

STRATEGIE EN ROLBEPALING IN STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE



● FINANCIËLE CRISIS EN ECONOMISCHE RECESSIE ● STEDELIJK
EN STRATEGISCH MANAGEMENT ● REGIEROLLEN ● STEDELIJKE
GEBIEDSONTWIKKELING ● NEDERLANDSE GEMEENTEN ● STRATEGISCHE
DISSONANTIE IN DE PRAKTIJK ● NIEUWE STRATEGIE EN REGIEROL
GEMEENTELIJKE ORGANISATIES ● STRATEGISCH PLANNEN EN DENKEN ●

STRATEGIE EN ROLBEPALING IN STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE



JUDITH WICHERSON

JAARGANG 7
AUGUSTUS 2011

MASTER CITY DEVELOPER

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM, TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT,
ONTWIKKELINGSBEDRIJF ROTTERDAM

INHOUDSOPGAVE

| | |
|--|-----|
| VOORWOORD..... | I |
| SAMENVATTING..... | III |
| 1. INLEIDING..... | 1 |
| 1.1 Het probleem: veranderende rollen in de praktijk..... | 3 |
| 1.2 Onderzoeksdoelstelling..... | 3 |
| 1.3 Onderzoeksvragen..... | 4 |
| 1.4 Methodologie..... | 5 |
| 1.5 Onderzoekopzet..... | 8 |
| 2. DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE..... | 9 |
| 2.1 De gemeente..... | 9 |
| 2.2 De organisatiestructuur..... | 10 |
| 2.3 De beleidskaders en instrumenten..... | 11 |
| 2.4 De gemeentelijke inkomsten..... | 12 |
| 2.5 Stedelijke gebiedsontwikkeling..... | 12 |
| 2.6 Conclusie..... | 14 |
| 3. STEDELIJK EN STRATEGISCH MANAGEMENT EN REGIEROLLEN..... | 15 |
| 3.1 Stedelijke management..... | 16 |
| 3.1.1 Governance en organiserend vermogen..... | 16 |
| 3.1.2 Het spanningsveld tussen de rol van de overheid, markt en samenleving..... | 17 |
| 3.1.3 Historisch perspectief ruimtelijke ontwikkeling in Nederland..... | 18 |
| 3.1.4 Legitimiteit overheidssturing..... | 20 |
| 3.1.5 Leren uit het buitenland..... | 21 |
| 3.1.6 Conclusie..... | 22 |
| 3.2 Strategisch management..... | 23 |
| 3.2.1 Het belang van strategisch management voor de gemeentelijke organisatie..... | 23 |
| 3.2.2 Vier definities van strategie..... | 24 |
| 3.2.3 Strategische planning en strategisch denken..... | 24 |
| 3.2.4 Structurele strategische wijziging..... | 27 |
| 3.2.5 Vier vormen van organisaties..... | 29 |
| 3.2.6 Conclusie..... | 30 |
| 3.3 Regierol van gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkeling..... | 32 |
| 3.3.1 Definiëring van het begrip regie..... | 32 |
| 3.3.2 Verschillende vormen van regie..... | 34 |
| 3.3.3 Ontwikkelingsmiddelen..... | 36 |
| 3.3.4 Regiemodel..... | 37 |
| 3.4 Theoretisch toetsingskader..... | 39 |
| 4. GEMEENTELIJKE STRATEGIE EN ROLBEPALING IN DE PRAKTIJK..... | 41 |
| 4.1 Opzet empirisch onderzoek..... | 41 |
| 4.2 Algemeen resultaat praktijkonderzoek..... | 44 |

| | |
|--|------------|
| 4.3 De context van gebiedsontwikkeling en de rol van de overheid | 44 |
| 4.3.1 De rol van de overheid in gebiedsontwikkeling..... | 44 |
| 4.3.2 Veranderingen in de context van gebiedsontwikkeling..... | 46 |
| 4.3.3 Structurele wijziging strategie gemeenten..... | 48 |
| 4.4 Gemeentelijke strategie en rol tot aan het begin van de kredietcrisis | 50 |
| 4.5 Veranderingen in de gemeentelijke organisaties sinds de kredietcrisis | 54 |
| 4.5.1 De markt..... | 54 |
| 4.5.2 De financiën | 55 |
| 4.5.3 De organisatie..... | 58 |
| 4.5.4 Het programma | 62 |
| 4.5.5 Activiteiten | 64 |
| 4.5.6 Fase van strategievorming gemeenten..... | 68 |
| 4.6 De nieuwe strategie en rolbepaling van de gemeentelijke organisaties | 72 |
| 4.6.1 Strategische keuzes in de opgaven | 72 |
| 4.6.2 Gebiedsgericht werken..... | 74 |
| 4.6.3 De organisatiestructuur..... | 76 |
| 4.6.4 Cultuurverandering | 80 |
| 4.6.5 Politieke aansturing..... | 84 |
| 4.6.6 Sturing in tijd en geld | 85 |
| 4.6.7 Samenwerking in stedelijke gebiedsontwikkeling | 86 |
| 4.7 Regierollen en ontwikkelingsmiddelen in de praktijk..... | 88 |
| 4.7.1 Regiemodel..... | 88 |
| 4.7.2 Rolvastheid..... | 90 |
| 4.7.3 Rol gemeenten in Nederland ten opzichte van buitenland | 91 |
| 4.7.4 Ontwikkelingsmiddelen..... | 93 |
| 5. SYNTHESE THEORIE EN PRAKTIJK..... | 95 |
| 5.1 Stedelijke management..... | 95 |
| 5.2 Strategische herkenning | 96 |
| 5.3 Van strategisch plannen naar strategisch denken | 100 |
| 5.4 Het 'gat' dichtend op weg naar de nieuwe strategische intentie | 102 |
| 5.5 Van machinebureaucratie naar meer adhocratie organisatie | 103 |
| 5.6 Regiemodel..... | 105 |
| 6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN..... | 107 |
| 6.1 Conclusies..... | 107 |
| 6.2 Doelstellingen..... | 112 |
| 6.3 Aanbevelingen..... | 113 |
| EPILOOG | 115 |
| REFERENTIES..... | 117 |
| BIJLAGEN | A |
| A. Keuzes gemeentelijke grondhouding in proces stedelijke gebiedsontwikkeling..... | a |
| B. Hoofdvarianten van regie | b |
| C. Model regierollen op basis van bepalende middelen | b |
| D. Activiteiten regierollen..... | c |
| E. Interviewvragenlijst..... | e |

VOORWOORD

VOOR U LIGT MIJN EINDOPDRACHT VOOR DE TWEEJARIGE OPLEIDING MASTER CITY DEVELOPER. EEN SCRIPTIE OVER STRATEGIE EN ROLBEPALING VAN GEMEENTEN IN STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING.

Mijn persoonlijke interesse voor dit onderwerp komt voort uit mijn dagelijkse werkpraktijk bij de Vereniging van Grondbedrijven. De financiële crisis en economische recessie en daarmee gepaard gaande vraaguitval naar vastgoedontwikkelingen, maar ook de bezuinigingen binnen de overheid, hebben ertoe geleid dat gemeenten zich heroriënteren op hun rol in de stedelijke (gebieds)ontwikkeling. Het roept voor de gemeentelijke organisaties vele vragen op, zoals: waar staan we voor, wat doen we wel, wat doen we niet en hoe gaan we dat vormgeven? Deze vragen intrigeren me. Ik vroeg mij af hoe gemeenten hun nieuwe strategie bepalen en ben nog steeds zeer benieuwd hoe zich dit de komende jaren gaat ontwikkelen.

De keuze voor het onderwerp was dus snel gemaakt. Het opzetten en uitvoeren van dit onderzoek is echter een hele uitdaging geweest. Het doel was een praktische bijdrage te leveren en inzichten te verschaffen over het nieuwe toekomstperspectief van gemeenten. Dan zijn vele zaken van belang. Hoe dit onderzoek af te bakenen zonder afbreuk te doen aan de vragen en de opgaven die voorliggen bij gemeenten, heeft mij wel enige hoofdbrekens gekost. Maar enkele emoties rijker ligt hier nu met gepaste trots dit onderzoek voor u.

Dat mijn scriptie aansluit bij de discussies binnen de gemeenten bleek ook tijdens mijn onderzoek en de gesprekken met geïnterviewden. Velen gaven aan zelf ook op zoek te zijn naar de nieuwe gemeentelijke strategie of rol en hoe deze vorm te geven. Ik wil bij deze de geïnterviewden Adriaan Visser, Koen Westhoff, Nils Royer, Cis Apeldoorn, Martin Mulder, Nico Kamphorst, Wout van Hees, Yvonne van der Graaf en Patrick Verhoef hartelijk bedanken voor de inspirerende en open gesprekken. Zij hebben mij van essentiële informatie voorzien, zonder welke dit rapport niet tot stand was gekomen.

Ook wil ik Geurt van Randerat bedanken voor het begeleiden van mijn scriptieproces en de flexibiliteit waarmee hij dat gedaan heeft. Ook gaat mijn dank uit naar Hans van Kranenburg, Erwin Heurkens, Tom Daamen en Agnes Franzen voor het meedenken in het lastige proces om tot de definitieve afbakening van mijn scriptieonderwerp te komen. Daarnaast wil ik Ernst van Gelder danken voor zijn nimmer afnemend enthousiasme en zijn kennis van het vakgebied en zijn behulpzaamheid bij het kritisch nalezen van dit onderzoek. Tevens dank aan de VvG voor de mogelijkheden die mij de afgelopen twee jaar zijn geboden om deze studie te volgen. Ik heb genoten van de colleges over de

achtergronden van het vakgebied en de ervaringen van de praktijkdeskundigen in de verschillende specialismen. Tevens wil ik mijn medestudenten bedanken voor de gevoerde discussies over de dagelijkse praktijk en de verhalen vanuit de andere disciplines, maar ook voor de gezellige momenten tussendoor. Ik heb veel gezien, gehoord en geleerd de afgelopen twee jaar.

Maar bovenal dank aan mijn familie en vrienden die mij de afgelopen maanden op de juiste momenten een hart onder de riem staken. Speciaal wil ik mijn man Andries bedanken, omdat hij altijd vertrouwen in mij heeft gehad en in een goed resultaat van dit onderzoek.

Judith Wicherson

SAMENVATTING

AANLEIDING

De aanleiding van dit onderzoek is de constatering dat de afgelopen jaren de Nederlandse ontwikkelingspraktijk en de wijze waarop gemeenten hun stedelijke doelstellingen kunnen realiseren in sterke mate is veranderd. De financiële crisis en economische recessie hebben daar grote invloed op gehad. De (financiële) middelen zijn in snel tempo zeer schaars geworden en de marktvraag naar woningbouw, kantoren en bedrijventerreinen is sterk gedaald. Bij gemeenten worden momenteel veel projecten stilgelegd, is het aantal afgegeven bouwvergunningen drastisch afgenomen en is het aantal gerealiseerde woningen tot een dieptepunt gedaald. De verliezen van de gemeentelijke grondbedrijven in de grondexploitaties lopen landelijk in de miljarden euro's. Momenteel worden veel aanpassingen gedaan in plannen door verschuivingen in fasering en planning. Daarnaast heeft de toenemende stedelijke dynamiek gevolgen voor de complexiteit van het ontwikkelen van de stedelijke gebieden. Gemeenten stellen zich daarom de vraag hoe nu en in de toekomst de stedelijke doelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Een andere manier van werken in de gebiedsontwikkeling lijkt noodzakelijk. Het vraagt om effectiever overheidshandelen. Onderzoek naar de vraag hoe gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkelingen hun strategie en rol sinds de kredietcrisis zouden moeten of kunnen invullen is vooralsnog nauwelijks beschreven.

DOELSTELLING EN VRAAGSTELLING

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de strategie en rolbepaling van gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkelingen en het op basis daarvan doen van aanbevelingen. De uitdaging voor gemeenten zal zijn hoe zich te positioneren ten opzichte van de markt en de samenleving in het proces van stedelijke doelstellingen naar stedelijke gebiedsontwikkeling. Dit onderzoek richt de aandacht op het ambtelijke organisatieonderdeel van de gemeente dat zich bezig houdt met stedelijke- en gebiedsontwikkeling. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

HOOFDVRAAG

In hoeverre kan het bepalen van een gemeentelijke strategie en regierol het management van stedelijke gebiedsontwikkelingen bevorderen?

OPBOUW ONDERZOEK

Het onderzoek is erop gericht om na te gaan in hoeverre wetenschappelijke inzichten over het strategisch management en een regieconcept de gemeente in de praktijk kunnen helpen bij het managen van stedelijke gebiedsontwikkelingen. In het eerste deel van dit onderzoek wordt middels een literatuurstudie bepaald wat de kenmerken en doelstellingen van de gemeentelijke organisatie zijn, wat de relatie met het stedelijke management is, wat de bijdrage van strategisch management is en wordt een regiemodel gepresenteerd. In het tweede deel van dit onderzoek wordt door middel van interviews met het management van acht gemeentelijke organisaties uitgebreid geanalyseerd hoe in de praktijk de strategie en regierol van deze organisaties in stedelijke gebiedsontwikkeling wordt bepaald. Dit is gedaan aan de hand van een driedeling in vragen over de strategie en regierol van gemeenten: voor de kredietcrisis, de huidige situatie en de toekomstige situatie.

THEORETISCH KADER

Het strategisch management gaat over de managementbeslissingen en acties van een organisatie die bepalend zijn voor de lange termijn en geeft strategisch richting aan de werkzaamheden. Daarmee kan de gemeente effectiever de schaarse middelen inzetten voor het bereiken van de missie en maatschappelijke doelstellingen. Daarbij is de beeldvorming van gemeentelijke managers over de toekomst van de stedelijke gebiedsontwikkeling cruciaal.

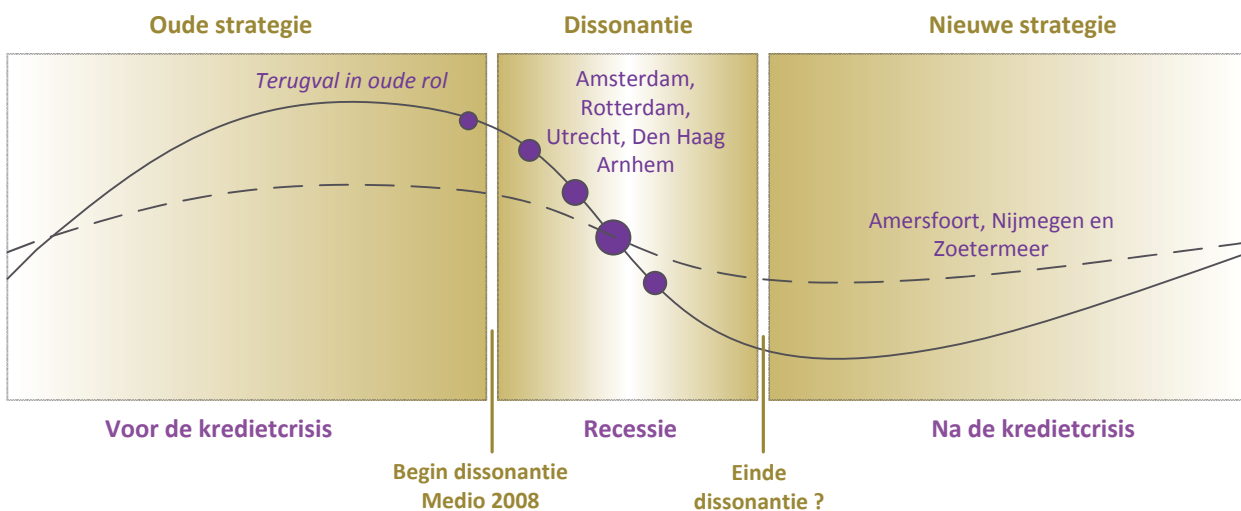
Afhankelijk van hoe het management tegen de omgeving en eigen organisatie aankijkt, kunnen verschillende strategievormingsprocessen worden geconstateerd. Het proces van strategisch plannen gaat over het analyseren en bepalen van de doelen voor de toekomst en het vertalen hiervan in acties voor de kortere termijn. Het proces van strategisch denken is een intuïtief proces waar door middel van creativiteit, innovatie en een geïntegreerde blik een visie voor de toekomst wordt geformuleerd. Een organisatie dient beide processen van strategiebepaling toe te passen, echter op het moment van strategische wijzigingen is vooral het strategisch denken van groot belang om in te kunnen spelen op de veranderde omgeving of organisatie. Daarnaast bestaat het proces ook uit het bepalen van een missie en strategische intentie. Een strategische intentie is het beeld of toekomstperspectief dat de organisatie zichzelf oplegt en daarmee een uitdaging schept voor het heden. Deze uitdaging kan alleen worden gerealiseerd door het inzetten van kerncompetenties van de organisatie. Een strategische intentie kan vanwege dynamiek in de omgeving of organisatie voor strategische dissonantie zorgen.

Duidelijk is geworden dat het proces van het herkennen van strategische dissonantie door het management verschillende fases doorloopt. Op het moment dat er een structurele strategische wijziging wordt herkend door het management, gaat dit gelijktijdig ook gepaard met een periode van wanorde en allerlei door elkaar heenlopende beelden van de nieuwe werkelijkheid. Het management probeert te bepalen wat de nieuwe strategische intentie is. Daardoor is dit proces een fundamentele test voor de veerkracht van het leiderschap en de cultuur van de organisatie. Daarnaast is ook de vorm van de organisatie bepalend voor de meest waarschijnlijke strategische richting. Op basis van het literatuuronderzoek mag worden verwacht dat bij het management van de gemeentelijke organisaties een bepaalde mate van strategische dissonantie wordt ervaren.

Het regieconcept geeft invulling aan de rol van de gemeentelijke organisatie ten opzichte van andere partijen. Een gemeente regisseert wanneer zij stuurt op afstemming tussen meerdere actoren om een doel vanuit een visie te bereiken. De regierol van de gemeente is afhankelijk van de mate waarin de gemeente op het proces en de inhoud van gebiedsontwikkelingen kan sturen. Dit wordt bepaald door de mate waarin de gemeentelijke organisatie in staat is de ontwikkelingsmiddelen te mobiliseren. Er zijn vier vormen van regie gedefinieerd in het regiemodel: de plannende regierol, de ondernemende regierol, de visionaire regierol en de faciliterende regierol. Afhankelijk van de rol kan de gemeente actief, reactief, direct en indirect sturen in stedelijke gebiedsontwikkelingen.

STRATEGIE EN ROLBEPALING IN DE GEMEENTELIJKE PRAKTIJK

Op basis van het praktijkonderzoek zijn de volgende conclusies getrokken. De weggevallen vraag naar vastgoed en de gevolgen van de kredietcrisis voor de financiën van het grondbedrijf zorgen voor een grote verandering in de mogelijkheden van gemeenten om stedelijke gebiedsontwikkelingen te managen. Een heroriëntatie op de gemeentelijke strategie en regierol wordt door de meerderheid van de onderzochte gemeenten noodzakelijk geacht. Vijf gemeentelijke organisaties zitten nog midden in het proces van het bepalen van een nieuwe strategie en regierol, zoals weergegeven in onderstaand figuur. Het drietal gemeenten dat geen structurele veranderingen ziet in de gemeentelijke organisatie heeft relatief ten opzichte van de andere gemeenten (nog) de minst grote gevolgen voor de financiën van het grondbedrijf ervaren.



Tijdshorizon van gemeentelijke strategie en rol

Het bepalen van de nieuwe strategie en rol verloopt niet via een gestructureerde opzet, maar wordt gekenmerkt door veranderingen in de activiteiten die worden ondernomen door de gemeentelijke organisatie en door de sturing op problemen die worden gesignaleerd. Ten aanzien van deze problemen en activiteiten zijn de volgende conclusies te trekken:

VERANDERINGEN EN PROBLEMEN SINDS DE KREDIETCRISIS

- Bijna alle gemeenten hebben te maken met 2 soorten bezuinigingen; de algemene bezuinigingen en de bezuinigingen vanwege het feit dat er minder ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden;
- De tweede bezuiniging zorgt bij de meerderheid van de gemeenten voor een behoorlijke scheve verhouding tussen de rendabele en onrendabele werkzaamheden in de gemeentelijke organisatie, waardoor het aantal medewerkers in de ruimtelijke sector bij de reorganisaties omlaag wordt gebracht;
- In een tweetal gemeenten is het ontwikkelingsbedrijf veranderd van een afdrachtdienst naar een geldvragende dienst;
- Bij de meerderheid van de gemeenten heeft een aanzienlijke herprogrammering plaatsgevonden en zijn de stopgezette ontwikkelingen financieel afgeboekt;
- Het sturingsvermogen om de gewenste programma's te realiseren is sterk afgenomen, waardoor de meerderheid van de gemeenten nieuwe afwegingskaders heeft opgesteld om te kunnen kiezen tussen gebieden en projecten;
- Activiteiten gericht op planning en control, tijd en resultaat, contractmanagement, facturering en het beperken van verwervingen hebben bij de gemeenten in verschillende mate meer aandacht gekregen;
- Er vindt intern en met andere partijen relatief weinig overleg plaats over de strategievorming.

De nieuwe strategie en regierol wordt bepaald door beelden over de belangrijkste aandachtpunten voor een nieuwe strategie. Deze beelden zijn soms alleen nog gedachten en soms al omgezet in activiteiten en geïmplementeerd in de organisatie. Dit proces is niet eenduidig bij alle gemeenten. De belangrijkste conclusies ten behoeve van het bepalen van de nieuwe strategie en regierol zijn:

NIEUWE STRATEGIE EN ROLBEPALING

- De toekomstige stedelijke opgaven worden bij veel gemeenten bepaald door de lopende projecten;
- Vanwege de beperkte financiële middelen, wordt het maken van duidelijke keuzes in welke gebieden de gemeente zal investeren, met welke regierol en welke verantwoordelijkheden, belangrijk geacht;
- De strategische focus zal meer komen te liggen op de visievorming over het imago en de branding van de stad voor de gewenste doelgroepen;
- Er is een verschuiving geconstateerd van een plannende en ondernemende regierol naar een faciliterende en visionaire regierol;
- Bij de gemeenteraad ligt het primaat om strategische keuzes te maken in wat voor soort stad men wil zijn en in de programmering. Dit helpt bij de vertaling naar gebieden en draagt bij aan de commitment en legitimiteit voor de gemaakte keuzes;
- Gemeenten moeten marktpartijen meer de ruimte geven en inspelen op de vraag, daarbij meer klantgericht zijn en zich meer richten op nichemarkten en eindgebruikers en deze partijen vroegtijdig betrekken in het proces;
- Een belangrijke vraag voor gemeenten is hoe ervoor te zorgen dat de marktpartijen juist die ontwikkelingen realiseren, die voldoen aan de gestelde ambities en doelstellingen van de gemeente;
- Er zal afhankelijk van de opgave, de politieke keuzes, de markt en de belangen van andere partijen per gebiedsontwikkeling door de gemeente steeds een andere rol worden opgepakt.

AANPASSINGEN ORGANISATIE

- De meerderheid van de gemeentelijke organisaties wordt minder hiërarchisch, krijgt een plattere organisatiestructuur, gaat meer beheersmatige en ondersteunende taken uitbesteden en richt een centraal vastgoedbedrijf op;
- De gemeentelijke organisatie wordt steeds meer een hoogwaardige organisatie met professionals, die beschikt over medewerkers en managers met proceskwaliteiten en daarnaast specialisten met up-to-date vakkennis. De effectiviteit van gemeentelijke organisatie wordt bepaald door het vermogen om deze twee tegengestelde competenties te combineren;
- De meerderheid van de gemeenten wil meer gebiedsgericht gaan werken. De gebiedsmanagers krijgen meer mandaat en worden resultaatverantwoordelijk voor het behalen van het afgesproken resultaat met betrekking tot de ontwikkelingen in hun gebied;
- De 'oude' vorm van sturing, voornamelijk via de sectoren en afgesproken beleidslijnen, wordt daarmee verlaten. Het is nu vaak een te moeizaam proces. Het verminderen van de beleidambities is noodzakelijk om processen niet te vertragen of onuitvoerbaar te maken, vanwege de vele wensen en ambities;
- De interdisciplinaire samenwerking tussen afdelingen en de blik 'van buiten naar binnen' zullen daarbij bepalend zijn;
- De cultuur is nu nog, mede door de reorganisaties, behoudend, voorzichtig en intern gericht. Deze cultuur zal dynamischer moeten worden. Het management heeft de taak om de cultuurverandering en de nieuwe werkwijze in de organisatie te verankeren en de medewerkers daarbij te faciliteren;
- De politieke aansturing zal zich minder gaan richten op aantallen of beleidsdossiers, maar meer op indicatoren die duiden op een verbetering van de aantrekkelijkheid van een gebied in alle opzichten. Daarnaast zal in de projecten waar de gemeente zelf actief regie voert, nadrukkelijk worden gestuurd op financiën en korte termijn resultaten.

SYNTHESE EN CONCLUSIE

De strategie van gemeenten tot aan de kredietcrisis van het vervullen van een actieve en initiërende rol in stedelijke gebiedsontwikkeling blijkt niet meer te werken. Vanaf de kredietcrisis is de meerderheid van de onderzochte gemeenten in een periode van strategische dissonantie terecht gekomen. Verschillende signalen uit de markt en de eigen organisatie hebben daartoe aanleiding gegeven. Gesteld kan worden dat daarmee de eerste en tweede fase van het proces van strategische herkenning is doorlopen. Een minderheid van de gemeenten heeft in dit onderzoek aangegeven dat de dissonanties wel herkend worden, maar geen structurele strategische verandering voor de organisatie met zich meebrengen.

De meerderheid van de onderzochte gemeenten zit echter midden in de derde fase van strategische herkenning. De organisaties proberen nieuwe opkomende strategische beelden te ontdekken en een nieuwe strategische intentie te formuleren. In deze periode zijn zowel processen van strategisch plannen als strategisch denken gesignaleerd. Er is geconstateerd dat meer processen van strategisch plannen worden toegepast dan van strategisch denken. Het strategisch denken gebeurt zeer gefragmenteerd. Het leren en delen met anderen intern en extern kan worden verhoogd om zodoende de nieuwe strategische intentie helderder te kunnen formuleren. Er zou meer contact kunnen worden gezocht met marktpartijen, bewoners, bedrijven en investeerders om nieuwe strategieën en werkwijzen te ontwikkelen. Nog niet in elke organisatie is de gewenste cultuur aanwezig om het strategisch denken te bevorderen. De bezuinigingen, het gebrek aan financiële ruimte en de reorganisaties zorgen voor een cultuur waarin het moeilijk is om creatieve nieuwe ideeën te ontwikkelen en te discussiëren over nieuwe handelingsperspectieven. Juist in een periode van strategische dissonantie moet veel aandacht worden besteed aan het strategisch denken. Geconcludeerd wordt dat op het vlak van strategisch denken mogelijkheden liggen om de nieuwe strategie verder vorm te kunnen geven.

Daarnaast kan uit dit onderzoek worden afgeleid dat de kerncapaciteiten van de gemeentelijke organisatie enerzijds procesmatige competenties bevatten, en anderzijds vakinhoudelijke kennis en kunde. Voor alle medewerkers worden de competenties omgevingsbewust zijn, dienstbaarheid en samenwerken, zowel intern als extern, belangrijker. Verder wordt geconcludeerd dat het de taak van het management van de gemeentelijke organisatie is om de beoogde competenties bij de medewerkers te ontwikkelen en aan te sturen op een cultuurverandering. Daarnaast is het van belang dat er in de organisatie ruimte wordt gecreëerd om innovatief en creatief na te denken en nieuwe oplossingen uit te proberen. Deze processen zijn in de praktijk wel zichtbaar en bekend bij het management, maar er wordt aangegeven dat het nog een aantal jaren kan duren voordat de nieuwe cultuur en capaciteiten zijn ontwikkeld.

Tevens is opmerkelijk dat de gemeentelijke organisatie met de meest faciliterende regierol en een organisatievorm met een grote flexibele schil de minste problemen heeft om zich aan te passen aan de veranderingen in de omgeving. Hieruit kan worden afgeleid dat deze sturingsvorm en organisatie-inrichting beter aansluit bij het management van gebiedsontwikkelingen in veranderende marktomstandigheden. Bij de meerderheid van de gemeenten is een tendens waargenomen van een machinebureaucratie naar een meer adhocorganisatie. Vanwege het feit dat de gemeenten meer kenmerken van een machinebureaucratie vertoonden is het ook verklaarbaar dat er meer processen van strategisch plannen zijn geconstateerd in de praktijk. Bij het bepalen van de strategie moet in het achterhoofd worden gehouden dat een valkuil zou kunnen zijn dat er teveel strategisch gepland wordt, omdat de organisatie dat gewend is.

Het regiemodel heeft inzichten gegeven om tot een rolbepaling te komen in stedelijke gebiedsontwikkeling. Er is door een grote meerderheid van de onderzochte gemeenten een verschuiving geconstateerd van een directe naar een indirecte vorm van sturing door de gemeentelijke organisatie. Er is duidelijk aangegeven dat er de afgelopen jaren vooral via een plannende en ondernemende regierol is gestuurd en dat vanaf nu een meer bescheiden positie ingenomen zal moeten worden door het sturen via de visionaire en faciliterende regierol.

Ook is aangetoond dat het management een specifieke vaststaande rol op stadsniveau niet belangrijk vindt. Het wordt essentieel geacht dat de gemeente kan variëren om succesvol en effectief te kunnen handelen in gebiedsontwikkelingen. Wel wordt aangegeven dat de gemeente veel duidelijkere keuzes zal moeten maken in haar regierol per gebiedsontwikkeling en deze transparant moet maken en verantwoordelijkheden en afspraken die daarbij horen moet nakomen. Gemeenten hebben aangegeven met de beperkte middelen te zullen blijven investeren in wijken en gebieden waar de ontwikkelingen niet rendabel zijn. Het laten verslechteren van een wijk om deze vervolgens te kunnen gaan ontwikkelen, zoals in het buitenland wel gebeurt, wordt niet als acceptabele oplossing gezien voor het gebrek aan middelen.

Concluderend kan op basis van het praktijkonderzoek wordt gesteld dat het bepalen van een strategie voor de organisatie en het bepalen van de regierol per stedelijke gebiedsontwikkeling duidelijkheid verschaft aan de medewerkers, maar ook aan externe partijen, zoals ontwikkelaars, beleggers, bewoners en bedrijven. Tevens kan het maken van keuzes een bijdrage leveren aan een positiever investeringsklimaat voor gebiedsontwikkelingen.

AANBEVELINGEN

Maak duidelijke keuzes in welke doelstellingen de gemeente de komende jaren voor de stad wil bereiken. Onderzoek op basis van de geconstateerde processen van strategievorming in dit onderzoek of er nog processen ontbreken in de eigen organisatie. Bepaal per gebiedsontwikkeling aan welke stedelijke doelstellingen het gebied moet gaan bijdragen en houdt jaarlijks de resultaten bij. Stel minder beleidskaders op, maar wel een stadsvisie op hoofdlijnen. Besteed ondersteunende of beheersmatige activiteiten uit. Investeer in de cultuurverandering en de kerncompetenties van de medewerkers. Zorg voor een aantrekkelijk werkgeverschap op basis van een hoogwaardige professionele organisatie. Maak gebruik van een flexibele schil van medewerkers, zodat pieken en dalen in het werkpakket kunnen worden opgevangen. Organiseer samenwerking met andere gemeenten.



INLEIDING

DIT HOOFDSTUK INTRODUCEERT HET ONDERWERP VAN DIT ONDERZOEK EN DE METHODIEK VAN DEZE STUDIE. ALLEREERST ZAL IN PARAGRAAF 1.1 DE MOTIVATIE EN ACHTERGROND VAN DEZE STUDIE WORDEN TOEGELICHT ALS EEN PUNT VAN VERTREK EN ZAL DE PROBLEEMSTELLING WORDEN TOEGELICHT IN PARAGRAAF 1.2. VERVOLGENS IS DE BELANGRIJKSTE ONDERZOEKSVRAAG GEFORMULEERD, ONDERSTEUND DOOR DEELVRAGEN IN PARAGRAAF 1.3. DE DEELVRAGEN ZULLEN GELEIDELIJK ANTWOORD GEVEN OP DE HOOFDVRAAG VAN HET ONDERZOEK. NA DE BESCHRIJVING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN ZAL IN PARAGRAAF 1.4 WORDEN INGEGAAN OP DE WETENSCHAPPELIJKE AANPAK VAN HET ONDERZOEK. DE ONDERZOEKSOPZET VAN HET LITERATUUR- EN PRAKTIJKONDERZOEK ZAL WORDEN TOEGELICHT. TENSLOTTE ZAL IN PARAGRAAF 1.5 DE OPBOUW VAN DE HOOFDSTUKKEN IN DIT ONDERZOEK WORDEN GEPRESENTEERD.

1.1 HET PROBLEEM: VERANDERENDE ROLLEN IN DE PRAKTIJK

In de Nederlandse praktijk is het stedelijk management en het ruimtelijk beleid de afgelopen decennia steeds complexer geworden. De stijging in het aantal betrokken actoren (markt, overheid, samenleving) met elke hun eigen belangen en mogelijkheden, de verscheidenheid aan doelstellingen en verschillende schaalniveaus waarop deze zich afspelen en de omstandigheden waarin ze plaatsvinden hebben effect op de sturingsmogelijkheden van de overheid. De rol van gemeenten in de stedelijke ontwikkeling is kleiner geworden en er is meer invloed bij private partijen en de bevolking komen te liggen. Daamen (2010) stelt in zijn onderzoek dat de stedelijke ontwikkelingspraktijk wordt gekenmerkt door een groeiend gevoel van ineffectiviteit in het realiseren van de doelstellingen.

Sinds de economische en financiële crisis van medio 2008 is het stedelijke ontwikkelingsproces nog ingewikkelder geworden. De (financiële) middelen om tot realisering van de stedelijke ontwikkelingen te komen zijn in snel tempo zeer schaars geworden en de marktvraag naar woningbouw, kantoren en bedrijventerreinen is sterk gedaald. Er worden bijna geen plannen meer ontwikkeld, wat effect heeft op alle partijen in het speelveld. In eerste instantie waren de gevolgen vooral zichtbaar bij de marktpartijen. Zij hebben de afgelopen jaren veel te verduren gehad en afslanking van de organisaties is veelal aan de orde geweest. Terug naar de core-business is daarbij een veel gehoorde kreet. Veel marktpartijen proberen zich terug te trekken uit eerdere gemaakte afspraken en wachten op betere tijden. Er wordt naar de gemeenten gekeken om de draad weer op te pakken. Echter bij gemeenten worden

momenteel eveneens veel projecten stilgelegd, is het aantal afgegeven bouwvergunningen drastisch afgenomen en is het aantal gerealiseerde woningen tot een dieptepunt gedaald. Een aantal gemeenten heeft inmiddels een algehele bouwstop aangekondigd. De verliezen van de gemeentelijke grondbedrijven in de grondexploitaties lopen landelijk in de miljarden euro's (Deloitte, 2010). Er is veel onzekerheid over toekomstige behoefte aan woningbouw, kantoren en bedrijventerreinen, wat een druk legt op de vraag welke plannen nog gerealiseerd kunnen en moeten worden. Momenteel worden veel aanpassingen gedaan in plannen door verschuivingen in fasering en planning. Gemeenten stellen zich dan ook de vraag hoe nu en in de toekomst de stedelijke doelstellingen gerealiseerd kunnen worden.

Deze ontwikkeling heeft de realisering van plannen en projecten in Nederland onder druk gezet. Een andere manier van werken in de gebiedsontwikkeling lijkt noodzakelijk. De discussie over de rol van partijen in het gebiedsontwikkelingsproces is verder aangewakkerd. Daamen (2010) stelt dat "de Nederlandse praktijk haar vertrouwen en de capaciteit om haar problemen op te lossen heeft verloren" (Daamen, 2010, p. 2). Uit een enquête van Deloitte & TU Delft (2010) blijkt dat professionals uit het vakgebied verwachten dat wanneer de crisis eenmaal voorbij is de rollen in de sector structureel veranderd zijn. Bijna 80% van de respondenten verwacht dat de verhoudingen tussen partijen ingrijpend zullen veranderen. Verschillende onderzoeken over gebiedsontwikkeling na de crisis bevestigingen deze beeldvorming (AkroConsult, 2011; AkroConsult & TU Delft, 2009; Deloitte, 2010). Publieke en private partijen bekijken momenteel ieder voor zich wat hun rol in zou kunnen en moeten zijn. De vraag die in de praktijk gesteld wordt door professionals is welke sturingsmogelijkheden een gemeente nog heeft om haar beleidsdoelstellingen realiseren?

Er is een aantal belangrijke problemen te benoemen waarom het voor de lokale overheid moeilijk is haar rol te bepalen bij het uitvoeren van haar doelstellingen. De volgende problemen zijn geanalyseerd: (1) de veranderende betrokken partijen; (2) dynamiek tussen verschillende schalen; (3) de beperkte financiële middelen.

VERANDERENDE BETROKKEN PARTIJEN

De eerste uitdaging ligt op het vlak van de veranderende betrokken partijen bij het ontwikkelen van gebieden en projecten. Tot de jaren tachtig waren in Nederland voornamelijk gemeenten verantwoordelijk voor het plannen en het realiseren van het gebied. Zij kochten daarvoor gronden aan en alleen het ontwikkelen van vastgoed werd aan ontwikkelende partijen overgelaten. Vanaf de jaren tachtig en negentig zijn marktpartijen ook meer gronden gaan verwerven om zodoende mogelijkheden voor vastgoedontwikkeling te creëren. Ze hebben daarmee een grotere invloed gekregen op het realiseren van ruimtelijke plannen. Dit heeft geleid tot een afnemende rol van publieke partijen. Verschillende vormen van publiek-publiek en publiek-private samenwerking hebben hun intrede gedaan om ruimtelijk beleid, plannen en projecten te kunnen uitvoeren. Gemeenten hebben niet meer een hiërarchische positie tot de andere partijen die betrokken zijn bij de ontwikkeling van gebieden. Deze verschuiving van de machtspositie van de overheid staat ook wel bekend als een verschuiving van government naar governance. Healey (2007) beweert dat er "algemeen erkend wordt dat de ontwikkeling van stedelijke gebieden (...) door overheidshandelen niet op een lineaire wijze kan niet worden gepland, van het voornemen om te plannen, tot actie, tot resultaat zoals gepland (Healey, 2007, p. 3). Private partijen, maatschappelijke organisaties en bewoners hebben allemaal meer invloed en macht gekregen in het ontwikkelingsproces van plannen, gebieden en projecten. In deze omgeving is het steeds lastiger om effectief en efficiënt overheidshandelen te organiseren.

DYNAMIEK TUSSEN VERSCHILLENDE SCHALEN

De tweede uitdaging ligt in het feit dat de stedelijke opgave zich nooit op één schaalniveau, maar op meerdere schaalniveaus van de stad tegelijkertijd bevindt. De stedelijke opgave kent verschillende doelstellingen en vraagt de inzet van diverse actoren, elk met hun eigen belangen en mogelijkheden en acties op verschillende schaalniveaus. Daarnaast zijn contextuele ontwikkelingen, zoals economische, sociale en maatschappelijke ontwikkelingen en het beleid op verschillende (hogere) schaalniveaus, van invloed op de opgave, de toekomstvisie en het stedelijke management. Het stedelijk management vormt de basis waarop concrete interventies en reële uitvoeringsplannen en strategische stedelijke projecten worden ontwikkeld. In de praktijk is dit proces tussen deze schaalniveaus niet lineair,

maar een iteratief proces dat voortdurend verschuivingen tussen de verschillende schalen, opgaven en prioriteiten veroorzaakt. De relatie tussen actie en visie, tussen het structuurplan en bv. strategische stadsprojecten, is niet hiërarchisch. In werkelijkheid zijn deze twee niveaus - met hun verschillende schalen en termijnen - voortdurend in interactie met elkaar (Meulder, Loeckx & Shannon, 2004). De dynamiek en complexiteit die hierdoor ontstaat, wordt vooral gemerkt door gemeenten als algemene doelstellingen op stadsniveau moeten worden vertaald in samenhangende, uitvoerbare en succesvolle gebiedsprogramma's en projecten (Huffstadt, 2007). Het prioriteren van gemeentelijke ambities en beleid en de vertaling hiervan naar gebiedsontwikkelingen zal een grote uitdaging worden voor gemeenten.

BEPERKTE (FINANCIËLE) MIDDELEN

De derde uitdaging is het financiële onvermogen van overheden om te kunnen investeren in de stedelijke ontwikkeling. Uit recent onderzoek van Deloitte (2010) over de financiële effecten van de kredietcrisis bij gemeentelijke grondbedrijven is de grootste financiële strop het gevolg van tegenvallende inkomsten, vooral uit de grondexploitaties. De gemeentelijke grondbedrijven zullen vanwege tegenvallers en de risico's op de grondexploitaties moeten bezuinigen. Afdrachten aan het concern van de stad vanuit het grondbedrijf zullen steeds minder voorkomen. Het omgekeerde is bij een aantal gemeenten zelfs al het geval. Gemeenten staan tevens voor de zware taak de komende jaren forse bezuinigingen door te voeren. Velen hebben inmiddels een vacature-stop en bezinnen zich op personele bezuinigingen. Ook de Rijksoverheid heeft een zware bezuinigingstaakstelling liggen. De komende jaren worden vanuit deze hoek geen financiële prikkels verwacht ter stimulering van de stedelijke ontwikkeling. Eerder worden er extra taken naar de lagere overheden (provincie en gemeente) overgeheveld, zonder dat er financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Gezien deze (financiële) situatie bij gemeenten is het de vraag welke mogelijkheden er nog zijn om in de toekomst tot planrealisatie te komen, welke risico's de gemeente wil en kan nemen en hoe daarbij de samenwerking met andere partijen moet worden gezocht. Gemeenten missen de financiële middelen om grootschalige investeringen in de herontwikkeling van (binnenstedelijke) gebieden, de infrastructuur, de sociale woningbouw en openbare voorzieningen te ondersteunen. Dit houdt in dat gemeenten zich moeten beraden op wat 'wel' en 'niet' zelf te doen. Gemeenten worden gedwongen hun schaarse middelen selectiever in te zetten en bewustere keuzes te maken. Het gaat om het bepalen van 'waar voor je geld' in relatie tot de effectiviteit en doelmatigheid van de investering (PriceWaterhouseCoopers, 2010). Daarbij is het essentieel dat gemeenten hun eigen rol in het ontwikkelproces continu afwegen om expliciet maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

Concluderend is de afgelopen jaren de context van de Nederlandse ontwikkelingspraktijk en de wijze waarop stedelijke doelstellingen worden gerealiseerd in sterke mate veranderd. Sinds het begin van de financiële crisis en economische recessie is het realiseren van stedelijke ontwikkelingen nog lastiger geworden. De uiteenlopende belangen en de diverse functionele en ruimtelijke relaties tussen actoren maken het investeren in een stad tot een uitdaging. Tevens heeft de toenemende stedelijke dynamiek gevolgen voor de complexiteit van het ontwikkelen van deze stedelijke gebieden. Er is nog weinig kennis over de effecten van deze veranderingen op de strategie en rol van gemeenten in de stedelijke gebiedsontwikkeling. De samenwerking met de marktpartijen en de samenleving wordt daarbij belangrijker. Het is daarom interessant om de rol van gemeenten met betrekking tot de andere partijen te begrijpen.

1.2 ONDERZOEKSDOELSTELLING

De afgelopen twee jaar heeft er een aantal onderzoeken plaatsgevonden vanuit het perspectief van de ontwikkelaars op de rolverandering sinds de kredietcrisis in het gebiedsontwikkelingsproces. Putman (2010) heeft onlangs een studie gedaan naar het toekomstperspectief voor de projectontwikkelaar en van Mierlo (2010) heeft onderzocht hoe de toekomstige strategische oriëntaties voor ontwikkelaars er het beste uit kunnen zien en wat interessante toekomstmodellen zijn. Onderzoek naar de vraag hoe gemeenten in het gebiedsontwikkelingsproces hun rol sinds de kredietcrisis zouden kunnen of moeten invullen is vooralsnog onderbelicht. Dit onderzoek beoogt aan deze doelstelling een wetenschappelijke bijdrage te leveren.

Daarnaast is tijdens de MCD opleiding veel aandacht besteed aan de procesmatige en inhoudelijke relatie tussen de overheid en marktpartijen in gebiedsontwikkeling. Vanuit de gemeentelijke invalshoek is uitgebreid stil gestaan bij de beschikbare publiekrechtelijke mogelijkheden voor de gemeente om te sturen in gebiedsontwikkelingen en de invloed van de politiek op dit proces. Minder aandacht is besteed aan de organisatie van de gemeente. Dit onderzoek zal hier nader op ingaan en kan hier een bijdrage aanleveren.

In brede zin is het doel van dit onderzoek het verkrijgen van een beter begrip over hoe in de gemeentelijke praktijk de stedelijke ambities en doelstellingen omgezet kunnen worden in de realisatie van gebieden en projecten. Dit onderzoek zal zich richten op de gemeenten, waarbij rekening wordt gehouden met de toename van de dynamiek van het stedelijke management. In engere zin zal de strategie en rolbepaling van de gemeentelijke organisatie in stedelijke ontwikkelingen worden onderzocht. Het doel is om een goed begrip te krijgen over hoe de gemeentelijke

WETENSCHAPPELIJKE DOELSTELLING

Het verkrijgen van inzicht in de strategie en rolbepaling van gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkelingen.

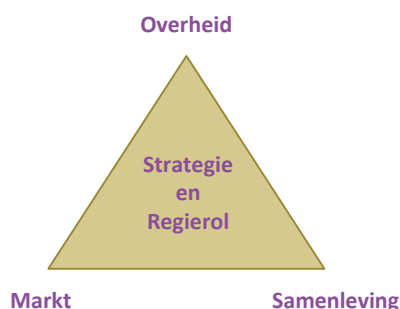
PRAKTISCHE DOELSTELLING

Het op basis van verkregen inzichten doen van aanbevelingen ten aanzien van de strategie en rolbepaling van gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkelingen.

organisatie tot een strategie en rolbepaling kan komen in de stedelijke (gebieds)ontwikkeling in de huidige context. Op deze wijze kan mogelijk het inzicht voor professionals in de praktijk worden vergroot en een bijdrage worden geleverd aan een effectiever overheidshandelen.

1.3 ONDERZOEKSVRAGEN

De onderzoeksvraag is het methodologische uitgangspunt. In de vorige paragraaf is de probleemstelling geïntroduceerd, voortbordurend op de toegenomen complexiteit en dynamiek van het stedelijk management in gebiedsontwikkeling en de vraag naar effectiever overheidshandelen. Het doel van deze studie is het verkrijgen van een beter inzicht in het bepalen van de strategie en regierol van gemeenten om te kunnen sturen in stedelijke gebiedsontwikkelingen. De uitdaging voor gemeente zal zijn hoe zich te positioneren ten opzichte van de markt en de samenleving in het proces van stedelijke doelstellingen naar stedelijke gebiedsontwikkeling, hetgeen is weergegeven in figuur 1.1.



FIGUUR 1.1 : DE CONTEXT VAN DE GEMEENTELIJKE STRATEGIE EN REGIEROL

De hoofdonderzoeksvraag is een afgeleide van de eerder vermelde probleemstelling. Binnen dit onderzoek zal ik me richten op de ambtelijke organisatie die verantwoordelijk is voor de stedelijke ontwikkeling in de stad. Dit onderzoek richt zich daarmee op de strategie en rolbepaling van gemeentelijke organisatie in stedelijke gebiedsontwikkeling. Het onderzoek wil inzicht geven in de problemen die momenteel worden ondervonden door de organisatie bij het realiseren van de gebiedsontwikkelingen.

HOOFDVRAAG

In hoeverre kan het bepalen van een gemeentelijke strategie en regierol het management van stedelijke gebiedsontwikkelingen bevorderen?

Om tot de beantwoording van de centrale vraag te komen zijn een aantal deelvragen opgesteld. In de literatuurstudie wordt onderzocht wat de kenmerken en doelstellingen van de gemeentelijke organisatie zijn, wat de relatie met het stedelijke management is, wat de bijdrage van strategisch management is en wordt een regiemodel gepresenteerd. Ten behoeve van het literatuuronderzoek zijn de volgende vragen van belang:

DEELVRAGEN LITERATUURONDERZOEK

Wat zijn de kenmerken van de gemeentelijke organisatie en stedelijke gebiedsontwikkeling?

Welke benaderingen uit het stedelijke management zijn van belang voor gebiedsontwikkeling?

Wat zijn de belangrijkste wetenschappelijke inzichten in strategisch management en regie voor de gemeentelijke organisatie?

Welke factoren zijn bepalend voor de strategie en regierol van gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkeling?

In het praktijkonderzoek wordt geanalyseerd hoe in de gemeentelijke praktijk de strategie en regierol van de organisatie in stedelijke gebiedsontwikkeling wordt bepaald. Dit zal gebeuren aan de hand van een driedeling in vragen: voor de kredietcrisis, de huidige situatie en de toekomstige situatie. Ten behoeve van het empirisch onderzoek is de volgende vraag opgesteld:

DEELVRAAG EMPIRISCH ONDERZOEK

Hoe wordt in de gemeentelijke praktijk de strategie en regierol in stedelijke gebiedsontwikkelingen bepaald?

1.4 METHODOLOGIE

Deze paragraaf gaat in op wijze waarop bovenstaande vragen beantwoord zullen worden. Om antwoord te geven op de vragen is gekozen voor een kwalitatief explorierend onderzoek (Baarda & De Goede, 2006). Dit is gericht op het ontdekken van verbanden of verschillen. Eerst zal worden ingegaan op de wetenschappelijk methodologie van de literatuurstudie. Vervolgens zal de methodologie van het empirische onderzoek worden beschreven.

LITERATUURONDERZOEK

Zoals uit voorgaande beschreven problemen blijkt is er een proactieve en stimulerende houding nodig om de stedelijke doelstellingen en gebiedsontwikkelingen te realiseren. Met het stedelijke management moet hierop worden ingespeeld. Op sectoraal niveau gaat het stedelijke management over de relatie tussen de sectoren overheid, markt en samenleving. Op organisatieniveau gaat het over de relatie tussen de overheidsinstanties, marktpartijen en bewonersorganisaties. Het stedelijk management kan daarmee ook worden gezien als de sectorale context van het onderwerp van deze scriptie: de gemeentelijke organisatie.

In het eerste deel van het literatuuronderzoek zullen de kenmerken van de gemeentelijke organisatie en het begrip stedelijke gebiedsontwikkeling worden toegelicht. Om goed inzicht te kunnen krijgen op de mogelijke strategie en rolbepaling van de gemeentelijk organisatie zal nader in worden gegaan op het stedelijke management en de sectorale ontwikkelingen die daarin hebben plaatsgevonden.

In het tweede deel wordt gefocust op wetenschappelijke literatuur die de organisatie kan helpen bij het bepalen van een strategie en regierol. Dit onderzoek combineert daarin een tweetal begrippen met vele verschillende betekenissen, zowel in de praktijk als binnen de wetenschap. In dit onderzoek wil ik onderzoeken of de wetenschappelijke inzichten over 'strategie' en 'regie' een bijdrage kunnen leveren aan de inzichten voor de gemeentelijke organisatie hoe zich te profileren ten opzichte van andere partijen.

De twee begrippen zijn naar mijn mening interessant om de volgende redenen. Ten eerste het begrip 'strategie'. Zoals uit de probleemstelling blijkt bevinden gemeenten zich momenteel in een woelig vaarwater. De gemeentelijke organisatie moet zich zodanig positioneren dat ze inspeelt op de huidige economische en financiële crisis en toekomstige ontwikkelingen, maar ook rekening houden met de identiteit van de organisatie en haar maatschappelijke doestellingen. De ontwikkelingen binnen en buiten de organisatie moeten in goede banen worden geleid. In het bedrijfsleven wordt daartoe al decennialang strategisch management toegepast in de organisaties. Strategisch management kan daaraan bijdragen omdat dit juist inspeelt op veranderingen en ontwikkelingen en helpt managers te bepalen wat echt belangrijk is voor de organisatie. Strategie gaat in op de organisatie, de keuzes bij grote veranderingen en de managementbeslissingen en acties. Strategisch management bestaat uit een drietal basisactiviteiten: formulering, implementatie en evaluatie. Dit onderzoek richt zich alleen op de formulering van de strategie van de organisatie (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 1998). Onderzocht zal worden of strategisch management kan bijdrage aan het bepalen van een strategie voor de gemeentelijke organisatie.

Het tweede begrip is 'regie'. Dit is een term die wordt gebruikt om de overheidsbeïnvloeding te duiden in een bepaald onderwerp. In de ruimtelijke ontwikkeling wordt daarmee vaak de wijze bedoeld waarop de gemeente sturing geeft aan een gebiedsontwikkeling en hoe de relatie ten opzichte van andere partijen is. Waar strategisch management mijn inziens meer ingaat op de vraag hoe de interne organisatie om kan gaan met veranderingen en het maken van keuzes, gaat regie meer over de relatie ten opzichte van andere partijen en de mogelijkheden om daarop te sturen. Een helder regieconcept kan inzicht geven in de probleemdefinitie, de aanpak en het aansturen van andere partijen in een gebiedsontwikkeling. Een regieconcept kan als afwegingskader dienen voor de invulling van de regierol. In dit deel van het literatuuronderzoek zal daarom worden geëindigd met een regiemodel dat mogelijk kan bijdragen aan het bepalen van de regierol van gemeenten in de praktijk.

Concluderend is het dus aantrekkelijk om na te gaan in hoeverre strategisch management en een regieconcept de gemeente kunnen helpen bij het managen van stedelijke gebiedsontwikkelingen. In onderstaand figuur 1.2 is dit schematisch weergegeven.



FIGUUR 1.2: SCHEMATISCH OVERZICHT THEORETISCH KADER

Op basis van literatuuronderzoek, verscheidene verkennende gesprekken met vakexperts, wetenschappers en gemeentelijke ambtenaren is invulling gegeven aan het theoretische deel van dit onderzoek.

EMPIRISCH ONDERZOEK

Het theoretische kader vormt het vertrekpunt voor het empirische gedeelte van het onderzoek. Dit gedeelte van het onderzoek moet antwoord geven op de vraag hoe in de gemeentelijke praktijk de strategie en regierol in stedelijke gebiedsontwikkelingen wordt bepaald. Dit gaat dus over de strategische keuzes van het management van de gemeentelijke organisatie. Voor het empirische onderzoek is daarom gekozen voor het houden van interviews met leidinggevende personen binnen deze gemeentelijke organisatie. Ten behoeve van de selectie is een aantal criteria opgesteld ten aanzien van het onderwerp om de resultaten te kunnen generaliseren. De belangrijkste uitgangspunten van de gekozen gemeentelijke organisaties en geïnterviewde personen daarbinnen zijn:

- de langere termijn verwachtingen voor de stadsontwikkeling van de betreffende gemeente;
- de aanwezigheid van (binnen)stedelijke gebiedsopgaven voor de komende 5 à 10 jaar;
- de leidinggevende positie op strategisch niveau van de geïnterviewde persoon binnen de organisatie.

In hoofdstuk 4 zal uitgebreid stil worden gestaan bij de selectie van de gemeenten en geïnterviewde personen en de kanttekeningen.

De meest nuttige vorm van interviewen voor het uitvoeren van dit kwalitatief onderzoek is het ‘semi-gestructureerde’ interview (Baarda, de Goede & Teunissen, 2005). Dit betekent dat het interview niet zeer gestructureerd is, zoals het geval is bij een interview dat bestaat uit alleen maar gesloten vragen. Maar het is ook niet ongestructureerd, zodanig dat de geïnterviewde de ruimte wordt gegeven om vrijelijk te praten over wat er maar boven komt. Semi-gestructureerde interviews bieden onderwerpen en vragen aan de geïnterviewde, maar zijn zorgvuldig ontworpen om bij de geïnterviewde de ideeën en meningen te ontlocken over het onderwerp, in tegenstelling tot interviews die de geïnterviewde in de richting van vooropgezette keuzes leiden. De interviews baseren zich op het vermogen van de interviewer om doormiddel van vervolgvragen meer diepgaande informatie te krijgen over de gewenste onderwerpen.

Het interview is dus opgebouwd uit een semigestructureerde vragenlijst met open vragen. De vragen zijn gebaseerd op de theorie van de voorgaande hoofdstukken en de verkennende gesprekken met wetenschappers en gemeentelijke ambtenaren in het vakgebied. De regierol en strategie van de gemeentelijke organisatie voor, tijdens en na de kredietcrisis in gebiedsontwikkeling is als uitgangspunt genomen voor de interviews.

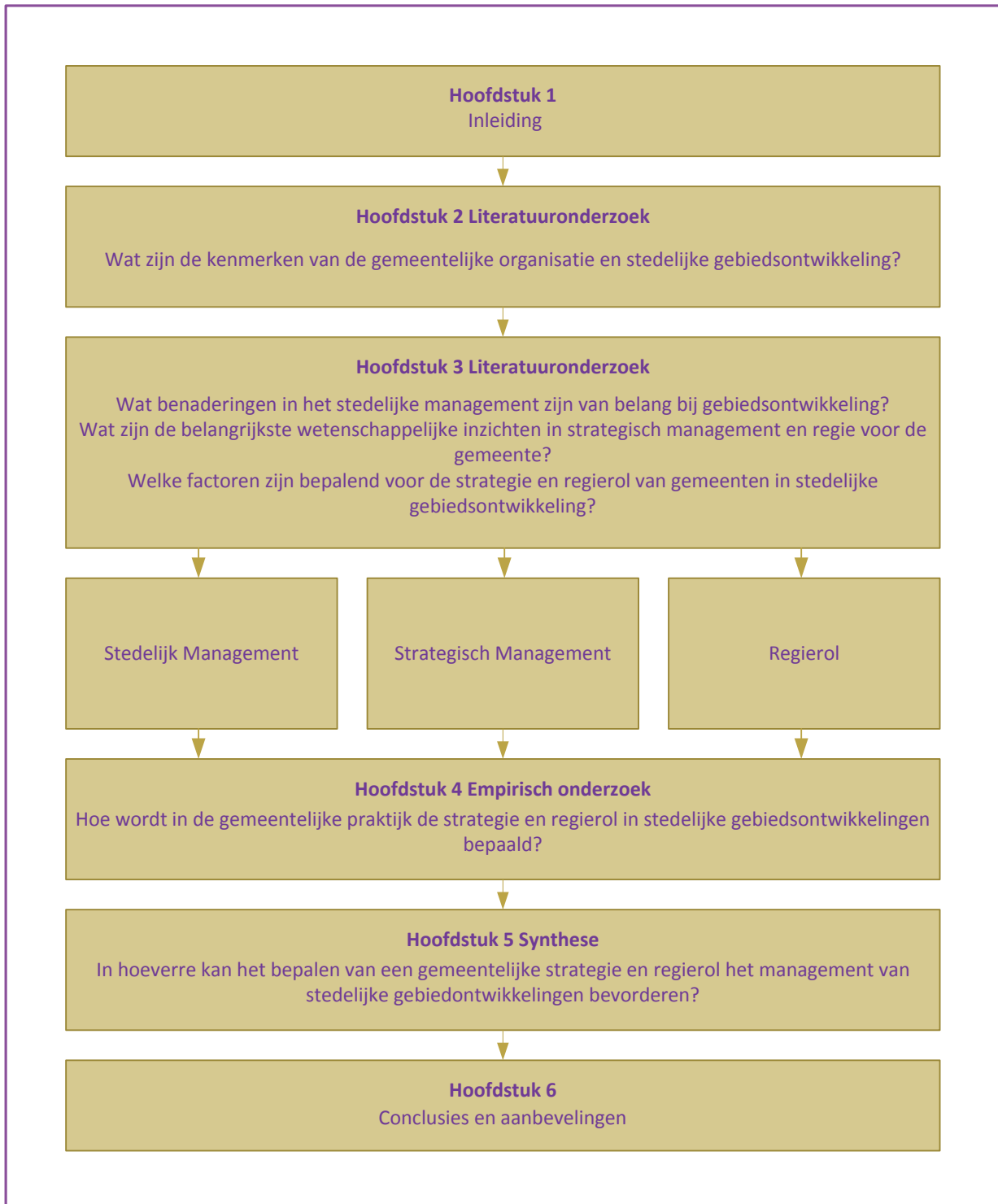
AFBAKENING

Gebiedsontwikkeling is een dynamische vakgebied waarbij vele aspecten een rol kunnen spelen. Om gericht onderzoek te kunnen doen heeft er de volgende afbakening plaatsgevonden:

- Specifiek het ambtelijke organisatieonderdeel, dat zich bezig houdt met gebiedsontwikkeling;
- Gericht op het topmanagement van de organisatie;
- Gericht op middelgrote en grote gemeenten in Nederland;
- Gericht op strategiebepaling, niet gericht op implementatie of evaluatie strategie.

De onderzoeksopzet behorende bij dit kwalitatief explorerend onderzoek wordt gepresenteerd in de volgende paragraaf.

1.5 ONDERZOEKSOPZET





DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

HET ONDERWERP VAN DIT ONDERZOEK IS DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE. IN DIT HOOFDSTUK ZAL DAAROM EERST WORDEN INGEGAAN OP DE KENMERKEN EN DE TAAKSTELLING VAN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE. ALLEREERST ZAL HET ONDERWERP VAN DIT ONDERZOEK, DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE, WORDEN BENOEMD (2.1). DAARNA ZAL DE ORGANISATIESTRUCTUUR HIERVAN WORDEN BESCHREVEN (2.2). VERVOLGENS ZULLEN DE BELEIDSKADERS EN DE BELANGRIJKSTE INSTRUMENTEN TEN BEHOEVE VAN DE STEDELIJKE ONTWIKKELING UITEEN WORDEN GEZET(2.3). NA DEZE BESCHRIJVING VOLGT EEN OVERZICHT VAN DE GEMEENTELIJKE INKOMSTEN (2.4). IN DE LAATSTE PARAGRAAF ZAL DOELSTELLING VAN DE ORGANISATIE EN DE RELATIE MET STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING WORDEN BESCHREVEN(2.5). ER ZAL WORDEN AFGESLOTEN MET EEN CONCLUSIE VAN DIT HOOFDSTUK (2.6).

2.1 DE GEMEENTE

De gemeente is de kleinste zelfstandige bestuursseenheid in het Nederlandse staatsbestel. Sinds 1 januari 2011 zijn 418 gemeenten. Deze gemeenten hebben als publiek orgaan de taak invulling te geven aan het stedelijke management om zodoende de sociale, economische en milieudoelstellingen voor de stad te managen en te realiseren. Een van de belangrijkste taken van de gemeente is de zorg voor de ontwikkeling en handhaving van een duurzaam klimaat voor wonen, werken en leven. Het bestuur van de gemeente bepaalt elke vier jaar de beleidskaders en de doelstellingen. Het college van burgemeester en wethouders (B&W) is over het gevoerde beleid verantwoording schuldig aan de gemeenteraad en kan door de gemeenteraad ter verantwoording worden geroepen. Het dualisme in de gemeentepolitiek heeft geleid tot een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen gemeenteraad en B&W. De gemeenteraad heeft een beleidsbepalende en kaderstellende functie vooraf en een controlerende en toetsende functie achteraf (Wolting, 2008). B&W voert het beleid binnen de gestelde kader uit. Na de verkiezingen kunnen de gestelde doelen en beleidskaders wijzigen doordat de samenstelling van de gemeenteraad en B&W uit andere politieke partijen bestaat. Een wijziging in de samenstelling kan gevolgen hebben voor visie op de rol van de gemeente in het stedelijk management en het gevoerde ruimtelijk beleid.

De doelstellingen op stedelijke niveau van het bestuur worden vertaald naar beleidskaders, doelstellingen en werkzaamheden voor de ambtelijke gemeentelijke organisatie. Dit betreft de directies, diensten en afdelingen met beleids- en vakinhoudelijke medewerkers. De stedelijke ontwikkeling is binnen gemeenten doorgaans de taak van bepaalde organisatieonderdelen, zoals de dienst stedelijke ontwikkeling, het ontwikkelingsbedrijf, het grondbedrijf, een dienst ruimtelijke ordening of afdelingen stedenbouw of economie. Vaak komen meerdere afdelingen, diensten en/of bedrijven voor binnen één gemeentelijke organisatie. Daarnaast zijn de verantwoordelijkheden, taken en samenstelling van de organisatieonderdelen verschillend per gemeente (van 't Verlaat, 2009). Het stedelijke management wordt doorgaans door één van deze diensten of in samenspraak met andere afdelingen bepaald. De belangen van de verschillende afdelingen en diensten zijn niet altijd gelijk, waardoor ook intern bij de gemeente een belangenafweging moet plaatsvinden. "Als regel is er een gezond spanningveld tussen geld en kwaliteit, dat zich manifesteert tussen de diensten" (Wolting, 2008, p. 31).

Met de gemeentelijke organisatie wordt in dit onderzoek bedoeld het ambtelijke organisatieonderdeel dat zich bezig houdt met stedelijke- en gebiedontwikkeling.

2.2 DE ORGANISATIESTRUCTUUR

Omdat dit onderzoek gericht is op strategie en rol van de ambtelijke gemeentelijke organisatie zullen de verschillen in organisatiestructuren aan de hand van voorbeelden nader worden toegelicht. In grote en middelgrote gemeenten is veelal de Dienst Stedelijke Ontwikkeling of Stadsontwikkeling (DSO) verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van het ruimtelijk en economische beleid. De taak van de dienst wordt in gemeente Den Haag als volgt omschreven: "DSO organiseert de duurzame groei en vitaliteit van de stad. Dat is de hoofdtaak van de ruim 1000 medewerkers van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling. Zij werken samen aan de stad van vandaag en die van morgen" (Gemeente Den Haag, 2011). De gemeente Rotterdam heeft de taakstelling van het onlangs opgerichte nieuwe Cluster Stadsontwikkeling concreter gedefinieerd: "Stadsontwikkeling is verantwoordelijk voor de uitvoering van het collegebeleid en het collegeprogramma op het gebied van wonen, ruimtelijke economische gebiedsontwikkeling, stedelijke en regionale economische ontwikkelingen, vastgoedontwikkelingen, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, stedenbouw, landschaparchitectuur en alle daarmee samenhangende dienstverlening" (Gemeente Rotterdam, 2011).

De Dienst Stedelijke Ontwikkeling bestaat doorgaans uit een aantal onderdelen, die bijdraagt aan de ontwikkeling van de stad, te weten; beleid en programma, projectmanagement, het grondbedrijf of ontwikkelingsbedrijf, bouwen en woningtoezicht en planning en control (o.a. de gemeenten Den Haag, Utrecht). Verscheidende gemeenten (o.a. Den Haag, Rotterdam, Amsterdam, Nijmegen) hebben een apart georganiseerde Projectmanagementorganisatie (of bureau) opgericht die verantwoordelijk is voor het project- en procesmanagement van fysieke en ruimtelijke projecten en gebiedsontwikkelingen. Daarnaast zijn er gemeenten die in de Dienst Stedelijke Ontwikkeling een apart een vastgoedbedrijf hebben opgericht (o.a. de gemeente Enschede, Zoetermeer en Arnhem).

De mogelijke organisatieonderdelen grondbedrijf en ontwikkelingsbedrijf verdienen een nadere toelichting. In het rapport van Deloitte (Deloitte, 2010) wordt gesproken over de effecten van de kredietcrisis voor de gemeentelijke grondbedrijven. Het grondbedrijf is de gemeentelijke dienst die zich bezighoudt met het kopen, onteigenen, (ver)huren of (ver)pachten van gronden en vastgoed in de gemeente. Het gemeentelijk grondbedrijf heeft de verantwoording voor de financiële haalbaarheid van een gewenste ruimtelijke ontwikkelingsstrategie. Het grondbedrijf is in het onderzoek van Lansbergen (2006) gedefinieerd als de organisatorische eenheid binnen de gemeente, die als autonome entiteit de risico's van stedelijke gebiedsontwikkeling draagt in tenminste de initiatieffase, de planvoorbereidingsfase, de realisatiefase en de beheerfase¹. Het grondbedrijf is zowel op stadsniveau als op projectniveau verantwoordelijk voor

¹ In kleinere gemeenten is vaak een bepaalde afdeling, zoals grondzaken en/of ruimtelijke ordening, verantwoordelijk voor de stedelijke gebiedsontwikkelingen. De grondbedrijfsactiviteiten vinden dan organisatorisch hierbinnen plaats. Soms is het slechts een bureau of een medewerk(st)er als onderdeel van een afdeling. Dit geeft gelijk het grote verschil in aantal medewerkers betrokken bij stedelijke gebiedsontwikkelingen tussen kleine en grote gemeenten aan.

de formulering van de kaders en de uitvoering van het grond- en uitgiftebeleid van de gemeente. De wijze waarop de doelstellingen per locatie kunnen worden bereikt, met welke middelen en binnen welke randvoorwaarden, kan worden vastgelegd in een nota grondbeleid (Deloitte, 2007). Het Besluit Begroting en Verantwoording verplicht gemeenten sinds 2004 bij de begroting en het jaarverslag van de gemeente een programmaplan en jaarverslag op te stellen met daarin een paragraaf over het grondbeleid. De klassieke grondbedrijfstakingen zijn uitgifte, verwerving, planeconomie, vastgoedmanagement, contractmanagement en juridische zaken. Sommige gemeenten hebben er voor gekozen om een zelfstandig grondbedrijf op te richten en deze daarmee op enige afstand te plaatsen van politiek en bestuur. Doelstellingen daarbij zijn doorgaans om bedrijfsmatiger te kunnen opereren en om de reserves van het grondbedrijf minder gemakkelijk te laten inzetten voor ander beleid door het college of de raad.

Andere gemeenten hebben het grondbedrijf geïntegreerd in de gemeentelijke organisatie in de vorm van een afdeling grondzaken. Dit kan als voordeel hebben dat er nauwer met de andere diensten en beleidsafdelingen kan worden samengewerkt en er is doorgaans een betere afstemming met het bestuur van de gemeente. Het grondbedrijf is dan wel nauwer verbonden met de financiële middelen van het concern (de Algemene Dienst van de gemeente). Beide vormen hebben voor- en nadelen en de keuze om het grondbedrijf binnen de organisatie te plaatsen of op afstand te houden als autonome entiteit is een politiek bestuurlijke keuze.

Het ontwikkelingsbedrijf is ook een mogelijke vorm van organisatie. Het verschil met het grondbedrijf is dat dit doorgaans gecombineerd is met de organisatie voor projectmanagement. Het grondbedrijf kan hierin al dan niet als aparte organisatie zijn opgenomen. Voorbeeld van een combinatie is de gemeente Den Haag met een directie Grond- en Ontwikkelingsbedrijf.

Naast de Dienst Stadsontwikkeling, gericht op de ontwikkeling van de stad, is de Dienst Stadsbeheer (DSB) of Stadswerken, verantwoordelijk voor het schoon, heel en leefbaar houden van de stad (gemeenten Den Haag, Arnhem, Utrecht). Taken die hieronder vallen zijn o.a. het ingenieursbureau, groenvoorziening, riolering en waterbeheersing, archeologie, vergunning en handhaving en parkeren (gemeenten Den Haag). Uiteraard zijn ook andere combinaties voor het organiseren van de ontwikkeling en het beheer in een stad mogelijk. De gemeente Amersfoort heeft bijvoorbeeld beide diensten gecombineerd in de dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer en de gemeente Nijmegen in twee directies, te weten Grondgebied en Wijk en Stad. Onlangs is in de gemeente Rotterdam een nieuwe cluster Stadsontwikkeling ontstaan door de gemeentelijke diensten Stedenbouw en Volkshuisvesting (dS+V) en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) en Gemeentewerken samen te voegen. In de gemeenten Rotterdam en Amsterdam heeft men bij de ontwikkeling en het beheer van het stedelijk gebied ook nog specifiek te maken met de takenverdeling tussen de centrale stad en de deelgemeenten.

2.3 DE BELEIDSKADERS EN INSTRUMENTEN

De gemeente heeft ten behoeve van de stedelijke ontwikkeling een aantal publiek- en privaatrechtelijke kaders ter beschikking. De publiekrechtelijke kaders hebben voornamelijk betrekking op het verdelen van de beschikbare ruimte in Nederland. Sinds 1 juli 2008 is de Wet Ruimtelijke Ordening (Wro) het belangrijkste publiekrechtelijke kader voor gemeenten. In deze wet is geregeld hoe ruimtelijke plannen tot stand moeten komen. Uitgangspunt van de Wro is: 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'. Het doel van de Wro is de planprocessen te versnellen. Voor de gemeente betekent dit dat ze meer verantwoordelijkheden krijgt en meer zelf mag bepalen wat ze doet. Daar is voor de gemeente een belangrijke taak weggelegd. Het gemeentebestuur dient vooruit te kijken en een visie te ontwikkelen op de ruimtelijke ordening binnen de gemeente over een periode van tien jaar. De gewenste toekomstige ontwikkeling op hoofdlijnen wordt in kaart gebracht en vastgelegd in structuurvisies. De gemeentelijke organisatie zet deze toekomstvisie om in plannen die door de gemeenteraad worden vastgesteld. Daarbij participeren burgers, bedrijven en andere belanghebbenden. Bij het opstellen van deze gemeentelijke structuurvisies moet rekening worden gehouden met structuurvisies van Rijk en Provincie en regels van het Rijks- en provinciaal beleid. Het gemeentebestuur moet bij het opstellen van een bestemmingsplan rekening houden met gemeentelijke structuurvisies.

Voor gemeenten is de Grondexploitatiewet een belangrijke afdeling van de Wro. De wet heeft als doel het realiseren van een verbeterd gemeentelijk kostenverhaal bij gebiedsontwikkeling. Gemeenten hebben sinds de invoering de beschikking over een verbeterd kostenverhaalsinstrumentarium en beschikken over de mogelijkheid om publiekrechtelijke locatie-eisen en eisen aan bepaalde woningbouwcategorieën te stellen. In deze wet is gekozen voor een combinatie van een publiek- en privaatrechtelijk stelsel. Dat betekent dat de gemeente allereerst de mogelijkheid krijgt om via privaatrechtelijke contracten te komen tot kostenverhaal. Wanneer blijkt dat gemeente en marktpartij er niet uit komen, kan de gemeente publiekrechtelijke instrumenten inzetten. De gemeente moet dan een exploitatieplan opstellen om zoveel mogelijk van de kosten voor het aanleggen van nutsvoorzieningen, het bouwrijp maken van het exploitatiegebied en het inrichten van de openbare ruimte te verhalen.

Het grondbeleid van een gemeente is een instrument om te sturen op de grondmarkt om ruimtelijke doelstellingen te bereiken. In de praktijk wordt veelal gesproken over het actief en faciliterend grondbeleid. Tussen deze twee uitersten bevinden zich de vormen van Publiek-Private Samenwerking (PPS), zoals het joint-venture, bouwclaim- en concessiemodel. “Een van de belangrijkste onderscheidende kenmerken van het te voeren grondbeleid is de mate waarin de gemeente al dan niet risicodragend over gaat tot de exploitatie van grond, dan wel gebouwen, eventueel in samenwerking met private partijen” (Deloitte, 2007). De grondbeleidinstrumenten van een gemeente zijn zowel publiekrechtelijk van aard (Wet ruimtelijke ordening, Crisis- en Herstelwet, WABO, Wet voorkeursrecht gemeenten, Onteigeningswet) als van privaatrechtelijke aard (strategische grondverwerving, en/of in samenwerking met derden, anterieure contracten).

2.4 DE GEMEENTELIJKE INKOMSTEN

De gemeente heeft voor de uitvoering van haar taken een aantal inkomsten ter beschikking. De inkomsten van gemeenten bestaan voor meer dan 90 procent uit gelden van de Rijksoverheid. Een belangrijk deel van de inkomsten komt uit het Gemeentefonds. Deze inkomsten mag de gemeente naar eigen inzicht besteden. Naast deze inkomsten kunnen gemeenten doeluitkeringen ontvangen van het Rijk en de provincie voor een vast omschreven doel zoals infrastructuur, herstructurering en verbetering leefbaarheid. Hoeveel een gemeente ontvangt, is afhankelijk van het aantal inwoners en plaatselijke omstandigheden. Op het gebied van duurzame energie en ontwikkeling, milieu en regionaal concurrentievermogen is het ook mogelijk om voor Europese subsidies in aanmerking te komen en deze te investeren in stedelijke ontwikkeling. Daarnaast mag een gemeente zelf belasting heffen, waarbij in de ruimtelijke ordening de onroerende zaakbelasting de belangrijkste bron van eigen inkomsten is. Dit beslaat echter maar een klein gedeelte van de gemeentelijke inkomsten.

Naast deze inkomsten heeft de gemeente decennia veel geld kunnen verdienen aan de verkoop van grond en het voeren van een actief grondbeleid. Met deze inkomsten uit het grondbedrijf is geïnvesteerd in de openbare ruimte, in voorzieningen, in groenstructuren, sport en cultuur en vooral ook in infrastructuur en openbaar vervoer. In de jaren voor de kredietcrisis leverde het gemeentelijk grondbedrijf een welkome aanvulling op de inkomsten uit het gemeentefonds. Korthals Altes (2008) analyseert dat in Nederland in 2005 de baten voor grondexploitatie € 6.835 miljoen bedroegen, circa 12% van de totale baten van gemeenten. Dat is volgens Korthals Altes meer dan de helft van de inkomsten via algemene uitkering van het gemeentefonds (€ 11.908 miljoen) en ruim drie maal zo hoog als het eigenaarsaandeel van de OZB (€ 2.030 miljoen) (VROM-raad, 2009). Zoals reeds in de introductie is aangegeven zijn deze financiële inkomsten bij het grondbedrijf de afgelopen jaren sterk afgenomen.

2.5 STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

De doelstelling van een gemeente is om duurzaam evenwicht te vinden tussen de gestelde stedelijke doelen. Franzen (2009) stelt dat de opgave van steden het investeren in de kwaliteit van de leefomgeving is, als randvoorwaarde voor een economisch concurrerend vestigingsklimaat. De doelstelling van stedelijk beleid kan verwezenlijkt worden via het effectueren van verbeteringen van de kwaliteit van het leef- en werkmilieu, de economische structuur, de sociale structuur en het imago van de stad (van den Berg & van der Meer, 1999).

Het management van deze stedelijke ontwikkeling heeft betrekking op verschillende schaalniveaus en verschillende gebieden. Op het schaalniveau van de stad gaat het om de stedelijke ontwikkeling in het algemeen, waarbij wordt bepaald wat de stedelijke opgaven en doelstellingen zijn en hoe deze geëffectueerd kunnen worden. “In ruimtelijk opzicht manifesteert stedelijke ontwikkeling zich in velerlei territoriale (deel)gebieden, die in onderlinge samenhang, het totale stedelijke gebied vormen. Al die territoriale gebieden dragen op hun specifieke wijze bij aan het functioneren van stad of regio” (van ‘t Verlaat, 2008, p. 6). Het stedelijk management richt zich op de ontwikkeling van stedelijke gebiedsontwikkelingen.

In de huidige ruimtelijke ordening in Nederland staat de term gebiedsontwikkeling volop in de belangstelling. De term gebiedsontwikkeling wordt in Nederland vaak gebruikt als containerbegrip en wordt in de literatuur verveelvoudig gebruikt en op verschillende wijze toegelicht. Dit heeft te maken met het feit dat de term gebied te algemeen is om exact aan te duiden welk aspect nu eigenlijk bedoeld wordt. Uit de verschillende definities en verklaringen kan echter wel een aantal gemeenschappelijke kenmerken worden benoemd (van ‘t Verlaat, 2008; van Rooy, 2009; Wolting, 2008; Zeeuw, 2007):

- het gaat om een fysieke en/of functionele verandering van een afgebakend gebied,
- de nadruk ligt op de financiële, ruimtelijke en maatschappelijke samenhang,
- het actief ingrijpen van door overheden en andere partijen,
- participatie van meerdere actoren, zowel publiek als privaat met verschillende belangen,
- het proces van gebiedsontwikkeling is complex.

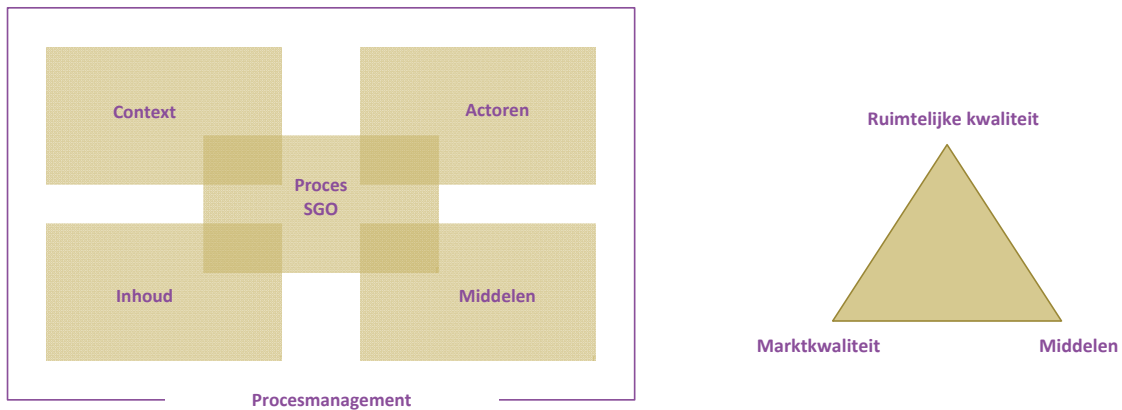
Het kenmerk van gebiedsontwikkeling is dat het niet begint vanuit een gedefinieerd project, maar dat vaak een maatschappelijk probleem of kans de start is van een gebiedsontwikkelingsopgave (van Rooy, 2009; Zeeuw, 2007). Daarnaast gaat het uit van de specifieke kenmerken van een gebied en de specifieke partners en partijen die elk hun eigen belangen hebben. Daarbij gaat het ook om de samenwerking en afstemming tussen publiek, private marktpartijen en andere particuliere partijen (Boonstra & Brouwer, 2008).

Volgens van ‘t Verlaat is stedelijke gebiedsontwikkeling “het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van het stedelijke gebieden. Daarbij gaat het niet alleen om ruimtelijke ontwikkelingen, maar deze moeten worden gezien in nauwe samenhang met economische, sociale en andere ontwikkelingen “ (van ‘t Verlaat, 2008, p. 6). In feite gaat het daarbij om de verandering van gebieden, een herontwikkeling, waarbij bestaande functies zoals wonen, werken en recreëren door nieuwe worden vervangen.

Het onderscheid tussen projectontwikkeling en gebiedsontwikkeling wordt met name ingegeven door het schaalniveau. Projectontwikkeling richt zich op het proces van het ontwikkelen en realiseren van woningbouwprojecten, commercieel vastgoed en recreatief vastgoed. Dit is doorgaans gericht op één object of een combinatie daarvan, terwijl gebiedsontwikkeling zich juist kenmerkt door het objectoverstijgende karakter. De activiteit en het proces van projectontwikkeling bevindt zich daarmee binnen het proces van gebiedsontwikkeling. Hierbij moet wel de opmerking worden gemaakt dat in de praktijk de termen gebiedontwikkeling en projecten soms door elkaar heen kunnen lopen. Bijvoorbeeld grote projecten zoals Rotterdam Centraal District zijn qua omvang en hoeveelheid van betrokken actoren en belangen ook een gebiedsontwikkeling te noemen.

De stedelijke gebiedsontwikkeling (SGO) bestaat uit verschillende elementen die in het ontwikkelingsproces met elkaar worden verbonden. Het proces bestaat uit de afstemming tussen de context, de inhoud, de actoren en de middelen voor een bepaald gebied, die via adequaat procesmanagement tot het gewenste resultaat moeten leiden (zie figuur 2.1).

Daarbij is het van belang in dit proces te streven naar de optimalisatie tussen ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen, waarbij het organiserend vermogen bepalend is voor het in balans brengen hiervan (van ‘t Verlaat, 2008). Van ‘t Verlaat (2008) geeft daarbij aan dat het van belang is bewust te zijn van het feit dat het een afweging betreft tussen de verschillende hoekpunten, waarbij een optimaal evenwicht wordt gezocht tussen de ambitie, potentie en haalbaarheid van een stedelijke gebiedsontwikkeling.



FIGUUR 2.1 : SCHEMATISCH OVERZICHT STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING EN OPTIMALISATIEDRIEHOEK (BRON: VAN 'T VERLAAT, 2008)

2.6 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal wat de kenmerken zijn van de gemeentelijke organisatie en stedelijke gebiedsontwikkeling. De gemeentelijke organisatie is het ambtelijke organisatieonderdeel dat in opdracht van de Gemeenteraad en B&W de stedelijke doelstellingen uitvoert en zich bezig houdt met de stedelijke ontwikkeling. De gemeente heeft een aantal publiek- en privaatrechtelijke kaders en instrumenten ter beschikking. De inkomsten bestaan voor een groot gedeelte uit de bijdrage van het Gemeentefonds. Daarnaast zijn er tot aan het begin van de kredietcrisis veel gelden binnengekomen via het grondbedrijf van gemeenten vanwege het actieve grondbeleid. De inkomsten zijn gebruikt om te investeren in de stedelijke ontwikkeling door de kwaliteit van het leef- en werkmilieu, de economische structuur, de sociale structuur en het imago van de stad te verbeteren. Het stedelijk management komt tot uiting in de verschillende gebieden in de stad. Deze stedelijke gebiedsontwikkelingen komen voort uit het actief ingrijpen van de gemeente en andere partijen.

Vanwege de kredietcrisis en met name de teruglopende financiële inkomsten is dit actief investeren in stedelijke gebiedsontwikkelingen onder druk komen te staan. Dit onderzoek richt zich dan ook op de vraag in hoeverre de gemeentelijke organisatie met het bepalen van een strategie en regierol de stedelijke gebiedsontwikkelingen positief kan beïnvloeden. Daarvoor wordt in het volgende hoofdstuk een aantal theorieën bestudeerd, die daar mogelijk een bijdrage aan kunnen leveren.

STEDELIJK EN STRATEGISCH MANAGEMENT EN REGIEROLLEN

DE KENMERKEN EN DE DOELSTELLINGEN VAN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE ZIJN IN HET VOORGAANDE HOOFDSTUK IS VASTGESTELD. DE ORGANISATIE RICHT ZICH OP HET MANAGEMENT VAN STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELINGEN. MAAR GEMEENTEN BEVINDEN ZICH MOMENTEEL OOK IN EEN WOELIG VAARWATER. DE FINANCIËLE CRISIS EN ECONOMISCHE RECESSIE EN DAARMEE GEPAARD GAANDE VRAAGUITVAL NAAR VASTGOEDONTWIKKELINGEN, MAAR OOK DE BEZUINIGINGEN BINNEN DE OVERHEID HEBBEN DAARTOE GELEID. HET MANAGEMENT VAN STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELINGEN IS HIERMEE ONDER DRUK KOMEN TE STAAN. HET ROEPT VOOR DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIES VELE VRAGEN OP, ZOALS: WAAR STAAN WE VOOR, WAT DOEN WE WEL EN NIET EN HOE GAAN WE DAT VORMGEVEN?

De vraag is hoe een gemeente hier antwoord op kan geven. Of specifieker, kan het bepalen van een gemeentelijke strategie en regierol het management van stedelijke gebiedsontwikkelingen positief bevorderen? Om antwoord te kunnen geven op deze vraag zal eerst nader worden omschreven in welke context het stedelijke management van gemeenten moeten worden gezien. In het eerste deel van dit hoofdstuk (3.1) zal de aandacht hierop worden gericht. Daarbij ligt de wetenschappelijke focus op de relatie tussen de overheid (de gemeentelijke organisatie) en de markt (partijen waarmee de gemeente samenwerkt in stedelijke ontwikkeling) en welke ontwikkelingen hierin hebben plaatsgevonden.

Interessant om te onderzoeken is in hoeverre inzichten in het strategisch management de gemeente kunnen helpen bij het beantwoorden van de eerstgenoemde vragen. De gemeentelijke organisatie moet zich zodanig positioneren dat ze inspeelt op de toekomstige ontwikkelingen, maar moet ook rekening houden met de identiteit van de organisatie en haar maatschappelijke doelstellingen. De ontwikkelingen binnen en buiten de organisatie moeten in goede banen worden geleid. Strategisch management kan daaraan bijdragen omdat dit inspeelt op deze ontwikkelingen en helpt managers te bepalen wat echt belangrijk is voor de organisatie. In het tweede deel van dit hoofdstuk (3.2) zal worden toegelicht wat in de wetenschap hieronder wordt verstaan.

Het laatste deel van dit hoofdstuk (3.3) zal nader ingaan op de theorie over regie. Het analyseren van kritische succesfactoren voor de regierollen in de toekomst kan gemeenten aanleiding geven hun rol te heroverwegen. Het kan inzicht geven in de probleemdefinitie, de aanpak en het aansturen van andere partijen in een gebiedsontwikkeling. Een regieconcept kan als afwegingskader dienen voor de invulling van de regierol.

3.1 STEDELIJKE MANAGEMENT

De komende paragrafen gaan in op de literatuur over het stedelijk management. Het denken over het stedelijk management begeeft zich in een brede discussie over politiek en bestuur, over politiek en beleid, over de relatie tussen de overheid en de markt en over gezag en legitimiteit. In deze eerste paragraaf (3.1.1) zal de relatie van de gemeente ten opzichte van de samenleving worden beschreven. In de volgende paragraaf (3.1.2.) wordt uiteen gezet welke spanning er bestaat in de relatie tussen overheid, markt en samenleving. Daarna wordt een kort historisch perspectief van deze relaties in Nederland geschetst (3.1.3). Vervolgens zal worden ingegaan op de vraag waarom overheidsbeïnvloeding legitimiteit heeft (3.1.4). Als laatste wordt bekeken of er geleerd kan worden uit voorbeelden in het buitenland (3.1.5). Tenslotte volgen enkele conclusies voor de gemeentelijke organisatie (3.1.6).

3.1.1 GOVERNANCE EN ORGANISEREND VERMOGEN

Een van de belangrijkste elementen van stedelijke management betreft de herdefiniëring van de relatie tussen de overheid en de samenleving, die vaak als een verschuiving van 'government' naar het 'governance' genoemd. De eerste staat hierbij meer voor een hiërarchische verhouding en de tweede voor een meer horizontale conceptualisering van de relatie tussen overheid en samenleving. Bij governance ligt de nadruk op het besturen van processen. De processen hebben meestal een sterk horizontaal karakter en zijn complex, zowel door de hoeveelheid betrokken actoren als door de complexiteit van de problemen (Klijn, 2008). In deze context kan 'governance' worden gezien als een erkenning van de grenzen van de overheid, maar niet noodzakelijkerwijs als een daling van de macht van de overheid (Louw, Krabben & Priemus, 2003).

Onderzoek toont aan dat een verbinding nodig is tussen het verticale en het horizontale, tussen het centraal besturen en het besturen in een netwerkcontext met complexe vraagstukken (Klijn, 2008; Teisman, 2005). In dat verband doet het begrip 'stedelijke regime' zijn intrede. Belangrijk thema in de regime-theorie is hoe in een moderne, gefragmenteerde samenleving een capaciteit tot handelen en actie kan worden ontwikkeld. De regime-theorie is vooral te plaatsen in het Amerikaanse 'Who governs'-debat, waarin de vraag centraal staat hoe macht in steden geconceptualiseerd en geanalyseerd kan worden. Van oudsher staan daarbij pluralisten en elitisten tegenover elkaar, waarbij de laatsten benadrukken dat een min of meer homogene elite de stad bestuurt, terwijl de eersten ervan uitgaan dat er sprake is van een wisselend geheel van uiteenlopende belangen en coalities (Tops, 2007). De stedelijke regime analyses kunnen in dat debat gezien worden als een poging om tussen deze twee extreme polen van pluralistische heterogeniteit en structureel determinisme te navigeren (WRR, 2010).

Een regime is een betrekkelijk duurzame coalitie van politieke en maatschappelijke actoren in een stad (Tops, 2007). Tops (2007, p. 6) stelt: "het regimeconcept moet geplaatst worden tegen de achtergrond van de complexiteit van de stedelijke samenleving, die gekenmerkt wordt door fragmentatie, gebrek aan overeenstemming en afhankelijkheden van actoren van elkaar". Wil een stadsbestuur tot daden komen op een aantal terreinen, zeker bij ongestructureerde problemen, dan zal de gemeentelijke organisatie haar capaciteiten moeten verbinden met die van andere organisaties, groepen en individuen. In de regime-theorie gaat politiek dus over de organisatie van sturingscapaciteit; die wordt niet verondersteld, maar dient te worden gecreëerd en onderhouden.

Mijn inziens laat het denken in termen van stedelijke governance en regime en zich goed verenigen met het denken in termen van stedelijk management en rollen. De diverse beschouwingen in de literatuur (Klijn, 2008; Teisman, 2005; van 't Verlaat, 2008; van den Berg, van der Meer & Pol, 2003) wijzen allemaal dezelfde kant op: het organiserend vermogen van netwerken moet worden aangesproken om partijen te verbinden. Van den Berg e.a. (2003) stellen vast dat het organiserend vermogen de basis vormt voor het stedelijke management. Zij definiëren het organiserend vermogen als de mate waarin men in staat is alle actoren bijeen te krijgen en gezamenlijk nieuwe ideeën te genereren en beleid te ontwikkelen en te implementeren, dat inspeelt op de fundamentele ontwikkelingen en dat voorwaarden creëert voor duurzame economische groei.

De kracht van het organiserend vermogen in een stad bepaalt in hoeverre de investeringen de gewenste effecten sorteren. In de visie van de lokale overheid dienen investeringen een optimale bijdrage te leveren aan een verbetering van het welzijn en de welvaart. Investeringen in de basisvoorwaarden, voorzieningen, infrastructuur, mensen en het imago moeten daaraan bijdragen. Er is een proactieve, stimulerende en op ontwikkeling gerichte houding nodig, die daadwerkelijk tot resultaten leidt. Het organiserend vermogen is daarmee onder meer afhankelijk van visie en strategie, publiek-private netwerken, politiek en maatschappelijk draagvlak en leiderschap. Steeds meer steden houden zich nadrukkelijk bezig met acquisitie van bedrijven, bewoners en bezoekers. Ze investeren bewuster in hun rol in de economie en proberen zich een duidelijk profiel aan te meten (Hall, 1995). De gemeentelijke organisatie is de primaire drager van het proces van stedelijk management (Bramazza & van Klink, 1994). Het beleid kan niet meer eenzijdig door de overheid worden opgelegd, maar is het resultaat van een interactief proces. De gemeente is bij het realiseren van deze doelstellingen afhankelijk van andere publieke en private partijen. Projectontwikkelaars, woningcorporaties, investeerders, bedrijven, burgers en maatschappelijke organisaties dragen hieraan bij. Een collectief stedelijke proactieve houding is daarom nodig. De uitdaging voor het openbaar bestuur is hoe zich te positioneren ten opzichte van de markt en de samenleving in het proces van gebiedsontwikkeling om te komen tot de gewenste ontwikkeling.

3.1.2 HET SPANNINGSVELD TUSSEN DE ROL VAN DE OVERHEID, MARKT EN SAMENLEVING

De opvattingen over de rol van de overheid en de markt in stedelijke ontwikkeling en het stedelijke management verschillen en hebben zich in de loop van de tijd ontwikkeld. Vanuit economisch oogpunt zijn twee theorieën van vooraanstaande economen in hun standpunt over overheidsbeïnvloeding, die hierop veel invloed hebben gehad. Ten eerste de filosofie van Adam Smith, ook wel beschouwd als een van de grondleggers van het klassieke liberalisme. Hij was van mening dat het nastreven van het eigen individuele belang ook in het grootste maatschappelijk belang zou resulteren. Een vrije markt zou het meeste opleveren voor de maatschappij als geheel. De 'onzichtbare hand' van deze vrije markt zou zorgen voor harmonie en evenwicht. Smith geloofde daarmee niet in bemoeienis van de overheid in de markt. De enige rol van de overheid in een economie was het beschermen van de concurrentie en de markt (laissez-faire).

Daarentegen geloofde John Maynard Keynes dat overheidsingrijpen noodzakelijk was in tijden van economische crisis. Vanaf de jaren 30 werd een actievere rol van de overheid bepleit, waarin door middel van grote investeringen in projecten de vraagzijde van de markt gestimuleerd moest worden. Keynes is grondlegger van de stroming keynesianisme, gericht op de gemengde economie, waarin zowel een belangrijke rol voor de overheid als voor de markt centraal stond. Keynes betoogde dat de overheid problemen op de korte termijn kan op te lossen in plaats van te wachten tot de markten zichzelf op de lange termijn corrigeren. Deze theorie maakte een einde aan de laissez-faire economie en heeft geleid tot de huidige verzorgingsstaat in Nederland. Karl Marx had ook grote kritiek op de theorie van Smith, omdat het kapitalistische systeem niet ingaat op de verdeling van de welvaart. Het marxisme onderscheidde de economische klassen van proletariaat (arbeidersklasse) en bourgeoisie (kapitalistische klasse), waarbij enkel de laatste groep toegang heeft tot het kapitaal.

Deze economische inzichten in de stedelijke management en de relatie daarin tussen de overheid, de markt en de samenleving hebben op de volgende wijze betrekking op dit onderzoek. De veranderingen in de relatie tussen publieke en private actoren hebben invloed op de wijze waarop steden hun ruimtelijke doelstellingen realiseren. Deze ogenschijnlijke tegenstelling tussen overheid en markt in ruimtelijke planning, wordt door de theorie van Adams en Tiedell (2010) betwist. Op basis van recente ontwikkelingen in de institutionele en gedragsmatige economie stellen zij "dat het nodig is, dat planners geen marktpartijen worden, maar eerder dat ze in plaats daarvan zich realiseren dat zij al "marktactoren" zijn en reeds betrokken zijn bij het vormen en hervormen van grond- en vastgoedmarkten". Deze inzichten in de recente theorieën over ruimtelijke planning leiden tot een breder perspectief, waarin ook het menselijke gedrag wordt meegenomen. In dit perspectief worden ook de politieke, juridische, sociale en culturele overwegingen meegenomen. In essentie wordt de markt daarmee gezien als een sociale constructie, waarbij de context, het proces en de sociale relaties essentiële factoren zijn. De grond- en vastgoedmarkten moet worden

gezien als sociaal geconstrueerd en niet als gegeven. Door te wijzen op de potentie van planners om te hervormen, in plaats van het aanvaarden van marktcondities, vragen de auteurs om de overheid-marktrelaties in grond- en vastgoedmarkten een nieuwe centrale plaats te geven in de ruimtelijke ordening.

In dit onderzoek wordt daarom gesteld dat een stad enerzijds ontstaat uit ‘bottom up’ processen, of zoals Smith dit noemt, de ‘onzichtbare hand’. Bedrijven en bewoners maken keuzes met betrekking tot het werken, wonen, reizen en produceren waarop de overheid geen directe invloed heeft. Deze keuzes zijn afhankelijk van de vraag en het aanbod van producten in de regio (woningaanbod, arbeidsmarkt, infrastructuur). Anderzijds, staat daar tegenover dat de overheid, met de ‘zichtbare hand’, beleid ontwikkelt om sturing te geven aan de plannen voor de stedelijke ontwikkeling. Deze twee mechanisme zijn zowel complementair en afhankelijk van de kwaliteit en doelstellingen van de plannen en het beleid. De VROM-raad vindt de discussie over wel of geen overheidsbemoediging en het optreden van de overheid als marktmeester en tevens speler op de grond- en vastgoedmarkt vooral een ideologische discussie. De raad plaatst deze discussie liever in het licht van de regiefunctie die de overheid volgens haar zou moeten hebben. De samenleving heeft vooralsnog baat bij een actieve rol van de overheid op de markt omdat aldus ontwikkelwinsten ten goede komen aan de gemeenschap en de overheid (aantoonbaar/zichtbaar) kan sturen op voortgang in de productie en op het realiseren van ruimtelijke kwaliteit. Wel wordt opgemerkt dat het zaak is te zorgen voor optimale transparantie in beide rollen (VROM-raad, 2009).

Vanaf 1980 is de samenleving in snel tempo veranderd. Waar tot dan toe de inzichten over de ruimtelijke planning en management zich voornamelijk richten op de rol van de overheid en de markt, wordt de samenleving steeds meer een belangrijke speler bij het besluitvormingsproces van de ruimtelijke planning en ontwikkeling in steden. Daarnaast raakt de samenleving meer gefragmenteerd. Burgers clusteren zich rond issues, problemen en uitdagingen. De publieke energie en de sociale actie die daaruit ontstaat laat zich veelal niet reduceren tot eenvoudige classificaties van de afzonderlijke individuen (WRR, 2010). De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR, 2010, p. 53) stelt dat “het openbaar bestuur niet langer beschikt over de vanzelfsprekende formele autoriteit die in staat was om burgers een verhaal op te leggen. In plaats daarvan zal het moeten streven naar contextuele geloofwaardigheid; iedere politieke uitspraak of handeling moet passen binnen het script en de logica van het gegeven podium, door het doelpubliek gericht aan te spreken en zonder daarbij een ander publiek geweld aan te doen”. Het doel is daarbij het op- en uitbouwen van nieuwe vormen van een gemeenschappelijke (overheid, markt en samenleving) verbinding op specifieke thema’s en vraagstukken van de netwerksamenleving. Het stedelijk management omvat tegenwoordig dan ook 3 groepen van actoren: de overheid, de markt en de samenleving.

3.1.3 HISTORISCH PERSPECTIEF RUIMTELIJKE ONTWIKKELING IN NEDERLAND

De hierboven beschreven veranderingen hebben invloed op de dagelijkse praktijk in stedelijke ontwikkeling. Het is van belang om inzicht te hebben hoe tot op heden de rol van overheid en markt bij stedelijke ontwikkelingen is ingevuld. Menig onderzoeker heeft aangetoond (Adams & Tiesdell, 2010; Louw, Krabben & Priemus, 2003) dat dit niet los kan worden gezien van de relatie met de grond- en vastgoedmarkt.

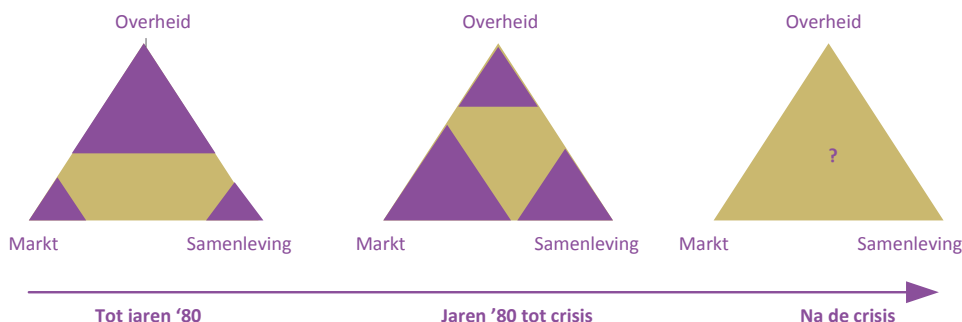
Nederland kent een lange geschiedenis van actieve overheidsinmenging op het gebied van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Na de Grote Depressie in de jaren ‘30 en onder invloed van de ideeën van de Britse econoom John Maynard Keynes ging de overheid zich na de Tweede Wereldoorlog steeds meer bezig houden met het beïnvloeden en sturen van de economie en de conjunctuur. De naoorlogse periode vanaf de jaren 50 kenmerkte zich door een stevige regie van de overheid, grote werken, een uniforme, vlotte aanpak. Als er een ontwikkeling nodig werd geacht bepaalde de overheid de kaders, ontwikkelde de nodige instrumenten en was actief op de grondmarkt. Grote infrastructurele werken konden op basis van consensus in korte tijd worden gerealiseerd. Gemeenten hebben vanaf toen ook veel geïnvesteerd in sociale woningbouw. In het landelijk gebied was de integrale landinrichting kenmerkend. In het stedelijk gebied had de overheid beleid en instrumenten om groeikernen, stadsvernieuwing en wijkontwikkeling ter hand te nemen. Marktpartijen voerden vooral uit, als ze ontwikkelden was dat op kleine schaal en binnen strikte kaders (Klundert, 2008).

Daar is sinds de kabinetten Lubbers in de jaren '80 geleidelijk verandering in gekomen en is er sprake van een zich steeds verder terugtrekkende overheid. Een trend die Heurkens typeert als een verschuiving van het Rijnlandse naar het meer marktgerichte Angelsaksische model (Heurkens, 2010). Met het verschijnen van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) in 1993 wordt ook definitief ingezet op specifieke gebieden in de ruimtelijke ordening. Het Rijk wees in deze nota uitbreidingsgebieden aan waar in de periode tot 2005 woningbouw mocht plaatsvinden. Deze gebieden waren te groot en te risicovol om alleen door gemeenten ontwikkeld te worden. Hierdoor ontstond ruimte voor een grotere rol van de markt en namen marktpartijen op grote schaal grondposities in op Vinex locaties. Zo werd de marktpartij een belangrijke speler in dergelijke ontwikkelingen. De tendens richting gebiedsontwikkeling werd verder benadrukt doordat bij de ontwikkeling van Vinex locaties de nadruk lag op een grootschalige en gebiedsgerichte aanpak.

Vanaf de jaren '90 werd deze gebiedsgerichte aanpak steeds belangrijker. Doordat de Nederlandse samenleving steeds meer het karakter kreeg van een 'netwerksamenleving', behoorde het scheiden van functies tot het verleden en kwam er een einde aan de 'blauwdrukplanning' (Deloitte et al., 2008). Er wordt naar allerlei nieuwe vormen van samenwerking tussen markt en overheid gezocht. Public Private Partnership (PPP) is daar een voorbeeld van. Tegelijkertijd nam de ruimtedruk verder toe en ontstond meer aandacht voor complexe vraagstukken ten aanzien van natuurbehoud, duurzaamheid, bereikbaarheid en leefbaarheid. De opgave verschoof voor een groot deel van de uitleggebieden naar herstructurering, transformatie en inbreiding van stedelijke gebieden. Het ontwikkelingsproces wordt hierdoor steeds complexer. De Nota Ruimte (2006) geeft verder gestalte aan deze tendens en spreekt van een verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Ontwikkelingsplanologie onderscheidt zich in twee opzichten van de traditionele toelatingsplanologie: de overheid is niet meer de dominante partij en het eindbeeld staat niet vast, maar is het resultaat van een proces. Differentiatie en selectiviteit zouden sleutelbegrippen van de nieuwe ontwikkelingsplanologie moeten worden (WRR, 1998). Gebiedsontwikkeling werd in de Nota Ruimte als belangrijkste werkwijze voor ruimtelijke ontwikkelingen gepresenteerd (VROM, 2006a).

In juli 2008 is een herziene versie van de Wet Ruimtelijke Ordening in werking getreden, waarvan de veranderingen vooral betrekking hebben op vereenvoudiging van procedures (VROM, 2008a). Bovendien krijgen onder het motto 'Decentraal wat kan, centraal wat moet' provincies en gemeenten meer verantwoordelijkheden. Dus van government naar governance, zoals verwoord in de Nota Ruimte 2006 (Ministeries van VROM, 2006). Medio 2008 is de vastgoedsector getroffen door de crisis, hetgeen grote gevolgen heeft voor gebiedsontwikkeling. Ambities moeten worden bijgesteld, projecten worden verkleind, versoberd, vertraagd, of zelfs gestopt. Dit betekent volgens de Zeeuw (2009) echter niet het einde van gebiedsontwikkeling. In tegendeel: juist in deze tijden zijn meerwaardecreatie, samenhang en risicodeling volgens hem van groter belang dan ooit. En dat vraagt om samenwerking tussen publiek en privaat. Gebiedsontwikkeling is dus wellicht meer dan ooit actueel.

Om terug te komen op de rollen van de overheid, markt en samenleving is in figuur 3.1 het spanningsveld in Nederland in de loop der tijd enigszins simplistisch weergegeven. Vanaf de jaren 30 tot de jaren '80 was in het stedelijk management een nadrukkelijke regierol voor de overheid weggelegd. Vanaf de jaren '80 is daar geleidelijk verandering in gekomen en zeker vanaf de jaren '90 is een duidelijke verschuiving merkbaar naar een meer marktgerichte benadering. Ook laten burgers zich vanaf de jaren '80 steeds meer horen in het besluitvormingsproces van de ruimtelijke ontwikkeling.



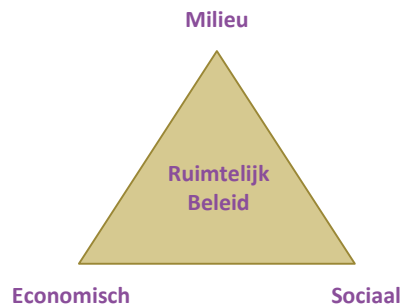
FIGUUR 3.1 : HET SPANNINGSVELD EN DE ONTWIKKELING VAN STEDELIJK MANAGEMENT TUSSEN DE OVERHEID, DE MARKT EN DE SAMENLEVING

In het veld van de ruimtelijke ontwikkeling dienen zich dus nieuwe rolverdelingen tussen overheid en marktpartijen aan. Tegelijkertijd zijn er ook zorgen over de kwaliteit van de ruimte, de onduidelijkheid over de opgave en de daarbij behorende nieuwe rollen. Niet alleen de rolverdeling verandert, maar ook de context is mede door de kredietcrisis in een hoog tempo veranderd. Dit geldt voor de politieke omgeving, de schaal en de aard van de vraagstukken waarin nieuwe inrichtingsopgaven zich manifesteren.

3.1.4 LEGITIMITEIT OVERHEIDSSTURING

Ondanks de verschuiving van de rol van de overheid naar de markt en de samenleving zijn de stedelijke opgaven die er liggen niet minder gevonden. De eisen waarvoor het openbaar bestuur zich gesteld ziet zijn misschien wel groter dan ooit: leefbaarheid en sociale cohesie bewerkstelligen, omgaan met klimaatverandering, duurzaamheid bevorderen, enzovoorts (WRR, 2010). Zonder direct te spreken over de terugkeer van de staat, kan wel gesteld worden dat de afgelopen periode overheden enorme kapitaalinjecties in de wereldwijde economie en financiële sector hebben geplaatst om een nog diepere crisis af te wenden. De huidige economische crisis die ons land momenteel ondergaat heeft o.a. geleid tot een heropleving van het keynesianisme. Dit is gebaseerd op de overtuiging dat overheidsingrijpen nodig is om de economie te stabiliseren of de economie uit de recessie te halen. Dit wijst erop dat de rol van de overheid nog allesbehalve is uitgespeeld. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2010, p. 102) heeft daartoe de volgende hypothese geformuleerd: “daar waar Thorbecke vooral de wenselijkheid van publieke betrokkenheid (in de zin van ‘openbaarheid’) bij het bestuur voor ogen had, lijkt tegenwoordig die wenselijkheid in noodzakelijkheid te zijn vertaald.”

De verantwoordelijkheden van de overheid kan men ook op een meer maatschappelijke manier uitleggen. Volgens de WRR is er sprake van een publiek belang als de behartiging van een maatschappelijk belang anders (bijvoorbeeld spontaan via de markt) niet goed tot zijn recht komt. De overheid heeft in ieder geval een besturende en handhavende taak (WRR, 1998). Uit de Nederlandse Grondwet, internationale verdragen en de richtlijnen van de Europese Unie vloeit in ieder geval een aantal verantwoordelijkheden voor de overheid voort op het ruimtelijk beleid. De doelstellingen van de overheidsbeïnvloeding in de ruimtelijke ordening en specifiek het vermogen van het ruimtelijke beleid is om een duurzaam evenwicht te vinden tussen de realisatie van verschillende doelstellingen.



FIGUUR 3.2: RUIMTELIJKE BELEID ALS INSTRUMENT OM SOCIALE, ECONOMISCHE EN MILIEUDOELSTELLINGEN TE MANAGEN EN REALISEREN (BRON: HEURKENS, 2010)

Figuur 3.2 laat zien dat het ruimtelijk beleid kan worden gezien als een instrument voor het managen (of coördineren) en het realiseren van economische, sociale en milieudoelstellingen (Heurkens, 2010). De VROM-raad stelt dat dit opgaven zijn van een dusdanig belang dat een sterke mate van overheidsregie gelegitimeerd is (VROM-raad, 2009).

3.1.5 LEREN UIT HET BUITENLAND

De afgelopen decennia hebben gemeenten hun ruimtelijke doestellingen gerealiseerd door, al dan niet in samenwerking met een projectontwikkelaar, de verantwoordelijkheid te nemen voor de gebiedsontwikkeling. Die gebeurt voornamelijk via het actief grondbeleid. De gemeente koopt de gronden, maakt de grond bouw- en woonrijp en legt de noodzakelijke infrastructuur aan en verkoopt vervolgens de gronden aan een ontwikkelaar of particulier. De projectontwikkelaar of particulier is dan verantwoordelijk voor de vastgoedontwikkeling.

Echter in bijna alle westerse landen gaat het anders: “een projectontwikkelaar komt met een plan voor bijvoorbeeld woningbouw, hij onderhandelt over dat plan met de gemeente en als de gemeente akkoord gaat met het plan, gaat hij de gronden verwerven (soms heeft hij dat al gedaan, op eigen risico), maakt de grond bouwrijp en bouwt het vastgoed” (van der Krabben, 2011, p. 5). Van der Krabben stelt dat de lokale overheden dan nog een flinke vinger in de pap hebben. Via bestemmingsplannen kunnen gemeenten nog steeds regie voeren.

Nergens ter wereld investeren gemeenten dus zo veel en zo risicovol in gebiedsontwikkeling als in Nederland. Van der Krabben (2011) stelt dat Nederland in de jaren vijftig heeft gekozen voor een sterke regiefunctie van de lokale overheid. Dit heeft volgens hem gezorgd voor veel meer sociale woningbouw dan elders en voor een integrale aanpak. Hij geeft aan dat het typisch Nederlands is om hele wijken van duizenden woningen in samenhang op te zetten. In andere landen worden hooguit een paar honderd woningen in één plan ondergebracht. Dit model van regie heeft “gemeenten enorm geholpen om allerlei investeringen in publieke werken te bekostigen die noodzakelijk waren voor het plangebied, zoals de noodzakelijke infrastructuur, maar ook de locatie voor een schoolgebouw, de riolering en de aanleg van openbaar groen” (van der Krabben, 2011, p. 5). Deze gang van zaken is nu tot stilstand gekomen, omdat de vraag naar bouwgrond flink is afgenomen door de economische crisis. Ook de risico’s kunnen momenteel niet meer worden genomen door gemeenten.

Voorbeelden uit het buitenland tonen aan dat gebiedsontwikkelingen ook zonder grote financiële risico’s door gemeenten gerealiseerd kunnen worden (Deloitte & NederlandBovenWater, 2009). Waar zit het verschil dan in? In tegenstelling tot het buitenland kan de Nederlandse overheid haar rol in gebiedsontwikkelingen op alle mogelijke manieren vormgeven. “Voor welke rol de overheid kiest, is in elk project weer een verrassing” (Deloitte & NederlandBovenWater, 2009, p. 31). Het gevolg hiervan is dat dit voor onduidelijkheid zorgt en onzekerheid bij alle partijen. De aanbeveling uit het onderzoek van Deloitte & NederlandBovenWater is “dat de mogelijke rollen van de verschillende Nederlandse overheidslagen ten aanzien van gebiedsontwikkelingen opnieuw, eenduidig en meer dwingend worden gedefinieerd” (Deloitte & NederlandBovenWater, 2009, p. 31). Interessant is dan ook om te onderzoeken of die eenduidige en dwingendere rol ook door de praktijk wordt gezien als oplossing van de huidige problemen.

3.1.6 CONCLUSIE

Het stedelijk management van gemeenten is gericht op het realiseren van economische, sociale en milieudoelstellingen. In de loop ter tijd is de wijze waarop dit is vormgegeven en de verhouding ten opzichte van andere partijen veranderd. Geconstateerd is dat er een verschuiving van 'government' naar het 'governance' plaatsvindt. Het organiserend vermogen moet worden aangesproken om de markt en samenleving te verbinden, omdat de gemeente in toenemende mate afhankelijker is geworden van andere partijen bij het realiseren van haar doelstellingen.

De gewenste mate van de overheidsbeïnvloeding begeeft zich in een breed debat over de machtsrelatie tussen markt en overheid. Deze discussie is gebaseerd op enerzijds het belang van de 'vrije marktwerking' en anderzijds de noodzaak van actieve sturing door de overheid. De rechtvaardiging van overheidsinmenging in het ruimtelijk beleid is gelegen in het feit dat negatieve ontwikkelingen kunnen worden beïnvloed of tegengehouden. De overheid kan daarmee het duurzame evenwicht tussen de realisatie van verschillende maatschappelijke doelstellingen bevorderen. Gebleken is echter dat deze tegenstelling eerder ideologisch is en niet productief is voor de inzichten over het realiseren van gebiedsontwikkelingen. De twee mechanismen zijn complementair aan elkaar en het belang is afhankelijk van de doelstellingen en het beleid.

De discussie kan beter geplaatst worden in het licht van de vraag welke regiefunctie de overheid zou moeten hebben. Nederland kent een lange geschiedenis van actieve overheidsinmenging op het gebied van de ruimtelijke ordening. Daarin is een geleidelijke verschuiving merkbaar van een nadrukkelijke actieve regierol van de overheid naar een meer marktgerichte benadering. Ook de samenleving heeft steeds meer invloed op het besluitvormingsproces van de ruimtelijke ontwikkeling. Ondanks deze zichtbare tendens heeft de Nederlandse ontwikkelingspraktijk in verhouding tot het buitenland nog steeds een sterke invloed. Tot aan het begin van de kredietcrisis is door gemeenten actief gestuurd, geïnvesteerd en zijn risico's genomen in gebiedsontwikkelingen. Dit gebeurde in wisselende rollen ten opzichte van andere partijen. Deze praktijk is nu tot stilstand gekomen door de economische crisis en de risico's kunnen niet meer worden gedragen. Uit voorbeelden in het buitenland blijkt dat met een meer eenduidige en dwingendere rol voor de overheid ook regie gevoerd kan worden in de stedelijke ontwikkeling. Onderzocht zal worden of dit in de gemeentelijke praktijk ook gezien wordt als oplossing voor de huidige problemen.

3.2 STRATEGISCH MANAGEMENT

Vanwege de financiële crisis en economische recessie begeven gemeenten zich in woelig vaarwater. Strategisch management speelt in op veranderingen en ontwikkelingen en helpt managers te bepalen wat belangrijk is voor de organisatie. Om de gemeentelijke organisatie te voorzien van inzichten over het gebruik van strategisch management en wat de strategische mogelijkheden zijn, zal in dit hoofdstuk een aantal theorieën worden aangedragen over strategisch management. In de eerste paragraaf (3.2.1) zal het belang van strategisch management voor de gemeentelijke organisatie worden benoemd. In de volgende paragraaf (3.2.2) wordt de term strategie gedefinieerd. Daarna zal de relatie tussen het proces van strategisch plannen en strategisch denken uiteen worden gezet (3.2.3). Vervolgens wordt het inhoudelijke belang van strategie bij structurele wijzigingen in de omgeving besproken (3.2.4). In de daarop volgende paragraaf (3.2.5) wordt ingegaan op de invloed van de organisatievorm bij het bepalen van een strategie. In de laatste paragraaf (3.2.6) volgen de conclusies.

3.2.1 HET BELANG VAN STRATEGISCH MANAGEMENT VOOR DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

De praktijk van strategisch management is afkomstig uit de private sector. Zowel als definitie en in de praktijk is strategisch management een breed concept: het omvat de totale set van managementbeslissingen en acties die bepalend zijn voor de lange termijn prestaties van een organisatie (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 1998).

Het belang voor overheidsorganisaties om strategisch management toe te passen wordt veelvuldig genoemd in de literatuur (Desmidt & Heene, 2005; Healey, 2007; Koteen, 1997; Mintzberg, 2007; Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 1998). Een van de redenen waarom er een grote rol toegedicht wordt is omdat ermee gewerkt kan worden aan de toekomstige uitdagingen. “Het wordt op grote schaal gebruikt door overheden en non-profitorganisaties ... en experts anticiperen erop dat het strategisch plannen en management een grote belofte biedt voor het beheer van publieke opinie. Het biedt een kompas, proces en strategie om te kunnen omgaan met transformaties, gedwongen door een moeilijke omgeving, waar een snelle en diepgaande verandering aan de gang is en waar onzekerheid de norm is” (Koteen, 1997, p. xxi). Johnson & Scholes (1999) beschrijven het strategisch management als “het bezig zijn met de complexiteit die voortkomt uit onduidelijke en niet-routinematige situaties met organisatie-brede in plaats van de operationele-specifieke implicaties”. Deze definities duiden op de complexiteit en onvoorspelbaarheid van de omgeving in relatie tot de organisatie.

Een andere doelstelling van het strategisch management is om nieuwe manieren te vinden om de kwaliteit van de prestaties te verbeteren met minder kosten voor de publieke organisatie en met verbeterde klanttevredenheid. Het populaire mandaat is: “Meer, beter en sneller doen, met minder. Het doel is de organisatie in staat te stellen zich aan te passen aan de strakke budgetten en de snelle veranderingen en nog steeds te kunnen reageren op de wensen van de samenleving (Koteen, 1997)” Het gaat daarmee om het verhogen van de effectiviteit. Omdat de gemeentelijke organisatie een verantwoordelijkheid heeft naar de samenleving, zou deze het strategisch management moeten gebruiken om gefocust te blijven op haar missie en om een strategische richting te hebben ten behoeve van het vergroten van de effectiviteit en prestaties van hun werk. Dit is zeker van belang gezien het feit dat er een gelimiteerde hoeveelheid middelen te besteden is. Speciaal van belang voor de gemeentelijke organisatie is dat strategie niet alleen gaat over de keuzes die gemaakt zijn om bepaalde activiteiten uit te voeren, maar ook om welke niet uit te voeren (PriceWaterhouseCoopers, 2010). Dus als het bestuur en directie gebruik maken van strategisch management en daarmee een strategische richting hebben voor een aantal activiteiten, dan zal de gemeente effectiever zijn in het toedelen van de beschikbare middelen en het bereiken van haar missie en doelstellingen en daarmee haar maatschappelijke prestaties.

3.2.2 VIER DEFINITIES VAN STRATEGIE

Om meer inzicht te krijgen in strategisch management is het van belang om te weten wat er onder strategie wordt verstaan. Mintzberg beargumenteert dat het concept 'strategie' vier basisdefinities kent. Het concept bestaat volgens hem uit 4 onderling verbonden facetten (Mintzberg, 1987a, 2007):

- Strategie is een *plan*, die de bewuste gevolgde koers van een organisatie om haar termijndoelstellingen te realiseren, verduidelijkt;
- Strategie is een *patroon*, bestaande uit, al dan niet bewuste, consistentie in het gedrag en de acties van de organisatie;
- Strategie is een *positie*, waarnaar de organisatie streeft binnen zijn omgeving of markt;
- Strategie is een *perspectief*, een geïntegreerde visie op de organisatie en haar omgeving die de activiteiten van de organisatie stuurt.

Het proces van strategievorming omvat intenties (geformuleerde strategieën), voortzettingen (gerealiseerde strategieën), tactieken (gebaseerd op huidige waarheden) en theorieën (over strategieontwikkeling). Het proces is gebaseerd op weloverwogen plannen rondom duidelijke of soms nieuwe visies, waarbij de sfeer ondernemend is en voortkomt uit het gedrag en de acties van de organisatie.

Mintzberg (1987b) geeft aan dat organisaties strategieën nodig hebben om onzekerheid te reduceren en om het onverwachte tegen te houden. "Strategieën geven richting, focussen de inspanningen en definiëren de organisatie. Een strategie is een kracht die zich verzet tegen weerstand, het moedigt het niet aan" (Mintzberg, 1987b, p. 29). Organisaties hebben dit nodig om in een stabiele omgeving efficiënt te kunnen werken en dingen gedaan te krijgen zonder dat er continue over nagedacht moet worden.

Het probleem is natuurlijk dat uiteindelijk situaties wel veranderen, omgevingen destabiliseren en marktsegmenten verdwijnen. Dan worden alle constructieve en efficiënte elementen van een vastgestelde strategie een blok aan het been. Het managen van deze veranderingen, vooral als het gaat om een wijziging in het perspectief, blijkt in de praktijk erg moeilijk te zijn. Juist het aanmoedigende element van strategie om aan de slag te gaan en de rol die het heeft om de organisatie te beschermen tegen afleiding, belemmert het vermogen van de organisatie om te reageren op veranderingen in de omgeving. Dit is met name het geval als niet alleen de organisatie moet worden omgevormd, maar tevens ook het menselijk verstand en gedrag. Een strategie, als mentale instelling, kan een organisatie blind maken voor zijn eigen gedateerdheid. "Strategieën en strategische managementprocessen kunnen", aldus Mintzberg, "dan ook van vitaal belang zijn voor organisaties, zowel door hun aanwezigheid als door hun afwezigheid" (Mintzberg, 1987b, p. 31).

3.2.3 STRATEGISCHE PLANNING EN STRATEGISCH DENKEN

Strategie is meer dan een plan, het is namelijk ook een patroon van acties. Het plan kan worden gezien als de vooraf bedoelde strategie. De gerealiseerde strategie is een combinatie van de 'bedoelde strategie' en een aantal ongeplande acties. Hierdoor krijgt een strategie een dynamisch karakter. Het proces van strategievorming bestaat uit strategische planning en strategisch denken. Deze zullen beide besproken worden in deze paragraaf inclusief het nut voor de gemeentelijke organisatie.

STRATEGISCHE PLANNING

Een strategie als plan gaat over analyseren. Strategische planning bestaat uit een set van concepten, procedures en middelen ontworpen om leiders en managers te assisteren bij het uitvoeren van hun taken (Bryson, 2004). Gebaseerd op de gegevens die worden geanalyseerd, wordt een strategisch plan ontworpen om lange termijn doelstellingen te behalen. Het gaat over planning, organiseren, coördineren, bevelen en controleren (Mintzberg, 2007). Het biedt de organisatie zoals gezegd een strategische koers waar heen te gaan en het definieert welke resultaten behaald moeten worden.

Het bovenstaande betekent dat strategische planning twee kanten heeft. Aan de ene kant houdt planning zich bezig met het bepalen van de doelen voor de toekomst en het op voorhand maken van beslissingen welke acties te nemen. Aan de andere kant gaat het over controle, aangezien planning organisaties in staat stelt om achteraf resultaten te beoordelen en op koers te blijven (Mintzberg, 2007). Om de implementatie van strategische planning mogelijk te maken moeten de doelstellingen worden vertaald naar acties. Het proces van strategische planning wordt voornamelijk gedomineerd door het seniormanagement en de directie. Zij bepalen hun strategie en de medewerkers moeten deze implementeren. “Het management denkt, de anderen doen” (Mintzberg, 2007). Bovendien worden ook externe partijen alleen geïnformeerd over de intenties van de organisatie. Dit is belangrijk om te onthouden want stakeholders kunnen behulpzaam zijn bij het bereiken van deze intenties (Mintzberg, 1994).

Samengevat gaat strategisch plannen over analyseren, het bepalen van lange termijn doelstellingen of het bepalen van de strategische richting, het vertalen van doelstellingen in acties en het maken van plannen voor implementatie. Het proces is voornamelijk aangestuurd door directie en management. Medewerkers en externe partijen zijn niet betrokken, maar worden geïnformeerd via beschreven plannen.

STRATEGISCH DENKEN

Tegenover strategische planning staat strategisch denken. Dit gaat over een manier van kijken. Mintzberg e.a. verklaren dat strategisch denken gaat over visie, over het vooruitzien (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 1998). Om vooruit te kunnen kijken, is ook het achteruit kijken van belang, omdat het inzicht in het verleden van grote waarde kan zijn voor de toekomstige richting, welke een intuïtieve voorspelling is. Strategisch denken gaat ook over het kijken naar het grotere plaatje. Maar ook over het goed kijken naar beneden, naar de kleinere dingen die mensen kunnen zien. Echter dit vooruitkijken, achteruitkijken, naar boven en beneden kijken, is nog niet genoeg om het conventionele denken uit te dagen. Daarom gaat strategisch denken ook over creativiteit, over het ernaast kijken. Maar deze creativiteit moet wel in een context worden geplaatst om waarde te hebben, wat betekent verder kijken waar het in de toekomst heen gaat. Al deze elementen tezamen moeten worden bekeken om het geheel te kunnen overzien (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 1998).

Strategisch denken wordt ook wel omschreven als intuïtief, creatief en visionair door andere auteurs (Mintzberg, 1994; Stone & Brush, 1996). Ook is het proces gebaseerd op het gebruik van waarden, persoonlijke informatie en tactische kennis, welke onuitgesproken en intuïtief is.

Naast deze kenmerken zijn ook de resultaten van het proces van strategisch denken belangrijk. Het resultaat betreft een visie voor de toekomstige richting van de organisatie. De visie zou een geïntegreerde blik op de organisatie moeten zijn (Mintzberg, 1994). Hoewel een visie een helder beeld kan geven over waar naar toe te gaan in de toekomst, is dit meestal wel symbolisch en wordt dit niet via schriftelijke plannen gecommuniceerd, maar meer verbaal (Stone & Brush, 1996). Het kan daarom moeilijk zijn om dit te formaliseren. Verder komt het vaak voor dat bij het proces van strategisch denken andere mensen worden betrokken (Mintzberg, 1994). Verschillende medewerkers worden aangemoedigd om te participeren in dit proces. Zowel de betrokkenheid van intern medewerkers, als de externe stakeholders, kunnen de toewijding van deze mensen voor de organisatie vergroten.

“Strategisch denken moedigt continu het vormgeven van acties aan op basis van nieuwe informatie en het begrijpen van de weerstand en mogelijkheden voor een organisatie. Het daagt de dagelijkse praktijk uit, om acties die in termen van ‘volgende algemene aanvaarde procedures’ of ‘dit is wat we altijd hebben gedaan’ gerechtvaardigd worden, te evalueren. In het kader van collectieve acties voor de ontwikkeling van stedelijke gebieden, betreft het strategisch denken het selecteren en het concentreren op de belangrijkste relaties die een verschil kunnen maken door de tijd heen. Omdat collectieve actie in het publieke domein naar alle waarschijnlijkheid altijd uitgedaagd zal worden en er behoefte aan heeft om gezag en legitimiteit op te bouwen, is strategisch denken ook het aandacht besteden aan de overtuigingskracht van de strategische ideeën en hun capaciteit in een ‘governance’ cultuur. De selectiviteit die inherent is aan strategisch denken is dus diep politiek” (Healey, 2007, p. 30).

Samengevat gaat strategisch denken over het intuïtief bekijken van de toekomst en, met de geschiedenis in gedachten, formuleren van een visie voor de toekomst. Bovendien gaat het een geïntegreerde blik, zowel met helicopterview als met een blik vanaf beneden. Het gaat over creativiteit, innovatief zijn en tactische informatie, geplaatst in een bepaald context. Tenslotte gaat het over het combineren van al deze facetten en weten welke kant op te gaan. Van strategisch denken binnen een organisaties is dus sprake als de organisaties een visie kunnen uitdragen en doorvoeren en waarbij de nadruk in de strategievorming ligt op het lerende vermogen van de organisatie. Bij dit proces worden interne medewerkers en externe partijen betrokken.

STRATEGISCHE PLANNING VERSUS STRATEGISCH DENKEN

Zoals uit bovenstaande beschrijving van strategisch plannen en strategisch denken zijn er duidelijke verschillen tussen beide strategieën. De eerste gaat over analyseren, de tweede over intuïtie. Planning gaat over controle, terwijl denken gaat over leren. Deze twee vormen van strategie zijn vaak bij verschillende mensen te vinden. Het strategisch plannen zal meer terug te vinden zijn bij analytische mensen, die gebruik maken van harde data. Zij brengen orde in de organisatie en communiceren de gewenste strategie. Het strategisch denken zal meer terug te vinden zijn bij creatieve denkers en ondernemende mensen.

Geconcludeerd kan worden dat deze twee processen verschillend zijn. Zoals aangegeven aan het begin van dit onderzoek is de omgeving van gemeentelijke organisaties sterk veranderd. Managers en directie kunnen niet volstaan met alleen maar plannen van de acties. Mintzberg heeft daarom ook grote bezwaren tegen het concept 'strategisch planning', omdat uiteindelijk de gerealiseerde strategie nooit alleen gepland zal zijn (Mintzberg, 1987b, 1994, 2007). De veranderende omgeving vraagt om meer strategisch denken. Dit betekent dat visies meer succesvol zullen worden dan plannen (Mintzberg, 1994). Ondanks deze kritiek vindt Mintzberg dat strategische planning toch een belangrijke functie heeft, omdat het een belangrijke bijdrage leveren aan het tot stand komen van een strategie.

Dit zorgt ervoor dat de gemeentelijke organisatie in twee dilemma's kan komen. Aan de ene kant, als de organisatie begint met het strategisch nadenken, zonder strategisch planning, worden er wel kansen en creatieve ideeën gecreëerd, maar is er niet echt geen kans dat deze ideeën geoperationaliseerd kunnen worden en omgezet worden in plannen om te implementeren. Aan de ander kant, als de organisatie verder gaat met plannen zonder strategisch denken, verlies het de relatie met de buitenwereld. De gemeentelijke organisatie zal beide processen van strategiebepaling moeten toepassen en hiertussen een goede balans moeten vinden. In tabel 3.1 zijn de voordelen van beide processen van strategie weergegeven.

| VOORDELEN VOOR DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE VAN... | |
|---|---|
| Strategisch denken | Strategisch plannen |
| <ul style="list-style-type: none"> • Het maakt gebruik van intuïtie, creativiteit, tactische kennis voor het vinden van nieuwe innovatieve strategische kansen • Het besteedt aandacht aan de legitimiteit en de betrokkenheid van de politiek voor te maken keuzes • Het zorgt voor een duidelijk profiel van de gemeentelijke organisatie ten opzichte van marktpartijen • Betrokkenheid van ambtenaren en externe partijen, hetgeen leidt tot toewijding en daarmee de continuïteit van de organisatie | <ul style="list-style-type: none"> • Verduidelijkt welke kansen omgezet moeten worden in acties om effectief te kunnen opereren • Het maakt het mogelijk om middelen toe te wijzen aan de juiste activiteiten • Het informeert medewerkers, marktpartijen en bewoners welke resultaten mogen worden verwacht en welke niet |

TABEL 3.1: VOORDELEN VAN STRATEGISCH DENKEN EN PLANNEN VOOR EEN GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

3.2.4 STRUCTURELE STRATEGISCHE WIJZIGING

In deze paragraaf zal worden ingegaan op de inhoud van een strategie. Twee belangrijke elementen met betrekking tot de inhoud van de strategie zijn de missie en de strategische intentie van de organisatie. In hoofdstuk 2 is reeds ingegaan op de missie van de gemeentelijke organisatie². Een strategische intentie gaat verder dan een missie. Een strategische intentie is het beeld of toekomstperspectief dat de organisatie zichzelf stelt en waarmee het een uitdaging schept voor het heden. De kern van het strategisch model van Hamel en Prahalad (2005) wordt gevormd door het 'strategic intent'. Hiermee wordt bedoeld dat een onderneming een 'ambitieuze en dwingende droom' creëert met als doel bijvoorbeeld in een periode van zo'n 10 jaar marktleider te zijn. Het gevolg hiervan is dat er een grote 'gap' ontstaat tussen de aspiraties van de onderneming en haar beschikbare middelen. De onderneming wordt uitgedaagd om de 'gap' ongedaan te maken.

STRATEGISCHE INTENTIE

Een strategische intentie geeft richting aan het dagelijkse werk in ondernemingen. Enkele kenmerken van strategische intentie zijn: consistentie met de doelstelling van de onderneming, een uitdrukking van de collectieve wil, het uitstralen van een winnaarsmentaliteit en een uitgangspunt voor acties in de organisatie. Om de strategische intentie te vertalen naar de korte termijn zullen doelstellingen en acties moeten worden vastgesteld. Het tweede belangrijke aspect van deze theorie over strategievorming is dat door de organisatie gestreefd wordt naar een droom waarvoor nog niet alle middelen beschikbaar zijn en zodoende de organisatie uitgedaagd wordt om dit probleem of gat op te lossen. Dit kan volgens Prahalad en Hamel (2005) alleen door middel van innovatieve creativiteit bereikt worden. Om de kloof tussen toekomstperspectief en heden te overbruggen moet een organisatie inzicht hebben in de aanwezige resources in de organisatie. Het werkelijk potentieel ligt daarmee volgens Prahalad en Hamel in de kerncompetenties. Daarmee bedoelen zij de collectieve kennis en vaardigheden binnen de organisatie³. In het empirische onderzoek zal daarom gepoogd te achterhalen wat het toekomstperspectief van gemeentelijke organisatie is en welke kerncompetenties cruciaal zijn om dit te kunnen bereiken.

STRATEGISCHE DISSONANTIE

Op een gegeven moment kan er vanwege dynamiek in de omgeving spanning komen tussen de strategische acties en de strategische intentie. Strategische acties beginnen te vertragen of missen strategische intentie (Burgelman & Grove, 1996). Een dergelijke afwijking tussen intentie en actie zorgt voor strategische dissonantie, ofwel een mismatch of wanorde. Daarmee wordt bedoeld dat het gerelateerd is aan een conflict of afwezigheid van samenhang.

Natuurlijk is niet elke dissonantie strategisch van aard. Organisaties ervaren continue een bepaalde vorm van dissonantie. Dit is het resultaat van dagelijkse meningsverschillen en conflicten, omdat nooit altijd alles gaat zoals gepland en alles is en blijft mensenwerk. Dissonantie is echter strategisch als er tekenen voor handen zijn dat er een transformatie in de marktomgeving of de organisatie plaats gaat vinden (Burgelman & Grove, 1996). Zij geven aan dat er op een gegeven moment een 'strategische buigpunt' zal zijn waarop de ondernemingsdynamiek overgaat in een nieuwe dynamiek. Ofwel de vervanging van een bestaand regime door een andere (Burgelman & Grove, 1996; Tops, 2007), in dit onderzoek ook wel een strategische wijziging van structurele aard genoemd. Helaas is erg lastig voor het management om te bepalen wanneer dat zo is en wat de nieuwe strategie zou moeten zijn. Kenmerkend is dat het juist niet precies is aan te geven wanneer dat begint of eindigt. Alleen het begin (oude beeld) en het einde (nieuwe beeld) is duidelijk. Daartussen bestaat een periode van "een duizelingwekkende reeks van met elkaar vervlochten, overlappende, wazig, vage beelden" (Burgelman & Grove, 1996, p. 10).

² Een missie gaat over de cultuur en over de strategie. In feite is sprake van een missie als de strategie en cultuur elkaar wederzijds ondersteunen. Een organisatie heeft een missie als de cultuur past bij de strategie. De missie geeft een organisatie karakter, identiteit en een reden van bestaan. Het bestaat uit de verbindende onderdelen: doel, strategie, gedragsnormen en waarden. Tezamen vormen deze de missie van een organisatie (Campell & Yeung, 1991). In hoofdstuk 2 zijn reeds een aantal missies van de gemeentelijke organisaties benoemd.

³ Volgens Prahalad en Hamel (Hamel & Prahalad, 1989, 2005) betreffen de kerncompetenties met name de kennis over de coördinatie van uiteenlopende productievaardigheden en het integreren van verschillende technologieën. De criteria voor kerncompetenties: (1) het zijn unieke organisatiegebonden kenmerken; (2) ze verschaffen toegang tot een grote verscheidenheid aan markten; (3) ze dragen significant bij aan de door afnemers waargenomen productvoordelen; (4) ze zijn door concurrenten niet of nauwelijks te imiteren.

STRATEGISCHE HERKENNING

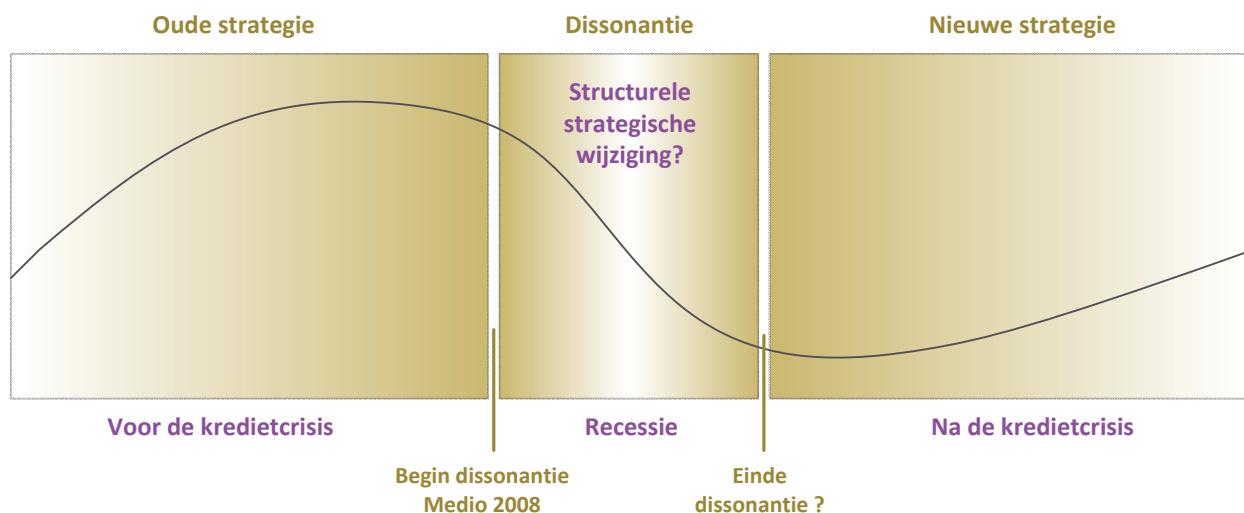
Het managen van deze strategische wanorde vereist ‘strategische herkenning’. Het vraagt om het vermogen van het management om het strategisch belang van bestuurlijke initiatieven op waarde te schatten nadat herkenning van dissonantie heeft plaatsgevonden, maar voordat ondubbelzinnig feedback uit de omgeving ter beschikking is (Burgelman & Grove, 1996). De strategische herkenning van het management dat de veranderende omstandigheden werkelijk een structurele strategische wijziging betreffen, gebeurt in drie fases (Burgelman & Grove, 1996, p. 12):

- Herkenning van de groeiende kloof tussen wat de onderneming op dit moment als strategie hanteert en de acties die door de managers en medewerkers wordt uitgevoerd – ofwel wat hier de strategische dissonantie of wanorde wordt genoemd;
- Het stellen van de vraag “is dit een structurele strategische wijziging?;
- En het proberen om het nieuwe opkomende strategische beeld te ontdekken en het opstellen van een raamwerk waarin de afwijkingen kunnen worden bestreden en een nieuwe strategische intentie geformuleerd kan worden.

Het omgaan met strategische dissonantie, gekenmerkt wordt door structurele strategische wijziging, is een fundamentele test voor de veerkracht van het leiderschap en de cultuur van de organisatie. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de ‘interne selectieomgeving’ van de organisatie. De interne selectieomgeving moet zorgen voor een juiste toedeling van de schaarse middelen - geld, competenties, mogelijkheden en de aandacht van het management - om tot nieuwe strategische acties te komen, terwijl de nieuwe strategische intentie nog niet geformuleerd is (Burgelman & Grove, 1996).

Deze theorie en de benoemde fases bieden een aantrekkelijk startpunt met betrekking tot het uitgangspunt van dit onderzoek. De gestelde vraag in deze studie, hoe strategiebepaling kan bijdragen aan het vermogen van de organisatie om te sturen in stedelijke gebiedsontwikkeling, is natuurlijk afhankelijk van de vraag in hoeverre er sprake is van een structurele strategische wijziging. Er zijn onbetwistbaar tekenen voor handen van dissonantie. Er kan op zijn minst gesteld worden dat de marktomgeving van de gemeentelijke organisatie is veranderd en dat er een afwijking is tussen de intenties van de gemeente en de acties die uitgevoerd kunnen worden. De vraag is echter of deze dissonantie strategisch van aard is.

In onderstaand figuur 3.3 heb ik de koppeling tussen de theorie en de huidige situatie van de gemeentelijke organisatie verder uitgewerkt en deze visueel weergegeven. Aan de onderkant van het figuur is de tijdas weergegeven met daarop het begin van de kredietcrisis, de huidige recessie en een periode na de kredietcrisis aangegeven. In het figuur is de vastgoedcyclus weergegeven ten opzichte van de kredietcrisis. Aan de bovenkant van het figuur (en aan



FIGUUR 3.3: DISSONANTIE VAN GEMEENTELIJKE ORGANISATIE OP TIJDSHORIZON KREDIETCRISIS EN VASTGOEDCYCLUS

de onderkant in termen van dissonantie) is de theorie over strategische intentie en dissonantie verwerkt. Het midden van het figuur representeert de periode van dissonantie. Typerend is, zoals de theorie al aangeeft, dat ook in de huidige praktijk onduidelijk is wanneer de kredietcrisis eindigt en daarmee de periode van dissonantie. Daarom is het ook zeer lastig te bepalen of er sprake is van een structurele strategische wijziging voor de gemeentelijke organisatie.

In de eerste plaats is het interessant om in het empirische onderzoek te onderzoeken, in hoeverre het management van de gemeentelijke organisatie van mening is dat er sprake is van een transformatie in de omgeving of organisatie. Ten tweede kan onderzocht worden of dit strategische gevolgen heeft voor de organisatie. Ten derde kan, als de curve ook representatief is voor een veranderingsproces in een organisatie, bestudeerd worden waar op de curve de gemeentelijke organisatie zich in het tijdspad bevindt. In de laatste plaats, maar zeker niet de minste, kan ik analyseren welke opkomende, nieuwe strategische beelden te ontdekken zijn in de praktijk. Op basis daarvan kan ik een raamwerk van aanbevelingen opstellen voor de gemeentelijke praktijk.

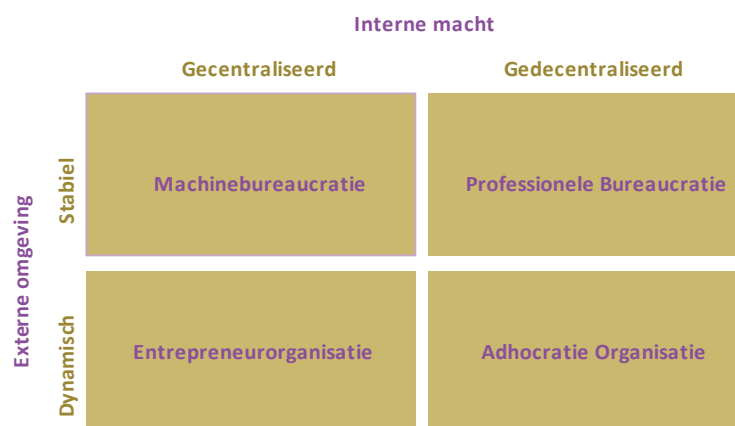
3.2.5 VIER VORMEN VAN ORGANISATIES

Mintzberg heeft in zijn onderzoek uit 2007 het proces van strategievorming over een lange periode gevolgd bij organisaties, zowel bij bedrijven, als ook bij overheidsinstanties. Hij toont aan dat je moet kijken naar de vorm van een organisatie om te begrijpen welke strategische richting het meest waarschijnlijk is.

De organisatievormen zijn een afgeleide van de eerdere benoemde 4 basisdefinities van strategie. Zoals eerder beschreven bestaat een strategie niet alleen uit een geformaliseerd en plannend proces, maar ook door emergente processen. Als de vier definities van strategie (paragraaf 3.2.2) gecombineerd worden in paren levert dat een matrix op met vier basisprocessen van strategievorming. Een strategie evolueert zich door middel van de volgende 4 processen (Mintzberg, 2007, p. 341):

- Planning : Opstellen van opzettelijke plannen op basis van de materiële posities;
- Visievorming: Opstellen van een vooropgezet plan als een breed perspectief;
- Ondernemen: Identificeren van opkomende patronen welke concrete standpunten worden;
- Leren: Identificeren van opkomende patronen die resulteren in breed perspectief.

Uit het onderzoek komt naar voren dat bij de onderzochte organisaties het strategieproces van de organisatie grofweg overeenkomt met vier grondvormen van organisaties, welke zijn weergegeven in figuur 3.4 (Mintzberg, 2007, p. 342).



FIGUUR 3.4: VIER BASISVORMEN VAN ORGANISATIES (MINTZBERG, 2007)

De vier basiscategorieën van organisaties zijn:

- *Entrepreneurorganisatie*: gecontroleerd door een enkele leider, normaliter start-ups, kleine organisaties, en bij veranderende organisaties, vanwege het belang van leiderschap, een omgeving die concurrerend of dynamisch is;
- *Machinebureaucratie*: gevonden in stabiele omgevingen, grote en volwassen organisaties in relatief stabiele omgeving (zoals de publieke sector), massaproductie, standaardproducten of diensten met meer laaggeschoolde arbeid, onderworpen aan technocratische controles;
- *Adhocratie organisatie*: georganiseerd rond teams van deskundigen die werken aan projecten om nieuwe producten te produceren in een hoog dynamische omgeving;
- *Professionele bureaucratie*: afhankelijk van hoogopgeleide medewerkers die veelal autonoom werken, onderworpen aan professionele normen, georiënteerd op standaarddienstverlening in een stabiele omgeving.

Deze vier soorten zijn zoals gezegd basisvormen. Uiteraard kan een organisatie ook (of op onderdelen) kenmerken vertonen uit een andere categorie. De gemeentelijke organisatie heeft mijns inziens sterke overeenkomsten met de machinebureaucratie, althans, in ieder geval tot aan het begin van de kredietcrisis. Er is sprake van een grote, volwassen organisatie met veel diensten en afdelingen met een behoorlijk aandeel standaardproducten. Zoals het opstellen van bestemmingsplannen, het afgeven van bouwvergunningen en het opstellen van beleidskaders etc. Ook is er een behoorlijk aantal controlemechanismen te vinden. Voor deze werkzaamheden is lang niet altijd hoogopgeleid personeel nodig. Maar ten behoeve van de uitvoering van gebiedsontwikkelingen hebben gemeenten ook hoger geschoolde arbeid nodig, zoals projectleiders en senior vakspecialisten.

Bij dit type organisatie is het herkennen van de noodzaak tot verandering de crux. Het patroon van verandering bij dit soort organisaties is dat dit doorgaans pas plaatsvindt na een lange periode van stabiliteit, welke wordt onderbroken door een onverwachte revolutie of crisis (Mintzberg, 2007). De organisatie heeft de neiging om zich te verzetten tegen externe veranderingen om de standaardprocedure en bestendige resultaten in stand te kunnen laten. Er zijn daarom strategieën in het systeem ontwikkeld om dit te beschermen. Het strategisch perspectief van deze organisatievorm zit dan ook diep geworteld in de organisatie en is gebaseerd op de sterke strategische positie. De organisatie is sterk georiënteerd op formele regels en hiërarchie. Uit het praktijkonderzoek zal naar voren komen of bij de gemeentelijke organisaties het proces van strategievorming ook evolueert via een planningsproces.

3.2.6 CONCLUSIE

Alles tezamen genomen, is het strategisch management een manier van benaderen of nadenken over hoe beleidsveranderingen te beheren zijn of hoe deze zijn door te voeren. Strategisch management is niet iets dat slechts eenmaal kan worden toegepast en vervolgens vergeten of genegeerd kan worden. In die zin is het meer dan een hulpmiddel, het is een mentaal kader.

Strategisch management gaat over de managementbeslissingen en acties van een organisatie die bepalend zijn voor de lange termijn. Het toepassen van strategisch management door de directie van de gemeentelijke organisatie geeft strategische richting aan de werkzaamheden. Daarmee zal de gemeente effectiever zijn in het verdelen van de beschikbare middelen en het bereiken van haar missie en doelstellingen.

Strategie heeft betrekking op de toekomst, en naar mate de toekomst minder bekend is, is de onzekerheid groter. Taken die gericht zijn op zorgen van de zeer korte termijn zijn over het algemeen niet geschikt voor strategievorming. Voor zover de strategie betrekking heeft op de toekomst, en met name de toekomst op de middellange tot lange termijn, wordt de onzekerheid een deel van het strategische probleem. De juiste strategie is afhankelijk van het feit of de toekomst zich zal evolueren op een bepaalde manier en of de specifieke visie van de manager op de toekomst, die besloten ligt in de strategiebepaling, de juiste is.

De beeldvorming van gemeentelijke managers over de toekomst van de stedelijke gebiedsontwikkeling is bepalend voor hun strategie voor de organisatie. De vraag is hoe het management in de praktijk hier tegenaan kijkt en welke strategievorming hij of zij voor de organisatie voor ogen heeft. In mijn praktijkonderzoek zal dan ook aan het management worden gevraagd welke strategische processen en activiteiten er plaatsvinden en in hoeverre deze veranderd zijn sinds het begin van de kredietcrisis. Op basis daarvan kan de vraag beantwoord worden of het toepassen van strategisch management een bijdrage kan leveren aan de gemeentelijke organisatie om stedelijke gebiedsontwikkelingen te kunnen beïnvloeden.

3.3 REGIEROL VAN GEMEENTEN IN STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

De doelstelling van het onderzoek is om meer inzicht te verkrijgen in de toekomstige strategie en rol van gemeenten in de gebiedsontwikkeling. Het analyseren van kritische succesfactoren voor de regierollen in de toekomst, kan gemeenten aanleiding geven hun rol te heroverwegen. Het kan inzicht geven in de probleemdefinitie, de aanpak en het aansturen van andere partijen in een gebiedsontwikkeling. Een regieconcept kan als afwegingskader dienen voor de invulling van de regierol.

De reden om als gemeente een rol te kiezen of in te vullen is tweeledig. Sturing *binnen* de gemeentelijke organisatie kan door het delen van argumenten over de opstelling en inzet in de gebiedsontwikkeling een kader creëren over wat men 'wel doet' en 'niet doet'. Daarmee geeft de gekozen rol sturing aan de werkzaamheden en de profilering van de gemeente. Dit bevordert het nemen van eenduidige acties en maatregelen gericht op het ontwikkelen en uitvoeren van de gebiedsontwikkeling en kan richting geven aan standpunten, acties en toekenning van capaciteit en middelen. Sturing *vanuit* de gemeente door de expliciet gekozen en uitgedragen rol schept ook duidelijkheid naar andere partijen buiten de eigen organisatie over wat men wel en niet kan verwachten van de gemeente en kan inconsistent handelen, waarmee het vertrouwen van andere partijen wordt geschaad, voorkomen. Het definiëren van een rol kan dus bijdragen aan vragen over hoe ambitieus een gemeente kan zijn, wat er verwacht mag worden van andere partijen en welke rol daarbij het beste past. Daarom is het van belang de literatuur te bestuderen over welke rollen de gemeente daarin kan nemen.

In de komende paragraaf zal eerst worden toegelicht wat wordt bedoeld met het begrip regie (3.1). Vervolgens zal aan de orde komen welke vormen van regierollen er te onderscheiden zijn (3.2) en welke factoren bepalend zijn voor de keuze hierin (3.3). Tenslotte zal het regiemodel worden gepresenteerd, dat gebruikt zal gaan worden voor het praktijkonderzoek (3.4).

3.3.1 DEFINIËRING VAN HET BEGRIP REGIE

Het begrip regierol van de gemeente wordt gebruikt om de rol van de gemeenten in de stedelijke ontwikkelingsopgave aan te duiden. De begrippen regie en sturing worden veelal gebruikt in de praktijk als er gesproken wordt over de rollen voor de overheid. De betekenis die aan het begrip regierol gegeven wordt, is echter meervoudig.

In verscheidene onderzoeken worden grote verschillen geconstateerd in de definities van regie (Groetelaers, 2004; Korthals Altes, e. a., 2004; Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2004). Gaat het bij regie om faciliteren, samenwerken, verleiden, beheersen, of in het algemeen om het uitoefenen van invloed? Is regie gericht op een inhoudelijk belang of gaat het puur om het realiseren van afstemming tussen actoren? Pröpper e.a. (2004). Of is "regie een bijzondere vorm van sturen en is regie gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat." (Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2004, p. 7) Groetelaers (2004) concludeert dat sturen gedefinieerd kan worden als het gericht interveniëren in een systeem en dat daarvoor bij gebiedsontwikkeling de term regie wordt gebruikt. Korthals-Altes e.a. (2004) definiëren de regierol van de gemeente weer anders: "De regierol van de gemeente is de wijze waarop de gemeente sturing geeft aan een gebiedsontwikkeling, waaraan ook externe partijen deelnemen, daarbij rekening houdend met de belangen van alle betrokkenen en het algemeen belang, en gericht op het waarborgen van doelstellingen betreffende kwaliteit, programma, financiën en tijd." (Korthals Altes, e. a., 2004, p. 21)

De meest duidelijke definitie van regie is mijns inziens in het recente artikel 'De regierol nader bekeken' van Span e.a. (2009) gegeven (zie hierna). Hier is de conceptanalyse gebruikt om vanuit de bestuurskundige wetenschappelijke literatuur een antwoord te formuleren op de vraag: wat is regie? Uit de gedane literatuurstudie bleek dat de wetenschappelijke basis onder de gevonden definities veelal onduidelijk is en ook gaan de definities veelal niet in op de keuze in regiemogelijkheden van gemeenten wanneer zij een regierol op zich nemen. De onderzochte artikelen leveren wel informatie over welke kenmerken volgens de letterlijke definities de gemeentelijke regierol nader typeren.

| CATEGORIE | RELEVANTE ASPECTEN |
|-----------------------------|--|
| Meerdere actoren | 'individuen, groepen, of organisaties', 'één of meer actoren', 'diverse actoren', 'verschillende bestuurlijke actoren', 'partners', 'relevante actoren', 'lokale partijen', 'actoren' en 'partijen' |
| Sturing | 'gerichte beïnvloeding', 'sturingsmogelijkheden', 'stuurt bij', 'bevorderen', 'sturen' en 'sturing' |
| Randvoorwaarden | 'bepaalde context', 'raamwerk van regels', 'bevoegdheden, instrumenten, krachtenveld', 'doelstellingen, gewenste kwaliteit', 'beleidsafspraken', 'taken en bevoegdheden', 'randvoorwaarden' en 'grenzen' |
| Visie | 'gemeenschappelijke visie' |
| Afhankelijkheid | 'afhankelijk' en 'zeggenschap' |
| Afstemming | 'afstemming van actoren' |
| Doel | 'doelen' en 'een bepaald resultaat' |
| Verantwoordelijkheid | 'verantwoordelijkheid' |
| Monitoring | 'monitort' |

TABEL 3.2: CATEGORIEËN VAN REGIEVOERING (BRON: SPAN, E. A., 2009)

De kenmerken zijn onderverdeeld in onderscheidende categorieën (zie tabel 3.2), die elk een aspect van regie lijken te vormen. Zo kan geen enkele vorm van regie gevoerd worden als er geen sprake is van meerdere actoren. Doelen bepalen mede welke randvoorwaarden (bijvoorbeeld geld, tijd, taken en bevoegdheden) nodig zijn. Monitoring is nodig om te ontdekken of randvoorwaarden overschreden worden, doelen gehaald worden of behaald zijn, verantwoordelijkheden nagekomen worden enzovoort. De verschillende gevonden categorieën hebben in samenhang geleid tot de volgende algemene omschrijving van de gemeentelijke regierol: "Een gemeente regisseert wanneer zij stuurt op afstemming tussen meerdere actoren om een doel vanuit een visie te bereiken. Hierbij hebben de gemeenten en de andere actoren diverse afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden, die ontstaan vanuit de randvoorwaarden gesteld aan de verschillende actoren. Deze randvoorwaarden worden door monitoring gevolgd" (Span, e. a., 2009, p. 97).

Met deze definitie van regie zijn verschillende verschijningsvormen (zoals ook door Pröpper e.a. (2004) is geconstateerd) mogelijk, zoals :

- een interne als externe richting van regie;
- de zichtbaarheid of onzichtbaarheid van de regisseur voor de actoren (er kan sprake zijn van een zichtbare regiepositie en zichtbare regieactiviteiten gericht op een collectief of gemeenschap van actoren. Ook is een selectieve of bilaterale aanpak mogelijk waarbij het geheel aan regieactiviteiten en eventueel ook de positie van de regisseur onzichtbaar blijven voor het geheel van de actoren);
- directe of indirecte regie (een actor kan zelf regie voeren, maar het is ook mogelijk dat deze actor de regie aan een andere partij uitbesteedt);
- van regie in een 'diffuus' netwerk tot regie in een gestructureerde keten;
- de omvang en aard van de sturingsinstrumenten die in het kader van regie worden ingezet.

Samengevat heeft sturen betrekking op het geheel. Regie krijgt pas betekenis als de grenzen van het geheel wordt aangegeven en doelstellingen worden geformuleerd. De bepaling van 'het geheel' kan per situatie verschillen en is ook afhankelijk van het ambitieniveau van de regisseur. Regievoeren is te zien als een activiteit die ook door meerdere partijen verricht kan worden. Zo kunnen er meerdere regisseurs zijn ten aanzien van hetzelfde onderwerp (hetzelfde 'geheel'). Het is ook denkbaar dat er bij een onderwerp meerdere regisseurs vanuit verschillende invalshoeken betrokken zijn, waarbij iedere regisseur een 'eigen' geheel voor ogen heeft. Welke regisseur 'leidend' is, hangt dan af van een maatschappelijke en/of politieke belangenafweging (Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2004).

3.3.2 VERSCHILLENDE VORMEN VAN REGIE

In verschillende onderzoeken (Borst, 2006; Korthals Altes, e. a., 2004; Span, e. a., 2009; Verburg, 2007) wordt het begrip regierol bij gebiedsontwikkeling nader onderzocht en toegelicht. De reden om regie (of juist geen regie) te willen voeren bij de ontwikkeling of transformatie van een bepaalde locatie of een bepaald gebied is veelal gericht op het beheersen van een aantal aspecten (Korthals Altes, e. a., 2004). De belangrijkste beheersaspecten daarbij zijn: de kwaliteit van de stedelijke ontwikkeling (mede in relatie tot andere beleidsvelden), de relatie met het programma en de markt, de financiële dimensie en hiermee in samenhang de haalbaarheid en de tijdsdimensie (voortgang). Volgens dit onderzoek van Korthals Altes e.a. (2004) gaat het bij de vormgeving van de regierol om de volgende drie dimensies, die in combinatie met elkaar een bepaalde invulling geven aan de regierol; te weten:

- *Waarop* heeft de regie betrekking? (project of proces);
- Hoe ver gaat de samenwerking, *welke vorm* van samenwerking is aan de orde? (publieke ontwikkeling, publiek-private samenwerking of geheel private ontwikkeling);
- *Hoe* wordt de regierol *ingevuld*? (passief sturend, actief gezamenlijk met andere partijen, actief solistisch opererend of geen regie).

Wanneer deze drie dimensies van de regierol (onderwerp, vorm en invulling) worden gecombineerd komen de auteurs in het onderzoek tot 12 verschillende regierollen die een gemeente op zich kan nemen afhankelijk van de bovengenoemde dimensies.

Ook het onderzoek van Span e.a. (2009) geeft inzicht in de feitelijke invulling van de regierol door een gemeente. Dit is gebaseerd op de eerdere door Span e.a. vastgestelde definitie van regie. De positie van een gemeente in het model in figuur 3.5 wordt bepaald door het antwoord op een drietal vragen:

- is de gemeente actief betrokken bij de uitvoering van het beleid?
- wanneer betreft de gemeente de verschillende actoren dan bij het regieproces?
- welke invloed geeft de gemeente de verschillende actoren vervolgens?

De antwoorden op deze vragen bepalen de plaats van elke afzonderlijke gemeente in het model. Dit kan vervolgens als uitgangspunt gebruikt worden om de effectiviteit van de ingenomen regierol te analyseren. Echter in dit onderzoek ligt de aandacht op de vraag of het formuleren van een regierol het sturingsvermogen van de gemeente positief kan beïnvloeden, niet op het onderzoeken of de geïmplementeerde regierol effectief is geweest.



FIGUUR 3.5: MOGELIJKE KEUZES VAN HET REGIEMODEL (BRON: SPAN, E. A., 2009)

Het onderzoek van Borst (2006) is ingegaan op factoren die een rol kunnen spelen bij het bepalen van de wijze van sturing van gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkeling. Hij maakt daarbij onderscheid tussen factoren die bepalend zijn voor de gemeentelijke wens om te sturen en factoren die bepalend zijn voor de mogelijkheden die een gemeente heeft om een proces te sturen. Afhankelijk van de mate, veel of weinig, waarin de gemeente

wensen en mogelijkheden heeft om het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling te sturen, wordt een viertal ideaaltipe gemeentelijke grondhoudingen onderscheiden, te weten de ontwikkelingsgerichte, visionaire, facilitaire en uitvoeringsgerichte grondhouding (zie Bijlage A). In eerste instantie lijkt dit een aantrekkelijk model om als theoretisch kader te gebruiken in dit onderzoek.

Echter uit het praktijkonderzoek van Verburg (2007) bleek dat de begrippen sturingswens en sturingsmogelijkheden die Borst hanteerde enige nuancering behoeven. Op basis van de onderzochte casestudies met name gericht op de visionaire en ontwikkelingsgerichte grondhouding bleek dat de gemeente in alle gevallen de wens had om regie te voeren over de vorm en inhoud van de ontwikkelingen. De gemeente bleek in alle vier de casussen vanuit haar publiekrechtelijke positie in staat te zijn geweest om haar algemene belangen (stedelijke ambities en doelstellingen) binnen de plannen te waarborgen. Het bleek dat bij de gevallen waarin de gemeente actief participeert bij de uitvoering van de plannen, deze actieve inzet niet voortkwam uit een actieve ontwikkelwens. De ontwikkelingsgerichte houding is dus niet op eigen initiatief van de gemeente tot stand gekomen. De vraag is dan ook of dit model voor de het formuleren van mogelijke regierollen handzaam is.

In het onderzoek van Pröpper e.a. (2004) wordt een aantal typen regie aan de hand van twee andere invalshoeken onderscheiden. In de eerste plaats beschikt de regisseur over doorzettingsmacht en in de tweede plaats volgt hij zijn eigen 'script' of dat van een ander? Onder doorzettingsmacht verstaan de onderzoekers de potentie van een actor – om daar waar nodig – voldoende invloed uit te kunnen oefenen om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen. Bij grote doorzettingsmacht kan een actor alle relevante betrokken partijen zijn wil opleggen, ook als deze andere partijen 'echt' niet willen en bijvoorbeeld zwaarwegende of principiële bezwaren hebben en ongeacht of deze partijen veel of weinig hindermacht hebben. Bij een beperkte doorzettingsmacht kan een actor alleen die partijen zijn wil opleggen die op basis van concessies of ruil bereid zijn iets te doen wat ze uit zichzelf niet zouden doen. Het geheel afwezig zijn van doorzettingsmacht betekent niet dat de regisseur geen invloedsbasis heeft. Een regisseur kan ook 'communicatief rationeel gezag' hebben en andere partijen op basis van visie en argumenten overtuigen en 'meekrijgen'. Onder het eigen 'script' of beleidskader wordt verstaan in hoeverre de regisseur zijn eigen koers uitstippelt en of hij zijn eigen beleidskader kan vormgeven? Door de twee assen 'wel / geen eigen script' en 'wel / geen doorzettingsmacht' te combineren worden vier typen regie onderscheiden, zoals weergegeven in figuur 3.6.

Voor de beschrijving van de gebiedsontwikkelingspraktijk biedt deze typologie van regie een eerste handvat. De praktijk is echter gedifferentieerder. De typologie richt zich op een invulling van de regierol die past bij de gegeven situatie wat betreft: mogelijkheid van doorzettingsmacht en zelf het script kunnen schrijven. De regierol die gemeenten oppakken hoeft bepaald te worden door de mogelijkheden. De gemeente kan alsnog afzien van doorzettingsmacht of het zélf schrijven van het script. Een nuancering daarbij is dat de gewenste regieopgave

| | | Eigen 'script' of beleidskader | |
|-------------------|-----|---|-------------------------------|
| | | Ja | Nee |
| Doorzettingsmacht | Ja | Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig) | Uitvoeringsgerichte regisseur |
| | Nee | Visionaire regisseur | Faciliterende regisseur |

FIGUUR 3.6: HOOFDVARIANTEN VAN REGIE (BRON: PRÖPPER, LITJENS & WESTSTEIJN, 2004)

bijvoorbeeld bestaat uit een uitvoeringsgerichte regie, terwijl de feitelijke situatie een visionaire of faciliterende regievariant is, vanwege bijvoorbeeld ontbrekende doorzettingsmacht. Een tweede nuancering is van strategische aard, namelijk of de regisseur zijn machtspotentieel ook daadwerkelijk aanwendt om invloed uit te oefenen (Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2004).

3.3.3 ONTWIKKELINGSMIDDELEN

De keuze voor een bepaalde invulling van de regierol wordt (al dan niet bewust) door vele factoren bepaald. In de verschillende onderzoeken (Borst, 2006; Daamen, 2010; Korthals Altes, e. a., 2004) heeft men een aantal factoren dat bepalend is voor het regierol van gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkeling benoemd. Het onderzoek van Daamen is daarbij mijns inziens het meest volledig met het benoemen van de factoren. Daarnaast sluit dit model het beste aan bij de hierboven beschreven eerste aanzet voor het benoemen van de regierollen.

In het onderzoek van Daamen (2010) wordt nader ingegaan op de mogelijkheden en beperkingen van actoren om te sturen aan de hand van de theorie van Giddens. Daarin geeft hij aan dat het vermogen van een actor om vrij te handelen enerzijds wordt beperkt door een begrip van eigen kunnen en anderzijds door hetgeen wat mogelijk is of toegestaan. “Het is de kracht van actoren om een bepaald doel te bereiken binnen hun kennis van wat kan en wat mag, hetgeen constant in relatie met andere actoren binnen de maatschappij wordt bepaald en heroverwogen” (Daamen, 2010, p. 264). Strategisch handelen wordt hierin beschouwd als kracht. Dit sluit aan bij een aantal eerder benoemde relevante categorieën van regievoering. Elke vorm van regie is gebaseerd op het bereiken van een bepaald doel vanuit diverse afhankelijkheidsrelaties en verantwoordelijkheden tussen actoren, die ontstaan vanuit de randvoorwaarden gesteld aan de verschillende actoren. De regiekeuze kan ook met de tijd worden gewijzigd en heroverwogen worden als de context, doelstellingen of ontwikkelingsfase van de gebiedsontwikkeling daar aanleiding voor geven.

Volgens Daamen (2010) bestaat de stedelijke ontwikkelingskracht uit het mobiliseren van twee soorten middelen: allocatieve en autoritaire middelen. Bij allocatieve middelen, ook wel ‘harde’ middelen genoemd, gaat het over tastbare middelen waarmee anderen kunnen worden overgehaald om dingen te doen die ze niet of anders zouden doen, te weten bezittingen, financiën, instrumenten en tijd/resultaat. Aansluitend bij de theorie van Pröpper e.a. (2004) over regie, geven deze middelen dus doorzettingsmacht, waarmee een gemeente een leidende rol kan afdwingen. Bij autoritaire middelen, ook wel ‘zachte’ middelen genoemd, ligt de nadruk op minder tastbare middelen, die actoren in staat stellen om beslissingen en acties van anderen op te leggen en te coördineren, zoals informatie, expertise, legitimiteit en toewijding. Deze middelen richten zich op sturing met weinig directe doorzettingsmacht. Deze moet veel meer gezocht worden in visievormende en overtuigende sturing. Tezamen worden deze acht middelen als bepalend gezien voor de stedelijke ontwikkelingskracht (tabel 3.3).

| SOORT | RELATIE | MIDDELEN | KRACHT | ELEMENTEN |
|--------------|-----------|----------------|---------------------------|--|
| Hard | Materieel | Bezittingen | Tot stand brengen van SGO | Grond, gebouw, infra, openbare ruimte |
| | | Financiën | | Private investeringen, subsidies, giften |
| | Planning | Instrumenten | | Contracten, plannen, media |
| | | Tijd/Resultaat | | Kans, momentum, procedure |
| Zacht | Kennis | Informatie | Invloed hebben op SGO | Geschiedenis, geografie, gebruik |
| | | Expertise | | Toegang, kunde, ervaring |
| | Draagvlak | Toewijding | | Geloof, vertrouwen, overtuigingskracht |
| | | Legitimiteit | | Verantwoording, ethiek, participatie |

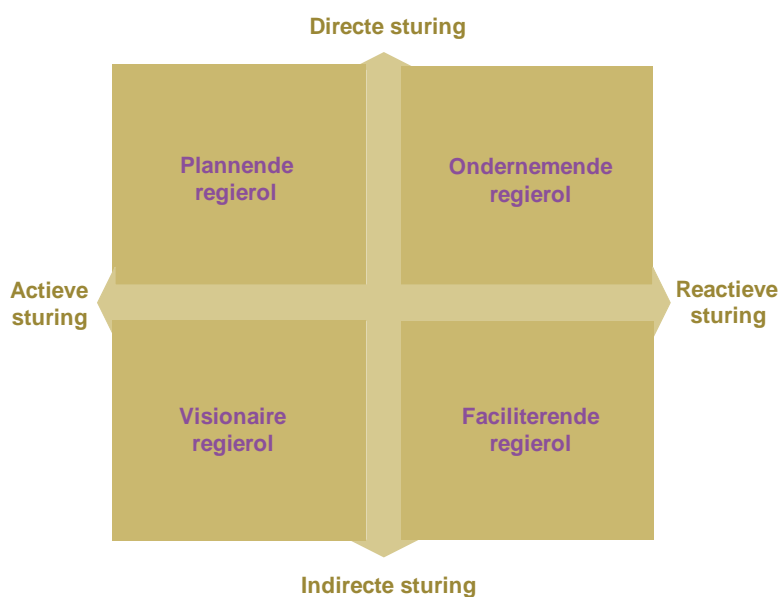
TABEL 3.3: DE 8 MIDDELEN VAN GEBIEDSONTWIKKELING (BRON: DAAMEN, 2010).

Vervolgens heeft Daamen (2010) de middelen die worden gemobiliseerd door strategische beslissingen en acties in 4 categorieën van strategisch handelen gecategoriseerd: plannen, visievormen, ondernemen en leren. Onder plannen en visievormen vallen acties van een organisatie die gericht zijn op het vooraf bepalen van de doelen en deze aan de omgeving op te leggen. Bij ondernemen en leren gaat het om onvoorziene beslissingen en acties, waarbij wordt ingespeeld op onvoorziene ontwikkelingen en inzichten. Daarbij wordt dus tijdens het proces gereageerd op ontwikkelingen in de omgeving. Deze theorie benadrukt dat strategievorming in het gebiedsontwikkelingsproces opzettelijke en emergente onderdelen kent. Dit sluit aan bij de huidige context van gebiedsontwikkeling waarin vele gemeenten programma's en plannen hebben opgesteld, die echter niet door andere partijen worden opgepakt.

Het model van Daamen (2010) is bedoeld om inzicht te geven in het proces van gebiedsontwikkeling in een specifiek ruimtelijk project. Het richt zich niet op de sturingsmogelijkheden van de gemeentelijke organisatie in het algemeen in gebiedsontwikkeling. Niettemin is het model van Daamen mede gebaseerd op de theorie van Mintzberg (2007), zoals ook blijkt uit de hierboven benoemde 4 strategische handelingsperspectieven. Deze theorie vindt, zoals eerder besproken in paragraaf 3.2, zijn oorsprong in de literatuur over management van organisaties. Mijns inziens is het daarom interessant om te onderzoeken of de benoemde handelperspectieven in het model van Daamen ook inzicht kunnen geven in de mogelijke regierollen van de gemeentelijke organisatie.

3.3.4 REGIEMODEL

Op basis van de hiervoor beschreven wetenschappelijke literatuur, met name de theorieën van Daamen (2010), Pröpper e.a. (2004) en Span e.a. (2009), is een regiemodel opgesteld met 4 mogelijke regierollen van de gemeentelijke organisatie, zoals weergegeven figuur 3.7. De vier rollen zijn: *plannende* regierol, *ondernemende* regierol, *visionaire* regierol en *faciliterende* regierol. Elk van deze rollen staat voor een bepaalde vorm van regie van de gemeente in stedelijke gebiedsontwikkeling. Deze regierollen zullen hieronder kort omschreven worden. In Bijlage C is het regiemodel visueel gecombineerd met de 8 middelen van gebiedsontwikkeling en in Bijlage D is een nadere beschrijving te vinden van de mogelijke activiteiten van de gemeentelijke organisatie per regierol.



FIGUUR 3.7: REGIEMODEL VOOR GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

PLANNENDE REGIEROL

De plannende regierol is een combinatie van directe en actieve sturing. De gemeentelijke organisatie die deze rol vertegenwoordigt in stedelijke gebiedsontwikkeling stuurt via het maken van plannen en programmering. Het is gericht op het tot stand brengen van gebiedsontwikkelingen door middel van directe sturing via de instrumenten tijd en resultaat. Vooraf aan het proces van gebiedsontwikkeling worden de randvoorwaarden, doelen en verantwoordelijkheden bepaald door de gemeente. Er bestaat een planningsrelatie met de andere partijen in de gebiedsontwikkelingen.

ONDERNEMENDE REGIEROL

De ondernemende regierol bestaat uit een directe en reactieve vorm van sturen door de gemeentelijke organisatie. Een gemeente met deze rol wil gebiedsontwikkelingen realiseren door het ontdekken van de mogelijkheden en daar tijdens het proces ondernemend op te reageren door het inzetten van bezittingen en financiën. Gezamenlijk met andere partijen worden de randvoorwaarden, doelen en verantwoordelijkheden bepaald. Het is gericht op het tot stand brengen van gebiedsontwikkeling door middel van een materiële relatie met andere partijen.

VISIONAIRE REGIEROL

De visionaire regierol is opgemaakt uit een actieve en indirecte vorm van sturing. De gemeentelijke organisatie, die deze rol weerspiegelt, houdt zich bezig met het verbeelden en ontwerpen van een toekomstvisie. De gemeente wil zelf sturen op de randvoorwaarden, doelen en verantwoordelijkheden. Het bestaat uit een actieve rol gericht op het beïnvloeden van stedelijke gebiedsontwikkeling door middel van indirecte sturing via het legitimeren en zorgen voor commitment in gebiedsontwikkelingen. De relatie met andere partijen is gericht op het organiseren van draagvlak.

FACILITERENDE REGIEROL

De faciliterende regierol bestaat uit een combinatie van een reactieve en indirect sturende gemeentelijke organisatie. De aandacht van de organisatie gaat uit naar het interpreteren, vormen en begrijpen van de belangen in de gebiedsontwikkelingen. De gemeente stuurt tijdens het proces via het inzetten van deskundigheid en kennis ten behoeve van gebiedsontwikkelingen. De relatie met andere partijen is daarmee gebaseerd op kennis en is faciliterend van aard. De doelen en verantwoordelijkheden worden gezamenlijk met anderen opgesteld.

In het empirische onderzoek zal onderzocht worden of dit model in de praktijk gebruikt kan worden door de gemeentelijke organisatie om tot rolbepaling te komen in stedelijke gebiedsontwikkeling.

3.4 THEORETISCH TOETSINGSKADER

Uit de literatuurstudie in dit hoofdstuk is een aantal thema's te herleiden dat van belang is bij het bepalen van een strategie en regierol door de gemeentelijke organisatie. In de literatuur over het stedelijk management, het strategisch management en regierollen wordt onderkend dat de context en omgeving van de gemeente een bepalende factor is. Enerzijds omdat omgeving van invloed is op de relatie met andere partijen in stedelijke gebiedsontwikkeling. Dit komt tot uiting in de relatie tussen de overheid, markt en samenleving, maar ook in de rol van de gemeente en de mogelijkheden die de gemeente heeft om actief, reactief, direct, dan wel indirect te sturen in stedelijke gebiedsontwikkelingen. Anderzijds hebben ontwikkelingen in de omgeving ook invloed op het strategievormingsproces van een organisatie.

Het strategisch management gaat over de managementbeslissingen en acties van een organisatie die bepalend zijn voor de lange termijn. Daarbij is de beeldvorming van gemeentelijke managers over de toekomst van de stedelijke gebiedsontwikkeling cruciaal. Afhankelijk van hoe het management tegen de omgeving en eigen organisatie aankijkt, kunnen verschillende strategievormingsprocessen worden geconstateerd. Bij het bepalen van strategie en regierol voor de gemeentelijke organisatie gaat het dus over de strategische keuzes van het management. De motivering van dit onderzoek is gelegen in het feit dat er sinds het begin van de kredietcrisis grote veranderingen in de omgeving van stedelijke gebiedsontwikkeling zijn geconstateerd en dat er sprake is van veranderende rollen en strategieën bij de betrokken partijen en organisaties. Op basis van het literatuuronderzoek mag worden verwacht dat bij het management van de gemeentelijke organisaties een bepaalde mate van strategische dissonantie wordt ervaren.

Duidelijk is geworden dat het proces van strategische herkenning door het management verschillende fases doorloopt. Op het moment dat er een structurele strategische wijziging wordt herkend door het management, gaat dit gelijktijdig ook gepaard met een periode van wanorde en allerlei over elkaar heenlopende beelden van de nieuwe werkelijkheid. Daardoor zal een onderzoek op basis van afgebakende vragen geen recht doen aan deze situatie. Er kunnen nieuwe onderwerpen of thema's over het hoofd worden gezien die juist van cruciaal belang zijn voor de organisatie en het management. Het onderzoek zou legitimiteit en toegevoegde waarde verliezen voor de praktijk, als geen aandacht wordt besteed aan deze beelden.

Om in het empirische onderzoek toch te kunnen achterhalen hoe in de gemeentelijke praktijk de strategie en rolbepaling plaatsvindt, zijn twee onderzoeksgebieden van belang. In de eerste plaats is het zaak de ideeën, beelden en meningen over de omgeving, organisatie en de nieuwe strategische intentie te ontlokken bij de managers. Tevens kan worden gevraagd of er een wijziging heeft plaatsgevonden in het vermogen om te sturen in stedelijke gebiedsontwikkelingen. Daarmee kan een beeld worden gevormd over het strategisch denken. In de tweede plaats is het van belang om te analyseren of en zo ja, welke veranderingen in de activiteiten van de managers of de organisatie plaatsvinden. Op basis daarvan kan een beeld worden gevormd over strategische planningsprocessen. Deze beide onderzoeksvragen dragen vervolgens ook bij aan het antwoord op de vraag of het regiemodel in de praktijk gebruikt kan worden door de gemeentelijke organisatie om tot rolbepaling te komen. Tevens zal gevraagd worden hoe in de praktijk wordt aangekeken tegen het geformuleerde regiemodel.

Op basis van bovenstaande inzichten is het theoretische toetsingskader voor het praktijkonderzoek geformuleerd. Vanwege het feit dat de gemeentelijke organisaties zich momenteel mogelijk in een periode van strategische dissonantie bevinden zal dit gebeuren aan de hand van een driedeling in de te stellen vragen: voor de kredietcrisis, de huidige situatie en de toekomstige situatie. Dit kader is weergegeven in figuur 3.8.



FIGUUR 3.8: THEORETISCH TOETSINGSKADER VOOR EMPIRISCH ONDERZOEK

Op basis van dit theoretisch kader kan de onderzoeksvraag beantwoord worden of het bepalen van een strategie en regierol voor de gemeentelijke organisatie een bijdrage kan leveren aan het management van stedelijke gebiedsontwikkelingen. In het volgende hoofdstuk zal op basis van dit theoretische kader een nadere invulling worden gegeven aan de opzet van het praktijkonderzoek.



GEMEENTELIJKE STRATEGIE EN ROLBEPALING IN DE PRAKTIJK

HET DOEL VAN HET PRAKTIJKONDERZOEK IS OM TE ACHTERHALEN HOE HET MANAGEMENT VAN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE IN DE PRAKTIJK ZELF HAAR STRATEGIE EN REGIEROL BEPAALT. HET PRAKTIJKONDERZOEK RICHT ZICH NIET OP DE STRATEGIE EN REGIE IN SPECIEKE GEBIEDSONTWIKKELINGEN, MAAR IS JUIST GERICHT OP DE ALGEMENE STRATEGIE EN REGIEROL VAN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE IN GEBIEDSONTWIKKELINGEN. DOOR MIDDEL VAN HET HOUDEN VAN INTERVIEWS WORDT BEOOGD HIER UITSPRAKEN OVER TE KUNNEN DOEN. DE DOELGROEP VAN HET PRAKTIJKONDERZOEK IS DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE DIE VERANTWOORDELIJK IS VOOR DE STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELINGEN. ZOALS IN HOOFDSTUK 2 REEDS AANGEGEVEN, ZIJN DIT DOORGAANS DE DIENSTEN STEDELIJKE ONTWIKKELING EN/OF HET ONTWIKKELINGSBEDRIJF.

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews aan de hand van een aantal thema's op gestructureerde wijze uiteengezet. In de eerste paragraaf zal uitgebreid stil worden gestaan bij de onderzoeksopzet (4.1) en zal mijn eerste algemene indruk van de gesprekken worden gegeven (4.2). Vervolgens worden de resultaten van het praktijkonderzoek gepresenteerd. Eerst zal de context van stedelijke gebiedsontwikkeling worden besproken (4.3) en de strategie en rol van de gemeentelijke organisatie tot aan het begin van de kredietcrisis (4.4). Hierna volgt een uiteenzetting van de geconstateerde veranderingen die de gemeentelijke organisaties in de praktijk sinds de kredietcrisis hebben ondervonden (4.5). In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op beelden die gevonden zijn met betrekking tot de nieuwe strategie en rolbepaling (4.6). Tenslotte zal aandacht worden besteed aan het regiemodel dat is voorgelegd aan de praktijk (4.7).

4.1 OPZET EMPIRISCH ONDERZOEK

SELECTIECRITERIA

Voor het praktijkonderzoek is gekozen voor het houden van interviews met leidinggevende personen binnen de gemeentelijke organisatie. Ten behoeve van de selectie is gezocht naar een aantal criteria ten aanzien van het onderwerp om de resultaten te kunnen generaliseren. De belangrijkste uitgangspunten van de gekozen gemeentelijke

organisaties en geïnterviewde personen daarbinnen zijn: de langere termijn verwachtingen voor de stadsontwikkeling van de betreffende gemeente, de aanwezigheid van (binnen)stedelijke gebiedsopgaven voor de komende 5 à 10 jaar en de leidinggevende positie op strategisch niveau van de geïnterviewde persoon binnen de organisatie.

Ten eerste hebben de geselecteerde gemeentelijke organisaties, ondanks de gevolgen van de financiële crisis en de economische recessie op de lange termijn nog een (beperkte) groeiverwachting in bevolking of op basis van verwachte vraag nog afzetmogelijkheden in de vastgoedmarkten. Dit heeft tot gevolg dat gemeenten die naast de gevolgen van de kredietcrisis ook te maken hebben met de gevolgen van bevolkingskrimp in de regio niet tot de selectie behoren. De geselecteerde gemeenten liggen daarom niet in de voornaamste krimpregio's Zeeland, Groningen en Limburg. Deze problematiek vraagt mijns inziens om een nadrukkelijke aanpak op hogere bestuurlijke schaalniveaus en kan de vergelijkbaarheid tussen gemeenten en het door de geïnterviewde ervaren sturingsvermogen binnen de gemeentelijke organisatie beïnvloeden.

Ten tweede zijn middelgrote en grote gemeenten geselecteerd. Bij deze gemeenten zijn de organisaties van een zodanige omvang, dat de verschillende taken van de gemeente bij stedelijke gebiedsontwikkeling herkenbaar te herleiden zijn naar de directies of afdelingen in de betreffende gemeente. De gemeenten zijn daardoor beter vergelijkbaar. Ook zijn gemeenten geselecteerd die (mede vanuit mijn praktijkervaring) een zekere ambitie uitstralen en waar verschillende (binnen)stedelijke opgaven spelen, die de komende 5 à 10 jaar van belang worden geacht voor de ontwikkeling van de stad. Van deze steden mag worden verwacht dat het management een vorm van sturing zal toepassen om de gewenste ontwikkelingen ook daadwerkelijk te realiseren. Een verschil in resultaten tussen de geselecteerde gemeenten is mogelijk te vinden in de perceptie van de financiële situatie van de gemeente, de fase waarin de organisatieontwikkeling zich bevindt sinds de kredietcrisis en de omvang van de organisatie.

Ten derde is bij het selecteren van de gemeentelijke organisatie rekening gehouden met het feit dat de geïnterviewde persoon een leidinggevende positie op strategisch niveau in de gemeentelijke organisatie moet bekleden en bekend moet zijn met de gemeentelijke strategie en rol in stedelijke gebiedsontwikkelingen voorafgaand aan de kredietcrisis en de strategie en visie voor de langere termijn. Uit de studie van Mintzberg (2007) blijkt dat in de loop der tijd bij een verandering van de organisatiestrategie het leiderschap bepalend is voor het proces van de strategiebepaling: "eerst door een stap terug te zetten om te zien wat er gedaan moet worden en vervolgens door in een bepaalde richting vooruit te gaan om actie te kunnen ondernemen" (Mintzberg, 2007, p. 345). Om inzicht te krijgen in de gevolgen van de kredietcrisis voor de rol van gemeenten is het daarom van belang om inzicht te krijgen in hoeverre het management in de praktijk van mening is dat er een verandering in strategie en rol nodig is. Mogelijk leidt de visie van de leidinggevende hierover tot een verschil in het proces van strategie- en rolbepaling van de geselecteerde gemeente tijdens en na de kredietcrisis.

KANTTEKENINGEN

In het onderzoek wordt de rol en strategie van gemeenten geanalyseerd om tot generalistische uitspraken te komen. Vanwege de beschikbare onderzoekstijd is de omvang van het onderzoek beperkt tot acht gemeenten met de belichting van alleen hun visie. Bij het bepalen van de te interviewen personen is naast bovenstaande criteria ook rekening gehouden met de beschikbaarheid van de juiste personen in de onderzoekstijd.

Overwogen is om naast de interviews bij gemeenten ook een aantal wetenschappers, adviseurs en ontwikkelaars te interviewen om te onderzoeken wat de visie en opvattingen van deze groepen zijn. Dit is om twee redenen achterwege gelaten. Ten eerste is uit een recent onderzoek over de toekomstige rol en strategie van ontwikkelaars (van Mierlo, 2010) gebleken dat het gehanteerde onderscheid in het empirische onderzoek tussen de categorieën vakexperts en management geen groot verschil maakte in de visie over rol en strategie en weinig meerwaarde voor het onderzoek heeft opgeleverd.

Ten tweede kan in dit onderzoek daarnaast nog gedacht worden aan het benaderen van een aantal personen uit de categorie ontwikkelaars om te informeren naar hun visie over de rol van gemeenten. Echter dit leidt tot problemen bij het generaliseren van de mogelijke uitkomsten, omdat de ontwikkelaars in type, maar ook per geselecteerde

gemeente en per gebiedsontwikkeling sterk verschillen. Tevens bleek uit bovengenoemde studie dat met name door de breedte van het empirische onderzoek (van Mierlo, 2010) de toekomst en rol van ontwikkelaars ten aanzien van gebiedsontwikkeling onderbelicht is gebleven. Dit onderzoek heeft juist tot doel gesteld meer inzicht te geven in de toekomstige strategie en rol van gemeenten en tot concrete aanbevelingen te komen.

Wel hebben meerdere verkennende gesprekken met verschillende groepen (o.a. wetenschappers, adviseurs en ambtenaren) in het vakgebied plaatsgevonden, welke hebben bijgedragen aan de afbakening van dit praktijkonderzoek. De resultaten en aanbevelingen van dit onderzoek moeten in het licht van genoemde kanttekeningen worden beschouwd.

INTERVIEWS

| GEMEENTE | NAAM | FUNCTIE | DATUM EN TIJD |
|-------------------|----------------------|--|----------------------------|
| Rotterdam | Adriaan Visser | Programmadirecteur Economie/ (Algemeen Directeur Ontwikkelingsbedrijf) | 21 juni 2011, 14.00 uur |
| Rotterdam | Koen Westhoff | Directeur Gebiedsontwikkeling (onderdeel Dienst Stadsontwikkeling) | 18 juli 2011, 9.00 uur |
| Den Haag | Nils Royer | Directeur Grond- en Ontwikkelingsbedrijf (onderdeel Dienst Stadsontwikkeling) | 14 juli 2011, 10.00 uur |
| Nijmegen | Wout van Hees | Hoofd Ontwikkelingsbedrijf (onderdeel directie Wijk en Stad) | 21 juni 2011, 17.30 uur |
| Zoetermeer | Patrick Verhoef | Afdelingshoofd Projectmanagement en Vastgoed (onderdeel Dienst Stad) | 23 juni 2011, 16.00 uur |
| Amsterdam | Cis Apeldoorn | Adjunt-directeur Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam (OGA) | 21 juli 2011, 13.00 uur |
| Utrecht | Martin Mulder | Programmadirecteur Stedelijke Ontwikkeling | 6 juli 2011, 10.30 uur |
| Arnhem | Yvonne van der Graaf | Sectorhoofd Gebiedsontwikkeling (onderdeel Dienst Stadsontwikkeling) | 24 juni 2011, 16.00 uur |
| Amersfoort | Nico Kamphorst | Directeur Stedelijke Ontwikkeling en Beheer | 4 juli 2011, 14.30 uur |

TABEL 4.1 OVERZICHT VAN DE GEÏNTERVIEWDE PERSONEN IN EMPIRISCH ONDERZOEK

In Tabel 4.1 is een overzicht gegeven van de geïnterviewde personen. Het interview is opgebouwd uit een semigestructureerde vragenlijst met open vragen. De vragen zijn gebaseerd op de theorie van de voorgaande hoofdstukken en de verkennende gesprekken met wetenschappers en gemeentelijke ambtenaren in het vakgebied. De rol en strategie van de gemeentelijke organisatie voor, tijdens en na de kredietcrisis in gebiedsontwikkeling is als uitgangspunt genomen voor de interviews. In ieder gesprek zijn de volgende onderwerpen besproken:

- Het belang van de veranderende context van gebiedsontwikkeling op de rol van de overheid;
- De rol en strategie van de gemeentelijke organisatie tot het begin van de kredietcrisis;
- Of en zo ja, in hoeverre er een wijziging heeft plaatsgevonden in het vermogen om te sturen in stedelijke gebiedsontwikkelingen;
- Welke problemen er momenteel bij het sturen worden ervaren (incl. voorbeelden);
- Welke visie er bestaat voor de toekomstige strategie en rol van de organisatie;
- Welke gevolgen de toekomstige strategie en rol heeft voor gemeentelijke organisatie;
- Of en zo ja, welke gedefinieerde regierollen en middelen uit de theorie relevant worden geacht in de praktijk.

De uitgebreide vragenlijst is opgenomen in Bijlage E. De interviewverslagen en audiobestanden van de interviews zijn bij de onderzoeker op te vragen, indien de geïnterviewde hier toestemming voor verleend. In de volgende paragrafen worden de resultaten van de interviews aan de hand van de benoemde thema's op gestructureerde wijze uiteengezet.

4.2 ALGEMEEN RESULTAAT PRAKTIJKONDERZOEK

In de periode van 21 juni tot 21 juli 2011 is een negental interviews gehouden met directeuren en hoofden van de gemeentelijke organisaties. De gesprekken namen meestal anderhalf tot twee uur in beslag. De gesprekspartners waren enthousiast om mee te werken aan het onderzoek. De openheid en eerlijkheid van de directeuren op vragen over de huidige stand van zaken in de organisatie is opmerkelijk te noemen. De bekendheid van de onderzoeker met grondbedrijven in het algemeen en de bekendheid met sommige respondenten in het bijzonder heeft hieraan wellicht een bijdrage geleverd. Het onderwerp van deze scriptie werd door de geïnterviewden als inspirerend en belangrijk ervaren. Een aantal geïnterviewden gaf zelf aan dat de juiste vragen gesteld werden en deze aansloten bij de vragen waar zij zelf ook mee bezig waren. Door meerdere directeuren werd aan het einde van het interview opgemerkt dat het een lastig te onderzoeken onderwerp betreft en zij verwachten dat het erg moeilijk zal zijn om de resultaten bondig en gestructureerd vorm te geven. Meer dan de helft van de geïnterviewden toonde zich aan het einde van het gesprek bereid meer vragen te beantwoorden als dat noodzakelijk mocht blijken.

De verantwoordelijkheden van de geïnterviewden hebben veel overeenkomsten. De meeste geïnterviewden zijn verantwoordelijk en geven leiding aan de activiteiten behorende bij het grond- en/of ontwikkelingsbedrijf, zoals beschreven in hoofdstuk twee. Zij hebben ook de ambtelijke opdrachtgevende rol richting ofwel de gebiedsmanagers of de projectleiders in de gebiedsontwikkelingen. In sommige gevallen viel ook de aansturing van de projectleiders of het projectmanagementbureau onder de verantwoordelijkheden. Ook komt het voor dat de aansturing en beheer van het vastgoed, al dan niet in een apart bedrijf, onder hen valt. Een enkele geïnterviewde geeft leiding aan de gehele Dienst Stadsontwikkeling en Beheer.

De betrokkenheid van de respondenten bij de gemeentelijke organisatie varieert van twintig tot anderhalf jaar. Zeven van negen geïnterviewden bekleeden meer dan 3,5 jaar de huidige functie. De personen die korter werkzaam zijn bij de gemeenten, hebben wel al jaren ervaring in stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen, al dan niet vanuit een positie bij de markt of de gemeente.

Alle geïnterviewden zijn intensief bezig met de crisis en de gevolgen daarvan voor de gemeentelijke organisatie. De een richt zich meer intern op de gevolgen voor de ambtelijke organisatie, terwijl de ander zich juist extern op de samenwerking met andere partijen in stedelijke gebiedsontwikkelingen richt. Vragen die betrekking hadden op de sturing van gemeente tot aan het begin van de kredietcrisis bleken gemakkelijk te beantwoorden. Echter het onderscheid tussen de verandering in strategie en sturing vanaf de kredietcrisis tot nu en de visie op de strategie en rol voor de toekomst bleek lastiger te maken. De antwoorden op deze vragen liepen vaak door elkaar heen. Regelmatig werd de huidige situatie en visie voor de toekomst uiteengezet, los van de gestelde vragen. In de volgende paragrafen zal, zoals gezegd, in detail worden ingegaan op de besproken onderwerpen tijdens de interviews.

4.3 DE CONTEXT VAN GEBIEDSONTWIKKELING EN DE ROL VAN DE OVERHEID

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de gestelde vragen over de context van gemeentelijke organisatie in stedelijke gebiedsontwikkeling. Allereerst zal worden ingaan op de rol van de overheid en hoe tegen de relatie met de marktpartijen en maatschappij wordt aangekeken. In de volgende paragraaf wordt een aantal belangrijke ontwikkelingen benoemd in de context van gebiedsontwikkeling. Deze zijn volgens de geïnterviewden, al dan niet structureel, bepalend voor gemeenten om te kunnen sturen. Tenslotte wordt in de laatste paragraaf de vraag beantwoord of men de contextuele ontwikkelingen van dermate grote aard vindt, dat er een structurele wijziging in de strategie en rol van de gemeentelijke organisatie in gebiedsontwikkeling vereist is.

4.3.1 DE ROL VAN DE OVERHEID IN GEBIEDSONTWIKKELING

Allereerst is aan de directeuren gevraagd welke rol voor de overheid is weggelegd in stedelijke gebiedsontwikkeling en hoe tegen de relatie met de marktpartijen en de maatschappij wordt aangekeken. Algemeen is door de geïnterviewden benoemd dat de gemeente minimaal haar publiekrechtelijke taak moet uitvoeren en verantwoordelijk is om op

hoofdpijnen beleid te formuleren, zaken te verankeren in bestemmingsplannen en vergunningen te verlenen. Nils Royer stelt dat “de gemeente een belangrijke rol in stedelijke gebiedsontwikkeling heeft en moet hebben, omdat zij uit allerlei overwegingen als kwaliteit, kwantiteit, de sturing op processen en het feit dat de ontwikkeling van de stad transparant moet gebeuren, een verantwoording hierover heeft af te leggen”. Koen Westhoff geeft aan dat de gemeente altijd de beheerder moet blijven van de ruimte en in moet staan voor de ruimtelijke kwaliteit, de verdeling van de schaarste en het bepalen van het kwaliteitsniveau. Daar vloeien dagelijkse taken en rollen uit voort voor de gemeente. “De gemeente moet een voorwaarde scheppende rol hebben en een beeld hebben waar ze met de stad naar toe wil. Een structuurvisie voor ongeveer 20 à 30 jaar moet er liggen, met een uitvoeringsplan voor de komende 10 jaar” (van der Graaf).

Een aantal respondenten geeft aan dat het vervolgens de keuze van gemeenten is, en de meeste doen dit ook, om ook privaatrechtelijk gebiedsontwikkelingen te initiëren. Dit kan door het zelf op de agenda te zetten en het initiatief te nemen of door te reageren op initiatieven van anderen. De relatie tot de markt is een keuze, die nu verschoven is. “De gemeenten hebben altijd meer een actief grondbeleid gevoerd en tegenwoordig gaan we veel meer samenwerken, omdat vanwege de crisis de risico’s veel beter in beeld zijn gekomen en je ziet dat andere partijen beter in staat zijn de risico’s te dragen, of te managen, dan de gemeente” geeft Patrick Verhoef aan. Ook in Den Haag is een half jaar geleden overgestapt van een actief naar een faciliteren grondbeleid. Omdat er minder geld is, kan er minder worden gedaan en zal een meer faciliterende rol worden ingenomen.

Een aantal directeuren geeft aan dat de overheid in het algemeen zoveel mogelijk een faciliterende rol zouden moeten hebben. In hoofdzaak wordt gehoopt dat derden de rol oppakken om tot bepaalde ontwikkelingen te komen. Nico Kamphorst geeft aan: “mijn premisse is: als iemand anders het kan doen, waarom zou ik het dan doen?”. Als de markt in staat is om een ontwikkeling op de gewenste manier tot stand te brengen, zou het vooral moeten worden overgelaten aan de markt. Echter uit de praktijk blijkt dat dit niet altijd mogelijk is. Het publiekrechtelijke instrumentarium inzetten kan altijd, echter er wordt aangegeven dat dit niet altijd voldoende is. Het hangt van het soort ontwikkeling af of er een aanjagende of stimulerende of zelfs initiërende rol wordt opgepakt. “Er kan niet altijd worden gewacht op andere partijen. Van der Graaf geeft aan dat “als er veel belang wordt gehecht aan een bepaald gebied en de ontwikkelende partijen pakken de rol niet op, dan zal deze door de gemeente moeten worden opgepakt”.

Enkele directeuren geven aan dat het Rijk strategische kaders zou moeten neerzetten op landelijk belangrijke thema’s die een relatie hebben met de fysieke en ruimtelijke omgeving. Vervolgens zou de gemeentelijke overheid voornamelijk de trekkersrol moeten hebben en de regie moeten voeren op wat er moet gebeuren in de stad. Tot de crisis heeft het ook zo gewerkt. Er is in het land een heleboel wildgroei ontstaan om geld te verdienen en zijn er meer bedrijventerreinen, woningen en kantoren ontwikkeld dan noodzakelijk was gezien de vraag. Het gevolg is een enorme overprogrammering op alle fronten in deze markten. “Regionale afstemming is nu het minste wat er zou moeten gebeuren en het Rijk zou daarin ondersteuning moeten geven en niet zoals het Rijk zich momenteel terughoudend op stelt. Het Rijk zou een veel duidelijkere richting moeten aangeven. Nu is de tendens dat het Rijk zich geheel terugtrekt en de kwaliteit niet meer belangrijk vindt”, stelt Wout van Hees. Concluderend kan gesteld worden dat regionalisering van groot belang zal zijn en opgepakt moet worden. Minder van belang is of dit nu gebeurt door de provincie, de regio, of de stedelijke agglomeratie.

Met betrekking tot de relatie tussen de overheid en de samenleving wordt aangegeven dat “de participatie van burgers in het gebiedsontwikkelingsproces afhangt van de keuze en de functies in een gebied en in hoeverre de belanghebbenden in meer of mindere mate betrokken kunnen worden, van informeren tot het samen vormgeven en meebeslissen van burgers” (Verhoef). Allerlei vormen kunnen worden toegepast. Als voorbeeld is genoemd dat sommige projecten, zoals het plaatsen van een ‘blijf van mijn lijf-huis’, zich minder lenen voor afstemming. Hierbij wordt alleen geïnformeerd dat dit er komt. Terwijl bij het vormgeven van openbare ruimte de burgers prima kunnen meebeslissen.

4.3.2 VERANDERINGEN IN DE CONTEXT VAN GEBIEDSONTWIKKELING

De directeuren beamen allen dat er momenteel een verschuiving plaatsvindt in de context van gebiedsontwikkeling. De financiële crisis en de economische recessie hebben het effect gehad dat het besef is doorgedrongen dat de trends die al geleidelijk zichtbaar waren nu in de volle omvang duidelijk zijn geworden. Door de meeste directeuren worden de volgende belangrijkste ontwikkelingen genoemd die bepalend zijn voor gemeente om te kunnen sturen in stedelijke gebiedsontwikkelingen. Deze ontwikkelingen worden hieronder besproken.

De vraag in alle marktsegmenten is sterk bepalend voor de mogelijkheden van de gemeente om haar stedelijke doelstellingen te realiseren. Dit wordt door alle respondenten beaamd. De marktvraag naar woningen, retail, bedrijven en kantoren leek onuitputtelijk en er kon gebouwd worden omdat het toch wel werd afgezet. Dat is nu veranderd. De afname van hetgeen geproduceerd wordt is niet meer meteen gegarandeerd. Er is ofwel een andere vraag ontstaan, of een veel mindere vraag. Een aantal geïnterviewden is stelliger en geeft aan dat zelfs als de economische crisis voorbij is de vraag naar vastgoed nooit meer terugkomt op het niveau zoals het was. Een andere respondent omschrijft “het gevoel dat we hebben in een crisis te zitten, is meer een reguliere situatie geworden, en wat wij crisis noemen is ook gewoon de komende jaren wat het is.” De verwachting is dat de huidige markt meer bestaat uit nichemarkten. Daarvoor is meer maatwerk per locatie nodig en de klant komt centraal te staan.

Alle respondenten geven aan dat het wegvallen van de financiële middelen grote invloed heeft op de context van de stedelijke gebiedsontwikkeling. Het wegvallen van de middelen komt enerzijds voort uit het feit dat de reserves van het grondbedrijf zwaar onder druk staan of negatief zijn geworden en anderzijds omdat de Rijkssubsidieregelingen in gebiedsontwikkeling minder worden. Ook de subsidies voor stedelijke vernieuwing vanuit het Rijk vallen weg. De verwachting bij menig directeur is dat de rol van het Rijk definitief veranderd is, omdat ook die werd bepaald door de geldstroom en die zal niet meer terugkomen zoals die was voor de crisis. Ook niet nadat de economische crisis voorbij is, omdat het toneel in zijn geheel herschikt is. Koen Westhoff geeft aan dat ook de rol van de gemeente Rotterdam definitief veranderd is, omdat deze werd bepaald door het beschikbare geld en dat die tijd niet meer zal terugkomen. “Het credo: ‘wie betaalt, bepaalt’ gaat nog steeds op. Aangezien we niet meer kunnen betalen, kunnen we ook niet meer alles bepalen. De regie zal meer bij de markt komen te liggen dan bij de gemeente”, zegt Nils Royer.

Daarnaast wordt aangegeven dat er een verandering plaatsvindt in de betrokken partijen bij gebiedsontwikkeling. De oude manier van projectontwikkeling zal niet meer werken. De partijen waar de gemeente straks mee te maken zullen hebben, zullen eerder investeerders en beleggers zijn. Ontwikkelaars zullen eerder de raderen in de totale machine van gebiedsontwikkeling zijn en ervoor zorgen dat ontwikkeling plaatsvindt, dan dat ze een grote voortrekkersrol zullen hebben. Royer geeft aan te verwachten dat de gemeente zich op beleggers en investeerders zal moeten focussen, omdat zij de lange termijn investeerders zijn in de stad. Als deze partijen het niet zullen doen, dan zal er niet veel gebeuren.

Er is ook een trend zichtbaar bij de woningcorporaties. In Amsterdam werd bijvoorbeeld 80% van de woningbouwproductie geproduceerd door corporaties. Hun investeringsvermogen is enorm geslonken. “Zij zijn terug gekomen van veel te veel risico nemen. Met die ontwikkeltaak verdienden zij ontzettend veel geld. Ze moeten nu feitelijk terug naar hun kerntaken en wat je ziet is dat hun productie terugloopt naar misschien 40%. En dat zal nooit meer terugkomen naar 80%”, zegt Cis Apeldoorn. De vraag is nu wie dit gat tussen 40% en 80% gaat opvullen en wie de huizen gaat bouwen. De institutionele partijen die woningen bouwen zijn weggefallen en de hypotheek en financiering worden steeds ingewikkelder.

De opgave is ook veranderd. De opgave ligt vooral in binnenstedelijk gebied. Het gaat veel meer om transformatie van gebieden. Gemakkelijke uitleggebieden zijn er niet meer en daarmee wordt de opgave voor gebiedsontwikkeling duurder. De productie zal in een veel lager tempo plaatsvinden. Ook het rendement zal naar beneden gaan. De waardecreatie waar iedereen vanuit gaat is veel minder groot geworden.

Het maken van keuzes in ontwikkelingen wordt door verschillende respondenten genoemd als belangrijke wijziging. De maakbaarheid is veel kleiner geworden. De transformatie van sommige gebieden om de verloedering tegen te gaan, kost veel meer energie en is ingewikkelder dan voorheen. Aangegeven wordt dat als de vraag naar kantoren, 'leisure' en detailhandel minder wordt en er ook weinig functietoevoegingen mogelijk zijn, het als zeer lastig wordt ervaren nog tot ontwikkeling te komen. Hetgeen betekent dat er meer moet worden geprioriteerd om in ieder geval datgene te realiseren wat echt gewenst is.

Door een van de respondenten is ook de toename van betrokkenheid van burgers en de toename van leefbare politieke partijen en het populisme genoemd. Het maatschappelijk draagvlak is momenteel erg kwetsbaar. Tezamen met de niet meer gegarandeerde afzet van het vastgoed, is het complex geworden om gebiedsontwikkelingen op lange termijn voor elkaar te krijgen.

Als er wordt doorgevraagd of de context van gebiedsontwikkeling structureel veranderd is, waardoor de tijd van voor de crisis niet meer terug komt, wordt hierover verschillend gedacht en lopen de meningen uiteen. De meerderheid van de directeuren geeft aan stellig overtuigd te zijn dat de context structureel is gewijzigd, vanwege bovengenoemde veranderingen. Echter een aantal geïnterviewden geeft aan te verwachten dat een aantal ontwikkelingen niet structureel van aard is. Daaraan liggen de volgende verschillende motivaties en nuanceringen ten grondslag.

Ten eerste wordt niet door iedereen gedeeld dat de vraag structureel gewijzigd is. Mulder geeft aan dat Utrecht minder hard getroffen is door de crisis dan de rest van het land. De druk op de Utrechtse woningmarkt is nog erg hoog, zoals ook blijkt uit verschillende landelijke onderzoeken. De toekomstige economische situatie van Utrecht is tamelijk gezond, omdat er bv. elk jaar zo'n 10.000 studenten de stad binnenkomen en een groot deel daar wil blijven wonen. In principe een kapitaalkrachtige groep. Echter ondanks de vraag naar woningen, wil dat niet zeggen dat mensen deze ook kunnen kopen. Deze spanning is wel aanwezig. Het wil dus niet zeggen dat de gemeente Utrecht niet is geraakt door de crisis en dat de plannen geen vertraging oplopen, maar in mindere mate dan in andere gemeenten. Ook Utrecht moet mee in de discussies over nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling, maar de klap is minder hard dan in andere grote steden, waardoor niet direct van een structurele wijziging in marktvraag gesproken wordt.

Ten tweede wordt door een geïnterviewde gesteld dat de huidige houding van de Rijksoverheid met betrekking tot de ruimtelijke ordening niet een blijvend karakter hoeft te hebben. Er wordt aangegeven dat als de markt weer aantrekt en als de regering een andere koers gaat varen, er ook weer meer overheidsbemoedening zal komen. De regie van de overheid zal dan weer toenemen. Van Hees geeft aan dat we deze periode nodig hebben om te laten zien dat we eigenlijk niet zonder het Rijk kunnen. De algemene indruk is dat gemeenten, regio of provincie hulp nodig hebben vanuit het Rijk om met (harde) richtlijnen te komen. In de ruimtelijke ontwikkeling zou de Rijksoverheid op hoofdlijnen regie moeten voeren. De huidige houding ten aanzien van beleid wordt niet gezien als structurele wijziging in de context.

Ten derde wordt door een geïnterviewde aangegeven dat de gemeente nog steeds doet wat nodig is. Alleen de vraag wat de gemeente kan doen, is actueler geworden. Nico Kamphorst van de gemeente Amersfoort zegt hierover het volgende: "het gaat niet zozeer om de vraag wat er gedaan moet worden, omdat elke gemeente wel het beeld heeft over de rol van de overheid in de ruimtelijke ontwikkeling, faciliterend, stimulerend of sturend. Maar de middelen die een gemeente heeft om dat waar te maken zijn minder geworden, hetgeen ervoor zorgt dat er minder middelen zijn om de gestelde doelen te realiseren. Dat betekent dat gemeenten gaan nadenken over welke doelen ze eigenlijk heeft en hoeveel ze daarvoor over heeft. Ik vind dat er geen fundamentele verandering is. Ik kijk nog steeds wat er nodig is om iets te bereiken en mijn premisse is hoe minder ik zelf hoef te doen, hoe beter ik dat vind". Dit is geredeneerd vanuit de gedachte dat als de markt het zelf kan, waarom zou de gemeente het dan moeten doen. De gemeente kan dan haar tijd beter besteden en de aandacht leggen op andere zaken.

Ten vierde wordt door een enkele respondent aangedragen dat de wijze waarop een gemeente met de grondexploitaties is omgegaan van invloed is op de visie van de gemeente op de contextuele veranderingen. Er is aangegeven dat in sommige gemeenten voorzichtiger is omgegaan met de grondexploitaties, mede vanwege het feit

dat het artikel 12⁴ gemeenten zijn geweest. Het antwoord van deze respondenten wordt dus ook gekleurd door de gehanteerde werkwijze binnen hun gemeenten in relatie tot de in de voorgaande jaren ervaren financiële positie van die gemeenten.

Wel wordt door een aantal geïnterviewden, dat van mening is dat de context niet structureel gewijzigd is, aangegeven dat gemeenten fundamenteel moeten nadenken over de activiteiten die gaan worden ondernomen en of deze nog wel echt nodig zijn. Door deze directeuren is opgemerkt dat er kritisch nagedacht moet worden over hoe de instrumenten die een gemeente heeft zo efficiënt mogelijk ingezet kunnen worden.

Geconcludeerd kan worden dat veel van de hierboven omschreven ontwikkelingen door geïnterviewden gekenmerkt worden als structurele veranderingen in de context van gebiedsontwikkeling. Gebleken is dat daarop wel enige nuanceringen van toepassing zijn. Dit laat onverlet dat bovenstaande wijzigingen door alle directeuren gesignaleerd zijn en dat zij hebben aangegeven dat deze wijzigingen effect hebben op de context van de gebiedsontwikkeling.

4.3.3 STRUCTURELE WIJZIGING STRATEGIE GEMEENTEN

Ondanks dat er enig verschil van mening bestaat over het feit of sommige contextuele veranderingen fundamenteel van aard zijn of niet, zijn vrijwel alle gesproken directeuren het er over eens dat de veranderingen dermate groot zijn dat dit weldegelijk een structurele wijziging in de strategie en rol van de gemeentelijke organisatie in gebiedsontwikkeling vereist.

Zoals aangegeven worden de afgenomen financiële middelen bij gemeenten als structurele wijziging beschouwd door de directeuren. De beperkte financiële middelen zorgen ervoor dat de gemeenten enerzijds moeten nadenken hoeveel middelen er zijn om de organisatie vorm te geven en anderzijds zal de houding en de manier van werken ook continu veranderen door de ontwikkeling van de huidige vastgoedmarkten. Er zal nadrukkelijk moeten worden nagedacht of het soort ruimtelijke ontwikkeling dat wordt nagestreefd, ook effectief is in dat segment van de markt of dat daarin moet worden bijgestuurd.

Gesteld wordt dat er vervolgens twee keuzes zijn. Eén, de beperkte middelen worden verdeeld over alle projecten in de stad, zodat ieder project een beetje geld ontvangt. Verwacht wordt dat er dan nauwelijks tot niets zal gebeuren. Twee, dit denken wordt verlaten en het aantal projecten wordt in overeenstemming gebracht met de hoeveelheid aanwezige middelen. Dat betekent dat de gemeente moet gaan prioriteren. Het strategisch bepalen welke projecten wel of niet door de gemeente worden geïnitieerd en het bekijken of de beoogde projecten niet met elkaar concurreren.

De jaren van voor de crisis worden getypeerd als een periode waarin de bomen tot aan hemel groeiden. “Als terug wordt gekeken naar een paar jaar geleden, dan werden alle initiatieven die pasten binnen de structuurvisie gehonoreerd”, zegt van der Graaf. Er wordt aangegeven dat als daar nu niet een duidelijke sturing op komt door de overheid, er straks niets meer wordt gerealiseerd omdat gemeenten elkaar beconcurreren. Het gaat niet zozeer om de strakke sturing, als wel om de focus op bepaalde gebieden. De gemeente dient een lange termijn visie te hebben, maar niet zo ingrijpend dat deze nooit gerealiseerd kan worden. De visie moeten meer realiteitszin hebben dan vroeger, omdat niet alle plannen meer tegelijk kunnen worden aangepakt. Daarvoor is meer focus nodig en een duidelijke programmering.

Het antwoord op de veranderingen is volgens de respondenten dat de diensten Stadsontwikkeling veel secuurder om moeten gaan met de vraag welke rol zal worden aangemeten. Deze vraag zal veel minder automatisch worden beantwoord dan voorheen. Bij initiatieven die voortkomen uit de markt wordt door de gemeente bekeken of dit past

⁴Als een gemeente over lange tijd grote financiële tekorten op de begroting heeft, kan die gemeente om extra geld uit het gemeentefonds vragen. De gemeente levert haar financiële zelfstandigheid voor een deel in, en krijgt een zogenoemde Artikel 12-status. Artikel 12 is het 12e artikel uit de financiële-verhoudingswet.

in het stedenbouwkundig plan. Martin Mulder geeft aan dat er anders op vragen wordt gereageerd. Als de markt iets wil realiseren, moet de gemeente zich afvragen of zij dit gaat faciliteren, terwijl een aantal jaar geleden wellicht sneller gezegd zou zijn dat het plan niet binnen de visie past en dus niet kon doorgaan.

De afstemming tussen het belang voor de stad en de vraag hoe faciliterend de gemeente bezig kan zijn, levert volgens de directeuren spanning op. Het ingrijpen in de ruimtelijke omgeving moet gericht zijn op de lange termijn, wellicht wel 100 jaar. Echter de gebiedsvisie die gemeenten gewend zijn te maken, blijkt niet eens meer een paar jaar geldig te zijn. Er is opgemerkt dat het instrument van de gebiedsvisie eigenlijk niet meer werkt. Een van de belangrijkste lessen is dat de gemeente op dit moment beslissingen moet nemen, wetende dat deze wellicht ook wel eens minder goede effecten kan hebben op de langere termijn. Voor de diensten Stadsontwikkeling is het een belangrijke opgave om toch rekening te houden met de effecten op de langere termijn .

In gebiedsontwikkeling hebben gemeenten tot nu toe de neiging om stedenbouwkundige- en beeldkwaliteitplannen vorm te geven, om zodoende behoorlijk inhoudelijk te kunnen sturen. De vraag die speelt is of dat allemaal wel nodig is, of dat met minder van deze plannen kan worden volstaan en dat dan ook alles ook nog gewoon goed gaat. In plaats van alles te regelen aan de voorkant van het gebiedsontwikkelingsproces, kan ook meer worden nagedacht over het regelen aan achterkant. "Indien een partij de ontwikkeling niet goed uitvoert, dat krijgt die partij minder kansen. Daarmee kan geprobeerd worden het zelfregulerend vermogen van de markt te organiseren", zegt Nico Kamphorst.

Ook Mulder van de gemeente Utrecht geeft aan dat hij merkt dat in de gebieden waar de gemeente al lang bezig is met ontwikkelingen de attitude van de gemeente moet veranderen. Hij schetst het volgende voorbeeld. De gemeente moet niet meer een Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SPvE) opstellen, maar samen met een ontwikkelaar (die blijkbaar een goede architect heeft gekozen) er vertrouwen in hebben dat deze architect in principe een goed plan maakt. De gemeente moet het plan bekijken en de randvoorwaarden vastleggen in een tekst, die zowel gebruikt kan voor het SPvE als voor het bestemmingsplan. Dus niet zoals eerst, krampachtig proberen een visie vast te leggen, welke nu al niet meer uitvoerbaar is. Elke gemeente loopt hier tegenaan.

Verder wordt de samenwerking met de markt als nog belangrijker beschouwd. Er wordt aangegeven dat dit niet zozeer gaat om het definiëren van de opgave, maar om de vraag met welke partijen waarmee ontwikkeld gaat worden de opgave wordt gedefinieerd. Waar de gemeente vroeger de ontwikkelingen geheel zelf konden bepalen (de programmering, het verwerven, bouw- en woonrijp maken) met financiële slagkracht, is dat nu anders geworden. Onder de noemer kwaliteit werd in het verleden vaak alleen maar stedenbouwkundige kwaliteit verstaan. Daar ziet men een verandering in. De marktpartijen brengen marktkwaliteit in en geven aan wat financieel slimme oplossingen zijn. De gemeente is hier vanwege de langere besluitvormingstrajecten veel minder gevoelig voor en er ook minder goed in om snel kennis en kunde in te brengen in de gebiedsontwikkelingen.

Duidelijk komt naar voren dat de gemeenten nadrukkelijker gaan sturen op hun inbreng in het gebiedsontwikkelingsproces. De meeste gemeenten geven aan veel initiatieven te hebben ondersteund in het verleden en daarvoor werk te hebben verzet. Zonder dat daar altijd een vergoeding tegenover heeft gestaan. Een aantal respondenten geeft aan dat die houding al een tijd voorbij is. Als partijen nu een project willen ontwikkelen, zal de gemeente positief reageren, door te vragen wat zij nodig hebben van de gemeente en hoe de gemeente daarin kan faciliteren. Daarbij wordt ook meteen de rekening opgesteld voor de werkzaamheden, omdat de tijd van 'gratis' ondersteuning voorbij is. Nils Royer geeft hierover het volgende aan: "het grappige is dat marktpartijen het absoluut begrijpen en doen er totaal niet moeilijk over. Sterker nog, die pakken gewoon door daar waar ze kunnen."

Door een respondent wordt wel opgemerkt dat de marktpartijen momenteel de risico's voor ontwikkelingen ook niet oppakken en dat ze dat vroeger veel meer deden. Nu krijgen veel ontwikkelaars de financiering niet meer rond, als ze een groot afzetrisico naar zich toetrekken of dat het project op zich al een zo hoog risicopercentage heeft, dat het niet meer haalbaar is. De gemeente kan die risico's ook niet nemen en de vraag is dan of de projecten nog wel van de grond komen.

In tegenstelling tot de andere gemeenten verwacht de gemeente Nijmegen niet dat de veranderingen in de context van stedelijke gebiedsontwikkeling van dermate grote aard zijn dat dit ook een structurele wijziging in de rol en strategie van gemeente bij gebiedsontwikkeling teweeg brengt. Er wordt gesproken over een diepe conjunctuurslag. Aangegeven wordt dat dit uiteraard per gemeente kan verschillen en dat bijvoorbeeld krimpgemeenten zich anders zullen moeten gaan opstellen dan de groeigemeenten. Dit houdt echter niet in dat de gemeente Nijmegen zich niet bezig houdt met de effecten van de crisis op de organisatie, alleen dat ze deze niet als structureel gewijzigd ten opzichte van de huidige strategie en rol beschouwd.

Samengevat kan worden gesteld dat een heroriëntatie op de gemeentelijke strategie en rol noodzakelijk wordt geacht. Op de hierboven in het kort beschreven veranderingen in de strategie en rol van de gemeentelijke organisatie zal in de volgende paragrafen uitgebreid worden ingegaan.

4.4 GEMEENTELIJKE STRATEGIE EN ROL TOT AAN HET BEGIN VAN DE KREDIETCRISIS

Om een beeld te krijgen van de verandering in de strategie en rol van de gemeentelijke organisatie is aan de directeuren gevraagd welke strategie en rol werd gehanteerd tot het begin van de kredietcrisis. Deze keuze kan invloed hebben op de huidige en toekomstige visie over de strategie en rol van de gemeentelijke organisatie in stedelijke gebiedsontwikkeling. In deze paragraaf zal per gemeente worden ingaan op de gehanteerde strategie en rol voor de crisis.

AMSTERDAM

Het grondbeleid in de gemeente Amsterdam was altijd actief. Het doel was zoveel mogelijk eigen grond proberen te verwerven, ondanks dat de gemeente al veel gronden in bezit heeft. De gemeente Amsterdam maakt gebruik van het Vereveningsfonds⁵, waardoor er veel voorinvesteringen konden worden gedaan voor gebiedsontwikkelingen. De cyclus bestond uit het ontruimen, slopen, het bouwrijp maken en het uitgeven van gronden door het sluiten van contracten. Na verloop van tijd kwamen de grondopbrengsten vanzelf wel weer binnen in het Vereveningsfonds.

Daarnaast heeft de gemeente Amsterdam stadsdelen. De projecten werden uitgevoerd door projectbureaus of door stadsdelen. Die hadden hun eigen mandaat. Dat mandaat ging net zover als de grondexploitatie groot was. Het OGA was fondsbeheerder en beheerder van het Vereveningsfonds en toetste of projecten nog steeds binnen het gestelde mandaat hun werk deden. Na het go/no-go besluit hadden het projectbureau en de stadsdelen jarenlang een ongekend groot mandaat. Er werd niet op fondsniveau gestuurd en ook niet pragmatisch gestuurd. Sturing op de vraag of de gemeente met de juiste programma's bezig was op de juiste plek in deze stad vond niet plaats door het OGA. Dat bepaalden de projecten zelf. Wat er in de stad ontwikkeld werd, was een optelsom van alle projecten. Er werd alleen per project getoetst of men binnen het mandaat bleef en gekeken naar het saldo. Wel moesten de projecten bij het OGA langs voor krediet en dat werd getoetst aan de lokale kaders. Wel werd tevens bekeken of het project zich aan de bredere kaders hield, zoals het grondprijsbeleid. Er was geen sprake van strategisch fondsbeheer of programmatische regie.

Daarnaast heeft Amsterdam als stad als enige nog steeds bijna haar gehele grondgebied in erfpacht uitgegeven. De gemeente heeft daarmee dus veel grondbezit en ontvangt hier jaarlijks bijdragen uit. De strategie en rol van de gemeente Amsterdam moet dan ook altijd in dit licht gezien worden.

⁵ Het Vereveningsfonds is in 1978 vanuit de Artikel 12 status van Amsterdam ontstaan, toen het Rijk een vergoeding gaf ter dekking van de tekorten in wat toen heette de "actieve districten". De essentie van het Vereveningsfonds was toen geboren: het dekken van de tekorten van grondexploitaties door overschotten van andere grondexploitaties. (Amsterdam, 2011).

ROTTERDAM

De rol van de gemeente Rotterdam op het ruimtelijke vlak wordt beschreven als voorschrijvend en stuwend. Ook hier werd duidelijk gestuurd op het eindprogramma en er werd vastgelegd welk doel men voor ogen had. De ultieme vorm daarvan was dat afzonderlijk bepaald is dat de woningbouwproductie op 3000 woningen per jaar moest liggen en de tijd en energie van het Ontwikkelingsbedrijf en dS+V daar ook op gericht was. De strategie was erg op kwantiteit gericht, echter wel met het doel het aantal inwoners in Rotterdam te behouden.

Daarnaast werd er zeer faciliterend opgetreden naar initiatiefnemers in de vorm van ontwikkelaars. Eigenlijk werd overal standaard positief op gereageerd. “Dit heeft het investeringsklimaat voor de ontwikkelaars aantrekkelijk gemaakt. De strategie was erop gericht om zo goed mogelijk te faciliteren en er werd meegelopen. Dit heeft er wel toe geleid dat er ontwikkelingen plaatsvonden, die niet hadden plaatsgevonden als je dat niet had gedaan. Dat is wel een positief effect geweest”, aldus Koen Westhoff, “maar de vraag is of dat ook in z’n totaliteit en integraliteit alles heeft opgeleverd wat wenselijk is”. De strategie was erop gericht om te voorkomen dat er negatieve ontwikkelingen plaatsvonden, waardoor bewoners zouden vertrekken omdat ze niet meer bediend konden worden.

De laatste jaren is bij de gemeente Rotterdam een geleidelijke omslag van actief naar faciliterend grondbeleid te constateren, welke reeds begonnen is voor de kredietcrisis. Of dit een bewuste keuze was is niet duidelijk, maar kan het gevolg zijn geweest van het feit dat niet alle ontwikkelingen in Rotterdam even gemakkelijk van de grond kwamen. Rotterdam was in het land in ieder geval een voorloper op het gebied van meer faciliterend sturing geven aan stedelijke ontwikkelingen. Ook dacht Rotterdam al in een vroeg stadium na over alternatieve samenwerkingsvormen. Bijvoorbeeld hoe de grondexploitaties via een corporatie konden lopen. De ontwikkeling van Crooswijk is daar een mooi voorbeeld van. Rotterdam droeg deze filosofie ook als een van de eerste gemeenten in Nederland duidelijk uit. Zoals blijkt uit de strategie en rol van de andere gemeenten, waren nog maar weinig gemeenten hier actief over aan het nadenken. Vele verschillende werkmethodes zijn ontwikkeld.

UTRECHT

De rol van de gemeente Utrecht was ook voornamelijk het actief acteren in gebiedsontwikkelingen. Dit werd vormgegeven door het opstellen van gebiedsvisies. De gebiedsvisies waren vrij nauwkeurig. Daarin werd de korrelgrootte van het gebied vastgelegd, wat er eruit zou moeten komen, waar bepaalde paden moest lopen, de maximale hoogte van het te realiseren vastgoed, etc. Martin Mulder geeft aan dat er “vrij vergaande maatregelen werden opgesteld voor een gebied, dat zich in een jaar of twintig moet bewijzen. Ondanks het feit dat je weet dat er toch wel iets zal veranderen in die 20 jaar, was het toch wel de attitude om een gebiedsvisie te hebben. Met alle voordelen van dien, want dan moet je overal wat van vinden”. Het proces bestaat ten eerste uit het intern maken van de gebiedsvisie. Ten tweede bestond het proces uit participatie, waarin heel traditioneel verzet kwam tegen bepaalde voorwaarden. Nadat de visie was vastgesteld en bleek vervolgens al het eerste bouwplan ‘te wringen’. Martin Mulder geeft verder aan dat de gebiedsvisie prima werkt in een leeg gebied dat de gemeente uitgeeft. Bijvoorbeeld in de Veemarkt, waar delen eigen terrein zijn, worden de voorwaarden op basis van de behoefte die de gemeente signaleert opgesteld en wordt ook de particulier opdrachtgever een kans gegeven. Een ander voorbeeld is de ontwikkeling in Rotsoord. Hier was veel grondeigendom van andere partijen. De bovengenoemde strategie werkt daar echter niet. Toch werd op de wijze van de gebiedsvisie gehandeld. De gemeente kocht gronden als daar mogelijkheden toe waren. Sommige ontwikkelingen werden aan particuliere overgelaten, maar op basis van allerlei randvoorwaarden van de gemeente. Er is verder wel een intensieve samenwerking met de corporaties en hiermee vindt veel overleg plaats.

De strategie van de organisatie was net veranderd voor de crisis, vanwege een fusie tussen diensten. Gebiedssturing is centraal komen te staan, o.a. van de Leidse Rijn, het stationsgebied en 9 benoemde wijken. Op wijkniveau werd sindsdien geprobeerd de stedelijke doelen en wijkdoelen te integreren in een wijkvisie en op basis daarvan projecten te definiëren. Dat kon op basis van projecten op eigen terrein of dat van een ander zijn. Gebiedsmanagers waren verantwoordelijk voor het bewaken van de totale integraliteit. Deze integratie op wijkniveau is veel minder ver gegaan dan in steden als Rotterdam en Amsterdam, omdat de gemeente Utrecht geen stadsdelen kent.

DEN HAAG

In Den Haag werd ook actief gestuurd in het gebiedsontwikkelingsproces. De gemeente Den Haag heeft een aantal Vinex-locaties ontwikkeld, zoals Leidse Veen en Ypenburg. Deze ontwikkelingen zijn mooie 'cash cows' geweest voor de gemeente en de betrokken marktpartijen. Ook in het project Binkhorst is tot de crisis actief gestuurd. Er werd flink geïnvesteerd en er werden gronden aangekocht in verschillende gebieden, zoals Vroondaal. Verschillende participaties zijn aangegaan met marktpartijen, zoals PPS in Vroondaal. Nils Royer geeft aan "dat dit paste bij het beeld wat men toen had. Als de gemeente grondposities had, dan zat je goed, want dan kon je zelf verder ontwikkelen. Het risico was toen eigenlijk geen issue".

ARNHEM

Ook in de gemeente Arnhem wordt aangegeven dat eigenlijk alle projecten die pasten in de structuurvisie werden omarmd. Er was geen duidelijke sturing of focus. Omdat alle ontwikkelingen wel van de grond kwamen, ging de gemeente ermee aan de slag. Er werd daarentegen wel nadrukkelijk gestuurd op de inhoud van de ontwikkelingen tot aan het laatste inrichtingsniveau van de definitieve plannen toe. Pas als het in zijn geheel was goedgekeurd door de gemeente ging de gemeente tot verkoop over. Het uiteindelijke besluit van de gemeente was altijd doorslaggevend. De gemeente voerde wel een duidelijke actieve strategie. Er werd een actief grondbeleid gevoerd en er werden verschillende gronden aangekocht van Domeinen. Ook in het project Rijnboog heeft de gemeente het vastgoed aangekocht om dit project te ontwikkelen. Daar waar partijen wegtrokken, zag de gemeente kansen. De gemeente stelde zelf stedenbouwkundige plannen op en nodigde marktpartijen uit om hierop in te schrijven. Maar ook werden aan partijen wel gronden aangeboden en werd aangegeven dat ze daarmee aan de slag konden gaan. Van der Graaf zegt hierover: "Er was niet echt een strakke sturing of focus, het was een zeer wisselend beeld. Soms hadden externe partijen grondposities en wilden ze zelf ontwikkelen en soms kochten we zelf stukken grond van oa. Domeinen en werd dat actief in de markt gezet".

NIJMEGEN

De strategie van de gemeente Nijmegen in gebiedsontwikkelingen wordt omschreven als initiërend. Alle nieuwe ontwikkelingen in de markt startte bij de gemeente. Niet alleen de ontwikkelingen vanuit de markt, maar ook die vanuit de overheid zelf, zoals infrastructuur en de herstructurering en transformatie van gebieden. Deze rol werd door het Ontwikkelingsbedrijf opgepakt. De gemeente bepaalde mede de kwaliteit op het gebied van stadsontwikkeling en stedenbouw, deed haalbaarheidsstudies en toetste de extern ontworpen plannen en huurde daar deskundigen voor in. De gemeente was leidend in het proces van gebiedsontwikkeling, zorgde voor een integrale afweging en legde dit voor aan het bestuur. Er werd dus vooraf gestuurd in het proces. Ook zijn strategische kaders voor de stad vastgelegd in de stadsvisie. De gemeente opereerde binnen deze abstractere strategie. Er werd bekeken of een plan daarin paste en daar werd ook het proces op ingezet. De gemeente heeft samenwerkingsmodellen waarin heel actief met bewoners de participatie werd gezocht en de ambities in een gebied zijn besproken. Die zijn ook weer getoetst aan de markt via een aanbestedingsprocedure. Op deze basis is gekeken of de plannen financieel haalbaar gemaakt konden worden. Om de hogere belangen en functies in het gebied te realiseren werd daarbij gezocht naar extra middelen vanuit provincie en Europa, maar ook binnen de eigen gemeente. Het geld binnen de gemeente werd vooral gezocht binnen het concern, dus niet binnen het grondbedrijf, maar binnen de investeringsfondsen van de gemeente zelf.

ZOETERMEER

In de gemeente Zoetermeer kan de rol tot de kredietcrisis worden weergegeven als die van een actief ontwikkelende gemeente. Er werd actief grondbeleid gevoerd en met name gestuurd op productieaantallen en kwantiteitsdoelstellingen. Er was een bepaald automatisme van produceren, afzetten en geld verdienen. In deze productietijd is niet echt nagedacht over een bepaalde strategie voor de organisatie. Alle wensen van de gemeente werden geacommodeerd, hetgeen ook nog eens werd vergemakkelijkt, vanwege het feit dat de ontwikkelingen voornamelijk in het weiland plaatsvonden. Welke afzet er ook bedacht werd, van kantoren tot woningen en dan

verschillende categorieën, het kon gerealiseerd worden. Er was sprake van een houding: u roept, wij bouwen en realiseren. Er was eveneens sprake van een redelijk klassieke blauwdrukplanning. De gemeente had de grond, de middelen en maakte winst. Daarmee kon alles wat gewenst was, gerealiseerd worden. Patrick Verhoef geeft aan “Er bestond geen uitgesproken strategie, maar een comfortabele positie”.

AMERSFOORT

De gemeente Amersfoort heeft ten opzichte van de andere gemeenten al verder voor het begin van de kredietcrisis gekozen voor een andere rol van de gemeente. Nico Kamphorst geeft aan dat de gemeente Amersfoort er 6 jaar geleden voor gekozen heeft om niet zelf stedenbouwkundige plannen voor binnenstedelijke vernieuwing te maken om vervolgens de corporatie te overtuigen dat zij deze plannen moest gaan uitvoeren. Toen is tegen de corporatie gezegd dat zij het zelf maar moest doen. De gemeente gaf aan dat de partijen konden aangeven, waarin de gemeente iets kon betekenen. De gemeente regelt de publiekrechtelijke kant, maar de corporaties waren verantwoordelijk voor grondverwerving, planvorming en de opstalverwerving. Het motto was toen ook al: als de partij het zelf wil doen, waarom zouden wij het dan zelf doen. Nico Kamphorst geeft aan dat zijn houding daarin niet veranderd is. Dit laat onverlet dat ook de gemeente Amersfoort zelf in grote gebiedsontwikkelingen acteert, zoals de PPS in Vathorst. Het blijft maatwerk per locatie.

4.5 VERANDERINGEN IN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIES SINDS DE KREDIETCRISIS

In de vorige paragraaf is besproken welke strategie en rol de gemeenten tot de crisis hebben gekozen in stedelijke gebiedsontwikkelingen. Vervolgens is aan de directeuren gevraagd welke gevolgen de kredietcrisis voor de gemeentelijke organisatie heeft. Welke problemen er momenteel worden ervaren en in hoeverre er een wijziging heeft plaatsgevonden in het vermogen om te sturen in stedelijke gebiedsontwikkelingen. In deze paragraaf zullen de genoemde problemen en veranderingen aan de hand van een aantal thema's worden behandeld, te weten: de markt (4.5.1), de financiën (4.5.2), de organisatie (4.5.3), het programma (4.5.4), de activiteiten (4.5.5) en ten slotte de fase van strategievorming van de gemeentelijke organisatie (4.5.6).

4.5.1 DE MARKT

Alle gemeenten hebben veel problemen met de weggevalen vraag naar vastgoed. Veel vragen gaan momenteel over hoe het aanbod van de gemeente aan te laten sluiten bij de markt. De vraagkant wordt als nog moeilijker ervaren. Enerzijds is het de vraag of de woningen en kantoren die worden aangeboden ook door de klant gewild worden. Anderzijds is het maar de vraag of de klant vervolgens het product kan betalen. "Een deel van het probleem kan de gemeente zelf oplossen door een beter product te bieden of een lagere grondprijs, maar als vervolgens de klant die het huis wil kopen, niet in staat is om bij de bank te lenen, dan kan de grondprijs wel verlaagd worden, maar dat helpt nog steeds niet", stelt Nico Kamphorst. Dit wordt als een groot probleem ervaren.

"Het zit nu muur en muur vast", zegt ook Koen Westhoff. "De productie is compleet weggevalen. We zitten nu op een naorlogs dieptepunt, dat is extreem". De gemeente Rotterdam heeft gekeken of men iets aan het instrumentarium kon doen. Qua regelgeving heeft men het proces geoptimaliseerd. De bouwvergunningprocedure is goed gestroomlijnd. Daar kan de gemeente niets meer aan doen of verbeteren. Om met financiële middelen een en ander los te trekken via bijvoorbeeld uitgestelde betalingen is simpelweg niet meer mogelijk, omdat de gemeente de middelen daarvoor niet meer heeft. Er wordt echter aangegeven dat zelf als zou de gemeente dit nog kunnen, dat het op dit moment niet meer helpt. "In die zin zitten we echt op de bodem en daarmee zitten we dus vast".

Ook de vraaguitval naar kantoren levert grote problemen op. Vooral in de gemeente Amsterdam is dit evident. De kantooropbrengsten waaruit Amsterdam in het verleden de gebiedsontwikkeling betaalde zijn helemaal opgedroogd. Het ruimtelijke fonds waarmee positieve plannen en negatieve plannen verevend worden, werd vooral gevoed door deze kantorenopbrengsten.

De vraaguitval heeft grote consequenties voor de gemeentelijke grondexploitaties. Nils Royer geeft aan "dat er momenteel veel te weinig beweging in de markt zit. Dat is absoluut een punt van zorg, want we hebben geïnvesteerd en dat brengt allemaal kosten met zich mee, exploitatielasten en rentefactoren, en er gebeurt te weinig om dat af te dekken en dan gaan de plannen onderuit". Daar is de gemeente nu bezig met marktpartijen om deze problemen op te lossen, echter elke partij zit er met een eigen agenda in. Vanwege het belang van sommige projecten heeft de gemeente de risico's naar zich toegetrokken. "Dat is niet zo handig", stelt Nils Royer. "Daarmee kom je al heel gauw in de situatie dat de marktpartijen de risico's tot een bepaalde hoogte hebben afgedekt en een beetje achterover kunnen leunen, omdat ze niet zoveel pijn hebben als het mis gaat lopen, want wij hebben alle pijn". Met een vaak tien jaar geleden al gesloten samenwerking is men willens en wetens akkoord gegaan, omdat men dacht dat dit goed zou zijn.

De mate waarin de markt op slot zit verschilt per gemeente en per vastgoedsegment. Echter bij elke gemeente heeft de vraaguitval (grote) gevolgen voor de financiële positie van het grondbedrijf. Hierop zal in de volgende paragraaf nader op worden ingegaan.

4.5.2 DE FINANCIËN

De financiële crisis en economische recessie hebben behoorlijke gevolgen voor de financiële positie van de gemeentelijke organisatie. Zoals hierboven beschreven heeft vooral de vraaguitval naar vastgoed een groot effect hierop. In deze paragraaf zal aandacht worden besteed aan de gevolgen voor het grond- of ontwikkelingsbedrijf volgens de geïnterviewden⁶. Uit de interviews komt naar voren dat er verschillen bestaan in de omvang van financiële gevolgen voor het de gemeentelijke organisatie, maar ook in de perceptie op de huidige financiële situatie .

De effecten van de kredietcrisis zijn in absolute bedragen verreweg het hoogst bij de 2 grootste ontwikkelingsbedrijven in Nederland, te weten Amsterdam en Rotterdam. In Amsterdam is voor circa 1 miljard afgewaardeerd op de grondexploitaties en in Rotterdam is dit jaar voor ongeveer 200 miljoen afgeboekt op de grondexploitaties. Deze gemeenten zijn door meerdere respondenten gebruikt als referentiekader. Doorgaans om aan te geven dat de financiële situatie in de eigen gemeente relatief ‘mee valt’ ten opzichte van de gemeente Amsterdam of Rotterdam.

In Amsterdam wordt in het Ontwikkelingsbedrijf gewerkt met het Vereveningsfonds. “Vorig jaar kampten we met een dreigend tekort in het vereveningsfonds van € 700 mln. Dus als we zo door zouden gaan met alle plannen die actief waren (dus allemaal een gemeenteraad besluit hadden) kwamen we uit op een tekort van € 700 mln. Dit kwam omdat alle plannen een opbrengstschatting hadden die volstrekt niet reëel was”. Er wordt aangegeven dat die € 700 miljoen tekort is afgewend, zij het op papier. Een behoorlijk deel van het programma is geschrapt, projecten zijn gestopt en deelplannen uit de lucht gehaald. Daarnaast zijn de kosten voor riolering uit de grondexploitaties gehaald en in de tarieven hiervoor verwerkt.

Burgers betalen ongeveer een euro meer per jaar, maar er wordt aangegeven dat dit enorm scheelt op de grondexploitaties en daarmee in het Vereveningsfonds. Er wordt aangegeven dat het dreigende tekort nu weg is, alleen de crisis niet. Er staat momenteel nog circa € 900 mln. op de bankrekening, maar de gemeente heeft ook een geïnvesteerd vermogen van circa € 900 mln. Er wordt aangegeven dat de gemeente twee dingen

“DIE CIRCA € 900 MILJOEN IS MIJN MARKTKRAAM. DIE IS VOL, MAAR IK KRIJG HET NU NOG NIET VERKOCHT. DEZE INVESTERING ZAL EERST MOETEN WORDEN TERUGVERDIEND, VOORDAT OPNIEUW WORDT GEINVESTEERD.”

kan doen. Men kan dit bedrag van de € 900 mln. aftrekken of dat niet doen en zeggen dat het bij het vermogen hoort. “Die € 900 mln. is mijn marktkraam, maar die krijgt ik nu niet verkocht. Deze investering zal eerst moeten worden terugverdiend, voordat door de gemeente opnieuw kan investeren. We staan nog niet rood, maar als we zo doorgaan komen we wel rood te staan”, zegt Cis Apeldoorn. “Financieel zijn we niet bankroet, zeker niet met het erfpachtsysteem waarmee we elk jaar miljoenen kunnen afdragen, maar het Vereveningsfonds staat zo’n beetje op nul”. Daarom zijn de knoppen waaraan men binnen het Vereveningsfonds kan draaien inzichtelijk gemaakt. Maar dat zorgt er niet voor dat de crisis wordt opgelost. Er moet meer nadrukkelijker worden nagedacht over wat er uitgegeven wordt en wat er binnenkomt. Op basis van een onlangs verschenen advies van de Commissie Wijntjes (Gemeente Amsterdam, 2011) zal in Amsterdam een systeemwijziging plaatsvinden in de ruimtelijke sector waardoor meer op kasstromen van de uitgaven en opbrengsten worden gestuurd, dan alleen op het plansaldo. Dit wordt een revolutionaire verandering genoemd.

In de gemeente Rotterdam hebben de effecten van de crisis op de gemeentelijke organisatie momenteel al tot grotere gevolgen geleid. Ook de perceptie van huidige financiële situatie van de organisatie wordt mijns inziens als ernstiger beschouwd. Koen Westhoff spreekt van een implosie binnen de gemeente. “Bij de jaarrekening 2009 en in ultieme vorm bij die van 2010 is het ontwikkelingsbedrijf van een geldafdragende dienst een geldvragende dienst geworden. Dat is een aardverschuiving of een nieuwe werkelijkheid voor de gemeente Rotterdam”. Dit jaar heeft de gemeente Rotterdam een voorziening getroffen van bijna € 200 mln. Dit wordt als verbijsterend gezien naar Rotterdamse

⁶ In deze paragraaf wordt de mening van de geïnterviewden naar voren gebracht over de financiële effecten op het grondbedrijf. De beschreven situatie bij de grondbedrijven is daarmee niet het resultaat van een bestudering van de situatie op basis van financiële gegevens, zoals bijvoorbeeld het geval is geweest in de rapportage van Deloitte (2010).

begrippen, maar ook volgens bijna alle Nederlandse begrippen. Het OBR was een van de meest lucratieve en vooruitstrevende grondbedrijven van Nederland. Voor de organisatie had deze wijziging een zelfde effect. “Het heeft tot een gigantische herschikking geleid qua positie. Voor andere diensten zijn wij opeens de gebeten hond geworden”. Tientallen jaren heeft het ontwikkelingsbedrijf zelfstandig geopereerd en de andere diensten takten hier op aan of ontvingen geld voor ontwikkelingen of kregen zoals dS+V alle opdrachten hier vandaan. Er is in de politiek duidelijk zorg dat de gelden er niet meer zijn en ook niet meer terug zullen komen. Het besef moet bij sommige afdelingen nog echt doordringen dat de opdrachtenstroom toch echt is opgedroogd of minimaal gehalveerd zal worden. De reorganisatie die is ingezet heeft er voor gezorgd dat een paar diensten bij elkaar zijn getrokken en betekent daarmee het einde voor het zelfstandige ontwikkelingsbedrijf. Dit is formeel per 30 juni opgeheven. Koen Westhoff geeft aan dat er momenteel druk wordt nagedacht over nieuwe taken en activiteiten en verantwoordelijkheden van de op ontwikkeling gerichte afdelingen en over nieuwe financieringsconstructies om toch ontwikkelingen mogelijk te maken.

“BIJ DE JAARREKENING 2009 EN IN ULTIEME VORM DIE VAN 2010 IS HET ONTWIKKELINGSBEDRIJF VAN EEN GELDAFDRAGENDE DIENST EEN GELDVLAGENDE DIENST GEWORDEN. DAT IS EEN AARDVERSCHUIVING OF EEN NIEUWE WERKELIJKHEID VOOR DE GEMEENTE ROTTERDAM”

Naast de gemeente Rotterdam heeft ook de gemeente Arnhem een verschuiving meegemaakt van een grondbedrijf met opdrachten aan diensten en de Algemene Dienst naar een grondbedrijf dat geld nodig heeft. Ondanks het feit dat de financiële positie in absolute bedragen niet te vergelijken is met Rotterdam, is het effect op de organisatie niet heel anders. In 2009 is in de gemeente Arnhem voor € 30 miljoen afgeschreven en in 2010 zo'n € 13 miljoen. In totaal een bedrag van € 43 miljoen, waarvan € 20 miljoen op de lopende projecten en € 23 miljoen op de projecten in voorbereiding, ofwel de NIEGG's (Niet In Exploitatie Genomen Gronden). Arnhem heeft geen grondbedrijfsreserve meer. Iedere euro moet worden verantwoord aan het college van B&W en wordt ten laste gelegd van de algemene middelen. De gemeentelijke afdelingen hebben de opdracht gekregen in de grondexploitaties 15 procent op de gemeentelijke plankosten te bezuinigen. In de projectkosten zijn meer kosten opgenomen dan in de 'plankostenscan'⁷, zoals het opstellen van een gebiedsvisie. Die kosten zouden bijvoorbeeld ten laste van de algemene dienst worden gelegd, echter daar is momenteel ook geen geld.

De effecten van de kredietcrisis op de financiële positie van het Ontwikkelingsbedrijf, maar ook de perceptie hierover van de geïnterviewden, kunnen in de gemeente Rotterdam als intenser worden beschouwd dan in Amsterdam. Dit kan te maken hebben het feit dat de relatieve daling van de markt vraag en de daling in productie in Rotterdam relatief nog groter is dan in Amsterdam. Het Ontwikkelingsbedrijf van Rotterdam heeft een enorme verandering ondergaan van opdracht- naar geldvragende dienst. Ditzelfde geldt voor de gemeente Arnhem. Dit leidt tot grote veranderingen in de organisaties, waarover later meer gemeld zal worden.

In vergelijking met Amsterdam, Rotterdam en Arnhem is in de gemeenten Den Haag en Utrecht relatief een iets positiever beeld te vinden. In de gemeente Den Haag is men iets positiever over de financiële situatie. “We hebben ons huishoudboekje goed op orde” stelt Nils Royer. Omdat de gemeente Den Haag een artikel 12 gemeente is geweest, zo wordt aangegeven, heeft de gemeente de instelling gehad dat zelfs als de grondexploitaties erg goed lopen, er toch een goede monitoring moest plaatsvinden. Voor elke grondexploitatie die voorcalculatorisch een negatief resultaat heeft, is een voorziening getroffen. Ook is afgesproken dat de winst pas genomen wordt als de grondexploitatie is afgelopen en dus niet tussentijds. Ieder jaar wordt een prognose gemaakt van de stand van zaken en een inschatting gemaakt van de risico's. Als projecten minder goed lopen dan verwacht, wordt een aanvullende

⁷ De concept Regeling Plankosten Exploitatieplan, in het land ook wel 'plankostenscan' of 'maximering plankosten' genoemd, bevat regels over hoogte en begrenzing van enkele kostensoorten van grondexploitatie (artikel 6.2.6, Bro). Deze plankosten zijn de ambtelijke kosten bij grondexploitatie. Denk daarbij aan kosten van voorbereiding en toezicht op uitvoering van voorzieningen en werken, het opstellen van ruimtelijke plannen en andere gemeentelijke apparaatskosten. Deze regeling is nog niet wettelijk vastgesteld. Wel is duidelijk dat bijna alle gemeenten in Nederland de regeling toepassen dan wel ter vergelijking gebruiken.

voorziening getroffen. Royer zegt hierover het volgende: “We zijn in de loop van de jaren redelijk up-to-date geweest met onze inschatting van de risico’s en voorzieningen. Ook nu in deze slechte tijd, moeten we herwaarderden en afboeken, omdat het nu heel hard gaat. Maar we hoeven niet helemaal terug te gaan naar de oorsprong”. Er wordt aangegeven dat sommige gemeenten de houding hebben gehad dat als de positieve en negatieve projecten met elkaar in verhouding zijn, dan valt dit tegen elkaar weg en is het goed. Uiteraard komt de klap van de crisis daar dubbel zo hard aan, omdat zowel de positieve als negatieve projecten slechter uitvallen. De gemeente Den Haag geeft aan dat de grootte van afboekingen in grondexploitaties, zoals bij de gemeente Amsterdam en Rotterdam, niet aan de orde is. “Wat dat betreft zitten we in Den Haag wel heel erg veilig” stelt Nils Royer. Ook Den Haag moet afboeken, maar de reserve van het grondbedrijf is nog niet helemaal op. Het weerstandsvermogen en de reserve van het grondbedrijf moeten met elkaar in verhouding zijn. Het verschil hiertussen valt zo dicht te trekken, wordt er gezegd. De eerst komende paar jaar is dat nog positief. De voorziening negatieve reserves, is daarmee ook afgedekt.

In de gemeente Utrecht wordt opgemerkt dat, in vergelijking met andere gemeenten zoals Amsterdam, zij veel minder kantoren hebben opgenomen in de grondexploitaties. Over het aantal m² te realiseren kantoren zijn in regionaal verband al voor de crisis met andere omliggende gemeenten (Bestuur Regio Utrecht) harde afspraken met boeteregelingen gemaakt om elkaar niet ‘kapot’ te concurreren. De kantorencomponent die het meeste oplevert zit niet in de Utrechtse grondexploitaties, waardoor deze relatief gezonder zijn. Daarnaast wordt gesteld dat sommige gemeenten de vraag hoe negatief de grondexploitaties mogen zijn hebben laten regeren. Een gemeente als Utrecht, die een artikel 12 gemeente is geweest, heeft het uitgangspunt gehanteerd dat de grondexploitaties in principe op nul moeten uitkomen. De voorzichtigheid met de grondexploitaties is groter geweest.

De financiële situatie van de Ontwikkelingsbedrijven in Den Haag en Utrecht wordt volgens de geïnterviewden dus ook bepaald door de werkwijze in de afgelopen jaren met de grondexploitaties. De financiële situatie in Utrecht en Den Haag wordt als beter ervaren dan de andere twee G4-gemeenten. Dit laat onverlet dat ook in deze gemeenten de financiële effecten duidelijk merkbaar zijn in de gemeentelijke organisatie. Beide gemeenten hebben moeten afboeken op projecten.

In verhouding met de onderzochte gemeenten is de perceptie over de financiële situatie van de gemeenten Amersfoort, Nijmegen en Zoetermeer het minst slecht te noemen. Uit het gesprek met de gemeente Amersfoort en Nijmegen blijkt dat de financiële situatie tot nu toe nog als redelijk wordt beschouwd. Er hoeft volgens de geïnterviewde in Amersfoort nog nauwelijks afgeboekt te worden op de grondexploitaties. De grootschalige projecten zijn uitgesteld, niet afgeboekt. Voor het plan Vathorst West zijn gronden in het verleden aangekocht en hierop wordt jaarlijks de rente afgeboekt, die het aan boekwaarde toeneemt. Wel heeft men ingeteerd op de voorzieningen, die zijn redelijk op. Er is in de plannen rekening gehouden met een halvering van het afzettingtempo. De gemeente heeft nog wel woningen verkocht dit jaar. In een project als Amersfoort Vernieuwt is de corporatie verantwoordelijk voor de grondexploitatie en loopt de gemeente geen financieel risico. Bij de bedrijven loopt de afzet nog wel wat door. De grootste zorg is de kantorenlocatie, omdat de gemeente daar voor 1/3 eigenaar is. Beaamd wordt dat als de markt de komende jaren niet gaat aantrekken, er grotere problemen gaan ontstaan. De reserves van het grondbedrijf zijn nu allemaal belegd. Er zijn voorzieningen getroffen, maar als er nu nieuwe tegenvallers bijkomen, dan wordt het wel zorgelijk. De plannen zijn nu voornamelijk verlengd, het uitgiftetempo is omlaag gebracht, de grondopbrengsten zijn verlaagd. Met die aannames heeft men het sluitend gekregen. Als die aannames niet blijken te kloppen, dan is er een nieuw probleem.

In de gemeente Nijmegen is eenzelfde beeld te zien ten aanzien van de financiële situatie als in Amersfoort. De financiële situatie heeft nog geen effect gehad op de manier waarop ontwikkeld wordt binnen de gemeente. Wel wordt aangegeven dat dit binnenkort gaat gebeuren. Er zijn nog geen projecten stopgezet of afgeboekt. Momenteel zit de gemeente in de fase, dat men in plaats van de risico’s nu eens gekeken heeft naar de economische scenario’s. “De gemeente is uitgegaan van het scenario dat de markt in 2012 wel weer aan gaat trekken. Dat gaat niet gebeuren, wellicht wordt dat 2013/2014. Dus wij zitten nu in de fase, dat we toen hebben erkend, dat als dat scenario niet zo blijkt te zijn, we nieuwe maatregelen moeten gaan nemen, anders moeten gaan sturen, en gaan afboeken en afwaarderen. Dit wordt dit najaar voorgelegd aan het bestuur en dan mogen zij kiezen”, zo vertelt Wout van Hees.

Men verwacht wel een klap in het najaar. Maar de verwachting is dat dit zonder al te grote problemen kan worden oplost. Omdat het wel om grote bedragen zal gaan, zullen wel ambities moeten worden bijgesteld en zal het ook effect hebben op de verschillende directies binnen de gemeente.

In de gemeente Zoetermeer wordt aangegeven dat de financiële gevolgen van de kredietcrisis minder groot zijn. Niet dat dit voorbij is gegaan aan de gemeente, maar minder heftig dan bij andere gemeenten. “Bij ons gaat het alleen om financieel minder winst en niet om verlies. Dat is een hele luxe positie”, zo zegt Patrick Verhoef. Er wordt aangegeven dat dit jaar nog een redelijk goed jaar zal worden. Het verwachte resultaat is conform begroting, wat weliswaar een halvering is ten opzichte van voor de crisis, maar gegeven de nieuwe werkelijkheid geen slecht resultaat.

Gebaseerd op de interviews kan worden geconcludeerd dat sommige gemeenten momenteel op z'n best gezegd nog enige financiële middelen ter beschikking hebben. Maar dat anderzijds sommige grondbedrijven geen afdrachtdienst meer zijn en een bijdrage nodig hebben van de Algemene Dienst. Het teruglopen van het aantal ontwikkelingen heeft in de meeste gemeenten vergaande consequenties en er worden harde maatregelen genomen. Maar een paar gemeenten hebben nog geen verliezen hoeven te nemen en hebben alleen aanpassingen gedaan in o.a. fasering en uitgiftetempo. De vraag is wel tot hoe lang dit stand kan houden. Echter dat geldt momenteel eigenlijk voor alle gemeenten. Als de markt vraag niet of nauwelijks terugkomt de komende jaren zal het financiële beeld alleen maar slechter worden. Het water staat spreekwoordelijk 'tot aan de lippen'. Deze financiële situatie zorgt wel voor de urgentie voor het doorvoeren van veranderingen in de strategie en rol van de gemeentelijke organisatie in stedelijke gebiedsontwikkeling.

4.5.3 DE ORGANISATIE

De financiële crisis en de economische recessie heeft naast de financiële gevolgen voor het grondbedrijf ook consequenties voor de ambtelijke organisatie. Voornamelijk het teruglopen van het aantal ontwikkelingen in gemeenten heeft gevolgen voor de meeste gemeentelijke organisaties. Maar ook de bezuinigingen van het gemeentefonds zijn hierop van invloed. Hierop zal in deze paragraaf nader worden ingegaan.

Alle gemeenten geven aan te maken te hebben met 2 soorten bezuinigingen: de algemene bezuiniging van het gemeentefonds en de bezuiniging vanwege het feit dat er minder ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden.

De eerste bezuiniging betreft het feit dat het Rijk moet bezuinigen vanwege de economische crisis. Het gemeentefonds⁸ is de afgelopen jaren niet gegroeid en daarnaast is een aantal zaken, zoals de gelden voor bijstand, afgeschaft. De gemeenten ontvangen dus minder inkomsten van het Rijk. Dit zorgt ervoor dat gemeenten bezuinigingen moeten doorvoeren in de Algemene Begroting. In de meeste onderzochte gemeenten moeten ook de Diensten Stedelijke Ontwikkeling of Ontwikkelingsbedrijven, net als de andere diensten, een bijdrage leveren aan de totale bezuinigingen in de Stad. Deze bezuiniging heeft m.b.t. ruimtelijke ontwikkeling voornamelijk effect voor de afdelingen die zich bezighouden met beleid en onderzoek, zoals verkeer, milieu, stedelijk beheer, openbaren ruimte, riolering. Deze afdelingen worden voornamelijk gefinancierd vanuit de algemene middelen.

De tweede soort bezuiniging is het gevolg van het feit dat er minder ruimtelijke ontwikkeling is, er minder bouwvergunningen worden afgegeven en er minder projecten zijn. De terugloop van bouwvergunningen en projecten zorgt ervoor dat er minder geld binnen komt via leges en uitgiftes. Daarnaast zijn er minder mensen nodig om de projecten uit voeren. Er is dus capaciteit over die niet betaald kan worden. Deze werkzaamheden voor ruimtelijke ontwikkelingen bestaan uit rendabele en onrendabele werkzaamheden. De rendabele werkzaamheden worden gefinancierd door het grondbedrijf of door een bijdrage van ontwikkelaars aan de plankosten. Voor het bedrijf moeten deze rendabele en onrendabele uren in de juiste verhouding met elkaar zijn en hierover moet verantwoording worden afgelegd. Een verschuiving in deze verhouding wordt vooral zichtbaar bij afdelingen grondzaken en gebieds- en projectmanagement, die voor een groot deel worden betaald vanuit de grondexploitaties. Het aantal declarabele

⁸ Het gemeentefonds is een fonds met belastinggeld van het Rijk. Gemeenten krijgen elk jaar geld uit het gemeentefonds om een deel van hun uitgaven te betalen, de algemene uitkering. Gemeenten mogen zelf bepalen waar ze dit geld aan besteden.

uren dat op projecten geschreven kan worden is bij de meerderheid van de gemeenten behoorlijk gedaald. Echter ook de beleidsvelden die op een bepaald project rendabel schrijven, hebben geen financiering meer voor de werkzaamheden voor dat project als dat niet doorgaat. Nog niet in elke gemeente is even duidelijk hoe de verhouding declarabele uren en ondeclarabele uren is gewijzigd, omdat er nog steeds tijdgeschreven wordt op projecten die wellicht niet meer uitvoerbaar zijn.

Deze bezuinigingen hebben niet in alle gemeenten een even groot effect. Voor de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag en Arnhem heeft dit grote gevolgen. Een paar gevolgen zullen worden beschreven. De gemeente Arnhem geeft aan dat de crisis grote effecten heeft gehad op de interne organisatie. Met de vermindering van het aantal projecten is het aantal declarabele uren fors gedaald. Op alle niveaus, beleid, grondzaken en projectmanagement is dit bij de gemeente Arnhem het geval. Men is daardoor al met 20 à 25 fte's teruggegaan in capaciteit. Gelet op de crisis zal er waarschijnlijk nog meer bezuinigd moeten worden. Er heeft ongeveer een halvering in te declareren uren plaatsgevonden in projectmanagement. Dit is inclusief de beleidsvelden die bijdragen aan de projecten. Het aantal declarabele uren is ongeveer van 70.000 naar 40.000 gedaald. Die verhouding declarabele en ondeclarabele uren lag ongeveer op 2:1. De gemeente Arnhem is bezig met een reorganisatie van de gehele gemeente, inclusief de Dienst Stadsontwikkeling.

Ook in Den Haag heeft het terugvallen van het aantal ontwikkelingen verregaande consequenties voor de schaalgrootte van het bedrijf. Er is een reorganisatietraject ingezet maar dit is nog niet geëffectueerd. De Dienst Stedenbouw gaat van ongeveer 1100 werknemers terug naar 800 mensen. Het Grond- en Ontwikkelingsbedrijf bestaan momenteel uit 150 mensen, maar staat nu ook onder druk. Na de reorganisatie moeten dit 100 mensen worden. Deze reorganisatie heeft effect op alle afdelingen, van Management Team tot de medewerkers van de afdelingen. Wel zal dit bij de ene afdeling meer zijn dan de andere.

IN MEERDERE GEMEENTEN ZIJN DE MEDEWERKERS GEMIDDELD 30% MINDER DECLARABEL. OOK WORDT ER NOG GESCHREVEN OP PROJECTEN DIE NIET MEER GEDEKT ZIJN. "DE VERHOUDING GAAT HELEMAAL SCHEEF LOPEN"

Bijvoorbeeld de afdelingen uitgifte en stedenbouw zal met ongeveer 50 à 60 procent moeten worden verminderd. Bij de afdeling verwerving wordt gedacht aan ongeveer 60 % minder mensen en bij planeconomie ongeveer 30% minder. Voor deze bezuiniging heeft men nog 3 jaar de tijd. Ook in Den Haag staan er nog mensen op de loonlijst die niet meer declarabel zijn. Die werken op projecten die niet meer gedekt zijn. "De verhouding gaat helemaal scheef lopen", zegt Nils Royer. De gemeente is $\pm 30\%$ minder declarabel. Dit kan deels door natuurlijk verloop worden opgevangen, maar zeker niet alles.

Ook in Rotterdam zit men met de onprettige situatie dat verschillende medewerkers eigenlijk geen werkzaamheden meer hebben te verrichten. Omdat ook hier een reorganisatie in gang is gezet, proberen medewerkers uit alle macht nog werk naar zich toe te trekken. Er wordt nog steeds geschreven op de paar projecten die nog open staan. Daar zijn de uren inmiddels bijna op, terwijl men nog maar halverwege het jaar is. Omdat een deel van de medewerkers hun uren nog kwijt kan, is het niet helemaal duidelijk met welk percentage de declarabele uren gedaald zijn. In het algemeen wordt ook hier gesproken van een gemiddelde daling van 30%. De gemeente Rotterdam is bezig met een reorganisatietraject waarin meerdere diensten bij elkaar komen en waarbij er voor de gehele dienst een behoorlijke bezuinigingsopgave ligt. In dit reorganisatieplan voor de ruimtelijke ontwikkelingshoek van de gemeente is rekening gehouden met de daling aan declarabele uren. Een paar voorbeelden. In het plan is rekening gehouden met een daling van ongeveer 30% voor de afdeling vergunningen. Deze blijkt in werkelijkheid meer dan verdubbeld te zijn. Voor het opdrachtenpakket voor de projectleiders waren de eerste signalen een daling van 60%, maar het blijkt nu op 30 à 40 procent te zitten. Dit komt onder andere door het feit dat de gemeente Rotterdam extra werkzaamheden van bijvoorbeeld de gemeente Schiedam naar zich toe heeft getrokken. Het grondbedrijf bestond uit 150 formatieplaatsen en is voor dit jaar op 85 medewerkers gezet. Volgend jaar verwacht men dat dit rond de 65 formatieplaatsen zal komen te liggen. Wel moet erbij vermeld worden dat deze verlaging in formatieplaatsen deels het gevolg is van het onderbrengen van afdelingen bij andere diensten. De nadruk ligt bij de gemeentelijke

organisatie op het inzichtelijk maken van wat is er aan de hand en hoe het toekomstbeeld eruit ziet. En zware herschikking van het opdrachtenpakket is daarbij noodzakelijk. De vraag ‘wat staat ons voor de toekomst nog te doen’ en het realiseren van de reorganisatie zijn momenteel de belangrijkste aandachtspunten in Rotterdam.

Als laatste voorbeeld de gemeente Amsterdam. Ook binnen het OGA moet flink worden bezuinigd en worden ingekrompen. Heel veel medewerkers werden gefinancierd uit het Vereveningsfonds en kunnen hieruit niet meer worden betaald. Men moet ongeveer € 2 mln. bezuinigen in de bedrijfsvoering en dat kan niet meer met materiële budgetten gehaald worden. Er moeten mensen boventallig verklaard worden en dat is ook gebeurd. Het OGA had 440 medewerkers en dit aantal is inmiddels met 10% gedaald. Ook hier proberen de diensten ruimtelijke ordening of het projectbureau, die alleen maar in opdracht werken, mensen vast te zetten en ergens anders te plaatsen in de verwachting en met de hoop dat het weer goed zal komen. Er zal echter nog zo’n 15 à 20% aan kosten bezuinigd moeten worden, maar hier ligt nog geen concreet plan voor. Men probeert dit zoveel mogelijk met ongedwongen ontslagen te doen. Men wil ook proberen rekening te houden met nieuwe toekomstige taken, waardoor ook een verschuiving plaats kan vinden. Er wordt aangegeven dat men zorgvuldig met de werkgeverstaak wil omgaan en als overheid wil blijven nadenken over wat de rol van het OGA zal zijn. Er zit kwaliteit in de organisatie die men vooral vast wil blijven houden. “Je moet kijken naar de trends en welke mensen binnen mijn organisatie heb ik daarvoor nodig en welke kan ik missen”, zegt Cis Apeldoorn. “Het is wel de vraag of we dit kunnen volhouden zoals we nu doen, want de druk vanuit het bestuur is er nog niet zoals in andere gemeenten en die druk zal wel eens kunnen toenemen.” Ook geeft ze aan: “We gaan nu nog uit van de huidige economische situatie, maar als die ook niet doorgaat zullen we echt harder moeten optreden”.

Zoals blijkt hebben veel gemeenten een behoorlijke bezuinigingsopgave voor de boeg. Een deel van de bezuinigingsopgave is al doorgevoerd, waardoor er formatieplaatsen zijn verdwenen, echter de meeste reorganisatietrajecten zijn dit jaar begonnen of moeten nog worden ingezet. Er zijn opvallend genoeg ook gemeenten die niet hoeven te snijden in formatieplaatsen en geen reorganisatietraject kennen vanwege de kredietcrisis. Dit geldt bijvoorbeeld voor de onderzochte gemeenten Nijmegen, Zoetermeer en Amersfoort. De grondbedrijven van de gemeenten Nijmegen en Zoetermeer hebben zoals gezegd nog ‘enig vlees op de botten’ en de impact op de bezettingsgraad van de organisaties is dan ook beperkt. Hier worden geen organisatieveranderingen doorgevoerd, vanwege de afname van ruimtelijke ontwikkelingen. Deze gemeenten hebben echter wel ambities, zoals later in het onderzoek zal blijken, om de organisatie in omvang te verkleinen. Dit is echter niet het geval in de gemeente Amersfoort.

De gemeente Amersfoort heeft een interessante organisatiestrategie, die mijns inziens een aantal belangrijke facetten bevat, die van belang kunnen zijn bij de formulering van de toekomstige strategie en rol van andere gemeenten. Ook in Amersfoort heeft men te maken met de twee soorten bezuinigingen. Gemeentebreed ligt er een bezuinigingsoperatie van de huidige 800 à 900 fte’s naar ongeveer 100 minder. Dit gaat voornamelijk via natuurlijk verloop. Dit raakt de Dienst Stedelijke Ontwikkeling deels, met name als het gaat om de beleidsafdelingen omdat die in het uitvoerende gedeelte van projectontwikkelingen zitten. Voor grondzaken en ruimtelijke ontwikkeling is dat zeer bescheiden. Voor VTU (Voorbereiding, Toezicht, Uitvoering)⁹ geldt dat ook, omdat die worden betaald uit de leges. Hier wordt dus nauwelijks op bezuinigd. De tweede soort bezuiniging betreft de bezuinigingen vanwege terugloop van ruimtelijke projecten. Ook in Amersfoort ziet men een terugloop van bouwvergunningen en projecten. Nico Kamphorst zegt hierover het volgende: “Dat vind ik geen bezuiniging, dat is je aanpassen aan de omzet”. In de gemeente Amersfoort zijn de consequenties voor de organisatie zeer gering te noemen. Bij projectontwikkeling wordt zelfs geconstateerd dat er eerder meer mensen zijn en er meer werk is, dan minder. Dit komt door de herontwikkelingen, herprogrammering en ontwikkelaars die allerlei vragen stellen.

“DAT VIND IK GEEN BEZUINIGING, DAT IS JE AANPASSEN AAN DE OMZET”

⁹ Dit zijn de gemeentelijke kosten voor toetsing en begeleiding van de realisatie van de projecten. Deze worden vaak ten laste gelegd van het grondbedrijf.

“Dit levert nog meer begeleidingskosten en vragen op, dan als alles in een keer goed gaat. Ik zie de organisatie nu nog niet heel sterk veranderen”, meldt Nico Kamphorst. In de manier van denken en het omgaan met de crisis zijn veranderingen merkbaar, maar geen grote personele veranderingen. Er wordt gemeld dat de gemeente vanwege de terugloop nog geen mensen heeft hoeven te ontslaan, in ieder geval niet in de ruimtelijke ontwikkelingshoek. Alleen bij bouw- en woningtoezicht, vergunningverlening en handhaving is een terugloop merkbaar, waardoor minder mensen nodig zijn. Maar voor de rest van de organisatie geldt dat nog niet. Mogelijk komt dat over een paar jaar als de crisis voortduurt.

De reden voor deze beperkte veranderingen is dat in vergelijking met de andere gemeenten de gemeente Amersfoort een kleine organisatie heeft. De gemeente heeft het minste aantal ambtenaren per bevolking en is daarmee minder groot dan Arnhem of Nijmegen¹⁰. Dit is het gevolg van het feit dat de gemeente Amersfoort in verhouding met andere gemeenten al meer een faciliterende houding heeft in gebiedsontwikkeling en nadrukkelijk werkt met een flexibele schil van ingehuurd mensen. Daardoor kan de gemeente snel terug in aantal medewerkers. “We hebben nooit een grote organisatie gehad, waar geen werk meer voor is. We hebben meer werk dan we momenteel aankunnen, en huren daarom externen in”, zegt Nico Kamphorst. Dit zorgt ervoor dat de organisatie bij veranderingen in de markt snel kan reageren en de organisatie hierop kan worden aangepast. De totale dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer bestaat uit ongeveer 270 medewerkers. Er is een verhouding van ongeveer 60 à 70% vaste medewerkers ten opzichte van de inhuur. Elke afdeling heeft wel een flexibele schil, maar bij de ene afdeling is die groter dan beide andere. Afdelingen als boekhouding, die voor ± 90% worden gedekt uit de begroting, hebben vaste mensen met een kleine flexibele schil. Bij projectontwikkeling en grondzaken wordt gewerkt met een deel vaste medewerkers en een schil met mensen die ingehuurd worden. Die inhuurkrachten zijn de flexibele schil van de gemeente, waarmee pieken en dalen in het werkpakket worden opgevangen. Afdelingen als projectontwikkeling en grondzaken worden voor 20% à 30% gedekt uit de begroting en de andere 80% à 70% komt voort uit de grondexploitaties en projecten in de openbare ruimte en infrastructuur. Daar is de flexibele schil veel groter, omdat daar veel meer risico’s worden gelopen als er meer projecten komen. Het hangt dus per afdeling af van hoeveel gedekt wordt uit de gemeentelijke begroting en hoeveel er verdiend moet worden. Hoe meer zelf verdiend moet worden, hoe groter de flexibele schil. De gemeente Amersfoort maakt zich over de bezetting van de organisatie geen zorgen.

Gemeentelijke organisaties, zoals Rotterdam en Amsterdam, hebben hele grote ontwikkelingsbedrijven en grondbedrijven met veel vakmedewerkers. Daar worden een heleboel werkzaamheden nog in huis uitgevoerd, terwijl de gemeente Amersfoort zoveel mogelijk uitbesteed. De grote gebiedsontwikkelingen zoals Vathorst zitten in een aparte projectorganisatie. Als dat minder gaat moeten daar ook mensen uit, maar is ook maar 12 à 14 man groot. In de Leidse Rijn is dat bijvoorbeeld van een geheel andere orde. Nico Kamphorst geeft aan: “Ik ben geen voorstander van een grote ambtelijke organisatie. Hoe minder ik zelf hoeft te doen hoe beter, hoe prettiger ik dat vind. Ik wil dingen voor elkaar krijgen, ik hoeft het niet zelf te doen.” Veel ambtelijke organisaties hebben de neiging, vooral de vakexperts, om het zelf te willen doen. Op die manier weet men zeker dat het goed gaat. Als men een andere partij het laat doen, dan is het maar afwachten of die het ook kan.

Concluderend kan worden gesteld dat de financiële crisis en de economische recessie grote gevolgen hebben voor de ambtelijke organisatie van de meerderheid van de gemeenten in dit onderzoek. De algemene bezuiniging van gemeenten, maar voornamelijk de bezuiniging wegens de terugloop van ruimtelijke ontwikkelingen, zijn hier debet aan. De terugloop van bouwvergunningen en projecten zorgt ervoor dat er minder geld binnen komt via leges en uitgiftes en er minder mensen nodig zijn om projecten te realiseren. De kosten voor alle medewerkers kunnen niet meer worden gedekt uit het grondbedrijf. Het grondbedrijf is behoorlijk minder declarabel is geworden. Bij deze gemeenten is in de meeste gevallen een reorganisatietraject ingezet, maar dit is nog niet overal al geëffectueerd. Het doel is enerzijds het aantal medewerkers te verminderen en anderzijds de organisatie aan te passen aan de nieuwe rol en strategie. Bij gemeenten waar de financiële nood (nog) niet zo hoog is, zoals in Zoetermeer en Nijmegen,

¹⁰ Daarbij moet wel worden opgemerkt dat in dit beeld enig vertekening zit. Bijvoorbeeld de dienst Reiniging is in Amersfoort een apart bedrijf. Ook de gebiedsontwikkeling Vathorst heeft een apart bedrijf. Echter de groenvoorziening zit bijvoorbeeld wel weer bij de dienst. Echter het feit blijft dat de afdelingen stedenbouw, bestemmingen en grondzaken in verhouding met andere gemeenten erg klein zijn.

zijn de effecten op de bezettingsgraad van de organisatie beperkt en worden ook geen organisatieveranderingen doorgevoerd vanwege de afname van ruimtelijke ontwikkelingen. De gemeente Amersfoort is als specifiek voorbeeld nader toegelicht, vanwege het feit dat deze organisatie zich relatief goed kan aanpassen aan de huidige omstandigheden. Vanwege de kleine organisatie, een relatief grote flexibele schil en de faciliterende rol hoeft deze gemeente geen grote aanpassingen te doen in de vaste formatieplekken of van strategie en rol te veranderen.

4.5.4 HET PROGRAMMA

Een volgend belangrijk thema dat naar voren komt uit de gesprekken is de aandacht voor sturing op het programma. Omdat de afzet niet meer gegarandeerd is en ook de eigen capaciteit en financiële middelen beperkt zijn, wordt er bij de meerderheid van onderzochte gemeentelijke organisaties veel meer gestuurd op de programmering van gebiedsontwikkelingen. In de meeste gemeenten wordt hier strategisch over nagedacht. Een aantal voorbeelden van de handelwijze van gemeenten zal de revue passeren.

Een belangrijke reden waarom programmering duidelijk op de agenda is gekomen is het feit dat de middelen en capaciteit van de gemeentelijke organisaties sterk zijn afgenomen. Er moeten dus duidelijke keuzes worden gemaakt: waar wordt de aandacht op gelegd en waarin worden de beperkte middelen geïnvesteerd. Een andere belangrijke reden is de wens om zoveel mogelijk de concurrentie tussen verschillende projecten uit te sluiten. De kredietcrisis heeft geholpen bij het besef dat bij de realisatie keuzes gemaakt moeten worden omdat niet alles zomaar ontwikkeld en afgezet kan worden. Ook is dit noodzakelijk om de gemeente en de initiatiefnemers niet in de vingers te snijden. Als er bijvoorbeeld teveel appartementen tegelijkertijd in de verkoop zijn, haalt geen enkele partij de voorverkooppercentages en wordt er niets gerealiseerd. “Stel dat er 5 appartementencomplexen van 100 woningen in voorbereiding zijn. Dan kan het zo zijn, dat als deze projecten allemaal 60 % voorverkoop moeten hebben er in theorie 300 woningen verkocht zijn, maar dat geen enkele wordt gerealiseerd”, stelt Verhoef. De nadruk ligt daarom op de programmering en de aansluiting bij de wat de markt vraagt of aankan.

Een aantal voorbeelden van de aandacht voor de programmering zal worden beschreven. In de gemeente Den Haag heeft men strategisch bekeken welke projecten nog wel opgepakt zullen worden en welke niet meer. Hierbij is het voornamelijk van belang om in de eigen stad niet voor concurrentie tussen de gewenste projecten te zorgen. Van de 470 projecten in de stad Den Haag, zullen 200 projecten ongewijzigd doorgaan. Deze kunnen ook niet meer gestopt worden. Van 75 projecten is aangegeven, deze versneld te willen afronden dan wel te stoppen. De resterende 200 projecten zitten nog in de stedenbouwkundige of structuurvisiefase. Deze worden zagezegd ‘in de ijskast gestopt’. Deze herprogrammering houdt voor Den Haag in dat de focus alleen op de Centrale Zones wordt gelegd. Dit betekent dat de ontwikkelingen in Scheveningen, de internationale zone met het Congresgebouw en overheidsinstanties, het centrum van de stad, Holland Spoor aan de stadkant en de Rotterdamse Baan (hetzelfde als de Utrechtse baan, maar dan als aansluiting naar Rotterdam, de aftakking op de A4 en eindigend bij HS). Verder doet de gemeente niets. Grootschalige gebiedsontwikkeling, zoals de Binckhorst waar van alles stond te gebeuren, wordt niet meer integraal opgepakt. Het geld voor al die voorinvesteringen is er niet meer. Deze ontwikkeling moet min of meer organisch gebeuren. Dat worden meer 80 kleine uitgiftes, en daarmee kleine ontwikkelingen voor elk wat wils.

Tegelijk met de afboeking van het grondbedrijf heeft de gemeente Arnhem ook een programmeringsplan opgesteld. Hierin is de ontwikkeling van de kantoren en woningbouw voor de komende 10 jaar vastgelegd. Er is een aantal projecten dat niet meer wordt ontwikkeld en deze zijn afgeboekt. Een aantal andere projecten is doorgeschoven. Dit is een organisatie brede activiteit geweest. Men is met alle betrokken sectoren (o.a. afdelingen wonen, economische zaken, ruimtelijke investeringen en vastgoed) en betrokken medewerkers bij de projecten om tafel gaan zitten en iedereen heeft een inbreng hierop kunnen leveren.

De gemeente Arnhem heeft, conform het voorbeeld van de gemeente Den Haag, een multicriteria-analyse opgezet (Gemeente Arnhem, 2011). Op basis van markt, beleid en financiën zijn keuzes gemaakt in de programmering. Ieder project is tegen het licht gehouden en daarbij wordt allereerst aangegeven welke aspecten wel of niet beïnvloedbaar zijn. Bij sommige projecten is het, net als bij het vorige voorbeeld in Den Haag, bijvoorbeeld vanwege lopende

contracten niet meer mogelijk om te stoppen, omdat er dan uitgekocht moet worden. Vervolgens wordt op basis van drie criteria (markt, beleid, financiën) bepaald welke projecten worden doorgeschoven en welke doorgaan of worden afgeboekt. Dit proces wordt jaarlijks herhaald. Voorheen werd niet regelmatig gecheckt of de projecten nog effectief bijdragen aan de ambities en doelen die gesteld waren. Dit wordt nu veel strakker bijgehouden. Vragen die aan de orde komen zijn: Hoe loopt het project, is dat wenselijk, moet er worden vertraagd? In Arnhem is een interne regiegroep ruimtelijk programmeren gevormd, die ieder initiatief aan de multicriteria-analyse toetst. Hierin zijn ook alle andere projecten opgenomen, zodat de afweging gemaakt kan worden of er geschoven moet worden in projecten. Op deze manier wordt ook hier de programmering in de gaten gehouden.

In Zoetermeer wordt sinds de kredietcrisis ook beter afgewogen welke beleidsambities men in een gebied wil realiseren. Duidelijk wordt aangegeven dat er betere afwegingen en sturing moet plaatsvinden, voordat ontwikkelingen worden geïnitieerd. De afweging moet meer integraal plaatsvinden en ook de rangorde van de beleidsdoelen moet worden bepaald. Deze doelstelling heeft intern bij de gemeente Zoetermeer geleid tot veel meer communicatie en overleg aan de voorkant het ontwikkelingsproces. Bij de initiatieffase van projecten wordt duidelijker geformuleerd en helder vastgelegd wat de rangorde van beoogde doelen is, zoals CO² neutraal, bepaalde doelgroepen en vormen van participatie. Zodra de gemeente een nieuw initiatief heeft, of dat nu door de gemeente, markt, corporatie of burger is geïnitieerd, komt dit op de projectenlijst terecht. Vervolgens worden alle fasen van het project doorlopen. Ook worden een projectmanager en ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever toegewezen, die samen het gehele traject van begin tot eind voor hun rekening nemen. Voorheen was het proces gemakkelijker, omdat alle beleidsdoelen gestapeld konden worden en er niet geselecteerd hoefde te worden. Tegenwoordig moet in elke fase veel duidelijker worden geselecteerd. De projectmanagers moeten de informatie uit de organisatie halen. Deze informatie wordt dan afhankelijk van op welk niveau de vraagstukken zich afspelen, voorgelegd aan de ambtelijk of bestuurlijk opdrachtgever of aan de raad. Hierin wordt gevraagd wat de prioriteit is en hoeveel geld men er voor overheeft om de doelen te bereiken.

Deze structuur waarin de afwegingen worden gemaakt was in Zoetermeer al los van de crisis georganiseerd. Echter dit krijgt nu veel meer gewicht. Het advies en alle initiatieven worden naar een Centraal Aanmeldpunt Ruimtelijke Initiatieven (het CAPRI genoemd) gebracht en daar wordt de afweging gemaakt of de gemeente überhaupt gaat onderzoeken of het initiatief zinvol is of niet. Dat is al een eerste formele schifting. Daarnaast heeft de gemeente sinds een jaar een overzicht van alle projecten die voorzien zijn van een bestuurlijke prioriteit. Als er nieuwe initiatieven of projecten bijkomen, wordt dit bekeken ten opzichte van de totale portefeuille. Dit is onderdeel van het advies van het CAPRI aan het MT Ruimte. Daarin wordt aangegeven of het zinvol is om het initiatief op te pakken of niet¹¹.

Het CAPRI is met name ingesteld om duidelijkheid te creëren naar de initiatiefnemer. Patrick Verhoef geeft aan dat men verwacht dat als de initiatiefnemer verneemt dat het plan niet wordt geaccepteerd, dit enigszins wordt geaccepteerd. “De initiatiefnemer is hier meer mee geholpen, dan dat hij of zij aan het lijntje wordt gehouden”, zegt Verhoef. Als er expliciet gekozen wordt voor een project, wil de gemeente dit ook waarmaken. Anders wordt tegen de initiatiefnemer gezegd, dat het niet op onze agenda staat of dat de gemeente er geen tijd aan gaat besteden.

“DE INITIATIEFNEMER IS
HIER MEER MEE GEHOLPEN,
DAN DAT HIJ OF ZIJ AAN
HET LIJNTJE WORDT
GEHOUDEN”

In tegenstelling tot hierboven genoemde gemeenten is er in de gemeenten Amersfoort en Nijmegen in mindere mate sprake van een wijziging in de manier van handelen bij gebiedsontwikkelingen. De sturing op de programmering is niet veranderd, maar er zijn ook daar nieuwe ontwikkelingen zichtbaar. In Amersfoort worden geen nieuwe

¹¹ De gemeente Rotterdam heeft al sinds begin 2009 een Ruimtelijke Intake Team (RIT) opgericht. Dit bestaat uit adviseurs die gebiedsmanagers adviseren over bouwplannen die niet passen in het vigerende bestemmingsplan. Het RIT bekijkt het plan vanuit verschillende invalshoeken en adviseert over de gewenstheid daarvan. Daarnaast adviseert het team over het contractuele en planologische traject. Elk plan dient bij aanvang van het planvormingsproces met het RIT te worden besproken. Dit traject is echter opgestart met de doelstelling om een betere koppeling te bewerkstelligen tussen het contractuele en planologische traject sinds de invoering van de nieuwe Wro en is niet gericht op het afstemmen van beleidsambities.

projecten meer opgepakt. Daarbij zij vermeld dat dit de afgelopen drie jaar ook al niet zozeer meer aan de orde was. De gemeente had toen al een uitgebreid programma en heeft er genoeg werk aan om dat de komende jaren af te krijgen. Wel worden grootschalige ontwikkelingen, zoals het deelplan Vathorst West met 1500 beoogde woningen, in de ijskast gezet en wordt er geen geld en energie gestopt in de planvorming. Hiervan werd een paar jaar geleden nog gedacht dat dit rond 2015 ontwikkeld zou worden. Het kan wel eens na 2020 worden voordat dit plan weer aan de orde komt.

In Nijmegen wordt deels een zelfde beeld geconstateerd als in gemeente Amersfoort. Ook hier is de manier van handelen van de gemeentelijke organisatie niet gewijzigd. Dat neemt niet weg dat de crisis er wel voor zorgt dat de gemeente inmiddels veel meer zit in een sfeer van uitvoering en minder in een sfeer van initiëren. Nieuw beleid en nieuwe ontwikkelingen komen bijna niet op gang. De gemeente heeft nog een overvolle agenda uit te voeren. Het gaat om het uitvoeren van de lopende projecten. In het coalitieakkoord is afgesproken dat de projecten die de gemeente heeft ook uitgevoerd moeten worden. Dat wil niet zeggen dat er binnen de grote projecten niets meer te ontwikkelen is, maar deze projecten liggen wel vast. De afweging zit in een drietal grootschalige projecten: de Vinex ontwikkeling, de Waalsprong en de Waalfront/Koerswest ontwikkeling. Dat zijn met name de projecten die discutabel zijn, maar wel in een fase zitten dat de gemeente er niet meer mee kan stoppen. Momenteel wordt gekeken naar het bijstellen van ambities, fasering en mogelijk financiële middelen toevoegen uit andere bronnen.

Men verwacht in Nijmegen wel dat er discussie over de afweging tussen projecten zal gaan plaatsvinden, maar dit is nog niet het geval. Er is een voorbeeld gegeven van de herstructurering van een krimpwijk. Die komt niet van de grond. De gemeente heeft een aanbesteding gedaan voor een winkelcentrum met wonen. Hier blijkt geen markt voor te zijn. Er is een beleid vastgesteld met een uitvoeringprogramma erbij, maar nu blijkt dat de gemeente dit niet gaat realiseren. De organisatie bewandelt nu de weg terug naar het bestuur om voor te leggen als dit niet lukt, wat wil het bestuur dan gaan doen. Binnen het gebied wil men gaan prioriteren. Eerst had men binnen dit gebied 10 à 12 locaties waarmee de gemeente aan de slag wilde, nu is het idee om alleen in te zetten op het centrum van dit gebied, om in ieder geval daar de slag te maken. Er zijn ook nog ISV-gelden¹², waarmee geschoven kan worden. Een aantal projecten in de stad zal wellicht niet doorgaan, maar daarvan geeft de gemeente niet zelf aan dat zij ermee stoppen. Men ziet dat de markt dat zelf doet, omdat wat niet gerealiseerd kan worden, ook niet wordt ontwikkeld. De gemeente geeft aan dat zij daar zelf niet expliciet op zal sturen.

Geconcludeerd kan worden dat het beoogde programma van gemeenten sterk is gewijzigd sinds de kredietcrisis. Dit varieert van het niet meer oppakken van nieuwe initiatieven en het alleen uitvoeren van het bestaande programma tot stopzetten en afboeken van een behoorlijk aandeel van de gemeentelijke projectportefeuille. Het besef dat de vraag niet meer gegarandeerd, de middelen niet meer toereikend zijn om alle projecten tot realisatie te brengen en dat de capaciteit van de organisatie beperkt is, heeft geleid tot deze aanpassingen. Gemeenten realiseren zich dat er keuzes gemaakt moeten worden in ambities en doelstellingen, prioriteiten gesteld moeten worden en dat de concurrentie tussen projecten zoveel mogelijk moet worden uitgesloten. Hierbij worden duidelijkere afwegingen gemaakt op stads- en gebiedsniveau. Er wordt dus veel meer gestuurd op de programmering van gebiedsontwikkelingen dan voorheen. Niet iedere gemeente is al even ver in de toepassing van nieuwe werkmethoden om de sturing op het programma vorm te geven of maakt daar al gebruik van.

4.5.5 ACTIVITEITEN

Tot op heden heeft er in alle gemeenten een duidelijke wijziging plaatsgevonden in het sturen op het programma door gemeenten. Daarnaast zijn er nog andere veranderingen in de wijze waarop gestuurd wordt te constateren. Bij sommige gemeenten vindt in bepaalde activiteiten al in meer of minder mate een wijziging plaats, terwijl bij andere gemeenten de nadruk tot op heden meer op andere zaken heeft gelegen. In deze paragraaf zal daarom niet specifiek per gemeente in beeld worden gebracht welke activiteiten al dan niet tot nu toe zijn ondernomen. Interessanter is

¹² Het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) is een subsidieregeling om gemeenten te ondersteunen bij het leefbaarder maken van hun stedelijk gebied. Het bestaat uit rijks- en provinciale middelen.

het om te weten welke activiteiten een andere invulling hebben gekregen. Daarom zal in deze paragraaf thematisch een aantal geconstateerde veranderingen in de activiteiten van gemeenten worden beschreven aan de hand van voorbeelden bij verschillende gemeenten.

PLANNING EN CONTROL

Geconstateerd is dat bij de meeste gemeenten sinds de crisis wijzigingen hebben plaatsgevonden in de planning- en controlcyclus van gebiedsontwikkelingen. Dit is niet zo verwonderlijk gezien de financiële situatie bij de grondbedrijven en de aandacht van de politiek voor bezuinigingsmaatregelen. In de gemeente Den Haag werden tot een paar jaar geleden elk jaar de grondexploitaties van de 40 topprojecten tegen het licht gehouden. Daarmee was 80% van de projecten in financiële zin afgedekt. De andere 20% waren kleine projecten, met weinig financiële risico's. Nu worden alle exploitaties meegenomen om geen enkel extra risico te lopen. Ieder project wordt halfjaarlijks tegen het licht gehouden door projectleiders en planeconomen. Er wordt gekeken welke risico's lopen we. Als de afzet afneemt, dan betekent dat een extra risico en dus het treffen van een extra voorziening. Of als een project goed gaat lopen, dan is dat een grotere afdracht voor de voorziening negatieve reserves. Zo worden alle projecten weer gewogen en de risico's geïnventariseerd.

Ook in Arnhem wordt aangegeven dat het allemaal scherper is geworden. "Wijzigingen (financieel en programmatisch) in een project moeten meteen moet worden gemeld, omdat dit direct gevolgen heeft voor de algemene middelen van de gemeente", zegt Yvonne van der Graaf. Voorheen werd de financiële rapportage maar 3 keer per jaar besproken, omdat dit veel minder consequenties had voor het budget van de algemene dienst. Omdat ook daar bezuinigd moet worden en het grondbedrijf geen reserves meer heeft, moet er algemeen nog verder bezuinigd worden indien de resultaten tegen vallen. In Arnhem hebben wijzigingen in plannen dus meteen verregaande consequenties. Het college van B&W zit er daarom nu veel dichter bovenop.

In Zoetermeer wordt een duidelijke trend gesignaleerd in het beheersen van de risico's die gepaard gaan met gebiedsontwikkelingen. De nadruk ligt minder op kwantiteit, maar meer op de kwaliteit in al zijn aspecten. "Niet zozeer alleen het financieel rendement, maar meer het tijdig bijsturen als zich risico's voordoen. Vroeger was het een automatisme van het produceren en sturen op productieaantallen", zo zegt Patrick Verhoef. Ook de gemeente Nijmegen heeft aangegeven veel meer aandacht te hebben voor risicomanagement in gebiedsontwikkelingen dan voorheen. Daarnaast hebben de duidelijkere beleidsafwegingen gezorgd voor formelere besluitvorming aan de voorkant van het proces van gebiedsontwikkeling en meer monitoring gaandeweg. Er vinden vaker rapportage en terugkoppelingen plaats aan het bestuur of de afspraken worden nagekomen en de resultaten worden behaald. Mogelijk moet het resultaat worden bijgesteld, moeten er meer middelen bij of het tempo moet worden aangepast. Voorheen gebeurde dit minder formeel en met minder terugkoppelmomenten.

TIJD EN RESULTAAT

De strategie van vroeger leidde in Zoetermeer tot een zeer strakke sturing op tijd. Het is nu meer een factor geworden van een meer procesmatige sturing. Er worden stappen vooruit gezet als het moment daar is. Het wordt niet meer geforceerd. Planning is meer een richting geworden, dan in feite een harde mijlpijl. Verhoef geeft aan dat: "Of je nu binnenstedelijk verwerft of afzet, je bent nu zo afhankelijk van andere factoren, dat je meer rapporteert over afwijkingen. De planning wordt meer als richtsnoer gebruikt, dan dat daarop worden afgerekend". Nu wordt meer gestuurd op duurzaamheid en levensloopbestendigheid.

In tegenstelling tot de gemeente Zoetermeer geeft de gemeente Arnhem aan juist strakker te sturen op de planning om ervoor te zorgen dat partijen hun afspraken nakomen. Met partijen wordt geprobeerd afspraken te maken. De marktpartijen krijgen bijvoorbeeld voor een half jaar een reservering voor een bepaald stuk grond. Als die partij er dan niet uitkomt, wordt verder gegaan met een andere partij. Aangegeven wordt dat er voorheen niet echt op de termijn in de afspraken werd gestuurd. Er zijn contracten die al tussen de 5 en 7 jaar oud zijn. Daarvan wordt

nu door de gemeente gevraagd wat er mee gaat gebeuren. Er wordt strakker gestuurd en begeleid. De ervaring in de gemeente Arnhem is dat het opvoeren van (juridische) druk wel tot resultaten leidt en dat marktpartijen gaan bewegen.

CONTRACTMANAGEMENT

Omdat verschillende ontwikkelingen in gemeenten zijn gefaseerd, stop gezet of nog moeten worden stopgezet is er hernieuwde aandacht voor contractmanagement. Dit kan zijn vanwege ofwel het beëindigen van de samenwerking met marktpartijen ofwel het afsluiten van nieuwe contracten. In Den Haag wordt bijvoorbeeld aangegeven dat er momenteel gesprekken plaatsvinden met partijen die in gebieden posities hebben. Het lastige punt is momenteel hoe uit elkaar te gaan, omdat (ook) de marktpartijen gronden in het gebied hebben en ook een bepaalde inbreng hebben gehad. Ook de marktpartijen zien dat het beter is om soms te stoppen met projecten i.p.v. de renteteller door te laten lopen. Vaak zijn bepaalde principe afspraken inclusief een planning gemaakt. Als partijen niet aan de slag gaan staat de gemeente iets sterker als wordt aangegeven dat of de afspraken moeten worden uitgevoerd of dat partijen uit elkaar gaan. “Meestal gebeurt dat laatste, want niemand wil voor leegstand bouwen, ook de markt niet”, zegt Nils Royer. Maar er kunnen ook claims uitkomen die niet waren verwacht. De wereld van gebiedsontwikkeling is echter niet zo groot, dat men elkaar niet weer tegen zal komen. Enige terughoudendheid hierin is wel aanwezig.

In de gemeente Rotterdam is vanaf het begin van crisis veel aandacht geweest voor de regelgeving en financieringsconstructies met andere partijen. Men heeft qua regelgeving het proces voor de bouwvergunningsprocedure (zoals o.a. door het Ruimtelijk Intake Team) geoptimaliseerd en dit proces verloopt nu erg soepel. In de financiering met partijen heeft men naast uitgestelde betalingen als een van de eerste gemeenten in Nederland geëxperimenteerd met het inzetten van het erfpachtinstrumentarium ten behoeve van het verbeteren van de financiële balansproblemen bij marktpartijen. Dit heeft wel geholpen. Maar er wordt bekend dat, als men nu de effecten hiervan bekijkt, deze minder zijn dan verwacht. Bij sommige projecten is men daar nog steeds mee bezig, maar bij verschillende projecten waar het is toegepast heeft het niet helemaal de oplossing gebracht die men voor ogen stond. “Het blijkt toch veel ingewikkelder te zijn dan we ons toen hebben gerealiseerd”, zegt Koen Weshoff.

In de nieuwe contracten in de gemeente Arnhem wordt met de nieuwe tijd rekening gehouden. Daarin wordt aangepast dat er meteen bij het begin van een project een liquiditeitsstroom gaat plaatsvinden en niet pas bij de overdracht van de grond. Op het moment van ondertekening bij anterieure contracten zal meteen het betalen van een reserveringsvergoeding, een aanbetaling, of plankostenvergoeding dienen plaats te vinden. Op het moment dat er afscheid wordt genomen tussen partijen zijn zij deze bedragen kwijt. Hierdoor wordt ervoor gezorgd dat de gemeente de tijd die men met elkaar bezig is geweest vergoed krijgt. “Dit geldt sowieso voor de plankosten, maar als er het om gronden gaat het ook om een reserveringsvergoeding. Dit wordt geaccepteerd door ontwikkelaars. Het is momenteel een standaardvoorwaarde. Lang niet alle partijen kunnen dit oppakken, maar er zijn nog steeds wel partijen te vinden”, geeft van der Graaf aan. Een voorbeeld daarvan is dat de gemeente recentelijk in 2011 een aanbesteding heeft gehad van het project Hoogstede (een binnenstedelijk woon/zorgproject van 100 woningen). Hierbij had de gemeente de gronden in eigendom. Aan 27 partijen is een grondbod gevraagd. Daarin was opgenomen dat per direct rentevergoedingen moesten worden betaald en uiterlijk in 2013 en 2014 moeten worden afgenomen. Hierop hebben verschillende partijen zich ingeschreven.

VERWERVING EN STRATEGISCHE AANKOPEN

Bij alle gemeenten is het aankopen van gronden zo goed als stil komen te liggen. Waar vroeger vanuit de oude rol en strategie met een actief grondbeleid gronden werden aangekocht om tot ontwikkelingen te komen, is dit nu niet meer aan de orde. De gemeente Arnhem had een actief grondbeleid en er zijn veel gronden aangekocht. “Dat risico kan de gemeente niet meer aan”, zegt Yvonne van der Graaf. “Als we al gronden kopen, moeten we meteen weten wat de bestemming is en wat we ermee doen”. Er worden geen verwervingen meer gedaan voor de lange termijn om later in de tijd maar te bekijken wat ermee moet gebeuren. Er vinden in de gemeente Arnhem nog heel zelden aankopen plaats.

Ook in de gemeente Utrecht geeft men aan veel voorzichtiger te zijn met het verwerven van gronden, omdat deze gronden niet morgen ontwikkeld zijn. De gemeente geeft aan nog wel strategische aankopen te doen en daar geld voor te hebben gekregen. De reden die daarvoor wordt gegeven is dat als bepaalde zaken aan de markt worden overgelaten de ontwikkeling van sommige projecten onmogelijk wordt. Een voorbeeld is een bedrijventerrein, waar als de gemeente dit aan de markt overlaat, zich weer opnieuw een bedrijf in de categorie 4 zal gaan vestigen¹³. Dan zitten voor de komende 25 jaar in de wijde omgeving de ontwikkelingen vast. Maar men gaat met dit soort aankopen wel spaarzamer om.

“ALS WE AL GRONDEN KOPEN, MOETEN WE METEEN WETEN WAT DE BESTEMMING IS EN WAT WE ERMEE DOEN”

FINANCIAL ENGINEERING

Bij veel gemeenten worden er allerlei werkzaamheden verricht ten behoeve van binnengekomen initiatieven of eigen projecten, waarvan niet altijd duidelijk is of daar ooit een betaling tegenover staat. In de oude tijd konden deze kosten wel gedekt worden door het grondbedrijf. Echter die werkwijze is sterk aan verandering onderhevig. Verschillende gemeenten zijn van plan dit veel duidelijker te gaan bijhouden dan voorheen. In de gemeente Den Haag wordt aangegeven dat als een partij nu een van de stopgezette projecten wil ontdooien, daar positief op wordt gereageerd. De gemeente vraagt wat de partij nodig heeft en wil daar graag in faciliteren. Wel wordt daarbij direct een rekening aangeboden, want de werkzaamheden zullen niet gratis worden verricht. Er is aangegeven dat die tijd voorbij is.

De afrekencultuur was in de meeste gemeenten minder strak georganiseerd, dan nu bij een aantal het geval is. De afrekencultuur was iets minder groot. Er waren wel anterieure contracten, maar in het verlengde daarvan wordt nu veel scherper op de interne begeleidingskosten gestuurd. In Den Haag is een stroomschema opgesteld voor als er initiatieven binnenkomen hoe het proces te doorlopen. Er wordt bekeken wat de andere partij levert, of dat haalbaar is en of de gemeente het plan ziet zitten. Als dit het geval is, zal de gemeente aangeven wat het prijskaartje is voor de gemeentelijke begeleiding en dit zal contractueel worden vastgelegd. De gemeente bekijkt ook of er mensen beschikbaar zijn of dat er ingehuurd moet worden, maar deze kosten worden dan gedekt door de gemaakte afspraken.

In de gemeente Amersfoort is aangegeven dat er al lange tijd nadrukkelijk gestuurd wordt op de inzet van ambtelijke uren in projecten. Dit kan te maken hebben met de al langer faciliterende regierol van de gemeente. De gemeente doet ook hier eerst een intake als ontwikkelaars iets willen. Als het past binnen het bestemmingplan, dan komt er een bouwvergunningsprocedure en wordt er betaald via de leges. Als het niet past, doet de gemeente een offerte toekomen waarin staat hoeveel uren men nodig heeft voor de verschillende onderdelen, zoals vervoer verkeer, milieu, stedenbouwkundig plan, etc. De ontwikkelaar heeft dan 2 keuzes. Of gewoon het plan doorzetten, indienen, laten toetsen en hopen dat het goed komt. De kans dat het wordt afgewezen is dan groot. Of men maakt gebruik van de begeleiding, krijg een projectleider en die zorgt ervoor dat in de gemeente alle disciplines worden betrokken. De kans is dan vrij groot dat de vergunning wordt afgegeven. Er is een duidelijke methode van het verhalen van kosten van het gemeentelijke apparaat. Een voorbeeld is de aanpak van het Amersfoort Vernieuwt. “Daarbij hebben we een aantal jaren geleden tegen de corporatie gezegd, jullie verwerven, doen de grondexploitatie, de planvorming en de projectleiding. Wij ondersteunen wel, leveren alles wat jullie nodig hebben, maar jullie betalen wel al onze uren, dus alles wat jullie nodig hebben bij projecten”. Alle uren die daar ambtelijk aan besteed worden, worden zo door de corporatie betaald. Dat maakt de organisatie minder kwetsbaar in slechtere tijden en de capaciteiten overzienbaar. Hierop zal later nader worden ingegaan.

¹³ Niet alle soorten bedrijven zijn geschikt voor alle bedrijventerreinen. Sommige terreinen zijn alleen geschikt voor lichte bedrijvigheid. Op andere terreinen kan juist de zware industrie een plek vinden. Er zijn 6 milieucategorieën te onderscheiden: van heel licht (milieucategorie 1) tot heel zwaar (milieucategorie 6).

Het proces gaat als volgt. De ontwikkelaar ontvangt een offerte met een urespecificatie voor stedenbouw, de projectleider, verkeer, milieu etc. Als die wordt geaccepteerd, gaat de gemeente aan het werk tegen het uurtarief van 130 euro per uur¹⁴. Mocht het zo zijn dat de kosten onverwachts hoger uitvallen dan de offerte, dan moeten deze kosten nog steeds worden betaald. Dat vinden ontwikkelaars niet leuk, omdat dit geen garantie is dat het goed gaat. De gemeente geeft aan haar uiterste best te doen en dit ook zo efficiënt mogelijk te doen. De ontwikkelaar mag ook meekijken met de bestede uren en het stellen van eisen aan de kwaliteit. Nico Kamphorst zegt hierover het volgende “Stel dat de ontwikkelaar helemaal aan het einde besluit een nieuw plan te maken, dan kunnen we weer opnieuw beginnen en zijn alle kosten al gemaakt. Wij geven de garantie dat we kwaliteit leveren en efficiënt werken, elk uurtje wordt verantwoord, maar je moet wel betalen. Daar hebben wij een standaard manier van werken voor”. Niet op alle werkzaamheden wordt tijd geschreven, maar mensen die declarabel werken schrijven uren en die worden in rekening gebracht. Dat kan intern zijn, van een afdeling voor een gemeentelijk project. Maar men kan niet onbeperkt schrijven. Daar wordt zeer nauwlettend naar gekeken. Als mensen uren schrijven op projecten die onterecht zijn dan worden ze teruggeboekt en heeft de afdeling een probleem. Ook intern wordt sterk gestuurd op de kwaliteit. Als de projectleider de afgeleverde diensten intern niet goed vindt, dan betaalt hij ook niet voor de uren. “Het komt er op neer dat als een projectontwikkelaar iets wil, dan heeft hij daar profijt van. Dan vind ik het raar als de samenleving moet betalen voor de kosten, die daarmee gemoeid zijn”, aldus Nico Kamphorst.

OVERLEG MET PARTIJEN OVER STRATEGIEVORMING

Alle gemeenten hebben contacten met marktpartijen. Echter de mate waarin met marktpartijen in overleg wordtgetreden over de nieuwe strategie en rol is matig te noemen. Het OBR in Rotterdam heeft hier inspanningen voor geleverd. Het OBR staat er om bekend intensief contacten te onderhouden met marktpartijen in de stad, o.a. via jaarlijkse congressen. De gemeente Rotterdam heeft sinds de kredietcrisis dan ook een intensieve dialoog geopend met ontwikkelaars, corporaties, maar ook beleggers, om met elkaar te bepalen wat er nodig is. Gezamenlijk wordt gekeken naar het hele gebiedsontwikkelingsproces en wat men van elkaar nodig heeft om het proces aan de gang te houden. Vragen als, hoe kan vraaguitval voorkomen worden?, welk instrumentarium is daarvoor nodig?, wie heeft daar invloed op of wie kan dit beïnvloeden?, zijn aan de orde gekomen. Kunnen bij een gebrek aan afnemers, de corporaties als achtervang dienen?

Ook is ernaar gekeken hoe de gemeente ervoor kan zorgen dat ze in beeld blijft als een stad waar het aantrekkelijk is om te investeren. Dit houdt in: het imago aanpassen en het aantrekkelijk maken om te investeren en zoeken naar andere partijen die bij het proces betrokken kunnen worden. Ervoor zorgen dat de regelgeving niet tegenwerkt en daarvoor een lobby naar Den Haag opzetten. Op dit vlak zijn verschillende inspanningen gepleegd door de ambtelijke organisatie, maar ook de wethouders in Rotterdam. Dit proces is ook gebruikt om het proces intern enigszins aan te passen. Ook de gemeente Utrecht heeft veel overleg gehad met bewoners en marktpartijen over welke ontwikkelingen in de stad van belang zijn de komende jaren.

4.5.6 FASE VAN STRATEGIEVORMING GEMEENTEN

Zoals blijkt uit vorige paragrafen zijn er veel ontwikkelingen gaande bij de gemeentelijke organisaties. De strategie wordt opnieuw geformuleerd om zich aan te kunnen passen aan de nieuwe omgeving. Interessant om te weten is in hoeverre de geïnterviewden van mening zijn dat de organisatie in een periode van wanorde verkeerd en er opnieuw moet worden nagedacht over het formuleren van een strategie en rol. Ook is het boeiend om te weten hoe ver men in die ontwikkeling is. Aan de respondenten is figuur 3.3 over de strategische dissonantie van de gemeentelijke organisatie voorgelegd. Aan respondenten is een korte toelichting gegeven en vervolgens de vraag gesteld of zij zich in deze weergave kunnen vinden en waar zij vinden dat hun organisatie zich in het tijdspad op de curve bevindt.

¹⁴ Dat is geen uurtarief maar een verrekentarium. In dit verrekentarium zijn alle kosten omgeslagen naar projecten. Daarmee gaat het niet alleen om de mensen en hun bureaunkosten, maar bv. ook om de kosten voor de griffie, college van B&W en de raadzaal.

Uit de gesprekken blijkt dat de voorgelegde figuur aansluit bij de beeldvorming van de respondenten. Menig geïnterviewde gaf aan zich te kunnen vinden in deze weergave met bijhorende tijdshorizon. Er bestaat een tweedeling in antwoorden of de aangegeven curve representatief was voor de ontwikkelingen in de strategie en rol van de gemeente. Als men vond dat de organisatie zich in een periode van strategische dissonantie begeeft, dan vond men ook dat de getrokken curve representatief is voor de ontwikkeling van de organisatie. Op het moment dat aangegeven werd dat de organisatie zich niet in een periode van strategische dissonantie bevindt, gaf men aan dat de curve vlakker of flauwer moet worden weergegeven.

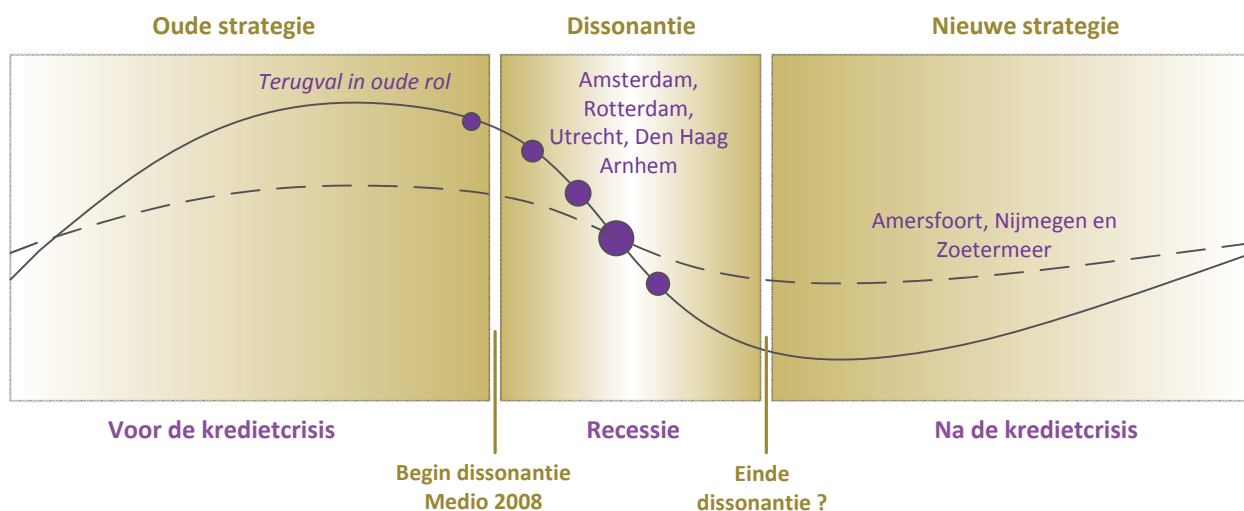
STRATEGIE

Zoals weergegeven in figuur 4.1 hebben de geïnterviewden van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag en Arnhem aangegeven als organisatie in een periode van strategische dissonantie te zitten en dat men nadent over de nieuwe strategie en rol van de organisatie.

Verschillende geïnterviewden geven weer nog absoluut niet in het blok met nieuwe strategie en rol te zitten en ergens midden op de neergaande lijn in de periode van wanorde. Cis Apeldoorn van Amsterdam geeft aan dat het OGA en andere diensten nog duidelijk midden in de wanorde zit. De organisatie is zoekende. Sommige mensen of diensten denken nog vanuit de oude strategie en rol. Er wordt aangegeven dat bestuurders nog steeds weigeren te kiezen. Nog steeds worden allerlei ballen in de lucht gehouden.

“HET IS OOK HEEL ERG MOEILIK, WANT HET IS EEN HELE ANDERE ‘MINDSET’. HET IS EEN PARADIGMASHIFT. WE ZIJN LUI GEWORDEN EN ZIJN NOG STEEDS HEEL ERG MET ONS ZELF BEZIG. WE DENKEN NOG STEEDS DAT WE HET ZELF BEPALEN. WE BEPALEN MOMENTEEL HELEMAAL NIETS MEER.”

Ook valt de ruimtelijke sector zelf nog wel eens terug in de oude rol. Cis Apeldoorn geeft aan: “Het is ook heel erg moeilijk, want het is een hele andere ‘mindset’. Het is een paradigmashift. We zijn lui geworden en zijn nog steeds heel erg met ons zelf bezig. We denken nog steeds dat we het zelf bepalen. We bepalen momenteel helemaal niets meer.” Het nadenken over waar men wil investeren en waar niet is de gemeente niet gewend om te doen. Daar wordt nu voorzichtig mee begonnen. In Amsterdam wordt verwacht dat het nog jaren duurt voordat de gemeente van de wanorde overgaat naar de nieuwe strategie. De angst bestaat dat als de markt weer enigszins aantrekt de organisatie weer terugvalt in de oude strategie. Cis Apeldoorn geeft aan dat er juist wel gewoon doorgezet moet worden met nieuwe werkmethodes, zoals in Amsterdam het sturen op kastromen en vraaggericht werken.



FIGUUR 4.1 : TIJDSHORIZON VAN GEMEENTELIJKE STRATEGIE EN ROL EN VASTGOEDCYCLUS

Ook in Rotterdam zit men qua strategie en rol nog in een situatie van strategische dissonantie. “We zijn nog erg aan het nadenken wat onze nieuwe strategie is en daar hebben we ook wel beelden bij. Ik vind dat we dat wel goed doen, maar dat zit nog helemaal niet in de organisatie zelf”, stelt Koen Westhoff. Eveneens zijn hier mensen die nog in de ontkenningfase zitten en hopen dat het ooit nog goed gaat komen. Er wordt aangegeven dat de organisatie nog lang niet op het dieptepunt zit. De herschikking van de organisatie zal zwaar worden, waardoor het zwaartepunt pas over een paar jaar wordt bereikt.

De crisis heeft er in de gemeente Utrecht toe geleid dat aan het licht is gekomen dat de organisatie bedrijfsmatig niet overal op orde is en hoe moeilijk de diensten georganiseerd zijn. “Dat is geanalyseerd en we bevinden ons nu in een scherpe fase van onduidelijkheid, snel over elkaar heen vallende perspectieven over hoe de organisatie eruit moet gaan zien, zonder dat die organisatie al op orde is”, zegt Martin Mulder. “Dit geldt meer voor de gemeente als geheel, dan Dienst Stadsontwikkeling specifiek, maar ook wij zitten heel erg in de fase van bezuinigen, heroriënteren en het zoeken van de nieuwe rol”. Een ingewikkeld systeem over interne opdrachtverlening moet worden verbeterd en de ondersteunende diensten zijn niet op orde. Ook de € 55 miljoen die gemeentebreed bezuinigd moet worden zorgt ervoor dat de gemeente Utrecht ook een heel andere organisatie moet vormgeven. Ook het nieuwe Stadskantoor waarin een samenvoeging van afdelingen zal plaatsvinden, heeft geleid tot een fundamentele heroriëntatie over de manier waarop moet worden samengewerkt. Een van de opdrachten is de versobering van de ruimtelijke keten. “Wij hebben de afgelopen jaren heel hard gewerkt om het Utrechtse planproces goed scherp in beeld te brengen. Dat heeft ons qua structureringen wel erg geholpen. We zitten nu echt te kijken waar valt nog winst te behalen of te versoberen”. Er wordt aangegeven dat deze opdracht lastig is. Aan de ene kant ligt er de versoberingopdracht, aan de andere kant zegt de gemeenteraad dat men ervoor moet zorgen dat de participatie intensiever wordt. “Dat zijn volstrekt tegenstrijdige opdrachten en je hoort dus niet die keuze gemaakt worden dat meer participatie ook meer geld kost. Versoberen en meer participatie, dat is dus een spagaat”. Men verwacht ook hier dat het misschien tot 2014 duurt voordat met in de fase van nieuwe strategie en rol zit.

**“VERSOBEREN EN MEER PARTICIPATIE,
DAT IS DUS EEN SPAGAAT”**

De gemeente Arnhem is bezig met een traject over de heroriëntatie en indeling van de organisatie. Er wordt eveneens aangegeven dat de gemeente nog wel verder door moet zakken op de curve in het figuur. “We zullen er pas uitkomen als er tussen de oren komt bij de mensen dat er werkelijk ook iets anders gevraagd wordt nu. Sommige hebben dat al, anderen nog niet helemaal”, aldus Yvonne van der Graaf. “Het feit dat we niet meer leven in de maakbare wereld”. Er wordt nog te vaak meegemaakt dat er allerlei voorwaarden en uitgangspunten worden opgesteld, ofwel

**“WE ZULLEN ER PAS UITKOMEN ALS ER TUSSEN DE
OREN KOMT BIJ DE MENSEN DAT ER WERKELIJK OOK
IETS ANDERS GEVRAAGD WORDT NU. SOMMIGE
HEBBEN DAT AL, ANDEREN NOG NIET HELEMAAL”**

een stapeling van ambities, die niet meer weggezet kunnen worden in de markt. Het veranderen van die instelling naar een houding waarin vanuit het gebied wordt geredeneerd en het bekijken wat daar belangrijk en haalbaar is, zal intern nog lastig worden. Vaak vinden medewerkers hun eigen vakgebied het belangrijkste.

In Den Haag wordt aangegeven dat de organisatie zich ergens op de bodem van de curve bevindt, maar absoluut nog in de recessie, niet op de stijgende lijn. De strategie wat betreft de organisatie is wel duidelijk en men weet hoe men dat wil bereiken. Echter men heeft het streefgetal van 800 medewerkers in de dienst nog niet bereikt. Daarvoor is nog een hele weg te gaan. Men heeft daar de collegeperiode nog voor om dat de bewerkstellingen.

Deze ontwikkelingen leiden er bij sommige gemeenten toe dat de organisatie erg met zich zelf bezig is. Er moet op een heel andere manier gewerkt worden. Met minder blauwdrukken, proberen dingen los te laten, geen eindresultaten meer willen weten en gewoon zien wat er gebeurt. Door het gebrek aan geld worden mensen geforceerd om anders te gaan kijken. Er wordt aangegeven dat de gemeente heel goed moet nadenken waar ze ook alweer voor staat. Wat

is de publieke taak en wat zou de gemeente dan wel of niet extra willen doen afhankelijk van de situatie. Wel wordt aangegeven dat het afgelopen jaar al heel veel is bereikt. Men kwam van het nog denken vanuit de oude rol, maar inmiddels zit men midden in het proces van veranderingen. Dat is voor alle gemeenten geen gemakkelijk proces geweest, maar er zijn wel stappen gezet. Een enkele geïnterviewde geeft aan dat ook de hoop is gevestigd op jonge mensen die binnenkomen en de nieuwe rol oppakken.

De gemeenten Nijmegen, Amersfoort en Zoetermeer gaven aan dat er geen expliciete periode van wanorde in strategie en rol bestaat. Een tweetal geeft aan dat de curve in het figuur vlakker of flauwer zou moeten lopen voor hun organisatie. In Zoetermeer is de klap minder hard aangekomen en wordt veel geleidelijker het oude denken in aantallen verruild voor het kritisch bepalen wat wordt opgepakt en hoe dat waargemaakt kan worden door gemeente. Daar heeft de kredietcrisis wel bij geholpen. In de gemeente ligt er wel een taakstelling om in de komende 8 jaar zo'n 30% in te krimpen, maar dit proces zal dus geleidelijker plaatsvinden. In Amersfoort zal de organisatie niet zozeer veranderen. Wel wordt nog nadrukkelijker nagedacht over het grondbeleid. In plaats van het soms nog aankopen van gronden via actief grondbeleid wordt nu meer aandacht besteed aan de vastgoedvoorraad. Men wil terug naar een kernvoorraad vastgoed voor belangrijke projecten en de rest verkopen. In Nijmegen is de organisatie ook nog niet in wanorde geraakt. Er zijn accentverschillen zichtbaar in risicomanagement en contractbeheer. Wel worden er binnenkort moeilijkheden verwacht, omdat het bestuur moet gaan beslissen over maatregelen die genomen moeten worden m.b.t. de afwaardering van gronden. Echter er wordt niet verwacht dat deze ertoe lijden dat de strategie en rol zal veranderen. De ontwikkelportefeuille is onderzocht en er is nader naar de capaciteit gekeken in termen van beleid, mensen en ontwikkelaars. Er wordt aangegeven dat dit tot 2015 aardig blijkt te sporen en men daarom niet veel hoeft bij te sturen.

DE MARKT EN STRATEGIEONTWIKKELING

Tevens is tijdens de gesprekken geïnformeerd hoe men tegen de marktontwikkelingen in de vastgoedsector aankijkt. Alle respondenten zijn zeer benieuwd hoe de lijn of curve zich voort gaat zetten. Of de lijn zich weer omhoog gaat bewegen of zich vlakker voort gaat zetten. Hierover worden geen concrete uitspraken gedaan. Er wordt aangegeven dat er gekeken wordt naar de architectenbureaus, die nog steeds heel weinig te doen hebben. Zij worden gezien als de voorlopers in alle ontwikkelingen en daar zal eerst beweging in moet komen wil er sprake zijn van uitgifte, ontwikkeling, bouw en realisatie en bewoning. Zolang deze partijen niet veel te doen hebben is de verbetering nog niet in zicht, zo wordt gesteld. Wel zijn er volgens een aantal geïnterviewden een paar initiatieven zichtbaar in specifieke nichemarkten, welke hoopvol zijn. Deze kleinschalige projecten richten zich op specifieke niches met een klein aantal woningen (bv. 10 woningen), waarvan de risico's te overzien zijn. Als er 10 van dit soort ontwikkelingen zijn, worden er uiteindelijk ook 100 woningen gebouwd, zo wordt gesteld.

Sommige respondenten hebben nader aangegeven hoe tegen de strategieontwikkeling van marktpartijen wordt aangekeken. In relatie tot andere marktpartijen wordt gedacht dat de projectontwikkelaars het verst zijn in hun denken over strategievorming en dat daar al in de organisaties is gesneden. Maar ook in die sector wordt nog nagedacht over wat zij eigenlijk toevoegen aan het gebiedsontwikkelingsproces. Men hoort van de marktpartijen dat ze vroeger met 10% eigen vermogen konden gaan bouwen. Maar nu is het andersom en moeten ze 90% verkocht hebben. Omdat mensen geen hypotheek kunnen krijgen, wordt er ook weinig tot niets ontwikkeld door marktpartijen. Een respondent denkt dat de woningcorporaties een paar maanden tot een jaar op de gemeenten vooruit lopen, maar wel in hetzelfde proces zitten als gemeenten. Beleggers hebben al een herschikking gemaakt, wat er voor een deel toe heeft geleid dat ze zich hebben afgewend van de vastgoedmarkt en nu in de beste zin des woord alleen de lucratieve projecten oppakken. Er wordt echter ook verteld dat grote institutionele instellingen en beleggers waar vroeger zaken mee werd gedaan, nu niet meer instappen in ontwikkelingen. Ook zij denken na over wat hun toekomstige rol zou kunnen zijn. Verwacht wordt dat de ontwikkelende aannemers de zwaarste anderhalf jaar tegemoet gaan die ze ooit hebben gehad. Als laatste worden nog de particuliere opdrachtgevers genoemd, maar of die op dit moment veel ontwikkelingen kunnen realiseren is ook de vraag.

4.6 DE NIEUWE STRATEGIE EN ROLBEPALING VAN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIES

De samenleving vraagt om een effectiever overheidshandelen. Tegen de achtergrond van een weggefallen vraag in de markt, teruglopende financiële middelen, aanpassingen in programmering en wijzigingen in de werkzaamheden van de gemeentelijke organisaties moeten de meeste gemeenten op zoek naar een nieuwe strategie en rol. Of in ieder geval accentverschillen hierin aan gaan brengen. Ook is gebleken dat de meerderheid van de gemeenten nog midden in het proces van strategieformulering zitten en verwachten daar de komende jaren nog mee bezig te zijn. Menig directeur heeft aangegeven dat er veel wordt nagedacht en ideeën en werkwijzen worden ontwikkeld, maar ook dat deze nog lang niet allemaal zijn uitgekristalliseerd of doorgevoerd in de organisatie.

In deze paragraaf zullen thematisch de veranderingen en werkwijzen van gemeenten worden benoemd die uit het praktijkonderzoek naar voren komen en die mijns inziens bepalend zijn bij de formulering van de strategie en rol van gemeenten. Allereerst worden de strategische keuzes in de opgaven gepresenteerd (4.6.1) en de doelstelling om meer gebiedsgericht te gaan werken (4.6.2). Daarna zal aandacht worden besteed aan de organisatiestructuur (4.6.3), de cultuurverandering (4.6.4) en de politieke aansturing (4.6.5). Vervolgens zal worden beschreven hoe de gemeenten willen omgaan met sturing in de tijd en op financiën (4.6.6). Tenslotte wordt voorgesteld hoe in de toekomst tegen de samenwerking met andere partijen wordt aangekeken en welke initiatieven daartoe ontplooid worden (4.6.7).

4.6.1 STRATEGISCHE KEUZES IN DE OPGAVEN

De opgave voor de komende jaren wordt bij veel gemeenten bepaald door de lopende gebiedsontwikkelingen. Meestal projecten waar de gemeente niet mee wil stoppen of kan stoppen omdat er al veel in is geïnvesteerd. Zoals al eerder bleek hebben de meeste gemeenten hun programma aangepast. De meest gehoorde opmerking over de opgave van de komende jaren is dan ook 'het zo goed mogelijk willen afmaken van de projecten waar al aan begonnen is'. Daarbij wordt zoveel mogelijk vastgehouden aan de structuurvisie die is opgesteld. Er is bij een aantal gemeenten een prioritering opgesteld t.b.v. de gebiedsontwikkelingen in de structuurvisie en daar zal de focus de komende jaren op komen te liggen.

De focus in de opgaven ligt bij de meeste gemeenten vooral op de binnenstedelijke gebieden. In Den Haag is ervoor gekozen om de focus op de centrale zones in de stad te leggen en alleen daar tijd, geld en energie vanuit de ambtelijke organisatie in te steken. Ook in Arnhem zal de aandacht worden gericht op reeds eerder ingezette grote centrumontwikkelingen als het Centraal Station en Rijnboog. In de andere gemeenten is een zelfde beeld geconstateerd. Grote uitleg-gebiedsontwikkelingen zoals Amersfoort West zijn meegenomen in de focusgebieden. De opgave is meer gericht op transformatie van gebieden. De opgaven worden daarmee ook steeds duurder, want de gemakkelijke uitleggebieden zitten niet meer in de ontwikkelportefeuille. De gemeente Utrecht geeft bijvoorbeeld aan dat zij ervoor hebben gekozen om voornamelijk onrendabele gebiedsontwikkelingen te zullen oppakken. Voor die gebieden is geld gereserveerd om specifiek daar te kunnen bijdragen. De ontwikkeling van verschillende krachtwijken en herstructureringswijken stond en staat nog steeds hoog op de agenda. Daar werden de risico's van de gebiedsontwikkeling veelal gedeeld met corporaties. De gemeenten moeten nu onderzoeken hoe dit gezamenlijk opgepakt kan worden met de corporaties en mogelijk andere partijen in het gebied. Naast de gebieden waarvoor gekozen is of al aan begonnen is, zullen veel andere gebiedsontwikkelingen in de steden worden overgelaten aan de markt.

De meeste gemeenten geven aan wel een aardig beeld te hebben van de stedelijke opgave voor de komende jaren. Ook is uit de eerdere paragrafen naar voren gekomen dat men van mening is dat de gemeentelijke organisatie daar een belangrijke rol in heeft. Daarop kunnen sturen is een geheel ander verhaal. De meeste geïnterviewden geven aan dat de maakbare samenleving niet meer bestaat. In alle gesprekken klinkt door dat het van wezenlijk belang is dat de gemeente een goed beeld heeft over waar men met de stad heen wil. Ter illustratie geeft de gemeente Zoetermeer bijvoorbeeld aan dat deze stad nooit in de top van de mooiste binnenstad of kern zal komen. Maar Zoetermeer probeert zich bijvoorbeeld te onderscheiden door het aantrekken van grote 'leisure' initiatieven, zoals Snowworld.

Men is daar nu in onderhandeling met een vijftal grote 'leisure' initiatieven. Dat wil niet zeggen dat dit rendabele ontwikkelingen zijn, want sommige hebben ook een onrendabele top. Patrick Verhoef geeft aan "dat het feit dat je nu überhaupt over zaken in gesprek bent, die in deze tijd mogelijk niet ultiem rendabel zijn, alleen maar kan omdat we met elkaar hebben gezegd dat het belangrijk is". Als de gemeente voor investeren op andere terreinen, zoals inwoners of recreatie, had gekozen, dan zou men met geheel andere zaken bezig zijn. Keuzes in het verleden hebben geleid tot deze strategie in Zoetermeer. In Den Haag heeft men er bijvoorbeeld in het verleden voor gekozen om na de vestiging van het internationaal strafhof 'Legal Capital of the World' te worden.

Een aantal gemeenten geeft aan, dat ondanks de huidige crisis, er nog steeds wel een groeiscenario voor de stad ligt. De gemeenten Amsterdam, Utrecht, Nijmegen en Zoetermeer hebben aangegeven dat uit verschillende sociaal-economische onderzoeken naar voren komt dat deze gemeenten uit kunnen gaan van een groeiende woningbehoefte de komende jaren. In Nijmegen gaat men er vanuit dat de stad tot 2030 doorgroeit van 165.000 naar 185.000 à 190.000 inwoners. Wat er nu in Nijmegen aan projecten en processen op tafel ligt, moet voldoende zijn om deze groei te accommoderen. Er wordt opgemerkt dat er op basis van het CBS en Planbureau zelfs wordt gezegd dat de stad tot 200.000 inwoners zal stijgen op basis van de aantrekkelijkheid van de stad en het feit dat er al schaarste is. In de Amsterdamse regio wordt voorspeld dat de vraag naar arbeid de komende 5 jaar met 30.000 tot 90.000 banen zal toenemen. Ook verwacht men een woningbouwbehoefte van tenminste 36.000 nieuwe woningen tot 2020 volgens het programma.

"HET FEIT DAT JE NU ÜBERHAUPT OVER ZAKEN IN GESPREK BENT, DIE IN DEZE TIJD MOGELIJK NIET ULTIEM RENDABEL ZIJN, KAN ALLEEN MAAR OMDAT WE MET ELKAAR HEBBEN GEZEGD DAT HET BELANGRIJK IS"

Bij een aantal van deze gemeenten is de aantrekkelijkheid van de stad voor studenten en daarmee vervolgens potentieel hoogopgeleide inwoners die in de stad willen blijven wonen en werken een belangrijk aspect. Voor deze steden is daarom van belang om werkgelegenheid en woningbehoeften voor deze groep te stimuleren. Cis Apeldoorn geeft aan dat Amsterdam een enorme aantrekkingskracht heeft op jongeren die in de stad willen verblijven. Haar grootste zorg is dat als de gemeente geen oplossing weet te verzinnen voor de huidige verstarring van de woningmarkt het mogelijk de vraag van jongeren niet meer kan accommoderen en ze dan wegtrekken naar elders. Dit heeft ook consequenties voor de haalbaarheid van herstructurerings in de binnenstad. Dit onderstreept wederom dat het sturen op doelgroepen en de keuzes die een gemeente daarin maakt van wezenlijk belang zullen zijn voor de haalbaarheid en aantrekkelijkheid van gebiedsontwikkelingen in een stad.

Het imago en de branding van de stad wordt dus nog belangrijker om investeringen naar de stad toe te trekken. Het duidelijk bepalen van de verschillende doelgroepen die de gemeente wil en kan bedienen is daarbij essentieel. De gemeente moet daarbij aansluiten bij de identiteit van de stad en daar waar de stad sterk in is. "Daar waar je sterk in bent en niet te ver weg van je eigen identiteit, kun je zeker wel sturen" zegt Patrick Verhoef. Koen Westhoff zegt dat het weten wat de identiteit van de stad is, wat in de ogen van de gemeente het investeringsklimaat van de stad aantrekkelijk maakt, bepalend is voor de regie van de gemeente. Het gaat erom dat de gemeente haar speerpunten uitdraagt en hierop stuurt. De gemeente moet partijen aan zich weten te binden die daar voor zorgen en blijven investeren. Vraagstukken die hierover gaan zullen aan de gemeenteraad als democratisch orgaan moeten worden voorgelegd en deze zal daar een zware stem in moeten hebben. Op die wijze kunnen de strategische keuzes worden gemaakt. De gemeenten zijn hierin leidend. Deze keuzes kunnen bepalend zijn voor de regierol die de gemeente in wil nemen in een bepaalde gebiedsontwikkeling.

4.6.2 GEBIEDSGERICHT WERKEN

De stadsvisie en het stedelijke programma moeten zich vertalen naar gebieden. Tegelijkertijd moet er ook een vertaalslag plaatsvinden van de geïnventariseerde wensen, verwachtingen en mogelijkheden in het gebied richting het stedelijk programma. Dat is een voortdurende wisselwerking. Aan de ene kant zijn de gebieden bepalend voor wat de gemeente op stedelijk niveau wil bereiken, aan de andere is het beeld voor toekomst ook weer bepalend voor hetgeen men in gebieden wil bereiken.

STADVISIE VERSUS GEBIEDSGERICHT WERKEN

Bij alle gemeenten is in de organisatie een tendens zichtbaar van een meer gebiedsgerichte sturing in ontwikkelingen dan voorheen. Reden daarvoor is dat de gebiedsontwikkelingen vanuit de bestaande stad moeten plaatsvinden. De identiteit en kenmerken en aanwezige partijen in het gebied zijn bepalend voor de ontwikkelmogelijkheden. Het gebied wordt daarmee meer sturend in het proces. Vroeger werd er meer vanuit de stad bepaald wat er moest gebeuren om dat vervolgens in gebieden te laten landen. Ten tweede heeft de gemeente minder middelen om zelf de stedelijke ambities tot stand te brengen. Ook daarom moet nadrukkelijker gekeken worden naar de kansen en mogelijkheden in het gebied om tot ontwikkeling te kunnen komen. Gebiedsgericht werken moet ervoor zorgen dat de effectiviteit omhoog gaat.

Om meer gebiedsgericht te kunnen werken is er een aantal veranderingen nodig in de gemeentelijke organisatie. In de eerste plaats geven meerdere gemeenten aan dat de afgelopen jaren veel beleidskaders en ambities zijn opgesteld waaraan gebiedsontwikkelingen moesten voldoen. Dit kon ook omdat de wensen en doelstellingen gerealiseerd konden worden in ontwikkelingen. De gemeenten Arnhem en Nijmegen geven aan dat er een opstapeling van ambities heeft plaatsgevonden. In Nijmegen wordt aangegeven dat de cultuur zodanig is dat er steeds opnieuw nieuwe ankertjes worden uitgeworpen en ideeën worden toegevoegd aan projecten. Aan het bestuur worden eveneens telkens nieuwe ideeën voorgelegd, die ook mee moeten worden genomen in het projecten. Daarnaast heeft de portefeuillehouder ook eigen ideeën waar rekening mee gehouden moet worden. In de huidige tijd is deze opstapeling van beleid niet meer mogelijk. Het is belangrijk om niet telkens terug te worden geworpen in de tijd, doordat er nieuwe ankers worden uitgeworpen. Een belangrijke reden om meer gebiedsgericht te gaan werken is om af te komen van de stapeling van ambities en beleid. “Dat we onze ambities moeten temperen is volgens mij heel belangrijk en dat we veel meer vanuit het gebied moeten kijken, wat wij daadwerkelijk kunnen realiseren”, aldus Yvonne van de Graaf.

Daarnaast moeten de medewerkers van de verschillende beleidsafdelingen en expertiseafdelingen van de gemeentelijke organisatie meer samenwerken en gezamenlijk tot een de stedelijke opgave komen en deze in beeld brengen. In Utrecht wordt gesteld dat er een betere integratie tussen de medewerkers van bijvoorbeeld de afdelingen economische zaken, wonen en grondzaken moet zijn. Dus bijvoorbeeld geen nota opstellen met alleen economische beleidsdoelstellingen, maar ook vanuit grondzaken en stedenbouwkundige doelstellingen. Dit is een strategisch taak om te bepalen wat de belangrijkste ambities van de stad zijn. Doel is dat men hiervan vervolgens een doorvertaling kan maken naar gebieden en projecten en dat deze niet geïsoleerd vanuit een specifiek beleidskader wordt opgesteld. De stedelijke kaders moeten dus worden vertaald naar een gebiedsgerichte opgave. Om zodoende alle financiële stromen en inhoudelijke zaken bij elkaar te kunnen krijgen en dan een integrale afweging te kunnen maken wat belangrijk is voor het gebied. “De omslag zit er nu in, dat je niet meer alleen de beleidsmatige voorwaarden creëert, maar veel meer de mensen probeert in te zetten op de realisatie van projecten”, zegt Martin Mulder. Mensen gaan veel projectmatiger werken gericht op gebieden. Niet meer als eerste een beleidsmatige invalshoek, maar meer gericht op realisatie. In Utrecht worden de gestelde doelen per project per jaar vastgelegd. Daarmee komt men tot jaaropdrachten aan medewerkers. De interdisciplinaire samenwerking tussen afdelingen is daarmee beter gewaarborgd.

Het is niet zo dat al het beleid doorvertaald kan worden naar gebieden. De stedelijke opgave is eveneens belangrijk. Martin Mulder geeft aan dat het niet zo moet zijn dat er teveel alleen naar de wijken wordt gekeken en met een jaren '70 bril naar de stad wordt gekeken: het bouwen voor de buurt vanuit een wijkideaal. Hij geeft aan dat het

maar de vraag is hoeveel mensen eigenlijk bij een wijk betrokken zijn. Maar een deel van bevolking is dat werkelijk, maar een ander deel is wellicht veel meer betrokken bij de stad. Utrecht als totale stad met haar kwaliteiten kan wel eens een grotere bindende factor zijn dan de wijk waarin men woont. De afdeling beleid moet geëquipeerd zijn om die afwegingen goed te kunnen maken. De medewerkers moeten de afweging kunnen maken tussen stadsbelang en wijkbelang.

Het maken van het onderscheid wanneer het stadsniveau en wanneer het gebiedsniveau doorslaggevend is, is een lastige opgave. Sommige gemeenten, zoals de gemeenten Rotterdam en Arnhem, geven aan dat het gebied leidend wordt. Andere gemeenten willen dat afhankelijk van de opgave bekijken. In de gemeente Arnhem wordt aangegeven dat in de structuurvisie is vastgelegd wat de stad op hoofdlijnen wil bereiken in een gebied en daar moeten de projecten telkens aan gerefereerd worden. Daarin zijn ook vaak beleidsaspecten vastgelegd. Yvonne van der Graaf beschrijft de keuze tussen stadsniveau en gebiedsniveau als volgt: “Het gebied gaat voor ten opzichte van het stadsbrede opgestelde beleid, echter niet ten opzichte van het op gebiedsniveau gestelde beleid. Natuurlijk wil je overal even duurzaam zijn, even groen zijn, maar dan krijg je eenheidsworst in je stad en dat wil niemand. Je hebt wel je kaders nodig, zoals bijvoorbeeld een hoogtenota, maar bij een start-up van een project moet heel duidelijk een kader opgesteld zijn wat het doel is van het gebied en het project”. Door een andere respondent wordt gesteld dat bijvoorbeeld het risicomangement van de organisatie niet alleen op gebiedsniveau kan worden bepaald, want dan is voor de gemeente het geheel niet meer te overzien.

Door een paar respondenten is gewaarschuwd dat het leidend maken van gebieden en projecten ook tot een chaos kan leiden. Het is goed om zaken in beweging te krijgen in gebieden, maar een aantal randvoorwaarden is daarbij belangrijk. Het kan niet zo zijn dat er bv. verschillende maten rioolaansluitingen ontstaan, omdat elk gebied daar zelf keuzes in kan maken en deze niet worden afgestemd. Daarnaast moet de gemeente er voor waken dat er communicatie plaatsvindt tussen de gebieden. Als voorbeeld wordt gegeven dat in Almere de gebieden ook leidend zijn gemaakt, maar de communicatie hiertussen weleens ontbrak, waardoor ontwikkelende partijen de gebieden binnen de gemeente tegen elkaar uitspeelden. Op stadsniveau moeten er kaders zijn die niet verlaten worden, maar een groot deel kan afhankelijk van het gebied bepaald worden, sterker nog daar is alleen het gebied relevant. Patrick Verhoef zegt “dat je altijd moet opletten dat je niet doorslaat naar de andere kant. Er zijn verschillende zaken die je gewoon op stedelijk niveau wilt vastleggen en verankeren”.

GEBIEDSMANAGERS

De gebiedsgerichte sturing wordt bij de meeste gemeenten ook zichtbaar in de inzet of verantwoordelijkheden van gebieds- of procesmanagers. In de gemeente Nijmegen geeft men aan meer door te groeien naar gebiedsgerichte sturing. Men had eerst zes ontwikkelaars en nu drie procesmanagers en drie ontwikkelaars. De procesmanagers zitten nu op gebiedssturing en zijn mensen die naast het hebben van ontwikkelkwaliteiten, ook het proces kunnen managen. Ook in Arnhem is men van plan om meer gebiedsgerricht te gaan werken om de sturing op de gebiedsontwikkeling te waarborgen.

De meeste grote gemeenten hebben al meerdere jaren vormen van sturing op gebiedsniveau. Echter ook daar zie je een tendens om de gebiedsgerichte sturing meer en beter in de gemeentelijke organisatie te verankeren. In deze gemeenten word al gewerkt met gebiedsmanagers die tezamen met het Management Team afstemmen wat er in de gebieden gebeurt. Daarnaast zijn er ambtelijke opdrachtgevers die zorgen voor de afstemming tussen de wethouder en wat er binnen de diensten en Ontwikkelingsbedrijven gebeurt. In de gemeente Den Haag wordt aangegeven dat hier natuurlijk altijd spanning tussen zit, maar de opdrachtgever en opdrachtnemer relatie werkt in principe goed. Wel gaat men in het kader van meer gebiedsgericht werken de verantwoordelijkheid dieper in de organisatie leggen. Daarom is in Den Haag in het nieuwe organisatiemodel niet meer voor een directiemodel gekozen, maar een portefeuillemodel. Doel is om binnen de gebieden alles te regelen. “De gebiedsmanagers moeten zich daarvoor verantwoordelijk voelen en zijn dat dan ook. In het directiemodel was de directeur verantwoordelijk voor wat er gebeurde en dat zal zo meteen anders zijn”, zegt Nils Royer. “Als er discussies zijn tussen beleid of gebied, wordt dat al gauw een politieke discussie. Wij adviseren en zij moeten aangeven”. Ook in Rotterdam werkt men al jaren met

programma- en gebiedsmanagers. Maar ook hier wordt in de reorganisatie de gebiedsgerichte aanpak nog centraler gesteld en meer verantwoordelijkheid gelegd bij de gebiedsmanagers en daaromheen worden teams opgericht per benoemd gebied.

Een paar geïnterviewden geven aan dat de beste manier om te voorkomen dat er steeds weer nieuwe ambities, nieuw beleid en kwaliteitseisen opkomen in het proces van gebiedsontwikkeling, is om de gebiedsorganisaties buiten de organisatie te plaatsen. In Nijmegen hebben de procesmanagers hun eigen organisatie gekregen, zodat ze meer op het gebied gericht kunnen zijn en minder te maken hebben met de stroperige processen en beleidskokers binnen de gemeente. In de PPS'en heeft men ook nog met marktpartijen te maken die ook hun invloed op de inhoud en het proces willen hebben. In de projectorganisatie zit een directielid en daarmee is het concern vertegenwoordigd. Er is een duidelijk mandaat voor de procesmanager om zo te handelen. Als er problemen zijn dan is er een escalatiemogelijkheid naar het directieniveau. Zo nodig kan er dan op concernniveau een beslissing worden genomen. Er is één aanspreekpunt en één verantwoordelijke. Doelstelling van de gehele opzet is om daadwerkelijk minder beleid te hebben en meer te kunnen uitvoeren en realiseren.

Het is de taak van het ontwikkelingsbedrijf om e.e.a. goed te organiseren samen met het concern, zodanig dat de financiële situatie en belangen gezamenlijk wordt beoordeeld. De procesmanagers moeten de sturing tussen de gebieden bewaken in het opdrachtgeversoverleg en afstemmen of alle zaken nog goed lopen. Het hangt wel af van de grootte van de gemeentelijke organisatie of, en zo ja, hoe vaak deze afstemming georganiseerd kan en moet worden.

4.6.3 DE ORGANISATIESTRUCTUUR

MINDER HIËRARCHISCHE EN PLATTERE ORGANISATIESTRUCTUUR

Het gebiedsgericht willen sturen heeft ook gevolgen voor de organisatiestructuur. Om dit te kunnen doen blijkt het noodzakelijk dat specialisten, vakafdelingen en beleidsterreinen op allerlei dossiers beter en eerder met elkaar moeten gaan samenwerken om zodoende tot een integrale afstemming te kunnen komen. Dit is lastig omdat hierin veel tegengestelde belangen spelen. Maar ook de verkokering binnen de diensten of sectoren van gemeenten speelt hierbij een rol. Door het afschaffen van de verschillende kokers (of diensten) in de ruimtelijke hoek zou er op het beleidsniveau beter rekening gehouden moeten kunnen worden met andere disciplines en daarmee een integraler beleid geformuleerd moeten kunnen worden.

Er is een tendens zichtbaar naar kleinere, plattere en minder hiërarchische organisatiestructuren om die meer integrale werkwijze mogelijk te maken. In meerdere gemeenten verdwijnen de directiekolommen en verdwijnen er directeursposities. Veelal komt er een plattere structuur met een directieraad die gaat sturen op portefeuilles of afdelingen. Daarboven zit dan het bestuur en daaronder de ondersteunende afdelingen. Doelstelling daarvan is om meer grip te krijgen op de stedelijke gebiedsontwikkeling en projecten daarbinnen. Een paar voorbeelden zullen worden benoemd.

In Den Haag gaat bij de reorganisatie het Project Management Bureau samen met de directie Beleid en een deel van grondzaken, waaronder verwerving, uitgifte en de ambtelijke opdrachtgevers. Het zijn daarmee niet meer drie grote zelfstandige afdelingen, maar het wordt een gezamenlijke sector met een aantal adjunctdirecteuren die de expertise bewaken. Met deze wijzigingen zal ook hier het Grondbedrijf en Ontwikkelingsbedrijf op enig moment ophouden te bestaan. De nieuwe organisatie bestaat daarmee uit minder directies en de directies worden portefeuilles. Hiermee ontstaat een plattere organisatiestructuur en een minder hiërarchisch model. Ook in Rotterdam heeft de samenvoeging van de afdelingen Gebiedsmanagement van het OBR en dS+V en de afdeling Beleid en Waardebepaling naar één gezamenlijke afdeling Gebiedsontwikkeling tot doel met een integrale blik naar gebiedsontwikkelingen te kunnen kijken. Er verdwijnt ook hier een aantal directeuren in het nieuwe organisatie-model.

In Arnhem wordt dit jaar een traject gestart om van vijf gemeentelijke diensten over te gaan naar meerdere clusters. Alle beleidsvelden zullen gaan samenwerken in een cluster en alle projectleiders worden samengebracht in een cluster. Daarnaast denkt men er in Arnhem over om ontwikkelingsmanagers aan te stellen, die goed in de gaten moeten houden wat er mogelijk is in de gebieden en zich facilitair opstellen. Zij moeten aangeven aan welke gebieden de gemeente de hoogste prioriteit zou moeten geven en tijd in moet gaan insteken. Het mag daarbij niet gaan om teveel projecten, omdat de gemeente moet kunnen afmaken waar ze aan begonnen is. Deze reorganisatie zorgt voor een veel plattere organisatiestructuur.

Ook in de gemeente Utrecht denkt men momenteel na over een nieuw organisatiemodel voor de afdelingen die betrokken zijn bij ruimtelijke ontwikkeling. Ook daar wil men de dynamiek tussen de experts en de beleidsmedewerkers verbeteren. De insteek daar wordt om meer de nadruk te leggen op realisatie en veel meer een projectmatigere aanpak te hanteren dan tot nu toe het geval is geweest. Het gebied wordt veel meer sturend. Men was gewend om vanuit het projectmanagementbureau de procesmanagers aan te trekken en die trokken zelf weer allerlei deskundige mensen aan. In het nieuwe organisatiemodel wordt erover gedacht om te gaan werken met drie afdelingen: beleid & expertise, projectrealisatie en gebiedsmanagers. Daarboven komt het Management Team met de afdelingshoofden van de 3 afdelingen. De gemeente wil in het nieuwe model bekijken of het bij een voornamelijk economisch project mogelijk is om bv. de economische beleidsmedewerker om te vormen tot een projectmedewerker. Deze medewerker wordt dan verantwoordelijk gemaakt voor dat project en moet dan de deskundigheid bij elkaar halen om het project tot een succes te maken. Met deze insteek hoeft niet bij elk project een procesmanager te worden ingezet van het Project Management Bureau. Dit zorgt ook voor een versoering in capaciteit. Dat wil niet zeggen dat voor de grote gebiedsontwikkelingen geen procesmanagers worden ingezet, alleen dat dit niet nodig is voor alle projecten die van start gaan. Deze modellering zorgt er voor dat er minder hiërarchische sturing plaatsvindt in gebiedsontwikkelingen.

De gemeenten zijn dus bezig om hun organisatie dusdanig te veranderen dat beter gereageerd kan worden op vraagstukken die op de gemeente afkomen. Er is een vereenvoudiging van sturingmodellen zichtbaar. De gemeentelijke organisaties worden in ieder geval minder hiërarchisch en platter van structuur. Het steeds minder aandacht hebben voor de lijntaken en steeds meer voor de andere kant, de gebieden en projecten, is noodzakelijk. Het wordt meer vanuit het principe van netwerksturing benaderd, zodat men afhankelijk van de opgave kan zeggen of iets een project, programma of klassieke lijnactiviteit wordt. Dat vraagt om verschillende sturingsmechanismen binnen een organisatie en kan voor een diffuus beeld zorgen. Het is belangrijk dat de gemeente er voor zorgt dat er via deze wijzigingen meer gestuurd kan worden op de vraag vanuit gebieden en projecten. Dat de organisatie flexibeler kan reageren op initiatieven van buitenaf.

MINDER ZELF DOEN, MEER UITBESTEDEN

Naast het nadenken over de organisatiestructuur, is er ook aandacht voor de werkzaamheden en activiteiten die de gemeente uitvoert. In het kader van de bezuinigingen en reorganisaties wordt door gemeenten bekeken wat nog de eigen core-business is en wat door andere partijen kan worden uitgevoerd en wat extern weggezet kan worden. Er wordt fundamenteel nagedacht of de dingen die de gemeente doet echt wel noodzakelijk zijn en zo ja, nog wel door de gemeente moet worden gedaan.

Verschillende ondersteunende afdelingen of publieke dienstverleningstaken zijn of worden klaar gemaakt om buiten de deur te zetten. Capaciteiten met betrekking tot de inrichting, het beheer en onderhoud van gebouwen en openbare ruimte, het maken van plannen en beeldkwaliteit, hoeft de gemeente niet allemaal in huis te hebben, dat kan ook door externe partijen gedaan worden. De aandacht voor beheersmatige taken kan naar beneden en zorgt voor minder administratie, waardoor ook minder capaciteit nodig is. Een voorbeeld hiervan is de afdeling bouw- en woningtoezicht, die in Utrecht nu nog in de organisatie zit. Deze integreert wellicht zelfs in de regio als zelfstandige tak. Maar ook de reinigingsdiensten kunnen worden uitbesteed of gezamenlijk met andere gemeenten

worden geïntegreerd. Er wordt door meerdere directeuren gesteld dat al deze werkzaamheden stukken minder kunnen en dat de gemeente daar ook nog op zou kunnen verdienen door bijvoorbeeld voor een bepaald percentage in een samenwerking te participeren.

De verwachting bij de meeste gemeenten is ook dat het grondbedrijf minder actief zal gaan optreden. Dat betekent dat er veel minder aan verwerving en uitgifte zal worden gedaan. Ook het zelf woon- en bouwrijp maken van gebieden zal afnemen. Het aantal medewerkers hierin is flink omlaag gegaan. Het is mogelijk dat er combinaties van specialisme ontstaan, waardoor bijvoorbeeld kennis van uitgifte en verwerving gecombineerd wordt met kennis van contractmanagement.

Bij gemeenten wordt ook gekeken naar de ambtelijke plankosten van de organisatie. Een aantal gemeenten, zoals Utrecht en Arnhem, gebruikt de plankostenscan niet alleen voor het bepalen van de te verhalen kosten bij marktpartijen, maar er wordt ook gespiegeld aan de eigen organisatie. De plankostenscan wordt gebruikt om te bekijken waar op onderdelen eventueel nog extra bezuinigd kan worden. De beleidstaken zullen veel minder worden. Ook het aantal voorschriften moet naar beneden. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de plankostenscan de vergoeding voor en onderscheid in de te verhalen kosten van het grondbedrijf duidelijker heeft gemaakt. Ook de invoering van het instrument exploitatieplan heeft hieraan bijgedragen. De regels zijn helderder geworden, waardoor de gemeente niet telkens het wiel opnieuw hoeft uit te vinden. Ook onderhandelingen hierover met marktpartijen duren daardoor minder lang.

Hoofdzaak is dat de gemeente minder zelf doet, wat een ander ook kan doen. Een voorbeeld is dat bij de planontwikkeling door veel gemeenten nog tot op de cent nauwkeurig het Definitief Ontwerp, het stedenbouwkundig- en inrichtingsplan wordt gecontroleerd. “Bij de plannenmakerij gaat het mij om de hoofdlijnen, de kaders, daar moeten we heel duidelijk in zijn, daar moet je plannen en programma’s voor hebben. Maar naar mate het meer in de uitvoerende sfeer komt, dan moet je gewoon naar buiten. Bepaalde ankerpunten waarlangs je het gaat doen, die moet je goed organiseren, de hoofdzaken kun je niet uitbesteden, daarvan moet je goed goed weten wat je wilt. Maar alles wat daaronder zit in uitvoering, wat een ingenieursbureau kan doen, dat moet je gewoon uitbesteden”, aldus Wout van Hees.

Het van buiten halen van informatie heeft nog een ander voordeel. Er wordt in meerdere gemeenten aangegeven dat de cultuur in de organisatie nog zodanig is dat iedereen overal wel iets over te zeggen wil hebben, waardoor er een opeenstapeling van wensen en ideeën en ambities bestaat en de afstemming een tijd in beslag neemt. Terwijl als er informatie van buiten wordt gehaald, via een adviesbureau of externe, kan en moet de taak duidelijk worden afgebakend. De gemeente kan een partij zoeken en aangeven wat ze wil hebben. Mocht het resultaat niet bevallen kan ze de partij wegsturen en als het wel bevalt heeft de gemeente snel wat ze wil hebben. In Nijmegen wordt aangegeven dat op deze wijze binnen zo’n grote gemeentelijke organisatie alles een stuk idealer geregeld kan worden. “We hebben mensen in dienst en daarnaast huren we ook nog van alles in. Ik zou ze liever meer rechtstreeks inhuren”, zegt Wout van Hees. “Met minder mensen in dienst kun je sneller en beter werken”.

Als de gemeente integrale bestekken wil gaan uitbesteden en de risico’s bij de markt wil leggen, dan vraagt dat wel om een andere manier van werken. Patrick Verhoef zegt hierover: “De klassieke route dat wij de bouwvergunning gingen controleren van een werk dat iemand in opdracht van ons ging uitvoeren, dat is niet meer van deze tijd. We hebben de expertise niet meer om het te doen, maar het hoeft ook niet meer, we leggen gewoon de verantwoordelijkheid bij de aannemers neer met boetebedingen of prikkels om het wel op tijd te realiseren”. De meeste geïnterviewden hebben allemaal een dergelijk voorbeeld gegeven over de huidige gang van zaken. Zoals hieruit blijkt zal er wel zakelijker moeten worden opgetreden bij het uitbesteden van werkzaamheden. Hierop wordt later teruggekomen bij het onderdeel financiën.

Bij de middelgrote gemeenten, zoals Zoetermeer en Arnhem, heeft men echter op sommige vakgebieden, zoals verwerving, maar 1 of een paar medewerkers ter beschikking. Dat zijn daarmee kwetsbare functies vanwege de bezetting, maar ook vanwege het op pijl kunnen houden van het kennisniveau. Het is mogelijk om voor deze functies

mensen van buiten te betrekken of het uit te besteden. Voor allerlei disciplines, zoals verwerving, ingenieursdiensten, het maken van bestekken is het echter wel cruciaal dat de gemeente nog in staat is de regie te voeren en als professioneel opdrachtgever voor alle partijen op te treden.

Samenvattend zullen er in de toekomst minder beheersmatige en ondersteunende taken worden uitgevoerd door de gemeente in de ruimtelijke sector. Deze taken worden meer en meer aan de markt overgelaten en niet gezien als kernactiviteiten. Dat scheelt in capaciteit en middelen. De gemeente moet zich dus telkens afvragen of, als ze iets minder zou doen, het ook niet gewoon goed gaat. Of in plaats van aan de voorkant erover na te denken, dat ook aan de achterkant nog wel wat te sturen is. Als partijen geen goed werk leveren, zullen zij minder betaald krijgen en in het vervolg minder kansen krijgen. Op deze wijze heeft de gemeentelijke organisatie meer tijd om te focussen op andere belangrijkere zaken, waarmee de effectiviteit van het overheidshandelen verbetert.

FLEXIBELE SCHIL

Het verminderen van de beheersmatige en ondersteunende activiteiten en de bezuinigingen in de verschillende afdelingen zorgen ervoor dat de gemeentelijke organisatie aanzienlijk minder ambtenaren krijgt dan nu het geval is. De dekking van de overgebleven arbeidsplaatsen zal de komende jaren onder druk blijven staan. Belangrijk is wel dat er voldoende slagkracht wordt gehouden om te reageren op initiatieven van buitenaf en contextuele veranderingen. De gemeente moet gericht zijn op slagvaardigheid en uitvoering in gebiedsontwikkelingen en flexibel kunnen inspelen op de vraag.

Zoals reeds eerder aangegeven wordt in de gemeente Amersfoort al langer gewerkt via deze methodiek. Daar bestaat een verhouding van ongeveer 60 à 70% vaste medewerkers ten opzichte van de inhuur. Daardoor kan de gemeente snel terug in het aantal medewerkers. De organisatie zit dan niet met het probleem dat er mensen rondlopen in de organisatie waar geen werk meer voor is. Als er weer meer werk binnen komt dat er mensen beschikbaar zijn, kunnen externen worden ingehuurd om bij te springen. Dit zorgt ervoor dat de organisatie bij veranderingen in de markt snel kan reageren en de organisatie hierop kan worden aangepast.

Elke afdeling kan in principe een flexibele schil hebben, maar de noodzaak daarvoor verschilt per afdeling en kan daarom verschillend zijn. Voor de ene afdeling kan dit groter zijn dan de andere. Voor vaste werkzaamheden, zoals administratie en boekhouding, die grotendeels gedekt worden uit de begroting kan dat een kleine flexibele schil zijn. Echter bij afdelingen, zoals grondzaken en projectontwikkeling, worden veel meer risico's gelopen. De afdelingen worden voor een veel minder groot gedeelte gedekt door de algemene begroting en moeten gedekt worden door lopende grondexploitaties en projecten in de openbare ruimte en infrastructuur. Daar moet de vergoeding dus zelf verdiend worden. Als er meer of minder projecten bij komen heeft dat dus meteen (financiële) consequenties voor de gemeentelijke organisatie. Hoe meer zelf verdiend moet worden in een afdeling, des te groter de flexibele schil zou moeten zijn.

Door verschillende directeuren wordt genoemd dat het nadeel van inhuren is dat die personen dikwijls niet de cultuur van de organisatie kennen. Dit zorgt voor miscommunicatie en moeilijkheden in de organisatie en daarmee ook in het proces van gebiedsontwikkelingen. Een oplossing voor dat probleem zou mijns inziens zijn dat er vaker gewerkt wordt met een 'vaste' flexibele schil. Het zorgen voor een 'pool' van mensen die regelmatig voor de gemeente werken. Deze mensen kennen de organisatie op die manier beter en kunnen zich beter aanpassen aan de cultuur. Daarnaast zijn ze beter op de hoogte van de ambities en doelstellingen van de gemeente, waardoor beter en sneller geschakeld kan worden.

VASTGOEDBEDRIJF

Naast het afstoten van verschillende overheidsactiviteiten is ook een andere tendens zichtbaar bij de onderzochte gemeenten. De meerderheid van de geïnterviewden geeft aan dat het eigen vastgoed een belangrijk middel is dat ingezet kan worden bij gebiedsontwikkelingen. Sommige gemeenten hebben al een Vastgoedbedrijf waarin dit vastgoed is ondergebracht. In andere gemeenten is het overzicht en het eigendom van vastgoed versnipperd bij verschillende diensten ondergebracht. Om hier inzicht in te krijgen is in een aantal gemeenten het vastgoed

samengebracht in een organisatieonderdeel. In Den Haag zal het vastgoedmanagement binnenkort onderdeel gaan worden van de nieuwe centrale Vastgoedorganisatie. Er wordt aangegeven dat vastgoed nu verdeeld is over verschillende diensten. Er wordt aangegeven dat dit veel efficiënter kan. “Nu werkt iedereen voor eigen parochie, er is geen cross-selling, geen gebruik van elkaars producten”, zegt Nils Royer. De gemeente heeft zoveel eigendom, dat ze daar wel iets mee wil doen. In Utrecht wordt het Vastgoedbedrijf geïntegreerd met het vastgoed van Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en delen van Stadswerken. Dat wordt een op afstand gezet vastgoedbedrijf, maar nog wel als gemeentelijke organisatie. Het Vastgoedbedrijf valt daarmee buiten Stadsontwikkeling. In Zoetermeer is per 1 januari een vastgoedbedrijf opgericht. De positie van de gemeentelijke Vastgoedbedrijven ten opzichte van gemeentelijke organisatie is dus verschillend.

“NU WERKT IEDEREEN VOOR EIGEN PAROCHIE, ER IS GEEN CROSS-SELLING, GEEN GEBRUIK VAN ELKAARS PRODUCTEN”

Het doel van het bijeenbrengen van het vastgoed is echter gelijk. Het mobiliseren en centraliseren van het eigen vastgoed om het te kunnen inzetten in stedelijke gebiedsontwikkelingen. Het voordeel is dan ook dat gemeenten het eigen bezit daadwerkelijk kunnen transformeren en daarmee op deze wijze het proces kunnen vereenvoudigen. De vraag is nu hoe de gemeente e.e.a. zo kan vormgeven dat gebiedsontwikkelingen succesvol kunnen worden beïnvloed met eigen vastgoed. “Het vastgoedbedrijf is opgericht, vanwege het gevoel dat je in de toekomst als gemeente de meeste gebiedsontwikkelingen kan beïnvloeden met je vastgoed en kennis van vastgoed, in plaats van met instrumenten gerelateerd aan het grondbedrijf. Onteigening is heel krachtig, maar als je goed kunt vastgoedrekenen kan je meer voor elkaar krijgen en de risico's beter inschatten voor gebiedsontwikkelingen, dan als je alleen maar vanuit de grond kan rekenen”, zegt Patrick Verhoef.

4.6.4 CULTUURVERANDERING

SAMENWERKEN EN 'VAN BUITEN NAAR BINNEN HALEN'

Voor gemeenten wordt het nog belangrijker om goed te kunnen samenwerken, zowel intern als extern. De samenwerking intern in de gemeentelijke organisaties moet beter kunnen en worden. Bij o.a. de afdelingen grondzaken, economische zaken en stedenbouw moet het besef komen dat er niet meer vanuit de eigen entiteit geredeneerd kan worden, maar dat het erom gaat om gezamenlijk tot integrale oplossingen te komen voor gebiedsontwikkelingen. Het denken vanuit eigen belangen en specialismen moet veranderen in het over het eigen vakgebied heen kunnen kijken. De geïnterviewden geven aan dat dit de afgelopen jaren al is verbeterd vanwege de invoering van de Wro. De samenwerking tussen stedenbouw en grondzaken is daardoor al veel intensiever geworden dan voorheen. Maar daar zal nog een slag overheen moeten komen. De interdisciplinaire samenwerking tussen vakgebieden moet worden bevorderd. De instelling ‘wat kan ik bijdragen om het project te realiseren, wat moet ik daarvoor doen en welke procesrol kan ik daar zelf in hebben’ is een belangrijke voorwaarde hiervoor.

Daarnaast moeten ambtenaren weer meer extern georiënteerd zijn. De uitdrukking ‘van buiten naar binnen halen’ is door bijna elke respondent genoemd als belangrijke cultuurverandering. De doorvertaling van het feit dat gemeenten vroeger alles zelf konden doen en nu veel selectiever moeten zijn en meer met anderen partijen moeten samenwerken is dat de organisatie zich meer naar buiten moet richten. Ambtenaren zullen naar buiten moeten en zien wat er gebeurt in de stad. Dat moet zowel op beleid, project en grondbedrijfniveau. Dat geldt voor economische zaken, voor ruimtelijke investeringen en vastgoed. “Men moet weten wat er speelt buiten, wat haalbaar is, wat realiseerbaar is en wat nieuwe innovatieve ideeën zijn. Daarvoor moet je naar buiten, mensen komen dat niet binnen brengen”, zegt Yvonne van de Graaf. “Die marktgerichtheid is nog niet goed georganiseerd”, stelt ook Nils Royer. “We zijn nog erg naar binnen gericht. We hebben de markt heel erg hard nodig voor de toekomst en daar zijn we wel mee bezig, met de kanteling, maar dat gaat niet zo gemakkelijk”.

Ambtelijke organisaties hebben vaak veel vakkennis en daarom is het lastig om dit los te laten en te kijken wat anderen ervan vinden. “Ik hecht er zeer aan om te kijken hoe je gebruik kunt maken van andere deskundigheid en kwaliteit van anderen. Die blijken vaak nog vele betere ideeën te hebben dan jezelf”, zegt Nico Kamphorst. “Dat is voor de overheid belangrijk. Ga je niet blind staren op een probleem, maar ga het delen. Maar ook kansen delen, wie weet wordt het nog wel mooier”. Het samenwerken binnen en buiten de gemeentelijke organisatie wordt dus steeds belangrijker.

De beleidsmakers moet zich realiseren dat ze het niet meer voor het zeggen hebben, maar dat de markt bepaald wat er gebeurt. Medewerkers moeten de markt uitdagen om initiatieven te ontplooiën. De tijd van argumenten bedenken waarom iets niet zou kunnen is voorbij. Er zal juist gekeken moeten worden hoe kan ervoor gezorgd worden dat ontwikkelingen wel mogelijk zijn. “De nieuwe ambtenaar moet veel meer een spin in het web worden. Tot nu toe zijn ze erg op hun beleidsvelden gericht en als je wilt weten wat er precies in een bepaald gebied gebeurt moet je veel meer een informant zijn. Men moet veel meer de samenwerking met partijen opzoeken en als facilitator gaan optreden en niet alleen aangeven via de kaders wat er moet gebeuren”, aldus Yvonne van der Graaf. Ook wordt genoemd dat het idee van macht hebben losgelaten moet worden. Cis Apeldoorn zegt hierover het volgende: “macht is volstrekt niet interessant en dat speelt altijd wel mee in deze stad”. De gemeente zal naast de partijen moeten gaan staan die het in een gebied voor het zeggen hebben. Er zal geen sprake meer zijn van hiërarchische besluitvorming. Het gaat om het ontsluiten van creativiteit en de innovativiteit in de stad en ervoor zorgen dat alle initiatieven die zich buiten afspelen voldoende geacommodeerd worden.

COMPETENTIES EN KERNVAARDIGHEDEN

De activiteiten van de gemeentelijke organisatie zullen zich meer gaan richten op het proces van gebiedsontwikkeling en de begeleiding daarvan, omdat de participaties met andere partijen intensiever zullen worden. Bij een aantal gemeenten is dat al zichtbaar. Bijvoorbeeld in de gemeente Zoetermeer wordt gesneden in de beheersmatige activiteiten. Echter in de procesmatige taken is er allesbehalve een vermindering aan de orde. Het onderdeel gebiedsontwikkeling is alleen maar aan het groeien. Programmamanagers, procesmanagers en projectleiders richten zich op de samenwerking met partijen om gezamenlijk te bekijken welke mogelijkheden er zijn om (alsnog) tot ontwikkeling te komen. Zo ook in de gemeente Amersfoort, waar vanwege de benodigde communicatie met partijen over de herprogrammering en aanpassingen van plannen, juist meer medewerkers nodig zijn om het proces te begeleiden.

Daarbij is kennis over het publiekrechtelijk instrumentarium, zoals de Wro, Grondexploitatiewet, het opstellen van exploitatieplannen en het verhalen van kosten noodzakelijk. Dat wordt dan ook door veel respondenten genoemd. Er zal meer gestuurd gaan worden via het publiekrechtelijk instrumentarium dan via grondaankopen. Ook het omgaan met publiek-private samenwerkingen zal de komende jaren meer tijd gaan vergen. De nadruk zal nog meer komen te liggen op goed contractmanagement door de gemeenten.

Ook het risicomanagement in gebieden en projecten, maar zeker ook op organisatie niveau, zal meer aandacht krijgen. Gezien de financiële situatie bij de gemeentelijke grondbedrijven en bij sommige gemeenten de rechtstreekse relatie met de begroting van het concern zullen de risico's die de gemeente loopt in ontwikkelingen veel nauwlettender in de gaten worden gehouden.

De planeconomische kennis en kunde blijft van groot belang om de financiële risico's te kunnen inschatten. Maar ook om de toegevoegde waarde en financiële potentie van gebiedsontwikkelingen te kunnen berekenen. Daarnaast komt naar voren dat kennis van vastgoed, beleggingen en bouwsommen van belang wordt geacht voor de gemeentelijke organisatie. Deze kennis kan gebruikt worden in discussies met initiatiefnemers in gebiedsontwikkelingen, maar ook ingezet worden in onderhandelingen met beleggers. Kennis van deze zaken is noodzakelijk om door beleggers als een serieuze gesprekspartner te worden gezien.

Daarnaast is het de vraag of de gemeente zelf ook kennis over markt moet verzamelen en deze voortdurend moet volgen. Daarmee wordt niet bedoeld de ontwikkelaars, maar de marktvraag. Hierover wordt verschillende gedacht. Cis Apeldoorn stelt dat dit een cruciale stap is voor de gemeente: “Dat je bovenop de markt zit en dat je precies weet wat er gebeurt en wat de trends zijn, want dan weet je als gemeente zelf waar je moet investeren of hoe je de markt kan bedienen”. Als een soort centraal planbureau op stadsniveau. Ook in de gemeente Rotterdam wil men bij het sturen op waarde deze kennis vergaren. De gedachte is dat de gemeente het beste weet wat er in een gebied gebeuren moet. In tegenstelling tot deze visie geeft Nico Kamphorst een ander beeld. Hij geeft aan dat er veel meer op nichemarkten gestuurd zal moeten worden en die hebben veel minder segmenten en meer maatwerk nodig. Het is vervolgens de vraag hoe de gemeente gaat zorgen voor dat maatwerk. Daarover zegt hij het volgende “Ik heb niet de illusie dat ik als gemeente de markt goed moet kennen, dat kunnen marktpartijen veel beter, dus je moet niet proberen veel slimmer te zijn dan de marktpartijen, dat ben je per definitie niet. Dan is wel de vraag hoe zorg je ervoor dat de marktpartijen dingen doen die passen bij de ambities en doelstellingen die je als gemeente hebt. Daar zijn we meer over aan het nadenken”. Of het verzamelen van marktkennis tot de kerncapaciteit van een gemeente moet behoren is dus nog een discussiepunt.

Samengevat vergt de cultuurverandering van buiten naar binnen kijken meer procescapaciteiten van medewerkers. Maar daarnaast moet ook de vakinhoudelijke kwaliteit overeind blijven om zinvol te kunnen bijdragen aan het proces. Deels zijn deze procesvaardigheden en inhoudelijke deskundigheid in verschillende afdelingen en mensen te vinden. “Je hebt mensen nodig van de inhoud en die in staat zijn verbindingen te maken, samen te werken en kansen naar binnen te halen. Of het probleem naar buiten kunnen brengen in deze tijd. Dat vergt wat van mensen, dat zijn kernvaardigheden die ik in mensen heel belangrijk vindt”, zegt Nico Kamphorst. Maar de ambtenaren moeten zich ervan bewust zijn dat deze genoemde competenties voor de organisatie als geheel belangrijk zijn. Het is van belang om te weten wat er buiten leeft en speelt, wat de markt en een marktpartij nodig heeft om te kunnen functioneren, zonder dat alles meteen overgenomen hoeft te worden. De organisatie heeft kennis en kunde nodig om hier professioneel op in te kunnen spelen en zo tot resultaten te kunnen komen.

Het wordt belangrijk dat de medewerkers zelf kunnen inschatten, erover na kunnen denken en uitgelegd krijgen welke belangen er spelen en hoe die zich tot elkaar verhouden. Het wordt belangrijk mensen zelf in staat te stellen om af te wegen wat nu voor de gemeente belangrijker is. Bijvoorbeeld een medewerker uitgifte die moet bepalen ofwel het gronduitgifte beleid voorrang geven of het doel van het programma bv. herstructurering voorrang geven. Ook het leren delen van problemen als men vastzit en daarmee naar buiten gaan om tot een oplossing te komen is belangrijk. Maar naast de competentie om zelf afwegingen te kunnen maken, is het zeker net zo belangrijk om te weten wanneer dat juist niet te doen. Het snappen wanneer een probleem opgeschaald moet worden in de organisatie, of zelfs een politieke afweging wordt vereist.

Het is natuurlijk niet zo dat elke medewerker zo moet denken, want geeft een respondent aan, er moet ook gewoon werk verzet worden en productie gedraaid worden. Er moeten ook bestemmingsplannen gemaakt worden en bouwvergunningen worden afgegeven. Ook de financiële administratie en de project- en grondexploitatie administraties dienen op orde te zijn. Dit is de basis waarmee men in een nieuwe manier van werken aan de slag moet en die moeten dus ook op orde zijn.

LEIDERSCHAP

Alle geïnterviewden geven aan dat de cultuurverandering en nieuwe werkwijze tijd zal kosten. Men heeft tijd nodig om in te spelen op de snel veranderende context van gebiedsontwikkeling. De cultuurverandering begint al bij het management. Eerst moeten de problemen gesignaleerd worden, dan moet er worden nagedacht over wat het probleem dan eigenlijk is, vervolgens wat dat betekent voor de eigen organisatie en dan welk handelingsperspectief daar het beste bij past. Zoals al is gebleken zit het management van de gemeentelijke organisatie midden in dit proces.

Het is belangrijk dat de mensen in de organisatie bewust worden van deze omslag. Er wordt door een respondent aangegeven dat dit begint bij het management en eindigt op de werkvloer. Het management moet duiding en richting geven. Het management moet aangeven welke kant het op gaat, duiden hoe de omslag eruit ziet. Het leiderschap van de directies van de gemeentelijke organisaties is daarom van cruciaal belang. Belangrijk is dat strategische keuzes voor de organisatie gedeeld worden met de medewerkers. De meerderheid van de geïnterviewden geeft aan dat de reorganisatie voornamelijk een interne discussie is tussen bestuur en directie. Hierover vindt weinig overleg met de medewerkers plaats. Over de strategie en rol van de gemeentelijke organisatie is bij een aantal gemeenten, zoals Rotterdam en Utrecht, veel overleg geweest met marktpartijen en in het geval van Utrecht met de bewoners. Echter intern in de organisatie blijkt het overleg ook moeilijk te liggen. De bezuinigingsronde in fte's en bijbehorende onzekerheid voor de medewerkers zal daar zeker debet aan zijn.

WERKGEVERSCHAP

De ingezette reorganisatietrajecten en het leiderschap van het management dienen bij te dragen aan de cultuurverandering. Maar dit alleen zal niet voldoende zijn. Er is door een respondent aangegeven dat ook veel Human Resources Management nodig zal zijn om de nieuwe werkwijze ook werkelijk te realiseren. De gemeente zal ervoor moeten zorgen dat de specialisten zich enerzijds in hun eigen vakgebied kunnen blijven ontwikkelen en anderzijds geschoold worden in een procesgerichte instelling om te kunnen inspelen op wat de markt van hun vraagt. Zodanig dat de gemeente een volwaardig gesprekspartner is ten opzichte van andere partijen. Martin Mulder geeft aan dat het daarbij wel belangrijk is dat bv. de grondbedrijf- en beleidsmedewerkers hun thuisbasis blijven houden, zodat de deskundigheidsbevordering nog plaatsvindt en mensen ook nog met andere specialisten kunnen communiceren. "Dat is echt een opgave, aan de ene kant integraler, aan de andere kant borging van het vak", aldus Martin Mulder.

**"DAT IS ECHT EEN OPGAVE,
AAN DE ENE KANT
INTEGRALER, AAN DE
ANDERE KANT DE BORGING
VAN HET VAK"**

Door een andere gemeente is aangegeven dat het van belang is om te investeren in medewerkers en het op het peil houden van de kwaliteit. In de gemeente Amsterdam wordt aangegeven dat men probeert jonge mensen binnen te houden. De deelname van het Ontwikkelingsbedrijf aan de traineepoule is dit jaar gestopt, maar ze willen daar volgend jaar wel weer aan mee doen. Wout van Hees geeft aan dat hij de deskundigheid van de organisatie zeer belangrijk vindt en dat dit niet afhankelijk mag zijn van financiën. "De professionaliteit kunnen blijven borgen en een goed opdrachtgever kunnen blijven. Ik zal er alles aan blijven doen om dat goed te kunnen blijven organiseren. Door toch binnen de organisatie ervoor te zorgen dat er niet getornd wordt aan het kwaliteitsniveau van de mensen die we in huis hebben en er niet met minder kwaliteit genoeg wordt genomen."

Helaas is dit in sommige gemeenten nu niet mogelijk vanwege de bezuinigingsopgave. Er is voor veel medewerkers onduidelijkheid over hun baan, hetgeen de sfeer in de organisaties niet ten goede komt. Men raakt intern gericht en is met zichzelf bezig. Deze situatie maakt het nog moeilijker om de beoogde cultuurverandering door te voeren. Er zal zo snel mogelijk duidelijkheid en rust in de organisaties moeten komen om überhaupt de nieuwe manier van samenwerken op te kunnen oppakken en de beoogde strategie en rol te kunnen vervullen. Tot die tijd zal men zich moeten richten op de positieve kleinschalige ontwikkelingen, die medewerkers realiseren door flexibel te opereren en samen te werken. Deze resultaten moeten gedeeld worden in de organisatie. Zij zetten mogelijk andere medewerkers in positieve zin aan tot het met de nieuwe werkwijze aan de slag gaan. Daarvan moet zoveel mogelijk gebruik van worden gemaakt. Koen Westhoff geeft aan dat er nog voldoende mooie uitdagingen liggen in gemeenten en dat er veel deskundigheid aanwezig is binnen de gemeenten. De uitdaging zal de komende jaren liggen in het vasthouden van deze mensen. Hij geeft aan dat de markt nu nog onvoldoende is aangetrokken om mensen te zien vertrekken, maar een oplossing is er ook nog niet om de deskundigheid te kunnen vasthouden.

4.6.5 POLITIEKE AANSTURING

De aansturing vanuit de ambtelijke organisatie in gebiedsontwikkelingen zal in de toekomst minder komen vanuit beleid, maar meer vanuit het gebied. Echter de sturing van het bestuur moet wel gewaarborgd blijven. Een belangrijke vraag is hoe de politiek met een meer gebiedsgerichte aanpak kan sturen en resultaten kan behalen.

De politieke aansturing is vaak vakgericht en op beleidsdossiers georiënteerd, via wethouders economische zaken, ruimtelijke ordening, stedenbouw en milieu. Er wordt aangegeven dat de politiek alleen maar kan sturen door het zo helder mogelijk formuleren van het programma. Een concreet programma waarbij wordt aangegeven wat er nodig is om het gebied te realiseren en waarop gestuurd kan worden, werkt volgens een aantal geïnterviewden het meest motiverend. De ambtelijke organisatie moet een helder programma op hoofdlijnen opstellen, waarin duidelijk wordt aangegeven aan welke projecten de gemeente zelf wil werken het komende jaar. Men geeft aan dat dit het meest tot de verbeelding spreekt en ervoor zorgt dat er voor deze projecten beschikbare middelen komen. Martin Mulder geeft aan dat programmatische aansturing belangrijk is. Hij geeft aan dat wethouders het liefst sturen op wat er wordt gebouwd en zichtbaar wordt in de stad. Het sturen op het programma maakt dat mogelijk. In Utrecht is er bij het vaststellen van het Stedelijk Dynamisch Masterplan intensief overleg geweest over waar de aantallen beoogde woningen zich in de stad bevinden. Ook is afgestemd hoeveel geld daarvoor nodig is om het te realiseren. Tevens is afgestemd in welke gebieden de gemeente zal gaan afwachten of er ontwikkelingen zullen plaatsvinden. Dit alles is op een heel concreet niveau gebeurd. “De meeste wethouders willen ook graag op dat heel concrete niveau acteren en veel minder vanuit algemene beleidspunten. Ze willen de werkelijkheid naar hun hand zetten”, zegt Martin Mulder.

Voor Zoetermeer en Rotterdam wordt door geïnterviewden de verwachting uitgesproken dat er minder op concrete resultaten gestuurd zal gaan worden door het bestuur. Voor Zoetermeer wordt aangegeven dat men verwacht dat er meer in termen van een leefbare wijk of een aantrekkelijk woongebied gestuurd zal gaan worden. “Het zoveel aantal woningen gerealiseerd hebben, dat soort doelstellingen, zie ik steeds minder”, zegt Patrick Verhoef. Ook de gemeenteraad vraagt momenteel niet waarom de aantallen niet worden gehaald. Waar de wethouder wel op wil worden aangesproken, is het feit of hij bepaalde doelstellingen dichterbij realisatie heeft gebracht en wat hij daarvoor heeft gedaan. Er wordt een voorbeeld geven dat er niet meer zal worden gestuurd op het aantal en het tijdstip waarop de beoogde galerijflats gesloopt zullen worden. Niemand wil zich daar meer aan verbinden. Maar de politiek wil kunnen aantonen dat er een dusdanige vooruitgang is geboekt, dat de wethouder deze kan claimen, kan aangeven dat men op de goede koers zit en kan aantonen welke middelen hij erin heeft gestoken.

Voor Rotterdam wordt aangegeven dat de wethouders niet meer op aantallen zullen kunnen sturen. “Je zal op een andere manier moeten laten zien wat de verwachtingen zijn ten aanzien van de resultaten”, zegt Koen Westhoff. Er wordt al een verandering geconstateerd. Er zijn geen kwantitatieve targets meer opgesteld. Men heeft bekeken wat belangrijk is voor de stad. In Rotterdam heeft het bestuur benoemd dat de stad aantrekkelijk moet zijn en blijven voor de hogere- en middeninkomens. Een ander speerpunt dat tot uiting moet komen is dat mensen met het gezin midden in de stad moeten kunnen wonen in tegenstelling tot veel andere steden. Rotterdam wil de aandacht met name richten op een woonklimaat waarin gezinnen goed kunnen aarden. Dat is een van de resultaten waar het bestuur zich op wil laten afrekenen. Nu is dit met name nog gekoppeld aan de portefeuille van de wethouder Wonen en Ruimtelijke Ordening. Momenteel is dat nog niet zodanig vertaald, dat elke wethouder een onderdeel heeft waar hij of zij trots op kan zijn. In Hart van Zuid heeft de gemeente al meer ervaring met het op een andere manier in de markt brengen van de gebiedsontwikkeling. Daar is commitment van alle wethouders zichtbaar. Het gaat om het omhoog trekken van dat gebied en het hele college is daarbij betrokken en er ook trots op. Ook tussen andere programma's wordt geschakeld door de wethouders en niet alleen vanuit de eigen portefeuille gestuurd. In Rotterdam is de stad per wethouder verdeeld en daarnaast heeft ook elke deelgemeente een eigen verantwoordelijke wethouder. Tussen deze twee politieke aansturinglijnen ziet men al een vermenging ontstaan. Er wordt nu ook geprobeerd op deelgemeenteniveau zo goed mogelijk de gebiedsprogramma's vorm te geven. Deze moeten worden opgebouwd uit de gebiedsvisies vanuit de deelgemeente en tevens corresponderen met de gebiedskenmerken in de deelgemeente of specifieke wijken daarin.

Door meerdere respondenten wordt aangegeven dat de komende jaren door de politiek vooral gestuurd zal gaan worden op financiën. Er kunnen veel ambities en doelen worden bepaald, maar als deze niet gefinancierd kunnen worden, dan zullen wethouders gedwongen moeten worden om keuzes te maken. Dit blijkt in verschillende gemeenten nog steeds lastig te zijn. In Amsterdam heeft in het kantorenssegment een behoorlijke wijziging in het programma plaatsgevonden, echter er zijn nog weinig keuzes gemaakt in de andere vastgoedsegmenten, zoals woningbouw. In Arnhem wordt aangegeven dat ondanks de multicriteria-analyse er toch flink op financiën gestuurd wordt door de politiek.

4.6.6 STURING IN TIJD EN GELD

TIJD

Door de meeste geïnterviewden wordt gesteld dat er pragmatisch met de factor tijd moet worden omgegaan. Als bepaalde projecten niet lopen en het valt de andere partijen niet te verwijten, dan heeft het weinig zin om druk uit te oefenen. Een half project wordt ook niet zomaar door andere partijen opgepakt. Ieder project is daarin anders en zal een eigen afweging moeten krijgen.

Er wordt door een respondent aangegeven dat mogelijk het particulier opdrachtgeverschap, waarbij de gemeente direct met de eindgebruiker aan tafel zit, kan zorgen voor betere sturing. Hierbij wordt opgemerkt dat de politiek hier dan wel duidelijk achter moet staan.

Voor Rotterdam wordt gesteld dat er meer naar eindbeelden gekeken zal gaan worden, zonder dat daar stedenbouwkundige plannen onder liggen. Het gaat om de beelden van wat de gemeente in een bepaald gebied gerealiseerd zou willen zien, wat daarvoor nodig is en wat het mogelijk maatschappelijk en financieel zal opbrengen. Het gaat daarbij om het kunnen aangeven waar het ontwikkelpotentieel ligt in het gebied. Er zijn verschillende wegen die daar naar toe leiden. De gemeente wil aangeven dat zij zich voor de komende vijf à tien jaar aan een bepaald gebied wil committeren, zodat dit duidelijkheid geeft aan andere partijen. Met die partijen zal bekeken moeten worden wie, hoe en in welk tempo een ontwikkeling kan realiseren. Het doel is dat al aan het begin van het proces met partijen wordt gesproken, als nog vele mogelijkheden open liggen. Terwijl de gemeente wel het vertrouwen kan geven dat zij voor die ontwikkeling zal gaan op basis van de beoogde doelstellingen.

FINANCIAL ENGINEERING

Zoals al besproken in de paragraaf over de politiek, zal de komende jaren meer gestuurd worden op financiën. Uit de gesprekken komen de volgende aandachtspunten naar voren. In de eerste plaats is door de gemeente Arnhem aangegeven dat het grondbedrijf weer het middel moet worden, waar het eigenlijk voor is bedoeld. Het grondbedrijf moet voorwaardenscheppend zijn en ingezet worden als middel om gebiedsontwikkelingen van de grond te trekken. Er wordt gesteld dat de gemeente goed moet weten welke gebieden zij wil aanpakken. De gemeente moet niet overal tegelijk mee bezig zijn. Yvonne van de Graaf geeft aan dat het grondbedrijf niet meer ‘misbruikt’ kan worden voor ander doelstellingen. “Gelet op de financiële situatie van het grondbedrijf is dit niet meer verantwoord”, zegt ze.

Ten tweede wordt in Amsterdam aangegeven dat er een systeemwijziging in de ruimtelijke sector zal plaatsvinden. De kredietcrisis heeft zwakke plekken in de systematiek en het beheer van het Vereveningsfonds zichtbaar gemaakt. Op basis van het advies van de commissie Wijntjes zal er in de toekomst gestuurd worden op kosten en opbrengsten, in plaats van het sturen op saldo. In de nieuwe aanpak worden de plankosten en opbrengsten los van elkaar geoptimaliseerd. Daarnaast worden de looptijden van de plannen verkort en grote plannen opgeknipt in kleine plannen om de risico's in het fonds te verkleinen (Gemeente Amsterdam, 2011). Ook is het doel meer ondernemerschap bij de planeigenaren en fondsbeheerders te leggen. Het Ontwikkelingsbedrijf heeft een andere positie gekregen in de gebiedsontwikkeling in Amsterdam en zal meer regie gaan voeren. “Vroeger was het zo dat de projectbureaus hun eigen dingen konden doen zonder te kijken naar wat dat betekent voor de stad als geheel, maar dat is nu niet meer zo”, zegt Cis Apeldoorn.

Ten derde wordt bij de meeste gemeenten gesproken over een grotere aandacht voor het factureren van de gemeentelijke plankosten. Omdat dit al uitgebreid is besproken in paragraaf 4.5.5 zal hier niet nogmaals op worden ingegaan.

4.6.7 SAMENWERKING IN STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

SAMENWERKINGSMOGELIJKHEDEN

Voor de nieuwe vorm van samenwerken met marktpartijen zijn verschillende begrippen in omloop. In Rotterdam wordt gesproken over ‘publiek ontwikkelen’, in Arnhem over ‘ontwikkelen beheren’, in Utrecht over het begrip ‘regisseur’ en in Amersfoort over de ‘regiegemeente’. Ondanks de verschillende termen zijn de gedachten over de nieuwe manier van samenwerken niet zo verschillend.

Met ontwikkelend beheer wordt bedoeld, dat de gemeente gebiedsregisseur wordt. De gemeente gaat daarmee niet zozeer de projecten zelf trekken, maar ervoor zorgen dat andere partijen in een gebied wel kleine ontwikkelingen gaan doen, waardoor het gebied zijn opwaardering krijgt. Daarmee zal de nadruk veel minder op de grondexploitaties komen te liggen dan nu nog vaak het geval is. De wijzigingen die nodig zijn om deze omslag te maken en de nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling mogelijk te maken, moeten nog worden doorgevoerd in de gemeente Arnhem (o.a. het maken van plannen overlaten aan de marktpartijen). De gemeente wil de marktpartijen meer vrijheid geven. Wel wordt aangegeven dat de marktpartijen momenteel zeer terughoudend zijn, vanwege de financieringsproblemen bij projecten. De vraag is wie de risico's op zich gaat nemen, want ook de corporaties en beleggers zijn daar nu mee aan het worstelen. Er wordt gesteld dat vanwege het gebrek aan risicodragende partijen veel minder grote projecten meer zullen plaatsvinden.

In Utrecht wordt gesproken over de regisserende overheid. Dat betekent dat de gemeente niet meer alles zal gaan verwerven, maar duidelijke keuzes zal gaan maken. Dat houdt ook in dat de gemeente de middelen zodanig moet verzamelen dat er op die plek in de stad waar de gemeente woningbouw wenst, ook alle krachten ingezet kunnen worden. Dit in de hoop dat daar een vliegwieleffect vanuit gaat. De gemeente Utrecht gaat zich richten op de plekken met de onrendabele toppen. In de kansrijke delen laat de gemeente de ontwikkelingen over aan de markt. Wel wordt aangegeven dat er een spanning zal ontstaan tussen de faciliterende rol en het vasthouden aan de gemaakte keuzes. De ruimtelijke ambities voor de toekomst nemen af, er moet nu veel strategisch geopereerd worden. Er moet worden nagedacht over nieuwe oplossingen, die de gewenste ambities combineren met de mogelijkheden in de markt.

Met publiek ontwikkelen wordt in Rotterdam de coproductie, de PPS en een direct veelstemmige representatie van maatschappelijke voorkeuren bedoeld. Het doel is ook hier optimaal samen te werken met corporaties en marktpartijen om publieke en private belangen te verenigen. Rotterdam wil in de gebieden investeren waar de grootste spin-off te verwachten valt. De aandacht zal uitgaan naar de behoeften en wensen van de burgers en ondernemers die er wonen en werken of zich willen vestigen. De gemeente zal aangeven in welke gebieden in de stad zij de meeste potentie en toegevoegde waarde ziet op basis van haar kennis van het gebied. Dit moet marktpartijen verleiden om te investeren in de stad. Tevens wordt zo aangegeven in welke gebieden er rendement ligt voor partijen.

Door de gemeenten Amersfoort en Den Haag wordt aangegeven dat de gemeente af moet van de illusie dat ze kan sturen. Dit wordt gezien vanuit de traditionele gedachte, wie betaalt die bepaalt. “Als je zelf de middelen niet hebt, kun je ook niet onbeperkt sturen. Je kunt niet sturen en vervolgens iemand anders laten betalen. Dus je zult moeten samenwerken. Daarmee zul je heel kritisch moeten zijn welke ambities je hebt en of ze perse nodig zijn en of ze echt helpen”, zegt Nico Kamphorst. Er wordt tevens aangegeven dat als de gemeente meer loslaat en dat op een goede manier doet, er misschien wel betere resultaten worden bereikt. Daarvoor moet gebruik worden gemaakt van de kennis en kunde van anderen. Nils Royer geeft aan dat de marktpartijen ook begrijpen dat het geld op is en niet alles meer betaald wordt. “Marktpartijen zien daardoor ook weer kansen, omdat ze minder aan de leiband van de gemeentelijke beleidsmakers lopen en meer kansen krijgen”. Ook worden partijen gedwongen tot creativiteit.

Vroeger lag de aandacht op geld verdienen, maar dat lukt niet meer tenzij partijen vindingrijk en creatief zijn. Nils Royer geeft nog als voorbeeld dat ontwikkelaars en beleggers samen de kar gaan trekken en wel zien wie ze in het kielzog meenemen. Dat is goed voor de risicospreiding en maakt de haalbaarheid van de projecten groter.

In de gemeente Amsterdam wordt aangegeven dat er meer naar eindgebruikers moet worden gekeken. Men wil veel meer gedifferentieerd naar de vraag kijken en daarvoor de juiste producten bieden. Een voorbeeld is het particulier opdrachtgeverschap. De gemeente gaat beginnen om 1.000 kavels op de markt te brengen. Dit is nieuw voor de gemeente Amsterdam, want er is nog weinig ervaring met het particulier opdrachtgeverschap. Men is benieuwd hoe dat gaat lopen. Daarnaast zal de gemeente veel gericht in gesprek gaan met corporaties en beleggers over de investeringskeuzes voor het komend jaar. De vraag zal gesteld worden waar zij zouden willen investeren en wat er dan wordt verwacht van de gemeente.

In Zoetermeer wordt aangegeven dat de gemeente voornamelijk het vermogen gaat ontwikkelen om binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, gezien de complexiteit en deskundigheid die daarbij hoort, te entameren en af te maken. Ook het vermogen om daarover te kunnen communiceren en draagvlak te verwerven moet worden ontwikkeld. Er wordt onderbouwd dat de gemeente niet, zoals andere gemeenten, veel minder diepgaande relaties heeft met het Rijk en provincies. De opgaven kwamen veelal zondermeer van het Rijk met de bijbehorende middelen zonder dat daarvoor eerst een netwerk diende te worden opgebouwd. Voor de gemeente Zoetermeer is thans zaak de opgaven van de gemeente onder de aandacht te brengen en daarmee legitimiteit en toewijding te verkrijgen. “Het vermogen om de problematiek of wens onder de aandacht te brengen bij het Rijk is geheel nieuw voor Zoetermeer”, stelt Patrick Verhoef. De gemeente zal het vermogen om als speler in het netwerk te fungeren om daarmee subsidies (o.a. Europees) binnen te halen of de interesse van marktpartijen te wekken, moeten vergroten. Men wil zich ten opzichte van de huidige werkwijze nadrukkelijker op de zachte sturingsmiddelen gaan focussen.

NIEUWE INITIATIEVEN OM ONTWIKKELING DOOR ANDERE PARTIJEN TE STIMULEREN

Een aantal gemeenten heeft initiatieven ontplooid om de nieuwe manier van samenwerking met andere partijen te stimuleren. De naar mijn mening meest interessante ontwikkelingen zullen hier worden beschreven.

Ten eerste heeft de gemeente Utrecht in mei 2011 een Stedelijke Dynamisch Masterplan opgesteld (Gemeente Utrecht, 2011). Bij het kiezen van de positie van de gemeente in een gebiedsontwikkeling is onderscheid gemaakt in de volgende drie basisprincipes: faciliteren, acteren en regisseren. Per principe is toegelicht wat wel en wat niet van de gemeente verwacht kan worden. Tevens is voor elk project in de stad aangegeven welke rol de gemeente inneemt. Daarmee wordt voor marktpartijen, investeerders, bewoners en bedrijven duidelijk op welke projecten en gebieden de gemeente strategisch zal inzetten, wat duidelijkheid en zekerheid geeft aan alle partijen.

Ten tweede wordt door de gemeente Rotterdam gewerkt aan mogelijkheden om te sturen op waardeontwikkeling in gebieden. Op basis van een recent onderzoek (Braun, e. a., 2011) wordt gezocht naar effectieve ontwikkelstrategieën in gebieden en hoe de gemeente daarop kan sturen. In de gemeente worden momenteel de gebiedsprogramma's samen met de deelgemeenten opgesteld. Men wil proberen de komende tijd de potentie van een aantal gebieden te benoemen en aan te geven waar de gemeente een leidende rol in zal hebben en welke dekkingsmogelijkheden de gemeente heeft. Het doel is de toegevoegde waardeontwikkeling te kunnen uitdrukken op de langere termijn, zowel de financiële- als de maatschappelijke waardeontwikkeling, en daarmee te proberen particuliere investeringen op gang te brengen.

Ten derde heeft de gemeente Amsterdam onlangs een overzicht gemaakt van alle braakliggende terreinen in de stad en deze op een website geplaatst. Iedereen die een aardig idee heeft voor een ontwikkeling, wordt uitgedaagd om daarmee aan de slag te gaan.

Ten vierde heeft de gemeente Den Haag opdracht gegeven om een overzicht te maken van alle plannen die door de gemeenten in de ijskast zijn gezet. Hiermee wordt beoogd aan te geven waar ontwikkelingsmogelijkheden liggen voor marktpartijen.

4.7 REGIEROLLEN EN ONTWIKKELINGSMIDDELEN IN DE PRAKTIJK

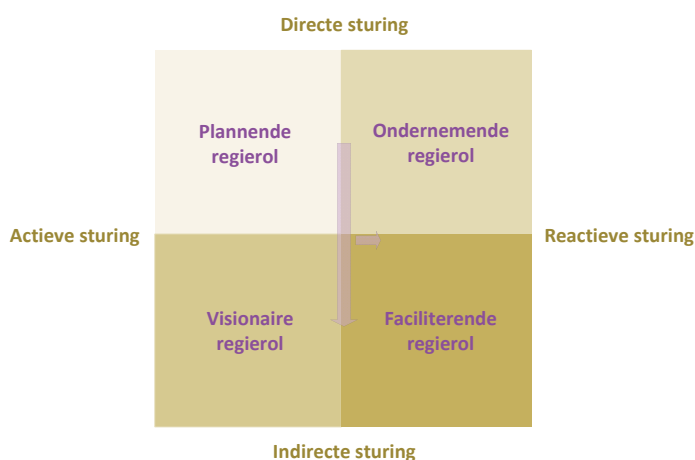
Zoals aangegeven richt een onderdeel van het praktijkonderzoek zich op het onderzoeken van een aantal theoretische uitgangspunten uit het literatuuronderzoek. Het doel is om te onderzoeken of en zo ja, welke gedefinieerde regierollen en middelen uit de theorie in de praktijk relevant worden geacht. Met betrekking tot de theorie uit de eerdere hoofdstukken is tijdens de interviews aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- Het regiemodel met daarin de vier gedefinieerde vormen van sturing (4.7.1);
- Het belang van rolvastheid van de gemeente in stedelijke gebiedsontwikkeling (4.7.2);
- De rol van de gemeenten in Nederland ten opzichte van het buitenland (4.7.3);
- Het belang van de ontwikkelingsmiddelen voor de gemeentelijke organisatie (4.7.4).

In de volgende paragrafen zullen deze onderwerpen achter elkaar worden behandeld.

4.7.1 REGIEMODEL

Met alle geïnterviewden is het regiemodel met de 4 regierollen uit hoofdstuk 3 besproken. Het doel is om te onderzoeken of in de gemeentelijke praktijk deze rollen worden herkend. Mocht dit het geval zijn, dan is vervolgens gevraagd of er een verschuiving in de regierol van de gemeente gesignaleerd wordt en zo ja, welke verschuiving. Het model is eerst kort toegelicht door de onderzoeker. De geïnterviewden hadden geen moeite met het interpreteren van het regiemodel. De eerste reactie van de meerderheid van de respondenten was dat zij zich konden vinden in de rollen in het kwadrant en daar ook een beeld bij hadden.



FIGUUR 4.2: VERSCHUIVING IN REGIEROLLEN VAN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE VOLGENS GEÏNTERVIEWDEN

Een constatering die breed onderschreven wordt is dat er een verschuiving plaatsvindt van directe naar indirecte sturing (zie figuur 4.2 (van licht naar donker)). Tot voor kort werd door de gemeenten duidelijk vanuit de bovenkant van het model gestuurd. Meerdere directeuren geven aan dat de ondernemende rol los gelaten zal worden, omdat de gemeente dat niet meer kan betalen en de risico's niet meer kan lopen. Wel wordt door Koen Westhoff opgemerkt dat de ondernemende rol ook kan inhouden dat het vastgoed van de gemeente wordt ingezet in gebiedsontwikkeling. Het vastgoed kan ingezet worden en op de langere termijn rendement opleveren of ontwikkelingen op gang brengen. Daarnaast wordt gesteld dat de plannende regierol ook terrein aan het verliezen is. “De plannende regierol heeft er altijd wel een beetje ingezeten”, zegt Nils Royer, “maar ook daar moet je bescheiden in zijn, want alles wat je bedenkt op voorhand kost geld.” Door een respondent wordt de plannende regierol ook gezien als regels stellen in termen van reguleren en dereguleren.

Er wordt wisselend aangegeven of er de afgelopen jaren vooral vanuit een plannende of ondernemende regierol is gestuurd in stedelijke gebiedsontwikkeling. Wout van Hees merkt terecht op dat dit onderscheid niet altijd even duidelijk is te maken. Vaak ontstaat het beeld dat veel ontwikkelingen zijn gepland, maar die zijn ondernemend tot stand gekomen. Er zijn genoeg ontwikkelingen te benoemen die een gemeente zijn overkomen of zijn opgelegd door het Rijk, die men vervolgens heeft gepland en met een ondernemende regierol heeft ontwikkeld.

Alle geïnterviewden zijn zich ervan bewust dat de gemeente een bescheidenere positie gaat innemen aan de onderkant van het regiemodel. Bij de visionaire regierol gaat men er vanuit dat er richting wordt gegeven, een koers wordt bepaald welke kant het op moet en bepaald wordt welke ontwikkelingen goed of niet goed zijn voor de stad. De visionaire regierol vraagt meer om een eigen beeld en een zekere onafhankelijkheid. Wel wordt aangegeven dat deze rol kleiner zal worden. Bij een faciliterende rol stelt men zich voor dat er meer vanuit de markt wordt aangegeven wat er gebeurt en dat de gemeente ondersteunt en begeleidt. De faciliterende regierol vraagt om meer inlevingsvermogen. Ook wordt door een respondent gesteld dat, gezien de rol die de gemeente aan ontwikkelaars wil geven (hun eigen plannen laten maken) de regierol van de gemeente verschuift naar een meer indirecte sturing. Door meerdere directeuren wordt bij het benoemen van de verschuiving wel meteen opgemerkt dat dit niet betekent dat af en toe niet ook de plannende en ondernemende regierol opgepakt zal worden. “Gemeenten doen er goed aan om investeringen zo in te richten, dat ze daarmee spin-off effecten creëren. Meer dan ooit komt het er op aan dat de gemeente particuliere investeringen op gang brengt. Dat kan alleen als de gemeente duidelijke beleidskaders schept en beleidsinstrumenten als grond en regels gunstig worden ingezet om investeringscondities te scheppen”, zegt Koen Westhoff.

Vervolgens is aan de geïnterviewden gevraagd of ook op de proceskant van het regiemodel een tendens merkbaar is. Hier bleek bij de overgrote meerderheid geen tendens in een bepaalde richting te bestaan. Sterker nog, de meeste beamen dat beide vormen van sturing van belang blijven. De twee rollen staan met elkaar in relatie. Adriaan Visser geeft daarover aan dat uit het model kan worden opgemaakt dat als een gemeente bijvoorbeeld reactief en indirect stuurt, het lijkt alsof de gemeente alleen maar andere partijen helpt. Er ligt echter wel altijd een stadsvisie boven, waarin wordt aangegeven wat voor soort stad de gemeente wil zijn. Verschillende directeuren geven aan dat op sommige plekken de markt prima een ontwikkeling kan oppakken. Daar ligt echter wel een structuurvisie achter, zonder dat de gemeente actief stuurt. De visionaire rol wordt door de directeuren dus vooral gezien als het sturen op hoofdlijnen, via structuurvisie of stadsvisie. Niet zozeer als de visievorming voor een bepaald gebied.

Daarnaast merken bijna alle directeuren op dat de sturing in het proces ook sterk afhankelijk is van de opgave in het gebied. “Op bepaalde plekken heeft de gemeente een visionaire rol nodig, terwijl ze op andere plekken juist een faciliterende rol moet hebben”, zegt Yvonne van der Graaf. Gebieden zoals krachtwijken en binnenstedelijke herstructureringsopgaven zijn complex door de vele belangen en betrokkenen en vereisen een visie van de gemeente. Ook kan het belang dat aan een bepaalde ontwikkeling wordt gehecht ervoor zorgen dat er actief wordt gestuurd en niet wordt afgewacht of een partij het gaat oppakken.

Nico Kamphorst omschrijft de relatie tussen actief en reactief als volgt. Op hoofdlijnen zal de gemeente actief blijven in de ruimtelijke ordening. Maar voor een deel moet ook meer ruimte geboden worden aan andere partijen om met initiatieven te kunnen komen. Van te voren alles vastleggen, zal niet meer worden geaccepteerd. De marktpartij heeft ruimte nodig om überhaupt in deze markt iets voor elkaar te krijgen. We gaan van een aanbod- naar een vraagmarkt. De vraag is natuurlijk hoeveel ruimte de gemeente wil geven. Het geven van ruimte staat op gespannen voet met de ruimtelijke kwaliteitambities op allerlei andere vlakken. Die kwaliteitsambities kosten echter geld. “De vraag is of je nog wel zoveel regels nodig hebt, omdat de markt wel bepaalt of ze het wil kopen of niet. Ik denk dat je een aantal kaders moet plaatsen bij waar je ruimte wilt laten, zodat je reactief kunt worden. Als er dan slecht werk wordt geleverd, moet je kunnen zeggen dat die partij de stad niet meer inkomt”, aldus Nico Kamphorst.

Van alle gemeenten wordt alleen in Amsterdam aangegeven juist een verschuiving te zien van een actieve naar reactieve sturing. Er wordt gesteld dat het OGA nog steeds aan de actieve sturingskant zit, maar dat een verschuiving merkbaar is naar een meer reactieve sturingsvorm (vooral naar de ondernemende regierol). De gemeente zal meer ondernemend of faciliterend moeten reageren op de dingen die gebeuren in de stad. De verschuiving van direct naar indirect sturen is niet zichtbaar in Amsterdam.

Ten slotte is gesteld dat de plannende en ondernemende regierollen de meest eenduidige en de makkelijkste vormen zijn. “Het gaat ergens over, je hebt regels of geld. “De visionaire rol en faciliterende rol is moeilijk en vraag ook meer van mensen. Dat geeft meer onzekerheid”, stelt Nico Kamphorst. “Bij die rollen hoort ook een ander type organisatie, minder groot en bureaucratisch en flexibeler”. Hier ligt dus een uitdaging voor de gemeentelijke organisaties.

4.7.2 ROLVASTHEID

Aansluitend aan de vorige vraag is aan de geïnterviewden gevraagd hoe belangrijk zij rolvastheid voor de gemeente in stedelijke gebiedsontwikkeling vinden. Daaruit komen twee belangrijke standpunten naar voren, die gedeeld worden door de meeste respondenten. Enerzijds wordt aangegeven dat het kiezen voor een bepaalde rol op gemeentelijk niveau niet belangrijk wordt geacht en er juist gevarieerd moet worden in rollen. Anderzijds wordt aangegeven dat de gemeente wel veel duidelijke keuzes in haar rol moet en zal gaan maken per gebiedsontwikkeling.

Aangegeven wordt dat in sommige wijken, zoals herstructureringswijken of krachtwijken, de gemeente actief en vasthoudend moet acteren. Daar ziet men ook de resultaten van. Het krachtwijkenbeleid is veel bekritiseerd, maar er wordt gesteld dat het nu veel beter gaat met deze wijken dan een aantal jaren geleden. Dat heeft met actief overheidsingrijpen te maken. De gemeente moet ervoor zorgen dat er duidelijke keuzes gemaakt moeten worden. Sommige wijken kunnen prima af met een faciliterende rol. Gemeenten moeten niet de inzet en middelen gelijk gaan verdelen tussen de gebieden en projecten.

Enige directeuren geven aan dat het sociaal wenselijk antwoord is dat de overheid rolvast moet zijn om de markt vertrouwen te geven in de overheid en omdat de overheid voorspelbaar moet zijn. “Maar als voorspelbaarheid en betrouwbaarheid ten koste gaan van de ruimtelijke kwaliteit van een gebied, dan gaat de kwaliteit van het gebied voor. Op het moment dat ik onvoorspelbaar, irrationeel moet zijn om het beste resultaat te krijgen zal ik dat altijd doen”, stelt Nico Kamphorst. Er wordt dus gesteld dat het gaat om de kwaliteit voor de stad. Als voorspelbaarheid en betrouwbaarheid het beste resultaat opleveren, moet de gemeente dergelijk gedrag vertonen. Als het beste resultaat geleverd wordt bij irrationeel en wispelturig gedrag, dan moet de gemeente dat gedrag vertonen. Er wordt gesteld dat de gemeente daar pragmatisch in moet handelen.

Ook de politiek wordt als belangrijke invloedsfactor genoemd waarom rolvastheid niet altijd een keuze van de organisatie hoeft te zijn. De politieke samenstelling binnen de gemeente en de betrokken bestuurder zijn ook sterk bepalend voor de rolkeuze. Een voorbeeld: als de organisatie bijvoorbeeld een visionaire rol op zich wil nemen, maar de bestuurder heeft die drive niet, dan gaat het op die wijze niet lukken. Aan de andere kant kan er ook verder worden gekomen als een bestuurder ergens voor staat en gaat. Dan zou die duidelijke gebiedssturing helemaal niet nodig zijn. De gemeentelijke organisatie is dus sterk afhankelijk van de politieke context waarin geopereerd moet worden en hoe het krachtenveld tussen de bestuurders ligt.

Er klinkt een sterk geluid door dat men zichzelf niet in een bepaalde rol wil laten plaatsen. Het instrumentarium en de strategie moeten steeds worden aanpast aan de mensen, de omgeving en het tijdsbeeld waarin de gemeente actief is. Er wordt altijd vanuit gegaan dat daaraan een visie ten grondslag ligt over wat men met de stad wil. Afhankelijk van de bestuurder en de organisatiecultuur wordt gekeken welke rol het beste past om inderdaad datgene uitgevoerd te krijgen wat in hoofdlijnen is vastgesteld. Ook wordt genoemd dat het materiële bezit, de risico's die de gemeente wil lopen, het rendement dat wordt gezien, het draagvlak voor de gebiedsontwikkeling en de mogelijkheden van de gemeente om dit te organiseren van invloed zijn op de rolkeuze. De situatie en de mensen bepalen of er dan weer van de ene rol en dan weer van de andere rol gebruik wordt gemaakt.

Ook wordt aangegeven dat rolvastheid niet hoeft te betekenen dat de gemeente niet flexibel kan zijn in de rolinvulling. Cis Apeldoorn geeft aan geen aanhanger van de chaostheorie te zijn, maar wel van de complexiteittheorie. Rolvastheid betekent niet dat er voor de komende 10 jaar wordt vastgelegd wat de gemeente gaat doen. Wel kan het doel en eindresultaat worden benoemd en binnen welke bandbreedte dat dient te gebeuren. Cis Apeldoorn zegt: "Volgens mij krijg je steeds vaker dat je met elkaar moet afspreken hoe vaak je al dan niet iets bij wilt stellen en wat dat voor de ander betekent. Dat vind ik ook vastheid". Er wordt aangegeven dat nu vaak de uitgangspunten elk jaar opnieuw worden herijkt. "De rolvastheid die kun je volgens mij wel regelen door van te voren af te spreken waar je je wel of niet mee gaat bemoeien. Rolvastheid kan dus betekenen dat we ons met elke dakgoot bemoeien, de consequentie daarvan is wel dat niemand meer wil investeren. Of dan moet je er ook voor betalen", zegt Cis Apeldoorn.

Wel wordt opgemerkt dat rollen en de bijbehorende verantwoordelijkheden belangrijk worden gevonden. Wout van Hees merkt op dat de overheid slecht is in het beschrijven en implementeren van rollen en daar verantwoordelijkheden bij te leggen. Hij geeft aan dat gemeenten daar te weinig aandacht voor hebben. "We gaan nu veel bewuster de strategie kiezen. Waar we vroeger zeiden we dat we één strategie hadden, of te wel het actief grondbeleid, gaan we dat veel meer loslaten om afhankelijk van de opgave, de positie en op basis van wat we willen en kunnen in zo'n gebiedsontwikkeling, de strategie te bepalen", zegt Patrick Verhoef. Dit zal daarom een diffuus beeld opleveren. De gemeente dient echter wel haar afspraak in een bepaalde rol na te komen en mag hier ook op worden afgerekend. De gemeente moet in staat zijn om de gekozen rol geloofwaardig vorm te geven van gemeenteraad tot ambtenaar. Het zal heel complex zijn voor een gemeente om die rol geloofwaardig in te vullen. Als voorbeeld noemt Patrick Verhoef: "Het niet stiekem, als je ondernemend bent, toch met blauwdrukken komen en aan de voorkant willen sturen". Dan moet het ook worden overgelaten aan de marktpartijen.

Binnen een rol moet de gemeente geloofwaardig kunnen opereren. Dat vergt in een project een hele duidelijke strategie en rolinvulling en de vastheid daarvan. Het per gebied een expliciete rolkeuze maken. Het feit dat deze keuzes zeer verschillend kunnen worden ingevuld, heeft consequenties voor de organisatie. Meerdere respondenten beamen dat het voor de organisatie complex is om te kunnen omgaan met de variatie in rollen. De organisatie en gemeenteraad moeten beseffen dat er steeds over een andere boeg gestuurd kan worden. Het is voor de organisatie van belang dat zij mensen in dienst heeft die al deze rollen aankunnen. Patrick Verhoef geeft aan: "Medewerkers die zich er bewust van zijn: in dit project zit ik klassiek te onderhandelen en in een ander project moet ik meer mijn visie uitdragen voor beweging". Ook is opgemerkt dat bij elke rol verschillende type mensen horen.

4.7.3 ROL GEMEENTEN IN NEDERLAND TEN OPZICHTE VAN BUITENLAND

In de theorie van hoofdstuk 3 is ook gesproken over de rol van de Nederlandse overheid ten opzichte van buitenlandse overheden. Verschillende onderzoeken geven aan dat het in Nederland telkens weer een verrassing is voor welke rol de overheid kiest en dat dit voor onduidelijkheid en onzekerheid zorgt bij alle partijen. In het buitenland is de overheid veel rolvaster en neemt veel minder risico's. Er wordt in onderzoeken aanbevolen dat de mogelijke rollen van de verschillende Nederlandse overheidslagen ten aanzien van gebiedsontwikkelingen opnieuw, eenduidig en meer dwingend zouden moeten worden gedefinieerd. Aan de directeuren is gevraagd hoe zij tegen deze opvatting aan kijken.

De geïnterviewden zijn het eensgezind niet eens met deze aanbevelingen. Een aantal respondenten geeft aan in het buitenland al verschillende bijeenkomsten over dit ontwerp te hebben bijgewoond. Echter dit heeft niet geleid tot een aanpassing van het standpunt hierover. Daarvoor wordt een aantal argumenten aangedragen.

In de eerst plaats wordt door een aantal directeuren gesteld dat dit in ons politieke systeem onmogelijk is. Gesteld wordt dat in de meeste Europese landen er relatief minder inspraak mogelijk is. Er wordt aangegeven dat in het buitenland afspraken worden gemaakt hoe een gebied te ontwikkelen, wie het gaat doen en hoe het gefinancierd gaat worden. Daardoor kan in het buitenland in twee jaar tijd een nieuwe wijk gebouwd zijn. In Nederland is dat

ondenkbaar, zo wordt gesteld. Als men het al zou willen, op die manier werkt het hier niet. “De gemeente heeft inspraakprocedures en bodemprocedures. Als dat aan de voorkant niet goed wordt gedaan, bent je zo een paar jaar verder”, aldus Nils Royer. Er wordt gezegd dat Nederland niet te vergelijken is met het buitenland.

De politiek kan afhankelijk van maatschappelijke ontwikkelingen van strategie of rol wisselen. Yvonne van de Graaf geeft aan bij het project Rijnboog in Arnhem meegemaakt te hebben, dat net voor de verkiezingen alle partijen akkoord waren met de ontwikkeling, maar na de politieke wissel het project nieuwe kaders heeft gekregen. Die wisselende strategie en rol van de gemeente kan soms voor onduidelijkheid zorgen en/of onzekerheid met zich mee brengen. Echter de politieke invloed is uiteindelijk een weerspiegeling van de wensen van de burgers. Afhankelijk van de maatschappelijke ontwikkelingen kunnen die wensen en doelen veranderen en per ontwikkeling verschillend zijn. In de Nederlandse consensuscultuur zal de politiek, en daarmee de burger, altijd een belangrijke invloed hebben op het proces van gebiedsontwikkeling en ook in het bepalen van de gemeentelijke rol. Deze invloed valt niet uit te sluiten. De aanbeveling om als gemeente een duidelijkere, vaste rol te hebben wordt als een schijntegenstelling ervaren. Wel moet de gemeente de uiteindelijke afspraken die worden gemaakt nakomen. Als dat niet gebeurt dan wordt de overheid inderdaad ongeloofwaardig en is het advies uit het buitenland correct. Maar ook hierbij geldt dat niet alles zo strak in afspraken moet worden vastgelegd zoals in het buitenland gebeurt.

Ten tweede overheerst ten aanzien van de aanpak in het buitenland bij menig respondent het beeld dat de afgelopen decennia in Nederland een heleboel moois is gemaakt en goed is gegaan. Er wordt gesteld dat als de gemeenten het zo slecht hadden gedaan, dan zou de samenleving nu met ‘lelijke’ en slecht functionerende steden zitten en dat is niet het geval. Koen Westhoff geeft aan dat Nederland het enige land is met gemeentelijke grondbedrijven. Ontwikkelingen in het buitenland zijn op een andere manier tot stand zijn gekomen. De gemeenten hebben veel projecten ontwikkeld, die ook aan marktpartijen overgelaten hadden kunnen worden. De andere kant is dat gemeenten ook veel hebben kunnen sturen en invulling hebben gegeven aan maatschappelijke behoeften. Ook heeft de gemeente daardoor ontwikkelingen sneller kunnen realiseren. De directeuren geven aan dat in vergelijking met de andere landen de Nederlandse werkwijze in de steden vaak tot goede leefmilieus heeft geleid.

Ten derde wordt aangegeven dat het niet risicodragend participeren niet altijd een consequentie zou hoeven te zijn. Er wordt gesteld dat er natuurlijk wel nagedacht moet worden over een nieuwe strategie en rol. Maar de overheid is en blijft een relevante factor naar burgers, inwoners en gebruikers toe om ook hen een rol te geven en ervoor te zorgen dat dit betrouwbaar gebeurt. Dat is de kracht die gemeenten moeten vasthouden, zonder dat alles wordt voorgeschreven, zelf wordt gedaan of dat dit financieel bijdragen betekent. “Ik denk dat het een zoektocht is. Het zal zondermeer anders worden. Echter het alleen nog maar voorschrijven via bestemmingsplannen kan, maar dan moeten we ook de consequentie op de koop toe nemen dat we minder invloed hebben en langer moeten wachten op wat ons voor ogen staat. Dat durven we ons nu nog niet te permitteren, omdat we anders maatschappelijk onverantwoord bezig zijn als mensen ‘er doorheen zakken’. Dat durven we niet in Nederland.” Aldus Koen Westhoff.

Menig respondent geeft aan dat er veel binnenstedelijke ontwikkelingen zijn, die meer kosten dan ze opbrengen en niet door de markt worden opgepakt, maar wel noodzakelijk zijn voor de stad en haar ontwikkeling. De gemeente zal hierin het voortouw willen blijven nemen en ook risicodragend blijven participeren. Het is niet de Nederlandse cultuur om maar te accepteren dat bepaalde gebieden verslechteren. Alleen: er moeten duidelijke keuzes gemaakt worden waarin wordt geïnvesteerd omdat er minder middelen voor aanwezig zijn.

Tenslotte is opgemerkt dat in het buitenland geheel andere wet- en regelgeving bestaat in de ruimtelijke ordening, waardoor een vergelijking tussen landen erg moeilijk te maken is. Bijvoorbeeld Europese aanbestedingsregels en luchtkwaliteitsnormen worden alleen in Nederland zo streng toegepast.

4.7.4 ONTWIKKELINGSMIDDELEN

In het literatuuronderzoek zijn een achttal sturingsmiddelen gedefinieerd voor het managen van stedelijke gebiedsontwikkelingen. Deze middelen zijn aan de geïnterviewden voorgelegd met de vraag te benoemen welke middelen zij de komende jaren het belangrijkste vinden in de stedelijke gebiedsontwikkelingen.

DESKUNDIGHEID EN KENNIS

Deskundigheid en kennis zijn door de meeste geïnterviewden benoemd als de belangrijkste middelen voor de toekomst. Deskundigheid wordt gezien als bron om te sparren, om te reageren, om verbanden aan te geven. De kunde van het toegankelijk maken en daarmee voorwaarde scheppend te zijn, zodat toch mogelijkheden gerealiseerd kunnen worden, is daarbij van belang. “Via deskundigheid kunnen we bepaalde trajecten versnellen en sec met informatie niet. Niet de informatie zelf is leidend, maar het kunnen interpreteren van de informatie. Hoogwaardige deskundigheid bieden, waarmee de processen sneller doorlopen kunnen worden”, zegt Yvonne van der Graaf.

Ook is genoemd het omgaan met belangen. In gebiedsontwikkelingen wordt die deskundigheid nog belangrijker geacht. Daarnaast maakt deskundigheid de inzet van alle andere middelen efficiënter en daarmee beter betaalbaar.

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat kennis wel belangrijk is, maar minder belangrijk dan deskundigheid. Er wordt aangegeven dat marktkennis, geschiedenis, geografie en het gebruik van een gebied ook door externen onderzocht kan worden. Vooral het goed interpreteren van de informatie, of te wel de deskundigheid is voor de gemeente van groot belang.

Echter niet iedereen is het hiermee eens. De gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Amersfoort zijn van mening dat kennis ten grondslag ligt aan de andere zaken. Alle drie de gemeenten geven aan al veel deskundigheid in huis te hebben. In Amsterdam wordt gesteld dat het vooral belangrijk is dat de gemeente de juiste informatie aan partijen geeft. Informatie waar mensen wat mee kunnen. Het voorbeeld dat gegeven wordt is de particulier die een huis wil bouwen. Die weet zelf prima wat zijn of haar wensen zijn. De gemeenten moet dan faciliteren door aan te geven waar de kavel precies ligt, wat er volgens het bestemmingsplan kan en hoe de mensen verder kunnen handelen. In de gemeente Rotterdam wordt aangegeven dat juist de kennis over het gebied, de mensen en de bedrijven belangrijk is om de toegevoegde waarde van een gebied te kunnen waarderen. De gemeente is het ijkpunt voor alle informatie, die relevant is voor de hele projectomgeving. De gemeente moet die informatie beschikbaar stellen aan derden. Deze informatie is ook van belang om verschillende ontwikkelingsscenario's te kunnen opstellen voor gebieden om toch de private investeringen binnen te krijgen. Daarnaast wil de gemeente Rotterdam bovenal de gemeentelijke kennis over de waarde van functies en over de waardeontwikkeling bij verandering van functies inzetten in stedelijke gebiedsontwikkeling.

BEZITTINGEN EN FINANCIËN

Over het inzetten van financiën wordt tweeledig gedacht. Aan de ene kant wordt aangegeven dat de gemeente minder financiën beschikbaar zal hebben de komende jaren, maar dat aan de andere kant er daarom veel op gestuurd gaat worden. Het zelf kunnen inzetten van die middelen wordt moeilijker. Dat neemt niet weg dat de meeste gemeenten aangeven in de geprioriteerde projecten nog wel financieel te zullen investeren. Op het moment dat een gebied daar niet ondervalt, zal moeten worden bekeken of inzet van de andere middelen ook voor realisatie kan zorgen.

Met betrekking tot het middel vastgoed wordt aangegeven dat de meeste gemeenten zullen proberen hun vastgoed in te zetten om de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling op gang te brengen. Dus niet zozeer de grond, als wel het huidige vastgoedbezit. Maar ook wordt aangegeven dat men zal proberen de gronden die al in bezit zijn, in te zetten in gebiedsontwikkelingen om de kosten daarvan niet verder te laten oplopen.

Daarnaast wordt door een aantal respondenten benoemd dat vooral de infrastructuur en openbare ruimte een middel is dat als aanjager de gebiedsontwikkeling op gang kan brengen. De gemeente kan daarin investeren om het gebied aantrekkelijker te maken voor andere potentiële investeerders en zo waardecreatie mee ontwikkelen.

Voor zowel bezittingen als financiën wordt aangegeven dat dit randvoorwaarden zijn om iets te kunnen bereiken, want uiteindelijk zonder die tastbare middelen gebeurt er niets. Zowel de markt als de overheid zal deze middelen nog steeds moeten inzetten.

PLANNEN EN TIJD

Het sturen op tijd en planning als zodanig zal steeds minder belangrijk worden. Het tempo van een gebiedsontwikkeling laat zich steeds minder plannen en dat zal steeds meer moeten worden georganiseerd via voldoende draagvlak om de volgende stap te zetten. Het plannen van een bestemmingsplanprocedure zal wel gewoon gedaan worden, maar dat wordt gezien als basisvaardigheid. “De planningsrelatie vanuit de markt moet sterker worden, want zij gaan ook het risico lopen”, zegt Nils Royer. Het wordt meer organisch ontwikkelen en het meer loslaten door gemeenten en daarmee dus ook een heel ander tijdpad.

Daarnaast wordt het programmeren wel als belangrijk gezien door een aantal respondenten. Omdat er meer druk zal komen op de financiën is ook het programmeren, contracteren belangrijker geworden. Het gaat dan wel over het sturen op tijd en resultaat in de projecten waar de gemeente zelf in investeert, want de gemeente kan de markt niet besturen. Daarnaast wordt het programmeren ook gezien als het aangeven van potentieel en het pakken van het momentum en het grijpen van kansen. Tevens wordt genoemd het inzetten van het wettelijke instrumentarium ten behoeve van het creëren van een gunstig investeringsklimaat als planningsmiddel genoemd.

LEGITIMITEIT EN TOEWIJDING

De meeste respondenten geven aan dat legitimiteit en toewijding ten grondslag liggen aan het handelen van de gemeenten. Het is een basisvoorwaarde. Vooral de gemeente Amsterdam en Rotterdam geven aan dat hierin de kern ligt, omdat er anders niet veel ontwikkelingen zullen plaatsvinden. De vraag moet transparant in beeld worden gebracht en de keuzes ook. Door Rotterdam wordt duidelijk het belang van participatie aangegeven. De participatie is noodzakelijk voor het binnenhalen van middelen, maar ook om het organisch ontwikkelen mogelijk te maken. De wensen en kennis van bewoners en bedrijven moeten worden gebruikt bij de gebiedsontwikkelingen, ook om de legitimiteit en toewijding te verhogen.

SYNTHESE

THEORIE EN PRAKTIJK

IN DIT HOOFDSTUK ZAL IK DE RESULTATEN VAN HET LITERATUURONDERZOEK EN HET EMPIRISCHE ONDERZOEK COMBINEREN EN VOORZIEN VAN EEN SYNTHESE. DEZE SYNTHESE ZAL IN HOOFDSTUK ZES WORDEN OMGEZET IN EEN SAMENVATTENDE CONCLUSIE. IN DIT HOOFDSTUK ZAL ANTWOORD WORDEN GEGEVEN OP DE HOOFDVRAAG VAN HET ONDERZOEK; IN HOEVERRE KAN HET BEPALEN VAN EEN GEMEENTELIJKE STRATEGIE EN REGIEROL HET MANAGEMENT VAN STEDELIJKE GEBIEDONTWIKKELINGEN BEVORDEREN? HET DOEL VAN DIT ONDERZOEK IS GERICHT OP HET GENERALISEREN VAN DE UITKOMSTEN EN HET WEERGEVEN VAN EEN ALGEMEEN BEELD OVER DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE.

Aan de hand van een aantal thema's uit de theorie zal de hoofdvraag worden beantwoord. In de eerste paragraaf zal ik ingaan op het stedelijk management en de relatie tussen de overheid en de markt (5.1). Daarna zal ik uitgebreid het proces van strategische herkenning binnen de gemeentelijke organisaties presenteren (5.2). Vervolgens wordt de noodzaak van het strategisch denken toegelicht (5.3) en de wijze waarop de nieuwe strategische intentie geformuleerd kan worden (5.4). Daarna zal worden toegelicht hoe de organisatievorm van de gemeentelijke organisatie van invloed is op de wijze waarop de strategie en regierol in de praktijk wordt bepaald (5.5). Tenslotte zal worden toegelicht in hoeverre het opgestelde regiemodel handvatten biedt voor de praktijk (5.6).

5.1 STEDELIJK MANAGEMENT

HET BELANG VAN STEDELIJK MANAGEMENT VOOR DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

Uit de wetenschappelijke inzichten over het stedelijk management komt naar voren dat er verschillende meningen bestaan over de gewenste mate van overheidsbeïnvloeding. In het praktijkonderzoek komt naar voren dat de geïnterviewden vinden dat de gemeentelijke organisatie minimaal de publiekrechtelijke taak moet uitvoeren en verantwoordelijk is om op hoofdlijnen beleid te formuleren. Vervolgens is aangegeven dat het de keuze van gemeenten is om ook privaatrechtelijk gebiedsontwikkelingen te initiëren, door ofwel het initiatief te nemen of door te reageren op anderen. Daarnaast is aangegeven dat het Rijk strategische kaders en beleid zou moeten formuleren voor belangrijke thema's in de fysieke en ruimtelijke omgeving, zoals de regionale afstemming van vastgoedprogramma's. De huidige terugtrekkende beweging van het Rijk wordt niet gezien als een positieve ontwikkeling. Met betrekking

tot de relatie met de samenleving wordt aangegeven dat de participatie afhangt van de keuzes en de functies in een gebied en in hoeverre de belanghebbenden in meer of mindere mate betrokken kunnen worden. Het belang van het stedelijk management voor de gemeentelijke organisatie wordt in de praktijk onderschreven.

RELATIE OVERHEID EN MARKT

In de theoretische beschouwing over de relatie tussen de overheid en markt kwam naar voren dat, ondanks de verschuiving in de afgelopen decennia naar een meer marktgerichte benadering, gemeenten nog steeds actief hebben geparticipeerd in de stedelijke gebiedsontwikkeling. Uit het praktijkonderzoek komt eveneens naar voren dat tot het begin van de crisis actief is gestuurd door de gemeenten om hun stedelijke doelstellingen te realiseren. Er zijn grote investeringen gedaan, risico's genomen en er is actief gestuurd op het aanbod in de markt. Sinds de kredietcrisis is de vraag in de vastgoedsector weggefallen. Bezien vanuit de keynesiaanse theorie zou de overheid juist nu op korte termijn grote investeringen in stedelijke gebiedsontwikkelingen moeten doen om de vraag te stimuleren. Echter de financiële middelen die de sterke overheidsinvloed van gemeenten mogelijk maakten zijn verdwenen. De noodzakelijke sturing vanuit deze theorie is in de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling niet meer in dezelfde mate mogelijk. De markt neemt deze rol ook nog niet over. Ook zij kampt met financiële problemen en is maar beperkt in staat ontwikkelingen te realiseren. Genoemd is dat mogelijk beleggers en investeerders de rol van ontwikkelaars over kunnen nemen, maar dit komt in de praktijk nog zelden voor. Dus de 'vrije marktwerking' leidt momenteel ook nog niet tot de gewenste ontwikkelingen. Hieruit blijkt wederom dat de veronderstelde duidelijke tegenstelling tussen deze twee sturingsfilosofieën een theoretische is en blijft. In de praktijk van de ruimtelijke ordening zijn beide partijen van elkaar afhankelijk en zullen gezamenlijk tot oplossingen moeten komen. Uit de gesprekken komt naar voren dat ten opzichte van deze relatie dus een meer pragmatische instelling nodig is.

5.2 STRATEGISCHE HERKENNING

STRATEGIE EN ROL VOOR DE CRISIS

Uit de theorie komt naar voren dat het herkennen van strategische veranderingen lastig is voor het management, omdat niet precies is aan te geven wanneer ze beginnen of eindigen. Wel is doorgaans de oude strategie helder weer te geven. Dit is ook in de gemeentelijke praktijk het geval. Gebaseerd op de interviews met de directeurs en de hoofden van de gemeentelijke organisaties kan worden gesteld dat de meeste gemeenten tot de kredietcrisis een actieve en initiërende rol hebben vervuld in stedelijke gebiedsontwikkeling. Veelal werd vooraf in het planproces nauwkeurig gestuurd via gebiedsvisies, stedenbouwkundige kaders en beeldkwaliteitplannen. Er was vaak geen sprake van een duidelijke strategie of focus in bepaalde gebieden, omdat de vraag naar vastgoed toch wel aanwezig was. Bijna alle initiatieven van de marktpartijen zijn opgepakt als ze binnen de stadsvisie en beleidskaders van de gemeente pasten. Ook hebben de gemeenten zelf actief gebieden ontwikkeld door het aankopen van gronden, het bouw- en woonrijpmaken en vervolgens uitgeven van gronden aan ontwikkelaars. Op basis van materiële en planningsrelaties met andere partijen werd een directe vorm van sturing gehanteerd. Daarnaast zijn ook andere samenwerkingsvormen gesignaleerd, echter deze hadden niet de overhand. Alleen bij de gemeenten Amersfoort en Rotterdam was al voor de aanvang van de kredietcrisis een tendens zichtbaar naar een meer faciliterende rol. In deze gemeenten werd al eerder aandacht besteed aan andere mogelijkheden om te sturen in gebiedsontwikkelingen. Op basis hiervan concludeer ik dat er in de periode tot de kredietcrisis voornamelijk sprake is geweest van strategische planning. Het strategisch denken lijkt minder aan de orde te zijn geweest, omdat er minder noodzaak toe was. Veel doelstellingen van de gemeentelijke organisatie konden worden gerealiseerd door planning en het maken van keuzes daarin had geen prioriteit.

STRATEGISCHE HERKENNING DOOR MANAGEMENT

Het antwoord op de gestelde vraag in deze studie, in hoeverre strategiebepaling stedelijke gebiedsontwikkeling kan bevorderen, is mede afhankelijk van de vraag in hoeverre er sprake is van een structurele strategische wijziging voor de gemeentelijke organisatie. Deze vraag zal beantwoord worden aan de hand van de drie benoemde *fases* uit de theorie van strategische herkenning door het management:

- Herkenning van strategische dissonantie;
- Het stellen van de vraag, is er een buigpunt, “is dit een structurele strategische wijziging?, en;
- Het formuleren van een nieuwe strategische intentie.

De *eerste fase* gaat over de herkenning van dissonantie. In tabel 5.1 zijn de signalen benoemd, die volgens de geïnterviewden mogelijk erop duiden dat er een transformatie in de organisatie en/of marktomgeving gaat plaatsvinden of plaatsvindt. Alle directeurs hebben aangegeven dat de benoemde dissonanties in dit overzicht in meer of mindere mate merkbaar zijn in hun organisatie en omgeving. Gebaseerd op de interviews kan dus worden gesteld dat herkenning van de dissonantie zoals beschreven in de theorie in hoofdstuk drie aan de orde is.

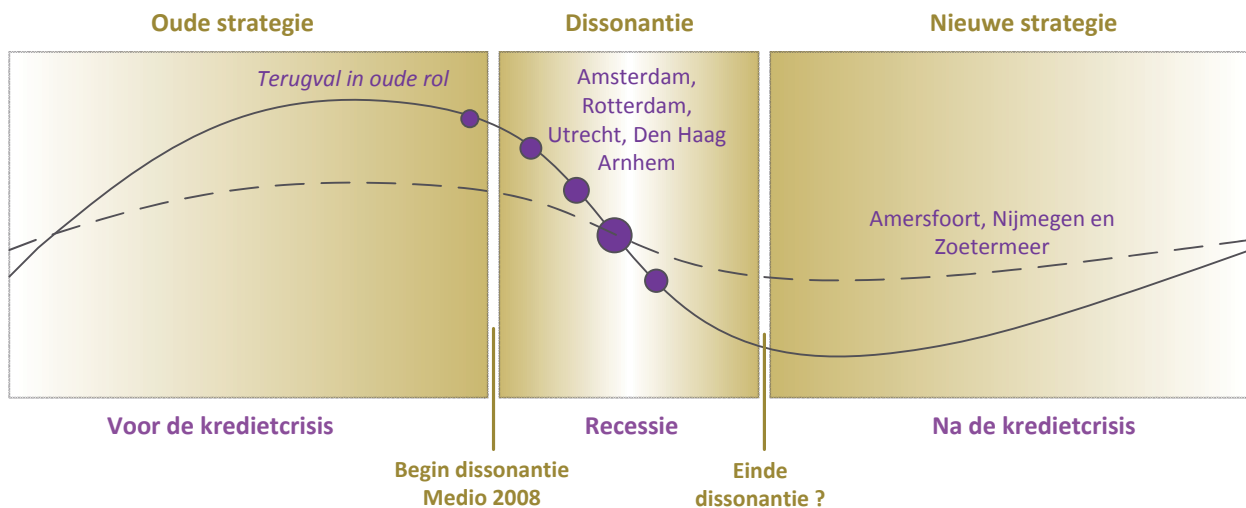
| BENOEMDE DISSONANTIES DOOR HET MANAGEMENT VAN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIES | |
|--|--|
| Marktomgeving | Organisatie |
| <ul style="list-style-type: none">• Weggevalen marktvraag in verschillende segmenten en daarmee geen gegarandeerde afzet vastgoed meer• Verandering opgave naar binnenstedelijke ontwikkelingen• Investeringsvermogen ontwikkelaars en corporaties sterk verkleind• Bezuinigingen in subsidies en inkomsten vanuit Rijksoverheid• Maakbaarheid van gebiedsontwikkeling wordt kleiner• Toename betrokkenheid burgers | <ul style="list-style-type: none">• Algemene bezuinigingen gemeenten• Wegvallen financiële middelen, bij sommige gemeenten van afdrachtdienst naar geldvragende dienst (grondbedrijf)• Beperkte inzetbaarheid capaciteit medewerkers op projecten• Scheve verhouding declarabele en ondeclarabele uren• Niet realiseerbare plannen en projecten• Huidige werkwijze in gebiedsontwikkeling werkt niet meer |

TABEL 5.1 BENOEMDE DISSONANTIES IN DE MARKTOMGEVING EN ORGANISATIE DOOR HET MANAGEMENT VAN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIES

De *tweede fase* gaat over de vraag of er sprake is van strategische dissonantie, ofwel vindt er een structurele strategische wijziging plaats? Uit het onderzoek blijkt dat de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag en Arnhem in een periode van strategische dissonantie zitten en dat de bovengenoemde ontwikkelingen zorgen voor een structurele wijziging in de strategie van de organisatie. De gemeenten Amersfoort, Nijmegen en Zoetermeer hebben aangegeven wel een aantal benoemde dissonanties te herkennen, maar dat deze niet tot structurele wijziging van de strategie zullen leiden. Een overzicht van de belangrijkste dissonanties per gemeente is weergegeven in tabel 5.2.

Het management van de organisaties, dat heeft aangegeven dat er sprake is van strategische dissonantie, blijkt nog midden in het proces van strategiebepaling te zitten. Dit is weergegeven in figuur 5.1. De nieuwe strategische intentie is nog niet helder geformuleerd. Uit de theorie komt naar voren dat het voor het management erg lastig is om te bepalen wanneer de strategische dissonantie begint of eindigt. Alleen het oude beeld is doorgaans duidelijk. Dit blijkt in de praktijk te kloppen. Vragen aan het management die betrekking hadden op de strategie en rol van de gemeente tot aan het begin van de kredietcrisis bleken gemakkelijk te beantwoorden. Echter vragen met betrekking tot de huidige strategie en de nieuwe strategische intentie bleken veel lastiger te beantwoorden. De beelden over de nieuwe strategische intentie lopen sterk door elkaar heen. De geïnterviewden hebben aangegeven dat de kredietcrisis een duidelijk startpunt is geweest. Moeilijker te bepalen is wanneer de geïnterviewden verwachten dat de situatie van strategische dissonantie voorbij zal zijn. De verwachting van de meeste respondenten is dat dit minimaal nog een aantal jaren zal gaan duren.

Het management van deze gemeentelijke organisaties bevindt zich dus nog midden in het proces van strategisch herkenning. Ook blijkt dat uit de omgeving nog geen eenduidige feedback voor het bepalen van de juiste strategische koers ter beschikking is. De huidige beeldvorming bestaat uit allerlei overlappende beelden over de huidige en toekomstige strategie. Ook wordt aangegeven dat medewerkers in de organisatie soms terugvallen in de oude strategie. Dit is niet verwonderlijk vanwege het feit dat de nieuwe strategie en acties nog niet allemaal eenduidig zijn vastgesteld. Maar de organisatie is ook minder gewend om strategisch te denken. Daarop zal ik straks terugkomen.



FIGUUR 5.1: FASE VAN STRATEGISCHE HERKENNING DOOR MANAGEMENT GEMEENTELIJKE ORGANISATIES

De gemeenten Nijmegen, Amersfoort en Zoetermeer gaven aan dat er wel sprake is van dissonantie op bepaalde terreinen, maar dat deze voor de organisatie niet strategisch van aard is. Er zijn uit het praktijkonderzoek geen noemenswaardige verschillen te constateren in de marktomgeving van deze gemeenten ten opzichte van de anderen. Wel is opvallend dat ten opzichte van de andere gemeenten de beschrijving van deze drie gemeenten over de huidige financiële situatie het meest positief is. De gemeente Zoetermeer zit van de onderzochte gemeenten financieel gezien in de meest comfortabele positie, omdat daar in het grondbedrijf alleen sprake is van minder inkomsten. In Nijmegen en Amersfoort blijkt dat de fasering en het afzettempo van lopende plannen wel zijn bijgesteld, maar er hebben nog geen afboekingen van plannen die mogelijk niet meer doorgaan plaatsgevonden. Er worden pas aanpassingen in de programmering en (indien noodzakelijk) financiële afboekingen gedaan als duidelijk is dat de verwachte afzetprognoses niet gerealiseerd worden. In Nijmegen staat een discussie hierover binnenkort op de agenda. De vraag is dus of de situatie in Nijmegen niet alsnog voor een strategische dissonantie zal zorgen.

Ondanks deze verschillen zijn ook deze drie gemeenten bezig met aanpassingen in de organisatie en op zoek naar nieuwe werkwijzen om beter te kunnen inspelen op de marktontwikkelingen. Omdat volgens de theorie strategisch management een continue proces moet zijn, is dit naar mijn mening een positieve ontwikkeling. Het houdt wel in dat de hieronder voorgestelde acties en leerpunten uit de theorie van strategisch management minder op deze drie gemeenten van toepassing zijn. Maar er kan uiteraard wel lering uit getrokken worden.

De *derde fase* van strategische herkenning heeft betrekking op het formuleren van een nieuwe strategische intentie. Deze fase in het proces van strategische herkenning gaat over het ontdekken van nieuwe opkomende strategische beelden en het opstellen van een raamwerk waarin de afwijkingen kunnen worden bestreden. Dit zal leiden tot het formuleren van een nieuwe strategische intentie. Zoals is aangegeven bevinden de vijf gemeenten, die aangegeven hebben dat er sprake is van een structurele strategische verandering, zich nog midden in het proces van strategische herkenning en daarmee van het formuleren van een nieuwe strategie. Uit de theorie blijkt dat bij structurele strategische veranderingen het cruciaal is dat er (vooral) strategisch wordt nagedacht en niet alleen strategisch wordt gepland.

| GEMEENTE | AARD VAN DISSONANTIE | GRONDBEDRIJF | ORGANISATIE | ORGANISATIEVORM | PROGRAMMA |
|-------------------|----------------------|---|---|--|---|
| Amsterdam | Strategisch | Grote financiële effecten, Afboekingen | Grote organisatie, reorganisatie gaande, declarabele uren flink gedaald | Machinebureaucratie (met project-managementbureau (PMB)) | Sterke aanpassing programma (voornamelijk kantoren), zelf geen nieuwe projecten meer ontwikkelen, eerst huidige marktkraam leeg |
| Rotterdam | Strategisch | Van afdracht- naar geldvragende dienst | Grote organisatie, reorganisatie gaande, declarabele uren flink gedaald | Machinebureaucratie (PMB) | Aanpassing programma gaande, nieuwe methodiek afweging, |
| Den Haag | Strategisch | Afname reserves, Afboekingen | Grote organisatie, reorganisatie gaande, declarabele uren flink gedaald | Machinebureaucratie (PMB) | Sterke aanpassing programma in alle vastgoedsegmenten, nieuwe methodiek afweging, zelf geen nieuwe projecten meer ontwikkelen |
| Utrecht | Strategisch | Afname reserves, Afboekingen | Grote organisatie, reorganisatie gaande, declarabele uren flink gedaald | Machinebureaucratie (PMB) | Sterke aanpassing programma, duidelijke nieuwe focus benoemd, zelf geen nieuwe projecten meer ontwikkelen |
| Arnhem | Strategisch | Van afdracht- naar geldvragende dienst | Grote organisatie, reorganisatie gaande, declarabele uren flink gedaald | Machinebureaucratie | Sterke aanpassing programma, interne nieuwe methodiek afweging, geen nieuwe projecten meer |
| Nijmegen | Niet strategisch | Nauwelijks afboekingen, Nog reserves aanwezig | Geen reorganisatie | Machinebureaucratie (met aparte projectorganisaties) | (Nog) geen aanpassing programma, zelf geen nieuwe projecten meer ontwikkelen |
| Amersfoort | Niet strategisch | Nauwelijks afboekingen, Nog reserves aanwezig | Kleine organisatie, grote flexibele schil, momenteel meer werk in projectontwikkeling | Machinebureaucratie / Adhocratie organisatie | Geen aanpassing programma, zelf geen nieuwe projecten meer ontwikkelen |
| Zoetermeer | Niet strategisch | Financieel minder inkomsten | Geen reorganisatie, momenteel meer werk in projectontwikkeling | Machinebureaucratie | Geen aanpassing programma, nieuwe methodiek afweging nieuwe projecten |

TABEL 5.2: STRATEGISCHE DISSONANTIE PER GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

| PROCES VAN STRATEGIEVORMING BIJ GEMEENTELIJKE ORGANISATIE | |
|---|--|
| Strategisch denken | |
| Strategisch plannen | |
| Rol | <ul style="list-style-type: none"> • Visievorming over meer faciliterende en visionaire rol in gebiedsontwikkeling • Het spreken met marktpartijen en bewoners over visievorming en toekomstige ontwikkelingen (Rotterdam en Utrecht) • Visie over marktgericht werken, het centraal stellen van eindgebruikers en nadenken over nieuwe samenwerkingsvormen met andere partijen • Het bepalen 'wat voor soort stad men wil zijn' of stadsvisie • Nadenken over imago, branding en doelgroepen voor de stad |
| Cultuur | <ul style="list-style-type: none"> • Het besef dat een andere manier van werken noodzakelijk is • Het besef van het belang van cultuurverandering in denken: 'van buiten naar binnen', externe oriëntatie, omgevingsbewust en het op zoek gaan naar samenwerking met partijen • Het stimuleren dat medewerkers zelf inschatting en afweging kunnen maken tussen verschillende belangen • Interdisciplinaire samenwerking tussen diensten en afdelingen stimuleren • Het betrekken van de hele organisatie bij het bepalen van programma en doelstellingen • Het besef dat beleid, plannen en kaders minder bepalend zullen zijn |
| Organisatie | <ul style="list-style-type: none"> • Intentie om meer gebiedsgericht te gaan werken • Meer willen sturen op proces van gebiedsontwikkelingen • Het nadenken over kerncapaciteiten van de gemeentelijke organisatie • Het besef dat procesmatige en inhoudelijke deskundigheid en kennis elk hun eigen toegevoegde waarde hebben voor de organisatie • Het nadenken over belang van vastgoed- en marktkennis • Het denken over het inzetten van eigen vastgoed om gebiedsontwikkeling te stimuleren • Visie op flexibele organisatie die kan inspelen op ontwikkelingen in de markt • Het denken over netwerken of 'governance' • Het nadenken over goed werkgeverschap en investeren in kwaliteit medewerkers • Het inzien van belang van afstemming met de politiek en de politiek keuzes laten maken |
| Programmering | <ul style="list-style-type: none"> • Het bepalen, aanpassen en het aanbrengen van focus in het stedelijke programma en doelstellingen • Het kiezen voor bepaalde ontwikkelingen • De afstemming van programma's om onderlinge concurrentie te voorkomen • Het opstellen van nieuwe afwegingskaders voor het toetsen van initiatieven vanuit organisatie en de markt • Bij initiatiefase vastleggen aan welke stedelijke doelen het gebied zal bijdragen • Jaarlijks controleren of gebiedsontwikkelingen nog bijdragen aan gestelde ambities |
| Planning en control | <ul style="list-style-type: none"> • Meer kostenbewust sturen op declarabele uren en factureren van gemeentelijke inzet en plankosten in gebiedsontwikkelingen • Het toepassen van risicomanagement in grondexploitaties en gebiedsontwikkelingen • Financieel afboeken, afwaarderen, aanpassen reserves grondbedrijf en treffen van voorzieningen • Het aanpassen van fasering, uitgiftetempo en grondopbrengsten • Sturen op financiële belangen in gebiedsontwikkelingen • Sturen op kasstromen i.p.v. op saldo in grondexploitaties • Sturen op tijd en resultaat in gemaakte afspraken met andere partijen • Sturen via contractmanagement |
| Organisatie | <ul style="list-style-type: none"> • Het doorvoeren van algemene gemeentelijke bezuinigingen • Het bezuinigen in capaciteit in de ruimtelijke ontwikkelingshoek van de gemeentelijke organisatie • Het kleiner, platter en minder hiërarchisch maken van de organisatiestructuur • Het uitbesteden van ondersteunende en beheerstaken • Het stroomlijnen van de (bouw)omgevingsprocedures • Het sturen vanuit eigen beleidsterreinen, vakgebieden of specialisaties • Medewerkers verantwoordelijk maken voor behalen doelstellingen in gebieden en projecten • Programma- en procesmanagers resultaatverantwoordelijk maken voor gebied • Communicatie en afstemming organiseren tussen gebieden om overzicht te houden op geheel • Het opzetten van centrale vastgoedbedrijven |

TABEL 5.3: DE PROCESSEN VAN STRATEGIEVORMING BIJ GEMEENTELIJKE ORGANISATIES IN DE GEMEENTELIJKE PRAKTIJK

5.3 VAN STRATEGISCH PLANNEN NAAR STRATEGISCH DENKEN

STRATEGISCH DENKEN EN PLANNEN

In tabel 5.3 zijn de processen van strategievorming, die in het praktijkonderzoek bij de gemeentelijke organisaties gevonden zijn, weergegeven. De belangrijkste drie aspecten van het strategisch denken binnen de gemeente, die volgens mij uit mijn onderzoek naar voren komen, zijn:

- de visie om meer gebiedsgericht te gaan werken bij het realiseren van de stedelijke doelstellingen en ambities;
- het inzicht dat het sturingvermogen van de organisatie zich meer zal gaan richten op het beïnvloeden (i.p.v. het tot stand brengen) van stedelijke gebiedsontwikkeling;
- het besef dat er een andere manier van werken noodzakelijk is, waarbij externe oriëntatie, omgevingsbewustzijn, samenwerking met andere partijen en interdisciplinaire samenwerking in de interne organisatie uitgangspunten zijn.

Deze strategische beelden zijn uit de gehouden interviews het sterkst naar voren gekomen. Het management heeft dus beelden over welke strategieën stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen kunnen bevorderen. In tabel 5.3 is tevens een totaaloverzicht weergegeven van de gevonden strategische processen. Uit de interviews blijkt dat in de meeste gemeenten veel vormen van strategisch plannen terug te vinden zijn. Echter het toepassen van strategisch denken is nog zeer gefragmenteerd. De meeste gemeenten richten zich op een aantal van de gevonden strategische denkprocessen, maar lang niet op allemaal. Een organisatie dient beide processen van strategiebepaling toe te passen, echter op het moment van strategische wijzigingen is vooral het strategisch denken van groot belang om te kunnen inspelen op de veranderde omgeving of organisatie. De genoemde strategische processen in mijn onderzoek vormen dan ook een leidraad voor de praktijk om te bekijken waar nog 'gaten' in het proces zitten op weg naar het formuleren van de nieuwe strategische intentie.

Kenmerkend is ook dat bij een behoorlijk aantal van deze strategische gedachten en beelden in veel gevallen reeds ook is begonnen aan de operationalisering ervan. De meeste strategische denkprocessen worden bijna gelijktijdig omgezet in strategisch plannen. Een voorbeeld is dat naast de gedachte dat er meer marktgericht gewerkt moet worden, er in de organisatie ook veel instrumenten worden gecreëerd om programma's te analyseren, doelstellingen en ambities te vertalen in acties ten behoeve van implementatie. Een ander voorbeeld is de aandacht die besteed wordt aan contractmanagement. Enerzijds is de wens geuit om nieuwe samenwerkingsvormen te ontwikkelen met andere partijen om toch tot gebiedsontwikkeling te kunnen komen, terwijl anderzijds bij een aantal gemeenten het management erop is gericht om contractafspraken af te dwingen of te beëindigen, ofwel te plannen.

EXTERN EN INTERN LEREN

Concluderend wordt in de gemeentelijke organisaties in verhouding veel aandacht besteed aan het strategisch plannen. Omdat in dit hoofdstuk de vraag centraal staat in hoeverre het bepalen van een strategie stedelijke gebiedontwikkelingen kan bevorderen, zal ik hieronder met nadruk ingaan op het strategisch denken, zodat nog duidelijker wordt welke bijdrage het strategisch management kan leveren.

Uit de theorie blijkt dat de kern van strategisch denken het leren en delen met anderen is. Een belangrijke element hiervan is dat medewerkers worden aangemoedigd om te participeren in dit proces. Zowel de betrokkenheid van medewerkers, alsook van de externe stakeholders, kan de toewijding van beide groepen ten opzichte van de organisatie vergroten.

Een aantal organisaties is momenteel meer intern gericht, dan dat er naar buiten wordt gekeken en geleerd wordt van externe partijen. Er is aangegeven dat het tijd zal kosten om te veranderen. Bij mij kwam uit de gesprekken het beeld naar voren dat men vaak in de eigen organisatie of gemeente tot oplossingen probeert te komen. Er wordt naar mijn mening nog te weinig geleerd van andere partijen of gemeenten. Er zijn wel een paar voorbeelden te noemen waar dit wel gebeurt. De gemeente Rotterdam heeft veel contacten met de marktpartijen en spreekt met

hen over nieuwe mogelijke strategieën. In Utecht is met bewoners, bedrijfsleven en politiek gesproken over nieuwe rollen van de gemeente in gebiedsontwikkeling. De gemeente Arnhem heeft de multicriteria-analyse ten behoeve van het programmamanagement van de gemeente Den Haag in de eigen organisatie toegepast onder het motto 'waarom zelf opnieuw het wiel uitvinden, als dat niet nodig is'. Maar uit de gesprekken met de respondenten bleek ook dat veel strategische intenties van andere gemeenten niet bekend zijn. Ook mogelijk 'goede' nieuwe strategieën en nieuwe werkwijzen worden maar mondjesmaat expliciet gedeeld met andere gemeenten. Op dit vlak kan er wat mij betreft nog veel gewonnen worden en ik zal hierop daarom in mijn aanbevelingen terugkomen.

Veel geïnterviewden hebben uitgesproken dat er een wil en intentie is om strategisch te denken. Een belangrijk aspect hierbij is dat niet alleen het management, maar ook de medewerkers de kans moeten krijgen om strategisch te denken. Mensen moeten in de organisatie de kans en ruimte krijgen om fouten te maken en nieuwe ideeën en werkwijzen te ontwikkelen. Dit ligt momenteel bij de meeste gemeenten heel lastig. Ten eerste vanwege het feit dat door de bezuinigingen en de druk op de financiën erg weinig tot geen ruimte voor financiële missers aanwezig is. Ten tweede omdat het voor individuele medewerkers soms erg lastig is om voor nieuwe ideeën ruimte en medewerking bij collega's te krijgen, omdat die soms (nog) tegen de 'nieuwe werkwijze' ingaan en te lang in de 'oude werkwijze' blijven hangen. Ten derde omdat er veel onrust in de organisaties is vanwege het feit dat er banen op het spel staan en medewerkers daarom geen fouten willen maken. Dit maakt het voor medewerkers die welwillend zijn heel lastig om te leren, te delen met anderen en in te springen op nieuwe ideeën en initiatieven. Daarnaast is in verschillende interviews aangegeven dat de nieuwe beelden en strategieën weliswaar zijn uitgesproken door het management, maar nog niet of beperkt gedeeld zijn in de organisatie. Deze moeten dus nog hun weerslag in de organisatie krijgen. Over de strategische nieuwe denkbeelden wordt nog voornamelijk gediscussieerd tussen bestuur en directie.

De bovengenoemde ontwikkelingen zijn te begrijpen en te verklaren. De druk die er op de organisaties ligt vanuit de bezuinigingsdoelstellingen en het gebrek aan financiële middelen, zorgt ervoor dat er gekozen moet worden waar de beperkte middelen worden ingezet. Daarvoor is het ook nodig om tot acties te komen. Ook de reorganisatietrajecten vragen veel aandacht, niet in het minst omdat dit in veel gevallen ook betekent dat verschillende medewerkers hun baan verliezen. Daarnaast vragen de vastgelopen projecten ook nog om aandacht.

Als een organisatie echter teveel verder gaat met plannen zonder strategisch te denken, verliest het de relatie met de buitenwereld. Juist in de huidige situatie van structurele dissonantie moet meer strategisch gedacht worden om kansen te zien en creatieve ideeën te ontwikkelen. Er moet gebruik worden gemaakt van de wanorde om nieuwe dingen te leren. De vraag is of er nu wel genoeg ruimte wordt gelaten voor creativiteit en innovatie tijdens het huidige proces van strategiebepaling. En daarmee om zich te kunnen oriënteren op de nieuwe rol en strategie van de gemeentelijke organisatie. Zoals uit bovengaande beschrijving blijkt, liggen er naar mijn mening op het vlak van strategisch denken nog voldoende mogelijkheden om de nieuwe strategie verder vorm te geven.

5.4 HET 'GAT' DICHTEN OP WEG NAAR DE NIEUWE STRATEGISCHE INTENTIE

Ondanks dat er veel nadruk ligt op het strategisch plannen, blijkt uit Tabel 5.3 en de genoemde drie belangrijkste aspecten van het strategisch denken, dat het management wel degelijk beelden heeft bij de nieuwe strategie en het nieuwe toekomstperspectief. Om deze strategische intentie te kunnen realiseren moeten deze worden vertaald naar korte termijn doelstellingen en acties, zoals ook al vaak gebeurt. Het tweede belangrijkste aspect uit de theorie over strategievorming is dat door de organisatie wordt gestreefd naar een ambitieuze doelstelling waarvoor nog niet alle middelen beschikbaar zijn. De organisatie wordt uitgedaagd om dit probleem op te lossen en het gat te dichten. Daarvoor is het van belang te bepalen welke kerncompetenties cruciaal zijn om dit te kunnen bereiken.

KERNCOMPETENTIES

De kerncompetenties om de nieuwe strategische intentie te kunnen realiseren zijn duidelijk benoemd door de geïnterviewden. Enerzijds vraagt het de kwaliteit om 'van buiten naar binnen te kunnen kijken'. Ook de procescapaciteiten van de medewerkers worden belangrijker. De competenties samenwerken, externe oriëntatie,

procesmatig sturen, omgevingsbewust zijn, het over het eigen vakgebied heen kunnen kijken, zijn daarbij cruciaal. Ook dienstbaarheid is benoemd als een belangrijke eigenschap. Dit vereist flexibiliteit en creativiteit en de bereidheid en nieuwsgierigheid om van anderen te leren. Het is van belang om de verbinding te kunnen leggen tussen wat de gemeente zelf wil en wat de andere partijen willen. Dit vergt inlevingsvermogen en betrokkenheid van mensen. Anderzijds moet ook de vakinhoudelijke kwaliteit overeind blijven om zinvol te kunnen bijdragen aan het proces. Kennis en deskundigheid op het terrein van de planeconomie, juridische instrumenten, samenwerkingsconstructies en vastgoedkunde zijn benoemd als belangrijke competenties voor de organisatie. Het beeld van de nieuwe kerncompetenties van de gemeentelijke organisatie is dus aanwezig bij het management. Echter ook is aangegeven dat er nog een lange weg te gaan is voordat deze nieuwe werkwijze en competenties allemaal in de organisatie aanwezig zijn.

LEIDERSCHAP EN CULTUURVERANDERING

Volgens de theorie is het de taak van het management om de gewenste capaciteiten voor de organisatie te organiseren en de interne organisatie te helpen bij het selectieproces op zoek naar nieuwe werkwijzen. Medewerkers moeten de gelegenheid krijgen te reflecteren op de nieuwe werkelijkheid. Het management moet afwijkende meningen en oplossingen een kans geven, zodat de organisatie de kans krijgt om hierop te reageren. Het is ook belangrijk dat de interne organisatie het belang van afwijkende ideeën en verschillen in meningen over hoe om te gaan met de nieuwe werkelijkheid op waarde schat, zowel van zichzelf als van collega's. Het discussiëren over moeilijke problemen is alleen maar mogelijk als mensen hun mening durven en kunnen geven zonder daar op aangesproken te worden. Medewerkers moeten worden uitgedaagd om met vernieuwende en andere oplossingen te komen. Oftewel, in de organisatie moet het leren centraal staan.

De strategische acties die uit het leren van de organisatie voortkomen, vormen de nieuwe strategische intentie van de organisatie. Daarbij is het van belang dat de nieuwe strategische intentie niet alleen door het management wordt bedacht (top-down), maar dat deze ook vanuit de organisatie komt (bottom-up). Het management kan nooit alles overzien, en kan daardoor goede ideeën missen. Maar omgekeerd is er ook leiderschap nodig en moeten er keuzes gemaakt worden. Het denken in termen van 'governance' en netwerksturing is in de huidige chaotische situatie van groot belang.

De huidige cultuur van de gemeentelijke organisatie is op het moment niet zodanig, dat het strategisch denken en leren sterk bevorderd wordt. Terwijl dit exact is wat nu noodzakelijk is in het proces van strategiebepaling. Sterker nog, een van de belangrijkste drie strategische nieuwe beelden is dat er meer geleerd en naar buiten gekeken moet worden. En dat er een cultuurverandering noodzakelijk is om de nieuwe meer faciliterende en visionaire regierol op te kunnen pakken.

Hier is volgens mij een zeer belangrijke rol weggelegd voor het management. Het management moet zorgen voor een cultuur en omgeving waarin dit kan. Er zal zo snel mogelijk duidelijkheid over de reorganisaties moeten komen om de nieuwe manier van samenwerken te kunnen oppakken en de beoogde nieuwe strategie en rol te kunnen vervullen. Aan de andere kant zorgt het gebrek aan middelen er deels ook voor dat er wel naar nieuwe strategieën gezocht moet worden om überhaupt de gewenste ontwikkelingen voor elkaar te krijgen.

5.5 VAN MACHINEBUREAUCRATIE NAAR MEER ADHOCRATIE ORGANISATIE

Zoals eerder aangegeven zou ik terugkomen op het feit dat veel gemeenten gewend zijn strategisch te plannen. In de eerste plaats omdat dit tot de crisis een goede strategie bleek om de gewenste stedelijke gebiedsontwikkelingen te realiseren. Uit de theorie komt naar voren dat dit mogelijk ook door de vorm van de organisatie is te verklaren. Zoals in Tabel 5.2 is weergegeven, zijn de vijf gemeenten met een strategische dissonantie ook een machinebureaucratie. Zoals uit de theorie van Mintzberg (2007) blijkt is voor een machinebureaucratie het plannen en programmeren het favoriete proces van strategiebepaling. Het is daarom begrijpelijk dat in dit praktijkonderzoek het strategisch plannen de meest gevonden strategische richting is.

Een belangrijk andere constatering uit de praktijk is het verschil in de organisatievorm bij de gemeente Amersfoort. Deze gemeente heeft een relatief zeer kleine organisatie met een behoorlijke flexibele schil. Daarnaast heeft de gemeente Amersfoort als één van de weinige gemeenten reeds enige tijd een meer faciliterende rol op zich genomen. Er wordt al meer naar de markt gekeken, onder de noemer 'als een ander het kan doen, waarom zou de gemeente het dan zelf doen'. Met deze strategie en organisatievorm van de gemeente Amersfoort kan gemakkelijker worden ingespeeld op ontwikkelingen van buitenaf, zonder dat dit tot strategische problemen leidt.

De reden daarvoor kan deels verklaard worden door de vorm en kenmerken van deze gemeentelijke organisatie in stedelijke gebiedsontwikkelingen. Delen daarvan komen namelijk overeen met de adhocratie organisatie. Deze organisatie heeft de volgende kenmerken (Mintzberg, 1995, pp. 296-297, 2007, p. 362):

- complexe en dynamische omgeving;
- organische en beperkte actie planning;
- significant belang van informele communicatie;
- het favoriete proces is collectief leren (en ondernemen);
- de strategie bestaat uit emergente posities en perspectieven en kan zich daarom gemakkelijk aanpassen bij veranderingen;
- eenheden zijn functioneel en marktgericht en de macht ligt bij experts en projectteams;
- het functioneren van de strategische top is gericht op externe relaties en conflicthantering, uitvoerende kern is losgekoppeld of gemengd met projectwerk, middenkader is gemengd met staf en heeft zeer uitgebreide ondersteunende diensten;
- de besluitvorming vindt plaats zowel topdown en bottom-up, als gemengd op alle niveaus.

Veel van deze kenmerken van de adhocratie organisatie sluiten aan bij de eerder benoemde nieuwe strategische intentie van de onderzochte gemeenten. Het meer gebiedsgericht willen werken, de externe oriëntatie en het belang van leren in gebiedsontwikkelingen. Aansluitend bij de theorie is bij de onderzochte gemeenten dan ook een tendens zichtbaar naar een kleinere, plattere en minder hiërarchische organisatiestructuur met gebiedsgerichte organisatieonderdelen. Ook kenmerkend is de aanwezigheid van veel ondersteunende expertafdelingen. Maar zoals uit deze kenmerken van de adhocratie organisatie ook blijkt, is het alleen aanpassen van de structuur niet voldoende. De beoogde cultuurverandering en het willen en kunnen leren is daarvoor minstens zo belangrijk.

Bij deze constatering moet wel een kanttekening worden gemaakt. Er moet opgemerkt worden dat bovenstaande ontwikkeling niet hoeft te gelden voor de gehele gemeente. Dit onderzoek focust zich op het organisatieonderdeel dat zich bezig houdt met gebiedsontwikkeling. Daar is de trend van een machinebureaucratie naar een meer adhocratie organisatie zichtbaar. Maar deze organisatie zal altijd een onderdeel blijven van de gehele gemeente. Daarmee zal naar alle waarschijnlijkheid nooit helemaal gesproken kunnen worden van een adhocratie organisatie, alleen dat het kenmerken hiervan heeft. Deze trendsignalering wil ook niet zeggen dat er niet al vormen hiervan aanwezig waren in de andere organisaties. Er zijn bijvoorbeeld reeds grote projectmanagementbureaus of projectorganisaties aanwezig, die kenmerken van de adhocratie organisatievorm hebben.

Concluderend is het voor het management van de gemeentelijke organisatie belangrijk om te beseffen op welke wijze de nieuwe organisatievorm bijdraagt aan de nieuwe beoogde strategie, maar zeker ook hoe makkelijk het voor de organisatie is om weer terug te vallen in de oude patronen van strategisch plannen passend bij een machinebureaucratie.

5.6 REGIEMODEL

In het empirische onderzoek is onderzocht of het regiemodel in de praktijk gebruikt kan worden door de gemeentelijke organisatie om tot rolbepaling te komen in stedelijke gebiedsontwikkeling.

Allereerst kan geconstateerd worden dat het regiemodel toegepast kan worden om een verschuiving in kaart te brengen van een directe naar een indirecte vorm van sturing door de gemeentelijke organisatie. Er is duidelijk aangegeven dat er de afgelopen jaren vooral via een plannende en ondernemende regierol is gestuurd en dat vanaf nu een bescheidenere positie ingenomen zal moeten worden door het sturen via de visionaire en faciliterende regierol. Daarmee zal de gemeente de gebiedsontwikkelingen meer beïnvloeden dan daadwerkelijk tot stand brengen. Alle geïnterviewden geven aan meer vrijheid te moeten geven aan de markt om ontwikkelingen mogelijk te maken. Een verschuiving in het proces van sturing werd door de meeste gemeenten niet opgemerkt. Er wordt aangegeven dat de gemeente ook bij een faciliterende rol een visie op hoofdlijnen voor de stad zal hebben liggen. De faciliterende en visionaire rol sluiten elkaar volgens de gemeenten dus niet uit, maar vullen elkaar aan. Van alle gemeenten heeft alleen de gemeente Amsterdam aangegeven vooral een verschuiving van actieve naar reactieve sturing te signaleren (vooral naar de ondernemende hoek). Dit kan te maken hebben met het feit dat Amsterdam met het erfpachtstelsel nog steeds bijna alle grond in de stad in handen heeft en daarmee ook invloed kan uitoefenen en jaarlijkse canons blijft ontvangen. Dit sluit ook aan bij het feit dat de gemeente een van de ontwikkelingsmiddelen uit de ondernemende regierol, te weten grondeigendom, in handen heeft.

Daarnaast wordt gesteld dat de gesignaleerde verschuiving niet inhoudt dat de gemeentelijke organisatie geen plannende of ondernemende rol meer zal vervullen. Dit zal afhankelijk van het gebied, de opgave, de markt, de betrokken partijen en politieke voorkeuren worden ingevuld. Ook wordt aangegeven dat de gemeente zich zal blijven inzetten voor gebieden, zoals herstructureringsgebieden en krachtwijken, die niet door de markt worden opgepakt en daar een plannende en ondernemende rol op zich zal nemen. De gemeente heeft ook de taak om op transparante wijze de participatiemogelijkheden van bewoners, bedrijven en investeerders te waarborgen. Tevens wordt gesteld dat de gemeente altijd op hoofdlijnen actief zal blijven sturen in gebiedsontwikkelingen.

Ook kan worden gesteld dat het kiezen voor een bepaalde regierol op gemeentelijk niveau door de geïnterviewden niet belangrijk wordt geacht. Wel wordt aangegeven dat de gemeente veel duidelijker keuzes zal moeten maken in haar rol per gebiedsontwikkeling. Het wordt essentieel geacht dat de gemeente kan variëren. Dit is een noodzakelijke voorwaarde om succesvol te zijn. Gemeenten willen kunnen variëren in de regierol die zij oppakken. Maar om daarin betrouwbaar te blijven als partner moeten de keuzes en veranderingen transparant gemaakt worden en de gemaakte afspraken nagekomen worden.

Naar aanleiding van deze constatering blijkt ook dat de aanbeveling uit onderzoeken met betrekking tot het buitenland om in Nederland tot een eenduidige en dwingendere rol te komen, niet wordt aanvaard door de praktijk. Daarbij wordt verwezen naar de cultuur van de Nederlandse samenleving. Nederland is een overlegmaatschappij welke is gebaseerd op consensus. In de Nederlandse culturele context wordt alleen een ja of nee niet geaccepteerd. Vergelijkingen met het buitenland kunnen worden gemaakt, maar moeten wel worden gezien in bovenstaande context. Uit argumenten van de geïnterviewden blijkt ook dat de leidinggevende personen van de gemeentelijke organisaties (nog) niet bereid zijn om eerst gebieden en wijken te laten verslechteren om deze vervolgens te kunnen gaan ontwikkelen, zoals in het buitenland wel gebeurt. Die aanpak of strategie voor gebiedsontwikkeling wordt nog niet geaccepteerd. De vraag is natuurlijk wel hoe lang dat vol te houden is als de gemeente minder in staat is om ontwikkelingen tot stand te brengen.

Onderzocht is of het theoretische regiemodel ook inzicht kan geven in de nieuwe mogelijke regierollen van de gemeentelijke organisatie. Zoals uit bovenstaande informatie blijkt, is dat het geval. Het is echter uit het praktijkonderzoek niet mogelijk om een bepaalde nieuwe regierol aan te wijzen voor de gemeenten. Daarin zal altijd variatie blijven bestaan en dit zal per gebied bepaald worden. Dat sluit aan bij het model van Daamen waarop het regiemodel is gebaseerd. Dat model heeft als doel om inzicht te geven in het proces van gebiedsontwikkeling in een specifiek ruimtelijk project, waarin ook gevarieerd wordt in de strategische keuzes.

Zoals hiervoor wordt geconcludeerd, wordt het belangrijk geacht dat de gemeente in een specifieke gebiedsontwikkeling tot een duidelijke rolkeuze komt. Hierin kan het opgestelde regiemodel mogelijk voorzien. Bij het voorleggen van ontwikkelingsmiddelen uit het regiemodel bleken de middelen deskundigheid en kennis het meest van belang te worden geacht voor de toekomst. Dit sluit aan bij de meer faciliterende rol die de gemeentelijke organisatie verwacht te gaan innemen. Daarnaast wordt aangegeven dat ook het inzetten van vastgoed en het programmeren belangrijke factoren zullen worden in gebiedsontwikkeling. Deze middelen sluiten in het model echter aan bij de plannende en ondernemende regierol. De gemeenten willen door middel van het plannen en programmeren aangeven welke gebieden worden overgelaten aan de markt en waar de gemeente zichzelf op zal concentreren. In die gebieden zal door de gemeente sterk gestuurd worden op het resultaat, de tijd, de ingezette financiën en bezittingen om grip te houden op de eigen uitgaven.

De gemeente heeft echter niet meer de ontwikkelingsmiddelen om, zoals voor de kredietcrisis, zo vaak als gewenst de ondernemende en plannende regierol aan te nemen. Het model kan daarom mogelijk gebruikt worden om aan te geven in welk gebied welke regierol wordt opgepakt, zodat andere partijen daarmee duidelijkheid krijgen wat er wel en niet van de gemeentelijke organisatie verwacht mag worden. Ook kan na een verdeling van alle gebiedsontwikkelingen in een bepaalde regierol worden gezien of er niet alsnog teveel gebieden in een plannende en ondernemende regierol vallen, hetgeen wellicht niet uitvoerbaar is met de beschikbare middelen in de organisatie. Mogelijk kan het regiemodel worden ingezet bij dit soort afwegingen, zoals bijvoorbeeld door de gemeente Utrecht op basis van een andere indeling in het Stedelijk Dynamisch Masterplan is gebeurd. Concluderend kan op basis van het praktijkonderzoek worden gesteld dat het bepalen van een regierol kan bijdragen aan het bevorderen van stedelijke gebiedsontwikkeling door het intern en extern scheppen van duidelijkheid over keuzes en mogelijkheden van de gemeentelijke organisatie.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

OP BASIS VAN HET THEORETISCH TOETSINGSKADER EN HET EMPIRISCH ONDERZOEK IS IN HOOFDSTUK VIJF EEN SYNTHESE GEVORMD. IN DIT HOOFDSTUK ZULLEN IN DE EERSTE PARAGRAAF DE VERSCHILLENDE ONDERZOEKSVRAGEN WORDEN BEANTWOORD (6.1) EN VERVOLGENS ZAL WORDEN BEZIEN OF AAN DE DOELSTELLINGEN VAN DIT ONDERZOEK IS VOLDAAN (6.2). TENSLOTTE ZAL IK DIT ONDERZOEK EINDIGEN MET EEN AANTAL AANBEVELINGEN VOOR DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE EN VOOR VERDER ONDERZOEK (6.3).

6.1 CONCLUSIES

De aanleiding van dit onderzoek is de constatering dat de afgelopen jaren de context van de Nederlandse ontwikkelingspraktijk en de wijze waarop gemeenten hun stedelijke doelstellingen kunnen realiseren in sterke mate is veranderd. De financiële crisis en economische recessie hebben daarop grote invloed gehad. Tevens heeft de toenemende stedelijke dynamiek gevolgen voor de complexiteit van het ontwikkelen van de stedelijke gebieden. Onderzoek naar de vraag hoe gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkelingen hun strategie en rol sinds de kredietcrisis zouden moeten of kunnen invullen is vooralsnog nauwelijks beschreven. Om tot de beantwoording van de centrale vraag te komen is een aantal deelvragen opgesteld en deze zullen achtereenvolgens worden behandeld.

Wat zijn de kenmerken van de gemeentelijke organisatie en stedelijke gebiedsontwikkeling?

De gemeentelijke organisatie is het ambtelijke organisatieonderdeel dat in opdracht van de Gemeenteraad en B&W de stedelijke doelstellingen uitvoert en zich bezighoudt met de stedelijke ontwikkeling. De gemeentelijke organisatie heeft in de jaren voor de kredietcrisis, naast een aantal publiek- en privaatrechtelijke kaders en instrumenten en algemene inkomsten, de beschikking gehad over veel gelden die via het grondbedrijf zijn binnengekomen door middel van het voeren van een actief grondbeleid. Met deze inkomsten is geïnvesteerd in stedelijke gebiedsontwikkelingen met als doel de kwaliteit van het leef- en werkmilieu, de economische structuur, de sociale structuur en het imago van de stad te verbeteren. Dit stedelijk management komt tot uiting in de verschillende gebieden in de stad. Deze stedelijke gebiedsontwikkelingen kwamen tot de kredietcrisis voort uit het actief ingrijpen en investeren van de gemeenten en andere partijen. Sinds de kredietcrisis en met name vanwege de teruglopende financiële inkomsten is deze vorm van sturing in stedelijke gebiedsontwikkelingen onder druk komen te staan.

Welke benaderingen in het stedelijke management zijn van belang voor gebiedsontwikkeling?

De wijze waarop de overheid de afgelopen decennia haar maatschappelijke doelstellingen heeft gerealiseerd is aan verandering onderhevig geweest. Door de veranderende rol van de overheid en veranderende positie van de markt en de samenleving is een verschuiving van 'government' naar het 'governance' in het overheidshandelen geconstateerd. Het organiserend vermogen moet worden aangesproken om de gemeente met de markt en de samenleving te verbinden, omdat de gemeente in toenemende mate afhankelijker is geworden van andere partijen bij het realiseren van de doelstellingen. De Nederlandse gemeenten hebben ondanks deze verschuiving nog steeds een actieve en sterke rol gehad door in wisselende samenwerkingsverbanden met private partijen mede veel investeringsrisico's in gebiedsontwikkelingen genomen. Daarnaast hebben de gemeenten zo ook een sterk sturingsvermogen behouden. Omdat deze handelswijze momenteel grotendeels tot stilstand is gekomen, wordt vanuit de literatuur aanbevolen om, zoals in de buitenlandse praktijk, de gemeentelijke organisaties een meer eenduidige en dwingendere regierol te geven in de stedelijke ontwikkeling. Bij het bepalen van de gewenste mate van de overheidsbeïnvloeding wordt vaak gerefereerd aan het debat over de machtsrelatie tussen markt en overheid. Echter de sturingsprincipes of via markt of via overheid zijn complementair en afhankelijk van elkaar. De rechtvaardiging van overheidshandelen in de ruimtelijk ordening is gelegen in het feit dat de overheid negatieve ontwikkelingen kan beïnvloeden of tegengehouden en daarmee het duurzame evenwicht tussen verschillende belangen kan bevorderen.

Wat zijn de belangrijkste wetenschappelijke inzichten in strategisch management en regie voor de gemeentelijke organisatie?

Welke factoren zijn bepalend voor de strategie en regierol van gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkeling?

Strategisch management gaat over de managementbeslissingen en acties van een organisatie die bepalend zijn voor de lange termijn en geeft strategisch richting aan de werkzaamheden. Daarmee kan de gemeente effectiever de schaarse middelen inzetten voor het bereiken van de missie en maatschappelijke doelstellingen. Ook heeft strategisch management betrekking op de toekomst en het inspelen op de onzekerheid hiervan.

Het bepalen van een strategie bestaat uit meerdere processen. Het proces van strategisch plannen gaat over het analyseren en bepalen van de doelen voor de toekomst en het vertalen hiervan in acties voor de kortere termijn. Het proces van strategisch denken is een intuïtief proces waar door middel van creativiteit, innovatie en een geïntegreerde blik een visie voor de toekomst wordt geformuleerd. Een organisatie dient beide processen van strategiebegrip toe te passen, echter op het moment van strategische wijzigingen is vooral het strategisch denken van groot belang om te kunnen inspelen op de veranderde omgeving of organisatie. Daarnaast bestaat het proces ook uit het bepalen van een missie en een strategische intentie. Een strategische intentie is het beeld of toekomstperspectief dat de organisatie zichzelf oplegt en daarmee een uitdaging schept voor het heden. Deze uitdaging kan alleen worden gerealiseerd door het inzetten van kerncompetenties van de organisatie. Een strategische intentie kan vanwege dynamiek in de omgeving of organisatie voor strategische dissonantie zorgen.

De herkenning van dissonantie verloopt via 3 fasen; het herkennen van de dissonantie, het bepalen of er sprake is van een structurele strategische wijziging en het proberen te bepalen van een nieuwe strategische intentie. Dit proces gaat gepaard met een periode van wanorde en over elkaar heen vallende beelden van de nieuwe werkelijkheid. Daardoor is dit proces een fundamentele test voor de veerkracht van het leiderschap en de cultuur van de organisatie. Het beeld van het management van de gemeentelijke organisatie van de toekomst van stedelijke gebiedsontwikkeling is bepalend voor het proces van strategievorming. Daarnaast is ook de vorm van de organisatie bepalend voor de meest waarschijnlijke strategische richting.

Het regieconcept geeft invulling aan de rol van de gemeentelijke organisatie ten opzichte van andere partijen. Een gemeente regisseert wanneer zij stuurt op afstemming tussen meerdere actoren om een doel vanuit een visie te bereiken. De regierol is afhankelijk van de mate waarin de gemeente op het proces en de inhoud van

gebiedsontwikkelingen kan sturen. Dit wordt bepaald door de mate waarin de gemeentelijke organisatie in staat is de ontwikkelingsmiddelen te mobiliseren. Daartoe zijn vier vormen van regie gedefinieerd: de plannende regierol, de ondernemende regierol, de visionaire regierol en de faciliterende regierol. Afhankelijk van de rol kan de gemeente actief, reactief, direct en indirect sturen in stedelijke gebiedsontwikkelingen.

Hoe wordt in de gemeentelijke praktijk de strategie en regierol in stedelijke gebiedsontwikkelingen bepaald?

Op basis van het praktijkonderzoek zijn de volgende conclusies te trekken. De weggevallen vraag naar vastgoed en de gevolgen van de kredietcrisis voor de financiën van het grondbedrijf zorgen voor een grote verandering in de mogelijkheden van gemeenten om stedelijke gebiedsontwikkelingen te managen. Een heroriëntatie op de gemeentelijke strategie en regierol wordt door de meerderheid van de onderzochte gemeenten noodzakelijk geacht. Deze gemeentelijke organisaties zitten nog midden in het proces van het bepalen van een nieuwe strategie en regierol. Het drietal gemeenten dat geen structurele veranderingen ziet in de gemeentelijke organisatie heeft relatief ten opzichte van de andere gemeenten (nog) de minst grote gevolgen op de financiën van het grondbedrijf ervaren.

Het bepalen van de nieuwe strategie en rol verloopt niet via een gestructureerde opzet, maar wordt gekenmerkt door veranderingen in de activiteiten die worden ondernomen door de gemeentelijke organisatie en door de sturing op problemen die worden gesignaleerd. Ten aanzien van deze problemen en activiteiten zijn de volgende conclusies te trekken:

VERANDERINGEN EN PROBLEMEN SINDS DE KREDIETCRISIS

- Bijna alle gemeenten hebben te maken met 2 soorten bezuinigingen; de algemene bezuinigingen en de bezuinigingen vanwege het feit dat er minder ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden;
- De tweede bezuiniging zorgt bij de meerderheid van de gemeenten voor een behoorlijke scheve verhouding tussen de rendabele en onrendabele werkzaamheden in de gemeentelijke organisatie, waardoor het aantal medewerkers in de ruimtelijke sector bij de reorganisaties omlaag wordt gebracht;
- In een tweetal gemeenten is het ontwikkelingsbedrijf veranderd van een afdrachtdienst naar een geldvragende dienst.
- Bij de meerderheid van de gemeenten heeft een aanzienlijke herprogrammering plaatsgevonden en zijn de stopgezette ontwikkelingen financieel afgeboekt;
- Het sturingsvermogen om de gewenste programma's te realiseren is sterk afgenomen, waardoor de meerderheid van de gemeenten nieuwe afwegingskaders heeft opgesteld om te kunnen kiezen tussen gebieden en projecten;
- Activiteiten gericht op planning en control, tijd en resultaat, contractmanagement, facturering en het beperken van verwervingen hebben bij de gemeenten in verschillende mate meer aandacht gekregen;
- Er vindt intern en met andere partijen relatief weinig overleg plaats over de strategievorming.

De nieuwe strategie en regierol wordt bepaald door beelden over de belangrijkste aandachtspunten voor een nieuwe strategie. Deze beelden zijn soms alleen nog gedachten en soms al omgezet in activiteiten en geïmplementeerd in de organisatie. Dit proces is niet eenduidig bij alle gemeenten. De belangrijkste conclusies ten behoeve van het bepalen van de nieuwe strategie en regierol zijn:

NIEUW STRATEGIE EN ROLBEPALING

- De toekomstige stedelijke opgaven worden bij veel gemeenten bepaald door de lopende projecten;
- Vanwege de beperkte financiële middelen, wordt het maken van duidelijke keuzes in welke gebieden de gemeente zal investeren, met welke regierol en welke verantwoordelijkheden, belangrijk geacht;
- De strategische focus zal meer komen te liggen op de visievorming over het imago en branding van de stad voor de gewenste doelgroepen;

- Er is een verschuiving geconstateerd van een plannende en ondernemende regierol naar een faciliterende en visionaire regierol;
- Bij de gemeenteraad ligt het primaat om strategische keuzes te maken in wat voor soort stad men wil zijn en de programmering. Dit helpt bij de vertaling naar gebieden en draagt bij aan de toewijding en legitimiteit voor de gemaakte keuzes;
- Gemeenten moeten marktpartijen meer de ruimte geven en inspelen op de vraag, daarbij meer klantgericht zijn en zich meer richten op nichemarkten en eindgebruikers en deze partijen vroegtijdig betrekken in het proces;
- Een belangrijke vraag voor gemeenten is hoe ervoor te zorgen dat de marktpartijen juist die ontwikkelingen realiseren, die passen bij de gestelde ambities en doelstellingen van de gemeente;
- Er zal afhankelijk van de opgave, de politieke keuzes, de markt en de belangen van andere partijen per gebiedsontwikkeling door de gemeente steeds een andere rol worden opgepakt.

AANPASSINGEN ORGANISATIE

- De meerderheid van de gemeentelijke organisaties wordt minder hiërarchisch, krijgt een plattere organisatiestructuur, gaat meer beheersmatige en ondersteunende taken uitbesteden en richt een centraal vastgoedbedrijf op;
- De gemeentelijke organisatie wordt steeds meer een hoogwaardige organisatie met professionals, die beschikt over medewerkers en managers met zichtbare proceskwaliteiten en daarnaast specialisten met up-to-date vakkennis. De effectiviteit van de gemeentelijke organisatie wordt bepaald door het vermogen om deze twee tegengestelde competenties te combineren;
- De meerderheid van de gemeenten wil meer gebiedsgericht gaan werken. De gebiedsmanagers krijgen meer mandaat en worden resultaatverantwoordelijk voor het behalen van het afgesproken resultaat met betrekking tot de ontwikkelingen in hun gebied;
- De 'oude' vorm van sturing, voornamelijk via de sectoren en afgesproken beleidslijnen, wordt daarmee verlaten. Het is nu vaak een te moeizaam proces. Het verminderen van de beleidambities is noodzakelijk om processen niet te vertragen of onuitvoerbaar te maken, vanwege de vele wensen en ambities;
- De interdisciplinaire samenwerking tussen afdelingen en de blik 'van buiten naar binnen' zullen daarbij bepalend zijn;
- De cultuur is nu nog, mede door de reorganisaties, behoudend, voorzichtig en intern gericht. Deze cultuur zal dynamischer moeten worden. Het management heeft de taak om de cultuurverandering en de nieuwe werkwijze in de organisatie te verankeren en de medewerkers daarbij te faciliteren;
- De politieke aansturing zal zich minder gaan richten op aantallen of beleidsdossiers, maar meer op indicatoren die duiden op een verbetering van de aantrekkelijkheid van een gebied in alle opzichten. Daarnaast zal in de projecten waar de gemeente zelf actief regie voert, nadrukkelijk worden gestuurd op financiën en korte termijn resultaten.

Met de beantwoording van deze deelvragen kan de hoofdvraag worden beantwoord.

In hoeverre kan het bepalen van een gemeentelijke strategie en regierol het management van stedelijke gebiedsontwikkelingen bevorderen?

De focus in het empirische onderzoek heeft gelegen op de wijze waarop het management van de gemeentelijke organisatie zelf de strategie en rolbepaling beoordeelt. Het doel was niet om in absolute termen vast te stellen in hoeverre het bepalen van een strategie en regierol bijdraagt aan het bevorderen van stedelijke gebiedsontwikkelingen. Wel wilde ik een indruk krijgen over hoe de gemeentelijke organisatie haar strategie en regierol bepaalt, welke veranderingen en mogelijkheden de directie ziet in het managen van gebiedsontwikkelingen en hoe de literatuur over strategisch management en een regieconcept een bijdrage kunnen leveren aan een effectiever overheidshandelen.

STRATEGIEBEPALING

Geconcludeerd kan worden dat toepassing van strategisch managementprincipes op de gemeentelijke organisatie inzicht heeft gegeven in het proces van strategische herkenning. Strategie heeft betrekking op de toekomst, en afhankelijk van de mate waarin de toekomst niet bekend is, is de onzekerheid des te groter. De onzekerheid is een deel van het strategische probleem. Dit blijkt ook bij de gemeentelijke organisaties het geval te zijn.

De oude strategie en de werkwijze van de gemeentelijke organisatie is nog duidelijk vast te stellen. De strategie tot aan de kredietcrisis van het vervullen van een actieve en initiërende rol in stedelijke gebiedsontwikkeling blijkt echter niet meer te werken. Vanaf de kredietcrisis is de meerderheid van de onderzochte gemeenten in een periode van strategische dissonantie terecht gekomen. Verschillende signalen uit de marktomgeving en de eigen organisatie hebben daartoe aanleiding gegeven. Gesteld kan worden dat daarmee de eerste en tweede fase van het proces van strategische herkenning is doorlopen. Een minderheid van de gemeenten in dit onderzoek heeft in dit onderzoek aangegeven dat de dissonanties wel herkend worden, maar dat ze geen structurele strategische verandering voor de organisatie met zich meebrengen.

De meerderheid van de onderzochte gemeenten zit echter midden in de derde fase van strategische herkenning. De organisaties proberen nieuwe opkomende strategische beelden te ontdekken en een nieuwe strategische intentie te formuleren. In deze periode zijn zowel processen van strategisch plannen als strategisch denken gesignaleerd. Uit Tabel 5.3 van hoofdstuk 5 blijkt dat het verzamelen van alle strategische beelden en nieuwe richtingen bij de het management van de gemeentelijke organisaties een behoorlijk beeld oplevert van de nieuwe strategische intentie. Echter ook is geconstateerd dat in gemeenten meer processen van strategisch plannen worden toegepast dan van strategisch denken.

Het strategisch denken in de gemeentelijke organisatie gebeurt wel, maar gefragmenteerd. Het leren en delen met anderen intern en extern kan worden verhoogd om zodoende de nieuwe strategische intentie helderder te kunnen formuleren. Er zou meer contact kunnen worden gezocht met marktpartijen, bewoners, bedrijven en investeerders om nieuwe strategieën en werkwijzen te ontwikkelen. Nog niet in elke organisatie is de gewenste cultuur aanwezig om het strategisch denken te bevorderen. De bezuinigingen, het gebrek aan financiële ruimte en de reorganisaties zorgen voor een cultuur waarin het moeilijk is om creatieve nieuwe ideeën te ontwikkelen en te discussiëren over nieuwe handelingsperspectieven. Juist in een periode van strategische dissonantie moet veel aandacht worden besteed aan het strategisch denken. Geconcludeerd wordt dat op het vlak van strategisch denken mogelijkheden liggen om de nieuwe strategie verder vorm te kunnen geven.

Daarnaast kan uit dit onderzoek worden afgeleid dat de kerncapaciteiten van de gemeentelijke organisatie enerzijds procesmatige kwaliteiten bevat, en anderzijds vakinhoudelijke kennis en kunde. Van alle medewerkers worden de competenties omgevingsbewust zijn, dienstbaarheid en samenwerken, zowel intern als extern, belangrijker. Verder kan geconcludeerd worden dat het de taak van het management van de gemeentelijke organisatie is om de beoogde competenties bij de medewerkers te ontwikkelen en aan te sturen op een cultuurverandering. Daarnaast is het van belang dat er in de organisatie ruimte wordt gecreëerd om innovatief en creatief na te denken en nieuwe oplossingen uit te proberen. Deze processen zijn in de praktijk wel zichtbaar en bekend bij het management, maar er wordt aangegeven dat dit het nog een aantal jaren kan duren voordat de nieuwe cultuur en capaciteiten zijn ontwikkeld.

Tevens is het opmerkelijk dat de gemeentelijke organisatie met de meest faciliterende regierol en een organisatievorm met een grote flexibele schil de minste problemen heeft om zich aan te passen aan de veranderingen in de omgeving. Hieruit kan worden afgeleid dat deze sturingsvorm en organisatie-inrichting beter aansluit bij het management van gebiedsontwikkelingen in veranderende marktomstandigheden. Deze organisatie blijkt meer kenmerken te vertonen van een adhocratie organisatie, welke is ingericht op het inspelen op de omgeving. Bij de meerderheid van de andere gemeenten is een tendens waargenomen van een machinebureaucratie naar een meer adhocratie organisatie. Vanwege het feit dat de gemeente meer kenmerken van een machinebureaucratie vertoont is het ook verklaarbaar dat er meer processen van strategisch denken zijn geconstateerd in de praktijk. Bij het bepalen van de strategie moet in het achterhoofd worden gehouden dat een valkuil zou kunnen zijn dat er teveel strategisch gepland wordt, omdat de organisatie dat gewend is.

ROLBEPALING

Het regiemodel heeft inzichten gegeven om tot een rolbepaling te komen in stedelijke gebiedsontwikkeling. Er is door een grote meerderheid van de onderzochte gemeenten een verschuiving geconstateerd van een directe naar een indirecte vorm van sturing door de gemeentelijke organisatie. Er is duidelijk aangegeven dat er de afgelopen jaren vooral via een plannende en ondernemende regierol is gestuurd en dat vanaf nu een bescheidenere positie ingenomen zal moeten worden door het sturen via de visionaire en faciliterende regierol.

Ook is aangetoond dat het management rolvastheid voor een specifieke rol op stadsniveau niet belangrijk vindt. Het wordt essentieel geacht dat de gemeente kan variëren om succesvol en effectief te kunnen handelen in gebiedsontwikkelingen. Wel wordt aangegeven dat de gemeente veel duidelijkere keuzes zal moeten maken in haar regierol per gebiedsontwikkeling en deze transparant moet maken en verantwoordelijkheden en afspraken die daarbij horen moet nakomen. Gemeenten hebben aangegeven met de beperkte middelen te zullen blijven investeren in wijken en gebieden waar de ontwikkelingen niet rendabel zullen zijn. Het laten verslechteren van een wijk om deze vervolgens te kunnen gaan ontwikkelen, zoals in het buitenland wel gebeurt, wordt niet als acceptabele oplossing gezien voor het gebrek aan middelen.

De gemeente heeft echter niet meer de ontwikkelingsmiddelen om, zoals voor de kredietcrisis, zo vaak als gewenst de ondernemende en plannende regierol aan te nemen. Het regiemodel kan mogelijk worden gebruikt om aan te geven in welk gebied welke regierol wordt opgepakt, zodat andere partijen daarmee duidelijkheid krijgen wat er wel en niet van de gemeentelijke organisatie verwacht mag worden. Ook kan na een verdeling van alle gebiedsontwikkelingen in een bepaalde regierol worden gezien of er niet alsnog teveel gebieden in een plannende en ondernemende regierol vallen, hetgeen wellicht niet uitvoerbaar is met de beschikbare ontwikkelingsmiddelen in de organisatie.

Concluderend kan op basis van het praktijkonderzoek wordt gesteld dat het bepalen van een strategie voor de organisatie en een regierol in een bepaalde stedelijke ontwikkeling duidelijkheid verschaft aan de interne medewerkers, maar ook aan externe partijen, zoals ontwikkelaars, corporaties, beleggers, bewoners en bedrijven. Tevens kan het maken van keuzes een bijdrage leveren aan een positiever investeringsklimaat voor gebiedsontwikkelingen.

6.2 DOELSTELLINGEN

Door middel van het literatuuronderzoek is inzicht gegeven hoe wetenschappelijke theorieën over het strategisch management en regierollen kunnen bijdragen aan het stedelijk management van gebiedsontwikkelingen. Vervolgens is inzicht verkregen in de wijze waarop de gemeentelijke organisatie in de praktijk tot strategie en rolbepaling komt. Een eerste aanzet is gegeven over de toepassingsmogelijkheden van het strategisch management en het regieconcept in de praktijk en hoe door praktijk tegen een aantal wetenschappelijke principes wordt aangekeken. Er is aangetoond dat de aanbeveling uit onderzoeken om in de Nederlandse ontwikkelingspraktijk een meer eenduidige rol voor de overheid te hanteren in ieder geval door de gemeentelijke praktijk nadrukkelijk niet wordt gedeeld op stadsniveau, maar wel op gebiedsniveau. Ook is door de praktijk aangegeven dat een pragmatische instelling met betrekking tot de relatie tussen de overheid en markt en de samenwerking in gebiedsontwikkeling noodzakelijk is om tot praktische aanbevelingen te kunnen komen.

WETENSCHAPPELIJKE DOELSTELLING

Het verkrijgen van inzicht in de strategie en rolbepaling van gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkelingen.

In de synthese in hoofdstuk vijf zijn aanbevelingen gedaan ten behoeve van het verbeteren van het proces van strategie en rolbepaling in de gemeentelijke praktijk. Een tweede aantal aanbevelingen zal in de volgende paragraaf worden behandeld.

PRAKTISCHE DOELSTELLING

Het op basis van verkregen inzichten doen van aanbevelingen ten aanzien van de strategie en rolbepaling van gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkelingen.

6.3 AANBEVELINGEN

MAAK DUIDELIJKE KEUZES

Maak duidelijke keuzes over welke doelstellingen de gemeente de komende jaren op hoofdlijnen wil behalen voor de stad. Dit geeft duidelijkheid aan andere partijen over de intenties van de gemeente. Maak ook duidelijke strategische keuzes in welke gebieden de gemeente wil investeren en welke rol de gemeente daarbij voor ogen heeft. Zodoende kunnen zo efficiënt mogelijk de beperkte middelen worden ingezet. Dit geeft duidelijkheid aan de medewerkers, aan investeerders zoals ontwikkelaars, corporaties, beleggers, maar ook aan bewoners en bedrijven. Tevens kan het een bijdrage leveren aan een positiever investeringsklimaat voor de gekozen gebieden.

STRATEGISCH DENKEN EN PLANNEN

Op basis van het overzicht van strategische processen in Tabel 5.3 bij de onderzochte gemeenten kan worden bekeken of bepaalde processen nog ontbreken of nog extra aandacht vergen van het management of de medewerkers in de organisatie.

HET BEPALEN EN BIJHOUDEN VAN DOELSTELLINGEN EN RESULTATEN VAN DE GEBIEDSONTWIKKELING

Bepaal per gebiedsontwikkeling aan welke stedelijke doelstellingen het moet bijdragen en houdt dit jaarlijks bij. Onderzoek ook of de resultaten worden gehaald of wat er gedaan moet worden om deze te realiseren. Er kan door het bijhouden van de gerealiseerde doelstellingen worden bijgestuurd op het moment dat er een onbalans is ontstaan in gewenste stedelijke doelstellingen. Mogelijk leidt dit ook tot een herverdeling van de ingezette middelen.

INVESTEER IN DE CULTUURVERANDERING EN DE MEDEWERKERS

Zolang er onduidelijkheid is en blijft bestaan over de voorgenomen of in gang gezette reorganisaties en nog onduidelijkheid bestaat over de nieuwe werkwijze wordt het voor de medewerkers lastig om hierop in te springen. Investeer in een open klimaat waarin discussie kan plaatsvinden en creatieve ideeën geopperd kunnen worden zonder gevolgen. De organisatie moeten leren naar buiten te kijken en dienstbaar te zijn voor anderen. Daarnaast is het belangrijk dat de medewerkers de mogelijkheid krijgen te investeren in de nieuwe kerncapaciteiten van de organisatie.

ZORGEN VOOR AANTREKKELIJK WERKGEVERSCHAAP

De uitdaging ligt de komende jaren in het vormgeven en houden van een hoogwaardige professionele organisatie. Er is veel deskundigheid bij gemeenten aanwezig. Het vasthouden daarvan, zeker in deze tijd en met het oog op komende vertrek van pensioengerechtigden, zal de uitdaging worden. Naast het bieden van opleidings- en ontwikkelingsmogelijkheden ligt de basis hiervoor in het creëren van een uitdagend werkpakket en verantwoordelijkheden voor de medewerkers en een inspirerende werkomgeving.

GEBRUIK MAKEN VAN FLEXIBELE SCHIL EN SAMENWERKING TUSSEN GEMEENTEN

Maak gebruik van een flexibele schil van medewerkers. Hiermee kunnen pieken en dalen in het werkpakket worden opgevangen. Het inhuren van medewerkers staat haaks op de huidige tijd, maar biedt wel voordelen zoals blijkt bij de gemeente Amersfoort. Deze schil kan ook bestaan uit een samenwerkingsverband of 'pool van medewerkers' tussen gemeenten. Op andere terreinen, als aanbestedingen en ondersteunende diensten, zijn gemeenten al vaker een samenwerking in regioverband begonnen uit efficiencyoverwegingen. Dit kan ook in het vakgebied van de stedelijke gebiedsontwikkeling en biedt het voordeel dat er mensen worden ingehuurd met kennis van de gemeentelijke situatie en cultuur. In de grotere gemeenten worden nu ook al deskundigen en projectleiders uitgeleend aan andere gemeenten of diensten om de uren van medewerkers te financieren. Maar dit zou ook op structurele basis vormgegeven kunnen worden. Dit kan financiële- en efficiencyvoordelen opleveren.

AANBEVELINGEN VOOR VERDER ONDERZOEK

Alhoewel de uitkomsten van dit onderzoek, door het aantal onderzochte gemeenten, slechts beperkt te veralgemeniseren zijn, geven ze wel een aantal inzichten dat als basis kan dienen voor het bepalen van een strategie en regierol in stedelijke gebiedsontwikkelingen. In dit onderzoek is een aanzet gegeven voor het toepassen van het strategisch management en een regieconcept in de gemeentelijke organisatie. Daarbij zijn handvatten geboden om het proces van strategie en rolbepaling binnen een gemeente te verbeteren. Daarnaast zijn allerlei voorbeelden gegeven van de nieuwe beoogde handelwijze van de gemeentelijke organisatie, zodat anderen daar van kunnen leren.

Breder onderzoek is nodig om de strategische intenties en mogelijke regierollen van de gemeentelijke organisatie verder aan te scherpen. De meeste onderzochte gemeenten bevinden zich momenteel nog midden in het proces van strategie en rolbepaling. Op basis van voortdurend onderzoek kan steeds scherper worden aangegeven hoe de nieuwe strategie eruit zal gaan zien en daardoor kunnen steeds meer praktische handvatten worden geboden om het management van stedelijke gebiedsontwikkelingen te bevorderen.

Daarnaast zal het implementeren van de nieuwe strategie en regierollen in de gemeentelijke organisatie nog veel tijd en moeite vergen. Een aanbeveling voor volgend onderzoek is om te onderzoeken hoe de vervolgstap van het strategisch management, het implementeren van de strategie en de regierol, kan worden vormgegeven in de gemeentelijke organisatie. Dit zal de komende jaren een grote uitdaging vormen, zeker gezien de culturele veranderingen die noodzakelijk zijn om de nieuwe geformuleerde strategie daadwerkelijk te kunnen uitvoeren.

EPILOOG

EINHOUDELIJK LIGGEN ER DE KOMENDE JAREN GENOEG MOOIE UITDAGINGEN VOOR AMBTENAREN IN DE GEMEENTEN. DE DYNAMIEK EN UITDAGING IN HET WERKPAKKET GAAT OMHOOG, OMDAT ER VEEL MET ANDERE PARTIJEN MOET WORDEN SAMENGEWERKT. OMDAT DE ONTWIKKELINGEN OP EEN KLEINER SCHAALNIVEAU PLAATSVINDEN IS NOG BETER ZICHTBAAR WAARAAN IEMAND BIJDRAAGT EN WAT HET RESULTAAT IS VAN DE INSPANNINGEN. ER IS VEEL DESKUNDIGHEID BIJ GEMEENTEN AANWEZIG. HET VASTHOUDEN DAARVAN, ZEKER IN DEZE TIJD EN MET HET OOG OP KOMENDE VERTREK VAN PENSIOENGERECHTIGDEN, ZAL DE UITDAGING WORDEN. GELUKKIG IS DE MARKT NU NOG ONVOLDOENDE AANGETROKKEN OM MENSEN TE ZIEN WEGTREKKEN, MAAR EEN OPLOSSING IS ER BIJ EEN AANTAL GEMEENTEN NOG NIET OM DE DESKUNDIGHEID TE KUNNEN VASTHOUDEN.

Mijn hoop is dat, ondanks de nadruk de komende jaren op de financiën, er toch geïnvesteerd zal worden in het creëren van een aantrekkelijke werkomgeving voor professionals. Daar ligt wat mij betreft de kracht voor de ontwikkelingsbedrijven, als hoogwaardige organisatie met kennis en kunde van zaken en met de kracht om mensen en belangen te verbinden. Zij zijn uiteindelijk degenen die invulling moeten geven aan de nieuwe strategie en rol van gemeenten en degenen die de beoogde doelstellingen en ambities van de gemeente waar moeten maken samen met alle andere partijen in de stad.

Daarnaast kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat er in deze periode van strategievorming met het zoeken naar antwoorden en beelden over de nieuwe werkelijkheid, maar ook na deze periode, tussen gemeenten nog veel meer kennis en kunde kan worden gedeeld. Uit mijn ervaringen in mijn werk, maar ook uit dit onderzoek, blijkt dat regelmatig het wiel opnieuw wordt uitgevonden door gemeenten. Natuurlijk is het in welke praktijk dan ook een uitdaging om altijd op de hoogte te blijven van alle nieuwe ontwikkelingen. Gezien de nieuwe strategie en rol

van de gemeenten zal een groter beroep moeten worden gedaan op het bijhouden van ontwikkelingen en trends. Gemeenten kunnen elkaar hierin versterken. Naast de eerder genoemde voordelen over de flexibele schil biedt samenwerking tussen gemeenten meer voordelen. Ik zal een paar voorbeelden noemen.

Door samenwerkingsverbanden tussen gemeenten kunnen de medewerkers uit verschillende gemeenten van elkaar leren en deskundigheid op pijl houden en hoeft niet iedere gemeente het wiel opnieuw uit te vinden. Daarnaast krijgen professionals de kans om eens ergens anders in de keuken te kijken om daar hun voordeel mee kunnen doen. Persoonlijk ben ik zeer te spreken over de mogelijkheden die mij geboden zijn om bij het OBR mee te werken aan het project de Zuidplaspolder.

Ook zouden de grotere gemeenten hun kennis vaker kunnen delen met de kleinere gemeenten. Voor de kleinere gemeenten is het veel lastiger op de benodigde kennis en kunde over gebiedsontwikkeling op hoog niveau te houden. Grote gemeenten zouden advieswerkzaamheden kunnen verrichten of medewerkers kunnen uitlenen aan kleinere gemeenten. Wat mij betreft kunnen ook mooie voorbeelden, zoals het recente Dynamisch Stedelijke Masterplan van de gemeente Utrecht en het denken van de gemeente Rotterdam over waardeontwikkeling in gebieden en hoe partijen te stimuleren, meer expliciet gedeeld worden met andere gemeenten in Nederland.

Tenslotte zorgt de samenwerking tussen gemeenten ervoor dat er meer kennis en kunde binnen de overheid en bij haar medewerkers zelf blijft. De gemeente moet ervoor zorgen zelf altijd als behoorlijk opdrachtgever te kunnen fungeren en kan daarin op de lange termijn niet alleen afhankelijk zijn van externe partijen. De overheid zal ook zelf de kennis en kunde in huis moeten hebben. Samengevat bestaan er volgens mij op het terrein van samenwerking nog een heleboel kansen en mogelijkheden voor de gemeentelijke organisatie.

REFERENTIES

LITERATUUR

- Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). Planners as Market Actors: Rethinking State Market Relations in Land and Property. *Planning Theory & Practice*, 11(2), 187 - 207.
- AkroConsult (2011). *Gebiedsontwikkeling; Valt het stil of slaan we de handen ineen?* Den Haag: Akro Consult.
- AkroConsult, & TU Delft (2009). *Gebiedsontwikkeling en de kredietcrisis: Een recessie met structurele consequenties*. Den Haag: Akro Consult & TU Delft.
- Baarda, D. B., & De Goede, M. P. M. (2006). *Methoden en technieken; handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwantitatief onderzoek*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Baarda, D. B., de Goede, M. P. M., & Teunissen, J. (2005). *Basisboek kwalitatief onderzoek: Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Stenfert Kroese.
- Boonstra, B., & Brouwer, M. P. A. (2008). Accelereren door de stad. *Property Research Quarterly*, 7.
- Borst, A. (2006). *Van grond naar grondhouding*. Rotterdam: Master City Developer.
- Bramezza, I., & van Klink, H. A. (1994). *Urban Management, backgrounds and concepts*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Braun, E., Daamen, T., Franzen, A., van Haaren, J., & van der Vegt, J. (2011). *Sturen op waarde: naar effectieve ontwikkelstrategieën*. Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, TU Delft, Delft/Rotterdam.
- Bryson, J. M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organization Achievement*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Burgelman, R. A., & Grove, S. A. (1996). Strategic Dissonance. *California Management Review*, Vol. 38(No. 2), 8-24.
- Campell, A., & Yeung, S. (1991). Brief Case: Mission, Vision and Strategic Intent. *Long Range Planning*, Vol. 24(No. 4), 145-147.
- Daamen, T. (2010). *Strategie als kracht: Naar effectieve strategieën voor stedelijke ontwikkelingsprojecten*. Amsterdam: IOS Press.
- Deloitte (2007). *Gemeente Governance Grond(ig) Beleid: grondbeleid, grondexploitaties en grondbedrijven*

- grondig bekeken*. Rotterdam: Deloitte.
- Deloitte (2010). *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*. Rotterdam: Deloitte.
- Deloitte, & NederlandBovenWater (2009). *'Een wijde blik verruimt het denken' gebiedsontwikkeling in vijf Europese landen en de toekomst van gebiedsconcessies in Nederland*. Utrecht: Deloitte Real Estate Advisory.
- Deloitte, & TU Delft (2010). *Schuivende panelen: Een visie op gebiedsontwikkeling*. Utrecht: Deloitte Real Estate Advisory.
- Desmidt, S., & Heene, A. (2005). *Strategie en organisatie van publieke organisaties*. Tiel: Lannoo.
- Franzen, A. (2009). Met het oog op gebiedsontwikkeling 2.0 *Metropoolprijs voor Gebiedsontwikkeling 2009* (pp. 64-71). Amsterdam: Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam (2011). *Verevenen om te investeren in de stad: Bestuurlijke reactie op het rapport van de commissie Wijntjes*. Amsterdam.
- Gemeente Arnhem (2011). *Nota Analyse en Aanpak Vastgoedcrisis*. Arnhem.
- Gemeente Utrecht (2011). *Utrecht Dynamisch Stedelijk Masterplan: Agenda binnenstedelijk bouwen*. Utrecht.
- Groetelaers, D. A. (2004). *Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*. Delft: DUP Science.
- Hamel, G., & Prahalad, C. K. (1989). Strategic Intent. *Harvard Business Review*(may-june), 63-76.
- Hamel, G., & Prahalad, C. K. (2005). Strategic Intent. *Harvard Business Review*(jul-aug), 148-161.
- Healey, P. (2007). *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a relational planning for our times*. London: Routledge
- Heurkens, E. (2010). *Private Sector-led Urban Development; Towards New Public & Private Roles in Dutch Urban Development* TU Delft, Delft.
- Huffstadt, M. (2007). *Schakelen tussen schalen: Een aanzet tot programmasturing door de schaalniveaus heen* (Vol. N13). Rotterdam: KEI.
- Johnson, G., & Scholes, K. (1999). *Exploring Corporate Strategy*. Harlow, England: Prentice Hall.
- Klijn, E. H. (2008). *It's the management, stupid!: Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Klundert, D. A. F. v. d. (2008). *Ruimte tussen overheid en markt: Met concessies naar transparantie en effectiviteit*.
- Korthals Altes, W. K., Nieuwenhuizen, S., Stevens, M., & Harkes, N. (2004). *Organisatie van prestatie; Regie in stedelijke ontwikkeling*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Koteen, J. (1997). *Strategic management in public and nonprofit organizations: Managing public concerns in an era of limits*. New York: Praeger
- Lansbergen, M. (2006). *Grondbedrijf in verwarring? De veranderende rol van het grondbedrijf in gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: Master City Developer.
- Louw, E., Krabben, E. v. d., & Priemus, H. (2003). Spatial development policy: changing roles for local and regional authorities in the Netherlands. *Land Use Policy*, 20(4), 357-366.
- Meulder, B. d., Loeckx, A., & Shannon, K. (2004). A project of projects *Urban Dialogues* (pp. 187-197): UN-Habitat.
- Ministeries van VROM, L., VenW, EZ en OCW (2006). *Nota Ruimte: Uitvoeringsagenda Ruimte 2006*.

-
- Mintzberg, H. (1987a). The Strategy Concept I: Five Ps For Strategy. *California Management Review*, 30(1), 11.
- Mintzberg, H. (1987b). The Strategy Concept II: Another Look at Why Organisations Needs Strategies. *California Management Review*, 30(1), 25.
- Mintzberg, H. (1994). The Fall and Rise of Strategic Planning. *Harvard Business Review*(jan-feb), 107-114.
- Mintzberg, H. (1995). *Organisatiestructuren*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Mintzberg, H. (2007). *Tracking Strategies: Towards a General Theory*. Oxford (UK): Oxford University Press.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1998). *Strategy Safari: A guided tour through the wilds of strategic management*. New York: The Free Press.
- PriceWaterhouseCoopers (2010). *Uw tijd gaat nu in: De urgentie van hervormingen in gemeenten*.
- Pröpper, I., Litjens, B., & Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+PRÖPPER.
- Span, K. C. L., Luijckx, K. G., Schols, J. M. G. A., & Schalk, R. (2009). De regierol van gemeenten nader bekeken: Een theoretisch empirische analyse van de literatuur. *Bestuurskunde*, 18(1), 92-100.
- Stone, M. M., & Brush, C. G. (1996). Planning in Ambiguous Contexts: The Dilemma of Meeting Needs for Commitment and Demands for Legitimacy. *Strategic Management Journal*, 17(8), 633-652.
- Teisman, G. R. (2005). *Publiek management op de grens van orde en chaos*. Den Haag: Academic Service.
- Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam - Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam: Atlas
- van 't Verlaat, J. (2008). *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- van 't Verlaat, J. (2009). *Integraal stedelijk en regionaal beleid*. Rotterdam: Master City Developer.
- van den Berg, L., van der Meer, J., & Pol, P. M. J. (2003). Organising Capacity and Social Policies in European Cities. *Urban Studies*, 40(10), 1959-1978.
- van den Berg, L., & van der Meer, J. O., A. (1999). *De aantrekkelijke stad. Katalysator voor economische ontwikkeling en sociale revitalisering*. Rotterdam: EURICUR.
- van der Krabben, E. (2011). *Oratie: Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden*. Radboud Universiteit Nijmegen, Nijmegen.
- van Mierlo, Y. C. M. (2010). *Ontwikkelaar Nieuwe Stijl: toekomstige succesvolle strategieën en businessmodellen voor ontwikkelaars*. Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam.
- van Rooy, P. (2009). *Nederland Boven Water: praktijkboek gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Habitat/Nirov.
- Verburg, J. (2007). *Publieke invloed in private onderneming*. Erasmus Universiteit, TU Delft & OBR, Rotterdam.
- VROM-raad (2009). *Grond voor kwaliteit: Voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen) stedelijke ontwikkeling*. Den Haag: VROM-raad.
- Wolting, B. (2008). *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- WRR (1998). *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*. Den Haag: Sdu.
- WRR (2010). *Het gezicht van de publieke zaak : openbaar bestuur onder ogen* (Vol. 23). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zeeuw, F. d. (2007). *De engel uit het marmer. Reflecties op gebiedsontwikkeling*. Delft: Technische Universiteit Delft.

WEBSITES

www.denhaag.nl

www.rotterdam.nl

www.vng.nl

www.akroconsult.nl

www.denhaag.nl

www.utrecht.nl

www.nijmegen.nl

www.arnhem.nl

www.oga.amsterdam.nl

BIJLAGEN

A. KEUZES GEMEENTELIJKE GRONDHOUDING IN PROCES STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

| KEUZE VAN GEMEENTELIJKE GRONDHOUDING IN PROCES STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING | | |
|---|---|--|
| <i>Bepalende factoren grondhouding</i> | <i>Sturing proces</i> | <i>Welke grondhouding</i> |
| Ambities op stedelijke schaal | Wensen om proces van gebiedsontwikkeling te sturen | Ontwikkelgerichte grondhouding Uitvoeringsgerichte grondhouding |
| Doelen in GO | | |
| Kenmerken GO | | |
| Inzet instrumenten | Mogelijkheden om proces van gebiedsontwikkeling te sturen | Visionaire grondhouding Faciliterende grondhouding |
| Partners in GO | | |
| Eigenschappen gemeente | | |

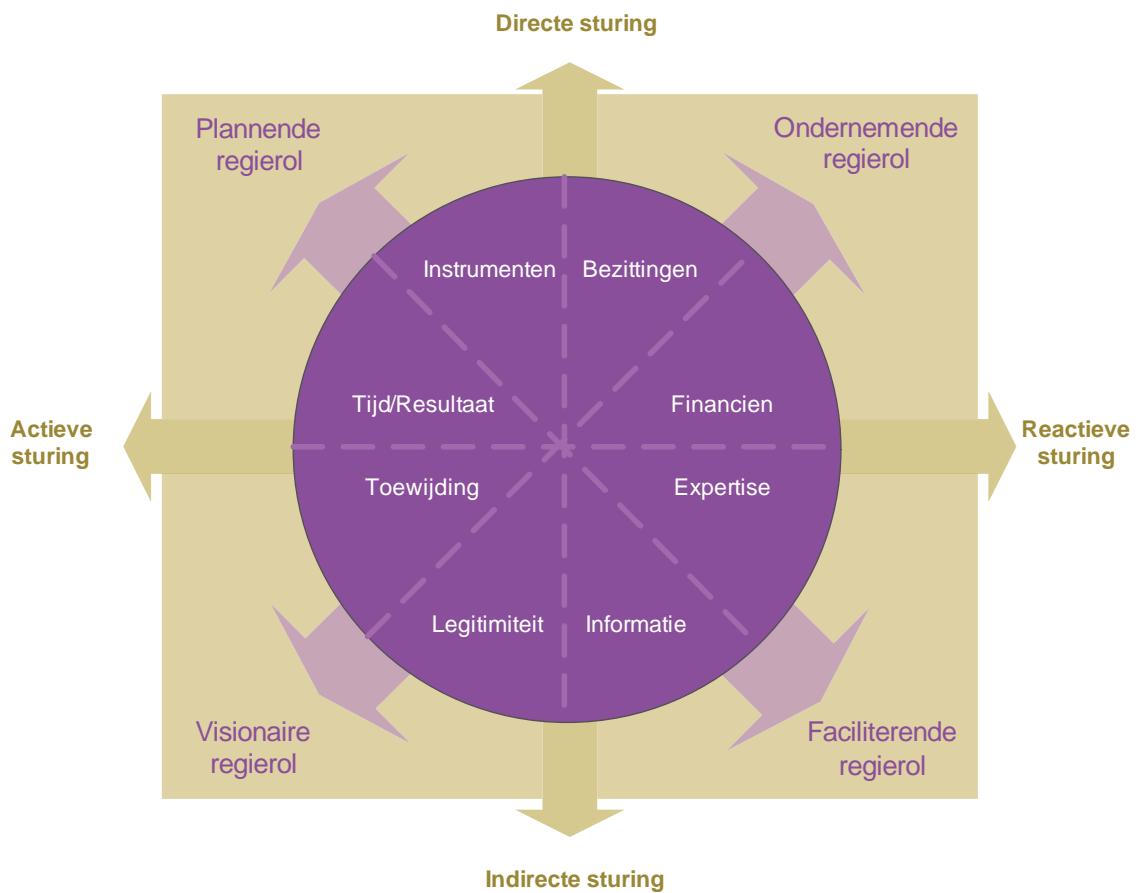
(BRON: BORST, 2006)

B. HOOFDVARIANTEN VAN REGIE

| | | Eigen 'script' of beleidskader | |
|-------------------|-----|---|-------------------------------|
| | | Ja | Nee |
| Doorzettingsmacht | Ja | Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig) | Uitvoeringsgerichte regisseur |
| | Nee | Visionaire regisseur | Faciliterende regisseur |

(BRON: PRÖPPER, LITJENS & WESTSTEIJN, 2004)

C. MODEL REGIEROLLEN OP BASIS VAN BEPALENDE MIDDELEN



(GEBASEERD OP THEORETISCH MODEL VANDAAMEN, 2010)

D. ACTIVITEITEN REGIEROLLEN

| | | PROCES | |
|--------|--------------------|---|--|
| INHOUD | Plannende regierol | | Ondernemende regierol |
| | | <p><i>Plannen maken en Programmeren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Het maken van ruimtelijke plannen • Het opstellen van schriftelijke afspraken en berekenen van gronduitgifte • Het opstellen van werkprogramma's en operationele schema's • Projecteren van een programma voor de bewoners en bedrijfsfuncties van het gebied • Onderhandelen over vrijwillige bedrijfsherallocaties • Promoten van het programma • Analyseren van informatie over land gebruikers en huurders • Analyseren van economisch profiel van bedrijven in het gebied • Opstellen van operationele plannen en de begroting ramingen van de bestuurlijke besluitvorming • Het maken van een ontwikkelingsstrategie document • De berekening van business cases voor lokale projecten • Het opstellen van een financieel rekenmodel voor het onderhoud en de exploitatie van het terrein • De voorbereiding van ontwikkelingsplannen voor projecten en business cases voor de bestuurlijke besluitvorming • Het maken van plannen in de aanvraag voor toekenning van overheidssteun • Monitoren en rapporteren over voortgang van het projecten • Faciliteren van duidelijke communicatie tussen de actoren (rapporten, vergaderingen, informele gesprekken) • Voorbereiden van financieringsaanvraag documenten • Het realiseren van projecten | <p><i>Plaats maken en ontdekken (discovering)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Het opvangen van kantoorontwikkelingen voor diensten en bedrijven • Het in gebruik nemen van een studie over de economische positionering (marktonderzoek) • Het ondersteunen van kantoorontwikkelingen met gemeentelijke en haven autoriteit • Stimuleren en accommoderen van initiatieven van creatieve bedrijven • Aantrekken van evenementen en huurders aan het hoofdkantoor • Opvangen van de ontwikkeling van educatieve faciliteiten en programma's in ontwerp en fabricage • Het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst met woningcorporatie • Het organiseren van een samenwerkingsovereenkomst tussen gemeenten • Het aanvragen van Rijkssubsidies • Het aanvragen registratie in (boven)gemeentelijke ruimtelijke plannen (regio, provincie) • Stimuleren en accommoderen van initiatieven van creatieve bedrijven en onderwijs faciliteiten. |

BRON: GEBASEERD OP ONDERZOEK DAAMEN (2010)

D. ACTIVITEITEN REGIEROLLEN

| | | PROCES | |
|--------|---------------------|---|--|
| INHOUD | Visiinaire regierol | Faciliterende regierol | |
| | | <p><i>Toekomstvisie Verbeelden en ontwerpen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Besluitvormingsovereenkomst over de kwalitatieve ontwikkeling van de gehele stad • Het ontwerpen van een stedelijke ontwikkelingplan • Het bevorderen van het gebied als terrein voor onderzoek en productie • Het bevorderen van onorthodoxe ontwikkelingsaanpak (tijdsdruk, regelgeving, procedures) • Het vinden van overkoepelende ontwikkelingsbeelden om projecten en subgebieden samen te binden (intermezzo's, overleg) • Het informeren gemeenteraad en het testen van de argumentatie van de beslissingen van de raadscommissie • Beantwoorden aan de ruimtelijke beleidsdoelstellingen met het oog op opname in de (boven) gemeentelijke ruimtelijke plannen • De lancering van een overkoepelende ontwikkelingsambitie | <p><i>Intepreteren, framing en sense-making</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Het uitvoeren van studiereizen • Het bestuderen van bereikbaarheid en milieutechnische informatie (water/weg/metro verbindingen, geluid/lucht/veiligheid wetgeving en procedures) • Het werven van stedelijke plannings- en ontwikkelingsprofessionals uit gemeentelijke afdelingen • Het verzamelen van informatie over grondgebruikers en huurders • Organiseren van overleg met belanghebbenden, aandeelhouders, expert meetings, seminars en conferenties • Organiseren van design workshops en wedstrijden • Bestuderen van de bereikbaarheid en de grondinfrastructuur kwesties (metro/brug/watertaxi/pijpleidingen/fundering) • Bestuderen van milieutechnische voorschriften en procedures (geluid/bodem/lichtvervuiling) • Bestuderen landaanwinning mogelijkheden (technologie en financiering) • Bestuderen waterproblemen (water gebonden economie en recreatie) • Het in gang zetten van economische positioneringstudies (bredere markt exploratie, creativiteit) • Het in gang zetten van culturele en bouwkundig erfgoedstudies • Het houden van interviews, intermezzo's en overleg (adviseurs) • Het organiseren van internationale uitwisseling van kennis en het uitvoeren van studiereizen |

BRON: GEBASEERD OP ONDERZOEK DAAMEN (2010)

E. INTERVIEWVRAGENLIJST

INTRODUCTIE DOOR ONDERZOEKER

Doel van het onderzoek

Doel van het interview

Onderwerp de gemeentelijke organisatie

Opbouw interview

BASISVRAGEN

- Wat is uw functie?
- Wat zijn uw verantwoordelijkheden?
- Hoe lang bent u al betrokken bij deze organisatie?
- Hoe ziet de organisatiestructuur eruit?

CONTEXTUELE VERANDERINGEN

- Vindt u dat er een rol is weggelegd voor de overheid bij het realiseren van stedelijke gebiedontwikkelingen? Zo ja, welke? Hoe kijkt u aan tegen de relatie met markt en samenleving aan?
- Vindt u dat de huidige context van stedelijke gebiedontwikkeling structureel veranderd is, waardoor de tijd van vóór de crisis niet meer terug komt? Zo ja/nee, waarom?
- Zijn deze veranderingen van dermate grote aard dat dit ook een structurele wijziging in de rol en strategie van gemeente bij gebiedontwikkeling vereist?

DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE VOOR EN TIJDENS CRISIS

- Wat was de rol/strategie van uw organisatie bij het realiseren van gebiedsontwikkelingen tot het begin van de kredietcrisis?
- Is deze veranderd sinds de crisis? Zo, ja hoe? Hoe is die invulling van de rol veranderd? (met voorbeelden)
- Heeft er een verandering in activiteiten plaatsgevonden?
- Hoe heeft de (interne) organisatie hierop tot nu toe gereageerd?
- Hoe worden de resultaten hiervan ervaren (incl. voorbeelden)?
- Welke problemen ervaart uw bij de huidige sturing (incl. voorbeelden)?
- Waar loopt u tegenaan? (middelen, financiële situatie, programmering)
- Of, en zo ja in hoeverre, wordt er samengewerkt (zowel intern als extern)?
- Vindt u dat er sprake is van een transitieproces of ommekeer in de rol van uw organisatie?
- Hoe ziet momenteel een typische werkdag eruit voor u? Wat zijn uw activiteiten? Waar houdt u zich voornamelijk mee bezig?

Toelichting tijdshorizon gemeentelijke strategie en vastgoedcyclus

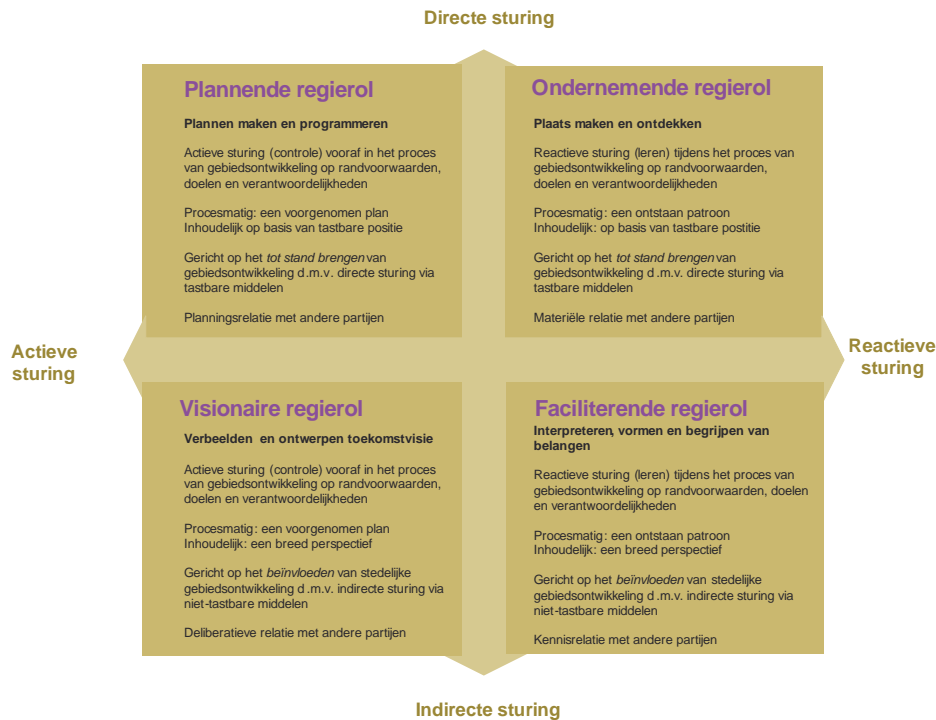
- Kunt u zich vinden in deze weergave van de gemeentelijke strategiebepaling?
- Waar vindt u dat uw organisatie zich nu bevindt in het tijdspad? Op welk punt van de lijn zit uw organisatie op dit moment?

DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE NA DE KREDIETCRISIS

- Waarop wilt u de komende jaren op sturen in de stad? Wat zijn de belangrijkste redenen om te willen sturen? Wat is de opgave?
- Welke doelstellingen heeft uw organisatie zich gesteld?
- Wat is de strategie van uw organisatie voor de komende 5 tot 10 jaar?
- Wie heeft dat bepaald?
- Zijn er andere partijen waarmee u hierover gesproken hebt? Zo ja, met wie (intern en/of extern) en hoe zou u die samenwerking omschrijven?
- Hoe wilt u invulling gaan geven aan de rol van de gemeente?
- Is er verschil in de activiteiten die u wilt uitvoeren in de toekomst en de in het verleden uitgevoerde activiteiten?
- Hoe kijkt u aan tegen sturing in de tijd in stedelijke gebiedsontwikkeling?
- Hoe kijkt u aan tegen de sturing tussen verschillende niveaus in de gemeentelijke organisatie (politiek, raad, directie, beleid en medewerkers)?
- Hoe kijkt u aan tegen sturing gericht op verschillende stedelijke schaalniveaus? (projecten, gebieden, stad)
- Heeft de strategie en rolinvulling effect op uw (intern) organisatie (structuur, indeling, cultuur, capaciteiten mensen, politiek)?
- Welke competenties zijn in de toekomst voor de gemeente van belang?
- Hoe vindt in uw organisatie interactie met andere partijen plaats?
- Welke inzet verwacht u van andere partijen betrokken bij het stedelijk ontwikkelingsproces?

THEORETISCHE BESCHOUWINGEN

Definiëring en toelichting model regierollen voor gemeentelijke organisatie



- Vindt u deze rol(len) relevant bij het management van stedelijke gebiedsontwikkeling?
- Ervaart u vanaf de kredietcrisis een wijziging uw rol(len) in stedelijke gebiedsontwikkeling gezien deze rollen?
- Gegeven de huidige ontwikkelingen (context), welke rol(len) vindt u relevant voor de toekomst van uw de organisatie?
- Hoe belangrijk vindt u rolvastheid voor de gemeente in stedelijke gebiedsontwikkeling? Bv. het kiezen voor een bepaalde rol op gemeentelijke niveau?

Toelichting buitenlandse ontwikkelingspraktijk en de aanbeveling vanuit onderzoek voor eenduidige en dwingende rol voor de gemeente in stedelijke gebiedsontwikkeling.

- Hoe kijkt u daar tegenaan? Bent u het daarmee eens of niet?

Toelichting 8 gedefinieerde ontwikkelingsmiddelen voor stedelijke gebiedsontwikkeling

| SOORT | RELATIE | MIDDELEN | KRACHT | ELEMENTEN |
|--------------|-----------|----------------|---------------------------|--|
| Hard | Materieel | Bezittingen | Tot stand brengen van SGO | Grond, gebouw, infra, openbare ruimte |
| | | Financiën | | Private investeringen, subsidies, giften |
| | Planning | Instrumenten | | Contracten, plannen, media |
| | | Tijd/Resultaat | | Kans, momentum, procedure |
| Zacht | Kennis | Informatie | Invloed hebben op SGO | Geschiedenis, geografie, gebruik |
| | | Expertise | | Toegang, kunde, ervaring |
| | Draagvlak | Toewijding | | Geloof, vertrouwen, overtuigingskracht |
| | | Legitimiteit | | Verantwoording, ethiek, participatie |

- Hoe belangrijk vindt u het inzetten van deze middelen voor uw organisatie in stedelijke gebiedsontwikkelingen?
- Welke 2 of 3 middelen vindt u relatief gezien het belangrijkste voor stedelijke gebiedsontwikkeling in de toekomst?

AFSLUITENDE VRAGEN

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