

Wegen naar Avenue2

Onderzoek naar een strategisch planvormingsproces voor Avenue2

9 september 2008

Definitieve versie



Universiteit Twente, Gemeente 's-Hertogenbosch en DHV Advies- en ingenieursbureau

Master Thesis voor de opleiding Civil Engineering & Management

Afdeling Bouw/Infra aan de Universiteit Twente, Enschede, Nederland

Auteur:

L.F.A. Grooten

Begeleiding:

Prof. dr. G.P.M.R. Dewulf (UT)

Ir. I.A.T. de Kort (UT)

Drs. J.M.M.J. Goris ('s-Hertogenbosch)

Dr. J.A.A.R. Schuurkes (DHV)

Vooruitzien is moeilijk, vooral wanneer het de toekomst betreft.

Samenvatting van 'Wegen naar Avenue2'

Onderzoek naar een strategisch planvormingsproces voor de ontwikkeling van het gebied Avenue2 te 's-Hertogenbosch.

Aanleiding voor het onderzoek

Bij gebiedsontwikkelingsprojecten in Nederland heeft de overheid steeds meer te maken met een turbulente en complexe omgeving waarin andere stakeholders een belangrijke rol spelen. *Integrale* gebiedsontwikkeling geeft aan dat geprobeerd wordt samenhang tussen de delen van de gebiedsontwikkeling te creëren, zodat die een geheel vormen met hogere kwaliteit dan de som van de delen afzonderlijk. De projecten worden (daardoor) ook technisch complexer en vragen om grote financiële investeringen. Dat brengt grote risico's met zich mee.

De sturende rol ligt in dit soort projecten veelal bij een gemeente. Daarmee loopt die gemeente ook grote risico's. Gemeenten hebben te maken met een dynamische omgeving, waarin plannen constant moeten veranderen. Stakeholders met hun doelen en belangen hebben een groeiende invloed op het ontwikkelen van plannen. Stakeholders beschikken over de noodzakelijke middelen voor de implementatie van het plan. Gemeenten zullen daarom bewuster en meer strategisch moeten handelen in planvormingsprocessen om hun ambities af te kunnen stemmen in een turbulente en complexe omgeving, met grote risico's en stakeholders met grote invloed.

Strategische planvorming

De planvorming van gebiedsontwikkelingen kan op verschillende wijzen benaderd worden. In dit onderzoek wordt onder *planvormingsbenadering* verstaan: een filosofie, een set van uitgangspunten, vanuit welke een proces tot planvorming ingericht en doorlopen kan worden. Planvormingsbenaderingen onderscheiden zich in hun doel, interactie met stakeholders, de focus, de rol van de planner (de gemeente in dit geval) en succesfactoren. De *communicatieve*, *interactieve* en *strategische* planvormingsbenadering zijn drie benaderingen die uitgaan van planvorming als leerproces. Dat betekent dat planvorming open staat voor de (turbulente en complexe) omgeving en in staat is zichzelf te organiseren.

De *communicatieve* benadering heeft als sterk punt de mogelijkheid om eerlijkheid en gelijkheid onder stakeholders na te streven. Dit maakt het ook tot de meest idealistische maar minst realistische benadering voor een gebiedsontwikkelingsproject. Het is namelijk in praktijk heel moeilijk om op een gelijke manier rekening te houden met alle belangen. De *interactieve* benadering gaat wel uit van ongelijkheid tussen stakeholders. Het realiseren van compromissen zal voor voortgang van het proces zorgen. Hierdoor is dit een realistischer en minder trage manier van planvormen. Echter de interactieve benadering is vrij eenzijdig op het proces gericht (minder op inhoud gefocust). Daarnaast kan een compromis als een té vrijblijvende verbintenis opgevat worden. Een gemeente zal op enig moment (private) partijen willen kunnen binden, zodat ze daadwerkelijk samen met de gemeente gaan investeren in de gebiedsontwikkeling. De *strategische* benadering tot slot, is proces- én productgericht en houdt ook rekening met implementatie van de plannen. De strategische benadering maakt onderscheid tussen stakeholders (positionering ten opzichte van elkaar) en houdt rekening met de wederzijdse afhankelijkheid die daaruit voortvloeit. Bovendien wordt aangestuurd op commitment aan doelen die men samen stelt. De benadering gaat daarmee nog een stapje verder dan de interactieve planvormingsbenadering door ook implementatie van het plan te 'verzekeren'. Bij die samen geformuleerde doelen (waarvoor al dan niet compromissen gesloten zullen moeten worden) zit ook direct een mogelijk zwak punt van alle benaderingen: bij aanvang van het proces is het einddoel nog niet (exact) bekend. Dit wordt samen met stakeholders bepaald. Vanwege samenwerking met private partijen is het bij strategische planvorming mogelijk dat een gemeente de regie moet delen in de uitvoeringsfase en mogelijk in een deel van de planvormingsfase. Een groot voordeel hiervan is dat ook risico's gedeeld of overgedragen zouden kunnen worden.

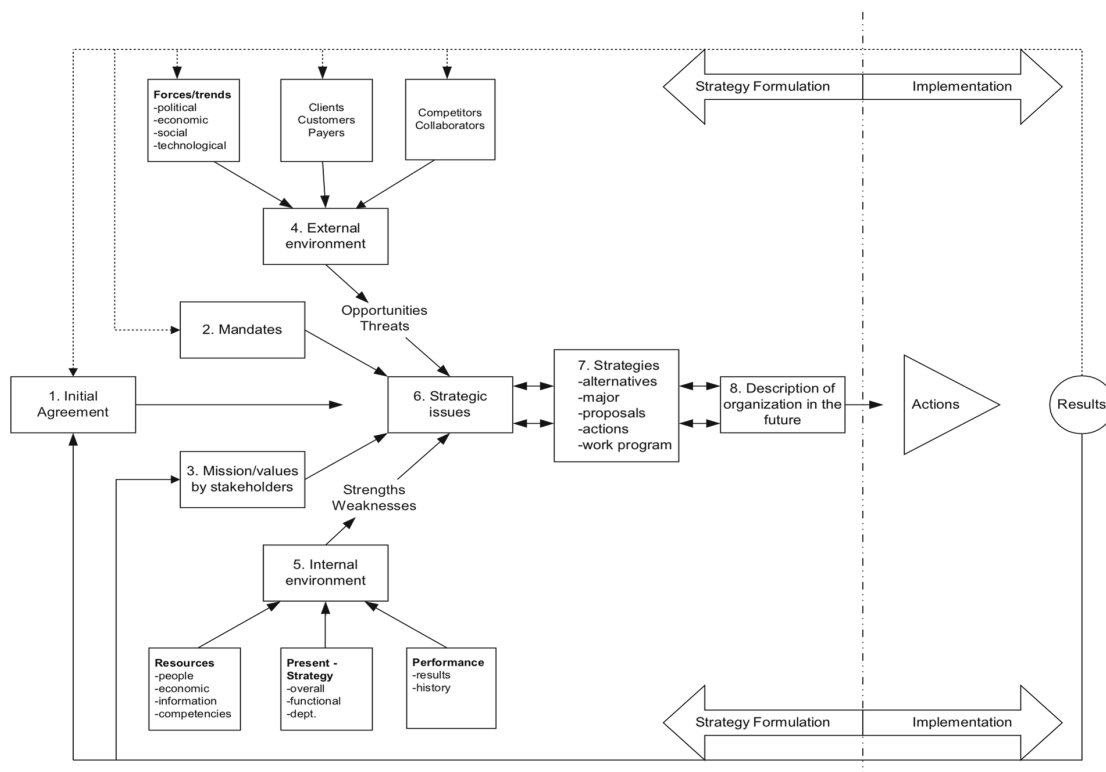
Gemeenten doen er verstandig aan planvormingsprocessen strategischer te gaan benaderen. Dit sluit beter aan bij de ontwikkelingen waarbij gemeenten te maken krijgen met steeds grotere risico's in steeds complexere gebiedsontwikkelingsprojecten. De strategische benadering gaat er namelijk vanuit dat stakeholders bij de planvorming betrokken worden, als ze een relevante bijdrage kunnen leveren aan het project. Key-stakeholders kunnen namelijk een deel van de risico's dragen en/of ondersteunen bij het beheersbaar maken van het project. De strategische

planvormingsbenadering heeft bovendien meer aandacht voor implementatie van plannen. In tegenstelling tot de communicatieve en interactieve benaderingen, probeert de strategische benadering niet alleen een antwoord te krijgen op de vraag: wat wil je (en wat willen stakeholders) bereiken? Het is ook relevant te bedenken op welke manier dat (gezamenlijke) doel behaald kan worden: de implementatie van het plan. De strategische planvormingsbenadering is daarom geschikt voor de planvorming van gebiedsontwikkelingen.

Het doel van een strategisch planvormingsproces zal zijn om met relevante stakeholders gezamenlijke doelen te formuleren én commitment aan deze doelen te creëren. Samen kunnen stakeholders een hogere kwaliteit realiseren. Waarover geen overeenstemming bestaat, zal (in onderhandeling) compromissen gesloten worden door stakeholders, zodat een plan opgesteld wordt waar de betrokken stakeholders zich in kunnen vinden. Vervolgens committeren stakeholders zich ook aan het (samen) realiseren van het plan (implementatie). De rol van de gemeente is die van procesmanager met een strategische mentaliteit.

Strategisch planvormingsmodel

De planvormingsbenadering is een set van uitgangspunten, een theorie, waar vanuit een planvormingsproces ingericht en doorlopen kan worden. Een manier waarop strategische planvorming in praktijk gebracht kan worden, is middels een veel gebruikt model van Bryson en Einsweiler. Het model van Bryson en Einsweiler (figuur A) geeft weer hoe met behulp van acht stappen strategieën ontwikkeld kunnen worden voor strategische kwesties bij planvorming voor een gebiedsontwikkeling. Het model is afkomstig uit het Amerikaans bedrijfsleven. Bryson en Einsweiler proberen het bedrijfsmatige model toe te passen in de publieke sector in de Verenigde Staten, door een overheidsinstelling als groot bedrijf te beschouwen. Een aantal verschillen met de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling geeft echter reden tot herontwerp van die procesaanpak.



Figuur A: Strategisch planvormingsmodel volgens Bryson en Einsweiler

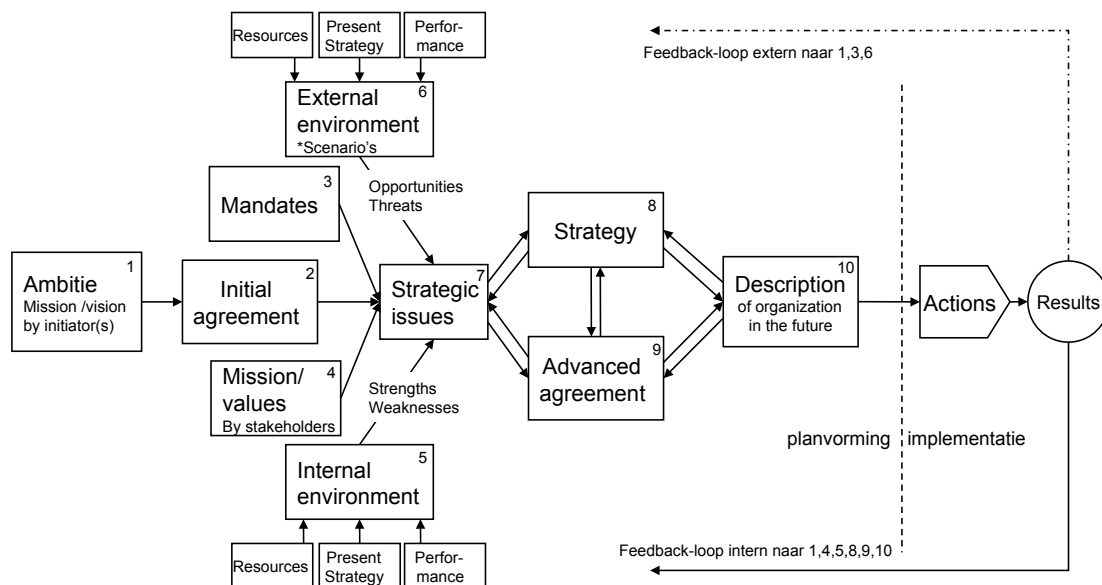
In de planvormingsprocessen van de gebiedsontwikkelingen Scheveningen Haven (Den Haag), Paleisquare (’s-Hertogenbosch) en A2 Maastricht (Maastricht) blijken de elementen van het model van Bryson en Einsweiler te herkennen te zijn. Echter in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling is de overheid (veelal de gemeente) de initiator van gebiedsontwikkelingsprojecten. Dat heeft te maken met de publieke taak die haar vanuit de wet (Wro) is toebedeeld: het

zorgen voor een goede ruimtelijke ordening. In het model van Bryson en Einsweiler ontbreekt een eerste stap: het formuleren van een ambitie/visie door de initiator(s).

In het model van Bryson en Einsweiler committeren de samenwerkingspartners zich vanaf het eerste moment aan het project. In de Nederlandse praktijk komt dit pas later in het planvormingsproces en committeren de partijen zich bovendien niet direct volledig. Eerst wordt een intentieovereenkomst gesloten om samen te gaan werken (dit is iets anders dan daadwerkelijk committeren). Later in het planvormingsproces willen publieke en private partijen zich pas vastleggen (committeren) in bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst om samen met elkaar het plan uit te gaan voeren (implementatie). Daarom is in de Nederlandse situatie (en dus in de case Avenue2) de stap *initial agreement* op zijn vroegst (als tweede stap) na de ambitie haalbaar. 'Verdergaande overeenkomsten' (*advanced agreements*), zoals een samenwerkingsovereenkomst, gaan gelijk op met het ontwikkelen van strategieën, omdat verdergaand commitment afhankelijk is van het op te bouwen vertrouwen in elkaar en in slagen van het plan. De key-stakeholders handelen strategisch als het gaat om het geven van hun commitment aan het project.

De stappen *advanced agreement*, *strategy* en *description of organization in the future* hebben een wisselwerking op elkaar en op de strategische kwesties, zoals blijkt uit de cases. Het maken van keuzes (de strategieën) heeft namelijk invloed op de afstemming tussen de interne en externe omgeving. Door te kiezen ontstaat steeds meer zekerheid over het plan en het toekomstbeeld. Dit geeft het vertrouwen om de samenwerking uit te breiden (bijvoorbeeld vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst), maar anderzijds kan het ook leiden tot nieuwe of veranderde strategische kwesties die om oplossingen vragen.

In de aangepaste vorm, aangepast voor gebiedsontwikkelingen van Nederlandse gemeenten, zou het strategisch planvormingsmodel van Bryson en Einsweiler er als volgt uit zien.



Figuur B: Ontworpen procesaanpak op basis van het strategisch planvormingsmodel

Met behulp van de ontworpen procesaanpak zal voor de gemeente 's-Hertogenbosch duidelijk moeten worden wat de problematiek is (de strategische kwesties) en met welke strategieën ze die zou kunnen aanpakken. Daarnaast zal duidelijk worden of de procesaanpak herontwerp verdient op basis van een vooruitblik in de case Avenue2. Bovenstaande procesaanpak is stap voor stap toegepast op de case Avenue2 te 's-Hertogenbosch.

De case Avenue2 en de ontworpen procesaanpak

De gemeente 's-Hertogenbosch wil het gebied Avenue2 gaan ontwikkelen. Daar gaat niet zozeer een noodzaak achter schuil, maar meer de wens om de potentie van het gebied te benutten, om zodoende kwaliteit toe te voegen aan de stad als geheel. 's-Hertogenbosch is een aantrekkelijke stad om te wonen, te werken en te verblijven. Dat blijkt uit de hoge positie die 's-Hertogenbosch inneemt ten opzichte van andere gemeenten op landelijke ranglijsten. Dat maakt de gemeente selectief bij de ontwikkeling van nieuwe woon- en werklocaties. Bij nieuwe locaties staat daarom altijd voorop wat de ontwikkeling bij kan dragen aan de kwaliteit van de stad als geheel en in het verlengde daarvan ook wat de bijdrage aan de regio zou kunnen zijn.

Avenue2 is gelegen op de kruising van het spoor (van 's-Hertogenbosch naar Nijmegen) met de weg (A2) en het water (de om te leggen Zuid-Willemsvaart). Het plangebied van Avenue2 heeft een netto oppervlakte van bijna 34 hectare. In de jaren tachtig is het gebied door de gemeente 's-Hertogenbosch aangewezen als 'strategisch gelegen locatie'. Het gebied is in al die jaren 'planologisch gereserveerd'. Dat betekent dat ontwikkelingen in het gebied heel beperkt worden toegestaan. Of het project Avenue2 gekarakteriseerd zal kunnen worden als integraal gebiedsontwikkelingsproject, is afhankelijk van de ambitie van de gemeente 's-Hertogenbosch.

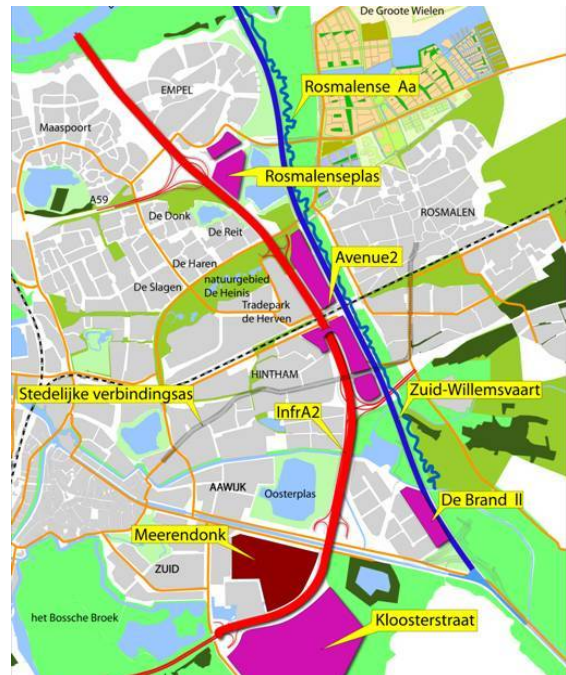
De gedachte dat het project Avenue2 binnen een aantal jaar in de planvormingsfase zal geraken (op de bestuurlijke agenda zal staan), zorgt ervoor dat de ambtelijke organisatie van de gemeente inzicht wil krijgen in manieren om tot een plan te komen voor Avenue2. Er is al wel sprake van een complex, langdurig proces. De initiatieffase speelt namelijk al sinds de jaren tachtig. Ook is er sprake van interactie tussen betrokken stakeholders in een netwerk, want eind jaren negentig heeft een inspraaktraject plaatsgevonden in het kader van de structuurvisie A2/kanaalzone. Avenue2 is opgenomen in deze structuurvisie. Bovendien wordt het proces gekenmerkt door dynamiek. Het voorgestelde bouwprogramma is al bijgesteld sinds de structuurvisie in 2002 vastgesteld is. Avenue2 is daarom een geschikte case om de ontworpen procesaanpak op toe te passen.

1. Ambitie (Mission/vision by initiator)

Het planvormingsproces begint in Nederland met een ambitie van een overheid (meestal de gemeente) die als initiator van het project bepaalde ideeën heeft voor het gebied. Het project Avenue2 verkeert in de initiatieffase, omdat de gemeente nog geen definitieve ambitie heeft vastgelegd. De gemeente 's-Hertogenbosch wil in elk geval regie voeren tijdens het ontwikkelproces. Op basis van de reeds verworven grondposities (circa 70% van het plangebied) en op basis van haar autoriteit als ruimtelijke ordeningsorgaan, is te verwachten dat de gemeente invulling zal kunnen gaan geven aan die regierol. Daarbij zal ze te maken krijgen met een complexe omgeving, de stakeholders en grote (financiële) risico's.

De gemeente zou op verschillende ambitieniveaus kunnen insteken:

1. Bedrijventerrein voor lokale en regionale bedrijven (lokale betekenis)
2. Stedelijke knoop met voorstadhalte, kantoren, lichte bedrijven en wonen (regionale betekenis)
3. Vervoersknooppunt (IC station) annex centrumvoorzieningen van nationale betekenis



Figuur C: Avenue2 en andere projecten in A2/kanaalzone

Scenario 1: Bossche Bedrijvigheid

Natuurlijke groei van de stad faciliteren (functies waar straks geen plek meer voor is in de (binnen)stad).

Ambitie:

In dit scenario biedt Avenue2 als 'businesspark' in hoofdzaak ruimte aan bedrijven en kantoorachtige bedrijven uit de stad. Het ontwikkeltempo wordt afgestemd op de lokale vraag naar dit soort terrein en de restcapaciteit op vergelijkbare locaties elders in de stad.

De werknemers en bezoekers komen veelal met eigen vervoer naar Avenue2. Voorzieningen zijn te vinden in het centrum van Rosmalen en in de binnenstad.



Figuur D: Referentiebeeld scenario 1

Scenario 2: Bosch Best

Avenue2 als regionaal vervoersknooppunt - aard van de functies wordt afgestemd op de regionale betekenis van het vervoersknooppunt.

Ambitie:

De aanwezigheid van de spoorlijn 's-Hertogenbosch – Nijmegen biedt de mogelijkheid in Avenue2 een voorstadhalte te realiseren. Een directe aansluiting op de A2 zou de uitwisseling tussen vervoerswijzen kunnen stimuleren. Het mes snijdt dan aan twee kanten: het aantal auto's op de A2 neemt af en het station krijgt meer passagiers te verwerken. De aard van de kantoren, bedrijven en publieksvoorzieningen wordt afgestemd op de aanwezigheid van het vervoersknooppunt om het aantal potentiële gebruikers zo groot mogelijk te laten zijn. De kantoren, bedrijven en voorzieningen trekken bezoekers en werknemers uit de regio. Avenue2 wordt een bedrijven- en kantorenlocatie langs de A2, met voorzieningen als een grote discotheek en/of een 'wellness centre'.



Figuur E: Referentiebeeld scenario 2

Scenario 3: Poort van BrabantStad

Schaalsprong realiseren - Avenue2 als poort van BrabantStad - inzetten op hoofdkantoren en (inter)nationaal georiënteerde ondernemingen.

Ambitie:

Dit (meest ambitieuze) scenario beoogt een nieuw stedelijk centrum in 's-Hertogenbosch met een eigen IC (intercity) station. Om voldoende instappers te krijgen, zal een topverbinding met het centraal station noodzakelijk zijn. Dit vergt grote investeringen in de (rail)infrastructuur. Aan de andere kant maakt de aanwezigheid van het IC station Avenue2 aantrekkelijk voor de vestiging van (inter)nationaal georiënteerde ondernemingen. Bij de doelgroep horen bijvoorbeeld hoofdkantoren van (inter)nationale bedrijven, een World Trade Centre en een groot theatercomplex. Er wordt innovatief omgegaan met de beschikbare ruimte. Alleen op die manier kan voor een uitstekende ruimtelijke kwaliteit van het gebied gezorgd worden, waarmee (inter)nationale bedrijven aangetrokken kunnen worden. In de omgeving zijn de landmarks van Avenue2 te zien. Avenue2 wordt de poort van BrabantStad.



Figuur F: Referentiebeeld scenario 3

2. Initial agreement

Vervolgens zou (op basis van de ambitie) een overeenkomst tussen de belangrijkste stakeholders (key-stakeholders) getekend kunnen worden. Stakeholders waarvan het noodzakelijk is steun te hebben tijdens het proces en tijdens de implementatie. In die overeenkomst worden procesafspraken gemaakt en worden doelen en de scope bepaald. Dit is op zijn vroegst de tweede stap, maar zou ook later in het proces kunnen plaatsvinden.

In geval van ambitiescenario 1 zal een intentie tot samenwerken in dit stadium niet nodig zijn. De planvorming voor een bedrijventerrein kan de gemeente zelf. Bij ambitiescenario 2 kan het voor de gemeente aantrekkelijk zijn om vroegtijdig in de planvorming een intentie tot samenwerken overeen te komen met private partijen, om meer zekerheid te verkrijgen over het kunnen realiseren van de ambitie. In geval van ambitiescenario 3 zal het waarschijnlijk noodzakelijk zijn om al vroegtijdig in het planvormingsproces meer zekerheid te hebben over private betrokkenheid die kan bijdragen aan de planvorming en kan zorgen voor implementatie van het plan.

3. Mandates

Mandates zijn de beperkingen waar de projectorganisatie mee van doen heeft en de mandaten (bevoegdheden/volmachten) die ze heeft. Mandates komen voort uit de wet (zoals Wet ruimtelijke ordening en aanbestedingsrecht), maar ook uit beleid en uit de politieke arena (bijvoorbeeld afspraken en besluitvorming). Qua mandates zal de gemeente in de drie ambitiescenario's te maken hebben met de verplichte bestemmingsplanprocedure (er is nu sprake van een andere bestemming). In die procedure is een onderzoeksverplichting opgenomen. De verplichting tot onderzoeken wordt in dit geval ingegeven door sectorale (hinder)wetten. De aspecten lucht-, geluidskwaliteit, milieueffecten en externe veiligheid voor het gebied en voor de omgeving zullen onderzocht moeten worden en zullen beperkingen betekenen voor wat er in het plan opgenomen kan worden. Beperkingen vanwege luchtkwaliteit (fijnstof), geluid en externe veiligheid (gevaarlijke stoffenroutes, aanwezigheid van explosiecircels, et cetera) zullen groter zijn in ambitiescenario 3 dan in ambitiescenario 1. Gemaakte afspraken zorgen ervoor dat bewoners- en maatschappelijke organisaties om hun mening moeten worden gevraagd over plannen.

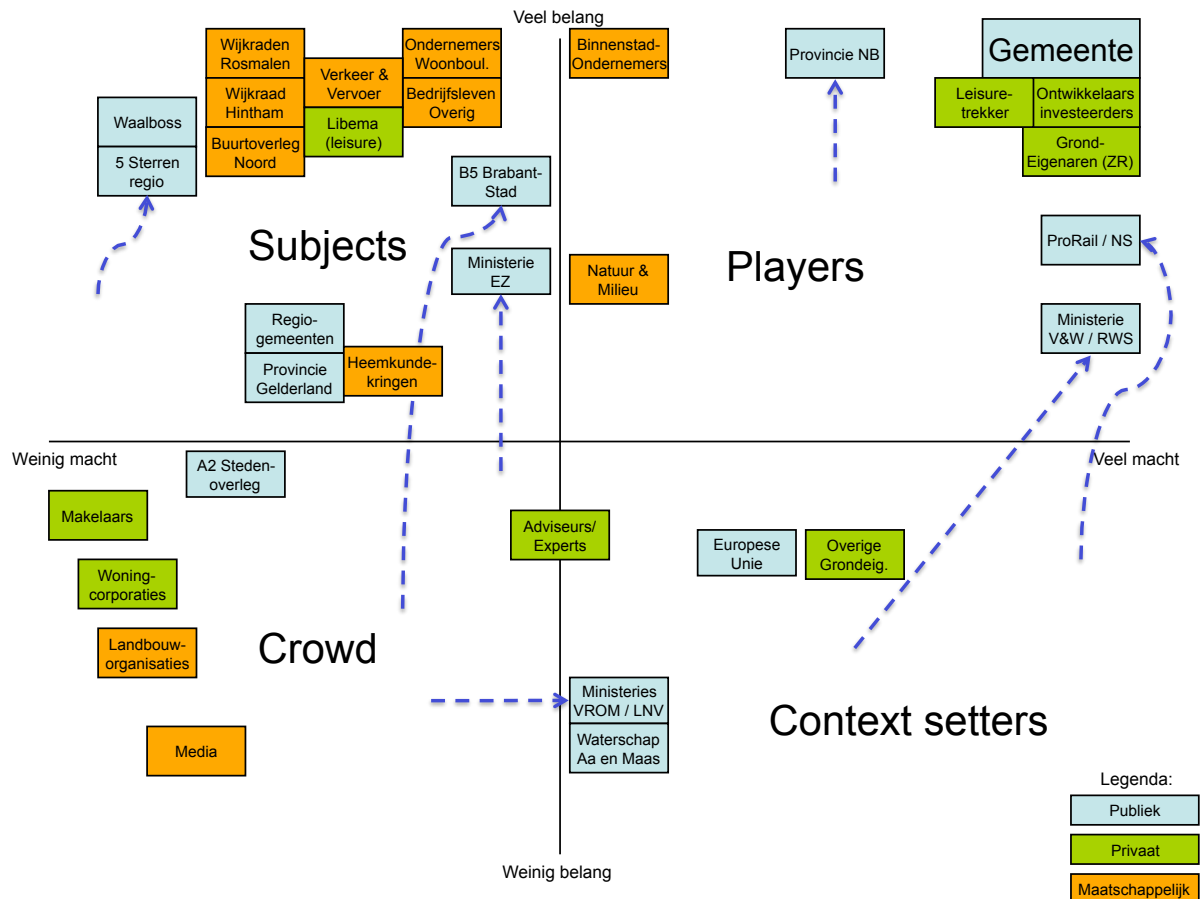
Het tweede en het derde ambitiescenario conflicteren nauwelijks met het huidige ruimtelijke beleid. Beperkingen die uit het gemeentelijk beleid voortkomen, zijn dat Avenue2 als stedelijk knooppunt niet mag concurreren met de historische binnenstad en dat Avenue2 een plaats moet worden voor functies die de schaal en maat van de binnenstad te boven gaan. Het restrictieve kantorenbeleid betekent verder nog voor Avenue2 dat de kantoorontwikkeling pas mag starten nadat het Paleiskwartier en de stedelijke knoop Oost 'gevuuld' zijn. Mocht er hoogbouw gepland worden (en dat is zeer waarschijnlijk in geval van ambitiescenario 2 en 3), dan worden er stedenbouwkundige eisen gesteld aan die hoogbouw.

4. Mission and values by stakeholders

De missie van de projectorganisatie, de uitgangspunten, randvoorwaarden en wensen moet in relatie tot de eisen en wensen van stakeholders gezien worden. De projectorganisatie zal een goed beeld moeten hebben van de belangen en de macht van stakeholders en hoe hun missie daarop afgestemd zou moeten worden. Het komt vaak voor dat er conflicterende belangen onderscheiden kunnen worden, zelfs binnen één (publieke) organisatie. Figuur G laat het verwachte krachtenveld van ambitiescenario 3 zien.

Ambitiescenario 1 is met behulp van de reguliere werkwijze waar te maken. Bij een hoger ambitieniveau maken enkele stakeholders een grote verschuiving door, voor wat betreft hun positie in het krachtenveld, omdat Avenue2 in dat geval ook hun belang zal beïnvloeden. Dat zijn:

1. Ministerie V&W/RWS (bij hoog ambitieniveau is de hoofdinfrastructuur voor Avenue2 van belang: de A2 en het kanaal de Zuid-Willemsvaart. Deze hoofdinfrastructuur is hun verantwoordelijkheid)
2. ProRail/NS (bij hoog ambitieniveau is de hoofdinfrastructuur van belang: het spoor naar Nijmegen. Deze hoofdinfrastructuur is hun verantwoordelijkheid)
3. Leisure-trekker (bij hoog ambitieniveau zal deze het gebied aantrekkelijk moeten maken om andere vestigers te kunnen interesseren voor Avenue2 en een schaa sprong voor elkaar te krijgen)
4. Provincie (bij een hoger ambitieniveau wordt Avenue2 van belang voor de gehele provincie)
5. BrabantStad (bij een hoog ambitieniveau zal Avenue2 mogelijk concurreren met andere steden in het samenwerkingsverband, andersom is het samenwerkingsverband nodig om als geheel te lobbyen)
6. Ministerie van EZ/VROM (in geval van ambitiescenario 3 wordt Avenue2 van nationaal belang)



Figuur G: Weergave van het verwachte krachtenveld in geval van ambitiescenario 3 en grote verschuivingen te opzichte van scenario 2

Naarmate de ambitie van de gemeente zou toenemen is ze in steeds grotere mate aangewezen op de stakeholders die bevoegdheden hebben op verschillende onderdelen. Dat geldt voor V&W/RWS en ProRail/NS op het gebied van de hoofdinfrastructuur. Het is te verwachten dat deze key-stakeholders op hun onderdeel mee willen doen in de planvorming. Vanuit hun verantwoordelijkheid zullen ze dat in ambitiescenario 3 ook moeten. In het krachtenveld van scenario 3 is te zien dat de key-stakeholders die bevoegdheden (macht) hebben op deze verschillende onderdelen, allemaal ook veel belang hebben bij Avenue2. Dat betekent dat de gemeente 's-Hertogenbosch met een groot aantal verschillende (mogelijk conflicterende) belangen te maken krijgt van die key-stakeholders. Key-stakeholders zullen toch, ondanks hun mogelijk conflicterende belangen, in geval van scenario 3 moeten bijdragen aan het realiseren van Avenue2. Vandaar dat ook de stakeholders belangrijk worden die kunnen helpen bij lobby's (Ministerie EZ, EU, Brabantstad). Daarnaast neemt de leisurefunctie in het toekomstig Avenue2 een steeds prominenter plaats in, naarmate de ambitie toeneemt. Een leisure-trekker is noodzakelijk voor het realiseren van ambitiescenario 3, met als gevolg dat deze partij eisen kan stellen aan de ontwikkeling van Avenue2.

De gemeente bevindt zich, bij toenemend ambitieniveau, steeds meer tussen de publieke partijen die bevoegdheden hebben op onderdelen van het plan en private partijen die noodzakelijk zijn voor de invulling en het daadwerkelijk implementeren van het plan.

5. Internal environment vs. 6. External environment

Stap 5 wordt tegelijk beschouwd met stap 6. Het verdient aanbeveling om de sterke en zwakke punten van de eigen organisatie goed voor ogen te hebben in relatie tot de kansen en bedreigingen in de externe omgeving. In tegenstelling tot de externe omgeving, wordt de interne omgeving gevormd door de zaken waar de organisatie controle over heeft. Met andere woorden het inzichtelijk maken waartoe de organisatie in staat is. Sterke punten van de stad 's-Hertogenbosch zijn de historische binnenstad en dat het een aantrekkelijke stad wordt gevonden om te wonen en te werken (goed imago). Zwakke punten zijn het ruimtegebrek en de verkeersproblematiek. De ambtelijke organisatie die zich bezig houdt met

stadsontwikkeling heeft de capaciteiten en de ambitie om gebiedsontwikkelingsprojecten van een hoog ambitieniveau te realiseren (Paleiskwartier). Dat is ook een sterk punt als het gaat om een mogelijke ontwikkeling van Avenue2.

Een sterk punt van Avenue2 is vooral de ligging en de aanwezigheid van water (Zuid-Willemsvaart) en groen (groene geleedingszone). Een zwak punt is dat de gemeente voor de bereikbaarheid echter afhankelijk is van stakeholders als RWS en ProRail. Daarnaast is het plangebied vrij beperkt (34 hectare) en is beloofd aan de binnenstadondernemers dat de planinhoud niet zal concurreren met de binnenstad. Door te investeren in structureel overleg met de maatschappij, heeft de gemeente goede mogelijkheden gecreëerd om te communiceren in gebiedsontwikkelingen. Binnen het planvormingsproces van Avenue2 kan geprofiteerd worden van dat sterke punt. Een zwak punt is dat de investeringen in communicatie met stakeholders nog matig gewaardeerd worden door de stakeholders zelf.

Alles waar de projectorganisatie *geen* invloed op kan uitoefenen, wordt gezien als de externe omgeving. In de externe omgeving kan men kansen en bedreigingen voor het project onderscheiden. Externe krachten die het project beïnvloeden, zijn afkomstig uit de politiek, gebruikers, (subsidie)fondsbeheerders en concurrenten (andere projecten). De projectorganisatie zal de kansen willen benutten en de bedreigingen (risico's) voor ogen moeten hebben. De kenmerken van het plangebied bieden veel kansen aan Avenue2 (groen, water, spoor en de A2), evenals dat de vastgoedpositie en het ontbreken van urgentie kansen biedt. De huidige verkeersproblematiek kan echter bedreigend werken (maatschappelijke weerstand veroorzaken). Andere projecten zijn ook voornamelijk bedreigend, doordat ze concurrerend werken en capaciteit vragen van de organisatie of omdat de discussie omtrent dat project van invloed is op het bouwprogramma van Avenue2 (zoals bij de Kloosterstraat het geval is).

Een SWOT-analyse voor Avenue2 (en de hele stad 's-Hertogenbosch), levert op dat er enkele spanningsvelden bestaan voor wat betreft de afstemming tussen de interne en externe omgeving. Onderstaande tabel geeft deze spanningsvelden weer. Verschillende ambitieniveaus zullen verschillende gevolgen hebben voor de afstemming met externe omgeving en zodoende om specifieke strategieën vragen.

Intern	tegenover	Extern
Benutten van sterke punten en proberen een schaa sprong te realiseren	↔	Goede bereikbaarheid nodig, complexiteit van het project en afhankelijkheden nemen toe
Benutten van de laatste uitbreidingslocatie voor een toevoeging aan de stad (iets nieuws)	↔	Er is nu vraag naar bedrijventerrein en de Kloosterstraat staat ter discussie (heeft invloed op de opnamecapaciteit van Avenue2 voor bedrijven)
Weinig investeren, relatief hoge opbrengst (vooral kantoren)	↔	Leidt tot snelweglocatie die 's avonds en in het weekend verlaten is
Integraal ontwikkelen (hoge vastgoedwaarde en synergie)	↔	Grotere scope, complexiteit van het project en afhankelijkheden nemen toe, meer beleidsbeperkingen (milieu, externe veiligheid, etc.)
Gebruik van bestaande overlegstructuren	↔	Zult verwachtingen creëren en moeten nakomen, terwijl gemeenteraad beslist

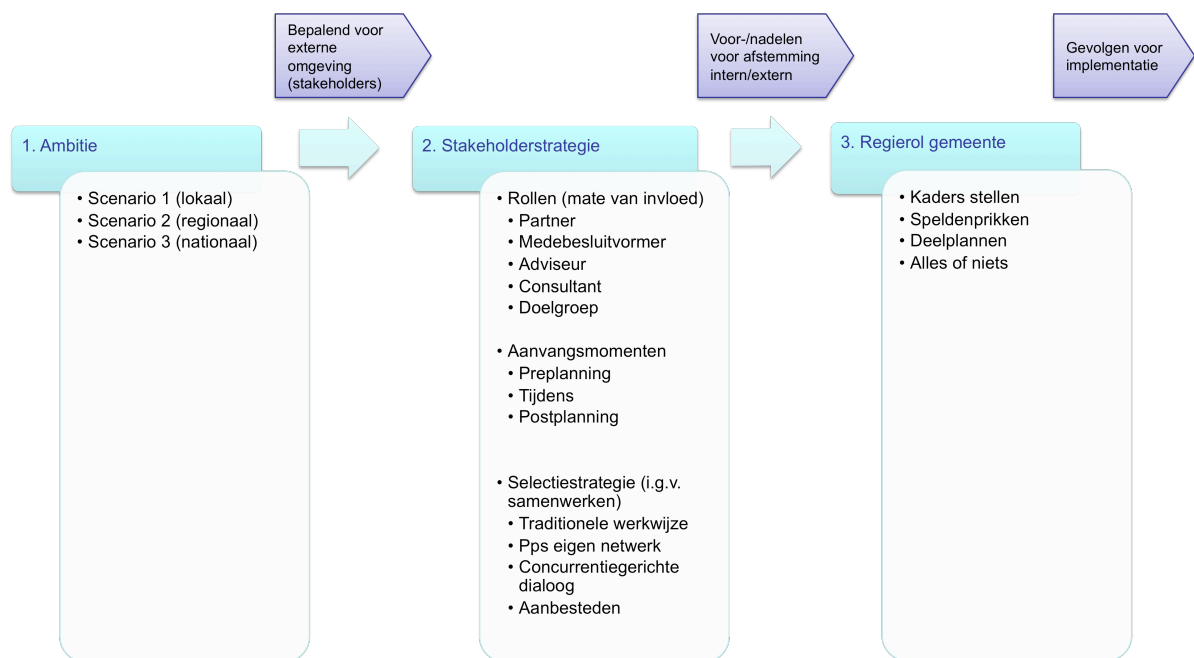
7. Strategic issues

Uit de eerste zes stappen kan de organisatie 'strategische kwesties' identificeren. Strategische kwesties zijn de fundamentele vraagstukken die de *mandates*, ambitie, stakeholders, gebruikers en de organisatie raken (beïnvloeden). Er kan gezien worden of de in stap 5 in beeld gebrachte interne omgeving voldoende capaciteiten heeft om om te gaan met de kansen en bedreigingen in de externe omgeving (binnen de kaders van de *mandates* en beïnvloed door wensen en eisen van stakeholders).

Voor de gemeente 's-Hertogenbosch is bij Avenue2 het **ambitievraagstuk** de strategische kwestie met de hoogste prioriteit. Bij een hoog ambitieniveau heeft de gemeente te maken met een heel ander krachtenveld (veel complexer) en meer beperkingen (als onderdeel van de *mandates*) dan bij een relatief laag ambitieniveau. Dat blijkt uit stap 3 (*mandates*) en stap 4 (stakeholders). Dat leidt samen tot de tweede strategische kwestie voor de gemeente 's-Hertogenbosch 'hoe met

de **stakeholders** om te gaan om de ambitie te kunnen verwezenlijken?'. Omgaan met stakeholders betekent: welke mate van invloed hebben/krijgen stakeholders in de planvorming, vanaf welk moment wordt begonnen met betrekken van een stakeholder, en hoe worden private samenwerkingspartners geselecteerd? De derde strategische kwestie is hoe de gemeente haar eigen regierol wil inrichten om de gewenste ambitie te kunnen waarmaken. Ook de rol van de interne organisatie kan namelijk op verschillende manieren ingestoken worden (**ontwikkelstrategieën**). Die verschillende manieren hebben elk weer een verschillend effect op de afstemming met de externe omgeving, dus daarom is het zaak hier een weloverwogen strategische keuze in te maken.

De drie strategische kwesties en de bijbehorende mogelijke strategieën zijn in figuur H samengevat.



Figuur H: Overzicht van strategische kwesties en mogelijke strategieën voor het project Avenue2

8. Strategy development

De bedoeling van de achtste stap is het bedenken van aanpakken (strategieën) om tot oplossingen voor de strategische kwesties te komen. Dat betekent het nastreven van een optimale afstemming tussen de organisatie en de omgeving, het afstemmen van ambities (plannen) op mogelijkheden. Met het schaakspel als analogie: er wordt steeds vooruit gedacht hoe de tegenstander zal reageren op een bepaalde zet. Er zijn steeds meerdere zetten (strategieën) mogelijk. De eerste strategische keuze is die voor het ambitieniveau. De gevolgen daarvan zijn bij de stappen 3 tot en met 7 beschreven. Uit de vierde stap (hoe stakeholders zich opstellen ten opzichte van de ambitie) blijkt dat de gemeente een strategische keuze zal moeten maken hoe ze met die stakeholders omgaat. Ambitiescenario 1 (hoogwaardig bedrijventerrein) zal op reguliere wijze door de gemeente ten uitvoer gebracht kunnen worden. Daarom ligt het accent op ambitiescenario's 2 en 3.

Stakeholderstrategie

In ambitiescenario 2 en 3 zal de gemeente stakeholders een bepaalde mate van invloed willen geven bij de planvorming. Dat kan verschillen van samenwerken met stakeholders (veel invloed) tot informeren van stakeholders (weinig invloed). Daartussen zitten 'medebesluitvormen' (ook veel invloed), adviseren en consulteren (reageren op plannen of voornemens). Daarnaast hebben sommige stakeholders simpelweg invloed en heeft de gemeente niets te kiezen. Bij een hoog ambitieniveau moeten key-stakeholders hun nek durven en willen uitsteken. Naarmate de gemeente een hoger ambitieniveau nastreeft, wordt het daarom interessanter om stakeholders die bevoegdheden hebben op bepaalde planonderdelen (Ministerie V&W/RWS, spoorsector, provincie), op die onderdelen als partner te betrekken. De rechtvaardiging voor een hoog ambitieniveau, is voor een belangrijk deel gelegen in het feit dat Avenue2 een uitstekende bereikbaarheid zou kunnen hebben. Ze zijn daarom van groot belang voor het kunnen waarmaken van een hoge ambitie.

Bij oplopend ambitieniveau zal de inbreng vanuit de markt noodzakelijker zijn. *Concurrentiegericht dialog* en *publiek private samenwerking (pps) via selectie van een grondeigenaar* (vroegtijdig in het proces) kunnen ingezet worden bij de selectie van een trekker als samenwerkingspartner. Op die manier kan samen met private partijen (die ook voor uitvoering kunnen zorgen) de planinhoud bedacht worden. *Pps via selectie van een grondeigenaar* kan alleen als een private partij een 'substantiële' grondpositie heeft, zonder dat het een inkoopproces wordt in de zin van het aanbestedingsrecht. De gemeente en de marktpartij(en) kunnen direct met elkaar in onderhandeling treden en zijn vrij om zich beide aan het plan te committeren (middels overeenkomsten). De *concurrentiegericht dialog* is een aanbestedingsprocedure. Bij de *concurrentiegericht dialog* selecteert de aanbesteder minimaal drie gegadigden waarmee de dialoofase wordt ingegaan. De dialoofase kan in een aantal ronden verlopen. In de ronden wordt door de deelnemers een plan steeds verder uitgewerkt binnen de gestelde eisen. Anders dan bij de (niet-)openbare procedure vindt na elke ronde een dialoog plaats tussen deelnemer en aanbesteder. In die dialoog kunnen verschillende criteria naar voren komen, zoals de prijs of de beoordeling door een jury. Na de dialoofase zullen de inschrijvers een aanbieding bij de aanbesteder indienen. Door te evalueren welke inschrijver (het best) voldoet aan de gunningscriteria, wordt de opdracht gegund aan die inschrijver. Deze aanbestedingsprocedure mag alleen worden toegepast bij bijzonder complexe overheidsopdrachten, zoals bij ambitiescenario 3.

Het spanningsveld rondom deze strategische keuzes is dat het enerzijds noodzakelijk is invloed aan stakeholders te geven (vanuit *mandates* en afhankelijkheden) in combinatie met de mogelijke voordelen van hogere plankwaliteit en draagvlak. Anderzijds krijgt de organisatie, door stakeholders (veel) invloed te geven, te maken met de nadelen van extra tijd en geld en het toenemen van de organisatiecomplexiteit in combinatie met het gevolg dat de sturingsmogelijkheden af zullen nemen (regierol). Daarvan zullen de gevolgen door de gemeente goed doordacht moeten worden in relatie tot (hun rol bij) andere ontwikkelingen in of naast het gebied.

Ontwikkelstrategie

Voor wat betreft de ontwikkelstrategie (de derde strategische kwestie), is de gemeente 's-Hertogenbosch gewend om te werken volgens de ontwikkelstrategie *Deelplannen*. de gemeente treedt bij deze ontwikkelstrategie actief en faciliterend op. Ze neemt hiermee dus (onder andere financieel) risico. Er kan flexibel geschakeld worden in de volgorde van ontwikkelen van de deelgebieden en er kunnen exit-scenario's ingebouwd worden. Deze ontwikkelstrategie kan ingezet worden ten behoeve van alle drie ambitiescenario's. In geval van ambitiescenario 3 kunnen de infrastructurele randvoorwaarden echter zo dwingend worden (voor slagen van het scenario), dat ontwikkelstrategie *Alles of niets* de optie is die wenselijk of nodig is voor het realiseren van ambitiescenario 3. Bij de ontwikkelstrategie *Alles of niets* heeft de gemeente de meest actieve rol. De gemeente houdt zich actief bezig met integraal ontwikkelen van een heel gebied (integrale gebiedsontwikkeling). Het betekent dat de gemeente grote investeringen doet (samen met private partijen) en op een rigoureuze manier ingrijpt in het gebied.

9. Advanced agreements

Naarmate de key-stakeholders strategieën bedenken voor de strategische kwesties, zullen ze meer zekerheid verkrijgen over de haalbaarheid van het project. Op een zeker moment zullen ze daarom de stap willen zetten om zich in verdergaande mate te committeren aan het project. Dat kunnen ze doen middels verdergaande overeenkomsten, zoals een samenwerkingsovereenkomst of een realisatieovereenkomst.

10. Description of the organization in the future

Stap 10 is het formuleren van een visie van succes, zoals de organisatie daar tegenaan kijkt. Dat toekomstbeeld zal idealiter bereikt worden bij uitvoeren van de in stap 8 bedachte strategieën. Deze stap is bedoeld om achteraf of onderwijl het succes te evalueren en waar nodig de organisatie bij te sturen (verbetercyclus). Voor Avenue2 is dit toekomstbeeld afhankelijk van het ambitieniveau waarop de gemeente 's-Hertogenbosch zal insteken.

Reflectie op het model

Het toepassen van de procesaanpak voor Avenue2 maakt duidelijk dat de ambitie een logische eerste plek heeft gekregen in de procesaanpak. Dit is voor de gemeente ook het vraagstuk met de hoogste prioriteit. Daarnaast ontstaat het inzicht dat *mandates*, stakeholders en de afstemming tussen de interne en externe omgeving het waarmaken van de ambitie beïnvloeden. Dit leidt tot strategische kwesties waarvoor steeds niet één, maar meerdere goede strategieën te vinden zijn. Als men stappen zou overslaan, zou dat een onvolledig beeld van de planvorming geven. Dit kan tot onaangename verrassingen leiden. Dat beeld waartoe de procesaanpak leidt, is een momentopname. Als er iets in een van de stappen verandert, heeft dat invloed op de andere stappen en zal opnieuw een (aangepast) beeld verkregen moeten worden met het model. Gezien het gegeven dat gebiedsontwikkelingsprojecten dynamisch zijn, zal het overzicht ook steeds aangepast moeten worden.

De procesaanpak biedt een goede structuur om overzichtelijk, expliciet en volledig naar die strategieën voor Avenue2 toe te kunnen werken. De stappen vormen gezamenlijk de essentie van een planvormingsproces van een gebiedsontwikkelingsproject. De procesaanpak hoeft voor Avenue2 niet verder aangepast te worden. De meerwaarde zit in het op voorhand (en voortdurend) doorlopen van de stappen, zodat overzicht van en inzicht in het planvormingsproces ontstaat. Inzicht in het proces blijkt namelijk de mogelijkheid te bieden om te sturen en dat is immers wat de gemeente 's-Hertogenbosch wil (ze wil regie voeren). De gemeenteamttenaren hebben die meerwaarde ook ervaren van het vooruitblikken op het planvormingsproces. Ze geven namelijk aan er baat bij te hebben gehad om *vooraf* een overzicht te hebben van hun mogelijkheden als gemeente en gevolgen daarvan. Achteraf bezien blijkt het niet noodzakelijk om de stappen '*mandates*', '*stakeholders*', '*interne*' en '*externe omgeving*' steeds in vaste volgorde te doorlopen. Het gaat om de samenhang tussen die stappen. Alle stappen van de procesaanpak vormen gezamenlijk een overzicht van de planvormingsfase op dat moment.

Toepassing van de procesaanpak bij Avenue2

Op basis van de ervaringen lijkt de ontworpen procesaanpak een goed hulpmiddel voor de gemeente 's-Hertogenbosch om in te zetten bij gebiedsontwikkelingsproject Avenue2. Zeker voor het hoogste ambitieniveau kan de voorgestelde procesaanpak structuur en een bepaalde mate van volledigheid bieden aan het complexe en dynamische planvormingsproces. De procesaanpak zal een houvast zijn tijdens het planvormingsproces. Dat geeft de gemeente de mogelijkheid om voortdurend inzicht te hebben in de stand van zaken binnen het planvormingsproces. Ze kan voortdurend de stappen monitoren en desgewenst het proces sturen. De procesaanpak geeft de gemeente de mogelijkheid om haar regiewens in praktijk te brengen, in plaats van verrast te worden door onvoorziene ontwikkelingen. Zo blijft ze voorop lopen in de ontwikkeling.

De ontworpen procesaanpak blijkt een zeer bruikbaar hulpmiddel voor Avenue2, maar bij doorlopen van het planvormingsproces zal het succes ook afhankelijk zijn van een voortdurende aandacht voor het proces en van de personen die het proces met elkaar doorlopen op weg naar een plan voor Avenue2. Een ontwikkeling als Avenue2 zal zonder de goede mensen en zonder vertrouwen (in stakeholders en van stakeholders), ondanks een goede procesaanpak, waarschijnlijk niet van de grond komen. Bovendien zal de toepassing van een dergelijke procesaanpak op een pragmatische manier ingezet moeten worden, zodat de reguliere werkzaamheden uitgevoerd kunnen worden binnen de structuur van de procesaanpak. De procesaanpak is een duidelijk een middel, geen doel.

Daarnaast is het belangrijk om de procesaanpak consequent toe te passen. Zonder een goede procesbewaking en het voortdurend inzichtelijk maken van de verschillende stappen, zal de procesaanpak nauwelijks meerwaarde kennen. Juist dat inzicht is een sterk punt gebleken volgens de workshopdeelnemers. Een procesbegeleider of procesmanager zou een rol kunnen vervullen in het zichtbaar (en actueel) houden van de strategische kwesties, strategieën en gevolgen daarvan.

Conclusie

Strategische planvorming, middels de ontworpen procesaanpak, biedt de gewenste handvatten om de 'problematiek' binnen de case Avenue2 aan te pakken. Op basis van de case bevindingen lijkt herontwerp niet nodig. Daarmee heeft de ontworpen procesaanpak voldaan aan de doelstelling van dit onderzoek. De motivatie daarvoor is als volgt.

1. Strategischer handelen vanwege turbulente omgeving en risico's

Gemeenten zullen bewuster en meer strategisch moeten handelen in gebiedsontwikkelingsprocessen om hun ambities af te kunnen stemmen op de turbulente en complexe omgeving, gegeven de grote risico's en de stakeholders waar ze mee te maken hebben. Strategische planvorming sluit beter aan bij deze ontwikkelingen in ook technisch steeds complexere gebiedsontwikkelingsprojecten. De strategische benadering gaat er namelijk vanuit dat stakeholders bij de planvorming betrokken worden, als ze een relevante bijdrage kunnen leveren aan het project. Key-stakeholders kunnen een deel van de risico's dragen en/of ondersteunen bij het beheersbaar maken van het project. Bovendien heeft de strategische planvormingsbenadering meer aandacht voor implementatie van plannen. In tegenstelling tot de communicatieve en interactieve benaderingen, probeert de strategische benadering ook te benadrukken dat gemeenten er verstandig aan doen om de implementatie van het plan al tijdens de planvorming te overdenken. Een ontwerp zal op enig moment ook uitgevoerd moeten kunnen worden. De strategische planvormingsbenadering biedt daarom de gewenste uitgangspunten aan Nederlandse gemeenten voor de planvorming van gebiedsontwikkelingen.

2. Ontworpen procesaanpak voldoet voor Avenue2

De ontworpen procesaanpak, op basis van het model van Bryson en Einsweiler, voldoet als procesaanpak voor Avenue2. Ten eerste omdat de ambitie een logische eerste plek heeft gekregen in de procesaanpak. Dit is voor de gemeente 's-Hertogenbosch ook het vraagstuk met de hoogste prioriteit. Ten tweede ontstaat bij de gemeente 's-Hertogenbosch het inzicht dat de stappen *mandates*, stakeholders en de afstemming tussen de interne en externe omgeving het waarmaken van de ambitie beïnvloeden. De gemeenteambtenaren konden zonder al teveel moeite meegaan in de manier van werken en denken. Ten derde voldoet de ontworpen procesaanpak omdat deze een goede structuur biedt om overzichtelijk, expliciet en volledig naar de strategieën toe te kunnen werken. De meerwaarde zit dus in het op voorhand (en voortdurend) doorlopen van de stappen, zodat inzicht in het planvormingsproces ontstaat. Inzicht in de onderdelen van het proces biedt de mogelijkheid om te sturen en dat is wat de gemeente 's-Hertogenbosch wil. De procesaanpak geeft de gemeente de mogelijkheid om haar regiewens in praktijk te brengen en om grip op het complexe project te houden.

3. Procesaanpak behoeft geen herontwerp

De procesaanpak behoeft geen herontwerp, omdat het de ambtelijke organisatie goed inzicht heeft gegeven in de strategische kwesties en keuzemogelijkheden die de keuze voor een ambitieniveau met zich mee zal brengen. De gemeenteambtenaren hebben na afloop allen positief gereageerd op het inzicht dat ze hebben gekregen in de wisselwerking tussen strategische kwesties (stap 7), strategieën (stap 8) en gevolgen die bepaalde keuzes hebben (stap 10). De gemeenteambtenaren geven daarnaast aan (qua stappen) niets te missen ten opzichte van hun huidige projecten. De tien stappen van de ontworpen procesaanpak vormen dus gezamenlijk de onderdelen van een planvormingsproces.

Aanbevelingen aan de gemeente 's-Hertogenbosch

De gemeente 's-Hertogenbosch doet er verstandig aan om de volgende aanbevelingen door te voeren, om grip te houden op de planvorming van Avenue2, ook bij een hoog ambitieniveau.

1. a. Procesaanbeveling: Ontworpen procesaanpak inzetten en blijvend doorlopen

Aan de gemeente 's-Hertogenbosch als initiator wordt aanbevolen om strategische planvorming, met behulp van de ontworpen procesaanpak, in te zetten voor Avenue2. Strategische planvorming wordt aanbevolen, omdat deze manier van denken aansluit bij de bij de ambtelijke organisatie (focus van de organisatie ligt ook op het product: de planinhoud) en bij de ontwikkelingen waarbij gemeenten te maken krijgen met steeds complexere projecten met grote risico's.

In dit onderzoek is gebleken dat geprofiteerd kan worden van de structuur en houvast die het model aan het proces biedt. De procesaanpak zal helpen bij het beter kunnen beheersen van een complex project (wat Avenue2 kan worden). Voor dit onderzoek zijn de stappen *mandates*-analyse, stakeholderanalyse en SWOT-analyse uitgevoerd. Deze analyses kunnen

worden benut in het planvormingsproces. Er wordt aanbevolen regelmatig een update van deze analyses uit te voeren om het overzicht actueel te houden. Dat zou de gemeente kunnen doen door er een vast agendapunt van te maken voor het projectteam. In de vergaderingen van het projectteam (dus regelmatig) worden dan de veranderingen (in de mandates, de stakeholders, de interne en de externe omgeving) besproken (expliciet en inzichtelijk gemaakt) en wordt in gezamenlijkheid bepaald wat deze veranderingen voor invloed (zullen) hebben op de strategische kwesties. Veranderingen in de strategische kwesties (of nieuwe strategische kwesties) vragen namelijk om nieuwe of gewijzigde strategieën.

Er wordt aanbevolen de procesaanpak in te zetten voor de planvorming van Avenue2 en deze blijvend te doorlopen.

1. b. Organisatieaanbeveling: Procesverantwoordelijke in het projectteam

Ook wordt, zeker in geval van een hoge ambitie voor Avenue2, aanbevolen om naast de projectleider in het projectteam een procesverantwoordelijke aan te stellen. De gebruikelijke werkwijze van de gemeente 's-Hertogenbosch is om per (gebieds)ontwikkeling een projectleider te benoemen die namens de gemeente verantwoordelijk is voor de gehele ontwikkeling. Volgens de literatuur is de rol van de planner bij strategische planvorming die van een procesmanager met een strategische mentaliteit. Bij de gebruikelijke werkwijze zou deze rol ook op de schouders van de projectleider komen. Het lijkt bij een hoog ambitieniveau voor één persoon ondoenlijk om zowel het product van de grond te krijgen als het proces te bewaken en blijvend aan te passen, gezien de dynamiek en complexiteit van het soort project. De procesverantwoordelijke kan ervoor zorgen dat het project met behulp van de procesaanpak beheersbaar wordt en dat er in het projectteam blijvend aandacht is voor veranderingen in de omgeving en de gevolgen daarvan voor Avenue2. Op die manier kan de gemeente 's-Hertogenbosch constant anticiperen op ontwikkelingen en zal ze haar regierol kunnen blijven uitvoeren (voorop lopen). De projectleider kan zich dan ontfemen over het product (de inhoud).

De procesverantwoordelijkheid houdt méér in dan omgevingsmanagement (communicatie met de stakeholders). De procesverantwoordelijke moet in staat zijn boven het proces uit te stijgen en het overzicht te verkrijgen, hebben en houden. Een procesverantwoordelijke zal iemand moeten zijn die een zodanige status heeft binnen het projectteam dat hij of zij de andere teamleden ertoe kan zetten om blijvend zicht te houden op de stappen van het procesmodel. Bovendien moet de procesverantwoordelijke intrinsiek gemotiveerd zijn om als gemeente het proces voortdurend te bewaken. Ten derde zal hij of zij de procesaanpak op een pragmatische manier moeten kunnen implementeren in de werkzaamheden van het projectteam. Het is verstandig om hiervoor een ervaren eigen medewerker in te zetten, met ook een inhoudelijke bijdrage aan het project. Op basis van de sporen die hij/zij al verdiend heeft en zijn of haar inhoudelijke bijdrage aan Avenue2, dwingt de procesverantwoordelijk respect af en zal hij of zij de vertaalslag kunnen maken naar een pragmatische inzet van de procesaanpak.

Er wordt aanbevolen om naast de projectleider een procesverantwoordelijke in het projectteam aan te stellen.

2. a. Procesaanbeveling: Vooral blijvend aandacht voor stap 4 Stakeholders

Ten aanzien van het planvormingsproces wordt aanbevolen om vooral stap 4 (stakeholders) voortdurend als belangrijk onderdeel van het proces te zien. Stakeholders gedragen zich strategisch en key-stakeholders beschikken over noodzakelijke middelen voor de implementatie. Stap 4 voortdurend uitvoeren, houdt in het blijvend communiceren met en monitoren van stakeholders (ook al is er geen voortgang te melden), want stakeholders geven stuk voor stuk (in de interviews) aan, op de hoogte te willen zijn. Ze blijken dat momenteel niet te zijn. Ook uit literatuur blijkt dat de gemeente er verstandig aan zou doen om stakeholders *early, often and ongoing* te betrekken om de kans op conflicten te reduceren.

Er wordt aanbevolen om vooral de stap 'stakeholders' voortdurend aandacht te geven.

2. b. Organisatieaanbeveling: Overlegstructuren benutten en opzetten

De gemeente 's-Hertogenbosch kan aanbeveling 2.a. in praktijk brengen door voor en na bijeenkomsten van overlegstructuren (wijktafeloverleggen, centrum management, overleg Groene Delta, et cetera) af te stemmen met de betreffende gemeenteambtenaar (bijvoorbeeld de wijkmanager). Die kan Avenue2 op de agenda houden binnen de overlegstructuren. Dat levert tweezijdige communicatie op. Enerzijds kunnen plannen of voornemens worden toegelicht en anderzijds kan geanalyseerd worden hoe stakeholders zich opstellen ten opzichte van de plannen of voornemens (de gevoeligheden die leven). Ook in overlegverbanden als Waalboss en 5 Sterrenregio, evenals het samenwerkingsverband

BrabantStad, zou Avenue2 regelmatig besproken moeten worden om gevoeligheden op het netvlies te hebben en op standpunten te kunnen reageren.

Met publieke stakeholders, op wie de gemeente 's-Hertogenbosch aangewezen is voor het realiseren van een hoog ambitieniveau, kan de gemeente ook een overlegverband opzetten (een werkgroep). Bij het project A2 Maastricht is dat ook met succes in praktijk gebracht (hier is de projectorganisatie uit voortgekomen). Hierdoor wordt wellicht meer tijd en geld geïnvesteerd, maar het biedt wél de mogelijkheid om vroegtijdig, vaak en voortdurend met die publieke stakeholders om tafel te zitten waar de gemeente op aangewezen is. RWS heeft zelf al herhaaldelijk om overleg gevraagd. Een dergelijk overlegverband is ook een goed platform om duidelijk te maken aan de publieke stakeholders wat hun voordeel is van het investeren in Avenue2 (waarom zij ook hun nek zouden moeten uitsteken).

Met private stakeholders zonder grondpositie mag de gemeente geen overlegverband opzetten, volgens de Europese aanbestedingsregelgeving (dat zou enkele partijen voorkennis geven). Voor wat betreft de private stakeholders waar de gemeente op aangewezen kan zijn (ontwikkelaars en investeerders), wordt wel aanbevolen om zo snel mogelijk naar een select gezelschap toe te werken, waarmee overleg gepleegd kan worden. Zodoende kunnen de kennis en informatie van de private partijen maximaal benut worden. Er wordt *niet* aanbevolen een marktconsultatie te houden, want hierbij investeren private partijen veel in plannen die achteraf toch niet in zijn geheel (volgens hun oorspronkelijke ontwerp) zullen worden gerealiseerd. Bovendien zijn geen ontwikkelrechten te verdienen en zullen de private stakeholders daarom niet het achterste van hun tong laten zien. Er wordt *wel* aanbevolen om een *incentive* (stimulus) in te bouwen in de selectieprocedure, zoals die ontwikkelrechten, en om het ingediende plan een *gezamenlijk* te wijzigen vertrekpunt te laten zijn voor de verdere planvorming. Daarvoor komen de niet-openbare aanbestedingsprocedure en de concurrentiegerichtete dialoog in aanmerking.

Er wordt aanbevolen om voortdurend met de stakeholders te communiceren in bestaande of op te zetten overlegstructuren.

Toepassing van de procesaanpak in Nederland

De case Avenue2 laat zien dat het voor een initiator van een gebiedsontwikkeling belangrijk is om voorafgaand aan het planvormingsproces inzicht te hebben in de strategische kwesties die hij zal tegenkomen en op welke manieren hij daarmee zou kunnen omgaan. Uit de casestudy is gebleken dat de strategische planvormingsbenadering zich laat lenen om dat inzicht te verwerven en ernaar te kunnen gaan handelen. Op basis van dat inzicht (dat met behulp van de procesaanpak te verkrijgen is) zouden gemeenten beter in staat zijn de complexe en dynamische gebiedsontwikkelingsprojecten te beheersen en er regie over te voeren. Het strategisch planvormingsmodel is daartoe (in aangepaste vorm) het hulpmiddel. De voor Avenue2 gehanteerde procesaanpak kan echter niet zomaar bij andere gebiedsontwikkelingen in Nederland ingezet worden. De procesaanpak zal namelijk afgestemd moeten zijn op de projectkarakteristieken en de context waarin het project zich begeeft. Dit zal qua stappen in de procesaanpak geen ingrijpende wijzigingen vereisen, maar misschien wel in de manier van uitvoeren van de procesaanpak.

Aanbevelingen aan Nederlandse gemeenten

Omdat het strategisch planvormingsmodel (in aangepaste vorm) een belangrijk hulpmiddel kan zijn bij de gebiedsontwikkelingsprojecten in Nederland, worden de volgende twee aanbevelingen gedaan.

1. Strategische planvorming voor gebiedsontwikkelingsprojecten in Nederland

Het planvormingsproces van Avenue2 is strategisch benaderd. De eerste reden om de strategische benadering te adopteren, is omdat deze niet alleen rekening houdt met het proces tot een plan, maar ook met de planinhoud zelf. Gemeenteambtenaren (in elk geval in 's-Hertogenbosch) zijn geneigd vanuit het product te redeneren, waardoor de strategische benadering meer tegemoet komt aan de praktijk (de denk- en handelingswijze van een gemeente) dan de andere planvormingsbenaderingen.

De tweede reden is dat in gebiedsontwikkelingsprojecten waarin de initiator een hoog ambitieniveau nastreeft, de gemeente aangewezen zal zijn op stakeholders voor de implementatie van het plan. De strategische benadering gaat er

daarom ook vanuit dat commitment verkregen zou moeten worden van partijen die essentieel zijn voor het waarmaken van de ambitie. Op die manier kan een gemeente zich ervan 'verzekeren' dat het plan gerealiseerd zal worden.

De derde reden om strategische planvorming toe te passen is het op pragmatische wijze betrekken van stakeholders. In praktijk blijkt het namelijk niet gewenst om zoveel mogelijk stakeholders te betrekken bij de planvorming, of ze zoveel mogelijk input voor de planvorming te laten genereren. Zowel niet door de gemeente als niet door de stakeholders zelf.

Daarom wordt aan Nederlandse gemeenten aanbevolen om strategische planvorming meer en explicieter te gebruiken voor planvorming binnen gebiedsontwikkelingsprojecten in Nederland.

2. Onderzoek mogelijk gebruik van het strategisch planvormingsmodel in aangepaste vorm

Bij een strategische benadering van het planvormingsproces, wordt aan initiators aanbevolen om gebruik te maken van het strategisch planvormingsmodel dat voor Avenue2 aanbevolen is. Het model kan bij Avenue2 de gewenste structuur geven aan de veelheid aan projectinformatie. De procesaanpak doet meer recht aan de (juridische en maatschappelijke) context waarbinnen een plan gevormd zal moeten worden in Nederland, dan het oorspronkelijke model van Bryson en Einsweiler. Wel zal een andere gemeente dan 's-Hertogenbosch bij een ander project dan Avenue2 moeten bezien of de aanpassingen ook daar recht doen aan de projectkarakteristieken en de context waarbinnen het project van de grond zal moeten komen.

Er wordt aan Nederlandse gemeenten aanbevolen om de voor Avenue2 ontworpen procesaanpak te onderzoeken op mogelijkheid tot toepassing bij de planvorming van hun eigen gebiedsontwikkelingsprojecten.

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoeksrapport waarmee ik de masteropleiding Civil Engineering & Management aan de Universiteit Twente afrond. Werk bij het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf heeft ertoe geleid dat dit afstudeeronderzoek over een gebiedsontwikkelingsproject gaat. Het vak 'Planvorming en conceptontwikkeling' heeft bijgedragen aan een aanscherping van die wens, want het voortraject (de planvorming) van een gebiedsontwikkeling is een interessant samenspel van strategische gedragingen. Omdat er unieke (onderzoeks)mogelijkheden aanwezig zijn in de A2/kanaalzone van 's-Hertogenbosch, is een jaar geleden een plan van aanpak voor een onderzoek ten behoeve van het planvormingsproces van Avenue2 bij de gemeente 's-Hertogenbosch neergelegd.

Samen met de gemeente 's-Hertogenbosch is het plan van aanpak vervolgens aangescherpt naar de specifieke kennisbehoefte van de gemeente als opdrachtgever. Begin december van 2007 is het afstudeerproject aangevangen met een literatuurstudie en een probleemanalyse, op basis waarvan (half februari 2008) is gestart met het verzamelen van gegevens. Dat onderdeel van het onderzoek heb ik afgelopen half jaar (met veel plezier) uitgevoerd in de ambtelijke organisatie van de gemeente 's-Hertogenbosch. Het feit dat er op locatie onderzoek gedaan is, heeft geleid tot ontmoetingen met interessante mensen en passant heeft dat geleid tot inzicht in hoe de hazen lopen bij een gemeente.

Het rapport waarin het onderzoek heeft geresulteerd is bedoeld als voorzet in de discussie over de planvorming van Avenue2. De vooruitblik biedt zicht op de strategische keuzemogelijkheden voor de gemeente. In die zin kan het gezien worden als de eerste zetten van de opening van het schaakspel. De gemeente 's-Hertogenbosch heeft wit (initiatief), wil de 'Bossche opening' spelen, maar kan bij deze partij (Avenue2) nog uit een aantal varianten kiezen. Met behulp van dit onderzoek heeft de gemeente 's-Hertogenbosch een aantal zetten vooruit kunnen denken en zal ze zich kunnen beraden op de gewenste zetten.

Een woord van dank wil ik in de eerste plaats richten tot mijn vriendin Eline. Zij heeft gedurende het afstudeertraject steeds naar me willen luisteren en me de ruimte gegeven in stressvolle momenten. Natuurlijk richt ik een woord van dank tot mijn begeleiders Geert Dewulf en Inge de Kort (UT), Jules Goris ('s-Hertogenbosch) en Raymond Schuurkes (DHV). Eigenlijk hoort Koos van der Zouwe (gemeente 's-Hertogenbosch) ook in dit rijtje thuis, vanwege zijn hulp rond de workshop. Zonder de begeleiding en juiste sturing van voornoemde personen had dit rapport hier niet gelegen. Bedankt dat jullie zoveel tijd en moeite hebben willen steken in het beoordelen van al mijn stukken en dat jullie mij de nodige sturing hebben gegeven! Zeker de snelheid waarmee Inge mijn vragen beantwoordde en mijn documenten beoordeelde, hebben ervoor gezorgd dat het rapport hier binnen de afgesproken planning voor u ligt.

Na een zeven maanden durend afstudeertraject, kan geconcludeerd worden dat de veel gebezigde uitspraak 'het is een leerproces' de waarheid aardig benadert. Ondanks dat het achteraf misschien efficiënter had gekund, is dit een rapport waar ik een erg goed gevoel aan overhoud. Het was een bijzonder leerzame tijd. De mensen en werkzaamheden hebben mij gedurende deze opdracht geïnspireerd om verder te gaan in dit vakgebied. De mogelijkheden zijn legio!

's-Hertogenbosch, september 2008

Luc Grooten

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Achtergrond Avenue2	1
1.2 Onderzoeksdoel	2
1.3 Onderzoeksvragen	2
1.4 Scope	3
1.5 Leeswijzer	4
2. Onderzoeksmethode	5
2.1 Onderzoeksmodel	5
2.2 Onderzoeksmethode	6
2.3 Datacollectie	9
3. Theoretische analyse	11
3.1 Gebiedsontwikkeling	11
3.2 Planvormingsbenadering	14
3.3 Strategische planvormingsbenadering Avenue2	17
4. Empirische analyse	20
4.1 Case 1: Scheveningen Haven	20
4.2 Case 2: Paleiskwartier	21
4.3 Case 3: A2 Maastricht	22
4.4 Conclusies casestudy	24
4.5 Reflectie op en voorstel tot aanpassing van het model	26
Casestudy: Avenue2	28
5. Ambitie van de gemeente	29
5.1 Ambitie ten aanzien van het product	29
5.2 Ambitie ten aanzien van het proces	31
5.3 Conclusie	32
6. Mandates (procesgeoriënteerde analyse)	33
6.1 Wettelijk kader	33
6.2 Beleidskader	36
6.3 Afspraken	40
7. Stakeholders	41
7.1 Stakeholderanalyse	41
7.2 Belangen en macht	42
7.3 Power-interest grid	43
7.4 Conclusie: Belangen stakeholders vs. ambitie gemeente	45
8. Interne omgeving	46
8.1 De stad 's-Hertogenbosch	46
8.2 Ambtelijke organisatie	46
8.3 Participatie en interactieve beleidsvorming in 's-Hertogenbosch	47
8.4 Conclusie	48

9. Externe omgeving	49
9.1 Politieke/maatschappelijke context	49
9.2 Fysieke omgeving: infrastructurele ingrepen	51
9.3 Vastgoedposities	52
9.4 Andere projecten	53
9.5 Ontsluiting Avenue2	54
9.6 Conclusie	55
10. Strategische kwesties	56
10.1 SWOT-analyse	56
10.2 Naar strategische kwesties	57
10.3 Strategische kwesties	58
11. Strategieën voor het planvormingsproces van Avenue2	60
11.1 Ambitieniveaus	60
11.2 Stakeholderstrategieën	68
11.3 Ontwikkelstrategie	76
11.4 Overzicht strategische keuzemogelijkheden	79
12. Reflectie op de case	80
12.1 Ervaringen met de ontworpen procesaanpak	80
12.2 Mogelijkheden voor daadwerkelijke toepassing bij Avenue2	81
13. Conclusie en aanbevelingen	82
13.1 Conclusie	82
13.2 Aanbevelingen	86
13.3 Aanbevelingen aan Nederlandse gemeenten	89
13.4 Discussie	91
Bibliografie	95
Bijlage 1 Netwerkbenadering	100
Bijlage 2 Case protocol	102
Bijlage 3 Case Scheveningen Haven	104
Bijlage 4 Case Paleiskwartier	110
Bijlage 5 Case A2 Maastricht	115
Bijlage 6 Succesfactoren van de geanalyseerde cases	121
Bijlage 7 Geïnterviewde personen binnen ambtelijke organisatie	122
Bijlage 8 Overzicht belang en macht in tabelvorm	123
Bijlage 9 Geïnterviewde stakeholders	125
Bijlage 10 SWOT-tabel	126
Bijlage 11 Workshopprotocol	128
Bijlage 12 Samenvatting van de workshop	131
Bijlage 13 Interviewvragen ambtelijke organisatie	133
Bijlage 14 Interviewvragen Stakeholders	134
Bijlage 15 Reflectie op eigen onderzoek	135

1. Inleiding

's-Hertogenbosch is een aantrekkelijke stad om te wonen, te werken en te verblijven. Dat blijkt uit de hoge positie die 's-Hertogenbosch inneemt ten opzichte van andere gemeenten op landelijke ranglijsten. Dat maakt de gemeente selectief bij de ontwikkeling van nieuwe woon- en werklocaties. Ongecontroleerde groei van de stad zou ten koste gaan van de kwaliteit, waardoor 's-Hertogenbosch minder aantrekkelijk zou worden. Bij nieuwe locaties staat daarom altijd voorop wat de ontwikkeling bij kan dragen aan de kwaliteit van de stad als geheel en in het verlengde daarvan ook wat de bijdrage aan de regio zou kunnen zijn.

Avenue2 heeft de potentie om een bijzondere kwaliteit aan de stad toe te voegen. Deze locatie maakt deel uit van een stedelijke as die van de binnenstad naar het centrum van Rosmalen loopt en kan ontsloten worden op de weg, het spoor en het water. De ligging van Avenue2 op de kruising van deze stedelijke as met infrastructuur van (inter)nationale betekenis maakt dit tot een unieke locatie.

In de jaren tachtig is het gebied rond de kruising van de A2 en de spoorweg naar Nijmegen door de gemeente 's-Hertogenbosch aangewezen als 'strategisch gelegen locatie'. Er is ingeschat dat ontwikkeling van het gebied voor de stad een economische 'push' kan betekenen. Het gebied is in al die jaren 'planologisch gereserveerd'. Dat betekent dat ontwikkelingen in het gebied heel beperkt worden toegestaan, om de mogelijkheid open te houden dat dit gebied iets aan de stad zal toevoegen. Die reservering heeft kunnen voorkomen dat 's-Hertogenbosch en Rosmalen op nietszeggende wijze aan elkaar zouden zijn gegroeid. Avenue2 is de naam die momenteel gebruikt wordt om het project, tot ontwikkeling van het hier beschreven gebied, te benoemen.

Tijdens de periode van reservering heeft de gemeente 's-Hertogenbosch onderwijl de binnenstad ontwikkeld en momenteel is ze bezig de westelijke spoorzone te ontwikkelen (waaronder de ontwikkeling van het Paleiskwartier). Na deze twee schaalsprongen voor de stad, zou het ontwikkelingsproject Avenue2 een volgende schaalsprong kunnen zijn. In 's-Hertogenbosch zorgt men ervoor dat de grote projecten elkaar opvolgen, om ervoor te zorgen dat ze elkaar niet verstoren. De gedachte dat het project Avenue2 binnen een aantal jaar 'aan de beurt' kan zijn, vormt de aanleiding voor dit onderzoek. In paragraaf 1.1 wordt uiteengezet wat er sinds de jaren tachtig aan acties is ondernomen ten behoeve van Avenue2. Vervolgens wordt in paragraaf 1.2 uitgelegd wat de reden en het doel zijn van dit onderzoek (probleem- en doelstelling). De onderzoeksvragen en de scope van het onderzoek worden beschreven in paragraaf 1.3 respectievelijk 1.4.

1.1 Achtergrond Avenue2

Sinds de jaren tachtig is voorkomen dat er iets in het gebied ontwikkeld zou worden. Het is behouden om in een later stadium als geheel te kunnen ontwikkelen. Rond 1998 bestond er een A2-overlegverband, bestaande uit Ministerie van VROM en gemeenten langs de A2. In dit verband werden zogenaamde corridorontwikkelingen besproken (ontwikkelingen langs de A2). Er is afgesproken dat alleen rond knooppunten intensief gebouwd zou moeten worden en niet langs de hele A2. Het Ministerie van VROM was daarom erg enthousiast over initiatieven voor Avenue2, omdat dit een dergelijk



Figuur 1: 's-Hertogenbosch en haar (geplande) ruimtelijke ontwikkelingen

knooppunt is. Door alleen knooppunten te ontwikkelen, kan een aaneengesloten corridor van bebouwing langs de autosnelweg voorkomen worden. Een andere aanleiding voor Avenue2 vormde de voornemens van het Ministerie van V&W om de A2 langs 's-Hertogenbosch te verbreden en het kanaal Zuid-Willemsvaart te verbreden.

Zodoende is Riek Bakker (adviesbureau BVR) ingehuurd om een structuurvisie op te stellen voor de zone waarin de A2 ligt en waarin de Zuid-Willemsvaart zou kunnen komen te liggen. De structuurvisie had tot doel een samenhangende visie te ontwikkelen voor in uitvoering zijnde en geplande projecten in het gebied A2/kanaalzone. De gemeente wilde al concreet weten op welke manier de potentie van de zone benut kon worden, dat wil zeggen wát er gebouwd zou kunnen worden. Uiteindelijk is de structuurvisie abstract gebleven. Het opstellen van de structuurvisie A2/kanaalzone heeft tussen 1998 en 2000 plaatsgevonden.

In 2003 heeft de gemeente 's-Hertogenbosch de Ruimtelijke Structuurvisie (RSV) "Stad tussen stromen" vastgesteld. Deze visie op de ruimtelijke ordening is bedoeld voor de hele stad en Avenue2 wordt hierin als onderdeel van de A2-zone genoemd. Voor Avenue2 wordt een ambitieus bouwprogramma genoemd in termen van hoeveelheden oppervlakte en aantallen woningen, maar de RSV is ook vooral bedoeld om 'planologisch te reserveren'. De RSV biedt geen juridische basis om het destijds beschreven bouwprogramma te gaan realiseren.

De stand van zaken is dat de gemeente 's-Hertogenbosch nog niet precies weet wát ze in het gebied Avenue2 wil ontwikkelen om de potentie van het gebied te benutten. De gemeente heeft wel veel ideeën en er is dus een tweetal officiële documenten waarin mogelijkheden voor het project op hoofdlijnen beschreven worden. Echter er ligt nog niets vast ten aanzien van de programmatische invulling van Avenue2. Dat betekent dat het project zich nog in de initiatieffase bevindt.

1.2 Onderzoeksdoel

De afdeling Strategische Beleidsontwikkeling van de sector Stadsontwikkeling zou op dit moment inzicht willen hebben in manieren om tot een plan te komen voor Avenue2. De achterliggende vraag is hoe de locatietekenen van Avenue2 zo goed mogelijk benut kunnen worden. De gemeente 's-Hertogenbosch wil inzicht verkrijgen in de keuzemogelijkheden binnen het planvormingsproces van Avenue2. Dit onderzoek probeert bij te dragen aan dat inzicht, door vooruit te kijken naar die keuzemogelijkheden binnen het planvormingsproces. De doelstelling van dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

De gemeente 's-Hertogenbosch inzicht verschaffen in manieren waarop ze tot planvorming kan komen en in de strategische keuzemogelijkheden die ze tegen zal komen in een planvormingsproces voor Avenue2.

Het gewenste resultaat is een procesaanpak voor de planvorming en een set strategische keuzemogelijkheden binnen het planvormingsproces.

1.3 Onderzoeksvragen

Op onderstaande onderzoeksvragen is getracht in het onderzoek een antwoord te geven om uiteindelijk de doelstelling waar te maken. Uit de antwoorden zullen uiteindelijk keuzemogelijkheden naar voren komen, voor een manier waarop de gemeente 's-Hertogenbosch (al dan niet samen met stakeholders) tot een (gedragen) plan kan komen voor de ontwikkeling van Avenue2. Interessant is het vervolgens, om te weten of een voor te stellen procesaanpak in deze case kan leiden tot het inzicht in de keuzemogelijkheden.

1. Welke proces- en productkenmerken van een gebiedsontwikkeling karakteriseren het project Avenue2?
2. Welke planvormingsbenadering past bij het gebiedsontwikkelingsproject Avenue2, gezien de karakteristieken van het project (proces- en productkenmerken van de gebiedsontwikkeling) en gezien de werkwijze van de gemeente 's-Hertogenbosch?
3. Op welke wijze kan een planvormingsproces voor Avenue2 ingericht worden, gebaseerd op de aanbevolen planvormingsbenadering, waardoor de gemeente 's-Hertogenbosch al dan niet samen met stakeholders tot een plan kan komen voor de ontwikkeling van Avenue2?

4. Voor welke strategische kwesties ziet de gemeente zich gesteld in de case Avenue2 en in hoeverre zou de ontworpen procesaanpak bij kunnen dragen aan het bepalen van strategieën om de kwesties het hoofd te bieden?

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is een aantal onderzoeksstappen doorlopen. Deze stappen zijn beschreven in hoofdstuk 2.

1.4 Scope

1.4.1 Plangebied

In Figuur 1 is de ligging van Avenue2 aangegeven, tussen 's-Hertogenbosch en Rosmalen. Sinds 1996 behoren beide plaatsen tot dezelfde gemeente: 's-Hertogenbosch. Onder het plangebied van Avenue2 wordt in dit onderzoek verstaan het gebied dat wordt ingesloten door de Bruistensingel, de te verleggen Zuid-Willemsvaart, de Graafsebaan, de te verbreden A2 (die deels overkluist kan worden). Het spoor naar Nijmegen verdeelt het gebied in noord en zuid. In Figuur 2 is het plangebied van Avenue2 rood gearceerd. De verlegging van de Zuid-Willemsvaart en de verbreding van de A2 worden als gegeven beschouwd. Die zullen immers volgens Rijkswaterstaat gerealiseerd zijn in 2014 respectievelijk 2010 (RWS, 2008). De groene geleidingszone (met daarbinnen de 'ecologische verbindingszone'), zou in samenhang met Avenue2 ontwikkeld kunnen worden, want deze valt onder verantwoordelijkheid van de gemeente 's-Hertogenbosch. Avenue2 heeft een netto oppervlakte van bijna 34 hectare, dat is de oppervlakte die daadwerkelijk ontwikkeld kan worden. Ruimtebeslag van bijvoorbeeld infrastructuur is hier al vanaf gehaald.

1.4.2 Organisatie

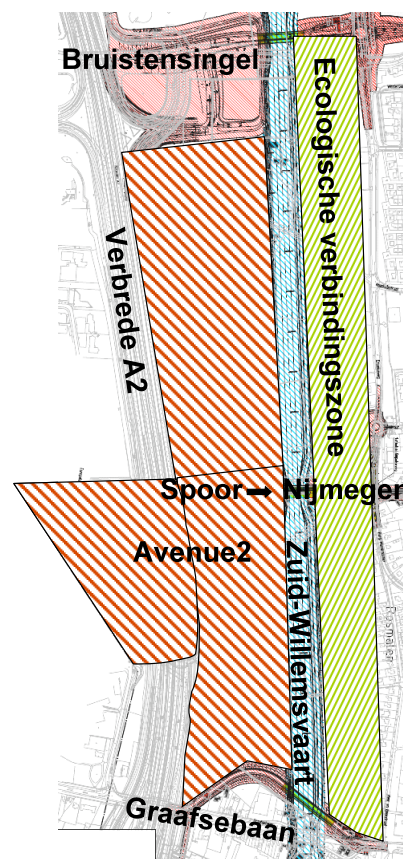
Opmachtgever van het onderzoek is de gemeente 's-Hertogenbosch en exacter: de ambtelijke organisatie, sector Stadsontwikkeling, afdeling Strategische Beleidsontwikkeling. Vanuit (het blikveld van) de ambtelijke organisatie is de problematiek bezien. De afdeling Strategische Beleidsontwikkeling wordt geleid door drs. Jules Goris. Deze afdeling adviseert (en bereid besluitvorming voor) aangaande strategische vraagstukken en geeft strategische input bij beleidsvorming en planvorming.

1.4.3 Financiën

Binnen het onderzoek worden geen financiële berekeningen uiteengezet om keuzemogelijkheden te onderbouwen. Er wordt volstaan met globale uitspraken. In dit stadium van het project is dat voldoende om inzicht te krijgen in voor- en nadelen van keuzemogelijkheden en de gevolgen van keuzes.

1.4.4 Tijd

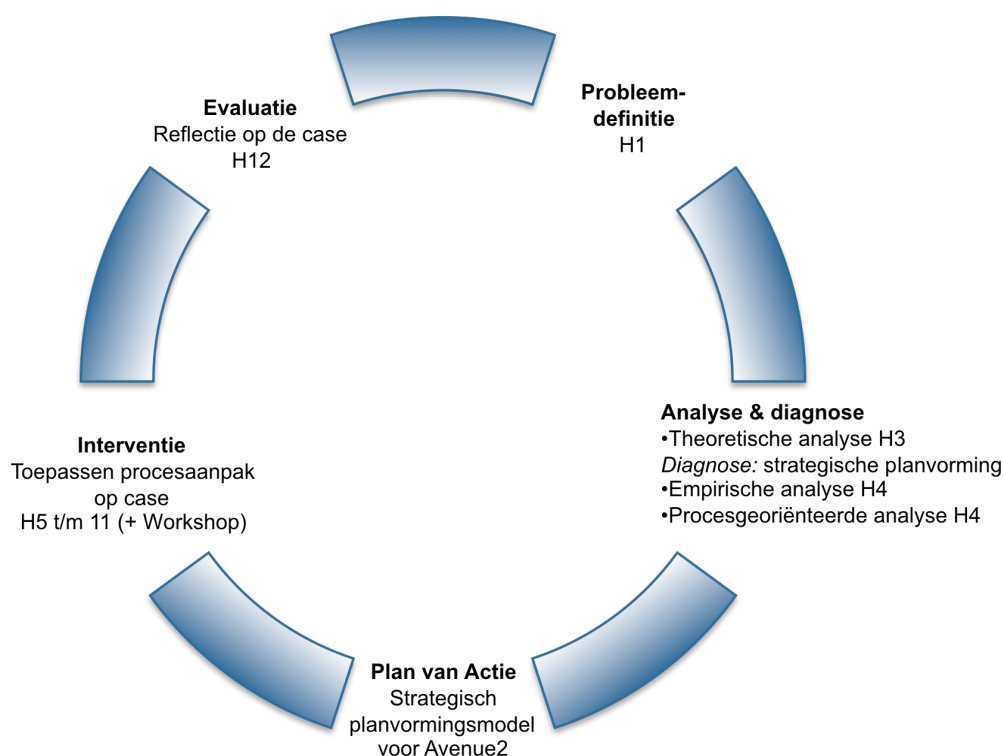
Er is geen officieel besluit genomen over de tijdscope van Avenue2. Zowel binnen de politiek als binnen het gemeentebestuur is momenteel nog geen aandacht voor Avenue2. Hoewel er volgens het document 'Ruimtelijke Structuurvisie' in 2015 vraag zou zijn naar een nieuwe centrumlocatie, wordt het aspect tijd in dit onderzoek niet als randvoorwaarde voor het planvormingsproces beschouwd. Dit onderzoek dient een beleidsvoorbereidend doel, waarbij het nog niet zozeer van belang is wanneer het planvormingsproces zou kunnen of moeten aanvangen en eindigen.



Figuur 2: Grenzen plangebied Avenue2

1.5 Leeswijzer

Het onderzoek en het rapport volgen de regulatieve cyclus (Van Aken et al, 2007), zoals weergegeven in Figuur 3. In dit hoofdstuk is de problematiek van dit onderzoek beschreven en is de aanleiding aan de orde gekomen. Ook is het onderzoeksdoel toegelicht en zijn de onderzoeksvragen geformuleerd. In hoofdstuk 2 is de onderzoeksmethode beschreven. Hoofdstuk 3 bevat de theoretische analyse van het onderzoek. De diagnose daaruit luidt dat de case Avenue2 in dit onderzoek met strategische planvorming zal worden aangepakt. Hoofdstuk 4 licht het herontwerp van een strategisch planvormingsmodel toe, resulterend in een plan van actie voor de case Avenue2. Die ontworpen procesaanpak is vervolgens toegepast op de case, hetgeen is toegelicht in hoofdstuk 5 tot en met 11. Hoofdstuk 5 gaat in op de ambitie van de gemeente. Hoofdstuk 6 geeft toelichting op de *mandates* waar de gemeente mee van doen zal krijgen. In hoofdstuk 7 is de stakeholderanalyse beschreven. Hoofdstuk 8 bevat een beschrijving van de interne omgeving en hoofdstuk 9 een beschrijving van de externe omgeving. In hoofdstuk 10 is de confrontatie tussen de interne en externe omgeving toegelicht, resulterend in strategische kwesties. Voor die strategische kwesties worden in hoofdstuk 11 mogelijke strategieën gepresenteerd en de gevolgen van de verschillende strategieën voor het proces. Middels een workshop is vooruitgeblikt naar de toepassingsmogelijkheden van de procesaanpak in het daadwerkelijke planvormingsproces van Avenue2. Hoofdstuk 12 reflecteert op de toepassing van de ontworpen procesaanpak in de case Avenue2. Daaruit kunnen conclusies getrokken worden op basis waarvan aanbevelingen zijn gedaan (hoofdstuk 13).



Figuur 3: Opbouw volgens de regulatieve cyclus

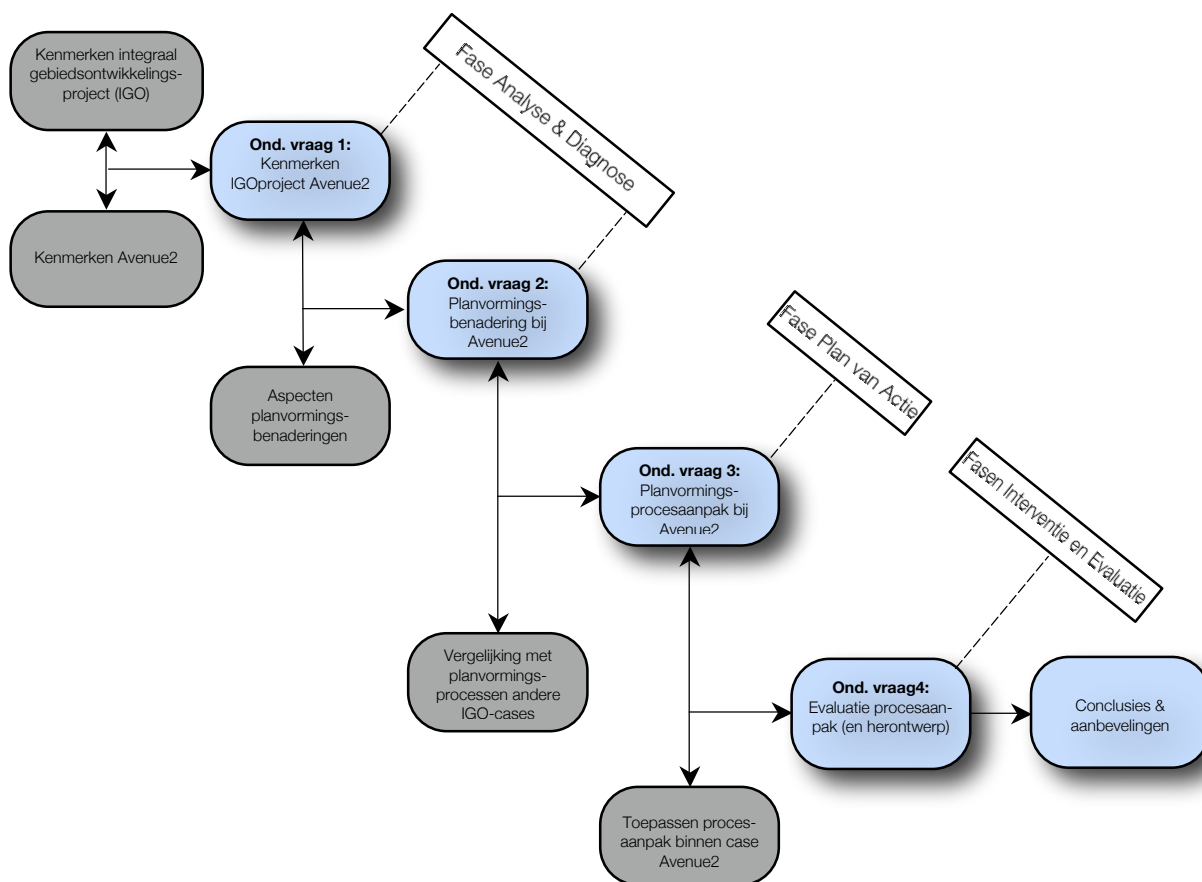
2. Onderzoeksmethode

In dit hoofdstuk is beschreven op welke manier een antwoord is verkregen op de onderzoeksvragen die in het eerste hoofdstuk naar voren zijn gekomen. Dit onderzoek is een *ontwerpgericht onderzoek*, omdat het poogt oplossingen te creëren voor problemen in de wereld, in tegenstelling tot een 'gewoon' onderzoeksproject dat probeert verschijnselen te verklaren. In die zin is het een vorm van *action research*, gericht op *improvement* (Robson, 2002). In dit onderzoek is getracht de gemeente 's-Hertogenbosch van de inzichten te voorzien, waarmee een planvormingstraject ingericht kan worden.

De eerste paragraaf gaat in op het onderzoeksmodel. Dat betreffen de stappen die gezet zijn om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Paragraaf 2.2 gaat in op de keuze voor een single casestudy als onderzoeksstrategie. Ook is in de tweede paragraaf kort ingegaan op validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten. Tot slot beschrijft paragraaf 2.3 hoe en welke data verzameld zijn, die hebben geleid tot beantwoording van de onderzoeksvragen.

2.1 Onderzoeksmodel

De stappen die gezet moeten worden om een oplossing te (helpen) ontwerpen voor de onderhavige problematiek, worden beschreven en toegelicht aan de hand van het onderzoeksmodel (Figuur 4). Allereerst is het begrip *gebiedsentwikkeling* in literatuur bestudeerd en gedefinieerd. Gebiedsentwikkeling is te karakteriseren door middel van proces- en productkenmerken. Door de proces- en productkenmerken van de case Avenue2 tegenover de proces- en productkenmerken van (*integrale*) gebiedsentwikkeling te zetten, is te analyseren in hoeverre Avenue2 als (integrale) gebiedsentwikkeling gekarakteriseerd kan worden.



Figuur 4: Conceptueel onderzoeksmodel

Gebiedsontwikkeling kent een aantal fasen, waarvan de planvorming in dit onderzoek belangrijk is. De tweede stap is om aspecten van de case Avenue2 tegenover aspecten van verschillende *planvormingsbenaderingen* te zetten. De confrontatie resulteert in een benadering van de planvorming van Avenue2, waarmee de gemeente zich (beter dan de andere planvormingsbenaderingen) in deze specifieke case kan identificeren. De benadering houdt een filosofie in, van waaruit een planvormingsproces ingericht kan worden.

Een planvormingsproces volgens die benadering is in de literatuur vervat in een model. Dat model is gebruikt als basis waarop een drietal cases (planvormingsprocessen) geanalyseerd is. Deze cases zijn geanalyseerd om een het model aan te kunnen passen voor de specifieke situatie van Avenue2 en om knelpunten en succesfactoren in een planvormingsproces aan te kunnen geven. Het planvormingsmodel uit de literatuur is daarmee aan te scherpen aan de Nederlandse praktijk van planvorming (de empirie).

Die planvormingsaanpak verschaft tevens de invalshoek van waaruit de case Avenue2 geanalyseerd is. Dit leidt tot een antwoord op de onderzoeksvraag welke strategische keuzemogelijkheden er te onderkennen zijn en welke gevolgen ze hebben. Daardoor wordt tevens duidelijk in hoeverre de voorgestelde planvormingsaanpak toegepast zal kunnen worden binnen het daadwerkelijke planvormingsproces van Avenue2. Daarmee is antwoord verkregen op de vierde onderzoeksvraag.

2.2 Onderzoeksmethode

Dit onderzoek is een ontwerpgericht onderzoek, met als doel keuzemogelijkheden inzichtelijk maken voor een planvormingsproces van Avenue2. Het is erop gericht dat de gemeente 's-Hertogenbosch kan interveniëren in de huidige situatie om zodoende *improvement* te bewerkstelligen. Op die manier kan ze vanuit de huidige situatie in een gewenste situatie geraken (namelijk een plan voor Avenue2).

2.2.1 Onderzoeksstrategie single casestudy

Het doen van ontwerpgericht onderzoek impliceert volgens Van Aken et al (2007) een *casestudy* als onderzoeksstrategie. Bij dit type onderzoek hoort een casestudy, omdat het *business-problem* zodoende diepgaand geanalyseerd kan worden en een passende oplossing ontwikkeld kan worden voor de specifieke problematiek binnen haar context. Een casestudy is *an appropriate research strategy when a "how" or "why" question is being asked about a contemporary set of events, over which the investigator has little or no control* (Yin, 1989). Verschuren en Doorewaard (2003) zeggen over de casestudy het volgende: *de strategie die bekend staat als een casestudy betreft een diepgaande bestudering van een complex geval. Door een gedetailleerde waarneming op locatie, het voeren van gesprekken in combinatie met het bestuderen van allerlei documenten wordt een diepgaand inzicht verkregen in de wijze waarop bepaalde processen zich in de praktijk voltrekken en waarom ze zich zo en niet anders afspelen*. De rechtvaardiging voor een casestudy is dus gelegen in het kunnen maken van een gedetailleerde analyse, waarmee een specifieke oplossing ontworpen kon worden voor de problematiek van de gemeente 's-Hertogenbosch bij het project Avenue2.

Dit onderzoek reageert op de problematiek dat de gemeente inzicht wil krijgen in hoe een proces er uit kan zien, om tot een plan te komen voor de ontwikkeling van Avenue2. Er is sprake van een 'gap' tussen ontwerp-kennis van processen en de problematiek hoe een planvormingsproces van een (integrale) gebiedsontwikkeling (in de Bossche context) vorm te geven. Door een dergelijk probleem in één geval (single casestudy van Avenue2) te proberen op te lossen, wordt ontwerp-kennis ontwikkeld. De specifieke ontwerp-kennis draagt vervolgens bij aan het grotere geheel van ontwerp-kennis.

De case is het beoogde gebiedsontwikkelingsproject Avenue2, waarin getracht is mee te helpen de problematiek van de gemeente 's-Hertogenbosch op te lossen. De gemeente 's-Hertogenbosch is zoekende naar een aanpak voor het vormen van ruimtelijke plannen voor de ontwikkeling van Avenue2. De casestudy is een zogenaamde *within-casestudy* (De Graaf, 2005), omdat de onderzoeker zelf meedraait in de case. Deze case is deels op theoretische, deels op pragmatische gronden gekozen. Enerzijds betreft het een project dat op dit moment nog in het beginstadium verkeert en waarin de gemeente nog weinig heeft bepaald ten aanzien van het planvormingsproces (theoretische grond). Anderzijds heeft de gemeente 's-Hertogenbosch medewerking verleend aan een stagedienstverband binnen de organisatie, hetgeen voldoende zekerheid

bood over het kunnen ontsluiten van informatie (pragmatische grond). Het betreft daarnaast een case waarin de beschreven problematiek zich voordoet.

2.2.2 Methode van analyse

Er is al tijdens het dataverzamelingsproces begonnen met analyseren van data. Er is getracht een *mini-theory* of een *local theory* te ontwikkelen. Dat is een theorie (een theoretisch model) ten behoeve van de specifieke problematiek in de specifieke context van de gemeente 's-Hertogenbosch, geen generieke of algemene theorie. *De concepten in een dergelijke theorie zullen relevante problemen, oorzaken en mogelijke strategische consequenties bevatten* (Van Aken et al, 2007).

Een *local theory* wordt in drie stappen ontwikkeld. Eerst is op nominaal niveau gemeten (*open coding*). Een concept wordt gekoppeld aan een verschijnsel (Van Aken et al, 2007). Het project Avenue2 is gecategoriseerd (in welke mate Avenue2 een integrale gebiedsontwikkeling betreft). De tweede stap is *theoretical coding*, gericht op het ontdekken van relaties tussen concepten. Een theorie bestaat volgens Van Aken et al (2007) namelijk uit concepten en relaties tussen die concepten. In de eerste stap is het concept vastgesteld (gebiedsontwikkeling). Doel van de tweede stap is om relaties te beschrijven (welke planvormingsbenaderingen op welke wijze kunnen bijdragen aan ontwikkeling van Avenue2). De derde stap betreft *selective coding*, bedoeld om te kiezen uit concepten en relaties die gevonden zijn in de eerste twee procedures (Van Aken et al, 2007). Concreet betekent dit een procesaanpak volgens welke de planvorming van het project Avenue2 plaats zal kunnen vinden.

Het ontwikkelen van een *local theory* vereist in eerste instantie een analyse van de problematiek. De problematiek is vanuit drie invalshoeken geanalyseerd. Van Aken et al (2007) hebben die als volgt onderverdeeld:

- Empirische analyse
- Theoretische analyse
- Procesgeoriënteerde analyse

Ondanks dat deze analyses in de onderzoekspraktijk een onderlinge wisselwerking kennen (elkaar beïnvloeden), worden ze hier achtereenvolgens beschreven ten behoeve van de overzichtelijkheid.

Empirische analyse

De lezer dient in deze paragraaf oplettendheid te betrachten, omdat er twee soorten case studies beschreven zijn. Avenue2 is de *single case* die geanalyseerd wordt binnen dit ontwerpgericht onderzoek. Echter ten behoeve van de *single case study* is gebruik gemaakt van een *multiple case study* (drie cases) om ervaringen binnen planvormingsprocessen van vergelijkbare projecten te kunnen ontsluiten en benutten voor de procesaanpak van de *single case* Avenue2.

Er is voor wat betreft de empirische analyse gestoeld op inhoudsanalyse, ondervraging en participatieve observatie binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente 's-Hertogenbosch. Om te bepalen van welke problematiek sprake is in de case Avenue2, en welke projecten daarmee vergelijkbaar zijn, zijn naast een documentenanalyse een stakeholderanalyse en een SWOT-analyse uitgevoerd. Deze activiteiten leiden tot een overzicht van de stakeholders respectievelijk strategische kwesties waarover besluitvorming plaats zal moeten vinden in het planvormingsproces. Samen met een inhoudsanalyse van documenten over Avenue2 en het ondervragen van verscheidene gemeenteambtenaren, is getracht een beschrijving gegeven van de ambities binnen de gemeente ten aanzien van Avenue2.

De constatering dat de gemeente nog geen eenduidige ambitie heeft geformuleerd, is als criterium gehanteerd om aan te geven welke cases vergelijkbaar zijn. In de gekozen cases hadden de gemeenten in het beginstadium ook nog geen ambitie vastgesteld. Dat criterium is gekozen, omdat die ambitie momenteel het belangrijkste vraagteken is voor de opdrachtgever. Tevens zijn de pragmatische argumenten opgevoerd dat er voldoende documentatie over het planvormingsproces beschikbaar moest zijn en dat de projectleider bereid moest zijn tot medewerking aan een interview. Drie vergelijkbare gebiedsontwikkelingscases (Scheveningen Haven, Paleiskwartier en A2 Maastricht) zijn vervolgens geanalyseerd op hun planvormingsproces. Dat betrof een *extracting multiple case study*, hetgeen betekent dat *best practices* uit die cases ontsloten (*extracted*) zijn (Van Aken, 2004). Hiervoor zijn interviews (ondervraging) gehouden met de verschillende projectleiders. Daarnaast zijn hiervoor documenten en literatuur over de cases geanalyseerd

(inhoudsanalyse). Bij het ontsluiten van *best practices* moet de nodige zorgvuldigheid betracht worden, omdat elk gebiedsontwikkelingsproject te maken heeft met zijn eigen context. Er is daarom gezocht naar een gemene deler wat betreft de indeling van het planvormingsproces. Op die manier zijn *best practices* op waarde te schatten voor een eventuele toepassing binnen het planvormingsproces van Avenue2. Yin (1989) noemt dit *pattern matching* (het zoeken naar patronen), een tactiek om de interne validiteit te vergroten. Het doel is niet om een gedetailleerde beschrijving van de cases te geven. Er is gebruik gemaakt van *replication logic*, omdat er niet veel vergelijkbare cases geanalyseerd zijn (drie). *Replication logic* is de logica dat als een bepaalde kwestie of redenering zich in alle geanalyseerde cases voordoet, dit zich zeer waarschijnlijk ook zal voordoen bij Avenue2. Een theoretisch raamwerk (een model) is als basis gebruikt om te analyseren welke keuzes zijn gemaakt en waarom. Er is voor vergelijkbare cases gekozen, omdat er moeilijk te kiezen is uit extremen. Er zijn geen gebiedsontwikkelingsprojecten te selecteren die volledig mislukt of volledig geslaagd zijn. Elk gebiedsontwikkelingsproject zal een aantal succesfactoren en knelpunten hebben gekend. In de geanalyseerde cases is derhalve gezocht naar een gemene deler, een patroon (*pattern*) in de planvormingsprocessen.

De drie cases zijn volgens een vaste volgorde van onderwerpen en gebruikmakend van dezelfde informatiebronnen onderzocht (een case protocol). Dat is niet alleen een manier om alle cases op eenzelfde wijze te analyseren, maar het is ook een efficiënte manier voor de onderzoeker om gestructureerd aan data te komen. Aan het case protocol lag een theoretisch model ten grondslag, waaruit de vaste volgorde van onderwerpen is ontleend.

Theoretische analyse

Theorie van de begrippen gebiedsontwikkeling en planvormingsbenaderingen is naar aanleiding van een literatuurstudie gepresenteerd en geanalyseerd op kenmerken of aspecten. Er is sprake geweest van een wisselwerking tussen theorie en het verzamelen van case informatie. Informatie over de problematiek binnen de case kan beschreven en gestructureerd worden met behulp van theorie. Theorie kan vervolgens aangepast worden voor de specifieke case (ontwikkelen van een *local theory*).

Theorie van planvormingsbenaderingen vormt op die manier een analysekader voor de keuze welke benadering gehanteerd zal worden bij het ontwerpen van een procesaanpak voor de planvorming. Op basis van de empirische analyse kan deze procesaanpak (theorie) aangescherpt worden voor de specifieke context van de case Avenue2. Zodoende is, met informatie over het gebiedsontwikkelingsproject Avenue2 (zie vorige paragraaf over de empirische analyse), gekozen met welke planvormingsbenadering de gemeente zich (meer dan de andere) identificeert bij het project Avenue2. De keuze komt tot stand door een confrontatie van specifieke case informatie met kenmerken van planvormingsbenaderingen uit de literatuur.

Procesgeoriënteerde analyse

De procesgeoriënteerde analyse draagt tot slot bij aan het beschrijven van de context van de problematiek, door het werkproces van de organisatie (gemeente 's-Hertogenbosch) in beschouwing te nemen. Tijdens de andere onderzoeksactiviteiten is participatief geobserveerd binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente 's-Hertogenbosch. Participatieve observatie leidt tot een analyse van patronen, regelmatigheden en kritische gebeurtenissen (Leedy en Ormrod, 2005). De procesgeoriënteerde analyse bevat in een wezenlijk onderdeel van de context, aangezien het werkproces van een gemeente voor een deel in de wet is vastgelegd. Hiertoe is een juridisch expert binnen de gemeente ondervraagd en is een literatuurstudie naar wet- en regelgeving (die randvoorwaarden vormen voor het planvormingsproces) uitgevoerd.

2.2.3 Validiteit en betrouwbaarheid

De kwaliteit van het onderzoek wordt afgemeten aan validiteit en betrouwbaarheid. Het doen van kwalitatief onderzoek wordt volgens Baarveld (2007) *niet altijd wetenschappelijk erkend*. Veelal sluit het beter aan bij de praktijk, maar aan de andere kant zou het tekort schieten in wetenschappelijke onderbouwing. Yin (1989) beschrijft dat de kwaliteit van kwalitatief onderzoek verzorgd kan worden door gebruik te maken van diverse tactieken. In de discussie (paragraaf 13.3) is uitgelegd wat validiteit en betrouwbaarheid inhouden en welke tactieken gebruikt zijn om uiteindelijk tot zo valide en betrouwbaar mogelijke onderzoeksresultaten te komen.

2.3 Datacollectie

Voor het verkrijgen van informatie, zijn verscheidene methoden gehanteerd die in de vorige paragraaf zijn beschreven. In deze paragraaf wordt toegelicht welke informatiebronnen zijn ontsloten teneinde de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Verschuren en Doorewaard (2003) onderscheiden vijf soorten bronnen van informatie: personen, media, werkelijkheid, documenten en literatuur. Bronnen van informatie zijn naar eigen inzicht gekoppeld aan de onderzoeksobjecten, afhankelijk waarvan verwacht werd dat ze de gewenste informatie zouden opleveren.

Allereerst is literatuur verzameld over integrale gebiedsontwikkeling en over planvormingsbenaderingen. Voor gebiedsontwikkeling is getracht kenmerken te identificeren, waaraan een project zou moeten voldoen om als een integraal gebiedsontwikkelingsproject gekarakteriseerd te kunnen worden. Planvormingsbenaderingen zijn tegen elkaar afgezet op enkele aspecten om onderscheid te kunnen tonen. Ook is literatuur van de strategische planvormingsbenadering benut om inzichtelijk te maken welke onderzoeksactiviteiten nodig zijn om tot de gewenste strategische keuzemogelijkheden te komen.

Voor de beschrijving van de huidige situatie en de gewenste situatie (ambitie) in de case Avenue2, zijn de informatiebronnen personen, media (internet), werkelijkheid en documenten gebruikt. Met behulp van de eerder geanalyseerde literatuur is een analyse uitgevoerd van documenten afkomstig van de verschillende stakeholders (waaronder van de gemeente zelf). Hierdoor is inzicht gekregen in de huidige stand van zaken van het project in zijn context, de belangen van stakeholders en ambitie van de gemeente. De stakeholderanalyse is bovendien gebaseerd op interviews met vijftien stakeholders met macht of een mogelijk groot belang binnen het project Avenue2. Deze stakeholders is dezelfde set vragen voorgelegd. De stakeholderanalyse is daarnaast gecontroleerd door de projectleider van Avenue2 en het hoofd strategie van de sector Stadsontwikkeling, omdat stakeholders vanwege strategisch gedrag niet alle informatie zullen verstrekken. Beide personen hebben jarenlange ervaring met deze stakeholders en zijn zodoende gevraagd de analyse te controleren.

Om de ambitie van de gemeente te proberen te beschrijven, zijn interviews gehouden met veertien gemeenteambtenaren van verschillende beleidsterreinen. Aan elk van deze ambtenaren zijn dezelfde vragen gesteld. Om de contextbeschrijving van het project te controleren is een gesprek gevoerd met een tweetal gemeenteambtenaren, waarvan één het project al vanaf het eerste begin heeft meegemaakt.

De SWOT-analyse is gedaan op basis van officiële documenten van de gemeente, de stakeholderanalyse en observatie tijdens een workshop, voorgezeten door een onafhankelijke deskundige. Bij de workshop waren negen gemeenteambtenaren aanwezig van diverse beleidsterreinen (een vermoedelijke projectorganisatie en de strategieafdeling) en twee adviseurs. De workshop had als doel om mogelijke doelgroepen voor Avenue2 te identificeren.

Voor de beschrijving van de huidige en gewenste situatie zijn steeds minimaal twee soorten bronnen van informatie benut. Documenten van de gemeente, observatie en interviews binnen de organisatie zijn primaire bronnen. Er is geen reden om te veronderstellen dat deze informatie onbetrouwbaar of subjectief zou zijn.

Ook bij analyse van planvormingsprocessen van vergelijkbare projecten, zijn steeds minimaal twee soorten bronnen van informatie aangesproken: documenten/media (internet) en personen. Literatuur heeft als basis gediend om ervoor te zorgen dat de juiste informatie van de bronnen zou worden ontsloten. De informatie die gebruikt is voor de *multiple casestudy*, was afkomstig van overheden en ook de geïnterviewde projectleiders waren ambtenaar of gedetacheerd bij de gemeente. Het betreft dus primaire bronnen (geschreven door de organisatie zelf). Ook gemeentelijk projectleiders lijken er weinig tot geen belang bij te hebben om informatie over gemaakte keuzes achter te houden of te verdraaien. Er is daarom geen reden om aan te nemen dat de informatie niet objectief of niet betrouwbaar zou zijn.

De procedurele randvoorwaarden (vanuit de wet) zijn onderzocht met behulp van literatuur, documenten en personen binnen de gemeentelijke organisatie. Literatuur over ruimtelijk bestuursrecht en aanbestedingsrecht, presentaties over de wet ruimtelijke ordening en een gesprek met de deskundige gemeenteambtenaar. Het is in het belang van de gemeente dat deze informatie correct en betrouwbaar is. Zodoende wordt er van uitgegaan dat de informatie die hiervoor gebruikt is, betrouwbaar is.

Informatie over de keuzemogelijkheden en gevolgen ervan is verkregen uit de literatuur (modellen), uit de cases (dus van documenten en personen) en tot slot middels een workshop. Bij die workshop is geobserveerd. Deelnemers waren vier gemeenteambtenaren, van de beleidsterreinen Economische Zaken, Verkeer, Strategie (stedenbouw) en de projectleider van Avenue2. Dit is weliswaar een secundaire bron (echte stakeholders zouden een primaire bron vormen), maar deze gemeenteambtenaren hebben allen ervaring en bekleden een seniorfunctie. De workshop is voorgezeten door een senior beleidsmedewerker van de afdeling Strategische Beleidsontwikkeling. Er is voor de workshop gekozen als onderzoekstechniek omdat dit de effectieve werkvorm is waarmee op een interactieve manier inzicht kan worden verkregen, inhoudelijk en procesmatig. Dit is bereikt door vanuit verschillende invalshoeken te exploreren en te discussiëren. De workshop heeft geresulteerd in de mogelijkheid om te evalueren of de voorgestelde manier van werken zou kunnen aanslaan in deze case.

3. Theoretische analyse

De theoretische analyse van de problematiek in de case Avenue2 is als volgt opgezet. Allereerst is het soort project beschreven waaronder Avenue2 in een nader te bepalen mate te categoriseren is. De gemeente 's-Hertogenbosch wil op termijn een gebied ontwikkelen, oftewel dit betreft een *gebiedsontwikkeling*. De kenmerken van dit soort projecten wordt in paragraaf 3.1 beschreven, evenals de fasen van het ontwikkelproces. Aangezien het in dit onderzoek om de fase *planvorming* gaat, is vervolgens in paragraaf 3.2 een beschrijving gegeven van *planvormingsbenaderingen*. Een planvormingsbenadering is een filosofie van waaruit geredeneerd wordt bij het ontwerpen en doorlopen van een planvormingsproces. Een dergelijke benadering kan gezien worden als een insteek (een manier van denken) waarmee de activiteiten (om tot een plan te komen) ingegaan wordt. Dit betekent niet per se dat hierdoor andere activiteiten zullen plaatsvinden wanneer een andere benadering gehanteerd wordt. Een verschil tussen planvormingsbenaderingen kan bijvoorbeeld zijn dat bij conflicterende belangen naar consensus of naar compromissen wordt gestreefd. In het geval dat men consensus nastreeft, debatteert men net zo lang tot er overeenstemming is en partijen het eens zijn. In het geval men naar compromissen streeft, wordt gedebatteerd tot er een oplossing ontstaat waar de partijen zich in kunnen vinden (dit behoeft geen overeenstemming te zijn). Planvormingsbenaderingen hebben dus enkele onderscheidende kenmerken. Drie planvormingsbenaderingen zijn in dit hoofdstuk beknopt beschreven en onderling vergeleken op onderscheidende kenmerken. Vervolgens is in paragraaf 3.3 beschreven vanuit welke benadering de case Avenue2 beschouwd is; de strategische planvormingsbenadering. Er is voor de strategische benadering een model ontwikkeld voor de Amerikaanse publieke sector dat in acht stappen beschrijft hoe tot een plan te komen voor een gebiedsontwikkelingsproject. Dat betreft dus een algemeen procesontwerp voor planvormingsprocessen van gebiedsontwikkelingen. In paragraaf 3.3 is het model toegelicht.

De relaties die hieraan ten grondslag liggen, zijn de volgende. Om een plan te vormen voor een gebiedsontwikkeling, wordt een planvormingsproces doorlopen. Hoe dat planvormingsproces ingericht is (procesontwerp), wordt bepaald door de manier waarop de planner (de gemeente 's-Hertogenbosch) het planvormingsproces benadert (de planvormingsbenadering). De te verkiezen planvormingsbenadering hangt af van de projectkarakteristieken (ambitie van de gemeente en de context waarin het project zich begeeft). Schematisch is dat als volgt in een theoretisch raamwerk weer te geven.



Figuur 5: Theoretisch raamwerk

3.1 Gebiedsontwikkeling

Het uiteindelijke resultaat is een (integrale) gebiedsontwikkeling. Om die reden wordt in deze paragraaf dat concept uiteengezet. Verscheidene collega-auteurs van scripties trachtten het onderzoeksobject 'gebiedsontwikkeling' op basis van literatuur te beschrijven (Kop, 2007; Van der Weerd, 2007; Bressers, 2007). Uit deze beschrijvingen is een rode draad geïdentificeerd, welke de belangrijkste kenmerken van '(integrale) gebiedsontwikkeling' bevat.

Bressers (2007) beschrijft gebiedsontwikkeling als een governance-vorm, een aanpak waarbij sprake is van een meer horizontale beïnvloeding van de overheid op maatschappelijke en private partijen, in plaats van een dominante, verticale relatie. Hieruit kan worden opgemaakt dat er dus een veelheid aan publieke, private en maatschappelijke partijen betrokken is, die interacteren in een horizontaal netwerk (geen hiërarchische of marktstructuur).

Van der Weerd (2007) geeft eerst aan dat het om de 'ontwikkeling' van een 'gebied' gaat. Net als Bressers (2007) komt hij tot de conclusie dat het gebied niet vooraf gedefinieerd is en per project een ander schaalniveau kan hebben. Zeker is wel dat het niet om een enkel object gaat. 'Ontwikkeling' impliceert dat het om een proces gaat waarbij iets vernieuwd of verbeterd wordt. De toevoeging 'integraal' behelst dat alle functies binnen de gebiedsontwikkeling op basis van gewenste

samenhang als geheel worden beschouwd en dat er een totaalplan gevormd wordt dat alle functies omvat. Het aantal functies en belanghebbenden bepaalt de complexiteit van de integrale aanpak (Van der Weerd, 2007).

Kop (2007) voegt hier nog aan toe dat gebiedsontwikkelingsprojecten gecoördineerde inzet vergen van publieke (en private) partijen op verschillende niveaus (gemeente, provincie, rijk). Ten tweede stelt hij dat overheden vaak niet in staat zijn dergelijke projecten alleen uit te voeren en de inbreng van andere partijen nodig hebben. Ten derde beschrijft hij als kenmerk dat in gebiedsontwikkelingsprojecten niet alleen sprake is van meerdere verlangens en voorkeuren die tegenstrijdig (kunnen) zijn, maar ook dat deze veranderen in de tijd (dynamisch zijn) (Klijn et al, 2006 in Kop, 2007). Over de toevoeging 'integraal' zegt Kop dat hiermee wordt bedoeld de samenhang tussen fysiek- ruimtelijke, economische en sociaal-culturele aspecten in het ontwikkelingsproces, maar ook het vermogen kennis en vaardigheden te integreren (Daamen, 2005 in Kop, 2007). Ook hij benadrukt dus dat het bij 'integraal' gaat om samenhang tussen de delen die een geheel zouden moeten vormen.

In hun boek over publiek private samenwerkingsvormen onderscheiden Bult-Spiering en Dewulf (2006) een zevental karakteristieken van complexe stedelijke ontwikkelingsprojecten in vergelijking tot objectontwikkeling. De meeste overlappen de hiervoor aangegeven kenmerken van gebiedsontwikkeling en staan meer op één niveau dan de voornoemde kenmerken. De zeven onderscheiden karakteristieken zijn:

- Ontwikkeling van een gebied, in plaats van een object
- Multi-functie benadering; integratie van functies
- Omvangrijke financiële investeringen
- Een langdurig en dynamisch planvormings- en ontwikkelingsproces
- Multi-actor benadering; veelheid aan betrokkenen
- Complexiteit; projectinhoudelijk en qua organisatie vanwege de multi-functie en multi-actor benadering
- Toegevoegde waarde die gecreëerd wordt dankzij de hogere kwaliteit van de oplossing, de aangepaste doelen en belangen, de afstemming met ontwikkelingen in aangrenzende gebieden en de verdeling van risico's

Belangrijke toevoegingen zijn dat het om omvangrijke financiële investering en gaat, het een langdurig proces betreft en dat in gebiedsontwikkeling waarde toegevoegd kan worden door het integraal aan te pakken in samenwerking met stakeholders. Dit biedt kansen om een hogere kwaliteit te bereiken van de oplossing en het proces te versnellen (synergie).

3.1.1 Overzicht proces- en productkenmerken

Het concept integrale gebiedsontwikkeling is in de literatuur dus gedefinieerd en beschreven op basis van kenmerken. Deze vallen uiteen in proces- en productkenmerken.

Integrale gebiedsontwikkeling kent de volgende **proceskenmerken**:

- Een complex, langdurig (besluitvormings) proces, er is dus sprake van stappen/fasen;
- Interactie tussen betrokken stakeholders (multi-actor) in een netwerk. Hierbij zijn verschillende samenwerkingsvormen mogelijk. De manier van samenwerken wordt bepaald door een aantal eigenschappen die een gebiedsontwikkelingsproject eigen is;
- Het betreft een dynamisch proces, waarbij dynamiek volgens De Bruijn et al (1999) inhoudt dat de inhoud van problematiek kan wijzigen in de tijd (bijvoorbeeld door nieuwe informatie).

Integrale gebiedsontwikkeling kent de volgende **productkenmerken**:

- Meervoudig ruimtegebruik (multi-functie), elkaar versterkende functies (synergie);
- Het vraagt om omvangrijke financiële investeringen (waarschijnlijk een reden voor samenwerken).
- Heeft tot doel waarde toe te voegen in de vorm van hogere ruimtelijke kwaliteit en betere afstemming met de omgeving;

Tabel 1 geeft een overzicht van de proces- en productkenmerken van integrale gebiedsontwikkeling, zoals deze in dit onderzoek worden onderscheiden.

Tabel 1: Overzicht proces- en productkenmerken integrale gebiedsontwikkeling

Integrale gebieds-ontwikkeling (IGO)	Proceskenmerken	Complex	Interactie met stakeholders in netwerk
			Politieke en maatschappelijke context
			Tijdsbestek (langdurig)
		Dynamisch	Wijzigende problematiek
	Productkenmerken	Meerv. ruimtegebr.	Elkaar versterkende functies
		Kostbaar	Grote omvang financiële investeringen
		Voegt waarde toe	Hogere ruimtelijke kwaliteit + betere afstemming

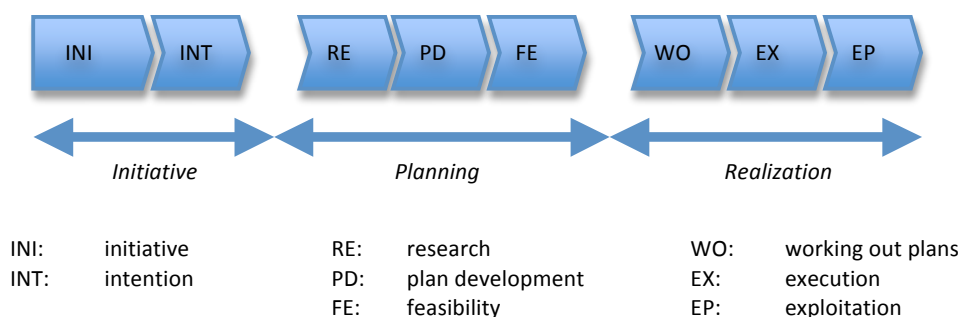
In dit onderzoek wordt voor het begrip **stakeholder** de veel gebezigde definitie van Freeman aangehouden. Een stakeholder is *een groep of individu die/dat wordt beïnvloed door organisatiedoelen of de organisatiedoelen kan beïnvloeden* (Freeman, 1984 in Mitchell et al, 1997).

Het begrip **complexiteit** wordt door vele auteurs genoemd rond het begrip gebiedsontwikkeling. De Bruijn et al (1999) vinden kenmerkend aan complexe problemen dat er *geen objectiveerbare oplossing beschikbaar is die voor de betrokken partijen gezaghebbend is*. Dat betekent dat er altijd een afweging gemaakt zal moeten worden. Driessen et al (2001) presenteren vijf factoren die de complexiteit van een project bepalen:

- De aanzienlijke, technische doelen
- Het netwerk van stakeholders
- De regerings- en maatschappelijke context
- Het tijdsbestek dat het project beslaat
- De financiële scope van het project

3.1.2 Fasering gebiedsontwikkelingsproject

Het gegeven dat gebiedsontwikkeling als proces gezien kan worden, impliceert dat er een fasering mogelijk is. Fasering in dergelijke projecten moet in lijn zijn met wettelijk voorgeschreven procedures. De fasering van een stedelijk ontwikkelingsproject wordt door Bult-Spiering en Dewulf (2006) als volgt weergegeven.



Figuur 6: Projectfasering van een (integraal) gebiedsontwikkelingsproject (Bult-Spiering & Dewulf, 2006)

In dit onderzoek is deze projectfasering als uitgangspunt genomen. De fase *planning* (planvorming) van het project Avenue2 is waar dit onderzoek zich op richt. *Planvorming houdt in het zoeken naar gedeelde doelen en oplossingen en regelingen treffen ten aanzien van bijvoorbeeld kosten, risico's en controlemechanismen* (Bult-Spiering & Dewulf, 2006).

In dit onderzoek wordt onder **integrale gebiedsontwikkeling** verstaan:

Een langdurig, complex, dynamisch proces van initiatief, planvorming en realisatie binnen een bepaalde politieke en maatschappelijke context dat leidt tot een technisch complex, kostbaar product (daadwerkelijke invulling van een gebied,

waarbij functies samenhangend met elkaar en met de omgeving worden ontwikkeld), waarbij het proces gekenmerkt wordt door interactie van relevante stakeholders in een netwerk. Doel van de integrale aanpak is een hogere ruimtelijke kwaliteit te bewerkstelligen dan bij realisatie van afzonderlijke objecten.

3.2 Planvormingsbenadering

In dit onderzoek gaat het om de fase waarin het plan voor Avenue2 gevormd wordt: het planvormingsproces. In de literatuur worden enkele wijzen onderscheiden waarop een planvormingsproces benaderd kan worden, oftewel, volgens welke filosofie een planvormingsproces ingericht en doorlopen kan worden. In de literatuur worden dit planvormingsbenaderingen (*planning approaches*) genoemd. In dit onderzoek wordt onder een **planvormingsbenadering** verstaan:

Een filosofie, een set van uitgangspunten, vanuit welke een proces tot planvorming ingericht en doorlopen kan worden.

De Graaf (2005) onderscheidt een aantal planvormingsstromingen, waarvan *planvorming als leerproces* de meest recente benaderingen bevat. Planvorming als leerproces wordt sinds jaren zeventig gebezigd. Planvorming als leerproces betekent dat de planvorming open staat voor de omgeving en in staat is zichzelf te organiseren (De Graaf, 2005). Deze stroming gaat uit van een turbulente en complexe omgeving en een stakeholderspecifieke interpretatie van de omgeving. Het betreft dus een dynamische omgeving, waarin plannen constant mee moeten veranderen. Deze stroming sluit aan bij de huidige ontwikkeling dat gemeenten te maken krijgen met een steeds turbulenter en complexere omgeving, waarin stakeholders (en hun belangen) belangrijk zijn.

Stakeholders en hun doelen en belangen zijn uitgangspunt voor het ontwikkelen van alternatieven, zodat een sociaal wenselijke oplossing ontstaat. Planvorming wordt benaderd als leerproces, hetgeen ook wil zeggen dat stakeholders een bron van kennis en informatie vormen en op basis daarvan noodzakelijk zijn in het planvormingsproces. Bovendien vormen stakeholders een bron van noodzakelijke middelen voor de implementatie van het plan. Deze stroming probeert een brug te slaan tussen planvorming en implementatie van het plan, door stakeholders die noodzakelijk zijn voor implementatie ook in de planvorming te betrekken (De Graaf, 2005). Van de stroming *planvorming als leerproces* zijn drie richtingen geanalyseerd (communicatieve, interactieve en strategische planvormingsbenadering).

3.2.1 Communicatieve planvormingsbenadering

Communicatieve planvorming is democratisch. Alle stakeholders (met hun doelen/belangen) worden betrokken, en met behulp van de stakeholders wordt een plan ontwikkeld. Deze benadering streeft naar consensus onder al die stakeholders. Evenveel macht voor iedereen (ook voor van zichzelf minder machtige stakeholders) is een uitgangspunt (Healy, 1994). Dit zou zich moeten uiten in gelijke kansen om argumenten naar voren te brengen (De Graaf, 2005). Communicatie en verhandeling (het gesprek) zijn de belangrijkste elementen van deze benadering. De discussie zal leiden tot empathie voor elkaars standpunten en uiteindelijk leiden tot een gedeeld begrip (**consensus**), op basis waarvan breed gedragen oplossingen kunnen worden gevonden.

Het communicatief benaderen van een planvormingsproces betekent ook ontdekken wat het plan(vormingsproces) zou moeten zijn, in plaats van veronderstellen wat het moet zijn. De rol van de planner houdt vele taken in: *Participation in public debate, conflict management, mediation with the primary aim of reaching fair solutions founded on arguments that are not power-based to an extent intimidating to other participants* (Sager, 2006). Stakeholders kunnen dus gezien worden als partners in een specifiek ontwikkelingsproject en moeten op grond daarvan bij het proces betrokken worden.

Deze benadering richt zich meer op het proces dan op het product van planning. Het leren door te doen is belangrijker dan het verkrijgen van een 'product'. Het vergaren van kennis staat centraal (*learning-by-doing-and-experiencing course* (Innes, 1996)).

3.2.2 Interactieve planvormingsbenadering

Binnen de interactieve planvormingsbenadering wordt, in tegenstelling tot communicatieve planvorming, wél rekening gehouden met onderhandelingsaspecten en middelen die noodzakelijk zijn om een plan te implementeren (De Graaf,

2005). Doel van interactieve planvorming is om een evenwichtige selectie van participanten te maken (een netwerk te activeren) en daarmee een plan te maken, in tegenstelling tot communicatieve planvorming waarin alle stakeholders worden betrokken. Bovendien wordt volgens interactieve planvorming rekening gehouden met een ongelijke verdeling van middelen onder stakeholders. Stakeholders hebben verschillende waarden, belangen en doelen. Het begrip *netwerk* met daarbinnen het begrip *middelen* (waarover stakeholders kunnen beschikken) is in bijlage 1 nader toegelicht.

Rol van de planner is om het communicatieproces te managen (sturen), zodat de stakeholders **compromissen** kunnen bereiken. Het vastleggen van het proces kan in het procesontwerp geschieden (Edelenbos en Klijn, 2005). Interactief benaderen betekent ook dat het proces wordt ingegaan zonder vooraf vastgesteld doel. Interactieve benaderingen besteden volgens De Graaf (2005) weinig aandacht aan de context en de inhoud.

Er komen in de literatuur vier karakteristieken naar voren. Interactieve planvorming:

- kent een groot bereik onder stakeholders (breedte van interactie)
- wordt gekenmerkt door een grote mate van openheid van het proces (diepte van interactie)
- houdt rekening met de positie van stakeholders ten opzichte van elkaar (middelenverdeling)
- betreft in een vroeg stadium de stakeholders

3.2.3 Strategische planvormingsbenadering

Door De Graaf en Dewulf (2006) wordt onder een strategie vervat *het tegelijkertijd bepalen van doelen en middelen, dus (1) Wat wil je bereiken?* en *(2) Hoe wil je dat bereiken?* In tegenstelling tot de eerder gepresenteerde benaderingen, probeert de strategische benadering dus niet alleen een antwoord te krijgen op de vraag: wat wil je (en wat willen stakeholders) bereiken? Het is ook relevant te bedenken op welke manier dat (gezamenlijke) doel behaald kan worden: de implementatie van het plan. Daarnaast komt uit de definitie van strategie van Croon (1973) naar voren dat zowel naar de interne organisatie als naar de omgeving gekeken wordt.

De Graaf en Dewulf (2006) noemen strategische planvorming *een manier van denken die bestaat uit verschillende elementen*. Deze elementen zijn:

- Intern en extern gericht

De interne organisatie en de externe omgeving dienen voortdurend aan elkaar gekoppeld te worden voor een goede afstemming van de organisatie op de omgeving (en andersom). Intern gestelde doelen en middelen moeten kunnen omgaan met de externe omgeving van de organisatie. In de externe omgeving bevinden zich kansen en bedreigingen.

- Toekomst georiënteerd (lange termijn en korte termijn)

Een organisatie stelt lange termijn doelen van wat men wil bereiken in tien tot vijftien jaar. Korte termijn doelen kunnen in dit perspectief geplaatst worden en zodoende bijdragen aan de lange termijn doelen. Lange termijn doelen geven dus richting aan korte termijn doelen. Albrechts et al (2001) noemen dit element bij de casus Hannover een *solide combinatie van lange termijn visies en korte termijn pragmatisme*.

- Stakeholders bepalen succes

Organisaties met een strategische benadering stellen hun doelen op basis van de waarden en wensen van stakeholders. Het planvormingsproces is pas geslaagd als de stakeholders (de klanten) tevreden zijn. Daarnaast hebben stakeholders de beschikking over middelen die ze kunnen inbrengen om het plan te implementeren.

- Strategie en implementatie

Niet alleen doelen worden bepaald, maar ook wordt de manier bepaald waarop de doelen bereikt kunnen worden en welke middelen daarvoor nodig zijn. Dit betreft de afstemming van ambitie en middelen.

- Bottom up en top-down

Top-down doelen (ambitie) worden bepaald door het management en bottom up doelen worden bepaald door werkvloerprocessen (die de haalbaarheid bepalen). Door doelen bottom up en top-down te stellen zou er sprake zijn van draagvlak binnen de organisatie en steun vanuit het management.

3.2.4 Overzicht planvormingsbenaderingen

Tabel 2 geeft een overzicht van de planvormingsbenaderingen en de uitgangspunten die daarbij horen (om een planvormingsproces in te richten en te doorlopen).

Tabel 2: Overzicht van de gepresenteerde planvormingsbenaderingen

Aspect	Communicatieve	Interactieve	Strategische
Doel	Consensus creëren via sociale processen	Compromissen bereiken tussen stakeholders in een netwerk via onderhandeling	Ontwikkelen van een gezamenlijke strategie en commitment daaraan bereiken onder key-stakeholders
Interactie (reden van)	Gelijkwaardigheid	Wederzijdse afhankelijkheid	Afhankelijkheid en hogere kwaliteit
Interactie (breedte van)	Alle stakeholders	Veel stakeholders, maar selectie (niet alle)	Selectie van relevante stakeholders
Interactie (diepte van) <i>Ladder van participatie</i>	Stakeholders zijn partners	Er wordt verschil gemaakt o.b.v. middelenverdeling	Verskil o.b.v. pragmatische overwegingen (waaronder de middelenverdeling)
Focus (proces/product)	Proces	Proces	Proces én product
Rol van de planner	Participeren in het publieke debat, conflictmanagement, bemiddeling (met als doel bereiken van groepsconsensus over oplossingen)	Procesmanager	Procesmanager met strategische mentaliteit
Succesfactoren	- Bereiken groepsconsensus - Groepsprocessen - Kritisch analyseren van de mening van stakeholders - Zelfreflectie (learning by doing and experiencing)	Zoveel mogelijk van de ontstane ideeën in het uiteindelijke plan	- Klanttevredenheid (stakeholders) - Optimale afstemming tussen organisatie (intern) en omgeving (extern) - Kunnen ontwikkelen van een gezamenlijke strategie waaraan key-stakeholders zich willen committeren

De communicatieve benadering heeft als sterk punt de mogelijkheid om eerlijkheid en gelijkheid onder stakeholders na te streven. Dit maakt het ook tot de meest idealistische maar minst realistische benadering voor een project als Avenue2. Het is namelijk in praktijk heel moeilijk om op een gelijke manier rekening te houden met alle belangen. De interactieve benadering gaat wel uit van ongelijkheid tussen stakeholders. Het realiseren van compromissen zal voor voortgang van het proces zorgen. Hierdoor is dit een realistischer en minder trage manier van planvormen. Echter de interactieve benadering wordt bekritiseerd om de procesgerichtheid (minder op inhoud gefocust). Daarnaast kan een compromis als een té vrijblijvende verbintenis opgevat worden. De gemeente zal op enig moment (private) partijen willen kunnen binden, zodat ze daadwerkelijk samen met de gemeente gaan investeren in Avenue2. De strategische benadering tot slot, is proces- én productgericht en houdt ook rekening met implementatie van de plannen. De strategische benadering maakt onderscheid tussen stakeholders (positionering ten opzichte van elkaar) en houdt rekening met de wederzijdse afhankelijkheid die daaruit voortvloeit. Bovendien wordt aangestuurd op commitment aan samen gestelde doelen, waarmee de benadering nog een stapje verder gaat dan de interactieve planvormingsbenadering door ook implementatie van het plan te 'verzekeren'. Bij die samen te stellen doelen (waarvoor al dan niet compromissen gesloten zullen moeten worden) zit ook direct een mogelijk zwak punt van alle benaderingen: bij aanvang van het proces is het einddoel nog niet (exact) bekend.

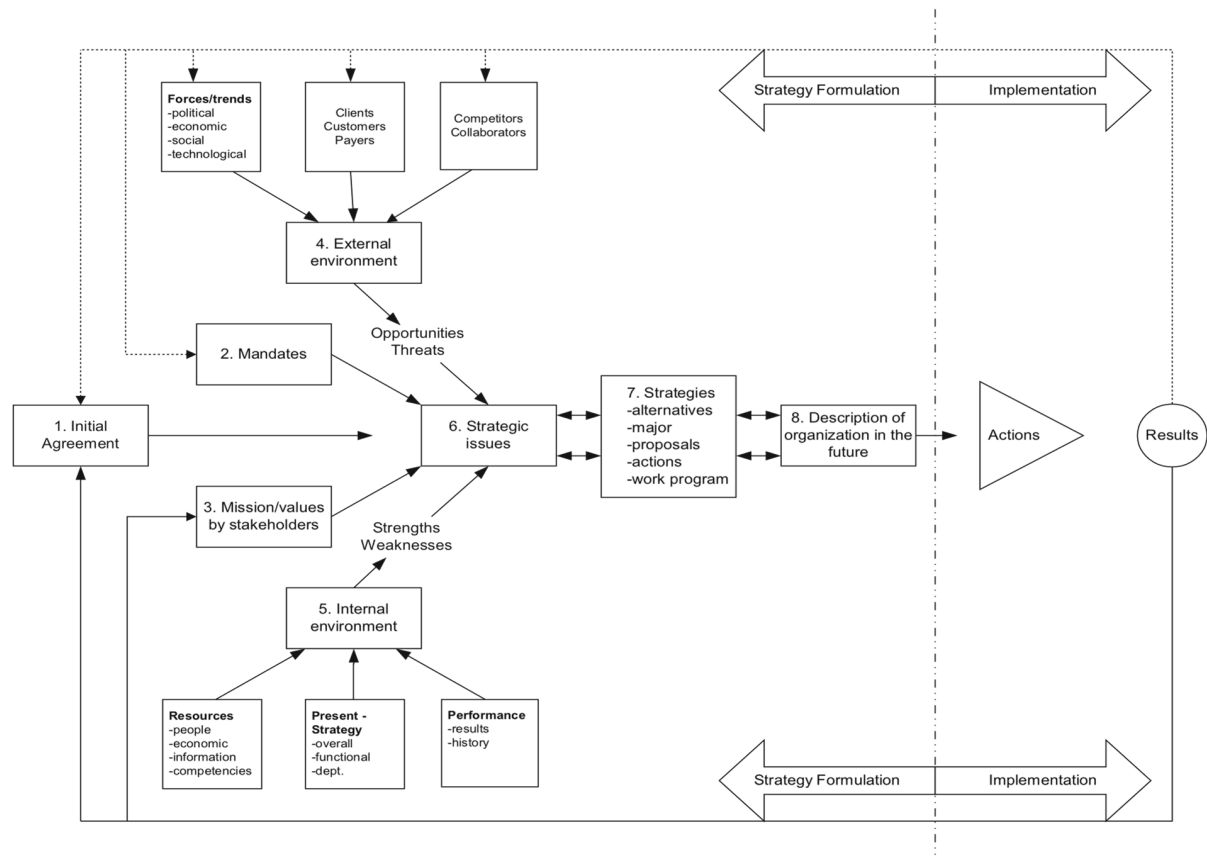
Dit wordt samen met stakeholders bepaald. Bij Avenue2 is dit geen nadeel voor de gemeente, omdat het einddoel nu ook nog niet (exact) vastligt. Bij alle benaderingen zal de gemeente aangewezen zijn op stakeholders in de planvormingsfase, vanwege afhankelijkheid waarvan sprake is binnen dit project. Bij strategische planvorming is het mogelijk dat een gemeente de regie moet delen in de uitvoeringsfase en mogelijk in een deel van de planvormingsfase, vanwege samenwerking met private partijen. Een groot voordeel hiervan is dat ook risico's gedeeld of overgedragen zouden kunnen worden.

3.3 Strategische planvormingsbenadering Avenue2

Volgens De Graaf (2005) doen gemeenten er verstandig aan planvormingsprocessen strategischer te gaan benaderen. In Nederland is meer aandacht geweest voor interactieve planvorming, maar de pragmatischer strategische benadering sluit beter aan bij ontwikkelingen als terugtrekkende overheid, decentralisatie en heeft meer aandacht voor implementatie van plannen. Dit is een belangrijke reden om in dit onderzoek gebruik te maken van de strategische planvormingsbenadering om op basis hiervan de case Avenue2 te analyseren. De motivatie komt daarnaast voort uit de beschouwing (paragraaf 3.2) van de sterke en zwakke punten van de verschillende benaderingen en de mogelijkheden van de benaderingen voor de gemeente 's-Hertogenbosch en het project Avenue2. Er blijkt dat de gemeente ook de focus op het product heeft, omdat van Avenue2 verwacht wordt dat de ontwikkeling bij kan dragen aan de kwaliteit van de stad als geheel. Omdat de gemeente gewend is op een interactieve wijze haar beleid te vormen, zouden waar gewenst enkele interactieve elementen kunnen worden opgenomen in een strategisch planvormingsproces van Avenue2. Volgens De Graaf (2005) sluiten de twee benaderingen elkaar niet uit.

Een procesontwerp dat wordt ingericht op basis van strategische uitgangspunten en waar gewenst interactieve elementen, focust niet alleen op het proces om tot een plan te komen, maar houdt juist ook de implementatie (het product) in het vizier. Ambitie en haalbaarheid worden niet los van elkaar gezien. Een strategisch procesontwerp wordt gemaakt in de veronderstelling dat stakeholders zich ten opzichte van elkaar positioneren op basis van wederzijdse afhankelijkheid. Samen kunnen stakeholders een hogere kwaliteit realiseren. Het doel zal zijn om met relevante stakeholders gezamenlijke doelen te formuleren én commitment aan samen gestelde doelen te creëren. Waarover geen overeenstemming bestaat, zullen (in onderhandeling) compromissen gesloten worden door stakeholders, zodat een plan opgesteld wordt waar de betrokken stakeholders zich in kunnen vinden. Vervolgens committeren stakeholders zich ook aan het plan om dit (samen) te realiseren (implementatie). De rol van de gemeente zal zijn die van procesmanager met een strategische mentaliteit. De strategische mentaliteit betekent het constant redeneren vanuit de vijf elementen van de strategische benadering. Het planvormingsproces is succesvol als stakeholders tevreden zijn (met het plan) en als er waar mogelijk ideeën van stakeholders zijn opgenomen in het plan. Waar dat niet mogelijk is om ideeën op te nemen, zal goed *gemotiveerd* afgeweken moeten worden.

In de literatuur van strategische planvorming is een veel gebruikt model het model van Bryson en Einsweiler (1988, in De Graaf & Dewulf, 2006). Het model van Bryson en Einsweiler geeft weer hoe in acht stappen strategieën ontwikkeld kunnen worden voor strategische kwesties bij een ruimtelijke ontwikkeling als Avenue2. Het model is afkomstig uit het Amerikaans bedrijfsleven. Bryson en Einsweiler proberen het bedrijfsmatige model toe te passen in de publieke sector in de Verenigde Staten, door een overheidsinstelling als groot bedrijf te beschouwen. In Figuur 7 wordt het model schematisch weergegeven. In de daarop volgende tekst worden de stappen kort toegelicht.



Figuur 7: Strategisch planvormingsmodel (bron: De Graaf, 2005)

1. Initial agreement: Het proces begint volgens Bryson en Einsweiler met een overeenkomst tussen de belangrijkste stakeholders (key-stakeholders), waarvan het noodzakelijk is steun te hebben tijdens het proces en tijdens de implementatie. In die overeenkomst worden procesafspraken gemaakt en worden doelen en scope bepaald. In ruimtelijke ontwikkelingen bevinden die besluitvormers zich vaak binnen meerdere organisaties (publiek en privaat) en op verschillende niveaus (gemeente, provincie, ministerie). Al deze besluitvormers uit verschillende organisaties zullen op hoofdlijnen een tot gezamenlijk doel moeten komen om een effectief planvormingsproces te krijgen.

2. Mandates: *Mandates* zijn de beperkingen waar de projectorganisatie mee van doen heeft en de mandaten (bevoegdheden) die ze heeft. Publieke planvormers hebben met meer beperkingen te maken, dan planvormers in de wereld van het bedrijfsleven. Binnen ruimtelijke ontwikkelingen komen *mandates* voort uit de wet, maar ook uit beleid en uit de politieke arena (bijvoorbeeld afspraken en besluitvorming). Zowel beperkingen als mandaten (bevoegdheden). Het niet in acht nemen van de *mandates* kan tot *behoorlijke problemen leiden* (De Graaf, 2005).

3. Mission and values by stakeholders: De derde stap is het duidelijk krijgen van de missie van de projectorganisatie, de uitgangspunten, randvoorwaarden en wensen. Deze missie en eisen moeten in relatie tot de eisen en wensen van stakeholders gezien worden. De projectorganisatie zal een goed beeld moeten hebben van de verschillen en overeenkomsten tussen belangen van stakeholders en hoe hun missie daarop afgestemd zou moeten worden. Het komt vaak voor dat er conflicterende belangen onderscheiden kunnen worden, zelfs binnen één (publieke) organisatie.

4. External environment: Alles waar de projectorganisatie geen invloed op kan uitoefenen, wordt gezien als de externe omgeving (Pfeffer en Salancik, 1978 in De Graaf, 2005). In de externe omgeving kan men kansen en bedreigingen voor het project onderscheiden. Doel van deze stap in het planvormingsproces is om die kansen en bedreigingen inzichtelijk te maken. Volgens De Graaf (2005) zijn externe krachten die het project beïnvloeden afkomstig uit bijvoorbeeld de politiek, gebruikers, (subsidie)fondsbeheerders en concurrenten. De projectorganisatie zal de kansen moeten benutten en de bedreigingen (risico's) voor ogen moeten hebben.

5. *Internal environment*: Stap 5 wordt, zoals in Figuur 7 te zien is, tegelijk beschouwd met stap 4. Niet alleen zal de externe omgeving beschouwd moeten worden, ook verdient het volgens Bryson en Einsweiler de aanbeveling om de sterke en zwakke punten van de eigen organisatie goed voor ogen te hebben. In tegenstelling tot de externe omgeving, wordt de interne omgeving gevormd door de zaken waar de organisatie wél controle over heeft. Bryson en Einsweiler (1988, in De Graaf, 2005) beschrijven dat als volgt: *To identify strengths and weaknesses, the organization might monitor resources (inputs), present strategy (process) and performance (outputs)*. Met andere woorden het inzichtelijk maken waartoe de organisatie in staat is.

6. *Strategic issues*: Uit de eerste vijf stappen kan de organisatie 'strategische kwesties' identificeren. *Strategic issues are those fundamental questions that affect the organization's mandates, mission values, product or service level and mix, clients or users, costs, financing, or management* (De Graaf, 2005). De reden waarom stappen 4 en 5 tegelijkertijd uitgevoerd worden, is dat een vergelijking tussen de externe kansen en bedreigingen en de interne sterke en zwakke punten leidt tot de strategische kwesties van het project. Er kan bezien worden of de in stap 5 geïdentificeerde capaciteiten van de organisatie voldoende zijn om om te gaan met de kansen en bedreigingen in de externe omgeving (binnen de kaders van de *mandates* en beïnvloed door stakeholders).

7. *Strategy development*: De bedoeling van de zevende stap is het bedenken van een aanpak (strategieën) om tot oplossingen voor de strategische kwesties te komen (De Graaf, 2005). Dat betekent het nastreven van een optimale afstemming tussen de organisatie en de omgeving, het afstemmen van ambities (plannen) op mogelijkheden. Met het schaakspel als analogie: er wordt steeds bedacht hoe de tegenstander zal reageren op een bepaalde zet (een strategie). Volgens De Graaf (2005) is een effectieve strategie in de publieke sector, een strategie die beantwoordt aan de wensen van stakeholders. De publieke sector zal bij het formuleren van strategieën aan meer *mandates* gebonden zijn dan de private sector.

8. *Description of the organization in the future*: Stap 8 is het formuleren van een visie van succes, zoals de organisatie daar tegenaan kijkt. Dat toekomstbeeld zal idealiter bereikt worden bij uitvoeren van de in stap 7 bedachte strategieën. Volgens Bryson en Einsweiler (1988, in De Graaf, 2005) komen in deze beschrijvingen van de toekomstige situatie aan bod: de missie van de organisatie, de basisstrategieën, de prestatiecriteria, belangrijke besluitvormingsregels en de ethische voorschriften voor de medewerkers. Deze stap is bedoeld om achteraf of onderwijl het succes te evalueren en waar nodig de organisatie bij te sturen (verbetercyclus).

Het model van Bryson en Einsweiler geeft het proces weer voor een organisatie om tot strategieën te komen voor strategische kwesties die voortkomen uit beperkingen, mandaten, eisen en wensen van stakeholders en het ontbreken van een goede afstemming tussen de ambities van de organisatie en de middelen die de organisatie heeft om die ambities te verwezenlijken. Succesfactor van strategische planvorming is het zorgen voor een optimale afstemming tussen de interne en externe omgeving. Het model is echter bedacht voor de publieke sector in de Verenigde Staten en afkomstig uit het bedrijfsleven. In hoofdstuk 4 wordt daarom geanalyseerd in hoeverre dit model toepasbaar is voor de Nederlandse publieke sector binnen ruimtelijke ontwikkelingen.

4. Empirische analyse

Met het bestuderen van drie planvormingsprocessen is getracht inzichtelijk te maken welke stappen uit het strategisch planvormingsmodel (en in welke volgorde) worden doorlopen in een planvormingsproces in de Nederlandse praktijk en vooral waarom voor die stappen is gekozen. De projectleiders van de drie projecten is gevraagd naar hun motivatie voor keuzes, en hun ervaringen in de vorm van knelpunten en succesfactoren. Aan de analyse heeft het model van Bryson en Einsweiler (1988 in De Graaf & Dewulf, 2006) ten grondslag gelegen.

De bestudeerde cases (planvormingsprocessen van integrale gebieds- of vastgoedontwikkelingen) zijn vergelijkbaar met Avenue2 in die zin dat de gemeente in de initiatieffase nog niet duidelijk had (of wilde maken) hoe het gebied programmatisch in te willen vullen. In alle cases voerde de gemeente de regie, net als dat dit de ambitie is van de gemeente 's-Hertogenbosch bij Avenue2 (zoals blijkt in hoofdstuk 5). Ook wordt in de drie cases door de gemeente samengewerkt met marktpartijen, voortkomend uit afhankelijkheid en de mogelijkheid een hogere kwaliteit te realiseren. De cases zijn geanalyseerd op basis van een case protocol (bijlage 2).

De geanalyseerde cases zijn:

1. Scheveningen Haven, gemeente Den Haag (bevindt zich in de fase van planvorming)
2. Paleiskwartier, gemeente 's-Hertogenbosch (bevindt zich in de realisatiefase)
3. A2 Maastricht, gemeente Maastricht, RWS, Provincie Limburg en gemeente Meerssen (bevindt zich in de fase van planvorming)

De eerste drie paragrafen gaan elk beknopt op een case in. Er is ingegaan op stakeholders en (verklaringen voor) het verloop van het planvormingsproces. De volledige resultaten van de case analyses zijn opgenomen in bijlage 3, 4 en 5. Succesfactoren komen aan de orde in bijlage 6. In paragraaf 4.4 is geconcludeerd hoe (en in welke mate) de stappen van het model van Bryson en Einsweiler terug te vinden zijn in de cases. In de laatste paragraaf, paragraaf 4.5, is een reflectie gegeven op het model van Bryson en Einsweiler. Op grond daarvan is het model aangepast voor de Nederlandse praktijk van planvorming in gebiedsontwikkelingsprojecten.

In de eerste drie paragrafen is van elk van de cases schematisch het planvormingsproces weergegeven in een figuur. De rechthoeken betekenen mijlpalen en onder de horizontale pijlen zijn de activiteiten beschreven om tot de mijlpalen te komen. De verticale pijlen, geven aan wie formeel de beslissing neemt. Belangrijke of opvallende elementen zijn in de tekst kort toegelicht. De figuren zijn niet op schaal getekend (qua tijd).

4.1 Case 1: Scheveningen Haven

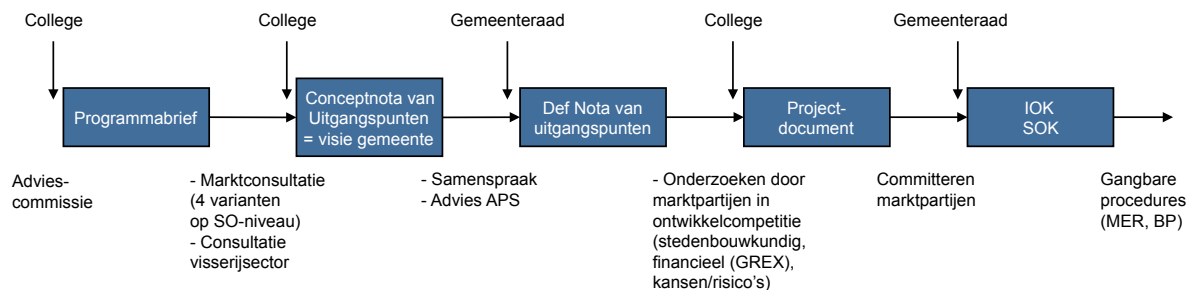
Er gaat in Scheveningen veel (her)ontwikkeld worden, zoals de bekende boulevard. Het vertrek van de Norfolkline uit de haven van Scheveningen was directe aanleiding voor de gemeente Den Haag om het gebied Scheveningen Haven te gaan ontwikkelen. Dit project bevindt zich momenteel in een ver gevorderd stadium van de planvormingsfase. Wonen, toerisme en visserij zijn de belangrijkste functies waar op ingezet wordt. Ook de inpassing van toekomstig RandstadRail lijn 11 naar Scheveningen Haven behoort tot het plan. In het interview met projectleider Verrijn Stuart wordt duidelijk dat de achterliggende gedachte van de gemeente Den Haag is om de noodlijdende visserijsector economisch gezien te versterken (*sense of urgency*). De ondernemers binnen de visserijsector bezitten zelf de grond en opstallen in een deel van het plangebied.

4.1.1 Stakeholders

De gemeente Den Haag is initiatiefnemer en key-stakeholder van het project. Net als bij Avenue2, wist de gemeente niet precies welke programmatische invulling ze het plangebied zou willen geven. De gemeente is, naast de visserijsector, verder afhankelijk van het Hoogheemraadschap en Rijkswaterstaat, die beiden gronden bezitten en eisen stellen op waterhuishoudkundig gebied. Ook is de gemeente afhankelijk van de private (ontwikkende) partijen, die voor de

realisatie van het programma zorg kunnen dragen. RandstadRail kan zorgen voor OV-bereikbaarheid, die belangrijk is voor de aantrekkingskracht van het gebied.

4.1.2 Planvormingsproces



Figuur 8: Schematische weergave planvormingsproces Scheveningen Haven

Opvallend aan het planvormingsproces is de vroege inzet van private partijen als adviseurs in een marktconsultatie (waar de private partijen overigens geen ontwikkelrechten aan kunnen ontleen). Het idee achter de marktconsultatie en consultatie van de visserijsector, is om expertise te benutten, informatie te verkrijgen en een hogere plankwaliteit te bewerkstelligen. Volgens de projectleider is dat een goede keuze geweest. Dit komt doordat marktpartijen nu minder (of niet) voor planaanpassingen achteraf zullen zorgen als ze vroegtijdig in het proces zelf mee hebben gewerkt aan de plannen. Bovendien zullen ze het eens zijn met de stedenbouwkundige kwaliteit van de plannen, omdat de plannen vooraf zijn afgestemd. Onzekerheid over de hoofdkeuze en de financiële haalbaarheid wordt middels de marktconsultatie weggenomen. Het is wel zo dat de marktconsultatie geld kost en dat er tijd geïnvesteerd moet worden, maar het zorgt dus voor veel input, inzicht en plankwaliteit.

Omdat de gemeente Den Haag, net als de gemeente 's-Hertogenbosch, zélf nog geen helder beeld had geformuleerd hoe ze met de kansen van het gebied wilde omgaan, is dus getracht zoveel mogelijk middelen (vooral kennis/informatie) van stakeholders te benutten en draagvlak te creëren (het middel 'steun'). Zodoende was de gemeente zelf beter in staat om tot een visie te komen waarvan zij dacht dat er maatschappelijk draagvlak voor zou zijn.

Gedurende het hele planvormingsproces behoudt de gemeente de regie. Pas in een laat stadium (als de gronden verworven moeten gaan worden) zal de gemeente zich committeren aan private partijen in een intentieovereenkomst (IOK) en later een samenwerkingsovereenkomst (SOK). Als een reden daarvoor wordt flexibiliteit genoemd. Flexibiliteit behouden in het ruimtelijk plan en niet afhankelijk zijn van anderen zou verstandig zijn, omdat er op bepaalde punten nog kan worden toegegeven aan eisen en wensen van stakeholders (die al dan niet later pas de kop op doen).

4.2 Case 2: Paleiskwartier

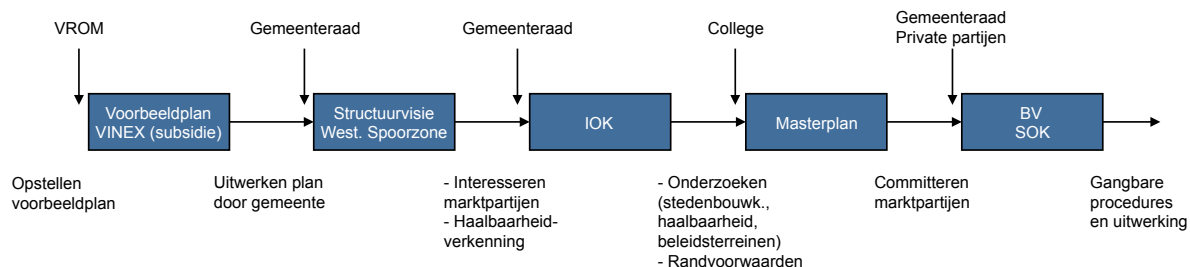
Het Paleiskwartier is een deelgebied van de stationsontwikkeling te 's-Hertogenbosch. De stationsontwikkeling is weer deel van het plan voor de Westelijke Spoorzone. Het Paleiskwartier (18 hectare) betreft een herontwikkeling van het voormalige bedrijventerrein De Wolfsonken, dat in verval was geraakt. Met de Westelijke Spoorzone, waaronder het Paleiskwartier, heeft de gemeente 's-Hertogenbosch ingezet op het creëren van een nieuw, hoogwaardig, stedelijk milieu. Een infrastructurele verbinding tussen de oostelijke en westelijke spoorzone maakte onderdeel uit van de ambitie. Specifiek voor het Paleiskwartier is de ambitie een aantal maal omhoog bijgesteld. Uiteindelijk is in 1996 ingestoken op: *Menging van functies, bijzondere architectuur, een hoogwaardig ingericht openbaar gebied met ondergrondse parkeervoorzieningen en een hoge stedelijke dichtheid* (Bruil et al, 2004). Opvallend is dat de gemeente publiek private samenwerking (proces en organisatie) expliciet als uitgangspunt heeft genoemd. Het project verkeert momenteel in de realisatiefase (uitvoering en exploitatie).

4.2.1 Stakeholders

De gemeente 's-Hertogenbosch is initiatiefnemer en key-stakeholder van het project. Veelal was de grond in handen van de bedrijven op bedrijventerrein De Wolfsonken, maar deels ook van de gemeente in de BIM (NV Bossche

Investeringsmaatschappij). Ook was de gemeente afhankelijk van private (ontwikkende) partijen, die voor de realisatie van het programma zorg kunnen dragen. Daarnaast was de gemeente afhankelijk van de NS inzake de herontwikkeling van het stationsgebouw met een goede verbinding naar de historische binnenstad.

4.2.2 Planvormingsproces



Figuur 9: Schematische weergave planvormingsproces Paleiskwartier

Nadat door de gemeente voor de Westelijke Spoorzone een structuurvisie is bepaald (1994), wordt voor het deelgebied De Wolfsdonken (later Paleiskwartier genoemd) op basis van globale uitgangspunten een intentieovereenkomst (IOK) aangegaan met drie private partijen: KVWS, de Nationale Investeringsbank en ING Vastgoed (uiteindelijk is hier Stichting Pensioenfonds Stork voor in de plaats gekomen). In 1995 wordt de intentieovereenkomst getekend en door de gemeenteraad goedgekeurd. Later (1998) hebben deze partijen een BV opgericht (joint venture) met als basis een samenwerkingsovereenkomst (SOK). Volgens Bruil et al (2004) lag de keuze voor deze partijen voor de hand. Met KVWS en de NIB had men goede ervaringen opgedaan en ING Vastgoed omdat ze een vastgoedpositie bezaten. Deze redenen worden ook door de projectleider genoemd.

Op het moment van de intentieovereenkomst was er nog geen visie geformuleerd voor het deelgebied Paleiskwartier. Deze wordt gezamenlijk ontwikkeld. Op basis van de intentieovereenkomst is door de samenwerkende partijen de Structuurvisie uitgewerkt tot masterplan (met behulp van experts, waaronder stedenbouwkundige Khandekar). Opmerkelijk is dat de gehele gebiedsontwikkeling door de BV wordt bedacht en gerealiseerd. Er is sprake van een gezamenlijke planvorming, gedeelde grondexploitatie en gedeelde vastgoedexploitatie. Ook in de openbare ruimte wordt zodoende door alle partijen geïnvesteerd. De gemeente heeft 75% van de risico's kunnen 'overdragen' plus nog eens een aanspraak kunnen bedingen op 25% van de winst. Hiermee heeft de gemeenteraad zonder slag of stoot ingestemd. Het is in Nederland bijzonder dat een gemeente risicodragend participeert in de vastgoedontwikkeling en dat private partijen delen in de grondexploitatie.

De reden waarom de gemeente risicodragend is gaan optreden en private partijen vroeg in het proces heeft betrokken, komt voort uit afhankelijkheden, onzekerheden en (dus) risico's. Onzekerheden over marktpotentie, enkele *mandates* (hindercontouren) en bodemsanering worden als risico's genoemd. Particulier grondbezit blijkt een belangrijke afhankelijkheid te veroorzaken. Ook blijkt vertrouwen essentieel te zijn om (vroegtijdig) een verregaande samenwerking aan te gaan.

Bijzonder is dat de plannen niet tot nauwelijks tegenstand hebben ontmoet. Vermoedelijk komt dit door de uitgangssituatie waarin het gebied een verloederd bedrijventerrein was. Omdat tijdens de planvorming snel bleek dat de weerstand gering was, zijn stakeholders met weinig macht niet betrokken in het planvormingsproces, behalve bij de wettelijk verplichte inspraakmomenten.

4.3 Case 3: A2 Maastricht

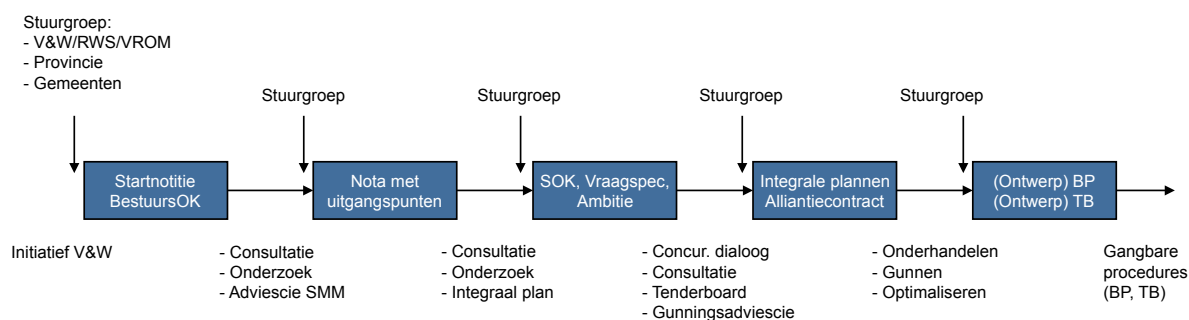
De A2 loopt ter hoogte van Maastricht door de stad. Er is geen scheiding tussen (inter)nationaal, regionaal en lokaal verkeer. Het probleem is de steeds toenemende congestie, de slechtere bereikbaarheid van Maastricht en de afnemende 'leefbaarheid' langs de A2. Er is duidelijk sprake van een *sense of urgency*. De gemeente Maastricht streeft een integrale oplossing na voor de gehele A2-problematiek in de stad, met een groot draagvlak bij de burgers en het bedrijfsleven (Aveco-deBondt, 2002). Dat betreffen infrastructurele oplossingen in combinatie met oplossingen voor het gebied. De

doelen zijn *doorstroming, bereikbaarheid, leefbaarheid* (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2004a). Dit is geconcretiseerd in vijf locaties voor vastgoedontwikkeling (woningen en kantoren), sloop van enkele bestaande opstallen, een passief aankoopbeleid van de gemeente, vormgeving stadsentrees, onderzoek naar maatregelen omtrent leefkwaliteit, optimalisatie van de combinatie infrastructuur en ruimte, geluidwerende voorzieningen en een verbinding met bedrijventerrein Beatrixhaven (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2004a). Het project bevindt zich momenteel in de planvormingsfase. Eind 2008 hoopt men te beschikken over een integraal plan (masterplan).

4.3.1 Stakeholders

Bijzonder is dat de gemeente haar ambitie niet in haar eentje naar buiten heeft gebracht. Vlak na het besluit van de Minister van Verkeer & Waterstaat om de A2 aan te pakken (1999), zijn de handen ineengeslagen met de provincie Limburg en de gemeente Meerssen (overigens zonder dit vast te leggen). Met hulp van een adviesbureau is een verkenning van mogelijkheden gedaan die geresulteerd heeft in een pakket van maatregelen. De gemeente Maastricht, de provincie Limburg en de gemeente Meerssen zijn initiatiefnemer en later is hier RWS aan toegevoegd in een publiek publieke samenwerking (vanuit afhankelijkheid). Toen hebben de vier partijen zich wel aan het project gecommitteerd in een bestuursovereenkomst (2003). Het project bevindt zich op het grondgebied van de gemeente Maastricht, maar de overige drie publieke stakeholders hebben ook baat bij het realiseren van de genoemde ambitie. De projectorganisatie (bestaande uit publieke partijen) is afhankelijk van private (ontwikkellende) partijen, die voor de realisatie van het programma zorg kunnen dragen en ook middelen bezitten die noodzakelijk zijn om de infrastructuur- en de vastgoedontwikkelingen van de grond te krijgen.

4.3.2 Planvormingsproces



Figuur 10: Schematische weergave planvormingsproces

Een interessant element van het planvormingsproces is de combinatie van infrastructuur- en vastgoedontwikkeling. Dit noopt tot een *gecombineerde aanpak van tracéwet, bestemmingsplan- en aanbestedingsprocedure* (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2006). Er is (daarom) een procesontwerp met drie parallel lopende trajecten opgesteld. Het combineren van de trajecten heeft bijgedragen aan het samenwerken van de overheden die verantwoordelijk zijn voor de procedures. De gemeente is verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordeningsprocedure, de Ministeries van V&W en van VROM zijn verantwoordelijk voor de tracé/MER procedure en de gemeente en Rijkswaterstaat zijn verantwoordelijk voor de aanbestedingsprocedure. De projectorganisatie bestaat uit een publiek publieke samenwerking tussen Rijkswaterstaat, de provincie Limburg en de gemeentes Maastricht en Meerssen. Deze partijen hebben eerst een bestuursovereenkomst en later (in 2006) een samenwerkingsovereenkomst gesloten (private partijen waren tot dan toe nog niet in beeld).

De publiek publieke samenwerking is (ook) uit nood geboren. Maastricht en de provincie hebben vanuit hun maatschappelijke taak/betrokkenheid de A2 willen aanpakken. In de jaren tachtig was er vanuit het rijk budget gereserveerd, maar dit is uiteindelijk naar de Oosterscheldekering gegaan om aldaar een tekort aan te vullen. Daarvan hebben ze in Maastricht geleerd dat ze de andere publieke partijen eerst moeten committeren, alvorens het project te starten: er moet eerst geld op tafel komen.

Op basis van een gezamenlijke visie (het trechteringsbesluit dat het een ondertunneling zou moeten worden) is gemeend private partijen vervolgens snel in het planvormingsproces te moeten betrekken, vanwege hun kennis/informatie van

onder andere de technische discipline tunnelbouw. De publieke partijen wilden namelijk *de nodige ruimte geven voor die creatieve, innovatieve ideeën vanuit de 'markt', die een meerwaarde geven aan het A2-project in Maastricht en een stimulans betekenen voor de realisatie daarvan* (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2004b).

Het instrument waarmee dat gedaan wordt, is de concurrentiegerichte dialoog. De dialoog heeft tot doel om met marktpartijen te komen tot integrale plannen, *waarin een optimum is gevonden tussen de realisering, vormgeving en inpassing van het verkeerssysteem en het creëren en benutten van de kansen voor de omgeving* (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2007). De marktpartij die de meeste meerwaarde toevoegt, wint de aanbesteding en zal zijn plan kunnen realiseren (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2007). Na preselectie doorlopen drie marktpartijen, in concurrentie, in vier dialoogronden met de projectorganisatie een deel van het planvormingsproces. Door de concurrentie in te bouwen en van tevoren de aanneemsom vast te stellen, hoopt de projectorganisatie creativiteit en kwaliteit te stimuleren.

Middels de concurrentiegerichte dialoog worden marktpartijen betrokken om hun kennis/informatie in te zetten. Nadat drie private partijen een (niveau) masterplan hebben aangeleverd, wordt een keuze gemaakt voor één marktpartij en committeren publiek en privaat zich in een alliantiecontract aan het plan. Zoals het er nu uit ziet, wordt het een joint venture, waarin de projectorganisatie met 1 private entiteit (1 vanwege de verantwoordelijkheidsvraag) gaat samenwerken (joint venture). Deze samenwerkingsvorm zou volgens de projectorganisatie het best passen bij het plan (contract volgt plan), vanwege het delen van risico's.

Tot slot verdient het een vermelding dat, na elk officieel document, de stakeholders met weinig macht geconsulteerd worden (dit is aanvullend op wettelijk verplichte inspraak). Ze mogen hun mening geven over het officiële document. De gemeente Maastricht is namelijk van mening dat alle stakeholders recht hebben op informatie. Een slimme manier om hiermee om te gaan is dat de projectorganisatie de stakeholders heeft geïnstitutionaliseerd in platforms. Bewoners en het bedrijfsleven hebben zich allebei verenigd in een platform, hetgeen de communicatie eenvoudiger maakt (twee aanspreekpunten, in plaats van vele). Deze participatie is meer dan wettelijk verplicht, maar het staat de publieke partijen vrij om af te wijken van de consultatiereacties.

4.4 Conclusies casestudy

Alle geanalyseerde planvormingsprocessen bevatten dezelfde mijlpalen. Eerst wordt door de initiator (de gemeente) een globale *ambitie* geformuleerd. Daarna wordt een *visie* kenbaar gemaakt (toekomstige situatie op hoofdlijnen), met uitgangspunten en randvoorwaarden. Vervolgens wordt binnen die kaders een plan (*masterplan*) ontworpen. Tot slot wordt het masterplan uitgewerkt en volgt de *WRO-procedure*.

De proceselementen (stappen) van het model van Bryson en Einsweiler zijn op de volgende manieren te herkennen in de planvormingsprocessen van de geanalyseerde cases.

1. Initial agreement

De drie ondervraagde projectleiders erkennen voordelen van het gezamenlijk ontwikkelen van een strategie. De gemeenten gaan allen op een andere manier een overeenkomst aan met key-stakeholders, maar in geen van de cases vormt een *initial agreement* de eerste stap bij planvorming. In alle gevallen wordt eerst het initiatief genomen. Bij Paleiskwartier en Scheveningen Haven door de gemeente en bij A2 Maastricht door de gemeente en provincie gezamenlijk (maar zonder overeenkomst). De eerste planvormende activiteiten worden in de cases dus niet gedaan onder de vlag van een overeenkomst. Daaruit zou kunnen worden opgemaakt dat partijen (zeker private) zich nog niet graag binden, zonder in elk geval op hoofdlijnen te weten wat de gemeente wil (wat de ambitie en de visie zijn). Kijkend naar A2 Maastricht is op te maken dat de verschillende publieke partijen wel gezamenlijk een ambitie en visie bepalen, maar dit niet doen op basis van een overeenkomst. Ze willen zich, met andere woorden, nog niet vastleggen totdat ze weten waaraan ze zich vastleggen.

De projectorganisatie A2 Maastricht is ontstaan uit een overeenkomst met *publieke* partijen. De reden hiervoor is het verzekeren van commitment (verzekeren van de investeringen door de publieke partijen). Bij Scheveningen Haven achtte de gemeente het niet noodzakelijk of gewenst om een *initial agreement* aan te gaan, omdat er in mindere mate sprake van

afhankelijkheid van overige publieke partijen zou zijn en men ten opzichte van private partijen de sturende rol niet vroegtijdig uit handen wilde geven.

Bij het Paleiskwartier wordt vroeg in het planvormingsproces een samenwerking aangegaan met *private* partijen, vastgelegd in een intentieovereenkomst (dit komt nog het dichtst in de buurt van het strategisch planvormingsmodel). Reden voor vroege binding met private partijen is risicodeling en synergie (meerwaarde voor beide partijen), waarbij het eerder ontstane vertrouwen belangrijk is voor het aangaan van de samenwerking. Toch neemt de gemeente het initiatief. Reden voor latere binding aan private partijen bij de overige planvormingsprocessen is het behoud van flexibiliteit en van regie (gemeente wil het proces vormgeven, sturen en bewaken). In elk van de beschouwde projecten wordt van de samenwerkingsvorm joint venture door de projectorganisaties het meeste verwacht, vanwege risicodeling, maar ook winstdeling.

2. Mandates

Alle projectorganisaties zijn zich erg goed bewust van *mandates* die voortkomen uit de wet (verplichtingen en bevoegdheden). In het planvormingsproces van A2 Maastricht vormen de wettelijke procedures zelfs de rode draad van het planvormingsproces. Ook vastgoedposities worden door de ondervraagden als *mandates* genoemd.

3. Mission/values by stakeholders

In de geanalyseerde planvormingsprocessen worden vroegtijdig in het proces de stakeholders betrokken waarvan afhankelijkheid bestaat. Naast afhankelijkheid wordt ook de mogelijkheid om een hogere kwaliteit te realiseren (synergie), genoemd. Dat geldt met name voor betrokkenheid van private partijen (expertise en risicobeheersing). In elk proces wordt met bewoners- en maatschappelijke organisaties niet meer gedaan dan consulteren. Volgens de projectleiders voldoet of voldeed deze manier van participeren. Stakeholders waarvan een afhankelijkheid bestaat, krijgen dus een grotere rol (meer invloed) of worden betaald voor hun inspanningen (adviseurs/experts). Uiteindelijk is het in de cases steeds de gemeente die een eerste missie/visie formuleert en vaststelt.

4/5. External environment and internal organization

Projectorganisatie A2 Maastricht is opgebouwd naar de belangrijkste eisen van het project, waarmee de organisatie over de middelen zou moeten beschikken om de projectambities te realiseren. Het identificeren van kansen en bedreigingen (extern) wordt voor het grootste deel aan de markt overgelaten, die daar beter in zou zijn. De andere projectorganisaties expliciteren geen van beide hun sterke en zwakke punten, evenals dat ze niet expliciet de externe omgeving beschouwen. De projectorganisaties beschouwen meer impliciete kwesties als vastgoedposities, of doen een risicoanalyse. Voor de gehele kuststrook van Scheveningen is wél een SWOT-analyse uitgevoerd op het niveau van een structuurvisie, maar niet specifiek voor Scheveningen Haven.

6. Strategic issues

Omdat de geanalyseerde projectorganisaties niet expliciet de sterke/zwakke punten vergelijken met de kansen/bedreigingen, resulteert dit niet in expliciet gemaakte strategische kwesties. Ook deze stap is echter wel impliciet (deels) terug te vinden, voornamelijk als het gaat om haalbaarheid (ambities tegenover geld). Bij A2 Maastricht doet men een uitvraag voor de concurrentiegerichte dialoog. Voor het doen van die uitvraag is men zich goed bewust van de eigen eisen (vraagspecificatie) en de ambitie. Er wordt een vaste inschrijfprijs genoemd, waardoor er impliciet sprake is van het afstemmen van ambities en middelen. Bij Scheveningen Haven probeert men de plannen op een financieel maximum (een budget) af te stemmen. Haalbaarheid vinden ondervraagden belangrijk, want op basis hiervan kan men beslissingen nemen. Op die manier beperken strategische kwesties zich in de cases tot het financiële aspect.

7. Strategy development

In elk geanalyseerd proces wordt in gezamenlijkheid met marktpartijen het plan ontwikkeld, vanwege het willen benutten van de kennis/informatie van marktpartijen. Het ontwikkelen van strategieën wordt gedaan door publiek én privaat. Hiervoor worden verschillende vormen gehanteerd: marktconsultatie, concurrentiegerichte dialoog, ontwikkelcompetitie en pps. Bij marktconsultatie treden de private partijen op als adviseur naar de regievoerder. De ontwikkelcompetitie is een soort prijsvraag, waarbij de regievoerder ook gebruik maakt van de adviesdiensten van private partijen. De

concurrentiegericht dialog is een aanbesteding, waardoor het een minder vrijblijvend karakter heeft dan een marktconsultatie en een ontwikkelcompetitie. Nog steeds is er sturing mogelijk en blijft de regie bij de initiator. Publiek private samenwerking (pps) is de minst vrijblijvende vorm, waarbij de regie gedeeld wordt. Echter ook de risico's worden gedeeld.

De manier waarop de strategieën worden ontwikkeld is dat er bepaalde problemen worden opgelost of dat er bepaalde eisen of wensen in het plan worden verwerkt. Het ontwikkelen van strategieën blijkt een impliciete aangelegenheid, vermoedelijk omdat de strategische kwesties ook niet expliciet gemaakt worden. Het is daarom lastig aan te geven hoe het ontwikkelen van strategieën in de Nederlandse situatie plaatsvindt.

8. Description of the organization in the future

Alle planvormingsprocessen bevatten een toekomstbeeld op hoofdlijnen (de visie die de initiator formuleert). Het proces daartoe is dynamisch en flexibel, zodat nog veel eisen van stakeholders opgenomen kunnen worden. Ondervraagden geven het belang aan van een toekomstbeeld. De plannen kunnen worden 'opgehangen' aan dat beeld. Er is nog geen sprake van succescriteria waar men zichzelf aan probeert te houden, anders dan uitgangspunten en een maximaal investeringsbedrag.

4.5 Reflectie op en voorstel tot aanpassing van het model

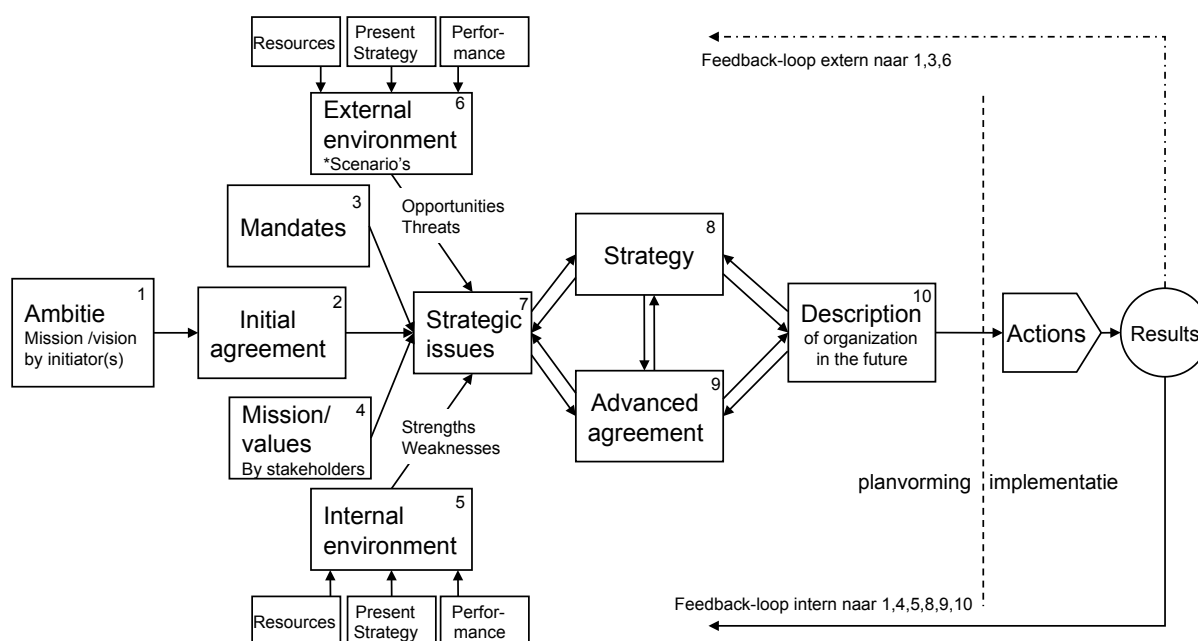
In de geanalyseerde planvormingsprocessen zijn elementen van het model van Bryson en Einsweiler te herkennen. De cases bieden aanleiding tot een reflectie op het model. Er wordt in deze paragraaf tevens een voorstel gedaan om het model voor de Nederlandse praktijk iets anders in te richten. Dit gaat met name om een andere plek voor de stap *initial agreement* en het toevoegen van een eerste stap, de ambitie/visie van de initiator(s). In de case Avenue2 is het aangepaste model ingezet om de gemeente 's-Hertogenbosch inzicht te geven in strategische keuzemogelijkheden en gevolgen daarvan.

Een *initial agreement* wordt in alle geanalyseerde processen aangegaan, maar niet als start van het proces, zoals in het model van Bryson en Einsweiler. De eerste stap in alle cases is dat de gemeente, al dan niet in samenwerking met andere publieke stakeholder(s), het initiatief neemt (ambitie/visie), omdat er een probleem of kans herkend en erkend wordt. In de Nederlandse praktijk is de overheid (veelal de gemeente, soms samen met andere publieke partijen) de initiator van ruimtelijke (of infrastructurele) projecten. Dat heeft te maken met de publieke taak die haar vanuit de wet is toebedeeld (Wro): het zorgen voor een goede ruimtelijke ordening. Er wordt daarom voorgesteld het model van Bryson en Einsweiler aan te vullen met een eerste stap: het formuleren van een ambitie/visie door de initiator(s).

Met die ambitie treedt de initiator vervolgens 'naar buiten' omdat een publieke organisatie in Nederland verplicht is plannen (direct of indirect) democratisch te legitimeren. Alleen wanneer gelegitimeerd (bijvoorbeeld door goedkeuring van de gemeenteraad) kan een publieke initiator een *initial agreement* aangaan met een andere publieke of private stakeholder (al dan niet een mede-initiator). Een andere beperking is dat de initiator vaak de partijen waar ze mee wil samenwerken niet zonder voorbehoud kan kiezen. De initiator heeft in Nederland te maken met andere publieke partijen en met grondeigenaren die in staat zijn om zelf te bouwen. Deze partijen kunnen niet gekozen worden, zoals in de Verenigde Staten het geval is. Als de gemeente toch al met enkele stakeholders om tafel zit (die eisen stellen), zal ze zich niet snel aan extra stakeholders willen binden die ook weer eisen en wensen met zich meenemen.

Door middel van reactie op de ambitie maken stakeholders hun eisen en wensen inzichtelijk. Eisen en wensen van key-stakeholders vormen input voor de strategische kwesties. In tegenstelling tot het model van Bryson en Einsweiler, wordt in de Nederlandse praktijk dus 'een voorzet gegeven' door een initiator (ambitie), waarna stakeholders een plan kunnen 'verrijken' (De Bruijn et al, 1999), in plaats van dat er vanaf moment 'nul' gezamenlijk met key-stakeholders een plan wordt gevormd. In de geanalyseerde cases werd (naast de reacties van stakeholders) na de ambitie onderzoek gedaan, voornamelijk naar mogelijkheden en haalbaarheid (*intern* en *extern*). Ook mandaten, procedures, randvoorwaarden en uitgangspunten (*mandates*) worden inzichtelijk gemaakt. Samen leiden deze zaken tot de strategische kwesties waarmee men te maken heeft in het project. Deze stappen komen dus behoorlijk overeen met stappen 2 t/m 5 van het model van Bryson en Einsweiler.

Vertrouwen in samenwerkingspartners (publiek en/of privaat) en in slagen van het plan blijken belangrijke voorwaarden om een overeenkomst aan te gaan (om commitment te geven). Commitment wordt niet direct volledig gegeven. In de Nederlandse praktijk wordt namelijk eerst een intentieovereenkomst (*initial agreement*) aangegaan, waarin met name procesafspraken gemaakt worden over hoe men tot gezamenlijke strategieën wil gaan komen. Op zijn vroegst gebeurt dit na het formuleren van de ambitie door de initiator(s), zoals bij Paleisquare en bij A2 Maastricht. Partijen spreken echter slechts de intentie uit zich daadwerkelijk aan de implementatie te zullen committeren (en dus te zullen investeren). Commitment aan implementatie wordt pas veel later in het proces gegeven dan in het model van Bryson en Einsweiler. Eerst wordt in de Nederlandse situatie de intentie uitgesproken om samen te gaan werken (dit is iets anders dan daadwerkelijk committeren) en later wil men zich pas vastleggen (committeren) om samen met elkaar het plan uit te gaan voeren (implementatie). Daarom wordt voorgesteld de stap *initial agreement* na de ambitie te plaatsen en de verdergaande overeenkomsten (*advanced agreements*) gelijktijdig met het ontwikkelen van strategieën op te laten gaan. De stap *initial agreement* staat nog steeds vooraan in het planvormingsproces, omdat vroegtijdige betrokkenheid van key-stakeholders het voordeel van een hogere plankwaliteit mee kan brengen. Het is echter een keuze van de initiator op welk moment hij een overeenkomst gewenst vindt.



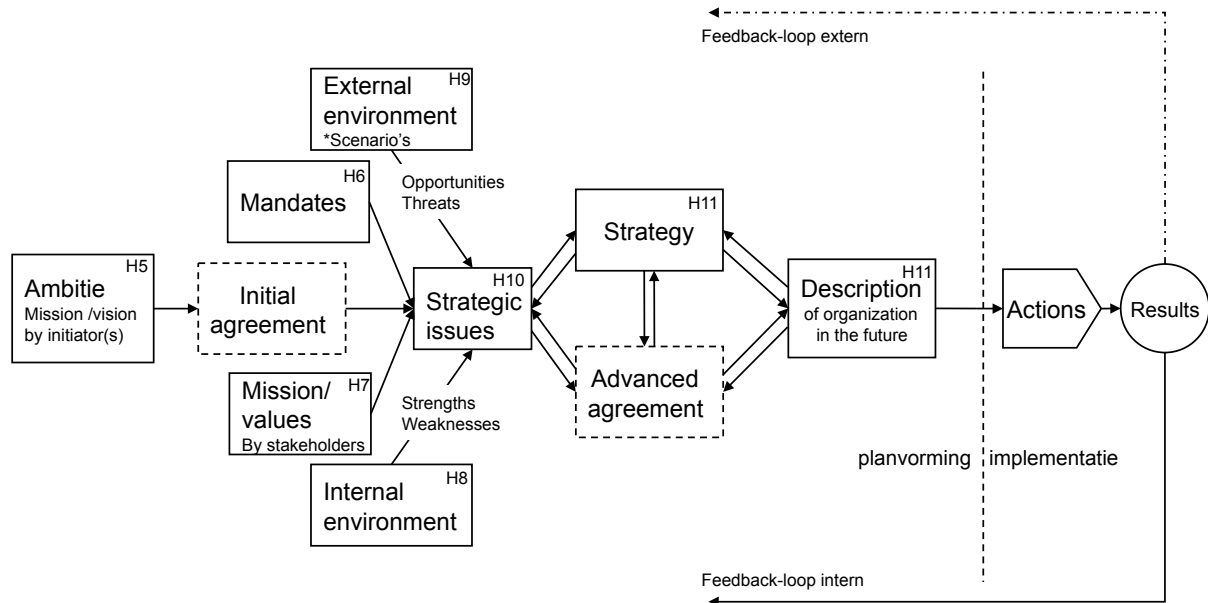
Figuur 11: Strategisch planvormingsmodel, aangepast naar de Nederlandse situatie

In bovenstaande afbeelding zijn voorgestelde aanpassingen aan het model van Bryson en Einsweiler verwerkt. De stappen *advanced agreement*, *strategy* en het *toekomstbeeld* hebben een wisselwerking op elkaar en op de strategische kwesties. Het maken van keuzes (de strategieën) heeft namelijk invloed op de afstemming tussen interne en externe omgeving. Door te kiezen ontstaat steeds meer zekerheid over het plan en het toekomstbeeld. Dit geeft vertrouwen om de samenwerking uit te breiden (bijvoorbeeld met een samenwerkingsovereenkomst), maar anderzijds kan het ook leiden tot nieuwe of veranderde strategische kwesties.

Het model is mogelijkwerwijs in de aangepaste vorm geschikt om een planvormingsproces van Avenue2 op te baseren. De casestudy van Avenue2 is gebaseerd op het aangepaste model (Figuur 11). Dat resulteert in uitspraken over de toepasbaarheid van het model (in aangepaste vorm) binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente 's-Hertogenbosch, voor de planvorming van Avenue2. Het is ten aanzien van de case Avenue2 niet bedoeld om een bepaalde werkwijze voor te schrijven. Zoals aangegeven, hoeft een initial agreement met andere stakeholders bijvoorbeeld niet de tweede stap te zijn in het planvormingsproces. Wat in de case gedaan is, is vooruit kijken naar de strategische kwesties waar de gemeente iets mee zal moeten en welke strategieën mogelijk ingezet kunnen worden om daarmee om te gaan. In eerste instantie zijn stappen 1, 3, 4, 5, 6 en 7 uitgevoerd om vervolgens met de ambtelijke organisatie een doorkijk te maken naar stap 8 (strategieën) en de gevolgen daarvan (stap 10).

Casestudy: Avenue2

De hoofdstukken 5 tot en met 11 lichten de toepassing toe van strategische planvorming middels de (her)ontworpen procesaanpak in de case Avenue2. Uiteindelijk zal voor de gemeente 's-Hertogenbosch duidelijk moeten worden wat de problematiek is (de strategische kwesties) en hoe ze die zou kunnen aanpakken. Daarnaast zal duidelijk worden of de procesaanpak herontwerp verdient op basis van een vooruitblik in de case Avenue2. Onderstaand model geeft aan in welk hoofdstuk een stap uit het model aan de orde komt. Omdat het in de case gaat om een vooruitblik op de stappen voor planvorming bij Avenue2, zijn de intentie- en verdergaande overeenkomst nog niet uitgevoerd. Het aangaan van overeenkomsten is wel als strategische keuzemogelijkheid behandeld, omdat dit een belangrijke keuzemogelijkheid kan zijn om de ambitie te realiseren.



Figuur 12: Procesaanpak voor de case Avenue2. De stappen zijn in verschillende hoofdstukken beschreven

5. Ambitie van de gemeente

De gemeente 's-Hertogenbosch is initiator van het project Avenue2. Volgens het aangepaste model is het uitdragen van een ambitie de eerste stap in de planvorming. Er is een aantal fasen van wisselende aandacht geweest voor Avenue2. Eigenlijk begeeft zich dat allemaal nog steeds in de initiatieffase. Er is een 'planologische reservering' gemaakt opdat het gebied niet zou dichtslippen. De ambitie was in eerste instantie om sterke punten van het gebied duidelijk te maken, zodat het gebied gereserveerd kon worden. Daarin is de gemeente 's-Hertogenbosch geslaagd. Men wilde wachten tot er meer helderheid zou zijn over de mogelijkheden van het gebied. Andere redenen voor ontbreken van urgentie (dan wel prioriteit) zijn dat de gemeente eerst de verkeersproblematiek in en rond het gebied wil oplossen en dat de gemeente ruimtelijke projecten gefaseerd ontwikkelt (Avenue2 is nog niet aan de beurt).

In dit hoofdstuk is een zo goed mogelijk beeld gegeven van wat de gemeente 's-Hertogenbosch zou willen bereiken met de gebiedsontwikkeling Avenue2. De eerste paragraaf gaat in op het bouwprogramma (het product). De tweede paragraaf beschrijft ambities ten aanzien van het ontwikkelproces. In de loop der jaren zijn er verscheidene officiële documenten gepubliceerd, waarin de gemeente 's-Hertogenbosch op een hoog abstractieniveau ideeën heeft opgetekend. Deze zijn geanalyseerd en er zijn interviews afgenomen bij verscheidene gemeenteambtenaren. De ambitie blijkt een dynamisch 'gegeven'. Ze is namelijk aan verandering onderhevig (geweest). De volgende documenten zijn als uitgangspunten genomen voor deze analyse: de structuurvisie A2/kanaalzone uit 2002, de Ruimtelijke Structuurvisie (RSV) uit 2003 en de discussienota werk- en woonlocaties (2007).

5.1 Ambitie ten aanzien van het product

In de RSV uit 2003 wordt voor Avenue2 gestreefd naar functiemenging en intensief ruimtegebruik, omringd door een groene 'contramal' (de Groene Delta). Avenue2 biedt onderscheidend vermogen voor 's-Hertogenbosch als stad. De ambitie om 'de poort van het zuiden' te vormen, wordt in de RSV ook letterlijk genomen. Een overkapping van de A2 met een markant gebouw, zou op letterlijke wijze invulling aan die ambitie moeten geven. In de structuurvisie A2/kanaalzone is dat op de volgende manier verwoord: *Door de verlaging van de A2 ten zuiden van het spoor ontstaat de mogelijkheid voor een overkapping van de A2 over een lengte van in totaal 300 meter. Deze overkapping dient meerdere doelen. Er wordt extra ruimte gecreëerd voor hoogwaardige programma's op een strategische plek: het visitekaartje van de stad aan de snelweg* (BVR, 2002). Er worden hoge eisen gesteld aan de ruimtelijke kwaliteit (wát die eisen zijn, wordt overigens nergens duidelijk).

Voor Avenue2 staat in de RSV een bouwprogramma beschreven van circa 2.500 woningen, 300.000 m² kantoren en 200.000 m² voorzieningen (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2003a). Het gaat om gestapelde woningen (appartementen). Kantoorbedrijven worden gezocht in de branches groothandel en dienstverlening. Wat betreft voorzieningen *moet de nieuwe stedelijke knoop Avenue2 een rol gaan spelen met grootschalige stedelijke voorzieningen*, op (boven)regionaal niveau (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2003a). De stedelijke voorzieningen kunnen als stimulans dienen voor andere investeringen. Belangrijk is ook dat de voorzieningen complementair moeten zijn aan wat er in de binnenstad en op aangrenzend bedrijventerrein De Herven gebeurt. In aanmerking komen *grootschalige leisurefuncties, zoals een multiplex bioscoop, een sport/evenementenhal of een bijzondere disco/muziekhal* (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2007f).

Ten aanzien van bereikbaarheid wordt in de RSV ingezet op een intercystation als middelpunt van Avenue2, met een HOV verbinding naar de binnenstad. Ook een transferium *samen met een aantal markante functies zoals grootschalige leisure, hotels en kantoren* maakt onderdeel uit van de ambitie (BVR, 2002). De huidige transferia worden in 's-Hertogenbosch zeer goed benut. *De auto verdwijnt naar de onderste laag op het niveau van het maaiveld waar ook ruimte is voor het transferium nabij het station. Op de overdekking van die onderste laag komen de toegangen tot de gebouwen en een aaneenschakeling van pleinen en parken, zodat een levendige en aantrekkelijke buitenruimte ontstaat* (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2007f). In Figuur 11 is een impressie van Avenue2 (binnen de A2/kanaalzone) weergegeven.



Figuur 13: Impressie Avenue2 en kanaalzone (Bron: Gemeente 's-Hertogenbosch)

De geïnterviewde gemeenteambtenaren (gespecificeerd in bijlage 7) geven aan dat er qua ambitie wat betreft een programma voor Avenue2 weinig veranderd is ten opzichte van de RSV. Deze geïnterviewde ambtenaren herhalen de ambitie zoals die is opgetekend in de RSV. Verder levert elke gemeenteambtenaar een bijdrage vanuit zijn of haar specifieke discipline. Zo blijkt dat er nu al veel ontsluitingsproblemen zijn in het gebied en dat de A2 en Zuid-Willemsvaart hier ook een negatief effect op gaan hebben (barrièrewerking). De fysieke barrières worden als hinderlijk ervaren door burgers. De burgers noemen Avenue2 steeds als bringer van de oplossing ten aanzien van bereikbaarheid. Daarnaast is er discussie over het wel of niet opnemen van een transferium in de plannen. De gemeentelijke verkeersdeskundigen wijzen het transferium van de hand. Andere implicaties waarvoor aandacht gevraagd wordt, zijn lucht, geluid en externe veiligheid (bijvoorbeeld transport van gevaarlijke stoffen en risico's hiervan voor de leefomgeving).

Uit de discussienota werk- en woonlocaties (november 2007) blijkt dat ontwikkelingen het noodzakelijk maken om het in de RSV (van 2003) genoemde bouwprogramma aan te passen. Die ontwikkelingen laten zich omschrijven als: minder vraag dan verwacht naar kantoorruimte, minder vraag naar appartementen en meer vraag dan verwacht naar bedrijventerrein en meer vraag naar grondgebonden woningen. Voor winkelgebieden is daarnaast een nieuwe onderverdeling geïntroduceerd (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2007d). De status ten aanzien van het programma is momenteel als volgt: *Omwille van het behouden van een gemengd milieu in Avenue2 blijft een woningbouwprogramma van circa 300 tot 500 woningen wenselijk. Bovendien is Avenue2 een bijzonder aantrekkelijke locatie voor appartementen, zeker in vergelijking met locaties buiten de stedelijke centrumgebieden. Avenue2 biedt dan nog ruimte voor circa 20 tot 30 hectare hoogwaardig bedrijventerrein, afhankelijk van de verdere inrichtingsmogelijkheden en keuzes in de Avenue2* (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2007d). Ambitie ten aanzien van kantooroppervlak wordt teruggebracht naar 100.000 m². Voor voorzieningen wordt nog steeds een oppervlakte van 200.000 m² geambieerd.

Interessant is dat elke ondervraagde gemeenteambtenaar IKEA noemt. IKEA heeft zich enkele jaren geleden als vestiger aangediend, maar die boot is door de gemeente afgehouden. Binnen de ambtelijke organisatie bestaat echter verdeeldheid over dit standpunt. De gemeente laat zich (daarom) nog niet in de kaart kijken voor wat betreft de programmatische invulling die ze zal willen realiseren in Avenue2.

5.2 Ambitie ten aanzien van het proces

Ondervraagde gemeenteambtenaren geven aan dat het momenteel een rommelig gebied is. De 'site visit' onderschrijft dat. Niets doen zou verdere verloederende betekenen. Bij de ontwikkeling van Avenue2 wil de gemeente 's-Hertogenbosch sturend zijn (regie voeren), maar ook samenwerken met de markt (private partijen). Het is voor de gemeente de vraag hoe de regie te behouden, gezien de aantrekkelijkheid van de plek. Het is echter voorlopig ook nog de vraag wie die partners zijn vanuit de markt. De gemeente wil nu al vooruit denken, voor het geval zich een potentiële partner zou melden. Dit is nu nog niet het geval. De startdatum van realisatie wordt als resultante van het planvormingsproces gezien. Er is geen sprake van urgentie.

Uit de gesprekken wordt duidelijk gemeenteambtenaren vinden dat er niet alleen met private partijen moet worden afgestemd en samengewerkt. Om te beginnen moet er in de eigen organisatie tegelijkertijd vanuit verschillende disciplines afstemming plaatsvinden. De gemeenteambtenaren ambiëren dat 'tekenen en rekenen' gelijk opgaan (in verband met haalbaarheid). Dat betekent betrokkenheid van Grondzaken, maar ook van Beheer Openbare Ruimte en het Ingenieursbureau. Maar ook Externe Veiligheid (lucht, geluid, gevaar) kan men volgens de geïnterviewden het beste samen aanpakken. Net als de ontwikkeling van de groene geleedingszone is dit van belang voor de kwaliteit van de openbare ruimte. De kwaliteit van de openbare ruimte staat weer in relatie tot de vastgoedwaarde. Daarom zou het verstandig kunnen zijn om de rode en groene ontwikkeling integraal te beschouwen. In de groene ontwikkeling zou namelijk een sleutel kunnen schuilen om een positieve draai te geven aan alle ontwikkelingen in het A2/kanaalzone gebied. Om kort te gaan, is duidelijk geworden dat het van belang is om ambities en eisen naar elkaar uit te spreken, niet alleen tussen de gemeente en stakeholders, maar ook binnen de ambtelijke organisatie. Interne en externe processen zouden parallel moeten lopen.

De wijkmanagers in het bijzonder geven aan dat inspraak serieus genomen moet worden en vroegtijdig zou moeten beginnen. Wijkmanagers vinden het wenselijk om ook 'niet wettelijk verplichte' inspraakmogelijkheden te bieden. Ze zien wel de hogere belangen die in de gaten gehouden moeten worden, maar het gaat voornamelijk om helder en blijvend communiceren. Eerst luisteren naar stakeholders, de argumenten proberen te verwerken en anders het 'waarom' uitleggen aan stakeholders (gemotiveerd kiezen) worden als belangrijk aangemerkt. Ook het beschrijven van het proces (vertellen wat er wanneer gaat gebeuren) wordt als belangrijk aangemerkt. Communicatie dient volgens respondenten weloverwogen (strategisch) plaats te vinden. Er is bij opstellen van de structuurvisie A2/kanaalzone sprake geweest van een heel traject met klankbordgroepen en inspraak, maar dat zou beperkt houdbaar zijn volgens de geïnterviewden. De geïnterviewde gemeenteambtenaren zijn over het algemeen aanhanger van de indirecte democratie (het Nederlandse systeem) in die zin dat ze het wenselijk vinden dat er uiteindelijk iemand de knoop doorhakt (de gemeenteraad). Conflicterende belangen zullen namelijk altijd aanwezig zijn.

Door verkeerskundigen van de gemeente wordt aangegeven dat infrastructuur sturend is in de ruimtelijke ordening. Ongeacht de ambitie ten aanzien van Avenue2, dient voor de verkeersproblematiek eerst een oplossing gevonden te worden. Ook wordt duidelijk dat 's-Hertogenbosch een restrictief kantoorbeleid voert. Eerst moet het Paleiskwartier gevuld worden qua kantorenaanbod, dan de kleine stedelijke knoop station Oost, en vervolgens Avenue2. Dit om ze niet met elkaar te laten concurreren.

5.3 Conclusie

Het project bevindt zich thans in de initiatieffase. Het gebied is planologisch gereserveerd om eerst de mogelijkheden van het gebied in beeld te kunnen krijgen. Er zijn veel ideeën voor de invulling van Avenue2 binnen de ambtelijke organisatie, maar er is geen eenduidige ambitie geformuleerd. Anders gezegd: er is nog geen concept ontwikkeld. De ambitie is afhankelijk van andere projecten binnen de gemeente en de vraag binnen de stad/regio. De gemeente vindt namelijk dat er niet 'voor de leegstand' gebouwd mag worden. Kwaliteit van de stad als geheel staat voorop en er is momenteel geen sprake van urgentie. De stand van zaken met betrekking tot het bouwprogramma, is als volgt:

- 100.000 m² kantooroppervlak
- 200.000 m² voorzieningenoppervlak
- 300 – 500 woningen (appartementen)
- 20 – 30 hectare hoogwaardig bedrijventerrein

Ondanks dat de gemeente vindt een grote ambitie te hebben, heerst er ook terughoudendheid. Een duidelijke (gedeelde) visie, van de gemeente als geheel, voor Avenue2 lijkt vooralsnog te ontbreken.

De ambitie van de ambtelijke organisatie van de gemeente voor wat betreft het planvormingsproces, zou samengevat kunnen worden als een multidisciplinaire ambtelijke projectorganisatie (met uitvoeringskennis in het ontwerpproces), die in samenwerking met één of meer private partijen het gebied ontwikkelt en consequent communiceert met stakeholders. Met die samenwerkingspartner(s) zal de gemeente dan op enig moment ook een *initial agreement* aan moeten gaan, om commitment van deze partij(en) zeker te stellen.

De gemeente zal alle stappen uit het strategische planvormingsmodel nog moeten doorlopen. Het project bevindt zich nog niet in de planvormingsfase. Eerst is een eenduidige ambitie van de gemeente (en samenwerkingspartners) nodig. Afzien van ontwikkeling van Avenue2 is in theorie ook nog mogelijk, als de gemeenteraad hiertoe zou besluiten. In dit onderzoek is die optie buiten beschouwing gebleven.

6. Mandates (procesgeoriënteerde analyse)

Stap 3 uit het aangepaste model voor een strategisch planvormingsproces betreft de *mandates*. *Mandates* zijn de verplichtingen en de bevoegdheden (volmachten) waar de projectorganisatie mee van doen heeft bij nastreven van een ambitie. Binnen ruimtelijke ontwikkelingen komen *mandates* voort uit de wet, maar ook uit beleid en uit de politieke arena (bijvoorbeeld afspraken en besluitvorming). In dit hoofdstuk zijn de *mandates* beschreven, waar de projectorganisatie van Avenue2 mee van doen krijgt. In paragraaf 6.1 de *mandates* vanuit de wet, in paragraaf 6.2 de *mandates* vanuit beleid en in paragraaf 6.3 vanuit geldende afspraken die de keuzemogelijkheden beïnvloeden.

6.1 Wettelijk kader

In dit onderzoek zijn de Wet ruimtelijk ordening en het aanbestedingsrecht aangehouden als het wettelijk kader waaruit *mandates* voortkomen voor Avenue2. Het gaat om de wettelijke bepalingen die van invloed zijn op het planvormingsproces. Het aanbestedingsrecht is van invloed als de keuze gemaakt zou worden om *tijdens* het planvormingsproces een overeenkomst aan te gaan met een private partij om Avenue2 samen te gaan ontwikkelen. De Wet ruimtelijke ordening is gedurende het hele project van invloed.

6.1.1 Wet ruimtelijke ordening (Wro)

Een voor dit onderzoek relevante overheidstaak is ruimtelijke ordening. Het (mogen en moeten) regelen van het gebruik van de grond vindt voor een belangrijk deel plaats door middel van voorschriften in bestemmingsplannen. Bij *'het leggen van bestemmingen'* gaat het om *reserveren van ruimte voor verschillende maatschappelijke doeleinden, bijvoorbeeld wonen, werken, landbouw, recreatie, natuur, et cetera* (Van Buuren et al, 2006). Bestemmingen 'worden gelegd' voor zover dit nodig is voor een 'goede ruimtelijke ordening'. Omdat een 'goede ruimtelijke ordening' een onduidelijk begrip is, bevat een bestemmingsplan een ruimtelijke onderbouwing. Hiervoor kan tegenwoordig verwezen worden naar de structuurvisie (het ruimtelijk beleid). Zowel rijk, provincie als gemeente hebben de bevoegdheid om bestemmingen leggen op een gebied. De gemeente is hiertoe echter niet alleen bevoegd, maar ook verplicht voor haar hele grondgebied.

Een structuurvisie is het instrument van overheden op basis waarvan ze hun bevoegdheid, om het ruimtelijke ordeningsbeleid ten uitvoer te brengen, in praktijk kunnen brengen. Een structuurvisie bevat het ruimtelijk beleid van een overheid. Ook de structuurvisie is krachtens de Wro voor een gemeente verplicht. Het bestemmingsplan (en het projectbesluit) is het instrument om dat beleid ten uitvoer te brengen ('de bestemmingen te leggen'). Het projectbesluit (vrijstelling van het bestemmingsplan voor 1 tot 2 jaar) blijft in dit onderzoek buiten beschouwing, omdat in de ambtelijke organisatie is aangegeven alleen met bestemmingsplannen te willen werken. Bestemmingsplannen (en vrijstellingen hiervan) zijn voor burger en overheid bindend. Een bouwvergunningsaanvraag wordt bijvoorbeeld (onder andere) aan het bestemmingsplan getoetst. *Omdat het bestemmingsplan voor de grondgebruikers en voor alle andere burgers die ermee in aanraking komen van groot gewicht is, schrijft de wet een zorgvuldige procedure voor. Kenmerken van die procedure zijn: recht voor een ieder om omtrent het ontwerp zijn zienswijze naar voren te brengen en de mogelijkheid voor belanghebbenden van beroep op de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State* (Van Buuren et al, 2006). Die procedure is voor het planvormingsproces van Avenue2 van belang. Het voert te ver om in dit onderzoek in te gaan op de functie van de bestemmingsplanprocedure en de bedoeling van de wetgever. Er is volstaan met een beschrijving van de procedure en van de *mandates* die dit meebrengt voor de planvorming van Avenue2.

De Wro onderscheidt drie fasen in de bestemmingsplanprocedure:

1. De voorbereidingsfase op de eigenlijke planprocedure (het planvormingsproces)

De eerste fase bestaat uit onderzoek en bestuurlijk vooroverleg. Onderzoeks- en overlegresultaten zorgen voor een onderbouwing van het plan. Voor Avenue2 betekent dat er moet worden gekeken naar de huidige gebruiksfuncties (agrarisch), en naar de zich *voordoeende ruimtelijke, economische en sociale ontwikkelingen in het plangebied*. *Voorts moet worden gedacht aan gegevens omtrent de bodemgesteldheid* (Van Buuren et al, 2006). Daarnaast komen onderzoeksverplichtingen voort uit bijzondere, sectorale wetten (bijvoorbeeld Wet geluidhinder) of uit richtlijnen

(bijvoorbeeld Vogelrichtlijn). Een andere onderzoeksverplichting is de watertoets (door het waterschap). *Gekeken moet worden wat de gevolgen van een bestemmingsplan zijn voor de waterhuishouding en of voldoende met de waterhuishoudkundige belangen is rekening gehouden* (Van Buuren et al, 2006).

Volgens de grondexploitatiewet (onderdeel van de Wro) zal een gemeente moeten kunnen aantonen dat alle bij de uitvoering betrokken partijen het eens zijn over die locatie-eisen en het kostenverhaal. De deskundige van de gemeente 's-Hertogenbosch heeft uitgelegd dat de gemeente zal proberen te voorkomen een exploitatieplan te moeten opstellen. Er kan namelijk ook bezwaar en beroep tegen aangetekend worden als het ter inzage ligt. Voor Avenue2 (en andere ontwikkelingen) betekent dit dat in de voorfase al overeenstemming gerealiseerd zal moeten worden over die locatie-eisen en het kostenverhaal. Dat 'dwingt' de gemeente om in dat vroege stadium te onderhandelen met private partijen die plannen daadwerkelijk moeten gaan realiseren.

Bestuurlijk overleg is ook een verplichting, maar dit overleg moet 'waar nodig' plaatsvinden. Het is aan het College van B&W om te bepalen met welke besturen er overlegd dient te worden (maar overleg met waterschappen is in elk geval verplicht). Het overleg tracht moeilijkheden te voorkomen, in een latere fase van de planprocedure. Er kan overlegd worden met *besturen van andere gemeenten, de provinciale planologische dienst (PPC), de VROM-inspecteur* en met eventueel betrokken diensten van rijk en provincie (Van Buuren et al, 2006). Ook de gemeenteraad kan in deze fase *al eens (informeel) van gedachten wisselen* (Van Buuren et al, 2006).

Verder wordt door Van Buuren et al (2006) aangegeven dat in deze fase *inspraak* zal moeten plaatsvinden als dit is bepaald in een gemeentelijke inspraakverordening. 's-Hertogenbosch heeft een inspraakverordening. De voorgeschreven inspraakprocedure is dat *na ter inzage legging en bekendmaking van het beleidsvoornemen belanghebbenden gedurende zes weken schriftelijk of mondeling hun zienswijzen naar voren kunnen brengen* (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2006c). Het beleidsvoornemen zou in dit geval een *ontwerp bestemmingsplan* zijn (DHV Juristen, 2008).

2. De vaststelling van het plan door de gemeenteraad

De tweede fase van de procedure begint met de ter inzage legging van het ontwerpbestemmingsplan. Dit wordt bekend gemaakt in de Staatscourant, dagbladen en/of huis-aan-huisbladen. Gedurende zes weken kan een ieder bij de gemeenteraad een zienswijze naar voren brengen. *Men kan zich niet permitteren die mogelijkheid voorbij te laten gaan, omdat de mogelijkheid van beroep in beginsel afhankelijk is van het benut hebben van deze eerste mogelijkheid* (Van Buuren et al, 2006). Na de termijn van ter inzage legging van het ontwerpbestemmingsplan stelt de gemeenteraad het bestemmingsplan vast. De Raad maakt een afweging wat te doen met de ingediende zienswijzen (al dan niet aanpassen van het ontwerpbestemmingsplan). Voor het vaststellen van het bestemmingsplan heeft de Raad volgens de Wro een termijn van 12 weken. Hierna wordt het vastgestelde bestemmingsplan twee weken voor een ieder ter inzage gelegd (DHV Juristen, 2008). Ook dit wordt bekend gemaakt in kranten en/of huis-aan-huisbladen.

3. De mogelijkheid tot beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Degenen die hun zienswijze hadden ingediend in de tweede fase van de bestemmingsplanprocedure, staat beroep open op de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS). Binnen de twee weken na vaststelling van het bestemmingsplan dient aanspraak te worden gemaakt op het beroepsrecht. De termijn waarbinnen het beroep vervolgens aangetekend kan worden, bedraagt zes weken. In die termijn kan de ABRS het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan vernietigen, als het beroep gegrond wordt gevonden. De ABRS toetst op rechtmatigheid. Bij vernietiging dient de gemeenteraad een gewijzigd plan vast te gaan stellen, oftewel ze begint weer deels bij fase 1.

Voor de planvorming van Avenue2 werpt de Wro de volgende *mandates* op, omdat de huidige bestemming een andere is dan die bij een beoogde ontwikkeling. De gemeente is een stakeholder die de bevoegdheid (én de verplichting) heeft het ruimtelijk ordenende beleid te ontwerpen en vaststellen voor Avenue2. Vooral de eerste fase uit de bestemmingsplanprocedure is relevant voor het planvormingsproces van Avenue2. Een ruimtelijk plan dient direct (via inspraak en overleg) en indirect (via de gemeenteraad) democratisch gelegitimeerd te worden. Er zullen bepaalde onderzoeken gedaan moeten worden, zoals naar lucht- en geluidshinder en externe veiligheid. Daarnaast dient er bestuurlijk overleg gepleegd te worden tijdens het planvormingsproces en er is sprake van een verplichting tot inspraak na

de bekendmaking van een beleidsvoornemen. Verder bepaalt de Wro dat de gemeenteraad het plan dient vast te stellen (rechtskracht te geven), hetgeen voor het planvormingsproces van Avenue2 betekent dat de gemeenteraad de strategie (stap 8) op enig moment zal moeten goedkeuren.

6.1.2 Aanbestedingsrecht

Het kan zijn dat de gemeente expertise van private partijen wil benutten om een plan voor Avenue2 te maken. Hiertoe kan men de private partijen inhuren om een dienst te verlenen. Ook kan de gemeente in samenwerking met (een) private partij(en) een ruimtelijk plan ontwikkelen. Een gemeente mag, als het gaat om een publiek private samenwerking, zich verbinden aan private partijen als deze partijen een 'substantiële grondpositie' hebben en zelf in staat zijn opstellen te ontwikkelen (bijvoorbeeld ontwikkelaars of bouwbedrijven). De rechtvaardiging hiervoor is gelegen in het feit dat deze partijen zich zouden kunnen beroepen op 'zelfrealisatierecht'. De toevoeging 'substantieel' wil aangeven dat de grondpositie een behoorlijke omvang moet hebben en/of strategisch gelegen moet zijn. Het zomaar selecteren van private partijen die geen grond in bezit hebben (en daar bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst mee aangaan), lijkt op grond van het aanbestedingsrecht niet mogelijk. Deze selectie wordt gereguleerd door het aanbestedingsrecht, redenerend vanuit het Europese beginsel van gelijke kansen voor Europese private partijen om overheidsopdrachten uit te voeren.

Het aanbestedingsrecht beheerst de fase voorafgaand aan het sluiten van een overeenkomst (precontractuele fase) tussen een overheid en een private partij (of meerdere). Het aanbestedingsrecht bepaalt de spelregels voor het spel van vraag en aanbod (Van den Berg et al, 2007). Het Nederlandse aanbestedingsrecht wordt vooral bepaald door Europese aanbestedingsregelgeving. Overheidsopdrachten zijn gereguleerd, en moeten onder bepaalde voorwaarden aanbesteed worden. Volgens Van den Berg et al (2007) is aanbesteden *het door een partij die voornemens is een opdracht voor de levering van goederen, diensten of werken (of een combinatie daarvan) te plaatsen, georganiseerd proces dat moet leiden tot gunning van die opdracht aan een daartoe door hem geselecteerde partij*. In de precontractuele fase is goede trouw van belang, dus om volgens de eisen van redelijkheid en billijkheid met elkaar om te gaan. Dat wil zeggen dat beide partijen rekening zullen moeten houden met de *gerechtvaardigde belangen van de wederpartij* en dat vertrouwen dat gewekt is, beschermd dient te worden (Van den Berg et al, 2007). Ook de beginselen van behoorlijk bestuur zijn voor het aanbestedingsrecht van relevant. Voor Avenue2 is het aanbestedingsrecht van belang als de gemeente zou besluiten tot het samenwerken met marktpartijen die geen substantiële grondpositie hebben.

De Europese richtlijn voor aanbestedingen schrijft voor dat coördinatie nodig is voor opdrachten die boven een *drempelwaarde* komen. Beginselen van het aanbestedingsrecht zijn:

- Transparantie
- Evenredigheid
- Concurrentie
- Gelijkheid

Aanbesteden is een verplichting als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. In Nederland is de Europese aanbestedingsregelgeving onder andere vertaald in het Bao (Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten). Daaruit is op te maken of een opdracht aanbesteed moet worden. De volgende kenmerken zijn bepalend of de opdracht aanbestedingsplichtig is: de *persoon van de aanbestedende dienst*, de *aard* en de *omvang* van de opdracht (Van den Berg et al, 2007). De gemeente is een *aanbestedende dienst in de zin van het Bao*, dus aan die voorwaarde wordt in geval van Avenue2 voldaan. De aard van de opdracht zijn *alle vormen van realisatieovereenkomsten, met inbegrip van projectontwikkeling, als gevolg waarvan een aanbestedende dienst, als betalend eindgebruiker de beschikking over het gerealiseerde product krijgt* (Van den Berg et al, 2007). Voor Avenue2 bevat dit het criterium dat de gemeente de beschikking krijgt over het eindproduct of meehelpt een product te realiseren waarvan de infrastructuur 'om niet' aan de gemeente wordt teruggeleverd. Voor wat betreft de omvang van de opdracht zijn drempelwaarden vastgesteld. De drempelwaarden, zoals vastgesteld bij Verordening van 19 december 2005, zijn €5.278.000,- en €211.000,-. Dat is voor 'werken' of 'werken die voor meer dan 50% door aanbestedende diensten gesubsidieerd worden' (€5.278.000,-)

respectievelijk voor 'andere leveringen en diensten' of 'leveringen of diensten die voor 50% of meer door aanbestedende diensten gesubsidieerd worden' (€211.000,-). Als de opdracht bestaat uit verschillende percelen, die afzonderlijk worden aanbesteed, moeten de percelen bij elkaar worden opgeteld om de omvang van de opdracht te bepalen. Volgens het Hof van Justitie (arrest Auroux/Roanne) moeten de bestanddelen van een ontwikkeling, die deels bestaat uit echt overheidswerk en deels bestaat uit een commerciële ontwikkeling, bij elkaar worden opgeteld, mits de bestanddelen van de ontwikkeling worden geacht één economische of technische functie te vervullen (de definitie van een 'werk') (Van den Berg et al, 2007).

De aard en de omvang van Avenue2 bepalen dus of de gemeente een aanbestedingsplicht heeft. De aard en omvang van Avenue2 zijn afhankelijk van de ambitie die de gemeente heeft. Hoe integraler de ontwikkeling, des te zekerder de gemeente kan zijn van een verplichting tot aanbesteden. Het ligt voor de hand dat Avenue2, als integrale gebiedsontwikkeling (dus als één geheel), als opdracht een omvang zal hebben meer dan vijf miljoen euro. Het gerealiseerde product komt dan ook (deels) ter beschikking van de gemeente als (mede)eindgebruiker (aard van de opdracht). Zeker als de gemeente financieel participeert in de opstalontwikkeling zal de opdracht dichterbij een aanbestedingsplicht komen (Bregman, 2007). Echter als er losse kavels worden uitgegeven om bijvoorbeeld een bedrijventerrein te ontwikkelen, is er geen aanbestedingsplicht. Gronduitgifte is niet gereguleerd door het aanbestedingsrecht, maar door regelgeving rondom staatssteun (marktconforme grondprijs).

De beginselen van aanbestedingsrecht moeten ertoe leiden dat de aanbestedende overheden bepaalde voorschriften in acht nemen wanneer zij een opdracht voor werken, leveringen of diensten uitloven, aanbesteden (Van den Berg et al, 2007). Hoe zij dat vervolgens precies kunnen doen, dus de procedures, ligt vast in het ARW 2005 (Aanbestedingsreglement voor Werken 2005). Aanbestedingsprocedures zijn eigenlijk gereglementeerde inkoopprocedures (Van den Berg et al, 2007). In het planvormingsproces kan het gaan om de inkoop van diensten (bijvoorbeeld ontwerp of advies waarbij het drempelbedrag van €211.000,- zal worden overschreden) en om het aangaan van samenwerkingsverbanden met private partijen waarbij de gemeente zal participeren in de vastgoedexploitatie. Voor andere mogelijkheden geldt de aanbestedingsplicht niet (het blijft wel een mogelijkheid). In dit onderzoek wordt alleen het aanbesteden van werken beschouwd, dus bij het aangaan van een samenwerking waarbij de gemeente ook zal participeren in de vastgoedexploitatie. Het aanbesteden van diensten wordt verondersteld minder impact te hebben op het planvormingsproces. De door aanbestedingsrecht gereglementeerde selectieprocedures waarvan in het geval van Avenue2 gebruik gemaakt kan worden, zijn volgens het ARW 2005 de (niet-)openbare procedure en de concurrentiegerichtete dialoog. In hoofdstuk 11 zijn deze twee keuzemogelijkheden uitgelegd. In geval van een 'substantiële grondpositie' kan een private partij zonder aanbesteding geselecteerd worden.

6.2 Beleidskader

Het beleidskader voor Avenue2 wordt voor het grootste deel bepaald door ruimtelijke plannen op nationaal, provinciaal, regionaal en lokaal niveau. Beleidsdoelstellingen en randvoorwaarden die hierin vermeld staan, bepalen mede de context waarbinnen Avenue2 gerealiseerd zal worden. Volgens de Wro dient het ruimtelijk plan voor Avenue2 te passen binnen nationaal en provinciaal ruimtelijk beleid. De Ruimtelijke Structuurvisie, welke door de gemeente 's-Hertogenbosch is opgesteld en waarin een ambitie ten aanzien van Avenue2 is beschreven, houdt ook rekening met beleidsstukken vanuit andere disciplines (waterhuishouding, economische zaken, verkeer en vervoer, et cetera). Het lokale beleidskader wordt dus ook gevormd door de ambitie van de gemeente. In dit onderzoek valt het echter onder de *mandates*, omdat de ruimtelijke structuurvisie uit 2003 stamt en geactualiseerd wordt. Op dit moment is de ruimtelijke structuurvisie beleid waar de gemeente niet van kan afwijken, maar wat ze wél zou willen (getuige de actualisering). De ambitie is anders (maar nog onbekend) dan het geldende beleid. Er is getracht een zo compleet en toch zo beknopt mogelijk beeld te geven van het beleidskader, ten aanzien van ruimtelijke ordening, op basis van de beleidsdocumenten.

6.2.1 Nota Ruimte

In 2005 heeft de Tweede Kamer de Nota Ruimte goedgekeurd. Het Ministerie van VROM legt hierin het ruimtelijk ontwikkelingsbeleid vast voor Nederland. Deze Nota strekt tot 2020. De Rijksoverheid voert een ruimtelijk beleid van bundeling van verstedelijking (ten behoeve van krachtige steden). Bundeling houdt in dat nieuwe bebouwing in steden zoveel mogelijk wordt geconcentreerd. Er wordt gestreefd naar optimale benutting van het bebouwde gebied.

6.2.2 Streekplan “Brabant in Balans”

Het provinciale ruimtelijk beleidskader is vastgelegd in het Streekplan Noord-Brabant 2002; “Brabant in Balans” (Provincie Noord-Brabant, 2002). Hierin draait het om zuinig ruimtegebruik. Het beleid van de provincie is, net als van de Rijksoverheid, gericht op concentratie van verstedelijking. De verdeling van ruimte voor wonen en werken is, volgens het streekplan, een resultaat van regionale samenwerking. Iedere regio in de provincie krijgt een programma van de provincie toegewezen. In een regionaal uitwerkingsplan moet de regio zelf bepalen hoe dit programma verdeeld wordt.

6.2.3 Uitwerkingsplan regio Waalboss

Hoewel dit uitwerkingsplan een kader vormt voor ruimtelijke ontwikkelingen tót 2015, wordt aangenomen dat het kader niet zal wijzigen voor de ruimtelijke ontwikkeling van Avenue2, ook al is de startdatum van uitvoering ervan nog niet duidelijk (vermoedelijk na 2015, getuige het Uitwerkingsplan). In het uitwerkingsplan (daterend uit 2004) krijgt het huidige gebied waar Avenue2 zou moeten komen, de aanduiding ‘transformatie afweegbaar’. *De aanduiding transformatie afweegbaar geeft aan dat het transformeren van landelijk gebied naar stedelijk grondgebruik afweegbaar is als dat nodig is om in de stedelijke ruimtebehoefte te voorzien* (Provincie Noord-Brabant, 2004).

Verder wordt vermeld dat *alle ruimtelijke ontwikkelingen langs de A2 binnen de grenzen van de stedelijke regio Waalboss een hoogstedelijke uitstraling moeten hebben* (Provincie Noord-Brabant, 2004). Het regionaal beleid dat gericht is op Avenue2, bestaat uit ‘intensiveringsopgave in A2 zone’ en ‘meervoudig ruimtegebruik’. De beleidsdoelstellingen ten aanzien van het programma komen in het Uitwerkingsplan overeen met de doelstellingen zoals opgetekend in de Ruimtelijke Structuurvisie. Vandaar dat het bij de ambitie van de gemeente (hoofdstuk 5) en in de volgende subparagraaf is toegelicht.

6.2.4 Ruimtelijke Structuurvisie “Stad tussen stromen”

In een ruimtelijke structuurvisie wordt het ruimtelijk beleid door en voor een gemeente uiteengezet. De Gemeente 's-Hertogenbosch heeft in 2003 de Ruimtelijke Structuurvisie “Stad tussen stromen” geformuleerd. *Parallel zijn in wisselwerking op elkaar een aantal andere beleidsnota's ontwikkeld zoals het Waterplan, de Beleidsnota Wonen, het Economisch Actieplan, de Visie Binnenstad en de Cultuurnota* (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2003a). Doelen en randvoorwaarden uit deze andere disciplines worden (in dit onderzoek) aangenomen te zijn geïntegreerd in de RSV. De doelstellingen die invloed hebben op Avenue2 worden hier uiteengezet.

Een belangrijk uitgangspunt binnen de RSV is de ruimtelijke hoofdstructuur. Zowel de infrastructuur, de verbindingen binnen de stad, als de groene zones zijn hierin vastgelegd. De plannen (het beleid) ten aanzien van de infrastructuur en de natuur in en om de stad worden als volgt beschreven: *De hoofdinfrastructuur, essentieel voor de economische, technologische en sociaal-economische vitaliteit van de stad, wordt optimaal benut zonder de interne samenhang van de stad te belemmeren. Het buitengebied wordt beschouwd als een groene mal waarbinnen de stad ligt 'opgesloten' en zo de rode contramal vormt. De groene mal is in belangrijke mate richtinggevend voor de contouren van de stad. De bestaande ruimte wordt waar mogelijk zorgvuldig en intensief gebruikt* (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2003a).

Avenue2 ligt ingesloten door de ‘groene mal’ en de A2 en zal worden doorsneden door twee belangrijke lokale infrastructuurle verbindingen.

Avenue2 zal volgens de RSV een uiteinde zijn van de zogenoemde 'stedelijke ruggengraat'. Daarmee wordt bedoeld dat een viertal stedelijke knopen een samenhangend geheel zal gaan vormen, met elk een *grote menging van functies in een compacte ruimtelijke opzet* (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2003a).



Figuur 14: Stedelijke ruggengraat van stedelijke (rode) knopen; v.l.n.r. Paleisquare, Centrum, Oost, Avenue2

Voor de stedelijke ruggengraat geldt een specifiek beleid. De kaderstellende punten die voor Avenue2 van belang zijn, worden als volgt in de RSV geformuleerd (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2003a):

- *Zorgvuldig omgaan met de trots van 's-Hertogenbosch; de historische binnenstad. Deze blijft hét centrum van de stad, dé ontmoetingsplek en de natuurlijke plek voor centrumfuncties.*
- *Toevoegen van nieuwe stedelijke knopen complementair aan de binnenstad, inclusief een verdere verdichting van de tussenliggende gebieden. Voor functies die schaal en maat van de binnenstad te boven gaan worden deze nieuwe centrumomgevingen ontwikkeld. Het gaat dan achtereenvolgens om drie knopen: Paleisquare/'t Zand, de Kleine Stedelijke Knoop rondom Station-Oost, en in de toekomst Avenue2 bij de snelweg A2.*

Uit de RSV kan het volgende geconcludeerd worden. Als stedelijk knooppunt mag Avenue2 niet concurreren met de historische binnenstad en Avenue2 moet een plaats worden voor functies die de schaal en maat van de binnenstad te boven gaan. Avenue2 wordt compact opgezet en maakt intensief gebruik van de beschikbare ruimte. Avenue2 wordt omgeven door groen.

6.2.5 Nota Wonen

Voor Avenue2 betekenen de beleidsdoelstellingen vanuit de Nota Wonen dat er afgestemd moet worden met wat er elders in de stad gebouwd wordt. Voor de realisatie van woningen in Avenue2 zal het niet voor de hand liggen, samen te werken met woningcorporaties. Het lijkt financieel lastiger om sociale woningbouw te realiseren. Daarnaast zijn er conflicterende beleidsdoelstellingen (grondgebonden woningen) in de Nota Wonen met de doelstelling van intensief ruimtegebruik. In Avenue2 zullen geen grondgebonden woningen gerealiseerd gaan worden. Er kan dus niet tegemoetgekomen worden aan het bouwen voor alle doelgroepen. Dat betekent dat de doelgroepen die niet bediend kunnen worden in Avenue2, elders wel hun woonwensen in vervulling moeten zien gaan.

6.2.6 Nota Hoogbouw

De Nota Hoogbouw wordt gezien als een uitwerking van de Ruimtelijke Structuurvisie op het gebied van hoogbouw. Waar de RSV toestaat dat er hoogbouw plaatsvindt in Avenue2, schept de Nota Hoogbouw hiervoor stedenbouwkundige kaders. Hoogbouw ligt binnen de gemeente 's-Hertogenbosch erg gevoelig, in verband met het stadssilhouet dat gevormd wordt door de centraal gelegen kathedraal van de Sint-Jan in contrast met vlakke groene gebieden rond de binnenstad, bijvoorbeeld het Bossche Broek (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2007c).

Het is helder dat hoogbouw de doelstelling van intensief ruimtegebruik kan verwezenlijken. Dit brengt echter wel meer onderzoek en stedenbouwkundige eisen met zich mee (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2003b). Als de gemeente een ambitie verkiest die hoogbouw impliceert, zal ze rekening moeten houden met:

- Stedelijke functies in de plint van het gebouw
- Hoge omgevingskwaliteit
- Nationaal Pakket duurzame stedenbouw (NP)
- Een goede koppeling met OV
- Bezonningsaspecten
- Windhinder voor langzaam verkeer

6.2.7 Nota Grondbeleid

Het grondbeleid is erop gericht ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Er wordt actief grondbeleid gevoerd (strategisch aankopen van gronden in de voor ontwikkeling aangemerkte gebieden) om ontwikkelingen als Avenue2 mogelijk te maken. Er wordt gestreefd naar sluitende grondexploitaties. *Alleen kosten en opbrengsten die het aankopen, het bouw- en woonrijp maken en het verkopen van grond mogelijk maken of die daaruit voortvloeien, worden betrokken in de grondexploitatie. De gemeentelijke investeringen binnen het plangebied in (openbare) gebouwde voorzieningen (zoals sportaccommodaties, buurthuizen, scholen, culturele instellingen) worden gedekt uit de algemene middelen. Binnen de grondexploitatie wordt wel rekening gehouden met het fysieke ruimtebeslag en met een specifieke (lage) grondprijs voor deze voorzieningen* (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2005).

6.2.8 Kantorennota – Ruimte voor kantoren

De gemeente 's-Hertogenbosch voert een restrictief kantorenbeleid. Dat wil zeggen dat de ontwikkeling van kantooroppervlak gesegmenteerd en sequentieel plaatsvindt. *De gemeente blijft in de komende jaren voor grootschalige kantoren de hoogste prioriteit geven aan de ontwikkeling van het Paleiskwartier. Daarna volgen de locaties Station Oost (63.000 m²) en Avenue2 (300.000 m²), ... genoemde stationslocaties krijgen een uitstekende aansluiting op het rijkswegennet* (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2004a).

6.2.9 Nota Ruimte voor Bedrijven

In de RSV wordt niets genoemd over bedrijventerrein binnen het programma van Avenue2. Echter in de discussienota die eind 2007 is verschenen, wordt Avenue2 als mogelijk alternatief genoemd voor bedrijventerrein dat in eerste instantie binnen het gebied Kloosterstraat gepland was. Er wordt in de discussienota gesteld dat er ruimte zou zijn voor 20 a 30 hectare bedrijventerrein, afhankelijk van andere keuzes en inrichtingsmogelijkheden (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2007d). In geval dat het College en de Raad besluiten om een aantal hectare bedrijventerrein op Avenue2 te gaan ontwikkelen, is het beleid ten aanzien van bedrijventerrein van belang voor het planvormingsproces.

Het beleid van de gemeente ten aanzien van bedrijventerreinen is om alleen nog hoogwaardige bedrijventerreinen te ontwikkelen, met een hoogwaardige invulling van de openbare ruimte. Bij nieuwe plannen zal de gemeente dit proberen af te dwingen via een beeldkwaliteitsplan (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2004b).

6.2.10 Koersnota Hoofdinfrastructuur 's-Hertogenbosch

Mede dankzij de ruimtelijke ambities binnen Avenue2, heeft de afdeling Verkeer het beleid geactualiseerd. *De groei is vooral sterk ten oosten van de A2 door de concentratie van ruimtelijke ontwikkelingen in Avenue2 en De Groote Wielen. Hierdoor neemt de verkeersdruk in, van en naar dit deel van de stad het meest toe* (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2007e). Door de groei, zo blijkt uit gemeentelijke verkeersmodellen, lopen de huidige aansluitingen op de A2 vast. Avenue2 zou dan niet aantrekkelijk zijn vanuit bereikbaarheidsperspectief. Daarom wordt het beleid ten aanzien van Avenue2 om een aansluiting op de A2 te realiseren. *Een extra aansluiting van de Stadionlaan ontsluit Avenue2 en ontlast de aansluiting Bruistensingel* (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2007e). In de Koersnota wordt een extra aansluiting op de A2 als noodzakelijk

bestempeld. Het nadeel van de aansluiting is de ruimte die ingenomen zal worden en een afhankelijkheid van RWS die ontstaat. RWS beslist over de aansluiting.

Een station dat in Avenue2 gepland is, wordt gezien als *centraal element* binnen het gebied, waarmee de barrièrewerking verminderd kan worden. Bij verplaatsingen tussen Rosmalen en 's-Hertogenbosch worden de harde infrastructuurassen (A2 en Zuid-Willemsvaart) namelijk als barrière ervaren, maar dat is niet het enige probleem. De oost-west verbindingen hebben onvoldoende capaciteit. Om deze zogenaamde 'oost-west problematiek' aan te pakken, is een viertal varianten doorgerekend (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2008). Het beleid is dat er een aansluiting zou moeten komen, en daarnaast *de doortrekking van de Stadionlaan en Tivoliweg als alternatief voor de eigen aansluiting volwaardig mee te nemen en beide mogelijkheden ruimtelijk verder uit te werken en af te wegen*. Kortom een station en een extra aansluiting op de A2, evenals het doortrekken van de Stadionlaan en de Tivoliweg (beiden parallel langs het spoor gelegen).

6.3 Afspraken

Naast de wet en het beleid, heeft de gemeente afspraken met stakeholders die verplichtingen oproepen:

- De afspraak met bewoners- en maatschappelijke organisaties dat zij altijd hun mening mogen geven (geconsulteerd worden) over beleidsvoornemens ten aanzien van 'majeure' ontwikkelingen in de stad
- Met de provincie is afgesproken dat de gemeente de groene geleedingszone zal ontwikkelen
- Binnen samenwerkingsverband BrabantStad is afgesproken samen te investeren in het stedelijke netwerk (middels een investeringsprogramma), om niet met elkaar te concurreren.

7. Stakeholders

In hoofdstuk 5 is beschreven dat de gemeente 's-Hertogenbosch haar ambitie ten aanzien van Avenue2 nog zal formuleren. In hoofdstuk 6 blijkt dat de ambitie in relatie moet worden gezien tot de *mandates*. De ambitie moet ook in relatie worden gezien tot eisen en wensen van stakeholders. Afhankelijk van de hoogte van het ambitieniveau, zullen groepen of individuen invloed ondervinden van het project Avenue2 of invloed uitoefenen op het project. De gemeente zal een goed beeld moeten hebben van de belangen en de macht van stakeholders en hoe hun ambitie daarop afgestemd zou moeten worden. Om aan dat inzicht bij te dragen, is een stakeholderanalyse uitgevoerd, die in dit hoofdstuk is toegelicht.

Paragraaf 7.1 betreft een uiteenzetting van gebruikte technieken voor de stakeholderanalyse. Ook zijn de stakeholders in paragraaf 7.1 geïdentificeerd en gecategoriseerd. Paragraaf 7.2 (macht en belang) en 7.3 (power-interest grid) bevatten uitleg over de analysetechniek, maar de analyse zelf is niet in dit hoofdstuk uitgevoerd. Stakeholders zijn niet in het krachtenveld (power-interest grid) ingedeeld, aangezien deze indeling afhankelijk zal zijn van de ambitie van de gemeente. De indelingen zijn daarom gemaakt in hoofdstuk 11.

7.1 Stakeholderanalyse

De stakeholderanalyse binnen dit onderzoek bestaat uit drie verschillende identificatie- en analysetechnieken. Bryson (2004) presenteert vijftien verschillende stakeholder identificatie- en analysetechnieken die te groeperen zijn in vier categorieën:

1. Het organiseren van participatie
2. Het creëren van ideeën voor strategische ingrepen
3. Het bouwen van een winnende coalitie rond voorstelontwikkeling
4. Implementeren, monitoren en evalueren van strategische interventies

Aangezien deze stakeholderanalyse voorafgaand aan het planvormingsproces gedaan is, is naar de eerste categorie gekeken: 'Het organiseren van participatie'. In deze categorie bevinden zich drie verschillende identificatie- en analysetechnieken die voor het onderzoek relevant zijn:

1. Het identificeren van stakeholder analyse participanten
2. De basis stakeholder analysetechniek
3. Macht versus belang raster (power-interest grids)

Om de mogelijke stakeholders te identificeren, zijn documenten bestudeerd van ruimtelijke projecten in de omgeving. Ook zijn interviews gehouden met gemeenteambtenaren en is geobserveerd tijdens discussiebijeenkomsten in het kader van de discussienota werk- en woonlocaties. Het beeld van alle mogelijke (groepen) stakeholders bij Avenue2 is zoals weergegeven in tabel 3. De stakeholders zijn ingedeeld naar publieke stakeholders, maatschappelijke stakeholders en private stakeholders.

Tabel 3: (Groepen) stakeholders die zich kunnen manifesteren bij project Avenue2

Publieke stakeholders	Maatschappelijke stakeholders	Private stakeholders
- Ministerie VROM - Rijksgebouwendienst - Ministerie LNV - Ministerie EZ - Ministerie V&W - RWS - Provincie Noord-Brabant - Regiogemeenten Waalboss en 5 sterrenregio - B5 BrabantStad - ProRail/NS - Waterschap Aa en Maas - Provincie Gelderland	<i>Bewoners:</i> - Wijkraad Molenhoek - Wijkraad 't Ven - Wijkraad Hintham - Buurtoverleggen gebied Noord <i>Ondernemers:</i> - Binnenstadondernemers (hartje 's-Hertogenbosch) - Bezoekersmanagement - Ondernemers Woonboulevard Herven - Bedrijfsleven overig: - Bedrijvenoverleg 's-Hertogenbosch (Bos-H) - Brabants Zeeuwse Werkgevers - Kamer van Koophandel - Sociaal economisch overlegorgaan Brabant - Verenigd bedrijfsleven Waalboss <i>Landbouw:</i> - ZLTO - Hertogboeren <i>Natuur- en milieuorganisaties:</i> - Brabants Landschap - Brabantse Milieufederatie - De Groene Vesting (alliantie tussen cultuurhistorie en milieu) <i>Verkeer- en vervoerorganisaties:</i> - ROVER - ANWB - ENFB (Fietzersbond) <i>Media:</i> - Brabantsdagblad 's-Hertogenbosch (stadsredactie van Brabantsdagblad)	<i>Grondeigenaren:</i> - Beheersmaatschappij Rosmalen III BV (Heijmans) - Woningstichting De Kleine Meierij - Aannemersbedrijf P. Hoedemakers en Zonen BV - Particuliere speculanten - Huidig bewoners (particulieren) <i>Project-/ vastgoedontwikkelaars/ investeerders</i> <i>Bouwondernemingen</i> <i>Adviseurs/experts:</i> - Adviesbureaus/experts/ wetenschappers - Makelaars (NVM)

7.2 Belangen en macht

7.2.1 Belangen

De vraag is wat de core-business (en bijbehorende doelstellingen) van de stakeholder is en of Avenue2 bijdraagt aan (of conflicteert met) de doelstellingen van die stakeholder. Het gaat om algemene doelen van de stakeholder en doelen ten aanzien van Avenue2. Belangen ontstaan vanuit risico's die een stakeholder ervaart. Een omwonende zal bijvoorbeeld niet willen dat zijn onroerend goed minder waard wordt door een nabije ontwikkeling als Avenue2. Het risico is dus ontwaarding en het belang dat daaruit voortvloeit, is een goede ruimtelijke kwaliteit van de ontwikkeling, geen overlast (op gebied van geluid, lucht, (externe) veiligheid) en goede bereikbaarheid. De vraag die gesteld kan worden is: waar ligt de stakeholder (misschien ook wel letterlijk in dit voorbeeld) 's nachts van wakker?

7.2.2 Macht

Het is niet alleen de vraag wat stakeholders willen. Het is ook belangrijk inzicht te hebben in wat stakeholders kunnen. In de literatuur wordt daar het begrip *macht* aan gekoppeld. Verschillende auteurs hebben het verschijnsel macht proberen te beschrijven. De definitie van macht van Weber (1949), Dahl (1957) en Pfeffer (1981) wordt hier gebezigd, net als in Mitchell et al (1997): *a relationship between social actors in which one social actor, A, can get another social actor, B, to do something that B would not have otherwise done*. Om een ander iets te laten doen, dat hij niet uit zichzelf zou hebben gedaan, is een bepaalde basis vereist. Die basis kan gevonden worden in middelen die Teisman (1992) onderscheidt. Macht in een netwerk van stakeholders hangt af van het kunnen beschikken over middelen en de afhankelijkheid van andere stakeholders daarvan (Teisman, 1992 in Boot, 2005). Macht kan zich manifesteren vanuit het al dan niet beschikken over:

- Informatie Opgeslagen in documenten of vastgelegd als ervaring
- Grond Noodzakelijk goed voor een ruimtelijke ontwikkeling
- Geld Voor het nemen van concrete maatregelen, maar ook voor compensatie van de kosten van het besluitvormingsproces
- Autoriteit Mogelijkheid om bepaalde activiteit uit te voeren en anderen te beperken in die activiteit te interveniëren
- Steun Smeermiddel in de interactie tussen actoren
- Legitimiteit (Morele) Goedkeuring van volksvertegenwoordiging of andere actoren aan een project

Etzioni (1964 in Mitchell, 1997) maakt een categorisering van macht, gebaseerd op het type middel dat wordt gebruikt om de macht te doen gelden. *Coercive power* (dwingende macht), gebaseerd op dwang, geweld of beperking. *Utilitarian power* (macht gericht op nut) op basis van materiële (grond, goederen en diensten) of financiële middelen (geld). *Normative power* (normatieve macht) gebaseerd op symbolische middelen (prestige, vertrouwen, liefde en acceptatie).

Met de verschillende middelen die Teisman onderscheidt, kan een verschillende categorie macht worden uitgeoefend door een stakeholder (bijlage 8). Autoriteit in combinatie met legitimiteit kan tot de categorie *coercive power* gerekend worden (bevoegdheden en beslistmacht). Kennis/informatie, grond en geld zijn middelen waarmee een stakeholder *utilitarian power* kan uitoefenen. Steun is tenslotte een middel dat de basis is voor *normative power*. De gemeente is een stakeholder die kan beschikken over alle middelen, echter niet in die mate dat een hoog ambitieniveau voor Avenue2 alleen door zichzelf gerealiseerd kan worden. Er is sprake van afhankelijkheid van andere stakeholders om hoge ambities te kunnen verwezenlijken. Een uiteindelijke ontwikkeling van Avenue2 vereist een combinatie van partijen, die samen in voldoende mate kunnen beschikken over alle middelen om hun ambities te verwezenlijken.

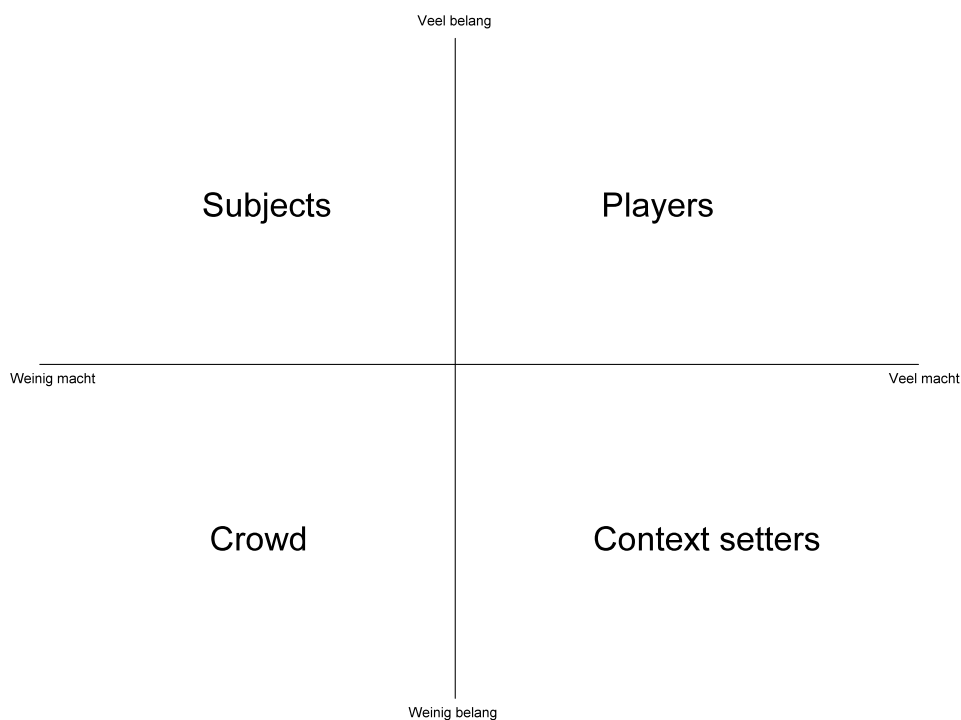
De combinatie autoriteit en legitimiteit lijkt een sterke, omdat hiermee dwingende macht uitgeoefend kan worden. Er kan iets 'opgelegd' of 'verhinderd/beperkt' worden. Een belangrijke stakeholder met die macht is bijvoorbeeld de Gemeenteraad (in dit onderzoek nog onder de stakeholder 'gemeente' beschouwd) of RWS. Daarnaast is de combinatie grond, geld en kennis/informatie bij een gebiedsontwikkeling een hele essentiële. Deze zijn fysiek gezien noodzakelijk om iets van de grond te krijgen. Normatieve macht (steun) is minder voorspelbaar. Passies van minderheden mag men niet uitvlakken (De Bruijn et al, 1999), zeker niet in de politiek. Normatieve macht kan bijvoorbeeld gebruikt worden om dwingende macht van een andere stakeholder aan te wenden (en daarmee het proces te frustreren). Zo kan een maatschappelijke groepering via bezwaar/beroep, lobby en relaties in bijvoorbeeld de Gemeenteraad tóch beschikken over andere soorten macht. Voor een ruimtelijke ontwikkeling is steun daarom ook een essentieel middel.

7.2.3 Belangen en macht per stakeholder

Om een goede inschatting te kunnen maken van hoeveel macht stakeholders hebben en wat hun belang is in het planvormingsproces, zijn interviews afgenomen. Een globale verkenning is gemaakt met ondervragen van ambtenaren van verschillende beleidsterreinen en vervolgens is een grondiger verkenning gemaakt door interviews met belangrijke stakeholders zelf. In bijlage 8 is de analyse van belang en macht van opgenomen, als overzicht in tabelvorm. In bijlage 9 is de lijst met geïnterviewde stakeholders vermeld.

7.3 Power-interest grid

De techniek 'macht versus belang raster' (*power-interest grid*) is een techniek die uitgevoerd wordt om een globaal beeld te geven van de positionering van stakeholders ten opzichte van elkaar. Het idee van deze techniek is dat op basis van de inschatting van de grootte van de belangen en de grootte van de macht van de stakeholder deze in het raster (*grid*) wordt geplaatst. Het raster wordt gevormd door een assenstelsel waarbij op de horizontale as afgelezen kan worden hoeveel macht een stakeholder heeft binnen het project. Op de verticale as is af te lezen of een stakeholder veel of weinig belang heeft bij de ontwikkeling van Avenue2. In Figuur 15 is het raster (leeg) weergegeven. In deze paragraaf wordt uitgelegd op basis waarvan de indeling van stakeholders geschiedt.



Figuur 15: Het power-interest grid geeft een afspiegeling van het krachtenveld

Het indelen van de stakeholders in het raster lijkt een arbitraire aangelegenheid. Daarom is overleg gepleegd met diverse ambtenaren om een indeling te bepalen. De indeling is geen absolute waarheid, maar een indicatie van hoe stakeholders zich ten opzichte van elkaar verhouden in het krachtenveld rond Avenue2.

7.3.1 Players

Players zijn stakeholders die (samen) garant kunnen staan voor ontwerpen van een plan, het dragen van een financieel risico en kunnen zorgen voor een toekomstige exploitatie. *Players* hebben er belang bij dat de exploitatie van Avenue2 plaats gaat vinden (om verschillende redenen). Ze stellen (dus) ook eisen. *Players* kunnen bijdragen bij aan de financiering, exploitatie en de ontwikkeling van het project. Naast dwingende macht is ook de macht gericht op nut aanwezig onder de *players*. *Players* kunnen hun macht ook beperkend laten werken op het project.

7.3.2 Context Setters

Context setters oefenen invloed uit op de huidige staat van het gebied, de kaders en de omgeving van het project Avenue2. Macht op basis van legitimiteit, grond, geld en macht vanuit kennis/informatie kunnen hiertoe de basis bieden. Een project als Avenue2 kan geconfronteerd worden met veel stakeholders die de projectcontext bepalen. Adviseurs en experts kunnen bepalend zijn, wanneer hun advies opgevolgd wordt. Het is voor adviseurs en experts echter minder belangrijk of het project ook daadwerkelijk uitgevoerd wordt. In principe staan experts in de *crowd*, maar wanneer hun adviezen gevraagd en opgevolgd worden, zijn ze terug te vinden tussen de *context setters*.

7.3.3 Subjects

Alle stakeholders die als het ware ‘onderworpen’ worden aan de ontwikkeling van Avenue2, kunnen gezien worden als *subjects*. Bij een ontwikkeling die omringd wordt door stedelijk gebied, zijn dit veel stakeholders. Die stakeholders hebben een groot belang bij ontwikkeling van het gebied, maar ze hebben zelf geen dwingende macht of macht gericht op nut. Bewoners van omliggende wijken kunnen worden gezien als *subjects*, die een groot belang hebben bij de plannen die er zijn. De reden hiervoor is dat het plangebied zich ‘in hun achtertuin’ bevindt. Echter, hun macht is formeel gezien beperkt tot de wettelijk bepaalde inspraakmomenten en hun recht van bezwaar en beroep. Wel kan de gemeente de gecreëerde goodwill bij burgers verspelen (rekening houdend met het gezegde ‘vertrouwen komt te voet en gaat te paard’). Dat is een

vorm van normatieve macht gebaseerd op steun. Subjects hebben zich in 's-Hertogenbosch veelal verenigd in belangenverenigingen. Zoals eerder aangegeven kunnen subjects ook van hun netwerk en lobby gebruik maken om dwingende macht van andere stakeholders te mobiliseren (bijvoorbeeld van de Gemeenteraad).

7.3.4 Crowd

In de *crowd* bevinden zich de stakeholders met nauwelijks macht en weinig belang bij de ontwikkeling van Avenue2. De media is een interessante stakeholder die kan worden gezien als een 'omstander' (*crowd*), en die in principe objectief verslag zou kunnen doen van het planvormingsproces. De macht is gering, de gemeente kan ook eigen kanalen benutten om informatie naar buiten te brengen. Ook het belang is gering, vanwege het feit dat de media niet afhankelijk is van de programmatische invulling van Avenue2. Wel kan gesteld worden dat bijvoorbeeld het Brabants Dagblad zeer goed gelezen wordt en de publieke opinie zou kunnen beïnvloeden. Overige stakeholders in de *crowd* hebben ook niet veel belang bij de ontwikkeling van Avenue2, maar zullen met enige interesse de ontwikkelingen willen volgen.

7.4 Conclusie: Belangen stakeholders vs. ambitie gemeente

In hoofdstuk 11 is er, afhankelijk van de ambitie van de gemeente, aangegeven hoe de stakeholders zich zullen positioneren in het krachtenveld. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van weerstand vanuit binnenstadondernemers, natuur- en milieuorganisaties en er kan weerstand komen vanuit Brabantstad en omwonenden (NIMBY). Ook zijn er afspraken gemaakt met stakeholders en kan er vanuit de gemeente sprake zijn van afhankelijkheid van enkele stakeholders (vooral van degenen met macht gericht op nut en dwingende macht). Die afspraken en afhankelijkheden leveren belangrijke input voor het ontwerp. De afspraak om iets complementairs (aan de huidige stad) te ontwikkelen, heeft bijvoorbeeld aanzienlijke invloed op de mogelijkheden. In onderstaande tabel is aangegeven van welke stakeholders de gemeente afhankelijk zou kunnen zijn en waar die afhankelijkheid op gebaseerd is.

Tabel 4: Stakeholders van welke de gemeente afhankelijk kan zijn bij realisatie van haar ambitie

Gemeente kan afhankelijk zijn van:	Afhankelijkheid:
Gemeentebestuur en volksvertegenwoordiging	College en Raad (bestuur en volksvertegenwoordiging) beslissen uiteindelijk over Avenue2
Hogere overheden	Het Rijk en de provincie hebben door wet gelegitimeerde mogelijkheden om invloed uit te oefenen op het bestemmingsplan (dus op het grondgebruik) voor Avenue2
Hogere overheden	De EU, het Rijk en de provincie omdat ze subsidies kunnen verstrekken
Bereikbaarheid-stakeholders: - RWS - ProRail	Het ambitieniveau is afhankelijk van de bereikbaarheid: - RWS heeft autoriteit om te beslissen over de extra aansluiting - ProRail heeft autoriteit om te beslissen over een station in Avenue2
Waterschap	De watertoets van de plannen
Vestigende bedrijven/investeerders	De gemeente heeft bedrijven nodig voor financiële investeringen en uitvoering
Grondeigenaren - Met zelfrealisatiemogelijkheden - Particulieren (bewoners) - Overige grondeigenaren	De gemeente heeft te maken grondeigenaren (zeker die met zelfrealisatiemogelijkheid), ze heeft ofwel de grond ofwel de medewerking nodig van die partijen

De gevolgen van de keuze voor een bepaald ambitieniveau, zijn mede aan de hand van het power-interest grid inzichtelijk gemaakt in hoofdstuk 11.

8. Interne omgeving

In de hoofdstukken 5, 6 en 7 zijn de eerste stappen van het strategisch planvormingsmodel doorlopen (ambitie, *mandates* en stakeholders). De volgende stap is het beschouwen van de interne omgeving. De interne omgeving wordt gevormd door de zaken waar de organisatie controle over heeft. Het verdient daarom volgens Bryson en Einsweiler (1988, in De Graaf, 2005) de aanbeveling om de sterke en zwakke punten van de eigen organisatie goed voor ogen te hebben. In het model (paragraaf 4.5) wordt gesproken over *resources*, *present strategy* en *performance*. In dit hoofdstuk wordt inzichtelijk gemaakt hoe de interne omgeving momenteel in elkaar zit. Paragraaf 8.1 beschrijft de sterke en zwakke punten van de stad en paragraaf 8.2 die van de ambtelijke organisatie. Tot slot wordt in paragraaf 8.3 ingegaan op beleidsvorming en participatie (aanwezige overlegstructuren) in 's-Hertogenbosch. Dit geeft een beeld van sterke en zwakke punten. In de SWOT-tabel in bijlage 10 zijn de sterke en zwakke punten overzichtelijk weergegeven.

8.1 De stad 's-Hertogenbosch

's-Hertogenbosch is een oude vestingstad en daarom is de stad lang klein gebleven. Ze kon immers alleen binnen de muren groeien, wat zorgde voor een hoge verdichting. Vanaf 1900 begon men met stadsuitleg, resulterend in groei naar noorden, oosten en westen. Hieraan dankt 's-Hertogenbosch een zogenaamde vleugelstructuur. De vestingmuren zijn nog steeds goed zichtbaar en worden gerestaureerd. De vestingmuren en enkele goed bewaard gebleven, oude gebouwen in de binnenstad geven 's-Hertogenbosch de uitstraling van een historische stad (sterk punt). De historische binnenstad trekt jaarlijks veel toeristen (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2007a). Ondanks dat de stad heeft kunnen uitbreiden, is er momenteel ook weer sprake van een tekort aan uitbreidingsmogelijkheden (zwak punt).

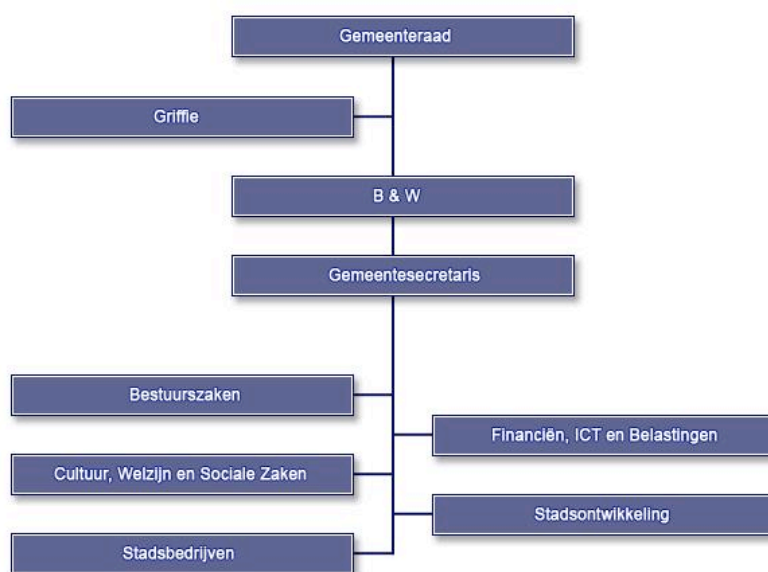
De gemeente 's-Hertogenbosch heeft ongeveer 134.000 inwoners en een stijging van 1000 inwoners per jaar. Er zijn veel arbeidsplaatsen, te weten circa 100.000 (regionale werkgelegenheidsfunctie) en een grote toename van arbeidsplaatsen (2200 per jaar). De gemeente herbergt veel kantoren (met nog eens een opname van 40.000 m² per jaar), maar heeft relatief gezien minder bedrijventerreinen (voor de hoeveelheid inwoners en arbeidsplaatsen). Er is sprake van een lage werkloosheid. Wel is er (hierdoor) sprake van verkeersproblematiek.

De stad ligt in een delta, dus op een laag punt. De Dommel, de Aa en de Dieze zijn rivieren in die delta, die dóór de stad heen lopen. Ook het kanaal Zuid-Willemsvaart loopt momenteel door de stad. Er is veel groen om de stad heen en langs de rivieren die de stad inlopen.

Het imago van 's-Hertogenbosch is als volgt: Bourgondisch, dienstestad, sportstad (topsportstad 2007), winkelstad (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2007a). De belangrijkste sectoren zijn *zakelijke dienstverlening*, *toerisme*, *creatieve bedrijvigheid*, *handel* en *'human health'* en *'food'* (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2007b).

8.2 Ambtelijke organisatie

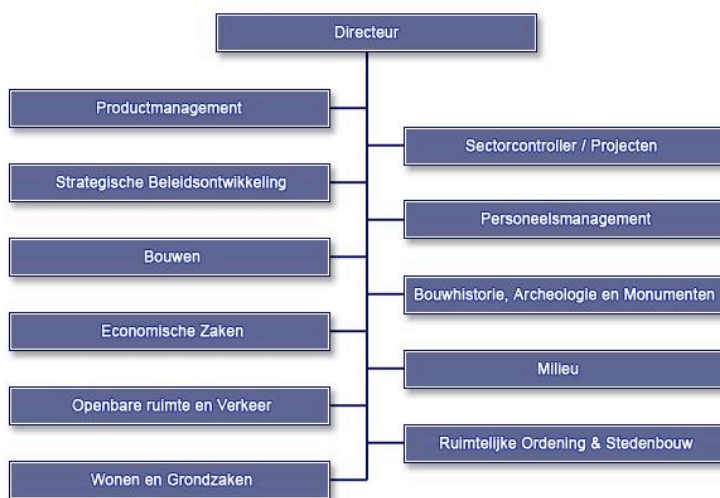
De ambtelijke organisatie van de gemeente 's-Hertogenbosch is de organisatie die de besluitvorming zal moeten voorbereiden en de ambitie zal moeten realiseren. De ambtelijke organisatie van de gemeente wordt geleid door gemeentesecretaris mr. drs. Irma Woestenberg. De ambtelijke organisatie van de gemeente 's-Hertogenbosch is opgedeeld in vijf sectoren: Bestuurszaken, Cultuur Welzijn en Sociale zaken, Financiën ICT en Belastingen, Stadsbedrijven, Stadsontwikkeling. De sector



Figuur 16: Organogram gemeentelijke organisatie (vijf sectoren)

Stadsontwikkeling houdt zich bezig met ruimtelijke ontwikkelingen als Avenue2, Paleiskwartier, Haverleij et cetera. Deze sector wordt geleid door directeur ir. Willem van der Made. De sector Stadsontwikkeling bestaat uit een multidisciplinaire set afdelingen met adviseurs op verschillende beleidsterreinen en een projectmanagementafdeling om de ruimtelijke projecten ten uitvoer te brengen (te leiden). De sector Stadsontwikkeling heeft ongeveer 250 mensen in dienst.

Er is sprake van een platte organisatie, met een formele werkwijze en een informele cultuur met veel ervaren academici. De verschillende afdelingen van de sector Stadsontwikkeling bevinden zich (fysiek gezien) door elkaar of vlak bij elkaar. Er wordt gebruik gemaakt van flexibele werkplekken. Communicatielijnen zijn daardoor kort. Verzuimcijfers zijn bijzonder laag en werknemers werken gemiddeld genomen erg lang bij de gemeente 's-Hertogenbosch. Dit zijn sterke punten als het gaat om het kunnen realiseren van een ontwikkeling als Avenue2.



Figuur 17: Organogram sector Stadsontwikkeling

8.3 Participatie en interactieve beleidsvorming in 's-Hertogenbosch

Er heerst een cultuur van inspraak en directe discussie ten aanzien van beleidsvraagstukken. Voorbeelden zijn het 'burgerinitiatief' (mogelijkheid tot agendazetting in de gemeenteraad) en discussiebijeenkomsten met bewoners respectievelijk maatschappelijke organisaties over actualisering van de Ruimtelijke Structuurvisie. Een ander actueel voorbeeld is bepalen van het sportbeleid (Sportvisie 2008-2012), waarbij de wethouder met sportverenigingen, bewoners en onderwijs in gesprek gaat om het sportaanbod (het beleid) af te stemmen op de vraag (www.s-hertogenbosch.nl, 2008). Er kan gesproken worden van interactieve beleidsvorming waarbij de maatschappij wordt geïnformeerd en mag meedenken over het beleid.

's-Hertogenbosch bezigt verder een wijkgerichte aanpak om het gat tussen bestuurders en de burger te minimaliseren. Er worden *wijkmanagers* ingezet, bewoners verenigen zich in *wijkraden* en er vinden *wijktafeloverleggen* plaats. Er vindt op die manier voortdurende informatie-uitwisseling plaats tussen de gemeente, burgers en maatschappelijke organisaties. Avenue2 is een weliswaar een nieuwe 'wijk', maar afhankelijk van de ambitie zullen stakeholders in omliggende wijken beïnvloed worden door Avenue2 of zullen ze Avenue2 willen beïnvloeden.

Een wijkmanager maakt geen onderscheid tussen binnen en buiten de gemeente en verbindt beiden dus ook. Veelal wordt 'buiten' de ambtelijke organisatie gekenmerkt door vrijwilligers. Elke wijkmanager heeft twee wijken (van de twaalf) onder zijn hoede en kijkt waar problemen en kansen liggen in de wijken. Wijkmanagers zorgen voor afstemming tussen allerlei partijen die in 'hun' wijken bezig zijn, waaronder bijvoorbeeld ook woningcorporaties en politie. Ze zijn een aanspreekpunt en een 'gezicht' van de gemeente. Anderzijds zijn ze voor de gemeente de ogen en oren binnen de wijk. Per gebied of wijk is sprake van een geïnstitutionaliseerde overlegstructuur in de vorm van een wijktafel. Aan een wijktafel zitten naast de wijkmanager ook bewoners, sociaal culturele instellingen, woningbouwcorporaties, politie en vertegenwoordigers van de wijkraden. Gezamenlijk worden problemen en kansen in de wijk aangepakt. Wijkraden zijn bewonersverenigingen die opkomen voor de belangen van bewoners in hun wijk. Niet elke wijk of elk gebied heeft bewonersverenigingen in de vorm van wijkraden.

8.4 Conclusie

Sterke punten van de stad 's-Hertogenbosch zijn de historische binnenstad en dat het een aantrekkelijke stad wordt gevonden om te wonen en te werken (goed imago). Zwakke punten zijn het ruimtegebrek en de verkeersproblematiek. De ambtelijke organisatie die zich bezig houdt met stadsontwikkeling heeft de capaciteiten en de ambitie om gebiedsontwikkelingsprojecten van een hoog ambitieniveau te realiseren (Paleiskwartier). Dat is ook een sterk punt als het gaat om een mogelijke ontwikkeling van Avenue2.

Een sterk punt van Avenue2 is vooral de ligging en de aanwezigheid van water (Zuid-Willemsvaart) en groen (groene geleedingszone). Een zwak punt is dat de gemeente voor de bereikbaarheid echter afhankelijk is van stakeholders als RWS en ProRail. Daarnaast is het plangebied vrij beperkt (34 hectare) en is beloofd aan de binnenstadondernemers dat de planinhoud niet zal concurreren met de binnenstad.

Door te investeren in structureel overleg met de maatschappij, heeft de gemeente goede mogelijkheden gecreëerd om te communiceren in gebiedsontwikkelingen. Binnen het planvormingsproces van Avenue2 kan geprofiteerd worden van dat sterke punt en de rol van wijkmanagers als 'verbindingsofficieren' en 'gezicht' van de gemeente (dat ook een sterk punt is). Er wordt verondersteld dat de wijkmanagers vertrouwen genieten van bewoners en maatschappelijke organisaties in de wijken. Hierdoor hebben ze inzicht in de belangen en sentimenten van de stakeholders binnen hun wijken. Een zwak punt is dat de investeringen in communicatie met stakeholders nog matig gewaardeerd worden door de stakeholders zelf.

9. Externe omgeving

Hoofdstuk 8 beschrijft de sterke en zwakke punten van de organisatie. Dit hoofdstuk beschrijft de externe omgeving van Avenue2. Alles waar de organisatie geen (of nauwelijks) invloed op kan uitoefenen, wordt gezien als de externe omgeving (Pfeffer en Salancik, 1978 in De Graaf, 2005). In de externe omgeving kan men kansen en bedreigingen voor het project onderscheiden. Doel van deze stap is om die kansen en bedreigingen inzichtelijk te maken. Die kansen en bedreigingen zijn afkomstig uit de politiek/maatschappelijke context (paragraaf 9.1), uit de fysieke context (paragraaf 9.2). Ook vormen andere projecten in de stad kansen en bedreigingen (paragraaf 9.3) evenals de huidige oost-west verkeersproblematiek in het gebied. In bijlage 10 zijn de kansen en bedreigingen in de SWOT-tabel overzichtelijk opgesomd.

9.1 Politieke/maatschappelijke context

Zonder betrokkenheid van hogere overheden blijkt het dikwijls lastig om projecten als Avenue2 van de grond te krijgen. In deze paragraaf is beschreven binnen welke politieke en maatschappelijke context het project Avenue2 van de grond zal moeten komen.

9.1.1 Gemeente

Op 7 maart 2006 zijn het bestuur en de volksvertegenwoordiging van 's-Hertogenbosch in de volgende samenstelling van start gegaan (www.s-hertogenbosch.nl, 2008).

College van B&W: 2PvdA, 1GL, 1CDA, 1VVD. Het college van Burgemeester & Wethouders maakt beleid en voert beleid uit. Het heeft hierbij hulp van de ambtelijke organisatie (voorbereiding, advies en uitvoering).

Gemeenteraad: Op basis van het inwoneraantal (134.000 inwoners) heeft 's-Hertogenbosch 39 raadszetels. De verdeling van de 39 raadszetels over de verschillende fracties is als volgt:

• PvdA	8 zetels
• VVD	5 zetels
• CDA	5 zetels
• SP	5 zetels
• Groen Links	5 zetels
• Rosmalens Belang	4 zetels
• Bosch Belang	4 zetels
• Leefbaar 's-Hertogenbosch en Rosmalen	2 zetels
• Stadspartij Knillis	1 zetel

De gemeenteraad controleert het College en stelt kaders voor het beleid van het College. Concreet betekent dit dat een ruimtelijk plan voor Avenue2 door/onder supervisie van B&W wordt voorbereid (wordt gemaakt). De gemeenteraad moet haar goedkeuring uitspreken, wil een ruimtelijk plan ten uitvoer gebracht gaan worden. Hiermee wordt bedoeld het in gang zetten van een projectbesluit en/of een bestemmingsplanprocedure. De kaders waarbinnen het ruimtelijk plan zich moet begeven (het gemeentelijk beleid) zijn ook vastgesteld door de gemeenteraad.

De gemeenteraad en het College van B&W van 's-Hertogenbosch kennen een diverse samenstelling. Dat maakt het lastig om op voorhand in te schatten wat de dieperliggende ideeën zijn en hoe beslissingen zouden kunnen uitvallen. Het kan daarmee als bedreiging gezien worden voor Avenue2. Het College heeft een besturingsfilosofie opgesteld, waarin onder andere wordt vermeld dat adviezen van de ambtelijke organisatie in principe de basis vormen voor de besluiten van B&W. Vooral de woorden 'in principe' maken dat elk advies anders zou kunnen worden beoordeeld.

9.1.2 Waalboss

De gemeente 's-Hertogenbosch maakt deel uit van de regio 'Waalboss', samen met de gemeenten Oss, Waalwijk, Loon op Zand, Heusden, Vught, Bernheze en Maasdonk. Waalboss als regio is gevormd in 2002 vanuit het streekplan Noord-Brabant 2002. In het streekplan is het uitwerkingsplan Waalboss opgenomen, waarin de ruimtelijke opgave voor de regio tot 2015

is vastgelegd. Dat betekent dat de locaties waar woningbouw, kantoren en bedrijventerrein gerealiseerd moet worden zijn aangewezen en de plekken die bewaard moeten blijven voor natuur(ontwikkeling) ook. Waalboss heeft als doel om in gezamenlijkheid te zoeken naar de beste invulling van de ruimtelijke opgave vanuit de provincie. Deze regionale samenwerking kan als kans gezien worden om de ruimtelijke opgave vanuit de provincie op, voor Avenue2, gunstige wijze te verdelen.

9.1.3 BrabantStad

BrabantStad is de samenwerking van de steden Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch en Tilburg en de Provincie Noord-Brabant die als doel heeft deze steden gezamenlijk nadrukkelijk op de Europese kaart te zetten als toonaangevende kennisregio. *BrabantStad heeft een beleid geformuleerd ten aanzien van de geïntegreerde ontwikkeling van het stedelijke netwerk en de positie van de OV-knooppunten daarin* (Buck Consultants International, 2006). De spelers binnen het netwerk BrabantStad proberen een soortgelijke regio te vormen als de Randstadregio. Het gaat erom niet het gras voor elkaars voeten weg te maaien, ontwikkelingen in netwerkverband te beschouwen en door samenwerken meer te kunnen bereiken. Voorbeeld hiervan is dat Eindhoven een Olympisch zwembad heeft en 's-Hertogenbosch een vecht- en krachtssportcentrum van die orde grootte. Ontwikkeling van Avenue2 zal dus ook in BrabantStad-verband gezien en afgestemd moeten worden. Dit impliceert dat een ontwikkeling die concurrerend werkt voor andere steden binnen het netwerk, niet gewenst is en op verzet zal stuiten bij die andere steden. Recent voorbeeld hiervan is het plan om in Tilburg een mega-mall te ontwikkelen. De overige steden reageren fel en proberen het plan tegen te werken, omdat ze hiervan concurrentie denken te ondervinden. BrabantStad kan enerzijds als kans gezien worden (voor de lobby) en anderzijds als bedreiging als het gaat om maatschappelijke weerstand tegen Avenue2.

9.1.4 Provincie Noord-Brabant

's-Hertogenbosch is hoofdstad van de provincie Noord-Brabant. De provincie profileert zichzelf als schakel tussen de gemeente en de Rijksoverheid (Provincie Noord-Brabant, 2008). De provincie maakt afspraken op gebied van ruimtelijke ontwikkelingen met gemeenten en bewaakt deze. Zo legt de provincie een opgave op aan een regio om een bepaald programma te ontwikkelen (woningen, bedrijventerrein, kantooroppervlak etc.). De nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is ingegaan op 1 juli 2008. Met ingang van de nieuwe WRO *vervalt het Streekplan en worden gemeentelijke bestemmingsplannen niet meer door de provincie goed- of afgekeurd. Na 1 juli 2008 geeft de Provincie haar inbreng bij het opstellen van de bestemmingsplannen en maakt gebruik van inspraakmogelijkheden* (Provincie Noord-Brabant, 2008).

Ten aanzien van Avenue2 zal de provincie dus haar zienswijzen kunnen indienen bij wijze van inspraak. Provinciaal ruimtelijk beleid (de interim structuurvisie) vormt dus een kader voor de planvorming van Avenue2 en is in paragraaf 6.2 beknopt weergegeven en dat vormt geen bedreiging voor Avenue2, zoals dat in de RSV opgetekend is.

9.1.5 Europese Unie

De Europese Unie kan sturen door middel van wetgeving (bijvoorbeeld luchtkwaliteit) en door middel van beleid (regionaal economisch beleid, zorgen voor concurrerende regio's). Voor implementatie van het regionaal economisch beleid bestaat structuurfonds EFRO (Europees Fonds Regionale Ontwikkeling). *EFRO wil de economische verschillen tussen Europese regio's verkleinen, werkgelegenheid en concurrentiekracht bevorderen én Europese territoriale samenwerking versterken* (Provincie Noord-Brabant, 2007). Avenue2 zou in aanmerking kunnen komen voor subsidie, afhankelijk van de programmatische invulling. Projecten die voor subsidie in aanmerking willen komen, zullen moeten voldoen aan een aantal criteria:

- Criteria kenniseconomie/innovatie/ondernemerschap. De ambitie van het project moet hiermee overeenkomen (Lissabon agenda).
- Basisinfrastructuur valt buiten EFRO. Basisinfrastructuur (wegen, scholen) is de taak van een land zelf.
- De subsidie moet additioneel zijn, hetgeen drie dingen kan betekenen: zonder Europese subsidie zou het project niet mogelijk zijn geweest, of de subsidie betekent een versnelling van het project, of de subsidie is een extra impuls (dus om er nog iets beters van te maken).

- Duurzaamheid (Gotenborg agenda)
- Het is niet toegestaan Europese subsidies te 'stapelen'. Er mag maar 1 soort Europese subsidie aangevraagd worden per project.

Op wetgeving en beleid is lobby mogelijk. Er zou nu al begonnen kunnen worden met lobbyen om in bijvoorbeeld 2015 subsidie te krijgen. Binnen de ambtelijke organisatie zijn onlangs twee personen aangewezen om onder andere voor Avenue2 na te denken over een lobby van 's-Hertogenbosch naar Europa.

9.2 Fysieke omgeving: infrastructurele ingrepen

Avenue2 wordt over een paar jaar aan de oostkant begrensd door de te verleggen Zuid-Willemsvaart. Ten westen van Avenue2 ligt A2 die momenteel verbreed wordt (en deels overkluisd zal kunnen worden). Deze ingrepen hebben een flinke weerslag op het te ontwikkelen gebied. Enerzijds zou dit Avenue2 (volgens de RSV) bijzonder goed bereikbaar kunnen maken (kans). Anderzijds nemen de infrastructurele ingrepen veel ruimte in beslag, brengen ze hinder (ten aanzien van geluid, lucht en externe veiligheid) met zich mee, en kunnen ze voor negatief sentiment zorgen bij stakeholders in de omgeving (bedreigingen).

9.2.1 Verbreden van de A2

Bouwcombinatie Infra2 ontwerpt en bouwt in opdracht van Rijkswaterstaat Noord-Brabant de A2 Rondweg Den Bosch. Tussen de Maas en Vught wordt de A2 omgebouwd van 2 x 3 naar 4 x 2 rijstroken (Infra2, 2008). 4 x 2 Rijstroken heeft als voordeel dat het doorgaande verkeer van Eindhoven naar Utrecht (en andersom) gescheiden is van het lokale en regionale verkeer. Het doorgaande verkeer heeft niet te maken met op- en afritten. De ombouw van de A2 Rondweg Den Bosch vindt plaats tussen september 2006 en eind 2009 (Infra2, 2008). Inmiddels is het oplevermoment uitgesteld tot 2010. Doordat de A2 al jaren aanwezig is, is de verbreding een minder grote ingreep dan een heel nieuw tracé, zoals bij het verleggen van de Zuid-Willemsvaart het geval zal zijn.

Over een eventuele overkluizing ter plaatse van Avenue2 wordt op de website van de bouwcombinatie Infra2 het volgende gezegd: *Als gevolg van de geplande verstedelijking is de Rondweg 's-Hertogenbosch voor het wegvak ten zuiden van de spoorlijn over ruim 150 meter zoveel mogelijk op (ongeveer) maaiveldniveau gelegd. De uitwisseling tussen de gebieden oostelijk en westelijk van de rondweg dient zoveel mogelijk bevorderd te worden. Hierin wordt in dit Tracébesluit direct voorzien door de aanleg van een pleinviaaduct met een breedte (in de lengterichting van de as van de A2) van ca. 50 meter. Gemeente kan dit pleinviaaduct in zuidelijke richting uitbreiden met ca. 220 m tot een totale lengte van ca. 270 m. Hierbij dient men uiteraard rekening te houden met eisen vanuit bijvoorbeeld milieu, veiligheid en techniek (Infra2, 2008). Er worden dus voorzieningen aangebracht om een overkluizing met een lengte van in totaal 270 meter te realiseren, hetgeen als kans gezien kan worden voor Avenue2, omdat het plangebied hierdoor vergroot wordt en er oost-westverbindingen over aangelegd kunnen worden.*

9.2.2 Omleggen van de Zuid-Willemsvaart

In 2010 of 2011 begint de aanleg van het nieuwe stuk kanaal, in opdracht van RWS. Het nieuwe stuk begint bij bedrijventerrein De Brand ('s-Hertogenbosch) en loopt langs Avenue2 door natuurgebied De Koornwaard uiteindelijk naar de Maas. Hiervoor wordt samengewerkt met de gemeente 's-Hertogenbosch, de gemeente Sint-Michielsgestel, de provincie Noord-Brabant en het waterschap Aa en Maas (RWS, 2008). Doel is om de Zuid-Willemsvaart voor grotere schepen bevaarbaar te maken (klasse IV). Het ter inzage gelegde ontwerp tracébesluit leert dat de ruimtelijke reservering voor het kanaal een breedte van 100 meter kent (plangrens). Het kanaal zelf is ongeveer de helft zo breed, maar enkele voorzieningen als een onderhoudsdijk maken een reservering van 100 meter breedte noodzakelijk (RWS, 2007). RWS hoopt het kanaal in 2014 open te stellen. De ruimte die het kanaal inneemt is te zien als bedreiging voor Avenue2, maar anderzijds is de aanwezigheid van water een kans voor het project (bijvoorbeeld voor een integrale ontwikkeling).



Figuur 18: Impressie Graafsebaan en Zuid-Willemsvaart. Links van het kanaal Avenue2 en A2, rechts de groene geleidingszone (Bron: RWS)
 Gevolgen voor toekomstige weggebruikers in Avenue2 zijn volgens de website Brabantse Kanalen (RWS, 2008):

- *Burg. Jhr. van Heijdenlaan: weg wordt opgebroken (deze weg loopt nu midden door het plangebied van Avenue2)*
- *Graafsebaan: verbinding voor doorgaand verkeer wordt in noordelijke richting verschoven. De huidige Graafsebaan wordt doodlopend.*
- *N50/A59: weg wordt over kanaal heen geleid volgens nieuwe plannen voor ombouw A2/A59*

In de inspraakprocedure rond het tracébesluit komen twee moeilijkheden aan het licht. De fietsverbindingen en de kwaliteit hiervan. Figuur 18 toont een hoge brug over de Zuid-Willemsvaart, daar waar de gemeente 's-Hertogenbosch (evenals de fietsersbond) een lage (ophaal)brug wil. Daarnaast verzetten natuur- en milieuorganisaties zich tegen de verlegging van de Zuid-Willemsvaart. Om dat gegeven willen ze momenteel niet actief meedenken over invulling van de groene geleidingszone.

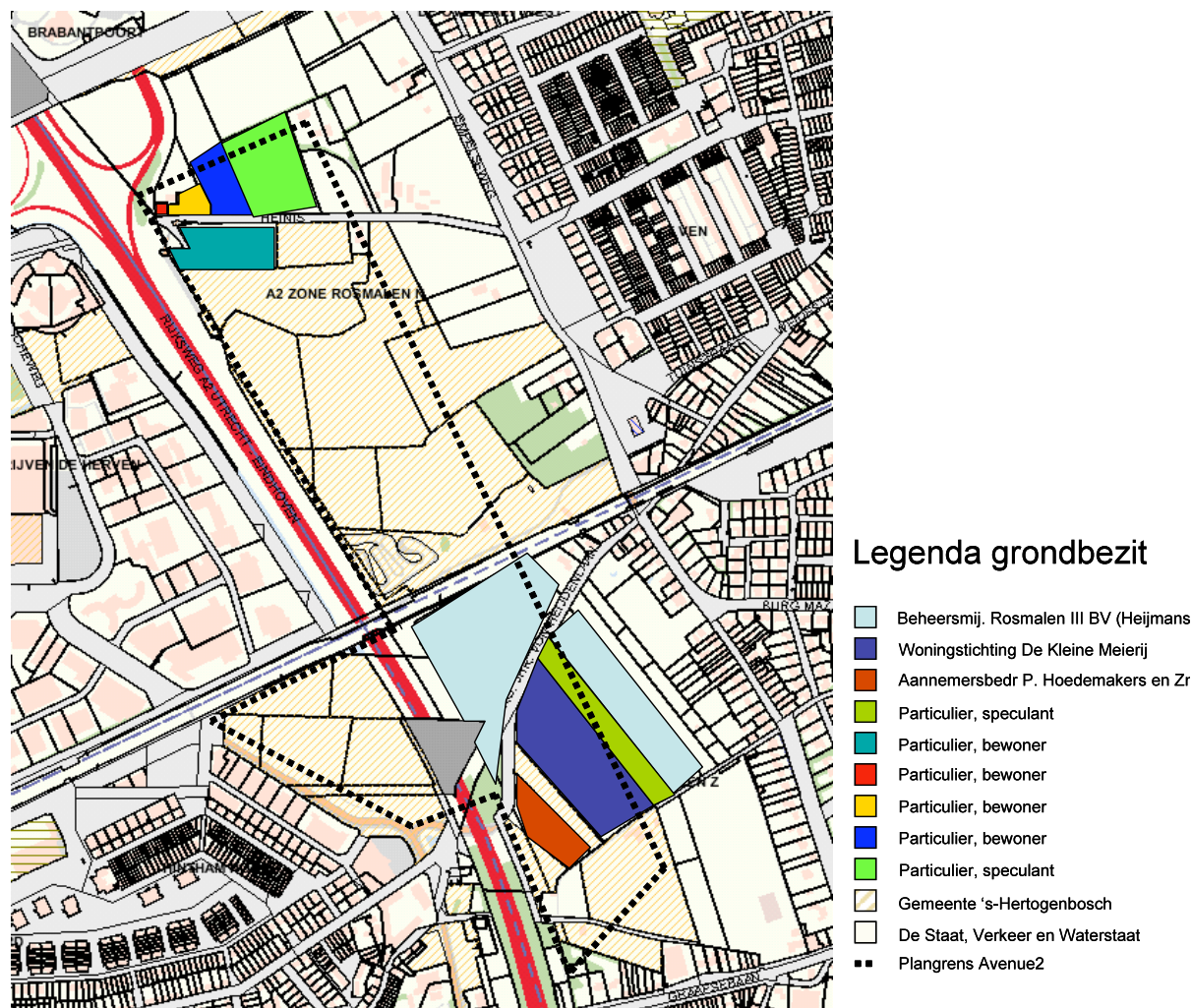
9.2.3 Groene geleidingszone

De groene geleidingszone wordt onder regie van de gemeente 's-Hertogenbosch ontwikkeld. De groene geleidingszone wordt gedefinieerd als *het gebied tussen de ecologische verbindingszone en de oostelijk gelegen bebouwing van Rosmalen en de Groote Wielen* (Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 2007). De beekdalen van de Aa en de Dommel worden hiermee weer direct met de Maas verbonden. De 'ecologische verbindingszone', waarover ook geschreven wordt, wordt gedefinieerd als *een verbindingszone voor uitwisseling van karakteristieke natuurwaarden tussen Aa-dal en Maas parallel en direct grenzend aan de Omlegging* (Ministerie van Verkeer & Waterstaat, 2007). De ecologische verbindingszone is dus onderdeel van de groene geleidingszone. *Langs de Zuid-Willemsvaart wordt ruimte opengehouden voor een ecologische verbindingszone met de Rosmalense Aa. Hierdoor hebben dieren de ruimte om zich vrij te bewegen en voort te planten. Ook kunnen bomen en planten ongestoord groeien rond de aftakking van de rivier De Aa* (RWS, 2008). De breedte van deze zone is gemiddeld 60 meter en ter plaatse van de kunstwerken 40 meter, getuige het ontwerp tracébesluit voor de Zuid-Willemsvaart (RWS, 2007). De Rosmalense Aa krijgt een breedte van 10 meter en kronkelt door de zone. *Het waterschap Aa en Maas, de provincie Noord-Brabant en de gemeente 's-Hertogenbosch werken momenteel aan een inrichtingsplan voor de precieze invulling van de ecologische verbindingszone* (RWS, 2008). De zone is een kans voor de leefbaarheid van Avenue2 (en de vastgoedwaarde).

9.3 Vastgoedposities

Het actieve grondbeleid heeft de gemeente een aanzienlijke positie opgeleverd in het plangebied van Avenue2. Het grondbezit van de gemeente kan als kans aangemerkt worden. De grond is aangekocht op basis van de RSV. Afdeling Grondzaken wil zelf posities hebben in het gebied. Er rusten ook geen bouwclaims op de gemeentelijke grond, die zijn 'wegonderhandeld' naar uitleglocatie De Groote Wielen. De Groote Wielen betreft grondgebonden woningbouw en vormt zodoende geen concurrentie voor Avenue2. Naast de gemeente hebben ook een aantal particulieren nog hun grond in bezit en zijn er (speculatieve) aankopen gedaan door particulieren, twee bouwondernemingen en een woningstichting. Op

de kaart (Figuur 19) is te zien dat de gemeente vooral in het noordelijk deel van Avenue2 veel grond in handen heeft. Ook het deel van het plangebied ten westen van de A2 is in handen van de gemeente. Percelen die gedeeltelijk in de kanaalzone vallen zijn al (of worden in dit onderzoek verondersteld te zijn) in handen van de Staat. Ook de grijze driehoek over de A2 is grond van de Staat. Er wordt verondersteld dat de Staat grond (die hij zelf niet gebruikt) zal verkopen aan de gemeente.



Figuur 19: Grondbezit plangebied Avenue2 (Bron: GeoNet gemeente 's-Hertogenbosch)

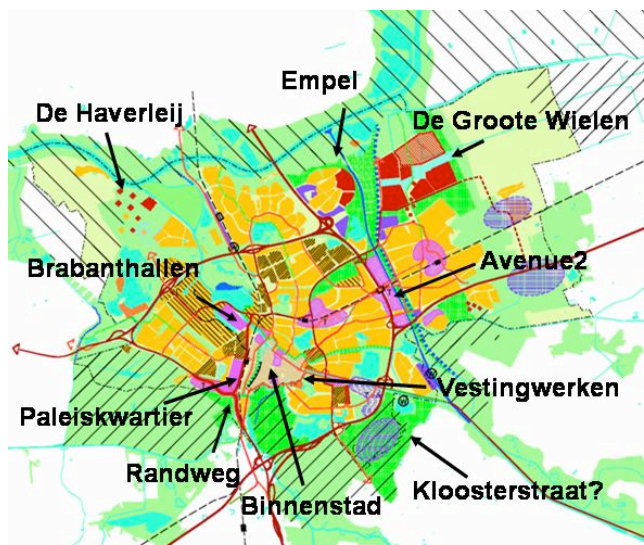
9.4 Andere projecten

De ontwikkeling van Avenue2 is niet het enige grote project binnen de gemeente 's-Hertogenbosch dat de gemoederen bezighoudt. Avenue2 moet dan ook binnen de context van het projectenpalet beschouwd worden. De projecten vragen capaciteit van politiek, het bestuur, de ambtelijke organisatie en aandacht van burgers en andere stakeholders (een bedreiging voor Avenue2). Voorzieningen die in andere projecten worden gerealiseerd (bijvoorbeeld een ziekenhuis of onderwijsinstellingen), kunnen in mindere mate doelgroepen zijn van Avenue2 (ook een bedreiging).

Het Paleiskwartier is het huidige hoogstedelijke gebiedsontwikkelingsproject, ten westen van het station. Het betreft een publiek private samenwerking met VolkerWessels, NIB Capital Bank, Pensioenfonds Stork. Het totale project omvat 1800 woningen, 180.000 m² kantoren, 30.000 m² voorzieningen en een parkeergarage met 1100 plekken. Het biedt qua voorzieningen onder andere plaats aan het ziekenhuis, onderwijsinstellingen en een stedelijk museum.

Verder vinden in 's-Hertogenbosch grote woningontwikkelingen plaats binnen de projecten Haverleij, Empel en vooral in de grote uitleglocatie De Groote Wielen (6000 woningen). De trots van Bosschenaren, de binnenstad, wordt waar mogelijk opgeknapt en ook de Vestingwerken rond de stad worden in ere hersteld. Een recent succes is daarnaast de goedkeuring voor de Randweg, een verbinding tussen de A2 ten zuiden van de stad en de A59 ten westen van de stad. Hiermee zal een 'ruit', een rondweg, rond de stad een feit worden.

Voorname projecten zijn lopende projecten die de ambtelijke organisatie aan het voorbereiden is of laat uitvoeren. Daarnaast bevinden enkele projecten zich in de initiatief- of planvormingsfase. Het mogelijke project Kloosterstraat wordt er hier kort uitgelicht, omdat de discussie hierover invloed kan hebben op Avenue2. Het project kan als bedreiging voor Avenue2 opgevat worden.



Figuur 20: Grote projecten (Bron: Gemeente 's-Hertogenbosch)

De Kloosterstraat is *landschappelijk aantrekkelijk en herbergt een aantal (potentiële) ecologische waarden*. Het gebied is *bij uitstek geschikt voor de vestiging van hoogwaardige bedrijvigheid met een hoogstedelijke werkomgeving* (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2007f). In de planontwikkeling werd ingezet op 100 hectare hoogwaardig bedrijventerrein (het hele gebied is 260 hectare). Vanwege verzet van natuur- en milieuorganisaties, heeft het College van B&W in het collegeprogramma aangegeven de ontwikkeling van het project Kloosterstraat te heroverwegen, als blijkt dat er voldoende alternatieven geboden kunnen worden binnen de gemeentegrenzen (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2006a). Zoals eerder aangegeven, wordt Avenue2 genoemd als mogelijk alternatief en wel voor 20 tot 30 hectare hoogwaardig bedrijventerrein. Daarnaast is het van belang dat natuur- en milieuorganisaties niet willen meedenken over de groene geleidingszone, zolang het mogelijk is dat het bedrijventerrein Kloosterstraat er zal komen. Het is onduidelijk wanneer het College hier een uitspraak over zal doen. Dit hangt ook af van de besluitvorming over de discussienota werk- en woonlocaties.

9.5 Ontsluiting Avenue2

Er is ook aandacht uitgegaan naar de oost-west verbindingen in 's-Hertogenbosch en de aansluitingen op de snelwegen A2 en A59. Doordat recente ontwikkelingen (die veel verkeer genereren) zich aan de oostkant van 's-Hertogenbosch bevinden, zijn de oost-west verbindingen in de stad en de aansluitingen op het hoofdwegennet onder druk komen te staan. Dat 'bedreigt' de ontwikkeling van Avenue2. Het gaat vooral om de verbindingen tussen 's-Hertogenbosch en Rosmalen en de aansluitingen Bruistensingel op de A2 en de Graafsebaan op de A59 (zie Figuur 2 in hoofdstuk 1). Deze verbindingen doorkruisen of begrenzen Avenue2 en zouden voor ontsluiting van Avenue2 moeten zorgen. Als de gemeente een hoog ambitieniveau zou willen realiseren in Avenue2, *lopen de aansluitingen Bruistensingel op de A2 en de Graafsebaan op de A59 vast. Dit is mede het gevolg van een sterkere autonome groei van het autoverkeer dan in het verleden was voorzien. Gesteld mag worden dat Avenue2 in deze situatie niet van de grond kan komen. De overbelasting op elk van deze knelpunten is dusdanig, dat oplossen noodzakelijk is* (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2007e). In de externe omgeving heeft Avenue2 dus te maken met een wegennet dat onder druk staat, waardoor de publieke opinie beïnvloed wordt (er ontstaat veel maatschappelijke weerstand tegen ontwikkelingen die verkeer zullen genereren).

9.6 Conclusie

De context van Avenue2 wordt gevormd door het gebiedskenmerken, vastgoedposities en andere projecten in de stad. In Tabel 5 zijn de onderdelen opgesomd die de externe omgeving bepalen. De gebiedskenmerken bieden veel kansen aan Avenue2 (groen, water en een mogelijke aansluiting op de A2), evenals dat de vastgoedpositie en het ontbreken van urgentie kansen biedt. De huidige verkeersproblematiek kan echter bedreigend werken (maatschappelijke weerstand veroorzaken). Andere projecten zijn ook voornamelijk bedreigend, doordat ze concurrerend werken en capaciteit vragen van de organisatie of omdat de discussie omtrent dat project van invloed is op het bouwprogramma van Avenue2 (zoals bij de Kloosterstraat het geval is).

Tabel 5: Gegevens in de externe omgeving van Avenue2

Gegeven:	Bron:	Stakeholder:
Zuid-Willemsvaart tracé ligt vast (besluit genomen). Realisatie tussen 2010-2014.	Tracébesluit	RWS-DNB
A2 verbreding is een gegeven. 4 x 2 rijstroken, 2010 klaar. De A2 wordt rond de kruising met spoor op maaiveldniveau gelegd (over een afstand van 150m). Er zijn voorzieningen voor een pleinviaduct met lengte van maximaal 270m aangebracht.	www.infra2.nl	RWS-DNB Infra2
Huidige aansluitingen lopen vast, extra aansluiting op A2 is nodig om Avenue2 bereikbaar te maken. Tevens ontsluitingsproblemen middels huidige oost-west verbindingen in de stad.	Interview verkeersdeskundige van de gemeente	Ambtelijke organisatie
Het Ministerie van V&W heeft de ecologische verbindingszone 'opgelegd'. Avenue2 wordt ten noorden, oosten en zuiden eigenlijk 'ingesloten' door groen.	Bestuurlijk convenant Zuid-Willemsvaart (ZWV)	Min V&W Provincie Gemeente
Het spoortracé 's-Hertogenbosch – Nijmegen is een gegeven. Dit verdeelt Avenue2 in noord en zuid.	Geonet	ProRail (Min V&W)
De gemeente heeft zelf het grootste deel van de grond in bezit. Er rusten geen bouwclaims op die grond. Heijmans, een woningstichting en een aannemersbedrijf zijn grondeigenaren met zelfrealisatiemogelijkheden. Ook zijn er enkele huidige bewoners met grondbezit.	Geonet (kadaster)	Heijmans Hoedemakers De Kleine Meierij Overige grondeig.
De gemeente voert regie over het project groene geleidingszone.	Bestuurlijk convenant ZWV	Min V&W Provincie Gemeente

10. Strategische kwesties

Een confrontatie van de externe kansen en bedreigingen (hoofdstuk 9) met de interne sterke en zwakte punten (hoofdstuk 8) leidt tot strategische kwesties van het project. De strategische kwesties vragen om strategieën om een ambitie te kunnen bereiken. Dit hoofdstuk bevat de analyse of de in hoofdstuk 8 beschreven capaciteiten van de organisatie voldoende zijn om om te gaan met de kansen en bedreigingen in de externe omgeving (hoofdstuk 9). De techniek waarmee dat is gebeurd, is de SWOT-analyse. De SWOT-analyse wordt toegelicht in paragraaf 10.1. Hoe de interne en externe omgeving met elkaar zijn geconfronteerd, is beschreven in paragraaf 10.2. In paragraaf 10.3 is geconcludeerd tot welke vraagstukken de confrontatie tussen intern en extern leidt.

10.1 SWOT-analyse

De SWOT-analyse is een ondersteunende techniek bij het identificeren van strategische kwesties en uiteindelijk bij het maken van strategische keuzes. Een SWOT-analyse is zowel intern (de eigen organisatie, het plangebied) als extern (de omgeving) gericht. In hoofdstuk 9 zijn de dominante en bepalende externe factoren bepaald die waarschijnlijk invloed zullen hebben op het succes van het project (Doratli et al, 2004). Anderzijds hebben ook het gebied en de organisatie invloed op de omgeving. Er is dus sprake van een wisselwerking tussen de interne en externe omgeving. Door te bezien waar de eigen sterktes en zwaktes liggen en door kansen en bedreigingen in beeld te hebben, zouden de interne en externe omgeving op elkaar afgestemd kunnen worden.

De SWOT-analyse is een *basic tool*, die subjectief genoemd kan worden, maar helpt om een scherper beeld te krijgen van de huidige situatie (Cuesta et al, 1999 in Doratli et al, 2004). Het acroniem SWOT staat voor: **S**trengths (sterke punten), **W**eaknesses (zwakke punten), **O**pportunities (kansen) and **T**hreats (bedreigingen). Hiermee wordt volgens Doratli et al (2004) bedoeld:

- *Strengths* kunnen effectief gebruikt worden om de ambitie waar te maken (de capaciteit van een gebied, zoals aanwezige assets)
- *Weakness* is een begrenzing, een onvolkomenheid of een defect dat voorkomt dat de ambitie waargemaakt wordt
- *Opportunity* is een te verkiezen situatie in de externe omgeving
- *Threat* is een niet te verkiezen situatie in de externe omgeving die in potentie schade kan toebrengen aan de strategie

Deze punten zijn dus onder te verdelen in:

- Interne factoren: sterke en zwakke punten van een organisatie / het plangebied
- Externe factoren: kansen en bedreigingen afkomstig uit de externe omgeving

Het kiezen van intern en extern is arbitrair en bedreigingen kunnen soms ook als kansen gezien worden, afhankelijk van wie er naar kijkt. Hierdoor is een goede argumentatie bij het opstellen van de inventarisatie van belang.

10.1.1 Perspectief

Als eerste is het van belang om het perspectief (*viewpoint*) vast te leggen dat het uitgangspunt van de analyse vormt. Het gekozen perspectief is vanuit de initiator, de (sector Stadsontwikkeling van de) gemeente 's-Hertogenbosch.

Een SWOT-analyse kan voor verscheidene onderwerpen gedaan worden: organisatie, product, programma, project, idee en persoon (Doratli et al, 2004). Deze analyse is gedaan voor het gebiedsontwikkelingsproject Avenue2. Dat houdt in dat kenmerken van het project en de omgeving geanalyseerd zijn. Ook is gekozen SWOT-punten van de hele stad expliciet te benoemen, omdat Avenue2 in relatie tot de rest van de stad beschouwd zal moeten worden. Avenue2 kan bijvoorbeeld profiteren van de sterke punten van de hele stad, maar zal ook rekening moeten houden met de bedreigingen voor de hele stad.

10.1.2 Analyse

Een SWOT-analyse dient flexibel zijn (Doratli et al, 2004), want in hoofdstuk 3 is al duidelijk gemaakt dat een gebiedsontwikkelingsproject dynamisch is. Men doet er dus verstandig aan regelmatig een update uit te voeren. De confrontatie van de interne en externe omgeving zal namelijk tijdens planvorming voortdurend moeten plaatsvinden om blijvend zicht te houden op de (dan weer actuele) strategische kwesties.

Om de SWOT-punten in beeld te krijgen, is gebruik gemaakt van de verkregen informatie over het project, de ambtelijke organisatie, de *mandates*, de externe omgeving, en de stakeholderanalyse. Daarnaast is een workshop (met als doel het identificeren van mogelijke doelgroepen voor Avenue2) bijgewoond. Deelnemers aan de workshop bestonden uit een multidisciplinair gezelschap vanuit de ambtelijke organisatie. De workshop werd verzorgd en geleid door een onafhankelijke gespreksleider.

Volgens Srivastava et al (2005) kan men een aantal vragen stellen om de SWOT-punten te identificeren. Antwoorden op vragen als: 'wat zijn interessante trends?' bepalen bijvoorbeeld Opportunities (kansen). De door Srivastava et al beschreven vragen hebben voor deze analyse ook als basis gediend. Alle SWOT-punten zijn overzichtelijk in een tabel weergegeven. De tabel is opgenomen in bijlage 10. De SWOT-punten zijn gebruikt om strategische kwesties mee te bepalen.

10.2 Naar strategische kwesties

Het bepalen van de strategische kwesties is gedaan met behulp van de volgende vragen (Doratli et al, 2004):

1. How can the strengths be utilized in order to take advantage of the opportunities that have been identified?
2. How can these strengths be utilized to overcome the threats identified?
3. What is needed to overcome the identified weaknesses in order to take advantage of the opportunities?
4. How can the weaknesses be minimized to overcome the identified threats?

Strengths en Opportunities zouden dus aan elkaar gekoppeld moeten worden. Verder raden Doratli et al (2004) aan de Weaknesses en Threats te *converteren* tot Strengths of Opportunities of ze te *minimaliseren* dan wel te *vermijden*. Daarbij moet rekening gehouden worden met de voorgaande stappen uit de procesaanpak, namelijk de *mandates* en de (wensen en eisen van) stakeholders. Uit de SWOT-analyse komen strategische vraagstukken voort die betrekking hebben op de planinhoud (de ambitie) en strategische vraagstukken die betrekking hebben op inrichting van het planvormingsproces. Er is daarom een opdeling gemaakt naar planinhoudelijke kwesties en procesgerichte kwesties.

10.2.1 Planinhoudelijke mogelijkheden en vraagstukken

Veel sterke punten leiden tot veel kansen

's-Hertogenbosch heeft veel sterke punten waar Avenue2 van kan profiteren. De geografische ligging van 's-Hertogenbosch en de ligging van Avenue2 ten opzichte van de binnenstad zouden benut kunnen worden. Een koppeling met de binnenstad biedt mogelijkheden om van de sterke punten van de binnenstad te profiteren.

Avenue2 heeft zelf ook veel sterke punten. Het vestigingsklimaat wordt heel aantrekkelijk bij het realiseren van de gewenste bereikbaarheid (station, aansluiting A2 en oost-west verbindingen tussen Rosmalen en 's-Hertogenbosch). De geïdentificeerde sterke punten maken een schaa sprong, differentiatie (complementariteit) en meervoudig ruimtegebruik mogelijk. Op die manier is méér te bereiken dan een gewone snelweglocatie in sobere, kostenefficiënte uitvoering.

Doelgroepen

Uitbouwen van de kenniseconomie lijkt mogelijk (handel, zakelijke dienstverlening en ICT zijn kansrijke doelgroepen), evenals het benutten van de internationaliseringstrend (aantrekken beeldbepalende bedrijven) (Gemeente 's-Hertogenbosch, 2006b). Qua voorzieningen zijn de medische sector, de (top)sport, het onderwijs, en cultuur en horeca voor *jongeren* als kansrijk benoemd. Een combinatie van voorzieningen is goed denkbaar, zeker met een groeiende *senioren*groep en de bijbehorende zorgbehoefte. ICT kan in relatie tot voorzieningen (bijvoorbeeld specifiek voor jongeren en senioren) ook een belangrijke doelgroep zijn.

Financieel

Om het project financieel haalbaar te maken, zal in voldoende mate kantooroppervlak ontwikkeld moeten worden. Kantooroppervlak levert financieel gezien het meest op. In eventuele samenwerking met private partijen zal dat daarom waarschijnlijk ook hun inzet zijn. Het is de vraag hoeveel kantooroppervlak 'voldoende' is. Teveel kantoren en/of bedrijven hebben aan de andere kant namelijk tot gevolg dat Avenue2 een uitgestorven gebied zal zijn in de avond en in het weekend. Integraliteit en meervoudig ruimtegebruik lijken daarom voorwaarde voor goede gebiedsontwikkeling (multi-functie). Anders is er hooguit sprake van een goede bedrijventerreinontwikkeling.

Ruimtelijk

Een beperkende factor voor de stad is dat Avenue2 één van de laatste mogelijkheden is om de stad uit te breiden. Dit maakt het lastiger om op deze termijn te bepalen wát er aan de stad toegevoegd kan worden (of zou moeten worden) en wat de programmatische invulling van Avenue2 zou moeten zijn. Dit zou debet kunnen zijn aan een voorzichtige houding.

10.2.2 Procesgerichte mogelijkheden en vraagstukken*Afhankelijkheid*

Bereikbaarheid (en ontsluiting) is voor het benutten van de sterke punten een absolute voorwaarde, hetgeen een afhankelijkheid zou betekenen van RWS, ProRail/NS en andere publieke partijen. Andersom kan de schaalsprong misschien een voorwaarde zijn voor die goede bereikbaarheid. Hier lijkt sprake van een spanningsveld.

Kansen ontstaan ook wanneer andere ontwikkelingen integraal beschouwd/benut zouden worden (Zuid-Willemsvaart en groene geleidingszone). Dit zal de vastgoedwaarde ten goede komen (hoge kwaliteit van de openbare ruimte). Aan de andere kant levert integraal ontwikkelen afhankelijkheden op en maakt dit het project minder makkelijk te beheersen (complexer).

Randvoorwaarden

Beperkingen vanuit beleid zijn minimaal. Milieu en externe veiligheid verdienen wél veel aandacht. Vanuit stakeholders is sprake van weerstand, maar omdat het project nog in de initiatieffase verkeert, kan hier op ingespeeld worden. Het gegeven dat de gemeente gewend is aan een interactieve bestuursstijl en beschikt over goede communicatiekanalen (overlegstructuren) kan hier aan bijdragen. Het gegeven dat deze overlegstructuren bestaan, wil anderzijds aangegeven dat de gemeente er ook niet onderuit kan deze te gebruiken (er bestaan verwachtingen).

Participatie

Een kwestie is ook dat de Gemeenteraad het laatste woord heeft. Geen gehoor geven aan gecreëerde verwachtingen bij maatschappelijke organisaties en bewoners (doordat de Raad anders besluit), levert veel weerstand op. Het is mogelijk maatschappelijke organisaties en bewoners vanaf de start van het proces input te laten leveren en zo affectie met, en verantwoordelijkheid voor, het uiteindelijke plan te laten krijgen. Dit schept echter verwachtingen bij die stakeholders. Enerzijds wil en moet de gemeente de maatschappelijke organisaties en bewoners (zo snel mogelijk) om hun mening vragen. Anderzijds levert dit verwachtingen op (in een vroeg stadium), welke mogelijk niet waargemaakt kunnen worden.

10.3 Strategische kwesties

De confrontatie maakt duidelijk dat de strategische kwesties afhankelijk zijn van het ambitieniveau van de gemeente. Onderstaande tabel geeft spanningsvelden weer, ten aanzien van dat ambitieniveau, die voortkomen uit de SWOT-analyse. Kansen (keuzemogelijkheden) zijn afgeschilderd tegenover bedreigingen die aanwezig (kunnen) zijn in de externe omgeving. Verschillende ambitieniveaus zullen verschillende gevolgen hebben voor de externe omgeving en zodoende om specifieke strategieën vragen voor wat betreft het planvormingsproces.

Tabel 6: Spanningsvelden ten aanzien van het ambitieniveau, volgens uit de SWOT-analyse

Intern	tegenover	Extern
Benutten van sterke punten en proberen een schaa sprong te realiseren	↔	Goede bereikbaarheid nodig, complexiteit van het project en afhankelijkheden nemen toe
Benutten van de laatste uitbreidingslocatie voor een toevoeging aan de stad (iets nieuws)	↔	Er is nu vraag naar bedrijventerrein en de Kloosterstraat staat ter discussie (heeft invloed op de opnamecapaciteit van Avenue2 voor bedrijven)
Weinig investeren, relatief hoge opbrengst (vooral kantoren)	↔	Leidt tot snelweglocatie die 's avonds en in het weekend verlaten is
Integraal ontwikkelen (hoge vastgoedwaarde en synergie)	↔	Grotere scope, complexiteit van het project en afhankelijkheden nemen toe, meer beleidsbeperkingen (milieu, externe veiligheid, etc.)
Gebruik van bestaande overlegstructuren	↔	Zult verwachtingen creëren en moeten nakomen, terwijl gemeenteraad beslist

10.3.1 Strategische kwestie 1: Ambitie

De gemeente is van mening dat Avenue2 de potentie heeft om (een bijzondere) kwaliteit aan de stad toe te voegen en dat blijkt ook uit de SWOT-analyse. De gemeente geeft aan (net als het model voor een strategisch planvormingsproces) dat het vraagstuk welke *ambitie* ze wil nastreven, voor Avenue2 de hoogste prioriteit heeft. De gemeente zou op verschillende ambitieniveaus kunnen insteken. Een ambitieniveau is eigenlijk een strategie voor wat betreft de planinhoud, maar de verschillende ambitieniveaus hebben (getuige tabel 7) verschillende gevolgen voor de inrichting van het planvormingsproces. Die gevolgen vragen om specifieke strategieën.

10.3.2 Strategische kwestie 2: Stakeholderstrategie

Afhankelijk van de ambitie, komt namelijk een aantal moeilijkheden naar voren. Bij een hoog ambitieniveau heeft de gemeente te maken met een heel ander krachtenveld (veel complexer) dan bij een relatief laag ambitieniveau. Bij een hoog ambitieniveau is de gemeente afhankelijk van een groot aantal stakeholders, die op bovenregionale schaal opereren. Bij een hoog ambitieniveau zal het project bovendien te maken hebben met andere projecten in de omgeving. Het tweede vraagstuk dat speelt, is hoe met de stakeholders om te gaan bij de verschillende ambitieniveaus. De afstemming op stakeholders zou zich kunnen vertalen in de mate van invloed die verschillende stakeholders hebben op de planvorming, vanaf welk moment ze bij de planvorming betrokken worden en op welke manier private samenwerkingspartners eventueel geselecteerd zouden kunnen worden.

10.3.3 Strategische kwestie 3: Regierol van de gemeente

Om de ambitie waar te maken, zal de gemeente de interne organisatie 'optimaal' willen afstemmen op de externe omgeving (die dus per ambitieniveau verschilt). De rol van de interne organisatie kan op verschillende manieren ingestoken worden (verschillende ontwikkelstrategieën). Voor bijvoorbeeld een bedrijventerrein kan de gemeente veel in eigen hand houden. Bij een hoger ambitieniveau zal de gemeente die regierol misschien willen of moeten delen. Hoofdstuk 11 geeft inzicht in de manieren om met de strategische kwesties om te gaan.

11. Strategieën voor het planvormingsproces van Avenue2

Er zijn verschillende mogelijkheden om met de strategische kwesties om te gaan. Dit betreft de achtste stap uit het strategisch planvormingsmodel: *strategy (development)*. De bedoeling van de achtste stap is het vinden van mogelijke oplossingen voor de strategische kwesties. Dat betekent het nastreven van een optimale afstemming tussen de interne en de externe omgeving, ofwel het afstemmen van ambities (plannen) op wat er mogelijk is. De strategieën, voor-/nadelen en gevolgen voor Avenue2 zijn tot stand gekomen op basis van literatuur, de bestudeerde cases (hoofdstuk 4) en middels een workshop. Voor de workshop wordt verwezen naar bijlage 11 (workshopprotocol) en bijlage 12 (verslag van de workshop).

Om tot het vaststellen van strategieën te komen, zijn het bestuur en de volksvertegenwoordiging nodig voor het verkrijgen van legitimiteit. Daarin kan niet gekozen worden. De ambtelijke organisatie heeft echter wel de taak een besluit voor te bereiden. Dat betekent dat de ambtelijke organisatie het bestuur inzicht zal willen verschaffen in welke strategieën mogelijk zijn, wat de voor- en nadelen zijn en vooral wat de gevolgen van de strategieën zouden kunnen zijn voor het project. In dit hoofdstuk is daarom ingegaan op de keuzemogelijkheden (stap 8: strategieën) die te onderkennen zijn en welke voor-/nadelen en gevolgen aan deze keuzemogelijkheden verbonden zijn (wisselwerking van stap 8 met de stappen 7 en 10). Vanuit daar kan gezocht worden naar een (voor de gemeente) optimale afstemming tussen de interne en externe omgeving.

De belangrijkste strategische kwestie die momenteel bij de gemeente 's-Hertogenbosch leeft, is welke ambitie ze zou kunnen nastreven nog voor Avenue2. Paragraaf 11.1 gaat daarom in op drie mogelijke ambitieniveaus, de gevolgen daarvan voor de *mandates*, *stakeholders* en op de *voor- en nadelen*. De strategische kwesties die hieruit volgen, kunnen ook weer op verschillende manieren opgelost worden. Paragraaf 11.2 gaat over de strategische kwestie hoe om te gaan met de stakeholders. Paragraaf 11.3 betreft de strategische kwestie over hoe de regierol ingevuld zou kunnen worden door de gemeente (welke ontwikkelstrategieën ze zou kunnen hanteren). Tot slot wordt in paragraaf 11.4 het overzicht van de strategische kwesties en keuzemogelijkheden in tabelvorm gepresenteerd (Tabel 9).

11.1 Ambitieniveaus

Voor wat betreft de ambitie, is er een drietal scenario's onderscheiden (lage ambitie, gemiddelde ambitie, hoge ambitie), te weten:

1. Bedrijventerrein voor lokale en regionale bedrijven
2. Stedelijke knoop met voorstadhalte, kantoren, lichte bedrijven en wonen
3. Vervoersknooppunt (IC station) annex centrumvoorzieningen met nationale uitstraling

In de volgende drie subparagrafen worden kort de implicaties toegelicht van een keuze voor een bepaald ambitieniveau.

11.1.1 Scenario 1: Bossche Bedrijvigheid

Natuurlijke groei van de stad faciliteren (functies waar straks geen plek meer voor is in de (binnen)stad).

Ambitie

In dit scenario biedt Avenue2 als 'businesspark' in hoofdzaak ruimte aan bedrijven en kantoorachtige bedrijven uit de stad. Het ontwikkeltempo wordt afgestemd op de lokale vraag naar dit soort terrein en de restcapaciteit op vergelijkbare locaties elders in de stad.

De werknemers en bezoekers komen veelal met eigen vervoer naar Avenue2. Voorzieningen zijn te vinden in het centrum van Rosmalen en in de binnenstad.



Figuur 21: Referentiebeeld scenario 1

Mandates

Vanuit de wet

Qua *mandates* zal de gemeente in dit scenario te maken hebben met de verplichte bestemmingsplanprocedure (er is nu sprake van een andere bestemming). In die procedure is een onderzoeksverplichting opgenomen. De verplichting tot onderzoeken wordt in dit geval ingegeven door sectorale (hinder)wetten. De aspecten lucht, geluid, milieueffecten en externe veiligheid voor het gebied en voor de omgeving zullen onderzocht moeten worden en zullen beperkingen betekenen voor wat er in het plan opgenomen kan worden. De resultaten (van de onderzoeken) bepalen concreet welke soorten bedrijven er mogen komen en van welke omvang ze mogen zijn. De gemeente zal daarnaast moeten voldoen aan eisen van het waterschap (watertoets). Het verplichte bestuurlijk overleg zal 'waar nodig' moeten plaatsvinden, maar er zullen weinig stakeholders zijn waarmee dit overleg 'nodig' zal zijn.

Vanuit beleid

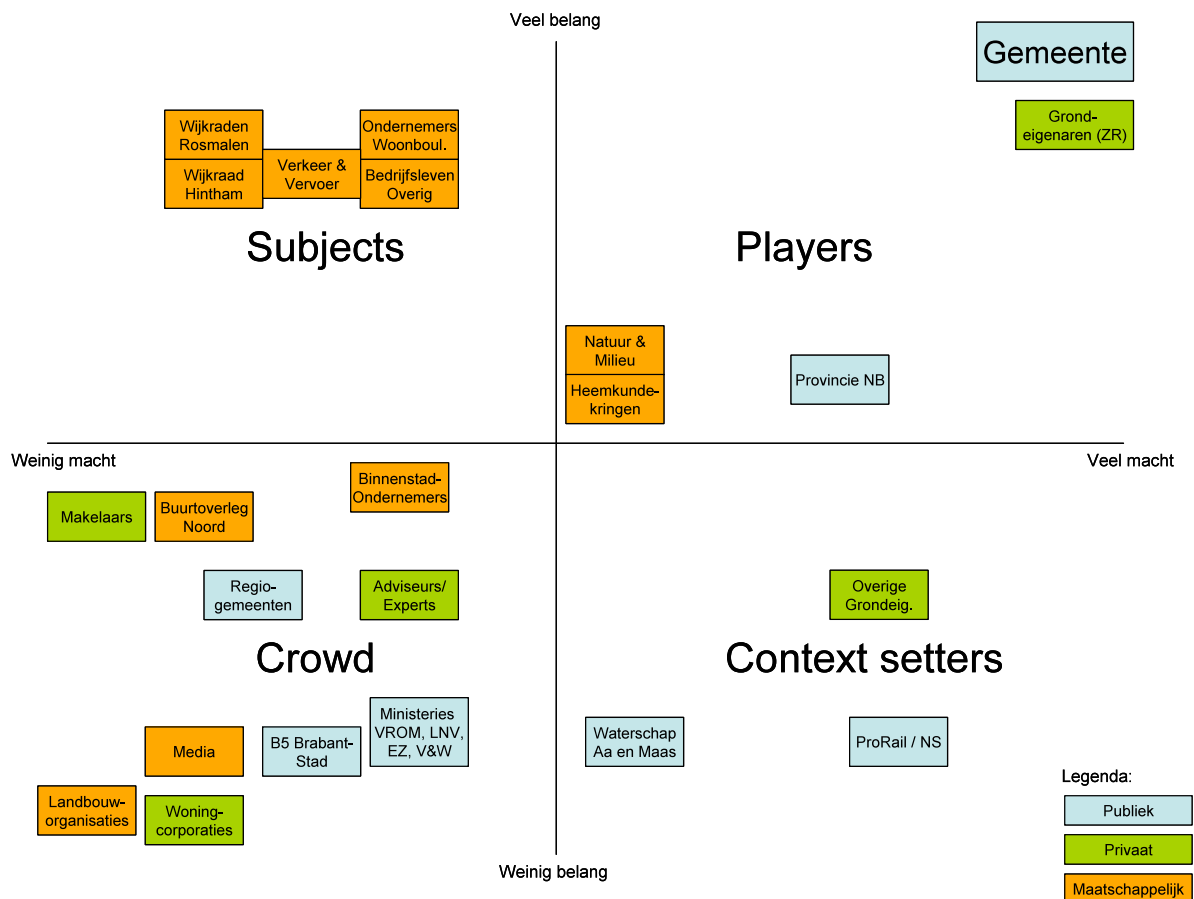
Voor wat betreft het huidige beleid van de gemeente, zal de RSV geactualiseerd moeten worden, om een goede ruimtelijke onderbouwing te betekenen voor het bestemmingsplan. In de RSV wordt nu nog over de ontwikkeling van een stedelijke knoop gesproken. Ook het beleid van hogere overheden gaat momenteel uit van een stedelijke knoop in plaats van een bedrijventerrein. In de Nota Ruimte voor Bedrijven staat verder de doelstelling alleen maar hoogwaardige bedrijventerreinen te ontwikkelen, met een hoogwaardige invulling van de openbare ruimte. Mede vanwege de ligging aan de A2 zullen er daarom eisen gesteld moeten worden aan de beeldkwaliteit van de gebouwen (beeldkwaliteitsplan).

Vanuit de politieke arena

Van de gemaakte afspraken is in dit scenario alleen van belang dat bewoners- en maatschappelijke organisaties hun mening kunnen geven over de ambitie. Dit blijkt ook uit de inspraakverordening.

Verwachte gevolgen voor hoe de stakeholders zich opstellen

Voor wat betreft stakeholders is dit scenario relatief overzichtelijk. Stakeholders met veel macht en veel belang zullen zich nauwelijks manifesteren. De gemeente is van weinig stakeholders afhankelijk om hun middelen. De provincie en het waterschap zullen toetsend optreden. De provincie is bevoegd tot het geven van aanwijzingen in de bestemmingsplanprocedure en Avenue2 zal daarom binnen de (interim) structuurvisie van de provincie moeten passen. De gemeente is daarnaast aangewezen op het waterschap voor wat betreft de watertoets. Grondeigenaren hebben veel macht op grond van het eigendomsrecht. Natuur- en milieuorganisaties vinden het prima dat Avenue2 bebouwd wordt, maar ze zullen duurzaamheid (zoals meervoudig ruimtegebruik) belangrijk vinden. Daarom is het te verwachten dat ze dit scenario niet duurzaam genoeg vinden (te extensief gebruik van de ruimte). Heemkundekringen zullen zich in dit scenario sterk kunnen maken (ze hebben politieke macht) voor behoud en inpassing van historisch erfgoed. Het bedrijfsleven en met name het aangrenzend bedrijventerrein De Herven (woonboulevard) zal veel belang hebben in dit ambitiescenario, in verband met mogelijke concurrentie en anderzijds in verband met uitbreidingsmogelijkheden. Bewoners zullen het vooral belangrijk vinden geen overlast te ondervinden van Avenue2 (lucht, geluid, milieueffecten en externe veiligheid). Verkeer- en Vervoerorganisaties hebben belang bij een goede oost-west verbinding in 's-Hertogenbosch, waarvoor ze het plangebied van Avenue2 als belangrijkste schakel zien. Wat er precies gebouwd wordt, is binnen bepaalde grenzen niet hun belang (een logistiek bedrijf zullen ze waarschijnlijk wél tegenwerken). De gemeente is in ambitiescenario 1 zelf in staat tot het maken van een stedenbouwkundig plan en het opstellen van een grondexploitatie. Er bestaat op dat vlak geen afhankelijkheid van adviseurs/experts of ontwikkelaars.



Figuur 22: Inschatting van het krachtenveld als gevolg van ambitiescenario 1

Voor- en nadelen

De consequentie van dit scenario is dat er met de laatste uitbreidingslocatie niets nieuws aan de stad wordt toegevoegd. De sterke punten van de locatie worden niet ten volle benut. Avenue2 is in dit geval alleen een vastgoedontwikkeling. Infrastructuur, groen en water worden apart beschouwd van het vastgoed (hetgeen een minder hoge vastgoedwaarde kan betekenen dan wanneer het integraal zou worden aangepakt). Als voor dit scenario gekozen wordt, kunnen 20 tot 30 hectare bedrijventerrein worden overgenomen van het programma dat in eerste instantie in de Kloosterstraat was gepland. Financiële haalbaarheid zal geen kwestie zijn, er is vraag naar bedrijventerrein en de gemeente hoeft geen investeringen te doen. Scenario 1 betreft kortom een overzichtelijk, weinig complex scenario, zonder al teveel afhankelijkheden.

11.1.2 Scenario 2: Bosch Best

Avenue2 als regionaal vervoersknooppunt - aard van de functies wordt afgestemd op de regionale betekenis van het vervoersknooppunt.

Ambitie

De aanwezigheid van de spoorlijn 's-Hertogenbosch – Nijmegen biedt de mogelijkheid in Avenue2 een voorstadhalte te realiseren. Een directe aansluiting op de A2 zou de uitwisseling tussen vervoerswijzen kunnen stimuleren. Het mes snijdt dan aan twee kanten: het aantal auto's op de A2 neemt af en het station krijgt meer passagiers te verwerken. De aard van de kantoren, bedrijven en publieksvoorzieningen wordt afgestemd op de aanwezigheid van het vervoerknooppunt om het aantal potentiële gebruikers zo groot mogelijk te laten



Figuur 23: Referentiebeeld scenario 2

zijn. De kantoren, bedrijven en voorzieningen trekken bezoekers en werknemers uit de regio. Avenue2 wordt een bedrijven- en kantorenlocatie langs de A2, met voorzieningen als een grote discotheek en/of een 'wellness centre'.

Mandates

Vanuit de wet

Gevolgen voor de *mandates* waar men mee te maken krijgt, zijn als volgt ingeschat. Er hoeft maar een kleine actualisering van de RSV plaats te vinden. De bestemmingsplanprocedure zal inhoudelijk complexer zijn dan bij het eerste scenario. De verplichte onderzoeken binnen de procedure zullen moeten uitwijzen (en onderbouwen) welk vastgoedprogramma kan omgaan met de hinder in de omgeving (Zuid-Willemsvaart, A2, bedrijventerrein De Brand), zonder dat het vastgoedprogramma zelf voor de omgeving hinder veroorzaakt. Met hinder wordt bedoeld op luchtkwaliteit, geluid, milieueffecten en externe veiligheid. Dit kan eisen opleveren voor bijvoorbeeld contouren waarbinnen woningbouw niet mogelijk is en over welk type bedrijven zich zal mogen vestigen. Bestuurlijk overleg zal in grotere mate nodig zijn dan in het eerste scenario, omdat regiogemeenten en BrabantStad ook in beeld komen in het tweede ambitiescenario.

Vanuit beleid

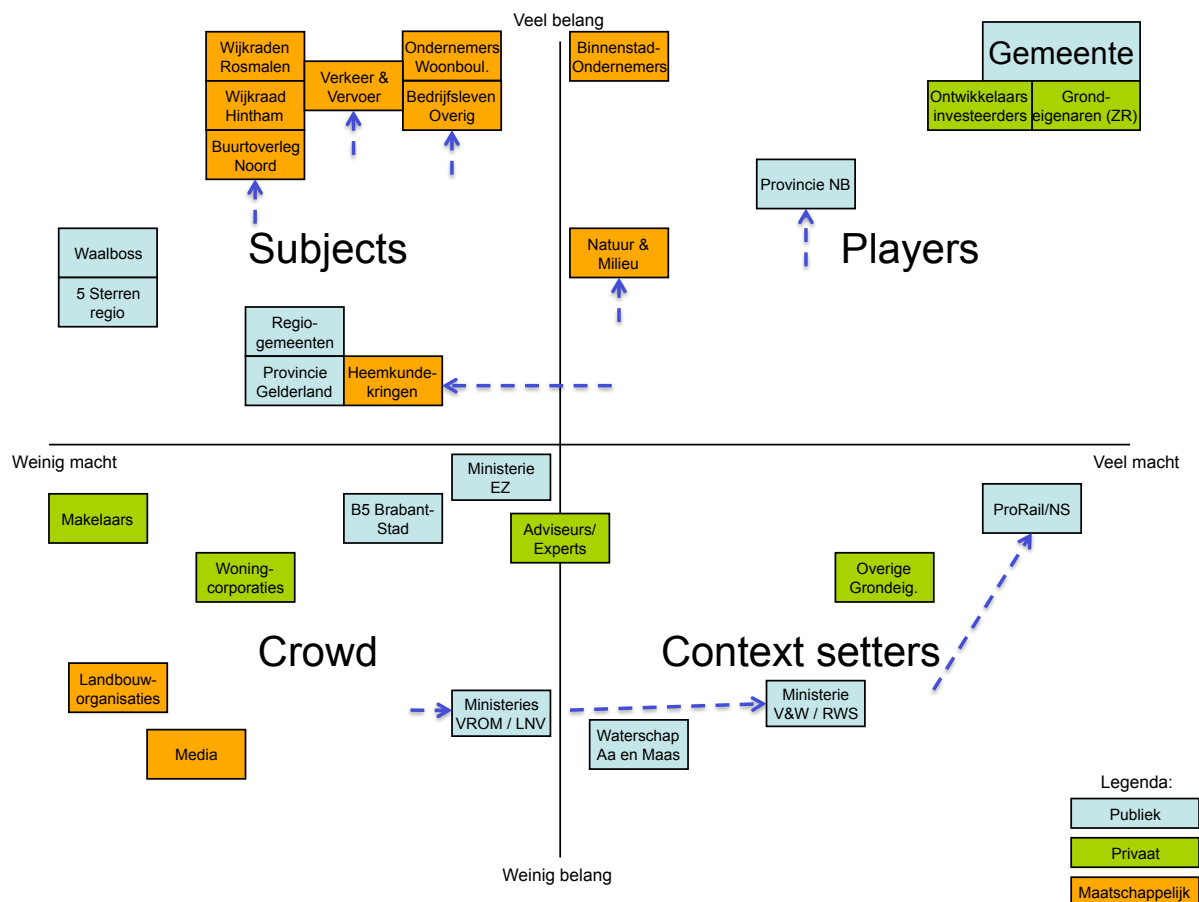
Dit ambitiescenario sluit goed aan bij het huidige beleid, want Avenue2 is bij ministeries en bijvoorbeeld het waterschap al op de kaart gezet (de structuurvisie A2/kanaalzone is een geaccepteerd verhaal). Ook is Avenue2 in vergelijkbare opzet een belangrijk onderdeel van het 'BrabantStad-mozaïek'. Beperkingen die uit het beleid van de gemeente zelf voortkomen, zijn dat Avenue2 als stedelijk knooppunt niet mag concurreren met de historische binnenstad en dat Avenue2 een plaats moet worden voor functies die de schaal en maat van de binnenstad te boven gaan. Het restrictieve kantorenbeleid betekent verder nog voor Avenue2 dat de kantoorontwikkeling mag starten nadat het Paleiskwartier en de stedelijke knoop Oost 'gevuuld' zijn. Mocht er hoogbouw gepland worden, komen er nog enkele stedenbouwkundige eisen voort uit de Nota Hoogbouw.

Vanuit de politieke arena

Gemaakte afspraken hebben tot gevolg dat bewoners- en maatschappelijke organisaties om hun mening moeten worden gevraagd over plannen. Daarmee wordt ook gehoor gegeven aan de inspraakverordening. Avenue2 is in dit ambitiescenario belangrijk voor de regio en zal gemeld moeten worden aan de regio. Dit zou eisen en wensen kunnen opleveren vanuit andere steden van samenwerkingsverbanden als de 5 Sterrenregio en Waalboss.

Verwachte gevolgen voor hoe de stakeholders zich opstellen

Voor wat betreft stakeholders impliceert dit tweede ambitiescenario een complexer krachtenveld dan het eerste. Er manifesteren zich meer players, omdat ze over middelen kunnen beschikken die essentieel zijn voor verwezenlijking van ambitiescenario 2. V&W/RWS en ProRail/NS komen sterk in beeld vanwege hun autoriteit (bevoegdheid) om over de hoofdinfrastructuur (en daarmee de bereikbaarheid van Avenue2) te beslissen. Bereikbaarheid is een voorwaarde voor het verwezenlijken van het tweede ambitiescenario. ProRail en RWS zullen eisen en wensen formuleren waaronder ze mee willen werken aan de bereikbaarheid van Avenue2. Bijvoorbeeld een bepaald aantal extra instappers als voorwaarde vanuit ProRail. Een belang hebben ze zelf nauwelijks bij de ontwikkeling van Avenue2 in geval van ambitiescenario 2 (regionale betekenis). Andere players die in dit scenario naar voren komen, zijn de grondbezitters (Heijmans is de belangrijkste) en ontwikkelaars/investeerders. Grond is een voorwaarde voor de ontwikkeling (Bruil et al, 2004). Van ontwikkelaars is de gemeente afhankelijk, omdat de gemeente de investeringen niet meer alleen uit eigen middelen kan financieren. Ook kunnen ontwikkelaars kennis/informatie van de vraagzijde van de markt hebben. Libema exploiteert momenteel vrijetijdsvoorzieningen (leisure) in de stad, zoals het Autotron en de Brabanthallen. Ten aanzien van te plannen voorzieningen, zou Libema een rol willen (en kunnen) gaan spelen. Het belang van de provincie neemt toe naarmate de ambitie toeneemt, omdat Avenue2 belangrijker wordt voor de provincie Noord-Brabant. Ook voor milieuorganisaties neemt het belang toe, maar het is (getuige de ruimtelijke structuurvisie) geaccepteerd dat er gebouwd gaat worden in Avenue2. De binnenstadondernemers hebben politieke invloed en zijn belangrijk voor de stad. Zij willen geen concurrentie ondervinden van Avenue2. Wanneer iets aan de stad toegevoegd wordt, dient de gemeente zich ervan te vergewissen dat dit complementair is aan de stad. Ondernemers blijken hier in interviews namelijk zeer fel op te reageren. Er is tot op heden nog niet bepaald wát dan precies complementair is aan wat er in de stad gebeurt.



Figuur 24: Inschatting van het krachtenveld als gevolg van ambitie scenario 2 inclusief grote verschillen met scenario 1

De ministeries en de provincie kunnen belangrijk zijn vanuit de mogelijkheid de ontwikkeling te subsidiëren en de mogelijkheid om aanwijzingen te geven in de bestemmingsplanprocedure. Adviseurs/experts komen in beeld wanneer de gemeente om advies zou vragen (bijvoorbeeld voor ondersteuning bij het opstellen van een stedenbouwkundig plan). De gemeente lijkt in dit scenario niet afhankelijk van advies of procesbegeleiding, maar kan er voor kiezen, waardoor de adviseurs/experts context setters zouden worden. Het waterschap zal ook in dit ambitie scenario betrokken moeten worden vanwege de verplichte watertoets. Omdat het belang van het waterschap al is afgekaart in de structuurvisie, heeft het waterschap slechts een toetsende rol. Met ambitie scenario 2 blijft Avenue2 namelijk binnen de kaders van die structuurvisie.

Belangrijke subjects zijn (net als in het eerste ambitie scenario) de ondernemers, de verkeer- en vervoerorganisaties en de bewoners (wijkraden). Hun belang zal vergelijkbaar zijn als bij ambitie scenario 1. Hun belang zal wel groter zijn (dat kan meer tegenstand tot gevolg hebben), aangezien de ontwikkeling van Avenue2 meer impact zal hebben. Vanuit eenzelfde belang (maar minder groot) als de binnenstadondernemers (complementariteit), zijn regiogemeenten en BrabantStad aan te merken als stakeholder. 's-Hertogenbosch heeft als centrumstad voor de regio een opvangfunctie voor wat betreft bedrijventerrein. Omdat dit ambitie scenario maar voor een deel plaats biedt aan bedrijven, hebben Waalboss en de '5 Sterrenregio' er belang bij dat er elders in de stad voldoende bedrijventerrein beschikbaar is.

Voor- en nadelen

In ambitie scenario 2 is er niet alleen plaats voor bedrijven waarvoor de huidige stad te weinig ruimte biedt, maar ook voor nieuwe bedrijven, kantoren en voorzieningen. Er wordt ingezet op nieuwe bedrijven en nieuwe voorzieningen, om iets van regionaal belang aan de stad toe te voegen. Dit scenario kent daarom beperkte opnamecapaciteit voor een deel van het vastgoedprogramma van de Kloosterstraat. Er moet eerder gedacht worden aan hooguit 10 hectare dan aan 20 tot 30 hectare bedrijventerrein. Als een goede bereikbaarheid (station en aansluiting A2) verzekerd kan worden, kunnen veel sterke punten van het gebied worden benut. De ontwikkeling zal organisatorisch complexer worden. Er is sprake van meer

machtige stakeholders dan bij ambitiescenario 1. Het vastgoedprogramma zal integraal zijn, dat wil zeggen dat er sprake is van meervoudig ruimtegebruik in termen van gebruiksfuncties (wonen, werken, recreëren et cetera). Waar mogelijk kunnen de aanwezigheid van de gebiedsfuncties groen, blauw en grijs benut worden om de vastgoedwaarde te vergroten. Door niet alleen bedrijven en kantoren te ontwikkelen, wordt financiële haalbaarheid een kwestie. Daar staat tegenover dat de ontwikkeling kan leiden tot een levendig gebied en Avenue2 geen doorsnee snelweglocatie zal worden. Vanwege de afhankelijkheden van diverse stakeholders is het de vraag of samenwerking met stakeholders nodig en/of wenselijk zal zijn.

11.1.3 Scenario 3: Poort van BrabantStad

Schaalsprong realiseren - Avenue2 als poort van BrabantStad - inzetten op hoofdkantoren en (inter)nationaal georiënteerde ondernemingen.

Ambitie

Dit (meest ambitieuze) scenario beoogt een nieuw stedelijk centrum in 's-Hertogenbosch met een eigen IC (intercity) station. Om voldoende instappers te krijgen, zal een topverbinding met het centraal station noodzakelijk zijn. Dit vergt grote investeringen in de (rail)infrastructuur. Aan de andere kant maakt de aanwezigheid van het IC station Avenue2 aantrekkelijk voor de vestiging van (inter)nationaal georiënteerde ondernemingen. Bij de doelgroep horen bijvoorbeeld hoofdkantoren van (inter)nationale bedrijven, een World Trade Centre en een groot theatercomplex. Er wordt innovatief omgegaan met de beschikbare ruimte. Alleen op die manier kan voor een uitstekende ruimtelijke kwaliteit van het gebied gezorgd worden, waarmee (inter)nationale bedrijven aangetrokken kunnen worden. In de omgeving zijn de landmarks van Avenue2 te zien. Avenue2 wordt de poort van BrabantStad.



Mandates

Vanuit de wet

In geval van het derde ambitiescenario zijn meer *mandates* te onderkennen en hebben de *mandates* meer impact (dan in de vorige twee scenario's). In dit ambitiescenario valt ook de ontwikkeling van de Groene Geledingszone samen met het vastgoed van Avenue2, evenals een integrale aanpak met de oost-west verbindingen. Dat levert meer beleidsrestricties op.

Hoewel de RSV nauwelijks geactualiseerd hoeft te worden, zal de bestemmingsplanprocedure inhoudelijk complexer zijn dan bij de eerste twee scenario's. De verplichte onderzoeken binnen de procedure zullen moeten uitwijzen (en onderbouwen) welk vastgoedprogramma kan omgaan met de hinder in de omgeving (Zuid-Willemsvaart, A2, bedrijventerrein De Brand), zonder dat het zelf voor de omgeving hinder veroorzaakt. Met hinder wordt bedoeld op luchtkwaliteit, geluid, milieueffecten en externe veiligheid. Voor een ontwikkeling van deze omvang zal waarschijnlijk een MER (milieu effectrapportage) moeten worden opgesteld. Bestuurlijk overleg 'waar nodig' zal in dit geval ook van een grotere omvang zijn. Niet alleen regiegemeenten en BrabantStad, maar ook ministeries (vanwege het nationale belang) zullen bestuurlijk overleg willen met de gemeente 's-Hertogenbosch.

Vanuit beleid

Zoals bij het tweede ambitiescenario conflicteert het derde ambitiescenario ook niet tot nauwelijks met het ruimtelijk beleid. Avenue2 ondervindt echter vanwege de omvang van de ontwikkeling ook invloed van andere soorten beleid (waaronder economisch en landschappelijk beleid op nationaal en provinciaal niveau). In het kader van de RSV is destijds bepaald dat Avenue2 (in de vorm van ambitiescenario 3) binnen dit beleid past. Beperkingen die uit het gemeentelijk beleid voortkomen, zijn dat Avenue2 als stedelijk knooppunt niet mag concurreren met de historische binnenstad en dat Avenue2 een plaats moet worden voor functies die de schaal en maat van de binnenstad te boven gaan. Het restrictieve kantorenbeleid betekent verder nog voor Avenue2 dat de kantoorontwikkeling pas mag starten nadat het Paleiskwartier en de stedelijke knoop Oost 'gevuuld' zijn. Mocht er hoogbouw gepland worden (en dat is zeer waarschijnlijk), komen er stedenbouwkundige eisen voort uit de Nota Hoogbouw.

Vanuit de politieke arena

Een van de gemaakte afspraken impliceert dat bewoners- en maatschappelijke organisaties om hun mening moeten worden gevraagd over plannen. Daarmee wordt ook gehoor gegeven aan de inspraakverordening. Avenue2 heeft in dit ambitiescenario een grote weerslag op heel het stedelijk netwerk BrabantStad. De afspraak is om samen te investeren in het stedelijk netwerk, dus waarschijnlijk vertaalt zich dat in wensen en eisen ten aanzien van concurrentie met andere steden in BrabantStad.

Verwachte gevolgen voor hoe de stakeholders zich opstellen

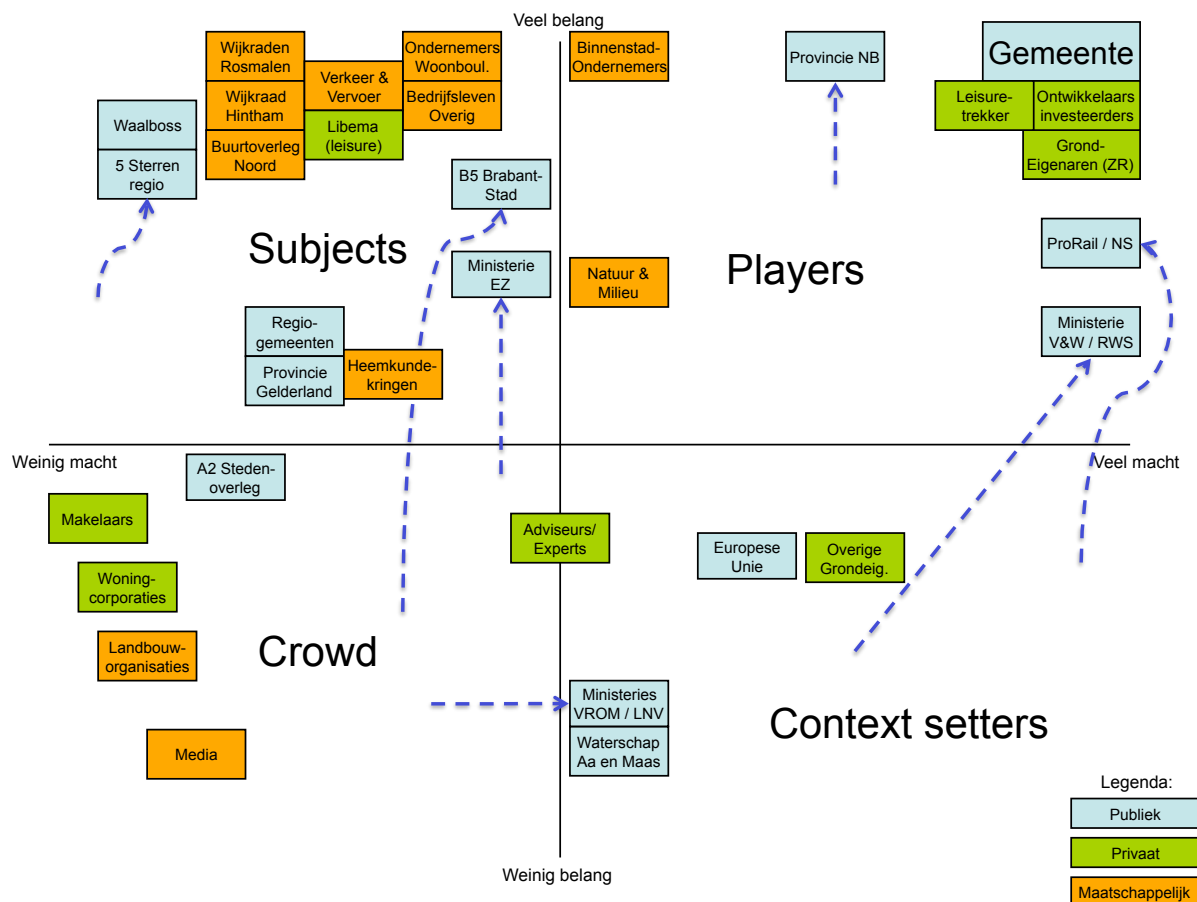
Players

Ten opzichte van scenario 2, is bereikbaarheid nog belangrijker. Een intercitystation en de extra aansluiting maken ProRail/NS en Ministerie van V&W/RWS tot players, vanwege afhankelijkheid van hun autoriteit (bevoegdheid) om over de bereikbaarheid te beslissen. Als Avenue2 van nationaal belang zou worden, is een goede bereikbaarheid daarnaast mede de verantwoordelijkheid van V&W/RWS en ProRail/NS. Het Ministerie van EZ heeft ook een veel groter belang bij Avenue2 dan in ambitiescenario 2. Zij beschikken zelf over een beperkt budget, maar kunnen gebruik maken van hun netwerk voor lobby naar andere departementen die wel over subsidie- of investeringsmogelijkheden beschikken, maar minder belang hebben bij Avenue2. Ook de EU beschikt over een netwerk dat geactiveerd kan worden om andere stakeholders te overtuigen en de EU zou zelf voor subsidie kunnen zorgen. Avenue2 zou in dit scenario ook van groot belang zijn voor de provincie. De provincie kan niet alleen subsidiëren, maar zou ook als steun of smeermiddel kunnen fungeren in de afstemming met de regio en BrabantStad. Ten derde zou de provincie risicodragend kunnen participeren in de ontwikkeling.

Net als bij scenario 2 is grondbezit een voorwaarde voor succes van de ontwikkeling. Grondbezitters met zelfrealisatierecht zijn daarom players, en grondbezitters zonder dat recht zijn context setters. De grond is weliswaar essentieel, maar deze grondbezitters zonder zelfrealisatierecht zijn als stakeholder niet essentieel voor de ontwikkeling van Avenue2. Wanneer ambitiescenario 3 door de gemeente wordt nagestreefd, is de gemeente afhankelijk van ontwikkelaars en investeerders. Met dit ambitiescenario zijn grote financiële investeringen gemoeid (met grote risico's) die de gemeente niet alleen zal kunnen dragen. Ontwikkelaars en investeerders (en eventueel de provincie) zijn stakeholders die geld kunnen inbrengen. Ook hebben deze private partijen kennis/informatie over de vraagzijde van de markt (wat er 'boven de markt hangt'), waarvan een succesvolle ontwikkeling afhankelijk is. Omdat een publieksvoorziening bij uitstek iets aan de stad zou kunnen toevoegen, zal de gemeente in dit ambitiescenario op zoek moeten naar een 'leisure-trekker'. Dit is een stakeholder die de toon kan zetten voor het gebied (aantrekking uitoefent) en waarop de ontwikkeling afgestemd kan worden. Deze stakeholder wordt als essentieel aangemerkt voor het kunnen verwezenlijken van de hoogste ambitie.

Context setters

Waterschap Aa en Maas is ook in dit ambitiescenario context setter, vanwege de verplichte watertoets. Voor de gemeente is het nog steeds een keuze om de kennis/informatie van adviseurs/experts te benutten in het planvormingsproces. Het lijkt erop dat bij dit ambitiescenario een afhankelijkheid bestaat van adviseurs/experts (bijvoorbeeld een stedenbouwkundige en/of een procesmanager). Ambitiescenario 3 zal een groot beslag leggen op de capaciteit van de ambtelijke organisatie.



Figuur 26: Inschatting van het krachtenveld als gevolg van ambitiescenario 3 inclusief grote verschillen met scenario 2

Subjects

BrabantStad wordt een belangrijke stakeholder in dit scenario. Avenue2 wordt in ambitiescenario 3 de 'poort' van BrabantStad. Het is essentieel dat het hele stedelijke netwerk de ontwikkeling steunt (dit heeft ook een financiële component: het investeringsprogramma). Niet alleen regiogemeenten, maar ook bewoners en de meeste maatschappelijke organisaties ondervinden grote invloed van de ontwikkelingen in Avenue2. Net als de ondernemers uit de eigen stad, hebben regiogemeenten er erg veel belang bij dat Avenue2 complementair is (niet concurreert). Ze zullen de ontwikkelingen met argusogen volgen. Ondanks dat de gemeente niet afhankelijk van ze is, zullen ze op alle mogelijke manieren de ontwikkeling proberen te voorkomen wanneer Avenue2 hun belangen zou schaden. 5 Sterrenregio en Waalboss hebben in dit scenario meer belang, want in dit geval zou Den Bosch als centrumstad niet meer genoeg hebben om aan te bieden aan de regio voor wat betreft bedrijventerrein. Met bedrijventerrein wordt minder rekening gehouden in ambitiescenario 3.

Voor- en nadelen

Binnen dit scenario is geen ruimte om programma van de Kloosterstraat over te nemen. Met het derde scenario (schaalsprong) tracht de gemeente alle sterke punten te benutten. Hiermee leunt het zeer sterk op middelen waarover andere stakeholders beschikken (grote mate van afhankelijkheid). Andersom kunnen die stakeholders ook voordeel hebben bij Avenue2 (extra instappers, auto's van de A2, investeringsmogelijkheden, et cetera). Er wordt iets toegevoegd aan de stad, aan het stedelijk netwerk BrabantStad en aan het land. Niet alleen het vastgoedprogramma is integraal, ook worden de grijze (A2, oost-west verbindingen), blauwe (Zuid-Willemsvaart) en groene (groene geleidingszone) ontwikkelingen als samenhangende onderdelen gezien van het plan voor Avenue2. Volgens de literatuur leidt dit tot synergie (hogere kwaliteit) en een hogere vastgoedwaarde. Integraal aanpakken van al deze ontwikkelingen vergroot de scope van Avenue2 en zorgt er daarmee voor dat de projectorganisatie te maken krijgt met meer afhankelijkheden en meer wet- en regelgeving. Het project zal op die manier complexer worden. Ook financiële haalbaarheid zal een kwestie

worden. Er wordt ingezet op grootschalige voorzieningen en daarnaast is (het kostbare) ondergronds parkeren een beleidsrestrictie. Geld hiervoor zal moeten worden opgebracht door de exploitatie van het vastgoed (met name kantoren leveren veel op).

11.1.4 Gevolgen van een toenemend ambitieniveau

Ambitiescenario 1 is met behulp van de reguliere werkwijze waar te maken. Bij een hoger ambitieniveau maken enkele stakeholders een grote verschuiving door, wat betreft hun positie in het krachtenveld:

1. Ministerie V&W/RWS
2. ProRail/NS
3. Leisure-trekker
4. Provincie
5. BrabantStad
6. Ministerie van EZ

De gemeente is in steeds grotere mate aangewezen op de stakeholders die bevoegdheden hebben op verschillende onderdelen, naarmate de ambitie van de gemeente zou toenemen. Dat geldt voor V&W/RWS en ProRail/NS op het gebied van de hoofdinfrastructuur. Het is te verwachten dat deze stakeholders op dat onderdeel mee willen doen in de planvorming. Vanuit hun verantwoordelijkheid zullen ze dat in ambitiescenario 3 ook moeten. In het krachtenveld van scenario 3 is te zien dat de stakeholders die macht hebben op deze verschillende onderdelen allemaal rechtsboven staan (players). Gevolg is dat Avenue2 met een groot aantal verschillende (mogelijk conflicterende) belangen te maken krijgt, die toch zullen moeten bijdragen aan het realiseren van scenario 3. Het is vandaar dat tevens de stakeholders belangrijk worden die kunnen helpen bij lobby's (Ministerie EZ, EU, BrabantStad). Daarnaast neemt de leisurfunctie een steeds prominenter plaats in, naarmate de ambitie toeneemt. Een leisure-trekker is noodzakelijk voor het realiseren van ambitiescenario 3, waardoor deze partij bij machte is om eisen te stellen aan de rest van de ontwikkeling.

De gemeente bevindt zich, bij toenemend ambitieniveau, steeds meer tussen de publieke partijen die bevoegdheden hebben op onderdelen van het plan en private partijen die noodzakelijk zijn voor de invulling en het daadwerkelijk implementeren van het plan.

11.2 Stakeholderstrategieën

De ambitiescenario's geven het bereik aan van ambitieniveaus die de initiator (de gemeente 's-Hertogenbosch) kan nastreven. Om een ambitie te verwezenlijken zullen de interne en externe omgeving op elkaar afgestemd moeten zijn. Elk ambitieniveau heeft een andere weerslag op de externe omgeving, zo blijkt in paragraaf 11.1. Een ambitiescenario is bepalend voor welke stakeholders invloed ondervinden of invloed kunnen uitoefenen. Ook volgen uit het ambitiescenario *mandates* waarmee de projectorganisatie te maken zal hebben. Dat leidt samen tot de strategische kwestie 'hoe met stakeholders om te gaan'. In deze paragraaf komen de mogelijke strategieën aan bod. Beschrijving van de mogelijke strategieën houdt in dat inzicht wordt gegeven in de manieren waarop de gemeente in het planvormingsproces de verschillende stakeholders zou kunnen betrekken.

Brody et al (2003) noemen 6 strategische keuzeonderdelen als het gaat om de strategie hoe stakeholders in het planvormingsproces te betrekken:

- | | |
|--------------------------------------|---|
| 1. <i>Bestuurlijke maatregelen:</i> | al dan niet een participatieplan opstellen en uiteenzetten hoe de participatie te organiseren |
| 2. <i>Participatiedoelen:</i> | stakeholders iets leren, hun behoeften bepalen, of ze invloed geven |
| 3. <i>Tijdstip van participatie:</i> | wanneer te beginnen met stakeholders betrekken |
| 4. <i>Doelgroepen:</i> | welke groepen stakeholders te laten participeren |
| 5. <i>Technieken:</i> | toe te passen participatietechnieken |
| 6. <i>Informatie:</i> | welke typen informatie te verspreiden |

Gezien het stadium waarin het project zich bevindt, is in dit onderzoek niet ingegaan op de technieken en de typen informatie (5 en 6). Ook de eerste keuze, uiteenzetten hoe de participatie te organiseren, is opgevat als een te gedetailleerde stap in dit stadium van het project. In de volgende subparagrafen is ingegaan op 2. *participatiedoelen* en 4. *doelgroepen* (paragraaf 11.2.1) en 3. *het tijdstip van betrekken* (paragraaf 11.2.2). Voor wat betreft de stakeholders die de gemeente kan betrekken bij de planvorming, is gebruik gemaakt van de indeling van stakeholders in de vier groepen van het power-interest grid: *players*, *context setters*, *subjects* en de *crowd*. De mogelijke rol en invloed van stakeholders is per groep behandeld en is ter verduidelijking voor enkele stakeholders apart toegelicht.

11.2.1 Rol en invloed van een stakeholder

De keuzemogelijkheid ten aanzien van participatiedoelen waar Brody et al (2003) over schrijven, bevat de keuze welke mate van invloed stakeholders krijgen (of hebben) in het planvormingsproces. De rollen die een stakeholder kan krijgen in een planvormingsproces beschrijven Pröpper en Steenbeek (1999, in De Graaf, 2005) middels de 'ladder van participatie'. De ladder verschaft een maatstaf voor de invloed die stakeholders kunnen hebben/krijgen in het planvormingsproces. Verschillende (groepen) stakeholders kunnen een verschillende hoeveelheid invloed (en daarmee een verschillende rol) toegekend krijgen van een initiator (of deze invloed bijvoorbeeld krachtens de wet hebben). Tabel 7 bevat de keuzemogelijkheden voor de gemeente om te bepalen welke mate van invloed stakeholders zouden kunnen krijgen.

De rol die een stakeholder krijgt, is dus een keuze of komt voort uit *mandates*. Zo dient de gemeente conform gemaakte afspraken en conform gebruik de bewonersorganisaties en maatschappelijke organisaties minimaal te consulteren naar aanleiding van officiële plandocumenten. Dat minimum is geen keuze. Ook dient de gemeente, op grond van haar inspraakverordening, belanghebbenden in de gelegenheid te stellen hun zienswijze naar voren te brengen. De onderste sport op de ladder van participatie is daarom binnen het planvormingsproces van Avenue2 niet als optie aangemerkt, alle in hoofdstuk 7 onderscheiden stakeholders zullen (zoals dat gebruikelijk is) minimaal geïnformeerd worden. De ambitie van de gemeente is om zelf als enige initiator op te treden (de regie te voeren). Binnen dit onderzoek is aangenomen dat deze keuze al is gemaakt. De rol van de gemeente is daarmee die van initiator. De andere stakeholders kunnen dus nog vijf rollen hebben binnen het project: partner, medebesluitvormer, adviseur, consultant of doelgroep.

Tabel 7: Ladder van participatie volgens Pröpper en Steenbeek

Mate van invloed	Beschrijving van de stijl	Rol van de stakeholder
Faciliterend	Planvormingsteam verschaft middelen aan andere stakeholders	Initiator
Coöperatief	Planvormingsteam werkt samen met andere stakeholders	Partner
Delegerend	Planvormingsteam geeft deel van bevoegdheid aan anderen voor besluitvorming	Medebesluitvormer
Participatief	Planvormingsteam vraagt om advies van participanten over open vragen	Adviseur
Consultatief	Planvormingsteam consulteert andere stakeholders over vooraf vastgestelde kwesties	Consultant
Open	Planvormingsteam informeert andere stakeholders over hun beleid	Doelgroep
Gesloten	Planvormingsteam informeert andere stakeholders niet over hun beleid	Geen rol

De mate van invloed boven de dikgedrukte streep valt onder interactieve processen, dat wil zeggen dat er sprake is van tweerichtingsverkeer in de communicatie (tussen stakeholders en initiator). Onder de streep spreekt men van niet-interactieve processen (eenrichtingsverkeer). Verschillende stakeholders kan een verschillende mate van invloed worden toegekend.

Voor- en nadelen van verschillende mate van invloed

Sommige stakeholders hebben invloed op de planvorming (V&W/RWS, ProRail/NS, provincie). De keuze om stakeholders veel invloed te geven (interactieve processen) kent volgens Burby et al (1997 in Brody et al, 2003) het voordeel van een

hogere plankwaliteit (*incorporeren van kennis, belangen en expertise* in het plan). Brody et al (2003) voegen hieraan toe dat invloed geven vertrouwen, geloofwaardigheid en commitment genereert. Dat zijn essentiële bestanddelen bij de stakeholders die cruciaal zijn voor de implementatie. Een mate van invloed boven de dikgedrukte streep (adviesrol of meer) geeft stakeholders een gevoel van *eigendom van de planinhoud, waardoor men zich verantwoordelijk gaat voelen voor de plannen* (Brody et al, 2003). Dat kan vooral nuttig zijn om draagvlak te creëren onder bijvoorbeeld de binnenstadondernemers of *subjects* als de ondernemers.

Nadelen van het betrekken van stakeholders als *adviseur, medebesluitvormer of partner* is dat het meer tijd en geld kost (Brody et al, 2003) dan wanneer de gemeente zelf een plan zou bedenken en uitwerken. Ook spelen verwachtingen een rol. Als stakeholders invloed mogen uitoefenen op het plan, zal dat tot gevolg hebben dat de stakeholders verwachtingen krijgen over de manier waarop hun input daadwerkelijk terugkomt in het plan. Ze wenden namelijk middelen aan en verwachten daar iets voor terug. Er kan worden toegevoegd dat de complexiteit zal toenemen naarmate meer stakeholders een grote mate van invloed gegeven wordt, omdat de organisatie moet samenwerken, rekening moet houden met afgestane bevoegdheden en met gevraagde adviezen. Veel invloed geven aan (veel) stakeholders zal resulteren in verplichtingen voor de organisatie en verwachtingen bij stakeholders. De gemeente zal in dat geval op de toename in complexiteit ingesteld moeten zijn. De sturingsmogelijkheden (regie) van de gemeente neemt bovendien af naarmate er meer medebesluitvormers en partners zijn in het planvormingsproces. Dat hoeft niet als nadeel gezien te worden, maar het is wel iets waarvan de gevolgen goed doordacht moeten worden. Er spelen in het gebied namelijk ook gevoeligheden zoals de oost-west verbindingen tussen 's-Hertogenbosch en Rosmalen, waar Avenue2 invloed op kan hebben. Daarom blijkt uit de interviews en de workshop dat de gemeente graag zou willen kunnen sturen (regie voeren) bij Avenue2.

Weinig invloed toekennen aan stakeholders die veel belang hebben bij de ontwikkeling (maar weinig macht), zou tot gevolg kunnen hebben dat deze stakeholders zich niet serieus genomen voelen (hetgeen kan leiden tot procesfrustratie door middel van bijvoorbeeld bezwaar en beroep). De gemeente 's-Hertogenbosch heeft als beleid dat die stakeholders minimaal geconsulteerd zullen worden. De betreffende stakeholders (belangengroeperingen of regionale overlegverbanden) hebben in interviews te kennen gegeven tevreden te zijn met die mate van invloed. Het is de vraag of ze daarmee het achterste van hun tong laten zien. Uit de workshop blijkt dat belangengroeperingen, als ze het niet eens zijn met een bepaalde invulling van Avenue2, een grote weerstand kunnen vormen.

Rollen en invloed van stakeholders bij ambitie scenario 1

In het eerste ambitie scenario zijn grondeigenaren (in het bijzonder die met zelfrealisatierecht), de provincie, het waterschap en ProRail/NS stakeholders die de gemeente nodig heeft. Enkele van deze *players* en *context setters* zijn al minimaal medebesluitvormers over hun eigen onderdeel (ProRail/NS) of medebesluitvormers over het geheel (provincie). Het past niet bij het publieke belang dat deze stakeholders voor staan, om meer invloed uit te oefenen op Avenue2 (dus als partner) in geval van ambitie scenario 1. Avenue2 is in geval van ambitie scenario 1 nauwelijks van belang voor de hele provincie en heeft nauwelijks invloed op de hoofdinfrastructuur. Grondeigenaren met zelfrealisatiemogelijkheden zullen ook minimaal medebesluitvormer zijn (omdat ze niet onteigend kunnen worden), of de gemeente moet ze weten 'uit te kopen' op basis van een onderhandeling. De gemeente heeft als mogelijkheid de bevoegdheid te delegeren een bouwbedrijf om 'zijn' deel van het plangebied te ontwikkelen binnen bepaalde kaders. Grondeigenaren zonder zelfrealisatiemogelijkheid kunnen niet actief meerwerken aan het realiseren van ambitie scenario 1 en zouden dus maximaal kunnen meedenken (consultatief). Natuur- en milieuorganisaties zullen op basis van hun macht en belang (het is een *player*) moeten worden geconsulteerd of de gemeente kan ze om advies vragen. De gemeente heeft bij ambitie scenario 1 voor de planvorming geen partners nodig. Grondeigenaren met zelfrealisatiemogelijkheden zouden als partner kunnen optreden in de ontwikkeling van Avenue2 tot hoogwaardig bedrijventerrein.

De *subjects* in geval van ambitie scenario 1 zullen op grond van hun belang bij het project en de geldende afspraken (een *mandate*) minimaal geconsulteerd moeten worden over beleidsvoornemens. Het maximum voor deze stakeholders is adviseren, want het delegeren van bevoegdheden zou in strijd zijn met de wens van de gemeente om regie te voeren in het project. Stakeholders in de *crowd* kunnen geïnformeerd dan wel geconsulteerd worden over de plannen. Enkele

stakeholders in de *crowd* zouden in aanmerking kunnen komen om te adviseren (bijvoorbeeld adviseurs/experts en ministeries) als de gemeente daar behoefte aan heeft.

Rollen en invloed van stakeholders in ambitiescenario 2

Een grotere ambitie betekent ook een grotere mate van afhankelijkheid van andere stakeholders. De gemeente kan ambitiescenario 2 niet van de grond krijgen zonder de *players* en (in iets mindere mate) de *context setters*. Met de macht die *players* en *context setters* hebben, kunnen ze invloed uitoefenen op het plan voor Avenue2. Net als bij ambitiescenario 1 hebben enkele stakeholders bevoegdheden (ProRail/NS, Ministerie van V&W/RWS, waterschap en provincie). Zij oordelen over bepaalde aspecten van het plan voor Avenue2 en dat maakt ze medebesluitvormer. Vooral de stakeholders die oordelen over de bereikbaarheid van Avenue2 zijn van belang om de ambitie waar te maken. Daardoor kunnen ze interessant zijn als partner voor dat specifieke onderdeel. Ze zullen dan wel ook eisen stellen (hetgeen tegenstrijdige belangen kan opleveren). De provincie is in staat (en is daartoe ook al verzocht) om als partner op te treden in de ontwikkeling van Avenue2 in geval van ambitiescenario 2 of 3. In ambitiescenario 2 en 3 is Avenue2 immers van belang voor de hele provincie. Er zijn twee opties om ontwikkelaars en investeerders tijdens de planvorming te betrekken. Ontwikkelaars en investeerders kunnen als partner optreden tijdens de planvorming (met het Paleiskwartier als voorbeeld). Ten tweede is het mogelijk ontwikkelaars en investeerders eerst als adviseur te betrekken om zo (tegen betaling) hun kennis en expertise te benutten in het planvormingsproces (met Scheveningen Haven als voorbeeld).

Niet alle grondeigenaren met zelfrealisatiemogelijkheden zullen in ambitiescenario 2 zomaar medebesluitvormer zijn (ondanks dat deze grondeigenaren niet onteigend kunnen worden). De betreffende grondeigenaren zullen namelijk voldoende armslag moeten hebben om een ontwikkeling van regionale betekenis te helpen realiseren. Heijmans heeft bijvoorbeeld voldoende armslag, waardoor ze de gemeente goed kunnen helpen als partner of medebesluitvormer. Kleinere grondeigenaren hebben de gemeente minder te bieden, als het gaat om de beheersing van een project van de omvang van ambitiescenario 2. Binnenstadondernemers en natuur- en milieuorganisaties zullen op basis van hun macht en belang (het zijn *players*) moeten worden geconsulteerd of hen kan gevraagd worden te adviseren. Een voorbeeld daarvan zou zijn de binnenstadondernemers om advies te vragen over welke voorzieningen zij als complementair beschouwen aan de binnenstad.

De *subjects* hebben onvoldoende bij te dragen om partner of medebesluitvormer te zijn in de planontwikkeling van Avenue2. Ze zijn niet essentieel voor de totstandkoming van ambitiescenario 2. Vanwege de geldende afspraken moeten in elk geval de belangenorganisaties minimaal geconsulteerd worden. Waar gewenst kan de gemeente *subjects* ook verzoeken te adviseren. Vanwege de grote afhankelijkheid van stakeholders die besluiten over de bereikbaarheid, zou de gemeente bijvoorbeeld verkeer- en vervoerorganisaties om adviezen kunnen vragen. Ook stakeholders in de *crowd* zou de gemeente kunnen vragen om te adviseren, waarbij adviseurs/experts en ministeries voor de hand liggende opties zouden zijn. De gemeente zou de stakeholders in de *crowd* kunnen informeren, consulteren en vragen om te adviseren. Deze stakeholders bedingen geen invloed op de planvorming omdat ze essentieel zouden zijn voor de ontwikkeling van Avenue2. Ze zouden de gemeente wel kunnen helpen of ondersteunen bij de planvorming. Adviseurs/experts zijn hiervan een voorbeeld.

Rollen en invloed van stakeholders in ambitiescenario 3

Gevolg van een hoog ambitieniveau als in scenario 3, is dat Avenue2 met een groot aantal stakeholders te maken krijgt die zullen moeten bijdragen aan het realiseren van het hoge ambitiescenario. Als één van deze stakeholders niet meewerkt, lijkt ambitiescenario 3 niet (of heel moeilijk) waar te maken. Deze stakeholders moeten hun nek durven en willen uitsteken. De rechtvaardiging voor een hoog ambitieniveau, is bijvoorbeeld voor een belangrijk deel gelegen in het feit dat Avenue2 een uitstekende bereikbaarheid zou kunnen hebben. Het Ministerie van V&W/RWS en ProRail/NS zijn daarom van groot belang voor het kunnen waarmaken van een hoge ambitie. Bij ambitiescenario 3 wordt het zodoende interessant om stakeholders, die bevoegdheden hebben op bepaalde planonderdelen (V&W/RWS, ProRail/NS en provincie), op die onderdelen als partner te betrekken. Voor henzelf is dit interessant om zodoende hun publieke taak (zorgen voor de hoofdinfrastructuur en voor de provinciale ruimtelijke ordening) direct en actief te kunnen uitvoeren.

Ook zijn een of meerdere trekkers (leisure-trekker, ontwikkelaars en investeerders) van groot belang voor het kunnen waarmaken van het hoogste ambitieniveau. De gemeente is niet in staat om als enige partij investeringen van deze orde te doen. Inbreng vanuit de markt (als partner) zal daarom noodzakelijk zijn.

Net als in ambitiescenario 2 zijn de mogelijkheden om *subjects* te betrekken bij de planvorming: consulteren en ze te vragen om te adviseren. Om de reden dat een aantal publieke stakeholders zijn nek zal moeten uitsteken, zal lobbywerk nodig zijn om ze als partner mee te krijgen. Stakeholders die kunnen helpen bij lobby's (BrabantStad, EU, Ministerie van EZ) kunnen daarom een grotere invloed in de planvorming krijgen. De gemeente zou de stakeholders in de *crowd* kunnen informeren, consulteren en vragen om te adviseren. Adviseurs/experts kunnen bij een ontwikkeling van deze omvang van grote waarde zijn in de adviserende rol om de ambitie waar te maken.

Conclusie rol en invloed

Het spanningsveld rondom deze strategische kwestie is dat het enerzijds noodzakelijk is invloed aan stakeholders te geven (vanuit *mandates* en afhankelijkheden) in combinatie met de mogelijke voordelen van hogere plankwaliteit en draagvlak. Anderzijds heeft de organisatie te maken met de nadelen van extra tijd en geld en het toenemen van de complexiteit in combinatie met het gevolg dat de sturingsmogelijkheden af zullen nemen (regierol). Daarvan zullen de gevolgen door de gemeente goed doordacht moeten worden in relatie tot (hun rol bij) andere ontwikkelingen in of naast het gebied.

11.2.2 Aanvangsmomenten voor betrekken van stakeholders

In de vorige subparagraaf zijn de keuzemogelijkheden ten aanzien van de participatiedoelen en doelgroepen aan bod gekomen. De andere keuze die Brody et al (2003) noemen, is het aanvangsmoment (tijdstip) voor betrekken van de stakeholders. Volgens Brody et al geldt dat des te eerder een stakeholder wordt betrokken, des te meer invloed de stakeholder zal uitoefenen op het plan. In geval van een private partij kan bij vroeg betrekken des eerder zekerheid ontstaan omtrent implementatie van een plan. In het aangepaste model van Bryson en Einsweiler is het aangaan van een overeenkomst (samenwerken of overdragen bevoegdheden) de tweede stap, maar dat is niet per se de gewenste of noodzakelijke gang van zaken. Op hoofdlijnen kan de gemeente stakeholders vanaf de volgende momenten betrekken (Brody et al, 2003):

- *Preplanning*: input leveren voor een plan
- Tijdens de planvorming: samenstellen van een plan (strategiebepaling)
- *Postplanning*: reageren op een plan

Met het 'plan' wordt in dit onderzoek een document bedoeld dat de planvormingsfase afsluit (zie Figuur 6 in hoofdstuk 3), zoals een masterplan of een bestemmingsplan. Daarna volgt de realisatiefase waarin het plan uitgewerkt zal worden. Het is mogelijk om een stakeholder zowel vooraf, tijdens als na bepalen van de strategieën te betrekken (oftewel, gedurende het hele traject).

Voor- en nadelen

Voorop staat dat de gemeente de duidelijke wens heeft om regie te voeren, zo blijkt uit de interviews binnen de ambtelijke organisatie en de workshop. Stakeholders betrekken *tijdens* de planvorming zal tot gevolg hebben dat de regie gedeeld moet worden met de stakeholders die daardoor mede bepalend zijn voor de strategie. Vroegtijdig in het planvormingsproces betrekken van stakeholders heeft volgens Brody et al (2003) de grootste effectiviteit om *kennis, belangen en expertise te incorporeren*. Er wordt vooraf duidelijk hoe stakeholders zich opstellen ten aanzien van beleidsvoornemens, zodat hier op ingespeeld kan worden. De eisen van stakeholders met een beslissingsbevoegdheid kunnen het meest effectief als input dienen voor een plan in plaats van als een reden tot wijziging. Ook kunnen goede ideeën van stakeholders makkelijker verwerkt worden in het plan dan door achteraf aanpassingen aan te brengen. Een nadeel lijkt dat vroeg betrekken meer tijd en geld zou kosten (Brody et al, 2003). Dat zou echter als een investering opgevat kunnen worden om een plan van hogere kwaliteit te realiseren, waarmee meer belangen worden gediend en dat minder bezwaar en beroep zal ontmoeten.

Bij het aanvangsmoment van betrekken van stakeholders spelen verwachtingen een rol. Als stakeholders input mogen leveren in het plan, kan dat draagvlak opleveren. Echter het zal als gevolg hebben dat stakeholders verwachtingen krijgen dat hun input ook daadwerkelijk terugkomt in het plan. Ze wenden namelijk middelen aan en verwachten daar iets voor terug. Vroegtijdig betrekken van stakeholders vereist dus zorgvuldig omgaan met belangen en verwachtingen van die stakeholders. Dat is een complexere opgave voor de projectorganisatie dan een plan presenteren en reacties erop beoordelen en al dan niet verwerken.

Aanvangsmoment van betrekken in ambitiescenario 1

De gemeente wil regie voeren en de strategiebepaling dus zoveel mogelijk zelf doen. Stakeholders waarmee de gemeente samenwerkt in de planvorming, zullen iets moeten kunnen bijdragen aan de inhoud of het proces. Wanneer stakeholders daartoe niet in staat zijn, heeft de gemeente weinig reden om de regie te delen. Grondeigenaren met zelfrealisatierecht zijn in ambitiescenario 1 de enige stakeholder die, mits de gemeente ervoor zou kiezen om in de planvorming met ze samen te werken, in aanmerking komt om *tijdens* de strategiebepaling betrokken te worden.

Omdat *players* en *context setters* eisen kunnen stellen aan een plan, kunnen ze het meest effectief benut worden door ze input te laten leveren voor een plan (*preplanning*). Anders zou dat (tijdrovende) aanpassingen achteraf tot gevolg hebben. Dat gaat in ambitiescenario 1 om het Ministerie van V&W/RWS, ProRail/NS, de provincie, het waterschap, natuur- en milieuorganisaties en grondeigenaren. Overige stakeholders zou men zowel *preplanning* als *postplanning* kunnen betrekken, waarbij de gemeente zich bewust zal moeten zijn van bovenstaande voor- en nadelen. Het betrekken van toekomstige gebruikers (bedrijfsleven en bedrijventerrein De Herven) lijkt een voorbeeld van stakeholders die *preplanning* bij kunnen dragen aan een hogere plankwaliteit.

Aanvangsmoment van betrekken in ambitiescenario 2

Een goede bereikbaarheid is belangrijk voor het verwezenlijken van het tweede ambitiescenario. ProRail/NS en het Ministerie van V&W/RWS zal de gemeente daarom *preplanning* moeten betrekken. Als deze stakeholders niet mee willen werken, is het ambitieniveau niet haalbaar. Door de grondbezitters met zelfrealisatiemogelijkheden niet *preplanning* te betrekken, kan het gevolg zich aandienen dat het plan achteraf aangepast moet worden. Ambitiescenario 2 kan de gemeente ook niet meer alleen uit eigen middelen kan financieren, waardoor het nodig zal zijn de ontwikkelaars en investeerders *preplanning* te betrekken. Zo kan duidelijkheid ontstaan over de haalbaarheid van ambitiescenario 2. De binnenstadondernemers willen geen concurrentie ondervinden van Avenue2 en de gemeente heeft in de RSV beschreven dat Avenue2 complementair zal zijn aan de binnenstad. Deze stakeholders niet *preplanning* betrekken kan grote weerstand tot gevolg hebben.

Gezien de regiewens van de gemeente, lijkt het betrekken van stakeholders *tijdens* de strategiebepaling alleen als mogelijkheid te bestaan voor stakeholders waarmee de gemeente zou gaan samenwerken. Overige stakeholders zou men zowel *preplanning* als *postplanning* kunnen betrekken, waarbij de gemeente zich bewust zal moeten zijn van de beschreven voor- en nadelen. Avenue2 is in een vergelijkbare opzet opgenomen in de ruimtelijke structuurvisie (die is geaccepteerd door de meeste stakeholders). Veel belangen zijn zodoende al *preplanning* inzichtelijk. De redenen om de overige stakeholders *preplanning* te betrekken, beperken zich tot het kunnen bijdragen aan een hogere plankwaliteit.

Aanvangsmoment van betrekken in ambitiescenario 3

In ambitiescenario 3 is de gemeente aangewezen op (de meeste van) de *players*. Bereikbaarheid, een trekker (ontwikkelaars/investeerders en een leisure-trekker) en grondbezit zijn in de workshop als voorwaarde bestempeld. Ook de provincie zal achter het ambitiescenario moeten staan. Dit zijn stakeholders waarvan afhankelijkheid bestaat ten aanzien van het waarmaken van de ambitie. Ze kunnen op basis van hun macht eisen stellen. Vroeg betrekken kan helpen bij het verkrijgen van inzicht in de zekerheid voor wat betreft implementatie van het plan. Op die manier kan samen met private partijen (die ook voor uitvoering kunnen zorgen) de planinhoud bedacht worden. Daarbij wordt hun kennis/informatie in de strategiebepaling benut. Omdat de ontwikkelaars en investeerders met implementatie van het plan (veel) risico nemen, zullen ze ook al vroeg een sturende rol willen vervullen (strategie mede bepalen) om hun risico's te beheersen.

In dit ambitie scenario zullen naar verwachting veel belangengroeperingen en samenwerkingsverbanden zichzelf nadrukkelijk manifesteren (binnenstadondernemers, BrabantStad, ondernemers, wijkraden, de regio, et cetera). Het grootste draagvlak zou te creëren zijn door die stakeholders *preplanning* te betrekken en te proberen hun eisen en wensen te verwerken in het plan. Dit zal een langdurige bezigheid zijn die een groot beslag legt op de ambtelijke organisatie. Als de belangengroeperingen conflicterende belangen blijken te hebben (met elkaar of met de projectorganisatie), zullen er stakeholders teleurgesteld worden. Dat kan juist een averechts effect hebben op het draagvlak voor het plan. Om die redenen heeft een dergelijke strategie (*preplanning*), voor ál deze stakeholders, waarschijnlijk teveel negatieve gevolgen.

11.2.3 Selectiestrategieën voor samenwerking met een private partij

De gemeente kan er voor kiezen om op enig moment te gaan samenwerken met (een) private partij(en). Hiermee wordt bedoeld het committeren van private partijen en de gemeente aan de ontwikkeling van Avenue2. Hiermee wordt *niet* bedoeld het vrijblijvend benutten van kennis/informatie van private partijen (een marktconsultatie of andere adviesdiensten zonder dat de private partijen hier ontwikkelrechten aan kunnen ontleen). Deze paragraaf gaat in op de manieren waarop selectie van de private partij(en) kan plaatsvinden. Bij het Paleiskwartier is voorafgaand aan het planvormingsproces een intentieovereenkomst aangegaan met private partijen uit eigen netwerk. De projectorganisatie A2 Maastricht bindt zich aan private partijen *tijdens* de planvorming (middels de concurrentiegericht dialog). De gemeente Den Haag legt private partijen pas vast nadat er globale plannen gevormd zijn voor de verschillende deelgebieden van Scheveningen Haven. Ze doet dat via een ontwikkelcompetitie (een niet-openbare procedure).

Redenen voor de gemeentes om zich tijdens het planvormingsproces aan private partijen te binden (getuige de bestudeerde cases), waren risicobeheersing, het grondbezit van de private partijen en het (reeds aanwezige) vertrouwen. Daar zouden voor de gemeente 's-Hertogenbosch in geval van Avenue2 argumenten in gevonden worden voor het aangaan van een samenwerking tijdens de planvorming.

De keuzemogelijkheden om tot selectie van een private partij over te gaan zijn:

1. Openbare en niet-openbare procedure (aanbesteden)
2. Concurrentiegericht dialog (ook een vorm van aanbesteden)
3. Pps via selectie van grondeigenaar (grondbezit van de private partij is een voorwaarde)
4. Traditionele werkwijze, met bouwclaims (grondbezit van de private partij is een voorwaarde)

In onderstaande tekst zijn de keuzemogelijkheden verder uiteengezet en is kort uitgelegd welke voor- en nadelen er aan kleven. Er is ook kort teruggegrepen op *mandates* (hoofdstuk 6) die de keuzemogelijkheden beïnvloeden.

1. Openbare en niet-openbare procedure: bij de openbare procedure melden geïnteresseerde inschrijvers zich (zonder voorselectie) op het aangekondigde tijdstip bij de aanbesteder om hun aanbieding in te dienen. De aanbiedingen worden door de aanbesteder beoordeeld op een gunningcriterium (of meerdere criteria) dat van tevoren bekend gemaakt is. De inschrijver die daar het best aan voldoet, krijgt de opdracht gegund. De procedure is volgens Van den Berg et al (2007) *vooral geschikt voor opdrachten die zeer specifiek zijn omschreven, en waarin het gunningcriterium de laagste prijs is.*

De niet-openbare procedure bevat een extra voorfase (voorselectie) ten opzichte van de openbare procedure. Geïnteresseerde gegadigden melden zich vóór het aanbestedingsmoment bij de aanbestedende dienst met een verzoek tot deelneming aan de aanbesteding (Van den Berg et al, 2007). Er vindt dan een voorselectie plaats (op basis van vooraf bekendgemaakte criteria), waaruit ten minste vijf gegadigden uitgenodigd worden om aan de aanbesteding te gaan meedoen. De verdere procedure verloopt zoals de openbare procedure. De niet-openbare procedure is *geschikt zowel voor opdrachten die zeer specifiek zijn omschreven, en waarin het gunningcriterium de laagste prijs is, als voor opdrachten waarin enig ontwerpwerk van de inschrijvers wordt verwacht en waarbij ook andere gunningcriteria kunnen worden aangelegd* (Van den Berg et al, 2007). Nadeel van aanbesteden, is dat de partij aan wie de opdracht gegund is, opportunistisch gedrag kan gaan vertonen.

2. Concurrentiegericht dialog: net als bij de niet-openbare procedure, vindt een voorselectie plaats. De aanbesteder selecteert minimaal drie gegadigden waarmee de dialoofase wordt ingegaan. *In de dialoog doen de deelnemers*

voorstellen die de aanbesteder vertrouwelijk behandelt (Van den Berg et al, 2007). Dat kan in een aantal ronden verlopen. In de ronden wordt door de deelnemers een plan steeds verder uitgewerkt binnen de gestelde eisen. Anders dan bij de (niet-)openbare procedure vindt na elke ronde een dialoog plaats tussen deelnemer en aanbesteder. De aanbesteder dient de deelnemers steeds dezelfde informatie te verstrekken (gelijkheidsbeginsel). Wijzigingen in de opdracht gelden voor iedereen. De aanbesteder houdt voor elke deelnemer een verslag bij van de dialoog. In die dialoog kunnen verschillende criteria naar voren komen, zoals de prijs of de beoordeling door een jury. Na de dialoogfase zullen de inschrijvers een aanbidding bij de aanbesteder indienen (Van den Berg et al, 2007). Door te evalueren welke inschrijver (het best) voldoet aan de gunningscriteria, wordt de opdracht gegund aan die inschrijver. Deze aanbestedingsprocedure mag alleen worden toegepast bij *bijzonder complexe overheidsopdrachten* (Van den Berg et al, 2007).

De dialoog (het overleg) tussen deelnemer en aanbesteder draagt bij aan een *beter inzicht in het aan te besteden project en de verwachting van de aanbesteder, en ook kunnen door het stellen van vragen eventuele onzekerheden en onduidelijkheden worden opgelost*, waardoor problemen bij de realisatie kunnen worden voorkomen (Van den Berg et al, 2007). Dat is een groot voordeel ten opzichte van de (niet-) openbare procedure. Bij de (niet-) openbare procedure zijn de private partijen daarnaast niet in staat tijdens de aanbesteding ideeën in te brengen. Een ander voordeel is dat de concurrentiegericht dialoog geschikt is voor het vervlechten van ruimtelijke ordenings- en milieuprocedures, waar bij A2 Maastricht ook gebruik van is gemaakt. Tussenproducten uit de dialoog kunnen worden gebruikt als input voor het inspraaktraject. Als nadeel kan genoemd worden dat de transactiekosten erg hoog zullen zijn en dat het een langdurig traject is (doordat er eigenlijk drie planvormingstrajecten parallel plaatsvinden, in plaats van één).

3. *Pps via selectie van grondeigenaar*: Mits een private partij een 'substantiële' grondpositie heeft (zie hiervoor hoofdstuk 6), kan deze geselecteerd worden zonder dat het een inkoopproces wordt in de zin van het aanbestedingsrecht. De gemeente en de private partij(en) kunnen direct met elkaar in onderhandeling treden en zijn vrij om zich beide aan het project te committeren (middels overeenkomsten). Het grote voordeel hiervan is dat de voordelen van een samenwerking ten volle benut kunnen worden (bijvoorbeeld uitvoeringskennis vroegtijdig in het plan kunnen opnemen, risico's toedelen aan de partij die ze het best kan beheersen). De gemeente kan selecteren op moeilijk meetbare criteria (zoals vertrouwen) die niet transparant gemaakt hoeven worden en er is geen sprake van een opdrachtgever - opdrachtnemer relatie (met informatieasymmetrie tot gevolg). Om private partijen vroegtijdig in de planvorming te betrekken, moet bij een aanbesteding al een omschrijving van het eindresultaat gegeven kunnen worden. Bij pps via selectie van een grondeigenaar kunnen publiek en privaat samen een eindbeeld formuleren. Het zou als nadeel aangemerkt kunnen worden dat de gemeente vanaf het selectiemoment de regie moet delen. Dat betekent ook dat vanaf dat moment alles in overleg bepaald zal moeten worden (zou meer tijd kunnen kosten). Daar staat een voordeel tegenover dat ook de risico's gedeeld kunnen worden (en kunnen worden beheerst door de partij die daar het beste in is). Het grootste voordeel is nog wel dat de private partij zijn grond in zal brengen ten behoeve van de ontwikkeling. Het behoort ook tot de mogelijkheden om eerst een private partij met grondpositie te selecteren, om vervolgens een andere samenwerkingspartner middels een aanbestedingsprocedure te selecteren.

4. *Traditionele werkwijze*: een andere mogelijkheid, wanneer een private partij met zelfrealisatierecht grond in bezit heeft binnen het plangebied, is de traditionele werkwijze. In dat model voert de gemeente de grondexploitatie, maar heeft niet alle grond in handen. Grondeigenaren met zelfrealisatiemogelijkheden leveren hun grond in bij de gemeente, in ruil voor bouwclaims (de afspraak dat ze opstallen mogen realiseren op die grond). De gemeente maakt de grond bouwrijp en maakt een plan voor het gebied.

Het zou als voordeel beschouwd kunnen worden dat de gemeente voor wat betreft de planvorming de volledige regie houdt. Een voorwaarde hiervoor is wel dat de gemeente het eens kan worden met de grondeigenaren die beschikken over zelfrealisatiemogelijkheid. De onderhandeling gaat over de grondprijs, maar ook over hun eisen ten aanzien van de planinhoud (Kenniscentrum PPS, 2004). Over de planinhoud zal overeenstemming moeten bestaan met de grondeigenaren, willen zij hun gronden inbrengen. Hun onderhandelingspositie wordt bepaald door de omvang van de in te brengen gronden (Kenniscentrum PPS, 2004). Daarnaast is als nadeel aan te merken dat de gemeente als enige partij de risico's van de grondexploitatie draagt.

Selectiestrategieën bij ambitiescenario 1

Vanwege de geringe complexiteit van ambitiescenario 1, zal de concurrentiegericht dialoge geen reële keuzemogelijkheid zijn. Ten eerste zal het wettelijk niet toegestaan zijn en ten tweede zal de omvang van het aanbestedingstraject niet in verhouding staan tot de (geringe) omvang van het werk. Grondeigenaren met zelfrealisatiemogelijkheid kunnen gewoon benaderd worden of met behulp van traditionele werkwijze als samenwerkingspartner geselecteerd worden. Wat betreft de traditionele werkwijze zijn de risico's gering van het, als enige partij, voeren van de grondexploitatie. Het risico bestaat wel dat de gemeente met de private partijen niet tot overeenstemming zou kunnen komen. Het is niet mogelijk om bij een patstelling andere private partijen te selecteren, omdat die geen grond inbrengen. Voor het overige deel van het plan kan de gemeente middels aanbesteding aan een samenwerkingspartner voor de uitvoering komen. De gemeente zal namelijk goed in staat zijn het werk specifiek te omschrijven en de gemeente houdt dan volledige regie tijdens de planvorming.

Selectiestrategieën bij ambitiescenario 2

Als de gemeente wil samenwerken met private partijen om ambitiescenario 2 te realiseren, kan ze op drie manieren tot selectie komen. Grondeigenaren met zelfrealisatierecht kan de gemeente in het tweede ambitiescenario benaderen voor een pps. Selectie van een grondeigenaar heeft als grote voordeel dat de gemeente goed weet welke partij ze selecteert (vertrouwen), want de gemeente kent de huidige grondeigenaren goed en kan een inschatting maken van wat ze aan deze partijen zal hebben. Er kan met die partij onderhandeld worden over risicoverdeling. Het belangrijkste gevolg is dat de grond ingebracht zal worden door die private partij. Het lijkt namelijk een lastige opgave om ambitiescenario 2 van de grond te krijgen met een verdeeld grondbezit. De traditionele werkwijze heeft ook de grondbreng tot gevolg, maar de gemeente voert als enige partij de regie en draagt als enige partij de risico's voor de grondexploitatie. Die risico's zijn aanzienlijk groter dan bij het eerste ambitiescenario. Het tweede scenario vraagt ook om grote investeringen, waarvoor de gemeente al vroeg op private partijen is aangewezen.

Voor wat betreft private partijen zonder grondbreng, is het de vraag of de omvang van Avenue2 in dit ambitiescenario de keuze voor een concurrentiegericht dialoge rechtvaardigt (en de complexe en omvangrijke werkzaamheden die dat tot gevolg heeft). Een niet-openbare procedure zal een korter traject tot gevolg hebben, waarbij voor een deel van het ontwerpwerk de kennis van een private partij benut kan worden. Dit betekent wel dat de gemeente al een vrij specifieke omschrijving zal moeten geven van de opdracht. De gemeente voert bij aanbestedingvormen, tot het contractmoment, de volledige regie. Na aangaan van een contract, heeft de gemeente (afhankelijk van de contractinhoud) minder sturingsmogelijkheden.

Selectiestrategieën bij ambitiescenario 3

Ambitiescenario 3 betreft een bijzonder complexe ontwikkeling, waarbij van tevoren nog niet precies duidelijk te maken is wat het eindresultaat zal (moeten) worden. Hierdoor zal meer inbreng vanuit de markt nodig zijn en omdat de investeringen die gedaan moeten worden (in vooral de infrastructuur) erg groot zijn. De concurrentiegericht dialoge is bedoeld voor dergelijke situaties, waarin een overheid wil samenwerken met een private partij. Een (niet-) openbare procedure draagt eigenlijk alleen bij aan selectie van een private partij, daar waar bij de concurrentiegericht dialoge gaandeweg ook de planinhoud tot stand zal komen met behulp van de private partijen die zelf voor realisatie zorg zullen dragen.

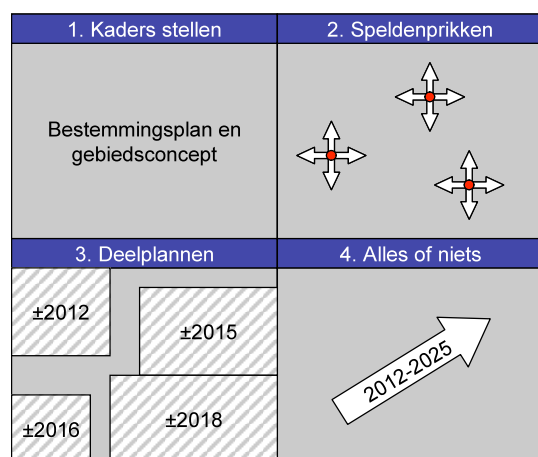
Grondeigenaren met zelfrealisatierecht waarmee de gemeente zou willen samenwerken, kan ze in ambitiescenario 3 ook benaderen voor een pps. De traditionele werkwijze zou impliceren dat de grote investeringen door de gemeente als enige partij gedaan zouden moeten worden om de ambitie te realiseren. De gemeente zou dan alle risico's van de grondexploitatie moeten dragen, waardoor dit niet als optie aan te merken is. Hierbij moet worden opgemerkt dat de grondeigenaar met zelfrealisatierecht in dit geval ook in staat zal moeten zijn om grote investeringen te doen en grote risico's te beheersen.

11.3 Ontwikkelstrategie

Er is al veelvuldig naar voren gekomen dat de gemeente 's-Hertogenbosch de duidelijke wens heeft om regie te voeren. Een ontwikkelstrategie geeft aan hoe de gemeente haar regierol wil invullen teneinde haar ambitie te bereiken. Dat kan

verschillen van *kaders stellen* en *faciliteren tot actief investeren en risico's nemen* (Brink Groep, 2006). In het eerste geval stelt de gemeente zich passief op en in het tweede geval neemt ze een actieve rol aan. Ontwikkelstrategie 1 (Kaders stellen) impliceert een passieve rol voor de gemeente en ontwikkelstrategie 4 (Alles of niets) een zeer actieve rol. Als de gemeente de regie deelt (in een pps), zullen de samenwerkende partijen samen een ontwikkelstrategie bepalen. Een ontwikkelstrategie geeft een relatie aan tussen risico's, op welke schaal door de gemeente geïnvesteerd wordt en binnen welke tijd een plan geïmplementeerd zal worden.

1. Kaders stellen: met deze strategie stelt de gemeente zich faciliterend op. Ze stelt eisen in het bestemmingsplan en gebiedsconcept. Verder is het aan de toekomstig gebruikers en ontwikkelaars om binnen die kaders (voor eigen gebruik) te ontwikkelen. De gemeente doet geen investeringen in de ontwikkeling en kan ook geen opbrengsten (behalve grondopbrengsten) verwachten. Risico's vallen daardoor ook mee. De kwaliteit van de ontwikkeling neemt over de tijd toe afhankelijk van welke bedrijven zich melden en met welk tempo.



Figuur 27: Ontwikkelstrategieën (bron: Brink Groep)

2. Speldenprikken: met deze strategie treedt de gemeente ook faciliterend op, maar doet dat op een actieve manier, met verschillende impulsen (speldenprikken) in het gebied. De gemeente doet dus beperkte investeringen in het gebied (bijvoorbeeld in de openbare ruimte) en neemt daarmee een beperkt risico (op slagen van de ontwikkeling). Deze strategie wordt bijvoorbeeld toegepast bij het aanpakken van achterstandswijken. De snelheid waarmee de implementatie van de het plan plaatsvindt, is afhankelijk van de spin-off van de speldenprikken. De uiteindelijke kwaliteit van het gebied kan hoger uitkomen dan bij de strategie 'kaders stellen'.

3. Deelplannen: de gemeente treedt in dit geval actief én faciliterend op. De gemeente investeert in de deelontwikkelingen en verworft gronden in de deelgebieden (al dan niet in samenwerking met private partijen). Ze neemt hiermee dus risico. Deze strategie is zowel marktmakend als marktvolgend, hetgeen wil zeggen dat niet alleen geleund kan worden op de sterke punten, maar dat ook actief geprobeerd moet worden om kansen te benutten (trekkers en gebruikers aan te trekken). Er kan flexibel geschakeld worden in de volgorde van ontwikkelen van de deelgebieden of er kan voor deelgebieden besloten worden om ze (toch) via ontwikkelstrategie 1 of 2 te ontwikkelen of zelfs helemaal niet meer (exit-scenario). De ontwikkelstrategie deelplannen maakt complexe projecten beter beheersbaar door ze in stukken te hakken, maar anderzijds krijgt men te maken met het risico dat dit de samenhang van het gehele gebied zal verminderen. Het Paleiskwartier maakte gebruik van deze ontwikkelstrategie. De kwaliteit kan hoog worden met deze ontwikkelstrategie en de snelheid waarmee het gebied die kwaliteit zal bereiken (implementatie van het plan), is afhankelijk van de opvolgtijd van de deelontwikkelingen.

4. Alles of niets: de meest actieve rol heeft de gemeente bij de ontwikkelstrategie Alles of niets. De gemeente houdt zich actief bezig met integraal ontwikkelen van een heel gebied (integrale gebiedsontwikkeling). Het betekent dat de gemeente grote investeringen doet (samen met private partijen) en op een rigoureuze manier ingrijpt in het gebied. De gemeente zal een actieve grondpolitiek voeren en proberen alle gronden in het gebied te verwerven. De strategie Alles of niets is marktmakend en (daardoor) risicovol. Bekende voorbeelden in Nederland zijn de Zuidas (Amsterdam) en de Kop van Zuid (Rotterdam). Bij de laatstgenoemde ontwikkeling heeft de gemeente Rotterdam een bekende rigoureuze ingreep gedaan in het gebied, te weten de Erasmusbrug. Kenmerk van deze ontwikkelstrategie is dat de (zeer grote) kosten vrijwel allemaal voor de baten uitgaan. Brink Groep (2006) heeft het over *no way back*. Door de grote investeringen neemt de kwaliteit van het gebied erg snel toe (het plan wordt snel geïmplementeerd). Belangrijk risico van deze strategie is niet kunnen afzetten van het aanbod op de markt. Als dit niet het geval is, is er geen mogelijkheid om terug te vallen (niet flexibel). Een ander risico, dat zich momenteel voordoet bij de Zuidas, is dat een (leisure-) trekker zich terugtrekt uit de ontwikkeling. De ontwikkeling kan dan veel vertraging oplopen of zelfs niet doorgaan, terwijl er al fors geïnvesteerd is.

11.3.1 Overzicht ontwikkelstrategieën

In Tabel 8 is per ontwikkelingsstrategie aangegeven welke kenmerken daarbij horen.

Tabel 8: Overzicht ontwikkelstrategieën (Brink Groep, 2006)

	1. Kaders stellen	2. Speldenprikken	3. Deelplannen	4. Alles of niets
Ontwikkelstrategie	- Regierol: passief - Bestemmingsplan en gebiedsconcept als kader - Kaveluitgifte - Geen investeringen - Geen ingrepen in openbare ruimte	- Regierol: actief faciliterend - Impulsen (voorwaarden scheppen) - Kaveluitgifte - Beperkte investeringen (bijvoorbeeld infra) - Beperkte ingrepen openbare ruimte - Spin-off vanuit de impulsen	- Regierol: actief én faciliterend - Vastgoedontwikkeling - Investeringen per deelgebied - Ingrepen per deelgebied - Marktmakend marktvolgend - Flexibel	- Regierol: actief - Integrale gebiedsontwikkeling - Investeringen in hele gebied - Rigoureuze ingrepen - Marktmakend - No way back

Ontwikkelstrategie bij ambitiescenario 1

De gemeente 's-Hertogenbosch is gewend een voortrekkersrol te nemen, hetgeen te zien is aan de actieve grondpolitiek bij Avenue2. 'Deelplannen' wordt daarom in de workshop voor Avenue2 als minimale keuzemogelijkheid genoemd (in elk ambitiescenario). In feite is het ook mogelijk om ontwikkelstrategie 1 en 2 in te zetten voor het eerste ambitiescenario. De gemeente neemt daarmee, vanwege een faciliterende rol, weinig risico. Tijdens de planvorming voert de gemeente bovendien de regie. Er is echter slechts op hoofdlijnen te sturen hoe het gebied eruit zal komen te zien. Met een actievere rol, zoals bij Deelplannen, is daar meer invloed op uit te oefenen. Er staan dan in principe ook meer investeringen (en risico's) tegenover. Echter de vereiste investeringen zullen in geval van ambitiescenario 1 gering zijn.

Ontwikkelstrategie bij ambitiescenario 2

Ontwikkelstrategie 1 en 2 (Kaders stellen en Speldenprikken) verhouden zich slecht tot publiek private samenwerking tijdens de planvorming. In voorgaande paragrafen is uiteengezet dat de gemeente voor ambitiescenario 2 en 3 aangewezen is op private partijen. Als er een actieve rol van de private partijen gevraagd wordt, terwijl de gemeente een deel van de regie wil voeren, zullen de private partijen ook een actieve rol van de gemeente verwachten. Ontwikkelstrategie 3 en 4 zouden derhalve voor ambitiescenario 2 de mogelijkheden zijn. De ontwikkelstrategie Alles of niets is een risicovoller strategie dan Deelplannen, vanwege de grote investeringen die voor de baten uitgaan. In ambitiescenario 2 lijkt nog geen sprake van noodzakelijke 'rigoureuze' ingrepen. Ontwikkelstrategie zou echter ook in een kortere realisatietijd een hoge kwaliteit kunnen verzorgen.

Ontwikkelstrategie bij ambitiescenario 3

Voor ambitiescenario 3 gelden in basis dezelfde mogelijkheden als voor ambitiescenario 2: Deelplannen en Alles of niets. De vraag is wanneer het wenselijk is en wat ervoor nodig is om ontwikkelstrategie 4 (Alles of niets) in te zetten. Rigoureuze ingrepen in geval van Avenue2 waren de omlegging (de asverschuiving) van de Zuid-Willemsvaart en de verbreding van de A2. Deze worden echter momenteel al uitgevoerd door RWS, waardoor ze als gegeven worden beschouwd. Toch zijn er nog rigoureuze ingrepen te plegen voor ambitiescenario 3: de extra aansluiting op de A2 en een snelle OV-verbinding. Dit zijn voorwaarden voor ambitiescenario 3. Naast dat de private partijen bereid gevonden moeten worden om te investeren, zullen ook deze infrastructurele randvoorwaarden zeker gesteld moeten worden. Daarvoor heeft de gemeente commitment van een aantal publieke partijen nodig. Het is enerzijds belangrijk te weten welke trekker er zou komen om de infrastructurele ingrepen te rechtvaardigen, maar anderzijds zal de gemeente de mogelijke trekker een uitstekende bereikbaarheid moeten kunnen garanderen. De infrastructurele voorwaarden in geval van ambitiescenario 3 zijn daarmee zo dwingend, dat het goed zou kunnen zijn dat ontwikkelstrategie 'Alles of niets' de enige optie is om de ambitie waar te maken.

11.4 Overzicht strategische keuzemogelijkheden

Tabel 10 geeft weer welke keuzemogelijkheden er in dit onderzoek geïdentificeerd zijn. De mogelijke strategieën zijn bepalend voor de inrichting van een planvormingsproces van Avenue2. De eerste strategische kwestie is het ambitieniveau (3 scenario's, dus 3 keuzemogelijkheden). Afhankelijk van het ambitie scenario zijn er verschillende mogelijkheden om met stakeholders om te gaan en verschillende mogelijkheden om de rol van de gemeente in te vullen (ontwikkelstrategieën).

Tabel 9: Overzicht van strategische keuzemogelijkheden per ambitie scenario ten aanzien van de stakeholders en de regio rol

	1. Bossche Bedrijvigheid	2. Bosch Best	3. Poort van BrabantStad
Ambitiescenario's	<u>Ambitiescenario 1</u> - Van lokale betekenis 20-30 ha alternatief Kloosterstraat - Bedrijven en kantoorachtig - Nauwelijks voorzieningen - Behoud infrastructuur - Oost-west en extra aansluiting - Bushalte - Beeldkwaliteitseisen - Laagbouw	<u>Ambitiescenario 2</u> - Van regionale betekenis - Max. 10 ha alternatief Kloosterstraat - Integrale vastgoedontwikkeling, evt. koppeling met grijs/groen/blauw - Voorzieningen voor regio - Ingrep infrastructuur - Oost-west en extra aansluiting - Voorstadhalte (trein) - Zeer goede ruimtelijke kwaliteit - Laag- en hoogbouw	<u>Ambitiescenario 3</u> - Van nationale betekenis - Geen alternatief voor Kloosterstraat - Integrale gebiedsontwikkeling met (inter)nationale hoofdkantoren - Voorzieningen voor hele land - Verleggen infrastructuur - Oost-west en extra aansluiting - Topverbinding centraal (IC) - Uitstekende ruimtelijke kwaliteit - Hoogbouw, landmark(s)
Stakeholderstrategieën	<u>Rollen en invloed</u> <i>Crowd</i> minimaal informeren, maximaal laten adviseren <i>Subjects, context setters en players</i> minimaal consulteren, maximaal laten adviseren, behalve: - Mogelijkheid om grondeigenaren met zelfrealisatiemogelijkheid medebesluitvormer of zelfs partner te maken <u>Aanvangsmomenten (voor/tijdens/na)</u> - Grondeigenaren met zelfrealisatiemogelijkheid voor, evt. tijdens, planvorming betrekken <i>Players</i> en <i>context setters</i> voor en/of na planvorming betrekken - Mogelijkheid tot betrekken van <i>subjects</i> en <i>crowd</i> vóór planvorming als ze kunnen zorgen voor hogere plankwaliteit - Overige stakeholders betrekken na planvorming <u>Selectiestrategieën private partij(en)</u> (Niet-) openbare procedure - Traditionele werkwijze (bouwclaims) - Pps via selectie van grondeigenaar	<u>Rollen en invloed</u> <i>Crowd</i> minimaal informeren, maximaal laten adviseren (bijv. adviseurs/experts) <i>Subjects, context setters en players</i> minimaal consulteren, maximaal laten adviseren, behalve: - Mogelijkheid tot partnerschap ontwikkelaar(s)/investeerder(s), grondeigenaren met zelfrealisatiemogelijkheid - ProRail en RWS beslissen mee over bereikbaarheid - Provincie kan ook mede besluitvormen of als partner participeren <u>Aanvangsmomenten (voor/tijdens/na)</u> - Ontwikkelaars/investeerders en trekker(s) betrekken voor en na planvorming, evt. tijdens - Publieke partijen met beslissingsbevoegdheid minimaal voor planvorming <i>Players</i> en <i>context setters</i> voor en na planvorming betrekken - Mogelijkheid tot betrekken van <i>subjects</i> en <i>crowd</i> vóór planvorming als ze kunnen zorgen voor hogere plankwaliteit - Overige stakeholders betrekken na planvorming <u>Selectiestrategieën private partij(en)</u> - Pps via selectie van grondeigenaar (Concurrentiegericht dialog) - Niet-openbare procedure	<u>Rollen en invloed</u> <i>Crowd</i> minimaal informeren, maximaal consulteren <i>Subjects, context setters en players</i> minimaal consulteren, maximaal laten adviseren, behalve: - Partnerschap ontwikkelaars en investeerders en leisure-trekker - ProRail/NS en V&W/RWS beslissen mee over bereikbaarheid, mogelijk partner op dat onderdeel - Provincie adviseert of is partner - Ministerie EZ, EU, BrabantStad adviseren - Binnenstadondernemers adviseren - Adviseurs/experts van grote waarde in adviserende rol (vooraanstaand stedenbouwkundige, procesbegeleiding, ondersteuning, et cetera) <u>Aanvangsmomenten (voor/tijdens/na)</u> - Ontwikkelaars/investeerders en trekker(s) betrekken voor, tijdens en na planvorming - Publieke partijen met beslissingsbevoegdheid betrekken voor, tijdens en na planvorming <i>Players</i> en <i>context setters</i> voor en na planvorming betrekken - Mogelijkheid tot betrekken van <i>subjects</i> en <i>crowd</i> vóór planvorming als ze kunnen zorgen voor hogere plankwaliteit - Overige stakeholders betrekken na planvorming <u>Selectiestrategieën private partij(en)</u> - Pps via selectie van grondeigenaar - Concurrentiegericht dialog (Niet-openbare procedure)
Ontw-strat.	- Kaders stellen - Speldenprikken - Deelplannen	- Deelplannen - Alles of niets	(Deelplannen) - Alles of niets

12. Reflectie op de case

In het theoretisch raamwerk is verondersteld dat de projectkenmerken bepalend zijn voor hoe de gemeente het planvormingsproces zou kunnen benaderen. Die planvormingsbenadering impliceert een bepaald procesontwerp (specifiek voor het project). De relatie tussen dat specifiek gemaakte procesontwerp en een plan waartoe dat zou moeten leiden, voor een (integrale) gebiedsontwikkeling, is in de case Avenue2 deels onderzocht. Dit hoofdstuk beschrijft of de ontworpen procesaanpak op gevolg kan rekenen binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente 's-Hertogenbosch. Op basis van deze 'evaluatie' wordt duidelijk wat de mogelijkheden voor een daadwerkelijke toepassing zijn. Oftewel in hoeverre in de case Avenue2 de positieve relatie gelegd zou mogen worden tussen het procesontwerp en een plan voor de ontwikkeling van het project en of de ontworpen procesaanpak een herontwerp verdient.

12.1 Ervaringen met de ontworpen procesaanpak

Hoofdstukken 5 tot en met 11 gaan in op de 'interventie' met behulp van het 'plan van actie'. Oftewel wat het toepassen van het procesontwerp heeft kunnen betekenen voor de case. Daaruit wordt duidelijk dat de ambitie een logische eerste plek heeft gekregen in de procesaanpak. Dit is voor de gemeente ook het vraagstuk met de hoogste prioriteit. Daarnaast ontstaat het inzicht dat *mandates*, stakeholders en de afstemming tussen de interne en externe omgeving het waarmaken van de ambitie beïnvloeden. Dit leidt tot strategische kwesties waarvoor steeds niet één, maar meerdere goede strategieën te vinden zijn. Als men stappen zou overslaan, zou dat een onvolledig beeld van het project geven. Dit kan tot onaangename verrassingen leiden. Dat beeld is een momentopname. Als er iets in een van de stappen verandert, heeft dat invloed op de andere stappen en zal opnieuw een (aangepast) beeld verkregen moeten worden met het model. Gezien het gegeven dat gebiedsontwikkelingsprojecten dynamisch zijn, zal het overzicht ook steeds aangepast moeten worden.

De procesaanpak biedt een goede structuur om overzichtelijk, expliciet en volledig naar die strategieën toe te kunnen werken. De stappen vormen gezamenlijk de essentie van een planvormingsproces van een gebiedsontwikkelingsproject. De gemeenteambtenaren geven aan niets te missen ten opzichte van hun huidige projecten. Het is dus niet zo dat de stappen uit de ontworpen procesaanpak in de huidige werkwijze niet worden doorlopen. De meerwaarde zit in het op voorhand (en voortdurend) doorlopen van de stappen, zodat overzicht van en inzicht in het planvormingsproces ontstaat. Inzicht in het proces blijkt namelijk de mogelijkheid te bieden om te sturen en dat is immers wat de gemeente 's-Hertogenbosch wil (ze wil regie voeren). Achteraf gezien blijkt het niet noodzakelijk om de stappen '*mandates*', '*stakeholders*', '*interne*' en '*externe omgeving*' steeds in vaste volgorde te doorlopen. Het gaat om de samenhang tussen die stappen. Alle stappen van de procesaanpak vormen gezamenlijk een overzicht van de planvormingsfase op dat moment. Het belangrijkste is dat de planner een zo volledig mogelijk overzicht heeft van de strategische kwesties, strategieën en gevolgen daarvan. Het is minder van belang in welke volgorde dat overzicht ontstaat.

De strategieën (en de gevolgen ervan) zijn in een workshop behandeld door, bij het project betrokken, gemeenteambtenaren vanuit verschillende disciplines. De stappen 8 en 10 in relatie tot stap 7 zijn aan de orde gekomen. Het blijkt dat de procesaanpak leidt tot inzicht in de strategische kwesties, maar vooral ook tot inzicht in de verschillende gevolgen van het inzetten van verschillende strategieën. Een hypothetische keuze voor een strategie heeft gevolg voor andere stappen. De deelnemers konden zonder al teveel moeite meegaan in de manier van werken en denken. Alleen bij de uitleg van de theoretische modellen die ten grondslag liggen aan de strategische keuzemogelijkheden, verloren enkele deelnemers hun aandacht. Het resultaat van de workshop is dat de ontworpen procesaanpak één maal met succes is doorlopen.

De gemeenteambtenaren hebben meerwaarde ervaren van het vooruitblikken op het planvormingsproces. De deelnemers geven namelijk na de workshop aan er baat bij te hebben gehad om *vooraf* een overzicht te hebben van hun mogelijkheden als gemeente en gevolgen daarvan (bezint eer ge begint). De gebruikelijke werkwijze komt meer in de richting van gewoon enthousiast beginnen met het project, zonder te realiseren welke weerslag bijvoorbeeld een ambitie al op de omgeving zal hebben.

12.2 Mogelijkheden voor daadwerkelijke toepassing bij Avenue2

Feitelijk is er in de case Avenue2 niet geïntervenieerd, maar is er vooruitgeblikt op het planvormingsproces ('wat gebeurt er als...'). Op basis van de ervaringen uit de vooruitblik, lijkt de ontworpen procesaanpak nuttig voor de gemeente 's-Hertogenbosch bij gebiedsontwikkelingsproject Avenue2. Zeker voor het hoogste ambitieniveau kan de voorgestelde procesaanpak structuur en een bepaalde mate van volledigheid bieden aan het complexe en dynamische planvormingsproces. De ontworpen procesaanpak zal geschikt zijn om gestructureerd en expliciet tot strategieën te komen (al dan niet samen met stakeholders). Net als dat de procesaanpak voor het onderzoek en de workshop veel houvast heeft geboden, kan de procesaanpak een houvast bieden tijdens het planvormingsproces. Dat geeft de gemeente de mogelijkheid om voortdurend inzicht te hebben in de stand van zaken binnen het planvormingsproces. Ze kan voortdurend de stappen monitoren en desgewenst het proces sturen. De procesaanpak, zeker in dit stadium van het project, geeft de gemeente de mogelijkheid om haar regiewens in praktijk te brengen, in plaats van verrast te worden door onvoorziene ontwikkelingen. Alleen over de overeenkomsten die de gemeente zou kunnen aangaan met andere partijen, is geen uitspraak te doen op grond van deze casestudy, omdat hier niet op is vooruitgeblikt.

De werkelijkheid (waaronder huidige werkwijzen) laat zich echter moeilijk vangen in modellen. Zo zal een ontwikkeling als Avenue2 zonder de goede mensen en zonder vertrouwen (in stakeholders en van stakeholders), ondanks een goed proces, waarschijnlijk niet van de grond zal komen, zo blijkt uit interviews met projectleiders van Scheveningen Haven, Paleiskwartier en A2 Maastricht. Stakeholders vertonen tevens strategisch gedrag (dat niet altijd als rationeel aan te merken is), dat moeilijk op voorhand in te schatten is. Bovendien verliezen enkele gemeenteambtenaren hun aandacht als het gaat om theoretische modellen. Toepassing van een dergelijke procesaanpak zal dus op een pragmatische manier ingezet moeten worden, zodat de reguliere werkzaamheden uitgevoerd kunnen worden binnen de structuur van de procesaanpak. Zonder een goede procesbewaking en het voortdurend inzichtelijk maken van de verschillende stappen, zal de procesaanpak nauwelijks meerwaarde kennen. Juist dat inzicht is een sterk punt gebleken volgens de workshopdeelnemers. Een procesbegeleider of procesmanager zou een rol kunnen vervullen in het zichtbaar (en actueel) houden van de strategische kwesties, strategieën en gevolgen daarvan. De ontworpen procesaanpak blijkt dus een zeer bruikbaar hulpmiddel voor Avenue2, maar bij doorlopen van het planvormingsproces zal het succes ook afhankelijk zijn van een voortdurende aandacht voor het proces en van de personen die het proces met elkaar doorlopen op weg naar een plan voor Avenue2.

13. Conclusie en aanbevelingen

De gemeente 's-Hertogenbosch heeft inzicht willen verkrijgen in de keuzemogelijkheden binnen het planvormingsproces van Avenue2. Dit onderzoek heeft getracht bij te dragen aan dat inzicht door vooruit te kijken naar die keuzemogelijkheden binnen het planvormingsproces. Het gewenste resultaat, een set strategische keuzemogelijkheden om het planvormingsproces in te kunnen richten, is gepresenteerd in hoofdstuk 11 en is behandeld tijdens de workshop. In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre het onderzoek geslaagd is in behalen van de doelstelling. Allereerst worden de onderzoeksvragen beantwoord in paragraaf 13.1. Vervolgens zijn op basis daarvan in paragraaf 13.2 aanbevelingen gepresenteerd aan de gemeente 's-Hertogenbosch, aan Nederlandse gemeenten in het algemeen en aanbevelingen voor verder onderzoek. Paragraaf 13.3 bevat een reflectie op het onderzoek een waarbij ingegaan wordt op de betrouwbaarheid van de resultaten en de validiteit van de gevolgtrekkingen.

13.1 Conclusie

Gebiedsontwikkeling is een proces om een gebied een bepaalde functionele, ruimtelijke invulling te geven, met als doel de kwaliteit van het gebied te doen toenemen. Het betreft een voortbrengingsproces om een bepaald 'product' te realiseren. De toevoeging 'integraal' geeft aan dat geprobeerd wordt samenhang tussen de delen te creëren, zodat die een geheel vormen met hogere kwaliteit dan de som van de delen afzonderlijk. De gemeente 's-Hertogenbosch wil het gebied Avenue2 gaan ontwikkelen. Daar gaat niet zozeer een noodzaak achter schuil, maar meer de wens om de potentie van het gebied te benutten, om zodoende kwaliteit toe te voegen aan de stad als geheel.

Het concept integrale gebiedsontwikkeling wordt beschreven aan de hand van een aantal karakteristieken. Deze vallen uiteen in proces- en productkenmerken.

De **proces**kenmerken van een gebiedsontwikkeling zijn:

- Complexiteit, langdurig (besluitvormings) proces
- Interactie tussen betrokken stakeholders (multi-actor) in een netwerk
- Dynamiek (veranderend bouwprogramma)

De **product**kenmerken van een integrale gebiedsontwikkeling zijn:

- Meervoudig ruimtegebruik (multi-functie), elkaar versterkende functies (synergie)
- Heeft tot doel waarde toe te voegen in de vorm van hogere ruimtelijke kwaliteit en betere afstemming met de omgeving
- De ontwikkeling vraagt om omvangrijke financiële investeringen

Met behulp van de proces- en productkenmerken kan een antwoord gegeven worden op de eerste onderzoeksvraag. Het antwoord op de eerste onderzoeksvraag verschaft duidelijkheid over de mate waarin Avenue2 als gebiedsontwikkeling kan worden aangemerkt.

Welke proces- en productkenmerken van een gebiedsontwikkeling karakteriseren het project Avenue2?

Documenten en interviews met gemeenteambtenaren en maken duidelijk dat Avenue2 zich in de initiatieffase bevindt. Het project voldoet (nog) niet aan productkenmerken van integrale gebiedsontwikkeling, maar al wel aan de proceskenmerken. Er is al sprake van een complex, langdurig proces en in de toekomst zal het proces ook nog lang duren. De initiatieffase speelt al sinds de jaren tachtig, toen het gebied voor het eerst als 'strategisch gelegen locatie' is aangemerkt. Uit interviews met stakeholders en uit de structuurvisie A2/kanaalzone, blijkt dat er eind jaren negentig een inspraaktraject heeft plaatsgevonden in het kader van die structuurvisie A2/kanaalzone. Avenue2 is opgenomen in deze structuurvisie. Er is dus interactie tussen betrokken stakeholders in een netwerk. Ook wordt het proces gekenmerkt door dynamiek. Het voorgestelde bouwprogramma is al bijgesteld sinds de structuurvisie in 2002 vastgesteld is.

Of Avenue2 een integraal gebiedsontwikkelingsproject zal worden (dus of het ook gaat voldoen aan de productkenmerken), is afhankelijk van de ambitie van de gemeente 's-Hertogenbosch. De ambitie verwoord in de ruimtelijke structuurvisie, voldoet aan de productkenmerken van een integrale gebiedsontwikkeling. In de ruimtelijke structuurvisie wordt voor Avenue2 ingezet op meervoudig ruimtegebruik en op een hogere kwaliteit, hetgeen om omvangrijke financiële investeringen vraagt. De ruimtelijke structuurvisie biedt echter niet de juridische grondslag om die ambitie te gaan realiseren (te gaan bouwen) en bovendien ondergaat de ruimtelijke structuurvisie momenteel een actualisering. Het ambitieniveau waarop zal worden ingestoken, kan daarom ook een niveau zijn waarbij geen sprake is van de productkenmerken.

Het soort project waar Avenue2 toe gerekend kan worden, zou dus een (integraal) gebiedsontwikkelingsproject kunnen zijn, maar dat is nog niet met zekerheid te zeggen. Dit is het gevolg van het feit dat de gemeente haar ambitie (ten aanzien van het product) nog niet definitief heeft vastgesteld. Uit de interviews binnen de ambtelijke organisatie kan wel geconcludeerd worden dat er bij de gemeenteamttenaren een duidelijke focus ligt op de planinhoud (op dat product). De gemeente wil namelijk kwaliteit aan de stad toevoegen. Ook blijkt de wens vanuit de gemeente om regie te voeren tijdens het ontwikkelproces. Op basis van de reeds verworven grondposities (circa 70% van het plangebied), kan gesteld worden dat de gemeente invulling zal kunnen gaan geven aan die regierol.

Met behulp van de analyse van de kenmerken van de case Avenue2, kan antwoord worden gegeven op de tweede onderzoeksvraag, over welke planvormingsbenadering bij de kenmerken van de case past:

Welke planvormingsbenadering past bij het gebiedsontwikkelingsproject Avenue2, gezien de karakteristieken van de gebiedsontwikkeling (proces- en productkenmerken) en de ambitie van de gemeente 's-Hertogenbosch?

De drie bestudeerde en onderling vergeleken planvormingsbenaderingen zijn de communicatieve, interactieve en strategische planvormingsbenadering. In dit onderzoek wordt onder planvormingsbenadering verstaan: een filosofie, een set van uitgangspunten, vanuit welke een proces tot planvorming ingericht en doorlopen kan worden. Deze planvormingsbenaderingen onderscheiden zich op hun doel, interactie met stakeholders, de focus, de rol van de planner (de gemeente in deze case) en succesfactoren.

Voor wat betreft de kenmerken van het project Avenue2 (vooral de proceskenmerken zijn hierbij van belang), sluiten hier zowel de strategische als de interactieve planvormingsbenadering op aan. Beide benaderingen gaan namelijk uit van een netwerkstructuur waarin stakeholders met elkaar interacteren op grond van een ongelijke middelenverdeling.

Alleen strategische planvorming past ook bij de ambitie van de gemeente en de context waarin het project van de grond moet komen. De motivatie komt voort uit de focus op het product (de planinhoud) bij de gemeente en omdat de pragmatische strategische benadering beter aansluit bij de ontwikkeling dat de gemeente te maken krijgt met steeds grotere projectrisico's in een turbulente en complexe omgeving. De gemeente heeft de wens om sturend op te kunnen treden in de planvorming (regie). Met behulp van een strategische planvormingsbenadering kan, beter dan in geval van de andere twee benaderingen, aan die wens invulling gegeven worden. De strategische planvormingsbenadering heeft als uitgangspunt dat de stakeholders betrokken worden waarvan de gemeente afhankelijk is en die kunnen bijdragen aan een hogere plankwaliteit.

De diagnose luidt dus dat de problematiek in de case Avenue2 het hoofd geboden kan worden met behulp van de strategische planvormingsbenadering (het algemene oplossingsconcept). De planvormingsbenadering is echter slechts een set van uitgangspunten, een theorie, waar vanuit een planvormingsproces ingericht en doorlopen kan worden. Hiermee kan nog geen concrete invulling worden gegeven aan de inrichting van het planvormingsproces voor Avenue2.

De diagnose en het algemene oplossingsconcept zorgen ervoor dat de derde onderzoeksvraag beantwoord kan worden:

Op welke wijze kan een planvormingsproces voor Avenue2 ingericht worden, gebaseerd op de aanbevolen planvormingsbenadering, waardoor de gemeente 's-Hertogenbosch al dan niet samen met stakeholders tot een plan kan komen voor de ontwikkeling van Avenue2?

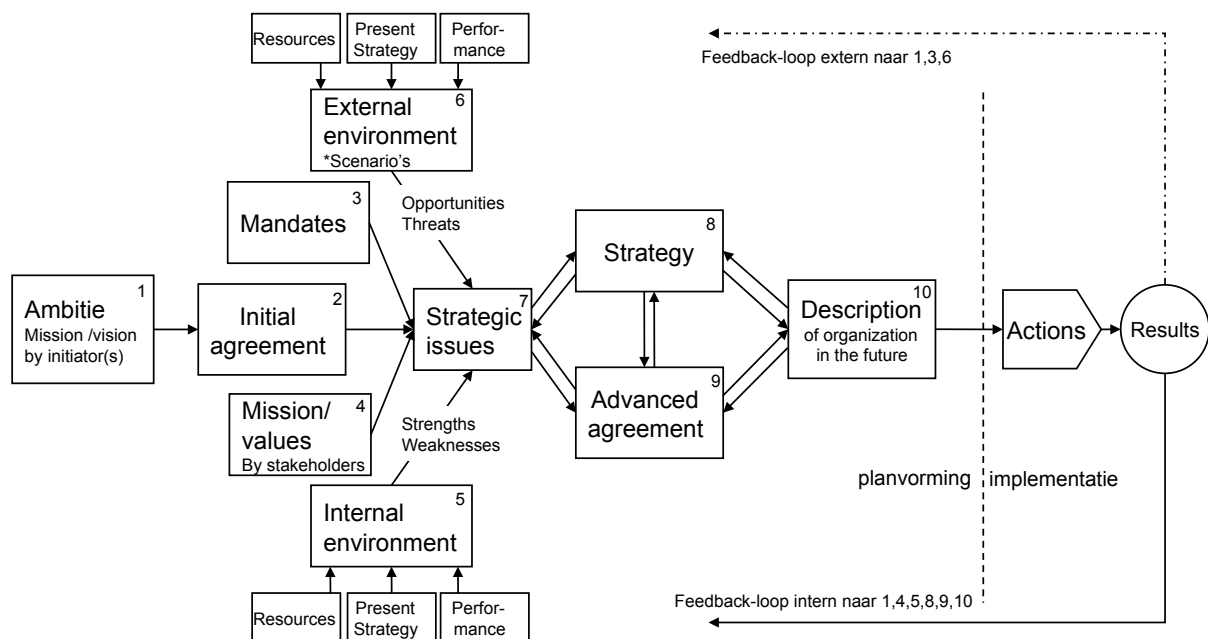
In de literatuur van strategische planvorming is een veel gebruikt model het model van Bryson en Einsweiler. Het model van Bryson en Einsweiler geeft weer hoe in acht stappen strategieën ontwikkeld kunnen worden voor strategische kwesties bij een (mogelijke) gebiedsontwikkeling als Avenue2. Het model is afkomstig uit het Amerikaans bedrijfsleven. Bryson en Einsweiler proberen het bedrijfsmatige model toe te passen in de publieke sector in de Verenigde Staten, door een overheidsinstelling als groot bedrijf te beschouwen. Op basis van een analyse van drie cases, uit de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling, kan geconcludeerd worden dat de Verenigde Staten enkele belangrijke verschillen vertonen met Nederland als het gaat om gebiedsontwikkeling. Er heeft daarom een herijking van het model plaatsgevonden naar de specifieke situatie waarin de case Avenue2 zich bevindt.

In de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling is de overheid (veelal de gemeente, soms samen met andere publieke partijen) de initiator van ruimtelijke (of infrastructurele) projecten. Dat heeft te maken met de publieke taak die haar vanuit de wet (Wro) is toebedeeld: het zorgen voor een goede ruimtelijke ordening. Er wordt daarom geconcludeerd dat in het model van Bryson en Einsweiler een eerste stap ontbreekt: het formuleren van een ambitie/visie door de initiator(s). Dat zou ook een logische eerste stap zijn in de case Avenue2.

In het model van Bryson en Einsweiler committeren de samenwerkingspartners zich vanaf bij wijze van eerste stap aan het project. Uit de Nederlandse praktijk is opgemaakt dat commitment, aan implementatie van het plan, pas veel later in het planvormingsproces wordt gegeven dan vanaf het eerste moment. In de Nederlandse praktijk committeren de partijen zich bovendien niet direct volledig. Eerst wordt de intentie uitgesproken, in een intentieovereenkomst, om samen te gaan werken (dit is iets anders dan daadwerkelijk committeren). Later in het planvormingsproces willen publieke en private partijen zich pas vastleggen (committeren) in bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst om samen met elkaar het plan uit te gaan voeren (implementatie). Daarom is in de Nederlandse situatie (en dus in de case Avenue2) de stap *initial agreement* op zijn vroegst (als tweede stap) na de ambitie haalbaar (maar dit kan ook later in het proces). 'Verdergaande overeenkomsten' (*advanced agreements*), zoals een samenwerkingsovereenkomst, gaan gelijk op met het ontwikkelen van strategieën, omdat verdergaand commitment afhankelijk is van het vertrouwen in elkaar en in de strategieën.

De stappen *advanced agreement*, *strategy* en *description of organization in the future* hebben een wisselwerking op elkaar en op de strategische kwesties, zoals blijkt uit de cases. Het maken van keuzes (de strategieën) heeft namelijk invloed op de afstemming tussen de interne en externe omgeving. Door te kiezen ontstaat steeds meer zekerheid over het plan en het toekomstbeeld. Dit geeft het vertrouwen om de samenwerking uit te breiden (bijvoorbeeld vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst), maar anderzijds kan het ook leiden tot nieuwe of veranderde strategische kwesties die om oplossingen vragen.

Vanwege de verschillen tussen de Nederlandse en de Amerikaanse praktijk van gebiedsontwikkeling, is voor de case Avenue2 een specifiek gemaakte versie van het model van Bryson en Einsweiler ingezet als hulpmiddel om het planvormingsproces in te kunnen richten. Die versie van het model, het 'plan van actie' (of ontworpen procesaanpak) voor deze case, ziet er als volgt uit:



Figuur 28: Ontworpen procesaanpak voor een strategisch planvormingsproces van Avenue2

Door de stappen 1, 3, 4, 5, 6 en 7 uit te hebben gevoerd en vervolgens met de ambtelijke organisatie in een workshop een doorkijk te hebben gemaakt naar stap 8 en 10 (strategieën en de gevolgen daarvan), is een antwoord te geven op de vierde onderzoeksvraag:

Voor welke strategische kwesties ziet de gemeente zich gesteld in de case Avenue2 en in hoeverre zou de ontworpen procesaanpak bij kunnen dragen aan het bepalen van strategieën om de kwesties het hoofd te bieden?

Op basis van interviews met gemeenteamttenaren, het bijwonen van een workshop met gemeenteamttenaren (van de sector Stadsontwikkeling) en een (in het kader van dit onderzoek) georganiseerde workshop, kan ten aanzien van de strategische kwesties het volgende geconcludeerd worden. De gemeente geeft aan (net als het model voor een strategisch planvormingsproces) dat het vraagstuk welke *ambitie* ze wil nastreven, voor Avenue2 de hoogste prioriteit heeft. De gemeente zou op verschillende ambitieniveaus kunnen insteken. Een ambitieniveau is eigenlijk een strategie voor wat betreft de planinhoud, en de verschillende ambitieniveaus hebben verschillende gevolgen voor de inrichting van het planvormingsproces. Die gevolgen vragen om specifieke strategieën. Vooral de gevolgen van hoe stakeholders zich opstellen ten aanzien van Avenue2, vragen om een strategie (een stakeholderstrategie).

Het tweede vraagstuk dat speelt, is dus hoe met de stakeholders om te gaan bij de verschillende ambitieniveaus. De afstemming op stakeholders zou zich kunnen vertalen in de mate van invloed die verschillende stakeholders hebben op de planvorming, vanaf welk moment ze bij de planvorming betrokken worden en op welke manier private samenwerkingspartners eventueel geselecteerd zouden kunnen worden. Om de ambitie waar te maken, zal de gemeente de interne organisatie optimaal willen afstemmen op de externe omgeving (die dus per ambitieniveau verschilt). De rol van de interne organisatie kan op verschillende manieren ingestoken worden (verschillende ontwikkelstrategieën). Het derde vraagstuk waar de gemeente mee van doen heeft, is hoe ze haar eigen regierol in zal vullen.

Gebruik van strategische planvorming in de case Avenue2 heeft dus geleid tot identificeren van 3 strategische kwesties. De gemeente kan zich van verschillende strategieën bedienen om de strategische kwesties het hoofd te bieden. De strategieën zijn op basis van literatuur en de bestudeerde cases in beeld gebracht. Er is vervolgens een workshop belegd om de strategische kwesties en strategieën inzichtelijk te maken aan de ambtelijke organisatie. Tevens was het doel van de workshop om de deelnemers te laten discussiëren over de verschillende strategieën en de gevolgen van de verschillende

strategieën voor het project. Er is naar aanleiding van de workshop geëvalueerd of de ontworpen procesaanpak op gevolg kan rekenen binnen de ambtelijke organisatie.

Slotconclusie

Strategische planvorming, middels de ontworpen procesaanpak, biedt de gewenste handvatten om de 'problematiek' binnen de case Avenue2 aan te pakken. Op basis van de case bevindingen lijkt herontwerp niet nodig. Daarmee heeft de ontworpen procesaanpak voldaan aan de doelstelling van dit onderzoek. De motivatie daarvoor is als volgt.

1. Strategischer handelen vanwege turbulente omgeving en risico's

Gemeenten zullen bewuster en meer strategisch moeten handelen in gebiedsontwikkelingsprocessen om hun ambities af te kunnen stemmen op de turbulente en complexe omgeving, gegeven de grote risico's en de stakeholders waar ze mee te maken hebben. Strategische planvorming sluit beter aan bij deze ontwikkelingen in ook technisch steeds complexere gebiedsontwikkelingsprojecten. De strategische benadering gaat er namelijk vanuit dat stakeholders bij de planvorming betrokken worden, als ze een relevante bijdrage kunnen leveren aan het project. Key-stakeholders kunnen een deel van de risico's dragen en/of ondersteunen bij het beheersbaar maken van het project. Bovendien heeft de strategische planvormingsbenadering meer aandacht voor implementatie van plannen. In tegenstelling tot de communicatieve en interactieve benaderingen, probeert de strategische benadering ook te benadrukken dat gemeenten er verstandig aan doen om de implementatie van het plan al tijdens de planvorming te overdenken. Een ontwerp zal op enig moment ook uitgevoerd moeten kunnen worden. De strategische planvormingsbenadering biedt daarom de gewenste uitgangspunten aan Nederlandse gemeenten voor de planvorming van gebiedsontwikkelingen.

2. Ontworpen procesaanpak voldoet voor Avenue2

De ontworpen procesaanpak, op basis van het model van Bryson en Einsweiler, voldoet als procesaanpak voor Avenue2. Ten eerste omdat de ambitie een logische eerste plek heeft gekregen in de procesaanpak. Dit is voor de gemeente 's-Hertogenbosch ook het vraagstuk met de hoogste prioriteit. Ten tweede ontstaat bij de gemeente 's-Hertogenbosch het inzicht dat de stappen *mandates*, stakeholders en de afstemming tussen de interne en externe omgeving het waarmaken van de ambitie beïnvloeden. De gemeenteambtenaren konden zonder al teveel moeite meegaan in de manier van werken en denken. Ten derde voldoet de ontworpen procesaanpak omdat deze een goede structuur biedt om overzichtelijk, expliciet en volledig naar de strategieën toe te kunnen werken. De meerwaarde zit dus in het op voorhand (en voortdurend) doorlopen van de stappen, zodat inzicht in het planvormingsproces ontstaat. Inzicht in de onderdelen van het proces biedt de mogelijkheid om te sturen en dat is wat de gemeente 's-Hertogenbosch wil. De procesaanpak geeft de gemeente de mogelijkheid om haar regiewens in praktijk te brengen en om grip op het complexe project te houden.

3. Procesaanpak behoeft geen herontwerp

De procesaanpak behoeft geen herontwerp, omdat het de ambtelijke organisatie goed inzicht heeft gegeven in de strategische kwesties en keuzemogelijkheden die de keuze voor een ambitieniveau met zich mee zal brengen. De gemeenteambtenaren hebben na afloop allen positief gereageerd op het inzicht dat ze hebben gekregen in de wisselwerking tussen strategische kwesties (stap 7), strategieën (stap 8) en gevolgen die bepaalde keuzes hebben (stap 10). De gemeenteambtenaren geven daarnaast aan (qua stappen) niets te missen ten opzichte van hun huidige projecten. De tien stappen van de ontworpen procesaanpak vormen dus gezamenlijk de onderdelen van een planvormingsproces.

13.2 Aanbevelingen

De case Avenue2 laat zien dat het voor een initiator van een gebiedsontwikkeling belangrijk is om voorafgaand aan het planvormingsproces inzicht te hebben in de strategische kwesties die hij zal tegenkomen en op welke manieren hij daarmee zou kunnen omgaan. Uit de casestudy is gebleken dat de strategische planvormingsbenadering zich laat lenen om dat inzicht te verwerven en ernaar te kunnen gaan handelen. Het strategisch planvormingsmodel is daartoe (in aangepaste vorm) het hulpmiddel. De gebiedsontwikkeling Avenue2, van de gemeente 's-Hertogenbosch, is op die manier weer een stap dichterbij een plan voor het daadwerkelijke product van de ontwikkeling.

De voor de case gehanteerde procesaanpak kan echter niet zomaar bij andere gebiedsontwikkelingen in Nederland ingezet worden. De procesaanpak zal namelijk moeten passen bij de projectkarakteristieken en de context waarin het project zich

begeeft. In deze paragraaf zijn daarom aanbevelingen gedaan ten aanzien van de toepasbaarheid van strategische planvorming bij Nederlandse gebiedsontwikkelingen en specifiek ten aanzien van de toepasbaarheid van de ontworpen procesaanpak in de case Avenue2.

13.2.1 Aanbevelingen aan de gemeente 's-Hertogenbosch inzake Avenue2

De gemeente 's-Hertogenbosch doet er verstandig aan om de volgende aanbevelingen door te voeren, om grip te houden op de planvorming van Avenue2, ook bij een hoog ambitieniveau.

1. a. *Procesaanbeveling: Ontworpen procesaanpak inzetten en blijvend doorlopen*

Aan de gemeente 's-Hertogenbosch als initiator wordt aanbevolen om strategische planvorming, met behulp van de ontworpen procesaanpak, in te zetten voor Avenue2. Strategische planvorming wordt aanbevolen, omdat deze manier van denken aansluit bij de bij de ambtelijke organisatie (focus van de organisatie ligt ook op het product: de planinhoud) en bij de ontwikkelingen waarbij gemeenten te maken krijgen met steeds complexere projecten met grote risico's. Met behulp van de workshop die op de procesaanpak gebaseerd was, is inzicht ontstaan in de onderdelen van de planvorming. Daardoor is de complexiteit van het project en zijn risico's inzichtelijk geworden. De gemeente 's-Hertogenbosch doet er verstandig aan dit inzicht voortdurend voor ogen te houden bij de planvorming voor Avenue2, door blijvend zicht te houden op veranderingen in de stappen van de procesaanpak.

In dit onderzoek is gebleken dat geprofiteerd kan worden van de structuur en houvast die het model aan het proces biedt. De procesaanpak zal helpen bij het beter kunnen beheersen van een complex project (wat Avenue2 kan worden). Voor dit onderzoek zijn de stappen *mandates*-analyse, stakeholderanalyse en SWOT-analyse uitgevoerd. Deze analyses kunnen worden benut in het planvormingsproces. Er wordt aanbevolen regelmatig een update van deze analyses uit te voeren om het overzicht actueel te houden. Dat zou de gemeente kunnen doen door er een vast agendapunt van te maken voor het projectteam. In de vergaderingen van het projectteam (dus regelmatig) worden dan de veranderingen (in de mandates, de stakeholders, de interne en de externe omgeving) besproken (expliciet en inzichtelijk gemaakt) en wordt in gezamenlijkheid bepaald wat deze veranderingen voor invloed (zullen) hebben op de strategische kwesties. Veranderingen in de strategische kwesties (of nieuwe strategische kwesties) vragen namelijk om nieuwe of gewijzigde strategieën.

Er wordt aanbevolen de procesaanpak in te zetten voor de planvorming van Avenue2 en deze blijvend te doorlopen.

1. b. *Organisatieaanbeveling: Procesverantwoordelijke in het projectteam*

Ook wordt, zeker in geval van een hoge ambitie voor Avenue2, aanbevolen om naast de projectleider in het projectteam een procesverantwoordelijke aan te stellen. De gebruikelijke werkwijze van de gemeente 's-Hertogenbosch is om per (gebieds)ontwikkeling een projectleider te benoemen die namens de gemeente verantwoordelijk is voor de gehele ontwikkeling. Volgens de literatuur is de rol van de planner bij strategische planvorming die van een procesmanager met een strategische mentaliteit. Bij de gebruikelijke werkwijze zou deze rol ook op de schouders van de projectleider komen. Het lijkt bij een hoog ambitieniveau voor één persoon ondoenlijk om zowel het product van de grond te krijgen als het proces te bewaken en blijvend aan te passen, gezien de dynamiek en complexiteit van het soort project. De procesverantwoordelijke kan ervoor zorgen dat het project met behulp van de procesaanpak beheersbaar wordt en dat er in het projectteam blijvend aandacht is voor veranderingen in de omgeving en de gevolgen daarvan voor Avenue2. Op die manier kan de gemeente 's-Hertogenbosch constant anticiperen op ontwikkelingen en zal ze haar regierol kunnen blijven uitvoeren (voorop lopen). De projectleider kan zich dan ontfemen over het product (de inhoud).

De procesverantwoordelijkheid houdt iets anders in dan omgevingsmanagement (communicatie met de stakeholders). De procesverantwoordelijke moet in staat zijn boven het proces uit te stijgen en het overzicht te verkrijgen, hebben en houden. Een procesverantwoordelijke zal iemand moeten zijn die een zodanige status heeft binnen het projectteam dat hij of zij de andere teamleden ertoe kan zetten om blijvend zicht te houden op de stappen van het procesmodel. Bovendien moet de procesverantwoordelijke intrinsiek gemotiveerd zijn om als gemeente het proces voortdurend te bewaken. Ten derde zal hij of zij de procesaanpak op een pragmatische manier moeten kunnen implementeren in de werkzaamheden van het projectteam. Het is verstandig om hiervoor een ervaren eigen medewerker in te zetten, met ook een inhoudelijke bijdrage aan het project. Op basis van de sporen die hij/zij al verdiend heeft en zijn of haar inhoudelijke bijdrage aan

Avenue2, dwingt de procesverantwoordelijk respect af en zal hij of zij de vertaalslag kunnen maken naar een pragmatische inzet van de procesaanpak.

Er wordt aanbevolen om naast de projectleider een procesverantwoordelijke in het projectteam aan te stellen.

2. a. Procesaanbeveling: Vooral blijvend aandacht voor stap 4 Stakeholders

Ten aanzien van het planvormingsproces wordt aanbevolen om vooral stap 4 (stakeholders) voortdurend als belangrijk onderdeel van het proces te zien. Stakeholders gedragen zich strategisch en key-stakeholders beschikken over noodzakelijke middelen voor de implementatie. Stap 4 voortdurend uitvoeren, houdt in het blijvend communiceren met en monitoren van stakeholders (ook al is er geen voortgang te melden), want stakeholders geven stuk voor stuk (in de interviews) aan, op de hoogte te willen zijn. Ze blijken dat momenteel niet te zijn. Ook uit literatuur blijkt dat de gemeente er verstandig aan zou doen om stakeholders *early, often and ongoing* te betrekken om de kans op conflicten te reduceren.

Er wordt aanbevolen om vooral de stap ‘stakeholders’ voortdurend aandacht te geven.

2. b. Organisatieaanbeveling: Overlegstructuren benutten en opzetten

De gemeente 's-Hertogenbosch kan aanbeveling 2. a. in praktijk brengen door voor en na bijeenkomsten van overlegstructuren (wijktafeloverleggen, centrum management, overleg Groene Delta, et cetera) af te stemmen met de betreffende gemeenteambtenaar (bijvoorbeeld de wijkmanager). Die kan Avenue2 op de agenda houden binnen de overlegstructuren. Dat levert tweezijdige communicatie op. Enerzijds kunnen plannen of voornemens worden toegelicht en anderzijds kan geanalyseerd worden hoe stakeholders zich opstellen ten opzichte van de plannen of voornemens (de gevoeligheden die leven). Ook in overlegverbanden als Waalboss en 5 Sterrenregio, evenals het samenwerkingsverband BrabantStad, zou Avenue2 regelmatig besproken moeten worden om gevoeligheden op het netvlies te hebben en op standpunten te kunnen reageren.

Met publieke stakeholders, op wie de gemeente 's-Hertogenbosch aangewezen is voor het realiseren van een hoog ambitieniveau, kan de gemeente ook een overlegverband opzetten (een werkgroep). Bij het project A2 Maastricht is dat ook met succes in praktijk gebracht (hier is de projectorganisatie uit voortgekomen). Hierdoor wordt wellicht meer tijd en geld geïnvesteerd, maar het biedt wél de mogelijkheid om vroegtijdig, vaak en voortdurend met die publieke stakeholders om tafel te zitten waar de gemeente op aangewezen is. RWS heeft zelf al herhaaldelijk om overleg gevraagd. Een dergelijk overlegverband is ook een goed platform om duidelijk te maken aan de publieke stakeholders wat hun voordeel is van het investeren in Avenue2 (waarom zij ook hun nek zouden moeten uitsteken).

Met private stakeholders zonder grondpositie mag de gemeente geen overlegverband opzetten, volgens de Europese aanbestedingsregelgeving (dat zou enkele partijen voorkennis geven). Voor wat betreft de private stakeholders waar de gemeente op aangewezen kan zijn (ontwikkelaars en investeerders) wordt wel aanbevolen om zo snel mogelijk naar een select gezelschap toe te werken, waarmee overleg gepleegd kan worden. Zodoende kunnen de kennis en informatie van de private partijen maximaal benut worden. Er wordt *niet* aanbevolen een marktconsultatie te houden, want hierbij investeren private partijen veel in plannen die achteraf toch niet in zijn geheel (volgens hun oorspronkelijke ontwerp) zullen worden gerealiseerd. Bovendien zijn geen ontwikkelrechten te verdienen en zullen de private stakeholders daarom niet het achterste van hun tong laten zien. Er wordt *wel* aanbevolen om een *incentive* (stimulans) in te bouwen in de selectieprocedure, zoals die ontwikkelrechten, en om het ingediende plan een *gezamenlijk* te wijzigen vertrekpunt te laten zijn voor de verdere planvorming. Daarvoor komen de niet-openbare aanbestedingsprocedure en de concurrentiegericht dialoog in aanmerking.

Er wordt aanbevolen om voortdurend met de stakeholders te communiceren in bestaande of op te zetten overlegstructuren.

13.3 Aanbevelingen aan Nederlandse gemeenten

Omdat het strategisch planvormingsmodel (in aangepaste vorm) een belangrijk hulpmiddel kan zijn bij de gebiedsontwikkelingsprojecten in Nederland, worden de volgende twee aanbevelingen gedaan.

1. Strategische planvorming voor gebiedsontwikkelingsprojecten in Nederland

Het planvormingsproces van Avenue2 is strategisch benaderd. De gemeente geeft aan te maken te hebben met een complexe en turbulente omgeving met steeds grotere risico's. Ook in de bestudeerde cases in Den Haag en Maastricht blijkt dit het geval. In de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling is de interactieve planvormingsbenadering een veel gebruikte planvormingsbenadering. Echter de strategische planvormingsbenadering heeft een aantal voordelen ten opzichte van de interactieve en sluit interactieve planvorming niet uit. Bij een strategische planvormingsbenadering kunnen er dus nog steeds interactieve elementen terugkomen in het planvormingsproces, zoals men dat gewend is.

De eerste reden om de strategische benadering te adopteren, is omdat deze niet alleen rekening houdt met het proces tot een plan, maar ook met de planinhoud zelf. Met de communicatieve en interactieve benadering zou een gemeente vooral geïnteresseerd zijn hoe het proces verloopt en minder in welk product dat tot gevolg heeft. In het onderzoek is gebleken dat gemeenteambtenaren (in elk geval in 's-Hertogenbosch) geneigd zijn vanuit het product te redeneren. De planinhoud is het onderwerp van gesprek als het over Avenue2 gaat en in mindere mate het proces om tot die inhoud te komen. De strategische benadering zou daarom meer tegemoet komen aan de praktijk (de denk- en handelingswijze van een gemeente) dan de andere planvormingsbenaderingen.

De tweede reden is dat in gebiedsontwikkelingsprojecten waarin de initiator een hoog ambitieniveau nastreeft, de gemeente aangewezen zal zijn op stakeholders voor de implementatie van het plan. Strategische planvorming bevat het uitgangspunt dat rekening gehouden moet worden met implementatie (de manier waarop de ambitie gerealiseerd kan worden). Deze benadering gaat er daarom ook vanuit dat commitment verkregen zou moeten worden van partijen die essentieel zijn voor het waarmaken van de ambitie. Op die manier kan een gemeente zich ervan 'verzekeren' dat het plan gerealiseerd zal worden.

De derde reden om strategische planvorming toe te passen is het op pragmatische wijze betrekken van stakeholders. In praktijk blijkt het niet gewenst om zoveel mogelijk stakeholders te betrekken bij de planvorming, of ze zoveel mogelijk input voor de planvorming te laten genereren. Zowel niet door de gemeente als niet door de stakeholders zelf. Stakeholders op een verschillende manier betrekken, afhankelijk van hun mogelijke bijdrage aan de planvorming, lijkt op steun te kunnen rekenen van de gemeente en van de stakeholders.

Daarom wordt aan Nederlandse gemeenten aanbevolen om strategische planvorming meer en explicieter te gebruiken voor planvorming binnen gebiedsontwikkelingsprojecten in Nederland.

2. Onderzoek mogelijk gebruik van het strategisch planvormingsmodel in aangepaste vorm

Bij een strategische benadering van het planvormingsproces, wordt aan initiators aanbevolen om gebruik te maken van het strategisch planvormingsmodel voor Avenue2. In dat model blijken de stappen van een planvormingsproces verwerkt te zijn, die structuur kunnen geven aan de veelheid aan projectinformatie die op een gemeente afkomt. De voor Avenue2 aangepaste procesaanpak doet echter meer recht aan de (juridische en maatschappelijke) context waarbinnen een plan gevormd zal moeten worden in Nederland, dan het oorspronkelijke model van Bryson en Einsweiler. De aangepaste procesaanpak begint met de ambitie die een initiator (veelal de gemeente, soms samen met een andere publieke partij) zal bepalen en gaan nastreven. Deze stap ontbreekt nog in het model van Bryson en Einsweiler. Ook komt de aangepaste vorm van het model tegemoet aan de bevinding dat in Nederland publieke en private partijen geen volledige samenwerking kunnen of willen aangaan vanaf het eerste moment in de planvorming. Dat is in het model van Bryson en Einsweiler de eerste stap, maar zal in Nederland op zijn vroegst als tweede stap kunnen (na de ambitie).

Er wordt aan Nederlandse gemeenten aanbevolen om de voor Avenue2 ontworpen procesaanpak te onderzoeken op mogelijkheid tot toepassing bij de planvorming van hun eigen gebiedsontwikkelingsprojecten.

13.3.1 Aanbevelingen voor verder onderzoek

De voor de gemeente 's-Hertogenbosch ontworpen procesaanpak voor Avenue2 blijkt het gewenste inzicht in het proces te bieden. Op basis van dat inzicht (dat met behulp van de procesaanpak te verkrijgen is) zouden gemeenten beter in staat zijn de complexe en dynamische gebiedsontwikkelingsprojecten te beheersen en er regie over te voeren. Het is echter nog te vroeg om, alleen op basis van de case Avenue2, de aanbeveling te doen om de voorgestelde procesaanpak (op basis van strategische planvorming) door Nederlandse gemeenten in te laten zetten om tot planvorming te komen voor een gebiedsontwikkelingsproject. In deze paragraaf volgen daarom aanbevelingen voor verder onderzoek.

1. *Regulatieve cyclus voor de case Avenue2 compleet maken*

Omwille van de beschikbare tijd voor dit onderzoek, is een (groot) deel van de regulatieve cyclus doorlopen. Er is een probleem gedefinieerd, het probleem is geanalyseerd en er is een plan van actie voor bedacht (de ontworpen procesaanpak). Interventie en evaluatie zouden de cyclus compleet maken. Om dat te doen zou de procesaanpak toegepast (interventie) en geëvalueerd moeten worden. Op die manier is een meer valide conclusie te trekken over de toepasbaarheid van de procesaanpak binnen gebiedsontwikkelingen in Nederland. Middels de workshop is vooruitgekeken naar de toepasbaarheid van de procesaanpak binnen Avenue2. Er is daarmee vooruitgekeken naar de interventie en dat heeft geleid tot een evaluatie (van de vooruitblik). Om deze case maximaal te benutten voor het ontwikkelen van kennis over procesaanpakken, zou Avenue2 ten eerste de ontworpen procesaanpak moeten volgen (interventie). Wanneer dat gebeurt, wordt aanbevolen om die procesaanpak tijdens de daadwerkelijke planvormingsfase en achteraf te evalueren (evaluatie). Op die manier wordt de regulatieve cyclus afgerond en kan de reflectieve cyclus (met als doel ontwerpkniss ontwikkelen voor aanwezige praktijkproblemen) verder doorlopen worden.

Er wordt aanbevolen de fasen interventie en evaluatie te doorlopen bij Avenue2 om zo de regulatieve cyclus compleet te maken.

2. *Groter aantal cases analyseren ten behoeve van aanpassing strategisch planvormingsmodel*

Niet alleen het completeren van de regulatieve cyclus in de case Avenue2 draagt bij aan het ontwikkelen van ontwerpkniss (van strategische planvormingsprocessen). Een grotere hoeveelheid cases analyseren in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling (op verschillen met het strategisch planvormingsmodel van Bryson en Einsweiler), zou leiden tot een beter beeld van de gewenste aanpassingen naar de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling. De voor Avenue2 ontwikkelde procesaanpak kan zodoende worden onderschreven, of er doen zich redenen voor om tot herontwerp van de procesaanpak over te gaan. Dit wordt 'pattern matching' (zoeken naar patronen) genoemd en is bedoeld om de interne validiteit te vergroten van de hier getrokken conclusie dat de ontworpen procesaanpak gebruikt zal kunnen worden in gebiedsontwikkelingsprojecten in Nederland. De ratio is dat als bepaalde stappen steeds terugkomen in de geanalyseerde cases, dit zich zeer waarschijnlijk ook zal voordoen bij vergelijkbare projecten.

Er wordt aanbevolen meer cases te analyseren om tot een Nederlandse strategische procesaanpak te komen.

3. *Onderzoek specifiek naar de strategische planvormingsbenadering*

Dit onderzoek is qua theoretische analyse voornamelijk gebaseerd op verschillen tussen een drietal planvormingsbenaderingen. Specifiek onderzoek doen naar strategische planvorming (in literatuur en cases) zou een beter beeld kunnen geven van de sterke punten van de strategische planvormingsbenadering. Er wordt daarom aanbevolen om onderzoek te doen naar specifiek de strategische planvormingsbenadering. Hierdoor wordt het mogelijk specifieker aan te geven wat de sterke en zwakke punten van de benadering zijn, zodat beter bepaald kan worden in welke gevallen strategische planvorming de gewenste benadering is van het planvormingsproces en wanneer dat niet het geval zou zijn.

Er wordt aanbevolen onderzoek te doen naar specifiek de strategische planvormingsbenadering in plaats van naar meerdere planvormingsbenaderingen in relatie tot elkaar.

13.4 Discussie

Deze paragraaf bevat een reflectie op het uitgevoerde onderzoek. Daartoe is ingegaan op de relevantie van het onderzoek, op de betrouwbaarheid van de resultaten en op de validiteit van de getrokken conclusies. Er is besloten met mogelijke aanpassingen aan het onderzoek die achteraf gezien bij hadden kunnen dragen aan verbetering van het onderzoek.

13.4.1 Relevantie van het onderzoek

Het onderzoek is op twee manieren relevant. Enerzijds voor de gemeente 's-Hertogenbosch door inzicht te geven in mogelijke procesaanpakken voor de planvorming van Avenue2. Anderzijds voor de Nederlandse praktijk van planvorming in gebiedsontwikkelingsprojecten, door een mogelijke procesaanpak toe te passen in één case. De gemeente 's-Hertogenbosch heeft middels het onderzoek inzicht gekregen in een (aan te bevelen) procesaanpak. Aan de andere kant is de procesaanpak toegepast in een case, Avenue2, waardoor ontwerp-kennis is ontwikkeld over toepassing van het strategische planvormingsmodel in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling. Met behulp van cases kan namelijk worden onderzocht hoe een bepaalde oplossing werkt in een bepaalde situatie (Romme & Endenburg, 2006).

13.4.2 Betrouwbaarheid van de resultaten

De betrouwbaarheid geeft aan dat als de onderzoeksactiviteiten zouden worden herhaald, er dezelfde resultaten uit zouden komen. Het doel is om fouten en vooroordelen binnen het onderzoek te minimaliseren. Bij de case (Avenue2) is gewerkt met een casestudy database. Dit houdt in het systematisch bijhouden van gegevens die ontsloten zijn. In de eerste plaats is bijgehouden welke gebeurtenissen en besluiten zich hebben voorgedaan met betrekking tot Avenue2. In de tweede plaats zijn documenten gecodeerd en digitaal gearchiveerd. Zodoende is getracht te borgen dat een andere onderzoeker op basis van dezelfde gegevens, tot dezelfde diagnose en tot dezelfde keuzemogelijkheden zou komen. De interviews met gemeenteambtenaren en met stakeholders volgden elk een interviewprotocol (een standaard vragenlijst die is opgenomen in bijlage 13 respectievelijk bijlage 14).

Het stagedienstverband in de ambtelijke organisatie, komt de betrouwbaarheid in principe echter niet ten goede. Door participatief te observeren in de case, kan weliswaar de beste indruk gekregen worden van de organisatie en haar werkwijze, maar wordt tegelijkertijd de organisatie beïnvloed door de aanwezigheid van de onderzoeker/stagiair en andersom. Participatieve observatie stelt speciale eisen aan de onafhankelijke opstelling van de onderzoeker, die lastig zijn om aan te voldoen. Er werden bepaalde werkzaamheden verwacht van een stagiair (bijvoorbeeld verslaglegging van workshops en vergaderingen en een stakeholderanalyse). Deze documenten bevatten onherroepelijk de signatuur van de onderzoeker en zijn daarmee van invloed op de case die tegelijkertijd wordt onderzocht. De stagewerkzaamheden waren in dit onderzoek echter niet van die omvang dat gesproken mag worden van een te zware beïnvloeding van de resultaten. Door te praten met gemeenteambtenaren vindt ook beïnvloeding van de onderzoeker plaats, maar hierbij is getracht afstand te nemen van subjectiviteit.

Strategische planvorming is voor Avenue2 als planvormingsbenadering gekozen met behulp van een analyse van de case Avenue2, die eigenlijk al de structuur volgde van het strategische planvormingsmodel. Eerst zijn namelijk een (deel van een) mandatesanalyse, een stakeholderanalyse en een SWOT-analyse uitgevoerd. Dat zijn stappen uit het strategisch planvormingsmodel. Daaruit bleek dat strategische planvorming de geschikte benadering was van het planvormingsproces van Avenue2. De stappen uit het strategisch planvormingsproces hebben dus ondersteuning geleverd bij het bepalen dat strategische planvorming ingezet zou moeten worden. Het zou zuiverder zijn geweest om de aspecten van de planvormingsbenaderingen te volgen, en dus strikter vanuit de ambtelijke organisatie (en haar ambities) te redeneren. Hier was echter binnen de gestelde termijn onvoldoende zicht op te krijgen. Achteraf zou er bovendien dezelfde conclusie zijn getrokken.

In de case Avenue2 is een ontworpen procesaanpak toegepast. Er is bevonden dat deze aanpak met succes toegepast kan worden voor het planvormingsproces van Avenue2. Succes van een bepaalde aanpak is echter een lastig te meten variabele. In dit onderzoek is dat gedaan door middels een vooruitblik (in de workshop) te refereren aan het inzicht in de strategisch kwesties, strategieën en gevolgen daarvan. Gemeenteambtenaren geven aan inzicht te hebben gekregen in de

problematiek, maar dit is lastig hard te maken door middel van objectieve criteria. Dat ontstane inzicht is daarnaast nog niet hetzelfde als een succesvol verloop van het daadwerkelijke planvormingsproces. Bovendien zijn de eerste stappen van de procesaanpak door de onderzoeker voorbereid en niet door de ambtelijke organisatie zelf. De bevinding dat de ontworpen procesaanpak de gewenste handvatten biedt voor het planvormingsproces, zal in het licht van deze opmerking gezien moeten worden.

De cases, op basis waarvan het strategisch planvormingsmodel is aangepast, zijn deels op pragmatische gronden gekozen. Ze vertoonden weliswaar gelijkenis met de projectkarakteristieken van Avenue2, maar ze zijn ook gekozen omdat ze op korte termijn geanalyseerd konden worden en er voldoende informatie ontsloten kon worden. Het is daarom niet met zekerheid te zeggen of andere vergelijkbare gebiedsontwikkelingsprojecten tot andere conclusies (en aanpassingen van het model) hadden geleid. Hiervoor zouden meer cases geanalyseerd moeten worden.

De *meervoudige casestudy* is uitgevoerd op grond van een ontwikkeld casestudy protocol. Voor elke case zijn dus dezelfde vragen gesteld, kwamen dezelfde onderwerpen aan de orde en zijn dezelfde methoden toegepast om aan informatie te komen. Een andere onderzoeker zou waarschijnlijk tot dezelfde bevindingen zijn gekomen.

Een sterk punt ten aanzien van de betrouwbaarheid is methoden- en bronnentriangulatie. Aan elke analyse hebben meerdere onderzoeksmethoden ten grondslag gelegen en er zijn meerder soorten informatie ontsloten (van verschillende soorten bronnen). Door met behulp verschillende methoden tot een bevinding te komen, zorgt ervoor dat de betrouwbaarheid van de bevinding vergroot wordt.

13.4.3 Verband tussen de ontworpen procesaanpak en een succesvol planvormingsproces

In hoofdstuk 3 wordt een theoretisch raamwerk toegelicht waarin wordt verondersteld dat de planvormingsbenadering leidt tot een bepaald procesontwerp, wat bij toepassing zal leiden tot een planvormingsproces met als resultaat een gebiedsontwikkeling. De twee relaties die daarin worden verondersteld, zijn de volgende. Ten eerste dat bepaalde projectkarakteristieken vragen om een bepaalde procesaanpak voor de planvorming. Ten tweede dat een bepaald procesontwerp zal leiden tot een planvormingsproces (resultierend in een plan voor het gebiedsontwikkelingsproject). In de conclusies is beschreven dat een bepaald project in de Nederlandse situatie inderdaad vraagt om een specifieke procesaanpak. Een dergelijk procesontwerp (de ontworpen procesaanpak) zal in de case Avenue2 waarschijnlijk leiden tot een planvormingsproces dat zal uitmonden in de gewenste gebiedsontwikkeling. De validiteit van de getrokken conclusies is af te meten aan de constructvaliditeit, de interne validiteit en de externe validiteit. Deze zijn achtereenvolgens beschreven.

Constructvaliditeit is het gebruiken van de juiste meetactiviteiten voor de te onderzoeken concepten. Het gebruik van meerdere methoden (zoals in dit onderzoek inhoudsanalyse, ondervraging, workshop en participatieve observatie) en meerdere informatiebronnen (zoals in dit onderzoek personen, media, werkelijkheid, documenten en literatuur) wordt triangulatie genoemd en verbetert de constructvaliditeit. Ook is de constructvaliditeit bevorderd door verschillende onderdelen van het concept-casestudy rapport te laten beoordelen door sleutelinformanten (zoals de stakeholderanalyse die is beoordeeld door de projectleider Avenue2). Er wordt daarom gesteld dat het de constructvaliditeit voldoende geborgd is.

Interne validiteit is het vaststellen van een causale relatie, waarbij wordt aangetoond dat bepaalde condities leiden tot andere condities, als onderscheid van niet bestaande relaties. De kwestie van interne validiteit is of de onderzoeker een gevolgtrekking mag doen. In dit onderzoek zijn twee gevolgtrekkingen gedaan. Ten eerste dat het model van Bryson en Einsweiler aanpassing behoeft naar de Nederlandse situatie, omdat het model belangrijke verschillen zou bevatten met de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling. Ten tweede dat het aangepaste model de problematiek van de gemeente 's-Hertogenbosch zal oplossen. Ten behoeve van de eerste gevolgtrekking heeft *pattern matching* plaatsgevonden tussen de drie cases (de *multiple casestudy*), opdat in die gebiedsontwikkelingsprojecten patronen konden worden onderscheiden die het mogelijk maken bepaalde valide relaties te leggen (en daarmee een valide herontwerp te maken). Die patronen bleken aanwezig, te weten dat de ambitie van de initiator (publieke partij) als eerste stap komt, dat in de Nederlandse

situatie niet begonnen wordt met commitment en dat de commitment in meerdere stappen komt. Deze eerste gevolgtrekking is door dat aanwezige patroon als intern valide aan te merken.

De tweede gevolgtrekking gaat uit van de validiteit van de eerste gevolgtrekking. De tweede gevolgtrekking is dat de ontworpen procesaanpak zal leiden tot inzicht in de strategische kwesties die de gemeente tegen zal komen bij het inrichten van een planvormingsproces voor Avenue2. Directe observatie geeft de beste grond voor een gevolgtrekking, want dat betreft informatie uit eerste hand. Interne validiteit is daarom ten eerste geborgd doordat direct geobserveerd is in de organisatie zelf. *Participatieve* observatie zwakt dit echter wel iets af, doordat de onderzoeker in deze casestudy ook interventies heeft gepleegd. De workshop was de meetmethode om erachter te komen of de tweede gevolgtrekking (op basis van literatuur en drie cases) een valide gevolgtrekking is. Zoals bij de betrouwbaarheid al aan de orde is gekomen, is het lastig om dat objectief vast te stellen. Bovendien is door de deelnemers aan de workshop niet vooruitgeblekt op de gehele ontworpen procesaanpak. De conclusie dat de ontworpen procesaanpak de juiste handvatten biedt om het planvormingsproces van Avenue2 op te baseren, zal deze nuancerings dus mee moeten krijgen.

Externe validiteit is het vaststellen van het domein waarbinnen de bevindingen van het onderzoek kunnen worden gegeneraliseerd. Het doel van het onderzoek is een bestaande, specifieke problematiek oplossen, namelijk dat de gemeente 's-Hertogenbosch inzicht wenst in mogelijke procesaanpakken (strategieën) om de potentie van Avenue2 te kunnen benutten. Aan de hand van het oplossen van de problematiek in één case, kan ingeschat worden in welke mate een mogelijke oplossing ook in andere gevallen kan werken. In de beschikbare tijd heeft geen daadwerkelijke interventie plaatsgevonden en daardoor ook geen evaluatie van de daadwerkelijke toepassing. Er is omwille van de tijd volstaan met een vooruitblik op interventie en evaluatie. De resultaten daarvan zijn veelbelovend, maar verdienen wel een nuancerings (zie interne validiteit). De problematiek is doeltreffend geanalyseerd en er zijn mogelijke oplossingen voor aangedragen aan de gemeente 's-Hertogenbosch. Dit heeft geleid tot inzicht bij de deelnemers van de workshop. Hiermee is voldaan aan de onderzoeksdoelstelling, maar vanwege het feit dat het in dit onderzoek slechts één case betreft, is het moeilijk te zeggen of de conclusies kunnen worden gegeneraliseerd naar andere gebiedsontwikkelingsprojecten. De ontworpen procesaanpak is aan de andere kant ook niet uit de lucht komen vallen, maar is gebaseerd op een model uit de literatuur en een drietal vergelijkbare cases.

De voorgestelde procesaanpak kan dan misschien niet zomaar gegeneraliseerd worden naar andere cases, hij zorgt er wel voor dat voldaan is aan de onderzoeksdoelstelling en de aanpak draagt bij aan de 'body of knowledge' van strategische planvorming in gebiedsontwikkelingsprojecten. De strategische planvormingsbenadering lijkt goed aan te sluiten bij de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling, waarbinnen de interactieve benadering een gangbaardere benadering is. Het is daarom van belang dat er meer onderzoek wordt gedaan met de toepassing van het strategisch planvormingsmodel.

13.4.4 Mogelijke optimalisatieslagen

1. Groter aantal cases om het strategisch planvormingsmodel aan te passen

In het onderzoek is, op basis van een patroon in drie cases, aangetoond dat het model van Bryson en Einsweiler enkele aanpassingen behoeft naar de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling. Deze conclusie was sterker geweest (meer valide) als het aantal cases dat het patroon vertoont, groter was geweest. Op die manier kunnen toevalsfouten beperkt worden.

2. Meerdere 'dezelfde' onderzoeken bij vergelijkbare cases

Ook was het achteraf gezien interessant geweest om een of meerdere andere onderzoeker(s) bij een vergelijkbare case op hetzelfde moment dezelfde procesaanpak te laten toepassen bij een gemeente en de ervaringen met elkaar te vergelijken. Op grond daarvan is een betere uitspraak te doen over de toepasbaarheid van de ontworpen procesaanpak bij Nederlandse gemeenten.

3. Alle stappen door gemeentambtenaren laten uitvoeren en objectiever meten van hun verkregen inzicht

Ten aanzien van de toepassing van de procesaanpak was het beter geweest om stappen als de stakeholderanalyse en de SWOT-analyse door medewerkers van de gemeente zelf uit laten voeren. Zodoende is beter vast te stellen of de procesaanpak voor de medewerkers leidt tot het gewenste inzicht. Vanwege de omvang van de opdracht is ervoor gekozen

dit zelf te doen. Voor het meten van succes van de procesaanpak had een andere methode gebruikt kunnen worden dan met een evaluatieronde en reacties na de workshop. Een enquête of een interview hadden het verkregen inzicht meer objectief en meetbaar in beeld kunnen brengen.

4. Simulatie met stakeholders in plaats van workshop met gemeenteamttenaren

In eerste instantie was het voornemen om de workshop in te richten als een simulatie van de ontworpen procesaanpak. Door het proces te spelen met stakeholders (personen van de provincie, RWS et cetera) is er namelijk pas écht waar te nemen wat de gevolgen zijn van bepaalde strategische keuzes. Vanwege strategische overwegingen (Avenue2 bevindt nog erg vroeg in het voortbrengingsproces), is ervoor gekozen om alleen gemeenteamttenaren (vanuit verschillende beleidsterreinen) in de workshop te betrekken. Nadeel van een simulatie is bovendien dat het een veel complexere en langduriger onderzoeksactiviteit betreft. Dit laat echter onverlet dat het voor het onderzoek sterker zou zijn geweest om een simulatie van het proces met échte stakeholders (of adviseurs die stakeholders spelen) uitgevoerd te hebben.

Bibliografie

Literatuur

- Aken, J.E. van (2004). Management Research on the Basis of the Design Paradigm: the Quest for Field-tested and Grounded Technological Rules. *Journal of Management Studies*, 41(2), p. 219-246
- Aken, J.E. van, Berends, J.J., Bij, J.D. van der (2007). *Problem solving in organizations: a methodological handbook for business students*. Cambridge: Cambridge University Press
- Albrechts, L. (2001). In pursuit of new approaches to strategic spatial planning. A European perspective. *International Planning Studies*, 6(3), p. 293-310
- Baarveld, M.Y. (2007). *Policy-based PPS in Stedelijke Vernieuwing. Een onderzoek naar de eigenschappen van Policy-Based Publiek Private Samenwerking om de integrale aanpak in de Nederlandse stedelijke vernieuwingspraktijk te kunnen verbeteren en ruimtelijke kwaliteit te realiseren*. Enschede: Masterscriptie Civil Engineering & Management aan de Universiteit Twente
- Berg, M.A.M.C. van den, Bregman, A.G., Chao-Duivis, M.A.B. (2007). *Bouwrecht in kort bestek*. Deventer: Kluwer
- Boot, S.W.C. (2005). *Tussen distantie en betrokkenheid - Een mogelijke rol voor de afdeling Verkeersveiligheid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot sturing in gedecentraliseerd verkeersveiligheidsbeleid*. Enschede: Afstudeerscriptie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente
- Bregman, A. (2007). *Gebiedsontwikkeling en aanbesteden*. Den Haag: Instituut voor Bouwrecht
- Bressers, E. (2007). *Gebiedsontwikkeling - Zoektocht voor provincies en natuur- en milieuorganisaties*. Masterscriptie Besluitvorming en Management van complexe Ruimtelijke Vraagstukken, Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit, Rotterdam
- Brink Groep (2006). *Presentatie hoorcollege Gebiedsontwikkeling en risico's*. Enschede: Universiteit Twente
- Brody, S.D., Godschalk, R.D. & Burby, R.J. (2003). Mandating citizen participation in plan making: Six strategic planning choices. *Journal of the American Planning Association*, 6(3), p. 245-264
- Bruijn, J.A., Heuvelhof, E.F. ten, & Veld, R.J. in 't (1999). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service
- Bruil, I., Hobma, F., Peek, G. & Wigmans, G. (2004). *Integrale gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied van 's-Hertogenbosch*. Amsterdam: SUN
- Bryson, M. (2004). What to do when stakeholders matter. *Public Management Review*, 6 (1), p. 21-53
- Bult-Spiering, M.W.D. & Dewulf, G.P.M.R. (2006). *Strategic issues in Public- Private Partnerships*. Oxford: Blackwell Science
- Buuren, P.J.J. van, Backes, Ch.W., de Gier, A.A.J. & Nijmeijer, A.G.A. (2006). *Hoofdpijnen van het ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Kluwer
- Croon, P. (1973). *Strategie en strategiebepaling. Een helpende hand voor bedrijven en andere organisaties*. Rotterdam: Universitaire Pers
- DHV Juristen (2008). *Presentatie (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening – What's new?*. Amersfoort: DHV Advies en ingenieursbureau
- Doratli, N., Hoskara, S.O. & Fasli, M. (2004). An analytical methodology for revitalization strategies in historic urban quarters: a case study of the Walled City of Nicosia, North Cyprus. *Cities*, 21 (4), p. 329-348

- Driessen, P.P.J., Glasbergen, P. & Verdaas, C. (2001). Interactive policy-making; a model of management for public works. *European Journal of Operational Research*, 128, p. 322-337
- Edelenbos, J. & Klijn, E. (2005). Managing stakeholder involvement in decision making: A comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of public administration research and theory*, 16, p. 417-446
- Graaf, R.S. de (2005). *Strategic urban planning. Industrial area development in The Netherlands, to direct or to interact?* Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor, Enschede: Universiteit Twente
- Graaf, R.S. de & Dewulf, G.P.M.R. (2006). *Towards a model of strategic urban planning at project level - An assessment of Dutch regulated public sector planning in terms of strategic planning*. Enschede: Universiteit Twente
- Healey, P. (1994). Development plans: new approaches to making frameworks. *European Planning Studies*, 2 (1): p. 39-57
- Innes, J. (1996). Planning through consensus building: a new view on the comprehensive ideal. *Journal of the American Planning Association*, 62, p. 460-472
- Kenniscentrum PPS (2004). Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling. *Handleiding in de serie PPS bij gebiedsontwikkelingsprojecten*
- Kop, M. (2007). *Overgewaaid uit USA en UK: Volgt pps het tijdperk Sim City op?* Rotterdam: Masterscriptie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit
- Leedy, P.D. & Ormrod, J.E. (2005). *Practical research - Planning and design*. Upper Saddle River: Pearson Merrill Prentice Hall
- Mankiw, N.G. (2001). *Principles of Microeconomics*. Orlando: Harcourt College Publishers
- Mitchell, R., Agle, B. & Wood, D. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22 (4), p. 853-886
- Robson, C. (2002). *Real World Research*. Oxford: Blackwell
- Romme, A.G.L. & Endenburg, G. (2006). Construction principles and design rules in the case of circular design, *Organization Science*, 17 (2), p. 287-297
- Sager, T. (2006). The logic of critical communicative planning: transaction cost alteration. *Planning theory*, 5 (3), p. 223-254
- Silva, E.A., Clarke, K.C., Mullin, J. & Ahern, J. (2006). Expert Knowledge in Land Use Planning: The role of information in workshops, scenario building, simulation modelling and decision making. *Social Science Research Network, Working Paper Series*
- Srivastava, P.K., Kulshreshtha, K., Mohanty, C.S., Pushpangadan P. & Singh, A. (2005). Stakeholderbased SWOT analysis for successful municipal solid waste management in Lucknow, India. *Waste Management*, 25 (5), p. 531-537
- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming – een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2003). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht: Lemma
- Weerd, R. van der (2007). *Organisatiemodellen voor gebiedsontwikkeling - Analyse invloed op percepties van betrokken actoren*. Enschede: Afstudeerscriptie Civiele Technologie & Management aan de Universiteit Twente
- Yin, R.K. (1989). *Case studie research - Design and Methods*. Newbury Park: SAGE Publications

Documenten

- Aveco-deBondt (2002). *Maastricht raakt de weg kwijt II, een pps oplossing voor de A-2 problematiek in de regio Maastricht. Onderzoek in opdracht van de gemeente Maastricht, gemeente Meerssen en de provincie Limburg*. Maastricht
- Buck Consultants International (2006). *Marktvergroting Spoordistricten BrabantStad*. Nijmegen
- BVR (2002). *Integrale structuurvisie A2/Kanaalzone*. 's-Hertogenbosch
- Gemeente Den Haag (2008a). *Voorstel van het college inzake de Nota van Uitgangspunten Planontwikkeling Scheveningen-Havens*, Raadsvoorstel 18, Dienst Stedelijke Ontwikkeling
- Gemeente Den Haag (2007). *Scheveningen-Haven – Parel aan Zee. Nota van Uitgangspunten Planontwikkeling Scheveningen Havens*. Den Haag: Projectteam Scheveningen Havens
- Gemeente Den Haag (2006a). *Anticiperende werkzaamheden planontwikkeling Scheveningen Havens, Brief van de Wethouder aan de voorzitter van de Commissie Stedelijke ontwikkeling en Ruimtelijke ordening*. Den Haag: Dienst Stedelijke Ontwikkeling
- Gemeente Den Haag (2006b). *Handleiding samenspraak – Masterplannen structuurvisie*. Den Haag: College van B&W
- Gemeente Den Haag (2006c). *Voortgangrapportage NFL-terrein, Brief aan de voorzitters van de Commissie Middelen, Stadsbeheer, Sport en Scheveningen en de Commissie Verkeer, Economie en Monumenten*. Den Haag: Adviescommissie Scheveningen Havens
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2008). *Oost-west problematiek Rosmalen - Analyse varianten oost-west verbindingen Rosmalen*, 's-Hertogenbosch: Gemeente 's-Hertogenbosch
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2007a). *Stedelijke ontwikkelingen 's-Hertogenbosch, presentatie voor nieuwe medewerkers*, 's-Hertogenbosch: Gemeente 's-Hertogenbosch
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2007b). *Voorjaarsnota 2008*, 's-Hertogenbosch: College van B&W
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2007c). *Voorontwerp bestemmingsplan "IJzeren Vrouw e.o."*. 's-Hertogenbosch: Gemeente 's-Hertogenbosch
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2007d). *Discussienota Werk- en Woonlocaties - Op weg naar een actualisering van de Ruimtelijke Structuurvisie*, 's-Hertogenbosch: Gemeente 's-Hertogenbosch
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2007e). *Ontwerp Koersnota Hoofdinfrastructuur 's-Hertogenbosch - Schetsboek als input voor een brede discussie*. 's-Hertogenbosch: Gemeente 's-Hertogenbosch
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2007f). *Bossche zones langs Spoor en A2*. 's-Hertogenbosch: Gemeente 's-Hertogenbosch
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2006a). *Collegeprogramma 2006-2010 – Ruimte voor de kracht van de stad*. 's-Hertogenbosch: College van B&W
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2006b). *Trendrapport 's-Hertogenbosch 2006*. 's-Hertogenbosch: Gemeente 's-Hertogenbosch
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2006c). *Inspraakverordening*. 's-Hertogenbosch: Gemeenteraad
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2005). *Nota Grondbeleid 2005*. 's-Hertogenbosch: Gemeente 's-Hertogenbosch
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2004a). *Ruimte voor kantoren - Kantorenvisie 2004-2015*. 's-Hertogenbosch: Stadsontwikkeling afdeling Economische Zaken
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2004b). *Nota Ruimte voor bedrijven – Bedrijventerreinvisie 2005 – 2015*. 's-Hertogenbosch: Stadsontwikkeling afdeling Economische Zaken

- Gemeente 's-Hertogenbosch (2003a). *Ruimtelijke Structuurvisie "Stad tussen stromen"*. 's-Hertogenbosch: Gemeente 's-Hertogenbosch
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2003b). *Nota Hoogbouw*. 's-Hertogenbosch: Stadsontwikkeling afdeling Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw
- Gemeente Maastricht (2005). *Discussienota "Ruimte ronde de A2" – inspraakreacties*. Maastricht: Raadscommissie SMM
- Ministerie van Verkeer & Waterstaat (2007). *Convenant Omlegging Zuid-Willemsvaart*. Den Haag: Ministerie van Verkeer & Waterstaat
- Projectorganisatie A2 Maastricht, (2007). *Vraag aan de markt – Vraagspecificatie 1 en ambitiedocument*. Maastricht: Projectorganisatie A2 Maastricht
- Projectorganisatie A2 Maastricht (2006). *Eén plan voor stad en snelweg – Brochure integraal plan*. Maastricht: Projectorganisatie A2 Maastricht
- Projectorganisatie A2 Maastricht (2004a). *Ruimte rond de A2 - Randvoorwaarden en uitgangspunten ondertunneling A2- Traverse Maastricht – Discussiestuk gemeentelijke nota*, Maastricht: Projectorganisatie A2 Maastricht
- Projectorganisatie A2 Maastricht (2004b). *Ruimte rond de A2 - Randvoorwaarden en uitgangspunten ondertunneling A2- Traverse Maastricht – Discussiestuk*. Maastricht: Projectorganisatie A2 Maastricht
- ProRail (2007). *Jaarbericht 2006*. Utrecht: Libertas
- Provincie Gelderland (2005). *Subsidieverstreking aan de gemeente Doetinchem t.b.v. de aanleg van station Gaanderen*. Arnhem: Provinciale Staten Gelderland
- Provincie Noord-Brabant (2007). Europa belangrijk voor Brabant – Verhalen uit de praktijk. *Brabant magazine*, p 24-25
- Provincie Noord-Brabant (2004). *Uitwerkingsplan Stedelijke Regio Waalboss*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant
- Provincie Noord-Brabant (2002). *Streekplan Noord-Brabant 2002 "Brabant in Balans"*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant
- RWS (Ministerie van Verkeer & Waterstaat – Rijkswaterstaat) (2007). *Ontwerp-Tracébesluit Zuid-Willemsvaart Maas – Den Dungen Omlegging van de Zuid-Willemsvaart bij 's-Hertogenbosch*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Websites

- Brabant Wonen (2008). *Missie en visie van de woningcorporatie Brabant Wonen*. Verkregen op 18 maart 2008 van www.brabantwonen.nl
- Gemeente Den Haag (2008b). *Website van het project Scheveningen Haven*. Verkregen op 6 mei 2008 van www.denhaag.nl/scheveningenhaven
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2008). *Ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente 's-Hertogenbosch*. Verkregen op 19 februari 2008 van www.s-hertogenbosch.nl
- Infra2 (2008). *A2 Rondweg Den Bosch*. Verkregen op 3 maart 2008 van www.infra2.nl
- Ministeries van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Verkeer en Waterstaat (VenW), Economische Zaken (EZ) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) (2008). *Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) projectenboek 2008*. Verkregen op 18 maart 2008 van www.viamilia.com/mirt/
- Programma Ruimte en Mobiliteit (2008). *Ruimte en Mobiliteit*. Verkregen op 21 mei 2008 van www.ruimte-mobiliteit.nl

Provincie Noord-Brabant (2008). *Informatie over de interim structuurvisie van de Provincie Noord-Brabant*. Verkregen op 11 maart 2008 van www.brabant.nl

Rijksgebouwendienst (2008). *Algemeen beleid van de Rijksgebouwendienst*. Verkregen op 29 maart 2008 van www.vrom.nl/rijksgebouwendienst

RWS (Ministerie van Verkeer & Waterstaat – Rijkswaterstaat) (2008). *Project Brabantse Kanalen*. Verkregen op 2 maart 2008 van www.rijkswaterstaat.nl

Bijlage 1 Netwerkbepanning

Door bestuurskundigen wordt sinds eind zeventiger jaren geschreven over beleidsnetwerken (Boot, 2005). Volgens Teisman bestaat een netwerk uit: Veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen of clusters van middelen (Teisman, 1992). Zoals in de definitie van Teisman duidelijk wordt, bestaat er een wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren in een netwerk. In een netwerk nemen actoren verschillende posities in. De keuzes die actoren maken (invloed, ambities) bepalen mede het netwerk. Actoren zijn eenheden, die zich door een zekere eenheid van handelen opstellen als een beïnvloedende partij (Teisman, 1992), hiermee wordt in dit onderzoek hetzelfde bedoeld als 'stakeholders'.

De Bruijn et al (1999) vergelijken een netwerkstructuur met een hiërarchische structuur. Een hiërarchische structuur wordt gekenmerkt door afhankelijkheid van een bovengeschikte, uniformiteit, openheid en stabiliteit/voorspelbaarheid. Daartegenover staat een netwerkstructuur, waarbij de genoemde wederzijdse afhankelijkheid tegenover de afhankelijkheid van bovengeschikte in een hiërarchische structuur staat. Daarnaast kenmerkt een netwerkstructuur zich door pluriformiteit in plaats van uniformiteit (*actoren kennen veel onderlinge verschillen*), geslotenheid in plaats van openheid (actoren kunnen ook niet geïnteresseerd zijn in samenwerking) en dynamiek/onvoorspelbaarheid in plaats van stabiliteit/voorspelbaarheid (*actoren treden toe en uit*).

Een netwerk kent volgens Boot (2005) drie aspecten:

- Wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren
- Complexe interactieprocessen tussen actoren
- Relaties tussen actoren hebben of krijgen een duurzaam karakter

Wederzijdse afhankelijkheid

Actoren zijn van elkaar afhankelijk als ze een (beleids)proces niet bevredigend kunnen afronden zonder een beroep te doen op middelen die andere actoren bezitten (Boot, 2005). Volgens Teisman is er een drietal aspecten waarin de wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren uitgedrukt kan worden (Teisman, 1992):

- Verdeling van middelen (om doelen te verwezenlijken)
- Ambities van actoren
- Doorlaatbare organisatiegrenzen

Verdeling van middelen

Welke invloed de verdeling van middelen heeft op de afhankelijkheden, wordt beschreven aan de hand van de resourcedependency-bepanning van Pfeffer en Salancik (1978 in Boot, 2005). Pfeffer en Salancik verdelen de mate van afhankelijkheid onder in drie factoren:

- Belang van het middel
- Mate waarin de actor kan beslissen over gebruik en verdeling van het middel
- Concentratie van het middel

Het belang van het middel wordt bepaald met de indicatoren zwaarte en kritiekheid. De zwaarte geeft aan welk aandeel een bepaalde bronuitwisseling levert in de totale input of output van een actor (Pfeffer en Salancik, 1978). De indicator kritiekheid geeft weer of een actor in afwezigheid van het middel zijn werkzaamheden kan blijven doen (Boot, 2005). De mate waarin de actor kan beslissen over gebruik en verdeling van het middel wordt door Boot (2005) bepaald aan de hand van de indicatoren bezit van het middel, de toegang ertoe, huidige gebruik van het middel en de mogelijkheid om dit te reguleren (Boot, 2005). Als derde en laatste verwijst de concentratie van het middel naar de toegang tot additionele bronnen voor het verkrijgen van een bepaald middel (Boot, 2005).

Volgens Boot (2005) is het belangrijk dat de wederzijdse afhankelijkheid tussen twee actoren bepaald wordt aan de hand van alle indicatoren. Logischerwijs stelt Boot dat een actor een zwakkere positie heeft, naarmate hij meer afhankelijk is van andere actoren in het netwerk. Een sterke positie is weggelegd voor actoren die veel belangrijke middelen in bezit hebben,

over het gebruik en de verdeling ervan kunnen beslissen en er voor andere actoren weinig alternatieven beschikbaar zijn (Boot, 2005). Autoriteit is bijvoorbeeld een belangrijk middel, want deze kan toegang voor andere actoren tot het planvormingsproces bepalen. In deze alinea omvat Boot het eerste aspect van een netwerk: wederzijdse afhankelijkheid.

Onderstaande zes cruciale middelen worden door Teisman (1992 in De Graaf, 2005) onderscheiden binnen een ruimtelijke ontwikkeling, gevolgd door uitleg:

- Informatie Opgeslagen in documenten of vastgelegd als ervaring
- Grond Noodzakelijk goed voor een ruimtelijke ontwikkeling
- Geld Voor het nemen van concrete maatregelen, maar ook voor compensatie van de kosten van het besluitvormingsproces
- Autoriteit Mogelijkheid om bepaalde activiteit uit te voeren en anderen te beperken in die activiteit te interveniëren
- Steun Smeermiddel in de interactie tussen actoren
- Legitimiteit (Morele) Goedkeuring van volksvertegenwoordiging of andere actoren aan een project

Ambities van actoren en de invloed op afhankelijkheid

Eenvoudig gezegd, neemt de afhankelijkheid toe naarmate het ambitieniveau toeneemt. Als een actor hogere ambities heeft dan dat hij met zijn eigen beschikbare middelen kan realiseren, zal hij de hulp in moeten roepen van andere actoren en ontstaat afhankelijkheid. Een actor bepaalt dus indirect met zijn ambitie zijn afhankelijkheid.

Doorlaatbare organisatiegrenzen

Als actoren een zodanige houding aannemen dat ze autonomie prijsgeven om hun mogelijkheden te vergroten door samen te gaan werken, spreken we van doorlaatbare organisatiegrenzen. Er wordt samen met andere actoren gezocht naar manieren om schaarse middelen aan te boren. Actoren moeten dus die houding aannemen dat ze afhankelijkheid van anderen accepteren.

Complexe interactieprocessen

Dit is het tweede aspect van een netwerk. Rondom wederzijds afhankelijke actoren ontstaan interactieprocessen die zich kenmerken door verwevenheid van doelen en belangen (Godfroy, 1981 in Boot, 2005). Het gaat dus om de verschillende doelen en belangen die alle actoren nastreven. Actoren interacteren als ze hun doelen en belangen proberen te verwezenlijken. Dit doen ze al dan niet met behulp van strategisch gedrag, waardoor het proces aan te merken is als een 'spel' (Klijn, 1996; Crozier en Friedberg, 1980 in Boot, 2005). Hiermee wordt bedoeld de 'game theory' beschreven door Neuman en Morgenstern (1944 in Mankiw, 2001), met daarin het 'prisoners' dilemma. Dit dilemma houdt in dat in een ongereguleerde situatie men met samenwerken meer kan bereiken (als geheel), maar door te kiezen voor eigen winstbejag zelf meer kan bereiken (en de ander minder). Daarom is er een onafhankelijke partij nodig die regulering (sturing) plaats laat vinden.

Duurzame relatiepatronen

Het derde en laatste kenmerk van een netwerk is dat er duurzame relatiepatronen voorkomen of kunnen ontstaan. Hufen en Ringeling stellen dat wederzijdse afhankelijkheid en de interactieprocessen tussen actoren leiden tot het ontstaan van patronen van relaties die op den duur een hechtheid kunnen gaan vertonen (Hufen en Ringeling, 1990 in Boot, 2005). Op basis van dit proces kunnen regels en gedeelde waarden ontstaan binnen het netwerk die op hun beurt toekomstige interacties kunnen beïnvloeden (Godfroy, 1981 in Boot, 2005).

Bijlage 2 Case protocol

Veronderstelde relatie:

De planvormingsbenadering beïnvloedt de procesarchitectuur die invloed heeft op de realisatie van de ambitie van de initiator van het (I)GO-project

Te onderzoeken:

- In hoeverre is de procesinrichting bepalend voor het realiseren van de ambitie (gewenst resultaat)?
- Waar hangt het succes van het planvormingsproces vanaf?
- Welke fouten kun je daarbij maken? (draagvlakprobleem, uitloop planning, geen vertrouwen o.i.d.)

Meetmethode:

Documentenanalyse (internet, boeken) op de stappen van Bryson en Einsweiler (1988), gevolgd door een face-to-face interview met de projectleider vanuit de betreffende gemeente. De informatie die niet uit de documenten ontsloten kon worden, is getracht te verkrijgen via het interview. Dat ging met name om het verklarende aspect (de 'waarom vraag').

Cases

1. Scheveningen Haven Gemeente Den Haag (interview met Gerard Verrijn Stuart, Projectleider, gedetacheerd vanuit DHV)
2. Paleiskwartier Gemeente 's-Hertogenbosch (interview met Rosie Severens, Projectleider, ambtenaar van de Gemeente 's-Hertogenbosch)
3. Projectorganisatie A2 Maastricht (Jos Geurts, Projectleider, ambtenaar van de Gemeente Maastricht)

Onderzoeksvragen

Hoe heeft het planvormingsproces eruit gezien (en was dat op basis van een procesontwerp)?

- Welke stappen (meer/minder/andere)?
- Volgorde van de stappen?
- Begin- en eindpunt van het proces (waar werd naartoe gewerkt?)
- Zijn er iteratieslagen toegepast tussen stappen?

Welke proceselementen werden als goed ervaren, welke werden als slecht ervaren en waarom?

Uitgangssituatie:

- Projectbeschrijving en beschrijving ambitie van de gemeente (productkenmerken)
- Stakeholders
- Doel/belang en macht van stakeholders (heel globaal krachtenveld)

Proceselementen (strategisch) planvormingsproces (volgens Bryson en Einsweiler, 1988):

1. Initial agreement:

- Zo ja, met wie?
- Fasen waarin betrokkenheid bestaat (wanneer?)
- Mate van commitment van die stakeholders (in hoeverre vastlegging van afspraken heeft plaatsgevonden)
- Juridische samenwerkingsvorm (joint venture, concessie etc.)
- Organisatiestructuur (mate van gezamenlijk uitvoeren van het project)

Daarbij steeds de vraag: **waarom?**

2. Mandates:

- Zijn de mandates voor het project inzichtelijk en expliciet gemaakt (procedures, beleid, bescherming van belangen, beslisregels, etc.)?

Daarbij de vraag: **waarom** (niet)?

3. *Mission/vision in relation to stakeholders:*

- Wat zijn de eigen doelen/wat is de eigen visie van de gemeente?
- Op welke wijze worden wensen/eisen van stakeholders in kaart gebracht?
- Tijdstip van betrokkenheid stakeholders (wanneer, in welke fase)

Daarbij steeds de vraag: **waarom**?

4/5. *External (environment, OT) and internal (organization, SW):*

- Worden de interne sterkten/zwakten van de organisatie inzichtelijk gemaakt?
- Worden de externe kansen/bedreigingen uit de projectomgeving inzichtelijk gemaakt?

Daarbij steeds de vraag: **waarom** (niet)?

6. *Identification of strategic issues:*

- Zijn strategische kwesties inzichtelijk en expliciet gemaakt?
- Worden de interne en externe omgeving in relatie tot elkaar beschouwd (heeft de organisatie genoeg middelen om met de omgeving om te kunnen gaan; ambitie vs. haalbaarheid)?
- Wat waren de belangrijkste strategische kwesties die getackeld moesten worden?

Daarbij steeds de vraag: **waarom** (niet)?

7. *Strategy development:*

- Hebben stakeholders een rol gehad in het vinden van oplossingen voor strategische kwesties?
- Rollen van de stakeholders (wie levert welke inbreng en hoe, ladder van participatie), dus breedte en diepte van interactie

Daarbij steeds de vraag: **waarom**?

8. *Description of the organization in the future:*

- Wordt er naar een/één eindpunt toegewerkt (is dat eindpunt duidelijk)?
- Mate van gezamenlijkheid van de visie
- Wat zijn criteria voor succes?

Resultaat:

- Ambitie gerealiseerd? Waarom (niet)?
- Commitment onder belangrijkste stakeholders kunnen creëren?
- Tevredenheid onder stakeholders?
- Ontstane ideeën vanuit stakeholders kunnen meenemen in het uiteindelijke plan?
- Overige succesfactoren/knelpunten ervaren? Waarom?

Bijlage 3 Case Scheveningen Haven

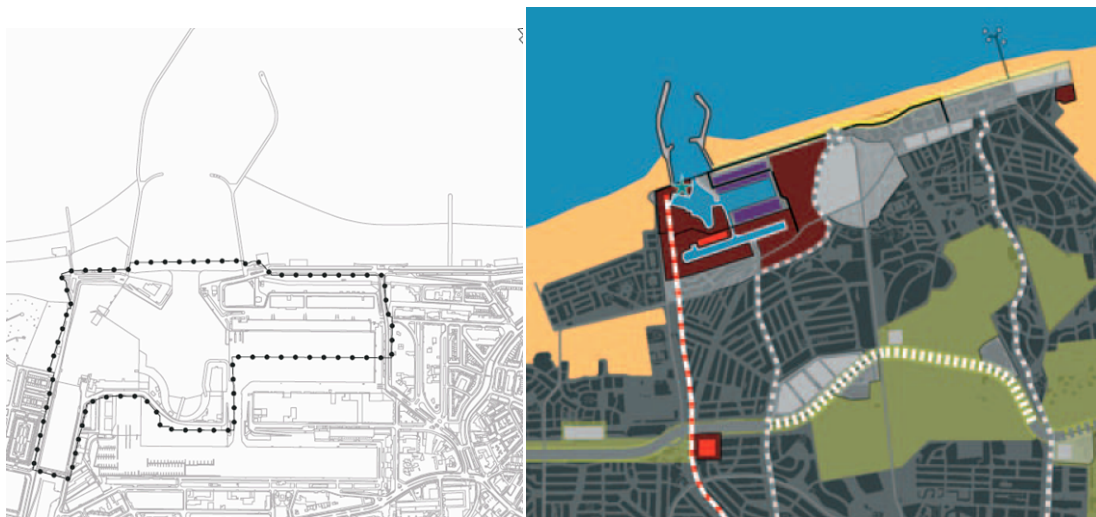
Uitgangssituatie:

Er gaat in Scheveningen veel (her)ontwikkeld worden (bijvoorbeeld de boulevard). Het vertrek van de Norfolkline uit Scheveningen was directe aanleiding voor de gemeente Den Haag om het gebied Scheveningen Haven te gaan ontwikkelen. De gemeente Den Haag heeft haar ambitie voor de hele gemeente vastgelegd in de 'integrale structuurvisie Wéreldstad aan Zee'. Scheveningen Haven maakt hierin deel uit van de 'internationale kustzone'. Voor de kustzone is een masterplan in de maak (Handleiding Samenspraak, 2006). Scheveningen Haven is een project dat behoort tot de kustzone.

Plangebied:

Het plangebied Scheveningen Haven bestaat uit (NvU, 2007):

- Het huidige Norfolkterrein en het terrein van Rijkswaterstaat, inclusief ontsluitingswegen, zoals de Houtrustweg ten westen van de Zeezwaluwstraat en de Kranenburgweg
- Het Noordelijk Havenhoofd, dat wil zeggen het gebied ten zuiden van de Vissershavenweg en aan de zeezijde begrensd door de teen van de dijk
- Het gedeelte van het Landhoofd-C ten westen van en inclusief de Hellingweg
- Het omringende en tussenliggende water van De Kom, de Eerste en de Derde Haven



Figuur 29: plangebied Scheveningen Haven. Rechts mogelijk tracé Randstadrail lijn 11 in rood-wit (bron: gemeente Den Haag)

Ambitie van de gemeente:

Wonen, toerisme en visserij zijn de belangrijkste functies waar op ingezet wordt. Op haar website, verwoordt de gemeente de ambitie als volgt: *Scheveningen-Haven ontwikkelt zich tot een authentiek centrum met een mix van horeca, visserij, leisure en wonen. Samen zullen Scheveningen-Haven en Scheveningen-Bad uitgroeien tot een centraal winkel-, werk-, recreatie-, en woongebied* (Gemeente Den Haag, 2008b). Ook de inpassing van toekomstig RandstadRail lijn 11 naar Scheveningen Haven behoort tot het plan. In het interview met projectleider Verrijn Stuart wordt duidelijk dat de achterliggende gedachte van de gemeente Den Haag is om de noodlijdende visserijsector economisch gezien te versterken.

Stakeholders:

Naast de gemeente zelf, kunnen de volgende relevante stakeholders onderscheiden worden binnen het planvormingsproces van Scheveningen Haven:

- Vis(serij)sector
- Bewoners
- Maatschappelijke organisaties
- Hoogheemraadschap
- Rijkswaterstaat (haven en kustlijn)

- RandstadRail (lijn 11)
- Private (ontwikkellende) partijen
- Adviseurs/experts
- Ministeries van VROM en Defensie

De gemeente Den Haag is initiatiefnemer en key-stakeholder van het project. De gemeente wil werkgelegenheid, recreatiemogelijkheden en woningen realiseren. Werkgelegenheid binnen de visserijsector, die de 'image' van het gebied bepaalt. De gemeente is verder afhankelijk van het Hoogheemraadschap en Rijkswaterstaat, die beiden gronden bezitten en eisen stellen op waterhuishoudkundig gebied. Ook is de gemeente afhankelijk van de private (ontwikkellende) partijen, die voor de realisatie van het programma zorg kunnen dragen. RandstadRail kan zorgen voor OV bereikbaarheid, die belangrijk is voor de aantrekking van het gebied.

Bewoners en maatschappelijke organisaties zijn belanghebbend, maar hebben formeel geen andere macht dan het recht op 'samenspraak' en inspraak. Adviseurs en experts worden niet betrokken, als er geen noodzaak is tot advies.

Met hogere overheden wordt overleg gevoerd, zodat vroegtijdig hun kaders inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Ze hebben te maken met VROM (subsidie FES), RWS, het Hoogheemraadschap, Defensie. De laatste drie voeren (op basis van de wet) eisen aan op gebied van waterbeheer en bouwhoogte. De provincie is niet in beeld.

Private (ontwikkellende) partijen zijn in het planvormingsproces betrokken als adviseurs. Zij hebben kennis en informatie als dienst verkocht. Bij de marktconsultatie konden ze hier geen ontwikkelrechten aan ontlenen. Bij het adviseren ten behoeve van het projectdocument is de intentie door de gemeente uitgesproken die partij als samenwerkingspartner te contracteren. Ook die intentie laat de gemeente formeel nog bewust behoorlijk vrij in haar keuze.

Planvormingsproces:

Het is dus begonnen met het vertrek van de Norfolk lijn. In reactie daarop is aan een Adviescommissie Scheveningen-Havens (onder leiding van professor A. van der Zwan) advies gevraagd over wat verstandig zou zijn om met het gebied te gaan doen. *De opdracht aan de commissie was te adviseren over de programmatische invulling van de Norfolkline-locatie met activiteiten die de functionaliteit van de haven, dan wel het havengebied duurzaam versterken* (gemeente Den Haag, 2006c). De Adviescommissie stelde dat door verplaatsing van de visserijsector ruimte zou ontstaan voor uitbreiding. De commissie heeft vervolgens twee varianten geformuleerd aangaande de programmatische invulling. Het College heeft de twee varianten verder onderzocht en bedacht dat de plannen onderdeel uit zouden moeten maken van de integrale visie op de hele gemeente (Wêreldstad aan Zee).

Halverwege 2006 heeft de gemeente Den Haag een programmabrief opgesteld. *In de programmabrief wordt onder andere naast geformuleerde randvoorwaarden (milieu, zeewering) ingegaan op de stedenbouwkundige uitgangspunten, woningbouwprogramma, voorzieningen en verkeer. De programmabrief beoogt een minimaal programma, die in de uitwerking naar een visie aanspoort tot maximale creativiteit* (gemeente Den Haag, 2006a). De programmabrief was bedoeld om voor te leggen aan marktpartijen (vier marktcombinaties). De wethouder verwoordt de reden voor de marktconsultatie als volgt: *verkrijgen van inzicht in de ontwikkelingsmogelijkheden van beide locaties, zoals die door commerciële partijen wordt gezien en het verkrijgen van (met name financiële) informatie, die kan bijdragen aan het maken van de keuze tussen de twee varianten* (gemeente Den Haag, 2006a). De marktcombinaties is gevraagd visies te ontwikkelen voor het plangebied, voor beide varianten. Niet alleen marktpartijen werden geconsulteerd. Ook de vis(serij)sector is gevraagd met hun visie te komen op de beide varianten. Alle partijen zijn overigens tegemoetgekomen in gemaakte kosten, ook de marktcombinaties. *Buiten de consultatie is nog een aantal initiatieven/visies bij de gemeente ingediend* (Gemeente Den Haag, 2008a). De gemeente was zeer te spreken over de hoge kwaliteit en de bruikbaarheid van de visies. Deze boden de basis voor het *realiseren van een gemeentelijke visie van hoog kwaliteitsniveau* (Gemeente Den Haag, 2008a).

De visies zijn dus bouwstenen geweest voor de volgende stap; het opstellen van de Nota van Uitgangspunten (NvU). De NvU is de visie (ambitie) van de gemeente op de gebiedsontwikkeling, waarbij dus een keuze is gemaakt voor een variant (variant B). Na het formeel naar buiten brengen van de NvU, volgde een samenspraakperiode, op basis waarvan de NvU

aangepast en definitief gemaakt kon worden door de Raad. Samenspraak is discussie met bewonersorganisaties en maatschappelijke organisaties. *Het verantwoordelijke bestuursorgaan committeert zich van te voren in principe aan de uitkomsten van de samenspraak. De interactie tussen gemeente en deelnemers is intensief. Het gewicht van de uitkomsten wordt als een advies gekarakteriseerd. Het bestuur kan echter gemotiveerd van het advies afwijken.* (gemeente Den Haag, 2006b). In het geval van Scheveningen Haven heeft ook het Adviesplatform Scheveningen (APS) gevraagd advies uit te brengen naar aanleiding van de NvU. *Het APS heeft de status van een adviesorgaan van b. en w. en kan gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen over wijkoverstijgende kwesties in het stadsdeel Scheveningen. Het APS bestaat uit negen leden met plaatsvervangers. Zij zijn voorgedragen door de bewonersorganisaties van de wijken, die gezamenlijk het stadsdeel Scheveningen vormen* (www.scheveningendorp.nl, 2007) Na een reactie van het College (aanpassingen en gemotiveerde afwijkingen van de adviezen), heeft de Raad de NvU definitief gemaakt.

Vervolgens zal de NvU uitgewerkt worden tot 'projectdocument' (stedenbouwkundig plan en grondexploitatie). Uitwerking betekent het traject van de voorstellen tot stedenbouwkundige plannen en een grondexploitatie, hetgeen wil zeggen: onderzoeken doen, randvoorwaarden vanuit de wet en vanuit stakeholders specifiek inzichtelijk maken en het zoeken van marktpartijen (die noodzakelijkerwijs betrokken moeten worden voor de realisatie). Met de marktpartijen wordt geprobeerd een raamovereenkomst en vervolgens een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan op basis van het projectdocument. Tot slot worden de gangbare procedures gevolgd (MER, bestemmingsplanprocedure en aanvragen van vergunningen).

Proceselementen

1. Initial agreement:

Er wordt bestuurlijk commitment vereist om aan het samenspraakproces te beginnen en er wordt gezocht naar commitment van marktpartijen die kunnen bijdragen aan de realisatie. Het bestuurlijk commitment wordt geregeld in de Nota van Uitgangspunten. Het committeren van private partijen geschiedt pas na opstellen van het projectdocument, middels een intentieovereenkomst, gevolgd door een samenwerkingsovereenkomst.

Er is bewust voor gekozen om private partijen niet vroegtijdig te committeren, maar een dienst te laten leveren zonder verdere rechten of plichten. Op die manier kon de gemeente zelf namelijk haar visie (ambitie) bepalen op basis van de input van marktpartijen en in 'samenspraak' met maatschappelijke organisaties. Het ideaalbeeld dat hieraan ten grondslag ligt, is dat er een visie op het gebied zou komen, waar de gemeente, marktpartijen én maatschappelijke organisaties zich in kunnen vinden.

Het is nog te vroeg om in te gaan op de juridische samenwerkingsvorm en de organisatiestructuur, omdat dit in overeenstemming met private partijen bepaald zal worden. Waar de gemeente nu op inzet is een raamovereenkomst sluiten met de ontwikkelende partijen (in deze overeenkomst staan procesafspraken, over bijvoorbeeld gronduitgifte en fasering). Tot slot hoopt men een gezamenlijke maatschappij op te richten, de Wijk Ontwikkelings Maatschappij (WOM). Dit is een pps (risicodeling) tussen gemeente, projectontwikkelaars en de visserijsector die ook zelf zal moeten investeren. Deze overeenkomsten worden pas laat in het planvormingsproces aangegaan, als de gemeente zelf een stedenbouwkundig plan en een grondexploitatie heeft opgesteld.

Er kan worden gesteld dat de gemeente Den Haag de stap 'initial agreement' met marktpartijen pas laat in het proces neemt. Wél wordt eerst bestuurlijk commitment vereist. Bestuurlijk commitment is nodig om als gemeente één visie te kunnen presenteren en daarnaar te kunnen handelen. Commitment van private partijen wordt pas later gezocht om flexibiliteit in het plan te houden en tegemoet te kunnen komen aan wensen en eisen van andere stakeholders dan de marktpartijen.

2. Mandates:

Er worden mandates inzichtelijk gemaakt (procedures, beleid, bescherming van belangen, beslisregels, etc.), omdat ze de uitgangspunten voor het project bepalen. Zoals al aangegeven onder 'stakeholders', wordt overlegd en onderhandeld met kaderstellende stakeholders, om de beweegruimte van het plan beter in beeld te krijgen.

Er is tevens goed gekeken naar de vastgoedposities, die de afhankelijkheden bepalen. Op het Noordelijk Havenhoofd heeft men te maken met veel verschillende grondposities in handen van de visserijsector. Hierdoor moet men zoeken naar een geschikte samenwerkingsvorm. Het betreft een wederzijdse afhankelijkheid: beide partijen willen iets met het gebied en hebben elkaar daarvoor nodig. Er is daarom eerst een intentieovereenkomst (IOK) opgesteld. Hierin staan procesafspraken over samenwerking in de verdere planvorming. Op basis van onderhandeling probeert men tot een gezamenlijk plan te komen, waarvoor vervolgens commitment gevraagd wordt.

3. Mission and values by stakeholders:

De ambitie van de gemeente is vastgelegd in de Nota van Uitgangspunten. De ambitie van de gemeente Den Haag is geformuleerd op basis van een adviescommissie (experts), de vis(erij)sector en de markt. Samenspraakreacties zijn er ook in verwerkt, want samenspraak kan gezien worden als mandate (verplichting) binnen de gemeente Den Haag. Er is een keuze gemaakt voor variant B. *Hierbij blijven de visserij-activiteiten op het Noordelijk Havenhoofd en worden stedelijke en toeristisch-recreatieve functies ontwikkeld op het Norfolk-terrein* (gemeente Den Haag, 2007).

De stakeholders hebben een verschillende rol gekregen in het proces, afhankelijk van hun mogelijke inbreng (**wie** levert welke inbreng en **hoe?**):

- Samenspraak met bewonersorganisaties en maatschappelijke organisaties, omdat dat de gebruikelijke en voorgeschreven werkwijze is in Den Haag
- Marktconsultatie en consultatie van de vis(erij)sector om expertise te benutten, informatie te verkrijgen en een hogere plankwaliteit te verkrijgen
- Gesprekken met hogere overheden (Defensie, VROM, Rijkswaterstaat en het Hoogheemraadschap) om hun eisen in beeld te brengen (ten behoeve van subsidie of wettelijke verplichtingen)

De meeste stakeholders worden betrokken vóór het naar buiten brengen van de visie. De wens van het College was namelijk om vroegtijdig de haalbaarheid van ideeën vast te stellen vanuit marktperspectief (grote projectontwikkelaars). De directeur van het Haags Ontwikkelingsbedrijf heeft daarom het besluit genomen 2 varianten te laten bestuderen in de vorm van een marktconsultatie. Projectleider Verrijn Stuart stelt dat dit een goede keuze is geweest. Dit komt doordat marktpartijen nu minder (of niet) voor planaanpassingen achteraf zullen zorgen als ze vroegtijdig in het proces zelf mee hebben gewerkt aan de plannen. Bovendien zullen ze het eens zijn met de stedenbouwkundige kwaliteit van de plannen. Onzekerheid over de hoofdkeuze en de financiële haalbaarheid wordt middels de marktconsultatie weggenomen. Het is wel zo dat de marktconsultatie geld kost en dat er tijd geïnvesteerd moet worden, maar het zorgt dus voor veel input, inzicht en kwaliteit.

Omdat de gemeente Den Haag, net als de gemeente 's-Hertogenbosch, zelf nog geen goed beeld had hoe ze met de kansen van het gebied wilde omgaan, is dus getracht zoveel mogelijk middelen (vooral kennis/informatie) van stakeholders te benutten en draagvlak te creëren (het middel 'steun'). Zodoende was de gemeente zelf beter in staat tot een visie te komen en dacht zij zich ervan te kunnen verzekeren dat er maatschappelijk draagvlak zou zijn voor die visie.

4/5. External (environment, OT) and internal (organization, SW):

Er is een SWOT uitgevoerd voor de gehele kuststrook van Scheveningen. Binnen het project Scheveningen Haven wordt er een kansen- en risicoanalyse uitgevoerd tijdens het planvormingsproces, om precies te zijn tijdens de uitwerking van de Nota van Uitgangspunten tot projectdocument. Dit gebeurt tegelijkertijd met alle onderzoeken en het opstellen van een grondexploitatie.

6. Identification of strategic issues:

Strategische issues worden in zeker zin wel inzichtelijk gemaakt, want er wordt gesproken over een haalbaarheidsanalyse en een kansen- en risicoanalyse: *Een volledige doorrekening van het plan in de vorm van een grondexploitatie zal in een volgende fase plaatsvinden en aan de raad ter goedkeuring worden aangeboden* (Gemeente Den Haag, 2008a). Doel hiervan lijkt te zijn om het plan op het taakstellend tekort af te stemmen, dus ambitie versus haalbaarheid. Ook wordt geprobeerd extra middelen de organisatie binnen te halen, door samen te werken met marktpartijen, met als doel het kunnen realiseren van de ambitie. Toch geeft projectleider Verrijn Stuart aan dat het inzichtelijk maken van strategische

kwesties niet expliciet gebeurt. Hij stelt dat er eerder en intensiever samengewerkt had kunnen worden met partijen waarvan een afhankelijkheid bestaat. Aan de ene kant weet de gemeente dan waar ze aan toe is (wat de kaders zijn), maar aan de andere kant moet men zich ook realiseren dat die partijen vaak zeggen dat er van alles niet mogelijk is. Daarom is het volgens Verrijn Stuart wél essentieel om eerst zelf hoge ambities te formuleren (en daarom is dit ook gebeurd in De Haag) en op basis daarvan samen te gaan werken met de partijen waar je afhankelijk van bent. Er kan dan altijd nog ingeperkt worden.

De lastigste strategische kwestie kwam dus voort uit de vele vastgoedposities van de visserijsector. De gemeente Den Haag wil iets met het gebied om de noodlijdende visserijsector er bovenop te brengen, maar heeft daarbij te maken met particulier grondbezit. Deze strategische kwestie is niet expliciet in beeld gebracht, maar was duidelijk aanwezig. De gemeente Den Haag heeft (al dan niet bewust) eerst zelf een hoge ambitie geformuleerd, zodat er na onderhandeling zoveel mogelijk van deze ambitie zou overblijven. Men heeft zich, zo lijkt het, bewust afgesloten na consultatie van ook de visserijsector, om hoog in te kunnen zetten in de onderhandeling.

7. Strategy development:

Vele partijen zijn geconsulteerd bij het bepalen van het eindbeeld (de visie). Dit is echter door de gemeente zélf samengesteld en vastgesteld. Ook de route naar het eindbeeld toe, wordt door de gemeente vormgegeven. De gemeente maakt hierbij weliswaar gebruik van input van stakeholders, maar behoudt zich altijd het recht voor zelf de beslissingen te nemen. Ook voor het ontwerpwerk spelen marktpartijen eigenlijk een louter dienstverlenende rol (in een ontwikkelcompetitie). Pas na het bereiken van een projectdocument (stedenbouwkundig plan en grondexploitatie) worden samenwerkingsovereenkomsten gesloten. Er kan dus gesteld worden dat de gemeente Den Haag vrijwel het hele planvormingsproces in eigen hand houdt. Dit was volgens projectleider Verrijn Stuart ook de wens van de gemeente.

8. Description of the organization in the future:

Op hoofdlijnen is de dynamiek van het gebied, in de toekomst, beschreven in de NvU. Over de gezamenlijkheid hiervan kan gediscussieerd worden, aangezien de gemeente zich 'slechts' heeft laten adviseren over het eindbeeld. Het wordt niet expliciet duidelijk wanneer het project voor de gemeente een succes is.

Resultaat:

Voorlopig lijkt het erop dat de gemeente haar ambitie kan waarmaken (stimuleren visserijsector door middel van herontwikkelen Scheveningen Haven). Nu moet daarbij opgemerkt worden dat het project zich nog in de planvormingsfase bevindt en dat er dus moeilijk resultaten te meten zijn. Een aantal procesmatige succesfactoren kan door projectleider Verrijn Stuart in het interview echter wel uiteengezet worden.

Een succesfactor is om te bezien wát ervoor nodig is om ervoor te zorgen dat relevante stakeholders vóór de plannen zijn. Hiervoor is goed zicht op de belangen nodig, wat wijst op een goede stakeholderanalyse.

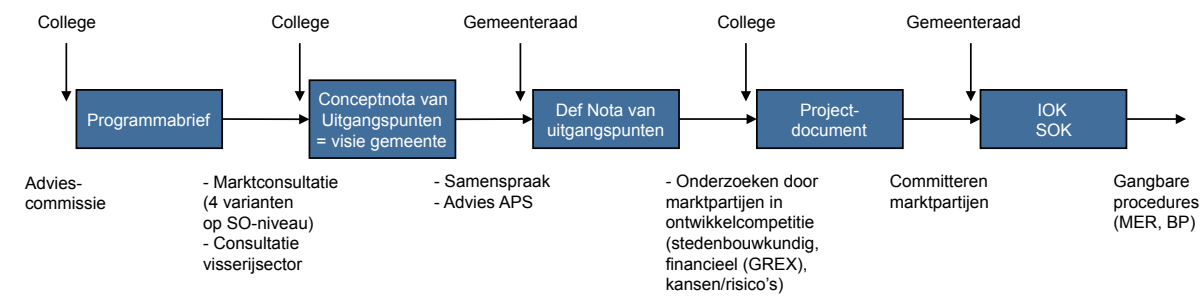
Flexibiliteit behouden in het ruimtelijk plan, is volgens Verrijn Stuart ook aan te raden, zodat er op bepaalde punten nog kan worden toegegeven aan eisen en wensen van stakeholders (die al dan niet later pas de kop op doen). Daarom dient het plan ook integraal beschouwd te worden. Niet alleen vanwege synergie, maar ook om te kunnen uitleggen dat er bijvoorbeeld elders in het plan compensatie gerealiseerd wordt. Een tweede argument voor flexibiliteit is het kunnen opnemen van ideeën van stakeholders die tijdens het planvormingsproces aangedragen worden.

Wat betreft integraliteit geeft Verrijn Stuart een ander groot winstpunt aan: leg de relatie uit met andere ontwikkelingen (bijvoorbeeld A2 en Zuid-Willemsvaart in relatie tot Avenue2). Dat maakt het voor maatschappelijke organisaties duidelijk wat er voor welk project gebeurt en welk doel het helpt te bereiken. Dat overzicht is vaak voor ingewijden al moeilijk te verkrijgen, maar voor een vrijwilliger van een maatschappelijke organisatie is dat nog veel moeilijker.

Over tevredenheid wordt het volgende geconcludeerd: de marktpartijen zijn redelijk tevreden. Tevreden over de rol die voor hun is weggelegd. Minder tevreden is de markt over het feit dat ze soms een tijd niets horen. De gemeente zou ze beter op de hoogte kunnen houden van waarmee ze bezig is. Wat betreft belangengroeperingen zijn er altijd die tegen zijn en tegen blijven. Toch zal hiermee overlegd moeten worden. Uitleggen wat de status van het samspraaktraject is, blijkt

tot minder weerstand te leiden. Maatschappelijke organisaties gaven aan hier tevreden over te zijn (het geeft ze meer procesmatig overzicht en inzicht).

Planvormingsproces schematisch weergegeven:



Bijlage 4 Case Paleiskwartier

Uitgangssituatie:

Het Paleiskwartier is een deelgebied van de gehele stationsontwikkeling te 's-Hertogenbosch. De andere deelgebieden zijn Stationsplein en La Gare. De stationsontwikkeling is weer onderdeel van de ontwikkeling van de hele Westelijke Spoorzone. Het Paleiskwartier betreft een herontwikkeling van het voormalige bedrijventerrein De Wolfsdonken, dat in verval was geraakt. De concrete aanleiding voor de herontwikkeling was het verplaatsen van de sportvelden en het vrijkomen van twee schoolgebouwen.

De ontwikkeling van het stationsgebied maakt weer deel uit van het grotere investeringsprogramma Westelijke Spoorzone. Het gebied rondom het station wordt in 1986 aangemerkt als 'speerpuntlocatie'. *De locatie wordt vooral gezien als vestigingsplaats voor grootschalige functies, waarvoor in de binnenstad geen plaats meer is* (Bruil et al, 2004). Doel was om de binnenstad zodoende 'over het spoor te tillen' (Bruil et al, 2004). De derde aanleiding voor de ontwikkeling van de Westelijke spoorzone waren de plannen van NS voor een nieuw stationsgebouw (volgens NS was dat noodzakelijk). In 1987 legt de gemeente een visie neer op de hele Westelijke Spoorzone: de Nota Visie Omgeving Station.

Plangebied:

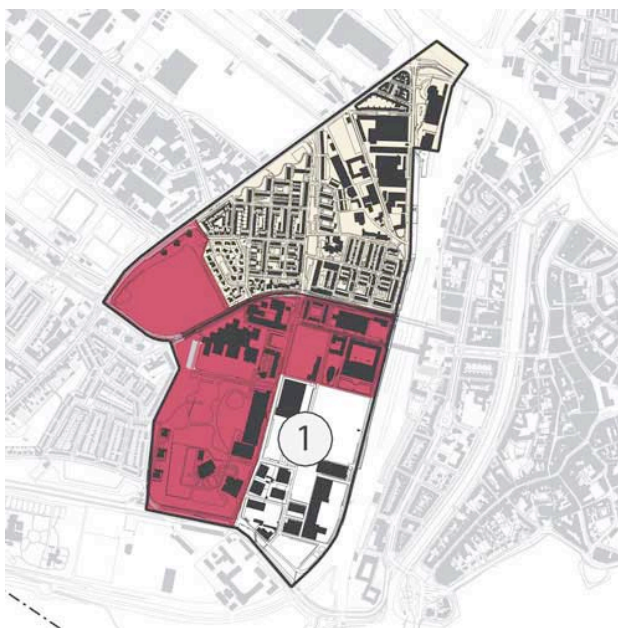
Het Paleiskwartier heeft een oppervlakte van bijna 18 hectare. Het betreft niet de gehele ontwikkeling van de spoorzone, maar een deelgebied. De spoorzone is gelegen aan de andere zijde van het spoor (de westzijde) dan de binnenstad van 's-Hertogenbosch. De andere deelgebieden zijn: Station, La Gare, Concordia/Wolfsdonken, Zuid-Weststructuur en Willemspoort.

Ambitie van de gemeente:

Met de gehele Westelijke Spoorzone, waaronder het Paleiskwartier, heeft de gemeente 's-Hertogenbosch ingezet op het creëren van een nieuw, hoogwaardig stedelijk milieu. *Het doel van de Westelijke Spoorzone was om er centrumfuncties een plek te geven, waarvoor in de historische binnenstad te weinig ruimte was en daarmee de binnenstad over het spoor heen te tillen* (Bruil et al, 2004). Een infrastructurele verbinding tussen de oostelijke en westelijke spoorzone was daarbij essentieel en maakte dus onderdeel uit van de ambitie. Specifiek voor het Paleiskwartier is de ambitie een aantal maal omhoog bijgesteld. Uiteindelijk is in 1996 ingestoken op: *Menging van functies, bijzondere architectuur, een hoogwaardig ingericht openbaar gebied met ondergrondse parkeervoorzieningen en een hoge stedelijke dichtheid* (Bruil et al, 2004).

Het masterplan dat de gemeente samen met private partijen heeft opgesteld voorziet voor het Paleiskwartier in 1200 woningen en 86.000 m² kantoren (Bruil et al, 2004). *Daarnaast wordt nog eens 30.000 m² bestemd voor horeca, winkels en cultuur* (www.paleiskwartier.nl, 2008).

Opvallend is dat de gemeente publiekprivate samenwerking (proces en organisatie) expliciet als uitgangspunt heeft genoemd.



Figuur 30: Plangebied Paleiskwartier, het gebied gemarkeerd door het nummer 1 (Bron: gemeente 's-Hertogenbosch)

Stakeholders:

Naast de gemeente zelf, kunnen de volgende relevante stakeholders onderscheiden worden binnen het planvormingsproces van het Paleiskwartier:

- Bedrijven gevestigd op bedrijventerrein De Wolfsdonken (grondeigendom)
- Omwonenden
- Maatschappelijke organisaties
- Private (ontwikkellende) partijen (al dan niet met grondeigendom)
- Adviseurs/experts

De gemeente 's-Hertogenbosch is initiatiefnemer en key-stakeholder van het project. De gemeente wil het verloederde bedrijventerrein aan de andere zijde van het spoor herontwikkelen tot onderdeel van de binnenstad.

Lastig binnen deze casus, is het grondbezit. Veelal was de grond in handen van de bedrijven op bedrijventerrein De Wolfsdonken, maar deels ook van de gemeente in de BIM (NV Bossche Investeringsmaatschappij). De gemeente formuleert daarom een ambitie om te komen *tot een voor meerdere partijen aantrekkelijke pps-constructie* (Bruil et al, 2004). Grond is een voorwaarde om tot herontwikkeling te komen. Ook is de gemeente afhankelijk van de private (ontwikkellende) partijen, die voor de realisatie van het programma zorg kunnen dragen. Daarnaast is de gemeente afhankelijk van de NS inzake de herontwikkeling van het stationsgebouw met een goede verbinding naar de historische binnenstad.

Omwonenden en maatschappelijke organisaties zijn belanghebbend, maar hebben formeel geen andere macht dan het recht op inspraak. Adviseurs en experts worden niet betrokken, als er geen noodzaak is tot advies.

Planvormingsproces:

In 1992 wordt voor het derde deelgebied van het stationsgebied een aanvraag ingediend bij het Ministerie van VROM om het als VINEX-voorbeeldproject aan te merken. Hiermee wordt een kleine onderzoekssubsidie losgepeuterd om vooronderzoek te doen. De uitgangspunten in het voorbeeldplan De Wolfsdonken zijn opgewaardeerd ten opzichte van de Structuurvisie Westelijke Spoorzone, waarin het deelgebied op hoofdlijnen wordt genoemd. De gemeente probeert deze uitgangspunten verder in te vullen, maar komt (onder andere door het grondbezit) tot de conclusie dat ze het gebied in samenwerking, als totaal (samenhangend geheel) wil ontwikkelen. In de dan volgende jaren wordt toegewerkt naar een intentieovereenkomst, die uiteindelijk in 1995 gesloten wordt door de gemeente, KVWS, de Nationale Investeringsbank en ING Vastgoed. De gemeenteraad geeft goedkeuring aan de intenties die opgenomen zijn in de overeenkomst. Voorafgaand aan de intentieovereenkomst is eerst een haalbaarheidsverkenning gedaan in opdracht van de vier partijen.

Na de intentieovereenkomst volgt een haalbaarheidsonderzoek, als vervolg op de verkenning. In 1996 trekt ING Vastgoed zich terug (te grote risico's) en in 1997 *treedt Stichting Pensioenfonds Stork (SPS) toe tot het samenwerkingsverband en wordt er een nieuwe intentieovereenkomst getekend* (Bruil et al, 2004). In 1998 richten de publiek private samenwerkingspartners de BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier op. De vier partners participeren ieder voor 25% risicodragend in de gehele ontwikkeling van het gebied (zowel de vastgoedexploitatie als de grondexploitatie). Hierbij horen een samenwerkingsovereenkomst en een gebiedsontwikkelingsovereenkomst, waarin wordt beschreven wat de verplichtingen jegens elkaar zijn. Bijzonder hieraan is dat de gemeenteraad een *ruim mandaat geeft om zelfstandig het programma voor het gebied te bepalen en de regie over de gebiedsontwikkeling te voeren* (Bruil et al, 2004).

De intentieovereenkomst uit 1995 is het startschot voor ontwikkelen van een stedenbouwkundig plan voor het Paleiskwartier (dat op dat moment nog De Wolfsdonken heet). Ontwikkelaar Wessels geeft samen met de gemeente opdracht aan een stedenbouwkundig bureau. Eind 1996 wordt het stedenbouwkundig ontwerp van Khandekar vastgelegd in het Masterplan Wolfsdonken (Bruil et al, 2004). Ook wordt er een beeldkwaliteitplan aan toegevoegd. Deze twee plannen geven de visie weer van de samenwerkende organisaties op het te realiseren eindresultaat. Het masterplan zal uiteindelijk ook als ruimtelijke onderbouwing dienen bij beoordelen van bouwplannen die een vrijstelling van het oude bestemmingsplan nodig hebben. In 2000 is begonnen met de realisatiefase, door middel van de bouw van een gezamenlijke parkeergarage.

Proceselementen

1. Initial agreement:

Vroeg in het proces wordt op basis van globale uitgangspunten een intentieovereenkomst aangegaan met drie private partijen, KVWS, de Nationale Investeringsbank en ING Vastgoed (uiteindelijk SPS).

Volgens Bruil et al (2004) lag de keuze voor deze partijen voor de hand. Met KVWS en de NIB had men goede ervaringen opgedaan en ING Vastgoed omdat ze een vastgoedpositie bezaten. Projectleider Severens noemt deze redenen ook.

Op dat moment was er nog geen visie geformuleerd voor het gebied. Deze wordt gezamenlijk ontwikkeld. De vier partijen gaan samenwerken in een joint venture en committeren zich aan de gezamenlijk ontwikkelde visie. Elk van de partijen draagt 25% risico. Opmerkelijk is dat de gehele gebiedsontwikkeling door de BV wordt bedacht en gerealiseerd. Ook in de openbare ruimte wordt zodoende door alle partijen geïnvesteerd.

In eerste instantie was voor het deelgebied Paleiskwartier een revitalisering van het (verloederde) bedrijventerrein bedacht. Omdat La Gare succesvol was verlopen, wilden de gemeente, Wessels en ING de mogelijkheden onderzoeken (op haalbaarheid) om deelgebied Paleiskwartier grootser (hoogstedelijker) aan te pakken. Er is afgesproken om, op basis van de intentieovereenkomst, gronden te gaan verwerven.

De reden waarom de gemeente risicodragend is gaan optreden komt voort uit afhankelijkheden, onzekerheden en (dus) risico's. Niet alle grond was van de gemeente en niet alle grond was in handen van de samenwerkende partijen. Er bestonden bovendien onzekerheden over marktpotentie, enkele mandates (hindercontouren) en bodemsanering. De gemeente wilde in haar eentje niet de enorm hoge investeringskosten ophoesten en wilde ook meedelen in de winst, als ze de risico's zou aanvaarden. De private partijen wilden niet het volledige risico lopen en zo heeft men de middenweg gekozen om enerzijds risico's te delen en anderzijds de gemeente ook te laten meedelen in de opbrengsten. De gemeente heeft 75% van de risico's kunnen 'overdragen' plus nog eens een aanspraak kunnen bedingen op 25% van de winst. Hiermee heeft de gemeenteraad zonder slag of stoot ingestemd. Dit ten opzichte van een traditionele situatie, waarin de gemeente het volledige grondexploitatie-risico zou dragen. Het is in Nederland erg bijzonder dat een gemeente risicodragend participeert in de vastgoedontwikkeling en dat private partijen delen in de grondexploitatie.

2. Mandates:

Mandates zijn inzichtelijk gemaakt, zoals bodemverontreiniging (voor zover mogelijk) en hindercirkels van toen aanwezige bedrijven. Ook de mandates voortkomend uit de wet zijn besproken. Hiertoe werd men ook wel gedwongen doordat men overeenstemming moest bereiken (onderhandelen) over hoe men met de mandates zou omgaan. Een voorbeeld is de mate waarin sociale woningbouw toegepast zou worden. In relatie tot de financiële haalbaarheid resulteerde dat in een strategische kwestie, waarover onderhandeld is.

3. Mission and values by stakeholders:

Toenmalig wethouder Dona schrijft dat het bijzonder te noemen was, dat er *in 's-Hertogenbosch een behoorlijke consensus bestond over de hoofdlijnen waarlangs de stadsontwikkeling zou dienen plaats te vinden* (Bruil et al, 2004). Ook geeft hij aan dat er sprake was van terughoudendheid van de politiek, die weinig vertrouwen hadden dat de mooie plannen daadwerkelijk gerealiseerd zouden kunnen worden. Hierdoor kon er in de luwte gewerkt worden aan de planuitwerking, zonder veel tegenstand, met de partijen die voor de realisatie zorg konden dragen.

Projectleider Severens beschrijft in Bruil et al (2004) dat marketing en promotie essentiële factoren zijn om *het bestaande beeld van het gebied om te buigen en enthousiasme te kweken bij partijen en om een breed draagvlak te creëren*. In het interview geeft ze aan dat iedereen het eens was met de herontwikkeling van het gebied. Het was immers een verloederd bedrijventerrein. Alleen de monumentenorganisatie wilde dat het niet te hoog bebouwd werd.

De private partijen werden dus al na de vaststelling van de visie op het gebied betrokken, vanuit wederzijdse afhankelijkheid. Ze hebben de rol van 'partner'. Overige stakeholders zijn via officiële en verplichte inspraak op het ontwerp bestemmingsplan betrokken (dat ná het masterplan in procedure is gebracht).

4/5. External (environment, OT) and internal (organization, SW):

Er lijkt geen sprake te zijn van expliciet beschouwen van sterke en zwakke punten van de organisatie tegenover kansen en bedreigingen in de omgeving. Wel zijn 'voorspellingen' gedaan van wat mogelijk zou zijn, op basis van *haalbaarheidsstudies, marktverkenningen en dergelijke* (Bruil et al, 2004). Ook is sprake van een organische structuur van de gemeentelijke organisatie (plat, met korte, directe lijnen). Een organische organisatie is beter in staat om te gaan met (complexe) processen als bij het Paleiskwartier.

Volgens projectleider Severens zijn de samenwerkingspartners overigens niet zomaar uitgezocht, maar dit was afhankelijk van hun gewenste inbreng en goede ervaring (dus sterke punten). Wessels is een uitvoerder, SPS en NIB zijn in staat grote financiële investeringen te doen. Ook hebben de private partijen zicht op eisen en wensen van vastgoedafnemers. De gemeente levert de overige benodigde expertises (woningmarktkennis, kennis van wetten en procedures, kennis van grondexploitaties).

6. Identification of strategic issues:

Over alle strategische kwesties moet overlegd worden, omdat de BV als geheel daarop zal moeten reageren. Daarom worden ze behandeld als ze zich aandoen (bijvoorbeeld problemen als bodemsanering, vastgoedposities, etcetera). In de periode waarin het stedenbouwkundig plan is opgesteld, vond ook een haalbaarheidsonderzoek plaats en voerde men overleg met stuurgroepen van verschillende vakdisciplines. Zo werden (stedenbouwkundige) plannen direct getoetst op haalbaarheid. Het constant beoordelen van haalbaarheid wordt gezien als voorwaarde voor het continueren van publiek private samenwerking (Bruil et al, 2004).

De vele vastgoedposities waren dus een lastig punt in de ontwikkeling van het Paleiskwartier. Het verspreide grondbezit en de kwalitatieve upgradering van de plannen (zodat het integraal aangepakt zou moeten worden) zorgden ervoor dat de gemeente niet meer in staat was alleen tot ontwikkeling te komen.

7. Strategy development:

Op hoog niveau (in de Structuurvisie Westelijke Spoorzone) is een visie door de gemeente ontwikkeld. De invulling hiervan (het vormgeven van de strategie) is voor het deelgebied Paleiskwartier gedaan binnen het samenwerkingsverband. Op basis van de intentieovereenkomst is door de samenwerkende partijen de Structuurvisie uitgewerkt tot masterplan (met behulp van experts, waaronder stedenbouwkundige Khandekar). Er moesten op sommige onderdelen compromissen gevonden worden tussen de partijen in de BV bij het maken van het masterplan. De BV heeft in de samenwerkingsovereenkomst opgetekend dat ze het Masterplan *in nauw overleg met de gemeente zal uitwerken naar het niveau van een bestemmingsplan* (Bruil et al, 2004). De BV heeft dus een grote rol gehad in het vinden van oplossingen voor strategische kwesties. De combinatie van kennis en kunde (de combinatie) was namelijk in staat het project te ontwikkelen.

8. Description of the organization in the future:

Volgens projectleider Severens is de herstructurering van de Westelijke Spoorzone een *dynamisch groeiproces van zich steeds verder ontwikkelende visies en marktkansen* (Bruil et al, 2004). Er was geen sprake van een concreet eindplan. Flexibiliteit wordt als verklaring genoemd, om ruimte te houden om plannen aan te passen en om in te spelen op kansen binnen de markt. *Het steeds weer bijstellen van ambities heeft uiteindelijk geresulteerd in een substantiële kwalitatieve upgradering van de plannen sinds de start* (Bruil et al, 2004). Criteria voor succes werden hierdoor voortdurend bijgesteld. Het gunstiger economische tijd eind jaren negentig heeft bijvoorbeeld bijgedragen aan een kwaliteitsslag (zwaardere criteria voor succes).

Er was wel sprake van een (dynamisch) toekomstbeeld, waarover partijen konden discussiëren en onderhandelen. *De instrumenten van de stedenbouwkundige arbeid* waren erg geschikt om partijen inzicht te geven in het toekomstbeeld (Bruil et al, 2004). Vooral het masterplan is een belangrijk middel in de onderhandeling tussen de stakeholders. Voor stakeholders is het belangrijk om te verifiëren of hun eisen terugkomen in het ontwerp. Resultaat van stedenbouwkundige arbeid blijkt erg handig in de communicatie. Het masterplan presenteert bovendien een momentopname van de (onderhandelings)resultaten tot dan toe.

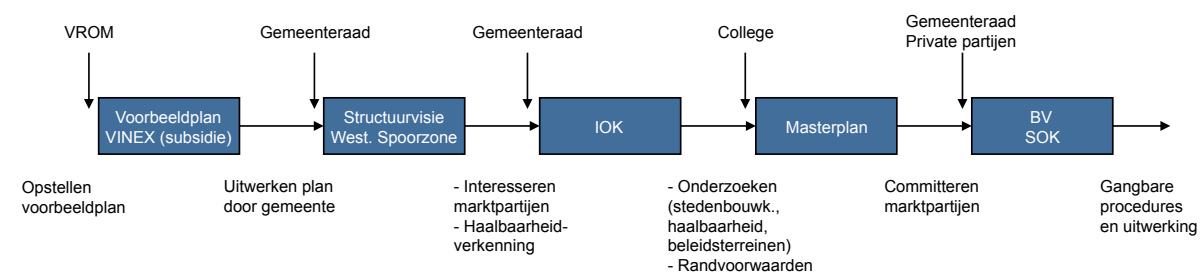
Resultaat:

Severens vindt dat de ambitie gerealiseerd is. Er is een groot imago-onderzoek gedaan over het Paleiskwartier. Resultaten van dit onderzoek waren zeer positief. Dat heeft natuurlijk te maken met de enorme transformatie vanuit de uitgangssituatie. De belangrijkste succesfactor is hierbij de samenwerking met marktpartijen, al vanaf een vroeg stadium in het proces. De ondervonden succesfactoren zijn als volgt op te sommen:

- Oog voor de complexiteit; vermindering van omgevingscomplexiteit (Bruil et al, 2004)
- Partnerschap met marktpartijen (joint venture model in het bijzonder), onderkenning van gelijkwaardigheid. De bundeling van expertise, de complementariteit draagt bij aan het kunnen tackelen van de strategische kwesties. $1 + 1 = 3$ is echt zo ervaren. Hierbij is vertrouwen belangrijk, wat was ontstaan bij de ontwikkeling van deelgebied La Gare. Bij pps doet de gemeente er volgens Severens verstandig aan om te bezien of haar belang daarmee gediend wordt. Er moeten wel revenuen zijn voor het eigen handelen. Soms kan traditioneel handelen meer opleveren. In een ander deelgebied is op een traditionele manier grond uitgegeven. Daar was alle grond in handen van de gemeente en zouden private partijen weinig bijdragen aan het oplossen van (de toch al geringe) strategische kwesties. Private partijen zouden het eerder complex maken
- Trekkers Malmberg en Paleis van Justitie in aangrenzend deelgebied La Gare zijn erg belangrijk geweest omdat ze overige vestigers aantrokken
- Succes met Wessels in La Gare, waardoor een vertrouwen in elkaar ontstaan was
- Vroegtijdige commitment aan een gezamenlijk belang. Er is een goed integraal product gerealiseerd vanwege een integrale samenwerking. Risico's die optreden worden vanuit dat gezamenlijk belang efficiënter beoordeeld en opgelost, omdat de partijen niet tegenover elkaar staan (ieder vanuit hun eigen belang), maar naast elkaar vanuit een gezamenlijk belang.

De website van het Programma Ruimte en Mobiliteit (van samenwerkende decentrale overheden) noemt de volgende aanvullende succesfactoren van het Paleiskwartier (www.ruimte-mobiliteit.nl, 2008):

- In de PPS-constructie gaat het niet alleen om de gebiedsontwikkeling, maar ook om de vastgoedexploitatie. Deze combinatie zorgt voor daadkracht en flexibiliteit. Voorts zorgen de diverse werkgroepen (waaronder verkeer) voor korte lijnen tussen de vakdisciplines. De doelen zijn met elkaar geformuleerd, waardoor stedenbouwkundig ontwerp (inclusief de infrastructurele component) en marktbehoefte optimaal in evenwicht zijn gebracht.
- Een actieve opstelling van de gemeente is belangrijk. In 's-Hertogenbosch heeft de gemeente een groot deel van het plangebied kunnen verwerven, wat de snelheid in het planproces ten goede is gekomen. Bovendien heeft de gemeente in de planperiode geen kantorenlocatie aan de snelweg ontwikkeld, wat zorgde voor schaarste, waarvan Paleiskwartier heeft geprofiteerd.

Planvormingsproces schematisch weergegeven:

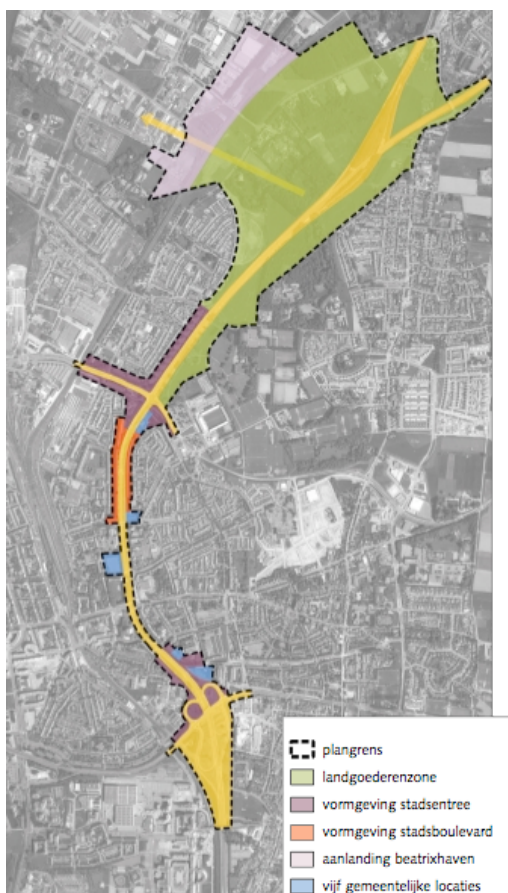
Bijlage 5 Case A2 Maastricht

Uitgangssituatie:

De A2 loopt in Maastricht door de stad heen, als ware het geen autosnelweg. Er is geen scheiding tussen (inter)nationaal, regionaal en lokaal verkeer. Als uit onderzoek blijkt dat rond de A2 sprake is van een meervoudig probleem door de slechte doorstroming, besluit de Minister van Verkeer & Waterstaat in 1999 het project 'A2 Maastricht' te starten. Het probleem is de steeds toenemende congestie, de slechtere bereikbaarheid van Maastricht en de afnemende 'leefbaarheid' langs de A2. Onder afnemende 'leefbaarheid' wordt verstaan barrières, luchtverontreiniging, geluidhinder en onveiligheid. *De doelstelling is: het vinden van een wenselijke, haalbare en duurzame PPS oplossing van de A2 problematiek in de regio Maastricht (Aveco-deBondt, 2002).*



Figuur 31: Huidige tracé A2 door Maastricht



Figuur 32: Plangebied
(bron: projectorganisatie A2 Maastricht)

Plangebied:

In de Samenwerkingsovereenkomst van juni 2006 zijn de volgende onderdelen vastgesteld binnen de scope van het project (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2006):

- Verknoping A2 – A79
- Verbindingsweg A2 – bedrijventerrein Beatrixhaven
- Viaductweg
- A2-passage (tunnel)
- Stadsboulevard boven de A2-passage
- Vastgoedontwikkeling

Ambitie van de gemeente:

De gemeente Maastricht streeft een integrale oplossing na voor de gehele A2-problematiek in de stad, met een groot draagvlak bij de burgers en het bedrijfsleven (Aveco-deBondt, 2002). Dat betreffen infrastructurele oplossingen in combinatie met oplossingen voor het gebied. De doelen zijn *doorstroming, bereikbaarheid, leefbaarheid* (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2004a). Uiteraard moet het project te financieren zijn en moeten de oplossingen duurzaam zijn (voor langere tijd werkzaam).

Concreter betekent dit vijf locaties voor vastgoedontwikkeling (woningen en kantoren), sloop van enkele bestaande opstallen, een passief aankoopbeleid van de gemeente, vormgeving stadsentrees, onderzoek naar maatregelen omtrent leefkwaliteit, optimalisatie van de combinatie infrastructuur – ruimte, geluidwerende voorzieningen, een verbinding met bedrijventerrein Beatrixhaven (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2004a).

Bijzonder is dat de gemeente haar ambitie niet in haar eentje naar buiten heeft gebracht. Vlak na het besluit van de Minister van Verkeer & Waterstaat, zijn de handen ineengeslagen met de provincie Limburg en de gemeente Meerssen. Met hulp van een adviesbureau is een verkenning van mogelijkheden gedaan die geresulteerd heeft in een pakket van maatregelen. Hiermee werd de insteek van de regio duidelijk gemaakt en met dat document begon het planvormingsproces.

Stakeholders:

Het project beoogt *verkeersdoorstroming en bereikbaarheid, stadseconomie en stedelijke ontwikkeling, leefbaarheid en veiligheid op samenhangende en evenwichtige wijze bij elkaar brengen* (gemeente Maastricht, 2005). Bovendien is de ambitie een maatschappelijk gedragen project te ontwikkelen. Deze ambitie impliceert de betrokkenheid van de volgende stakeholders:

- Ministeries van VROM, V&W, LNV en EZ
- Rijkswaterstaat
- Provincie Limburg
- Gemeente Meerssen
- Europese Unie
- Maatschappelijke organisaties
- Bewoners(organisaties)
- Private (ontwikkende) partijen
- Adviseurs/experts

De gemeente Maastricht, de provincie Limburg en de gemeente Meerssen zijn initiatiefnemer. Het project bevindt zich op het grondgebied van de gemeente Maastricht, maar de overige twee stakeholders hebben ook baat bij het realiseren van de genoemde ambitie. Bij het realiseren van hun ambitie zijn ze voor wat betreft de infrastructuur afhankelijk van het Ministerie van V&W en Rijkswaterstaat. Overige ministeries en de Europese Unie kunnen bijdragen aan het project in de vorm van subsidies. Ook is de gemeente afhankelijk van de private (ontwikkende) partijen, die voor de realisatie van het programma zorg kunnen dragen en middelen bezitten die noodzakelijk zijn om de vastgoedontwikkelingen van de grond te krijgen.

Bewoners en maatschappelijke organisaties zijn belanghebbend, maar hebben formeel geen andere macht dan het recht op informatie (het gemeentebestuur vindt dat de bevolking recht heeft op informatie) en het recht op inspraak. Adviseurs en experts worden niet betrokken, als er geen noodzaak is tot advies.

Met hogere overheden wordt samengewerkt en wordt overleg gevoerd, zodat vroegtijdig hun kaders inzichtelijk gemaakt kunnen worden en overeenstemming bereikt kan worden over hun rol (in de samenwerking).

Private (ontwikkende) partijen zijn in het planvormingsproces betrokken middels een concurrentiegerichte dialoog. Zij brengen kennis en informatie in en de winnende partij (van de aanbesteding) mag het project daadwerkelijk realiseren. Aan de dialoog kunnen de private partijen geen ontwikkelrechten ontleen.

Bewoners en maatschappelijke organisaties worden betrokken in platforms. *Om mee te denken met voorbereiding en uitvoering zijn het A2-Buurtplatform en het A2-Bedrijvenplatform opgericht* (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2007).

Planvormingsproces:

Een interessant element van het planvormingsproces is de combinatie van infrastructuur- en vastgoedontwikkeling. Dit noopt tot een *gecombineerde aanpak van tracéwet, bestemmingsplan- en aanbestedingsprocedure* (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2006). Er is (daarom) een procesontwerp met drie parallel lopende trajecten opgesteld. Het combineren van de trajecten heeft ook geleid tot het samenwerken van de overheden die verantwoordelijk zijn voor de procedures. De gemeente is verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordeningsprocedure, de Ministeries van V&W en van VROM zijn verantwoordelijk voor de tracé/MER procedure en de gemeente en Rijkswaterstaat zijn verantwoordelijk voor de aanbestedingsprocedure. De projectorganisatie bestaat daarom uit een publiek publieke samenwerking tussen Rijkswaterstaat, de provincie Limburg en de gemeentes Maastricht en Meerssen.

Het planvormingsproces is vervolgens aangevangen met een startnotitie, waarna (op basis van inspraak) door de gemeenten de nota 'Ruimte rond de A2' is opgesteld. De nota bevat de *voorlopige inzet van de gemeente bij het A2-project* (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2004a).

De gemeente Maastricht wil met deze nota 'Ruimte rond de A2' helderheid geven over de ruimtelijke context van het A2-project en de manier waarop de infrastructuur kwalitatief in het stedelijk gebied kan worden ingepast. Tegelijkertijd wil de gemeente de nodige ruimte geven voor die creatieve, innovatieve ideeën vanuit de 'markt', die een meerwaarde geven aan het A2-project in Maastricht en een stimulans betekenen voor de realisatie daarvan (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2004b). De nota kan gekarakteriseerd worden als het naar buiten brengen van een visie, een nota van uitgangspunten.

Na de nota 'Ruimte rond de A2' is onderzoek uitgevoerd en zijn bewoners- en maatschappelijke organisaties geconsulteerd (om advies gevraagd). Dit heeft geleid tot 'één plan voor stad en snelweg'. Dat plan bevat de volgende onderdelen:

- Conclusies en aanbevelingen integraal A2-project Maastricht
- Onderzoek alternatieven en varianten A2-passage Maastricht
- Onderzoek ontsluiting bedrijventerrein Beatrixhaven vanaf A2

De conclusies en aanbevelingen, maar vooral de alternatieven en varianten maakten het noodzakelijk de volksvertegenwoordiging te betrekken in het maken van een keuze. Voor de tracéwet is op basis van het plan door de ministers van V&W en VROM een trechteringsbesluit genomen. Uiteindelijk is gekozen voor een alternatief waarbij de A2 voor een groot deel als tunnel onder de stad aangelegd wordt. De gemeenteraad heeft een besluit genomen over de ontsluiting van bedrijventerrein Beatrixhaven.

Na de besluiten was de weg vrij om meer commitment van elkaar te vragen. Er is toen (in 2006) een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de publieke partijen (private partijen zijn tot dan toe nog niet in beeld). In de samenwerkingsovereenkomst zijn *alle projectonderdelen, rechten, plichten en risico's voor realisatie van het project vastgelegd* (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2006). De projectorganisatie (die in opdracht van de publieke samenwerkingspartners werkt) had door de besluiten het mandaat (gecontroleerd door een bestuurlijke stuurgroep) om de concurrentiegerichtte dialoog te starten. De dialoog heeft tot doel om met marktpartijen te komen tot integrale plannen, *waarin een optimum is gevonden tussen de realisering, vormgeving en inpassing van het verkeerssysteem en het creëren en benutten van de kansen voor de omgeving* (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2007). Die dialoog is begonnen met een ambitiedocument en een vraagspecificatie vanuit de publieke samenwerkingspartners. Het plan dient te voldoen aan de eisen in de vraagspecificatie en degene die de meeste meerwaarde toevoegt, wint de aanbesteding en zal zijn plan kunnen realiseren (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2007). Na preselectie doorlopen drie marktpartijen, in concurrentie, in vier dialoogronden met de projectorganisatie een deel van het planvormingsproces. *Er wordt een backoffice met deskundigen georganiseerd, die snel antwoord geeft op de vragen en adequaat op de voorstellen reageert* (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2007). Bovendien wordt het resultaat van de derde dialoogronde (het concept integraal plan) blootgesteld aan consultatie van de bevolking en alle andere stakeholders. De projectorganisatie beoordeelt de consultatiereacties en geeft aan welke er verwerkt dienen te worden in de plannen. Het verwerken van de reacties leidt tot de definitieve plannen die zullen worden beoordeeld door de Gunningsadviescommissie, welke een gunningsadvies geeft. Criterium is welk plan de meeste meerwaarde geeft. Het advies is *zwaarwegend en wordt gevolgd door het bevoegd gezag tenzij dat van hen in redelijkheid niet kan worden verlangd* (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2007). In de adviescommissie nemen deskundigen zitting. Ook is er een Tenderboard met deskundigen betrokken bij de dialoog. De Tenderboard ziet toe op een correct verloop van het aanbestedingsproces.

Als er een keuze is gemaakt voor een integraal plan (en dus een marktpartij), wordt dit plan opgenomen in een (ontwerp)tracébesluit en een (ontwerp)bestemmingsplan. De keuze wordt gemaakt door de stuurgroep, waarin de bestuurders van de publieke organisaties zitting hebben. Op het (ontwerp)tracébesluit en het (ontwerp)bestemmingsplan is volgens de wet inspraak mogelijk.

Proceselementen

1. Initial agreement:

Er wordt eerst met betrokken publieke partijen afgestemd en een bestuursovereenkomst aangegaan, op basis van een gedeeld nationaal en regionaal belang. Vanaf het eerste moment trekken die publieke partijen samen op en committeren ze zich aan het project. Ze zijn immers wederzijds afhankelijk om hun belang gerealiseerd te zien. Ze werken uiteindelijk

samen op basis van een gezamenlijk ontwikkeld plan: 'één plan voor stad en snelweg'. De partijen gaan dan een samenwerkingsovereenkomst aan.

De reden voor de publiek publieke samenwerking is volgens Geurts uit nood geboren. Maastricht en de provincie hebben vanuit hun maatschappelijke taak/betrokkenheid de A2 willen aanpakken. Het duurde lang voordat het rijk dit ook als hun probleem wilde accepteren. Geurts geeft aan dat het noodzakelijk was eerst het rijk te overtuigen. Ze hadden al eens een tracéwetprocedure gestart in de tachtiger jaren. Deze is toen gestrand omdat het kabinet meer geld bij de Oosterscheldewerken moest doen. Ook A2 Maastricht is toen uitgesteld vanwege geldgebrek.

Daar hebben ze in Maastricht van geleerd dat ze de andere publieke partijen eerst moeten committeren (er moet geld op tafel komen). Ten tweede is probeert men nu niet meer zelf al publieke partijen de beste oplossing te vinden. Aannemers weten dat beter, vandaar dat deze vroeg worden betrokken in het ontwikkelproces. Rond 2001-2002 is daarom de voorkeur gegeven aan een pps.

Pas later worden marktpartijen betrokken om hun kennis/informatie en geld in te zetten. Nadat drie private partijen een (niveau) masterplan hebben aangeleverd, in dialoog met de publieke samenwerkingspartners, wordt een keuze gemaakt voor één private partij en committeren publiek en privaat zich in een alliantiecontract aan het project. Zoals het er nu uitziet, wordt het een joint venture, waarin de projectorganisatie met 1 entiteit (1 vanwege de verantwoordelijkheidsvraag) gaat samenwerken.

2. Mandates:

Doordat de publieke partijen samen optrekken, is het mogelijk om procedures ook gelijk op te laten gaan (vervlechten). Mandates zijn goed inzichtelijk gemaakt in een helder procesontwerp en worden tijdens het aanbestedingsproces gecontroleerd door de Tenderboard. In het procesontwerp is duidelijk wanneer en door wie welke besluiten genomen moeten worden.

Bij de A2 Maastricht heeft men te maken met de tracéwet, aanbestedingsreglementen en de WRO. De minister van V&W een trechteringsbesluit genomen. Dat betekent dat er vroegtijdig in het proces 1 alternatief bepaald wordt, zodat allerlei theoretisch haalbare alternatieven niet tot in den treuren uitgezocht hoeven te worden. Voor de A2 Maastricht is besloten in te zetten op het alternatief van ondertunneling. Het trechteringsbesluit was bepalend voor de start van de vervlechtingsprocedure. Marktpartijen willen namelijk ook zekerheid over wat de opdrachtgever wil. Door het trechteringsbesluit is de richting op hoofdlijnen bepaald. Hiervan wordt niet meer afgeweken.

3. Mission/vision in relation to stakeholders

Het gemeentebestuur van Maastricht is van mening dat de bevolking recht heeft op informatie. Geurts noemt de omgeving 'amor', onvoorspelbaar. Om daar toch enige sturing aan te geven, heeft men getracht de stakeholders te institutionaliseren. Eerst is benoemd wat de belangrijkste stakeholders zijn. Daarmee is overleg aangegaan, bedoeld om wind uit de zeilen te nemen en een vertrouwensbasis op te bouwen.

Bewoners en het bedrijfsleven hebben zich allebei verenigd in een platform, hetgeen de communicatie eenvoudiger maakt (twee aanspreekpunten, in plaats van vele). Deze platforms worden geconsulteerd (en mogen soms adviseren) op basis van de volgende documenten:

- Startnotitie; infrastructuur (wettelijk verplicht startdocument volgens de tracéwet)
- Nota van uitgangspunten; gebiedsontwikkeling (nota 'Ruimte rond de A2')
- Integrale visie vanuit alle publieke partners (Eén plan voor stad en snelweg)
- Concept integraal plan (na dialoofase 3 in de aanbestedingsfase)

Zij kunnen hun mening geven over de gepresenteerde plannen. Verder bestaat het wettelijk vastgelegde recht op inspraak bij ter inzagenlegging van het (ontwerp)tracébesluit en het (ontwerp)bestemmingsplan.

Relevante publieke stakeholders zijn dus vanaf het allereerste begin betrokken en zijn partners in de ontwikkeling. De bestuurders van de publieke stakeholders vormen een stuurgroep die formeel de besluiten neemt. De gemeenteraad is

voor de gemeente een belangrijke stakeholder, omdat die formeel de beslissingen neemt. Om de Raad op de hoogte te houden van de ontwikkelingen is een informele werkgroep opgericht die eens in de zoveel tijd geïnformeerd wordt.

Private partijen worden na duidelijkheid over de visie en ambitie betrokken om hun middelen in te zetten. Op die manier kan verdere planvorming plaatsvinden tot een masterplan. Vanaf het masterplan wordt één private partij (een consortium) geëngageerd aan het project. Eerst treedt de marktpartij dus op als adviseur, later als partner.

Bewoners(organisaties) en maatschappelijke organisaties worden, na elk formeel gepresenteerd document, geconsulteerd. Dat is meer dan wettelijk verplicht is, maar het staat de publieke partijen vrij om af te wijken van de consultatiereacties.

4/5. External (environment, OT) and internal (organization, SW):

De projectorganisatie is eigenlijk ingericht naar de belangrijkste strategische kwesties. Er zijn 5 taakvelden:

- Gebiedsontwikkeling (één taakveld infrastructuur en één taakveld vastgoed)
- Contracteren (aanbesteding)
- Planologie
- Bedrijfsvoering (planeconomie, risicomanagement, planning & control)

Het vinden van strategieën voor de strategische kwesties wordt heel bewust verdeeld tussen marktpartijen en publieke partijen. Publieke partijen zijn sterk in omgevingsmanagement en private partijen hebben veel kennis van hoe de technische problemen op te lossen. Dit zou leiden tot betere en/of snellere oplossingen.

6. Identification of strategic issues:

In het kader van de Tracé/MER-studie worden effecten onderzocht. Gedurende het hele proces worden adviseurs ingezet om onderzoek te doen. Ze doen onderzoek naar effecten van verschillende oplossingen voor strategische kwesties. Strategische kwesties worden duidelijk in het visiedocument, nota 'Ruimte rond de A2'. De belangrijkste strategische kwesties zijn (Projectorganisatie A2 Maastricht, 2004):

- Verbeteren van de doorstroming
- Verbeteren van de bereikbaarheid van de stad
- Verbeteren van de leefbaarheid van de buurten
- Opheffen van de filevorming voor Geusselt
- Opheffen van barrièrewerking van de A2-stadstraverse
- Verbeteren van de oversteekbaarheid
- Verminderen van het sluipverkeer door woonbuurten
- Verbeteren van de verkeersveiligheid

Er kan gesteld worden dat het ook noodzakelijk is om inzicht te hebben in strategische kwesties (vraagspecificatie en het ambitiedocument) om een goede uitvraag te doen voor de aanbesteding middels concurrentiegericht dialogo. Het moet duidelijk zijn waar men naar op zoek is (wat de problemen zijn) en wat de kaders zijn waarbinnen dat moet gebeuren.

7. Strategy development:

Binnen het planvormingsproces A2 Maastricht hebben publieke stakeholders een grote rol in het bepalen van de hoofdlijnen van de oplossingen (lange termijn strategieën, missies, doelen, de essentie). Dit komt voort uit de wederzijdse afhankelijkheid en het feit dat ze ook investeren (meerdere middelen) in de strategieën. Bij het invulling geven aan de strategieën is de expertise van de markt benodigd, die daartoe beter in staat is. Om zelf de regie te houden als publieke partijen, de voorgeschreven procedures in acht te nemen en toch in een vroeg stadium de marktkennis te benutten, is gebruik gemaakt van de concurrentiegericht dialogo. Vanwege het vastgestelde budget kan er daadwerkelijk op kwaliteit geconcentreerd worden.

8. Description of the organization in the future:

Op hoofdlijnen wordt door de publieke partijen aangegeven waar het project in zal moeten slagen. Dit is een gezamenlijk einddoel, waarbij de partijen ook op hoofdlijnen aangeven wat de criteria voor succes zijn (toepisen en wensen). Het

oplossen van de strategische kwesties (topeisen) is bijvoorbeeld criterium voor succes (het verbeteren van de doorstroming op de A2). Het einddoel wordt dus op hoofdlijnen al vroeg in het proces, door de samenwerkende publieke partijen, wereldkundig gemaakt. Dit is volgens Geurts nodig om verschillende partijen enthousiast te krijgen voor het einddoel (sponsors, boegbeelden). Ook is het erg handig steeds te kunnen terugvallen op de rode draad, de hoofdlijn.

De private partijen moeten in de aanbesteding aantonen dat hun plan de strategische kwesties kan oplossen. Daarnaast worden ze beoordeeld op de meerwaarde die ze kunnen bieden met een integrale aanpak. Het einddoel, dat op hoofdlijnen door de publieke partijen was geformuleerd, wordt door private partijen verder gedetailleerd. Ook geven private partijen aan hoe zij denken het einddoel te bereiken. De private partij die de hoofdlijnen het beste invult, krijgt de mogelijkheid een alliantie aan te gaan met de publieke partijen. Vervolgens kan er nog onderhandeld worden, zodat de uiteindelijke strategie een gezamenlijke is.

Resultaat:

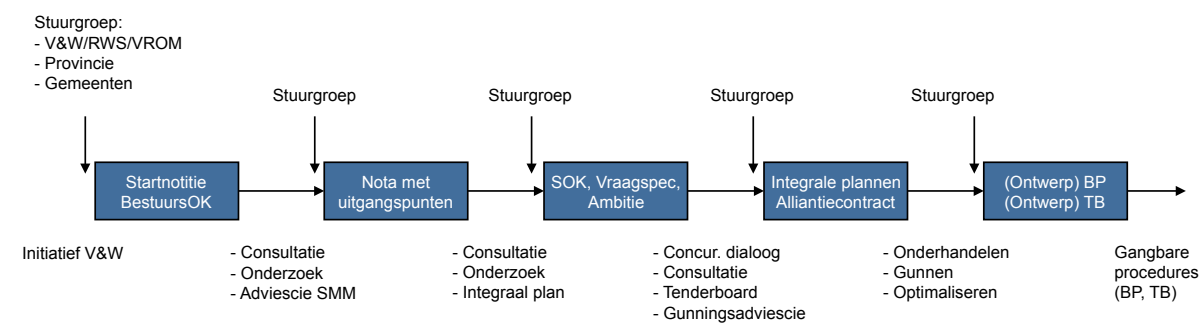
Er is sprake van een (indrukwekkend en helder) procesontwerp. Geurts heeft er het volste vertrouwen in dat dit proces voor realisatie van de topeisen gaat zorgen. Het proces is de maatwerkoplossing voor dit project. Een procesontwerp zal voor ieder project anders zijn, aldus Geurts.

Het is erg belangrijk om in de top steun te hebben (bestuurlijk). Dat begint met een goed maatschappelijk motief. Die topmensen (spokesmen, sponsors, boegbeelden) moeten geloven in het goede motief en ervoor willen gaan.

Wat er goed gegaan is bij A2 Maastricht, is de gezamenlijke projectorganisatie van de 4 partijen. Eerst zijn compromissen gesloten om tot een gezamenlijk belang te komen, een rode draad, waar iedereen zich in kan vinden en waar men op terug kan vallen. Hoewel er veel geïnvesteerd moet worden in dat proces, komt er een optimaler belang uit naar voren (win/win en er ontstaat vertrouwen in elkaar). Het duurt wel lang om verwachtingen en doelen af te stemmen, maar volgens Geurts is dit noodzakelijk. Ook van mensen persoonlijk moeten verwachtingen en doelen afgestemd worden, niet alleen van organisaties!

Net als het ontwerpprincipe van De Bruijn et al (1999) noemt Geurts de succesfactor om goede mensen, met mandaat, als vertegenwoordiger neer te zetten in de projectorganisatie. Het is ook belangrijk de projectorganisatie klein te houden (flexibel) en te zorgen voor een gezonde combinatie tussen eigen mensen en deskundigen (niet teveel deskundigen).

Planvormingsproces schematisch weergegeven:



Bijlage 6 Succesfactoren van de geanalyseerde cases

In de interviews met projectleiders is een aantal succesfactoren genoemd. Knelpunten waren volgens de projectleiders (nog) niet te identificeren. Hooguit dat er altijd een groep zou zijn die tegen de ontwikkeling is. Onderstaande opsomming bevat de belangrijkste succesfactoren uit de planvormingsprocessen.

- Een succesfactor is om te bezien wát ervoor nodig is om ervoor te zorgen dat relevante stakeholders vóór de plannen zijn (te bepalen middels een stakeholderanalyse).
- Flexibiliteit behouden in het ruimtelijk plan, zodat er op bepaalde punten nog kan worden toegegeven aan eisen en wensen van stakeholders (die al dan niet later pas de kop op doen). Integraal beschouwen van meerdere plannen biedt mogelijkheid om uit te leggen dat er elders in het plan compensatie gerealiseerd wordt.
- Vroegtijdig commitment aan een gezamenlijk belang, zowel met publiek als privaat. Hoewel er veel geïnvesteerd moet worden in dat proces, komt er een optimaler belang (hogere kwaliteit) uit naar voren. Risico's die optreden worden vanuit dat gezamenlijk belang efficiënter beoordeeld en opgelost, omdat de partijen niet tegenover elkaar staan (ieder vanuit hun eigen belang), maar naast elkaar vanuit een gezamenlijk belang. Bij pps doet de gemeente er volgens Severens verstandig aan om te bezien of haar belang daarmee gediend wordt. Er moeten wel revenuen zijn voor het eigen handelen. Soms kan traditioneel handelen meer opleveren.
- Een actieve opstelling van de gemeente is belangrijk. Het verwerven door de gemeente in het plangebied, komt de snelheid in het planvormingsproces ten goede.
- Het zorgen voor schaarste, door ontwikkelingen niet gelijktijdig te laten plaatsvinden.
- De gemeente zou er verstandig aan doen stakeholders op de hoogte te houden van waarmee ze bezig is. Wat betreft belangengroeperingen zijn er altijd die tegen zijn en tegen blijven. Uitleggen wat hun rol in het traject is, blijkt tot minder weerstand te leiden.
- Het is erg belangrijk om in de top steun te hebben (bestuurlijk), in verband met besluitvorming. Dat begint met een goed maatschappelijk motief. Die topmensen (spokesmen, sponsors, boegbeelden) moeten geloven in het goede motief en ervoor willen gaan.
- Goede mensen, met mandaat (volmacht), als vertegenwoordiger neer te zetten in de projectorganisatie. Het is ook belangrijk de projectorganisatie klein te houden (flexibel) en te zorgen voor een gezonde combinatie tussen eigen mensen en deskundigen (niet teveel deskundigen).
- Trekkers (zoals het Paleis van Justitie in aangrenzend deelgebied van het Paleiskwartier) zijn erg belangrijk omdat ze overige vestigers aantrekken.

Bijlage 7 Geïnterviewde personen binnen ambtelijke organisatie

Sector Stadsontwikkeling:

1. Jan Buitink (projectleider Avenue2, afdeling projectmanagement)
2. Eef van Voorst en Rob Temme (hoofd afdeling Verkeersplanologie resp. senior beleidsmedewerker)
3. Jos Braakhuis (Senior beleidsmedewerker Economische Zaken)
4. Piet Jan den Dikken (beleidsmedewerker Economische Zaken)
5. Johan Klaazen (teamleider externe veiligheid, afdeling milieu)
6. Theo Meijer (hoofd afdeling Wonen en Grondzaken)
7. Cees van Aalst en Koos van der Zouwe (strategen afdeling Strategische Beleidsontwikkeling)
8. Marth Zwikker (jurist afdeling Wonen en Grondzaken)

Sector Stadsbedrijven – afdeling wijkmanagement:

9. Peter Willekens (wijkmanager o.a. Hintham, oud wijkmanager Rosmalen)
10. Paul Hilgers (huidig wijkmanager Rosmalen, oud wijkmanager o.a. Hintham)
11. Frank van Berkel (wijkmanager Noord, Noord-westzijde A2)

Andere strategie-afdelingen (dus niet van sector stadsontwikkeling):

12. Harrie van Haren (manager strategie, sector Cultuur Welzijn Sociale zaken)
13. Anneke Krop (manager strategie, sector Stadsbedrijven)
14. Jan van den Heuvel (hoofd van Bureau Onderzoek en Statistiek, sector Financiën ICT en Belastingen)

Ondervraagde deskundigen binnen de sector Stadsontwikkeling, die specifiek op hun kennisgebied zijn ondervraagd:

15. Sandra Broos- Van Wijk (deskundige Europese subsidie, afdeling Strategische Beleidsontwikkeling)
16. Marth Zwikker (teamleider Uitgifte/ juridische zaken, afdeling Wonen en Grondzaken)

Bijlage 8 Overzicht belang en macht in tabelvorm

#	Stakeholder	Doel/Belang		Soort macht o.b.v. hulpbronnen		
		Algemeen	T.a.v. Avenue2	Coercive	Utilitarian	Normative
1	Min VROM	Woningen, bundeling van verstedelijking, duurzaamheid, niet ten koste van milieu	Bundeling van verstedelijking, duurzaamheid, niet ten koste van milieu	Autoriteit, Legitimiteit	Geld, Kennis/informatie	
2	Rijksgebouwen-dienst (RGD)	Huisvesten rijksoverheidsdiensten	Afhankelijk van vraag naar vastgoed vanuit rijksoverheden	Autoriteit	Geld, Kennis/informatie, kunnen aan grond komen (van V&W)	
3	Min LNV	Natuurontwikkeling, rode en groene ontwikkelingen met elkaar in balans	Balans met groene geleidingszone	Autoriteit, Legitimiteit	Geld, Kennis/informatie	
4	Min EZ	Benutten van regionale economische kansen	Drie segmenten: high tech systemen & materialen, food & nutrition, life science & medische technologie	Autoriteit, Legitimiteit	Geld, Kennis/informatie	
5	Min V&W	Goed functioneren van rijksinfrastructuur in samenhang met het gebied	Gebied ontwikkelen in samenhang met rijksinfrastructuur (A2, ZWV, spoor Nijmegen - 's-Hertogenbosch)	Autoriteit, Legitimiteit	Geld, Kennis/informatie	
6	RWS	Uitvoeren beleid V&W (infra- en verkeersmanagement)	Terughoudend t.o.v. extra aansluiting A2, werk met werk maken	Autoriteit	Grond, Geld, Kennis/informatie	
7	Provincie NB	Zorgvuldig ruimtegebruik (zuinig ruimtegebruik, concentratie), ontwikkelopgave	Zorgvuldig ruimtegebruik, deel van ontwikkelopgave realiseren	Autoriteit, Legitimiteit	Geld, Kennis/informatie	
8	Regiogemeenten (Waalboss, 5 sterrenregio)	Intensief ruimtegebruik, gezamenlijk invulling geven aan ruimtelijke opgave provincie (vnl. bedrijventerrein)	Voorzieningen van regionale betekenis, complementariteit, deel van ruimtelijke opgave realiseren			Steun
9	BrabantStad	Stedelijkheid en groen, bereikbaarheid, aantrekkelijk cultureel klimaat (topvoorzieningen), kennis en innovatie	Gelijk algemeen belang + complementariteit aan het stedelijk netwerk		Geld, Kennis/informatie	Steun
10	ProRail/NS	Infrastructuur en stations mogelijk maken samen met decentrale overheden + exploitatie (NS)	Evt. station moet binnen dienstregeling passen, voldoende extra instappers, exploiteren stations-voorzieningen	Autoriteit	Geld, Kennis/informatie	
11	Waterschap Aa en Maas	Waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit (via watertoets)	Voornamelijk groene geleidingszone, maar Avenue2: duurzaam omgaan met water	Autoriteit, Legitimiteit	Kennis/informatie	
12	Bewoners	Woningwaarde, ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid (geluid, lucht, veiligheid e.d.)	Gelijk algemeen + goede verbindingen langzaam verkeer Oost-West, ontsluitings-problematiek, geen overlast, betrokkenheid		Kennis/informatie	Steun
13	Ondernemers	Winst en continuïteit, zo min mogelijk concurrentie	Complementariteit, extra mogelijkheden, extra klanten		Kennis/informatie	Steun

#	Stakeholder	Doel/Belang		Soort macht o.b.v. hulpbronnen		
		Algemeen	T.a.v. Avenue2	Coercive	Utilitarian	Normative
14	Landbouw	Winst en continuïteit	Huidig gebruik = agrarisch, willen beroep voortzetten, betrokkenheid			Steun
15	Natuur- en milieuoorganisaties	Behouden en ontwikkelen van natuurwaarden, gezonde veilige leefomgeving	Groene geleidingszone en Kloosterstraat i.r.t. Avenue2, lucht/geluid/externe veiligheid, betrokkenheid		Kennis/informatie	Steun
16	Heemkundekringen	Behouden van historisch erfgoed	Behoud en inpassing van stelling van Hintham (uit 1629)		Kennis/informatie	Steun
17	Verkeer- en vervoerorganisaties	Bereikbaarheid, verkeersproblematiek voor zijn	Goede verbindingen langzaam verkeer Oost-West, incorporeren goed OV, betrokkenheid		Kennis/informatie	Steun
18	Media	Winst en continuïteit; informatie, nieuws	Dicht op het nieuws, geen inhoudelijk belang	Autoriteit	Kennis/informatie	
19	Woningstichting De Kleine Meierij	Betaalbare woningen en woondiensten, ruimtelijke kwaliteit	Vergelijkbare belangen met bewoners, maar ook met ontwikkelaars/investeerdere	Legitimiteit, autoriteit	Grond, geld, kennis/informatie	
20	Beheersmaatschappij Rosmalen III BV (Heijmans)	Winst en continuïteit; bouwwerkzaamheden en vastgoedontwikkeling	Vastgoed ontwikkelen (zelf bouwen) en verkopen/verhuren, hoge vastgoedwaarde	Autoriteit	Grond, geld, kennis/informatie	
21	Aannemers-bedrijf P. Hoedemakers en Zonen BV	Winst en continuïteit; bouwwerkzaamheden	Bouwen (al dan niet risicodragend)	Autoriteit	Grond, kennis/informatie	
22	Projectontwikkelaars/investeerdere	Winst en continuïteit; vastgoed ontwikkelen en verkopen/verhuren	Vastgoed ontwikkelen en verkopen/verhuren, hoge vastgoedwaarde		Geld, kennis/informatie	
23	Overige grond-eigenaren	Wonen, agrarisch beroep uitoefenen	Of zo hoog mogelijke opbrengst, of huidig gebruik voortzetten (al dan niet elders)		Grond	
24	Adviseurs/ experts	Winst en continuïteit; adviseren, begeleiden processen/projecten	Adviseren, begeleiden proces/project, kennisontwikkeling		Kennis/informatie	Steun
25	Makelaars	Winst en continuïteit; vraag en aanbod bijeen brengen	Hoge vastgoedwaarde, makkelijk af te zetten vastgoed		Kennis/informatie	

Bijlage 9 Geïnterviewde stakeholders

1. Marion Greidanus (Provincie Noord-Brabant, coördinator 's-Hertogenbosch)
2. Kees Hansma (Ministerie van VROM, accountmanager Brabant/Limburg)
3. Henk Looyestijn (Ministerie van EZ, coördinator Regio Zuid)
4. Hans Latour en Bert Kappe (RWS – Dienst Noord-Brabant)
5. Conny Olivier (ProRail, Projectcoördinator Spoorontwikkeling)
6. Myrna Spil (Gemeente Tilburg, Stratege stadsontwikkeling)
7. Karel van Dijk (Gemeente Eindhoven, Strateeg stadsontwikkeling (Brainport))
8. Pim Bosch (Heijmans, ontwikkelaar(s) met vastgoedpositie)
9. Felix van den Nieuwendijk (Wijkraad 't Ven, bestuurslid)
10. Piet Spierings (Wijkraad Hintham, voorzitter)
11. Tinie Bertrums (Hartje Den Bosch, Binnenstadondernemers, bestuurslid)
12. Marc Hoedemakers (Bos-H, ondernemersvereniging, bestuurslid)
13. NVM Makelaars (Esther van der Veer, Naber Makelaars nieuwbouwbegeleiding)

Bijlage 10 SWOT-tabel

Strengths	Weaknesses
's-Hertogenbosch: 1. Centraal gelegen in Nederland, gunstige economisch-geografische ligging 2. A2 is door het Rijk aangemerkt als een triple A verbinding die van vitaal belang is voor de Nederlandse economie 3. Hoofdstad van provincie Noord-Brabant 4. Hoge kwaliteit kantorenmilieus, weinig leegstand 5. Hoog gewaardeerd ondernemingsklimaat (door de ondernemers) 6. Den Bosch is dienstestad (handel en zakelijke dienstverlening), zakelijke dienstverlening sterke economische groeier 7. Goed in ICT, momenteel ook groei en nieuwbouw 8. Centrumfunctie voor de regio (verzorgingsgebied) 9. Sterke werkgelegenheidsfunctie (grote inkomende pendel) 10. Omvangrijk en gevarieerd winkelapparaat 11. Aantrekkelijke, historische binnenstad 12. Sterke cultureel historische identiteit 13. Toerisme: zesde stad van Nederland 14. Topsportstad 15. Sterk onderwijsprofiel in MBO en HBO 16. Medische sector goed vertegenwoordigd 17. Relatief hoog inkomensniveau bevolking 18. Relatief jonge bevolking 19. Rijk scala aan evenementen 20. Goed gebruikte transferia 21. Interactieve bestuursstijl 22. Gemeente heeft goede communicatiekanalen 23. Ervaring met PPS (o.a. Paleiskwartier) 24. Stad straalt ambitie uit (grote projecten) Avenue2: 25. Multimodale bereikbaarheid (A2/A59, ZWV, spoor) 26. Zuid-Willemsvaart (gelegen aan het water) 27. Groene geleedingszone (ingesloten door groene zone) 28. Hoogteverschillen (A2, spoor) 29. Nabij binnenstad gelegen 30. Nauwelijks beperkingen vanuit beleid	's-Hertogenbosch: 31. Geen/nauwelijks meer uitbreidingsmogelijkheden 32. Matige bereikbaarheid en ontsluitingsproblemen 33. Onbalans op de woningmarkt (spanning; overvraag bij starters, vestigers, senioren) 34. Tekort aan bedrijvenlocaties 35. Beperkt aantal beeldbepalende bedrijven (zoals hoofdkantoren of grote ondernemingen) 36. Politieke sturing door gemeenteraad (die overigens erg gefragmenteerd samengesteld is) 37. Matige waardering van het actief betrekken bij gemeentelijke plannen 38. Populaire cultuurvormen voor jongeren matig ontwikkeld 39. Horeca-aanbod voor jongeren nog beperkt Avenue2: 40. Beperkt plangebied (qua oppervlak) 41. Weinig kantooroppervlakte gepland (financiële drager) 42. Nu rommelige, open zone, agrarisch gebruik 43. Nauwelijks cultuurhistorische waarden 44. Tweedeling van gebied door spoorse doorsnijding 45. Het gebied is nog niet klaar om 'morgen te beginnen' 46. Afhankelijkheid van NS/ProRail/V&W i.v.m. station 47. Afhankelijkheid van V&W/RWS i.v.m. extra aansluiting A2 48. Afhankelijkheid overige overheden i.v.m. legitimiteit, geld, kennis, steun 49. Belofte complementariteit binnenstad 50. 'Markt' heeft afgelopen jaren niet actief gereageerd 51. Er is nog geen concept, programma, eenduidige ambitie

Opportunities	Threats
's-Hertogenbosch: 52. Verbinden van 's-Hertogenbosch en Rosmalen 53. Combinatiebezoek met binnenstad, toerisme 54. Constante vraag naar kantoren/bedrijventerrein 55. Senioren zijn kansrijke doelgroep (qua toerisme, extra zorgbehoefte) 56. Aanzienlijke verbeteringen in regionale en lokale infrastructuur afgelopen jaren -> betere bereikbaarheid 57. Regionale samenwerking (BrabantStad, Waalboss) 58. Uitbouwen kenniseconomie (geografische ligging, al aanwezige innovatieve bedrijven (17%), onderwijscluster, organiserend vermogen) 59. Internationaliseringstrend (aantrekken internationale bedrijven) Avenue2: 60. Gemeente heeft veel grondposities 61. Voorzieningen aanwezig voor overkluizing A2 62. Meervoudig ruimtegebruik 63. Integraal ontwerp, integrale ontwikkeling (ZWV, groene geleedingszone) 64. Aansluiting op A2 65. (Intercity)Station 66. Aantakken aan HSL-netwerk 67. Transferium (ontlasten binnenstad) 68. Snelle verbinding met binnenstad 69. Mogelijkheid tot landmarks (hoogbouw) 70. Mogelijkheid tot etalagefunctie 71. Kan iets toevoegen aan de stad dat er nog niet is 72. Balans tussen werk/vrije tijd creëren 73. Theater/productiecentrum v/d Ende 74. Woonboulevard wil uitbreiden 75. Kloosterstraat had 'handel' in programma 76. Kunt schaa sprong maken middels voorzieningen 77. Duurzaam (parkmanagement) 78. Kunt inspelen op behoefte van stakeholders 79. Nauwelijks maatschappelijke tegenstand 80. (Wordt gezien als) brenger van verkeersoplossingen in de stad 81. Er is nog geen sprake van urgentie 82. Bevindt zich nog in initiatieffase, kunt nog veel kanten op	's-Hertogenbosch: 83. Barrièrewerking A2 en Zuid-Willemsvaart 84. Toenemende afzijdigheid van bewoners en minder participatie 85. Moet ook ruimte bieden aan bedrijven uit eigen stad 86. Vergrijzing, afname beroepsbevolking, afname vraag naar kantoren 87. Andere gebieden herbergen al veel voorzieningen (Health/food, onderwijs, openbaar bestuur, justitie, sport, Brabanthallen, cultuur, megabioscoop, detailhandel), bijna niets nieuws te verzinnen 88. Restrictief kantorenbeleid (kans dat bedrijven aan neus voorbij gaan, omdat ze niet willen wachten) 89. Houding in Den Bosch is: menselijke maat 90. Momenteel veel andere projecten gaande in stad (tekortschietende capaciteit ambtelijke organisatie) Avenue2: 91. Gewoon weer een snelweglocatie worden, i.p.v. iets speciaals 92. Kloosterstraatdiscussie invloed op programma Av2 93. Milieukwaliteit en externe veiligheid (waaronder beperking voor woonfunctie) 94. Ontsluiting (is nu al een probleem) 95. Concurrentie huidige detailhandel in stad 96. Sobere ontwikkeling van nieuwbouw en sobere inrichting openbare ruimte 97. Langdurige procedures rond aansluiting en station 98. Concurrentie van locaties in de regio (Eindhoven Brainport, Tilburg mega-mall) 99. Economische conjunctuur (uitstel belangrijke infrastructuur, uitblijven vraag naar kantoren) 100. Verkeersveiligheid als bedreiging van etalagefunctie 101. Scheiding van functies in het gebied 102. Met weinig wonen wordt het doods gebied 103. Binnenhalen suboptimale partij door bestuurder 104. Te hoge verwachtingen van stakeholders 105. Cliëntelisme (eenzijdige aandacht) 106. Maatschappelijke weerstand 107. Media die informatie verdraait/verkeerd publiceert 108. Financieel onhaalbaar

Bijlage 11 Workshopprotocol

Workshop Avenue2

Avenue2 bevindt zich op een tijdstip in de tijd. De vraag is nu hoe verder te gaan. De gemeente staat voor een aantal belangrijke vraagstukken. Die vraagstukken hebben te maken met de afstemming van de interne en externe omgeving op elkaar (afstemmen van ambities en mogelijkheden/middelen). Iets is intern als de organisatie er controle over heeft, en iets is extern als de organisatie er geen controle over heeft. Er is een aantal opties om met die kwesties om te gaan. Die opties worden begrensd door enkele randvoorwaarden en aan elke optie kleven voor-/nadelen en gevolgen. Gevolgen kunnen weer leiden tot nieuwe vraagstukken. In het afstudeeronderzoek zijn de vraagstukken, keuzemogelijkheden, voor-/nadelen en gevolgen al in concept in beeld gebracht. Als hulpmiddel daarbij is strategische planvorming gebruikt.

Doelstelling

Het is niet van belang samen één oplossing te bepalen voor inrichting van het planvormingsproces van Avenue2, maar het is van belang om samen alle mogelijke oplossingen (en de voors en tegens) te bekijken. Zodoende kunnen de deelnemers inzicht krijgen in de kwesties, de keuzemogelijkheden en gevolgen bij het project Avenue2. Zo kan in het kader van dit onderzoek het toepassen van een procesmodel op deze concrete case geëvalueerd worden. Er is voor de workshop gekozen als onderzoekstechniek omdat dit de geëigende techniek is waarmee op een interactieve manier inzicht kan worden verkregen, inhoudelijk en procesmatig. Dit wordt bereikt door vanuit verschillende invalshoeken te exploreren en te discussiëren. Als resultaat kan er aangegeven worden welke keuzemogelijkheden, met bijbehorende voor-/nadelen en gevolgen, onderscheiden worden door de deelnemers en of het voorgestelde procesmodel (manier van werken) aanslaat in deze organisatie. Op basis daarvan kan eventueel herontwerp plaatsvinden van het geheel van mogelijke strategieën.

Tijdstip en locatie

De workshop vindt plaats op 30 juli 2008, van 13:00 tot 17:00 uur in vergaderkamer 8 van het stadskantoor te 's-Hertogenbosch.

Belangrijke kwesties

Het belangrijkste vraagstuk dat momenteel bij de gemeente leeft, is het volgende:

- Wat kunnen/moeten/willen we in Avenue2 bouwen? Oftewel: welke ambities zouden we kunnen en willen nastreven?

De kwesties die dat vervolgens met zich meebrengt, zijn:

- Hoe om te gaan met de stakeholders in het planvormingsproces?
- Wanneer (vanaf welk aanvangsmoment) in het planvormingsproces zou omgang met stakeholders kunnen plaatsvinden?
- In het geval dat de gemeente ervoor zou kiezen om samen te werken met private stakeholders, op welke manieren kunnen die dan geselecteerd worden?
- Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente graag regie wil voeren in het project. Welke mogelijkheden heeft ze om haar regierol in te vullen (en wat zouden die mogelijkheden betekenen voor de implementatie van het plan)?

Aanwezigen

1. Jan Buitink (Projectleider Avenue2)
2. Jos Braakhuis (Economische Zaken)
3. Eef van Voorst (Openbare Ruimte en Verkeer)
4. Cees van Aalst (Strategische Beleidsontwikkeling)
5. Koos van der Zouwe (Strategische Beleidsontwikkeling)
6. Inge de Kort (Universiteit Twente)
7. Luc Grooten (Student)

Rol

Deelnemer
Deelnemer
Deelnemer
Deelnemer
Gespreksleider
Participatief observator
Secretaris/facilitator

Rollen

Deelnemer

Vier medewerkers, voor wie het beleidsvoorbereidende workshop bedoeld is, vormen de deelnemers. Deze medewerkers vertegenwoordigen vier verschillende belangen (in de ambtelijke organisatie). Hun rol zal zijn het voeren van een discussie/dialogoog waardoor vanuit hun verschillende functies de verschillende belangen (niet alleen binnen de gemeente) naar voren komen. Zodoende worden de keuzemogelijkheden vanuit verschillende invalshoeken gezien. Ze hoeven zich niet voor te bereiden op de workshop.

Gespreksleider

De gespreksleider is de regisseur van de workshop. In principe zal een gespreksleider zich als neutraal persoon opstellen die boven de inhoudelijke discussie kan uitstijgen om objectief te kunnen resumeren. In dit geval is hij ook inhoudelijk deskundig, waardoor hij (actief) kan en mag interveniëren om de keuzemogelijkheden, voor-/nadelen en gevolgen zo helder mogelijk te krijgen. De gespreksleider introduceert iedereen voorafgaand aan de workshop en zorgt er ook voor dat eenieder zijn of haar inbreng heeft in de discussie. Tot slot bewaakt hij het aspect tijd (de agenda).

Observator

Degene die deze rol vervult, gedraagt zich in principe als *deelnemer*, maar heeft geen inhoudelijk belang ten aanzien van keuzemogelijkheden en gevolgen ervan. De observator doet mee in de discussie en draagt daarmee bij aan het inzicht van de *deelnemers* en aan haar eigen inzicht in deze manier van werken (en of die aanslaat). Ze wordt gevraagd om na de workshop, op grond van haar observatie, de workshop te evalueren.

Secretaris

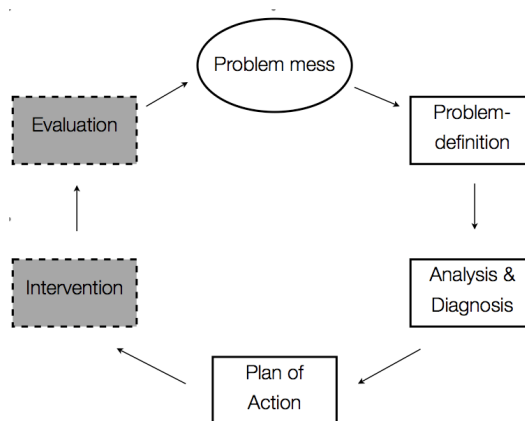
De secretaris is de verslaggever van de workshopresultaten. De secretaris houdt bij wat er gezegd wordt en noteert op een flap-over de overwegingen en resultaten van de discussie. Hij bemoeit zich niet direct inhoudelijk met de discussie, maar zal bijvoorbeeld wel vragen of hij zaken goed heeft begrepen of opgeschreven. Hem wordt de mogelijkheid opengehouden om te reageren op de discussie (als *deelnemers* een strategische kwestie niet goed begrepen hebben). Enkele dagen na de workshop zorgt de secretaris voor een terugkoppeling naar de *deelnemers*.

Facilitator

De facilitator zorgt ervoor dat aan alle voorwaarden is/wordt voldaan om de discussie te kunnen voeren. Hierbij horen niet alleen de zaal, een flap-over en de uitnodigingen, maar ook de inleiding door middel van een presentatie en de toelichting van de vraagstukken (strategische kwesties). De facilitator heeft ook geen inhoudelijke rol in de discussie. Na zijn toelichting neemt de gespreksleider het steeds over.

Functie van de workshop binnen het afstudeeronderzoek

Om de termen van de regulatieve cyclus te spreken, zijn de probleemdefinitie, analyse & diagnose en mogelijke plannen van actie (planvormingsbenaderingen) beschreven. De workshop dient met name als simulatie van de fase interventie. Het doel is om te testen (evalueren) of de gekozen aanpak (strategische planvorming) op gevolg kan rekenen binnen de ambtelijke organisatie. Zodoende kan voor de case Avenue2 de regulatieve cyclus compleet gemaakt worden. Anderzijds is het doel om de geïdentificeerde keuzemogelijkheden te verifiëren.



Figuur 33: Regulatieve cyclus van het onderzoek

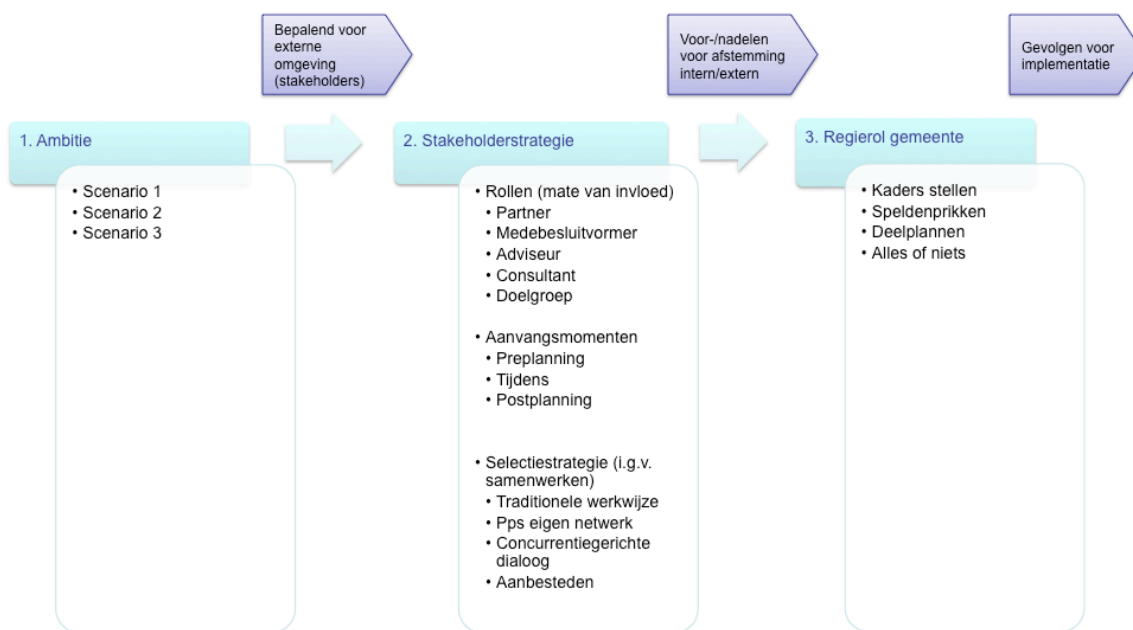
Structuur van de workshop

All participants should be capable of understanding: 1. why is this process needed?, 2. what form of resolution is required?, 3. How will the group work toward a solution?, 4. how will decisions be made?, 5. What is the schedule, 6. Who will receive and act on the final product? (Godschalk et al. 1994 in Silva et al, 2006).

Cruciaal is dus dat eerst het doel van de workshop goed wordt uitgelegd, zodat de deelnemers dit doel gaan nastreven tijdens de workshop en de workshop het gewenste resultaat oplevert. Alle deelnemers moeten volgens Godschalk et al (1994 in Silva et al, 2006) een *shared sense of purpose* hebben. Vervolgens dient men de workshop te kunnen plaatsen binnen het strategische planvormingsmodel, opdat men zal weten wat het gewenste resultaat is. Dat zal worden uitgelegd aan de hand van een iets versimpeld model, waarin vooral de stappen strategische kwesties, strategie en toekomstbeeld centraal staan. Ten derde zal worden uitgelegd hoe de discussie in zijn werk zal gaan en zal de eerste strategische kwestie (ambitie) aan bod komen. Omdat het niet de bedoeling is om beslissingen of voorkeuren te ontlocken, wordt stap 4 van Godschalk et al (1994 in Silva et al, 2006) overgeslagen (hoe beslissingen tot stand komen). Als de strategische kwesties aan bod zijn gekomen, zal tot slot worden verteld hoe het verdere proces er uit ziet na de workshop.

In termen van het gekozen (en aangepaste) strategisch planvormingsmodel betekent het dat de workshop de wisselwerking tussen stap 7, 8 en 10 inzichtelijk zal proberen te maken. Er zijn namelijk strategische kwesties (stap 7), waarvoor de gemeente op den duur een oplossingsrichting (een strategie, stap 8) wil bepalen. Er zijn meerdere strategieën mogelijk (keuzemogelijkheden) om een strategische kwestie aan te pakken. Elke strategie heeft zijn weerslag op de organisatie in de toekomst (gevolgen, stap 10). Dat kan weer leiden tot (nieuwe) strategische kwesties waar men tegenaan zal lopen. Voor die strategische kwesties dient men dan weer op enig moment een strategie te bepalen. Op die wijze kan tussen stap 7, 8 en 10 voortdurend geschakeld worden, totdat men de strategische kwesties voldoende aangepakt heeft.

Onderstaand figuur geeft de structuur weer van de strategische kwesties en de mogelijke strategieën (keuzemogelijkheden) die aan bod zullen komen in de workshop.



Figuur 34: Overzicht strategische kwesties en keuzemogelijkheden die aan bod komen binnen de workshop

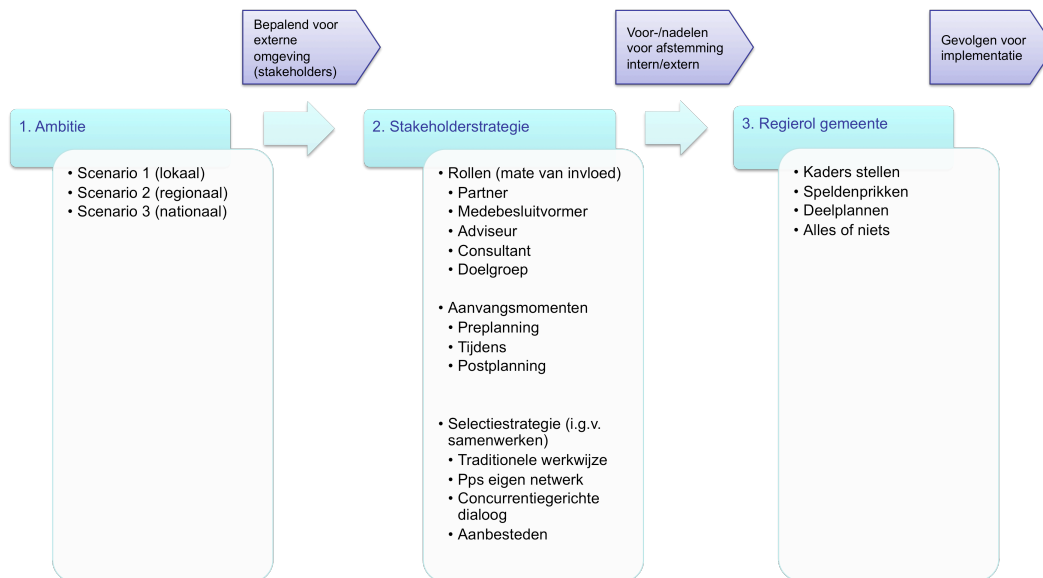
De keuze voor de ambitie is bepalend voor waarmee de gemeente te maken krijgt in de externe omgeving, dat zich met name zal uiten in de sfeer van stakeholders. Er zijn verschillende manieren om vanuit de interne omgeving daarop te reageren (stakeholderstrategie). Elke strategie ten aanzien van stakeholders heeft voor- en nadelen voor het nastreven van een afstemming tussen de interne en externe omgeving. Naast rollen die stakeholders kunnen krijgen, dient de gemeente zich bewust te zijn van verschillende manieren om haar eigen rol in te vullen, want dat heeft gevolgen voor de implementatie van het plan.

Cruciale onderdelen die in elk geval binnen de tijd moeten gebeuren zijn de strategische kwesties 1 (ambitie) en 3 (regierol van de gemeente), en van 2 de rollen en aanvangsmomenten. De selectiestrategie is in dit stadium van het project wellicht iets minder van belang dan de overige vraagstukken.

Bijlage 12 Samenvatting van de workshop

Management samenvatting workshop Avenue2 – 30 juli 2008

Avenue2 bevindt zich momenteel in de initiatieffase. Er is vooruitgekeken naar de planvormingsfase met behulp van de workshop. De workshop had als doel inzicht te verschaffen in de strategische kwesties, de keuzemogelijkheden en vooral gevolgen daarvan bij het project Avenue2. In de workshop stonden de voors en tegens van de verschillende strategieën centraal en niet het bereiken van de enige juiste oplossing (zo die er al is). Een deel van het planvormingsproces was onderwerp van gesprek en niet de mogelijke planinhoud. Onderstaande figuur laat de strategische kwesties (ambitie, stakeholders en rol van de gemeente) en keuzemogelijkheden zien, welke in het afstudeeronderzoek zijn onderscheiden. De mogelijke strategieën bepalen de inrichting van een planvormingsproces van Avenue2.



Het ambitieniveau, dat de gemeente na kan streven voor Avenue2, zou kunnen verschillen van een lokaal, hoogwaardig bedrijventerrein (scenario 1) tot een vervoersknooppunt van regionale betekenis met dito bedrijven, kantoren en voorzieningen (scenario 2) tot een hoogstedelijk knooppunt van nationale betekenis met kantoren en voorzieningen van nationaal niveau (scenario 3). Elk ambitie scenario heeft zijn weerslag op hoe stakeholders zich ten aanzien van Avenue2, en ten opzichte van elkaar, in het krachtenveld opstellen.

De workshop heeft bijgedragen aan de volgende inzichten:

- Ambitiescenario 1 (hoogwaardig bedrijventerrein) zal op reguliere wijze door de gemeente ten uitvoer gebracht kunnen worden. Hierdoor is het niet nodig om strategische keuzemogelijkheden ten aanzien van stakeholders nader te bestuderen.
- Gevolg van een hoog ambitieniveau is dat Avenue2 met een groot aantal verschillende (mogelijk conflicterende) belangen te maken krijgt, van stakeholders die zullen moeten bijdragen aan het realiseren van het hoge ambitie scenario. Deze stakeholders moeten hun nek durven en willen uitsteken. Om die reden worden ook stakeholders belangrijk die kunnen helpen bij lobby's.
- Naarmate de gemeente een hoger ambitieniveau nastreeft, wordt het daarom interessanter om stakeholders die bevoegdheden hebben op bepaalde planonderdelen (Ministerie V&W / RWS, spoorsector, provincie), op die onderdelen als partner te betrekken. De rechtvaardiging voor een hoog ambitieniveau, is voor een belangrijk deel gelegen in het feit dat Avenue2 een uitstekende bereikbaarheid zou kunnen hebben. Ze zijn daarom van groot belang voor het kunnen waarmaken van een hoge ambitie.
- Ook zijn een of meerdere trekkers van groot belang voor het kunnen waarmaken van een hoge ambitie. Bij oplopend ambitieniveau zal de inbreng vanuit de markt noodzakelijker zijn. Concurrentiegericht dialog en selectie uit eigen netwerk (vroegtijdig in het proces) kunnen ingezet worden bij de selectie van een trekker als

samenwerkingspartner. Op die manier kan samen met private partijen (die ook voor uitvoering kunnen zorgen) de planinhoud bedacht worden.

- De gemeente 's-Hertogenbosch is gewend om te werken volgens de ontwikkelstrategie 'Deelplannen'. Deze ontwikkelstrategie kan ingezet worden ten behoeve van alle drie ambitiescenario's. In geval van ambitiescenario 3 kunnen de infrastructurele randvoorwaarden echter zo dwingend worden (voor slagen van het scenario), dat ontwikkelstrategie 'Alles of niets' de optie is die wenselijk of nodig is voor het realiseren van ambitiescenario 3.

Bijlage 13 Interviewvragen ambtelijke organisatie

Naam:

Functie:

Tijdstip:

1. Wat zijn de werkzaamheden van uw afdeling?

2. In hoeverre bent u op de hoogte van Avenue2?

- Huidige staat van het gebied
- Qua plan
 - Heeft u al acties ondernomen ten behoeve van Avenue2? Gevraagd (door wie) of ongevraagd?
 - Welke stakeholders kunt u vanuit uw discipline onderscheiden die van belang zijn voor Avenue2?
 - Kunt u een inschatting maken van hun belang bij Avenue2?
 - Kunt u een inschatting maken van hun positie en rol t.a.v. Avenue2?

3. Wat zou uw rol kunnen zijn binnen de gebiedsontwikkeling Avenue2?

Welke rol ambieert u binnen de gebiedsontwikkeling Avenue2?

4. Wat is uw belang (vanuit uw beleidsterrein) bij Avenue2, ten aanzien van:

- Proces
- Product

5. Wat zou u belangrijk vinden ten aanzien van het proces om tot Avenue2 te komen?

Bijlage 14 Interviewvragen Stakeholders

Naam:

Functie:

Organisatie:

Tijdstip:

1. Bent u bekend met het project Avenue2?

Ja: Wat wil de gemeente volgens u met het gebied?

Nee: Uitleggen aan de hand van een kaartje wat er onder Avenue2 verstaan wordt.

2. Komt dit overeen met uw beeld van Avenue2?

(Als het beeld afwijkt, globaal toelichten hoe de vlag erbij hangt)

3. Hoe staat uw organisatie tegenover de gemeentelijke plannen?
4. Welke visie (en belang) heeft uw organisatie op Avenue2?
5. Wat vindt u, vanuit uw organisatie, belangrijke functies die in het gebied zouden moeten komen?
6. Zou u, vanuit uw organisatie, invloed kunnen/willen uitoefenen op plannen voor Avenue2? Zo ja, op welke manier?
7. Heeft uw organisatie al acties ondernomen met betrekking tot Avenue2? Welke acties heeft uw organisatie als ondernomen? Welke acties staan op stapel?
8. Zijn er nog andere ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving waar u zich mee bezighoudt? Houden deze ontwikkelingen verband met Avenue2? Of kunnen ze dat gaan krijgen?

Bijlage 15 Reflectie op eigen onderzoek

Na dit afstudeertraject overheerst het genoegen dat de tussenproducten steeds op tijd af zijn geweest. Op deze planning kon ook steeds teruggegrepen worden om te zien welke onderzoeksactiviteiten er gedaan zouden moeten worden. De planning van de hoofdlijnen was in mijn beleving goed.

Zelfs met de goede planning moest er (voor mijn gevoel) steeds op de tenen gelopen worden. Alles kon elke keer maar nét voor de deadline geproduceerd worden. Daardoor was er ook telkens te weinig tijd om te reflecteren op het geproduceerde en wat nu werkelijk de essentie was. Vervelend was dat producten niet in één keer goed waren en ik daarom tijdens vergaderingen steeds een zetje in de goede richting nodig had. De tweede commissievergadering was tekenend hiervoor. Onder de tijdsdruk was teveel vanuit een adviserende rol geschreven en in mindere mate in een beleidsvoorbereidende rol (keuzemogelijkheden aandragen). In het vervolg kan waarschijnlijk beter, bijvoorbeeld wekelijks, een kleine periode (1 of 2 uur) ingepland worden om even 'met de benen op tafel' te gaan zitten en stevast de tijd te nemen om te reflecteren op het geproduceerde.

Bij de verslaglegging is geprobeerd heel volledig te zijn in de analyses door te proberen niets over te slaan. Achteraf gezien is daarmee veel meer dan de hoofdzaak van het afstudeeronderzoek beschreven en had dit best iets minder volledig kunnen zijn. Dat had meer tijd overgelaten voor reflectie op de stukken die ik schreef en meer tijd voor de begeleiders die minder lange stukken hoefden te beoordelen. Het ontwikkelen van een zakelijke schrijfstijl is een groot leerpunt en zal veel oefening vereisen in een verdere carrière.

Het organisatorische aspect van het afstudeertraject was erg leerzaam en dynamisch. Het was bijvoorbeeld moeilijk om de gehele begeleidingscommissie bij elkaar te krijgen. Dat betekent een afspraak maken voor een datum terwijl nog niet duidelijk is of die datum gehaald kan worden. Naast vergaderingen plannen en organiseren zal en passant aan de inhoudelijke verplichtingen voldaan moeten worden als die afspraak eenmaal vastligt (stukken op tijd af hebben en toesturen). Dat vereist het houden van overzicht, op tijd beginnen en veel discipline. Het leek daardoor niet mogelijk om even te verslappen. Dit is over het algemeen goed gelukt. Bijkomend voordeel is dat daarom ook geen verveling kan toeslaan. Er komt constant iets nieuws in beeld waarin de tanden gezet moeten worden, waardoor het steeds spannend blijft of de deadline gehaald kan worden. Achteraf gezien zou ik het organisatorische gedeelte van een opdracht op een vergelijkbare manier inrichten. Dat wil zeggen middels een werkplan met een goede planning, duidelijkheid over de op te leveren resultaten en de verschillende verantwoordelijkheden in het proces. Dat geeft de mogelijkheid om vooruit te denken en vroegtijdig te proberen de 'opdrachtgevers' bij elkaar aan tafel te krijgen.

Het stagedienstverband bij de gemeente was erg nuttig. Dit zorgde voor korte lijnen naar informatiebronnen en het kunnen werken in een omgeving waarin iedereen druk aan het werk is. Aan de andere kant vinden andere medewerkers het interessant om te weten waar het afstuderen over gaat en willen ze zoveel mogelijk helpen. Daar zit een afstudeerder niet altijd op te wachten. In de beschikbare tijd moet namelijk heel selectief en gericht naar informatie gezocht worden.

Ontwerpgericht onderzoek was een prettige manier van onderzoeken. Deze manier van onderzoeken biedt de mogelijkheid om dicht bij de praktijk te blijven door ook gewoon een 'concreet' probleem te kunnen aanpakken. Dat geeft een veel zichtbaarder resultaat en directe voldoening. Bovendien geeft het een duidelijke structuur (de regulatieve cyclus) waarbinnen ik onderzoeksactiviteiten een plek kunnen krijgen. Dat is erg handig voor iemand die zichzelf niet als onderzoeker zou typeren, maar eerder als projectmanager. Dat ik niet een onderzoeker ben, blijkt onder andere uit een tweetal zaken die ik pas laat doorkreeg. Heel lang heb ik gedacht dat ik een procesarchitectuur op basis van ontwerpprincipes zou gaan maken. De ontwerpprincipes zijn echter slechts ondersteunende kernwaarden die men in acht kan nemen binnen een planvormingsproces. Geen theorie op basis waarvan een procesaanpak vormgegeven kan worden. Ook heb ik te lang vastgezet met wat de strategische kwesties nu werkelijk waren. Wellicht moet ik hieruit ook opmaken dat ik mezelf kan verbeteren in het onderscheiden van de essentie uit de veelheid aan informatie.

Omwille van de tijd zijn een aantal praktische keuzes gemaakt in het onderzoek. Aanvankelijk werd bijvoorbeeld gedacht dat de stakeholderanalyse en de SWOT-analyse door de gemeenteambtenaren zelf zouden worden uitgevoerd en dat ik daartoe een sessie zou organiseren. De gemeenteambtenaren waren echter te druk, de termijn waarop de sessies zouden

moeten plaatsvinden was te kort. Achteraf heb ik daarover gemengde gevoelens. Het was enerzijds beter geweest voor het onderzoek en was het een leerzame ervaring geweest, anderzijds was het onduidelijk waar de tijd dan vandaan had moeten komen om die sessies te organiseren. Ook werd aanvankelijk ingezet op vijf cases die ten grondslag zouden liggen aan de aanpassingen aan het model van Bryson en Einsweiler, maar dit werden er drie. Er is in die periode teveel tijd gaan zitten in het doorkrijgen van de strategische kwesties. Hierdoor zijn de aanpassingen aan het model door minder cases gefundeerd dan gehoopt. In het vervolg zou ik echter ook de tijd prioriteit geven en pragmatisch blijven, in plaats alle aanvankelijk geplande onderzoeksactiviteiten stoïcijns uit te voeren en er daarmee veel langer over te doen.

De volgorde waarin de onderzoeksactiviteiten plaats hebben gevonden, komt vanuit de verkregen inzichten onhandig over. Eerst is de case in beeld gebracht (dat zijn de stappen ambitie, stakeholders, interne en externe omgeving). Daarna is het model pas geïntroduceerd en aangepast naar de case Avenue2. Vervolgens zijn de strategische kwesties bepaald, om tot slot de mandates te analyseren en weer te verwerken. De analyses zijn dus in het begin uitgevoerd, terwijl deze later in het model moesten worden gepast. Logischer was geweest om die analyses later uit te voeren, in de volgorde waarin ze in de procesaanpak staan. Deze logischer volgorde had vermoedelijk bijgedragen aan een sneller begrip van het model en de relevantie ervan.

Het was voor het eerst dat ik een workshop heb georganiseerd en gefaciliteerd. Gelukkig werd ik erop gewezen dat ik zelf niet alle rollen op me zou moeten nemen. Veelal ben ik eigenwijs, maar gelukkig heb ik ditmaal geluisterd. Ondanks dat het slechts vier deelnemers betrof, is gebleken dat het niet te doen om zowel voor te zitten, als te faciliteren als mee te discussiëren. Zonder camera was het bovendien niet gelukt om zo snel en volledig een verslag te maken. De lessen die ik hieruit trek, zijn dat een workshop een zorgvuldige voorbereiding vereist waarvoor ruim de tijd moet worden genomen om vooruit te denken over de sessie. Hierbij is het verstandig om dit niet alleen te organiseren of in elk geval om de hulp in te roepen van anderen bij de voorbereiding, bij de rollen binnen de workshop zelf en bij het rapporteren van de resultaten.

Reflecterend op het gehele onderzoek heb ik niet het idee dat dit onderzoek heel vernieuwend is geweest voor de wetenschap. De gemeente 's-Hertogenbosch is er wel degelijk mee geholpen en dat geeft voldoening, maar voor de wetenschap wordt slechts bevestigd dat het model van Bryson en Einsweiler een goed hulpmiddel is bij de planvorming en dat het een aanpassing verdient naar de Nederlandse situatie. Het is niet voor het eerst dat iemand binnen de vakgroep Bouw/Infra tot die conclusies komt. Misschien is het ontwikkelen van nieuwe inzichten ook meer iets voor een promotie, maar vooraf bestond de hoop iets nieuws te bedenken.

Eens te meer blijkt ook weer dat ik er veel energie uit haal om projecten op te zetten en aan de gang te krijgen, en dat ik het moeilijk vind om projecten (heel nauwkeurig) tot een goed einde te brengen. Omdat ik me hier inmiddels bewust van ben, kan ik er ook op sturen door bijvoorbeeld steeds afspraken te maken met mensen om versies voor te leggen. Zodoende móeten de producten wel af zijn en komt het op discipline aan om het nauwkeurig te proberen af te ronden.