisaties en boundary spanners in gebiedsontwikkeling (bron: De Zeeuw, 2018, eigen bewerking)

2.3.2 Boundary spanning

Wat zijn grenzen eigenlijk binnen het concept boundary spanning? Kerosuo (2006, p. 4, in: Van Broekhoven e.a. 2015, p. 5) definieert grenzen als: “distinctions and differences between and within activity systems that are created and agreed on by groups and individual actors over a long period of

time while they are involved in those activities. These distinctions and differences can be categorisations of material objects, people and practices". Het creëren van grenzen is dus een sociaal proces, waarbij enige mate van overeenstemming over de grens over langere tijd moet bestaan. Toch roept deze definitie ook vragen op. Wat is een lange tijd? Wat als je niet betrokken bent bij het proces waarbij grenzen gedefinieerd worden, omdat er eerder al een grens was getrokken waar je buiten viel? Wat als één iemand met mandaat een grens trekt, zonder overleg of overeenstemming? Het is niet het doel hier een sluitende definitie te geven, maar het inzicht dat deze auteurs bieden in de complexiteit van grenzen in samenwerkingsrelaties is evident en behulpzaam. De wijze waarop men grenzen definieert en categoriseert beïnvloedt ook de manier men boundary spanning definieert. In Van Meerkerk's definitie (2014) betreft boundary spanning (1) het verbinden van verschillende mensen en processen over organisatiegrenzen heen, (2) het selecteren van relevante informatie aan beide zijden van de grens, en (3) het vertalen van deze informatie naar de andere kant van de grens. Deze opsomming betreft met name cognitieve en coördinerende processen. De grenzen die Van Meerkerk herkent hebben dus vooral te maken met het koppelen van de juiste mensen aan elkaar en het kunnen herkennen en vertalen van relevante kennis in coördinatie. Dat is op zich al een ingewikkelde klus, wat de volgende twee voorbeelden illustreren. Zo neemt complexiteit in relaties exponentieel toe, ook als er slechts één actor bij komt in een netwerk. Zie figuur x.x voor de illustratie van dit fenomeen. Ga er dan ook nog eens vanuit dat deze interacties over totaal uiteenlopende onderwerpen kunnen gaan. Daarbinnen kunnen actoren het dan ook nog eens: (1) met elkaar eens zijn en elkaar begrijpen, (2) met elkaar oneens zijn, maar elkaar begrijpen, (3) met elkaar eens zijn, maar elkaar niet begrijpen, en tot slot, (4) niet met elkaar eens zijn en elkaar ook niet begrijpen (Watzlawick & Beavin, 1967, in: Vandenbussche et al, 2017). Van Meerkerk concludeert in zijn proefschrift dat een hoge mate van boundary spanning de mate van vertrouwen en de network performance positief beïnvloedt. Onder network performance verstaat hij de innovativiteit en effectiviteit van oplossingen, het probleemoplossend vermogen en efficiency. Hierin zien we parallellen met de positieve effecten die aan capacity worden toegedicht.

Er zijn ook andere manieren om grenzen te definiëren. De kern van gebiedsontwikkeling is het integreren van doelstellingen, belangen en thema's in een fysiek afgebakend gebied. Integreren vraagt ook om afbakenen: wat hoort wel tot het vraagstuk en wat niet. Dat begint al met wat er tot het 'gebied' wordt gerekend. De grenzen die men geografische trekt hebben consequenties voor het aantal actoren en de mogelijkheden tot ontwikkeling. Van Meerkerk, Van Buuren & Edelenbos (2013) onderscheiden vier typen grenzen in hun artikel over watermanagement, die echter ook van toepassing zijn op gebiedsontwikkeling: inhoudelijke, participatieve, structuur- en contextuele grenzen. De oordelen over waar deze grenzen getrokken moeten worden noemen ze *boundary judgments*. Inhoudelijke grenzen betreffen de scope van het vraagstuk: welke inhoudelijke aspecten en domeinen behoren wel of niet tot het vraagstuk? Participatieve grenzen gaan over de mate waarin actoren wel of niet worden betrokken bij het proces en de reikwijdte van die betrokkenheid. Structuurgrenzen betreffen de vraag hoe de activiteiten georganiseerd moeten worden en hoe taken en verantwoordelijkheden verdeeld zijn. Contextuele grenzen tenslotte gaan over de mate waarin externe gebeurtenissen in- of uitgesloten worden van het project.

In feite gaan al deze grenzen over de mate waarin complexiteit wordt ontkend of gereduceerd of wordt erkend, vergroot en geabsorbeerd. Edelenbos en Teisman (2013) stellen vast dat *governance capacity* toeneemt met het vermogen om grenzen te overspannen en te doorkruisen. Dit komt doordat er meer interacties tot stand komen tussen een variëteit aan actoren, er effectieve verbindingen worden gelegd tussen verschillende niveaus, functies en domeinen en collectieve actie mogelijk wordt door het creëren van een gezamenlijk belang. Van Meerkerk e.a. (2013) erkennen dat door te stellen dat over het algemeen meer open, dus complexiteit erkennende en -vergroten grensafbakeningen

bijdragen aan het ontstaan van *governance capacity*. Van Broekhoven, Boons, Van Buuren en Teisman (2015) nuanceren dit beeld - en daarmee deels zichzelf - echter in een studie naar de ontwikkeling van het dakpark in Rotterdam, een multifunctionele vastgoedontwikkeling. Zij onderscheiden fysieke (materieel en geografisch) sociale (relaties tussen mensen) en cognitieve (ideeën en overtuigingen) grenzen. Alleen kijken naar het overspannen en doorkruisen van grenzen geeft een te beperkt beeld van de realiteit. Grenzen worden ook actief bewerkt, gecreëerd en gereconstrueerd door actoren. Dat leidde uiteindelijk in de case ook tot een verbetering van de samenwerking. Vanwege het belang van deze conclusie wordt de gehele passage hier weergegeven:

“Interestingly, and contrary to the traditional perception of boundaries as being problematic for cooperation, constructing this boundary seemed to facilitate establishing how to work together. It enabled actors to create a certain sense of order or clarity in terms of responsibility and accountability, and thereby facilitated realisation. We conclude that achieving effective integration is not only about crossing boundaries but can also be benefitted by jointly reconstructing boundaries. This reconstruction was a joint process in the sense that it was formulated in intensive two-way communication and negotiation, and embedded in spanning activities. Actors prior to, and simultaneous with, reconstructing boundaries also spanned boundaries, through collective project activities that enhanced personal relations and created a certain joint-ness. This created a dynamic integration of aims and solutions” (Van Broekhoven e.a., 2015, p. 15).

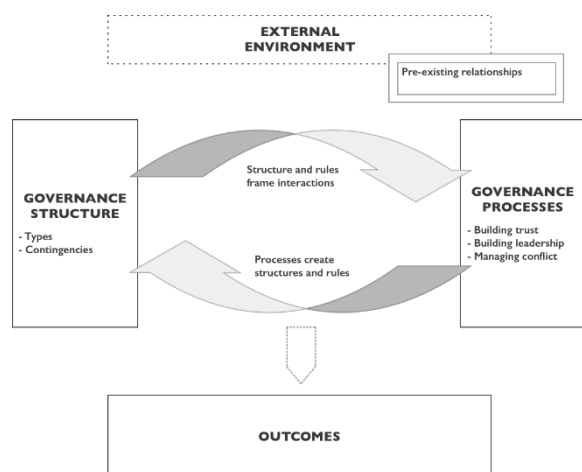
Dat leidt tot een nuancering van het tot nu toe geschetste beeld en input voor de casestudies. De vraag daarbij is of dit in zijn algemeenheid ook geldt voor gebiedsontwikkeling en meer specifiek of de belangrijke rol van *ruimtelijke ordening - markt relaties* daarin nog invloed heeft. Het belang van ontwikkelovereenkomsten en het kapitaalintensieve karakter kan leiden tot een extra druk op het maken van *tight boundary judgements*. De belangen zijn immers groot en samenwerking vaak geformaliseerd via contracten. Dat het maken van *open boundary judgments* ook problematisch kan zijn stelden we in de probleemstelling van deze scriptie al vast. Te veel openheid kan leiden tot een onbeheersbaar proces of opportunistisch gedrag. Tot nu toe werden *tight boundary judgments* in relatie tot *capacity* vooral geproblematiseerd, maar Van Broekhoven e.a. (*ibid*) tonen ook positieve effecten op *capacity* aan. De vraag in hoeverre dit ook opgaat voor gebiedsontwikkeling en welke mechanismen daar een rol spelen, nemen we mee in de casestudie. In deze scriptie gaan we uit van de typering van grenzen van Van Meerkerk, Van Buuren & Edelenbos (2013). Niet omdat er iets is mis is met de andere typering, maar omdat het denken in termen van inhoudelijke, participatieve, structuur- en contextuele grenzen het dichtst in de buurt komt bij de definitie van gebiedsontwikkeling van De Zeeuw (2018). Die luidde dat gebiedsontwikkeling “de kunst [is] van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de ontwikkeling of transformatie van een gebied” (*ibid*, p. 10). Binnen deze typering van grenzen is voldoende ruimte om deze onderwerpen op te vangen. *Boundary spanning* zelf definiëren we als: activiteiten gericht op het oprekken en overspannen van inhoudelijke, participatieve, structuur- en contextuele grenzen waardoor het aantal interacties en verbindingen met domeinen, actoren en de omgeving worden vergroot. We zien *spanning* dus niet alleen als *overspannen* waarbij er verbindingen over grenzen heen worden gelegd, maar ook als het *opspannen* van grenzen, oftewel *oprekken*, wat het aantal interacties en thema’s dat binnen een ontwikkeling valt, vergroot.

Auteur	Focus	Grenzen	Organiserend vermogen
Van Meerkerk (2014)	Verbinden personen en processen, selecteren informatie, vertalen informatie in urban governance networks	Organisaties, afdelingen, teams, kennis, informatie	Een hogere mate van <i>boundary spanning</i> leidt tot een betere <i>network performance</i> .
Van Meerkerk, Van Buuren & Edelenbos (2013)	<i>Boundary judgments</i> in complexe watermanagementsystemen	Inhoudelijke, participatieve, structuur- en contextuele	Meer open <i>boundary judgments</i> leidt tot ontstaan <i>governance capacity</i> .
Edelenbos & Teisman (2013)	Water governance capacity, doorkruisen en overspannen van grenzen	Bestuurlijke niveaus, functies en publiek-privaat	Een hogere mate van <i>boundary spanning</i> leidt tot ontstaan <i>governance capacity</i>
Van Broekhoven, Boons, Van Buuren & Teisman (2015)	Multifunctionele vastgoed- en openbare ruimte ontwikkeling	Fysiek, sociaal, cognitief	Zowel het overspannen en doorkruisen als het bewerken, trekken en reconstrueren van grenzen <i>kunnen</i> een positief effect hebben op ontstaan <i>capacity</i> .

Figuur 2.6: Boundary spanning en organiserend vermogen

2.3.2 Het begrijpen van samenwerkende relaties en de mogelijkheden tot boundary spanning

‘Samenwerking mag dan noodzakelijk en wenselijk zijn, onderzoek wijst uit dat het zelden makkelijk is en de normale verwachting mag zijn dat het niet lukt’, aldus Bryson e.a. (2006). In hun werk over sectoroverstijgende samenwerking rond de aanpak van publieke problemen in de VS, definiëren ze samenwerking als: “het koppelen of delen van informatie, hulpbronnen, activiteiten en vaardigheden van organisaties in één of twee sectoren, om gezamenlijk een uitkomst te behalen die eigenstandig niet behaald kan worden” (*ibid*, p. 44). Er zijn volgens deze auteurs twee redenen waarom partijen



Figuur 2.7: Model voor het begrijpen van samenwerkende relaties (bron: Bryson e.a., 2006)

samenwerken: (1) de partijen zijn er achter gekomen dat ze het in hun eentje niet kunnen (wat zij “*failing into collaboration together*” noemen) of (2), er is een intrinsiek geloof dat samenwerken tot betere resultaten leidt dan wanneer partijen dit niet doen. Ook voor gebiedsontwikkeling kan de vraag gesteld worden of partijen samenwerking als een noodzakelijk kwaad zien - bijvoorbeeld als gevolg van publiek-private verhoudingen en grondeigendomsverhoudingen - of dat ze samenwerken omdat ze geloven dat het bundelen van kennis, informatie, expertise en hulpbronnen tot een betere uitkomst leidt. De auteurs geven in een aantal publicaties (waaronder Bryson e.a., 2006; Stone, Crosby & Bryson, 2014) een kader (zie figuur 2.7) voor het begrijpen van dit soort

samenwerkingsrelaties, de krachten die daarop inspelen en hoe de interacties tussen actoren tot uitkomsten leiden.

Het model bestaat uit een aantal onderdelen: externe omgeving, bestaande relaties, governance structuur, governance processen, het interactieniveau tussen actoren, bevorderende en belemmerende condities en uitkomsten. De kern van het model is dat structuren en regels de

interacties tussen actoren kaderen en dat de processen waarin actoren interacteren met elkaar op hun beurt structuren en regels creëren en reconstrueren. Zoals Stone e.a. (2010, p. 319) het stellen: "*doing' collaboration entails creating and recreating both structures and processes as members interact over time.*" Er bestaan zowel formele als informele structuren. Bij de eerste moeten we denken aan juridische kaders, netwerkstructuren, organisatievormen, bij de tweede aan normen, waarden en geaccepteerde praktijken. Datzelfde geldt voor de governance processen. Enerzijds zijn er formele processen, zoals procedures die gevolgd moeten worden en bepaalde documenten moeten worden opgeleverd, anderzijds zijn er informele processen, zoals het ontwikkelen van vertrouwen en informele relaties. In de externe omgeving doen zich ontwikkelingen voort die als kansen en bedreigingen voor de samenwerking kunnen werken. Dat kan op het macroniveau zijn van een economische crisis, maar ook op het microniveau, zoals het een plotselinge kans in de directe omgeving van een project. Het zijn in ieder geval factoren buiten de directe invloedssfeer van de actoren. Daarnaast hebben ook bestaande relaties en netwerken een invloed op de samenwerking tussen actoren. Men begint immers zelden op nul in een samenwerkingsrelatie. Positieve of negatieve eerdere ervaringen vanuit eerdere of andere projecten worden meegenomen vanuit de ene context naar de andere. De uitkomsten van de samenwerking zijn afhankelijk van deze factoren en de context waarin het model wordt toegepast.

We beschouwen dit model in het vervolg als de basis voor het begrijpen van het totstandkomen (of niet) van *boundary spanning* in de samenwerkende relaties in gebiedsontwikkelingen. Daarvoor zullen we in de volgende paragrafen een aantal onderdelen van dit model nog verdiepen voor de specifieke context van complexe gebiedsontwikkeling in Nederland. Dat gaat met name om de structuren en processen die we als typerend voor gebiedsontwikkeling kunnen beschouwen en een aantal bevorderende en belemmerende condities voor *boundary spanning*. In paragraaf 2.7 werken we dit model op basis van alle in dit hoofdstuk opgedane inzichten verder uit tot een conceptueel model voor het ontstaan van organiserend vermogen in complexe gebiedsontwikkelingen.

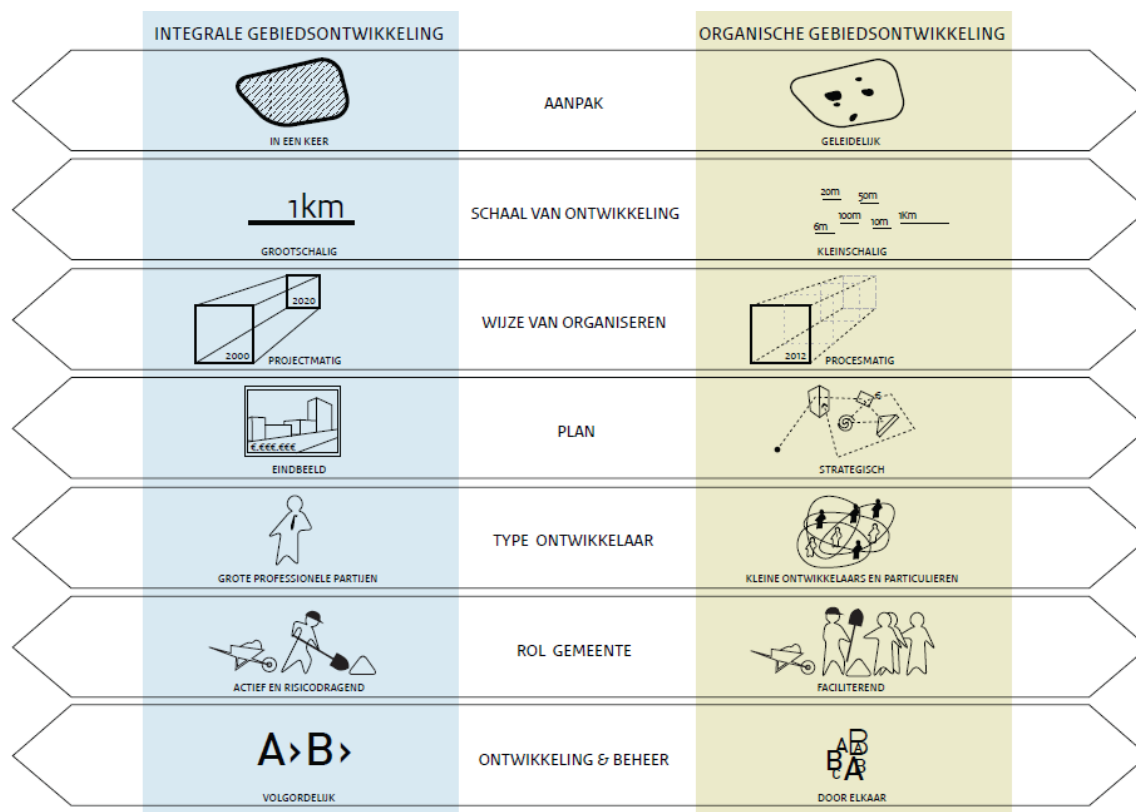
2.4 Structuren, processen en organiserend vermogen

Welke structuren in gebiedsontwikkeling kaderen de interacties tussen *boundary spanners*? En in welke processen worden deze structuren gecreëerd en gereconstrueerd? Hiervoor grijpen we grotendeels terug op het werk van Adams e.a. (2008), Tiesdell & Allmendinger (2005) over *ruimtelijke ordening - markt relaties* en *planning tools* uit het inleidende hoofdstuk, aangevuld met een aantal basiselementen over gebiedsontwikkeling van De Zeeuw (2018). Aan de structuurkant onderscheiden we (1) de heersende praktijk van gebiedsontwikkeling (organisch versus integraal), (2) de bestaande set aan marktvormende, marktregulerende en marktstimulerende instrumenten en (3) bestaande samenwerkingsmodellen. Aan de proceskant onderscheiden we (1) fases, oftewel een periode waarin een specifieke mix aan instrumenten wordt ontwikkeld, geïmplementeerd of gewijzigd en (2) het opbouwen van organiserend vermogen als doel op zich.

2.4.1 Structuur 1: De heersende praktijk van gebiedsontwikkeling

Volgens De Zeeuw (2018, p. 11) zijn vijf ingrediënten binnen een gebiedsontwikkeling altijd aanwezig: (1) een geografische begrenzing, (2) een combinatie van (planologische) functies, (3) een aanzet tot verandering door (een combinatie van) marktvraag, maatschappelijk of particulier belang, (4) een procesaanpak, programmering en planvorming voor de realisatie van de gewenste veranderingen in (voornamelijk) vastgoed en tot slot (5) de aanwezigheid van publieke en private partijen die hiertoe het initiatief nemen en investeringscapaciteit weten te organiseren. De Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling waarin deze elementen samenkomen en worden ingevuld is echter verre van

statisch. De afgelopen jaren heeft binnen het vakgebied een omslag plaatsgevonden van 'integrale gebiedsontwikkeling' naar meer 'organische gebiedsontwikkeling' (Peek, 2011), al lijkt daar in de opgaande markt alweer een kentering in te komen (De Zeeuw, 2018). Hier worden de verschillen kort toegelicht als input voor de wijze waarop we naar organiserend vermogen moeten kijken (zie ook figuur 2.8 ter illustratie).



Figuur 2.8 Integrale versus organische gebiedsontwikkeling (Bron: Buitelaar e.a. 2012)

Integrale gebiedsontwikkeling kenmerkt zich een overheid die actief grondbeleid voert, grootschalige en planmatige ontwikkeling, een projectmatige aanpak en de betrokkenheid van grote 'traditionele' private partijen. In de crisis kwam echter organische gebiedsontwikkeling op als alternatief. Deze praktijk kenmerkt zich juist door een overheid met een faciliterend grondbeleid, met flexibele plannen zonder blauwdruk, kleinschalige initiatieven, een procesmatige aanpak en een gewijzigd speelveld met nieuwe en kleinere partijen. Peek (*ibid*) voorspelde in zijn artikel, na gebiedsontwikkeling 1.0 (integraal), 2.0 (organisch) nog een 3.0 versie (zie figuur 2.9). Daarin zouden beleggers een grote rol gaan spelen in het gebiedsontwikkelingsproces.

Ideaaltype	Focus	Financiële focus	Rolbenadering	Synergie	Risico
GBO 1.0	Ontwikkeling	Winst	Ontwikkelaar	Schaalvoordelen	Afzet
GBO 2.0	Huidig gebruik	Cashmanagement	Beheerder	Ketenintegratie	Integrale kwaliteit
GBO 3.0	Toekomstig gebruik	Rendement	Belegger	Ketendifferentiatie	Nieuwe afhankelijkheden

Figuur 2.9: Ideaaltypen gebiedsontwikkeling (bron: Peek, 2011)

Hoewel de opkomst van organische ontwikkeling in sterke mate was ingegeven door de crisis, heeft er in zekere mate een blijvende verandering plaatsgevonden in de wijze waarop gebiedsontwikkelingen worden aangepakt. Nu de markt aantrekt en de woningschaarste toeneemt, zien we in het land wel een terugkeer naar meer integrale gebiedsontwikkeling (De Zeeuw, 2018). In de huidige praktijk zijn zowel uitersten van deze ideaaltypen zichtbaar, maar zien we vooral diverse mengvormen. Doordat gebiedsontwikkelingen een lange looptijd kennen, worden ze allemaal beïnvloed door deze dynamiek, zij het niet allemaal in dezelfde mate en op dezelfde manier. Kennis nemen van deze veranderende praktijk is wel belangrijk om de samenwerkende relaties in gebiedsontwikkelingen door de tijd te kunnen begrijpen en te plaatsen. Vooral ook omdat de hier geschetste ideaaltypen niet waarde vrij zijn. Ze kennen alleen hun eigen voor- en tegenstanders, die soms voor een fundamenteel andere wijze van gebiedsontwikkeling staan. Doordat ideeën over gebiedsontwikkeling - en daarbij percepties van risico, verdienmodellen en strategie - door de tijd veranderen, nieuwe actoren verschijnen en gevestigde partijen verdwijnen of van rol veranderen, heeft dit impact op het opbouwen van relaties en vertrouwen. Daarmee vormen ze een structuur die de interacties tussen actoren kaderen.

2.4.2 Structuur 2: Marktvormende, marktregulerende en marktstimulerende instrumenten

De eerder al geïntroduceerde marktvormende, marktregulerende en marktstimulerende instrumenten van Adams e.a. (2008) en Tiesdell & Allmendinger (2005) beschouwen we hier als governance structuren. De typologie is niet voor niets opgesteld door deze auteurs om aan te tonen hoe het gedrag van marktactoren beïnvloed kan worden. Eenmaal vastgesteld en in werking beïnvloeden deze instrumenten het type actor dat actief is, de wijze waarop belangen en risico's worden gepercipieerd en welk gedrag strategisch als kansrijk wordt gezien. Heurkens (2012) heeft de typologie ook vertaald naar de Nederlandse context en het schaalniveau van gebiedsontwikkeling (zie figuur 2.10).

Planning Instrument	Type Instrumenten	Voorbeeld
Vormen (Kaderstellen Beleidsmatig) (creëren van gebiedspotenties)	- Ruimtelijke (bovenplanse) ontwikkelingsplannen en investeringen - Publiekrechtelijke plannen en beslissingen (deel)gemeente - Beleidsplannen en -nota's	- Besluit tot aanleg infrastructuur of groenvoorzieningen - Bestemmingsplan, beheers-verordening, projectbesluit - Stadsvisie, Woonvisie
Reguleren (Kaderstellen Wettelijk) (afbakenen van gebiedspotenties)	- Kaders bovengemeentelijke overheden en -organen - Regulering via contracten of (bilaterale) overeenkomsten	- Structuurvisies, algemene regels, verordeningen, wet- en regelgeving - Convenanten, regionale afspraken
Stimuleren (Initiëren) (vergroten van gebiedspotenties)	- Financiële of fiscale maatregelen/prikkels - Risicodragende overheidsinterventie.	- Subsidies of kortingen (bijv. op grondprijzen) - Actieve verwerving, investering, of deelname in samenwerking.
Faciliteren (Activeren) (verkennen van gebiedspotenties)	- Actor-netwerk relaties - Sociaal kapitaal	- Arena's/netwerken voor interactie - Samenwerkingsverbanden/partnerships (Bewerking van) Adams et al. (2005)

Figuur 2.10: Typologie van instrumenten voor gebiedsontwikkeling (bron: Heurkens, 2012)

Hier gaan we nu vooral in op de wijze waarop deze instrumenten marktactoren beïnvloeden. *Capacity building* wordt in de volgende paragraaf als apart proces besproken. Volgens Tiesdell & Allmendinger

(*ibid.*) beïnvloeden deze instrumenten vijf kenmerken van markten: vraag, aanbod, de perceptie van risico en vertrouwen, informatie en tot slot, de besluit- en oordeelsvorming.

Marktvormende instrumenten werken potentieel vraag- en aanbodverhogend. Duidelijkheid over de intenties van de overheid en de mogelijkheden in het gebied, creëren zowel interesse bij potentiële nieuwe gebruikers als interesse bij marktactoren die kansen zien in het gebied. De perceptie van risico's en vertrouwen speelt daarin een belangrijke rol. Aangezien gebiedsontwikkelingen vaak de politieke vierjaarstermijnen overspannen, is het voor marktactoren belangrijk dat de plannen voor het gebied niet afhankelijk zijn van politieke grillen. De plannen bieden marktactoren ook informatie over mogelijkheden, obstakels en integratievraagstukken, waardoor ze beter in staat zijn om aan strategievorming te doen. Ook helpen ze marktpartijen daardoor bij het besluit- en oordeelsvorming, bijvoorbeeld voor het doen van strategische verwervingen.

Marktregulerende instrumenten hebben volgens Tiesdell & Allmendinger geen directe invloed op de vraag naar een gebied. De afspraken tussen ontwikkelaars en overheid onttrekken zich grotendeels aan het oog van de buitenwereld. Bestemmingsplanprocedures of milieuwetgeving is veelal wel belangrijk vanuit participatie-oogpunt voor huidige bewoners en omwonenden, maar de 'marketingwaarde' van deze instrumenten is gering. Sterker is de invloed op het potentieel verhogen of verlagen van het aanbod. Strengere parkeernormen, weinig mogelijkheden tot het ontwikkelen van commercieel programma of bestaande contractuele afspraken tussen partijen kunnen marktpartijen weerhouden van het tonen van interesse in het gebied. Andersom kan het versoepelen van regelgeving en het verruimen van kaders ook voor meer interesse van marktpartijen zorgen. Dit type instrumenten verlaagt het risico voor partijen, omdat afspraken zijn vastgelegd en juridisch afdwingbaar zijn. Partijen hebben ook duidelijke informatie over wat de (on)mogelijkheden zijn in een gebied, waardoor ze beter geïnformeerd aan strategievorming kunnen doen.

Marktstimulerende instrumenten werken potentieel vraag- en aanbodverhogend. Fiscale maatregelen, of subsidies, bevoordelen vooral marktactoren en werken daardoor aanbodverhogend. Deze maatregelen verlagen het risicoprofiel van bepaalde investeringen en de benodigde investering zelf voor marktactoren. Directe overheidsinterventies werken op dezelfde manier voor marktactoren, maar werken ook vraagverhogend. De aanleg van publieke voorzieningen zoals een school of een metrolijn maakt het gebied ook aantrekkelijker voor gebruikers.

Het instrument *capacity building* wordt gesplitst in een structuur- en procesdeel en aangevuld met een aantal inzichten van andere auteurs. In de volgende subparagraaf volgt het structuurgedeelte, die we hier organisatievormen noemen.

2.4.3 Structuur 3: Samenwerkingsmodellen

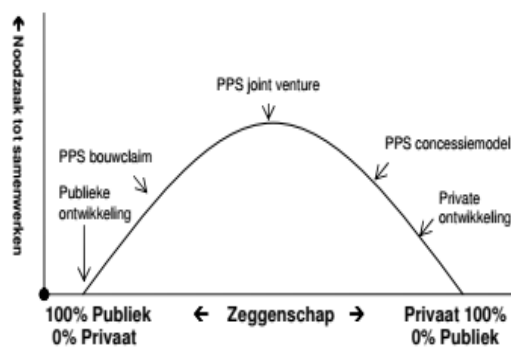
De samenwerking tussen publieke en private partijen kan binnen gebiedsontwikkeling op verschillende manieren worden vormgegeven. Het is hier niet de bedoeling om een uitvoerige beschrijving van de typen en werking van deze samenwerkingsmodellen te geven. Wel is het van belang om de verschillende smaken te kennen en herkennen in de praktijk, omdat ze van invloed zijn op het kader waarbinnen partijen met elkaar samenwerken. Ideaaltypisch onderscheiden we vijf verschillende modellen: publieke ontwikkeling, PPS bouwclaim, PPS joint venture, PPS concessiemodel en private ontwikkeling (indeling en onderstaande beschrijving gebaseerd op De Zeeuw, 2018). In ieder model zijn de taken en verantwoordelijkheden per fase van de ontwikkeling anders verdeeld. In het geval van publieke ontwikkeling ligt de regie gedurende het gehele proces bij de gemeente, waarbij marktpartijen pas om de hoek komen kijken bij de uitgifte van bouwrijpe kavels. Aan de andere kant van het spectrum vinden we private ontwikkeling, waarbij het primaat bij de marktpartij ligt. De rol van de overheid vinden we hier voornamelijk in de initiatieffase, waarin moet worden afgestemd over de wenselijkheid van het plan en in de planvormingsfase, waarin publieke

kaders voor de ontwikkeling worden bepaald. Daar tussen in vinden we drie typen PPS-modellen: bouwclaim, joint venture en concessie.

Bij een bouwclaimmodel verwerven private partijen de benodigde gronden om die vervolgens door te leveren aan de gemeente. In ruil daarvoor krijgen ze een claim op de gemeente dat ze het recht geeft om te ontwikkelen. Bij deze transactie worden afspraken gemaakt over bijvoorbeeld programma, planvorming en fasering. In een *klassiek* joint venture richten gemeente en ontwikkelaars samen een grondexploitatiemaatschappij (GEM) op, waarin de gronden worden ondergebracht. Beide partijen zijn aandeelhouder van deze GEM. De verwerving, planvorming, grondexploitatie en programmering verliepen via deze CV of BV-constructie. Daarin maakten partijen afspraken over zeggenschap, kosten, opbrengsten en risico's. Bij de uitwerking van plannen kon de gemeente via haar publiekrechtelijke taken sturen en waren ontwikkelaars verzekerd van hun belangen via ontwikkel- en bouwrechten. Het concessiemodel komt het dicht in de buurt van private ontwikkeling, met als verschil dat het niet de eigen grond van marktpartij betreft, maar de uitgifte van gemeentegrond in een concessie. Binnen de publieke voorwaarden die een gemeente stelt, voert de marktpartij de regie over de ontwikkeling. In de praktijk zijn er volgens De Zeeuw (*ibid.*) nieuwe en vooral 'lichtere vormen' van samenwerking ontstaan, zoals de joint venture light of de concessie light. Daar nemen we hier kennis van, maar werken deze niet verder uit, omdat de ideaaltypen voldoende inzicht geven.

Deze verdelingen van risico, kosten, opbrengsten en zeggenschap beïnvloeden ook de mate waarin samenwerking noodzakelijk is en hoe de verhoudingen in die samenwerking liggen. Van der Weerd (2007) heeft dit gevisualiseerd in zijn scriptie naar samenwerkingsmodellen in gebiedsontwikkeling (zie figuur 2.11). In de ideaaltypische

uitersten van het pure private of publieke model heeft één van de twee partijen de ander niet nodig. In die, zuiver hypothetische, gevallen ligt de zeggenschap volledig bij één partij en is samenwerking niet noodzakelijk. In de praktijk zullen samenwerkingsmodellen altijd ergens tussen deze twee uitersten liggen. In een joint venture model zijn partijen het meest aan elkaar gewaagd en is de noodzaak tot samenwerking het grootst. In het bouwclaimmodel neemt de noodzaak tot die mate van samenwerking af en de zeggenschap van de gemeente toe. Ook in het concessiemodel neemt de noodzaak tot samenwerking af, omdat één van de partijen meer eigenstandig kan opereren, maar is nu de private partij meer in de lead. De vraag is of de praktijk zich zo eenvoudig laat samenvatten. De samenwerkingsvorm is immers maar één van de factoren die invloed heeft op de interacties tussen actoren.



Figuur 2.11: Noodzaak tot samenwerken in verschillende organisatievormen (bron: Van der Weerd, 2007)

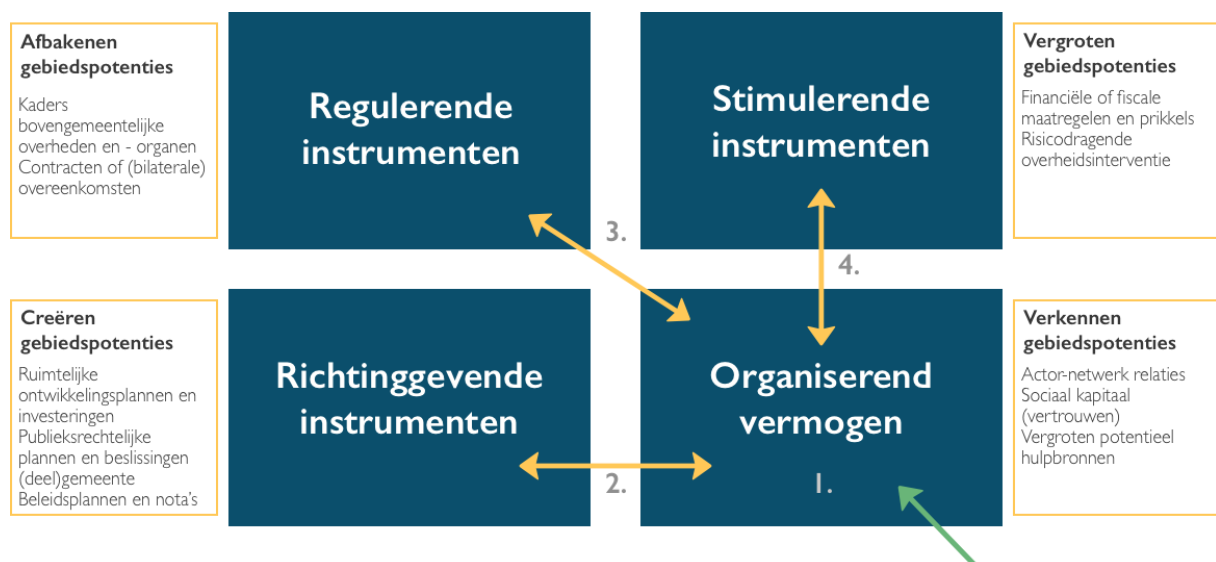
2.4.4 Proces 1: Ontwikkelen van organiserend vermogen als instrument op zich

Bij *capacity building* als instrument op zich gaat het om het bewust opbouwen en onderhouden van relaties binnen de gebiedstransformatie, het opbouwen van vertrouwen tussen actoren en het zoeken naar andere culturele perspectieven (Tiesdell & Allmendinger, 2005). In deze paragraaf gaat het niet om een koppeling tussen organiserend vermogen en één van de andere instrumenten, maar als instrument op zich. In de praktijk lopen deze zaken uiteraard wel door elkaar en is het onderscheid

vooral bedoeld voor theoretische doeleinden. Bewuste interventies zijn bijvoorbeeld het organiseren van de samenwerking, het investeren in het vergroten van kennis, faciliteren van innovatie of het uitnodigen van andere actoren op toe te treden tot het netwerk. Maar ook het organiseren van informele contacten, zoals gezamenlijke sociale activiteiten behoren tot de mogelijke interventies. *Capacity building* draagt bij aan het verlagen van risico's, kosten en onzekerheid doordat het transactiekosten van interacties vermindert. Als er samenwerkende relaties wordt opgebouwd, wordt kennis sneller verspreid, zijn er minder interpretatieverschillen en de aanwezigheid van vertrouwen zorgt voor minder opportunistisch gedrag tussen partijen. Hierdoor kunnen mechanismen voor conflictresolutie zich ontwikkelen en zijn actoren beter in staat om te reageren op onvoorziene omstandigheden.

2.4.5 Proces 2: Fases en koppelingen van instrumenten en organiserend vermogen

Gebiedsontwikkeling verloopt in een ideaaltypisch proces een aantal fases. In iedere fase zijn andere actoren relevant en/of dominant, zijn bepaalde vormen van kennis en vaardigheden nodig en zijn er specifieke uitdagingen. De Zeeuw (2018) beschrijft vijf fases van gebiedsontwikkeling: plan en initiatief, planvorming en conditionering, uitwerking en projectontwikkeling, vastgoedontwikkeling en -bouw en tot slot, vastgoedexploitatie en beheer openbare ruimte. Die eerste drie noemt hij specifiek voor gebiedsontwikkeling, de laatste zien we in de praktijk ook als separate en zelfstandige activiteiten. Het gebiedsontwikkelingsproces is geen lineair en geordend proces. In iedere fase die wordt doorlopen is een bepaalde mix aan marktformende, marktregulerende en marktstimulerende instrumenten relevant. Soms gaat het om het ontwikkelen van een nieuwe visie, soms moet een bestaand plan gewijzigd worden. Een andere keer komen subsidiegelden beschikbaar die vervolgens allerlei nieuwe initiatieven op gang brengen. Nieuwe initiatieven kunnen wel of niet in de bestaande kaders passen, waardoor bijvoorbeeld de aanpassing van een bestemmingsplan nodig is.



Figuur 2.12 Relaties instrumenten en organiserend vermogen (bron: Heurkens, 2012, eigen bewerking)

Aangezien we hiervoor hebben betoogd dat juiste deze instrumenten invloed hebben op de samenwerkende relaties tussen actoren in een gebiedsontwikkeling, kijken we hier niet naar fases, maar naar de relevante marktformende, marktregulerende en marktstimulerende instrumenten. Daarbij maken we onderscheid naar het ontwikkelen van een instrumenten, het implementeren van een instrument en het wijzigen van het instrument, vanuit de gedachte dat iets creëren een andere invloed heeft op de samenwerking dan iets beëindigen. In dat proces worden via (inter)acties steeds

koppelingen gemaakt tussen organiserend vermogen en marktvormende, marktregulerende en marktstimulerende instrumenten die nodig zijn om de typische barrières voor gebiedstransformaties te overwinnen. Organiserend vermogen is niet alleen nodig om een instrument te ontwikkelen, in te zetten of te wijzigen, gedurende dit proces ontstaat ook organiserend vermogen door de relaties die worden opgebouwd en de sociale (inter)acties. We kijken hier dus niet naar organiserend vermogen als instrument op zich, maar naar de interactie tussen organiserend vermogen en de diverse instrumenten.

Relatie 1: Organiserend vermogen en marktvormende instrumenten

Het ontwikkelen van een gezamenlijke visie is een tijdrovend en ingewikkeld proces bij gebiedstransformaties, door de veelheid aan belangen, disciplines en actoren die bij elkaar gebracht moeten worden. Meer dan bij de andere instrumenten vinden we hier naast ontwikkelaars, beleggers en eigenaars ook stedenbouwkundigen, architecten (van verschillende pluimage), vertegenwoordigers van beleidsvelden, bewonersgroepen, maatschappelijke organisaties en diverse adviesbureaus. Deze instrumenten zijn gericht op het creëren van gebiedspotenties en geven richting aan de keuzes van marktpartijen. Het zijn daarmee ook, in termen van Tiesdell & Allmendinger. (2005) marktvormende instrumenten. Vaak gaan ze vergezeld van een uitgebreid publiek participatie- of inspraakproces om al deze actoren te betrekken. Gedurende het proces waarin een visie of een kader tot stand komt, wordt ook organiserend vermogen gecreëerd (Healey, 1998, Inness & Booher, 2003). Deze richtinggevende instrumenten zijn, nadat ze zijn vastgesteld, ook de bouwblokken waarop vertrouwen en relaties zich verder kunnen ontwikkelen. Ze reduceren onzekerheid over de richting waarin betrokken actoren willen bewegen. Om die reden zijn visies en kaders ook lastig te wijzigen, vaak omdat er ook een publiek besluitvormingsproces mee gemoeid was bij de vaststelling. Dat wil niet zeggen dat deze visies één op één uitgevoerd worden in de praktijk. Het interpreteren en herdefiniëren van besluiten begint in de praktijk al als de inkt nog niet droog is (Teisman, 2005). Ze bepalen dus niet de richting van een gebiedsontwikkeling, maar sturen deze wel. Van Randeraat (2006) betitelt momenten waarop dit soort visies en kaders herijkt worden systeemsprongen, omdat nieuwe frames en routes daarna mogelijk worden en ze volgen op periodes van relatieve stabiliteit.

Relatie 2: Organiserend vermogen en marktregulerende instrumenten

Regulerende instrumenten bakenen de gebiedspotenties af en beperken de keuzemogelijkheden van marktpartijen. Het zijn voornamelijk juridisch-planologische instrumenten. Dat kan regelgeving zijn, zoals een parkeernorm, milieunormen of een bestemmingsplan, maar ook een privaatrechtelijke overeenkomst. Dat laatste kan een overeenkomst zijn tussen ontwikkelende partijen onderling, maar ook tussen ontwikkelende partijen en overheid, in haar privaatrechtelijke rol. Het juridische karakter maakt dat deze kaders en afspraken over het algemeen moeilijker tot te wijzigen zijn dan richtinggevende kaders en afspraken. Dat maakt ook dat bij het ontwikkelen van deze kaders en maken van deze afspraken (financiële) belangen een grotere rol spelen en interacties meer het karakter hebben van onderhandelingen. Hierbij is ook juridische kennis noodzakelijk. Afspraken zijn immers juridisch afdwingbaar en/of via tijdrovende en wettelijk vastgelegde procedures tot stand gekomen. Voor de gebiedspotenties hebben dit soort instrumenten een afbakenende rol, maar ze zorgen ook voor vertrouwen tussen partijen. Instrumenten als een Milieu-effect rapportage (MER) hebben een status en borgen een aantal publieke belangen bij de ontwikkeling van een gebied. Dat kan betrokken bewonersgroepen of maatschappelijke organisaties houvast bieden. Juridisch vastgelegde afspraken over de verdeling van kosten en risico's, of over de voorwaarden waarop een samenwerking beëindigd kan worden, bieden ook een fundament waarop relaties zich tussen (markt)partijen kunnen ontwikkelen. Het verkleint immers de kans op opportunistisch gedrag bij partijen en biedt een

mechanisme voor conflictresolutie. De wettelijk geregelde anterieure overeenkomst biedt hiervoor bijvoorbeeld een kader. Daarnaast kent gebiedsontwikkeling veel typen gejuridificeerde samenwerkingsvormen, zoals gebiedsconcessies of joint-ventures.

Relatie 3: Organiserend vermogen en marktstimulerende instrumenten

Tot slot is organiserend vermogen noodzakelijk om stimulerende instrumenten te ontwikkelen, in te zetten of te wijzigen. Stimulerende instrumenten vergroten de gebiedspotenties en verruimen de keuzemogelijkheden van marktpartijen. Het zijn marktstimulerende maatregelen. Een overheid die risicodragende voorinvesteringen doet in verwervingen of de aanleg van infrastructuur, vergroot de ruimte voor ontwikkeling door marktpartijen omdat diverse risico's voor hen zijn verkleind. Ook subsidies of belastingvoordelen bieden incentives voor partijen om in een gebiedsontwikkeling te stappen of maken risicovolle businesscases ineens acceptabel. Zoals uit de voorbeelden al blijkt, zijn dit vooral overheidsinterventies. Publieke besluitvorming is veelal noodzakelijk om te komen tot dit soort interventies. Organiserend vermogen richt zich in deze relatie daarom vooral op lobby-activiteiten en op het creëren van experimentele of innovatieve ruimte binnen de overheid. Hoewel zaken als verwervingen en de aanleg van infrastructuur vaak onomkeerbaar zijn, is de implementatie van dit soort interventies vaak complex. Onteigening is een complexe juridische procedure en de aanleg van infrastructuur is een tijdrovend en kapitaalintensief proces. Andere stimulerende instrumenten, zoals subsidies of belastingvoordelen hebben vaak een experimenteel of tijdelijk karakter. Het voordeel is dat deze instrumenten daardoor vaak makkelijker tot stand komen, maar ook eindig en onzeker zijn.

2.5 Organiserend vermogen is een dynamisch verschijnsel

Eerder is het proces waarbij organiserend vermogen beschouwd als *capacity building*. De term *building* impliceert een gerichte en bewuste activiteit, waarbij iedere volgende steen op een vorige kan worden gelegd. Dat is een mooie metafoor, passend ook bij het vakgebied, maar de vraag is of dit proces in de praktijk ook zo netjes verloopt. In deze paragraaf bekijken we daarom hoe organiserend vermogen zich ontwikkelt in de tijd en welke lessen we uit de literatuur kunnen trekken.

2.5.1 Samenwerking leidt tot meer samenwerking

Collaborative approaches to planning dragen volgens Healey (1998) bij aan alle drie door haar gedefinieerde eigenschappen van *institutional capacity* (kennishulpbronnen, relationele hulpbronnen en mobilisatiekracht). Ze moedigen verschillende manieren van denken en doen aan, conflicten worden in een veilige omgeving bespreekbaar, mensen ontmoeten elkaar en leren elkaar kennen en de processen zelf worden vehikels voor de mobilisatie van hulpbronnen. Ook Innes & Booher (2003) stellen leereffecten centraal bij het ontstaan van organiserend vermogen. De eerdere kritiek op deze ideaaltypische processen wordt hier niet herhaald, maar deze auteurs lijken er wel van uit te gaan dat samenwerking altijd tot meer én betere samenwerking leidt. Het ontstaan van organiserend vermogen lijkt dan een onvermijdelijkheid te zijn bij interacties. Kan men immers ook *niet* leren in zo'n proces? En worden er niet *altijd* relaties opgebouwd? Wordt er niet *altijd* kennis uitgewisseld? En wat als er onsuccesvol wordt samengewerkt? Is dat dan een vertrouwensbreuk of een leerervaring? Een belangrijke assumptie voor deze redeneerlijn is dat organiserend vermogen bij deze auteurs vooral bestudeerd wordt op het niveau van een gemeenschap of een lokale beleidscultuur. Hoewel organiserend vermogen *ontstaat* in samenwerkende processen, *bestaat* het op systeemniveau. Dat heeft ook indirecte en directe effecten op het niveau van de gebiedsontwikkeling. De samenwerkende relaties zelf dragen bij aan het realiseren van de gebiedsontwikkeling, maar de actoren in dat netwerk

tappen, bij wijze van spreken, ook organiserend vermogen af. Dat mechanisme wordt hier zeker niet betwist, maar op het veronderstelt wel dat er een bepaalde mate van continuïteit is in het systeem of het netwerk of dat er een wijze is waarop organiserend vermogen overdraagbaar is van de ene naar de andere setting, of van de ene samenwerkingsrelatie naar de andere. Daarover gaan de volgende twee paragrafen.

2.5.2 Dynamisch en niet lineair proces

In hoeverre is er sprake van het 'stapelen' van bouwstenen voor organiserend vermogen in een relatief stabiel netwerk? De ontwikkeling van organiserend vermogen is een dynamisch proces. Daamen (2010, p. 36-37) zegt het als volgt: "*the capacity to realize an urban development project grows and weakens through time, and is thus in need of the unfailing efforts of a collectivity of interdependent actors. Our case will show that even formal rules and decisions offer no guarantee for an effective strategy: what matters are the actions these rules and decisions produce, i.e. whether or not actors continue to dedicate their scarce resources to collective outcomes.*" Ook andere auteurs, buiten het vakgebied gebiedsontwikkeling, ondersteunen dit op basis van hun ervaringen. Spekkink (2013) onderscheidt drie niveaus in zijn studie naar industriële samenwerking die van invloed zijn op het *capacity building* proces. Volgens Spekkink is er altijd een bepaalde mate van capacity aanwezig aan het begin van een ontwikkeling. Actoren bezitten immers al over kennis en ervaring, kennen elkaar misschien al van eerdere projecten en zijn onderdeel van diverse netwerken en organisaties die over kennis en hulpbronnen beschikken. Capacity bouwt zich op in de tijd door herhaaldelijke interacties. Ook uit de studie van Spekkink blijkt dat dit geen lineair proces is. Ook Foster-Fishman e.a. (2001), schrijvend over *community capacity*, sluiten zich daarbij aan. Het vermogen van een coalitie (c.q. netwerk) om verandering te bewerkstelligen is dynamisch door wisselende lidmaatschappen, veranderende focus en de ontwikkelingsfase van coalities. Organiserend vermogen kan dus ook afnemen gedurende de tijd. Op die momenten zal de ontwikkeling vertragen of zelfs in een impasse terecht komen.

2.5.3 Overdraagbaarheid

Blijft (een deel van) het organiserend vermogen bestaan als, hypothetisch gezien, alle actoren en organisaties terugtreden uit het netwerk? Wat is dan het residu van de eerdere samenwerking waarop nieuwe partijen verder kunnen bouwen? Dat zit in de structuren die gecreëerd zijn gedurende het proces. Die overdracht gebeurt binnen gebiedsontwikkelingen naar mijn mening op twee manieren. Enerzijds via het vaststellen van formele documenten (visies, contracten, etc.) die een bepaald punt in de samenwerking markeren en zorgen voor een moeilijk omkeerbare richting en waarop relaties zich verder kunnen ontwikkelen. Anderzijds gebeurt dit ook via normen en waarden die zijn ontwikkeld gedurende het proces en die interacties structureren en die al dan niet worden verankerd in samenwerkingsovereenkomsten of organisatievormen (Ring & Van de Ven, 1994).

De bevorderende structuren uit het verleden kunnen echter ook de belemmerende structuren in het heden zijn (Sharfman e.a., 1991), denk bijvoorbeeld aan wet- en regelgeving die niet meer voldoet, samenwerkingsvormen die niet passen bij de veranderende context of nieuwe opvattingen over wat 'gebiedsontwikkeling' moet zijn. Overdraagbaar betekent dus niet voor de eeuwigheid en ook niet altijd positief voor volgende fases.

2.6 Bevorderende en belemmerende condities voor *boundary spanning*

We hebben beschreven hoe *boundary spanning*, het overspannen en doorkruisen van diverse soorten grenzen, bijdraagt aan het ontstaan van organiserend vermogen. We hebben ook vastgesteld dat *boundary spanning* niet altijd vanzelfsprekend of gemakkelijk is. In deze paragraaf formuleren we een

aantal bevorderende en belemmerende condities voor *boundary spanning*. De condities zijn voornamelijk ontleend uit literatuur over *boundary spanning* en netwerkmanagement.

Als we als uitgangspunt nemen dat *boundary spanning* het product is van sociale (inter)acties, dan is het aannemelijk dat een bepaalde mate van stabiliteit in het netwerk daarvoor noodzakelijk is (Chaskin, 1999). Het opbouwen van relaties en vertrouwen kost immers tijd en energie. Naast het ontwikkelen van een bepaalde manier van denken en doen, gaat het ook het opbouwen van impliciete kennis en het delen van wederzijdse positieve ervaringen. Veel wisselingen in het netwerk verstoren dat proces. We kunnen dus stellen dat continuïteit in relaties een bevorderende conditie is en veel wisselingen een belemmerende conditie vormen.

Van Meerkerk (2014) concludeert dat *boundary spanners* ook over autonomie moeten beschikken in hun handelen. Actoren die de middelen en het mandaat hebben om zelfstandig te kunnen opereren, die afspraken kunnen maken en na kunnen komen, zijn betrouwbare en effectieve partners in het netwerk. Dat bevordert *boundary spanners* omdat de risico's op het niet nakomen van afspraken afnemen. Een belangrijke factor daarin is de mate waarin een *boundary spanner*, die een representant vormt van een organisatie, ook gesteund wordt door hogergeplaatsten (Van Meerkerk & Edelenbos, 2018). Een hoge mate van *executive support* maakt het makkelijker om besluiten te nemen en hulpbronnen te mobiliseren. De urgentie en de (politieke) gevoeligheid van een project spelen daar een belangrijke rol in. Deze grote betrokkenheid houdt niet in dat er sprake is van micromanagement en dagelijkse interventies op projectniveau. De meerdere dient de projectmanager de ruimte geven om adaptief en responsief te zijn, met voldoende mandaat en manoeuvreerruimte. *Executive support* maakt het ook makkelijker om een faciliterende managementstijl te hanteren door *boundary spanners*. Dezelfde auteurs concluderen dat een faciliterende projectmanagementstijl bijdraagt aan het creëren van een context waarin *boundary spanning behaviour* en samenwerking tussen actoren wordt bevorderd. Cruciaal daarin zijn het faciliteren van (informele) ontmoetingen, *face to face* contact en teambuilding, maar ook het empoweren van teamleden door ze aan te moedigen om zelf oplossingen te bedenken. Dit leidt tot een proactieve houding en zelfvertrouwen onder teamleden. Ze creëren daarmee een omgeving waarbinnen het makkelijker wordt om organisatie-, hiërarchische en discipline grenzen te overbruggen. Een bredere wijze van kijken naar (project)managementstijl is het onderscheid tussen complexiteitsabsorberende en complexiteitsreducerende managementstijlen (Bressers e.a., 2015):

“Een complexiteitsreducerende stijl is er op gericht het project zoveel mogelijk van de omgeving, die bestaat uit andere projecten of belanghebbenden, af te schermen. [...] Leidende principes zijn het vooraf eenduidig definiëren van projectdoelen, het helder verdelen van de verantwoordelijkheden en het centraal organiseren van zowel toezicht als besluitvorming. [...] Hier tegenover staat de complexiteitsabsorberende managementstijl. Deze benadering gaat er juist van uit dat project en omgeving onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, waarbij management zich richt op het verbinden van project en deze omgeving. Leidende principes zijn dat projectdoelen binnen het proces meervoudig en soms ook conflicterend kunnen zijn, het project zich adaptief kan ontwikkelen ten opzichte van de omgeving, er sterk wordt ingezet op informele relaties met belanghebbende partijen en verantwoordelijkheden zoveel mogelijk worden verdeeld” (*ibid*, 206-207).

Een *boundary spanner* moet ook bepaalde kennis en vaardigheden hebben, oftewel competenties, om deze rol goed uit te kunnen voeren. Williams (2002) gaat uitgebreid in op de verschillende activiteiten die *boundary spanners* ontplooien en welke competenties daarvoor nodig zijn. Dat leidt tot een imposante lijst: communiceren, luisteren, begrijpen, empathisch vermogen, conflictresolutie, toegankelijkheid, beïnvloeden, onderhandelen, netwerken, managen, interorganisatorische werkervaring, discipline doorkruisende kennis, cognitieve vaardigheden, ondernemerschap en het

managen van verschillende rollen, motivaties en verantwoordelijkheden. Volgens Adams & Tiesdell (2012) zijn vooral *market-shaping cultures, mindsets and ideas, market relevant skills and capabilities, market-rooted networks* en *market-rich information* van belang. Actoren in ruimtelijke ontwikkeling die daarover beschikken, zijn beter in staat verbindingen tussen partijen en onderwerpen te leggen binnen de *ruimtelijke ordening - markt dialectiek*. Baker (2008) concludeert dat vertrouwen in dit kader vaak gebaseerd is op competentie-oordelen. Het gaat daarbij vooral om de perceptie van iemands competenties.

Structural embeddedness betreft de mate van bestaande netwerken en relaties die van invloed zijn op de relaties binnen het netwerk (Bryson e.a., 2006; Adams e.a., 2008). Als actoren in het verleden positief hebben samengewerkt, kan dat een basis vormen waarop nieuwe samenwerking aangegaan kan worden. Dat geldt niet alleen voor individuele actoren, maar ook voor de organisaties waartoe ze behoren. Als een organisatie een positieve reputatie heeft in de stad en elders ook betrokken is (geweest) bij ontwikkelingen, werkt dat door in de relaties van het netwerk dat we bestuderen. Er zijn dan meer sociale mechanismen die de coördinatie en uitwisseling van kennis mogelijk maken. Als die mechanismen er niet zijn, dan moeten deze veelal met informele deals en incrementele stappen opgebouwd worden.

Crosby & Bryson(2014) concluderen dat het noodzakelijk is dat partijen beseffen dat ze elkaar nodig hebben, voordat men daadwerkelijk samenwerkende relaties vormt. Dat besef komt voort uit daadwerkelijk eerst gefaald hebben. Zij noemen dit fenomeen *failing into cross-sector collaboration together*. In de Amerikaanse context waarin dit onderzoek plaatsvond, concludeerden de auteurs dat vaak eerst de markt probeert met een oplossing te komen, dat vervolgens de overheid het overneemt als dit niet lukt of als dit ongewenste gevolgen heeft. Vervolgens wordt pas samengewerkt als ook dat niet het gewenste resultaat geeft. Eerdere negatieve ervaringen kunnen dus een belangrijke impuls geven aan samenwerkingen.

Deze inzichten vormen de initiële set aan bevorderende en belemmerende condities die we een plek geven in het conceptueel model. Daarbij valt op dat er geen condities zijn gevonden die alleen maar bevorderend of belemmerend werken. Het is altijd de mate waarin aan een conditie voldaan wordt die bepaald welke kant het effect op valt. Op basis van de casestudie worden deze condities herijkt en aangevuld waar nodig. De condities zijn samengevat en weergegeven in figuur 2.13.

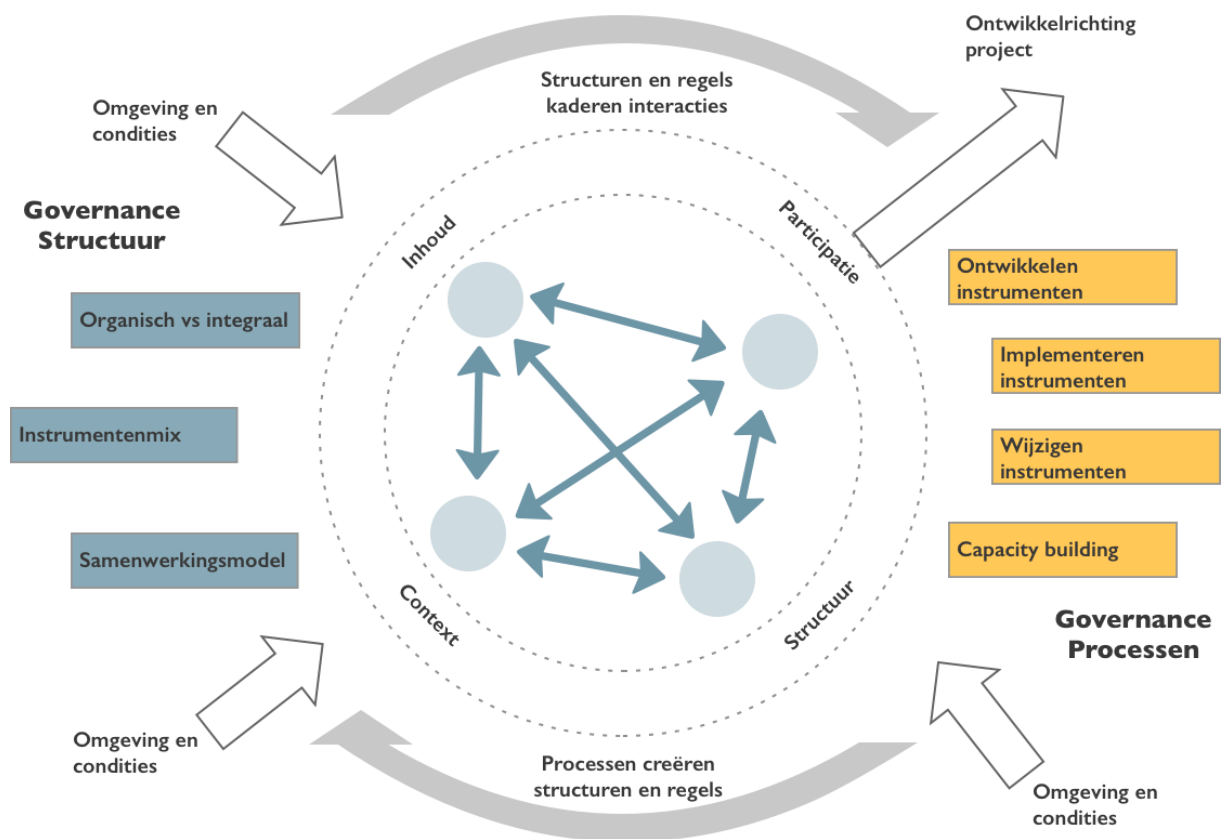
Bevorderende condities	Belemmerende condities
Stabiliteit van actoren in het netwerk	Instabiliteit van actoren in het netwerk
Hoge mate van autonomie <i>boundary spanner</i>	Lage mate van autonomie <i>boundary spanner</i>
Complexiteitsabsorberende stijl	Complexiteitreducerende stijl
Hoog oordeel competenties actoren	Laag oordeel competenties actoren
Hoge mate van <i>structural embeddedness</i>	Lage mate van <i>structural embeddedness</i>
Eerdere falen bij oplossen probleem zonder samenwerking	Geen eerder falen bij oplossen probleem zonder samenwerking

Figuur 2.13: Bevorderende en belemmerende condities op basis van literatuurstudie

2.7 Resumerend: een conceptueel model voor het ontstaan van *boundary spanning* in gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk hebben we de concepten *capacity*, *boundary spanner* en *boundary spanning* vertaald naar het werkveld van gebiedsontwikkeling. Zo hebben we *capacity* in gebiedsontwikkeling gedefinieerd als: de mate waarin actoren in staat zijn om samenwerkende relaties op te bouwen, hulpbronnen te mobiliseren en verschillende handelingsperspectieven te incorporeren die bijdragen aan de realisatie van de gebiedsontwikkeling. Ook hebben we het concept *boundary spanning* verkend. Daarbij hebben we uiteindelijk gekozen voor een typering van grenzen als inhoudelijke, participatieve, structuur- en contextuele grenzen, omdat deze het meest bij de definitie van gebiedsontwikkeling van De Zeeuw (2018) aansluit over “functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen”. *Boundary spanning* gebeurt via *boundary judgments*, oordelen over de demarcaties van deze grenzen. We hebben de typische actoren en organisaties beschreven waartussen samenwerkende relaties in de gebiedsontwikkeling worden opgebouwd en organiserend vermogen ontstaat. Ook hebben we een kader geïntroduceerd waarmee we deze relaties beter kunnen begrijpen. Aan de hand van dat kader konden we de vragen beantwoord in welke processen organiserend vermogen in gebiedsontwikkeling ontstaat en hoe. Tot slot hebben we een aantal bevorderende en belemmerende condities beschreven. De inzichten uit dit hoofdstuk zijn samengevat in onderstaand conceptueel model.

Het hier gehanteerde conceptuele model is een bewerking van het eerder geïntroduceerde model van Bryson, Crosby & Stone (2006) en Stone, Crosby & Bryson (2010) over governance van publiek-private samenwerking, aangevuld met inzichten uit de voorgaande paragrafen over *capacity (building)*, *boundary spanners* en bevorderende en belemmerende condities (zie figuur 2.14).



Figuur 2.14: Conceptueel model ontstaan *boundary spanning* in gebiedsontwikkeling

Organiserend vermogen ontstaat in de sociale (inter)acties tussen de verschillende *boundary spanners* (gebiedsontwikkelaars, projectmanagers, directeuren, adviseurs, ontwerpers, gebiedsregisseurs) die bij de belangrijkste organisaties in de waardeketen van gebiedsontwikkeling werkzaam zijn (gemeenten, corporaties, ontwikkelaars, beleggers, adviesbureaus, ontwerp bureaus). Dat organiserend vermogen ontstaat door te investeren in *capacity building* an sich, door relaties op te bouwen en vertrouwen tussen partijen te creëren, maar ook als gevolg van het werken aan het ontwikkelen, uitvoeren of wijzigen van gebiedsontwikkelingsinstrumenten. Deze instrumenten, wanneer ze eenmaal ontwikkeld en/of vastgesteld zijn, kaderen, faciliteren en/of frustreren vervolgens weer de (inter)acties tussen de betrokken actoren. Dit is een dynamisch en cyclisch proces, met ups en downs, waarbij structuren en processen continu gereproduceerd worden in de (inter)acties tussen actoren. Het onderscheid tussen organische en integrale gebiedsontwikkeling aan de kant van de structuren is toegevoegd omdat dit de afgelopen jaren de meest herkenbare praktijken van gebiedsontwikkeling zijn geweest en deze veel invloed hebben op het type partijen dat in een gebiedsontwikkeling werkzaam is en het type instrumenten dat wordt ontwikkeld, ingezet of gewijzigd. Gedurende dit proces doen zich externe invloeden voor, die zich kunnen openbaren als kansen en bedreigingen voor de gebiedsontwikkeling, en die iets vergen van het organiserend vermogen van de partijen en actoren. De literatuurstudie heeft aangetoond dat over het algemeen meer open *boundary judgements* van actoren leiden tot het ontstaan van organiserend vermogen. Los van de continue uitwisseling tussen structuren en processen waar deze oordelen onderdeel van zijn, is er in algemene zin een aantal bevorderende en belemmerende condities aan de literatuur te ontleen. Dit zijn de mate stabiliteit van actoren in het netwerk, de mate van autonomie boundary spanners, complexiteitsabsorberende en complexiteitsreducerende stijlen, de oordelen over de competenties van actoren, de mate van structural embeddedness en of er sprake is van eerder falen bij het oplossen van problemen zonder samenwerking.

In het volgende hoofdstuk wordt een analysekader geïntroduceerd waarmee de dynamiek in samenwerkende relaties bestudeerd kan worden, die het hart van het conceptueel model vormen. Ook wordt daarin de opzet van de casestudies beschreven, waarin twee praktijkcases worden onderzocht: Nieuw Delft in de Spoorzone Delft en Merwede in de Merwedekanaalzone.

3. Opzet casestudies

3.1 Introductie

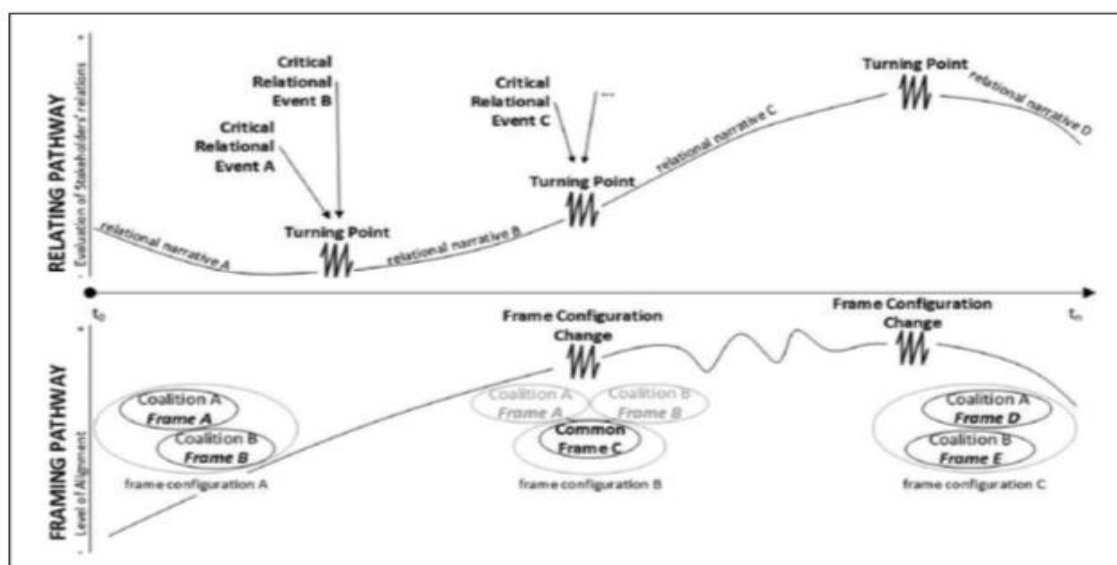
In de literatuurstudie hebben we beschreven hoe organiserend vermogen ontstaat in de sociale (inter)acties tussen actoren. Organiserend vermogen hebben we gedefinieerd als de mate waarin actoren in staat zijn om samenwerkende relaties op te bouwen, hulpbronnen te mobiliseren en verschillende perspectieven te incorporeren die bijdragen aan het boeken van voortgang in de verschillende processen in de realisatie van de gebiedsontwikkeling. Die processen hebben we gedefinieerd als het ontwikkelen, uitvoeren en wijzigen van instrumenten die nodig zijn om de gebiedsontwikkeling te realiseren, waarbij er gedurende het proces allerlei obstakels, maar ook kansen optreden. Deze processen op zich kunnen niet zonder organiserend vermogen, maar leiden zelf ook tot het ontstaan van organiserend vermogen omdat ze tot stand komen via sociale (inter)acties. Eenmaal vastgesteld, vormen deze instrumenten structuren die daarop volgende sociale (inter)acties kaderen. In iedere fase van een gebiedsontwikkeling moeten, afhankelijk van de specifieke eigenschappen van de gebiedsontwikkeling en de tijd en plaats waarin deze zich bevindt, bepaalde koppelingen gemaakt worden tussen instrumenten en organiserend vermogen. Dit is een dynamisch en non-lineair proces. Samenwerkende relaties, hulpbronnen die worden gemobiliseerd en de incorporatie van verschillende perspectieven dragen bij aan de voortgang van deze processen. Als we het ontstaan van organiserend vermogen in gebiedsontwikkeling willen onderzoeken in de praktijk moeten we dus zoeken naar een methode die rekening houdt met:

- de ontwikkeling van samenwerkende relaties tussen actoren;
- het mobiliseren van hulpbronnen en het incorporeren van verschillende perspectieven;
- het dynamische en non-lineaire karakter van gebiedsontwikkeling;
- tijd- en plaatsgebondenheid van de handelingen;
- de voor gebiedsontwikkeling kenmerkende instrumenten en processen.

Idealiter is onderzoek naar *capacity building* historisch of longitudinaal van aard (Spekkink, 2013), omdat de dynamiek van dit proces op deze manier het beste in beeld gebracht kan worden. Voor longitudinaal onderzoek ontbreekt echter de benodigde data, maar ook de tijd om dat binnen de scope van dit onderzoek uit te voeren. Daarom wordt een historische benadering gekozen, waarbij de ontwikkeling van relaties gedurende het proces centraal staan. Die relaties worden in twee voorbeelden van gebiedstransformaties onderzocht. De assumptie is dat juist in dit soort projecten de kans het grootste is dat er organiserend vermogen is ontstaan en dat de betreffende gebiedsontwikkelingen rijk zijn aan relevante actoren, ervaringen en voorbeelden. In dit hoofdstuk wordt een analysekader geïntroduceerd waarmee de dynamiek van samenwerkingsrelaties in relatie tot de in het vorige hoofdstuk geïntroduceerde processen en structuren van integrale gebiedsontwikkeling kan worden beschreven. Ook wordt de selectie van de cases onderbouwd en de wijze waarop deze met elkaar worden vergeleken. Vervolgens beschrijf ik de wijze van dataverzameling en ga ik in op de in het inleidende hoofdstuk geschetste moeilijkheden rond het onderzoeken van relaties in gebiedsontwikkeling. Het hoofdstuk sluit af met een bespreking van de wijze waarop de robuustheid van de bevindingen is vergroot en wat dat betekent voor de betrouwbaarheid en validiteit van de bevindingen.

3.2 De ontwikkelpaden van relaties als analysekader

Relaties zijn altijd in beweging. Het analysekader is daarom gebaseerd op het recente werk van Vandenbussche e.a. (2017) over 'pathways of stakeholder relations and frames in collaborative planning processes'. Zij ontwikkelden een analysekader dat recht doet aan de dynamiek van relaties en onderzochten de impact daarvan op de verandering van frames in de tijd. Hiermee beantwoorden ze tevens aan de eerder geciteerde kritiek van Flyvbjerg (1998) over de stelling dat veel studies naar *collaborative planning* uitgaan van een ideaaltypisch en stabiel proces, dat zich in de praktijk nooit voordoet. Relaties zijn het product van dialectische spanningen tussen continu tegelijkertijd verbonden en individu moeten zijn. Deze spanningen kunnen niet geëlimineerd worden, alleen gemanaged, getransformeerd of men kan zich er aan aanpassen. Vandenbussche e.a. (2017) introduceren drie kernconcepten: *relational narratives*, *relational turning points* en *critical relation events*. *Relational narratives* zijn verhalen van stakeholders over de relaties die zij met andere stakeholders onderhouden en de spanningen die zich daarin voldoen. *Narratives* kunnen worden samengesteld uit interviews, een toevallig gesprek en geschreven bronnen. Als stakeholders over hun relaties vertellen, dan gebruiken ze daar een set specifieke labels, metaforen, woorden en concepten in, die veel zeggen over de wijze waarop zij de wereld en hun relaties interpreteren. Deze verhalen, *narratives*, fungeren als kwalitatieve beschrijvingen van ontwikkelpaden van relaties en geven inzicht in de mechanismen die veranderingen in relaties teweeg brengen.



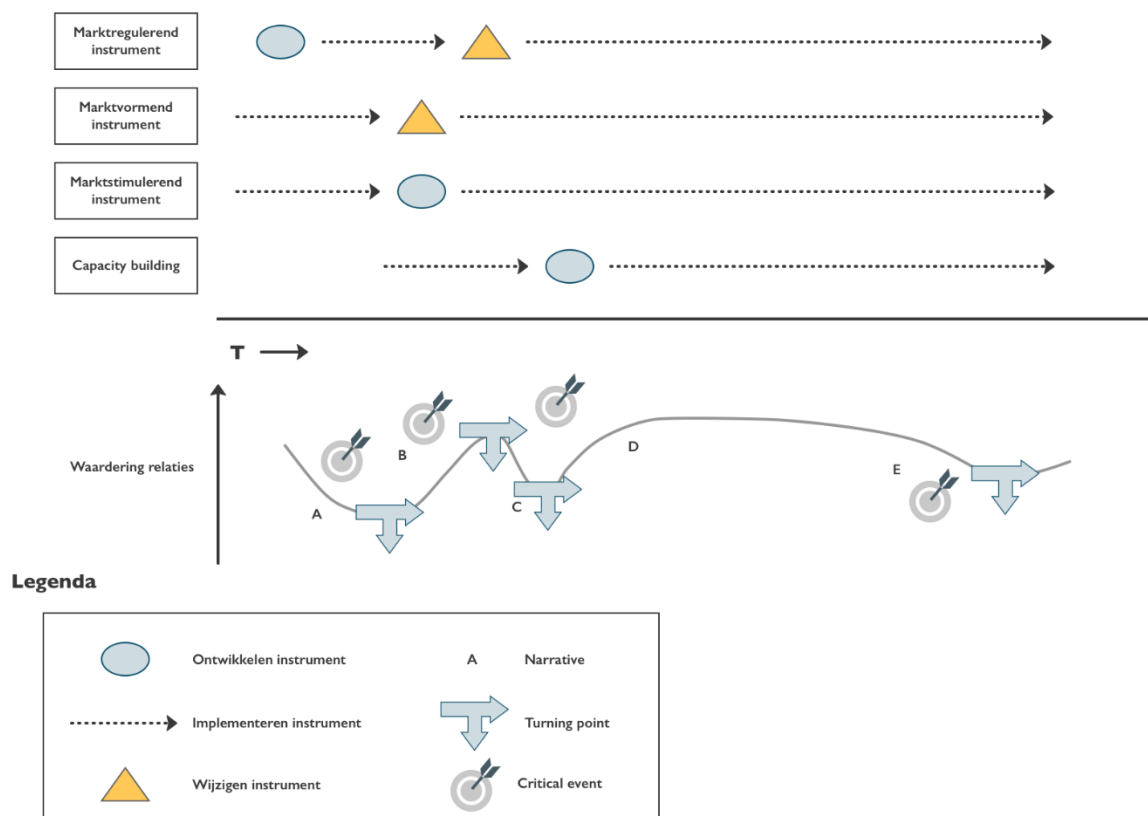
Figuur 3.1: Relational and framing dynamics

Er zijn drie verschillende soorten *relational narratives*: (1) *stability narrative*, (2) *progressive narrative* en (3) een *regressive narrative*, hier vertaald als een stabiel, progressief en regressief verhaal. Deze verhalen over relaties bevatten onderliggende betekenissen die gezien moeten worden in een bepaalde tijd en plaats. In een *stability narrative* kan het verhaal zelf wel veranderen en de onderliggende relatie ook, maar het morele oordeel over deze relatie blijft hetzelfde. Wijzigingen tussen deze narratieven noemen we *relational turning points*. Hoewel relaties gedurende de tijd constant opnieuw uitgevonden en bewerkt worden, zijn *narratives* over het algemeen vrij stabiel. Pas bij een echt transformatiepunt spreken we over een *relational turning point*. Op dat moment ontstaat een nieuw *narrative* over de relatie.

Voorafgaand aan die kantelpunten vinden we zogeheten *critical relation events*: gebeurtenissen die volgens actoren een bepalende invloed hebben gehad om een wijziging in het narratief over de betreffende relatie. Dit kunnen zowel interne of externe gebeurtenissen zijn, en zowel geplande of ongeplande gebeurtenissen. Bij interne gebeurtenissen ligt de oorzaak van de verandering binnen het systeem van actoren (bijvoorbeeld het project) en bij externe gebeurtenissen komen ze van buiten (bijvoorbeeld de economische crisis).

Via (voornamelijk) het bestuderen van visies en documenten brengen Vandenbussche e.a. (*ibid*) de belangrijkste framewijzigingen in kaart. In deze scriptie zal de focus niet op framewijzigingen liggen, dus daar ga ik niet dieper op in. Een belangrijk onderdeel volgens deze auteurs is dat zij voorstellen om de veranderingen in relaties en frames in de tijd te visualiseren. Op die manier kan worden onderzocht in hoeverre deze momenten samen vallen en aan elkaar te relateren zijn (zie figuur 3.1). Volgde na een verbetering van de relaties een wijzigend frame? Of volgde een wijzigend frame na een verbetering van de relaties?

In dit onderzoek wordt ook gebruikt gemaakt van deze methode, waarbij de dynamiek van de relaties in beeld wordt gebracht door de *narratives*, *turning points* en *critical events* te beschrijven. Deze ontwikkelpaden worden vervolgens gevisualiseerd. Hierbij moet aangetekend worden dat de hoogte en het verloop van de lijnen geen meetkundige basis kennen, maar puur een subjectieve weergave van de onderzoeker. Het doel is visualiseren en illustreren.



Figuur 3.2: Opzet visualisatie analysekader

Deze ontwikkelpaden worden vervolgens niet gerelateerd aan veranderende frames, maar aan de kenmerkende processen van het ontwikkelen, uitvoeren of wijzigen van marktvormende, marktregulerende en marktstimulerende instrumenten. Daarbij wordt zowel gekeken naar in

hoeverre veranderende relaties te relateren zijn aan voortgang in deze processen, maar ook in hoeverre bestaande instrumenten van invloed zijn op de relaties tussen actoren. Op deze manier kunnen niet alleen factoren worden onderzocht die leiden tot doorbraken of versnelling in het proces, maar wordt ook inzicht geboden in hoeverre bestaande kaders en afspraken bevorderend of belemmerend werken in de samenwerking tussen actoren. Het gaat daarbij om de percepties van de relaties door actoren.

Boundary spanners en boundary judgments

Uit de literatuurstudie is gebleken dat de actoren in deze processen te kenmerken zijn als *boundary spanners*. Zij staan met één been in de gebiedsontwikkeling en met één been in de eigen organisatie. Een van de wijzen waarop hun activiteiten te kenmerken is, is het continu moeten maken van *boundary judgements*. Het maken van *open boundary judgements* wordt geassocieerd met het bevorderen van het ontstaan van organiserend vermogen. Maar er zit een grens aan de openheid van dit soort oordelen, omdat het ertoe kan leiden dat het proces onbeheersbaar wordt of dat er te weinig waarborgen zijn tegen opportunistisch gedrag. Daarom zal tevens onderzocht worden in hoeverre deze *boundary spanners* het lukt om *open boundary judgements* te maken en in hoeverre die samenhangen met de hiervoor beschreven *critical relational events*. Deze *boundary judgements* worden als volgt gedefinieerd:

Type oordeel	Vertaling naar gebiedsontwikkeling
Inhoud	De mate waarin de inhoud van het project (beleidsdoelen, ambities, disciplines) wordt vergroot of juist wordt ingeperkt.
Participatie	De mate waarin nieuwe actoren en organisaties worden toegelaten tot de gebiedsontwikkeling of niet.
Structuur	De mate waarin de samenwerking geformaliseerd en gejuridificeerd is of niet.
Context	De mate waarin externe ontwikkelingen gekoppeld worden aan het project of niet.

Figuur 3.3: Definitie *boundary judgments*

Bevorderende en belemmerende condities

Tot slot worden de bevorderende en de belemmerende condities voor het maken van *open boundary judgements* in kaart gebracht. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de in de literatuurstudie beschreven condities, maar wordt ook nadrukkelijk de ruimte gelaten om andere condities te formuleren op basis van de praktijkcases.

Bevorderende condities	Belemmerende condities
Stabiliteit van actoren in het netwerk	Instabiliteit van actoren in het netwerk
Hoge mate van autonomie <i>boundary spanner</i>	Lage mate van autonomie <i>boundary spanner</i>
Complexiteitsabsorberende stijl	Complexiteitreducerende stijl
Hoog oordeel competenties actoren	Laag oordeel competenties actoren
Hoge mate van <i>structural embeddedness</i>	Lage mate van <i>structural embeddedness</i>
Eerder falen bij oplossen probleem zonder samenwerking	Geen eerder falen bij oplossen probleem zonder samenwerking

Figuur 3.4: Operationalisering condities

3.3 Instrumentele vergelijkende case studie

De ontwikkelpaden van relaties zijn onderzocht in een tweetal cases. Belangrijk allereerst is om vast te stellen dat een casestudie vooral iets zegt over ‘wat’ er bestudeerd wordt en niet iets zegt over ‘hoe’ dat bestudeerd wordt. Diverse onderzoeksmethoden kunnen ingezet worden binnen casestudies, hoewel interviews en documentanalyse bij dit type casestudies een veelgebruikt instrument zijn. De casestudie heeft een aantal voordelen: ze leveren veel rijkheid, detail, compleetheid en diepte op, ze geven inzicht in ontwikkelingen in de tijd en de relatie tussen gebeurtenissen en tot, slot, door de demarcatie van de grenzen van de case kan ook onderscheid gemaakt worden tussen case en context (Stake, 1995; Flyvbjerg, 2006).

Het doel van deze studie is niet om zoveel mogelijk kennis te vergaren over een bepaalde gebiedstransformatie of gebiedstransformaties als fenomeen. Het doel is om relevante kennis te vergaren over het ontstaan van organiserend vermogen via de relaties van betrokken actoren en de condities die daarop van invloed zijn. Er is daarom sprake van een instrumentele case en niet een intrinsieke case (Stake, 1995). Ook is sprake van een informatie-georiënteerde selectie, waarbij het doel is om cases te selecteren die zoveel mogelijk informatie opleveren over het te bestuderen fenomeen (zie onderstaande tabel). Zoals al eerder aangegeven, wordt er specifiek naar gebiedstransformaties gekeken omdat de behoefte aan organiserend vermogen groot is in dit type ontwikkelingen en de kans groot is dat ze rijk zijn aan relevante actoren, ervaringen en voorbeelden.

Type of Selection	Purpose
A. Random selection	To avoid systematic biases in the sample. The sample's size is decisive for generalization.
1. Random sample	To achieve a representative sample that allows for generalization for the entire population.
2. Stratified sample	To generalize for specially selected sub-groups within the population.
B. Information-oriented selection	To maximize the utility of information from small samples and single cases. Cases are selected on the basis of expectations about their information content.
1. Extreme/deviant cases	To obtain information on unusual cases, which can be especially problematic or especially good in a more closely defined sense.
2. Maximum variation cases	To obtain information about the significance of various circumstances for case process and outcome, e.g. three to four cases that are very different on one dimension: size, form of organization, location, budget, etc.
3. Critical cases	To achieve information that permits logical deductions of the type, 'if this is (not) valid for this case, then it applies to all (no) cases'.
4. Paradigmatic cases	To develop a metaphor or establish a school for the domain that the case concerns.

Figuur 3.5: Selectie van cases (bron: Flyvbjerg, 2006).

De criteria voor het selecteren van cases zijn:

- Het is een grootschalige, binnenstedelijke gebiedstransformatie;
- De planvorming voor de gebiedstransformatie is in ieder geval voor de crisis begonnen, zodat de meerdere conjuncturele periodes overspant;
- Er is sprake geweest van wisselende coalities of strategieën, zodat er voldoende waarborg is voor dynamiek in de case;
- De case is rijk aan personen die aan te merken zijn als *boundary spanners*, bij zowel publieke als private organisaties;

- Praktische overwegingen, zoals reistijd, voldoende beschikbaar secundair materiaal en toegang tot personen om te interviewen.

Als onderscheidend kenmerk is gekeken naar cases waarbij sprake is van een meer formeel, top down samenwerkingsverband en waarbij sprake is van een meer informeel, bottom up samenwerkingsverband, conform het onderscheid 'integraal' versus 'organisch'. Niet alleen voegt dit een aantal *boundaries* toe, waardoor de noodzaak tot *boundary spanning* toeneemt, ook is verwachting dat de aard van deze samenwerking zal verschillen door het formele en informele karakter. In een studie naar bevorderende en belemmerende condities is dat een belangrijk onderscheidend kenmerk omdat we het fenomeen onder verschillende condities willen waarnemen.

Deze cases zouden gezien kunnen worden als een *extreme* of *deviant* case, omdat de complexiteit en dynamiek in deze cases zeer hoog is. In zekere zin zou je ook kunnen stellen dat het *paradigmatic* cases zijn voor bepaalde mechanismen of patronen die worden aangetroffen en die ook in andere gebiedstransformaties voorkomen.

3.4 De cases

Er is op basis van bovenstaande criteria gekozen om een tweetal cases te onderzoeken. De cases zijn Nieuw Delft, onderdeel van de gebiedstransformatie Spoorzone Delft, en Merwede (deelgebied 5), onderdeel van de gebiedstransformatie Merwedekanaalzone in Utrecht. Deze cases voldoen allebei aan de hiervoor beschreven criteria. Hoewel beide cases dus complexe binnenstedelijke gebiedstransformaties zijn, verschillen ze op een aantal belangrijke onderdelen:

- In Delft is vooral sprake van de uitgifte van bouwrijpe kavels, omdat de ondertunneling van het spoor ervoor zorgt dat de spoorzone vrij komt te liggen. In Utrecht betreft het een verouderde bedrijvenzone, waar meer nadruk ligt op gebouwtransformatie, placemaking en combineren van oud en nieuw.
- In Delft was de urgentie bijzonder hoog om met dit gebied aan de slag te gaan, door het bijna faillissement van de gemeente als gevolg van de kosten van de ondertunneling en de tegenvallende opbrengsten. In Utrecht was het een gebied dat in zekere zin nog op de kaart moest worden gezet. Beide gebieden profiteren inmiddels van de aantrekkende markt, maar dat was 5 jaar geleden zeker niet zo.
- In Delft nam de gemeente de touwtjes stevig in handen en werd de ontwikkeling de verantwoordelijkheid van het voor de spooropgave opgerichte Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft BV (OBS). In Utrecht was sprake van organische gebiedsontwikkeling, waarbij een aantal individuen het collectief Meer Merwede oprichtten.
- In Delft was de gemeente eigenaar van de uit te geven gronden, in Utrecht was de gemeente een van de grondeigenaren in het gebied.

Doordat de cases op deze punten verschillen, biedt dat in de analyse extra aanknopingspunten om overeenkomsten en verschillen vast te stellen en te analyseren. Dat draagt bij aan de rijkheid van informatie die centraal staat bij een informatie-georiënteerde caseselectie.

3.5 Dataverzameling

De primaire vorm van dataverzameling bestond uit semi-gestructureerde interviews met *boundary spanners* die werkzaam zijn of zijn geweest in de cases. De respondenten vormden een mix tussen personen die de gehele te bestuderen periode actief zijn geweest of een bepaald deel, maar ook een mix van publieke en private actoren. Hiermee is geprobeerd om een zo compleet mogelijk beeld te

vormen van het proces en de bepalende momenten. Zoals in figuur 3.6 en 3.7 te zien is, is in dat streven geslaagd. Het nadeel is dat rond de bepalende momenten in het proces zelf steeds slechts een beperkt aantal relevante actoren geïnterviewd zijn. Daardoor moet bij de interpretatie van de perspectieven van de respondenten rekening worden gehouden met het feit dat er nog andere lezingen kunnen zijn van het procesverloop en de waardering van de samenwerking.

Er zijn drie criteria gehanteerd om een individu als *boundary spanner* te bestempelen en voor deze studie te selecteren:

- Een *boundary spanner* werkt een groot deel van de tijd op het snijvlak van organisaties en is eerste aanspreekpunt voor andere partijen in het netwerk.
- Een *boundary spanner* houdt zich bezig met het aansturen of coördineren van de inzet van kennis, middelen en mensen binnen de eigen organisatie/achterban ten behoeve van de gebiedstransformatie.
- Beschikbaarheid voor interviews binnen de tijdsspanne van het scriptieproces.

In Delft zijn zeven personen geïnterviewd (drie van gemeente/Ontwikkelbedrijf, één adviseur en drie personen afkomstig van marktpartijen) en in Utrecht zes personen (één van de gemeente, twee adviseurs, één uit het gebiedscollectief en twee personen afkomstig van marktpartijen). In bijlage 1 is een lijst met de namen en functies van de respondenten opgenomen.

Respondent	Voor 2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
#1								
#2								
#3								
#4								
#5								
#6								
#7								

Figuur 3.6: Verdeling respondenten Nieuw-Delft over de tijd

Respondent	Voor 2012	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
#1								
#2								
#3								
#4								
#5								
#6								

Figuur 3.7: Verdeling respondenten Merwede over de tijd

De vragen voor de semi-gestructureerde interviews zijn geformuleerd rond een aantal topics: het proces, obstakels en doorbraken, samenwerking en relaties, bevorderende en belemmerende condities en persoonlijke reflectie op het proces (zie bijlage 2 voor de vragenlijst). Tijdens de interviews is wel de vrijheid genomen om vragen anders te formuleren of *follow up* vragen te stellen als de antwoorden van de respondent daar aanleiding voor gaven. Van alle interviews zijn handgeschreven notities bijgehouden. Vijf van de zes interviews in Merwede zijn met een mede-interviewer afgelegd. Deze mede-interviewer promoveert op samenwerkingsrelaties bij complexe gebiedsontwikkelingen en wilde in dezelfde periode met dezelfde respondenten in gesprek. Vanwege de vrijwel identieke onderwerpen en uit het oogpunt van de beschikbaarheid van de respondenten zijn deze interviews gecombineerd. Van deze interviews zijn naast handgeschreven notities ook geluidsopnamen en transcripties beschikbaar. Aan de respondenten is toestemming gevraagd om opgevoerd te worden als geïnterviewde in de scriptie. Daarbij is aangegeven dat geen letterlijke herleidbare quotes worden gebruikt in het interview, maar wel parafraseringen om argumentaties te ondersteunen. Ook deze parafraseringen zijn niet toegeschreven aan individuele respondenten. Op deze manier is gepoogd om een aantal van de in de inleiding beschreven verwachte moeilijkheden rond het bespreken van moeilijkheden in de samenwerking te pareren. Daarbij is, wanneer respondenten het lastig vonden om in te gaan op bepaalde onderwerpen, geprobeerd om de voorbeelden in anonieme zin te bespreken. Ook is gevraagd naar bevorderende en belemmerende condities in algemene zin of naar andere projecten waar bepaalde obstakels zich voor hebben gedaan. Dat heeft geleid tot voldoende openheid in de interviews om uitspraken te kunnen doen over de ontwikkeling van de samenwerkingsrelaties tussen partijen. Toch blijven respondenten voorzichtig om te spreken over samenwerkingsrelaties waar zij zich nog middenin bevinden. Dat geldt niet voor positieve zaken, die weten respondenten duidelijk te benoemen. Mijn eigen praktijkkennis van dit soort processen heeft daarbij wel geholpen om toch gevoeligheden te signaleren die aan een minder ervaren onderzoeker in het werkveld wellicht voorbij waren gegaan.

Naast de interviews zijn diverse secundaire informatiebronnen geraadpleegd, zoals beleidsdocumenten, mediaberichten, wetenschappelijke publicaties, openbare evaluaties, onderzoeksrapporten en politieke documenten zoals gemeenteraadsvragen en -antwoorden en brieven aan de gemeenteraad (zie bijlage 3). Er was geen beschikking over interne besluitvormingsdocumenten, notities of evaluaties, die wellicht extra inzicht hadden kunnen bieden in de bepalende momenten in de samenwerkingsrelaties of voor extra validatie van de uitkomsten uit de interviews hadden kunnen zorgen.

3.6 Robuustheid en beperkingen

De begrippen validiteit en betrouwbaarheid hebben in kwalitatief onderzoek een andere lading dan in kwantitatief onderzoek (Sandelowski, 1993; Stake, 1995; Zucker, 2009). Ze zijn even belangrijk, maar ze kennen een eigen operationalisering en benadering. Hier wordt aangesloten bij de benadering van Shenton (2004) die vier criteria definieert:

- geloofwaardigheid in plaats van interne validiteit;
- overdraagbaarheid in plaats van generaliseerbaarheid;
- *dependability* in plaats van betrouwbaarheid;
- verifieerbaarheid in plaats van objectiviteit.

Geloofwaardigheid is de tegenhanger van interne validiteit. In plaats van vast te stellen of de methode

exact meet wat moet worden gemeten, gaat het bij kwalitatief onderzoek om de vraag in hoeverre de bevindingen een getrouwe weergave geven van de realiteit. Een aantal technieken is toegepast om de geloofwaardigheid van de bevindingen te vergroten. Zo zijn de uitgeschreven casebeschrijvingen aan een selectie van de respondenten voorgelegd ter verificatie en ter controle op omissies, wat Shenton duidt als *member checking*. Daarnaast is voor de case Merwede *peer review* toegepast doordat deze interviews met een tweede onderzoeker zijn afgenomen, waardoor de mogelijkheid ontstond om te reflecteren op de interviews en eventuele alternatieve interpretaties te verkennen. Informeel is ook *peer review* toegepast door met collega's te sparren over de uitkomsten van interviews en te vragen in hoeverre zij bepaalde situaties herkenden. Ook is triangulatie van respondenten toegepast, waardoor dezelfde situaties vanuit verschillende perspectieven zijn beschreven. Tot slot zijn diverse secundaire bronnen geraadpleegd. Dat heeft geleid tot rijke beschrijvingen, *thick descriptions*, van de cases waarbij zo helder mogelijk de data zijn geordend en beschreven. Daar ligt een analyseschema aan vooraf, waardoor de onderbouwing van de waarnemingen die hebben geleid tot bepaalde passages kunnen worden geraadpleegd.

Overdraagbaarheid is de tegenhanger van generaliseerbaarheid. In hoeverre zijn de bevindingen op basis van de steekproef ook geldig voor de gehele populatie? In kwalitatief onderzoek verschillen de meningen over in hoeverre die vraag toepasselijk is. Kwalitatief onderzoek is immers altijd contextafhankelijk. Het gaat daarom veel meer om de vraag in hoeverre gevonden mechanismen ook overdraagbaar zijn naar andere contexten waar het bestudeerde fenomeen zich voordoet. Toch is ook generaliseren wel degelijk mogelijk, afhankelijk van hoe de cases geselecteerd worden (Stake, 1995; Flyvbjerg, 2006), zie hiervoor ook de typologie van cases van Flyvbjerg in de paragraaf over de caseselectie.

Hier gaat het met name om de wijze waarop we de overdraagbaarheid van bevindingen kunnen vergroten, dus wordt verder niet bij de generaliseerbaarheid op zich stil gestaan. Ook daar geeft Shenton adviezen voor. De belangrijkste is het rijkelijk beschrijven van de cases en hun context, zodat de diverse variabelen die een rol spelen in de case helder beschreven zijn. De veronderstelling is daarbij dat als in de 'ontvangende' case deze elementen ook aanwezig zijn een oordeel geveld kan worden over de mate waarin de bevindingen overdraagbaar zijn. Dat is met het beschrijven van de eigenschappen van de cases, de selectie van de respondenten en de rijke casebeschrijvingen voor zover mogelijk gedaan.

Er is geen goede Nederlandse vertaling gevonden die het subtiele verschil tussen de Engelse termen *dependability* en *reliability* goed weergeeft. Daarom wordt hier gewoon betrouwbaarheid gebruikt als term, maar wordt het subtiele onderscheid wel toegelicht. Het gaat bij kwalitatief onderzoek niet over de mate waarin metingen herhaald kunnen worden en steeds tot dezelfde uitkomsten leiden. De case is immers uniek en context-, plaats- en tijdgebonden, repliceren met dezelfde uitkomsten is daardoor in zuivere zin niet mogelijk. Wel is het belangrijk om een zo helder mogelijke omschrijving te geven van de stappen in het onderzoek en de opzet van de casestudie. Op die manier kan het werk herhaald worden, maar niet (per sé) met het doel om dezelfde resultaten te behalen. In dit hoofdstuk is de methode uitgebreid beschreven. Daarnaast wordt in de conclusies en de reflectie nog stilgestaan bij het onderzoeksproces en de geschiktheid van de methode.

Tot slot is er het vraagstuk van de verifieerbaarheid van bevindingen, in plaats van de kwantitatieve tegenhanger objectiviteit. Kwalitatief onderzoek draait immers om percepties van de werkelijkheid en niet zozeer om mathematische feiten. Hiervoor is het noodzakelijk dat de onderzoeker zijn eigen overtuigingen en achtergronden expliciteert, triangulatie van bronnen toepast en reflecteert op het

onderzoek- en theorievormingsproces. Het doel is om te onderbouwen of (en in welke mate) de bevindingen toe te schrijven zijn aan de *bias* van de onderzoeker. De overtuigingen en achtergrond van de onderzoeker zijn in de inleiding beschreven en worden ook betrokken bij de conclusies en de reflectie. De eerder genoemde triangulatie van bronnen is hier ook van toepassing. Een uitgebreid logboek van theorievorming is niet vastgelegd. Daardoor kunnen de verschillende stappen in dit proces niet letterlijk worden weergegeven, maar de reflectie probeert dit te ondervangen. Wel is in een analyseschema alle data geordend, wat de basis is geweest voor de analyse en de conclusies.

Criterium	Maatregelen
Geloofwaardigheid	Gedeeltelijke member check Informeel peer review Triangulatie van respondenten en secundaire bronnen Thick description Analyseschema
Overdraagbaarheid	<i>Thick description</i>
Betrouwbaarheid	Uitgebreide beschrijving onderzoeksmethode Reflectie op implementatie en geschiktheid methode
Verifieerbaarheid	Expliciteren achtergrond en overtuigingen onderzoeker Triangulatie van respondenten en secundaire bronnen Analyseschema

Figuur 3.8: Maatregelen ter verbetering van de robuustheid van de bevindingen

3.7 Resumerend

In dit hoofdstuk is een analysekader geïntroduceerd waarmee de dynamiek van samenwerkingsrelaties in gebiedsontwikkeling kan worden onderzocht en geanalyseerd. Ook is de opzet van de kwalitatieve vergelijkende casestudie naar twee praktijkcases van gebiedstransformaties beschreven. Daarbij is aandacht besteed aan de wijze van dataverzameling (semi-gestructureerde interviews met *boundary spanners* en diverse secundaire schriftelijke bronnen) en de maatregelen die zijn genomen om de robuustheid van de bevindingen te waarborgen. Hoofdstuk 4 bevat de casebeschrijving van Nieuw Delft en hoofdstuk 5 die van Merwede. In hoofdstuk 6 worden de uitkomsten van de cases vergeleken en wordt getracht overeenkomsten en verschillen te duiden.

4. Nieuw Delft

4.1 Introductie: context en geschiedenis

De oorsprong van de gebiedsontwikkeling Spoorzone Delft, waar Nieuw-Delft onderdeel van uit maakt, loopt al terug tot eind jaren '80 van de vorige eeuw toen er onderzoek werd gedaan naar de plannen om de spoorcapaciteit te verdubbelen. In de plannen van de NS (Rail 21) uit 1988 was een bovengrondse verdubbeling van de spoorcapaciteit voorzien, maar dat leidde in Delft tot veel weerstand. In de periode van 1988-1992 is door stedenbouwkundige Frits Palmboom onderzoek gedaan naar alternatieven, waaruit bleek dat een viersporige tunnel de enige duurzame oplossing voor Delft was. Door de hoge kosten verdwenen de plannen voor een verdubbeling van het aantal sporen echter uit het programma Rail 21. Het is wel het startsein voor Delft om zich hard te gaan maken voor de tunnelvariant en de jaren 1993-1998 staan vooral in het teken van het creëren van draagvlak voor het tunnelproject. Zo concludeert de Stuurgroep Ondergrondse Vervoersinfrastructuur dat een viersporige tunnel de enige variant is die een aanzienlijke verbetering van de huidige situatie oplevert. Ook groeit in de Tweede Kamer het besef dat de huidige situatie rond het spoor in Delft een onwenselijk stedelijk klimaat oplevert. Een motie, waarin de Kamer de regering verzoekt te overleggen met de gemeente Delft en de provincie Zuid-Holland om te komen tot een gezamenlijke aanpak, inclusief kostenverdeling, is het startpunt van het project. Tevens wordt het project opgenomen in de verkenningen voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur Transport (MIT).



Afbeelding uit Stedenbouwkundig plan Zicht op Delft en stedenbouwkundige impressie (bron onbekend)

De Spaanse stedenbouwkundige Busquets wordt gevraagd om een stedenbouwkundige visie te maken voor het bovengrondse deel van de gebiedsontwikkeling, dat in 1999 wordt gepresenteerd. Daarbij hoort ook dat de gemeente begint met actief grondbeleid en panden gaat verwerven die noodzakelijk zijn voor het plan. Na vertraging in de voorbereiding door het Rijk, die een terugtrekkende beweging maakt, meldt de toenmalige minister Peijs eind 2004 aan de Tweede Kamer dat de tunnel in Delft er toch komt. Dan wordt ook de bestemmingsplanprocedure gestart door de gemeente, dat in 2006 wordt vastgesteld. In datzelfde jaar wordt het Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft (OBS) opgericht, dat verantwoordelijk wordt voor de realisatie van alle onderdelen van de ontwikkeling. Dit is een bv waarvan de gemeente 100% aandeelhouder is. Naast de spoortunnel en de gebiedsontwikkeling (woningen, voorzieningen, kantoren en openbare ruimte) gaat het ook om de realisatie van het nieuwe station gecombineerd met het stadskantoor en ondergrondse parkeerfaciliteiten.

Van spoor naar gebiedsontwikkeling Nieuw Delft

De ondertunneling was randvoorwaardelijk voor het realiseren van de gebiedsontwikkeling Nieuw Delft. De gebiedsontwikkeling op haar beurt was weer randvoorwaardelijk voor het rondkrijgen van de business case van het gehele project. De gemeente draagt voor een deel bij aan de kosten voor het gehele project, inclusief de tunnelbouw. De grondopbrengsten van de gebiedsontwikkeling dienen deels ter dekking van die eigen bijdrage van de gemeente. Door deze verbondenheid heeft de gemeente ervoor gekozen de gebiedsontwikkeling Nieuw Delft één op één te gunnen aan de Ontwikkelcombinatie Spoorzone Delft BV (OCSD), bestaande uit Ballast Nedam en NS Poort. Op die manier kan de contractwaarde meegenomen worden in de totale businesscase. Het tunnelproject loopt echter tegen forse financiële tegenvallers aan en in diezelfde periode, begin jaren 2000, breekt de crisis op woningbouwmarkt uit.

In die fase zien de partijen in dat de beoogde ontwikkeling van Nieuw Delft, zoals beschreven in het Masterplan van Busquets uit 2003 en de opvolgende stedenbouwkundige plannen uit 2007 en 2009 niet meer haalbaar is. Het raamcontract met de ontwikkelcombinatie wordt na lang overleg ontbonden in juni 2012. Het contract gaf echter te weinig handvatten voor de gemeente Delft om zomaar afscheid te kunnen nemen van de marktpartijen. Een lang en onzeker juridisch conflict dreigt en partijen komen tot een oplossing. Ballast Nedam krijgt het ontwikkelrecht op een derde van de gebiedsontwikkeling Nieuw Delft en NS Poort trekt zich terug uit de ontwikkeling. De regie op de gehele ontwikkeling wordt ondergebracht in het Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft, dat daarmee een andere rol krijgt. Tegelijkertijd werken de gemeente en het OBS aan een nieuw ambitiedocument ter vervanging van het masterplan van Busquets. Dat wordt in juli 2012 aan de gemeenteraad overhandigd en vormt de basis voor het stedenbouwkundig plan van Palmhout, Zicht op Delft. Op basis van dat plan wordt eind 2013 het IntegraalOntwikkelpPlan (IOP) vastgesteld. Daarin neemt de gemeente de regie zelf weer stevig in handen.

Plan Nieuw Delft: nu versus toen

Het Masterplan Spoorzone Delft van Joan Busquets uit 2003 is een gedetailleerd integraal plan voor de herontwikkeling van de gehele Spoorzone Delft. De bouw van de tunnel vormt de spil waaromheen de vernieuwing van de bovengrondse logistiek en infrastructuur, en de bovengelegen openbare ruimte en de gebiedsontwikkeling plaatsvinden. De plannen hebben ten doel de omliggende stadsdelen met elkaar te verbinden. Het Masterplan legt de hoofdstructuur vast, de inrichting van de openbare ruimte en de stedenbouwkundige invulling van de ontwikkelvelden.

In 2007 en 2009 wordt door Busquets een stedenbouwkundig plan opgesteld. De versie van 2007, het eerste stedenbouwkundig plan, kent een aantal verdiepingsslagen op het Masterplan. Het gaat om de positie van de nieuwe Spoorsingel, een aangepaste waterstructuur in het zuidelijk deel, een tweede brug bij het OV-plein en betere fietsroutes. Dit plan vormt de basis voor de aanbesteding van de tunnel en de aangrenzende openbare ruimte in 2008. In 2009 komen daar nog aanpassingen aan de ontsluitingsstructuur en de waterstructuur bij en wordt de inrichting van de Westvest aangepast om ruimte te scheppen voor een wandelroute langs de kade. Het ontwerp van Mecanoo voor het stadskantoor en stationshal zijn hier ingepast. Aan het ambitieniveau wordt dus in die jaren niet getornd. Dat komt pas als de economische crisis toeslaat.

Ook is er in die tijd een belangrijke principiële keuze gemaakt om de markt grote invloed te geven in de invulling van het plan. Zij zouden op basis van het gemaakte bestemmingsplan en beeldkwaliteitsplan het vastgoed ontwikkelen. Met het beëindigen van de raamovereenkomst met de ontwikkelcombinatie van Ballast Nedam en NS Poort neemt de gemeente de touwtjes zelf weer in handen. Daar waar we op andere plekken in de crisis juist vormen van organische

gebiedsontwikkeling zien, gaat hier de gemeente actief regie voeren en integraal ontwikkelen. De zeggenschap over ambitie, programmering, planvorming en ontwikkeling ligt weer volledig bij de gemeente, net als de financiële risico's. Dat betekent ook dat er juist meer ruimte komt voor marktinitiatief dan tot dan toe het geval was. De schaal waarop dat gebeurt en de wijze van samenwerking verandert daardoor wel. Men stapt van een concessiemodel over op een mix tussen bouwclaim en publiek ontwikkelen.



Luchtfoto (bron: www.spoorzonedelft.nl)

Het leidt tot het opstellen van een ambitiedocument voor de gebiedsontwikkeling (2012). Via de prijsvraag voor het stedenbouwkundig plan wordt dat uiteindelijk uitgewerkt tot het plan ('Zicht op Delft', 2013) van Bureau Palmbout en vervolgens tot een Integraal Ontwikkelpplan (2014). Qua stedenbouwkundige uitgangspunten wordt grofweg aangesloten op het plan van Busquets: de hoofdstructuur blijft gehandhaafd en de openbare ruimte ten noorden van het station ook, omdat dit al in een aanbesteding is vastgelegd. Wel komt er een heroriëntatie op de openbare ruimte in het zuiden van het plangebied en op de stedenbouwkundige opzet van de ontwikkelvelden. Op basis van een prijsvraag wordt Palmhout geselecteerd om een nieuw stedenbouwkundig plan te maken. De Nieuwe Delft, de gracht, is daarin een belangrijk element, waaraan drie nieuwe buurten zullen ontstaan.

Het ambitiedocument formuleert tien ambities voor de gebiedsontwikkeling:

1. Een onderscheidend stedelijk milieu ontwikkelen van hoogwaardige ruimtelijke kwaliteit met een maximale variatie
2. Bieden van een op Randstedelijke niveau concurrerend milieu
3. Creëren van een gemengd stedelijk gebied met ruimte voor wonen, werken en verblijven
4. Opheffen van een barrière in de stad

5. Verbinden van de beide zijden van het spoor en de omliggende stedelijke omgevingen
6. De Spoorzone Delft tot een gebied maken waar de Delftenaren trots op zijn
7. Versterken van de economische vitaliteit van Delft, het optimaal benutten van de economische potentie van de stad en haar bewoners
8. Maximaal benutten van de centrale ligging aan een OV-knoop en de nabijheid van de binnenstad
9. Realiseren van financiële waarde
10. Een duurzaam stuk stad toevoegen

De gemeente neemt in de proces dus volledig de regie op zich, maar ook de risico's. Het betekent dat het OBS veel meer zal moeten gaan opereren als gebiedsontwikkelaar. Dat heeft tevens gevolgen voor de samenwerking tussen deze partijen.

4.2 Dominante koppelingen organiserend vermogen en instrumenten

De bestudeerde periode loopt van de periode waarin de raamovereenkomst met de OCSD is ontbonden, net voor en na 2013, tot heden. In dat tijdvak zijn er diverse koppelingen tussen organiserend vermogen en de instrumenten dominant in verschillende fasen van het project. Dat zijn op basis van de interviews in ieder geval de volgende:

1. Wijzigen overeenkomst met de OCSD;
2. Nieuwe rol gemeente en het ambitiesdocument, 'Zicht op Delft' en het IOP;
3. Planuitwerking en projectontwikkeling;
4. Relatie tussen gemeente en OBS.

Ad.1 Raamovereenkomst

De periode rond 2013 is voor wat betreft de raamovereenkomst te kenmerken als een periode van hoogspanning in de relatie tussen gemeente, OBS en Ballast-Nedam en in mindere mate NS Poort. Hier moest overeenstemming worden bereikt over de condities waaronder de raamovereenkomst met de ontwikkelcombinatie kon worden ontbonden. De uitkomst van dat proces was dat NS Poort zich na een herbezinning op de kerntaken in het licht van de crisis, waartoe het ontwikkelen van woningen niet behoorde, terugtrok uit de samenwerking. Dat bood lucht in de onderhandelingen tussen de resterende partijen. De interpretatie van de onderliggende overeenkomst was een belangrijke factor in dit proces. Enerzijds was het een obstakel, omdat het discussie veroorzaakte, anderzijds zorgde de formulering ervoor dat een rechtsgang over de overeenkomst een onzekere uitkomst had. Daardoor was onderhandeling tussen partijen altijd nog een beter alternatief. Die onderhandelingen zelf verliepen echter moeizaam. In het proces zijn diverse mediators ingeschakeld en experts geraadpleegd. Deze individuen waren afkomstig uit het netwerk van betrokken stakeholders. Uiteindelijk is er overeenstemming bereikt na een doorbraak in de persoonlijke relaties tussen de betrokken actoren, door een derde in te schakelen die het respect en vertrouwen had van de individuen en in staat was om een deal uit te onderhandelen waar de partijen zich in konden vinden. Dat betekende dat Ballast-Nedam uiteindelijk een derde van de oorspronkelijke claim van het aantal woningen overhield, maar wel verspreid over de verschillende bouwvelden. Die deal werd door experts beoordeeld als een realistische uitkomst. Naast het feit dat het doorbreken van deze impasse een belangrijke factor was in de voortgang van het project, had deze ook gevolgen voor de relaties gedurende het verdere proces. Er werd immers geen afscheid van elkaar genomen, maar de – in

zwaar verkerende – relaties werden voortgezet en weer juridisch verankerd. Door de verdeling van ontwikkelrechten over de bouwvelden werd voorkomen dat Ballast-Nedam onafhankelijk van de gebiedsontwikkeling kon ontwikkelen, maar ook afgedwongen dat partijen met elkaar bleven samenwerken. Dat werd door een van de respondenten betiteld als ‘elkaar krampachtig vasthouden in die tijd’. De overeenkomst markeerde een moment waarop een impasse was doorbroken. Dat betekende echter niet dat daarmee alle discussiepunten waren opgelost en de relaties genormaliseerd waren. Enige tijd na dit moment is, door deels nieuwe actoren, een allonge gemaakt op de nieuwe overeenkomst waarin diverse ‘losse eindjes’ werden opgelost en afspraken werden gemaakt over het verder vormgeven van de samenwerking. Op dit moment geeft dat partijen voldoende ‘comfort’ over de samenwerking, die in de huidige fase volgens respondenten zelfs weer als constructief worden ervaren.

Ad. 2 Ambitiedocument, ‘Zicht op Delft’ en het IOP

Parallel aan het ontbinden van de raamovereenkomst met de OCSD was er ook behoefte aan een nieuwe inhoudelijke ambitie, stedenbouwkundige visie en een daarbij horende strategie. Delft ging zelf weer actief de regie pakken op de ontwikkeling die nu via het OBS liep in plaats van de OCSD. De basis daarvoor lag in het in 2012 opgestelde Ambitiedocument. Dat leidde in diezelfde periode rond 2013 tot het nieuwe stedenbouwkundige plan ‘Zicht op Delft’ en het Integraal Ontwikkelplan, die sterk met elkaar verweven zijn. Het oude Masterplan van Busquets werd als te weinig flexibel gezien, te gedetailleerd en met te weinig oog voor ontwikkeling. Het plan was volgens respondenten sterk architectonisch gedreven. De ‘wiebertjesvormige’ bebouwing in het plan maakte het daarnaast inefficiënt vanuit het oogpunt van vastgoedontwikkeling. In de crisisperiode was behoefte aan een plan dat faseerbaar was en mee kon bewegen met de ontwikkelingen op de vastgoedmarkt. Voor het stedenbouwkundig plan werd een prijsvraag uitgeschreven, waarbij drie bureaus een half jaar de tijd kregen om hun concepten uit te werken. Er is bewust gekozen voor deze opzet, die afwijkt van een meer reguliere prijsvraag waarin je als bureau ‘een aantal weken in een hok gaat zitten en een plan indient’. Er was daardoor veel ruimte om kennis op te doen en uit te wisselen en de stad bij het opstellen van de plannen te betrekken. Dat was ook nodig volgens een van de respondenten, omdat de stad inmiddels behoorlijk cynisch was geworden over de ontwikkeling. Het ging daarmee niet alleen om het opstellen van een nieuwe visie, maar ook om een interactieproces met stakeholders om weer vertrouwen te krijgen in de ontwikkeling en meerdere perspectieven te verkennen. Bureau Palmhout, dat al in een veel eerder stadium betrokken was toen er nog nagedacht werd over de relatie tunnel en stad, won de prijsvraag met hun plan ‘Zicht op Delft’. Hierin werd een sterke ruimtelijke structuur gekoppeld aan een faseerbaar en flexibel plan. Daarin was ruimte voor zowel grote, traditionele partijen op de koppen (‘boekensteunen’) waarin ruimte was voor volume en voorzieningen, maar ook nieuwe, kleine partijen in de bouwvelden daar tussenin. Het plan sloot daarom goed aan bij de ambitie van Delft om meer vraaggericht te ontwikkelen en ruimte te bieden voor (Collectief) Particulier Opdrachtgeverschap (CPO en PO). Het plan creëerde daarmee ook ruimte voor nieuwe spelers en tegelijkertijd ook nieuwe relaties. Het contact met particuliere bouwers stelt immers hele andere eisen aan proces, kennisuitwisseling en onderhandeling dan met grote, traditionele partijen. Delft heeft inmiddels veel ervaring opgedaan met CPO en PO en diverse projecten al gerealiseerd.

Gekoppeld aan het stedenbouwkundig plan werd ook een nieuwe ontwikkelstrategie vastgesteld, die invulling gaf aan de veranderde rol van de gemeente: het Integraal Ontwikkelingsplan. Die gewijzigde rol van de gemeente had ook gevolgen voor de rol van het OBS. Deze entiteit was opgericht voor contractmanagement en uitvoering, maar moest zich nu veel meer gaan richten op het

vormgeven van een gebiedsontwikkeling. Een belangrijke verandering die plaatsvond in die tijd was dat de Raad van Commissarissen van het OBS werd vervangen door een Raad van Advies. Dat kon ook, doordat het tunnelproject immers zijn einde naderde en het station en stadskantoor waren opgeleverd. De focus van zowel de stad als het OBS gingen van ondergronds naar bovengronds. Deze Raad van Advies bestaat uit diverse experts uit het vakgebied die adviseren over de ontwikkelstrategie voor Nieuw-Delft. Er is daarmee vooral kennis en netwerk rond gebiedsontwikkeling toegevoegd aan de organisatie. Ook werd het project onderdeel van het programma 'Ontslakken in Gebiedsontwikkeling', dat zocht naar manieren om gebiedsontwikkelingen te versnellen. De huidige werkwijzen met kavelpaspoorten en bouwenvelopen is in die tijd tot stand gekomen. Marktpartijen worden voor de kavels geselecteerd op basis van tenders of door middel van één-op-één gunning. Daardoor werkt Delft nu samen met een diversiteit aan marktpartijen in plaats van één ontwikkelcombinatie.

Voor het uitvoeren van deze nieuwe rol was het ook noodzakelijk dat het ingecalculerde verlies op de gebiedsontwikkeling genomen moest worden. Hoe groot dat verlies precies was, daarover verschilden in die tijd de meningen. De eind 2013 aangetreden directeur van het OBS was van mening dat de ramingen die hij had meegekregen bij zijn start te rooskleurig waren. Op basis van nieuwe berekeningen, die door een extern bureau werden gevalideerd, kwam het OBS tot een veel minder rooskleurig scenario. Het nieuwe college van B&W moest daardoor in het begin van hun periode meteen een bittere pil slikken, maar nam uiteindelijk het verlies. Daardoor ontstond echter wel weer ruimte voor de markt en optimisme. De kans was al vrij klein dat het meest zwarte scenario werkelijkheid zou worden, maar ook de woningbouwmarkt begon langzaam weer aan te trekken. Hiermee nam Delft een belangrijke marktstimulerende maatregel, waarbij echter ook alle risico's volledig bij de gemeente kwamen te liggen.

Ad.3 Uitvoering van 'Zicht op Delft' en het IOP

Inmiddels is het project, vergeleken met het begin van de bestudeerde periode, in relatief rustig vaarwater gekomen. De crisis op de woningmarkt is bezworen en de uitgifte van bouwrijpe kavels vordert. Er is een mix van verschillende marktpartijen en particulieren actief in de gebiedsontwikkeling. Ook in deze fase zijn er discussiepunten tussen actoren en obstakels die overwonnen moeten worden binnen de verschillende projecten, maar die zijn van een andere orde van grootte dan in de jaren daarvoor en spelen zich minder af in het allerhoogste niveau van de organisaties dan in de tijd van de impasse het geval was. Maar ook bij de uitvoering van de vastgestelde plannen moeten obstakels worden overwonnen om voortgang te blijven maken. Een van de voorbeelden van obstakels die overwonnen moesten worden die naar voren kwam in de interviews is de voortgang van een locatie die één op één gegund is aan een van de marktpartijen. Dit voorbeeld is interessant om twee redenen. In de eerste plaats omdat deze locatie één op één gegund is aan de marktpartij. De reden daarvoor was een in de ogen van de gemeente bijzonder onderscheidend plan dat goed aansluit bij de ambities van de gemeente. Een van de respondenten geeft aan eerdere positieve ervaringen tussen gemeente en marktpartij ook een positieve rol speelden bij het besluit om met elkaar in zee te gaan. In de tweede plaats omdat deze positieve samenwerkingsrelatie ook mede de basis vormde waarmee een bedreiging voor de ontwikkeling werd aangepakt. In de gronduitgifteovereenkomst was opgenomen dat er aangevangen moest worden met de bouw op basis van een bruikbare omgevingsvergunning en niet op basis van een onherroepelijke vergunning. In het bestemmingsplan was uitgegaan van het nieuwe dynamische parkeerbeleid van de gemeente, dat tot dan toe nog niet in de praktijk was toegepast. In het bestemmingsplan was echter ook opgenomen dat op dit punt alleen bezwaar kon worden gemaakt bij de aanvraag van de omgevingsvergunning. Er

was echter al één bezwaarmaker bekend. Voor de belegger die bij de ontwikkeling betrokken was betekende dit dat deze de woningen niet af kon nemen. Daardoor kon de ontwikkelaar niet beginnen met bouwen, omdat deze dan een te groot financieel risico zou lopen. De gemeente wees echter op de uitgifteovereenkomst waarin stond opgenomen dat er gebouwd moest worden op basis van de bruikbare vergunning. Beide partijen waren zich echter bewust dat dit niet de gewenste oplossing was, maar waren het er ook over eens dat de ontwikkeling door moest gaan. Voor de gemeente was dit een belangrijke casus, omdat dit het eerste praktijkvoorbeeld was waarin het nieuwe parkeerbeleid werd toegepast en het meteen fout dreigde te gaan. Uiteindelijk is er door de meest betrokken actoren van de gemeente, ontwikkelaar en belegger een oplossing gevonden. Op een aangrenzende kavel werd een reservering opgenomen voor de benodigde extra parkeerplekken, mocht het bezwaar toegekend worden. Bij de belegger werd door de ontwikkelaar een garantie afgegeven op het afnemen van deze plekken mocht het nodig zijn. En de gemeente ging akkoord met een voorwaardelijke reservering, die zou vervallen op het moment dat het niet nodig zou zijn. Hoewel de oorspronkelijke overeenkomst dus niet gewijzigd is, was de koppeling met organiserend vermogen wel nodig om deze uit te voeren. Volgens de betrokken respondenten was dit niet mogelijk geweest zonder de bestaande vertrouwensrelatie tussen de partijen onderling. Daardoor durfden zij deze constructie aan. Een andere ontwikkeling die van invloed is op de uitvoering van de vastgestelde plannen is het feit dat inmiddels de bouwkosten fors aan het stijgen zijn. Dat betekent dat er discussies tussen gemeente, stedenbouwkundig supervisor en marktpartijen ontstaan over de gewenste kwaliteit van producten. Die geschillen worden tot nu toe volgens de betrokkenen in de interacties tussen partijen opgelost, zonder dat er grote concessies worden gedaan of dat dit tot onoverkomelijke conflicten heeft geleid.

Ad. 4 Organiserend vermogen binnen relatie gemeente en OBS

Na de ontbinding van de raamovereenkomst met de OCSD kregen de gemeente en het OBS weer de regie in handen. De samenwerking tussen die twee partijen verliep echter verre van vlekkeloos in de beginjaren. Een rode draad in de interviews met respondenten van de gemeente en het OBS is dan ook de wijze waarop de samenwerking tussen deze twee organisaties in de loop der jaren is verbeterd. Het OBS is bewust opgericht om enige afstand te creëren tussen de ontwikkeling van de spoorzone en de gemeente. De financiële belangen en risico's waren groot en men wilde het tempo van de besluitvorming niet af laten hangen van het tempo van publieke besluitvorming. Ook moesten de financiële stromen gecoördineerd worden en moest er een vehikel worden opgericht voor de subsidies die met de spoorzone gemoeid waren. Het OBS kreeg daarom een groot mandaat en een eigen juridische entiteit. Het zorgde er echter ook voor dat het OBS te ver van de gemeentelijke organisatie kwam te staan en de afstemming met de gemeente bemoeilijkt werd. De gemeente werd in die tijd zelfs met een 'duiventil' vergeleken. Er zijn in de loop der tijd verschillende interventies gepleegd. Zo is het aantal mensen dat vanuit de gemeente gedetacheerd werd bij het OBS toegenomen. Ook is het OBS na de realisatie van het stadskantoor daar ook fysiek gehuisvest, waardoor de gemeente en het OBS samen in één gebouw werken. Deze beide interventies hebben het contact en de afstemming tussen de twee organisaties verbeterd, door fysieke en relationele barrières weg te nemen. De volgens respondenten belangrijkste ingreep was echter de zogeheten mal/contramal constructie. Op verschillende niveaus (bestuur, directies en management) in de beide organisaties werden evenknieën aan elkaar gekoppeld en kregen ze de verantwoordelijkheid voor de afstemming binnen eigen organisatie. Dit leert ons dat bij het creëren van een nieuwe organisaties, waarbij daarvoor nog geen formele en weinig informele banden bestonden, samenwerkende relaties niet vanzelf tot stand komen. Inmiddels is deze werkwijze gewoongoed geworden in Delft en heeft men volgens een van de respondenten deze positief intern geëvalueerd. Het OBS zal ophouden te bestaan als aparte juridische entiteit en overgaan in een projectorganisatie binnen de gemeentelijke organisatie. De uitgangspunten

van de mal/contramal constructie, het opdrachtgeverschap en het werken met dedicated teams blijven echter gehandhaafd en worden zelfs ook op andere grote projecten toegepast als werkwijze. De werkwijze die de afgelopen jaren is ontstaan is daardoor nu geïnstitutionaliseerd in de Delftse praktijk.

4.3 Ontwikkelpaden relaties actoren

4.3.1 Narratives & Turning Points

In Delft zijn qua verhalen twee duidelijke periodes te onderscheiden, die van de periode rond de ontbinding van de raamovereenkomst met de OCSD en die erna, waarbij de gemeente de regie over de ontwikkeling weer in handen heeft genomen. In die fases staat een aantal relaties centraal waar de betrokkenen over spreken: die tussen OCSD, gemeente en OBS, tussen OBS en gemeente en tussen gemeente, OBS en nieuwe partijen in de huidige situatie.

OCSD, gemeente, OBS

Er is sprake van een progressief narratief van de respondenten over deze samenwerking. Die verloopt van een periode van hoogspanning waarbij partijen recht tegenover elkaar stonden, naar een periode van 'elkaar krampachtig vasthouden' na de ontbinding van de overeenkomst en nu naar een situatie waarin er 'voldoende comfort' is binnen de samenwerking. Positief wordt gesproken over de individuen die toen een bepalende rol hebben gespeeld. Daarin werd benadrukt dat het belangrijk was dat dit mensen waren die snapten hoe het spel werkte en kennis hadden van gebiedsontwikkeling. De persoonlijke klik tussen actoren was echter ook een belangrijke factor. Toen de gemeente aan een nieuwe strategie en een nieuw stedenbouwkundig plan aan het werken was, werd de contractpartij daar niet bij betrokken. Dat was wel een breuk met de situatie uit het verleden, waarin de marktpartijen de regie hadden over de ontwikkeling. De verhoudingen zijn inmiddels genormaliseerd tussen partijen. Daar was na het wijzigen van de overeenkomst nog wel een allonge nodig met aanvullende afspraken waarmee een aantal losse eindjes werden opgelost en samenwerkingsafspraken werden vastgelegd. Door de partijen is zeker de laatste jaren, nu de planuitwerkings- en ontwikkelingsfase is aangebroken, geïnvesteerd in het verbeteren van de relaties.

Gemeente en OBS

Ook in deze relatie is sprake van een progressief narratief van de betrokkenen. Over de gemeente werden met betrekking tot de beginfase termen gebruikt als 'met vele monden spreken' of een 'duiventil', duidend op een gebrek aan afstemming binnen de gemeentelijke organisatie en een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. Over het OBS werd gesteld dat deze 'losgezongen' raakte van de gemeentelijke organisatie en dat de 'natuurlijke verbinding' hersteld moest worden. Dat is volgens respondenten ook gelukt, getuige de positieve verhalen die nu over de samenwerking worden verteld. Daarin wordt gesteld dat de gemeentelijke organisatie nu wel 'met één mond spreekt' en dat de huidige werkwijze met de mal/contramal constructie heeft geleid tot een situatie waarin het beste uit de twee organisaties wordt verbonden: 'de snelheid en daadkracht van het OBS en het draagvlak van de gemeente'. Ook wordt de huidige werkwijze in stand gehouden en zelfs toegepast op andere projecten, terwijl de juridische entiteit van het OBS wordt ontbonden. De juridische organisatievorm verdwijnt, maar de wijze van samenwerken blijft.

Gemeente, OBS en marktpartijen in het heden

Sinds 2013 heeft de gemeente weer de regie genomen in de gebiedsontwikkeling. Dat tekent ook de wijze waarop over de huidige relaties en de samenwerking wordt gesproken. Daarin is sprake van een progressief narratief bij verschillende respondenten. Als gevolg van de gekozen strategie van de gemeente spelen de discussies zich tussen deze partijen af op een ander abstractieniveau dan in de fase daarvoor. Het gaat nu met name om de voortgang en kwaliteit van de individuele kavels waarop marktpartijen actief zijn. Een van de partijen geeft aan hiervoor ook al positief te hebben samengewerkt met de gemeente en dat dit nu weer zo was toen er een obstakel opdook dat alleen via samenwerking kon worden opgelost: 'Met deze partijen durfde ik dat wel aan'. Dat de creatieve constructie ook de expliciete goedkeuring van de accountant van een van de partijen kon verdragen 'Heb je dat weleens gehoord van een accountant?' was bewijs dat samenwerking op basis van vertrouwen tot een optimaal resultaat had geleid. Wel staan inmiddels plannen onder druk als gevolg van de stijgende bouwkosten, een probleem dat overigens niet alleen in Delft geldt, maar wel impact heeft op de relaties tussen actoren. Hoewel dit tot discussies leidt over kwaliteit, grondprijzen en parkeeroplossingen, levert dit geen veranderd oordeel over de samenwerking op. Partijen accepteren dat dit 'er nu eenmaal bij hoort'.

4.3.2 Critical relational events

Niet iedere gebeurtenis is te kenmerken als een kritieke gebeurtenis, één die een bepalende rol heeft gespeeld in het tot stand komen, uitvoeren of wijzigen van één van de marktformende, marktregulerende of marktstimulerende instrumenten of die de relaties tussen partijen positief of negatief getransformeerd heeft. Aan welke gebeurtenissen zijn de verhalen over stabiele of veranderende verhalen te koppelen in Delft? We kijken hier naar dezelfde drietal relaties als in de vorige paragraaf, maar nu vanuit het oogpunt van interne en externe gebeurtenissen die onderdeel waren van dit veranderende narratief. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt naar interne en externe, geplande en ongeplande gebeurtenissen.

OCSD, gemeente en OBS

Het doorbreken van de impasse is te danken aan een aantal sleutelpersonen. Met name het bewust benaderen en betrekken van een zeer ervaren persoon heeft daarin een doorslaggevende rol gespeeld. Deze persoon werd door alle partijen gerespecteerd en was in staat om de verhoudingen te normaliseren en een deal uit te onderhandelen waar alle partijen vrede mee hadden. Daarvoor was dit ook al geprobeerd, maar de personen die hiervoor werden benaderd hadden toen minder succes. Ook het feit dat NS Poort zich terugtrok uit de samenwerking omdat dit type ontwikkeling niet langer bij haar kerntaken hoorde, creëerde lucht in de onderhandelingen tussen de partijen. Dit is geen bewuste interventie vanuit het project geweest, maar droeg bij aan het doorbreken van de impasse.

Het nieuwe contract was vervolgens een basis om verder te gaan met elkaar. De afspraken die daarin gemaakt werden, structureerden de verdere samenwerking tussen de partijen. Waar de OCSD eerst zelf bepalend was voor het plan, was dat nu de gemeente. De contractpartij werd daarom niet meer betrokken bij de planvorming, maar werd wel weer onderdeel van de uitvoering, waarbij zij binnen de kaders en afspraken mochten ontwikkelen. Met een allonge werd een aantal resterende punten opgelost en werden aanvullende procesafspraken gemaakt. In de ontwikkelingsfase is door de marktpartij ook bewust geïnvesteerd in het verbeteren van de relaties, onder andere door een directeur aan te stellen met een samenwerkingsgericht profiel en door de banden met de projectmanagers van het OBS verder aan te halen.

OBS en gemeente

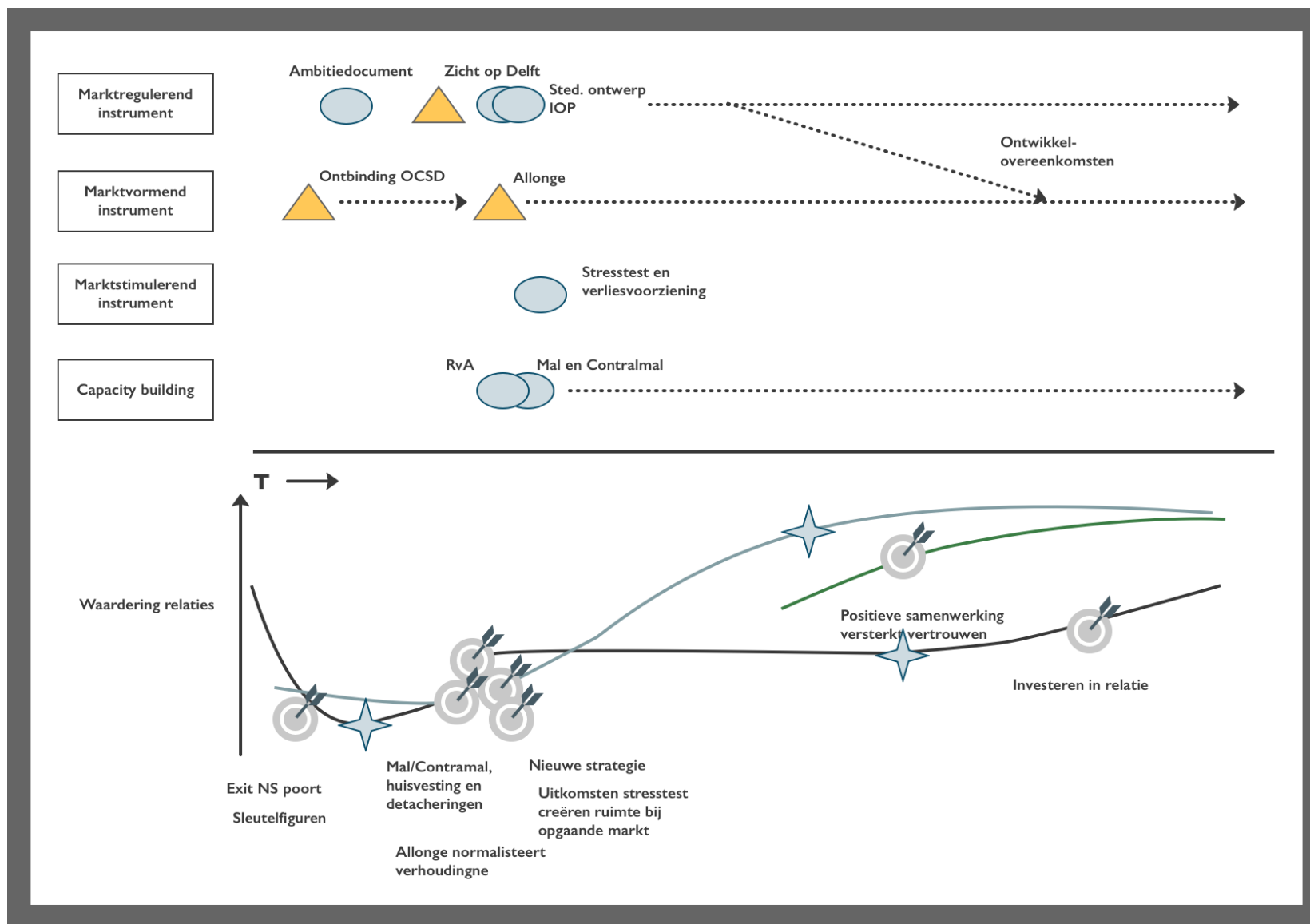
De verbeteringen in de relaties tussen het OBS en de gemeente zijn grotendeels het resultaat van bewuste interventies. Het OBS was opgericht als juridisch en organisatorisch gescheiden entiteit van de gemeente, met de intentie om risico's te kunnen beheersen en een slagvaardige organisatie te hebben. Omdat het OBS grotendeels uit extern ingehuurd en eigen personeel bestond, fysiek los van de gemeente gehuisvest was en een groot eigen mandaat had, zijn deze organisaties vanaf het begin uit elkaar gegroeid. Hoewel dit juridisch de bedoeling was, ontbrak het in die tijd aan voldoende relaties tussen de twee organisaties om goed samen kunnen te werken. Daarvoor zijn meerdere interventies gepleegd, waarvan er drie hier uitgelicht worden omdat ze een grote impact hadden. Ten eerste is de mal/contramal constructie ingevoerd, waarbij in beide organisaties op bestuurders-, directie- en managementniveau evenknieën zijn aangewezen die verantwoordelijk waren voor de interne en onderlinge afstemming. In de tweede plaats is ervoor gekozen om het OBS fysiek onder te brengen in het stadskantoor, waardoor het onderlinge contact makkelijker kon verlopen. Ten derde zijn er meer mensen vanuit de gemeentelijke organisatie gedetacheerd bij het OBS. In feite kan hier geconcludeerd worden dat de organisatie OBS indertijd wel is opgericht, maar dat samenwerkende relaties nog onvoldoende bestonden. Deze zijn door middel van deze interventies bewust gecreëerd. De veranderde strategie, waarbij de gemeente zelf de regie in handen nam, bood hiervoor ook urgentie. Doordat de gemeente uitging van een zwart scenario en het verlies in die periode nam, ontstond ook weer ruimte voor de markt.

OBS, gemeente en marktpartijen

De relaties in deze periode worden tot nu toe grotendeels als positief beoordeeld. Voor de contractpartij betekende deze fase een normalisatie van de relatie, waarin ook weer werd geïnvesteerd in deze relaties nu projecten tot ontwikkeling komen. Door de contractpartij werd bewust een directeur aangesteld met een sterk samenwerkingsprofiel en het contact met de gemeente en het OBS op projectmanagersniveau intensiverde. Stijgende bouwkosten en onverwachte obstakels testen de relaties wel tussen marktpartijen en gemeente, maar deze worden tot op heden op een goede manier opgelost in de ogen van respondenten en als *part of the game* beschouwd. Eerdere positieve ervaringen werken echter wel positief door in nieuwe situaties volgens respondenten. Deze relaties zijn het gevolg van de bewuste keuze van de gemeente om zelf de regie in handen te nemen en een nieuw, ontwikkelingsgericht stedenbouwkundig plan op te stellen. Dit plan, in combinatie met het Integraal Ontwikkelperspectief, creëert de werkwijze met bouwenveloppen en kavelpaspoorten en het type discussie dat nu gevoerd wordt. Daarbij heeft Delft nu de economische wind mee, wat voor een relatieve ontspanning zorgt in de relaties.

De ontwikkelpaden van relaties in beeld

In de casus Nieuw-Delft is er een aantal verschillende ontwikkelpaden tussen actoren te herkennen. Het analysekader van Vandenbussche e.a. (2017) gaat uit van één trendlijn die alle relaties samen moet vatten. Hier wordt er voor gekozen om voor de drie belangrijkste relatiepatronen aparte lijnen te tekenen, omdat anders een positief narratief weg zou kunnen vallen tegen een gelijktijdig negatief narratief. Dat zou een gemiddeld beeld opleveren, wat juist niet de dynamiek laat zien. De visualisatie is op de volgende pagina opgenomen.



Figuur 4.1: Visualisatie ontwikkelpaden Nieuw Delft

4.4 Grenzen overspannen en oprekken

Uit de literatuurstudie kwam naar voren dat naarmate actoren in een netwerk meer open *boundary judgements* maken op inhoud, participatie, *governance* en context, ze daarmee bijdragen aan het creëren van organiserend vermogen. Dat is balanceren, omdat bij deze *boundary judgements* een té open houding er voor kan zorgen dat het proces onbeheersbaar wordt of kan leiden tot opportunistisch gedrag. In hoeverre lukt het de actoren in Nieuw Delft om open *boundary judgements* te maken en droegen die bij aan de voortgang van de ontwikkeling?

Inhoud

Volgens respondenten is in het begin een fout gemaakt door het tunnelproject en de gebiedsontwikkeling inhoudelijk te scheiden en deze als separate projecten te beschouwen, maar deze vervolgens wel financieel aan elkaar te verknopen en beide bij het OBS onder te brengen.

Respondenten geven aan dat er onvoldoende kennis van gebiedsontwikkeling was in die beginfase van het project en dat toen de gebiedsontwikkeling in zwaar weer kwam, er vooral mensen met kennis van infrastructuurprojecten aan tafel zaten. Datzelfde gold voor het plan Busquets, dat teveel gericht was op architectonische kwaliteit en te weinig rekening hield met de mogelijkheden tot ontwikkeling, flexibiliteit, duurzaamheid, mobiliteit en het soort partijen dat men wilde betrekken bij de ontwikkeling. Bij het plan 'Zicht op Delft' is een integraler plan opgesteld, dat tevens de ruimte bood om met marktontwikkelingen en nieuwe inhoudelijke prioriteiten mee te bewegen. Ook de plangrenzen zijn toen opgerekt, om het plan meer mogelijkheden te geven. Tot slot is er een bewuste keuze gemaakt om bij de doorstart uit te gaan van een financieel vrij zwart scenario, dat daarmee de ruimte bood om het project weer op te bouwen zonder steeds tegen nieuwe tegenvallers aan te lopen.

Op inhoud kan gesteld worden dat gedurende het proces meer open *boundary judgements* zijn gemaakt ten opzichte van het begin van het project.

Grens	Open grensdemarcatie	Effect op samenwerking	Gesloten grensdemarcatie	Effect op samenwerking
Inhoud	Zicht op Delft', flexibel en ontwikkelingsgericht plan	Makkelijker om verschillende thema's te integreren en mee te bewegen met conjunctuur	Scheiden tunnelproject en gebiedsontwikkeling	Onvoldoende interactie met negatieve gevolgen voor plan gebiedsontwikkeling
			Te architectonisch ingestoken stedenbouwkundig plan	Onvoldoende mogelijkheden en flexibiliteit in gebiedsontwikkeling
			Zeer behoudende financiële ramingen	Meer ruimte voor optimisme en initiatief

Figuur 4.2: Boundary judgment inhoud – Nieuw Delft

Participatie

De doorbraak bij ontbinding van de overeenkomst met de OCSD was grotendeels te danken aan de wisseling van een aantal sleutelfiguren. Het betrekken van externe experts heeft een positieve rol gespeeld in het doorbreken van de impasse. Met de keuze voor een nieuw stedenbouwkundig plan en een nieuwe ontwikkelstrategie, nam ook het aantal betrokken partijen toe. In die tijd werd de Raad van Commissarissen van het OBS vervangen door een Raad van Advies. Hierdoor werden andere partijen, met meer kennis van gebiedsontwikkeling, betrokken, maar kregen ze ook een andere rol dan voorheen. Voor het stedenbouwkundig plan werden drie bureaus uitgenodigd om een half jaar lang in samenwerking met verschillende partijen in de stad verschillende concepten uit te werken.

Daarbij werd de voormalige OCSD bewust niet betrokken door de gemeente. Hoewel dat niet onlogisch was gezien de verhoudingen in die tijd, heeft het wel impact gehad op de relaties tussen de partijen. In de nieuwe ontwikkelstrategie wordt met diverse marktpartijen gewerkt, waardoor de afhankelijkheid van een enkele ontwikkelcombinatie is weggenomen.

Op het gebied van participatie kan gesteld worden dat er gedurende het proces meer open *boundary judgements* zijn gemaakt te opzichte van het begin van het project.

Grens	Open grensdemarcatie	Effect op samenwerking	Gesloten grensdemarcatie	Effect op samenwerking
Participatie	Betrekken experts en externen	Doorbraken in impasse	Terugtrekken NS Poort	Zorgde voor ruimte in onderhandelingen resterende partijen
	Open proces 'Zicht op Delft'	Gezamenlijke visie en meer vertrouwen in nieuwe, haalbare plannen		
	Ruimte voor meerdere marktpartijen in uitvoering	Spreiding risico's en minder afhankelijkheden		
	Flexibele en faseerbare strategie	Ruimte voor zowel grote partijen als kleine partijen en particulieren		

Figuur 4.3: Boundary judgment participatie – Nieuw Delft

Structuur

In de demarcaties tussen verantwoordelijkheden zien we meerdere verschuivingen in Delft in de loop der jaren. Zo werd de situatie waarin de OCSD bepalend was voor de inhoud van de gebiedsontwikkeling binnen strakke financiële kaders ingeruild voor een situatie waarin de gemeente volledig de regie en het risico nam. Daarvoor was het noodzakelijk om niet langer de letter van de wet te volgen in de overeenkomst, maar te beseffen dat het een gezamenlijk probleem was waarin beide partijen in moesten boeten. De financiële opzet van de Spoorzone Delft, onder invloed van de crisis, maakte dat partijen in die tijd moeilijker open *boundary judgements* konden maken door de hoge risico's voor de betrokken organisaties. Maar die waren uiteindelijk wel nodig om verder te komen.

Daartegen kan op andere fronten gezegd worden dat sommige demarcaties te open waren, bijvoorbeeld in de relatie tussen OBS en gemeente. Een van de zaken die naar voren kwam in de interviews was dat er onvoldoende schotten waren aangebracht in de budgetten van het OBS, waardoor de rekening naar de toekomst werd doorgeschoven toen het tunnelproject tegen moeilijkheden aan liep. Hoewel de gemeente dit niet wenselijk vond, was de verdeling van mandaten en bevoegdheden zo dat er onvoldoende mogelijkheid was hier op te acteren. Daarnaast waren door de harde juridische en fysieke scheiding van mensen en mandaten de organisaties te ver uit elkaar gedreven. Een belangrijke factor in het verbeteren van de samenwerking lag weliswaar in een structuuroplossing in de samenwerking, maar die droeg bij aan het uiteindelijk doen vervagen van de organisatiegrenzen. De mal/contramal constructie dwong meer en constructiever contact af tussen de twee organisaties, wat verder werd versterkt door de gezamenlijke huisvesting en de toename van detacheringen vanuit de gemeente naar het OBS. Inmiddels is men zo ver dat de juridische entiteit van het OBS wordt opgeheven, maar de wijze van samenwerking blijft.

Nieuw Delft is een voorbeeld van behoorlijke krachtsverschillen tussen partijen, zeker nadat de gemeente de regie naar zich toe heeft getrokken. Partijen mogen ontwikkelen, binnen de vastgestelde kaders en tegen de gewenste prijs. Dat leidt, behoudens discussies over stijgende bouwkosten in relatie tot kwaliteit en prijs, niet tot grote spanningen in de relaties met partijen. Dat komt door twee factoren. De gemeente kan die rol spelen omdat ze zelf ook het ontwikkelrisico naar zich toe heeft getrokken. En dit risico is momenteel relatief beperkt doordat de woningmarkt weer op volle toeren draait. Onder deze voorwaarden hoeft een groot krachtsverschil tussen partijen dus geen belemmering voor de relaties te zorgen. Op het moment dat de markt echter inzakt en de risico's voor de gemeente toe nemen, dan zal dat ook het spel met de marktpartijen en de onderlinge relaties beïnvloeden.

Op het gebied van structuur kan gesteld worden dat er minder open *boundary judgements* zijn gemaakt bij de ontwikkelstrategie, omdat de gemeente de regie naar zich toe heeft getrokken. Op het gebied van samenwerking tussen gemeente en OBS kan worden gesteld dat er meer open *boundary judgements* zijn gemaakt, waardoor er meer en constructievere relaties zijn opgebouwd en de samenwerking is verbeterd.

Grens	Open grensdemarcatie	Effect op samenwerking	Gesloten grensdemarcatie	Effect op samenwerking
Structuur	Van RvC naar RvA	Meer kennis over gebiedsontwikkeling en meer netwerk en hulpbronnen	Volledige regie bij gemeente	Gemeentelijke kaders zijn leidend. In opgaande markt leidt dat qua samenwerking nog tot weinig conflict.
	Financiële koppeling tunnelproject en gebiedsontwikkeling	Doorbraak voor tunnel, maar belemmering voor gebiedsontwikkeling	Vasthouden aan overeenkomst met OCSD	Zorgde voor langdurige impasse
	Mal/Contramal, detacheringen, huisvesting	Meer contact en betere afstemming	Scheiding tussen OBS en gemeente	Afstemmingsproblemen
	Investerings in samenwerking marktpartij en gemeente	Betere samenwerking	Allonge op overeenkomst	Meer comfort in samenwerking

Figuur 4.4: Boundary judgment structuur – Nieuw Delft

Context

Er is een bewuste keuze gemaakt om mee te draaien als pilot in het programma 'Ontslakken in Gebiedsontwikkeling', waarin door een groep experts gezocht werd naar manieren om te versnellen bij gebiedsontwikkelingen. De huidige werkwijze met bouwenvelopen en kavelpaspoorten is daar het gevolg van. Deze aanhaking bij een bredere ontwikkeling heeft voor meer kennis in en aandacht voor het project gezorgd en uiteindelijk ook een positieve invloed gehad op de voortgang van de ontwikkeling. Dit is een voorbeeld van een meer open *boundary judgment*.

Grens	Open grensdemarcatie	Effect op samenwerking	Gesloten grensdemarcatie	Effect op samenwerking
Context	Aanhaken bij Ontslakken in Gebiedsontwikkeling	Werkwijze met bouwenvelopen en kavelpaspoorten		

Figuur 4.5: Boundary judgment context – Nieuw Delft

4.5 Bevorderende en belemmerende condities

Voor het beschrijven van de bevorderende en belemmerende condities wordt de opgestelde lijst uit hoofdstuk 2 gebruikt: de mate stabiliteit van actoren in het netwerk, de mate van autonomie van boundary spanners, complexiteitsabsorberende en complexiteitsreducerende stijlen, de oordelen over de competenties van actoren, de mate van *structural embeddedness* en of er sprake is van eerder falen bij het oplossen van problemen zonder samenwerking. Niet alle condities konden worden waargenomen in de cases of waren even relevant. Ook was de richting van het verwachte effect niet altijd eenduidig.

Er is geen eenduidig antwoord of wisselingen bij de betrokken *boundary spanners* bevorderend of belemmerend werken. Enerzijds wordt door respondenten gesteld dat wisselingen altijd leiden tot een periode van aanpassing en kennisverlies. Anderzijds worden deze negatieve effecten vaak gedempt doordat er een bepaalde organisatiestructuur en wijze van samenwerken is waar men op terug kan vallen, of doordat medewerkers van dezelfde organisatie veelal een herkenbaar en overeenkomend profiel hebben. De doorbraken in het project zijn wel voor een deel te danken aan wisselingen bij sleutelfiguren, waarbij de relatie verbeterde of waarbij andere kennis en kwaliteiten toegevoegd werden aan het project.

De 'juiste' competenties worden daarbij door partijen breed onderkend. Met name marktpartijen kijken daarbij vooral positief naar de overheid als daar mensen zitten die verstand hebben van gebiedsontwikkeling, vastgoedontwikkeling en de manier 'waarop het spel werkt'. Het ontbreken van die vaardigheden wordt daarmee automatisch als een belemmerende factor onderkend. Deze conclusie lijkt voor marktpartijen voor alle fases in het project geldend. Voor het doorbreken van impasses zijn specifieke kwaliteiten nodig. Dan gaat het volgens respondenten om leiderschap en volharding.

Het feit dat de gemeente met meerdere monden sprak in het begin van de bestudeerde periode werd door meerdere respondenten als een belemmerend voor de samenwerking, maar is dat terug te voeren op één van de condities? Wellicht was er wel sprake van te veel autonomie in die tijd, zowel van gemeentemedewerkers als van het OBS als organisatie. Dat is gerepareerd met de mal/contramal constructie. Daarin kregen bepaalde individuen autonomie, maar ook de verantwoordelijkheid om hun eigen achterban op één lijn te krijgen. Dat gold voor beide zijden van tafel, waarbij een uniform model werd ingevoerd. In feite was hier sprake van een complexiteitsreducerende aanpak, waarbij de autonomie van medewerkers werd ingeperkt.

Was het besef dat partijen er alleen niet konden komen een bevorderende condities voor samenwerking? Dat is lastig oordelen, omdat de samenwerking tussen gemeente en OCSD al bestond voorafgaand aan de bestudeerde periode. Toen de crisis toesloeg en de deal met de OCSD niet meer houdbaar bleek, wilde de gemeente de OCSD eerst aan het contract houden. Pas toen bleek dat dit uiteindelijk niet tot het gewenste resultaat zou leiden, is men gaan onderhandelen. De intentie was echter om afscheid van de partij te nemen, dus het beëindigen van de samenwerking. In zekere zin waren partijen tot elkaar veroordeeld, waardoor samenwerking niet meer optioneel was. Er waren meerdere interventies nodig, gedurende verschillende fasen van het project, om de samenwerkingsrelaties te normaliseren. Het 'falen' zelf was hier dus geen bevorderende conditie voor de samenwerking.

Tot slot de mate van *structural embeddedness*. In de interviews zijn verschillende voorbeelden gegeven van goede samenwerking, daar waar partijen elkaar al kenden van andere projecten. Obstakels in het project werden daardoor opgelost en daar waar discussie was over zaken die contractueel waren afgesproken werd voor een ruime interpretatie gekozen. Ook de diverse experts en sleutelfiguren die een rol hebben gespeeld in het verbeteren van de samenwerking, stonden veelal goed bekend in 'het wereldje'. De reputatie van individuen en organisaties en positieve eerdere ontmoetingen waren voor de samenwerking bevorderende condities.

Conditie	Uitwerking Nieuw Delft
Mate van stabiliteit van actoren in het netwerk	Wisselingen in het netwerk hadden zowel positieve (juiste kennis, vaardigheden, positieve eerdere relaties) als negatieve effecten (verlies kennis, vertraging).
Mate van autonomie <i>boundary spanner</i>	Te grote autonomie, zonder duidelijke taak en verantwoordelijkheid leidde tot onbeheersbaar proces.
Complexiteitsabsorberende of -reducerende stijl	Complexiteitsreducerende stijl in samenwerking zorgde voor betere afstemming en besluitvorming.
Oordeel competenties actoren	Sterk oordeel dat specifieke kennis van gebieds- en vastgoedontwikkeling en 'weten hoe het spel werkt' bevorderend werkt.
Mate van <i>structural embeddedness</i>	Eerdere positieve ervaringen en bestaande relaties zorgden voor doorbraken in processen en gaven vertrouwen voor creatieve oplossingen.
<i>Failing together</i>	In een situatie waarin partijen qua samenwerking (juridisch) tot elkaar veroordeeld zijn, heeft dit een negatieve uitwerking.

Figuur 4.6: Bevorderende en belemmerende condities Nieuw Delft

4.6 Resumerend

Hoewel de studie zich slechts richtte op de laatste twee episodes van de ontwikkeling Spoorzone Delft, in casu de gebiedsontwikkeling Nieuw Delft, zijn er duidelijk verschillende ontwikkelpaden van relaties te zien. Die hangen samen met het specifieke palet aan gebiedsontwikkelingsinstrumenten, geplande en ongeplande gebeurtenissen en diverse belemmerende en bevorderende factoren en beïnvloeden de mate waarin voortgang geboekt kon worden in het project. Nieuw Delft is ook een case van uitersten, van een gebiedsontwikkeling 100% in handen van een ontwikkelcombinatie naar een situatie waarin de gemeente de regie overneemt. Daarbij komt dat er met het OBS een vehikel was opgericht om risico's en contracten te managen waarbij de uitgangspunten zelfs voor de crisis optimistisch waren. Doorbraken in de relaties tussen actoren speelden een belangrijke rol in het bereiken van voortgang in het project, doordat er meer open samenwerking tot stand kwam en kennis en ervaring werd ingevlogen. Die doorbraken resulteerden in nieuwe of gewijzigde instrumenten of een vlottere uitvoering waarbij obstakels konden worden overwonnen. In het algemeen gold dat meer open demarcaties op inhoud, participatie, structuur en context geassocieerd worden met doorbraken in het proces en meer gesloten demarcaties geassocieerd worden met obstakels of impasses. Toch is deze relatie niet zo eenduidig. Door te kiezen voor een model waarin de gemeente minder afhankelijk was van complexe samenwerkingsrelaties, en daarbij het risico en de regie volledig naar zich toe te trekken, ontstond ook weer ruimte voor nieuwe marktinitiatieven. Dat is in het licht van de opgaande markt een gouden greep gebleken, omdat dit ook voor optimisme in het project zorgde. Ook bleken niet alle condities even eenduidig uit te werken in de praktijk zoals op basis van de literatuur verwacht werd.

Discontinuïteit was nodig om een doorbraak te forceren en wisselingen kunnen ook nieuwe perspectieven met zich mee brengen of de nodige kennis. Reputaties en eerdere ervaringen speelden een belangrijke rol bij de waardering van samenwerkende relaties. Na een bijzonder turbulente fase waarin op alle fronten moest worden geïnvesteerd in nieuwe instrumenten en relaties, bracht dat het project uiteindelijk in relatief rustig vaarwater.

5. Merwede

5.1 Introductie: context en geschiedenis

De Merwedekanaalzone is gelegen in het gebied tussen Villa Jongerius en de A12, langs het Merwedekanaal. Het gebied ontwikkelde zich van landbouwgebied tot industriegebied na de opening van het Merwedekanaal in 1892, langs de handelsroute per boot van Amsterdam naar Duitsland. Met de opening van het Amsterdam-Rijnkanaal in de jaren '30 van de vorige eeuw en de opkomst van de auto verloor het gebied echter haar concurrentiepositie. Vervolgens is het gebied doorgegroei naar distributiegebied in de jaren 1960 en 1970, met vervoer per vrachtwagen en de Europalaan als belangrijke verkeersader in de stad. Het gebied kampt echter sinds de eeuwwisseling met toenemende leegstand en de stad studeert sinds die tijd op de mogelijkheden om het gebied te transformeren naar een nieuw stuk stad. Daarvoor werd in 2005 de visie Merwedekanaalzone vastgesteld. Het belang van het gebied is onlangs ook verankerd in de Ruimtelijke Strategie van Utrecht, waarin een groei van 334.000 naar 410.000 inwoners wordt voorzien tot en met 2030. De totale gebiedsontwikkeling Merwedekanaalzone bestaat uit meerdere deelgebieden. Deze studie richt zich op deelgebied 5, inmiddels Merwede gedoopt, waarbij sinds 2012 in verschillende samenstellingen door partijen gewerkt is aan het vormgeven van de transformatie van het gebied.



Afbeeldingen uit het schetsontwerp Merwede

Van industrieterrein naar Merwede

De ambities voor dit ca 24 hectare grote gebied zijn hoog. Al sinds 2000 werkt de stad aan de transformatie van het gebied door de toenemende woningvraag en om de barrière die het gebied nu vormt te slechten. In 2005 wordt er een visie op de Merwedekanaalzone vastgesteld, waarin dit gebied langzaamaan moet worden getransformeerd naar een nieuw stuk stad. In de crisisjaren komt de ontwikkeling voor een groot deel stil te liggen. In deelgebied 5 heeft de gemeente slechts beperkt eigendom, waardoor de risico's en de kosten voor een actief grondbeleid hoog zijn en grote grondverwervingen noodzakelijk zouden zijn. Omdat de stad ook nog andere gebieden in ontwikkeling heeft op dat moment die meer urgentie vragen, staat de actieve ontwikkeling van het gebied op dat moment nog minder prominent op de kaart.

Het is tevens de tijd waarin organische vormen van gebiedsontwikkeling opkomen. De gemeente stelt in 2011 het Dynamisch Stedelijk Masterplan vast, waarbij bewoners en ondernemers uit worden gedaagd om in gesprek te gaan over de ontwikkeling van een aantal locaties in de stad, waaronder de Merwedekanaalzone. In deelgebied 5 ontstaat het gebiedscollectief Meer Merwede, dat in de mix van leegstaande kantoren en het ruwe karakter kansen ziet voor de ontwikkeling van het gebied vanuit een organische ontwikkelstrategie. Sinds 2012 is er door dit collectief van grondeigenaren, gebruikers en andere belanghebbenden intensief nagedacht over de toekomstige transformatie. Dit heeft

geresulteerd in het ontwikkelperspectief Mix Merwede (2013) en de ontwikkelambitie 'Merwede compact, gezond en gelukkig' (november 2015). In het ontwikkelperspectief vatten de initiatiefnemers de tijdgeest goed samen: *"Meer Merwede streeft naar een gezamenlijke gebiedsaanpak, want alleen lukt het niemand! Gemeenten kunnen minder grote investeringen doen en ontwikkelaars en beleggers zijn voorzichtiger met het nemen van risico's en het beleggen in grote projecten. Masterplannen liggen stil en gemeenten, ontwikkelaars, grondeigenaren en gebiedsgebruikers zijn meer en meer afhankelijk van elkaar geworden. Het is tijd voor een stapsgewijze gebiedstransformatie."* (Meer Merwede, 2013, p. 4). De door alle stakeholders in 2015 gezamenlijk opgestelde ambities luiden:

Meer Merwede is een gebied waar...

1. ...samengewerkt wordt tussen bewoners, ondernemers, eigenaren, gemeente en ontwikkelaars. Meer Merwede faciliteert en ondersteunt de samenwerking.
2. ...gemixt wordt in ruimte voor wonen en werken, oude en nieuwe gebouwen, huidige en nieuwe invullingen en hoogstedelijke en parkachtige milieus. De mix vertaalt zich ook in diverse voorzieningen; sport, horeca, retail etc. Voorzieningen zijn afgestemd op de behoefte in het gebied en haar omgeving.
3. ...flexibel wordt omgegaan met tijd, ruimte en gebruik. Reagerend op behoeften in de markt worden de diverse functies en voorzieningen gefaciliteerd. Tijdelijk of definitief. Tijdelijk gebruik krijgt (en neemt!) de kans om mee te groeien en een definitieve plek te krijgen in het gebied. Bestemmingen zijn flexibel, omdat er gefaseerd en organisch wordt ontwikkeld.
4. ...placemaking ingezet wordt voor het versterken van de identiteit en om het gebied op de kaart te zetten.
5. ...aandacht is voor ecologie door groen en blauw te verbinden en vegetatie hier op af te stemmen.
6. ...huidige waarden worden versterkt door de cultuurhistorische waarden die al in het gebied aanwezig zijn, zoals de wetering, Mobach en nieuwe industrie wordt erkend en benut als vertrekpunt voor de herontwikkeling.
7. ...gezamenlijk wordt geïnvesteerd in kwaliteit en samenhang te beginnen met het ondernemersfonds dat wordt ingezet voor de versterking van de identiteit, veiligheid en de herontwikkeling van Merwede.
8. ...gebruik gemaakt wordt van innovatieve, duurzame oplossingen op het gebied van energiehuishouding en klimaatadaptatie.

Bron: Ontwikkelambitie Meer Merwede 2015

Onder druk van de aangetrokken woningbouwmarkt en de verdichtingsambities van de gemeente verandert er echter het een en ander de afgelopen jaren. Het succes van Meer Merwede betekent ook dat een aantal eigenaren, vooral beleggers, de waardesprong verzilveren en hun eigendom doorverkopen. Daarvoor in de plaats komen nieuwe spelers, combinaties van ontwikkelaars en beleggers. Het heeft er ook toe geleid dat de eigenaren in het gebied (BPD, Janssen de Jong en de beleggers M7, Ramphastos, belegger Roto Smeets locatie – VVE Merwede, en de gemeente) gezamenlijk het Eigenarencollectief Merwede gaan vormen. Zij gaan samenwerken aan het verder vormgeven van de transformatie vanuit een meer integrale ontwikkelstrategie. Het eerste gezamenlijke resultaat is het Schetsontwerp Merwede. Het schetsontwerp (Schetsontwerp Merwede, 2017, p. 18) heeft drie leidende principes: *"Merwede is een 'levend laboratorium' (proeftuin) voor innovaties op het gebied van energieneutraliteit, circulaire systemen, mobiliteit en gezondheid. Ten tweede: Merwede is een levendig stadsdeel – stedelijk, aantrekkelijk, gemengd. Ten derde: Merwede borduurt voort op bestaande structuren en kwaliteiten."* Daarnaast bevat het ontwerp een stedenbouwkundig plan en een ontwikkelstrategie. Naast grootschalige nieuwbouw moet een aantal iconische gebouwen en sterke plekken behouden en uitgebouwd worden. Het bouwt verder op het werk van het gebiedscollectief Meer Merwede, die inmiddels hun activiteiten gestaakt hebben, omdat het doel waarmee ze ooit zijn begonnen gehaald is en de ontwikkeling een andere fase in gaat.

Een belangrijk verschil met de gemeentelijke Visie uit 2005 is de hoge dichtheid van het gebied Merwede, dat verschoven is van 'hoog' naar 'zeer hoog'. De vraag is daarom ook hoe de beoogde

functiemix en de bestaande kwaliteiten uit het gebied daarin gewaarborgd blijven. Dat zien we ook terug in discussies die gevoerd worden in de media en politiek. De Omgevingsvisie voor de gehele Merwedekanaalzone is op 8 februari jongstleden door de raad van Utrecht vastgesteld. Daarin zijn naar aanleiding van de discussie wijzigingen aangenomen ten opzichte van het voorstel: er is een minimum aan sociale woningbouw opgenomen, er moeten meer woningen komen in het middeldure segment, het aantal bruggen moet worden verminderd (naar aanleiding van bezwaren), er moet aandacht komen voor menselijke maat en gezond stedelijk leven, er moet meer worden gedaan aan *social return* en werkgelegenheid en de participatie moet hoog blijven.



Luchtfoto Merwedekanaalzone (www.duic.nl)

Ook moet nog een aantal inhoudelijke issues opgelost worden. Merwede is de thuisbasis van de tippelzone van Utrecht. Voor de ontwikkeling van het gebied moet deze zone verplaatst worden. Bewoners van de beoogde wijken verzetten zich echter, waardoor tot op heden nog geen besluit over de verplaatsing is genomen. Daarnaast is er onlangs een Actiegroep Leefbaar Merwede opgericht, die zich verzet tegen de hoge dichtheid die in het plan wordt opgenomen. Zij zijn bang voor de parkeergelegenheid, leefbaarheid en vinden dat het aantal bruggen ten koste gaat van de woonboten en het groen. Nauw daaraan verbonden zijn de in het plan opgenomen bruggen. Voor die bruggen moeten woonboten wijken, dat op verzet stuit van de bewoners. Ook moet voor de plannen de Stadsbusstalling verplaatst worden. De stalling ligt op een cruciale kabel voor de ontwikkeling. Plannen zijn in de maak om deze te verplaatsen naar Westraven.

In de tussentijd werken de gezamenlijke eigenaren aan het verder vormgeven van de samenwerking, waarin afspraken gemaakt moeten worden over fasering, programma, ontwikkelstrategie en verdeling van kosten en baten, maar ook aan het uitwerken van het schetsontwerp tot een Voorlopig Ontwerp.

5.2 Dominante koppelingen organiserend vermogen en instrumenten

De bestudeerde periode loopt van ongeveer 2012, waarin het gebiedscollectief Meer Merwede ontstond, tot heden, waarbij door de eigenaren gezamenlijk aan een samenwerkingsovereenkomst en Voorlopig Ontwerp voor het stedenbouwkundig plan wordt gewerkt. In dat tijdvak zijn er diverse koppelingen tussen organiserend vermogen en de instrumenten dominant in verschillende fasen van het project. Dat zijn op basis van de interviews in ieder geval de volgende:

1. Gebiedscollectief Meer Merwede;
2. Het akkoord op hoofdlijnen en het Schetsontwerp;
3. Het Voorlopig Ontwerp en de Samenwerkingsovereenkomst;
4. Het Eigenarencollectief.

Ad.1 Bottom up gebiedscollectief Meer Merwede

Het gebiedscollectief Meer Merwede ontstond eind 2012, doordat een aantal ontwikkelingen bij elkaar kwamen. De afstudeerscriptie van één van de initiatiefnemers over gebiedsmarketing vanuit bestaande kwaliteiten van een gebied had de aandacht getrokken bij een aantal mensen die vanuit de gemeente of het Rijk zochten naar initiatieven voor organische gebiedsontwikkeling. De gemeente Utrecht had in die tijd een open oproep geplaatst voor dit soort initiatieven en had Merwede aangewezen als één van de gebieden waarin dit soort initiatieven welkom waren. Met behulp van een subsidie ging het initiatief van start en werden partijen bij elkaar gebracht via informele ontmoetingen, gezamenlijke activiteiten en themasessies. Het doel van Meer Merwede was om vanuit bestaande kwaliteit de gebiedsontwikkeling op gang te brengen en het gebied op de kaart te zetten. Met een variëteit aan stakeholders werden het ontwikkelperspectief 'Mix Merwede' (2013) en de ontwikkelambitie 'Merwede compact, gezond en gelukkig' (2015) in die periode opgesteld. Meer Merwede wordt alom als succesvol bestempeld als voorbeeld van placemaking en gebiedsbranding. Het leidde tot samenwerking tussen de diverse partijen, een gezamenlijk beeld van de richting waar de gebiedsontwikkeling naartoe moest en de activiteiten in het gebied zorgde niet alleen voor reuring en naamsbekendheid, maar ook voor waardevermeerdering van het vastgoed en de gronden. Dat was ook de keerzijde van het succes. Een aantal eigenaren, vooral beleggers, deden actief mee aan het gebiedscollectief, maar verkochten hun bezit door toen het tij weer mee zat en er een waardesprong gemaakt was. Meer Merwede was hierdoor enerzijds een manier om organiserend vermogen te creëren die hebben geleid tot een aantal marktvormende instrumenten, maar anderzijds ook een marktstimulerend instrument omdat het heeft geleid tot waardecreatie en het creëren van vraag naar het gebied.

Met de verkopen kwamen ook nieuwe partijen ten tonele, ontwikkelaars, en dat betekende een andere dynamiek en andere discussies. Partijen in de ontwikkeling onderkennen alle de waarde van Meer Merwede. Voorbeelden daarvan zijn de informele manier van samenwerken tussen de partijen die overeind gebleven is, de branding van het gebied, de aanwijzing van het gebied als prioritair gebied en de hoeveelheid creatieve bedrijvigheid die als programma in de huidige plannen te zien is. Ook werd er door Meer Merwede een extra stem gecreëerd richting de gemeente op belangrijke onderwerpen zoals het verplaatsen van de tippelzone. De principes van het samen stadmaken worden omarmd in Utrecht en zijn opgenomen in het coalitieakkoord van 2014 en in een motie in 2016 nog eens bevestigd. De vraag is wel of de huidige dichtheid en integrale aanpak nog passen bij de ideeën van de initiatiefnemers. Is dit nog steeds dezelfde stad en manier van stadmaken die zij voor ogen hadden? En blijft in het huidige marktgeweld de creatieve bedrijvigheid uiteindelijk nog overeind?

Ad. 2 Het schetsontwerp

Een van de eerste tastbare uitkomsten van die nieuwe fase is het schetsontwerp Merwede, door de respondenten steevast 'het groene boekje' genoemd. Alle geïnterviewde personen zijn enthousiast over het product, dat de uitkomst is van een proces waarbij 'het beste plan, onafhankelijk van eigendomsgrenzen' is opgesteld. Eerder is versnipperd eigendom als een van de barrières van gebiedstransformaties benoemd. Merwede is daar geen uitzondering op, maar de verdeling van grondposities, gekoppeld aan de strategische positie van de gemeente, maakt wel dat het beste plan volgens respondenten alleen tot stand kan komen als partijen over hun eigen kavelgrenzen heen kijken. Voor het schetsontwerp hadden diverse eigenaars een eigen ontwerper in de hand genomen voor hun kavels. In de contacten die zijn ontstaan tussen eigenaren in de tijd van Meer Merwede is ook een poging ondernomen om alle verschillende ontwerpen bij elkaar te tekenen. Deze schetsen zijn gepresenteerd aan de betrokken raadscommissie tijdens een voor Merwede belegde bijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomst tekenden raadsleden aan dat er voor een hogere dichtheid moest worden gegaan in verband met de groei van de stad, dat de positie van de gemeente niet meedeed en dat de samenhang nog ontbrak. In diezelfde periode wordt ook de Ruimtelijke Strategie Utrecht vastgesteld, waarin Merwede (samen met een aantal andere deelgebieden) tot prioritair gebied wordt benoemd. Dat was het startsein waarop de gemeente ook actief vanuit haar privaatrechtelijke rol mee is gaan doen en waarbij een van de betrokken ontwerpers heeft aangeboden om het gezamenlijke ontwerpproces te trekken. Het schetsontwerp is hier het uiteindelijke resultaat van. Voor dat proces is een aantal afspraken vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst op hoofdlijnen. Voor het verrekenen van de plankosten onderling werd eenvoudigweg een gezamenlijke rekening geopend, die door een van de ingehuurd adviseurs beheerd wordt. Dat kan volgens een van de respondenten alleen op basis van vertrouwen.

Een schetsontwerp is geen product met een formele status in planologische zin. In informele zin heeft het document echter veel betekenis in de relaties tussen de partijen. Het werken aan het plan heeft volgens de respondenten ook een belangrijke rol gespeeld in het opbouwen van samenwerkende relaties en vertrouwen. De respondenten spreken met trots over het plan, dat ambitieus is en ook daadwerkelijk wordt beschouwd als het beste plan waarbij over kavelgrenzen heen gekeken is. Voor het consortium dat zich als laatste inkocht in de ontwikkeling was de aanwezigheid van een gedeelde visie tussen de partijen ook een factor die meespeelde in hun aankoopbeslissing, net als overigens de eerdere goede ervaring met de gemeente bij een andere ontwikkeling. Nu brak echter een nieuwe fase aan.

Ad. 3 Het voorlopig ontwerp en de SOK (eind 2017 tot nu)

Het opstellen van het voorlopig ontwerp en de wijze waarop de samenwerking in het vervolg gestructureerd worden zijn nauw met elkaar verweven. Ook wordt er in deze fase op beide producten van grof naar fijn gewerkt. Uitgangspunten gaan uitkristalliseren en materialiseren. Het vertrekpunt is het door de partijen opgestelde schetsontwerp. De respondenten geven allen aan dat in deze fase meer druk komt op de relaties, omdat er bindende afspraken worden gemaakt en richting businesscases wordt gewerkt. Er werken verschillende typen ontwikkelende partijen samen die allen toch op onderdelen een eigen visie en belang blijken te hebben. Een deel van de partijen hangt meer op samenwerking en het grotere geheel, een ander deel ziet toch liever minder afhankelijkheden. Er wordt bijvoorbeeld gewerkt aan een financiële constructie waarin wordt uitgegaan van een default programma waar iedere partij recht op heeft. In de default heeft iedere partij een bepaald aandeel van het te realiseren programma. Dat gaat om de woon- en commerciële functies, maar ook om de

maatschappelijke functies, zoals scholen. Kort gesteld: heb je 3% van het grondeigendom, dan moet je ook 3% van de gewenste school realiseren. In de praktijk landt zo'n voorziening natuurlijk op één fysieke locatie en niet versnipperd over de verschillende kavels. Daarom moet uitruil op basis van de default plaatsvinden. Sommige partijen kunnen daarin redelijk zelfstandig ontwikkelen, anderen hebben meer uit te ruilen. In deze fase wordt op sommige momenten door partijen een terugtrekkende beweging gemaakt. Dat uit zich onder andere in pogingen om programma zo in te tekenen dat minder afstemming nodig is met anderen om te ontwikkelen, terwijl dit afwijkt van het idee over 'het beste plan' uit het schetsontwerp. Naast de verdeling van programma zijn ook de locatie waar voorzieningen landen en de fasering belangrijke discussiepunten. Een belegger kan overtuigd zijn dat een bepaalde voorziening wenselijk is, maar zal deze het liefst toch op een andere locatie gehuisvest willen zien in verband met mogelijke negatieve waarde-effecten op zijn eigen plot of complexiteiten in de realisatie. Ook de fasering is een item in deze overspannen markt. Waar wordt immers gestart met de ontwikkeling en wie kan er als eerste programma realiseren? Het ontwerpproces en de afspraken voltrekken zich daarom in continue interactie. In dit spanningsveld is corrigerend vermogen en 'geheugen' aanwezig. Enerzijds waken partijen die al langer meedraaien over de afgesproken uitgangspunten, anderzijds beseffen nieuwkomers dat niet alles ter discussie kan worden gesteld omdat dit de relaties niet ten goede komt. Daarbij dient de gemeente soms als demper van deze spanningen, een rol die ze kan uitvoeren door haar eigen cruciale grondpositie en vanuit haar publieke taken en verantwoordelijkheden.

Ad. 4 Relaties bouwen in het eigenarencollectief

Er wordt ook bewust aan het opbouwen van relaties en vertrouwen als doel op zich gewerkt. Dat uit zich op diverse manieren. De vergaderingen over de samenwerkingsovereenkomst worden gehouden op het kantoor van een van de adviseurs, als een soort neutrale grond en in een informele sfeer. Daarnaast ondernemen de eigenaren en adviseurs studiereizen met elkaar om de banden aan te halen en elkaar beter te leren kennen, ook buiten de onderhandel- of tekentafel. Voor de komende meerdaagse retraite over de samenwerkingsovereenkomst trekt men zich terug op een externe locatie en schakelt men een externe procesbegeleider in, zodat alle partijen vanuit hun eigen rol en expertise mee kunnen discussiëren en niet ook nog het proces hoeven te begeleiden. Met zoveel eigenaren, adviseurs en inhoudelijke thema's is het onmogelijk om overal zelf bij te zijn als partij. Er zijn daarom verschillende werkgroepen geformeerd voor het voorlopig ontwerp. In iedere werkgroep zitten twee eigenaren, de gemeente vanuit haar publieke rol en de betrokken adviseurs. Dat betekent dat andere eigenaren op deelthema's ook voor de andere eigenaren het woord voeren. Dat vergt vertrouwen, maar ook het vermogen om deze kennis goed met elkaar uit te wisselen. Naast bewust werken aan organiserend vermogen, ontstaat het ook door onverwachte gebeurtenissen. Een partij kon zich inkopen op een locatie die midden in het plangebied ligt en aan meerdere percelen grenst, doordat er geen voorkeursrecht was gevestigd. Het plan dat deze partij heeft wordt vanuit het schetsontwerp als onwenselijk gezien en kon ook nog eens gerealiseerd worden binnen het bestaande bestemmingsplan. Deze partij is tot nu toe nog niet begonnen met de realisatie en probeert haar onderhandelingspositie uit te spelen. Nu wordt onderzocht of het plan in te passen is, of de partij uitgekocht moet worden of dat er een alternatieve locatie kan worden gevonden. Doordat het een partij van 'buiten' de samenwerking is, zorgde dat ervoor dat de eigenaren hier eensgezind naar kijken. Het is daardoor niet alleen een obstakel voor de ontwikkeling, maar biedt ook de kans om de samenwerking tussen partijen te versterken en ook andere actoren te betrekken en belangen te incorporeren in de gebiedsontwikkeling.

5.3 Ontwikkelpaden relaties actoren

5.3.1 Narratives en turning points

In Utrecht zijn qua verhalen twee duidelijke periodes te onderscheiden, die van de periode rond het gebiedscollectief Meer Merwede (2012 – 2017) en die rond het eigenarencollectief (vanaf 2016).

Gebiedscollectief Meer Merwede

Hoewel er vrijwel unaniem positief gesproken wordt over het gebiedscollectief Meer Merwede en wat het betekent heeft voor de samenwerking en de ontwikkeling van het gebied, is er zowel sprake van een progressief als een regressief narratief rond Meer Merwede.

Het positieve narratief beschrijft het verhaal van de wijze waarop de samenwerking tussen de eerste eigenaren is opgestart en het belang van de activiteiten voor de waarde van het gebied. Deze eerste periode van het gebiedscollectief is te typeren als ‘van niets naar iets goeds’. In de wijze waarop respondenten er over spreken is een periode waar te nemen waarin gepioneerd en geëxperimenteerd werd en een hele eigen, informele manier van samenwerken gebaseerd op vertrouwen en het beste willen voor het gebied is ontwikkeld. In deze periode zijn twee gezamenlijke plannen opgeleverd, het ontwikkelperspectief ‘Mix Merwede’ (2013) en de ontwikkelambitie ‘Merwede compact, gezond en gelukkig’ (2015) en is het gebied tot één van de prioritaire gebieden van de stad benoemd. Marktpartijen benadrukken ook dat de essenties van deze documenten overeen zijn gebleven en dat er veel creatieve bedrijvigheid in het plan is opgenomen. De doelen van het collectief zijn volgens de respondenten dan ook bereikt.

Het regressieve narratief is te typeren als van ‘iets goeds naar iets anders’. Dat betekent dat het niet vanuit het project gezien een onwenselijke ontwikkeling is, maar wel dat partijen andere ideeën ontwikkelen en de onderlinge relaties veranderen. Het gebiedscollectief werd in 2017 beëindigd, maar stellen de initiatiefnemers “[w]e durven nog niet los te laten. We zijn niet zeker van het vervolg van deze, eigenlijk nu al niet meer, organische gebiedsontwikkeling. De opgave lijkt te groot voor een organische aanpak” (Vliegerprojecten, 2017). Hieruit blijkt dat er in de ogen van de initiatiefnemers een andere fase is aangebroken waarin afscheid wordt genomen van de organische aanpak. In een nieuwsbericht lezen we: “Het door Meer Merwede ingezette proces, waarbij de verschillende belanghebbenden op gelijke voet samenwerkten binnen het onafhankelijke initiatief, bleek niet houdbaar in deze fase. De gemeente is wél met iedereen in gesprek en zet daarmee het samen stad maken voort” (Utrecht Nieuws, 2017). Die laatste zin geeft een wat dubbele boodschap weer. De principes van het samen stadmaken blijven overeind, maar er is met de wisseling van eigenaren en de aantrekkende markt wel een belangrijke nieuwe fase aangebroken, waarbij andere spelers het voortouw nemen en de verhoudingen veranderen. “Hoewel het Merwedegebied zich ruimtelijk goed leent om in één keer aangepakt te worden, zijn de eigenaren in het gebied de voorgaande jaren organisch te werk gegaan: creatieve bedrijvigheid zoals Vechtclub XL, De Stadstuin en Kanaal30 zijn daar voorbeelden van. Toch werkt de gemeente samen met de marktpartijen nu hard aan een integrale aanpak” (Gebiedsontwikkeling.nu, 2018). Dit is als een keerpunt te markeren in de gebiedsontwikkeling, waarbij er van een organische naar een integrale strategie wordt overgestapt. Voor de initiatiefnemers achter Meer Merwede was dit een tegenslag. Men had echter ook begrip voor deze transacties omdat ze snapt dat dit bij het verdienmodel van de partijen hoorde. Wel geeft een van de initiatiefnemers aan in huidige projecten de samenwerking minder vrijblijvend te organiseren, om te waken dat partijen te makkelijk uitstappen en om duidelijkheid te creëren over de wijze van samenwerken.

Eigenarencollectief Merwede

Ook in de nieuwe fase, waarin het eigenarencollectief Merwede wordt opgericht, is er sprake van een positief en een beginnend potentieel regressief narratief over de onderlinge relaties en samenwerking.

In het positieve narratief worden de wisselingen van partijen niet als negatief gezien, omdat er ook andere kwaliteiten aan het project worden toegevoegd die beter passen bij de fase waarin het project zich bevindt. Voor de gemeente is het ook aanleiding om een volwaardige projectorganisatie op het gebied te zetten, waardoor meer mankracht en middelen kunnen worden ingezet. Ook bouwen deze partijen voort op de open samenwerking die in de fase daarvoor is opgebouwd. Veel van de essenties, waaronder de creatieve bedrijvigheid, zijn juist bewaard gebleven in de nieuwe plannen. Men is trots op het schetsontwerp, dat 'het beste plan is, waarbij over de eigendomsgrenzen heen is gekeken' door de betrokkenen. Toch zien we ook hier de relaties veranderen als er een nieuwe grote speler zich inkoopt in het gebied en er wordt gewerkt aan het voorlopig ontwerp en de samenwerkingsovereenkomst. In deze fase worden partijen 'wat zenuwachtig' en er ontstaan discussies over plangrenzen, fasering, de verdeling van sommige functies en de mate waarin de samenwerking juridisch verankerd moet worden. Het positieve narratief speelt echter ook door in deze fase. Partijen spreken bij deze punten over het corrigerend vermogen dat aanwezig is, het ontbreken van juristen bij de gesprekken over de samenwerkingsovereenkomst als een blijk van vertrouwen, een ontwikkeling 'waar je bij wil horen' en de positieve manier waarop de gemeente handelt in de samenwerking als schokdemper en aanjager. Maar een verandering is wel merkbaar.

5.3.2 Critical relational events

Aan welke gebeurtenissen zijn de verhalen over stabiele of veranderende verhalen te koppelen in Utrecht? Niet iedere gebeurtenis is te kenmerken als een kritieke gebeurtenis, één die een bepalende rol heeft gespeeld in het tot stand komen, uitvoeren of wijzigen van één van de marktvormende, marktregulerende of marktstimulerende instrumenten of die de relaties tussen partijen positief of negatief getransformeerd heeft. We kijken hier naar dezelfde twee fases als in de vorige paragraaf, maar nu vanuit het oogpunt van interne en externe gebeurtenissen die onderdeel waren van dit veranderende narratief. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt naar interne en externe, geplande en ongeplande gebeurtenissen.

Gebiedscollectief Meer Merwede

Het is duidelijk dat Meer Merwede een belangrijke rol heeft gespeeld in het tot stand komen van samenwerkende relaties tussen de eigenaren. Het vertrouwen van de gemeente om met een onervaren partij in zee te gaan en in te zetten op de organische ontwikkeling van het gebied was daarin een bepalend moment. Het samen organiseren van activiteiten leidde tot meer samenwerking en uiteindelijk tot het ontwikkelingsperspectief en de ontwikkelambitie. Ook werden tijdens een werkbezoek van gemeenteraad in maart 2016 diverse belemmeringen benoemd, die leiden tot meer politieke aandacht en urgentie voor het versnellen van de gebiedsontwikkeling. Het keerpunt in de relatie tussen het gebiedscollectief en de eigenaren kwam echter rond een meningsverschil over het karakter van de gebiedsontwikkeling en de rol die partijen daarin moesten spelen. De wisselingen bij eigenaren en de stedelijke ambitie om te verdichten (zoals vastgelegd in de Ruimtelijke Strategie Utrecht, december 2016) zorgden voor een andere dynamiek en een meer actieve rol voor de gemeente. Uiteindelijk hield het gebiedscollectief op te bestaan in 2017 nadat geconcludeerd werd dat de doelen bereikt waren. Er worden over deze periode vooral positieve ervaringen gedeeld door respondenten en weinig keerpunten in de relaties benoemd. Die relaties lijken zich gestaag positief te

ontwikkelen gedurende het gehele proces, tot er dus een aantal zaken bij elkaar komt waardoor de organische aanpak en leidende rol van Meer Merwede niet meer houdbaar lijkt.

Eigenarencollectief Merwede

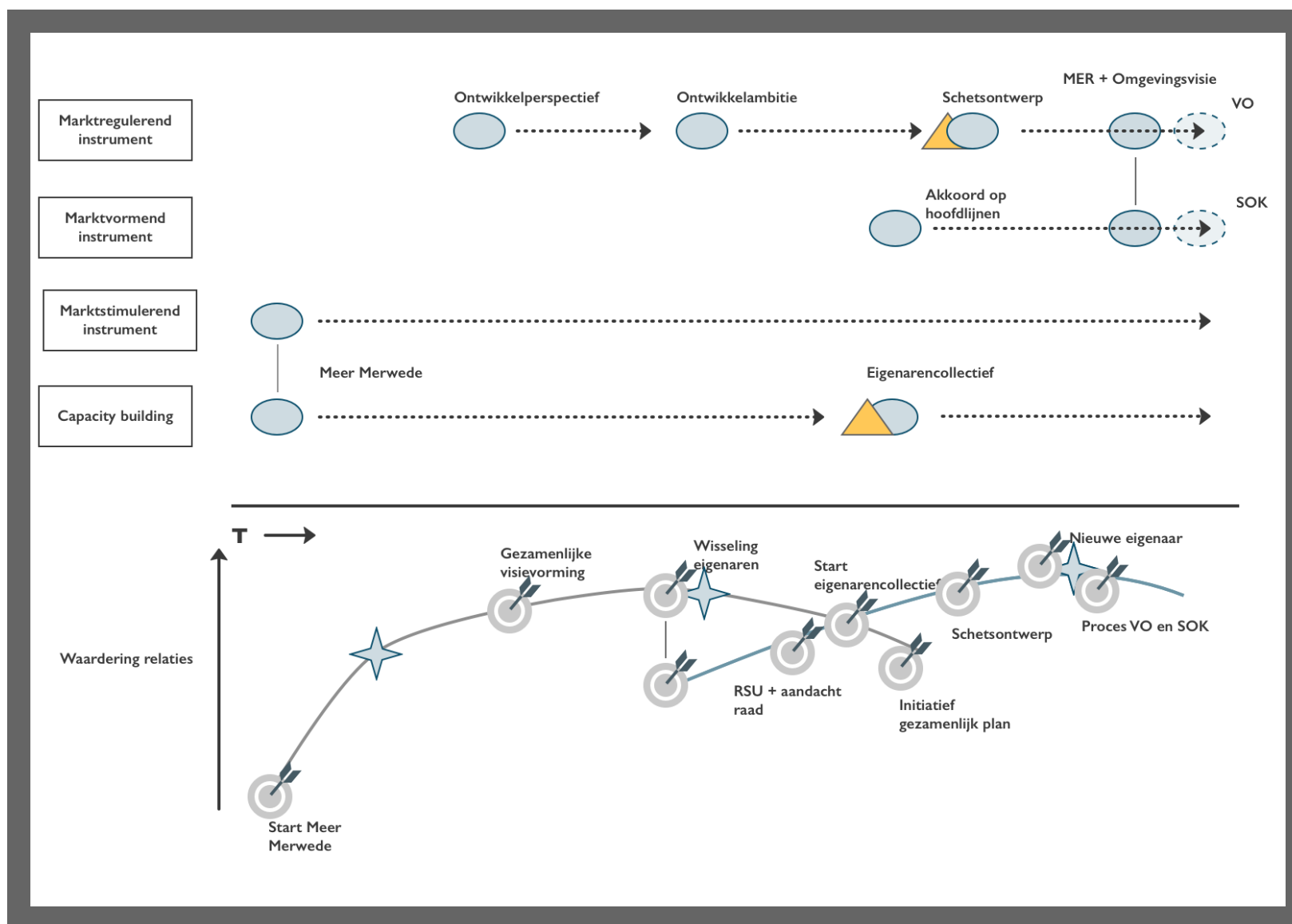
Doordat het gebied tot prioritair gebied wordt benoemd door de gemeente, wordt er ook een gemeentelijke projectorganisatie opgetuigd. Daarin zijn de publieke en private rol van de gemeente min of meer gescheiden in twee aparte personen. Dat wordt door de respondenten als een positieve ingreep gezien. Enerzijds komt er veel meer schwing in de ontwikkeling en kan er richting concrete planologische producten gewerkt worden. Anderzijds zorgt de rolscheiding ervoor dat de gemeente ook vanuit haar private rol effectief mee kan denken en doen in het eigenarencollectief. Een belangrijk moment in deze samenwerking was het initiatief om de individuele plannen eens aan elkaar te tekenen en de sessie met gemeenteraadsleden die aan drongen op een meer integraal plan, inclusief de positie van de gemeente.

De wisselingen van eigenaren worden over het algemeen niet als negatief ervaren. De vertraging die wordt opgelopen bij wisselingen wordt goedge maakt door de specifieke kennis en expertise die partijen mee brengen. Een van de laatste wisselingen zorgt echter wel voor onrust. In de eerste plaats vanwege het feit dat er net met elkaar een schetsontwerp is opgesteld en men richting concretere afspraken wilde gaan. Dit werkte vertragend omdat relaties opnieuw moesten worden gebouwd, kennis moest worden opgedaan en eerdere afspraken opnieuw ter sprake werden gebracht. In de tweede plaats omdat met de aankoop een grote investering is gemoeid en de partij daarmee in één de grootste investeerder wordt. Dat zette druk op de gesprekken over de gebiedsexploitatie en de ontwikkelstrategie. Het werken aan het voorlopig ontwerp en de samenwerkingsovereenkomst dragen aan zich ook bij aan deze druk op de relaties. Deze producten zijn minder vrijblijvend dan het eerdere schetsontwerp of het akkoord op hoofdlijnen, waardoor keuzes nu ook consequenties gaan hebben. Daarbij wordt wel door respondenten positief over het proces gesproken, waarbij zaken in openheid worden besproken. Een van de respondenten geeft aan het belangrijker te vinden dat er voor het eind van het jaar een overeenkomst met elkaar ligt, dan dat iedereen het op alle punten eens is met elkaar. Het gaat niet alleen om de inhoud, maar ook om het proces en het vertrouwen om met elkaar een stap verder te gaan.

Het is een mix van externe en interne gebeurtenissen die invloed hebben op de verandering van de waardering van relaties, maar wel allemaal bewust. Het optuigen van de projectorganisatie, het benoemen tot prioritair gebied, aan- en verkoopprocessen, het voorlopig ontwerp en de samenwerkingsovereenkomst, het zijn stuk voor stuk bewuste activiteiten. Daar omheen wordt ook nog eens bewust gewerkt aan het smeden van onderlinge banden en vertrouwen door het organiseren van studiereizen, de informele setting en retraites rond belangrijke onderwerpen. Dat werkt als demping voor de spanningen in de relaties die zich in deze fase voordoen.

De ontwikkelpaden van relaties in beeld

In de casus Merwede is het beter mogelijk om met één trendlijn te werken, omdat het aantal verschillende relatiepatronen minder is dan in Nieuw-Delft. Wel splitst de lijn zich op rond de vorming van het eigenarencollectief, om de verschillende narratieven te visualiseren. De visualisatie is op de volgende pagina opgenomen.



Figuur 5.1: Visualisatie ontwikkelpaden Merwede

5.4 Grenzen overspannen en oprekken

Uit de literatuurstudie kwam naar voren dat naarmate actoren in een netwerk meer open *boundary judgements* maken op inhoud, participatie, governance en context, ze daarmee bijdragen aan het creëren van organiserend vermogen. Dat is balanceren, omdat bij deze *boundary judgements* een té open houding er voor kan zorgen dat het proces onbeheersbaar wordt of kan leiden tot opportunistisch gedrag. In hoeverre lukt het de actoren in Merwede om open *boundary judgements* te maken en droegen die bij aan de voortgang van de ontwikkeling?

Inhoud

Hoewel over de gehele bestudeerde periode kan worden gesteld dat er op inhoud vrij open *boundary judgements* worden gemaakt, neemt dat in de meeste recente fase iets af. Het plan is multidisciplinair, ambitieus en past veel vernieuwende concepten toe. Dat er gezocht is naar het beste plan, onafhankelijk van de eigendomsgrenzen heeft daar aan bijgedragen. Als iedereen op zijn eigen kavel was gebleven, waren de huidige dichtheid en het kwaliteitsniveau niet mogelijk geweest. In de meest recente fase staat die openheid wel onder druk. Sowieso verdwijnt er een bepaalde mate van openheid uit het plan doordat er nu van schetsontwerp naar voorlopig ontwerp wordt gewerkt, waardoor de vrijheidsmarges in het plan afnemen. Daarnaast is er toch druk vanuit partijen om minder afhankelijkheden van anderen in te bouwen in het plan. Tot op heden blijven de essenties van het plan echter gehandhaafd. Mocht dit niet zo zijn, dan vormt dat wel een risico voor het hele plan omdat daarmee de basis onder de samenwerking weg kan vallen. Daarom kan gesteld worden dat op het gebied van inhoud er vrij open *boundary judgements* worden gemaakt, maar dat deze de laatste tijd wel onder druk staan.

Type	Open	Effect	Tight	Effect
Inhoud	Beste plan, ongeacht eigendomsgrenzen	Hogere dichtheden, gezamenlijke oplossingen voor complexe opgaven als mobiliteit en energie	Van schetsontwerp naar voorlopig ontwerp, terugtrekkende bewegingen door partijen over afhankelijkheden	Druk op relaties

Figuur 5.2: *Boundary judgment inhoud – Merwede*

Participatie

Bij *boundary judgements* rond participatie zien we hetzelfde beeld in Merwede. Met de start van Meer Merwede brak een periode aan waarin een zo breed mogelijke selectie aan actoren betrokken werd bij de ontwikkeling. Dat gebeurde ook nog eens via een diversiteit aan middelen, onder andere festivals, themasessies en raadsbijeenkomsten. Veel van de opgezette activiteiten en geactiveerde actoren zien we nog steeds terug in het gebied. Daar heeft wel een splitsing in plaatsgevonden. Aan de ene kant vinden we de creatieve bedrijvigheid en de activiteiten in het gebied en aan de andere kant de partijen die werken aan de gebiedsontwikkeling, het eigenarencollectief. Voorheen ging dit meer hand in hand. Dat heeft geleid tot een andere dynamiek en koers van de gebiedsontwikkeling, van organisch naar integraal. De eigenaren doen dat omdat ze werken aan verdere concretisering van het ontwerp en de samenwerking, ook op financieel gebied. Het is een manier om het proces beheersbaar te houden en het gebied richting (vastgoed)ontwikkeling te brengen. De partijen geven immers nu al aan dat binnen het eigenarencollectief de hoeveelheid stakeholders al complex is.

Op het gebied van participatie kan dus gesteld worden dat in de huidige fase minder open *boundary judgements* worden gemaakt dan in de fase van Meer Merwede.

Grens	Open grensdemarcatie	Effect op samenwerking	Gesloten grensdemarcatie	Effect op samenwerking
Participatie	Meer Merwede, zo breed mogelijke participatie	Veel draagvlak bij partijen en groter belang van het gebied	Eigenarencollectief, alleen eigenaren direct betrokken bij planvorming	Meer snelheid en overeenstemming, maar minder directe betrokkenheid van andere perspectieven

Figuur 5.3: *Boundary judgment participatie – Merwede*

Structuur

Ondanks dat de grondposities van de eigenaren verschillen qua omvang en potentieel, werken partijen op een gelijkwaardige manier samen en is er een open verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Er is bewust gekozen voor het werken aan producten met een 'lichte' formele status in de beginfase, zoals het schetsontwerp en de samenwerkingsovereenkomst op hoofdlijnen. Het doel is om de koek groter te maken, maar die wel naar rato van het aandeel in de ontwikkeling te verdelen, zowel qua kosten als baten. De partijen zijn gezamenlijk opdrachtgever voor het ontwerpteam en delen de kosten daarvan naar rato van het eigendom in het gebied. Partijen werken zoveel mogelijk op basis van consensus. In de werkgroepenstructuur nemen steeds de betrokken adviseurs, twee eigenaren en de gemeente deel. Die bereiden bespreking in het eigenarencollectief en de overkoepelende directieraad voor. De gemeente heeft bewust de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rol niet verenigd in één persoon. Daardoor kunnen zij constructiever aan het eigenarencollectief deelnemen en daarin vrijer handelen dan anders het geval was geweest.

Belangrijk kantelpunt in de samenwerking is in hoeverre deze in het vervolg gejuridificeerd moet worden. Gaat samenwerking verder op basis van een contract of wordt er een aparte entiteit opgericht? En zo ja, wat voor entiteit wordt het, welke mandaten krijgt die entiteit dan mee en hoe worden de risico's en verantwoordelijkheden verdeeld? Niet alle partijen zitten daar nog hetzelfde in en dit zal de komende tijd uitkristalliseren. Duidelijk is wel dat hier nieuwe *boundary judgements* gemaakt moeten worden en het vervolg van de samenwerking voor een deel afhangt van waar deze demarcaties geplaatst worden.

Op het gebied van structuur kan gesteld worden dat er een ontwikkeling gaande is van open naar meer gesloten *boundary judgements*.

Grens	Open grensdemarcatie	Effect op samenwerking	Gesloten grensdemarcatie	Effect op samenwerking
Structuur	Geen voorkeursrecht op plot	Opportunistische koper zorgt voor vertraging en obstakel, maar ook impuls voor samenwerking	Discussie over mate van formalisering en juridificering samenwerking	Druk op relaties
	Akkoord op hoofdlijnen en gezamenlijk ontwerpteam	Integraal plan en toenemend vertrouwen tussen partijen		
	Werkgroepenstructuur	Bevordert vertrouwen en kennisuitwisseling		
	Investeren in informeel contact	Bevordert vertrouwen en kennisuitwisseling		

Figuur 5.4: *Boundary judgment structuur – Merwede*

Context

Het project heeft op een aantal momenten een bepalende verbinding gelegd met ontwikkelingen in de omgeving. Merwede werd tot prioritair gebied benoemd in de Ruimtelijke Strategie Utrecht. Dat

maakte de weg vrij om een stevige gemeentelijke projectorganisatie op te tuigen, wat daarvoor nog niet het geval was. Daarnaast liep het project eigenlijk voor op de invoering van de nieuwe Omgevingswet en de gemeentelijke Omgevingsvisie. Daardoor kon het project dit proces voeden, maar tegelijkertijd ook kennis en inzet aftappen op bepaalde momenten. Had de Omgevingsvisie de leidende rol gehad, dan was had deze verhouding ook andersom kunnen liggen. Of dat gunstig was geweest voor het project weten we uiteraard niet, maar het zou in ieder geval invloed hebben gehad op de koers van de ontwikkeling en daarmee de relaties tussen partijen.

Hoewel er binnen het project tot op heden veel aan participatie met de omgeving is gedaan en het samen stadmaken in Utrecht hoog in het vaandel staat, spelen er wel een aantal obstakels in de omgeving. Dat gaat met name om de hoeveelheid bruggen die gerealiseerd moeten worden in relatie tot de op die plek liggende woonboten, het invoeren van betaald parkeren in de omgeving voor het slagen van het mobiliteitsconcept en het verplaatsen van de tippelzone, wat een vraagstuk is dat op stedelijk niveau speelt. Ook de stadsbrede discussie over de hoeveel sociaal en betaalbaar woonprogramma heeft invloed op het project. Een aantal respondenten geeft wel aan dat ze sommige van deze vraagstukken wat onderschat heeft en/of dit toch wel als de te overwinnen obstakels ziet. Veel hangt daarin ook af van de koers van het net aangetreden college.

Op het gebied van context kan gesteld worden dat er binnen het project open *boundary judgements* worden gemaakt in relatie tot andere ontwikkelingen. Er is tot op heden adaptief vermogen aanwezig geweest om met deze externe ontwikkelingen om te gaan en die in te passen.

Grens	Open grensdemarcatie	Effect op samenwerking	Gesloten grensdemarcatie	Effect op samenwerking
Context	Prioritair gebied in Ruimtelijke Strategie	Brengt urgentie en projectorganisatie gemeente	Bezwaren uit de omgeving nog niet voldoende geïncorporeerd	Kan voor vertraging en obstakels leiden in het vervolgproces
	Link met omgevingsvisie	Brengt extra kennis en voorkomt obstakels		

Figuur 5.5: *Boundary judgment context – Merwede*

5.5 Bevorderende en belemmerende condities

Voor het beschrijven van de bevorderende en belemmerende condities wordt de opgestelde lijst uit hoofdstuk 2 gebruikt: de mate stabiliteit van actoren in het netwerk, de mate van autonomie van *boundary spanners*, complexiteitsabsorberende en complexiteitsreducerende stijlen, de oordelen over de competenties van actoren, de mate van *structural embeddedness* en of er sprake is van eerder falen bij het oplossen van problemen zonder samenwerking. Niet alle condities konden worden waargenomen in de cases of waren even relevant. Ook was de richting van het verwachte effect niet altijd eenduidig.

Wisselingen in het netwerk werkten zowel bevorderend als belemmerend in Merwede. Enerzijds zetten wisselingen druk op de samenwerking, omdat er opgebouwde waarde het gebied uit gaat, relaties opnieuw moeten worden opgebouwd en kennis is verdwenen. Vooral het moment waarop dat gebeurt is in Merwede interessant. Voor het gebiedscollectief leidde de wisselingen tot teleurstelling, omdat ze met alle partijen verder wilde aan wat ze tot dan toe hadden opgebouwd, voor de eigenaren betekende het dat er ook weer partijen bijkwamen die beter pasten bij de nieuwe koers. De laatste wisseling was op een belangrijk moment in de samenwerking omdat het na het gezamenlijke proces om te komen tot het schetsontwerp plaatsvond, in aanloop naar de nieuw te maken afspraken. Ook

geven respondenten aan dat de continuïteit in adviseurs en een aantal eigenaren die er langer bij zitten positief werkt in de samenwerking.

Met de wisseling van actoren vindt echter ook een wisseling plaats van een organische gebiedsontwikkeling naar een meer integrale gebiedsontwikkeling. In het tijdperk van de organische gebiedsontwikkeling wordt het project gekenmerkt door een sterk complexiteitsabsorberende of zelfs vergrotende stijl. Brede participatie en een grote diversiteit aan activiteiten is het doel. Met de komst van het eigenarencollectief zien we daar een kentering in komen. Hoewel de overall strategie nog steeds als complexiteitsabsorberend is te kenmerken, hanteren individuele actoren ook meer een complexiteitsreducerende stijl. Die zijn te relateren aan de hiervoor beschreven *boundary judgments*, waarbij partijen in deze fase, waarin afspraken moeten worden vastgelegd. Dat heeft een negatief effect op de relaties, maar is wel noodzakelijk om voortgang te boeken.

Er zijn geen signalen dat een gebrek aan autonomie bij partijen aanwezig is. Wel geven respondenten aan vanuit de eigen organisatie soms ook wisselende geluiden te horen over de te varen koers. Het risico van opportunisme en korte termijn-denken ligt daar altijd op de loer. Dat laatste is niet per sé een bevorderende of belemmerende conditie, maar wel een spanningsveld waarbinnen de actoren moeten handelen. Het splitsen van meer publieke en private rol van de gemeente in verschillende personen zorgt er wel voor dat deze rollen beiden volwaardig uitgeoefend kunnen worden. Dat geeft de gemeentelijke actoren wel een grotere autonomie en biedt ook meer mogelijkheden om de positie van de gemeente strategisch in te zetten voor het bevorderen van de samenwerkende relaties.

Met name het toetreden van partijen met kennis van integrale gebiedsontwikkeling wordt door partijen als positief ervaren in het project. Partijen oordelen vanuit diezelfde gedachte ook positief over de splitsing van de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rol bij de gemeente. Bij het gebiedscollectief Meer Merwede leeft het besef dat ze in die tijd nog onvoldoende kennis hadden van deze processen en samenwerkingen en dat dit belangrijke leerpunten heeft opgeleverd die nu toegepast worden in andere projecten. Het beschikken over kennis van vastgoed- en gebiedsontwikkeling werkt bevorderend voor de samenwerking.

Bij partijen leeft de overtuiging dat ze elkaar nodig hebben om het beste plan te realiseren. Falen in de zin van beseffen dat het alleen niet lukt heeft daarin niet plaatsgevonden. Een spanningsveld is wel dat als het realiseren van het beste plan te lang duurt, de meningen gaan verschillen over wat het beste plan is of dat men tegen obstakels aanloopt er voldoende borging is dat partijen niet alsnog opportunistisch gedrag zullen vertonen. Falen om het beste plan van de grond te krijgen, zou dan eerder leiden tot een verminderde vorm van samenwerking. Er zijn echter waarborgen ingebouwd, onder andere door de grondpositie van de gemeente die hierin een belangrijke rol speelt, de publiekrechtelijke rol waarmee de gemeente ongewenste ontwikkelingen tegen kan gaan en de reeds opgestelde producten die keerpunten in de ontwikkeling markeren.

Positieve eerdere ervaringen met de gemeente waren een van de redenen voor een van de partijen om met vertrouwen positie in te nemen in het gebied. Ze kenden de gemeente als een constructieve partij op dit gebied. Ook een van de adviseurs had al een lange geschiedenis in de stad en met een deel van de partijen, waardoor zijn rol in het geheel hem ook werd toevertrouwd. Wel moest er in Merwede zelf veel van de grond af opgebouwd worden, omdat die relaties er nog niet waren en er in het gebied veel verschillende partijen aanwezig waren. Door veel te investeren in informeel contact is deze samenwerking van de grond gekomen. De samenwerking is versneld doordat er meer soortgelijke partijen in het gebied positie in namen, die elkaar ook beter kenden en meer gelijkgestemd dachten. De mate van structural embeddedness van een actor draagt in Merwede positief bij aan de samenwerkende relaties tussen partijen.

Conditie	Uitwerking Merwede
Mate van stabiliteit van actoren in het netwerk	Wisselingen in het netwerk hadden zowel positieve (juiste kennis, vaardigheden, positieve eerdere relaties) als negatieve effecten (verlies kennis, vertraging).
Mate van autonomie <i>boundary spanner</i>	Meer autonomie zorgt ook voor spanningsvelden met eigen organisatie, omdat de achterban over de te varen koers van mening kan verschillen.
Complexiteitsabsorberende of -reducerende stijl	In de tijd van het gebiedscollectief een sterk absorberende of vergrotende stijl, waardoor samenwerking werd opgebouwd en men tot gezamenlijke visies en activiteiten kwam. Op het niveau van het eigenarencollectief zien we deze stijl nog steeds, maar individuele actoren hanteren meer een reducerende stijl dan voorheen in deze fase. Zorgt voor druk op relaties.
Oordeel competenties actoren	Sterk oordeel dat specifieke kennis van gebieds- en vastgoedontwikkeling en 'weten hoe het spel werkt' bevorderend werkt.
Mate van <i>structural embeddedness</i>	Eerdere positieve ervaringen werken bevorderend op samenwerking. Ook de toename van gelijkgestemden (ontwikkelaars) aan tafel werkte in de planvormingsfase bevorderend.
<i>Failing together</i>	Partijen werken samen door overtuiging dat dit het beste plan oplevert, maar ook omdat de eigendomsverdeling en de rol van de gemeente samenwerking ook afdwingt.

Figuur 5.6: Bevorderende en belemmerende condities Merwede

5.6 Resumerend

Merwede is een bijna een ideaaltypisch voorbeeld van de gebiedstransformatie, waarbij ook nog eens een organische ontwikkelstrategie en integrale ontwikkelstrategie door de tijd heen zichtbaar zijn. Daarin is gebleken dat de organische strategie in een crisisperiode de basis heeft gelegd voor het overwinnen van één van de barrières van dit type ontwikkeling: versnipperd eigendom. Wat organisch begon, is inmiddels integraal geworden, onder invloed van de druk op de woningmarkt in steden en de opgaande markt. Dat heeft in Merwede consequenties gehad voor de samenwerkende relaties. Hoewel de verdeling van grondposities eigenlijk onveranderd is gebleven, zijn de eigenaren wel grotendeels veranderd, mede als gevolg van de succesvolle organische periode. Over de gehele ontwikkeling zien we overwegend positieve verhalen over de samenwerking, waarbij de grootste obstakels voor de ontwikkeling van buiten blijken te komen (woonboten, betaald parkeren in omgeving). Met de wisseling van eigenaren en de naderende faseovergang, waarbij de planvorming steeds concretere vormen aanneemt en afspraken gemaakt moeten worden over fasering en programma, komt er echter druk op de relaties te staan. Daarin wordt veel geïnvesteerd in de hoop voldoende vertrouwen op te bouwen om tijdig te afspraken te komen en de essenties van het plan overeind te houden. Wel zien we dat de openheid op het gebied van demarcaties over inhoud, participatie, structuur en context minder wordt in deze fase. De eigenaren zijn nu aan zet en moeten er met elkaar uit komen om de basis te leggen voor de samenwerking in de toekomst.

6. De cases vergeleken

6.1 Introductie

Nieuw Delft en Merwede zijn beiden voorbeelden gebleken van dynamische en complexe gebiedstransformaties, die veel hebben gevraagd van samenwerkende relaties tussen actoren. Als we terugkijken naar de vier barrières van gebiedstransformaties uit het inleidende hoofdstuk (zie figuur 6.1) hebben we legio voorbeelden waar kunnen nemen.

Juridische barrières	Financiële barrières	Bestuurlijk-organisatorisch barrières	Inhoudelijk-technische barrières
• Lastige en langdurige procedures (onteigening bestaande gebruikers, aanpassing bestemmingsplannen, vergunningen, etc.) • Beperkende nationale regelgeving (geluidsnormen, milieunormen) en lokale beleidsregels (zoals parkeernormen)	• Hoge kosten door onteigening/uitplaatsing bestaande bedrijven, bodemsanering, proces-, advies- en infrastructuurkosten • Hoge kosten als gevolg van grondspeculatie • Bij GREX zorgen hoge kosten voor sturing op dure vastgoedproducten in hoge dichtheden, waar niet altijd vraag naar is • Beleggers zijn onzeker over het rendement van sommige producten en kunnen om fiscale redenen niet investeren in ontwikkeling	• Onduidelijke of afwezige omgevingsvisies en gebiedsproposities van de lokale overheid (ofwel 'zwabberend beleid'), daardoor weten ontwikkelende partijen niet waar ze aan toe zijn • Politieke onzekerheid (4-jaarstermijn) en gebrek aan ambtelijke expertise (o.a. door gekrompen ambtelijk apparaat) en continuïteit	• Fysieke integratie van functies en beleidsthema's is complex • Er is sprake van cognitieve onzekerheid doordat 'definitieve' kennis over beleidsopgaven als mobiliteit en duurzaamheid niet bestaat.

Figuur 6.1: De vier barrières van gebiedstransformaties (bron: Verheul e.a., 2017, eigen bewerking)

In Delft waren er grote financiële barrières als gevolg van de voorinvesteringen die met de aanleg van de tunnel gemoeid waren en de veel te optimistische business case voor Nieuw Delft die onderdeel was van het totale project. Die tunnel vormde ook een inhoudelijk-technische barrière, die eerst geslecht moest worden voordat de gebiedsontwikkeling op gang kon komen. De bestuurlijk-organisatorische barrières kwamen samen in de ontbinding van de raamovereenkomst met de OCSD en het organiseren van de verschillende samenwerkingsrelaties tussen de OCSD, de gemeente, het OBS en nieuwe marktpartijen. De juridische barrières zouden we in dit licht bijna als minder uitdagend beschouwen, maar dat kwam vooral omdat veel van de meer planologische hobbels al genomen waren bij de start van de bestudeerde periode. In de uitvoering kwamen we echter ook weer obstakels tegen bij vergunningstrajecten en parkeerbeleid.

In Utrecht zien we diverse typische financiële barrières. Diverse strategische verwervingen die zorgen voor hoge kosten die terugverdiend moeten worden en sturing op hoge dichtheden om de grondexploitatie sluitend te krijgen bijvoorbeeld. Ook worden daardoor inhoudelijk-technische uitdagingen gecreëerd, zoals de innovatieve gezamenlijke energie- en mobiliteitsconcepten die geïntroduceerd worden. Het versnipperde grondeigendom zorgt voor diverse bestuurlijk-organisatorische barrières, die geslecht trachten te worden door het gebiedscollectief Meer Merwede en nu door het eigenarencollectief. In de tussentijd moeten deze actoren diverse juridische barrières slechten, zoals het opstellen van een omgevingsvisie, een bestemmingsplan en het doorlopen van een MER-procedure.

In dit hoofdstuk vergelijken we de cases op een aantal onderdelen: de marktvormende, marktregulerende en marktstimulerende instrumenten in relatie tot organiserend vermogen, de ontwikkelpaden van relaties, de wijze waarop actoren omgaan met inhoudelijke, participatieve, structuur- en contextuele grenzen in het project en de bevorderende en belemmerende condities. We gaan daarbij op zoek naar de overeenkomsten en verschillen tussen de cases en proberen die ook te duiden.

6.2 Instrumenten en organiserend vermogen

We hebben in beide cases geïnventariseerd aan welke visies en plannen er werd gewerkt, in hoeverre er subsidies beschikbaar waren of voorinvesteringen door de overheid werden gepleegd en welke overeenkomsten werden afgesloten of planologische procedures doorlopen. In meer technische bewoordingen: we hebben gezocht naar koppelingen tussen marktvormende, marktregulerende, marktstimulerende instrumenten en organiserend vermogen. Deze hebben we samengevat in figuur 6.2. In de praktijk is het onderscheid niet altijd zuiver te maken, omdat instrumenten soms verschillende doelen dienen. In het overzicht is bij twijfel gekozen voor de meest voor de hand liggende categorie of is de maatregel in beide categorieën opgenomen.

Type	Nieuw Delft	Merwede
Marktvormend	Ambitie Nieuw Delft Zicht op Delft Integraal Ontwikkelplan	Ontwikkelperspectief Merwede Ontwikkelambitie Merwede Schetsontwerp Merwede Voorlopig Ontwerp Merwede
Marktregulerend	Raamovereenkomst OCSD Ontwikkelbedrijf Spoorzone Delft Ontwikkelovereenkomsten	Omgevingsvisie Bestemmingsplan MER Akkoord op hoofdlijnen eigenaren SOK eigenaren
Marktstimulerend	Stresstest en verliesvoorziening	Gebiedscollectief Meer Merwede
Capacity building	Mal-contramal constructie Detacheringen Gezamenlijke huisvesting	Gebiedscollectief Meer Merwede Eigenarencollectief Merwede

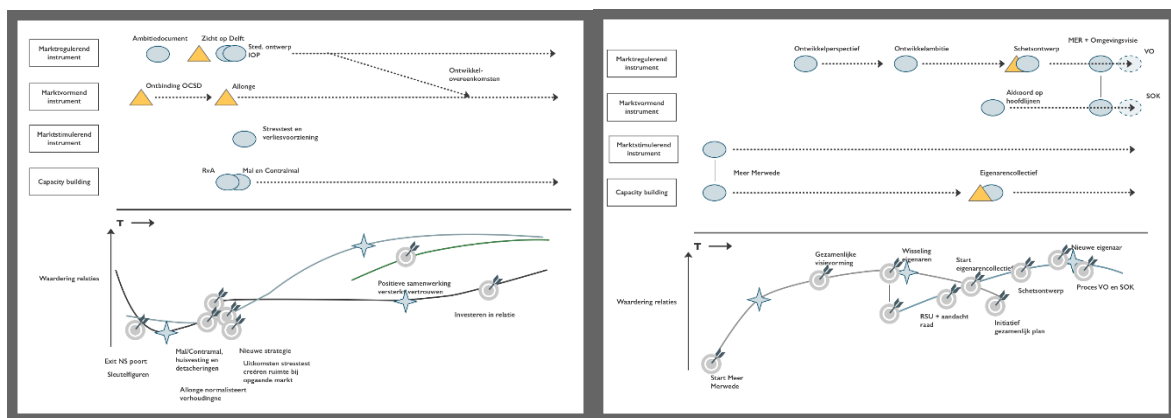
Figuur 6.2: Instrumenten in de cases

In beide cases zien we over het hele spectrum van mogelijkheden meerdere koppelingen tussen organiserend vermogen en de instrumenten. De instrumenten die door de respondenten het meest prominent besproken worden in relatie tot organiserend vermogen zijn de visies, de strategieën en de wederzijds contractueel vastgelegde of vast te leggen afspraken. De nadruk ligt vooral op deze marktvormende en marktregulerende argumenten. Bij die laatste gaat het in de gesprekken in mindere mate ook over zaken als een bestemmingsplan, een Milieueffectrapportage of parkeerbeleid. Marktstimulerende instrumenten komen in beide cases niet expliciet naar voren in de interviews, al zien we in beide cases wel dat de gemeente bepaalde risico's en verantwoordelijkheden op zich neemt. In Delft was dat de beslissing om een groot verlies in te calculeren op het project en het ontwikkelrisico naar zich toe te trekken. In Utrecht zien we dit in de wijze waarop de gemeente investeerde in het van de grond krijgen van Meer Merwede in de beginfase en de wijze waarop ze nu afziet van opportunistisch gedrag met haar eigen grondpositie en deze inzet voor het mogelijk maken

Wel zijn er duidelijke verschillen te zien tussen de beide cases. In Utrecht is men nog voornamelijk bezig met het ontwikkelen van marktvormende en marktregulerende instrumenten. Het betreft nog vooral planvorming en discussies over de wijze waarop de toekomstige samenwerking moet worden vormgegeven. In Delft kwam men juist vanuit een situatie waarin een bepaald plan en bijbehorende overeenkomst onuitvoerbaar bleek en men daar alleen met een koerswijziging en andere rol uit kon komen. Het ging met name om het wijzigen van bestaande werkwijzen. In Utrecht zien we ook een meer gestage ontwikkeling in de bestudeerde periode, terwijl in Delft vooral aan het begin van de bestudeerde periode een piek te zien door het gelijktijdig doorbreken van de impasse én het uitzetten van een nieuwe inhoudelijke en strategische koers. De inspanningen in Utrecht zijn er op gericht om relaties op te bouwen en goed te houden. In Delft moest er vooral reparatiewerk uitgevoerd worden op dit vlak, zowel tussen de gemeente en het OBS, als tussen deze partijen en de OCSD. Dat reparatiewerk werd zowel door actoren van buiten verricht (mediators en experts), als door bestaande actoren bij deze partijen. Nu is men echter in rustiger vaarwater gekomen.

6.3 Ontwikkelpaden relaties

Relaties tussen partijen ontwikkelen zich zoals verwacht met de nodige dynamiek gedurende het proces. Daarin is wel een aantal overeenkomsten en verschillen waar te nemen. De beide visualisaties van ontwikkelpaden, kantelpunten en *critical relational events* zijn hieronder ter illustratie naast elkaar opgenomen (zie figuur 6.3).



Figuur 6.3: Visualisaties ontwikkelpaden samenwerkende relaties – Nieuw Delft (l) en Merwede (r)

Het valt op dat wanneer er gewerkt wordt aan een nieuwe visie of ruimtelijk plan, respondenten positief spreken over de samenwerking en relaties. Partijen zitten er op dat moment open in en zijn vooral gericht op het vergroten van de potenties van een gebied. Inhoudelijke vraagstukken (mobiliteit, duurzaamheid, verdichting, parkeren) worden dan nog vooral benaderd als technische problemen waar ontwerp oplossingen voor gevonden moeten worden. Dit wordt gezien als zaken waar je samen uit kunt komen. Het wordt echter in dit soort processen spannend op het moment dat er keuzes vastgelegd moeten gaan worden of op het moment dat er sprake is van sterk uiteenlopende meningen over de te volgen koers, de interpretatie van juridische afspraken of de verdeling van risico's. In Delft leidde dit tot een impasse en die een jarenlange doorwerking heeft gehad in de relaties tussen actoren. In Utrecht zien we dat partijen toewerken naar zo'n *point of no return* en er spanning op de relaties komt te staan. Partijen moeten nu expliciteren en vastleggen hoe ze gaan

samenwerken, hoe risico's, kosten en opbrengsten gaan verdelen en welke mate van autonomie er nog is voor partijen. Discussies over hoe nauw marktregulerende instrumenten geïnterpreteerd moeten worden, of dit nu contracten of beleidsregels zijn, leidt in beide cases tot spanningen. Wel zijn dit de momenten waarop respondenten aangeven dat als hier een gezamenlijke oplossing voor wordt gevonden, dit leidt tot meer vertrouwen en samenwerking waar later weer voordeel uit wordt gehaald. Als dit niet lukt leidt dit tot stagnatie of tot opportunistisch gedrag.

In Delft en Utrecht was wel een ander en deels tegengesteld procesverloop waar te nemen. In Delft begonnen de relaties in de bestudeerde periode, zowel tussen gemeente en OBS, als tussen deze twee partijen en de OCSD op een dieptepunt. Deze relaties verbeterden, respectievelijk normaliseerden, in de loop der tijd, waarbij inmiddels in de breedte overwegend positief wordt gesproken over de samenwerking tussen partijen. In Utrecht was een periode te zien waarin de relaties zich alsmaar positief ontwikkelden totdat er een koerswijziging kwam. Nieuwe actoren zorgden ervoor dat de organische ontwikkelstrategie verlaten werd voor een integrale ontwikkelstrategie. Voor een deel van de partijen betekende dat een positieve wending, omdat er meer gelijkgestemde partijen bij kwamen, voor een ander deel van de partijen juist een negatieve wending, omdat er opgebouwde waarde uit het gebied verdween en het organische ontwikkelconcept verlaten werd. Utrecht kent een grilliger verloop in de waardering van relaties dan Delft, dat meer gekenmerkt wordt door een periode van hoogspanning en relatieve rust.

Type	Inzichten uit cases
Positieve kantelpunten	Visies en planvorming Bewuste investeringen in samenwerkende relaties Toetreding van gelijkgestemde actoren Toetreding van actoren met de 'juiste' kennis en vaardigheden Ruime interpretatie van overeenkomsten bij obstakels Gemeente die risico op zich neemt
Negatieve kantelpunten	Discussies over opstellen overeenkomsten Strikte interpretatie van overeenkomsten bij obstakels Toetreding andersgestemde actoren Wisselingen van eigenaren met hoge verwervingskosten

Figuur 6.4: Positieve en negatieve relationele kantelpunten in de cases

6.4 Grenzen overspannen en verleggen

In beide cases zijn de wijze waarop actoren omgaan met het afbakenen van grenzen van invloed op de dynamiek van samenwerkende relaties. Maar ook deze *boundary judgments* zelf bleken dynamisch. Grenzen worden voortdurend opgetrokken, bewerkt, verplaatst, overspannen en doorkruist. Het effect daarvan op de samenwerking is ook niet altijd even eenduidig. In deze paragraaf vergelijken we de cases met elkaar op gebied van de *boundary judgments*. We beschrijven daarbij vooral een aantal overkoepelende observaties, ten opzichte van de beschrijving van de *boundary judgments* in de individuele casebeschrijvingen.

Mate van openheid verandert gedurende het proces

In Delft zien we een toenemende mate van open *boundary judgments* gedurende het ontwikkelproces, die volgens respondenten van doorslaggevende betekenis waren voor het doorbreken van impasses en de voortgang van het project. In Utrecht zien we juist in de huidige fase een beweging richting

meer gesloten *boundary judgements*, na een periode van zeer open *boundary judgements* die door respondenten als doorslaggevend worden gezien om te komen tot waar men nu staat. In Delft werd echter aangegeven dat in de fase van de impasse het vermogen om meer open *boundary judgements* te maken, met name rond de interpretatie van het contract, grotendeels ontbrak totdat er nieuwe actoren ten tonele verschenen en een van de contractpartijen zich terugtrok. In Utrecht zien we dat in deze fase wisselingen van partijen de mate waarin open *boundary judgements* gemaakt worden nu juist onder druk zet, maar wel dat de continuïteit in de betrokkenheid van een aantal actoren daar wel een waarborg voor biedt. In beide cases komt naar voren dat 'vasthouden aan de letter van de wet' in dit soort overeenkomsten niet tot de gewenste resultaten en samenwerking leidt. Juist het zoeken naar 'mazen in de wet', ruimere interpretaties of creatieve oplossingen die wel binnen de afspraken vallen, leiden tot een verbetering van samenwerkende relaties.

Toename van het aantal partijen zegt niet alles over mate van samenwerking

Op het gebied van participatie verschillen beide cases. In algemene zin kan gezegd worden dat in Utrecht meer open *boundary judgements* op dit vlak worden gemaakt. Het aantal van nature betrokken partijen (eigenaren) is groter, maar in de tijd van Meer Merwede zijn ook veel partijen actief betrokken bij de planvorming en activiteiten in het gebied. Met de beëindiging van Meer Merwede en de start van het eigenarencollectief, is de participatie minder geworden in relatieve zin, maar nog steeds hoog in absolute zin ten opzichte van Delft. Het aantal actieve marktpartijen in het gebied is in Delft weliswaar toegenomen, maar alleen op uitvoerend niveau. De gemeente heeft inhoudelijk en financieel de regie overgenomen. Tijdens de totstandkoming van het plan 'Zicht op Delft' en het Integraal Ontwikkelplan is wel een toename van het aantal participanten te zien, maar dat is wel fase gebonden.

Oog voor de omgeving biedt vooral kansen

In beide ontwikkelingen werden op momenten bepalende connecties naar ontwikkelingen in de omgeving gemaakt die voor voortgang in het project hebben gezorgd. In Delft was dat bijvoorbeeld deelname aan het programma 'Ontslakken in gebiedsontwikkeling' waar de huidige werkwijze nu het resultaat van is. Merwede werd in de Ruimtelijke Strategie van Utrecht tot prioritair gebied aangewezen en loopt voorop in het proces rond de Omgevingsvisie. Deze open *boundary judgements* zorgen voor meer urgentie en een toename in menskracht, middelen en/of kennis waar het project van profiteert.

Scheiding taken en verantwoordelijkheden werkt ook bevorderend voor samenwerking

Een interessant gegeven zien we ook in de gemeentelijke organisatie. In Delft is gekozen voor een strikte scheiding tussen gemeente (publiek) en OBS (privaat), door een aparte juridische entiteit (BV) op te richten met een eigen mandaat en apparaat. Toen dit in de praktijk onvoldoende functioneerde is door middel van diverse interventies deze werkwijze verbeterd. Er zijn meer medewerkers vanuit de gemeente naar het OBS gedetacheerd, de organisaties zijn fysiek op dezelfde locaties gehuisvest en er is een nieuw samenwerkingsmodel bedacht (mal-contramal). De relaties en contacten tussen de twee organisaties zijn verbeterd en de harde organisatiegrenzen zijn in de loop der tijd deels vervaagd. De BV wordt op afzienbare termijn beëindigd, maar de werkwijze blijft, doordat er een *dedicated* interne projectorganisatie komt met een vergelijkbaar mandaat. Deze werkwijze functioneert naar tevredenheid. In Utrecht zien we een soortgelijk eindpunt, maar met een andere route. In de fase waarin Meer Merwede begon was er vanuit de gemeente nog geen grote projectorganisatie werkzaam in het gebied. Nadat de gemeente ook haar eigen grondpositie in de ontwikkeling inbracht en er naar een integrale gebiedsontwikkeling werd toegewerkt, is er een volwaardige projectorganisatie opgezet.

De gemeente heeft er voor gekozen om ook hier een onderscheid te maken naar de publieke en private rol. Dat is geen 100% scheiding en in de bewoording van respondenten 'doet de één meer de private kant en de ander meer de publieke kant', maar dit wordt als een positief punt gezien in de samenwerking. Het zorgt ervoor dat beide kanten van het belang van de gemeente evenveel aandacht krijgen en het voor iedereen duidelijk is in welke rol de gemeente aan tafel zit.

6.5 Bevorderende en belemmerende condities

Net als in de individuele casebeschrijvingen wordt voor het beschrijven van de bevorderende en belemmerende condities de opgestelde lijst uit hoofdstuk 2 gebruikt: de mate stabiliteit van actoren in het netwerk, de mate van autonomie van boundary spanners, complexiteitsabsorberende en complexiteitsreducerende stijlen, de oordelen over de competenties van actoren, de mate van structural embeddedness en of er sprake is van eerder falen bij het oplossen van problemen zonder samenwerking. Hier kijken we naar de overeenkomsten en verschillen tussen de twee cases.

Wisselingen in het netwerk: vloek en zegen

In beide cases geldt dat stabiliteit in het netwerk geen eenduidige conditie is. Wisselingen in het netwerken spelen weliswaar een belangrijke rol, maar doen dit zowel bevorderend als belemmerend. Wisselingen van actoren en partijen hebben volgens de respondenten op korte termijn altijd wel een vertragend effect. Dat komt omdat veel impliciete kennis verloren gaat en opnieuw opgebouwd moet worden, afspraken uit het verleden op z'n minst opnieuw uitgelegd en soms gewijzigd moeten worden en relaties opnieuw moeten worden opgebouwd. Ook heeft een nieuwe actor, ook al is de organisatie waarvoor deze persoon werkt hetzelfde gebleven, altijd tijd nodig om een eigen koers uit te zetten. Op langere termijn hoeven wisselingen vaak niet negatief uit te pakken en hebben ze ook positieve effecten. Als er gelijkgestemde partijen bij komen heeft dat volgens de respondenten een positieve invloed. Hier kan tegenover gesteld worden dat dit ook het aantal perspectieven dat meegenomen wordt in de ontwikkeling wordt beperkt. Volgens respondenten kan een nieuwe actor ook een verfrissende blik op de materie hebben of kwaliteiten met zich mee brengen die zijn of haar voorganger niet had in de ogen van andere actoren. In de cases is hiervan vooral sprake als de nieuwe actor kennis van integrale gebiedsontwikkeling en vastgoedontwikkeling met zich mee brengt. Mensen die 'snappen hoe het spel werkt'.

Stapelen van positieve ervaringen

Het oordeel over competenties van actoren is deels ook het gevolg van de mate waarin actoren al eerder met elkaar positief hadden samengewerkt. De mate van structural embeddedness wordt door respondenten als een bevorderende conditie gezien, wat door verschillende praktijkvoorbeelden werd onderbouwd. Eerdere positieve samenwerkingen in een ander project leidde tot een vlotte samenwerking in het huidige project. Actoren en partijen met een goede reputatie worden in de cases vrij snel opgenomen in het netwerk. Externe partijen die het project binnen worden gehaald komen vaak uit het netwerk van actoren. Respondenten spraken vrijuit over positieve voorbeelden op dit vlak. Minder goede voorbeelden werden niet genoemd, al leidde doorvragen, anonimiseren, veralgemeniseren of off the record spreken wel tot een aantal voorbeelden van spanningen in relaties, zij het zeer beperkt. Die hebben vooral te maken met opportunistisch gedrag, vasthouden aan strikte interpretaties van juridisch vastgelegd afspraken terwijl dit niet voor voortgang zorgt of handelen achter de rug om van actoren.

Omgaan met de achterban

In beide cases is niet gebleken dat er een gebrek aan autonomie bij de actoren was of een gebrek aan steun vanuit de eigen organisaties. Wel hebben vooral publieke actoren te maken met het moeten verenigen van meerdere belangen en opvattingen uit de organisatie dan de private actoren. Bij private actoren is het niet zozeer de vraag of allerlei inhoudelijke vanuit de organisatie opgeworpen beleidsdoelstellingen geïncorporeerd moeten worden, maar gaat het meer over de mate waarin binnen de kaders van de gelieerde partijen, zoals beleggers, wordt gebleven. In beide cases is bij de gemeentelijke organisatie een scheiding tussen project en organisatie, of publiek en privaat, aangebracht. In de beginjaren was dit in Delft een harde juridische scheiding in de vorm van een OntwikkelBV. In de loop der tijd zijn die organisatiegrenzen deels vervaagd. Daardoor lijken de werkwijzen in Utrecht en Delft te convergeren, al zijn de uitgangssituaties wel totaal anders.

Samenwerken: toch een noodzakelijk kwaad?

Delft is een duidelijk voorbeeld waar de ontwikkeling volledig is vastgelopen, totdat beide partijen inzagen dat het risico niet bij één partij lag en men er gezamenlijk uit moest komen. Dat dit uiteindelijk gebeurde was te danken aan een aantal sleutelfiguren en externe experts die voor de nodige externe validatie zorgden van de deal die was uit onderhandeld. Leidde dat tevens in een doorbraak in de samenwerking? Daar kunnen we nee op zeggen. In de volgende planvorming was de voormalige contractpartij vrijwel niet betrokken en deze komt pas in de uitvoeringsfase weer nadrukkelijker in beeld. In die recente periode zijn de verhoudingen ook weer genormaliseerd. Er wordt echter in hele andere bewoordingen over deze samenwerking gesproken dan in Utrecht. In Utrecht heeft een impasse zoals in Delft zich ook niet voorgedaan. Ook liggen de verhoudingen tussen partijen anders, mede als gevolg van de eigendomsverhoudingen. Die zorgen ervoor dat het niet zo is dat slechts één partij in de lead is. Alle partijen hebben elkaar nodig om de koek groter te maken. Daar is meer de vraag hoe groot de koek minimaal moet zijn en welke waarborgen ingebouwd moeten worden om opportunistisch gedrag van partijen tegen te gaan. De grondpositie van de gemeente en het spel tussen de publieke en private rol zorgt ervoor dat de gemeente incentives biedt om tot samenwerking te komen. Door geen medewerking te verlenen vanuit haar publieke rol of door haar grondpositie niet in te zetten voor het grotere geheel, heeft ze een stok achter de deur richting partijen.

Conditie	Overkoepelende inzichten
Mate van stabiliteit van actoren in het netwerk	Wisselingen in het netwerk hadden zowel positieve (juiste kennis, vaardigheden, positieve eerdere relaties) als negatieve effecten (verlies kennis, vertraging).
Mate van autonomie <i>boundary spanner</i>	Geen gebrek aan autonomie waargenomen. Publieke <i>boundary spanners</i> hebben wel meer te maken met het verenigen van belangen en opvattingen in de eigen organisatie. Een te grote autonomie van actoren, zonder daar een structuur aan te koppelen, maakt het proces minder beheersbaar.
Complexiteitsabsorberende of -reducerende stijl	Beiden kunnen tot een verbetering van de samenwerking leiden. Soms is het noodzakelijk om grenzen ruimer te definiëren waardoor nieuwe partijen geactiveerd worden of nieuwe oplossingsrichtingen ontstaan. Soms is het noodzakelijk om zaken in te kaderen en vast te leggen, zodat commitment gewaarborgd is, opportunistisch gedrag voorkomen wordt en samenwerking effectiever kan verlopen.
Oordeel competenties actoren	Sterk oordeel dat specifieke kennis van gebieds- en vastgoedontwikkeling en 'weten hoe het spel werkt' bevorderend werkt.
Mate van <i>structural embeddedness</i>	Eerdere positieve ervaringen en bestaande relaties zorgden voor doorbraken in processen en gaven vertrouwen voor creatieve oplossingen.

<i>Failing together</i>	Aangezien samenwerkingen binnen gebiedsontwikkelingen, door de rol van grondposities en de verhouding tussen overheid en markt gereguleerd is, is samenwerking vaak niet geheel vrijwillig. Negatieve ervaringen leiden daardoor vaak tot een vermindering van de samenwerkingsrelaties. Het in zien dat met elkaar nodig heeft om verder te komen is wel een voorwaarde voor samenwerking. Dit kan een negatieve aanleiding zijn (impasse) of een positieve (samen de koek groter maken).
-------------------------	--

Figuur 6.5: Overkoepelende inzichten uit de cases in bevorderende en belemmerende condities

6.6 Duiden verschillen en overeenkomsten

Om de verschillen en overeenkomsten te duiden kijken we naar een aantal kenmerken van de beide gebiedsontwikkelingen waarvan we verwachten dat die een invloed hebben op de samenwerkingsrelaties, maar die in zekere zin ook een gegeven zijn. Er zijn hier drie van dat soort kenmerken gedefinieerd, namelijk de eigendomsverhoudingen in het gebied, de padafhankelijkheden die zijn ontstaan door gebeurtenissen en besluiten in het verleden en de fase waarin het project zich bevindt. Er zijn uiteraard ook nog andere van dit soort kenmerken te verzinnen, maar dat paste niet meer binnen de scope van dit onderzoek. Van deze kenmerken is de verwachting dat ze in ieder geval een impact hebben op de totstandkoming en vorming van samenwerkingsrelaties en dat ze goed te beschrijven zijn op basis van de casestudies.

Eigendomsverhoudingen

De uitgangsposities van de projecten zijn qua grondeigendom zeer verschillend. In Delft was het gehele plangebied in bezit van de gemeente als gevolg van eerdere verwervingen en bestaande posities die noodzakelijk waren voor het realiseren van het tunnelproject. Daardoor had de gemeente Delft verschillende opties voor de aanpak van de gebiedsontwikkeling: de ontwikkeling gunnen aan een concessie, kavelsgewijs ontwikkelen, opknippen in deelontwikkelingen. In Utrecht was die vrijheid er sinds het begin niet. Eigenaren hadden, binnen de bestaande kaders, ook zelf kunnen gaan ontwikkelen en tot plannen kunnen komen die vanuit de huidige integrale ontwikkeling onwenselijk waren geweest. Andere eigenaren hadden door de ligging van hun perceel juist andere eigenaren nodig om iets van de grond te krijgen. De gemeentelijke positie is groot genoeg om zelfstandig te ontwikkelen, maar cruciaal in het voor elkaar krijgen van de gewenste dichtheden. De kans op een samenwerkingsverband tussen meerdere partijen was in Utrecht dus al vanaf de start veel groter dan in Delft.

Padafhankelijkheden

In Delft was al sprake van een langer spoor van padafhankelijkheden dan in Utrecht die een grote invloed hebben gehad op de huidige manier van samenwerken en de relaties tussen actoren. De Spoorzone Delft loopt al sinds de jaren 1980 en was feitelijk opgesplitst in een infrastructureel project, gevolgd door een gebiedsontwikkeling. Waar in 2005 in Delft werd begonnen met het tunnelproject, werd in Utrecht toen voor het eerst een visie neergelegd op het toekomstige transformatie van het gebied. In Delft was in die fase het grootste vraagstuk hoe het tunnelproject gefinancierd kon worden en hoe de risico's van het project het beste gemanaged konden worden. Daardoor werd gekozen om de gebiedsontwikkeling in één keer te gunnen aan de OCSD op basis van een vaste prijsafsprake. Het tunnelproject kon daarmee van start, maar toen de crisis aanbrak en de overeenkomst met de OCSD onhaalbaar bleek, zette dat veel druk op het project. Delft had theoretisch dus meerdere opties voor de strategie van de gebiedsontwikkeling, maar koos voor een die het beste paste in de urgentie van dat moment: het van de grond krijgen van het tunnelproject. In Utrecht sloeg de crisis ook toe, maar meer dan een visie op het gebied lag er toen niet. Het gebied was, hoewel het te kampen had met

toenemende leegstand, nog steeds in gebruik. De stad had nog andere projecten in uitvoering die meer urgentie hadden en dat creëerde de ruimte voor het experimenteren met een organische aanpak in Merwede. Dat heeft er onder andere toe geleid dat de principes van het samen stadmaken zijn verankerd in het beleid van de stad en dat er in de gebiedsontwikkeling een groot deel creatieve bedrijvigheid is opgenomen die er anders wellicht niet was geweest. Dat zijn, hoewel minder harde en vergaande padafhankelijkheden dan in Delft, wel factoren die lang doorwerken in de strategie en de samenwerking tussen actoren.

Fase

Beide projecten verkeren ook in een andere fase. Nieuw-Delft bevindt zich in de uitvoeringsfase, waarbij bouwrijpe kavels via tenders of één op één uitgegeven worden aan marktpartijen die binnen de door de gemeente gestelde kaders gaan ontwikkelen. Merwede bevindt zich nog in de planvormingsfase, maar wel in een gebied dat in gebruik is en blijft tijdens de ontwikkeling. Iedere fase kent zijn eigen discussies en behoefte aan organiserend vermogen. In Delft gaan de discussies nu over stijgende bouwkosten versus kwaliteit, problemen bij het realiseren van een opgelegde parkeernorm, managen van bouwlogistiek met meerdere ontwikkelaars en het vullen van de beoogde vierkante meters kantoorruimte. Dat zijn andersoortige discussies dan over een stedenbouwkundige ontwerp voor het gehele gebied, gezamenlijke mobiliteitsconcepten die nog niet bestaan en de wijze waarop in het vervolg de samenwerking tussen zeven partijen juridisch gestalte moet krijgen en hoe kosten en baten worden verdeeld, zoals deze in Merwede nu gevoerd worden. Dat wil niet zeggen dat als Merwede eenmaal in de uitvoeringsfase zit, het tegen dezelfde issues aan zal lopen als in Nieuw-Delft. Naast deze issues, zal in Merwede altijd de complexiteit van de meerdere eigenaren blijven spelen die voor een eigen dynamiek zal zorgen.

6.7 Resumerend

De twee onderzochte cases zijn beide te kenmerken als binnenstedelijke gebiedstransformaties, maar verschillen op veel fronten van elkaar op de geanalyseerde onderwerpen. De ontwikkelpaden van relaties verliepen in de bestudeerde fases anders en de dalen die men in Delft heeft meegemaakt, zien we niet terug in Utrecht. In dit hoofdstuk is geconcludeerd dat de verschillen met name voortkomen uit de verschillende eigenschappen van de gebiedsontwikkeling: het grondeigendom, de ontwikkelstrategie en de fase waarin de ontwikkeling zich bevindt. Maar de overeenkomst vinden we veel meer in de momenten waarop samenwerkingen onder druk komen te staan of juist positief gewaardeerd worden. Dat laatste zien we wanneer er grotere mate van openheid wordt gehanteerd bij de afbakening van vraagstukken op het gebied van inhoud, participatie, structuur en context. De belangrijkste begrenzers voor deze beslissingen lijken vooral te liggen op het gebied van risicoverdeling en de mate waarin zaken gedetailleerd vastgelegd moeten worden, in plannen dan wel samenwerkingen. In beide cases was ook te zien dat niet alleen de relaties binnen de gebiedsontwikkeling tellen, maar dat ook eerdere positieve ervaringen in andere projecten en steden. Dit is één van de redenen waarom een wisseling van actoren in een project niet altijd negatief hoeft uit te werken voor een gebiedsontwikkeling. Hoewel er altijd een bepaalde mate van vertraging en kennisverlies optreedt, brengen de actoren en partijen die er voor terug komen vaak ook vertrouwen, kennis en middelen met zich mee, die de voortgang van de ontwikkeling ten goede komen.

7. Conclusies en aanbevelingen: omgaan met de dynamische relaties in gebiedsontwikkeling

7.1 Introductie

Organiserend vermogen wordt zowel in de praktijk als in de wetenschap breed erkend als succesfactor bij complexe gebiedsontwikkeling. Als gevolg van het toenemende belang van gebiedstransformaties, misschien wel de meeste complexe gebiedsontwikkelingen van allemaal, groeit ook het belang van voldoende organiserend vermogen. Hoewel breed erkend als succesfactor, is organiserend vermogen wetenschappelijk gezien nog een *ill defined* concept binnen ons werkveld. In deze scriptie zijn we op zoek gegaan naar een vertaling van het concept *capacity* als invulling voor het praktijkbegrip organiserend vermogen in gebiedsontwikkeling en een methode waarmee we het ontstaan van organiserend vermogen kunnen onderzoeken. *Capacity* wordt in meerdere disciplines gebruikt als concept om te verklaren waarom sommige netwerken van wederzijds afhankelijke publieke en private actoren beter in staat zijn om gezamenlijk complexe opgaven te realiseren dan andere netwerken. Dit vermogen ontstaat in de sociale (inter)acties tussen diverse actoren. Op basis van verschillende inzichten hebben we organiserend vermogen gedefinieerd als de mate waarin actoren in staat zijn om samenwerkende relaties op te bouwen, hulpbronnen te mobiliseren en verschillende handelingsperspectieven te incorporeren die bijdragen aan de realisatie van de gebiedsontwikkeling. We spreken van samenwerkende relaties als actoren zich inspannen om gezamenlijk een resultaat te behalen dat ze niet alleen kunnen bereiken. Dat concept past goed bij gebiedsontwikkeling, dat niet voor niets door De Zeeuw (2018, p. 10) is gedefinieerd als de “kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen”. Het kunnen integreren van al deze elementen in een gebiedsontwikkeling betekent automatisch ook het afbakenen van grenzen. Wat behoort wel en niet tot de scope? Wie worden wel en niet betrokken? Wie is waarvoor verantwoordelijk? Cruciaal voor het ontstaan van organiserend vermogen is het kunnen overspannen en oprekken van deze grenzen, oftewel *boundary spanning*. Dat vraagt veel van al die *boundary spanners* in de gebiedsontwikkeling: (projectmanagers, gebiedsontwikkelaars, directeuren, adviseurs, ontwerpers, gebiedsregisseurs), want samenwerking mag dan logisch klinken, makkelijk is het niet.

De hoofdvraag voor deze scriptie luidde daarom:

- Hoe ontstaat *boundary spanning* in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling en wat zijn hiervoor bevorderende en belemmerende condities?

In dit hoofdstuk geven we antwoord op deze vraag door de inzichten uit de literatuurstudie en de twee praktijkcases te integreren in een aantal overkoepelende thema's. Daarbij wordt steeds de verbinding gemaakt tussen concepten uit de literatuurstudie en de uitkomsten van de casestudies. De hoofdvraag spreekt bewust van de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling. Dat wil niet zeggen dat de conclusies die we hieronder beschrijven niet ook in andere publiek-private netwerken rond complexe opgaven of gebiedsontwikkeling in andere landen op kunnen gaan, maar ze zijn beschreven vanuit het oogpunt van de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling.

Voor de casestudies zijn in totaal 13 personen geïnterviewd die als *boundary spanner* zijn aan te merken en die in één of meerdere periodes betrokken zijn geweest bij één van de bestudeerde gebiedstransformaties. We hebben daarvoor een analysekader opgesteld om het ontstaan van *capacity* in de dynamische relaties tussen actoren te kunnen onderzoeken. In de cases zijn de ups en downs in

de samenwerkende relaties tussen actoren gedurende (een deel van) het proces onderzocht en gevisualiseerd (zie afbeelding). We spreken van samenwerkende relaties als actoren zich inspannen om gezamenlijk een resultaat te behalen dat ze niet alleen kunnen bereiken. Op basis van de positieve en negatieve verhalen ('narratives') die actoren vertellen over deze samenwerking is gezocht naar kantelpunten ('relational turning points') en bepalende gebeurtenissen ('critical relational events'). Ook geven we in dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen voor de praktijk en vervolgonderzoek. In die laatste paragraaf wordt tevens gereflecteerd op de wijze waarop het ontstaan van organiserend vermogen in de relaties tussen actoren in deze scriptie kan worden onderzocht.

7.2 Conclusies

7.2.1 Gebiedsontwikkeling fundamenteel anders door *ruimtelijke ordening - markt relaties*

Samenwerkende relaties in gebiedsontwikkeling kunnen niet goed begrepen worden zonder rekening te houden met de invloed van vastgoedmarkten, het kapitaalintensieve en risicovolle karakter van projectontwikkeling, de typisch Nederlandse planologische tradities en verhoudingen tussen overheid en markt. Die hebben een bepalende invloed op de redenen waarom partijen samenwerken, welke samenwerkingsrelaties mogelijk zijn en welke mechanismen hierin dominant zijn. In deze scriptie zijn deze elementen samengevat onder de noemer *ruimtelijke ordening - markt relaties*, gebaseerd op het werk van Adams e.a. (2008). Gebiedsontwikkelingen komen tot stand binnen een samenspel van marktformende, marktregulerende en marktstimulerende instrumenten. Ook wordt er door partijen actief geïnvesteerd in het verbeteren van de samenwerking, *capacity building*.



Figuur 7.1: Typen instrumenten gebiedsontwikkeling (bron: Heurkens, 2012, eigen bewerking)

Deze instrumenten hebben een eigen invloed op de wijze waarop ze het handelen van marktactoren, waar de overheid in haar privaatrechtelijke rol ook toe behoort, beïnvloeden. Marktformende instrumenten creëren handelingsperspectieven en mogelijkheden. Het schetsontwerp in Merwede is daarvan een goed voorbeeld, omdat er bij dit plan hogere ambities kunnen worden behaald doordat partijen over hun eigen eigendomsgrenzen heen kijken. Marktstimulerende instrumenten vergroten de potenties voor partijen en geven incentives tot investeren en marktactiviteiten. In Delft nam de gemeente het risico volledig op zich en creëerde daarmee weer ruimte voor nieuwe samenwerkingen en partijen. Marktregulerende instrumenten kaderen de mogelijkheden in. Ze scheppen duidelijkheid naar partijen en verminderen de kans op opportunistisch gedrag, hoewel ze ook kunnen zorgen voor

impasses. De discussie over het ontbinden van de raamovereenkomst met de OCSD in Delft is daarvan een goed voorbeeld. Iedere fase in een gebiedsontwikkeling is zo gezien te omschrijven als de aanwending van een specifieke set aan instrumenten die op dat moment nodig zijn om voortgang te realiseren. Tegelijkertijd komen deze instrumenten alleen maar tot stand doordat partijen samenwerken. Ze zijn het resultaat van sociale (inter)acties tussen de betrokken actoren. Het vierde en laatste soort instrumentarium dat deze auteurs onderscheiden is *capacity building*, oftewel het bewust investeren in het verbeteren of vormgeven van de samenwerkende relaties. In Delft hebben we dat bijvoorbeeld gezien doordat het OBS en de gemeente fysiek op dezelfde plek gehuisvest werden en door de introductie van de mal-contramal constructie (zie hoofdstuk 4). In Merwede eerst door het vormen van een gebiedscollectief dat later vervangen werd door het eigenarencollectief.

In het onderzoeksproces is deze typologie van instrumenten zeer behulpzaam gebleken bij het verklaren waarom in sommige fases van een gebiedsontwikkeling de samenwerking makkelijker verloopt dan op andere momenten. Zo leidde het gezamenlijk ontwikkelen van visies of stedenbouwkundige ontwerpen in beide steden tot een meer positieve waardering van de onderlinge relaties. Dat sluit aan bij het werk van Healey (1998) en Inness & Booher (2003) over de bijdrage die *collaboratieve approaches to planning* leveren aan het opbouwen van samenwerkende relaties. Het zijn ook de instrumenten die in de cases het makkelijkste tot stand leken te komen, waarbij als 'van nature' een interactief en participatief proces hoort. Van marktstimulerende instrumenten waren minder voorbeelden voorhanden in de cases. De voorbeelden die er wel waren wijzen op een positievere waardering van relaties tussen actoren als gevolg van dit type instrumentarium. De keuze van de gemeente Delft om het risico van de ontwikkeling na het ontbinden van de raamovereenkomst met de OCSD naar zich toe te trekken was wellicht geen vrije keuze, maar creëerde wel ruimte voor nieuwe partijen en initiatieven. Daarnaast is er voor gekozen om niet van een rooskleurig scenario uit te gaan, waardoor de opgaande markt er nu voor zorgt dat er weinig obstakels zijn voor samenwerkende relaties. In Utrecht zorgde het gebiedscollectief Meer Merwede voor meer activiteiten in het gebied, een beter imago en waardevermeerdering voor de eigenaren.

In beide cases worden marktregulerende instrumenten - en dan met name de privaatrechtelijke ontwikkel- en samenwerkingsovereenkomsten - geassocieerd met druk op de relaties en spanningen. Dat komt doordat deze instrumenten direct gerelateerd zijn aan het opgeven van handelingsvrijheid, dwingen om impliciete normen expliciet en afdwingbaar te maken en directe gevolgen hebben voor de toedeling van risico's, kosten en baten. In Delft leidde dat uiteindelijk tot een impasse, die nog lang zijn sporen in de samenwerking tussen partijen heeft achtergelaten. Betekent een vermindering van de waardering van relaties door actoren dan ook automatisch minder organiserend vermogen? De cases wijzen er op dat dit niet zo is. In Merwede is ondanks dat er meer druk op de relaties komt nu partijen toewerken naar concretere afspraken namelijk ook duidelijk waar te nemen dat er nog steeds voortgang wordt geboekt. Partijen blijven in dialoog bij meningsverschillen en blijven de essenties van het plan steunen. Ook leidde de impasse in Delft juist tot urgentie, een nieuwe strategie voor de gemeente en interventies in de samenwerking tussen de gemeente, het OBS en marktpartijen. Iedereen is het er echter over eens dat een impasse van de omvang van Delft op zich onwenselijk is en beter voorkomen had kunnen worden.

Actoren zijn dus nog steeds in staat hulpbronnen te mobiliseren en verschillende handelingsperspectieven te incorporeren als de samenwerking onder druk staat. Een bepaalde mate van formalisering van de samenwerkingsrelatie is noodzakelijk om voortgang te boeken. In Merwede gaat het met name om de mate en vorm van formalisering die voldoende comfort geeft voor partijen om financiële middelen te committeren en een volgende stap te zetten. Daarover verschillen partijen

nog van mening, omdat ze verschillende belangen hebben. Een mindere waardering van de samenwerking is echter wel een signaal dat er mogelijk een kantelpunt in de relatie aan komt. De mate waarin impasses voorkomen worden, of de mate waarin relaties verslechteren in deze gevallen, is een aanwijzing voor het bestaan van organiserend vermogen. De hiervoor beschreven ervaringen uit de case Merwede over de aanwezigheid van corrigerend vermogen en de essenties die overeind blijven, wijzen in die richting.

Conclusie 1

De ruimtelijke ordening - markt relaties die ten grondslag liggen aan samenwerkingen tussen actoren in de gebiedsontwikkeling zijn cruciaal om het gedrag van actoren in deze samenwerkingsrelaties te begrijpen. De ontwikkeling van samenwerkingsrelaties is een dynamisch proces met ups en downs. Marktvormende en marktstimulerende instrumenten leiden over het algemeen tot een positievere waardering van de samenwerkingsrelaties door actoren. Dit komt omdat deze instrumenten vooral handelingsperspectieven voor partijen openen, duidelijkheid geven over de intenties van publieke en private partijen en financiële risico's om samen te werken worden verminderd. Marktregulerende instrumenten leiden over het algemeen tot een negatievere waardering van de samenwerkingsrelaties. Dat komt doordat deze instrumenten direct gekoppeld zijn aan het opgeven van handelingsvrijheid, dwingen om impliciete normen expliciet en afdwingbaar te maken en directe gevolgen hebben voor de toedeling van risico's, kosten en baten. Hoewel (discussies over) deze instrumenten de interpersoonlijke relaties niet ten goede komen, zijn ze wel noodzakelijk voor de voortgang. Zonder een bepaalde mate van formalisering zijn er te veel onzekerheden en kansen op opportunistisch gedrag om partijen te bewegen hun (financiële) middelen te committeren.

7.2.2 Gebiedsontwikkelingen mét en zonder organiserend vermogen

Organiserend vermogen hebben we gedefinieerd als de mate waarin actoren in staat zijn samenwerkende relaties op te bouwen, hulpbronnen te mobiliseren en verschillende handelingsperspectieven te incorporeren die bijdragen aan de realisatie van de gebiedsontwikkeling. In de cases hebben we daarvan legio voorbeelden gezien, zoals het doorbreken van de impasse in de onderhandelingen over het beëindigen van de raamovereenkomst met de OCSD in Delft of het schetsontwerp Merwede in Utrecht, waarbij dichtheden en gezamenlijke oplossingen zijn opgenomen die zonder samenwerking niet mogelijk zijn. Ook hebben we diverse voorbeelden gezien van de wijze waarop actoren hulpbronnen mobiliseren via hun formele of informele netwerken of eigen organisatie. In Delft werd een nieuwe Raad van Advies voor het OBS opgericht, waarin diverse experts uit het netwerk van de actoren deelnamen en waarbij veel kennis over gebiedsontwikkeling aan de ontwikkeling werd toegevoegd die heeft bijgedragen aan de nieuwe ontwikkelstrategie. In Utrecht lagen diverse toevallige ontmoetingen die aan elkaar gekoppeld werden tot de oprichting van het gebiedscollectief Meer Merwede, waar de huidige samenwerking tussen eigenaren het uitvloeisel van is. Tot slot spreekt de definitie over het incorporeren van verschillende handelingsperspectieven. In Delft lag de focus in de beginjaren vooral op het tunnelproject en minder op de gebiedsontwikkeling. Het ontbrak in die tijd aan kennis over gebiedsontwikkeling, maar ook aan handelingsperspectieven. De impasse in Delft zorgde echter ook voor aandacht voor het project en bijvoorbeeld de kans om deel te nemen aan het programma 'Ontslakken in Gebiedsontwikkeling', waaruit de huidige werkwijze met kavelpaspoorten en bouwenvelopen is ontstaan. In Utrecht sloeg de crisis ook toe en creëerde men ruimte voor organische gebiedsontwikkeling: kleinschalig, met nieuwe actoren, bottom up, zonder blauwdruk en zonder vaststaand eindbeeld. Hier kwam het

gebiedscollectief Meer Merwede uit voort. In beide cases werd een nieuw, maar volstrekt ander, handelingsperspectief geïncorporeerd, waarmee voortgang werd geboekt.

Wat hebben de cases ons geleerd over de rol van organiserend vermogen? Is de realisatie van een gebiedsontwikkeling ook mogelijk zonder (te investeren in) organiserend vermogen? Hoe ziet zo'n gebiedsontwikkeling er dan uit? Dat leidt tot het volgende overzicht met in totaal vijf kenmerken waarop tegenstellingen zijn geformuleerd:

Kenmerk	Gebiedsontwikkeling zonder organiserend vermogen	Gebiedsontwikkeling met organiserend vermogen
Ambities	Maximaal de som der delen	Meer dan de som der delen (synergie)
Oriëntatie	Opportunisme en korte termijn	Loyaliteit en lange termijn
Proces	Conflict en stagnatie	Dialogoog en voortgang
Adaptiviteit	Laag (reactief/ad-hoc)	Hoog (pro-actief/anticiperend)
Complexiteitshouding	Complexiteit ontkennend/reducerend	Complexiteit absorberend/vergroterend

Figuur 7.2: Gebiedsontwikkelingen met en zonder organiserend vermogen

Een gebiedsontwikkeling waarin organiserend vermogen aanwezig is, maakt het mogelijk om ambities te bereiken die zonder samenwerking niet mogelijk zijn. In Merwede is er een plan gemaakt met hoge dichtheden, hoge kwaliteit en diverse gezamenlijke en vernieuwende oplossingen op het gebied van mobiliteit en energie. Dat was zonder de aanwezigheid van organiserend vermogen niet gelukt. Als partijen niet over hun eigen kavelgrenzen hadden gekeken, waren de huidige plannen niet tot stand gekomen. Het succes daarvan voor de volgende fase valt of staat in de praktijk bij of partijen zich committeren aan deze lange termijn ambities en (dus) afzien van opportunistisch gedrag. Dat wil zeggen dat zij niet afwijken van collectieve afspraken of hun eigendom verkopen aan een nieuwe eigenaar. Zijn actoren loyaal aan de doelen van het project of alleen aan eigen doelen? Verschillen van inzicht in deze processen zijn onvermijdelijk. De vraag is echter of deze tot conflicten een stagnatie leiden of tot een positief-kritische dialoog en voortgang. In Delft zagen we hier een kentering plaatsvinden rond de ontbinding van de raamovereenkomst met de OCSD. De impasse werd doorbroken doordat de dialoog mogelijk werd gemaakt door de intrede van nieuwe actoren en het besef dat de impasse een gezamenlijk probleem was.

Ook in Merwede zien we dat hoewel partijen soms verschillende inzichten en belangen hebben over het tempo en de strategie, deze onderwerpen in dialoog worden opgelost. Respondenten spreken over de aanwezigheid van 'corrigerend vermogen' en 'een open houding naar elkaar'. Daardoor blijft de ontwikkeling voortgang boeken. Ook communicatie speelt daarbij een belangrijke rol. Zijn partijen in staat om een gezamenlijke taal te ontwikkelen en alle actoren op het gelijke kennisniveau te houden? Dat lukt in Delft in de relatie tussen de gemeente en het OBS in eerste instantie niet. Er was weliswaar een formele organisatie opgericht, maar er waren nog geen samenwerkende relaties. Gerichte interventies (mal/contramal, toename detacheringen vanuit gemeente, gezamenlijke huisvesting) waren nodig om deze wel te ontwikkelen. Hierdoor is het aantal interacties toegenomen, waardoor misverstanden kunnen worden voorkomen en men beter in staat is snel te acteren bij onverwachte gebeurtenissen. De laatste twee kenmerken, de houding ten opzichte van onverwachte gebeurtenissen en externe invloeden, en de houding ten opzichte van complexiteit, laten zich samenvatten als 'gesloten' bij gebiedsontwikkelingen zonder organiserend vermogen en overwegend 'open' bij ontwikkelingen met. Hierop wordt later nog teruggekomen.

Conclusie 2

Zonder organiserend vermogen was het in de bestudeerde cases niet gelukt om belangentegenstellingen te doorbreken, om met onverwachte gebeurtenissen die om een gezamenlijk standpunt of actie vragen om te gaan en om de mate van samenwerking op te bouwen die noodzakelijk is voor het ontwikkelen en/of realiseren van de hoge ambities van de beide ontwikkelingen.

7.2.3 Het ontstaan van organiserend vermogen: investeren, continueren, 'ontgrenzen', en opschrijven

Het bewust investeren in samenwerkende relaties loont

Het bewust investeren in het organiseren van meer contact en het stimuleren van samenwerkende relaties loont, dat hebben beide cases bewezen. Ook hebben beide cases aangetoond dat deze contacten niet uit de lucht komen vallen. In Delft werden meer mensen gedetacheerd vanuit de gemeente naar het OBS, werd de mal/contramal-constructie ingevoerd en werden beide organisaties fysiek op dezelfde locaties gehuisvest. Ook investeerde één van de partijen uit de voormalige OCSD in de relatie met de gemeente door een directeur met een samenwerkingsgericht profiel aan te stellen en meer contact te organiseren met de projectmanagers van de gemeente. Al deze ingrepen zijn uiteindelijk te koppelen aan een hogere waardering van de samenwerking door actoren. In Merwede was het gebiedscollectief Meer Merwede de grondlegger van de samenwerkende relaties tussen partijen in het gebied via activiteiten, themasessies en gezamenlijke planvorming. Dat vormde de basis waarop het huidige eigenarencollectief van start ging en de gebiedsontwikkeling in een tempoversnelling kwam. Hoewel er al langere tijd sprake was van de ambitie om het gebied te transformeren, bestonden deze samenwerkingsrelaties in deze mate nog niet voordat Meer Merwede ontstond. Het verbindende element in de cases is de mate waarin bewust gezocht is naar interventies die leidden tot méér en betere samenwerkende relaties tussen partijen. Beide voorbeelden laten ook zien dat deze interventies hebben geleid tot geaccepteerde, en deels zelfs geïnstitutionaliseerde, vormen van samenwerking. Organiserend vermogen is daarmee ook 'overdraagbaar' gemaakt, waardoor het blijft bestaan als partijen en actoren wijzigen. Ze vormen een structuur waar nieuwe partijen en actoren op aan kunnen haken en die een basis voor verdere samenwerking vormen, of minder positief geformuleerd, een relationeel vangnet voor wanneer het mis gaat. Organiserend vermogen wordt daardoor ook meer dan de optelsom van de op een bepaald moment aanwezige relaties binnen een gebiedsontwikkeling. Een bepaalde minimale mate van formalisering is daarbij volgens de uitkomsten van de cases wel noodzakelijk. Dat kan een organisatiestructuur of een manier van werken zijn zoals in Delft of een collectief met een aantal samenwerkingsafspraken zoals in Utrecht.

Conclusie 3

Het bewust investeren in het verbeteren van de samenwerkende relaties, zowel door het bevorderen van het aantal en de kwaliteit van formele als informele contacten, loont en leidt tot een betere waardering van de samenwerking tussen partijen.

Continuïteit in relaties

Uit de cases blijkt dat wisselingen van partijen en actoren zowel positieve als negatieve consequenties hadden voor de waardering van de samenwerking door actoren. Enerzijds leidden deze wisselingen tot vertraging, omdat er kennis verloren gaat over het gebied of eerder gemaakte afspraken en gebeurtenissen, maar ook omdat relaties zich opnieuw moeten ontwikkelen of 'zetten'. Deze negatieve

effecten werden gecompenseerd als een nieuwe actor specifieke kennis en expertise met zich meebracht die daarvoor ontbrak (zoals in Delft waarbij het project eerst vooral infra-gestuurd was en er kennis van gebiedsontwikkeling werd toegevoegd) of als deze actor in het verleden in andere projecten al een positieve relatie had opgebouwd met een of meerdere van de zittende actoren (zoals in Merwede bij de positieve ervaringen met een aantal van de betrokken adviseurs).

Wisselingen van actoren levert volgens respondenten vooral vertraging op omdat 'iedere nieuwe projectmanager ook tijd nodig heeft om zijn eigen aanpak vorm te geven' of omdat 'je niet weet of bepaalde zaken waar je het niet mee eens bent bewust zijn afgesproken of historisch zo zijn gegroeid'. Dat laatste duidt op een gebrek aan impliciete kennis bij een nieuwe actor. De meeste impact heeft echter de wisseling van een actoren met eigendom of bepaalde contractuele rechten. In Utrecht zagen we dat de eigenaren in de beginfase vooral bestonden uit beleggers, die belang hadden bij het op de kaart zetten van het gebied door middel van samenwerking, *branding* en het organiseren van activiteiten. Dit leidde op korte termijn tot meer inkomsten en op langere termijn tot een waardesprong in hun bezit, die zij vervolgens verzilverden door hun bezit door te verkopen aan ontwikkelaars. Dat is een ander type actor, met een andere visie op waardeontwikkeling.

Uit de studie is tevens gebleken dat een goede reputatie en positieve eerdere ervaringen tussen actoren een grote invloed hebben op de waardering van samenwerkende relaties tussen partijen. Dit leidde in Delft tot doorbraken in individuele projecten doordat er creatieve oplossingen werden gevonden die alleen op basis van onderling vertrouwen tot stand konden komen. Het leidde bijvoorbeeld ook tot het één op één gunnen van een ontwikkellocatie door de gemeente aan een partij waarmee ze eerder positief hadden samengewerkt. In Merwede gaf een eerdere positieve ervaring bij een door de marktpartij gewonnen tender vertrouwen in de gemeente als een 'constructieve partij richting marktpartijen', wat bijdroeg aan hun beslissing om een positie te verwerven in het gebied. Tegelijkertijd laat geen van de respondenten zich openlijk negatief uit over andere actoren. Ook dat kan opgevat worden als bewijs voor de stelling dat reputatie belangrijk is. Men wil enerzijds huidige processen niet schaden en anderzijds wellicht niet bekend staan als een partij die negatief spreekt over andere partijen. Teruggrijpend op het theoretische gedeelte van deze scriptie kunnen we dus stellen dat de mate van *structural embeddedness* binnen gebiedsontwikkeling een belangrijke rol speelt in succesvolle samenwerkingen.

Conclusie 4

Wisselingen in het netwerk hebben positieve en negatieve consequenties voor de voortgang van een gebiedsontwikkeling. Enerzijds is er een tijdelijk verlies van kennis, relaties en opgebouwd vertrouwen, anderzijds kunnen nieuwe actoren broodnodige kennis toevoegen en nemen zij soms bestaande vertrouwensrelaties met actoren in het netwerk mee. Positieve eerdere ervaringen in andere projecten, en zelfs in andere steden, dragen bij aan het vertrouwen tussen actoren in gebiedsontwikkeling om creatieve oplossingen te vinden voor obstakels of om een nieuwe samenwerkingsrelatie aan te gaan.

Grenzen optrekken, vervagen, doorkruisen, overbruggen

Er waren verschillende manieren om de activiteiten van deze *boundary spanners* te categoriseren, maar in deze scriptie is gekozen voor het bestuderen van *boundary judgments* (Van Meerkerk, van Buuren & Edelenbos, 2013). De grenzen die deze actoren continu moeten bepalen als het gaat over het wel of niet verbinden van een inhoudelijk thema of onderwerp aan de gebiedsontwikkeling, welke partijen wel en niet worden toegelaten tot het netwerk, hoe strak (formeel, sterk gejuridificeerd) of flexibel (informeel, weinig gejuridificeerd) de samenwerking moet worden georganiseerd en in hoeverre men openstaat voor kansen en bedreigingen uit de omgeving. In de praktijk hebben we dit type oordelen

over grenzen veelvuldig teruggezien, maar deze leverde ook een genuanceerd en divers beeld op. Dat leidt tot het ondersteunen van de uitkomsten van de studie van Van Broekhoven e.a. (2015) die we in hoofdstuk 2 al citeerden. Dat het niet alleen gaat om het overspannen van grenzen, maar ook om het optrekken, bewerken en reconstrueren van grenzen.

In Delft vervaagden de harde organisatiegrenzen tussen de gemeente en het OBS waardoor de samenwerking verbeterde. Daarvoor was het echter wel noodzakelijk om een vrij dwingende organisatiestructuur neer te zetten met scherp afgebakende rollen en verantwoordelijkheden. Tegelijkertijd werden fysieke barrières weggenomen door de organisaties fysiek in hetzelfde gebouw te vestigen en relationele barrières door meer werknemers vanuit de gemeente te detacheren naar het OBS. De gemene deler tussen deze interventies was dat ze bijdroegen aan meer en constructiever contact tussen de twee organisaties, een toename van *boundary spanning* activiteiten.

In beide cases waren de planvormingsprocessen (opstellen visies, perspectieven) te beschouwen als vrij open processen waarbij een open houding bestond ten opzichte van de omgeving en actoren buiten de samenwerking. Er is sprake van een interactief proces met veel stakeholders. Deze periodes worden ook gekenmerkt door overwegend positieve oordelen over de samenwerking. Net als dat het leggen van verbindingen naar andere beleidsvelden, thema's of initiatieven van buiten (zoals Omgevingsvisie, nieuw parkeerbeleid, Ontslakken in Gebiedsontwikkeling, Ruimtelijke strategie Utrecht) allemaal leiden tot meer urgentie, nieuwe inzichten en meer beschikbare mensen, middelen en kennis voor de ontwikkeling.

Type	Omschrijving
Inhoud	De mate waarin diverse beleidsdoelstellingen worden geïncorporeerd in de doelstellingen van de gebiedsontwikkeling.
Participatie	De mate waarin actoren toegelaten worden tot het netwerk en bewust interactie plaatsvindt met actoren van buiten het netwerk van de gebiedsontwikkeling met als doel het netwerk van betrokken actoren te vergroten.
Structuur	De mate waarin actoren hun samenwerking formeel of informeel vormgeven en waarin invloed en macht gelijk zijn verdeeld.
Context	De mate waarin verbinding wordt gelegd met externe (verwachte of onverwachte) gebeurtenissen in de omgeving van de gebiedsontwikkeling.
Risico's	De mate waarin risico's gedeeld zijn tussen (investerende) partijen en de mate waarin dit formeel is vastgelegd.

Figuur 7.3: Vijf categorieën *boundary judgments*

Maar, zoals al eerder aangegeven, neemt de openheid af op het moment dat deze relaties materieel worden of wanneer concrete afspraken moeten worden vastgelegd. Als het om geld, risico's en juridische afspraken gaat, dan zien we dat deze gepaard gaan met toenemende gesloten oordelen over het afbakenen van grenzen. In Utrecht zien we dat het open proces tot op heden onder druk komt te staan nu er concretere afspraken moeten worden gemaakt over fasering, programma, strategie en de mate waarin de samenwerking gejuridificeerd moet worden. Eerder hebben we al geconcludeerd dat juist ook deze momenten noodzakelijk zijn voor het boeken van voortgang, ondanks dat ze een (tijdelijk) negatief effect op de samenwerking hebben. Er zou voor gebiedsontwikkeling specifiek een vijfde categorie toegevoegd kunnen worden: de mate waarin de verdeling van risico's juridisch verankerd zijn en in hoeverre risico's, kosten en baten gedeeld of verdeeld zijn tussen (investerende) partijen.

Conclusie 5

Het oprekken en overspannen van grenzen leidt tot het ontstaan van organiserend vermogen. Toch is het soms ook noodzakelijk om juist wel grenzen op te trekken. Een duidelijke structuur of taakverdeling maakt samenwerken ook effectiever en minder gevoelig voor wisselingen van actoren. Daarnaast is het vastleggen van afspraken ook noodzakelijk om voortgang te boeken. Een vijfde categorie boundary judgments is daarvoor nodig bij gebiedsontwikkeling, namelijk de mate waarin risico's gedeeld of verdeeld zijn en hoe strikt afspraken hierover juridisch zijn vastgelegd. De mate van openheid hierin heeft binnen gebiedsontwikkeling een grote invloed op de samenwerkende relaties tussen partijen.

Overeenkomsten: juridische documenten of sociale processen?

Contracten zijn niet alleen juridische documenten, ze zijn ook onderdeel van een proces van interacties tussen actoren. Wat er uiteindelijk opgeschreven wordt en hoe beïnvloedt ook toekomstige samenwerkingsrelaties. Uit de cases blijkt dat met name wanneer er sprake is van interpretaties van contracten bij obstakels of het toewerken naar het vastleggen van afspraken sprake is van druk op de relaties of zelfs van negatieve gevolgen voor de waardering van de relaties. Investeren in het proces is hier net zo belangrijk als bij de totstandkoming van een visie of een inhoudelijk plan. Zoals één van de respondenten het verwoordde: 'Ik heb liever dat er aan het eind van het jaar een overeenkomst ligt, dan dat we alle punten inhoudelijk uitonderhandeld hebben.' Of een andere respondent die het ontbreken van juristen aan tafel in deze fase van het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst een voorbeeld noemde van de aanwezigheid van vertrouwen tussen partijen. Andersom gesteld kan dit ook geïnterpreteerd worden als een vrees dat het betrekken van juristen in dit type onderhandelingen de relaties tussen actoren kan schaden.

De cases geven aanleiding om te concluderen dat er nog meer vanuit een relationeel perspectief op dit soort *urban development agreements* kan worden gedacht. Dit concluderen ook Van der Veen & Korthals-Altes (2011) in hun onderzoek naar de inhoud van dit type overeenkomsten en het proces waarin ze zijn opgesteld. Zij onderscheiden vijf leidende principes voor het opstellen van dit type overeenkomsten: beschouw contracten vanuit een relationeel perspectief en introduceer normen over de gewenste relaties, focus op het belang van het project, specificiteer de functies van de overeenkomst (uitruil, planning, regels of maatschappelijke functie), specificiteer de doelen van de overeenkomst en tot slot: bouw flexibiliteit in om met wijzigende omstandigheden om te gaan.

Dat laatste sluit ook aan bij uitspraken van respondenten die erop wijzen dat het belangrijk is om zowel commitment maar ook geduld en ruimte voor ups en downs te organiseren in een project. Uit een samenwerking stappen moet daarnaast niet onmogelijk zijn, want alleen de mogelijkheid brengt een bepaalde mate van ontspanning in de relaties tussen actoren met zich mee. Dat werkt als een ventiel bij spanningen. Bij een discrete benadering is er bij in de overeenkomst sprake van minder bepalingen rond persoonlijke interacties, minder verplichtingen tot samenwerking in de toekomst en minder kwalitatieve bepalingen. Het betreft daarin vooral een feitelijke inkadering van rechten en plichten van contractpartijen. Voorgaande leidt tot de conclusie dat het toepassen van een relationele benadering bij ontwikkelovereenkomsten een effectiever handelingsperspectief biedt voor samenwerkende relaties dan een zuiver discrete benadering in gebiedsontwikkelingen.

Conclusie 6

Een relationele benadering van overeenkomsten biedt een effectiever handelingsperspectief dan een discrete benadering in gebiedsontwikkelingen. Overeenkomsten zijn niet alleen het resultaat van samenwerkingsrelaties tussen actoren, ze zijn ook bouwstenen voor de kwaliteit van toekomstige samenwerkingsrelaties. Door het langdurige en onvoorspelbare karakter van gebiedsontwikkelingsprojecten is het aan te raden voldoende 'geduld' te organiseren. Dit voorkomt dat samenwerkingsrelaties direct onder druk komen te staan bij tegenvallers vanwege contractuele bepalingen die vanuit een discrete benadering zijn opgesteld.

7.2.4 Bevorderende en belemmerende condities

Op basis van de cases kunnen we ook de bevorderende en belemmerende condities aanscherpen. Die zijn grote mate gelijk gebleven. In lijn met de conclusies hebben we een relationele benadering van overeenkomsten toegevoegd aan de lijst met condities, met als tegenhanger een discrete benadering. Ook hebben we de eigendomsverhoudingen toegevoegd, omdat deze in de cases ook een grote invloed hebben gehad in de mate waarin samenwerking tot stand komt. Ook een strategische positie van de gemeente kan bijdragen aan het bevorderen van samenwerking in de ontwikkeling. Bewuste investeringen in het stimuleren van formeel en informeel contact hebben we ook toegevoegd, gezien de positieve waarnemingen uit de casestudie. Hoewel wisselingen in het netwerk niet per sé negatief uitpakten, kwam dat omdat de negatieve effecten gecompenseerd werden doordat er actoren bij kwamen die of al een positieve relatie hadden of omdat ze de 'juiste' kennis en vaardigheden hadden. De mate van autonomie hebben we uit het model gelaten, omdat deze te weinig toegevoegde waarde had.

Belemmerende condities	Bevorderende condities
• Lage mate van stabiliteit in het netwerk • Lage mate van <i>structural embeddedness</i> • Eigendomsverhoudingen die samenwerking frustreren • Onvoldoende kennis en vaardigheden van actoren in de gebiedsontwikkeling • Weinig activiteiten gericht op stimuleren van formeel en informeel contact • Discrete benadering van overeenkomsten • Complexiteitsreducerende stijl	• Hoge mate van stabiliteit in het netwerk • Hoge mate van <i>structural embeddedness</i> • Eigendomsverhoudingen die samenwerking faciliteren • Voldoende kennis en vaardigheden van actoren in de gebiedsontwikkeling • Veel activiteiten gericht op het stimuleren van formeel en informeel contact • Relationele benadering van overeenkomsten • Complexiteitsabsorberende stijl

Figuur 7.4: Aanscherping bevorderende en belemmerende condities op basis van de casestudies

7.2 Aanbevelingen voor de praktijk

De conclusies geven aanleiding om een aantal aanbevelingen te formuleren die kunnen helpen bij het bevorderen van het ontstaan van organiserend vermogen in complexe gebiedsontwikkelingen. Dat zijn er in totaal vijf, die hieronder worden toegelicht.

1. *Investeer bewust in het vergroten van het aantal contacten en het verbeteren van samenwerkende relaties.*

Investeer bewust in het vergroten van het aantal contacten en samenwerkende relaties tussen partijen en actoren die betrokken zijn bij de gebiedsontwikkelingen. Deze contacten en relaties komen niet uit de lucht vallen en het bewust investeren resulteert in een positievere waardering van de

samenwerking door de diverse stakeholders. Deze interventies dragen bij aan het ontwikkelen van een 'manier van samenwerken' in een gebiedsontwikkeling, waardoor de samenwerking ook op niveau blijft als actoren en partijen toe- of uittreden. Door de dynamiek van wisselingen bij betrokken partijen in een gebiedsontwikkeling, is het van belang deze manier van samenwerking op enige manier te formaliseren.

2. *Geef projecten een vertrouwensinjectie*

Wisselingen van actoren zijn onvermijdelijk en hebben zowel mogelijke positieve als negatieve consequenties. Op basis van de bevindingen kunnen we een aantal lessen voor de praktijk formuleren op dit punt. Als partijen wisselen, besef dan dat er ook opgebouwde impliciete kennis en opgebouwd vertrouwen wegvalt. Investeer op dat soort momenten bewust in het opnieuw opbouwen van die kennis en die relaties. Als er sprake is van te weinig voortgang of zelfs een impasse, bedenk welke partijen een impuls kunnen geven aan de samenwerkende relaties tussen actoren. Dat gaat niet alleen over welke kennis en financiële middelen waarover actoren beschikken, maar ook over of partijen al eerder succesvol hebben samengewerkt.

Positieve samenwerkende relaties zijn, samen met de juiste kennis en vaardigheden, cruciaal voor de realisatie van complexe gebiedsontwikkelingen. Betekent dat *never change a winning team*? Nee, want ieder team profiteert van vernieuwing en verfrissing op zijn tijd. Maar het betekent wel: *always change a losing team*! Daar waar samenwerkende relaties niet van de grond komen, leidt dat tot vertraging en mogelijke conflicten (door verschillen van mening, communicatieproblemen of onvoldoende kennis van zaken).

3. *Wees een betrouwbare en gecommitteerde partner, dat betaalt zichzelf terug.*

Gebiedsontwikkeling is een wereld waarin reputaties en eerdere ervaringen een belangrijke rol spelen in het succes van projecten, waarbij ervaringen uit het ene project doorwerken in het andere project. Een goede reputatie ook kan leiden tot acquisitie van nieuwe projecten en het opstarten van nieuwe samenwerkingen. *Take one for the team!* is soms het devies.

4. *Impasses en obstakels overwin je niet door grenzen op te trekken, maar door ze te verleggen of te doorkruisen.*

Betrek nieuwe partijen, leg nieuwe inhoudelijke verbindingen met andere thema's voor een andere invalshoek, haak aan bij andere initiatieven die toegang bieden tot mensen en middelen of het project hoger op de agenda zetten. Zoek naar de openingen in contracten waarmee een volgende stap mogelijk wordt. Samengevat: verbreed je handelingsperspectieven bij impasses en obstakels door nieuwe relaties aan te gaan.

5. *Zie overeenkomsten niet alleen als juridische documenten, maar als bouwstenen voor succesvolle samenwerking*

Benader het opstellen of wijzigen van ontwikkel- en samenwerkingsovereenkomsten vanuit een relationeel oogpunt. Wat is de gewenste samenwerking die je wil creëren? Welke normen horen daarbij? Is het document opgesteld vanuit het projectbelang of vanuit de individuele belangen? Is er voldoende ruimte en flexibiliteit gecreëerd om er samen uit te komen als het tegen zit? Of weten we

nu al dat bij de eerste tegenvaller of het eerste obstakel de samenwerking onder druk staat? Is er een exit-regeling voor als partijen afscheid willen nemen en kan dat dan op een wederzijds bevredigende manier? Het advies is om niet te tekenen en de overeenkomst aan te passen, zolang deze vragen niet voldoende beantwoord zijn.

7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek levert diverse aanbevelingen voor vervolgonderzoek op. Het gehanteerde analysekader van Vandenbussche e.a. (2017) levert interessante inzichten op in de dynamiek van de ontwikkeling van relaties in relatie tot het bereiken van voortgang in een complexe gebiedsontwikkeling. In deze studie is een eerste aanzet gedaan om de ontwikkeling in relaties tussen actoren te verbinden met het concept *capacity building* en marktvormende, marktregulerende en marktstimulerende instrumenten. Die zijn relevant gebleken omdat zowel het proces waarbij ze tot stand komen, uitgevoerd worden of wijzigen invloed heeft op samenwerkende relaties, maar de instrumenten op zich deze relaties ook structureren. In deze studie is ervoor gekozen om alle mogelijke relaties tussen instrumenten, organiserend vermogen en ontwikkelpaden van relaties in beeld te brengen. Dat heeft veel rijkheid aan beschrijvingen opgeleverd, maar zorgde er ook voor dat bepaalde gebeurtenissen misschien onderbelicht zijn gebleven. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op een bepaalde type instrument in relatie tot organiserend vermogen, organiserend vermogen op zich of op een specifiek doorslaggevend moment in de samenwerking. Dat zou meer diepgang in de analyse opleveren en inzichten opleveren die relevant zijn voor bepaalde instrumenten of bepaalde momenten. Met name de spanningen in relaties rond de marktregulerende instrumenten van ontwikkelovereenkomsten zouden meer onderzoek verdienen. Een mogelijke hypothese zou kunnen zijn dat *het toepassen van een relationale benadering bij ontwikkelovereenkomsten voor een positief effect zorgt op de samenwerkende relaties tussen actoren*.

Het kader ging er bovendien van uit dat er een soort gemiddelde lijn te tekenen viel die de ontwikkeling van de waardering van de samenwerkende relaties weergeeft. De casestudies hebben echter aangetoond dat er verschillende clusters van relaties relevant kunnen zijn en dat die alle een eigen dynamiek hebben. Deze verschillende clusters samenvatten in één lijn zou geen recht doen aan de dynamiek van deze verschillende clusters (zie ook figuur x.x ter illustratie). Vervolgtoepassing van dit model zou daarom ruimte moeten bieden voor verschillende clusters van relaties en narratieven om de dynamiek in een netwerk goed weer te geven.

Ook is er het vraagstuk van de mate waarin actoren bereid zijn open te praten over conflicten in de samenwerking, met name als ze nog in dat proces actief zijn of weten dat ze elkaar nog tegen komen in de praktijk. In de interviews is gebleken dat respondenten over het algemeen zeer open zijn in het praten over positieve voorbeelden van samenwerking, maar terughoudend over de negatieve voorbeelden. Misschien betekent het wel dat het ontbreken van een duidelijk positief narratief al aanwijzingen geeft voor een achterliggende negatief narratief. Sensitiviteit en praktijkkennis voor dit soort aanwijzingen is noodzakelijk voor de interviewer. Het zou beter zijn om dit type onderzoek in ieder geval longitudinaal uit te voeren zodat er meerdere momenten zijn waarop de thermometer in de relaties kan worden gestoken. Een verdergaand alternatief zou zijn om met een *participant-observer* te werken of via *action research*. Daardoor wordt de onderzoeker onderdeel van het proces. Dat vergt echter wel volledig vertrouwen in het onderzoeksproces van actoren waardoor zij natuurlijk handelen in het bijzijn van de onderzoeker. Dat zou meer inzicht kunnen geven in de gebeurtenissen die leiden naar kantelpunten in relaties. Die kennis kan benut worden om negatieve kantelpunten te voorkomen

of om interventies te kunnen ontwikkelen om met deze momenten om te kunnen gaan. Ook biedt het voor de gebiedsontwikkeling zelf kansen om gedurende het proces al te leren en te reflecteren.

Tot slot focust dit type onderzoek zich vooral op impasses en doorbraken, omdat dit tastbare momenten zijn waarin acties en relaties aan elkaar gerelateerd kunnen worden. Moeilijker echter, is om te onderzoeken in hoeverre impasses voorkomen worden in netwerken waar veel organiserend vermogen aanwezig is. Hoe onderzoekt men iets wat zich niet heeft voorgedaan? Uit surveyonderzoek (Warsen e.a., 2018) blijkt dat het relationele component van PPS'en belangrijk is om conflicten te voorkomen en te managen als ze zich voordoen. Via surveyonderzoek is het echter moeilijker om te achterhalen via welke mechanismen escalaties voorkomen worden. Op basis van dit onderzoek kunnen we wel speculeren over welke mechanismen dit zijn. Dat zou kunnen liggen in de rol die eerdere positieve ervaringen hebben gespeeld tussen actoren, waardoor nieuwe conflictsituaties minder snel escaleren omdat er een basis van vertrouwen of besef van reciprociteit is. Ook kan er corrigerend vermogen in de samenwerking aanwezig zijn, waardoor conflicten tijdig bespreekbaar worden gemaakt en actoren in dialoog blijven. Tot slot zou het ook kunnen dat er voldoende flexibiliteit in plannen en overeenkomsten is opgenomen, waardoor tegenvallers niet automatisch tot conflicten leiden. Meer inzicht in deze mechanismen biedt belangrijke aanknopingspunten voor het voorkomen van impasses en het bevorderen van het ontstaan van organiserend vermogen.

Reflectie

Het onderwerp voor deze scriptie is geboren uit een persoonlijke fascinatie voor de wijze waarop mensen met elkaar samenwerken en tot resultaten komen en een overtuiging dat open samenwerken tot de beste resultaten leidt. Toch lukt dat niet altijd. Randvoorwaarden voor je project zijn nooit allemaal op orde, collega's en counterparts bij de organisaties waar je prettig mee werkt vinden halverwege een proces opeens een andere baan, allerlei zaken uit het verleden zorgen voor discussie of uitzoekwerk en er is altijd de verrassing van de dag waardoor je je hele agenda leeg moet maken en niet toekomt aan 'wat je eigenlijk had willen doen'. En toch lukt het ons om resultaten te boeken. Om obstakels te overwinnen, nieuwe routes te vinden als we in oude zijn vastgelopen of met die nieuwe counterpart net zo goed samen te werken. Maar soms lukt het ook niet. We komen niet uit onze 'loopgraven', we durven die ene creatieve oplossing niet aan of hebben niet voldoende kennis en vaardigheden aan boord om ons door die ene fase te loodsen.

Vrijwel iedere collega knikt 'ja', als je stelt dat organiserend vermogen belangrijk is. Ook onderschrijven ze allemaal dat dit toch gaat om samenwerken, relaties opbouwen, elkaar niet zomaar laten vallen en vertrouwen. Het rapport van de TU Delft, Ruimte voor durf en diversiteit (Verheul, e.a. 2017) stelt terecht dat lef noodzakelijk is. *“Met durf willen we partijen in gebiedsontwikkeling aanmoedigen om instrumenten en bevoegdheden (vaak in samenwerking) meer en effectiever te benutten”* (ibid, p.7), aldus de auteurs. Ook hier geldt weer de vraag, als samenwerking het antwoord is, hoe komt dat dan tot stand? Als durf een ander woord is voor onverantwoord risico, dan zullen partijen in de gebiedsontwikkeling daar niet massaal in mee gaan. In het artikel dat Verheul & Daamen (2017) over het rapport schrijven wordt ook kort ingegaan op organiserend vermogen. Daarin wordt echter vooral naar de overheid gekeken als partij die de samenwerking en netwerkvorming moet bevorderen, vanuit een faciliterende en procesmatige rol. Ook daar geldt de vraag: hoe dan? Want de overheid is niet de onafhankelijke buitenstaander in het proces, ze is zelf ook marktactor. Wat betekent dat voor samenwerkende relaties? Het begrip organiserend vermogen was daarmee volledig begrijpelijk voor een ieder en tegelijkertijd ook ongrijpbaar. Het kan zijn dat ik door deze overtuiging het belang van organiserend vermogen in samenwerkende relaties overschat, maar dit onderzoek heeft veel inzichten opgeleverd die het belang ervan onderschrijven.

Zeer behulpzaam was het werk van Adams e.a. (2008) over de typologie van ruimtelijke planningtools, die organiserend vermogen in perspectief plaatste. Daarmee werd het één van de benodigde 'instrumenten' die bijdragen aan het realiseren van een gebiedsontwikkeling. Ook het onderliggende economische-institutionele werk over *market-planning relations* sprak me enorm aan. Andere literatuur over samenwerking in netwerken ging vaak over besluitvormingsprocessen, het opbouwen van organiserend vermogen in achtergestelde gemeenschappen of over vrijwillige samenwerking tussen bedrijven. Dat vond ik geen recht doen aan de hele specifieke eigenschappen van netwerken rond gebiedsontwikkelingen, waarbij de invloed van vastgoedmarkten, het kapitaalintensieve karakter en de risico's een hele eigen dynamiek aan relaties en aan samenwerking geven. Net als de dubbele rol van de overheid - privaatrechtelijk en publiekrechtelijk - en de vaak dwingende structuur van allerlei planologische procedures. Dat bepaalt wel het speelveld waarbinnen relaties in gebiedsontwikkeling plaatsvinden.

Ook het concept van de *boundary spanner* paste in het plaatje. Veel literatuur ging over *policy brokers*, *champions*, leiderschap of over entrepreneurs. Dat vond ik geen recht doen aan het ploeterwerk van individuen die in de gebiedsontwikkeling werken. Juist het gezamenlijk iets voor elkaar krijgen in een netwerksetting, waarin je tegelijkertijd ook vanuit je eigen organisatie allerlei druk, belangen en meningen meekrijgt, is uitdagend. Het concept van de *boundary spanner* paste daar goed bij en was ook al met *capacity* in verband gebracht in een publicatie. Achteraf gezien is er weinig aandacht

besteed aan de *boundary spanners* zelf. Het is vooral gebleven bij een bepaalde manier van naar deze individuen kijken. Daardoor levert het onderzoek geen aanbevelingen op over deze individuen zelf. Wel is er gekeken naar *boundary judgements* in het netwerk, maar deze zijn niet gerelateerd aan de activiteiten van individuele *boundary spanners*. Die relatie had sterker gelegd kunnen worden.

Het opstellen van een conceptueel model dat beschrijft dat interacties structuren creëren en structuren interacties inkaderen is nuttig, maar gaf nog geen inzicht in hoe ik die relaties tussen actoren dan moest onderzoeken. Relaties zijn immers dynamisch en ontwikkelen zich door de tijd. Structuren ontwikkelen zich dan ook mee. Organiserend vermogen ontwikkelt zich dan ook niet in een rechte lijn omhoog. Hier bood het werk van Vandenbussche e.a. (2017) uitkomst. Het schetsen van de ontwikkelpaden van relaties en het beschrijven van de kantelpunten en kritieke gebeurtenissen daarin geeft inzicht in hoe relaties zich ontwikkelen. In tegenstelling tot Vandenbussche e.a. heb ik deze ontwikkelpaden niet gekoppeld aan de marktvormende, marktregulerende en marktstimulerende instrumenten en investeringen in organiserend vermogen. Hoewel dit veel nuttige inzichten heeft opgeleverd, had ik dit achteraf gezien eenvoudiger aan kunnen pakken. Zo was er onvoldoende informatie beschikbaar over alle instrumenten die een rol speelden in een bepaalde periode, waardoor sommigen onderbelicht zijn gebleven. Ook was het opstellen, implementeren of wijzigen van een bepaald instrument ook soms een 'critical relational event' op zich, wat voor overlap in de visualisatie zorgde. Het was wellicht beter geweest om deze momenten toch te koppelen aan fases in het gebiedsontwikkelingsproces. Hoewel deze fases in de praktijk niet zo eenduidig en opeenvolgend waar te nemen zijn, maakt het de analyse wel makkelijker. Wel heb ik het analysekader zelf ook kunnen verrijken, door te kijken naar samenhangende clusters van relaties in plaats van het samenvatten van alle relaties in één lijn. Daardoor konden verschillende ontwikkelpaden in beeld worden gebracht.

De twee cases zijn geselecteerd omdat de verwachting was dat ze rijk waren aan informatie en voorbeelden over organiserend vermogen en omdat ze heel verschillend waren. Het is in dat opzicht een juiste keuze geweest, maar achteraf had ik er graag nog een derde casus aan toegevoegd. Delft was interessant omdat het een case van uitersten was. Een enorm diep dal, gevolgd door een forse krachtsinspanning en nu een periode van relatieve rust. Dat betekent ook dat er in de huidige fase weinig obstakels waar te nemen waren in Delft en het op een vrije traditionele gebiedsontwikkeling leek, waarbij de gemeente bouwrijpe kavels uitgeeft. Dat is op zich ook heel nuttig, omdat de effecten van keuzes uit het verleden ook doorwerken in de samenwerkende relaties nu, maar het was voor de analyse beter geweest om nog een case met een complex heden te onderzoeken. Merwede was een prototype gebiedstransformatie, waarbij ik vooral heel benieuwd ben naar hoe zij de volgende fase in gaan.

De gesprekken met de respondenten waren zeer leerzaam en ik ben dankbaar voor hun openheid. Al is er wel behoorlijk wat praktijkkennis nodig om te snappen waar de gevoeligheden liggen om de interviews goed op waarde te kunnen schatten. Ook de onderzoeker moet *market rich knowledge and skills* hebben dus (Adams & Tiesdell, 2012). Ik had graag nog de tijd gehad om de uitkomsten te verdiepen in een expert meeting of focus groep. Dat had de resultaten ook nog meer robuust gemaakt. Daarvoor ontbrak helaas de tijd.

Persoonlijk vond ik het mooi om te zien hoe in beide cases veel geïnvesteerd is in de samenwerking en een kwalitatief goede bemensing, en dat dit zijn vruchten lijkt af te werpen. Zelf ken ik echter ook voldoende projecten (groot en klein) waarbij we niet zo bewust stil staan bij het creëren en verbeteren van samenwerkende relaties. Daar wil ik, met de inzichten die ik in dit intensieve, maar leerzame proces heb opgedaan, zeker verandering in brengen.

Literatuurverantwoording

- Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). Planners as market actors: Rethinking state–market relations in land and property. *Planning Theory & Practice*, 11(2), 187-207.
- Adams, D., & Tiesdell, S. (2012). Shaping Places: Urban Planning, design and development. Chapter 14. Capacity building.
- Adams, D., Watkins, C., & White, M. (Eds.). (2008). Planning, public policy and property markets (Vol. 21). John Wiley & Sons.
- Ambrose, S. C., Rutherford, B. N., Shepherd, C. D., & Tashchian, A. (2014). Boundary spanner multi-faceted role ambiguity and burnout: An exploratory study. *Industrial Marketing Management*, 43(6), 1070-1078.
- Baker, K. (2008). Strategic service partnerships and boundary-spanning behaviour: a study of multiple, cascading policy windows (Doctoral dissertation, University of Birmingham).
- Barendse, F. & N. Veltman (2008) Organiserend vermogen van Dubai basis voor succes, in: Vastgoedmarkt International, augustus 2008, 28-29
- Bosboom, M.E. (2012) The coalition of the willing: een onderzoek naar procesomkering als aanpak door de gemeente bij binnenstedelijke gebiedstransformaties, Scriptie Master City Developer
- Bressers, N., Edelenbos, J., van Meerkerk, I. F., & Verweij, S. (2015). Management Van Grilligheid In Stedelijke Projecten (Management of Inconstancy In Urban Projects).
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature. *Public administration review*, 66(s1), 44-55.
- Buitelaar, E., Feenstra, S., Galle, M., Lekkerkerker, J., Sorel, N., & Tennekes, J. (2012). Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling. *Den Haag/Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving/Urhahn Urban Design*.
- Chaskin, R. J. (1999). Building community capacity: A definitional framework and case studies from a comprehensive community initiative. *Urban affairs review*, 36(3), 291-323.
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2014). Failing into cross-sector collaboration successfully. In *Big ideas in collaborative public management* (pp. 65-88). Routledge.
- Daamen, T. (2010). Strategy as force: towards effective strategies for urban development projects: the case of rotterdam city ports. IOS Press.
- Daamen, T. A. (2011). Gebiedsontwikkeling als een community of practice. *Real Estate Research Quarterly*, 10 (augustus), 2011.
- Daamen, T.A. (2016) Workshop organiserend vermogen in gebiedsontwikkeling, college MCD 16 juni 2016
- Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (2015). Connective capacity in water governance practices: The meaning of trust and boundary spanning for integrated performance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12, 25-29.
- Edelenbos, J., & Teisman, G. (2013). Water governance capacity: The art of dealing with a multiplicity of levels, sectors and domains. *International Journal of Water Governance*, 1(1–2), 89-108.
- FAKTON (2016) Rotterdam en Den Haag in stedelijke transitie: De binnenstedelijke woningbouwopgave vraagt om nieuwe locaties, maatregelen om de tekorten te verminderen en financiële instrumenten van hogere overheden. Rapport

- Flyvbjerg, B. (1998). Habermas and Foucault: thinkers for civil society?.
- Flyvbjerg, B. (2004). Phronetic planning research: Theoretical and methodological reflections. *Planning Theory & Practice*, 5(3), 283-306.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.
- Foster-Fishman, P. G., Berkowitz, S. L., Lounsbury, D. W., Jacobson, S., & Allen, N. A. (2001). Building collaborative capacity in community coalitions: A review and integrative framework. *American journal of community psychology*, 29(2), 241-261.
- Healey, P. (1998). Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and planning A*, 30(9), 1531-1546.
- Heurkens, E. (2012). Private Sector-led Urban Development Projects: Management, partnerships and effects in the Netherlands and the UK (Vol. 4). TU Delft.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2003). The impact of collaborative planning on governance capacity.
- Korthagen, I., & KLIJN, E. H. (2014). The mediatization of network governance: The impact of commercialized news and mediatized politics on trust and perceived network performance. *Public Administration*, 92(4), 1054-1074.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2015) Agenda Stad: Samenwerken aan de toekomst van stedelijk Nederland, brochure
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2017) Werken aan versnelling van binnenstedelijk bouwen, via <http://agendastad.nl/werken-aan-versnelling-van-binnenstedelijk-bouwen/>, 17 september 2017
- NEPROM (2017) Manifest binnenstedelijke gebiedstransformatie, rapport
- Peek, G. J. (2011). Van disciplinair raamwerk naar denkraam. *Real Estate Research Quarterly*, 10 (Augustus), 2011.
- Ring, P. S., & Van de Ven, A. H. (1994). Developmental processes of cooperative interorganizational relationships. *Academy of management review*, 19(1), 90-118.
- Sandelowski, M. (1993). Rigor or rigor mortis: the problem of rigor in qualitative research revisited. *ANS. Advances in nursing science*, 16(2), 1-8.
- Sharfman, M. P., Gray, B., & Yan, A. (1991). The context of interorganizational collaboration in the garment industry: An institutional perspective. *The Journal of applied behavioral science*, 27(2), 181-208.
- Shenton, A. K. (2004). Strategies for ensuring trustworthiness in qualitative research projects. *Education for information*, 22(2), 63-75.
- Spekkink, W. (2013). Institutional capacity building for industrial symbiosis in the Canal Zone of Zeeland in the Netherlands: A process analysis. *Journal of cleaner production*, 52, 342-355.
- Stake, R. E. (1995). The art of case study research. Sage.
- Stone, M. M., Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2010). Governing public-nonprofit collaborations: understanding their complexity and the implications for research. *Voluntary Sector Review*, 1(3), 309-334.
- Teisman, G. R. (2005). Publiek management op de grens van orde en chaos. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit.
- Tiesdell, S., & Allmendinger, P. (2005). Planning tools and markets: Towards an extended conceptualisation. *Planning, public policy & property markets*, 56-76.

- Vandenbussche, L., Edelenbos, J., & Eshuis, J. (2017). Pathways of stakeholders' relations and frames in collaborative planning practices: A framework to analyse relating and framing dynamics. *Planning Theory*, 1473095215620150.
- Van Broekhoven, S., Boons, F., van Buuren, A., & Teisman, G. (2015). Boundaries in action: a framework to analyse boundary actions in multifunctional land-use developments. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 33(5), 1005-1023.
- Van Bueren, E. M., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of public administration research and theory*, 13(2), 193-212.
- Van den Berg, L., & Braun, E. (1999). Urban competitiveness, marketing and the need for organising capacity. *Urban studies*, 36(5-6), 987-999.
- Van der Weerd, R. (2007) Organisatiemodellen voor gebiedsontwikkeling. Analyse invloed op percepties van betrokken actoren. Masterscriptie ASRE en Universiteit Twente.
- Van Meerkerk, I., van Buuren, M.W., & Edelenbos, J. (2013). Water Managers' Boundary Judgments and Adaptive Water Governance. An Analysis of the Dutch Haringvliet Sluices Case. *Water Resources Management*, 27 (7), 2179-2194.
- Van Meerkerk, I. F. (2014). Boundary Spanning in Governance Networks: A study about the role of boundary spanners and their effects on democratic throughput legitimacy and performance of governance networks (Doctoral dissertation, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences).
- Van Meerkerk, I., & Verweij, S. (2014). Zonder Bruggebouwers Geen Integrale Gebiedsontwikkeling: De Cases A2 Maastricht En Caterham Barracks (No Integral Area Development Without Boundary Spanners: The Cases A2 Maastricht And Caterham Barracks).
- Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2018). Facilitating conditions for boundary-spanning behaviour in governance networks. *Public Management Review*, 20(4), 503-524.
- Van Randeraat, G. (2006) Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, MCD scriptie
- Van der Veen, M., & Altes, W. K. K. (2011). Urban development agreements: Do they meet guiding principles for a better deal?. *Cities*, 28(4), 310-319.
- Verheul, W.J. & Daamen, T.A. (2017). Ruimte voor Durf en Diversiteit. Naar een meervoudige aanpak van gebiedstransformaties. In: RO Magazine, juli 2017.
- Verheul, W.J., Daamen, T.A., Heurkens, E., Hobma, F. & Vriends, R. (2017) Gebiedstransformaties: Ruimte voor durf en diversiteit, TU Delft, In opdracht van: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Warsen, R., Nederhand, J., Klijn, E. H., Grotenbreg, S., & Koppenjan, J. (2018). What makes public-private partnerships work? Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs. *Public Management Review*, 1-21.
- Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public administration*, 80(1), 103-124.
- Williams, P. (2013). We are all boundary spanners now?. *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 17-32.
- Zeeuw, de, W.C.T.F. (2008) Stiefkind van de Gebiedsontwikkeling, in: PropertyNL Magazine, nr. 11, 10 juli 2008
- Zeeuw, de, W.C.T.F. (2017) Ploeteren en een beetje ondeugd kenmerken leiderschap, in: gebiedsontwikkeling.nu, 7 juni 2017

- Zeeuw, de, W.C.T.F. (2018) *Zo werkt gebiedsontwikkeling*. Handboek voor studie en praktijk
- Zucker, D. M. (2009). How to do case study research. *School of Nursing Faculty Publication Series*, 2.

Bijlage 1: Overzicht respondenten

Nieuw Delft:

Naam	Functie/Organisatie
Isidor Hermans	Directeur OBS
José Meijboom	Projectmanager OBS/Gemeente Delft
Jaap van den Bout	Bureau Palmbout
Charlie Martens	Voormalig Directeur Ontwikkeling Ballast Nedam
Willem de Wijs	Ontwikkelaar, Ballast Nedam
Arnoud Treuren	Hoofd Projectontwikkeling, ERA Contour
Marlies van Arendonk	Procesmanager Gemeente Delft

Merwede:

Naam	Functie/Organisatie
Jurjen van Keulen	Projectmanager, Gemeente Utrecht
Martijn Stermerdink	Ontwikkelaar, Janssen De Jong Projectontwikkeling
Marco Broekman	Marco Broekman
Emilie Vlieger	Oprichter Meer Merwede
Jurre Blauw	Ontwikkelaar, V&S Vastgoed
Theo Stauttener	Stadkwadraat

Bijlage 2: Vragenlijst interviews

Achtergrond:

- Wanneer ben je bij het project betrokken geraakt?
- Wat is je rol in het project?

Proces:

- Waarom en hoe zijn jullie betrokken geraakt bij het project?
- Kun je iets vertellen hoe het proces is verlopen sinds jullie betrokken zijn geraakt?

Samenwerking en relaties [relateren aan *boundary spanning* of condities wanneer relevant]:

- Hoe zou je de samenwerking tussen partijen typeren?
- Is dat altijd zo geweest, of is de samenwerking ook wel eens minder/beter geweest? Hoe kwam dat?
- Kun je een moment noemen waarop de samenwerking heel goed was? Waar kwam dat toen door?
- Kun je een moment noemen waarop de samenwerking niet goed liep?
- Wat was er zonder samenwerking niet mogelijk geweest de afgelopen tijd?
- Wat versta je onder vertrouwen in zo'n project? Wanneer is/wordt dat beschaamd?
- Wanneer zou je zeggen dat de samenwerking is mislukt?

Conditie en *boundary judgements*:

- Hoe wordt er omgegaan met onverwachte gebeurtenissen?
- Welke kansen en bedreigingen van buitenaf zie je voor de samenwerking? Hoe wordt daar mee omgegaan?
- Heb je iedereen in je eigen organisatie op één lijn of zijn daar meningsverschillen over de te varen koers?
- Wat doen wisselingen van actoren met het proces?
- Wie spelen er een belangrijke rol in de samenwerking en waarom?

Reflectievragen

- Wat zijn de belangrijkste voorwaarden voor een goede samenwerking volgens jou?
- Was daar hier sprake van?
- Wat zou je een volgende keer zelf anders doen?
- Wat zou je een eventuele opvolger aanbevelen?
- Zijn er nog dingen die we niet besproken hebben, die ik nog moet weten?

Bijlage 3: Secundaire bronnen

Secundaire bronnen Nieuw Delft:

Kaders en rapporten:

Bureau Palmbout (2013) Stedenbouwkundig plan 'Zicht op Delft', Delft

Gemeente Delft (2012) IOC Ambitiedocument Spoorzone Delft, Delft.

Gemeente Delft (2014) Integraal Ontwikkelplan Nieuw Delft 2025, Delft

Gemeente Delft (2014) Rapportage stresstest, 2014, Delft

Rebel Group (2014) Second opinion business case en risicobeheersinstrumentarium Spoorzone Delft, rapport

Websites:

www.spoorzonedelft.nl

www.nieuwdelft.nl

Mediaberichten:

AD (2016) Kritiek op invulling spoorzone zwelt aan, <https://www.ad.nl/delft/kritiek-op-invulling-van-spoorzone-zwelt-aan~a1a07bf8/>, 5 maart 2016

AD (2017) Tekort op de spoorzone blijft maar teruglopen,

<https://www.omroepwest.nl/nieuws/2670995/Spoorzone-brengt-Delft-aan-rand-van-financiele-afgrond>, 25 september 2014

Delft op Zondag (2017) Veelbesproken stadskantoor nu helemaal in gebruik,

<https://www.delftopzondag.nl/nieuws/algemeen/84605/veelbesproken-stadskantoor-nu-helemaal-in-gebruik->, 10 juni 2017

Onafhankelijk Delft (2015) Schriftelijke vragen stresstest, http://onafhankelijkdelft.nl/wp-content/uploads/SV_stresstest_antwoord_college_vokurkagate.pdf, 12 februari 2015

TOP Delft design (2014) Verslag met aanbevelingen uit de TOP discussie over Spoorzone,

<http://www.topdelftdesign.nl/wp-content/uploads/2014/10/Verslag-met-aanbevelingen-uit-de-TOP-discussie-over-Spoorzone.pdf>, 26 november 2014

Overige bronnen:

Gemeente Delft en Ballast Nedam (2013) Presentatie parallelsessie praktijkcongres gebiedsontwikkeling 2013.

Van Loon & De Boer (2013) Verslag Parallelsessie G Praktijkcongres Gebiedsontwikkeling 2013: 'Werkzame ontwikkelstrategieën.

Secundaire bronnen Merwede:

Kaders en rapporten:

Eigenarencollectief Merwede (2017) Schetsontwerp Merwede. Utrecht

Gemeente Utrecht (2016) Ruimtelijke strategie Utrecht, Utrecht kiest voor gezonde groei. Utrecht

Gemeente Utrecht (2018) Amendementen moties raadsbehandeling Merwedekanaalzone. Utrecht

Gemeente Utrecht (2018) Omgevingsvisie Merwedekanaalzone. Utrecht

Gemeente Utrecht (2017) Ontdek de Merwedekanaalzone. Brochure. Utrecht.

Meer Merwede (2013) MIX MERWEDE, Met lef en experiment. Een ontwikkelingsperspectief voor de toekomst van de Merwedekanaalzone Zuid in Utrecht

Meer Merwede (2015) Mix Merwede, compact, gezond en gelukkig. Ontwikkelambitie voor Utrechtse stadswijk in wording.

Websites:

www.utrecht.nl/merwedekanaalzone

Mediaberichten:

DUIC (2018) Waarom moeten er zoveel bruggen komen bij de Merwedekanaalzone,

<https://www.duic.nl/algemeen/waarom-moeten-er-zo-veel-bruggen-komen-bij-de-merwedekanaalzone/>, 25 januari 2018

DUIC (2018) Bewoners bezorgd door komst vele woningen Merwedekanaalzone,

<https://www.duic.nl/algemeen/bewoners-bezorgd-komst-vele-woningen-merwedekanaalzone-stop-manchattan-aan-de-merwede/>, 6 februari 2018

DUIC (2018) Er komen 6000 woningen bij in Utrecht, <https://www.duic.nl/wonen/er-komen-6000-woningen-bij-utrecht-plannen-voor-merwedekanaalzone-verder-uitgewerkt/> 8 februari, 2018

DUIC (2018) Investeerdere kopen grond Merwedekanaalzone,

<https://www.duic.nl/wonen/investeerdere-kopen-grond-merwedekanaalzone-utrecht/>, 20 februari 2018

Gebiedsontwikkeling.nu (2018) Merwedekanaalzone, van no go area tot proeftuin voor de gezonde stad,

<https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/merwedekanaalzone-van-no-go-area-tot-proeftuin-voor-de-gezonde-stad/>, 12 april 2018

Gemeente Utrecht (2017) Stadsbusstalling in Westraven wenselijk en haalbaar,

<https://www.utrecht.nl/nieuws/artikel/stadsbusstalling-in-westraven-wenselijk-en-haalbaar/>, 20 augustus 2017

Utrecht Nieuws (2017) Meer Merwede stopt rol gebiedsontwikkeling met toekomst kritisch afscheidsfeest

<https://utrecht.nieuws.nl/stadsnieuws/65479/meer-merwede-stopt-rol-gebiedsontwikkeling-toekomst-kritisch-afschidsfeest/> 11 september 2017

Utrecht Nieuws (2018) Kritiek oppositie op coalitieakkoord en lichtpuntjes,

<https://utrecht.nieuws.nl/stadsnieuws/68372/kritiek-oppositie-op-coalitieakkoord-en-lichtpuntjes/>, 1 juni 2018

Stadspodium Utrecht (2018) Verslag rivierenwijk en merwedekanaalzone: goede burens of extra zorgen,

<http://stadspodiumutrecht.nl/verslag-rivierenwijk-en-merwedekanaalzone-goede-buren-of-extra-zorgen/>, 7 mei 2018

Vliegerprojecten (2017) Organiseer organische gebiedsontwikkeling in de merwedekanaalzone

<http://vliegerprojecten.nl/blog/ontwikkelen/organiseer-organische-gebiedsontwikkeling-in-de-merwedekanaalzone/>, 17 mei 2017

Overige bronnen:

N.v.t.

Bijlage 4: Lijst van figuren

Figuur 1.1: De vier barrières van gebiedstransformaties	3
Figuur 1.2: Typologie van instrumenten voor gebiedsontwikkeling.....	6
Figuur 1.3: Gehanteerde definities.....	10
Figuur 1.4: Structuur van het rapport	14
Figuur 2.1: Hulpbronnen gebiedsontwikkeling.....	16
Figuur 2.2: Benaderingen en functies van capacity	18
Figuur 2.3: Project als doel	19
Figuur 2.4: Gebiedstransformatie als resultaat interacties	19
Figuur 2.5: Overzicht organisaties en boundary spanners in gebiedsontwikkeling.....	21
Figuur 2.6: Boundary spanning en organiserend vermogen.....	24
Figuur 2.7: Model voor het begrijpen van samenwerkende relaties	24
Figuur 2.8 Integrale versus organische gebiedsontwikkeling.....	26
Figuur 2.9: Ideaaltypen gebiedsontwikkeling.....	26
Figuur 2.10: Typologie van instrumenten voor gebiedsontwikkeling.....	27
Figuur 2.11: Noodzaak tot samenwerken in verschillende organisatievormen	29
Figuur 2.12 Relaties instrumenten en organiserend vermogen	30
Figuur 2.13: Bevorderende en belemmerende condities op basis van literatuurstudie	35
Figuur 2.14: Conceptueel model ontstaan boundary spanning in gebiedsontwikkeling.....	36
Figuur 3.1: Relational and framing dynamics	39
Figuur 3.2: Opzet visualisatie analysekader	40
Figuur 3.3: Definitie boundary judgments	41
Figuur 3.4: Operationalisering condities.....	41
Figuur 3.5: Selectie van cases	42
Figuur 3.6: Verdeling respondenten Nieuw-Delft over de tijd.....	44
Figuur 3.7: Verdeling respondenten Merwede over de tijd	44
Figuur 3.8: Maatregelen ter verbetering van de robuustheid van de bevindingen	47
Figuur 4.1: Visualisatie ontwikkelpaden Nieuw Delft.....	58
Figuur 4.2: Boundary judgment inhoud – Nieuw Delft.....	59
Figuur 4.3: Boundary judgment participatie – Nieuw Delft	60
Figuur 4.4: Boundary judgment structuur – Nieuw Delft.....	61
Figuur 4.5: Boundary judgment context – Nieuw Delft.....	61
Figuur 4.6: Bevorderende en belemmerende condities Nieuw Delft.....	63
Figuur 5.1: Visualisatie ontwikkelpaden Merwede.....	74
Figuur 5.2: Boundary judgment inhoud – Merwede.....	75
Figuur 5.3: Boundary judgment participatie – Merwede	76
Figuur 5.4: Boundary judgment structuur – Merwede	76
Figuur 5.5: Boundary judgment context – Merwede.....	77
Figuur 5.6: Bevorderende en belemmerende condities Merwede	79
Figuur 6.1: De vier barrières van gebiedstransformaties	80
Figuur 6.2: Instrumenten in de cases	81
Figuur 6.3: Visualisaties ontwikkelpaden samenwerkende relaties – Nieuw Delft (l) en Merwede (r). 82	
Figuur 6.4: Positieve en negatieve relationele kantelpunten in de cases	83
Figuur 6.5: Overkoepelende inzichten uit de cases in bevorderende en belemmerende condities	87
Figuur 7.1: Typen instrumenten gebiedsontwikkeling	90
Figuur 7.2: Gebiedsontwikkelingen met en zonder organiserend vermogen	93
Figuur 7.3: Vijf categorieën boundary judgments	96
Figuur 7.4: Aanscherping bevorderende en belemmerende condities op basis van de casestudies	98