



De rol van de gebiedsmanager

Een onderzoek naar het geven van sturing binnen
een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom

De rol van de gebiedsmanager

Een onderzoek naar het geven van sturing binnen een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom.

Scriptie Master City Developer (MCD14)
augustus 2020

Auteur: Bob van Hasselt
Begeleider: Tom Daamen

Voorwoord

Dit resultaat is een samenkomst van een leerzame periode op alle vlakken. De MCD-opleiding is voorbijgevlogen. Ik begon met de ambitie om beter zicht te krijgen in hoe samenwerkingen in gebiedsontwikkeling tot stand komen en hoe deze samenwerkingen aangestuurd moeten worden.

Tijdens de vele colleges, excursies en de bijzonder reis naar New York hebben we gekeken naar de verschillende factoren die van belang zijn voor een gebiedsontwikkeling. Deze kennis en inzichten in gebiedsontwikkeling hebben ertoe geleid dat het samenwerkingsvraagstuk in gebiedsontwikkeling uiteindelijk tot een scriptie is gekomen.

Hier ligt het eindresultaat voor u. Het is een bijzondere ervaring om het proces van een scriptie te doorlopen, waarbij ik de kans heb gekregen om verschillende personen te mogen spreken over hun kijk op gebiedsontwikkeling. Dank aan de mensen die tijd en moeite hebben gestoken om met mij van gedachte te wisselen over dit onderwerp.

Graag zou ik nog een aantal mensen willen bedanken. Allereerst wil ik zowel de gemeente Den Haag als de gemeente Rotterdam bedanken voor de mogelijkheid die ik bij beide gemeenten heb gekregen om deze leerervaring te mogen meemaken. In het bijzonder Maureen Mollis voor de steun en visie om de opleiding tot een goed einde te brengen.

Ik heb genoten van de colleges en discussies die we hebben gevoerd met de groep enthousiaste professionals. Bedankt aan alle deelnemers en begeleiders van de MCD. Mijn begeleider Tom Daamen wil ik bedanken voor zijn geduld. Het proces om tot dit resultaat te komen was zeer dynamisch, waarin hij de rust en het doel in het zicht hield voor mij.

Tijdens de MCD-opleiding en met name tijdens de scriptie staat het privéleven soms op een laag pitje. Ik wil mijn familie en vrienden bedanken voor de steun en het begrip als ik weer eens afhaakte voor een afspraak.

Als laatste wil ik mijn vrouw Cunera bedanken voor haar steun en vertrouwen, waardoor ik dit proces heb aangedurfd en heb weten te volbrengen.

Bob van Hasselt

Rotterdam, augustus 2020

Samenvatting

Hoe stuur je als gebiedsmanager een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom aan? Wat is de rol van de gemeentelijke gebiedsmanager? Deze maatschappelijke en wetenschappelijk relevante vraagstukken zijn de aanleiding geweest voor dit onderzoek. De hoofdvraag luidt dan ook: Wat is een effectief handelingsperspectief voor een gebiedsmanager die sturing geeft aan de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling van gebieden met versnipperd eigendom?

Dit kwalitatief onderzoek is uitgevoerd met behulp van een literatuurstudie en een empirisch onderzoek, waarbij een vergelijking wordt gemaakt tussen literatuur en casestudies. In het literatuuronderzoek wordt een kader geschetst voor een effect handelingsperspectief voor een gebiedsmanager. Hierbij wordt uitgegaan van een ideaaltypische situatie. Het literatuuronderzoek gaat in op welke ontwikkel strategieën toepasbaar zijn op een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom. Welke samenwerkingsvormen sluiten aan bij het voorgestelde proces.

Het empirisch onderzoek laat zien wat de rol van de gebiedsmanager is in de gebiedsontwikkeling en hoe de samenwerking tussen belanghebbende partijen tot stand is gekomen. Het verschil tussen een proces- en een projectaanpak heeft effect op het handelingsperspectief van de gebiedsmanager en komt in de casestudies duidelijk naar voren.

De gebiedsmanager heeft een verantwoordelijkheid om de belangen bij elkaar te brengen uit de gebiedsontwikkeling. Tegelijkertijd dient de gebiedsmanager zijn eigen organisatie mee te nemen en te vertegenwoordigen. De Zeeuw omschrijft de taken van een gebiedsmanager als: hij/zij bevordert samenhang, voortgang, draagvlak en efficiency voor de gehele gebiedsontwikkeling. De gebiedsmanager werkt actief op de grens van de organisatie. In de literatuur zijn focuspunten voor de gebiedsmanager geformuleerd die betrekking hebben op hoe de gebiedsmanager invulling geeft aan zijn rol. De algemene focuspunten van de gebiedsmanager kunnen als volgt worden omschreven:

- Verbinding maken tussen partijen;

- Vertrouwen creëren in de samenwerkingen;
- De schakel zijn tussen belangen van partijen, zowel intern als extern;
- Doorbreken van de ambtelijke bureaucratie.

De gemeente is als bevoegd gezag verantwoordelijk voor het juridisch planologisch kader in een gebiedsontwikkeling. Dit zijn formele sturingselementen, terwijl in dit onderzoek juist wordt ingegaan op de informele sturingselementen. Het komen tot deze juridisch planologische kaders wordt in dit onderzoek gezien als het maken van nieuw beleid. Ontwikkellende partijen of grond- en vastgoedeigenaren vragen hierbij om te kunnen participeren in het opstellen van deze kaders. Het is in een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom niet de vraag óf er een samenwerking moet plaatsvinden tussen belanghebbenden, maar hoe de samenwerking moet worden ingevuld.

De criteria van de opgave bepalen of een proces- of projectaanpak nodig is. Een ontwikkeling met versnipperd eigendom kenmerkt zich door de aanwezigheid van verschillende eigenaren binnen een gebied, die bereidt zijn de huidige locatie te herontwikkelen. Om te bepalen welke strategie hierbij toegepast kan worden vanuit een gemeentelijk perspectief is het belangrijk om inzicht te hebben in de actuele ontwikkelingen en aanwezige belangen. De strategieën die passen bij een gebiedsontwikkeling gaan uit van een gezamenlijk proces met de belanghebbenden in het gebied (Hobma & Heurkens, 2019). In lijn met de strategie is er onderzocht welke samenwerkingsvorm past bij de factoren van een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom. In het theoretisch kader zijn verschillende vormen van netwerkorganisaties benoemd: Participerend Netwerk, Leidende Organisatie Netwerk of Externe Aansturing Netwerk. Deze verschillende vormen van netwerkorganisaties richten zich op het aansturen van de netwerken en de verhouding tussen de verschillende organisaties binnen het netwerk.

De vier criteria die bepalend zijn voor de vorm van de netwerksamenwerking zijn: mate van samenwerking en vertrouwen, aantal deelnemers, doel en competenties. De passende vorm van een netwerksamenwerking is afhankelijk van de hoeveelheid partijen en het doel van de samenwerking.

Het handelingsperspectief van een gebiedsmanager voor een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom gaat uit van een proces-gestuurde aanpak, waarbij een samenwerking wordt opgezet tussen belanghebbenden die gezamenlijk tot een uitwerking van beleid komen voor de gebiedsontwikkeling. Hoe de samenwerking wordt gestuurd is afhankelijk van de omvang van de betrokken partijen. Hierbij wordt uitgegaan van een ideaaltypisch scenario. De praktijk is echter weerbarstiger dan de theorie.

In het empirisch onderzoek is een duidelijk verschil blootgelegd tussen beide gebiedsontwikkelingen en het handelingsperspectief van de gebiedsmanager. Het verschil in aanpak begint bij de procesbenadering van de gebiedsontwikkeling in Rotterdam, waarbij de gebiedsmanager in Den Haag een projectmatige opdracht heeft gekregen. Dit heeft ertoe geleid dat de Rotterdamse casestudie een duidelijke netwerksamenwerking kent, die herkenbare elementen bevat uit de theorie. De casestudie in Den Haag kent geen formele samenwerking tussen gemeente en belanghebbenden die gericht is op de gebiedsontwikkeling. De gebiedsmanager focust zich op de interne organisatie en realisatie van particuliere initiatieven.

Op basis van het literatuuronderzoek in combinatie met de vergeleken casestudies, worden voor de praktijk de volgende aanbevelingen gedaan:

- Wees bereid de opdracht te herzien;
- Ga bewust om met de competenties van een gebiedsmanager;
- Investeer in de relatie met betrokken partijen;
- Vergroot de kennis door externe partijen te betrekken.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	5
Hoofdstuk 1 Introductie	9
1.1 Toenemende complexiteit van binnenstedelijke opgaven	10
1.2 De rol van de gebiedsmanager anno 2020	11
1.3 Focus van het onderzoek	12
1.4 Wetenschappelijke en praktische relevantie	14
1.5 Leeswijzer	16
Hoofdstuk 2 Onderzoek naar het handelingsperspectief van een gebiedsmanager	21
2.1 Wat is een gebiedsmanager	22
2.2 Wat heeft een gebiedsmanager in huis	25
2.3 Sturing in een gebiedsontwikkeling	19
2.4 Sturing geven aan een samenwerking	39
2.5 De complexiteit van samenwerking	43
2.6 Ideaaltypisch handelingsperspectief voor de gebiedsmanager	52
2.7 Verwachting Casestudie	55
Hoofdstuk 3 Onderzoeksmethode	57
3.1 Opzet Casestudies	58
3.2 Definities en Meetbaarheid	59
Hoofdstuk 4 Op zoek naar de gebiedsmanager in de praktijk	66
4.1 De gebiedsmanager aan het werk bij de Alexanderknoop	67
4.2 Wat valt op in de gebiedsontwikkeling Alexanderknoop	77
4.3 De gebiedsmanager aan het werk in het Laakkwartier	80
4.4 Wat valt op in de gebiedsontwikkeling Laakkwartier	88
4.5 Den Haag vs. Rotterdam	90
Hoofdstuk 5 Conclusie en Aanbeveling	96
5.1 Terugblik	97
5.2 Het handelingsperspectief van de gebiedsmanager	97
5.3 Aanbevelingen voor de praktijk	105
5.4 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	106
5.5 Reflectie	108
Literatuurlijst	110
Bijlagen	115

Hoofdstuk 1

Introductie

1.1 Aanleiding: toenemende complexiteit van binnenstedelijke opgaven

Na een periode van economische crisis, waarbij de woningmarkt in Nederland in zwaar weer verkeerde, is er nu een periode van schaarste ontstaan. Er wordt gesproken over een woningnood, waarbij er in tegenstelling tot het Vinex-tijdperk waarin er grootschalige uitleglocaties volgebouwd werden, er nu een wens is om het merendeel van de benodigde woningen in bestaand stedelijk gebied te realiseren (Ministerie BZK, 2017). Het belang van binnenstedelijke gebiedstransformaties neemt hierdoor toe, omdat gemeenten opzoek zijn naar ruimte voor transformatie binnen de gemeentegrenzen. Zo wil de verstedelijkingsalliantie Zuidvleugel Randstad tot 2040 170.000 extra woningen bouwen in bestaand stedelijk gebied (Verstedelijkingsalliantie, 2018).

In binnenstedelijke transformatiegebieden zien we de volgende situatie zich voordoen. Professionele project- en gebiedsontwikkelaars hebben positie verworven en willen aan de slag met de ontwikkeling van hun eigen locatie. Daarnaast zijn er functionele bedrijven met een historie in het gebied die in sommige gevallen nadenken over een mogelijke verplaatsing van hun activiteit. Speculanten in het gebied zien een mogelijke waardestijging en kijken naar optimalisering van hun plot. De versnippering in eigendom is groot binnen zo'n gebied en de belangen lopen uiteen. Gemeenten hebben beleidsambities geformuleerd om de verdichtingsopgave van de stad verdere sturing te geven. De ligging van de locatie, zoals bijvoorbeeld stationsgebieden, zijn hierbij in het vizier voor verdichting. De gemeente Rotterdam heeft een strategische verkenning opgesteld voor verstedelijkingsprojecten (Rotterdam, 2019). Den Haag richt zich op de verstedelijking van het Central Innovation District, dat om, en tussen, de drie grote stations van Den Haag ligt (Den Haag, 2019). Beide strategieën zetten in op een stedelijke verdichting rondom stationsgebieden.

Complexe gebiedstransformaties zijn ingewikkelde opgaven om aan te sturen. Hierin zien we in de wetenschap, bij beleidsmakers en in de praktijk een roep om organiserend vermogen (Van den Berg & Braun, 1999; De Zeeuw, 2008). Het met elkaar in verband brengen van alle belangen en doelstellingen van de verschillende actoren, het inzetten van de middelen en het creëren van synergie uit deze elementen middels een facet- en sectoroverschrijdende integrale aanpak is een complex proces, hetgeen vraagt om een hoog niveau van procesmanagement. In de theorie van stedelijke gebiedsontwikkeling

wordt dit “organiserend vermogen” genoemd. Organiserend vermogen is gedefinieerd als de mate waarin actoren in staat zijn om samenwerkende relaties op te bouwen, hierbij hulpbronnen in te zetten en verschillende handelingsperspectieven te incorporeren die bijdragen aan de realisatie van de gebiedsontwikkeling.

1.2 Probleemstelling: de rol van een gebiedsmanager anno 2020

De afgelopen jaren is er veel onderzoek gedaan naar samenwerkingsvormen in gebiedsontwikkeling. Edelenbos (1999) omschrijft in zijn artikel interactief beleid maken als een samenwerkingsvorm om de beleidsdialoog van de overheid te voeren met belanghebbenden in het beginstadium van het komen tot nieuw beleid.

Een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom vraagt om samenwerking tussen verschillende belanghebbenden. Als gebiedsmanager bij een gemeente sta je aan het roer om de opgave die wordt benoemd in het stedelijk beleid tot uitvoering te brengen. Dit onderschrijft dat de rol van de gebiedsmanager steeds belangrijker wordt. De gebiedsmanager geeft sturing aan het steeds complexere proces van binnenstedelijke ontwikkelingsvraagstukken. Het belang van een processtructuur als startpunt van deze complexe interactieve samenwerkingen wordt als zeer belangrijk geacht (De Bruijn; 1998).

Er is echter nog onvoldoende onderzocht welke strategieën een gebiedsmanager kan hanteren om de particuliere initiatieven bij elkaar te brengen tot een gebiedsontwikkeling. Hierbij zou er gekeken moeten worden naar welke strategieën in gebiedsontwikkeling een effect hebben op de integraliteit van de verschillende particuliere initiatieven in het gebied. Door de strategieën en de vormen van samenwerkingen tussen de verschillende partijen inzichtelijk te maken, kan gekeken worden naar de manier van sturen voor een gebiedsmanager. Deze resultaten kunnen vervolgens getoetst worden in de praktijk. Het resultaat hiervan geeft inzicht in hoe een gebiedsmanager het beste kan handelen in de complexe wereld van binnenstedelijke ontwikkelingen.

De hoofdvraag in het onderzoek is een handelingsvraagstuk. We kunnen dit handelingsvraagstuk invullen op basis van theoretische inzichten en praktijkvoorbeelden uit de literatuur over processturing, netwerksamenwerking en organiserend vermogen.

Hierin wordt veel gesproken over het belang van de persoon of actor die in deze scriptie wordt aangeduid als de gebiedsmanager. In de literatuur over gebiedsontwikkeling blijft theorievorming over de manier waarop hij/zij het beste kan handelen echter nog onderbelicht.

1.3 Focus van het onderzoek

Gebiedsmanager

Een gebiedsmanager stuurt op de bevordering van samenhang, voortgang, efficiency en draagvlak binnen de gebiedsontwikkeling. Daarbij vormt hij/zij een schakel tussen de interne- en externe belanghebbenden in de gebiedsontwikkeling.

Effectief handelingsperspectief

Een handelingsperspectief wordt gezien als de manier waarop de gebiedsmanager sturing geeft aan de gebiedsontwikkeling. De manier van handelen wordt bepaald door het type vraagstuk, de omstandigheden en de competenties die aanwezig zijn. Hoe beter het handelingsperspectief wordt afgestemd op het vraagstuk, hoe effectiever het handelingsperspectief is.

Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling wordt in dit onderzoek gezien als het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke (deel)gebieden (J. van 't Verlaat, Rotterdam, 2004). Het gaat hierbij om de nauwe samenhang tussen ruimtelijke, economische, sociale en maatschappelijke en andere ontwikkelingen in een gebied.

Versnipperd eigendom

Van versnipperd eigendom is sprake wanneer het eigendom van grond of onroerend goed binnen een gebied bij verschillende partijen ligt.

Doel en vraagstelling

Dit onderzoek beoogt invulling te geven aan het handelingsperspectief voor een gebiedsmanager die sturing moet geven aan binnenstedelijke gebiedsontwikkeling in situaties met versnipperd grondeigendom. Op basis van een literatuurverkenning en casestudies, wordt inzicht gegeven in een effectief handelingsperspectief, passend bij de rol van de gebiedsmanager in een binnenstedelijk gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom.

Onderzoeksvraag

Wat is een effectief handelingsperspectief voor een gebiedsmanager die sturing geeft aan de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling van gebieden met versnipperd eigendom?

Het onderwerp van sturing geven aan een gebiedsontwikkeling is een veelal onderzocht onderwerp, waarbij verschillende MCD'ers mij zijn voorgegaan. In dit onderzoek richt ik me op de wijze waarop de gebiedsmanager, als individu, sturing geeft aan een gebiedsontwikkeling. Om te voorkomen dat mijn werk een herhaling is van eerder onderzoek, zal ik gebruik maken van de bestaande onderzoeken en hierin een overzicht bieden van de verschillende uitkomsten. Mijn doel met dit overzicht is om een bundeling te maken van de bestaande kennis, waarmee ik een handelingsperspectief kan opbouwen dat houvast kan bieden in de praktijk van sturing geven aan gebiedsontwikkeling.

Deelvragen:

- Wat is een gebiedsmanager en welke handelingsperspectieven reikt de literatuur aan?
- Wat zijn kenmerken van een gebiedsontwikkeling met versnipperd grondeigendom?
- Welk handelingsperspectief is in praktijksituaties met versnipperd grondeigendom volgens de literatuur effectief?
- Welk handelingsperspectief hanteert een gebiedsmanager in de Nederlandse praktijk bij een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom?

- Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de gevonden handelingsperspectieven in theorie en praktijk en wat zijn hiervoor mogelijke verklaringen?

1.4 Wetenschappelijke- en praktische relevantie

Praktische relevantie

In de praktijk zie ik bij de gemeente Rotterdam gebiedsmanagers of gebiedsontwikkelaars die de verantwoording hebben voor de ontwikkelingen in een gebied. Zij krijgen te maken met versnipperd eigendom en verschillende particuliere initiatieven. Deze initiatieven hebben ieder een eigen tempo, programma en financiering. Het is aan de gebiedsmanager om deze initiatieven in goede banen te leiden. Je kan de gebiedsmanager dus zien als de persoon die vorm moet geven aan het proces van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Maar weten “we” binnen de gemeente ook hoe we dit het beste kunnen doen? Dit geldt voor gemeenten in Nederland in het algemeen, aangezien de focus in Nederland ligt op de verdichting van bestaand stedelijk gebied.

Wetenschappelijke relevantie

De Zeeuw schrijft in “Zo werkt gebiedsontwikkeling” over het belang van de rol van gebiedsmanagers in de voorfase van een gebiedsontwikkeling. Kijkend naar de kenmerken van een gebiedsmanager en hoe hij/zij kan sturen, blijkt er een gebrek te zijn aan leiderschap in het ruimtelijk domein (Carver, 2006; Van Wart, 2012).

Dit onderzoek draagt bij aan de invulling van de rol van de gebiedsmanager in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het geeft inzicht in het handelingsperspectief van een gebiedsmanager tijdens het proces van gebiedsontwikkeling. Op basis van de literatuurstudie wordt gekeken naar de rol van de gebiedsmanager in twee gebieden binnen de gemeente Rotterdam en Den Haag. Daarmee wordt inzicht gegeven in het handelingsperspectief van de gebiedsmanager in de praktijk. Hiermee wordt getracht een handvat te bieden aan een toekomstig handelingsperspectief van de gebiedsmanagers in de Nederlandse praktijk, wanneer deze gaat sturen in de voorfase van een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Beperking

Een beperking van de aanpak van het onderzoek is dat de geïnterviewden niet alle partijen in de gebiedsontwikkeling vertegenwoordigen. Er is getracht een brede afspiegeling van de verschillende stakeholders mee te nemen, maar daarbij zijn ook partijen niet betrokken.

Een andere beperking van de casestudies is dat het een momentopname is, van het proces dat op dat moment plaatsvindt, met de stakeholders die op dat moment betrokken zijn. Dit kan door de tijd veranderen, zowel in aanpak als de betrokken personen.

1.5 Leeswijzer

Het onderzoek bevat kwalitatief onderzoek en zal bestaan uit verschillende fases:



Literatuuronderzoek

Het literatuur onderzoek in hoofdstuk 2 vormt een belangrijke basis voor de rest van mijn onderzoek. Hierin zal een overzicht gepresenteerd worden van bestaande onderzoeken en methoden voor een handelingsperspectief in sturing van een gebiedsontwikkeling.

Allereerst zal er gekeken worden naar de gebiedsmanager en hoe de rol omschreven wordt in de literatuur. Daarbij wordt ook gekeken naar de competenties die passen bij de rol van de gebiedsmanager.

Het theoretisch onderzoek zal een uiteenzetting van strategieën laten zien die passen bij een ontwikkeling met versnipperd eigendom. Deze strategieën zijn samengevat en toegepast in de twee casestudies passend bij het theoretisch kader.

Naast de strategie wordt inzichtelijk gemaakt welke samenwerkingsvormen effectief zijn in een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom. Daarbij wordt er gekeken naar welke componenten van invloed zijn op de samenwerking en hoe hier sturing aan gegeven kan worden.

Casestudie

De twee casestudies worden aan de hand van kwalitatief vergelijkend onderzoek geanalyseerd op basis van een documentenstudie en interviews. De interviews zijn bedoeld om de resultaten uit het literatuuronderzoek te toetsen aan de praktijk van de twee casestudies en geven daarnaast ook nieuwe inzichten.

De onderzoeken vinden plaats terwijl de processen rondom de gebiedsontwikkeling gaande zijn. Deze zijn niet nog afgerond, waarmee het onderzoek een momentopname is. De procesevaluatie (Swanborn, 2004) is hierbij van toepassing omdat de momentopname een terugblik is op de opzet en de genomen stappen in het tot nu toe doorlopen proces. De kwalitatieve casestudie methode heeft als voordeel dat deze de diepte in gaat en inzichten geeft in het handelen en de motieven van de betrokken actoren in de samenwerking, een aspect dat bij kwantitatief onderzoek moeilijker te bereiken is. De keerzijde van de casestudie is dat er – anders dan bij kwantitatieve methodes – maar een beperkt aantal

cases kan worden doorgelicht, in dit geval twee.

De vergelijkende casestudie zal zich richten op een gebied in Rotterdam en een gebied in Den Haag. Een meervoudige casestudie biedt, in tegenstelling tot een enkele casestudie, een basis om hetzelfde fenomeen (de handelingen van de gebiedsmanager) in verschillende omstandigheden met elkaar te kunnen vergelijken (Yin, jaartal). Rotterdam Alexander en het Laakkwartier in Den Haag zijn vergelijkbaar in bereikbaarheid, kantorenlocatie, grote commerciële voorzieningen en onderwijsinstellingen. Beide gebieden hebben de ambitie om te verdichten naar centrum stedelijke dichtheden middels het toevoegen van woningbouw. Er is bij beide gebieden spraken van een ontwikkeling met versnipperd eigendom. Deze ontwikkelingen worden samengebracht bij een projectmanager of een gebiedsmanager van de gemeente die een opdracht heeft voor de gebiedsontwikkeling. In deze gebieden zal ik het handelingsperspectief van de gebiedsmanager analyseren.

Tot slot vindt er een vergelijking plaats tussen beide casestudies op basis van het theoretisch kader en de uitkomsten van het empirisch onderzoek. Hierin zal een weergave worden gegeven van de toegepaste strategieën op de gebiedsontwikkeling, de samenwerkingsvorm en het handelingsperspectief van de gebiedsmanager. Hieruit kan opgemaakt worden in hoeverre de toegepaste strategie en handelingsperspectief effectief zijn in de voortgang van de gebiedsontwikkeling.

Persoonlijke motivatie

De keuze voor het onderwerp van deze scriptie komt voort uit mijn persoonlijke fascinatie voor samenwerkingen in gebiedsontwikkeling. Mijn overtuiging is dat er een positief resultaat kan worden behaald wanneer partijen een open houding hebben in de samenwerking. Toch blijkt dit in de praktijk vaak lastig. Er zijn vele factoren die zorgen dat de samenwerking vaak moeizaam verloopt. De belangen van organisaties stroken niet altijd met de belangen van de gebiedsontwikkeling. Mensen veranderen van baan, waardoor er steeds nieuwe personen deelnemen aan het proces. Er kunnen conflicten uit het verleden opdoen, of nieuwe conflicten ontstaan. Kortom, het sturen van dit proces is

afhankelijk van vele factoren. Toch is er een aantal criteria die in de literatuur duidelijk naar voren komen als het gaat om sturing geven in een proces, zoals samenwerken, relaties opbouwen, elkaar niet zomaar laten vallen en vertrouwen.

Als gebiedsmanager bij de gemeente Rotterdam heb ik in de dagelijkse praktijk te maken met de toenemende mate van complexiteit in de opgave van gebiedsontwikkeling. Partijen hebben een belang in het proces, maar deze belangen kunnen verschillen van elkaar. We hebben hier te maken met verschillende partijen die samenwerken aan een gemeenschappelijk doel, waarbinnen zij een eigen ontwikkeling voorzien. Deze samenwerking vraagt om een processturing, maar wie geeft deze? Ik veronderstel dat de gebiedsmanager hierin een sturende rol vervullen. Daarbij is het van belang om de vormen van sturing in deze rol te concretiseren, zodat een gemeentelijke organisatie zich bewust is van deze rol in de toenemende complexe wereld van gebiedsontwikkeling.

Hoofdstuk 2

Theoretisch kader

Onderzoek naar het handelingsperspectief van een gebiedsmanager

Dit hoofdstuk staat in het teken van het handelingsperspectief van een gebiedsmanager die sturing geeft aan een ontwikkeling met versnipperd eigendom. In dat verband is het allereerst van belang om het proces van ontwikkeling met versnipperd eigendom in beeld te brengen. Dat proces kan vervolgens worden verbonden aan theorieën die inzicht geven in de sturing van processen die hierop van toepassing (kunnen) zijn.

Dit hoofdstuk leidt ten slotte tot een handelingsperspectief dat als kader kan worden gebruikt om de casestudies te analyseren en vergelijken.

2.1 Wat is een gebiedsmanager?

De gebiedsmanager staat aan het roer van een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling in opdracht van een gemeente, en heeft daarbij met regelmaat te maken met complexe samenwerkingen. De Zeeuw stelt dat voor het slagen van een processturing in een complexe samenwerking de persoon die sturing geeft cruciaal is (De Zeeuw, 2018). Die persoon, in dit geval de gebiedsmanager, moet sturing geven aan het proces waarbij de deelnemende partijen op één lijn gehouden moeten worden, waarbij tegelijkertijd oog gehouden moet worden voor de gemeentelijke bureaucratie. Om inzicht te krijgen in hoe een gebiedsmanager sturing geeft in dit proces, is het van belang om de benodigde competenties van de gebiedsmanager inzichtelijk te maken. Dit wordt gedaan aan de hand van verschillende inzichten vanuit de praktijk en literatuur.

De persoon die sturing geeft aan het proces in een complexe samenwerking van gebiedsontwikkeling wordt omschreven als een gebiedsmanager of een “boundary spanner”. In deze studie zal wanneer er gesproken wordt over een “boundary spanner” geen onderscheid gemaakt worden met een gebiedsmanager. Literatuur en praktijk bevatten verschillende benaderingen over de invulling van de rol van een gebiedsmanager.

Organisaties 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, eigenaren en gebiedsregisseurs. De Zeeuw (ibid.) heeft tijdens de crisis de rollen van partijen zien veranderen en de gebiedsmanager zien toetreden tot het speelveld.

De gebiedsmanager als regisseur

Een nieuwe speler is de gebiedsregisseur die met name optreedt in gebiedstransformaties vanwege de complexiteit van de opgaven (De Zeeuw, 2018). *"Een gebiedsregisseur*

bevordert samenhang, voortgang, draagvlak en efficiency voor de gehele gebiedsontwikkeling" (De Zeeuw, 2018). 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.

Gebiedsregisseur, boundary spanner of procesregisseur

Complexe gebiedstransformaties vragen om expliciete gebiedsregie (De Zeeuw, 2018). Een regie die gericht is op de relatie tussen de verschillende belangen, tussen betrokken partijen, eigenaars, bewoners, bedrijven en nieuwe initiatieven. De Zeeuw spreekt hier over een gebiedsregisseur die stuurt op de bevordering van samenhang, voortgang, efficiency en draagvlak voor de gehele gebiedsontwikkeling. De gebiedsregisseur vormt een schakel tussen de partijen zoals de gemeente, ontwikkelaars, corporaties, lokale belangengroeperingen en/of andere belanghebbende instanties.

Boundary spanners werken op de grens van hun organisaties aan inter-organisatorische samenwerkingen (Groenenboom, 2018). Ze staan dus met één been in de gebiedsontwikkeling en met één been in hun eigen organisatie. Dat is geen gemakkelijke rol, maar wel een belangrijke. Er is niet een 100% objectieve afbakening wanneer iemand een boundary spanner is of niet (Williams, 2013).

De Vereniging Projectmanagement Nederlandse Gemeente (VPNG) spreekt over een procesregisseur wanneer er sturing wordt gegeven aan een complexe gebiedsontwikkeling met meerdere stakeholders. De rol van de procesregisseur is verbinding zoeken tussen de verschillende belanghebbende partijen en sturen op het proces binnen de gebiedsambities die zijn afgesproken (Heijden en Kraijo, 2018). Hierbij wordt uitgegaan van een gemeentelijk regierol, omdat de gemeente als bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de juridische planologische kaders die voor het gebied gelden. De VPNG benadrukt het belang van de benodigde competenties die een procesregisseur moet bezitten om regie te voeren in complexe processen. Deze competenties zullen later in de analyse verder benoemd worden. Van Meerkerk (2014) spreekt over personen die

“actief werken op de grens van hun organisatie”, met een onderscheid tussen formeel en informeel leiderschap. Williams (2013) spreekt van “individuen die een toegewijde functionele rol of verantwoordelijkheid hebben om in samenwerkingsverbanden actief te zijn”. Met andere woorden, iemand die formeel opdracht heeft om sturing te geven aan het proces. Binnen integrale gebiedsontwikkeling zullen veel boundary spanners een formele rol hebben. Denk aan projectmanagers, gebiedsontwikkelaars, procesmanagers, ontwerpers, adviseurs of directeurs. Hieronder kunnen ook de gebiedsregisseurs en procesregisseurs geschaard worden. De verschillende onderzoeken naar de rol van boundary spanners, gebiedsregisseurs of procesregisseurs spreken over het belang rollen in het proces van een complexe gebiedsontwikkeling. Voor mij kunnen deze verschillende termen dan ook samengevat worden onder de noemer gebiedsmanager. De gebiedsmanager staat centraal in het geven van sturing aan verschillende belangen, partijen en belanghebbenden.

Williams maakt verder onderscheid tussen 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 hiërarchie. Een projectmanager heeft bijvoorbeeld 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 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, 2014). 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 rolambiguïteit opleveren, die vervolgens tot veel spanning kunnen leiden.

2.2 Wat heeft een gebiedsmanager in huis

Een boundary spanner, in deze studie ook de gebiedsmanager, moet 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 uitvoeren en welke competenties daarvoor nodig zijn. Dat leidt tot een uitgebreide lijst van competenties.

De Zeeuw spreekt bij de gebiedsregisseur over competenties die gericht zijn op de verbindende rol die de gebiedsregisseur heeft. De gebiedsregisseur moet binnen de gebiedsontwikkeling de actieve partijen op één lijn weten te houden, maar daarnaast ook de ambtelijke bureaucratie weten te doorbreken (De Zeeuw, 2018).

De VPNG kijkt bij de rol van de procesregisseur naar de competenties die passen binnen de gemeentelijke regierol. De nadruk van deze competenties ligt eveneens op de verbindende kwaliteit die een procesregisseur moet hebben. De competenties die uitgewerkt zijn voor de procesregisseur zijn gericht op de gemeentelijke context, waar bestuurlijke sensitiviteit een sterke rol speelt.

De rol van een gebiedsmanager kan omschreven worden als een bruggenbouwer, een verbinder, die met een been in de eigen organisatie staat en een ander been in de gebiedsontwikkeling. De gebiedsmanager heeft de taak om actieve partijen in de gebiedsontwikkeling op één lijn te krijgen en daarnaast het ambtelijk apparaat te sturen. Deze rol vraagt om een breed scala aan competenties, zoals weergegeven in het schema (Figuur 2.1).

De competenties van de boundary spanner, procesregisseur en gebiedsregisseur kunnen worden onderscheiden in basis competenties en specifieke competenties. De basis competenties zijn vaardigheden die nodig zijn voor de rol die wordt uitgeoefend door een persoon in het proces. De basis competenties kunnen aangevuld worden door specifieke competenties. Dit kan ook gedaan worden door een iemand in te huren met deze specifieke competenties. Zo wordt er een verbreding gezocht in competenties die complementair zijn aan het proces.

De lijst van competenties voor een gebiedsmanager is veeleisend. Het onderscheid tussen basis competenties en specifieke competenties is mijns inziens dan ook als onderscheid tussen wat een gebiedsmanager aan competenties bezit en wat er daadwerkelijk nodig is.

De basis competenties zijn de basisvaardigheden die horen bij de taak van een gebiedsmanager. Deze competenties zijn nodig om als persoon sturing te kunnen geven aan het proces van gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom. De basis competenties laten zien dat een gebiedsmanager zich bewust moet zijn van de verschillende belangen die er zijn. Er wordt verwacht dat het inzicht dat de gebiedsmanager heeft in deze belangen leidt tot een bewuste aanpak in het proces om partijen met elkaar te verbinden. Het gezamenlijk belang vinden tussen partijen is cruciaal. Door partijen middels dit gezamenlijk belang te verbinden ontstaat er vertrouwen in het proces.

De specifieke competenties zijn een verdiepingsslag op de algemene competenties. De vaardigheden die hier worden benoemd zijn minstens zo belangrijk in het proces van sturing geven, maar kunnen ook gezocht worden in andere personen. Hiermee wordt bedoeld dat een gebiedsmanager de specifieke competenties ook kan inhuren in de vorm van een procesvoorzitter of inhoudelijke kennis die nodig is in het proces. Een goede gebiedsmanager heeft inzicht in de competenties, maar verwacht niet van zichzelf dit allemaal in huis te hebben.

Een gebiedsmanager die zich bezighoudt met een gebiedsontwikkeling heeft te maken met verschillende partijen en verschillende belangen. De competenties geven een overzicht van eigenschappen die helpen in deze processen. De competenties zijn daarin niet leidend, omdat dit niet te meten is in de praktijk. Wel kan gesteld worden dat een gebiedsmanager zich richt op het maken van verbinding en vertrouwen binnen de samenwerking. Daarvoor kunnen de competenties ingezet worden. Als gebiedsmanager heb je een verantwoordelijkheid om de partijen te laten samenwerken en belangen bij elkaar te brengen, maar tegelijkertijd ook je eigen organisatie hierin te vertegenwoordigen en mee te nemen. Dit leidt tot een viertal focuspunten die nodig zijn voor een gebiedsmanager.

- 1) Verbinding maken tussen partijen
- 2) Vertrouwen creëren in de samenwerkingen
- 3) Schakel tussen belangen van partijen zowel intern als extern
- 4) Doorbreken ambtelijke bureaucratie

De focuspunten zijn algemene begrippen die aangeven waar een gebiedsmanager zich op moet richten bij een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom. Deze staan los van de inhoud van de gebiedsontwikkeling zelf. De eerdergenoemde competenties moeten als een verdiepingsslag gezien worden die een handvat bieden op het handelen van een gebiedsmanager.

	<i>Boundary spanner</i>	<i>Procesregisseur</i>	<i>Gebiedsregisseur</i>
Basis competenties	Empatisch vermogen	Sensitief Communiceren	Vermogen om tegenstellingen te verzoenen
	Cognitieve vaardigheden	Doorzettingsvermogen	Goed getimed besluitvaardigheid
	Managen van verschillende rollen, motivaties en verantwoordelijkheden	Onafhankelijk kunnen kijken naar de opgave	Gedrevenheid
	Conflictresolutie	Integriteit	Kennis van Inhoud
	Discipline doorkruisende kennis,	Flexibiliteit	Ervaring in de praktijk
	<i>Boundary spanner</i>	<i>Procesregisseur</i>	<i>Gebiedsregisseur</i>
Specifieke competenties	Duidelijk communiceren	Leiderschap	Gaan en blijven gaan
	Luisteren naar belangen	Strategische oriëntatie	Ondernemerschap tonen
	Begrip voor de opgave	Omgevingsbewustzijn	Empathisch vermogen
	Ondernemerschap	Lef tonen in werkwijze	Strijdvaardig zijn, doorzettingsvermogen
	Toegankelijkheid	Conceptueel vermogen	Professionele werkhouding
	Beïnvloeden	Planmatig werken	Persoonlijke relaties opbouwen
	Onderhandelens-vaardigheden	Onderhandelens-vaardigheden	Onderhandelens-vaardigheden
	Het onderhouden van een netwerk	Netwerken en samenwerken	Aanpassingsvermogen
	Managen van opgave	Organisatie bewustzijn	Communicatief sterk
	Inter- organisatorische werkervaring		Transparant in werkwijze

Figuur 2.1, overzicht competenties, eigenbewerking op basis van literatuur, De Zeeuw; Williams; VNPG)

Het overzicht in de tabel (figuur 2.1) is bedoeld om inzicht te geven welke vaardigheden of competenties er worden gevraagd van een gebiedsmanager. De gebiedsmanager wordt in verschillende literatuur omschreven als een boundary spanner, procesregisseur of gebiedsregisseur. Dit overzicht is bedoeld om de veelzijdigheid van competenties inzichtelijk te maken. Daarbij moet gesteld worden dat er een onderscheidt kan zijn

tussen de competenties die een gebiedsmanager in huis moet hebben, zoals de basis competenties, en welke aangevuld kunnen worden door personen toe te voegen aan het procesteam in de samenwerking.

2.3 Sturing in gebiedsontwikkeling

Het gebiedsontwikkelingsproces is geen lineair en geordend proces. Een gebiedsontwikkeling doorloopt 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:

- 1) plan en initiatief,
- 2) planvorming en conditionering,
- 3) uitwerking en projectontwikkeling,
- 4) vastgoedontwikkeling en -bouw en tot slot,
- 5) vastgoedexploitatie en beheer openbare ruimte.

Om te sturen in een gebiedsontwikkeling vanuit een gemeentelijk perspectief zijn er harde en zachte middelen. Deze worden in het onderstaande schema weergegeven. Om de vraag van het handelingsperspectief voor een gebiedsmanager te kunnen beantwoorden, kijken we in deze studie naar de zachte sturingsmiddelen met een focus op organiserend vermogen.



Figuur 2.2, Organiserend vermogen, eigen bewerking.

De kracht van het organiserend vermogen in een stad bepaalt in hoeverre de investeringen de gewenste effecten sorteren. In de visie van de lokale overheid dienen investeringen een bijdrage te leveren aan een verbetering van het welzijn en de welvaart. Investerings in de basisvoorwaarden, voorzieningen, infrastructuur, mensen en het imago moeten daaraan bijdragen. Er is een proactieve, stimulerende en op ontwikkeling gerichte houding nodig, die daadwerkelijk tot resultaten leidt. Het organiserend vermogen is daarmee onder meer afhankelijk van visie en strategie, publiek-private netwerken, politiek en maatschappelijk draagvlak en leiderschap.

De gemeentelijke organisatie is de primaire drager van het proces van stedelijk management (Bramezza & van Klink, 1994). Het beleid kan niet meer eenzijdig door de overheid worden opgelegd, maar is het resultaat van een interactief proces. De gemeente is bij het realiseren van deze doelstellingen afhankelijk van andere publieke en private partijen. Projectontwikkelaars, woningcorporaties, investeerders, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties dragen hieraan bij. Een collectief stedelijke proactieve houding is daarom nodig. De uitdaging voor het openbaar bestuur is hoe zich te positioneren ten opzichte van de markt en de samenleving in het proces van gebiedsontwikkeling, om te komen tot de gewenste ontwikkeling.

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). Wat De Zeeuw hier beschrijft is het doorkruisen of overspannen van verschillende soorten grenzen. Dat fenomeen wordt in de literatuur “boundary spanning” genoemd.

Ontwikkelingen met versnipperd eigendom

In deze studie ligt de nadruk op binnenstedelijke ontwikkellocaties. Deze ontwikkellocaties kenmerken zich door het versnipperd eigendom. De versnippering in eigendom maakt dat verschillende partijen een belang hebben in de ontwikkeling die hier kan plaatsvinden.

Verandering van strategie in gebiedsontwikkeling

In een recente publicatie van Hobma & Heurkens (2019) worden diverse strategieën beschreven voor het omgaan met versnipperd grondeigendom. Het versnipperd eigendom kenmerkt zich doordat er verschillende eigenaren in een gebied een grondpositie hebben. Deze eigenaren kunnen verschillende partijen zijn, zoals een gemeente, ontwikkelaars, particulieren die een bedrijf hebben, of bewoners. Een grondeigenaar heeft het recht om te (her)ontwikkelen. Dit principe zorgt ervoor dat partijen zelf kunnen sturen op de ontwikkeling van hun grond. Wanneer er meerdere grond- of vastgoedeigenaren in hetzelfde gebied tegelijk willen ontwikkelen, is het de vraag of dit gebiedsgericht bekeken moet worden. In de praktijk komt het vaak voor dat een partij wil (her)ontwikkelen, hetgeen tevens leidt tot ontwikkelingen in de omgeving.

De gemeente heeft als bevoegd gezag een andere rol wanneer het gaat om het scheppen van een juridisch, planologisch kader, waarin zij een transformatie kunnen vastleggen. Dit zal in samenspraak moeten gebeuren met de betreffende eigenaren. Ontwikkende partijen of grond- en vastgoedeigenaren vragen hierbij om te kunnen participeren in het opstellen van deze kaders. Terugkijkend op de periode vóór de economische crisis, werd er voor transformatiegebieden voornamelijk op gestuurd om het grondeigendom in handen van de gemeente te krijgen, wat gezien kan worden als actief grondbeleid. Dit neemt niet weg dat er ook passief grondbeleid bestond, maar grondeigendom als

sturingsmiddel was een dominante factor in de strategie van gebiedsontwikkeling. Om het probleem van versnipperd eigendom aan te pakken werden veelal het “bouwclaimmodel” en het “jointventuremodel” gebruikt om zo het eigendom in handen te krijgen. Deze modellen vragen van de initiatiefnemer een groot kapitaalbeslag om het eigendom in handen te krijgen. Sinds de crisis is een verandering opgetreden doordat banken minder bereid zijn een dergelijke, grote kapitaalinjectie op voorhand te financieren. Daarnaast is de binnenstedelijke opgave met de stijgende grond- en vastgoedprijzen relatief duur. Overheden zijn sinds de financiële crisis terughoudend geworden in het verwerven van grond en meer risicomijdend als het gaat om grote kapitaalinjecties in gebiedsontwikkeling. Ook de overheidssubsidies zijn beperkt. Dit zorgt ervoor dat het praktisch onmogelijk wordt om voorafgaand aan de transformatie het eigendom in handen van één partij te krijgen. Dit vraagt om nieuwe strategieën van gebiedsontwikkeling waarbij verschillende partijen vanuit hun eigendomsposities sturing geven aan het proces.

Deze veranderingen leiden tot een nieuwe behoefte met betrekking tot de organisatie van gebiedsontwikkeling. De roep om flexibiliteit en samenwerking is daarmee gegroeid. De publicatie “Versnipperd Eigendom” geeft een beknopte weergave van de behoefte (Hobma & Heurkens, 2019).

Strategieën voor het ontwikkelen met versnipperd eigendom

De diversiteit in soorten gebiedsopgaven neemt toe. De afgelopen jaren zagen we in verschillende steden, waaronder Den Haag en Rotterdam, dat de gebiedsontwikkeling zich richt op binnenstedelijke ontwikkeling. De ontwikkeling van binnenstedelijke en stadsrand-gebieden, alomvattende transformatieprojecten, herstructureringsopgaven en “groen/blauwe” projecten hebben in veel steden de focus. In deze studie ligt de focus op de binnenstedelijke transformatie gebieden. Dit betekent automatisch een sterke betrokkenheid van de huidige gebruikers, zoals eigenaren, ontwikkelaars en beleggers. Veel binnenstedelijke locaties kampen met een versnipperd grondbezit. Grootschalige verwerving “aan de voorkant” is zowel publiek als privaat niet (meer) haalbaar. De potentiële waarde van het gebied kan echter ongewenste speculatie uitlokken. Vaak betekent dit een versnelde verwaarlozing van het terrein en bestaande gebruikers die juist

tegenover ontwikkelende partijen komen te staan. Een adequate ontwikkelstrategie houdt hier rekening mee. Zij past bestaande bedrijven in de planvorming in, met inbegrip van hun eigen eventueel aan te passen uitbreidings- en vernieuwingsplannen. Als het echt niet anders kan, worden de mogelijkheden voor uitplaatsing van bedrijven in kaart gebracht. Door deze omstandigheden is versnipperd grondeigendom in binnenstedelijke gebieden in een ander daglicht komen te staan. Voorheen werd bij versnipperd grondeigendom veelal ingezet op het verzamelen van alle eigendom in handen van één partij. Nu zien we vaak dat daarvan wordt afgezien. Publieke en private partijen willen wel samen een plan maken voor transformatie, maar ieder (her)ontwikkelt vervolgens op eigen terrein, afgezien van de bouwclaims die worden afgesproken tussen gemeente en ontwikkelaars. De initiatiefnemers van transformatie zien dan af van verwerving, al kunnen ze wel een plot verwerven om ‘schuifruimte’ te creëren.

“Eigendomsgevoelig” plannen is ook een mogelijkheid. Daarbij worden de kosten van verwerving van een plot tijdig vergeleken met de kosten (in tijd en geld) van niet verwerven. Die vergelijking kan leiden tot de beslissing om niet te verwerven, maar in plaats daarvan een bestaand gebouw in te passen in de transformatieplannen. Daardoor is de plangrens niet meer het startpunt van een ontwikkeling, maar het resultaat van bestaande eigendomsgrenzen. Dit is wezenlijk anders dan de bouwclaim en joint-venture waarbij de plangrens de start van de ontwikkeling markeerde en vervolgens werd verworven.

Met betrekking tot gebiedstransformaties met versnipperd eigendom kan onderscheid worden gemaakt tussen vier strategieën (Hobma & Heurkens 2019) die antwoord moeten geven op het ontwikkelen met versnipperd eigendom. Deze strategieën zijn gebaseerd op situaties van versnipperd eigendom waarin er sprake is van verschillende eigenaren in een transformatie gebied. Ze geven een beeld van hoe om te gaan met verschillende gebiedsontwikkelingen met versnipperd eigendom, en welke rol de gemeente hierin kan aannemen. Daarbij moet wel gesteld worden, dat de vier strategieën uitgaan van een gezamenlijk transformatie behoefte. In de praktijk zien we vaak dat de transformatie vraag vanuit een gemeente of een marktpartij wordt aangedragen, wat kan leiden tot een

gebiedsontwikkeling. De betreffende strategieën worden hieronder nader toegelicht, waarbij ook de verschillen in aanpak naar voren komen.

Plot ontwikkeling

Aan de transformatie van het gebied ligt een visie ten grondslag die is opgesteld door de initiatiefnemer. De initiatiefnemer kan de gemeente zijn of eigenaar. Deze visie wordt grotendeels gedragen door de gebruikers in het gebied. De voordelen van de visie voor een deel van de eigenaren leidt tot een commitment met de visie.

Kenmerkend voor deze strategie is dat iedere partij op eigen grond ontwikkelt. Daardoor is de samenwerking niet nodig. Iedereen kan op een eigen tempo ontwikkelen en er ontstaat geen onderlinge afhankelijkheid.

Organische Ontwikkeling

De ontwikkeling wordt gekenmerkt door een visie, opgesteld door de gemeente met eventuele betrokken partijen, bestaande uit varianten voor de gebiedsontwikkeling. De minimale variant gaat ervan uit dat de openbare ruimte (eigendom gemeente) de drager wordt van de gebiedsontwikkeling. Met ontwikkelende partijen worden afspraken gemaakt over de bijdrage die ze kunnen leveren aan de openbare ruimte. De maximale variant heeft naast de openbare ruimte een aanpak voor een vrijwillige kavelruil tussen eigenaren en kent een duidelijke stedenbouwkundige structuur.

Kenmerkend voor de strategie is de beperkte mate van grondtransacties, afhankelijk van de variant. Hierbij wordt gestuurd op de samenwerking tussen de partijen, waarbij de gemeente zich richt op de openbare ruimte en afhankelijk van de variant op stedenbouwkundige kaders stuurt. De kavels kunnen los van elkaar ontwikkeld worden en in het gewenste tempo.

Developing Apart Together

Deze strategie is een lichte vorm van een publiek-private samenwerking. De strategie richt zich op afstemming tussen partijen over de gebiedsontwikkeling, maar kent geen zware governance-structuur. De gebiedsorganisatie richt zich op kavel-overschrijdende zaken zoals de kwaliteit of het programma van het gebied. Hiervoor wordt gezamenlijk kennis ingewonnen of samengebracht die uitwerking krijgt in de vorm van een visie.

Grondverwerving wordt beperkt gehouden en partijen kunnen op hun eigen kavel ontwikkelen op basis van de gezamenlijk gestelde kaders.

Kenmerkend hierbij is de beperkte grondverwerving. Het doel van grondverwerving richt zich enkel op het creëren van schuifruimte. In een publiek-private samenwerking wordt gezamenlijk een visie opgesteld voor de gebiedsontwikkeling en wordt een gezamenlijke verantwoordelijkheid gedragen. Hierin wordt ook afstemming gezocht in fasering, zodat partijen individueel kunnen ontwikkelen binnen de opgestelde kaders.

Samenvoegen van eigendommen

Zoals de naam van de strategie al doet vermoeden, gaat het hier om het samenbrengen van de grondposities bij één partij. Dit kan verworven worden door een enkele of samenwerkende partijen in bijvoorbeeld een publiek-private samenwerking. Deze strategie is kapitaalintensief waarbij aan de voorkant een lang traject speelt van afspraken maken.

Kenmerkend voor deze strategie is het voeren van een grondexploitatie door de gemeente of marktpartij, of de publiek-private samenwerking die is opgezet. Deze strategie vraagt een lange adem omdat partijen zich financieel voor lange tijd verbinden aan de gebiedsontwikkeling. Na verwerving vindt de ontwikkeling plaats binnen een vastgesteld kader door de gemeente, of publiek-private samenwerking.

Schematisch kunnen bovengenoemde strategieën als volgt worden weergegeven.

Strategievorming

Strategie	Focus op resultaat	Regierol	Mate van Samenwerking
Plot	Visievorming, separaat ontwikkelen	Gemeente	Laag
Organisch	Scenario's uitwerken, separaat ontwikkelen	Gemeente	Midden
DAT	Visie/scenario's/Onderzoeken Separaat of gezamenlijke ontwikkeling	Gebieds Organisatie	Hoog
Samenvoegen eigendom	Gebiedsontwikkeling en grondexploitatie	Publiek/Private organisatie	Hoog

Figuur 2.3, Hobma & Heurkens (2019) Overzicht strategieën bij gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom

De vier strategieën schetsen een helder beeld van hoe een binnenstedelijke gebiedsontwikkeling tot stand kan komen. In de praktijk wordt echter vaak een mengvorm van strategieën wordt gebruikt. Het overzicht van de vier strategieën moet dan ook worden gezien als een eerste aanzet om de behoefte in nieuwe samenwerkingsvormen in categorieën te plaatsen. Ten behoeve van dit onderzoek dienen de vier verschillende strategieën als basis voor het verder inzoomen op de rol van de gebiedsmanager in het proces van binnenstedelijke ontwikkeling met versnipperd eigendom. De mate van grondverwerving per strategie heeft invloed op de sturing die plaats kan vinden in de gebiedsontwikkeling. In de praktijk lopen verschillende strategieën vaak parallel aan elkaar. De sturing op kwaliteit van het gebied kan een tegenstrijdige werking hebben op de individuele belangen. Het is dan ook van belang om de partijen, die zich in de gebiedstransformatie bevinden, te activeren.

De strategieën die beschreven staan, gaan uit van een situatie waarin voorafgaand aan de ontwikkeling bewust besloten wordt welke strategie uitgevoerd moet worden. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. Een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom ontstaat

door de verschillende initiatieven die zich melden. De samenkomst van deze ontwikkelingen laten zien dat er een gebiedsontwikkeling ontstaat. Op dat moment is er al een proces gaande en zijn er al partijen in beweging. De keuze voor de strategie die gevoerd kan worden is dan reactief op de huidige situatie. Op basis van de huidige situatie wordt gestuurd op een strategie die past bij de mogelijkheden die zich voordoen. Deze strategie kan ook veranderen door de tijd heen.

De samenwerking in een gebiedsontwikkeling is complex. De vier strategieën voor versnipperd eigendom onderschrijven in alle vormen een samenwerking tussen partijen (Hobma en Heurkens, 2019). In alle gevallen van gebiedsontwikkeling in versnipperd eigendom zullen private en publieke partijen een samenwerking met elkaar moeten aangaan. De rol van de overheid kan variëren van een meer faciliterende rol tot een meer sturende rol. De private partijen op hun beurt kunnen een participerende rol aannemen of een meer initiërende rol. De keuze voor deze rollen is afhankelijk van de ambitie en belangen in het gebied. Een perspectief op het gebied en inzicht in elkaars belangen vormen de basis voor een goede samenwerking. Voor een goede samenwerking worden vier basiselementen meegegeven.

1) Biedt perspectief

Geef inzicht in de voordelen van de transformatie voor de gebruikers. Het laat zien dat hun belangen worden meegenomen, wat bereidheid creëert om actief deel te nemen in ontwikkeling.

2) Ken de wensen van de gebruikers

Verdiep je in de belangen van de gebruikers. Ga op zoek naar waar de belangen van de gebruikers passen bij de transformatieaanpak. Dit vraagt een faciliterende houding van de initiatiefnemer.

3) Coalition of Willing

Een gezamenlijk belang tussen partijen kan de basis zijn om een “coalition of willing” te starten. Het gezamenlijk belang staat hierbij voorop, waarbij er wordt gekeken naar mogelijkheden om samen ruimte te creëren voor de gebiedsontwikkeling. Dit kan in fysieke ruimte gevonden worden, maar ook financieel.

4) Deel zeggenschap

Creëer voordelen voor de gebruikers door zeggenschap over de uitkomst van de gebiedsontwikkeling te delen. Noch de gemeente, noch de private partijen hebben volledige zeggenschap op de gebiedsontwikkeling. Het doel van de gedeelde regie is om een plan te maken met voldoende kwaliteit, dat financieel haalbaar is voor alle partijen.

Bovenstaande aanbevelingen geven aan dat samenwerking in gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom essentieel is. Een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom kent dan ook geen eenduidige strategie op grondbeleid, maar de strategie moet zich richten op de samenwerking tussen partijen. De aanbevelingen sluiten aan op de focuspunten die een gebiedsmanager nodig heeft in een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom. Om de juiste strategie te bepalen is het dus noodzakelijk om te kijken naar de juiste samenwerkingsvorm tussen partijen.

2.4 Sturing geven aan een samenwerking

Er wordt gesteld dat de gemeentelijke organisatie de primaire drager is van het proces van stedelijke ontwikkeling. De gemeente is in alle vormen van gebiedsontwikkeling betrokken, de vraag is alleen welke rol zij aanneemt. De ontwikkelstrategieën bij versnipperd eigendom laten zien dat samenwerking tussen publieke en private partijen nodig is voor een gebiedsontwikkeling. De gemeente kan hierin gezien worden als de partij die verantwoordelijk is voor het zorgen voor samenwerking in een gebiedsontwikkeling. De gemeente is de partij die contact heeft met de private partijen in het gebied en heeft daarnaast overzicht in de plannen van de toekomstige ontwikkeling. De gemeente kan hierin een keuze maken de rol die zij hier willen nemen. Welke rol ze ook nemen, ze blijven onderdeel van de gebiedsontwikkeling.

Kenmerken van Projectmanagement vs. Procesmanagement

Sturing geven aan stedelijke ontwikkeling kent een tweedeling als het gaat om de aanpak van de ontwikkeling. De literatuur over management, gericht om complexe ruimtelijke projecten, onderschrijft een onderscheid tussen project- en procesmanagement (Gage & Mandell, 1990; Mandell, 2001; Kickert e.a., 1997; Rhodes, 1997; Mandell, 2001; Agranov & McGuire, 2001; Agranov Jurian Edelenbos, & McGuire, 2003; Koppenjan & Klijn, 2004; De Bruijn e.a., 1998; De Bruijn e.a., 2004; Teisman, 2001; Edelenbos, 2000; Esselbrugge, 2003). Het artikel Project- versus Procesmanagement (Edelenbos et al., 2019) biedt een overzicht van de twee managementperspectieven op basis van de eerdergenoemde literatuur bestudeerde literatuur.

Dimensie	Projectmanagement	Procesmanagement
Focus	Een inhoudelijke analyse van de problematiek. De focus ligt op een goed, inhoudelijk onderbouwd projectvoorstel.	Een analyse van de betrokken partijen, hun belangen, machtsmiddelen, opvattingen en onderlinge relaties. De focus ligt op de belangrijkste partijen en hoe je hen bij elkaar krijgt en houdt.
Kernelementen	Een inhoudelijke oplossing voor problematiek.	Een beschrijving van het proces dat moet leiden tot oplossing van de problematiek.
Draagvlaak creëren	Door inhoud van het initiatief: het is zo goed dat het iedereen overtuigt.	Door het proces: de (relevante) partijen wordt invloed gegeven op de vormgeving van het initiatief, waardoor het voor hen aantrekkelijker wordt.
Omgaan met dynamiek	Door daadkracht: snelle en duidelijke besluitvorming, waardoor veranderende omstandigheden geen grip meer hebben op het initiatief.	Door het openhouden van opties: voor actoren moet het initiatief aantrekkelijk zijn en blijven.
Communicatie	Volgt na besluitvorming. Doel is om partijen te overtuigen en de informeren.	Is onderdeel van het proces. De overleggen en onderhandelingen leiden tot besluitvorming.
Problemen	Het resultaat is niet altijd geborgd door betrokken partijen	Om betrokkenheid en gezamenlijke consensus te bereiken is tijd nodig

Figuur 2.4, Samenvoeging van tabellen: Edelenbos et al. 2019; Teisman 2001.

Het is duidelijk dat projectmanagement degelijk anders is dan procesmanagement. Projectmanagement is sterk gericht op een afgekaderde opgave, waarbij de oplossing voor het probleem organiseren als doel wordt gesteld. Het vooraf gestelde doel wordt ingericht in fases, wat gezien kan worden als opeenvolgende stappen die doorlopen moeten worden om tot een resultaat te komen. Het beheersen van deze fasen wordt gebaseerd op een vijftal aspecten: inhoudelijke kwaliteit, kosten, tijd, organisatie en informatie (Meredith, 2000; Mantel, 2005).

De kern van projectmanagement is om in een tijdelijke organisatie een concreet, vooraf gedefinieerd resultaat te bereiken binnen kaders van tijd, geld en kwaliteit (Groote et al 1995; Bos en Harting 2006; Van Buuren et al 2009). De focus van de projectmanager ligt op een duidelijk afgebakende scope en in het gericht ondernemen van acties om het beoogde resultaat te bereiken (Van Buuren et al 2009). Complexiteit en onzekerheid wordt daarbij als verstoring ervaren. Wijzigende omstandigheden, veranderende wensen en kansen worden vaak gezien als ongewenste verstoringen van het project (Van Buuren et al 2009). Dit nadeel doet zich sterker voor naarmate er sprake is van toenemende complexiteit en netwerkstructuren (Klijn 2008; Van Buuren et al 2009).

Iedere fase wordt getoetst aan het vooraf gestelde doel. Per afgeronde fase wordt een stap gezet richting het einddoel van het project. De fasen worden vooraf uitgezet en formeel vastgesteld per stap, zodat er getoetst kan worden of alle fasen doorlopen zijn. Dit maakt het mogelijk om projectmanagementtechnieken te hanteren: een duidelijke doelstelling, een tijdpad, duidelijke randvoorwaarden en een vooraf vastgesteld eindproduct (Edelenbos e.a., 2019). Er kan gesteld worden dat projectmanagement zich goed leent voor een duidelijke afgebakende opgave waarbij vooraf een aanpak voor het project is vastgesteld.

De Bruijn (2004) maakt onderscheid tussen statische of dynamische activiteiten. Hij geeft aan dat wanneer de opgave niet statisch is maar dynamisch, een projectbenadering lastig te hanteren is. Hierbij is procesbenadering passender. Deze dynamiek kan zowel externe als interne oorzaken hebben (De Bruijn e.a., 2004). De dynamiek kan gezien worden als verschillende belangen die spelen in de ontwikkelingen. Het bij elkaar brengen van deze

belangen, met name van externe partijen, veroorzaakt de dynamiek. Procesmanagement richt zich juist op het samenbrengen van dynamiek en complexiteit in belangen en perspectieven van vele actoren (Edelenbos, 2000; Teisman, 2001; Esselbrugge, 2003; De Bruijn e.a., 2004).

Franzen (2011) beschrijft de opkomst van procesmanagement als antwoord op het ontstaan van netwerken in de samenleving. Het is ook gerelateerd aan de opkomst van Governance en de daarmee samenhangende toenemende invloed van externe aspecten. Een wezenlijk verschil met projectmanagement is dat bij procesmanagement de definitie van probleem en oplossing minder duidelijk zijn en er minder zekerheid is over het eindresultaat, de kosten en het tijdsplan. Waar projectmanagement zich vooral richt op beheersen, gaat het bij procesmanagement met name om activiteiten gericht op interactie zoals communiceren, onderhandelen en beslissen (Heurkens 2012).

Kenmerkend voor procesmanagement is het bij elkaar brengen van de belangen van verschillende partijen. Partijen hebben in de praktijk vaak verschillende percepties over de werkelijkheid. Procesmanagement ziet het oplossen van problemen als een voortdurend proces waarbij de inbreng van eigen waarden en informatie zorgt voor meer consensus tussen de partijen (Edelenbos e.a., 2019). Kenmerkend hiervoor is de openheid in besluitvorming, waarbij er respect is voor wederzijdse belangen. De procesaanpak richt zich op partijen en het inzichtelijk maken van de verschillende belangen door ze te laten participeren in een open dialoog. Het is niet direct gericht op het organiseren van de oplossing, maar op het inzichtelijk krijgen van elkaars belangen, waardoor er een gezamenlijk doel gesteld kan worden.

2.5 De complexiteit van samenwerking

Gebiedsontwikkelingen met versnipperd eigendom zijn complexe processen waarin verschillende actoren een doel nastreven. Om antwoorden te kunnen geven op de onderzoeksvraag wil ik eerst stilstaan bij het onderliggende perspectief van dit onderzoek, namelijk complexiteit. Complexiteit wordt vaak omschreven als het idee dat het geheel (het systeem) meer is dan de som der delen en dat deze met name bestaan en ontwikkelen door de interactie tussen de onderdelen (Klijn, 2014; Teisman, 2005; Wagenaar, 2007). Deze onderdelen reageren ook op elkaar en deze interactie kan leiden tot verandering van gedrag van andere delen, waardoor ook weer de omgeving voor andere delen verandert. (Wagenaar, 2007). Het systeem of de omgeving wordt geproduceerd door de interactie met andere delen. Het systeem wordt gezien als een *geheel van interacties*. Deze vloeien voort uit de invulling die allerlei subsystemen en individuen geven aan hun vrijheid om onderlinge interacties aan te gaan (Teisman, 2005) Sturing kan daarom niet plaatsvinden vanuit een centrale actor, omdat je niet weet en kan bepalen hoe anderen reageren op elkaar. Bovendien is er sprake van zelforganisatie en zelfsturend vermogen en dat maakt de uitkomsten van het handelen onzeker. Dit komt door de eindeloze hoeveelheid aan combinaties van acties, reacties en interacties die handelende actoren kunnen hebben op basis van interne aanpassing en zelforganisatie, maar ook door externe gebeurtenissen of acties, reacties en interacties van andere handelende eenheden (Teisman, 2005). De hoeveelheid maar ook de dynamiek van de interacties zorgt voor onvoorspelbaarheid (Wagenaar, 2007). Kleine veranderingen kunnen onvoorspelbare effecten of onbedoelde uitkomsten hebben door de reacties die op elkaar volgen. Effecten kunnen niet proportionele gevolgen hebben door positieve en negatieve feedbackloops. Complexiteit laat zich hiermee kenmerken door onzekerheid en onvoorspelbaarheid van interacties en effecten van interacties.

In bestuurskundige theorieën komt complexiteit onder andere terug in het managen van netwerken, zoals beschreven door Koppenjan en Klijn (2004). Netwerken bestaan uit partijen met wederzijdse afhankelijkheid die in interactie tot gezamenlijk geaccepteerde uitkomsten moeten komen voor een bepaald probleem (Koppenjan & Klijn, 2004; Van Meerkerk & Edelenbos, 2013). Netwerken zijn complex doordat actoren verschillende

belangen hebben, maar ook verschillende perspectieven op wat het probleem is en wat de oplossing zou moeten zijn (Verweij et al, 2013). Daarnaast hebben zij elkaar nodig vanwege verschillende posities en middelen en vindt de besluitvorming vaak plaats in verschillende arena's tegelijkertijd (Koppenjan en Klijn, 2004). Dit wordt nog complexer wanneer er meer diverse actoren zijn die het niet eens zijn over het onderwerp (Verweij et al, 2013). Hierbij wordt in de literatuur vaak verwezen naar de term “wicked problems” (Williams, 2002). Dit zijn problemen waarbij men het niet eens is over wat nu precies het probleem is, maar ook onvoldoende kennis heeft over de oorzaken e.d. van het probleem. Hierdoor is er veel onzekerheid en ambiguïteit die nog eens verder wordt beïnvloed door instituties, media, onderzoeksbevindingen, en ideologieën (Head & Alford, 2013). Deze problemen zijn grensoverschrijdend en kennen geen “simpele” lineaire oorzaak-gevolg oplossingen (Williams 2002).

Netwerken en samenwerkingen worden gekenmerkt door onvoorspelbaarheid en onzekerheid. Dit komt door de dynamiek van interacties die kunnen plaatsvinden en de verschillende belangen van actoren. Om hiermee om te gaan wordt er gekeken naar de competenties van de gebiedsmanager. Deze complexiteit vraagt om een bepaald type manager die over grenzen heen kan kijken en muren kan beslechten.

Netwerksamenwerking

Governance is een breed onderzocht onderwerp in de wetenschap, waarbij veel onderzoek zich met name richt op de governance in een bedrijf of non-profit organisatie (cf. Mizuchi 1983; Westphal and Zajac 1995). De rol van governance in een netwerkorganisatie is lastiger aan te tonen omdat netwerkorganisaties geen juridische entiteit (joint ventures en andere samenwerkingsverbanden zijn uitgesloten van een netwerkorganisatie) zijn. In dit onderzoek wordt de definitie van een “netwerk” als volgt gehanteerd: van een netwerk is sprake wanneer groepen van minimaal drie autonome, juridische entiteiten samenwerken om een gezamenlijk doel na te streven (Provan en Kenis, 2018).

Provan en Kenis benoemen in hun onderzoek netwerkorganisaties in verschillende vormen. Deze verschillende vormen van netwerkorganisaties richten zich op het

aansturen van de netwerken en de verhouding tussen verschillende organisaties in het netwerk.

Participerend netwerk

Deze vorm kent een aansturing door de deelnemende partijen zelf, zonder hierbij een aparte onafhankelijke partij te benoemen voor de aansturing van de samenwerking. Deze vorm van netwerksamenwerking kan een decentrale aansturing hebben, waarbij deelnemers gezamenlijk het proces aansturen of één partij uit het netwerk die de samenwerking aanstuurt om zo gezamenlijk draagvlak te organiseren. Deze vorm van netwerksamenwerking is sterk afhankelijk van het gezamenlijke commitment die partijen hebben bij het netwerk. Iedere partij die deelneemt aan het netwerk is betrokken in meer of mindere mate bij de aansturing en besluiten van het netwerk. Dit valt of staat bij de mate van commitment die partijen hebben bij de netwerksamenwerking. Iedere partij is wel verantwoordelijk voor het draagvlak binnen de eigen organisatie in relatie tot de netwerksamenwerking.

Leidende organisatie netwerk

Waar bij een participerend netwerk partijen evenredig aan elkaar zijn in de mate van invloed op sturing, is dit bij het leidende organisatie netwerk niet. Kenmerkend voor deze structuur is dat het netwerk bestaat uit een sterke en grote partner in de gelijkmatige industrie, waarbij gelieerde kleinere ondernemingen deelnemen aan het netwerk om elkaar te kunnen versterken. De grote onderneming, die vaak in het bezit is van de meeste middelen en kennis, heeft de leiding in het netwerk en neemt hierin een centrale positie. In deze vorm van netwerksamenwerking worden de sturing en besluiten gecoördineerd door de leidende partij in het netwerk, die hierbij zijn of haar doelen kan bereiken. De doelen van andere deelnemers zijn verwant aan de doelen van de leidende partij, waardoor er commitment ontstaat. De leidende partij onderhoudt en faciliteert hierbij ook het netwerk.

Externe aansturing netwerk

De netwerk aansturende organisatie gaat uit van een losse partij die wordt aangesteld om het netwerk aan te sturen. Dit zal verder benoemd worden als externe aansturing van het

netwerk. Deze partij wordt aangesteld door het netwerk zelf. De deelnemers van het netwerk werken nog steeds samen met elkaar, maar worden in deze vorm van samenwerking gefaciliteerd door een onafhankelijke partij. De partij die wordt aangesteld om sturing te geven heeft enkel alleen het doel om sturing te geven aan het netwerk en is verder niet verbonden aan de netwerk doelstellingen van de losse partijen. In sommige gevallen kan deze rol vervuld worden door een gemeente of andere overheidsinstellingen, zolang deze zich alleen richt op het begeleiden van het proces.

Efficiëntie van netwerken

De verschillende vormen van netwerksamenwerking geven inzicht in de manier waarop sturing in netwerken kan worden vormgegeven. Dit suggereert dat hierin een keuze te maken is. Deze keuze is van belang voor de efficiëntie van de netwerksamenwerking die wordt opgezet (Provan and Milward 1995, 2001). Het in beeld brengen van de efficiëntie van de netwerk-vorm schept de verwachting dat de keuze bepalend is voor de uitkomst van de netwerksamenwerking. Provan en Kenis stellen criteria vast die vereist zijn om de vorm van netwerksamenwerking optimaal te laten slagen. Hierbij moet vermeld worden dat deze criteria zijn gebaseerd op statistische gegevens. Het zegt niks over de manier van samenwerken tussen de mensen in het netwerk zelf. De criteria kunnen gezien worden als handvatten die aanduiden welke vorm van netwerksamenwerking aan te raden is voor de samenwerking die partijen willen aangaan met elkaar. Deze criteria bestaan uit vier componenten.

Vertrouwen

Vertrouwen wordt beschreven als de bereidheid tot het accepteren van elkaars kwetsbaarheid, gebaseerd op positieve grondhouding ten aanzien van elkaars intenties (McEvily, Perrone, and Zaheer 2003). Deze definitie van vertrouwen gaat uit van een mate van openheid in elkaars belangen en doelen, waarbij er wederzijds begrip is voor elkaars standpunten, zolang het gemeenschappelijke doel centraal staat. Dit laatste, het gemeenschappelijke doel, is in mijn optiek dan ook cruciaal in een netwerksamenwerking. Het gemeenschappelijk doel verbindt partijen aan elkaar, waarbij alle partijen voor zichzelf kunnen aangeven hoe het eigen belang en doel hierop kan

aansluiten. Dit vergt een mate van openheid van de partijen, maar ook een bewustzijn van de sturende partij om een gemeenschappelijk doel vast te stellen met alle partijen.

Aantal deelnemers

Als het gaat om aantallen van deelnemers is de keuze voor sturing bepalend. Het principe geldt hier dat hoe meer deelnemers er zijn, hoe lastiger het sturen wordt, waardoor het participerende sturingsmodel zich niet goed leent voor grote netwerken. Als het gaat om een hoog aantal deelnemers, in literatuur wordt gesproken over meer dan tien (Faerman, McCaffrey, and Van Slyke 2001; Staber 1998;), is er een voorkeur voor een netwerkvorm met een centrale sturing. Een ander aspect is de geografische verdeeldheid van partijen, waardoor frequente bijeenkomsten moeilijk te realiseren zijn. Hierbij kan een externe aansturing helpen om partijen individueel te benaderen en zo de input bij elkaar te brengen.

Netwerk doel

Het uitgangspunt is dat partijen beter tot samenwerking komen wanneer er overeenstemming is over het gezamenlijke doel dan in een conflictsituatie (cf. Perrow 1961). Dit uitgangspunt, wat logisch klinkt, is een belangrijke basis als je kijkt naar netwerksamenwerkingen. Netwerksamenwerkingen komen vaak tot stand doordat partijen gelijkenis hebben wat een bepaalde aantrekkingskracht kent tot elkaar (Monge and Contractor 2003; Powell et al. 2005). Gelijkgestemde partijen hoeven daarmee niet hetzelfde doel na te streven, wat een verschil maakt. De doelen die individuele partijen nastreven hoeven niet aan te sluiten op de behoefte van de gelijkgestemde partijen, zoals bijvoorbeeld een intern procesverbetering of een kostenreductie van een product. Het doel van een netwerk, wat partijen afstemmen om gezamenlijk na te streven, richt zich bijvoorbeeld meer op gezamenlijke concurrentie vermindering in de gelijke branche, of processen op elkaar afstemmen tussen ketenpartners (Van de Ven, 1976). Dit maakt dat een gezamenlijk doel nastreven binnen een netwerk een complexe situatie kan opleveren, omdat de netwerkdoelen in strijd kunnen zijn met de interne doelen van een individuele partij. De aanwezigheid van een gezamenlijk doel in een netwerk wordt niet bepaald door de vorm van een netwerksturing, maar de sturing die wordt gegeven heeft wel invloed op het gezamenlijke doel van het netwerk.

Competenties in netwerksturing

Netwerken kennen een verscheidenheid aan partijen die met individuele doelen een gezamenlijk doel na streven. Om dit proces te kunnen sturen zijn competenties nodig die ondersteunend zijn aan het netwerk. Twee vragen zijn hierbij belangrijk:

- Wat zijn de vaardigheden en taken van de individuele partijen die deelnemen aan het netwerk?
- Wat zijn de behoeften van de partijen en het netwerk?

Provan en Kenis stellen dat deze competenties het beste kunnen worden uitgevoerd door een partij die onafhankelijk van het netwerk kan opereren. Hiermee wordt een partij bedoeld die zelf niet verbonden is aan het doel van het netwerk, maar zich richt op het faciliteren van het proces. 'Een dergelijke partij kan de andere partijen aansturen, het faciliterende werk voor het netwerk verzorgen en daarbij adviseren in conflictsituaties. Het gaat hierbij om een procesmanager in plaats van een projectmanager. Om dit proces optimaal te kunnen voeren, zijn bepaalde vormen van netwerksamenwerkingen minder geschikt.

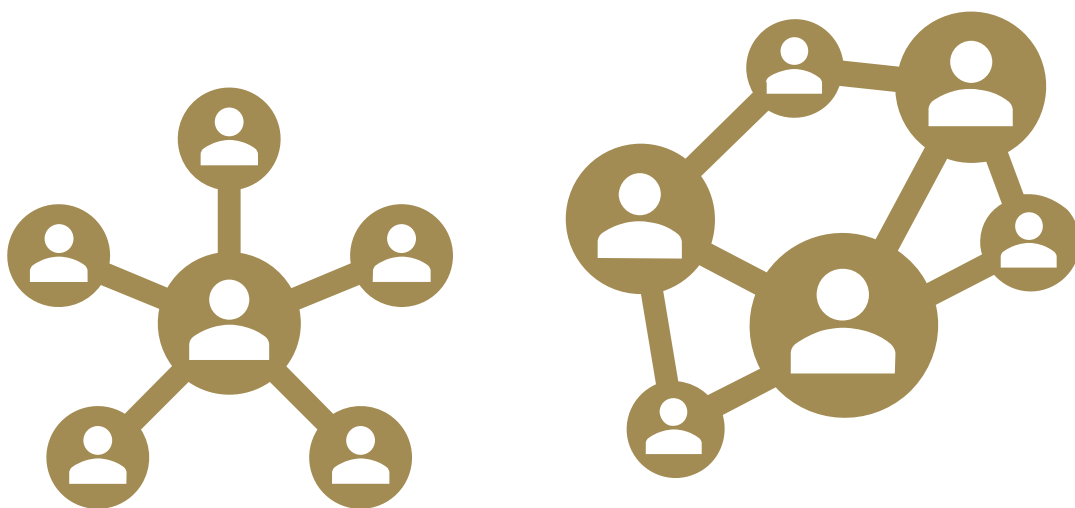
Het schema (figuur 2.5) geeft een overzicht van de verschillende netwerksamenwerkingen en de daarbij verschillende componenten.

Netwerk-samenwerking	Mate van Vertrouwen	Aantal deelnemers	Netwerk doel	Competenties in netwerken
Participerend netwerk	hoog	laag	hoog	Laag
Leidende organisatie netwerk	laag	gemiddeld	Gemiddeld/laag	Midden
Externe aansturing netwerk	gemiddeld	gemiddeld	Gemiddeld/hoog	Hoog

Figuur 2.5, Provan en Kenis (2018), overzicht Netwerk samenwerking

Sturing geven aan de relatie

De Handreiking Alliantiekunde, gemaakt door Provincie Utrecht gaat in op de sturing van netwerken door middel van handreiking voor alliantiekunde. In dit stuk wordt een de rol van een centrale speler, de gebiedsmanager, in het netwerk belicht.



Figuur 2. 6 Regievormen alliantiekunde, 2018

Een organisatie, in dit geval een gemeente, stelt zich in het netwerk centraal op. De reden hiervoor is om de relatie tussen partijen en de gemeente te managen. De betreffende gebiedsmanager onderhoudt alle contacten, gaat de dialoog aan en is de spin in het netwerk. Dit monopoliseert de relatie en heeft als gevolg dat het onderlinge contact tussen andere partijen minimaliseert. Met de opbouw en versterking van onderlinge relaties tussen andere partijen – en hierop actief te sturen – ontstaat een meer dynamisch netwerk van partijen. Partijen krijgen onderling diverse, meervoudige werkrelaties, gevoed door eigen urgentie, belang of kansen. Dit heeft als gevolg dat buiten het blikveld van de projectmanager relaties ontstaan, en dat verandert de centrale middenpositie van de gemeente, dus de gebiedsmanager in de alliantie. Er ontstaan meer en gevarieerde werkverbanden, waarbij het aan de gebiedsmanager is om te sturen op de relatie die versterking behoeft. De gebiedsmanager stuurt alleen op die relaties tussen partijen die nodig zijn, maar nog versterking behoeven. Het in één lijn of richting krijgen van alle eigen belangen van partijen – alignement – is de crux van een succesvolle alliantie.

Het model van alliantie vorming gaat uit van een externe begeleiding van de alliantie of netwerk, wat ervoor zorgt dat iedere deelnemende partij vanuit het eigen belang kan handelen en stuurt op eigen relatie. De gebiedsmanager en externe begeleiding sturen op de onderlinge relaties.

2.6 Ideaaltypisch handelingsperspectief voor de gebiedsmanager

Een van de aanleidingen om nieuwe samenwerkingsvormen te onderzoeken is het gebrek aan democratische legitimiteit in processen. Wanneer belanghebbende zich niet kunnen identificeren met het beleidsdocument en bestuurlijke keuzes die worden gemaakt, keren ze zich vaak af van de overheid of politiek (Klijn and Koppenjan, 2000). Om in het proces van beleid maken, zoals bijvoorbeeld een gebiedsvisie, belanghebbenden interactief te betrekken krijgt het proces een minder gesloten karakter en vergroot het de democratische legitimiteit.

In de afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar samenwerkingsvormen in gebiedsontwikkeling. Edelenbos (1999) omschrijft interactief beleid maken als een samenwerkingsvorm om de beleidsdialoog van de overheid te voeren met belanghebbenden in het beginstadium van het komen tot nieuw beleid. Het belang van een processtructuur als startpunt van deze complexe interactieve samenwerkingen wordt als zeer belangrijk geacht (De Bruijn; Ten Heuvelhof; In 't Veld, 1998).

Het ontwerpen van de procesaanpak is afhankelijk van de specifieke opgave. Het procesontwerp is dan ook geen vast gegeven, maar moet zich ontwikkelen tijdens de het interactieve proces. Flexibiliteit van zowel de gebiedsmanager als de procesbegeleider is hierbij een vereiste. Het is van cruciaal belang om te blijven kijken naar het proces en waar mogelijk aanpassingen te doen. Dit is een belangrijk onderdeel van procesmanagement (De Bruijn, Ten Heuvelhof and In 't Veld, 1998; Edelenbos, 2000).

Het interactief samenwerken aan een gebiedsontwikkeling, waarbij gezamenlijk de beleidskaders voor de ontwikkeling worden opgesteld, zie ik als het gezamenlijk opstellen van beleid of input voor beleid. Beleid maken heeft als nadeel dat het vaak lang duurt. Niet alleen het opstellen van het beleid, maar daarnaast het bestuurlijk vaststellen is vaak iets van de lange adem. Het proces om interactief beleid te maken, kan een vertragend effect hebben op de doorlooptijd van het komen tot een vastgesteld beleidsplan. Daarbij is de kritiek dat nieuw beleid vaak niet concreet genoeg is of dat

partijen ervaren dat er een groot verschil in standpunt tussen politiek en ambtelijke organisatie (Kingdon, 1984; Rhodes, 1997; Kickert/Klijn/Koppenjan, 1997). Men kan ook stellen dat juist vroegtijdig en intensief belanghebbenden te betrekken bij het maken van nieuw beleid er minder bezwaar komt op het moment dat besluitvorming plaatsvindt. Dit is omdat belanghebbenden betrokken zijn geweest bij de overwegingen die gemaakt zijn en onderdeel zijn van de keuzes in beleid. Daarbij krijgen belanghebbenden inzicht in de processen binnen de ambtelijk en bestuurlijke kant van beleid maken.

De gebiedsmanager wordt in de literatuur op verschillende manieren benoemd, maar kent in alle omschrijving een belangrijk focus. Deze focuspunten van de gebiedsmanager zijn te onderbouwen door de gegeven competenties. Dit onderzoek en de daarbij behorende casestudies bieden geen ruimte om de competenties van een gebiedsmanager kwalitatief te toetsen aan de hand van bijvoorbeeld een assessment. Daarom is hier gekozen om de algemene focuspunten voor de gebiedsmanager als basis te nemen voor het handelingsperspectief. Deze focuspunten worden aangevuld met de basiselementen voor samenwerken, omdat de focus van het onderzoek zich richt op de sturingsmogelijkheden van de gebiedsmanager in de samenwerking van een gebiedsontwikkeling. De focuspunten samen met de basiselementen zijn de basis waaruit de gebiedsmanager handelt in een gebiedsontwikkeling. De punten zullen afhankelijk van de inhoud van de samenwerking in meer of mindere mate naar voren komen, maar zijn in alle gevallen nodig voor een gebiedsmanager die sturing geeft aan een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom.

De literatuur geeft verschillende strategieën voor een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom. De keuze voor een strategie is afhankelijk van de situatie. In de praktijk zien we vaak dat de verschillende strategieën parallel aan elkaar lopen. De sturing op kwaliteit van het gebied kan een tegenstrijdige werking hebben op de individuele belangen. Het belangrijkste bij de strategie die wordt gekozen is het activeren van de partijen die in het gebied aanwezig zijn. Samenwerking tussen de belanghebbenden is in een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom essentieel. Een proces gestuurde gebiedsontwikkeling is essentieel om de verbinding tussen partijen te kunnen maken. De keuze voor een proces- of projectaanpak is afhankelijk van de

opgave die er gesteld wordt. De criteria van de opgave bepalen of een proces- of projectaanpak nodig is. Waar projectmanagement uitgaat van een duidelijke opgave, waarbij de stappen om tot een resultaat te komen helder zijn gedefinieerd, richt procesmanagement zich op het samenbrengen van belangen van de betrokken partijen.

De samenwerking die gemaakt moet worden in een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom wordt gezien als een netwerksamenwerking. Het ontstaan van netwerken komt voort uit de behoefte van individuele partijen die samen een doel nastreven dat past bij de individuele doelen van de deelnemende partijen. De passende vorm van een netwerksamenwerking is afhankelijk van de hoeveelheid partijen en het doel van de samenwerking. De keuze tussen de drie vormen is afhankelijk van verschillende factoren. Belangrijk in de samenwerking is het vertrouwen tussen de verschillende partijen. De keuze voor de aansturing, die gedaan kan worden door een externe partij die geen direct belang heeft in de ontwikkeling, is afhankelijk van de omvang van het netwerk en het onderlinge vertrouwen. Het ontstaan van netwerken komt voort uit de behoefte van individuele partijen die samen een doel nastreven dat past bij de individuele doelen van de deelnemende partijen. Het gezamenlijke doel en de individuele doelen van partijen hebben invloed op de keuze van sturing. Bij een leidend netwerk wordt uitgegaan van een dominante partij, die aanverwante partijen uit een sector meeneemt in het netwerk om een gezamenlijk doel te behalen, waarbij het doel van de leidende partij als basis wordt gebruikt. De aansturing en besluitvaardigheid zit ook bij de leidende partij. Het vertrouwen tussen partijen staat in deze vorm minder centraal, maar is vooral gericht op het doel behalen. De externe aansturingsvorm van netwerksamenwerking gaat ervan uit dat partijen, gelijkwaardig aan elkaar, samen tot een gemeenschappelijk doel en samenwerking komen, waarbij ze een externe partij die onafhankelijk opereert het proces van netwerksamenwerking laten sturen.

In het alliantiemodel wordt gepleit voor sturing op de onderlinge relatie tussen partijen, waarbij de gebiedsmanager zich niet centraal opstelt in het netwerk. Dit komt overeen met een externe aansturing van het netwerk, waarbij een onafhankelijk partij stuurt op de samenwerking, of de relatie, samen met de gebiedsmanager. Het is belangrijk om de rol van processturing van het netwerk en de gebiedsmanagement rol uit elkaar te houden. Dit

zorgt voor een onafhankelijk aansturing van het netwerk, waarbij de focus ligt op het aansturen van de onderlinge relaties tussen partijen.

Een gebiedsmanager geeft sturing aan een gebiedsontwikkeling door goed te kijken en te luisteren naar de behoefte van belanghebbenden zowel intern als extern de organisatie. Op basis van de behoefte kan de benodigde strategie bepaald worden. Een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom laat duidelijk zien aangestuurd te moeten worden met een procesbenadering gericht op samenwerking tussen partijen. De samenwerking moet centraal staan in het proces, waarbij de gebiedsmanager op basis van behoefte, een gemeenschappelijk doel en grote van de samenwerking het proces bepaalt. Een gebiedsmanager moet zich bewust zijn van de benodigde competenties om sturing te geven aan een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom. Basis competenties hiervoor zijn gericht op verbinding en vertrouwen ontwikkelingen binnen de samenwerking. Daarnaast is de gebiedsmanager zich bewust van zijn of haar eigen competenties en vult deze aan met specifieke competenties door personen aan zich te verbinden die complementaire competenties hebben. Op deze manier kan een gebiedsmanager sturing geven aan het complexe proces van gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom. Het handelingsperspectief van de gebiedsmanager wordt bepaald door de opgave die er voorligt in een gebied. De keuze voor een proces- of projectmatige aanpak bepaalt de manier van handelen voor de gebiedsmanager. Daarbij kan gekeken worden naar de benodigde competenties die passen bij het handelingsperspectief.

2.7 Verwachting casestudie

Het theoretisch kader heeft een weergave van literatuur gegeven van verschillende strategieën op het gebied van gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom. Centraal hierin staat het belang van samenwerken tussen partijen. Hoe de gemeente omgaat met eigendom kan verschillen per situatie, maar uitgaande van een versnipperd eigendom, waarin verschillende eigenaren in het gebied een ontwikkeling voorzien, zal het proces zich moeten richten op de samenwerking tussen partijen. Op basis van de gestelde opgave in beide gebieden mag je verwachten dat beide gebieden een procesaanpak kennen die zich richt op het samenbrengen van partijen en belangen.

De rol van de gemeente is leidend in dit proces om de individuele initiatieven bij elkaar te brengen. Het is belangrijk om de belangen van de individuele ontwikkelingen te respecteren en tegelijkertijd de kwaliteit van het gebied bewaakt. Dit betekent dat de gemeente, zijnde de gebiedsmanager, de belangen van alle betrokken partijen inzichtelijk heeft gemaakt en samen met deze partijen een duidelijke stip op horizon zet voor het gebied. De stip op de horizon geeft visie en richting aan het gebied, waarbij initiatiefnemers plannen kunnen maken. Hiervoor dient een proces te worden opgezet waarbij partijen gezamenlijk werken aan de kaders en visie van het gebied. Dit wordt geïnitieerd door de gebiedsmanager samen met zijn of haar opdrachtgever, waarbij hij/zij goed kijkt naar welke competenties er nodig zijn in het proces.

Een gemeente zit vaak met een dubbele pet aan tafel. Enerzijds als verantwoordelijke voor een goede ruimtelijke ordening en bevoegd gezag. Anderzijds als grondeigenaar waarbij de gemeente gezien kan worden als een private partij. Op beide vlakken kunnen afspraken gemaakt worden, wat maakt dat de gebiedsmanager in beide rollen kan sturen. Om als gemeente sturing te kunnen geven, is het van belang om vrij te kunnen bewegen in die rol. Een externe bewaker van het proces voor de gebiedsontwikkeling kan hier helpen om de focus op de rollen niet te verliezen. Deze externe partij kan in opdracht van de gemeente het proces begeleiden, passend bij de opgave in het gebied. Zo kan een verdeling gemaakt worden in de benodigde competentie voor de aansturing van het gebied. De gemeente kan de sturing voor het interne proces niet delegeren naar een

externe partij, dus het is van belang dat de gebiedsmanager het interne proces bewaakt. Het externe proces kan doormiddel van een opdracht aan derden gedeeltelijk gedelegeerd worden door de gebiedsmanager.

Hoofdstuk 3

Onderzoeksmethode

3. 1 Opzet Casestudies

De casestudies in dit onderzoek hebben het doel om inzichtelijk te maken of de theorie over het handelingsperspectief van een gebiedsmanager zichtbaar is in de praktijk. De onderzoeksmethode die is gebruikt om tot deze inzichten te komen heeft verschillende componenten. Om het theoretisch raamwerk te kunnen maken, is literatuuronderzoek verricht. Dit is vervolgens in een praktijkverkenning in de vorm van twee casestudies getoetst. De casestudie is een methode waarbij een complex fenomeen wordt geanalyseerd in zijn context (Baxter & Jack, 2008, Yin, 2009). Swanborn (2010) beschrijft de casestudie als methode om te begrijpen hoe de mensen die betrokken zijn bij een case de wereld zien en hoe zij deze wereld en elkaar proberen te beïnvloeden. Gezien het samenwerkingsproces in gebiedsontwikkeling mensenwerk is, sluit de onderzoeksmethode hierbij aan.

De casestudies zijn gericht op het inzichtelijk maken van de samenwerkingsvorm en sturingsvorm in de gebiedsontwikkeling die worden beschreven in het theoretisch kader. De vragen die hierin centraal staan zijn gebaseerd op de uitkomsten van het theoretisch kader.

- 1) Vanuit welke strategie handelt de gemeente in de gebiedsontwikkeling?
- 2) Is er sprake van een processturing en zo ja, welk proces?
- 3) Is er een samenwerking tussen verschillende partijen in het gebied en zo ja, hoe ziet de samenwerking eruit?
- 4) Wie stuurt er in het gebied en wordt deze sturing herkend?

Om antwoord te kunnen geven op deze vragen is gekeken naar de interne projectopdrachten en beleidsdocumenten van de gemeente die zich richten op de casestudies. Daarnaast zijn interviews gehouden met een afspiegeling van verschillende betrokkenen bij de gebiedsontwikkeling en is er gekeken naar de tussentijdse resultaten.

De belangrijkste informatiebron in de twee casestudie zijn de geïnterviewde stakeholders.

De geïnterviewden in beide casestudies zijn een afspiegeling van de stakeholders in de samenwerking in de gebiedsontwikkeling. Deze bestaan uit:

- Ambtelijk opdrachtgever, gemeente
- Gebiedsmanager, gemeente
- Ontwikkelaar
- Betrokken belangenorganisatie
- Betrokken adviesbureau

De interviews zijn vormgegeven aan de hand van open vragen (bijlage 1). Deze vragen zijn gericht op de rol van de stakeholder in het proces, de samenwerking in de gebiedsontwikkeling en de daarbij behorende sturingsvormen. De interviews zijn samengevat op basis van de gevoerde gesprekken.

Vanwege de soms vertrouwelijke inhoud van de interviews zijn deze niet bijgevoegd in de openbare versie van dit rapport. De reden hiervoor is dat zij sleutelrollen vervulden in de projecten, en de kennis van hun identiteit voor de lezer van dit rapport om die reden van meerwaarde is.

3.2 Definities en meetbaarheid

Om de resultaten uit het theoretisch kader te kunnen meten in de casestudie, is getracht tot een definitie te komen van genoemde begrippen die meetbaar zijn in de casestudies. De definities zijn leidend voor de verdere casestudies.

Strategie en Regie

Hobma & Heurkens (2019) hebben vier strategieën uiteengezet die passen bij een ontwikkeling met versnipperd eigendom. Deze strategieën zijn samengevat en toegepast in de twee casestudie passend bij het theoretisch kader.

Regie wordt gezien als “wie heeft de leiding in het proces”. Hierbij wordt gekeken naar welke partij de verantwoordelijkheid heeft en neemt voor het resultaat en wie hierin een dominante rol speelt.

De keuze voor het toepassen van een strategie is leidend voor de vraag welke vorm van regie moet worden toegepast. De strategie en de regierol hebben een correlatie. Deze correlatie is uiteengezet en wordt gevolgd in de verdere casestudies.

Plot

- centrale visie, gericht op separate ontwikkeling

Organisch

- gezamenlijk scenario's uitwerken en separaat ontwikkelen

DAT

- Visie en scenario's gezamenlijk uitwerken. Separaat of gezamenlijk ontwikkeling

Samenvoegen eigendom

- gezamenlijke gebiedsontwikkeling en grondexploitatie

Figuur 3.1, Overzicht van strategie vormen met bijbehorende producten. Eigen bewerking.

1. Plot ontwikkeling

Aan de transformatie van het gebied ligt een visie ten grondslag die is opgesteld door de initiatiefnemer. De opsteller van de visie is in veel gevallen de gemeente, maar de visie kan ook opgesteld worden door een samenwerking van stakeholders. De visie dient als kader voor de toekomstige ontwikkelingen en zal bestuurlijk vastgesteld moeten worden. Kenmerkend voor deze strategie is dat iedere partij op eigen grond ontwikkelt. Daardoor is de samenwerking niet nodig. De regie ligt vaak bij de gemeente.

2. Organische Ontwikkeling

De ontwikkeling wordt gekenmerkt door een visie, opgesteld door de gemeente met betrokken partijen, bestaande uit varianten voor de gebiedsontwikkeling. Deze visie en varianten zijn het uitgangspunt voor de verdere ontwikkelingen en zal bestuurlijk worden vastgesteld door de gemeente.

De regie ligt bij de gemeente om tot een visie en variantenstudie te komen voor het gebied. Hierbij wordt gestuurd op de samenwerking tussen de partijen. De kavels kunnen los van elkaar ontwikkeld worden in het gewenste tempo.

3. Developing Apart Together

Deze strategie is een lichte vorm van een publiek private samenwerking. De strategie richt zich op afstemming tussen partijen over de gebiedsontwikkeling, maar kent geen zware governance-structuur. De gebiedsorganisatie richt zich op kavel-overschrijdende zaken zoals de kwaliteit of het programma van het gebied. Hiervoor wordt gezamenlijk kennis ingewonnen of samengebracht die uitwerking krijgt in de vorm van een visie. Grondverwerving wordt beperkt gehouden en partijen kunnen op hun eigen kavel ontwikkelen op basis van de gezamenlijk gestelde kaders.

In de samenwerking wordt gezamenlijk een visie opgesteld voor de gebiedsontwikkeling, met een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De regie ligt bij het netwerk dat samenwerkt aan het gebied. De gemeente zal hierin sturing geven door de samenwerking tot stand te laten komen en de uitkomsten bestuurlijk draagvlak te geven. Hierin wordt ook afstemming gezocht in fasering, zodat partijen individueel kunnen ontwikkelen binnen de opgestelde kaders.

4. Samenvoegen van eigendommen

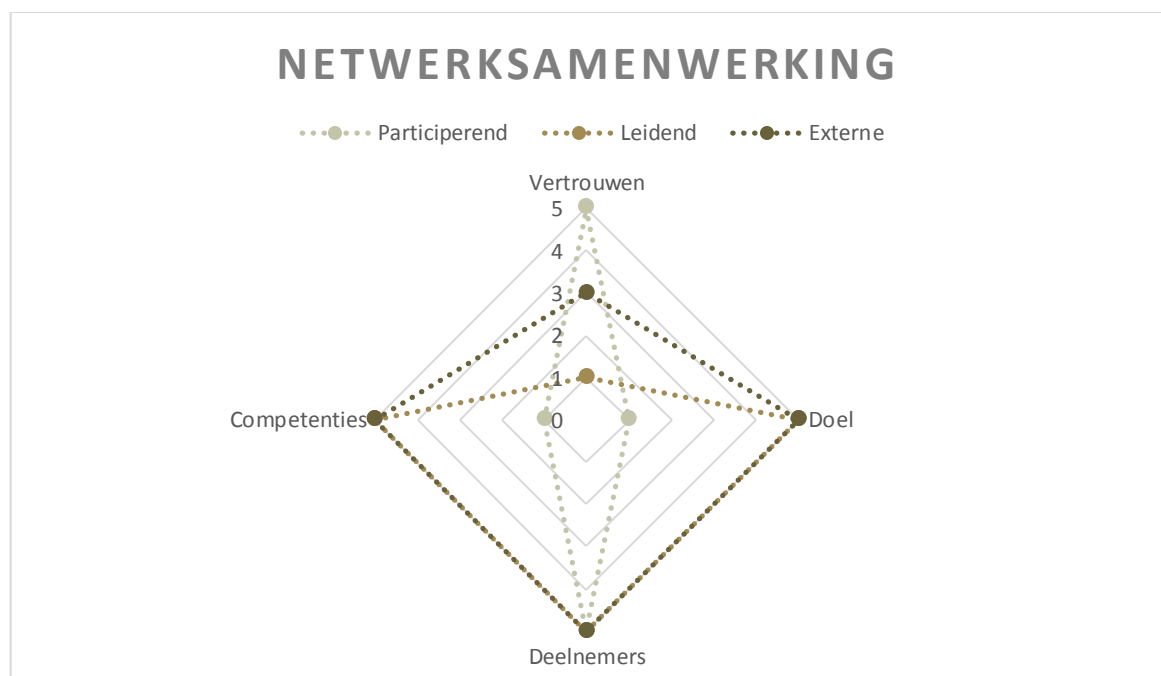
Deze variant is een joint venture model waarbij gronden worden samengevoegd voor de gebiedsontwikkeling. Dit kan verworven worden door een enkele partij, of samenwerkende partijen in bijvoorbeeld een publiek private samenwerking. Deze strategie is kapitaalintensief waar een lang traject van afstemming en afspraken maken aan vooraf gaat.

Kenmerkend voor deze strategie is het voeren van een grondexploitatie door de gemeente of marktpartij, of de publiek-private samenwerking die is opgezet. De regie ligt bij de publiek private samenwerking. Na verwerving vindt de ontwikkeling plaats binnen een door de gemeente vastgesteld kader, of publiek private samenwerking.

Vormen van netwerken

In het theoretisch kader worden door Provan en Kenis verschillende vormen van netwerkorganisaties benoemd. Deze verschillende vormen van netwerkorganisaties richten zich op het aansturen van de netwerken en de verhouding tussen verschillende organisaties in het netwerk. In de casestudie worden deze vormen gehanteerd als uitgangspunt voor het onderzoek.

De verschillende netwerksamenwerkingen bestaan uit vier criteria die bepalend zijn voor de vorm. Deze worden hieronder uiteengezet en dienen als kader voor de casestudies.



Figuur 3.2 Ideaal typische weergave van netwerksamenwerkingsvormen, eigen bewerking

1) *Participerend netwerk*

Deze vorm kent een aansturing door de deelnemende partijen zelf, zonder hierbij een aparte onafhankelijke partij te benoemen voor de aansturing van de samenwerking. Deze vorm van netwerksamenwerking kan een decentrale aansturing hebben, waarbij deelnemers gezamenlijk het proces aansturen, of waarbij één partij uit het netwerk de samenwerking aanstuurt om zo gezamenlijk draagvlak te organiseren. Deze vorm van netwerksamenwerking is sterk afhankelijk van het gezamenlijke commitment.

2) Leidende Organisatie netwerk

Kenmerkend voor deze structuur is dat het netwerk bestaat uit een sterke en grote partner in de gelijkmatige industrie, waarbij gelieerde kleinere ondernemingen deelnemen aan het netwerk om elkaar te kunnen versterken. De grote onderneming heeft de leiding in het netwerk en neemt hierin een centrale positie. In deze vorm van netwerksamenwerking worden de sturing en de besluiten gecoördineerd door de leidende partij in het netwerk.

3) Externe aansturing netwerk

Het externe aansturing netwerk gaat uit van een losse partij die wordt aangesteld om het netwerk aan te sturen. Deze partij wordt aangesteld door het netwerk zelf. De partij die wordt aangesteld om sturing te geven heeft enkel en alleen het doel om sturing te geven aan het netwerk en is verder niet verbonden aan de netwerk doelstellingen van de losse partijen.

Mate van Samenwerking en vertrouwen

De mate van samenwerking zegt iets over de afhankelijkheid van partijen in de samenwerking. Hoe hoger de mate van samenwerking, hoe meer partijen moeten leveren aan het gezamenlijk doel, en hoe hoger de afhankelijkheid wordt. Bij een lage mate van samenwerking, zijn partijen onafhankelijk van elkaar om het individuele doel te bereiken. Als de mate van samenwerking toeneemt, neemt de afhankelijkheid van de samenwerking ook toe.

Vertrouwen wordt in de theorie bepaald door de mate van begrip die partijen hebben voor elkaars belangen. Daarnaast is het gemeenschappelijk doel iets dat partijen aan elkaar bindt, waarbij vertrouwen om samen dit doel te bereiken een vereiste is.

Vertrouwen is lastig meetbaar, maar kan wel toegeschreven worden aan de bereidheid die mensen hebben om een samenwerking aan te gaan. Daarbij veronderstel ik dat bij een hoge mate van afhankelijkheid, bijvoorbeeld bij een kleine samenwerkingsvorm, de mate van vertrouwen hoog moet zijn. Hoe groter de samenwerking, hoe minder het onderlinge vertrouwen wordt. Dit betekent niet dat er helemaal geen vertrouwen is,

maar in mindere mate.

Vertrouwen wordt ook versterkt door openheid van zaken. Hiermee wordt bedoeld “doen wat je zegt en zeggen wat je doet”. In het proces van samenwerken is het evident dat er tegenstrijdige belangen aanwezig zullen zijn. Het is belangrijk om deze verschillende belangen inzichtelijk te maken om zo inzicht te geven in de verschillen en overeenkomsten. Daarmee worden de keuzes en bijbehorende consequenties duidelijk. Openheid van zaken heeft een positief effect op de mate van vertrouwen.

Aantal deelnemers

De juiste vorm van samenwerking wordt bepaald door de grootte van de samenwerking. Het aantal deelnemers bepaalt welke sturingsvorm het best passend is voor de samenwerking. In de literatuur wordt gesproken over een grote samenwerking (hoog) bij tien of meer partijen. Ik beschouw een kleine samenwerking (laag) bij max vijf partijen. Alles daartussen kan gezien worden als midden. Het aantal deelnemers in de samenwerking bepaalt de vorm van aansturing omdat de complexiteit groeit naarmate de verschillende belangen groeien. Daarbij moet ook rekening gehouden worden met de fysieke afstand tussen partijen. De kans dat tien of meer partijen fysiek makkelijk bijeen kunnen komen is kleiner dan bij een kleine groep partijen. Dit heeft invloed op de aansturing en frequentie van de samenwerking.

Doel

Een gezamenlijk doel in een samenwerking is belangrijk. Dit betekent niet dat alle partijen hetzelfde doel moeten nastreven. Het gezamenlijk doel van het netwerk of de samenwerking hoeft niet hetzelfde doel te zijn als de doelen van de individuele partijen. Ze kunnen ook in elkaars verlengde liggen, waardoor het voor partijen aantrekkelijk is om zich aan het gezamenlijke doel van het netwerk te verbinden. De gemeente heeft als partij ook te maken met verschillende interne belangen, die soms tegenstrijdig kunnen zijn. Het is aan de gebiedsmanager om de rol van mediator te nemen en de belangen van de gemeente te behartigen richting het netwerk. De rol van mediator in de netwerksamenwerking kan verschillen. Dit is afhankelijk van het type netwerksamenwerking.

Competenties

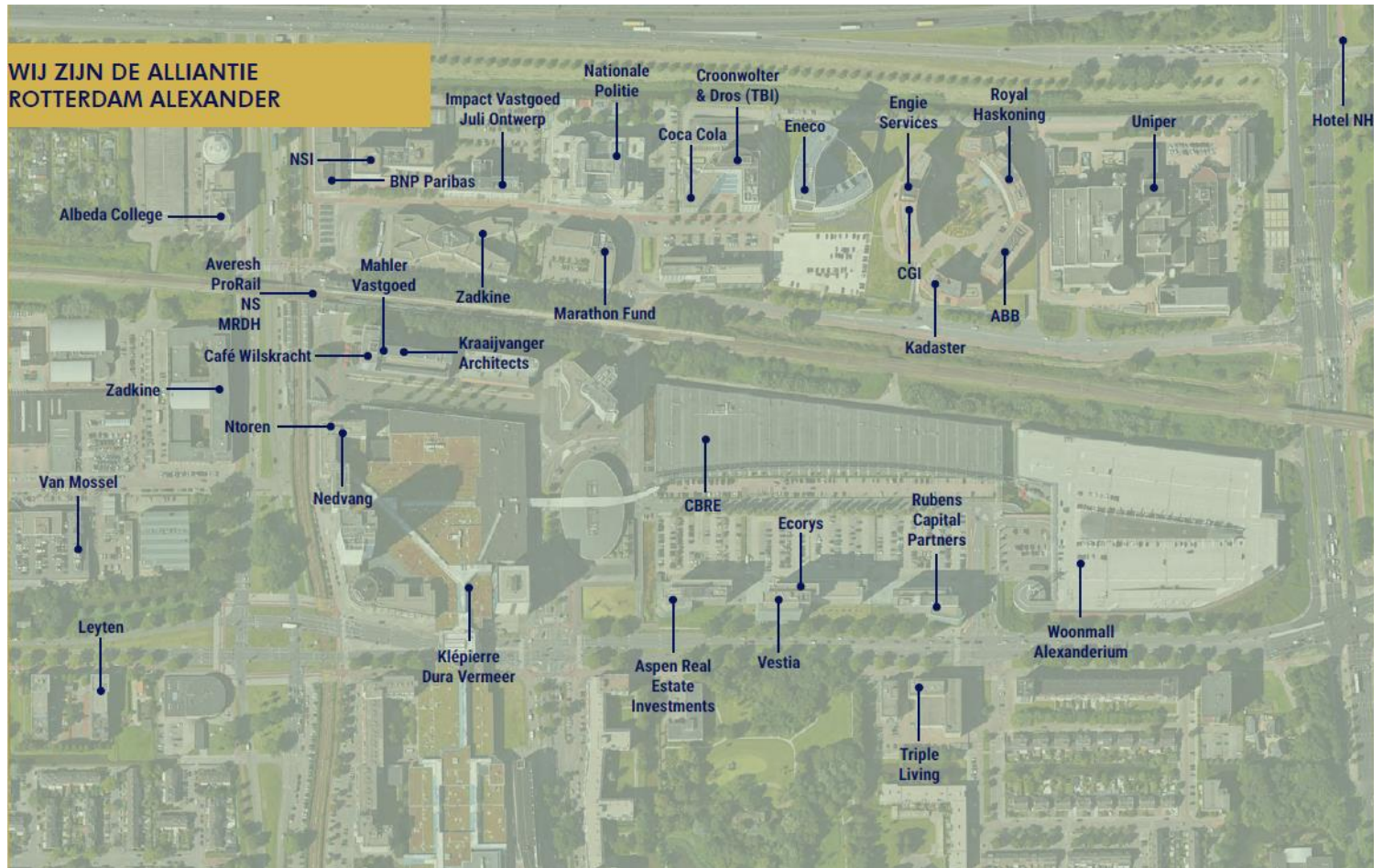
Om sturing te geven aan een samenwerking is het van belang te kijken naar de vaardigheden en taken van de individuele partijen die deelnemen aan het netwerk en de behoeften van de partijen in het netwerk. Dit kan bij een externe partij worden weggezet met enkel en alleen het belang om de samenwerking te leiden. In de literatuur wordt aangegeven dat deze vorm van externe sturing geschikt is voor samenwerkingen met een midden en hoog aantal deelnemers. Daarnaast zal bij samenwerkingen met een laag aantal deelnemers, afhankelijk van de belangen, ook gekozen kunnen worden voor externe aansturing van het proces, afhankelijk van de competenties die de deelnemers in huis hebben.

Hoofdstuk 4

Casestudies & vergelijking

Opzoek naar de gebiedsmanager in de praktijk

4.1 De gebiedsmanager aan het werk bij de Alexanderknoop



Figuur 4.1, overzichtkaart Alliantiepartners Alexanderknoop, ambitiedocument 2020.

Strategie

Het Cluster Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Rotterdam heeft het mandaat om opdracht te geven voor gebiedsontwikkelingen gedelegeerd naar de zogeheten gebiedsontwikkelaar van de gemeente. De gebiedsontwikkelaar heeft de verantwoordelijkheid om de stedelijke ontwikkelingsvraagstukken in een afgebakend gebied, voorheen de deelgemeente contouren, de regie te voeren. De gebiedsontwikkelaar doet dit in opdracht van de directie en het gemeentebestuur. Voor dit onderzoek is er gekeken naar de gebiedsontwikkelaar als opdrachtgever voor de lopende gebiedsontwikkeling Alexanderknoop.

In opdracht van de gebiedsontwikkelaar is de gebiedsmanager actief in een deelgebied van het totale gebied waar de opdrachtgever de regie heeft. De Alexanderknoop is een gebiedsontwikkeling die een gebiedsmanager kent binnen de gemeente Rotterdam. De opdracht van de gebiedsmanager is om de stedelijke vraagstukken te managen en te rapporteren aan de opdrachtgever. Kijkend naar de Alexanderknoop is de opdracht van de gebiedsmanager opgesteld in een samenspel tussen opdrachtgever en gebiedsmanager van de gemeente. Beiden geven aan dat er verschillende ontwikkelingen gaande zijn, waarbij er een opdracht nodig is om deze ontwikkelingen bij elkaar te brengen in een gebiedsontwikkeling. De roep om deze opdracht wordt versterkt door de gemeentelijke ambitie om nieuwe ontwikkellocaties in de stad om te voldoen aan de groeiende vraag om woningen. Met deze kennis is er een projectopdracht gemaakt die als kader dient voor de opdracht van de gebiedsmanager.

De projectopdracht voor de Alexanderknoop omschrijft het doel van de gemeente Rotterdam om sturing te geven aan deze gebiedsontwikkeling.

Doel: Om een goede groei te faciliteren is Rotterdam binnenstedelijk op zoek naar nieuwe verdichtingslocaties voor wonen, werken, groen en voorzieningen. Daarbij zet de stad in eerste instantie in op verdichting van locaties bij bestaande (OV) knooppunten. Bovendien wil de gemeente de groei van de stad benutten als motor voor andere opgaven, bijvoorbeeld het aantrekkelijker maken van gebieden, transitieopgaven zoals energie en mobiliteit en vernieuwing van de woningvoorraad.

De Alexanderknoop is met NS, een metrohalte en goede snelwegbereikbaarheid een perfecte locatie voor verdichting en inbreiding. Daarnaast ligt er een aantal grote kwalitatieve opgaven, zoals het aantrekkelijk houden van de openbare ruimte en het winkelgebied. Kortom: er liggen kansen om van dit gebied het tweede centrum en citylounge van Rotterdam te maken. Hiervoor is een visie met ambitie nodig.

De gebiedsmanager en gebiedsontwikkelaar geven beiden aan dat het gebied steeds meer in trek komt bij de markt. Waar het gebied al verschillende ontwikkelfases heeft gekend, waarbij de kantoren sectoren en detailhandel de motor vormden van deze gebiedsontwikkeling, zien ze beide nieuwe plannen gepresenteerd worden door de markt op het gebied van woningbouw. Echter blijft het steeds bij plannen op bouwplot niveau zonder integraal naar de vele opgaven in het gebied te kijken. Wil de stad echt grootschalig inzetten op verdichten van de Alexanderknoop en een grote kwaliteitsslag maken, dan is daar meer inzicht in kansen, ambities en visie voor nodig volgens de gebiedsmanager. De constatering die hier gedaan wordt door de gebiedsontwikkelaar en de gebiedsmanager heeft geleid tot een opdrachtomschrijving voor de gebiedsontwikkeling Alexanderknoop.

De opdrachtomschrijving gebiedsontwikkeling Alexanderknoop kent twee urgenties, (Bijlage 3).

- **Beleidsurgentie:** *meer politieke aandacht voor de transformatie van de Alexanderknoop, en zicht bieden op een investeringsimpuls vanuit de gemeente, al dan niet samen met Metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) en provincie.*
- **Gebiedsurgentie:** *sterkere incentives op nieuwe mogelijkheden voor vastgoedontwikkeling (bijv. door transformatie van kantoren naar wonen), herverkaveling van kavelgrenzen, of verruiming van regelgeving of bestemmingsplanvereisten.*

De projectopdracht voor de gebiedsontwikkeling Alexanderknoop benoemt een samenwerking tussen gemeente en belanghebbende partijen om gezamenlijk tot een breed gedragen ontwikkelperspectief te komen (Bijlage 3). Dit wordt vervolgens

bestuurlijk vastgelegd in een ontwikkelkader. Dit bestaat uit een gemeentelijk intern proces (ruimtelijke verkenning) en extern proces (de Alliantie).

Intern proces gemeente

Bovenstaande ontwikkelingen zijn aanleiding om te verkennen wat er mogelijk is. Hiervoor is in samenwerking met de maatschappelijke partners en private partners een zogenaamde ruimtelijk verkenning opgestart. Het doel van de verkenning heeft nadrukkelijk een tweeledig karakter:

- In de eerste plaats het integraal in beeld brengen van de richtinggevende ontwikkelingsmogelijkheden voor dit gebied;
- In de tweede plaats het doen van aanbevelingen voor de inpassing van korte termijn ontwikkelingen die op dit moment spelen in het gebied (no regrets, ontwikkelperspectief).

Beoogd resultaat

Het beoogde resultaat kan worden samengevat in de volgende punten:

- Een sterkte-zwakte analyse van het gebied en waardering van de huidige functies in het gebied.
- Een verkenning van trends en ontwikkelingen op verschillende thema's en kansen die dit biedt voor nieuwe functies/programma in het gebied.
- Op basis van de analyses formuleren van de toekomstige ambities voor het gebied.
- Er worden, binnen een hoofdstructuur, verschillende scenario's voorgelegd, variërend in bijvoorbeeld dichtheid, type woonmilieu, mate van functiemenging of mobiliteitsoplossingen.
- Integrale afstemming van het plan met de disciplines externe veiligheid, verkeer, landschap, sport, vrije tijd, milieu, DCMR, GGD, wonen, economie en wijkmanagers zodat een integraal verhaal ontstaat.

De Ruimtelijke Verkenning met verschillende ontwikkelscenario's zal als input dienen voor het externe proces.

Regierol

De opdracht is gericht op het gezamenlijk opstellen van gebiedsvisie waarin de alliantie centraal staat. De gemeente geeft de regie voor de samenwerking uit handen door een procesbegeleider in te huren als procesvoorzitter voor de Alliantiesamenwerking. Volgens de gebiedsmanager geeft dit ruimte aan de gemeente om als belanghebbende partij aan tafel te zitten in de samenwerking met anderen. Anderzijds stuurt de gemeente indirect de samenwerking aan als opdrachtgever van de procesbegeleider.

De gebiedsmanager geeft de opdracht aan een externe procesbegeleider (met eerdere kennis uit het gebied) om de participerende partijen bij elkaar te brengen in een alliantie. Deze alliantie, die reeds bestond maar niet actief was, dient als platform om alle belanghebbenden in de gebiedsontwikkeling gezamenlijk te laten nadenken over de gebiedsontwikkeling Alexanderknoop. Deze alliantie heeft een formele status, waarbij in het ondertekende convenant (bijlage 3) de intentie is uitgesproken om gezamenlijk in dit proces op te trekken. De alliantie zal gezamenlijk tot een advies komen voor de gebiedsontwikkeling wat vervolgens zal worden aangeboden aan het gemeentebestuur.

Samenwerking

Sinds juni 2015 zetten de gemeente Rotterdam en de procesbegeleider zich in voor de samenwerking aan een kwaliteitsimpuls voor het stationsgebied Rotterdam Alexander door middel van het zogenoemde "Alliantiegesprek". Het Alliantiegesprek is gericht op het smeden van samenwerking tussen publieke, private en maatschappelijke partijen die het verschil kunnen maken in het stationsgebied. Van projectontwikkelaar tot maatschappelijke stichting, van horecaondernemer tot vervoerder. Dit heeft geleid tot een breed netwerk van partijen die samenwerken aan het centrumgebied.

De gebiedsontwikkelaar geeft aan dat door de investeringen vanuit Prorail rondom station Alexander er een momentum is ontstaan om de gebiedsontwikkeling groter te maken. Hiermee wordt bedoeld dat investeringen rondom station Alexander hebben geleid tot een beweging waarin meerdere pand eigenaren in het gebied zijn gaan kijken naar de ontwikkelmogelijkheden op hun eigen plot. Mede dankzij deze initiatieven is het moment ontstaan voor de integrale benadering en een hernieuwde samenwerking met de Alliantie volgens de gebiedsmanager. De gebiedsmanager ziet hierin de kansen voor een hernieuwde samenwerking met en tussen publieke, private en maatschappelijke partijen. De gemeente en de procesbegeleider hebben middels de procesopdracht aan de procesbegeleider getracht de Alliantiesamenwerking nieuw leven in te blazen.

In de gesprekken met de Alliantie is door de procesbegeleider, de gebiedsmanager en gebiedsontwikkeling de opgave voor het gebied uiteengezet. De werksessies die zijn gehouden zijn bedoeld geweest om een gezamenlijk doel op te stellen voor het gebied. Daarbij zijn de belangen van de verschillende stakeholders in kaart gebracht door de procesbegeleider. De gebiedsmanager geeft aan dat het belangrijk was om de procesbegeleider te hebben in de Alliantiegesprekken, omdat hij daardoor de tijd en ruimte had om de belangen van de gemeente te behartigen. De procesbegeleider bevestigt het belang van het scheiden van deze rollen voor de gemeente, waarbij hij benadrukt dat de gemeente in dit soort complexe gebiedsontwikkeling niet belangeloos aan tafel zit. De rol van de procesbegeleider is dan ook om te sturen op de onderlinge relaties in de Alliantiesamenwerking en focust zich dan ook niet op de inhoud van de gebiedsontwikkeling. Deze scheiding is in dit proces duidelijk te zien in rolverdeling tussen gemeente en de procesbegeleider.

De geïnterviewde partijen geven, ongeacht het belang dat ze hebben in de gebiedsontwikkeling, aan een meerwaarde te zien in de Alliantiesamenwerking. Dit wordt bevestigd door het ondertekende convenant. De stichting Hart voor Alexander geeft aan blij te zijn dat er opnieuw energie zit in een gezamenlijk aanpak voor dit gebied. Het heeft jaren stilgelegen en de stad heeft zich gefocust op het centrum, volgens de stichting.

Door de Alliantie nieuw leven in te blazen wordt Alexander weer op de kaart gezet. Dit sluit aan bij de mening van de gebiedsmanager die middels deze proces aanpak politieke urgentie aan het gebied probeert te geven. Daarmee voelen partijen zich serieus genomen, omdat het op de politieke agenda staat.

Doel

Het doel van de Alliantiesamenwerking staat verankerd in de overeenkomst die de Alliantie heeft getekend. De gezamenlijke afspraken die zijn gemaakt tussen partijen zijn gericht op de samenwerking in de gebiedsontwikkeling Alexanderknoop. De gemeente heeft dit doel vertaald naar een projectopdracht en procesaanpak (bijlage 3).

Bij de eerste Alliantiebijeenkomst is het gezamenlijke doel vastgesteld met alle partijen en de procesaanpak toegelicht. De alliantie zal gezamenlijk tot een gebiedsvisie komen, bestaande uit verschillende scenario's voor de gebiedsontwikkeling Alexanderknoop. Hierbij wordt gekeken naar de ruimtelijk en financiële aspecten ter onderbouwing van de beoogde gebiedsvisie. Deze visie zal gezamenlijk door de Alliantie worden aangeboden aan het gemeentebestuur.

De geïnterviewde partijen, zoals de Stichting Hart voor Alexander en vastgoedeigenaren kunnen zich vinden in het gezamenlijke doel. Het individuele doen en laten van de stichting richt zich meer op het agenderen van het gebied bij het stadsbestuur en het zorgen voor een aantrekkelijk wijk voor nieuwe en huidige gebruikers. De vastgoedeigenaren staan op het punt om investeringsbeslissingen te nemen, waarbij de gezamenlijke visie de richting bepaalt van de mogelijkheden op hun locatie. Ook zien zij het belang van draagvlak creëren binnen de samenwerking, wat in het latere proces van ontwikkelen belangrijk is. De gemeente heeft als doel om de verschillende initiatieven bij elkaar te brengen in het gebied en hiervoor een kader te creëren waaraan deze ontwikkelingen moeten voldoen. De gebiedsmanager geeft aan dat het gezamenlijke doelhelderheid biedt bij partijen. Iedereen in de Alliantie weet waar hij/zij aan toe is.

Aantal Deelnemers

De Alliantie bevat meer dan 20 deelnemers. Partners zijn onder meer: NS, RET, ProRail, MRDH, vastgoedeigenaren, huurders, stichting Hart voor Alexander, Rabobank, Businessclub Alexander, ondernemers en de gemeente Rotterdam.

Vertrouwen

Het inhoudelijke proces is gestart met een ondernemersontbijt, waarin alle deelnemers, de gemeente en de wethouder hun wens en verwachtingen naar elkaar hebben uitgesproken. In deze bijeenkomst hebben partijen met elkaar gesproken over de bestaande plannen, de te nemen stappen en onderwerpen die aan bod gaan komen in het proces. Hierbij is het gezamenlijk belang van de Alliantie benadrukt. De eerste bijeenkomst werd door de partijen als een goede eerste stap gezien.

In de individuele gesprekken die zijn gevoerd komen de verschillende belangen die partijen hebben duidelijk naar voren. Deze belangen hoeven elkaar niet te bijten. Partijen geven onafhankelijk van elkaar aan vertrouwen te hebben in het proces dat is afgesproken. Dit blijkt ook uit de afspraken die gemaakt zijn binnen de Alliantie.

Er heerst wel een gevoel van wantrouwen naar de gemeente. In verschillende gesprekken wordt aangehaald door de stichting en ontwikkelende partijen dat de gemeente als onbetrouwbaar is ervaren in het verleden. “We moeten nog maar zien wat er van de plannen terecht gaat komen”, geeft de stichting aan. Dit wantrouwen is gestoeld op een gevoel dat de stichting heeft doordat er volgens hen geen aandacht was vanuit het gemeentebestuur voor dit gebied. Ontwikkelende partijen geven juist aan blij te zijn dat er nu actie komt vanuit de gemeente, maar is benieuwd hoe de gemeente de ambitie van de Alliantie gaat verankeren in het toekomstige bestemmingsplan.

De gebiedsmanager heeft veel vertrouwen in het proces, maar geeft ook aan dat het bestuurlijke draagvlak voor de gebiedsontwikkeling nog niet vastgelegd is. Dit is iets waar met de name de gebiedsontwikkelaar zich op moet richten. Dezelfde gebiedsontwikkelaar geeft aan dat hij vertrouwen heeft in de samenwerking met de

Alliantie, maar zegt ook dat de gemeente vervolgens aan zet is om te zorgen dat de gebiedsontwikkeling bestuurlijk en planologisch mogelijk wordt gemaakt. Hier zijn nog heel wat stappen in te zetten, aldus de gebiedsontwikkelaar.

De gebiedsmanager geeft aan vertrouwen te hebben in het proces, zolang de partijen en gemeente openheid naar elkaar blijven geven in de belangen en afwegingen. Hiermee wordt bedoeld dat de beleidsafwegingen die gemaakt moeten worden, hetgeen onderdeel is van een intern proces, kunnen leiden tot wantrouwen bij externe partijen. “Je weet nooit wat er zich binnen bij de gemeente afspeelt”, zegt de procesbegeleider. Hierdoor ervaren de externe partijen een gevoel van onzekerheid en kan de gemeente ervaren worden als onbetrouwbaar. Zowel de gebiedsmanager als de procesbegeleider benoemen deze gevaren en zijn zich hiervan bewust.

In het proces van de Alexanderknoop geeft de gebiedsmanager aan juist in te zetten op openheid van de beleidsafwegingen die de gemeente moet maken. Hij geeft aan dit te doen door verschillende gemeentelijke disciplines mee te nemen in de werksessies van de Alliantie. Hierdoor wordt het gemeentelijk planteam voor de Alexanderknoop onderdeel van het proces met de Alliantie. Hij benoemt hierbij de valkuil dat het mandaat dat nodig is om harde keuzes te kunnen maken binnen de ambtelijke organisaties, zich bevindt op een ander ambtelijk niveau. Dit leidt ertoe dat de betrokken ambtenaren nooit op het moment zelf een harde toezegging kunnen krijgen. De gebiedsmanager geeft aan dat dit een aandachtspunt is voor hem, alsmede het zo goed mogelijk te betrekken van de gebiedsontwikkelaar bij de te nemen stappen om gezamenlijk tot de juiste beslissingen te kunnen komen.

Competentie

Op de vraag wie er stuurt in het proces van de gebiedsontwikkeling Alexnaderknoop zijn de meningen verdeeld. Er wordt erkend dat de externe procesvoorzitter, de procesbegeleider, de leiding heeft in het gezamenlijke proces dat is afgestemd binnen de Alliantie. Het initiatief om dit proces te starten komt vanuit verschillende partijen. Verschillende partijen uit de Alliantie geven aan met de gemeente te hebben gesproken om het belang van een gezamenlijke aanpak op de politieke agenda te zetten. De gebiedsmanager heeft dit erkend en dit verwerkt in de opdracht die is gegeven aan de externe proces voorzitter. De gemeente stuurt dit proces aan, door de opdracht te verstrekken aan een externe procesvoorzitter, om zo de gezamenlijke doelen die zijn geformuleerd te kunnen behalen.

Sturing geven aan het proces in letterlijke zin is duidelijk voor alle partijen, dat is de externe proces voorzitter, in opdracht van de Alliantie. Op de vraag wie eigenlijk sturing moet geven aan dit proces is het antwoord “de gemeente”. Alle partijen geven aan dat de gemeente hier de leiding moet hebben. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor een goede ruimtelijke ordening, geeft de ontwikkelaar aan. Tegelijkertijd wordt ook gezegd dat partijen graag om tafel zitten om mee te bepalen over hoe die goede ruimtelijke ordening eruit moet zien. Hierin komt het eigen belang van partijen sterk naar voren. Met name ontwikkelende partijen geven aan graag duidelijkheid te willen van de gemeente over hun individuele plan. Het gezamenlijk proces van de Alliantie wordt door ontwikkelaars soms ervaren als een vorm van vertraging voor hun plannen. De reden waarom ze meedoen is om invloed te willen hebben in de snelheid en inhoud van de planvorming. Er komt bij deze vraag een duidelijk verschil van belang naar voren.

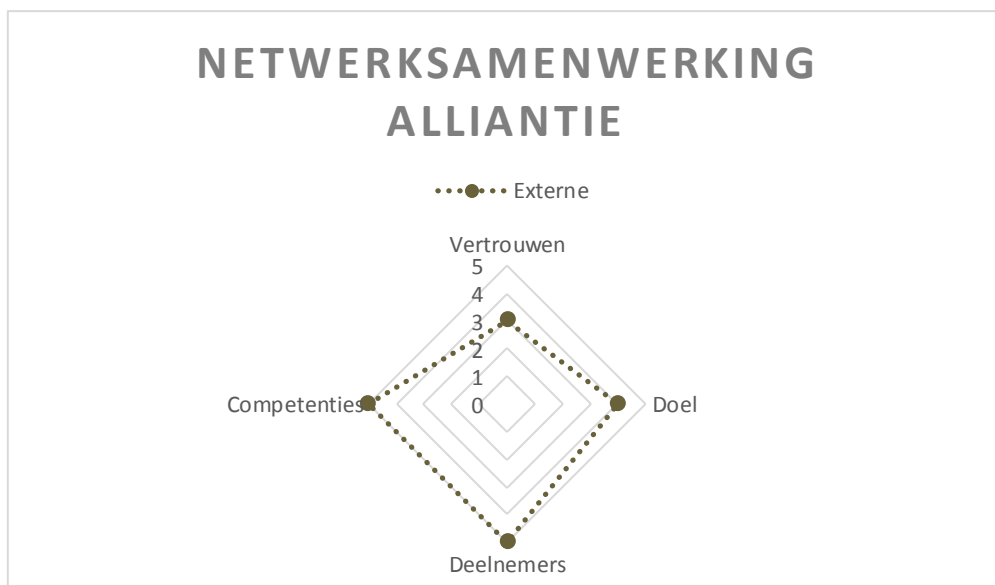
De gebiedsmanager en gebiedsontwikkelaar geven aan de leiding te hebben in het proces, maar de leiding te delen met de externe proces voorzitter. Dit komt overeen met hoe de andere partijen dit zien. De gemeente geeft aan de leiding te gebruiken om partijen bij elkaar te brengen. De gebiedsmanager en gebiedsontwikkelaar hebben het overzicht van de losse initiatieven en belangen van de betrokken partijen.

De procesbegeleider bevestigt dat hij leidinggeeft aan het proces van de Alliantiesamenwerking. Zijn focus hierbij ligt op het sturen van de onderlinge relatie tussen partijen. Hiermee wordt bedoeld dat hij als voorzitter van het proces niet op inhoud hoeft te sturen, want partijen hebben zelf de kennis. Als onafhankelijke partij, wat de procesbegeleider is, is het de taak om de samenwerking tussen partijen te bevorderen. Dit wordt gedaan door de onder liggende belangen van partijen inzichtelijk te maken in de gezamenlijke bijeenkomst, met als doel om de samenhang inzichtelijk te maken. Ook stuurt de procesbegeleider op het inzichtelijk maken van de interne processen van de gemeente, door de beslismomenten en afwegingen van de gemeente te benoemen in de Alliantie. Zo krijgen partijen meer inzicht en begrip voor elkaars positie. Dit vraagt veel van de competenties als procesvoorzitter volgens de gebiedsmanager van de gemeente en dat is juist de reden waarom de procesbegeleider als onafhankelijke partij is gevraagd.

4.2 Wat valt op in de gebiedsontwikkeling Alexanderknoop

DAT

- Visie en scenario's gezamenlijk uitwerken. Separaat of gezamenlijk ontwikkelingxploitatie



Figuur 4.2 Netwerksamenwerkingsmodel Alexanderknoop, eigen bewerking.

Strategie voor de gebiedsontwikkeling

De strategie waarvoor gekozen is bij de Alexanderknoop komt overeen met de strategieën Organische Gebiedsontwikkeling en een D.A.T.-strategie. Beide strategieën kennen een aanpak door gezamenlijk met partijen verschillende scenario's uit te werken voor de gebiedsontwikkeling. Het verschil zit hier in de mate waarin partijen vervolgens onafhankelijk van elkaar per plot kunnen ontwikkelen. Deze keuze wordt op dit moment in de projectopdracht Alexanderknoop niet gemaakt, maar ook niet uitgesloten. Dit maakt dat beide strategieën te herkennen zijn in deze projectopdracht.

Sturing in het proces

Het blijkt uit de omschrijving van de opdracht van de gemeente dat er om processturing gevraagd wordt. Dit is af te lezen aan de procesaanpak die geschreven is en de opdracht die is uitgezet om een procesbegeleider in te schakelen om de Alliantie te begeleiden. De procesbegeleider geeft sturing aan de Alliantie om gezamenlijk een gebiedsvisie op te stellen voor de Alexanderknoop. Hiermee delegeert de gemeente de regie op het aansturen van het proces naar de procesbegeleider, waardoor de gemeente als belanghebbende partij kan acteren.

Samenwerking in de gebiedsontwikkeling

Het proces dat is ingezet door de Alliantie nieuw leven in te blazen en gezamenlijk een ruimtelijk en financieel ontwikkelkader te maken wordt herkend door partijen. Alle gesproken partijen geven aan op de hoogte te zijn van dit proces en zich betrokken te voelen hierbij. Het belang van dit proces wordt herkend en creëert een belangrijk fundament voor de samenwerking van de Alliantie. Dit beaamt partijen binnen en buiten de gemeente.

Door de Alliantiesamenwerking formeel vast te leggen in de alliantie afspraken is een afhankelijkheid gecreëerd. Alle partijen die zich committeren aan de Alliantie geven hiermee aan bereid te zijn om mee te werken aan een gezamenlijke aanpak om tot een integraal ontwikkelkader te komen. De mate van samenwerking is hoog, omdat de partijen door de Alliantiesamenwerking een hoge mate van afhankelijkheid afspreken met

elkaar. De Alliantie levert gezamenlijk een ontwikkelkader op, wat vervolgens aangeboden aan het gemeentebestuur.

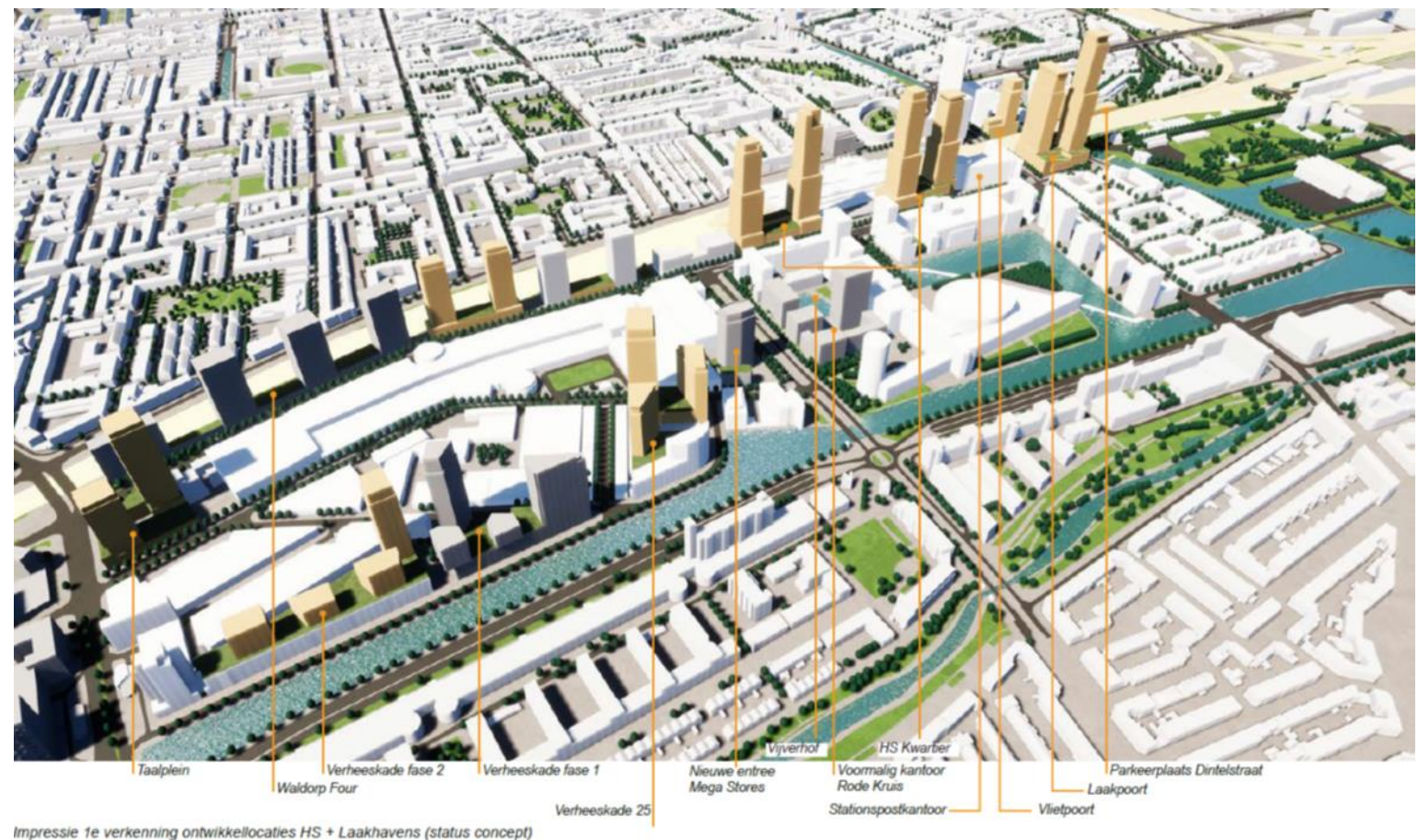
De weergave van de netwerksamenwerking (figuur 4.2) wijkt af van het theoretische model dat is opgesteld. Het verschil is te wijten aan het gezamenlijke doel van de samenwerking. Het doel is opgesteld door de gemeente. De gemeente heeft het doel toegelicht aan de Alliantie, met daarbij de vraag wie mee wil werken aan dit doel. Het doel is hierdoor niet opgesteld door de Alliantie, maar overgenomen. In de praktijk levert dit bij sommige partijen frictie op, omdat er een gevoel heerst dat de gemeente bepaalt waar de Alliantie gezamenlijk aan moet werken.

Wie stuurt in de gebiedsontwikkeling

De gebiedsontwikkeling Alexanderknoop kent een heldere procesaanpak, waarin samenwerking met partijen uit het gebied centraal wordt gezet. De procesaanpak maakt gebruik van de bestaande netwerkstructuren, zoals de Alliantie. Hierbij is er door de gemeente voor gekozen om een externe procesvoorzitter opdracht te geven met als doel om partijen bijeen te brengen en de onderliggende relaties te manager. Hier wordt gestuurd op een formele samenwerkingsvorm, waarbij partijen zich confirmeren aan het vastgestelde doel van de gebiedsontwikkeling.

De rol van de gebiedsmanager wordt door de komst van de externe procesvoorzitter teruggebracht in die zin dat hij stuurt op de uitkomst van de gebiedsontwikkeling en de ambtelijke belangen voor dit gebied. Daarnaast werkt hij nauw samen met de procesvoorzitter om de samenwerking in goede banen te leiden.

4.3 De gebiedsmanager aan het werk in het Laakkwartier



Impressie 1e verkenning ontwikkellocaties HS + Laakhavens (status concept)

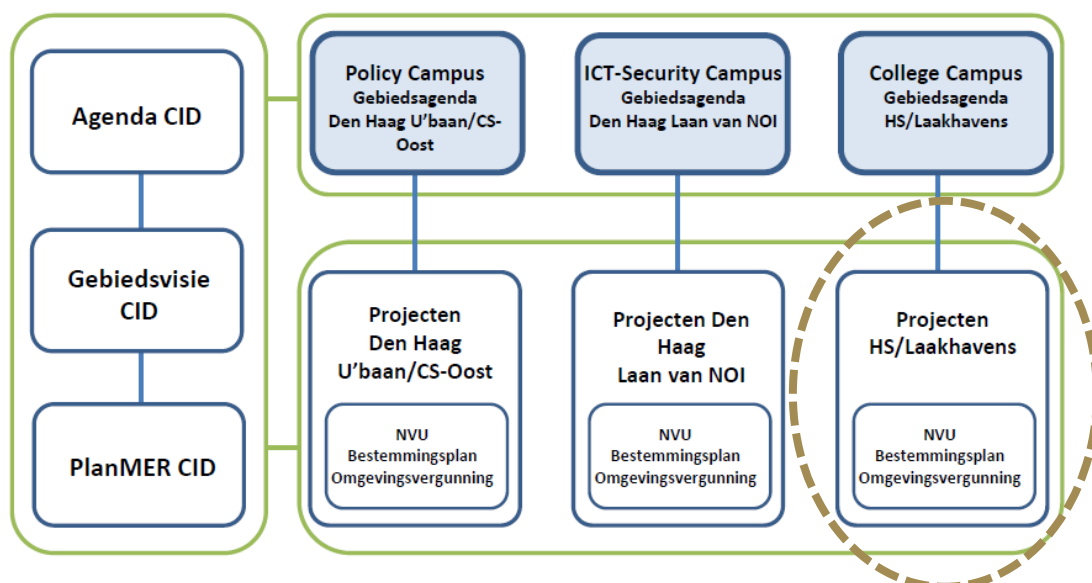
Figuur 4.3, Overzichtskaart Gebiedsontwikkeling Laakkwartier, CID gemeente Den Haag, 2018

De ontwikkeling van het Laakkwartier kent een rijke geschiedenis waarin de gemeente samen met de markt meerdere ontwikkelingen heeft doorgemaakt. In de crisis jaren zijn hier door de markt verschillende ontwikkelingen opgepakt die hebben geleid tot een toename van kleine woningen. De visie van het Central Innovation District, waar het Laakkwartier onderdeel van is, zet een duidelijke stip op de horizon voor het gebied rondom Holland Spoor. Hierbij wordt met name gekeken naar de verdichting van de stad rondom de driehoek van de grote stations (CID agenda, gemeente Den Haag, 2018). Het moet een centrum stedelijk gebied worden, waarin hoogbouw niet wordt geschuwd. Deze ambitie, die wordt beschreven in het Central Innovation District en de Haagse Hoogbouw Nota, heeft geleid tot een toename van plannen voor het Laakkwartier. De plannen die nu in het vizier zijn bij de gemeente, hard en zacht, tellen bij elkaar op tot een ontwikkeling van 10.000 woningen. De omvang van de totale planning in het gebied kunnen gezien worden als een gebiedsontwikkeling.

Strategie

Op verzoek van de wethouder en directie, is een opdracht gegeven aan de gedelegeerd opdrachtgever voor het maken van een gebiedsagenda. De gedelegeerd opdrachtgevers (bestaande uit het management van het gemeentelijk projectmanagement bureau) zijn binnen de gemeente Den Haag verantwoordelijk voor het verstrekken van de opdracht binnen de ambtelijke organisatie. De formele opdracht (Bijlage 4) die is meegegeven aan de projectmanager is opgesteld door de projectmanager zelf.

De opdracht van de projectmanager is tweeledig. Enerzijds heeft hij als opgave om een coördinerende rol te vervullen in het gebied voor de gemeentelijke projecten. Daarmee wordt bedoeld om intern afstemming te organiseren tussen de verschillende projecten in het gebied. Daaronder valt ook het maken van een gebiedsvisie en deze visie uitwerken tot een gebiedsbestemmingsplan. Anderzijds is hij projectmanager van de grootste bouwontwikkeling in het gebied. Hiervoor is gelijktijdig met de gebiedsvisie een nota van uitgangspunten gemaakt (figuur 4.4.). Als projectmanager is hij het aanspreekpunt voor de gemeente richting de ontwikkelende partij en stuurt hij de interne betrokken afdeling aan binnen de planontwikkeling.



Figuur 4.4, Proces ontwerp CID, gemeente Den Haag 2018

De gemeentelijke opdracht is gericht op het maken van een visie die ruimte geeft aan de huidige initiatieven, en te komen tot nieuwe initiatieven. De gebiedsmanager geeft aan dat de zogeheten gebiedsagenda het doel heeft om de ontwikkelingen te stroomlijnen waardoor een synergie in de initiatieven ontstaat, wat moet leiden tot een gebiedsontwikkeling. Deze gebiedsagenda is opgesteld in een korte periode door de gemeente. De gebiedsmanager geeft aan als reden hiervoor dat de visie nodig was om de beoogde Nota van Uitgangspunten (die tevens in dezelfde periode is gemaakt) vast te kunnen stellen door de gemeenteraad. Beide zijn nodig om de ontwikkelingen die nu al gaande zijn definitief te kunnen maken. De opdrachtgever geeft aan dat de visie zonder overleg met het gebied is gemaakt, omdat daar geen tijd voor was. Daarbij wordt ook aangegeven dat partijen juist willen dat de gemeente vaart maakt, omdat de woningmarkt vraagt om nieuwe woningen.

In de gebiedsagenda die is opgesteld door de gemeente Den Haag staat een beschrijving van de ontwikkelpotentie van het gebied Laakkwartier. Hierin is de ambitie van het gebied om te ontwikkelen naar een centrum stedelijk gebied beschreven. Daarnaast zijn de ontwikkelingen die op dat moment bekend waren bij de gemeente weergegeven. De gebiedsagenda geeft ook een beschrijving van hoe de gemeente de verdere planvorming vorm wil geven. De gemeentelijke opdrachtgever geeft aan dat de gemeente hier de markt wil faciliteren. De gemeente levert de visie en zorgt voor de juridisch planologische stukken. Dit hoort bij de taak van de gemeente als bevoegd gezag. De gebiedsmanager legt het faciliteren van de gemeente uit als “wij stellen per ontwikkeling Nota van Uitgangspunten op en maken voor het gebied één bestemmingsplan”. Samen vormen deze beleidsstukken het kader voor de ontwikkeling van het gebied.

De opdrachtschrijving van de gemeente geeft een proces weer dat past bij een plot ontwikkeling. Er worden kaders opgesteld door de gemeente, zoals een gebiedsagenda, een nota van uitgangspunten en later een bestemmingsplan, wat wordt besproken met belanghebbenden, maar geen co-creatie is. Belanghebbende partijen in het gebied kunnen

op basis van de gemaakte kaders, door de gemeente, een planontwikkeling voorstellen op hun eigen plot.

Regie

Gezien vanuit het perspectief van de gemeente kent de ontwikkeling in het Laakkwartier een intern en een extern proces. Het interne proces wordt aangestuurd door de gebiedsmanager. Het externe proces bestaat uit een informele samenwerking van de ontwikkelde partij, de zogeheten “Kopgroep”.

De gebiedsmanager beschrijft zijn rol als een coördinerende rol die de samenhangt en onderlinge afstemming organiseert tussen de verschillende ontwikkelingen. Hierbij richt hij zich op de interne afstemming tussen projecten. Dit betekent dat de projectmanager, naast de rol van projectmanager voor de grootste ontwikkeling in het gebied, ook de verantwoording heeft over de afstemming tussen de projecten in het Laakkwartier. Dit is ook inclusief het te maken bestemmingsplan en de bijbehorende onderzoeken. Hiervoor heeft de projectmanager interne afstemmingsoverleggen georganiseerd met als doel om overzicht en synergie in het gebied te krijgen. De gebiedsmanager zegt in overleg te zijn met de Kopgroep wanneer dit nodig is, maar hier is geen structureel overleg voor. Voor afstemming met de Kopgroep sluit de gemeente aan bij de bijeenkomsten en agendeert wanneer nodig op de onderwerpen marketing en communicatie.

De gemeentelijk opdrachtgever van de gebiedsmanager erkent de aanpak van de gebiedsmanager en bevestigt de invulling van de opdracht die hij hanteert. De opdrachtgever ziet zichzelf als aanspreekpunt voor externe partijen, zoals ontwikkelaars en andere belanghebbenden. Dit wordt gezien als een escalatie lijn, waarbij de gebiedsmanager en de opdrachtgever gezamenlijk optrekken richting de Kopgroep. Hierbij wordt ook aangegeven dat er wanneer nodig stuurgroep-overleggen plaatsvinden, waarbij de directeur stedelijke ontwikkeling en opdrachtgever van het Laakkwartier in gesprek gaat met de Kopgroep. Dit is incidenteel, en bedoeld om problemen op te lossen in de gebiedsontwikkeling Laakkwartier. De gebiedsmanager bevestigt deze escalatie lijn met opdrachtgever en gemeentelijke directie.

De Kopgroep, bestaande uit ontwikkelde partijen, geven afzonderlijk van elkaar aan dat de samenwerking tussen marktpartijen is ontstaan vanuit een gezamenlijk behoefte aan sturing op marketing en programmering van de projecten. Deze samenwerking is niet formeel vastgelegd, maar is op basis van een wederzijds belang ontstaan. De gemeente is door de marktpartijen uitgenodigd om deel te nemen aan vergaderingen. De gemeente geeft aan om tafel te gaan met de Kopgroep om gezamenlijk op te trekken als het gaat om marketing en communicatie in het gebied. De programmering van het gebied wordt hierin wel besproken, maar kent geen gezamenlijke aanpak.

Samenwerking

De betrokken partijen in het Laakkwartier zijn veelal ontwikkelende partijen die een positie hebben verworven. Deze partijen, verspreid door het gebied, zijn afzonderlijk van elkaar met de gemeente in gesprek om een ontwikkeling te realiseren. Voor de gebiedsontwikkeling is er geen gezamenlijke samenwerkingsvorm vastgelegd.

Een aantal ontwikkelde partijen heeft een samenwerking geformeerd, genaamd de Kopgroep. Dit zijn een zestal ontwikkelaars die samenwerken op het gebied van marketing van het woningbouwprogramma. De samenwerking tussen deze partijen kent een overlegstructuur van eens in de zes weken, waarbij iedere partij afwisselend als faciliterend voorzitter optreedt. Gezamenlijk stemmen de partijen af over de te nemen stappen in hun eigen ontwikkeling en welke samenhang zij hierin zien. Wanneer nodig benaderen zij gezamenlijk de gemeente voor overleg, zijnde de gebiedscoördinator en directie. De gemeente sluit incidenteel aan bij de overleggen van de Kopgroep.

De gemeente heeft een interne samenwerking waarbij verschillende disciplines van de ambtelijke organisatie vertegenwoordigd zijn. Daarnaast organiseert de gebiedscoördinator structuur afstemming met de betrokken ambtelijke projectmanagers van de particuliere ontwikkelingen in het gebied. De gebiedscoördinator stemt de voortgang van de ontwikkelingen af met de gedelegeerd opdrachtgever en directie. Vanuit de gedelegeerd opdrachtgever en directie wordt het bestuurlijke proces bepaald.

De Kopgroep heeft naast incidentele afstemming met de ambtelijke organisatie ook incidenteel overleg met de directie en gedelegeerd opdrachtgever van de gemeente. Dit wordt door zowel de Kopgroep als de gemeente gezien als escalatie-overleg. Dit gebeurt incidenteel en is niet formeel vastgelegd in de procesaanpak voor de gebiedsontwikkeling. Daarnaast is er overleg op verzoek van de Kopgroep gekomen over de programmering van de gebiedsontwikkeling. Hierin heeft de gemeente de stap gezet om via de ambtelijke afdeling economie een opdracht uit te zetten voor branchering in het Laakkwartier. De uitkomsten van het onderzoek zullen worden gedeeld met de Kopgroep. De Kopgroep heeft voor de programmering bureau Stedelijke Planning gevraagd advies te geven over de woningbouwontwikkeling in dit gebied. Daarnaast heeft de gemeente een opdracht gegeven aan hetzelfde bureau voor de branchering. Deze onderzoeken zijn twee verschillende onderzoeken, waarbij er twee verschillende opdrachtgevers zijn. Beide onderzoeken moet een onderbouwing zijn voor de toekomstige ontwikkelingen in de gebiedsontwikkeling. Bureau Stedelijke Planning geeft aan sturing te missen in de gebiedsontwikkeling, omdat op dit moment de sturing versnipperd ligt bij gemeente en Kopgroep.

Aantal Deelnemers

Er is geen formele samenwerking vastgelegd in de gebiedsontwikkeling. De enige samenwerking die bestaat uit verschillende partijen die een gezamenlijk bedoel en doel nastreven is de Kopgroep. De Kopgroep bestaat uit zes ontwikkelende partijen, waarbij de mogelijkheid bestaat dat partijen in een latere fase aansluiten. De gemeente is geen vaste partner van de Kopgroep.

Doel

Binnen de gebiedsontwikkeling is er geen formeel vastgesteld gezamenlijk doel. De Kopgroep heeft het doel om de individuele ontwikkelingen te realiseren op korte termijn. De gemeente heeft het doel om het gebied Laakkwartier in ontwikkeling volgens de visie die is opgesteld (CID, gebiedsagenda). Hoewel de doelen overeenkomen vanuit beide

partijen, zijn deze niet formeel besproken, mede omdat er geen formele samenwerking plaatsvindt.

Competenties

De competenties in de samenwerking zijn persoonlijk bepaald en moeilijk meetbaar. Er is in dit proces geen gerichte sturing op samenwerking tussen partijen. De sturing vindt plaats bij de gemeente vanuit de gebiedsmanager, de gedelegeerd opdrachtgever en de directie. De gebiedsmanager stuurt op het overzichtelijk maken van de belangen en wensen vanuit de verschillende particuliere ontwikkeling en brengt de informatie centraal op één plek. De gedelegeerd opdrachtgever geeft aan alleen sturing te geven op het moment dat escalatie gewenst is en fungeert als intermediair tussen de ambtelijke organisatie en de directie. De directie stuurt op het maken van beslissingen en bestuurlijke dekking van het college. Deze rollen zijn niet formeel vastgelegd in de opdracht voor de gebiedsontwikkeling, maar worden gevormd door de gang van zaken.

Vertrouwen

De mate van vertrouwen binnen de samenwerking is laag. Dit komt mede doordat er geen formele samenwerking tussen gemeente en belanghebbenden is vastgelegd. De ontwikkelaars uit de Kopgroep geven aan zich te hebben geformeerd, mede door het gebrek aan samenwerking. Zij hebben individueel contact met de gemeente, maar geven aan behoefte te hebben aan de bredere samenwerking, waarin gemeente en partijen gezamenlijk de kaders voor het gebied maken. Doordat dit niet gebeurt hebben ze zich geformeerd in een samenwerking en voeren ze gezamenlijk onderzoek uit om zo draagvlak te krijgen bij de gemeente. Dit maakt dat het vertrouwen binnen de Kopgroep groot is, maar het vertrouwen richting de gemeente laag.

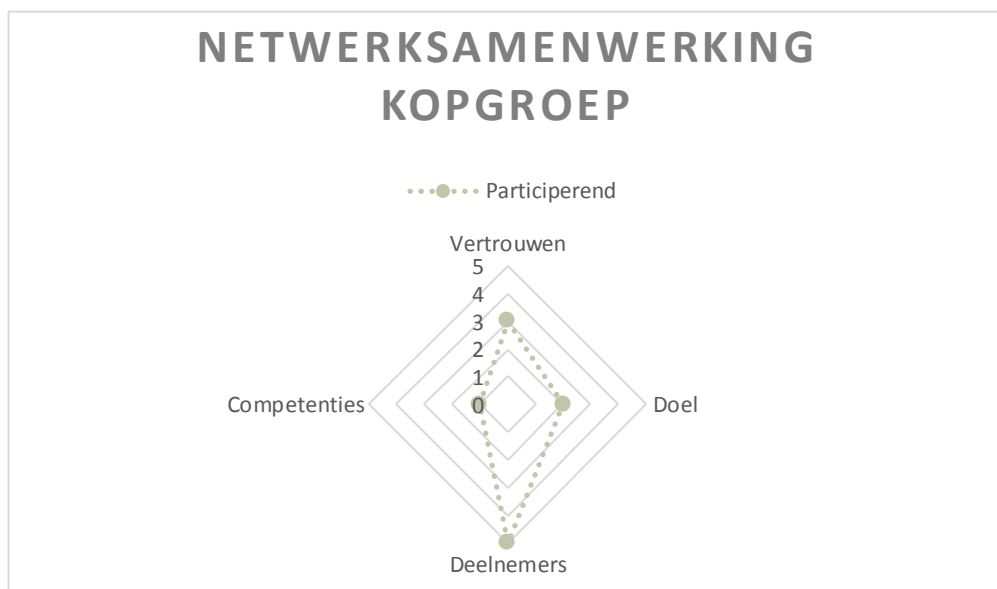
De gebiedsmanager en de opdrachtgever geven aan in gesprek te zijn met de individuele partijen en ook de Kopgroep, maar is daarbij voorzichtig in het sturen op een formele samenwerking. Het belang van individuele partijen voor hun eigen ontwikkeling is groot, maar ook een kortetermijnbelang, zegt de opdrachtgever. Dat maakt dat de kaders die

worden meegegeven voor het gebied positieve en negatieve effecten kunnen hebben voor de belanghebbenden. De opdrachtgever geeft aan dat het maken van de keuzes die het beste zijn voor het gebied een gemeentelijke taak is. Daarbij hoort een participatieproces. De gebiedsmanager geeft aan een participatieproces te voeren op het moment dat daarvoor is aangewezen, bijvoorbeeld het ter inzage leggen van het bestemmingsplan of bij bestuurlijke besluitvorming van de nota van uitgangspunten.

4.4 Wat valt op in de gebiedsontwikkeling Laakkwartier

Plot

- centrale visie, gericht op separate ontwikkeling



Figuur 4.5, samenwerkingsmodel Kopgroep, eigenbewerking

Strategie van de gemeente

De opdrachtomschrijving van de gemeente geeft een proces weer dat past bij een plot ontwikkeling. Er worden kaders opgesteld door de gemeente, zoals een gebiedsagenda, een nota van uitgangspunten en later een bestemmingsplan, hetgeen wordt besproken met belanghebbenden, maar geen co-creatie is. Belanghebbende partijen in het gebied kunnen op basis van de gemaakte kaders, door de gemeente, een planontwikkeling voorstellen op eigen plot

Sturing in het proces

Er is sprake van processturing als het gaat om het interne proces van de gemeente. Hierin stuurt de gebiedsmanager op afstemming en synergie in de planvorming.

In de projectopdracht wordt deze aanpak bevestigd. Gebied-breed worden afzonderlijke projecten met een projectaanpak aangestuurd. Ook hierin bevestigt de projectopdracht deze aanpak, door de focus te leggen op het juridisch planologisch proces. De verschillende stappen hierin worden per project doorlopen en vervolgens samengebracht

in een gebiedsvisie en gebiedsbestemmingsplan. Er is geen sprake van een proces aanpak op de totale gebiedsontwikkeling met belanghebbende. De aanpak van regie past bij de plotsgewijze strategie van gebiedsontwikkeling. De gemeente stuurt hierin op de juridische planologische kaders en faciliteert de separate ontwikkelingen afzonderlijk van elkaar. Er kan hier gesproken worden van een projectsturing in plaats van processturing.

Samenwerking binnen de gebiedsontwikkeling

De Kopgroep is een samenwerking, bestaande uit een zestal ontwikkelende partijen die gezamenlijk streven naar een passend kader waarbinnen ieder afzonderlijk van elkaar de eigen grondpositie in ontwikkeling kan brengen. Deze samenwerking (figuur 4.5) is weergegeven gebaseerd op de eerder toegelichte modellen uit de theorie. De score van de samenwerking wijkt af van het theoretische model. De score is gebaseerd op de gesprekken die zijn gevoerd met de betrokken partijen. Kenmerkend bij deze score is dat het vertrouwen binnen de Kopgroep lager is dan bij het theoretische model. Dit komt omdat de afhankelijkheid tussen de partijen laag is, waardoor het gezamenlijk belang en vertrouwen lager scoort. Dit heeft ook effect op het gezamenlijke doel. De Kopgroep heeft geen formeel vastgesteld doel binnen de samenwerking. De gemeente heeft formele samenwerkingen met afzonderlijke partijen middels een anterieure overeenkomst. Dit zijn samenwerkingen gericht op het ontwikkelen van grondposities van particuliere partijen. Van een gebieds-brede samenwerking, waarbij de gebiedsontwikkeling Laakkwartier centraal staat, is hier geen sprake.

Wie stuurt in de gebiedsontwikkeling

De gemeente stuurt in de gebiedsontwikkeling door middel van de vastgestelde gebiedsagenda en het opstellen van het gebiedsbestemmingsplan. Daarnaast sturen ze op een plotsgewijze ontwikkeling van het gebied doormiddel van het opstellen van een nota van uitgangspunten voor de te ontwikkelen locatie en het aangaan van overeenkomsten met ontwikkelende partijen. Deze manier van sturing wordt herkend door de betrokken partijen. De Kopgroep stuurt op haar manier door de gebiedsontwikkeling te voorzien van onderzoeken ter onderbouwing van de eigen ontwikkeling en gewenste ambitie voor het gebied. Zij geven hierbij aan sturing te missen vanuit de gemeente. Zij geven aan dat de

gemeente niet stuurt op een totale gebiedsontwikkeling, waarbij er een gezamenlijk proces met betrokken partijen gevoerd wordt om tot een gezamenlijk visie te komen. Dit is niet gebeurd, waardoor de Kopgroep vanuit een oppositiebeweging probeert te sturen richting de gemeente. De sturing voor de gebiedsontwikkeling Laakkwartier vindt plaats op verschillende niveaus, verdeeld onder de Kopgroep en de gemeente. Hier is geen regie op.

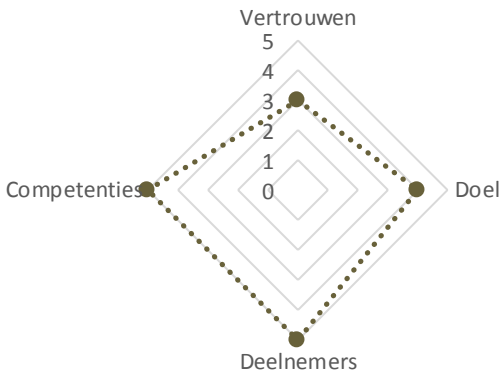
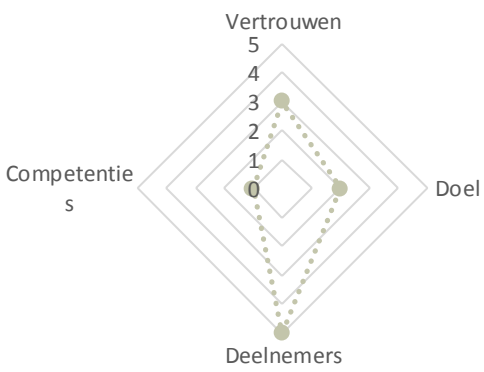
4.5 Den Haag vs. Rotterdam

Het theoretisch kader laat zien dat er een verband tussen strategie voor een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom en de samenwerkingsvormen tussen betrokken partijen. De samenwerkingsvorm wordt bepaald door verschillende factoren die uiteengezet zijn in de onderzoeksmethode.

De verwachting voorafgaand aan de casestudies is uitgegaan van de Organisch of DAT strategie, waarbij de gemeente zich richt op het werken met betrokken partijen in het uitwerken van een gebiedsvisie en verschillende scenario's, waarbij separaat of gezamenlijk tot een ontwikkeling gekomen kan worden. De samenwerkingsvorm is sterk gericht op het gezamenlijke belang, waarbij een externe procesbegeleider, in opdracht van de gemeentelijke gebiedsmanager, sturing geeft aan het gezamenlijke proces. De scheiding tussen externe procesbegeleider en gemeentelijk gebiedsmanager is van belang, omdat de procesbegeleider zich als onafhankelijke partij richt op de samenwerking en relatie tussen partijen. De gebiedsmanager kan zich richten op het verbinden van het interne gemeentelijk proces en de samenwerking met belanghebbende partijen in de gebiedsontwikkeling.

Kenmerkend voor de uitkomst van de casestudies is het verschil in strategie en samenwerkingsvorm tussen de beide casestudie (figuur 4. 6). Beide gebiedsontwikkelingen zijn vergelijkbaar in opgave, waarbij je mag verwachten dat de aanpak in gebiedsontwikkeling overeenkomt. De strategie die uit de casestudies naar voren is gekomen is gehaald uit de opdrachtomschrijving van de gemeente. Hierin staat

een proces omschreven wat de te nemen stappen van de gemeente laat zien.

	Alexanderknoop	Laakkwartier
Strategie	DAT •Visie en scenario's gezamenlijk uitwerken. Separaat of gezamenlijk ontwikkeling	Plot •centrale visie, gericht op separate ontwikkeling
Samenwerkings-vorm	ALLIANTIE ••••• Externe 	KOPGROEP ••••• Participerend 
Proces vs Project-management	Procesmanagement	Projectmanagent
Samenwerking tussen gemeente en betrokken partijen	Ja	Nee

	Alexanderknoop	Laakkwartier
Opdracht	De opdracht van de gebiedsmanager heeft een duidelijk doel, die is vastgesteld in de samenwerking met de Alliantie. Ook het proces is inzichtelijk gemaakt voor de belanghebbenden, wat leidt tot een hogere mate van vertrouwen.	De opdracht van de gebiedsmanager kent een duidelijk doel voor de aanpak vanuit de gemeente. Er is geen samenwerkingsvorm gedefinieerd of opgesteld met belanghebbenden in het gebied.
Rolverdeling opdrachtgever, gebiedsmanager	De interne rolverdeling tussen de gebiedsmanager en de gebiedsontwikkelaar (opdrachtgever van de gebiedsmanager) leidt soms tot een verwarring bij externe partijen. De gebiedsontwikkelaar stelt zich op als de escalatielijn binnen de gemeente en is daarbij inhoudelijk betrokken in het proces. De inhoudelijke rol in het proces ondermijnt de rol van de gebiedsmanager als aansturende factor vanuit de gemeente richting de Alliantie.	De interne rolverdeling tussen gebiedsmanager en de ambtelijk opdrachtgever is herkenbaar binnen de ambtelijk organisatie. De externe partijen zijn meer gericht op de ambtelijk opdrachtgever en de verantwoordelijk ambtelijke directeur, dan de gebiedsmanager. De gebiedsmanager richt zich dan ook op het interne proces.
Vertrouwen	De belanghebbenden ervaren dat de gemeente samen wil werken aan een visie en scenario's. Echter het interne proces van de gemeente, leidt tot verandering van standpunten, waardoor er een onzekerheid door belanghebbenden wordt ervaren. Het niet nakomen van afspraken door de gemeente, zoals de planning van binnen de processtappen, leidt tot frustratie van belanghebbenden, wat leidt tot individuele proces met gemeente en marktpartijen.	Meerdere belanghebbenden geven aan dat ze ervaren dat de spelregels van de ontwikkeling worden veranderd door de gemeente. De beleidsuitwerkingen die de gemeente opstelt, leiden tot tegenstrijdigheden met de bestaande plannen van de ontwikkelende partijen in het gebied. Doordat er geen gemeenschappelijk proces wordt gevoerd ervaren de belanghebbenden de gemeente als onbetrouwbare partij.

	Alexanderknoop	Laakkwartier
Druk	Gemeente geeft aan druk te ervaren van marktpartijen doordat ze sturen op een separate behandeling van de plannen. De separate behandeling wordt gedaan uit een risicomijdend motief, wat tegenstrijdig is met de roep om een visie en sturing op het gebied.	Gemeente geeft aan druk te ervaren van marktpartijen doordat ze sturen op een separate behandeling van de plannen. De separate behandeling wordt gedaan uit een risicomijdend motief, wat tegenstrijdig is met de roep om een visie en sturing op het gebied.
Regie	De belanghebbenden uit de samenwerking van de Alliantie herkennen dat de gemeente regie voert.	Marktpartijen geven aan dat de gemeente geen regie voert op een proces, maar zich met name richt op het juridisch planologisch mogelijk maken van de plannen. Dit zorgt ervoor dat partijen zich hebben geformeerd in een samenwerking, om het gezamenlijk belang van de marktpartijen tegenover de gemeente te zetten.

Figuur 4.6, vergelijking tussen beide casestudie in de aanpak van de opgave, eigen bewerking.

Een andere manier van sturing

De gemeente Den Haag werkt vanuit een plot-gewijze ontwikkeling, waarbij de gebiedsagenda leidend is voor de gebiedsontwikkeling. De verdere ontwikkelingen worden separaat van elkaar uitgewerkt. De gemeente richt zich op het gebiedsbestemmingsplan.

De gemeente Rotterdam kent een andere aanpak. In de opdrachtomschrijving voor de Alexanderknoop is een procesbeschrijving gemaakt, waarbij een samenwerking met de Alliantie centraal staat. De gemeente maakt in samenwerking met de Alliantie een gebiedsvisie en ontwikkelscenario's, die vervolgens aan het stadsbestuur zal worden aangeboden. Vervolgens zal de gemeente de gebiedsvisie bestuurlijk vaststellen en kunnen partijen separaat van elkaar of gezamenlijk ontwikkelen.

De verschillen in strategie zijn duidelijk herkenbaar in de casestudie. De reden waarom hier voor een verschillende aanpak is gekozen is te herleiden naar de aanleiding waarmee de opdracht is gestart. In het Laakkwartier is de aanleiding de ontwikkeling van de plots rondom het station Holland Spoor. Hiervoor is een Nota van Uitgangspunten gemaakt, die tegelijk is opgesteld met de Gebiedsagenda Laakkwartier. De ontwikkelingen lopen hierin vooruit op de visie, wat de gemeente met deze opdracht heeft geprobeerd gelijk te trekken. Dit heeft geleid tot een focus op het maken van deze producten binnen de gestelde termijnen, zodat de ontwikkelingen op deze plots geen belemmering kennen. Dit verklaart de interne focus van de gebiedsmanager.

Bij de Alexanderknoop hebben de ontwikkelingen van het Station Alexander geleid tot een focus vanuit de markt op het gebied. De gebiedsmanager heeft dit signaal opgepakt door een projectopdracht te schrijven die gericht is op een samenwerkingsproces om tot een gezamenlijke gebiedsvisie te komen. De Alliantie is hierbij een middel om dit doel te bereiken.

Het empirisch onderzoek bevestigt theoretische inzichten gevonden in het literatuuronderzoek, met name kijkend naar de samenwerkingsvormen die passen bij de strategie. Het verschil in aanpak van de beide gemeenten is goed zichtbaar in de casestudie, wat heeft geleid tot twee verschillende samenwerkingsvormen. Het verschil is te duiden in de project aanpak in Den Haag en de proces aanpak in Rotterdam. Dit verklaart de focus op het interne proces van de gebiedsmanager van het Laakkwartier. Het empirisch onderzoek laat duidelijk zien dat de opdracht een projectomschrijving is met een duidelijke scope en kaders. Daarbij is de focus van de opdracht gericht op het interne proces van de gemeente en zijn de te behalen resultaten gericht op planologisch en juridisch organiseren van de gebiedsontwikkeling.

De gebiedsontwikkeling Alexanderknoop kent een zorgvuldig uitgewerkte aanpak vanuit de gemeentelijke organisatie. In de aanpak van de gemeente staat samenwerken met stakeholders in het gebied centraal. Hiervoor is de bestaande Alliantie nieuw leven in geblazen. Ook heeft de gemeente er bewust voor gekozen om de aansturing van de samenwerking buiten de organisatie te leggen, waardoor de gemeente vanuit het eigen

belang kan participeren in de samenwerking. Hierdoor ontstaat een zorgvuldig georganiseerd samenwerking, waarbij de processtappen om te komen tot een gebiedsvisie en scenario's zijn uitgewerkt. De casestudie laat ook zien dat partijen bewust zijn van de sturing die gegeven wordt door de gemeente, hetgeen partijen vertrouwen geeft in het proces.

Het empirisch onderzoek laat zien dat er in het Laakwartier projectmanagement wordt gevoerd binnen de gebiedsontwikkeling. Bij de Alexanderknoop is procesmanagement de aanpak voor de gebiedsontwikkeling, maar daarbij kunnen projecten los op basis van projectmanagement worden uitgewerkt. Het proces is bedoeld om gezamenlijk de gebiedsvisie op te stellen en partijen met elkaar te verbinden. Hierbij is het mogelijk dat de ontwikkeling separaat worden uitgevoerd, wat een projectmatige aanpak kent.

Het empirisch onderzoek laat twee verschillende manieren van een aanpak zien op een vergelijkbare gebiedsontwikkeling. Beide gebieden kennen een soortgelijk transformatie opgave, een vergelijkbare ambitie en hebben te maken met versnipperd eigendom. Toch is de aanpak op het gebied van samenwerking met de verschillende belanghebbenden totaal verschillend. In het theoretisch kader wordt gekeken naar verschillende strategieën voor een gebiedsontwikkeling en het theoretisch kader geeft tevens inzicht in netwerksamenwerkingsvormen. Om de verschillen tussen beide gebiedsontwikkelingen te kunnen duiden, is een aantal factoren vergeleken die bij beide casestudies aanwezig waren of in de gesprekken duidelijk naar voren zijn gekomen. Beide gebiedsmanagers werken voor een ambtelijke organisatie van vergelijkbaar formaat, maar kennen duidelijk verschillen in structuur. In het vergelijk is rekening gehouden met de organisatorische verschillen tussen beide gemeenten.

Hoofdstuk 5

Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag door verbinding te maken tussen concepten uit de literatuurstudie en de uitkomsten van de casestudies. Aan de hand van de gestelde deelvragen zal antwoord worden gegeven op de hoofdvraag en worden puntsgewijs de conclusies geformuleerd. Vervolgens worden er aanbevelingen gedaan voor de praktijk en voor mogelijk vervolgonderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een persoonlijke reflectie.

5.1 Terugblik

Tijdens de Master City Developer is vaak gesproken over de toenemende mate van complexiteit in de gebiedsontwikkeling en het verschuivende speelveld van publiek naar privaat. De publiek-private samenwerking vraagt om een inzicht in elkaars belangen en motivatie, waarbij de rol van een gebiedsmanager centraal staat. De theorie beaamt het belang van deze rol, maar geeft onvoldoende houvast in de praktijk. Als gebiedsmanager voor de wijk Feijenoord in Rotterdam ben ik verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de wijk en zit ik aan het stuur om ontwikkelingen met versnipperd eigendom te managen. Door middel van deze studie heb ik getracht grip te krijgen op een handelingsperspectief voor een gebiedsmanager die inzicht geeft in deze complexe processen. De hoofdvraag die ik hierbij heb gesteld luidt:

Onderzoeksvraag

Wat is een effectief handelingsperspectief voor een gebiedsmanager die sturing geeft aan de transformatie van gebieden met versnipperd eigendom?

5.2 Het handelingsperspectief van de gebiedsmanager

Aan de hand van de deelvragen die zijn gesteld aan het begin van dit onderzoek zal ik antwoord geven op de hoofdvraag. De deelvragen luiden als volgt:

- Wat is een gebiedsmanager en welke handelingsperspectieven reikt de literatuur aan?
- Wat zijn kenmerken van een gebiedsontwikkeling met versnipperd grondeigendom?
- Welk handelingsperspectief is in praktijksituaties met versnipperd grondeigendom volgens de literatuur effectief?
- Welk handelingsperspectief hanteert een gebiedsmanager in de Nederlandse praktijk bij een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom?
- Wat zijn de verschillen en overeenkomsten tussen de gevonden handelingsperspectieven in theorie en praktijk en wat zijn hiervoor mogelijke verklaringen?

De focus van een gebiedsmanager

De gebiedsmanager wordt in de literatuur op verschillende manieren benoemd, maar kent in alle omschrijvingen een belangrijke focus. De persoon, in dit geval de gebiedsmanager, moet sturing geven aan het proces waarbij de deelnemende partijen op één lijn gehouden moeten worden en hij moet daarbij tegelijkertijd oog houden voor de gemeentelijke bureaucratie.

De competenties die worden meegegeven aan het profiel van een gebiedsmanager zijn veelzijdig. Deze competenties kennen een verdeling in basis- en specifieke competenties. Dit wil zeggen dat een gebiedsmanager een persoon moet zijn die aan de basis competenties voldoet en zich bewust is van de specifieke competenties. De specifieke competenties kunnen gezien worden als een verbreding in competenties, waarbij deze ook gezocht kunnen worden in een persoon die wordt ingehuurd tijdens het proces, ter aanvulling van de gebiedsmanager. De focuspunten samen met de basiscompetenties zijn de basis waaruit de gebiedsmanager handelt in een gebiedsontwikkeling. De punten zullen, afhankelijk van de inhoud van de samenwerking, in meer of mindere mate naar voren komen. In alle gevallen zijn ze belangrijk voor een gebiedsmanager die sturing geeft aan een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom.

Een gebiedsmanager geeft sturing aan een gebiedsontwikkeling door goed te kijken en luisteren naar de behoefte van belanghebbenden zowel intern als extern de organisatie. Op basis van de behoefte kan de benodigde strategie bepaald worden. Een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom laat duidelijk zien dat deze aangestuurd moet worden met een procesbenadering gericht op samenwerking tussen partijen. De samenwerking moet centraal staan in het proces, waarbij de gebiedsmanager op basis van de behoefte, een gemeenschappelijk doel en de grootte van de samenwerking het proces bepaalt. Een gebiedsmanager moet zich bewust zijn van de benodigde competenties om sturing te geven aan een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom. Regie wordt uitgelegd als “wie heeft de leiding in het proces”. Hierbij wordt gekeken naar welke partij de verantwoordelijkheid heeft en neemt voor het resultaat en wie hierin een dominante rol speelt. De keuze voor het toepassen van een strategie is leidend voor welke vorm van regie zal moeten worden toegepast. De strategie en de regierol

hebben een correlatie. Uit de casestudie blijkt dat ontwikkelende partijen willen zien dat gemeente regie neemt in een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom. Dit wil zeggen dat de gebiedsmanager het procesvoorstel maakt, de regie voert over de samenwerking en binnen de gestelde afspraken zorgdraagt voor het proces om tot het gemeenschappelijk doel te komen.

Een gebiedsmanager bevordert samenhang, voortgang, draagvlak en efficiency voor de gehele gebiedsontwikkeling. De gebiedsmanager werkt actief op de grens van hun organisatie. De algemene focus punten van de gebiedsmanager zijn:

- Verbinding maken tussen partijen
- Vertrouwen creëren in de samenwerkingen
- Schakel tussen belangen van partijen zowel intern als extern
- Doorbreken ambtelijke bureaucratie

De gebiedsmanager heeft een verantwoordelijkheid om partijen te laten samenwerken en belangen bij elkaar te brengen en tegelijkertijd je eigen organisatie hierin te vertegenwoordigen en mee te nemen.

Het sturen in een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom vraagt om een regierol van de gemeente. De gebiedsmanager is degene die vorm moet geven aan het proces, hetgeen begint bij het formuleren van een opdracht die past bij de opgave. Bij de formulering van het proces moet rekening worden gehouden met de samenwerking die nodig is voor de gebiedsontwikkeling. Ook zal de gebiedsmanager moeten bijsturen wanneer nodig. Hierbij moet gelet worden op de interne en externe behoeften van de gebiedsontwikkeling.

Sturing geven aan het proces van netwerksamenwerking betekent voor de gebiedsmanager niet dat hij/zij dit zelf moet voorzitten. De gebiedsmanager is zich bewust van de benodigde competentie in het proces en schakelt deze in waar nodig. Voor een gebiedsmanager is het belangrijk dat hij/zij zich bewust is van de opgave en behoefte van het proces. Daarnaast is het belangrijk dat de gebiedsmanager zich bewust is van de eigen competenties, zodat deze kunnen worden aangevuld waar nodig.

Hoe te handelen in een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom?

Het versnipperd eigendom kenmerkt zich doordat er verschillende eigenaren in een gebied een grondpositie hebben. Deze eigenaren kunnen verschillende partijen zijn, zoals een gemeente, ontwikkelaars, particuliere eigenaren, of bewoners. Een grondeigenaar heeft het recht om te (her)ontwikkelen. Dit principe zorgt ervoor dat partijen zelf kunnen sturen op de ontwikkeling van hun grond. Wanneer er meerdere grond- of vastgoedeigenaren in hetzelfde gebied tegelijk willen ontwikkelen, is het de vraag of dit gebiedsgericht bekeken moet worden. In de praktijk komt het vaak voor dat een partij wil (her)ontwikkelen, hetgeen tevens leidt tot ontwikkelingen in de omgeving.

De gemeente heeft als bevoegd gezag een andere rol wanneer het gaat om het scheppen van een juridisch planologisch kader. Dit zijn sturingselementen voor een gebiedsontwikkeling. In een open samenwerking zal dit in samenspraak met de betreffende eigenaren moeten geschieden. Ontwikkellende partijen of grond- en vastgoedeigenaren vragen hierbij om te kunnen participeren in het opstellen van deze kaders.

Plot

- centrale visie, gericht op separate ontwikkeling

Organisch

- gezamenlijk scenario's uitwerken en separaat ontwikkelen

DAT

- Visie en scenario's gezamenlijk uitwerken. Separaat of gezamenlijk ontwikkeling

Samenvoegen eigendom

- gezamenlijke gebiedsontwikkeling en grondexploitatie

De literatuur geeft verschillende strategieën voor een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom, zoals weergegeven in het bovenstaande figuur. De keuze voor een

strategie is afhankelijk van de situatie. In de praktijk zien we dat de verschillende strategieën parallel aan elkaar lopen. De sturing op de kwaliteit van het gebied kan een tegenstrijdige werking hebben op de individuele belangen. Welke strategie ook wordt gekozen, een belangrijk effect is het activeren van de partijen die in het gebied aanwezig zijn. Samenwerking tussen de belanghebbenden is in een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom essentieel.

In een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom is het van belang om verbinding te maken tussen partijen. De keuze voor een proces- of projectaanpak is afhankelijk van de opgave die er gesteld wordt. De criteria van de opgave bepalen of een proces- of projectaanpak nodig is. Waar projectmanagement uitgaat van een duidelijke opgave, waarbij de stappen om tot een resultaat te komen helder zijn gedefinieerd, richt procesmanagement zich op het samenbrengen van belangen van de betrokken partijen. Een ontwikkeling met versnipperd eigendom kenmerkt zich door de aanwezigheid van verschillende eigenaren binnen een gebied, die bereidt zijn de huidige locatie te willen herontwikkelen. Om te bepalen welke strategie hierbij toegepast kan worden vanuit een gemeentelijk perspectief is het belangrijk om inzicht te hebben in de ontwikkelingen en belangen die aanwezig zijn. De gemeente is het bevoegde gezag voor de juridische en planologische kaders, maar vaak ook grondeigenaar. Deze dubbele pet heeft effect op de strategie die gevolgd kan worden. De strategieën die passen bij een gebiedsontwikkeling gaan uit van een gezamenlijk proces met de belanghebbenden in het gebied (Hobma & Heurkens, 2019). De verschillen in strategie gaan niet over óf er samenwerkt moeten worden, maar tot hoever de samenwerking gaat. Hiermee wil ik zeggen: hoe groter het gezamenlijk belang, hoe intensiever de samenwerking zou moeten zijn.

Kenmerken van een effectief handelingsperspectief

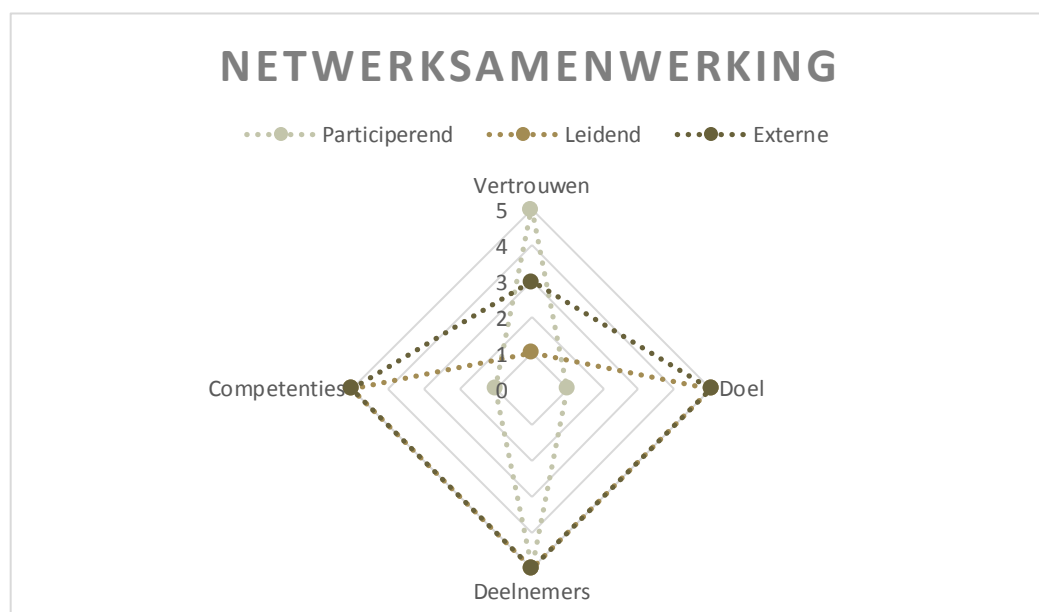
De keuze van het bepalen van een strategie voor een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom begint met het besef of we hier spreken van project- of procesmanagement. Een proces- of projectaanpak is afhankelijk van de opgave die er gesteld wordt. De criteria van de opgave bepalen of een proces- of projectaanpak nodig is. In de literatuur is een duidelijk verschil zichtbaar tussen de twee manieren van werken. Waar projectmanagement uitgaat van een duidelijke opgave, waarbij de stappen om tot een resultaat te komen helder zijn gedefinieerd, richt procesmanagement zich op het samenbrengen van belangen van de betrokken partijen. Het verschil in focus leidt tot een andere aanpak, waarbij er geen goed of fout is. Wel kan gesteld worden dat een keuze voor project- of procesmanagement afhankelijk is van het type opgave. Een duidelijk procesmanagement vraagstuk benaderen met een projectmanagement aanpak leidt niet tot het gewenste resultaat. Het is dus van belang om vooraf goed te bepalen wat voor aanpak het vraagstuk nodig heeft.

Hier komt dan ook gelijk het knelpunt. Op basis van praktijkervaring en de opgedane kennis bij de Master City Developer, zie ik dat er vaak een projectmatige aanpak gehanteerd wordt bij een procesmanagement vraagstuk. Dit heeft te maken met de druk vanuit de markt om te kunnen en mogen bouwen en de wens van de politiek om te bouwen. Het nadeel van procesmanagement is dat het resultaat vaak niet op voorhand concreet te benoemen is. Ook het tijdspad is lang en vaak onzeker in tegenstelling tot projectmanagement, waarbij de opgave en het doel concreet vooraf gesteld worden. De “zekerheid” die hiermee vooraf wordt afgegeven aan de betrokken partijen maakt dat partijen het gevoel hebben grip te hebben op het project. Echter, zowel de literatuur als de praktijk laten zien dat de projectmanagement aanpak niet per definitie leidt tot overeenstemming tussen partijen, waarbij er frictie kan ontstaan. Dit kan leiden tot vertraging.

De samenwerking die gemaakt moet worden in een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom wordt gezien als een netwerksamenwerking. Het ontstaan van netwerken komt voort uit de behoefte van individuele partijen die samen een doel nastreven dat past bij de individuele doelen van de deelnemende partijen.

In het theoretisch kader zijn verschillende vormen van netwerkorganisaties benoemd: Participerend Netwerk, Leidende Organisatie Netwerk of Externe Aansturing Netwerk. Deze verschillende vormen van netwerkorganisaties richten zich op het aansturen van de netwerken en de verhouding tussen verschillende organisaties in het netwerk. De verschillende netwerksamenwerkingen bestaan uit vier criteria die bepalend zijn voor de vorm van de betreffende netwerksamenwerking: mate van samenwerking en vertrouwen, aantal deelnemers, doel en competenties.

De passende vorm van een netwerksamenwerking is afhankelijk van de hoeveelheid partijen en het doel van de samenwerking. Belangrijk in de samenwerking is het vertrouwen tussen de verschillende partijen. De keuze voor de aansturing, die gedaan kan worden door een externe partij die geen direct belang heeft in de ontwikkeling, is afhankelijk van de omvang van het netwerk en het onderlinge vertrouwen. In onderstaand schema worden de verschillende vormen van netwerksamenwerkingen weergegeven.



Een effectief handelingsperspectief voor een gebiedsmanager gaat over het voeren van een proces dat past bij de opgave en verwachtingen van stakeholders. Er is geen eenduidig handelingsperspectief te benoemen. Een complex Vraagstuk zoals een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom vraagt om een procesmatige aanpak. Bij het procesvoorstel dat wordt opgesteld dient rekening te worden gehouden met de verschillende belangen van de betrokken partijen. Hierbij is het belangrijk om te kijken naar type netwerksamenwerking die passen bij het proces. Factoren die hier invloed op hebben zijn: de aantal deelnemers van het netwerk, het doel van de samenwerking, het vertrouwen in de samenwerking, gezamenlijk doel en de aanwezige competenties in het netwerk. Het principe geldt hierbij, hoe groter het aantal deelnemers in het netwerk, hoe lager het onderlinge vertrouwen is. Het is raadzaam om in deze grotere netwerken een externe partij te betrekken. Deze procesvoorzitter kan zich richten op de onderlinge relatie tussen partijen, waarbij de gebiedsmanager zich focust op het bij elkaar brengen van de belangen van externe partijen en de belangen van de eigen organisatie. De taak van de gebiedsmanager is om in dit proces van samenwerken duidelijkheid te scheppen richting de betrokken partijen. Dat wil zeggen: duidelijkheid in het doel van samenwerking, de verwachtingen naar elkaar, planning en welke resultaten er verwacht kunnen worden.

5.3 Aanbevelingen voor de praktijk

De conclusies geven aanleiding om een aantal aanbevelingen te formuleren die kunnen helpen bij het bevorderen van het geven van sturing aan complexe gebiedsontwikkelingen met versnipperd eigendom. Deze aanbevelingen zijn bedoeld voor gemeentelijke organisaties en netwerksamenwerkingen die zich bezighouden met gebiedsontwikkelingen.

- *Wees bereid de opdracht te herzien.*

De gemeentelijk opdracht die wordt opgesteld voorafgaand aan de gebiedsontwikkeling is een momentopname. Deze moet geplaatst worden in de context van het moment waarop de opdracht is geschreven, met de toen aanwezige kennis, partijen en omstandigheden. De opgave voor het gebied kan wijzigen door verschillende factoren. Ben je als gebiedsmanager bewust van dit fenomeen en ben daarbij bereid kritisch naar de opdracht en opgave te kijken en pas deze aan waar nodig.

- *Ga bewust om met de competenties van een gebiedsmanager.*

Als gemeentelijke organisatie is het belangrijk om zich bewust te zijn van wat de opgave van een gebiedsmanager behelst. Hiervoor zijn specifieke competenties nodig, die passen bij het handelingsperspectief van de opgave. Wees bewust welke persoon op welke opgave wordt gezet en selecteer je mensen hierop. Projectmanagement vraagt om andere kwaliteiten dan procesmanagement.

- *Investeer in de relatie met betrokken partijen.*

Investeer bewust in samenwerkende relaties tussen partijen en actoren die betrokken zijn bij de gebiedsontwikkelingen. Een goede relatie tussen partijen zorgt voor een groter draagvlak en vertrouwen in de gebiedsontwikkeling. Je kan investeren in de relatie door een gezamenlijk doel te formuleren voor de samenwerking. Dit laat zien wat het gezamenlijk belang is. Verdiep je hierbij in elkaars belangen en overwegingen. Dit geeft inzicht in elkaars handelen. Een transparant proces begint met een vaste overlegstructuur, het inzicht geven in elkaars doelen en belangen en waar nodig het inschakelen van externe partijen om de partijen bij elkaar te houden en nieuwe kennis en inzichten in te brengen.

- *Vergroot de kennis door externe partijen te betrekken.*

De juiste kennis en vaardigheden in een samenwerking zijn van groot belang. Het bewustzijn dat deze niet alleen binnen de eigen organisatie gezocht kunnen worden is van belang. Juist het betrekken van externe partijen, die een ander belang behartigen dan de betrokken partijen in de samenwerking, is door de inbreng van hun kennis en vaardigheden een verrijking van de samenwerking. Je kan niet alle competenties in huis hebben die belang hebben bij een goede samenwerking, dus zoek verbreding van je eigen kunnen in de externe partijen. Hiervoor zal er tijd en budget moeten zijn om partijen in te huren die de samenwerking kunnen aansturen. In de opdrachtschrijving zal een proces aanpak gemaakt moeten worden, waarin een realistische planning en budget geraamd worden. Een goed proces kost tijd en geld, dit moet duidelijk zijn bij de start van de opdracht.

5.4 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek geeft inzicht in een effectief handelingsperspectief voor een gebiedsmanager die stuurt in een gebiedsontwikkeling. Doordat het onderzoek zich beperkt tot een tweetal casestudie en zich richt op de beginfase is vervolgonderzoek gewenst. Afsluitend daarom een aantal suggesties voor vervolgonderzoek:

- *Vervolgonderzoek naar rol van de gebiedsmanager in gebiedsontwikkelingen in Nederland.*

Het onderzoek heeft zich beperkt tot twee gebiedsontwikkelingen. Hetzelfde onderzoek kan gedaan worden in meerdere gebiedsontwikkeling binnen verschillende gemeenten, waardoor er gekeken kan worden of er patronen te herkennen zijn in de manier van sturing in gebiedsontwikkeling.

- *Verdiepend onderzoek naar de effecten van de manier van sturing geven op de resultaten van de gebiedsontwikkeling in het Laakkwartier en Alexanderknoop.*

De casestudies in dit onderzoek hebben een inzicht gegeven in de manier van sturing binnen de gebiedsontwikkelingen Laakkwartier en Alexanderknoop. Beide gebiedsontwikkeling zijn nog in de fase van planvorming. Het zou interessant zijn om te

onderzoeken of de manier van sturen die in dit onderzoek wordt geconstateerd effect heeft op de uitwerking van de gebiedsontwikkelingen.

- *Vervolgonderzoek naar welke competenties nodig zijn om effectief te handelen als gebiedsmanager in een gebiedsontwikkeling.*

In de theorie wordt een overzicht geboden van verschillende competenties die passen bij de rol van een gebiedsmanager. Deze zouden in de praktijk getoetst moeten worden op basis van een assessment. Het resultaat hiervan is dat scherp wordt welke competenties essentieel zijn voor de rol van de gebiedsmanager, zodat organisaties hierop kunnen sturen wanneer een gebiedsmanager wordt ingezet.

5.5 Reflectie

Het onderwerp voor deze scriptie komt voort uit mijn persoonlijke fascinatie voor de manier hoe samenwerkingen in gebiedsontwikkeling tot stand komen. Mijn overtuiging dat de manier van samenwerking bepalend is voor de uitkomst van projecten heeft ertoe geleid dat ik me hierin ben gaan verdiepen. De wereld van gebiedsontwikkeling wordt complexer doordat we in een binnenstedelijke context zijn gaan verdichten. Dit betekent werken met verschillende eigenaren, verschillende functies en verschillende belangen die samenkomen in een gebiedsontwikkeling. Als gemeentelijk gebiedsmanager is het de taak aan jou om hier sturing aan te geven! De Zeeuw schrijft over een nieuwe speler in gebiedsontwikkeling die we tegenkomen in gebiedstransformaties vanwege de complexiteit van de opgave. Deze nieuwe speler bevordert de onderlinge samenhang tussen belanghebbenden, de voortgang, het draagvlak en efficiency voor de gehele gebiedsontwikkeling (De Zeeuw, 2018). Deze persoon werkt actief op de grens van hun organisatie (Van Meerkerk, 2014). Collega's in het werkveld herkennen deze omschrijving van een gebiedsmanager en de complexe opgave van gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom. Ze beamen het belang van de samenwerking in deze opgave en de actieve rol van gemeentelijk gebiedsmanagers hierin. Het belang van samenwerking en de steeds complexer wordende gebiedsontwikkelingen met versnipperd eigendom riep bij mij de behoefte op om de rol van de gebiedsmanager als sleutelfiguur in de aansturing van gebiedsontwikkeling te definiëren. Welke rol heeft de gebiedsmanager in een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom?

De theorie heeft me geholpen om te kunnen specificeren wat een gebiedsontwikkeling met versnipperd eigendom betekent voor de samenwerking met partijen. Het overzicht van strategieën van Hobma & Heurkens (2019) heeft geholpen de aanpak van de gebiedsontwikkeling te kunnen typeren in verschillende strategie vormen. In combinatie met de netwerksamenwerkingsvormen op basis van Provan en Kenis (2018) heeft dit me inzicht gegeven in de verbanden tussen samenwerkingsvormen en strategie. Dit laat zien hoe belangrijk het is om je bewust te zijn van welke strategie en aanpak er wordt toegepast. Dit heeft effect op de type samenwerking voor de gebiedsontwikkeling ontworpen voor een gebiedsontwikkeling effect heeft op type samenwerking. Dit heeft

mijn vermoeden bevestigd dat er in gemeentelijke organisaties vaak gekozen wordt naar een projectmatige aanpak in gebiedsontwikkeling, terwijl een procesmatige aanpak vereist is op basis van de omstandigheden.

De twee casestudies zijn gekozen omdat de verwachting was ze een vergelijkbare ontwikkeling doormaakten. In de praktijk blijken beide gebieden in opgave op elkaar te lijken, maar in aanpak zeer verschillend te zijn. Achteraf was het interessant geweest hier een derde gebied aan toe te voegen, waardoor er onderzocht kon worden of er in aanpak een uitzondering is op de rest. De twee gebieden zijn in aanpak elkaars tegenpolen, waar een derde de doorslag had kunnen geven in een meer gangbare aanpak in methode voor gebiedsontwikkeling.

De gesprekken met de respondenten waren leerzaam, omdat in het gesprek al snel duidelijk werd wat de verschillen in belangen zijn tussen partijen. Voor mij persoonlijk was dit leerzaam, omdat ik hierbij de verschillen in beide gemeenten zeer herkenbaar vond. Ik ben alle respondenten dan ook dankbaar voor hun openheid in het delen van kennis en informatie. Graag had ik de gesprekken voortgezet om op basis van de opgedane informatie te reflecteren met partijen, zodat mijn inzichten mogelijk verder aangescherpt hadden kunnen worden.

Dit proces heeft mijn gevoel dat het cruciaal is om samen te werken met belanghebbenden in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Cruciaal daarbij is voor mij het onderlinge vertrouwen tussen partijen in de samenwerking. Wat ik meeneem uit het onderzoek is dat de gebiedsmanager in een samenwerking niet het middelpunt van het netwerk of de samenwerking hoeft te zijn. Een externe partij buiten de samenwerking kan het proces voorzitten en sturen op de onderlinge relatie tussen partijen. Als gebiedsmanager kan je daardoor blijven focussen op de opgave die de gebiedsontwikkeling heeft. Dit besef is waardevol voor mijn verdere carrière.

Literatuurlijst

- Agranov, R., M. McGuire. (2001), *Big questions in public network management research*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 11, no. 3: 295-326.
- Agranoff, R., M. McGuire. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments* Washington, DC: Georgetown Univ. Press.
- Bos, J. en Harting, E. (2006), *'Projectmatig creëren 2.0'*. Boek (geheel herziene editie).
- Bruijn, H. de, E.F. Ten Heuvelhof, R.J. in 't Veld, *Procesmanagement; over procesontwerpen en besluitvorming*, Schoonhoven, 1998.
- Bruijn, H. de, G.R. Teisman, J. Edelenbos, W. Veeneman (red.) (2004), *Meervoudig ruimtegebruik en het management van meerstemmige processen*, Utrecht, Lemma pp. 123-150.
- Buuren, A. van, Buijs, J. en Teisman, G. (2009), *'Program management and the creative art of coopetition: dealing with potential tensions and synergies between spacial development projects'*. In: *International Journal of Project Management*, 2010, nr. 28, pp. 672-682. Artikel.
- Carver, J. (2006). *A New Design for Leadership in Non-profit and public organizations*. San Francisco, John Wiley & Sons Inc, 37-58
- Den Haag, gemeente (2016), *Agenda ruimte voor de stad*.
- Den Haag, gemeente (2018), *College Campus HS, Gebiedsagenda Hollandspoor/Laakhavens*.
- Den Haag, gemeente (2018), *Kansen voor nieuw Den Haag, CID agenda 2040*.
- Edelenbos, J. (1999). "Design and Management of Participatory Public Policy Making." *Public Management* 1 (4): 569–578.
- Edelenbos, J. (2000), *Proces in vorm; procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht, Lemma.
- Esselbrugge, M. (2003), *Openheid en geslotenheid: een kwestie van combineren; een onderzoek naar de betekenis van openheid en geslotenheid voor het managen van meervoudige besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Delft, Eburon.

- Faerman, Sue R., David P. McCaffrey, and David van Slyke. (2001), Understanding interorganizational cooperation: Public-private collaboration in regulating financial market innovation. *Organization Science* 12:372-88.
- Franzen. A. (2011), '*Process Management*'. In: Franzen, A., F. Hobma, H. de Jonge en G. Wigmans (2011) *Management of urban processes in the Netherlands*, hoofdstuk 6, pp. 119-141.
- Gage, R.W. and M.P. Mandell. (1990). *Strategies for managing intergovernmental policies and networks*. New York: Praeger.
- Groote, G.P., Slikker, P., Hugenholtz-Sasse, C.J. en anderen (1995), '*Projecten leiden. Methoden en technieken voor projectmatig werken*'. Boek (vijfde, geheel herziene druk).
- Heurkens, E.W.T.M. (2012), '*Private Sector-led Urban Development Projects. Management, Partnerships & Effects in the Netherlands and the UK*'. Proefschrift.
- Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn, and Joop E. M. Koppenjan. (1999), *Managing complex networks: strategies for the public sector*. London: Sage.
- Kingdon, J.W.(1984), *Agendas, alternatives and public policies*, Boston.
- Klijn, E.H., G.R. Teisman (2000), *Governing Public-Private Partnerships; analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships*. In: Osborne (ed.).
- Klijn, E.H. & G.R. Teisman, (2003), *Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An analysis of Dutch Case*. In: *Public Money & Management*, 23 (4), 270-273,
- Klijn, E.H., J. Edelenbos, M. Kort en M. van Twist, (2006), *Management op het grensvlak van publiek en privaat. Hoe managers omgaan met dilemma's in complexe ruimtelijke PPS-projecten*, Den Haag, Lemma.
- Klijn, E.H. (2008) *Complexity Theory and Public Administration: What's New?*. *Public Management Review*, 10:3, 299-317.
- Klijn, E.H. (2008), '*It's the management, stupid!*'. Inaugurele rede bij aanvaarding van de leerstoel Bestuurskunde, pp. 1-39. Uitgeverij LEMMA, Den Haag.

- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks; a network approach to problem solving and decision-making*, UK, London: Routledge.
- Mandell, M.P. (ed.) (2001), *Getting results through collaboration; networks and network structures for public policy and management*, Westport, Quorum Books.
- Mantel, S.J. (2005). *Core concepts of project management*. New York: Wiley.
- McEvily, Bill, Vincenzo Perrone, and Akbar Zaheer. 2003. Trust as an organizing principle. *Organization Science* 14:91-103.
- Meerkerk, I. van & Edelenbos, J. (2013). *The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands*. *Policy Sciences*, 0, 1-22.
- Mizuchi, Mark. 1983. Who controls whom? An examination of the relation between management and boards of directors in large corporations. *Academy of Management Review* 8:426-35
- Monge, Peter R., and Noshir S. Contractor. 2003. *Theories of communication networks* New York: Oxford Univ. Press.
- Perrow, Charles. 1961. The analysis of goals in complex organizations. *American Sociological Review* 26:688-99.
- Powell, Walter W., Douglas R. White, Kenneth W. Koput, and Jason Owen-Smith. 2005. Network dynamics and field evolution: The growth of interorganizational
- Provan, K.G., & Kenis, P.N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Provan, Keith G., and H. Brinton Milward. 1995. A preliminary theory of network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly* 40:1–33.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Birmingham: Open University Press
- Rotterdam, gemeente. (2007). *Stadsvisie Rotterdam: ruimtelijke ontwikkelingstrategie 2030*.

- Rotterdam, gemeente. (2018). *Handboek procesregie voor gemeenten*. VPNG
- Rotterdam, gemeente. (2019). *Strategische verkenning verstedelijking*.
- Staber, U.. (1998). *Inter-firm co-operation and competition in industrial districts*. *Organization Studies* 19:701–24.
- Teisman, G.R (2001)., *Ruimte mobiliseren voor coöperatief besturen*. Over management in netwerksamenlevingen, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Teisman, G. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit. Academic Services, Den Haag.
- 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 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 den Berg, L., & Braun, E. (1999). *Urban competitiveness, marketing and the need for organising capacity*. *Urban studies*, 36(5-6), 987-999.
- Van Randerat, G. (2006) *Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*, MCD scriptie
- Van de Ven, Andrew H. 1976. On the nature, formation, and maintenance of relations among organizations. *Academy of Management Review* 1:24-36
- Verlaet, J van t'. (2004) *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*, MCD scriptie
- Van Wart, M. (2012). *Leadership in Public Organizations: An Introduction*. New York, M.E. Sharpe Inc, 12-18.
- Verheul, W.J. & Daamen, T., 2005. Stedelijke ontwikkeling als een emergente

adaptieve strategie. *Science, Technology & Human Values*, 30(3), pp.223–250.

- Wagenaar, H. (2007). *Governance, Complexity, and Democratic Participation : How Citizens and Public Officials Harness the Complexities of Neighborhood Decline*. *The American Review of Public Administration*, 37, 17-50.
- Williams, P. (2002). *The competent boundary spanner*. *Public Administration*, 80, 103-124.
- Williams, P. (2013). We are all boundary spanners now? *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 17-32.
- Yin, R.K., 2014. *Case study research: Design and methods* 5de editie. Sage Publications., ed., Los Angeles/ Londen/ New Delhi/ Singapore/ Washington.
- 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 107
- Zeeuw, de, W.C.T.F. (2018) *Zo werkt gebiedsontwikkeling*. Handboek voor studie en praktijk

Bijlage 1: Vragenlijst Interviews

Achtergrond

- Wanneer bent u bij de gebiedsontwikkeling betrokken geraakt?
- Wat is uw rol in het proces?

Samenwerking en relaties

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

Proces

- Waarom en hoe bent u betrokken geraakt bij het proces?
- Kunt u vertellen hoe het proces is verlopen sinds jullie betrokken zijn geraakt?
- Kunt u de gemeenschappelijke opdracht beschrijven?

Sturing geven aan het proces

- Hoe wordt er omgegaan met onverwachte gebeurtenissen?
- Welke kansen en bedreigingen van buitenaf ziet u voor de samenwerking? Hoe wordt daar mee omgegaan?
- Heeft u iedereen in uw 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?

- Wie zou volgens u sturing moeten geven aan het proces?

Reflectie op handelingsperspectief

- Wat zijn de belangrijkste voorwaarden voor een goede samenwerking volgens u?
- Was daar hier sprake van?
- Wat zou u een volgende keer zelf anders doen?

Afsluitende vragen

- Wat zijn volgens u de cruciale volgende stappen voor de betreffende gebiedsontwikkeling?
- Waar ligt u 's nachts wakker van?
- Zijn er nog aanbevelingen of opmerkingen die u aan mij zou willen meegeven?

Bijlage 2: Verslaglegging Interviews

Interviews Alexanderknoop

Jaap van den Berg	Gemeente Rotterdam	Gebiedsaccountmanager	10-07-2019
Tim Langelaan	Gemeente Rotterdam	Gebiedsmanager	8-07-2019
Edwin Van Uum	Van Uum	Procesvoorzitter Alliantie	9-08-2019
Herman van Dongen	Stichting hart voor Prins Alexander	Voorzitter stichting	27-06-2019
Marco Hoogerbrugge	Ontwikkelaar	Zelfstandig project- en interimmanager	30-07-2020

Jaap van den Berg

Gebiedsaccountmanager Prins Alexander, Gemeente Rotterdam

De ontwikkeling van de Alexanderknoop speelt vanaf de jaren 80 in verschillende fase. In 2010 is er een ontwikkelingsvisie ontwikkeld voor de doorontwikkeling van het gebied met als doel meer menging in het gebied te realiseren. Er wordt op dit moment gewerkt aan herijking van de ontwikkelvisie.

Het doel van de gemeente voor het gebied is: Een sterke kantoorlocatie, sterke detailhandelslocatie en woningen toevoegen. Een levendig gebied realiseren voor de stad en omgeving

De verbouwing station Alexander is een katalysator voor het gebied. Jaap ziet het als een gebiedsontwikkeling, met particuliere initiatieven daarin, die wel met elkaar moeten samenwerken en afstemming tussen de projecten en partijen is van belang.

Gemeente stuurt door opdracht te geven aan van UUM (voorzitter Alliantie gesprekken) op de samenwerking in het gebied. Het doel hiermee is om op een transparante manier tot een visie te komen, maar hoe groot de stem is van partijen is pas achteraf te benoemen.

Deze samenwerkingsvorm roept een aantal vragen op voor Jaap. Wat is de zeggenschap van de Alliantiepartijen in de ontwikkeling. De gemeente stelt de gebiedsvisie vast, niet de Alliantie. De Alliantie helpt bij het creëren van draagvlak, maar hierin zijn niet alle partijen uit het gebied vertegenwoordigd.

De gemeentelijke opdracht voor de gebiedsmanager geeft veel ruimte voor samenwerking. Samenwerken aan de stip op de horizon. Hoe ga je om met de spanning tussen de individuele belangen en gebiedsdoel. Partijen hebben een individueel belang met een visie op korte termijn voor hun bedrijfsbelang. Huurders zullen altijd na een periode (5 of 10 jaar) gaan evalueren of de locatie die ze nu huren nog de juiste locatie is. Dat is het mechanisme hoe het werkt.

De gemeente stuurt de samenwerking aan en heeft de regierol in het proces. Dat is ook nodig om alle partijen bij elkaar te brengen en belangen in het gebied samen te brengen.

De rolverdeling ziet Jaap als volgt: Jaap is de opdrachtgever en stuurt de gebiedsmanager aan. De gebiedsmanager heeft de regie over de samenwerking en de producten die hierin tot stand komen. Van Uum is proces voorzitter van de Alliantie.

Sturing geven aan dit proces doe je door openstaande te staan voor ideeën, niet te star zijn. Wel moet je een koers bepalen. Je laveert tussen partijen, voorstanders en tegenstanders blijf je hebben, dus zorg voor een duidelijke koers.

Tim Langelaan

Gebiedsmanager Alexander Knoop, Gemeente Rotterdam

Als gebiedsmanager is Tim betrokken bij het gebied om de initiatieven te faciliteren in het gebied. Zijn ervaring was dat de ambitie van de partijen groeide door de gesprekken die gevoerd werden. De groei van de ambitie per partij en de hoeveelheid van de initiatieven leiden tot het inzicht dat dit niet op te lossen per plot niveau. De partijen geven aan dat een kader voor het gebied nodig is om de haalbaarheid van de initiatieven, zowel financieel als ruimtelijk haalbaar te maken. De visie vanuit 2010 is op dit moment van kracht, samengesteld door meerdere partijen, waarbij de analyse nog herkenbaar was. De visie was niet meer van de partijen die nu actief zijn in het gebied.

Een nieuwe visie werd gevraagd door partijen, met name de beleggende partijen die een lange termijnvisie hebben en willen nadenken over de visie. Beleggers kunnen een pluspunt zijn in het gebied omdat ze een lange termijnvisie ondersteunen, ten behoeve van de investeringen. De focus van partijen verschilt in huurder, belegger, ontwikkelaar.

Frisse blik van nieuw persoon als gebiedsmanager kan voordeel hebben, omdat de ballast van eerdere ervaring niet meetelt. De opdrachtgever heeft die ervaring wel. Deze combinatie is sterk.

Het benoemen van de Alexanderknoop als gebiedsontwikkeling is van belang om te beseffen dat dit meer is dan plots die ontwikkelen. Dit heeft effect op de openbare ruimte, wat betekend dat de gemeente ook moet investeren. Het benoemen van de gebiedsontwikkeling heeft het gebied Alexanderknoop in beeldvorming weer opnieuw op de kaart gezet.

De opzet van de aanpak heeft de focus op het proces. Het proces is gericht op het samenbrengen van de ambities van partijen tot een integraal kader. Aan de belanghebbende partijen is de voorwaarden gesteld om nu mee te doen in de gesprekken. Zodra de visie is vastgesteld kunnen partijen separaat van elkaar door naar uitvoering.

Marco Hoogerbrugge

Zelfstandig project- en interimmanager

Marco is als projectmanager ingehuurd om de belangen te behartigen van Impact Vastgoed. Zij hebben bezit aan de Martin Meesweg in Rotterdam Alexander

Het proces is rondom de gebiedsontwikkeling Alexanderknoop breed opgezet. Richting en resultaat is nog onduidelijk wat Marco betreft. Het proces richt zich op de gesprekken en de relatie, maar het doel ontbreekt soms. De bijvangst van dit proces is op dit moment dat de buitenruimte bestuurlijk geagendeerd is binnen Rotterdam. Dat is goed nieuws

De afzonderlijke gesprekken met de gemeente worden gevoerd om programmatische uitwerkingen mogelijk maken. De scenario's gaven verschillende kaders mee. Als ontwikkelaar zoek je hierin zekerheid. Dit wordt gedaan in 1 op 1 gesprekken met de gemeente. Focus van de ontwikkelaar is eendimensionaal. Herontwikkeling van het plot is het voornaamste doel. Je gaat opzoek naar kaders. Een visie daarbij is een meerwaarde. Planning hierbij is waardevol. Verwachting van de gemeente is dat zij uitspraken doen over programma, milieu ect. Dit wordt nu niet gedaan. Zie ik als gemiste kans

Platform is belangrijk voor de ontwikkeling. De meerwaarde is dat er georganiseerde partner is voor de gemeente. Daarnaast een duidelijke stem richting de gemeente.

Sturing in dit het proces is de gebiedsmanager geweest. Tim als spin in het web.

Het is voor Marco niet duidelijk waar we naartoe werken. Ook het tempo is vertraagd, waardoor onduidelijkheid of onzekerheid ontstaat. De gemeente is in de leed in dit proces. Van Uum als gespreksleider. Daarbij geeft Marco aan dat het interne planteam van de gemeente nodig is voor verder uitwerking en snelheid.

Planningsafspraken over de visie zijn belangrijk om de klokken gelijk te zetten. De projecten worden afgestemd op de planning van de visie. Als deze planning niet gehaald wordt, dan ontstaat er onrust.

Edwin Van Uum

Procesbegeleider Alliantie Alexanderknoop, Bureau van UUM

Edwin, van Uum heeft een opdracht vanuit de gemeente samen met de alliantie een gebiedsperspectief op te stellen. Het Bureau van Uum ziet zijn rol om partijen uit te verbinden, motiveren, en te activeren om gezamenlijk met de alliantie een gebiedsperspectief. Hierbij kijkt Gerard naar de relatie tussen partijen om zo verbanden tussen belangen te leggen tussen partijen.

De rol van de gemeente is vaak het middelpunt van de gebiedsontwikkeling omdat zij het bevoegd gezag is. Dit maakt dat de gemeente vaak in het middelpunt staat. In de praktijk zie je vaak de projectmanager bilateraal contact hebben met de verschillende partijen in gesprek gaan over de behoefte.

Van Uum stelt zich centraal in het proces om een relatie tussen partijen tot stand te brengen. Dit wordt gedaan door partijen te laten inzien waar hun gezamenlijk belang ligt. Dit kan een relatie zijn tussen 2 partijen of vier of allen, waarbij het zichtbaar wordt waar de gezamenlijke belangen liggen. Dit wordt hiermee inzichtelijk gemaakt voor iedereen. De belangen inzichtelijk maken heeft als gevolg dat de gemeente niet meer het centraal punt is, maar dat zij onderdeel zijn van de belanghebbende partijen. De onderliggende relaties worden zichtbaar gemaakt, waarbij clustering van belangen ontstaat. Er ontstaan deelallianties.

De rol van de gebiedsmanager volgens Edwin: Krijgt een projectopdracht vanuit de opdrachtgever. Naar Alliantie is Tim procesmanager. Tim organiseert excursies en bijeenkomsten om verbinding te leggen tussen partijen worden partijen bij elkaar gebracht. Zo worden beleidsambtenaren, directeuren en wethouder meegenomen in de alliantie stappen en in gesprek gebracht met de eigenaren en belanghebbende in het gebied. Zo wordt er een betrokkenheid gecreëerd, door partijen elkaar te laten vertellen wat hun belang en doel is.

Er wordt gestuurd op een product van de Alliantie. Hiermee wordt bedoeld dat er geen stuk ontstaat waarin partijen zich niet kunnen vinden. Besluitvorming vindt namelijk plaats bij de gemeente, waardoor de kans ontstaat dat er twee verschillen producten ontstaan. Dit is niet goed voor vertrouwen.

Herman van Dongen

Voorzitter Stichting Hart voor Prins Alexander

Vanaf 2010 betrokken door de integrale visie Alexander Knoop. Betrokken vanuit interesse om te kijken naar de ontwikkeling van je eigen woonomgeving. Het plan van 2010 is nu achterhaald, doordat de tijd ons heeft ingehaald. Focus op het gebruik van het gebied. De stichting is opgezet om bewoners te activeren om deel te nemen in de discussie over de ontwikkeling van het gebied.

De afgelopen tien jaar heeft de stichting de discussie in het gebied over de ontwikkeling proberen te voeden door de gebruikers en bewoners van het gebied te laten nadenken over het gebied. Dit is gedaan door activiteiten in het gebied te organiseren waardoor het gebied anders wordt gebruikt, denk aan jazzfestival of interventies in de openbare ruimte. Hiermee probeert de stichting de discussie over het gebied te verbreden door zich een stem van de gebruiker te laten horen.

Het proces wat nu gaande is komt doordat de NS/Prorail een voorstel maakte om te investeerde in het station. Dit is aanleiding geweest om de alliantie nieuw leven in te blazen en heeft de gemeente een proces opgetuigd.

Er ligt een knip in het gebied, aan beide zijde van het station, doordat partijen een ander tijdspad en snelheid hadden.

Het proces is bedacht en ontworpen door de gemeente. De Alliantie is deelnemer. Edwin heeft opdracht gekregen, waarbij er door de haastige besluiten weinig tijd is genomen om gezamenlijk over het procesontwerp te praten.

Interviews Den Haag

Ronald van den Ark	Gemeente Den Haag	Projectleider	21-06-2019
Hettie Verheijen	Gemeente Den Haag	Gedelegeerd Opdrachtgever	9-07-2019
Gerad Schoenaker	Sens Real Estate, ontwikkelaar	Partner	16-07-2019
Pieter van der Heijden	Bureau Stedelijke Planning	Directeur	5-07-2019
Peter van Drunen	Ontwikkelaar Bond Development	Directeur	3-07-2019

Ronald van den Ark

Gebiedscoördinator/Gebiedsmanager Laakkwartier, Gemeente Den Haag

Coördinator van het Laakhavengebied wat valt binnen het CID.

Opdracht vanuit de wethouder om de integraliteit tussen de te brengen. CID en gebiedsagenda, daarna NVU. Losse ontwikkelingen worden opgepakt door een projectmanager. Richt zich op de interne afstemmingen binnen de gemeente. Aanspreekpunt met de “Kopgroep” en aanspreekpunt voor provincie en Metropool Regio Rotterdam Den Haag

De focus ligt nu op de documenten die staan benoemd in de gebiedsagenda, zoals bestemmingsplan, economische visie, voorzieningenplan en openbare ruimte.

Ontwikkelingen in het gebied bestaan uit losse kantoortransformaties naar wonen. Nieuwbouwontwikkelingen rondom het station. Het toevoegen van een voetgangerstunnel bij het station.

Gemeente en Kopgroep praten samen over promotie van het gebied, de branding en marketing staan centraal. Hierin wordt niet samengewerkt aan de gemeentelijke documenten die gemaakt moeten worden. De Kopgroep richt zich op een onderzoek voor de woningmarkt en de gemeente richt zich op een economisch onderzoek en voorzieningenkaart.

Vertrouwen is belangrijk in de samenwerking. Mensen meenemen in wat je gaat doen is cruciaal om het vertrouwen te winnen van de belanghebbende. Dit is de opgave voor de komende jaren voor het Laakkwartier. Daar kan de Kopgroep bij helpen, maar ook de interne gemeentelijke organisatie is nog een opgave. Het bestuurlijke draagvlak is er nu, maar de raad blijft wel kritisch.

De ambities zijn hoog voor dit gebied. Of dit realiseerbaar is, moet nog onderbouwd worden. Wordt het een goed en aangenaam gebied om in te leven, dat zullen we moeten bewijzen. De hoge ambities zijn belangrijk maar nu nog de uitwerking.

Hettie Verheijen

Gedelegeerd Opdrachtgever, Gemeente Den Haag

De opdracht voor het gebied richt zich op een binnenstedelijk gebiedsontwikkeling met een verdichtingsopgave

De particuliere initiatieven bij elkaar brengen en in goede banen te leiden. De Kopgroep helpt hierbij. Als gemeente maken we inzichtelijk wat de ontwikkelingen zijn voor het gebied en aangeven waar het knelt met het beleid.

We coördineren en faciliteren de ontwikkelingen en op die manier sturen we in programma. De projectcoördinator in dit gebied moet vooral de projecten coördineren en zorgen dat intern afstemming plaatsvindt.

Het bestemmingsplan wordt opgesteld voor het gebied, wat zorgt voor vertraging bij de initiatieven die moeten wachten op dit bestemmingsplan. Het is belangrijk om de totale ontwikkeling van het gebied in beeld te houden en niet per plot een bestemmingsplan afgeven. Dit levert frictie op bij partijen die nu willen ontwikkelingen. Samenwerkingen zoals de Kopgroep helpen hierbij omdat zij een gezamenlijk verhaal opstellen, wat we kunnen gebruiken ook richting ons college en raad.

Belangrijk in een gebiedsontwikkeling is om de partijen met elkaar weten te verbinden. Sturen op samenwerking tussen individuele belanghebbende. Als coördinator of gebiedsmanager moet je de samenwerking faciliteren. Partijen samenwerking door ze om tafel te zetten en gezamenlijk te praten over wat het gebied nodig heeft.

De eigenschappen om sturing te kunnen geven aan zo'n gebiedsontwikkeling bestaan uit sociale vaardigheden en een goed netwerk. Het is een procesmanagement opgave, terwijl wij binnen PmDH veelal projectleiders in dienst hebben. Dit is voor de organisatie nog een opgave.

Peter van Drunen

Bond Development, Ontwikkelaar

Bond Development is in het bezit van twee locaties binnen het Laakkwartier. Deze locaties zijn in beeld voor een transformatie naar een gemengd programma met de focus op woningbouw.

Het imago van het Laakkwartier heeft jarenlang een negatief effect gehad op de beleggers voor dit gebied. Dit begint te veranderen, doordat er een enorme verdichting wordt geambieerd door de gemeente. Dit is de reden geweest om de locaties te transformeren naar woningbouw. De potentie is er voor het gebied.

De gebiedsagenda is opgesteld door de gemeente, waarbij wij als ontwikkelende partijen “Kopgroep” niet betrokken zijn. Wij hebben alleen overleg gehad met de gemeente over communicatie van onze plannen richting de wijk.

“De Kopgroep” heeft de gemeente gevraagd om regie te nemen in de gebiedsontwikkeling, omdat wij als partijen merkte dat gaandeweg de ontwikkelingen er steeds nieuwe eisen door de politiek worden gesteld. Dit zorgt voor onrust. Dit is ook de reden waarom de ontwikkelende partijen samen optrekken richting de gemeente. De regie moeten komen op het proces van de gemeente. Hiermee wordt volgens Peter bedoeld, het beeldkwaliteitsplan, de woonagenda, economische visie en ruimtelijk kader.

Er is in de gebiedsontwikkeling veel onenigheid over de inhoud van de gebiedsontwikkeling. Hier is geen proces voor om gezamenlijk te kijken naar de inhoud. De gemeente maakt de inhoud en de ontwikkelaar moet zich daartoe voegen.

Peter herkent de gebiedsmanager van de gemeente niet als aanspreekpunt voor de totale gebiedsontwikkeling. Peter als onderdeel van de “Kopgroep” heeft te maken met meerdere ambtenaren van de gemeente. Op het moment van escalatie gaat dit via directie.

Gerad Schoenaker

Sens Real Estate, Ontwikkelaar

Gerad heeft als visie: Binnenstedelijke verdichting is interessant omdat je de groene gebieden buiten de stad met rust kan laten. De stad is alleen niet bedacht en berekend op de enorme verdichtingsopgave. Dan staan we voor de opgave om een gebouw neer te zetten wat bijna geen impact op de omgeving. Dit is bijna onmogelijk in de praktijk

In samenwerking met LIFE (ontwikkelaar) die een locatie gekocht in het gebied is Sens betrokken geraakt bij het Laakkwartier. Door met elkaar te praten is er een samenwerking ontstaan met LIFE. Samen hebben we de locatie van de NS kunnen kopen. Samen met hulp van KCAP en de gemeente hebben we een plan ontworpen voor het gebied. Belangrijk voor dit plan is het uitgangspunt hoe we een stuk stad kunnen maken, wat goed functioneert op maaiveld niveau. Het plan wordt behandeld door de gemeente als een particulier initiatief.

Op basis van het eerste plan is er een samenwerking ontstaan met de gemeente gericht op ons plan rondom het Station Holland Spoor. De samenwerking is te danken aan de bestaande contacten die er zijn met de ambtenaren. Gerad heeft als uitgangspunt:

Het belang van koffie drinken. Veel afstemming met betrokken partijen, zoals de gemeente, om inzicht te krijgen in belangen is ontzettend belangrijk.

Als ontwikkelaars hebben we ons gebundeld in de “Kopgroep”. Dit is een samenwerking tussen ontwikkelende partijen in het gebied. Alle partijen hebben een particulier initiatief lopen met de gemeente.

Voor deze ontwikkeling van Sens is een stuurgroep opgericht met de gemeente. Hierbij is vanuit de gemeente de gebiedsmanager en directie aanwezig. De stuurgroep richt zich op de ontwikkeling van dit particulier initiatief en de stappen die er gezet moeten worden om tot een startbouw te komen.

Sens probeert richting de gemeente wel inspiratie aan te leveren voor de rest van het gebied, door studies te doen naar vergroening in het Laakkwartier. Het doel hiervan is om te gemeente te voeden in ambitie en planvorming voor de visie op het Laakkwartier. De gemeente geeft aan deze input mee te nemen in de te maken visie. Zo probeert Sens te sturen in de gebiedsontwikkeling voor het Laakkwartier.

De gemeente is nog niet aan het sturen in de gebiedsontwikkeling, maar gaat hier langzaamaan meer regie nemen geeft Gerad aan.

Pieter van der Heijden

Bureau Stedelijke planning

Bureau Stedelijke Planning doet onderzoek naar de invulling van plinten en het economische klimaat voor nieuw Laakkwartier. Het Laakkwartier moet gezien worden als een nieuw onderdeel van het centrum van Den Haag. De opdracht die wij hebben is gegeven door de gemeente Den Haag, afdeling economie.

Het doel met de opdracht is een visie te maken op de programmeren van de voorzieningen in het gebied. De vraag komt voort uit de ontwikkelingen die op dit moment worden gepland, waarbij te zien is dat er geen visie ligt op de commerciële plint invulling van het gebied. Hierbij staat het risico dat zonder programmeren er geen goede stedelijke plint komt in het gebied.

Pieter ziet een probleem ontstaan doordat de gemeente niet stuurt in de gebiedsontwikkeling. De gemeente laat de ontwikkeling over aan de private partijen, waarbij een gebrek aan programmeren door overheid dreigt. De gemeente faciliteert. De gebiedsontwikkeling komt nu tot stand door private initiatieven die los van elkaar functioneren. De samenhang tussen deze plannen mist nu. Dit is aanleiding voor onze opdracht. Dit geeft de mogelijkheid aan de gemeente om te gaan sturen.

De opdracht is een onderdeel van een gebiedsvisie, die zou moeten worden opgesteld door de partijen. Dit wordt nu niet gedaan. Gemeente werkt los onderdelen uit en de “Kopgroep” werkt de plannen voor hun eigen ontwikkeling uit.

Pieter is van mening dat de gemeente de verbindende schakel moet zijn om de ontwikkelingen bij elkaar te brengen. Ontwikkellende partijen vinden het prettig als de gemeente regie neemt, wat vertrouwen geeft aan partijen. Ambtelijke regie leidt tot politieke aandacht. Dit zorgt dat partijen zien dat de gemeente de ontwikkeling serieus neemt. Pieter constateert dat dit nu niet gaande is in het Laakkwartier.

Bijlage 3 Projectopdracht gemeente Rotterdam

Bijlage 4: Projectopdracht gemeente Den Haag

Deze bijlagen zijn als losse PDF toegevoegd aan dit onderzoek.