

Een gepaste aanpak van grand challenges?

Sturing bij integrale gebiedstransformaties betekent omgaan met complexiteit en onzekerheid

Soltani, P.; Hermans, M.H.; Straub, A.; Bosch-Rekvelde, M.G.C.

DOI

[10.5553/Bk/092733872024033002007](https://doi.org/10.5553/Bk/092733872024033002007)

Publication date

2024

Document Version

Final published version

Published in

Bestuurskunde

Citation (APA)

Soltani, P., Hermans, M. H., Straub, A., & Bosch-Rekvelde, M. G. C. (2024). Een gepaste aanpak van grand challenges? Sturing bij integrale gebiedstransformaties betekent omgaan met complexiteit en onzekerheid. *Bestuurskunde*, 33(2), 67-76. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872024033002007>

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Green Open Access added to TU Delft Institutional Repository

'You share, we take care!' - Taverne project

<https://www.openaccess.nl/en/you-share-we-take-care>

Otherwise as indicated in the copyright section: the publisher is the copyright holder of this work and the author uses the Dutch legislation to make this work public.

Een gepaste aanpak van grand challenges?

Sturing bij integrale gebiedstransformaties betekent omgaan met complexiteit en onzekerheid

*Pedram Soltani, Marleen Hermans, Ad Straub & Marian Bosch-Rekvelde**

In dit artikel trekken wij lessen uit de opzet en contractuele en relationele sturing van een integrale gebiedstransformatie. We onderzochten of en hoe er bij de aanpak van een dergelijke grote maatschappelijke uitdaging ('grand challenge') in de gebouwde omgeving rekening gehouden wordt met complexiteit en onzekerheid. Ons onderzoek toont het belang aan van een integrale programmatische aanpak, waarin verschillende beleidsvraagstukken, actoren en middelen worden samengebracht om gemeenschappelijke doelstellingen te behalen. Om meer waardecreatie te realiseren moet de aanpak de complexiteit van de opgave onderkennen. Daarvoor zijn gezamenlijke visievorming tussen partners, aandacht voor verschillende waarden en belangen, en overkoepelende sturing op deelinspanningen noodzakelijk. Onder financiële druk kan gemakkelijk de behoefte ontstaan om complexiteit te reduceren, en meer controle en beheersing te introduceren door te focussen op individuele deelprojecten via strikt contractuele sturing. Dat dient echter het gezamenlijke doel niet. Naast contractuele sturing is voor succes relationele flexibiliteit nodig om onzekere omstandigheden in de toekomst het hoofd te kunnen bieden. Publieke opdrachtgevers moeten meer aandacht hebben voor sturing op samenhang en integraliteit, het onderlinge vertrouwen tussen partners, het gezamenlijk oplossen van problemen en conflictmanagement.

1. Introductie

Publieke opdrachtgevers in de gebouwde omgeving staan voor een aantal groot-schalige beleidsvraagstukken, ook wel 'grand challenges' (GCs) genoemd. Een voorbeeld hiervan vormen binnenstedelijke gebiedstransformaties, waarbij de bestaande gebouwde omgeving wordt aangepast aan huidige en toekomstige behoeften (Verheul et al., 2019). GCs zijn complex en onzeker, vanwege hun onderlinge samenhang, multi-stakeholder context en onvoorspelbaarheid (George et al., 2024). Gemeenten staan bijvoorbeeld naast de fysieke opgaven op het gebied van woningbouw, infrastructuur en openbare ruimte, ook voor uitdagingen op sociaalecono-

* Ir. P. Soltani is PhD kandidaat bij de leerstoel Publiek Opdrachtgeverschap in de Bouw, bij de afdeling Management in the Built Environment aan de TU Delft. Prof. dr. ir. M.H. Hermans is hoogleraar Publiek Opdrachtgeverschap in de Bouw, bij de afdeling Management in the Built Environment aan de TU Delft. Dr. ir. A. Straub is universitair hoofddocent Publiek Opdrachtgeverschap in de Bouw, bij de afdeling Management in the Built Environment aan de TU Delft. Dr. ir. M.G.C. Bosch-Rekvelde is universitair hoofddocent Project Management, bij de sectie Integral Design and Management aan de TU Delft.

misch vlak. Tegelijkertijd moeten ze een bijdrage leveren aan duurzaamheidsbeleid en doelstellingen rondom energieneutraliteit, circulariteit, klimaatadaptatie en dergelijke. Deze vraagstukken staan niet op zichzelf, maar hangen samen in oorzaak-gevolgrelaties. Men moet rekening houden met uiteenlopende waarden, belangen en percepties van de politiek, burgers, en alle overige betrokkenen. Tot slot bestaat er onzekerheid over toekomstige omstandigheden, waardoor partijen geconfronteerd worden met onvoorziene veranderingen in economische conjunctuur, politiek-maatschappelijke eisen, stakeholderbehoeften, en beleid en wetgeving.

Om GCs aan te pakken is samenwerking nodig tussen publieke en private partijen om gezamenlijke netwerkdoelen te bereiken (George et al., 2024). Individuele organisaties hebben niet de benodigde kennis, middelen en competenties om GCs zelfstandig te definiëren en aan te pakken. Dit stelt publieke opdrachtgevers in de gebouwde omgeving voor het sturingsvraagstuk hoe zij de interactie met de markt en andere stakeholders vormgeven om hun publieke verantwoordelijkheden efficiënt en effectief uit te voeren (Hermans, 2014). In het kader van binnenstedelijke gebiedstransformaties staat de samenwerking tussen publieke opdrachtgevers en marktpartijen om gezamenlijke doelen te bereiken ook wel bekend als de sturingsfilosofie *entrepreneurial governance* (Van den Hurk & Tasan-Kok, 2020; Van der Veen & Korthals Altes, 2011, 2012). In deze samenwerkingen nemen publieke opdrachtgevers een meer faciliterende en sturende rol aan dan dat ze traditioneel hadden als master planner of bouwer. Met behoud van politiek-maatschappelijke verantwoordelijkheid voor hun wettelijke taken hebben publieke opdrachtgevers de operationele verantwoordelijkheid voor waardecreatie overgeheveld naar marktpartijen (Kuitert et al., 2019; Van den Hurk & Tasan-Kok, 2020).

Publieke opdrachtgevers kunnen de complexiteit van GCs in een dergelijke samenwerking mogelijk het hoofd bieden door een integrale programmatische aanpak (Joosse & Teisman, 2021; Leendertse et al., 2016; Lycett, 2004; Verheul et al., 2019). Interorganisationale programma's beogen dan langjarige samenwerking voor de overkoepelende coördinatie van diverse, samenhangende, projecten, processen en/of activiteiten om strategische doelstellingen te bereiken (Lycett et al., 2004). Naast de overkoepelende coördinatie kan dit ook een gebundelde inkoop van werken en diensten betekenen. Door verschillende beleidsvraagstukken en van elkaar afhankelijke partijen en middelen in een gebied bij elkaar te brengen, kan synergie gerealiseerd worden die niet te behalen zou zijn bij een sectorale en projectmatige aanpak van de constituerende deelproblemen (Head & Alford, 2015; Joosse & Teisman, 2021; Leendertse et al., 2016; Verheul et al., 2019). Denk bijvoorbeeld aan een verbreding van de oplossingsruimte, schaalvoordelen, kennisbehoud en -overdracht, terugverdienmogelijkheden voor investeringen en betere verhoudingen tussen partners (Lycett, 2004). De effectiviteit van een integrale programmatische aanpak hangt mede af van de wijze waarop contractuele en relationele sturing worden ingezet om de verhoudingen tussen partners te managen en de mate waarin deze ruimte bieden om flexibel in te spelen op onzekere toekomstige omstandigheden (Denicol, 2020; Schepker et al., 2014; Verheul et al., 2019).

Contractuele sturing omvat de sturing middels een juridisch bindende overeenkomst om opportunistisch gedrag van de partner in te perken, de verschillende inspanningen te coördineren en flexibiliteit in te bouwen in de samenwerking (Cao & Lumineau, 2015; Roehrich et al., 2020; Schepker et al., 2014). Contracten omschrijven de (functionele) eisen waaraan de oplossingen moeten voldoen en de voorwaarden waaronder partners met elkaar samenwerken om gezamenlijke doelstellingen te realiseren (Cao & Lumineau, 2015; Van der Veen & Korthals Altes, 2011). Contracten zijn van belang als blauwdruk voor de samenwerking en als optie om op terug te vallen als het misgaat, maar bieden geen garantie voor succes (Klijn & Koppenjan, 2016; Warsen et al., 2021). Door de beperkte rationaliteit van mensen en onzekerheid over de toekomst zijn contracten per definitie incompleet. Om flexibel in te kunnen spelen op onverwachte omstandigheden, is in aanvulling op formele contracten relationele sturing nodig in een samenwerking (Cao & Lumineau, 2015; Roehrich et al., 2020). Hierin staan vertrouwen, relatiemanagement, wederzijdse afhankelijkheid, het gezamenlijk oplossen van problemen, en goed conflictmanagement centraal (Cao & Lumineau, 2015; Roehrich et al., 2020; Warsen et al., 2021).

In dit artikel bestuderen wij in hoeverre de opzet en contractuele en relationele sturing van een integrale gebiedstransformatie in de Nederlandse praktijk complexiteit en onzekerheid onderkennen, en welke lessen we hieruit kunnen trekken voor de aanpak van grand challenges in de gebouwde omgeving. De leidende onderzoeksvraag is: *Welke lessen kunnen worden getrokken uit de contractuele en relationele sturing van een integrale gebiedstransformatie voor een gepaste aanpak van grand challenges in de gebouwde omgeving?*

Onderzoeksaanpak: analytisch kader en enkelvoudige casestudy

De theoretische basis van dit onderzoek omvat literatuur over complexificering en contractuele en relationele flexibiliteit. De concepten zijn als analytisch kader ingezet om een enkelvoudige Nederlandse casus te bestuderen. De keuze voor een enkelvoudige casestudy is gemaakt omdat dit ons de gelegenheid bood om rijke empirische inzichten te verkrijgen over de toepassing van contractuele en relationele sturing tijdens de realisatiefase van de integrale gebiedstransformatie (Yin, 2014). De empirische data bestaan uit 36 semigestructureerde interviews en analyse van programmadocumentatie. De interviews zijn in 2020 gehouden met betrokken sleutelpersonen van de opdrachtgevende gemeente en het consortium van marktpartijen, op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Hieronder vallen onder anderen de ambtelijke opdrachtgever en programmamanager, stuurgroepleden van het consortium, projectdirecteuren, deelprojectleiders, contractmanagers, juristen, omgevingsmanagers en financiële managers. Ook zijn een aantal gebruikers van deelprojecten geïnterviewd. Daarnaast zijn de projectdocumentatie en samenwerkingskaders geanalyseerd. De interviews en documenten zijn handmatig gecodeerd met behulp van het softwareprogramma Atlas.Ti. De gecodeerde data zijn thematisch geanalyseerd en in de tijd geplaatst.

2. Analytisch kader: complexificering en flexibiliteit

Een aanpak die complexiteit erkent: complexificering

De integraliteit van een programmatische aanpak voor een gebiedstransformatie kan worden geconceptualiseerd als een complexiteitserkende aanpak, ook wel complexificering genoemd. Complexificering kent drie elementen (Joosse & Teisman, 2021; Verheul et al., 2019): (1) scope: het verbinden van verschillende beleidsvraagstukken en oplossingen; (2) structuur: het verbinden van onderling afhankelijke partijen en middelen; (3) proces: het vervangen van lineaire processen door flexibele manieren van werken.

Een aanpak die onzekerheid erkent: contractuele en relationele flexibiliteit

Om de onzekerheid van GCs het hoofd te bieden en om te gaan met onverwachte omstandigheden in de samenwerking, dienen het contract en de relatie tussen partners in een interorganisatieel programma ruimte te bieden aan flexibiliteit. Flexibiliteit kent twee vormen: flexibiliteit in contractontwerp en flexibiliteit in uitvoering van het contract (Scheper et al., 2014; Song et al., 2018).

Flexibele contracten bevatten clausules voor wijzigingen, onvoorziene omstandigheden, prijsindexering, prestatiegerichte betalingen, heronderhandelingen en beëindiging van de samenwerking (Scheper et al., 2014; Song et al., 2018), de wijze waarop het contract in de praktijk toegepast wordt en de rol die het toegedicht krijgt in de samenwerking (Cao & Lumineau, 2015; Scheper et al., 2014; Van den Hurk & Tasan-Kok, 2020). Dit komt tot uiting in de bereidheid van partners om het contract naast zich neer te leggen bij veranderende omstandigheden en zich te richten op de relatie en het komen tot gezamenlijke oplossingen, in plaats van een strikte afbakening van taken, verantwoordelijkheden en risico's. Partners ervaren in dat geval het reageren op veranderende omstandigheden als een sterke eigenschap van hun relatie.

3. Casusbeschrijving

De grand challenge die centraal staat in dit artikel, kent een stapeling van sociaaleconomische problemen op lokaal niveau. Het betreffende gebied stond sinds 2007 op de agenda van de gemeente, de regio en het Rijk vanwege achterstanden op onder meer opleidingsniveau, werkgelegenheid, inkomen, veiligheid, leefbaarheid, (maatschappelijk) vastgoed, openbaar vervoer en openbare ruimte. De omvang, intensiteit en onderlinge relatie tussen de gebiedsopgaven waren ongekend in Nederland. De gemeente en haar partners hanteerden een sectorale aanpak van deelproblemen in verschillende wijken, wat leidde tot een veelheid aan projecten met onvoldoende samenhang, prioritering en overkoepelende visie. Deze aanpak bracht niet de gewenste structurele verbetering voor het gebied en bleek niet passend om complexiteit en onzekerheid het hoofd te bieden.

De gemeente realiseerde zich dat een nieuwe aanpak nodig was om de gewenste kwaliteitsimpuls in het gebied te realiseren. De aanpak kende vier lijnen. Ten eer-

ste, de ontwikkeling van een gezamenlijke toekomstvisie voor het gebied met concrete doelstellingen om daarmee commitment te verkrijgen van mogelijke partners, richting te geven aan hun inzet, en de benodigde continuïteit te creëren voor investeringen. Ten tweede, de keuze voor een integrale programmatische aanpak van de gebiedstransformatie om synergie te creëren door onderlinge afstemming van samenhangende deelprojecten en inspanningen. Ten derde, de bundeling van financiële middelen van verschillende partijen in een programmabudget voor meer slagkracht. Tot slot, het aanstellen van een programmamanager met voldoende mandaat om partijen te verbinden en doelen te realiseren.

In het voorjaar van 2010 heeft de gemeente een integraal uitvoeringsprogramma opgesteld met een overzicht van te realiseren projecten voor het gebied, hun onderlinge samenhang en uitgangspunten voor de marktbenadering en investeringsstrategie. Kenmerkend voor deze integraliteit is de verbinding van fysieke en sociaaleconomische doelstellingen. Het belang van vroegtijdige samenwerking voor het benutten van de aanwezige kennis en expertise van marktpartijen en gebiedspartners om tot innovatieve oplossingen te komen, werd hierin benadrukt. In de nasleep van de financiële crisis en bijbehorende bezuinigingen zocht de gemeente ook nadrukkelijk naar samenwerking met marktpartijen voor het benodigde investeringsvolume en om risico's te delen. Met de vaststelling van het uitvoeringsprogramma door het college van B&W werd formeel besloten om de gebiedstransformatie middels een publiek-private samenwerking integraal tot stand te brengen.

De publiek-private samenwerking kreeg het karakter van een Design-Build-Finance-Maintain-overeenkomst voor twintig jaar met daaronder diverse uitwerkingsovereenkomsten. In 2011 besteedde de gemeente de gebiedstransformatie integraal aan via een concurrentiegericht dialog. De gemeente ging in gesprek met diverse marktpartijen om een partner te selecteren met de beste visie, het beste plan en uitvoeringskracht om het gebied te ontwikkelen en te beheren. De uitvraag was prestatiegericht om marktpartijen de ruimte te geven kennis en expertise in te brengen voor creatieve en innovatieve oplossingen. De uiteindelijke gunning vond in 2013 plaats op basis van de hoogste kwaliteit binnen een vastgesteld investeringsbudget. Na gunning is de gebiedstransformatie in samenwerking nader uitgewerkt en in 2016 is de realisatiefase van start gegaan na het ondertekenen van de financieringsovereenkomst. In de realisatiefase is een additionele marktpartij tot het consortium toegetreden om extra kennis en ervaring met gebiedstransformaties in te brengen.

4. Bevindingen

De bevindingen van de casus worden hieronder gepresenteerd aan de hand van de concepten uit het analytisch kader: complexificering, contractuele en relationele flexibiliteit.

Complexificering

In de casus zagen we de drie vormen van complexificering uit de theorie. De verschuiving van een sectorale en projectmatige aanpak van deelproblemen in het gebied naar een interorganisatieel programmatische aanpak voor een integrale gebiedstransformatie kan worden gezien als *complexificering in scope en structuur*. De langjarige en integrale aard van de gebiedstransformatie heeft voor marktpartijen de benodigde continuïteit gecreëerd om hun expertise en financiële middelen in te brengen en de businesscase en de uitvoering van de gebiedstransformatie haalbaar te maken. De opgaven zijn gedeeltelijk financieel vervlecht via een ‘gezamenlijke rekening’. Opbrengsten uit ontwikkelingen van de gebiedstransformatie zouden zo geïnvesteerd worden in extra kwaliteit binnen het gebied. *Complexificering in structuur* is ook zichtbaar in het integrale uitvoeringsprogramma: een gebiedsgerichte aanpak, waarbij de gemeente in overleg met maatschappelijke en zakelijke stakeholders uit het gebied (bewoners, ondernemers, gebruikers, onderwijs-, zorg- en cultuurinstellingen, woningcorporaties, projectontwikkelaars en deelgemeenten) de invulling van het programma heeft bepaald en medewerking heeft verzekerd. Tot slot is *complexificering in proces* onder andere bewerkstelligd door te contracteren voordat de lange-termijn-visie op het programma was vastgelegd in een publiekrechtelijke procedure en door ruimte te bieden aan de marktpartijen om de volgorde van deelprojecten te bepalen in de realisatiefase.

De complexificering van scope, structuur en proces wordt door geïnterviewden als primaire reden gezien dat de gebiedstransformatie van de grond is gekomen en dat verschillende deelprojecten zijn gerealiseerd die het gebied een sterke kwaliteitsimpuls hebben gegeven. Complexificering heeft echter ook voor uitdagingen gezorgd in de realisatiefase. Doordat het programma vanaf de uitwerkingsfase onder financiële druk stond, is volgens de geïnterviewden onvoldoende gestuurd op de samenhang van de deelprojecten en lag de prioriteit bij de realisatie van de individuele bouwprojecten. Hierdoor heeft veel re-engineering moeten plaatsvinden op het stedelijk plan, verkeersplan, inrichtingselementen et cetera. Daarnaast had dit ook gevolgen voor de sociaaleconomische component van het programma waar het consortium verantwoordelijk voor was. De sociaaleconomische ambities laten zich volgens de geïnterviewden lastiger concretiseren en kwantificeren en zijn daardoor naar de achtergrond geschoven. De gemeente en het consortium verschillen van mening over de hierin behaalde resultaten. Het consortium vindt dat er goede resultaten zijn gerealiseerd met een lokale sociaaleconomische impact, al dan niet afwijkend van het oorspronkelijk in de bieding bedachte plan. De gemeente vindt daarentegen dat de resultaten tegenvallen in vergelijking tot de beloftes in de bieding. Een van de oorzaken is dat het sociaal programma in opdracht van de inschrijver door een externe partij was opgesteld en dat er onvoldoende interne expertise was bij de gemeente en het consortium om het plan uit de bieding op haalbaarheid te toetsen en tot uitvoering te brengen. Het consortium heeft uiteindelijk externe expertise ingehuurd om het sociaal programma vlot te trekken.

Tot slot kwam het gebrek aan integraliteit volgens de geïnterviewden tot uiting in onvoldoende toetsing van gebiedsbrede prestatie-eisen en sturing op financiële

middelen voor gebiedsbrede ontwikkeling. Het financieel vervlechten van opgaven brengt echter ook risico's met zich mee, iets wat door verschillende geïnterviewden in de gebiedstransformatie wordt (h)erkend. Dit komt onder andere doordat infrastructuur en bouw een verschillende tijdshorizon, investerings- en risicoprofielen en governance-structuren hebben. De geïnterviewden gaven aan dat de ontwikkelingen geen opbrengsten hebben gegenereerd voor de 'gezamenlijke rekening', als gevolg van een te optimistische inschatting van de businesscase.

Contractuele flexibiliteit

De hoofdovereenkomst erkent de onzekerheid inherent aan een langjarige gebiedstransformatie en de noodzaak voor flexibiliteit om in te spelen op onzekere toekomstige omstandigheden, waaronder de economische conjunctuur. Geïnterviewden van de gemeente spreken van een robuust contract met strakke afspraken over de te realiseren publieke doelen (maatschappelijk vastgoed) en ruimte voor commercieel initiatief voor eigen winst en risico om flexibel in te spelen op veranderende omstandigheden. De gemeente bekijkt flexibiliteit dus voornamelijk vanuit scope, ingebed in de programmering van de gebiedstransformatie door het onderscheid tussen een vaste 'gecommiteerde' opgave en een voorwaardelijke 'optionele' opgave. Ook worden de prestatie-eisen uit de outputspecificaties door de gemeente als flexibel beschreven, omdat de precieze invulling ervan door het consortium kan worden bepaald. De hoofdovereenkomst van de integrale gebiedstransformatie is naast dit onderscheid in scope flexibel te noemen door clausules over wijzigingen, onvoorziene omstandigheden, prijsindexering, prestatiegerichtte betalingen, heronderhandelingen en beëindiging van de samenwerking.

De gemeente is van mening dat de contractpartijen onvoldoende gebruik hebben gemaakt van de flexibiliteit van het contract, door te weinig ontwikkelingen op te nemen als onderdeel van de flexibele scope. Het consortium bekijkt dit vanuit een andere bril, namelijk dat, vanwege de financiële druk op het programma, de focus lag op de realisatie van de bouwprojecten en ze meer risico-avers waren om ontwikkelingen te realiseren voor eigen rekening en risico. Ook vinden ze dat het prestatiegerichtte programma van eisen op sommige onderdelen ambigu was, wat heeft geleid tot onduidelijkheden en verschillende discussies over de wijze waarop eisen opgevat dienden te worden.

Verschuiving van strikt contractuele sturing naar relationele flexibiliteit

Direct na de financial close in 2016 waren de onderlinge verhoudingen tussen de gemeente en het consortium formeel en gericht op het contract. De verwachting bij de gemeente was dat het consortium de gebiedstransformatie zou overnemen en dat de gemeente beperkt inzet hoefde te leveren in de vorm van toetsing en monitoring van de voorstellen. Dit bleek echter geen vruchtbare werkwijze. Door interpretatieverschillen tussen de gemeente en het consortium in prestatie-eisen van de verschillende deelprojecten, ontstond er op programmatisch niveau een financiële uitdaging. Inhoudelijke commitments uit de tender werden in twijfel getrokken en er ontstond onzekerheid over de haalbaarheid van gedane beloftes door het consortium. De relatie kwam onder druk te staan, en de gemeente focuste zich nadruk-

kelijk op de nakoming van de contractuele verplichtingen door het consortium. Maar deze strikte focus op contractuele sturing ging voorbij aan de noodzaak van samenwerking om de gestelde doelen te bereiken.

Middels een mediation-traject met een externe facilitator is begin 2017 een verschuiving te zien in de sturingsaanpak van de gemeente: van strikte contractuele toepassing naar relationele flexibiliteit. De algemene tendens was dat de partijen er met elkaar uit moesten komen, aangezien ze wederzijds afhankelijk van elkaar waren voor de realisatie van de programmadoelstellingen. De businesscase van de transformatie werd gedeeltelijk aangepast door toezeggingen op additionele woningbouw- en commerciële ontwikkelingen, zodat het aantrekkelijk zou blijven voor het consortium om het gebied te blijven ontwikkelen. De partijen zijn zich meer als gelijkwaardige partner gaan opstellen, door het creëren van ruimte voor het aan elkaar stellen van hulpvragen en het gezamenlijk oplossen van problemen.

5. Conclusie

Dit onderzoek heeft bestudeerd in hoeverre de opzet en de contractuele en relationele sturing van een integrale gebiedstransformatie complexiteit en onzekerheid erkennen. De centrale onderzoeksvraag is welke lessen hieruit getrokken kunnen worden voor de aanpak van grand challenges in de gebouwde omgeving.

Uit de analyse van de casus blijkt dat een integrale programmatische aanpak die complexiteit erkent in scope, structuur en proces, gecombineerd met flexibele contractuele en relationele sturing, een veelbelovende strategie is om grand challenges in de gebouwde omgeving aan te pakken. Het verbinden van verschillende beleidsvraagstukken en oplossingen, het samenbrengen van diverse partijen en middelen, en het vervangen van lineaire processen door flexibele manieren van werken creëren gunstige omstandigheden voor verandering en het realiseren van synergie. De casus laat in lijn met Verheul et al. (2019) zien dat complexificering geen panacee is en dat er problemen kunnen ontstaan als beleidsvraagstukken, partijen en middelen met verschillende logica's, waarden en belangen verbonden worden. Om via een complexiteitserkennende aanpak meerwaarde te creëren moeten een gezamenlijke visie en doelstellingen tussen partners ontwikkeld te worden, dient er oog te zijn voor elkaars waarden en belangen, en dient er een overkoepelende sturing plaats te vinden op deelinspanningen. Het laatste is onder andere door financiële druk onvoldoende gebeurd in de casus, waardoor mogelijke synergetische voordelen van een programmatische aanpak niet behaald zijn (waaronder op het sociaaleconomisch component). Publieke opdrachtgevers moeten per opgave de geschiktheid van een integrale programmatische aanpak afwegen en hun interne organisatie en samenwerking daarop afstemmen.

Uit de casus is gebleken dat flexibiliteit van cruciaal belang is om in te spelen op onzekere toekomstige omstandigheden. Flexibele contracten met clausules voor wijzigingen, onvoorziene omstandigheden, heronderhandelingen en beëindiging van de samenwerking bieden ruimte voor tussentijdse aanpassingen en bevoorde-

ren succes in een publiek-private samenwerking. Echter, het effectieve gebruik van deze flexibiliteit vereist een zorgvuldige afweging van de belangen en risico's van de betrokken partijen. Daarnaast heeft de casus laten zien dat een verschuiving van strikt contractuele sturing naar relationele flexibiliteit noodzakelijk is om een succesvolle samenwerking te realiseren. Dit vraagt van partners om naast het contract te investeren in de relatie, het opbouwen van vertrouwen, het gezamenlijk oplossen van problemen en conflictmanagement.

Literatuur

- Cao, Z., & Lumineau, F. (2015). Revisiting the interplay between contractual and relational governance: A qualitative and meta-analytic investigation. *Journal of Operations Management*, 33-34, 15-42.
- Denicol, J., Davies, A., & Krystallis, I. (2020). What are the causes and cures of poor megaproject performance? A systematic literature review and research agenda. *Project management journal*, 51(3), 328-345.
- George, G., Fewer, T. J., Lazzarini, S., McGahan, A. M., & Puranam, P. (2024). Partnering for grand challenges: A review of organizational design considerations in public-private collaborations. *Journal of Management*, 50(1), 10-40.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
- Hermans, M. (2014). 'Is a little more alright?' Delft University of Technology.
- Jooisse, H., & Teisman, G. (2021). Employing complexity: Complexification management for locked issues. *Public Management Review*, 23(6), 843-864.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). The impact of contract characteristics on the performance of public-private partnerships (PPPs). *Public Money & Management*, 36(6), 455-462.
- Kuitert, L., Volker, L., & Hermans, M. H. (2019). Taking on a wider view: public value interests of construction clients in a changing construction industry. *Construction management and economics*, 37(5), 257-277.
- Leendertse, W., Arts, J., Verhees, F., & Busscher, T. (2016). Van project naar opgave: Samenwerking als motor van de planning van infrastructuur en ruimte. *Bestuurskunde*, 70(4), 70-81. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872016025004008>
- Lycett, M., Rassau, A., & Danson, J. (2004). Programme management: a critical review. *International journal of project management*, 22(4), 289-299.
- Roehrich, J. K., Selviaridis, K., Kalra, J., Van der Valk, W., & Fang, F. (2020). Inter-organizational governance: A review, conceptualization and extension. *Production Planning & Control*, 31(6), 453-469.
- Schepker, D. J., Oh, W. Y., Martynov, A., & Poppo, L. (2014). The many futures of contracts: Moving beyond structure and safeguarding to coordination and adaptation. *Journal of Management*, 40(1), 193-225.
- Song, H., Zhu, F., Klakegg, O. J., & Wang, P. (2018). Relationship between contractual flexibility and contractor's cooperative behavior: The mediating effect of justice perception. *International Journal of Managing Projects in Business*, 11(2), 382-405.
- Van den Hurk, M., & Tasan-Kok, T. (2020). Contractual arrangements and entrepreneurial governance: Flexibility and leeway in urban regeneration projects. *Urban Studies*, 57(16), 3217-3235.

- Van der Veen, M., & Korthals Altes, W. K. (2011). Urban development agreements: Do they meet guiding principles for a better deal? *Cities*, 28(4), 310-319.
- Van der Veen, M., & Korthals Altes, W. K. (2012). Contracts and learning in complex urban projects. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(5), 1053-1075.
- Verheul, W. J. (editor), Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F., & Van Zoest, S. (2019). *Leren van stedelijke transformatie: Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Platform 31.
- Warsen, R., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2019). Mix and match: How contractual and relational conditions are combined in successful public-private partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(3), 375-393.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5th ed.). Sage.