

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
Achtergrond en aanleiding	3
Doelstelling	5
Vraagstelling	6
Onderzoeksaanpak	6
Onderzoeksverantwoording	6
Opzet rapportage	7
2. Organiseatiekundig perspectief	9
Organisatiekunde	9
Conceptuele systeembenadering	10
Besturingsbenadering	13
Complexe en hiërarchische systemen	17
3. Gebiedsontwikkeling	19
Processen van gebiedsontwikkeling	19
Actoren bij gebiedsontwikkeling	26
Regie bij gebiedsontwikkeling	31
4. Binnenstad Breda	35
Structuurplan Binnenstad Breda	35
De Westflank	44
5. De Westflank; bezien vanuit de Systeembenadering	55
Processen; nader beschouwd	55
Actoren; nader beschouwd	61
Regie; nader beschouwd	64
6. Conclusies en Aanbevelingen	65
Bevindingen	65
Conclusie	66
Aanbevelingen	67
Tot slot	68
Bijlagen	69
Literatuuroverzicht	69
Overzicht van gevoerde gesprekken	71

Martijn van Veelen

31 oktober 2005

1. Inleiding

"Het succes van stedelijke regio's en van concrete projecten binnen die regio's wordt in toenemende mate bepaald door het vermogen in te spelen op de veranderende omgeving. Op basis van ondermeer strategische visies, stakeholderanalyse, het realiseren van maatschappelijk en politiek draagvlak en van publiek-private samenwerkingsvormen, kan het organiserend vermogen verbeterd worden".

L. van den Berg, E. Braun en J. van der Meer (1997) The organising capacity of metropolitan regions, in: Environment and Planning: Government and Policy

"Het louter denken in afgebakende territoriale bestuurlijke entiteiten in een hiërarchische lijn op verschillende schaalniveaus en in intern georiënteerde, traditioneel georganiseerde overheids-bureaucratieën volstaat niet meer, wanneer met succes in de stedelijke dynamiek geïntervenieerd moet worden. De gegroeide netwerksamenleving vraagt ook van de overheid een nieuwe rol, waarin het managen in netwerken en een oriëntatie op processen veel centraler staan dan in het verleden het geval was".

G.R. Teisman (2002) Stedelijke Netwerken in Europees perspectief, in Academische Reflecties; de wetenschap aan het woord over de Vijfde Nota, VROM, Den Haag

Achtergrond en aanleiding

Steden en dorpen zijn voortdurend aan verandering onderhevig. Het gebruik en de inrichting van landschap, steden, dorpen en openbare ruimte veranderen continu. De wijze waarop deze veranderingen zich voltrekken is thans anders dan voorheen. Van oudsher voltrekt een gebiedsontwikkeling zich op min of meer planmatige wijze. De laatste decennia is de focus echter op een meer procesmatige benadering komen te liggen.

Voor deze veranderingen zijn een aantal oorzaken aan te wijzen, die hun oorsprong vinden in veranderingen in de structuur van vraag en aanbod. De markt is getransformeerd van een aanbod- naar een vraagmarkt. Sinds de invoering van de Woningwet, rond 1900, bepaalde de overheid waar welke ontwikkeling moest plaats vinden en marktpartijen voerde deze uit binnen de gestelde randvoorwaarden. Door de krapte op de markt was er geen of een beperkte keuzevrijheid voor de afnemers. Met het verruimen van het aanbod en de -als gevolg van de toegenomen welvaart- grotere mobiliteit hebben burgers een grotere keuzevrijheid gekregen over waar men wenst te wonen, werken en recreëren. Burgers zijn veeleisender geworden ten aanzien van de omgeving. Niet alleen burgers, ook het bedrijfsleven is minder afhankelijk van de plaats van vestiging geworden en

is meer 'footloose'. Hierdoor heeft ook het bedrijfsleven een grotere keuze-vrijheid als het gaat om de vestigingsplaats. Het is bij gebieds-ontwikkeling dan ook van groot belang in te spelen op de wensen van de afnemers. Bij overheden is de kennis hierover beperkt aanwezig, het is daarom noodzakelijk geworden marktpartijen nauw te betrekken bij het ontwikkelings-proces.

Bovendien is de concurrentie om de ruimte verscherpt, wat heeft geleid tot een toenemende complexiteit. Sinds de Tweede Wereldoorlog is de ruimteconsumptie toegenomen. Een Nederlander heeft tegenwoordig meer m² nodig om te wonen, werken en recreëren dan vijftig jaar geleden. Daarmee is Nederland meer en meer bebouwd geraakt en is de beschikbare ruimte afgenomen. Tegelijkertijd is het besef gegroeid dat waardevolle landschappen behouden moeten blijven. Als gevolg hiervan is de wet- en regelgeving, inclusief de bijbehorende inspraak en bezwaarprocedures enorm gegroeid. Dit ook vanuit de optiek dat (milieu)onveilige situaties voorkomen moeten worden. Huidige en toekomstige opgaven worden gekenmerkt door de noodzaak tot de zorgvuldige inpassing van woningen, werklocaties, recreatie-voorzieningen, infrastructuur, natuur, etc. Intensief en meervoudig ruimtegebruik is daarbij aan de orde. Dit vraagt om nauw overleg tussen verschillende overheids-instanties,

tussen overheid en markt-partijen en tussen overheid en burgers.

Geschetste ontwikkelingen ten aanzien van de vraag en aanbod hebben er toe geleid dat gebiedsontwikkelingen nu binnen een netwerk van actoren tot stand komen. Risico's van gebiedsontwikkelingsopgaven zijn in deze veranderde context dusdanig groot geworden dat deze ook niet meer door één enkele partij te dragen zijn. Binnen dit netwerk vinden verschillende interacties plaats dit maakt gebiedsontwikkeling tot een complex proces. Wigmans zegt hierover: *"Ook in de doorvertaling naar processen van gebiedsontwikkeling heeft dit gevolgen. Daarbij volstaat het traditionele centralistische model van een publieke autoriteit, gebaseerd op rationele planvorming en sturend vanuit één positie, al lang niet meer. De uitkomst is niet meer het geplande resultaat van één actor, maar de gefragmenteerde uitkomst van maatschappelijke ontwikkelingen en intelligente reacties daarop, waarbij steeds meer actoren participeren".*¹

Deze tendens zal zich de komende jaren voortzetten. In de Nota Ruimte kondigt het kabinet een verdere decentralisatie van verantwoordelijkheden voor de ruimtelijke ordening aan. Zij spreekt in

¹ G. Wigmans (1998), De Facilitaire Stad, Rotterdams grondbeleid en postmodernisering, Dissertatie, TU Delft.

dat verband over 'ontwikkelingsplanologie'. Bij dit streven past ook de aandacht op Rijksniveau voor samenwerkingsvormen tussen publieke en private partijen.

Doelen, strategie, inzet van activiteit en middelen worden continu opnieuw bezien en ingevuld in een iteratief proces. Bij het management van de gebiedsontwikkeling gaat het volgens Van Doorn niet alleen om de structurering en beheersing van de werkzaamheden en het geven van leiding aan projectorganisaties. Het gaat vooral ook om de invulling van regiefunctie, die de verschillende partijen en hun belangen bijeen brengt en bijeen houdt. *"De manager in die regiefunctie moet voortdurend de balans bewaken tussen de beheersing van de 'harde' kant van de opgave, zoals de doorlooptijd en de financiële en contractuele bewaking, en de procesmatige kant. Bij die procesmatige kant gaat het om politieke en maatschappelijke haalbaarheid en om de plankwaliteit".*²

In de nieuwe verhoudingen is ook de rol van gemeenten veranderd. In *De Facilitaire Stad, Rotterdams grondbeleid en postmodernisering*³ beschrijft Wigmans hoe de sturing van lokale

² N. van Doorn (2002) De Projectmanager neemt het voortouw, in: Cobouw (november 2002)

³ G. Wigmans (1998), De Facilitaire Stad, Rotterdams grondbeleid en postmodernisering, Dissertatie, TU Delft.

Het kabinet kiest in de Nota Ruimte voor een dynamisch, op ontwikkeling gericht ruimtelijk beleid. Het accent verschuift daarmee van het stellen van beperkingen naar het stimuleren van ontwikkelingen. Met andere woorden: het kabinet legt meer de nadruk op 'ontwikkelingsplanologie' en minder op 'toelatingsplanologie'. Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en beleidsuitvoering. Overheden moeten zich daarbij meer gaan opstellen als partner van ondernemende mensen en bedrijven, en de dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels. Dit draagt bij aan een betere benutting van ruimtelijke mogelijkheden en een verbetering van gebiedskwaliteiten. Op deze manier kan tegelijkertijd de Nederlandse ontwerptraditie op het gebied van landschap, stedenbouw en architectuur worden voortgezet.

Ministerie VROM (27 april 2004) Nota Ruimte

overheden is veranderd: Hij wijst daarbij op de grotere betrokkenheid van bestuurlijke, ambtelijke en maatschappelijke actoren bij het vormgeven aan de stad en het formuleren en ontwikkelen van ideeën voor de stad. De stadspolitiek is daarbij nieuwe vormen van sturing gaan gebruiken.

Reden genoeg te veronderstellen dat in de toekomst gebiedsontwikkeling meer en meer vorm krijgt in een krachtenveld van actoren. Het creëren van maatschappelijk draagvlak is daarbij randvoorwaardelijk. Het resultaat van deze interacties bepaalt in grote mate de uitkomst van een gebiedsontwikkeling en laat zich moeilijk vooraf voorspellen.

Doelstelling

Procesmanagement wordt als het antwoord gezien op de nieuwe verhoudingen. In de afgelopen jaren is veel gepubliceerd over deze nieuwe vorm van management. De kennis en kunde is daarmee gegroeid. Desondanks blijft gebiedsontwikkeling een weerbarstige praktijk. Duidelijk is dat andere vormen van sturing nodig zijn, onduidelijk is nog hoe daar dan invulling aan kan worden gegeven.

Door de toegenomen complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling is het in toenemende mate moeilijk regie voeren over gebiedsontwikkelingsprojecten. Dit terwijl er wel behoefte is aan een vorm

van regie. De problematiek ligt besloten in het toegenomen aantal betrokken partijen, de verschillende belangen van deze partijen, de interacties tussen deze partijen, de onduidelijkheid over het object van sturing (welke processen) en de onzekerheid over het resultaat. Ontwikkelingsprocessen krijgen invulling door verschillende interacties tussen actoren, waarmee deze processen 'ongrijpbaar' lijken te worden. Het geheel van interacties tussen de verschillende actoren is op te vatten als een organisatie. Niet in de klassieke zin van een formeel hiërarchisch construct, maar wel als een netwerk van zelfstandig opererende en interacterende actoren.

Mijns inziens is de organisatiekunde te benutten om te komen tot een beter begrip van processen en de interacties tussen actoren. Ik wil hiervoor het organisatiekundig perspectief zoals dat door De Leeuw is geformuleerd⁴ gebruiken. De kern van dit perspectief is de 'conceptuele systeembenadering'. *"Deze laat toe systemen op zeer veel verschillende manieren te bezien en te beschrijven, oftewel te modelleren. Het is een benadering die ruimte biedt aan tal van variaties en zienswijzen. De conceptuele systeembenadering is te zien als een bouwdoos voor modellen en theorieën waarmee men organisaties en*

4 A.C.J. de Leeuw (1988) Organisaties, analyse, ontwerp en verandering, Assen/Maastricht en A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.

*management op tal van manieren kan beschrijven, analyseren en ontwerpen".*⁵ Dit onderzoek is er dan ook op gericht deze processen beter te doorgronden met gebruikmaking van de conceptuele systeembenadering van De Leeuw.

Vanuit dit oogpunt kan het doel van het onderzoek als volgt worden omschreven:

Doel van het onderzoek is het genereren van kennis en inzicht voor de praktijk en wetenschap omtrent de wijze waarop gebiedsontwikkeling verloopt, welke actoren een rol spelen en hoe daar regie op kan worden gevoerd.

Om invulling te geven aan deze doelstelling heb ik vanuit het perspectief van de systeembenadering een model geconstrueerd. Met dit model wil ik de complexe werkelijkheid van gebiedsontwikkeling inzichtelijk maken.

Ik ben daarbij uitgegaan van de navolgende hypothese:

Mijn veronderstelling is dat meer begrip van de processen van gebiedsontwikkeling kan bijdragen tot het verbeteren van de regie op deze processen en daarmee op gebiedsontwikkeling. Dit vraagt om inzicht in de betrokken actoren en de wijze

5 A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.

waarop deze actoren "het spel spelen". De conceptuele systeembenadering van De Leeuw kan hiervoor handvatten aanreiken.

Vraagstelling

De vragen die bij de uitvoering van dit onderzoek aan de orde komen zijn:

- 1 Wat is de conceptuele systeembenadering van De Leeuw.
- 2 Welke theoretische modellen beschrijven de processen van gebiedsontwikkeling in de huidige praktijk.
 - a) Hoe komt gebiedsontwikkeling tot stand en welke processen zijn daarbij relevant;
 - b) Welke actoren zijn hierbij te onderscheiden en welke rol spelen zij;
 - c) Wat kan men onder regie bij gebiedsontwikkeling verstaan.
- 3 Kan vanuit het perspectief van de conceptuele systeembenadering tot een beter begrip van de processen van gebiedsontwikkeling worden gekomen. En is met gebruikmaking van dit theoretisch perspectief een model te construeren dat inzicht biedt in processen van gebiedsontwikkeling.

- 4 Is het model toereikend voor een beschrijving en analyse van de praktijk.
- 5 Welke conclusies kunnen op basis van dit onderzoek worden geformuleerd.
- 6 Kunnen op grond van dit onderzoek aanbevelingen worden gedaan.

Onderzoeksaanpak

In het onderzoek zijn een viertal fasen te onderscheiden:

- 1 *Onderzoekskader:* Op basis van literatuur, praktijkervaring en gesprekken heb ik het onderzoekskader nader uitgediept en aangescherpt.
- 2 *Theorieontwikkeling:* Op basis van literatuuronderzoek ben ik gekomen tot de ontwikkeling van een theoretisch model.
- 3 *Toetsing:* Aan de hand van een casestudie heb ik de theorie getoetst aan de praktijk. Hiertoe heb ik de casus Binnenstad Breda beschouwd. Binnen deze ontwikkeling zijn meerdere projecten tot stand gekomen. Meer specifiek ben ik ingegaan op de ontwikkeling van de Westflank. Deze casus bevindt zich in de uitvoeringsfase, waardoor het

mogelijk is in retrospectief de ontwikkeling te beschouwen.

- 4 *Conclusies en aanbevelingen:* Op basis van mijn bevindingen ben ik gekomen tot de formulering van conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

Onderzoeksverantwoording

Binnen ontwikkeling van de Binnenstad van Breda is een aantal ontwikkelingen tot stand gekomen, welke niet los van elkaar gezien worden. In eerste instantie ga ik in op het kader dat de basis vormt voor de diverse ontwikkelingen. Daarna beschouw ik één ontwikkeling meer specifiek: de ontwikkeling van de Westflank. Bij de keuze voor deze casus hebben een aantal overwegingen een rol gespeeld:

1. Er moet sprake zijn van een samenhangende gebiedsontwikkeling;
2. waarbij meerdere actoren betrokken zijn (geweest);
3. in een (ver) gevorderd stadium van ontwikkeling;
4. en, waarvan de informatie goed toegankelijk is.

De casus is beschouwd vanuit het perspectief van de systeembenadering. Het gaat immers om de vraag of dit perspectief bruikbaar is in de praktijk van gebiedsontwikkeling. In dit perspectief staan processen en de actoren centraal.

Gekeken is naar de interacties zoals die tussen actoren hebben plaatsgevonden en de invloed hiervan op de bereikte resultaten van de ontwikkelingsopgaven.

Hierbij is gebruik gemaakt van kwalitatief onderzoek. Data verzameling heeft plaats gevonden middels dossieronderzoek en interviews.

Opzet rapportage

De opzet van dit onderzoeksrapport is in het schema weergegeven. Daarbij is de relatie aangegeven tussen de onderzoeksfases, de onderzoeksvragen en de hoofdstukindeling.

Onderzoekskader	Aanleiding Doelstelling Vraagstelling Onderzoeksaanpak	Hoofdstuk 1 Inleiding
Theorieontwikkeling	Onderzoeksvraag: 1	Hoofdstuk 2 Organiseatiekundig perspectief
	Onderzoeksvraag: 2a Onderzoeksvraag: 2b Onderzoeksvraag: 2c	Hoofdstuk 3 Het Proces van Gebiedsontwikkeling
	Onderzoeksvraag: 3	
Toetsing	Onderzoeksvraag: 4	Hoofdstuk 4 De Binnenstad Breda
		Hoofdstuk 5 De Westflank ; gezien vanuit de Systembenadering
Conclusies en aanbevelingen	Onderzoeksvraag: 5 Onderzoeksvraag: 6	Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

Figuur 1 Opzet onderzoeksrapport

2. Organisatiekundig perspectief

Om naar gebiedsontwikkelingsprocessen te kijken hanteer ik een organisatiekundig perspectief. In dit hoofdstuk ga ik nader in op het theoretisch concept, zoals dat door De Leeuw is geformuleerd. Allereerst geef ik aan wat onder het wetenschapsgebied organisatiekunde kan worden begrepen. Vervolgens ga ik in op de systeembenadering van De Leeuw. Daarna beschrijf ik de besturingsbenadering, welke in de conceptuele systeembenadering een centrale rol speelt. Tenslotte komen de begrippen complexe en hiërarchische systemen aan de orde.

Organisatiekunde

Het doel van organisatiekundige kennis is tweeledig. Enerzijds gaat het om bieden van inzicht in en verklaringen van organisatiekundige verschijnselen. Anderzijds gaat het om het bieden van handvatten voor het veranderen; het ingrijpen in de organisatiekundige werkelijkheid. Dit tweeledig doel sluit aan bij de doelstelling die ik aan dit onderzoek heb geformuleerd. Enerzijds gaat het mij om het bieden van inzicht in en verklaringen van processen van gebiedsontwikkeling. Anderzijds gaat het mij erom vanuit het toegenomen begrip handvatten aan te reiken om in deze processen in te grijpen.

Organisatiekundige kennis heeft betrekking op organisaties en aspecten daarvan. Het kenmerkende van de

organisatiekunde is de interdisciplinaire benadering. De organisatiekunde is hierbij een samenstel van verschillende wetenschapsgebieden (sociologie, psychologie, economie, rechtsgeleerdheid, etc.) en heeft daarbij een eigen identiteit verkregen. Kenmerkend voor de organisatiekunde is de pluriformiteit. Dit laat zich verklaren vanuit het ontstaan van het wetenschapsgebied, maar ook uit noodzaak en wel om drie redenen. Te weten⁶:

- Pluriformiteit is in overeenstemming met moderne denkbepelden over kennis en kennisverwerving;
- Pluriformiteit biedt een sleutel tot de enorme complexiteit van organisaties;
- De noodzaak van pluriformiteit volgt uit het inzicht dat mensen verschillende denkbepelden en belangen hebben.

Organisatiekunde is praktijkgericht. Dat houdt in dat de organisatiekunde een bijdrage levert aan de kwaliteit van het denken dat ten grondslag ligt aan het handelen in verband met het oplossen van praktische problemen. Hieruit volgt dat organisatiekundige kennis een zekere relevantie moet hebben; ze moet betrekking hebben op vraagstukken die in de praktijk voorkomen.

⁶ A.C.J. de Leeuw (1988) *Organisaties, analyse, ontwerp en verandering*, Assen/Maastricht.

Organisatiekunde is een sociale wetenschap en is tijd-, plaats en cultuurgebonden. Organisatiekundige uitspraken hebben daarmee een zekere mate van waarschijnlijkheid. De Leeuw spreekt in dit verband van 'waarschijnlijkheidswetten'⁷. Tegelijkertijd worden uitspraken gedaan over de (complexe) condities en randvoorwaarden waaronder uitspraken geldig zijn.

Conceptuele systeembenadering

De conceptuele systeembenadering gaat er van uit dat met de concepten, zoals systeem, subsysteem, input en besturing organisatiekundige verschijnselen zijn te beschrijven en dat deze een rol spelen bij de besturing van, in en tussen organisaties. De conceptuele systeem-benadering is als volgt te typeren⁸:

- *Probleemgericht*: de concepten en methoden vormen 'gereedschap' dat kan worden gebruikt voor modellering, analyse, ontwerp en aanpak van verandering.
- *Conceptueel*: het is een beschouwingwijze (geen empirische theorie) die bestaat uit een aantal concepten en methoden waarmee theorieën en modellen kunnen worden geconstrueerd. Aan de hand hiervan zijn aspecten van de

werkelijkheid te modelleren en te analyseren, waarmee tot maatregelen ter verbetering kan worden gekomen.

- *Gericht op samenhangen*: De benadering heeft oog voor allerlei samenhangen. Hoe zitten de (causale) relaties (tussen subsystemen, tussen aspecten en tussen aspecten op verschillende tijdstippen) in elkaar. Daarbij wordt uitgegaan van de gelaagdheid van systemen. Erkend wordt dat er grenzen zijn aan de analyseerbaarheid van systemen, evenals de afhankelijkheid van de eigen waarneming.
- *Denken in processen*: zonder processen geen structuur en dus geen systemen.
- *Denken in systeem en omgeving*: Het is voortdurend noodzakelijk te komen tot afbakening tussen het systeem en de omgeving.
- *Pluriform*: Meerdere invullingen zijn mogelijk. Het beschouwen van delen van de werkelijkheid als systeem vraagt om het nemen van modelleringbeslissingen.

- *Neutraal*: De terminologie is geschikt voor veel (wetenschap)disciplines. De term systeembenadering slaat dus niet op een tot in details geregelde uniforme benadering maar op een collectie van benaderingen die op enkele punten overeenstemmen.
- *Besturingsgericht*: Bij de modellering, analyse en ontwerp wordt ook gekeken naar de inrichting van de besturing.

Organisaties zijn als systemen te beschouwen. Daarom wordt ook gesproken van een systeembenadering. Een systeem kan als volgt gedefinieerd worden: *Een systeem is een verzameling door de beschouwer gekozen objecten (elementen) die onderling zo zijn gerelateerd, dat er geen (groepjes van) elementen geïsoleerd zijn van de overige. Is dat wel het geval dan spreken we van een aggregaat.*⁹

Er is dus sprake van 'objecten' (of elementen) en 'relaties' hiertussen. Van een samenhangende 'objecten-verzameling' is sprake indien er zich geen deelverzamelingen in bevinden die geïsoleerd zijn van de rest van de verzameling. Aangegeven zal moeten worden om welke verzameling het gaat.

⁷ A.C.J. de Leeuw (1988) Organisaties, analyse, ontwerp en verandering, Assen/Maastricht.

⁸ A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.

⁹ A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.

Objecten kunnen zowel abstract als concreet zijn en kunnen een verschillende mate van detaillering hebben. Het begrip 'aggregatieniveau' zegt iets over dit detailleringniveau. Hoe minder details, hoe globaler en hoe hoger men het niveau van aggregatie noemt. Het meer gedetailleerder beschouwen, oftewel het verlagen van het aggregatieniveau, duidt De Leeuw¹⁰ aan met reticuleren.

De eigenschappen van de objecten op de hogere aggregatieniveaus zijn niet per definitie af te leiden uit de eigenschappen van de objecten op de lager aggregatieniveaus. Het geheel is daarbij meer dan de som der delen. In dit verband spreekt De Leeuw¹¹ van 'emergente eigenschappen'.

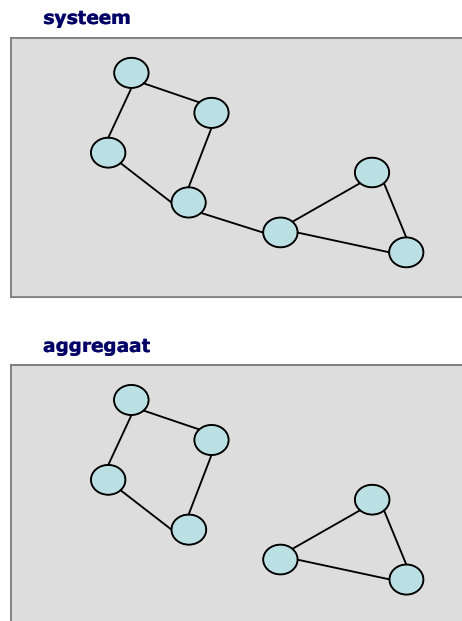
Nadat een keuze is gemaakt welke objecten in ogenschouw worden genomen –tot het systeem worden gerekend– zal bepaald moeten worden welke onderlinge relaties beschouwd worden. Die keuze is afhankelijk van het doel van de systeemomschrijving. In de systeembenadering is een 'relatie' als volgt gedefinieerd: *Er is sprake van een relatie indien er een oorzakelijk verband is tussen twee objecten. De kern is dat object A en object B niet onafhankelijk*

*van elkaar kunnen variëren.*¹² De verzameling van alle relaties tussen de objecten wordt de 'interne structuur' genoemd.

Systemen hebben een omgeving; de objecten hebben naast relaties met de objecten in het systeem ook relaties met de buitenwereld. Het is daarom van belang te bepalen wat men wel en wat men niet tot het systeem rekent. Dit noemt men het maken van een 'grens- of afbakeningsbeslissing'. Met het definiëren van de systeemgrens maakt de beschouwer een keuze ten aanzien van objecten die men wel of niet tot het systeem rekent. De objecten die niet tot het systeem worden gerekend worden gedefinieerd als 'de omgeving'.

In dit verband is het onderscheid tussen open en gesloten systemen relevant. Van 'open systemen' spreekt men als er sprake is van relaties met objecten in de omgeving. Zijn deze relaties niet aanwezig dan kan van een 'gesloten systeem' worden gesproken. De begrippen 'open' en 'gesloten' zijn relatief, ze zijn immers afhankelijk van de relaties die in ogenschouw worden genomen.

Systemen zijn soms dermate complex en omvangrijk dat het niet mogelijk is alle objecten en relaties gedurende de gehele tijdsperiode in een keer te beschouwen.



Figuur 2 Systeem en aggregaat

10 A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.
 11 A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.

12 A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.

Tijdens het onderzoeken van een systeem kan men zich daarom beperken tot een deel van een systeem. Er zijn drie soorten deelsystemen te onderscheiden:¹³

- *Subsysteem*: hierbij beschouwt men een deel van de objecten in een systeem maar neemt men wel alle relaties in beschouwing;
- *Aspectsysteem*: men beschouwt alle objecten maar neemt een beperkt aantal relaties in beschouwing;
- *Fasesysteem*: hierbij neemt men alle objecten en relaties in beschouwing, maar op een deel van de tijdstippen waarop het oorspronkelijke systeem was gedefinieerd.

Ook zijn combinaties van meerdere deelsystemen mogelijk. Hiermee kunnen accenten aan de modelleringbeslissing worden gegeven. Het onderscheiden van deelsystemen leidt er ook toe dat men de relaties tussen de deelsystemen benoemt en analyseert. Door een systeem 'slim' op te delen is het mogelijk de bestudering van het gehele systeem gefaseerd op te pakken; eerst de deelsystemen en vervolgens de relaties tussen de deelsystemen. Hierbij dient men het systeem zo op te delen dat de verbanden tussen de deelsystemen zwakker zijn dan de verbanden binnen

het deelsysteem. Dit 'slim' opdelen wordt 'decompositie' genoemd.

Alvorens een systeem te beschouwen is het nodig een besluit te nemen over het gewenste aggregatieniveau. Het laagste niveau van beschouwing zijn 'black boxes'. Dit zijn de kleinste deelsystemen die men niet gedetailleerd wil bekijken; de interne relaties zijn niet van belang, uitsluitende de externe relaties. In dit verband is het begrip 'onbepaaldheid van structuur' van belang. Dit houdt in dat de inwendige structuur van een 'black box' niet door waarneming van buitenaf kan worden bepaald.

Door een systeem in de tijd te bezien kunnen ook de processen die zich binnen het systeem afspelen in ogenschouw worden genomen. In de systeembenadering is een proces als volgt gedefinieerd: *Een proces is een verzameling in tijd geordende elementen, die meestal gebeurtenissen of activiteiten worden genoemd.*¹⁴ Een proces is ook een systeem. Er is immers sprake van objecten (gebeurtenissen of activiteiten) en relaties daartussen. Verschillende typen processen kunnen worden onderscheiden¹⁵:

- *Causaal proces*: hiervan is sprake wanneer naast de tijdsrelatie er een

relatie van oorzakelijkheid is: er is een verzameling van elkaar opvolgende gebeurtenissen die een causaal verband hebben.

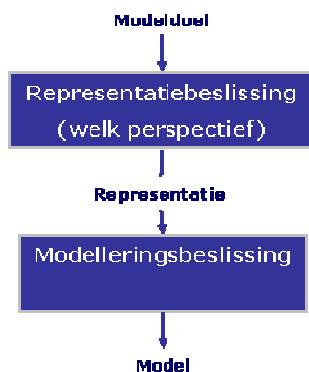
- *Functioneel proces*: een verzameling doelmatig geordende activiteiten. Deze activiteiten hebben naast de tijdsrelatie een relatie van noodzakelijkheid. Activiteit A kan alleen plaats vinden als activiteit B is uitgevoerd.
- *Transformatieproces*: het transformatiebegrip heeft een technische oorsprong en gaat uit van een verandering van fysieke kenmerken, plaats en tijd daarbij inbegrepen.

Modellen worden gebruikt om de 'werkelijkheid' te beschouwen. Het zijn systemen om andere systemen te bestuderen, modellen maken deze eenvoudiger, toegankelijker, of hanteerbaar. *Een model is een systeem, dat (gedurende een tijdperiode) een afbeelding is van aspecten van een ander systeem, dat in een bepaalde situatie wordt gebruikt en waarvan de gelijkenis juist betrekking heeft op die aspecten die, gezien het gebruiksdoel, relevant zijn.*¹⁶

13 A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.

14 A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.
15 A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.

16 A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.



Figuur 3 Modelbouw
Bron: A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.

		Systeem	
		Concreet	Abstract
Model	Concreet	a	b
	Abstract	c	d

Figuur 4 Soorten Modellen
Bron: A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.

Het kan dus handig zijn om modellen te hanteren om een complexe werkelijkheid 'begrijpbaar te maken'. Alvorens een model te bouwen dienen een aantal beslissingen hierover te worden genomen. De eerste beslissing heeft te maken met de te hanteren zienswijze(n): welk perspectief wordt in het onderzoek gehanteerd om de werkelijkheid te beschouwen. Dit wordt de 'representatiebeslissing' genoemd. Vervolgens dient men modelleringsbeslissingen te nemen. Deze geven inzicht in wat wel en wat niet in het model wordt opgenomen:

1. *Doel van het model*; het doel van het model is het antwoord op de vraag waartoe het model dient.
2. *Afbakening*; de afbakenings- of grensbeslissing is het antwoord op de vraag wat tot het systeem behoort en wat tot de omgeving; waar ligt de grens.
3. *Aggregatieniveaus*; de keuze voor het aggregatieniveau bepaalt de keuze op welk niveau van detaillering men een systeem beschouwt.
4. *Deelsystemen*; de keuze van het deelsysteem maakt duidelijk welk sub-, aspect- en/of fasesysteem in ogenschouw wordt genomen.
5. *Soort model*; systemen kunnen zowel concreet als abstract zijn. Beide systeemvormen kunnen met zowel een concreet als een

abstract model worden weergegeven (zie figuur 4).

6. *Modeltaal*; modellen kunnen zijn vervaardigd in schema's, woorden, computertaal of symbolen. De keuze voor de modeltaal geeft antwoord op de vraag hoe het model wordt weergegeven
7. *Model- en systeemreticulatie*; de keuze voor een bepaalde mate van detaillering is niet definitief. Het kan zijn dat een meer gedetailleerde blik gewenst is (reticuleren) of juist een meer globaal overzicht (aggregeren).

In deze paragraaf zijn meerdere begrippen en zienswijze aan de orde geweest welke een rol spelen in de conceptuele systeembenadering. Deze begrippen zijn behulpzaam bij het modelleren van complexe systemen.

Besturingsbenadering

De besturingsbenadering is een ziens- en werkwijze waarbij het begrip 'besturing' centraal staat. *Onder het begrip 'besturing' moet worden verstaan enigerlei vorm van beïnvloeding*¹⁷.

Bij besturing zijn altijd tenminste twee deelsystemen betrokken:

1. *Bestuurd Systeem*: het systeem dat wordt bestuurd (BS);

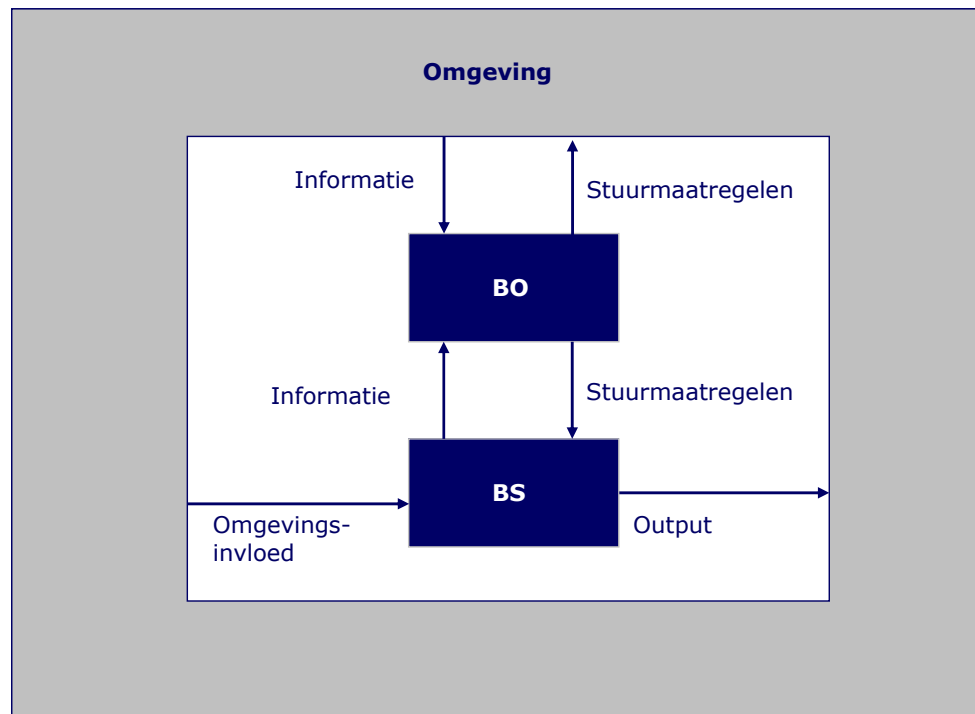
¹⁷ A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.

2. *Besturend Orgaan*: het systeem dat bestuurt (BO).

Over het begrip 'besturing' kan het volgende worden opgemerkt:

- Compleetheid, explicietheid, meetbaarheid en constantheid van doelen is voor toepassing (van besturing) niet vereist. Het kunnen beoordelen, al dan niet impliciet, is voldoende. Er moet dus minimaal sprake zijn van enige vorm van terugkoppeling: men dient over informatie te beschikken over de toestand van het BS en de effecten van de stuurmaatregelen.
- Ook als besturing niet succesvol is, is sprake van 'besturing'.
- Besturing omvat verandering van structuren en doelen.
- Niet besturen is ook sturen: het achterwege laten van stuurmaatregelen is ook een vorm van sturen.
- Het gericht nemen van maatregelen om te voorkomen dat veranderingen optreden is ook besturen.
- Besturen is het gericht beïnvloeden van de gebeurtenissen, ongeacht de wijze waarop dit verdeeld is over de organisatieleden. Er moet dan ook een onderscheid worden gemaakt tussen besturen en de bestuurder. Management is daarom ook als besturingsproces gedefinieerd.

Om besturing te analyseren kan men gebruik maken van een analysemethode,



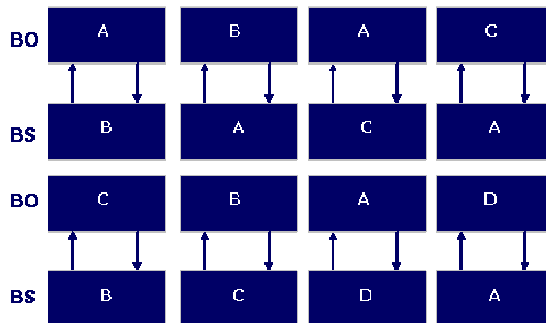
Figuur 5 BO/BS-configuratie

Bron: A.C.J. de Leeuw (2000) *Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie*, Assen.

die De Leeuw BO/BS-configuratie noemt. Een eenvoudige besturingssituatie wordt weergegeven door een besturend orgaan (BO) een bestuurd systeem (BS) in een omgeving.

Het is nodig de werkelijkheid op veel manieren te bezien. Daarvoor maakt men gebruik van 'netwerken' van BO en BS. De gevarieerde representatie van de werkelijkheid als netwerk of configuratie van BO en BS, is wat De Leeuw aanduidt met 'het BO/BS-spel'. Hiervoor heeft hij een aantal spelregels gedefinieerd:

- Pas omkering toe: sturing verloopt over en weer. Een actor is op het ene moment BO en op het andere BS.
- Alle willekeurige deelsystemen kunnen als BO en BS fungeren. Subsystemen, aspectsystemen en fasesystemen kunnen zowel als BO als BS optreden.
- De organisatie en de omgeving kunnen ook als BO en BS worden beschouwd.
- BO en BS kunnen verschillende detaillering- of aggregatieniveaus betreffen.



Figuur 6 BO/BS-spel
Bron: A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.

Of besturing succesvol is hangt af van de bestuurbaarheid (van het BS) en van het besturingsvermogen (van het BO). Wil er sprake zijn van succesvolle besturing is het noodzakelijk dat tenminste voldaan wordt aan de voorwaarden voor effectieve besturing (VEB).

Deze zijn als volgt gedefinieerd¹⁸:

- *Doelstelling*; besturing vraagt minimaal om een evaluatiemechanisme ter beoordeling van de effecten van de beïnvloeding.
- *Model van het bestuurd systeem*; om een BS gericht te kunnen beïnvloeden is het nodig het (mogelijke) effect van een maatregel te kunnen voorspellen.
- *Informatie over omgeving en toestand van het systeem*; de toekomstige situatie wordt, behalve door de besturende maatregelen, ook bepaald door omgevingsfactoren en de actuele toestand (nulsituatie) van het systeem. De toestand van een systeem geeft juist die informatie die nodig is, naast de kennis over de werking van het systeem, om de output te kunnen bepalen.
- *Voldoende stuurmaatregelen*; er dienen voldoende stuurmaatregelen beschikbaar te zijn in verhouding tot de omgevingsomstandigheden die zich kunnen voordoen. De wet van de vereiste variëteit -law of requisite variety¹⁹ - van Ashby stelt dat er minstens zoveel verschillende stuurmaatregelen moeten als het aantal

18 A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.
19 A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen. Oorspronkelijk: W.R. Ashby (1958) Requisite Variety and its implications for the control of complex systems, London

verstoringen (of omgevingsomstandigheden).

- *Capaciteit van de informatieverwerking*; het is noodzakelijk om binnenkomende informatie (over omgeving en toestand van het systeem) om te kunnen zetten in een effectieve maatregel. Hiervoor is nodig dat deze binnenkomende informatie wordt verwerkt. De beschikbare capaciteit van informatie verwerking moet worden ingezet ten behoeve van vier factoren: doorvoer; coördinatie, blokkeren en ruis.

Het succes van besturing hangt ook af van de mogelijkheid tot besturen: de bestuurbaarheid van het BS. *"Een systeem is bestuurbaar indien het onder de heersende omstandigheden en bij de gegeven doelstellingen een effectieve stuurmaatregel te vinden is. Tevens kan bij elke zich optredende verstoring (omgevingsomstandigheid) een maatregel gevonden worden die zorgt dat het doel toch bereikt wordt. Oftewel; bestuurbaar betekent dat er voor elke situatie een doeltreffende maatregel bestaat."*²⁰ Het effect van besturing wordt bepaald door de resultante van het bestuurlijk vermogen, de bestuurbaarheid en de bestuurlijke inspanningen. Hierbij moet bedacht worden dat het leveren van meer

20 A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.

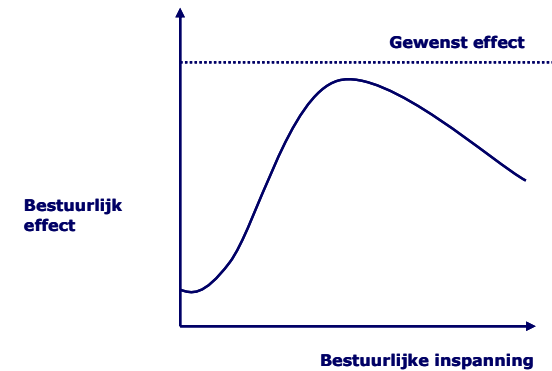
bestuurlijke inspanningen niet automatisch leidt tot een verhoging van het bestuurlijk effect. De Leeuw duidt dit aan met de wet van de bestuurlijke drukte²¹.

Een bijzondere vorm van sturing is metabesturing. Metabesturing is aan te duiden als de besturing van de besturing. In de eenvoudigste vorm specificeert het meta-BO de doelstellingen van het BO en krijgt het informatie terug over de mate waarin dat doel is bereikt. Men maakt afspraken over het doel dat het BO moet nastreven, de wijze waarop de resultaten worden bepaald, hoe het meta-BO daarover wordt geïnformeerd en tenslotte de middelen die het BO daartoe ter beschikking krijgt.

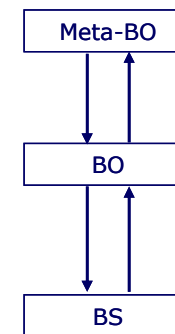
Een andere vorm van metabesturing richt zich op de verbetering van het besturend vermogen van het BO. Dit is aan te duiden als 'lerende systemen'.

Metabesturing is een krachtig middel tegen onzekerheid. Omdat het BS van de metabesturing een BO is, kan het meta-BO gericht zijn op de voorwaarden voor effectieve besturing van dat laatste BO. Het meta-BO specificeert de doelstellingen, levert de informatie, bestuurt het model dat het BO hanteert, reikt besturingsmiddelen aan en ondersteunt bij de informatieverwerking.

21 A.C.J. de Leeuw (1994) De wet van de bestuurlijke drukte, Assen



Figuur 7 De wet van bestuurlijke drukte
Bron: A.C.J. de Leeuw (1994) De wet van de bestuurlijke drukte, Assen.



Figuur 8 Metabesturing
Bron: A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.

Complexe en hiërarchische systemen

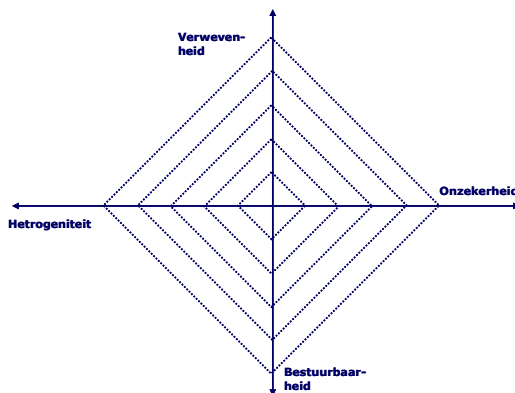
Complexiteit is geen objectieve eigenschap van concrete systemen, maar een eigenschap van de relatie tussen waarnemer en het concrete systeem. Complexiteit is een kenmerk van waargenomen systemen; het is een modeleigenschap. Het complexiteitsbegrip heeft een viertal onafhankelijke dimensies:

- *Verwevenheid*: is een eigenschap van de structuur van het systeem. Een systeem dat lastig uitéén te rafelen is beschikt over een grote verwevenheid. Dit duidt op een grote complexiteit. Een besturingsprobleem is minder complex naarmate het beter kan worden opgesplitst. De mate van verwevenheid kan worden bepaald door een drietal afhankelijkheidsrelaties: gebundelde afhankelijkheid; serieafhankelijkheid; wederkerige afhankelijkheid.
- *Onzekerheid*: wordt bepaald door de factoren voorspelbaarheid en ambiguïteit. Voorspelbaarheid is de mate waarin het mogelijk is voorspellingen te doen die uitkomen. Een hoge voorspelbaarheid komt overeen met een lage complexiteit. Een voorspelbaarheid die in principe hoog is, maar veel inspanningen vergt duidt op een hoge complexiteit. Indien de voorspelbaarheid principieel laag is, is (paradoxaal

genoeg) de complexiteit laag. Ambiguïteit is een situatie van meerduidigheid, waarin geen dominant en overtuigend beeld van de situatie bestaat. De werkelijkheid is meerduidig.

- *Bestuurbaarheid*: Van een complexe bestuurbaarheid is sprake als de besturing van het systeem (in de omgeving en gezien de doelstellingen) een grote bestuurlijke inspanning vraagt. De hoeveelheid te verwerken informatie is hiervoor een indicator.
- *Heterogeniteit*: duidt op de mate waarin een systeem bestaat uit gelijksoortige deelsystemen. Een homogeen systeem is opgebouwd uit gelijksoortige deelsystemen en is in mindere mate complex. Een heterogeen systeem is opgebouwd uit ongelijksoortige deelsystemen en is meer complex.

Hiërarchie en complexiteit zijn nauw met elkaar verweven begrippen. "Simon heeft aangetoond dat complexe systemen een hiërarchie bezitten"²². Het systeemtheoretische hiërarchie begrip gaat uit van een gelaagdheid. Een gelaagd systeem is een systeem dat beschreven wordt door een aantal modellen, waarbij elk model op een ander niveau van



Figuur 9 Vier dimensies van complexiteit
Gebaseerd op: A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.

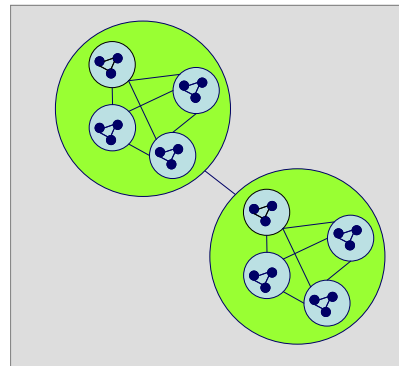
22 A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen. Oorspronkelijk uit: H.A. Simon (1969) The architecture of complexity, in: The Sciences of the artificial, Massachusetts

aggregatie betrekking heeft. Voorts gaat het hiërarchische systeembegrip uit van de gedachte dat besturing op meerdere niveaus plaats vindt, ook wel niveaus van complexiteit van beslissingen genoemd.

Simon betoogt dat complexe systemen een hiërarchische structuur hebben. Ze bestaan uit samenhangende subsystemen, die op hun beurt ook weer zijn opgebouwd uit samenhangende subsystemen. De kern van Simon's hiërarchiebegrip is de uitwerking van het begrip samenhang in complexe systemen. Complexe systemen kennen een ingewikkelde samenhang, maar niet alles hangt in even sterke mate met elkaar samen. Een cluster objecten waartussen de relaties sterker zijn, noemt hij een subsysteem. De samenhangen binnen een subsysteem zijn, in de betekenis van Simon, sterker dan tussen de subsystemen. Een hiërarchisch systeem is een systeem dat gelaagd is opgebouwd uit relatief autonome subsystemen, die elk voor zich ook weer zijn opgebouwd uit relatief autonome deelsystemen bestaan, en zo verder totdat het niveau van de objecten is bereikt. Het is essentieel aan te sluiten bij de hiërarchische structuur van het systeem, indien men het systeem wil besturen.

Uit voorgaande wordt duidelijk dat hiërarchische systemen niet hetzelfde zijn als de 'klassieke lijnorganisatie',

waar het baas boven baas principe van toepassing is. Het systeemtheoretische hiërarchiebegrip is breder.



Figuur 10 Hiërarchische systemen
Gebaseerd op: A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.

3. Gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk ga ik in op het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Daarbij hanteer ik het perspectief van de conceptuele systeembenadering zoals in voorgaand hoofdstuk beschreven. Dit met als doel meer inzicht te verkrijgen in gebiedsontwikkeling. Ik beschouw de processen die hierbij aan de orde zijn en de actoren die actief zijn. Door dieper in te gaan op de processen en de actoren wil ik meer zicht krijgen op de regie van gebiedsontwikkeling. In dit hoofdstuk zal ik een model presenteren waarmee mijns inziens gebiedsontwikkeling beter begrepen kan worden.

Ten eerste ga ik nader in op de processen die bij gebiedsontwikkeling aan de orde zijn. Vervolgens geef ik aan welke actoren binnen die processen actief zijn. Tenslotte komt het vraagstuk regie aan bod.

Processen van gebiedsontwikkeling

Bestaande theoretische concepten

Gebiedsontwikkeling is op te vatten als een proces. Traditioneel is het ontwikkelingsproces te beschouwen als een proces van op één volgende fasen. Hierbij zijn te onderscheiden²³:

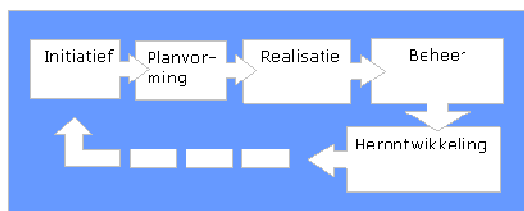
1. *Initiatieffase*: In deze fase komt het idee tot stand om tot een gebiedsontwikkeling over te gaan.

²³ Dr. J. van 't Verlaat (2003) Stedelijke Gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen, MCD Rotterdam

2. *Planvormingfase*: In deze fase krijgt het initiatief vorm en inhoud. Dat wil zeggen dat concrete plannen voor de gebiedsontwikkeling vorm krijgen, zoals het functioneel programma en het stedenbouwkundig plan.
3. *Realisatiefase*: Het in de voorgaande fase ontwikkelde plan komt in deze fase tot realisatie.
4. *Beheerfase*: Nadat realisatie voltooid is kan overgegaan worden tot het beheer. Daarbij is veelal sprake van een geleidelijke overgang; delen van het gebied zijn gereed, andere delen nog niet.
5. *Herontwikkeling*: Wanneer de beheer- inspanningen en ambitie ten aanzien van het gebied niet meer congruent zijn met elkaar, gaat men over tot herontwikkeling.

De veranderingen die zich in de samenleving hebben voltrokken, maken dat een dergelijke lineaire benadering van het ontwikkelproces niet meer toereikend is. Gebiedsontwikkelingsprojecten komen thans tot stand in een interactieproces tussen verschillende actoren. Teisman²⁴ geeft aan dat besluitvorming daarbij niet lineair tot stand komt, maar een iteratief en cyclisch karakter heeft. Bij

²⁴ G.R. Teisman e.a. (2001) Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement, Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen, Delft.



Figuur 11 fasering ontwikkelingsproces

gebiedsontwikkeling is sprake van meerdere -op elkaar interfererende- processen. Hij onderscheidt hierbij²⁵:

1. Processen van *publieke sturing* die bepalen hoe overheidspartijen zich verhouden tot ruimtelijke ontwikkeling;
2. Processen van *marktwerking* die bepalen hoe private partijen zich verhouden tot ruimtelijke ontwikkeling;
3. Processen van *ruimtelijke ontwikkeling* zelf waarin allerlei partijen in interactie bepalen hoe de beschikbare ruimte getransformeerd wordt.

1. Publieke Sturing

Publieke sturing heeft betrekking op de spelregels die de overheid stelt aan de ontwikkeling van ruimtelijke investeringen en op de selectie en financieringsmethodiek om private partijen in aanmerking te laten komen voor overheidsgelden en/of toestemming en vergunningen.

2. Marktwerking

In de traditionele situatie is sprake van een monopolistische markt; de overheid bepaalt en marktpartijen voeren uit. In

25 G.R. Teisman e.a. (2001) Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement, Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen, Delft.

een situatie waarin de markt zijn werk kan doen, hebben marktpartijen een meer actieve rol. In een dergelijke situatie ontwikkelen marktpartijen voor eigen rekening en risico producten om deze op de markt zetten. Het spel van vraag en aanbod doet hierbij zijn werk.

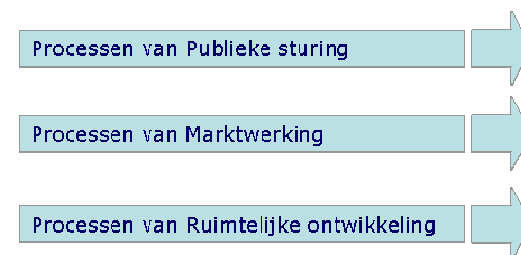
3. Ruimtelijke ontwikkeling

Ontwikkeling omvat alle activiteiten die een verandering in vorm en gebruik van ruimte teweeg te brengen. Of een ruimtelijk ontwikkelingsproces op gang komt en tot uitvoering is afhankelijk van de resultante van de twee voornoemde processen.

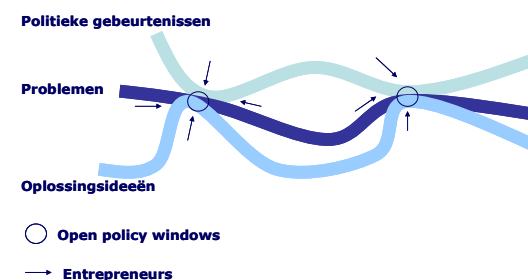
In "*Integrale gebiedsontwikkeling, Het Stationsgebied 's-Hertogenbosch*"²⁶ laat Bruil zien dat gebiedsontwikkelingsprocessen te verklaren zijn met gebruikmaking van het zogenoemde stromenmodel van Kingdon. In dit model worden beleidsveranderingen verklaard vanuit de koppeling van drie stromen:

1. De (h)erkenning van afwisselend in beeld komende problemen;
2. De discussie over en de voortdurende verandering in beleidsplannen;
3. De niet-aflatende stroom van politieke gebeurtenissen.

26 I. Bruil, F. Hobma, G.J. Peek, G. Wigmans e.a. (2004) Integrale Gebiedsontwikkeling, Het Stationsgebied 's-Hertogenbosch, Amsterdam.



Figuur 12 Processen van Gebiedsontwikkeling



Figuur 13 Het Stromenmodel van Kingdon (bron: I. Bruil e.a. (2004) Integrale gebiedsontwikkeling, Het Stationsgebied 's-Hertogenbosch, oorspronkelijk uit Van de Graaf en Hoppe 1996: 198)

In het samenspel van deze drie stromen ontstaan momenten waarop deze met elkaar samenvallen, 'policy windows' genoemd. Deze momenten zorgen ervoor dat er kansen ontstaan om initiatieven te realiseren. Op die momenten hebben voorstanders van bepaalde ideeën de mogelijkheid om hun oplossingen te presenteren of om hiervoor aandacht te verkrijgen. Deze gelegenheid doet zich gedurende een korte periode voor, timing is van belang. Entrepreneurs creëren als initiatiefnemers deze 'policy windows' en benutten deze.

Synthese van drie benaderingen

Binnen de processen van sturing, zoals Teisman deze heeft geformuleerd vinden met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling overheidsinterventies plaats. Teisman onderscheidt daarbij drie categorieën van interventies²⁷:

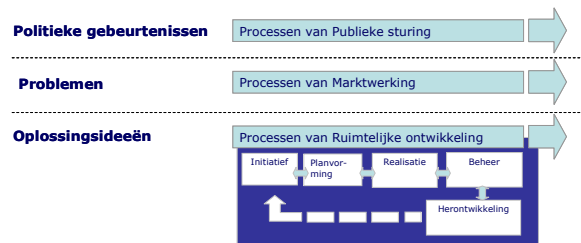
- Activiteiten ter verbetering van de werking van de markt, gericht op het behouden van mededinging en het structureren van vertrouwen in de markt (financiële en juridische infrastructuur met name);
- Activiteiten ter minimalisering van negatieve externe effecten van marktwerking door stelsels van

- (ver)gunningen, toezicht en dergelijke.
- Activiteiten in de sfeer van eigen (ruimtelijke) investeringen daar waar deze niet door marktwerking tot stand komen.

In het handelen van de overheid ontstaan politieke gebeurtenissen, zoals deze door Kingdon zijn gedefinieerd. Te denken valt aan nieuwe wetgeving, veranderende politieke ambities en prioriteiten, e.d.

Kingdon definieert in zijn stromenmodel de stroming van afwisselend in beeld komende problemen. Problemen van ruimtelijke aard hebben betrekking op discrepanties tussen vraag en aanbod. Het kan zijn dat een gebied in kwalitatieve zin niet aansluit op de vraag, bijvoorbeeld omdat het gebied niet goed ontsloten is of omdat het vastgoed niet meer aan de functionele eisen voldoet. Ook kwantitatieve discrepanties tussen vraag en aanbod kunnen oorzaken van problemen zijn. Een vraagoverschot kan aanleiding zijn nieuwe gebieden in ontwikkeling te nemen, terwijl een aanbodoverschot juist aanleiding kan zijn tot sloop. Geconstateerd kan worden dat knelpunten in de processen van marktwerking (Teisman) overeenkomstig zijn met problemen zoals deze zich in de stroming van afwisselend in beeld komende problemen (Kingdon) voordoen.

De oplossingen van problemen van ruimtelijke aard zijn gelegen in processen



Figuur 14 Processen van gebiedsontwikkeling

27 G.R. Teisman e.a. (2001) Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement, Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen, Delft.

van ruimtelijk ontwikkeling. Middels actief ingrijpen in gebieden ontstaan oplossingen. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om relatief beperkte ingrepen als een verbreding van een weg, om een herstructurering van een verouderde stadswijk, of om nieuwe uitleggebieden. Processen van ruimtelijke ontwikkeling voltrekken zich daarbij idealiter volgens de fasering zoals eerder is aangegeven. Gebeurtenissen die zich in de andere twee processen (publieke sturing en marktwerking) voordoen zorgen ervoor dat het proces niet altijd dit ideaalpad doorloopt.

Perspectief van de Systeembenadering

Door de processen te beschouwen vanuit het perspectief van de systeembenadering wil ik komen tot een model waarmee de processen en de samenhang daartussen inzichtelijk is te maken. Ik beschouw daarbij de processen van ruimtelijke ontwikkeling als onderdeel van het systeem. De processen van publieke sturing en marktwerking vinden plaats in de omgeving van het systeem. Binnen het systeem ga ik na welke processen en relaties daartussen aan de orde zijn. Het model zal ik beschrijven en schematisch weergeven. Hiermee is sprake van een abstract model van een concreet systeem (een conceptueel model).

In de conceptuele systeembenadering zijn processen als systemen te

beschouwen. Hierbij dient zich de vraag aan om wat voor soort proces het dan gaat. In de systeembenadering zijn een drietal procesbegrippen aan de orde²⁸ :

1. Causaal proces;
2. Functioneel proces;
3. Transformatie proces.

Ten eerste kan is sprake van een causaal proces, er is bij gebiedsontwikkeling immers sprake van elkaar opvolgende gebeurtenissen die een oorzakelijk verband met elkaar hebben. De Leeuw²⁹ stelt dat dit procesbegrip aansluit aan bij een interactieperspectief. Individuen acteren en reageren op elkaars gedrag. Hierbij wordt gekeken naar wat de oorzakelijkheden zijn in de interactieprocessen. Ten tweede is sprake van een functioneel proces. Er dienen immers werkzaamheden te hebben plaats gevonden alvorens andere werkzaamheden kunnen starten. 'Planvorming' gaat vooraf aan 'Realisatie' en 'Realisatie' gaat vooraf aan 'Beheer'. De benadering van J. van 't Verlaat sluit aan bij dit procesbegrip. Ten derde is sprake van een transformatieproces. Er vinden immers een veranderingen van fysieke kenmerken plaats: een weiland wordt een woonwijk, een no-go-area wordt een aantrekkelijke stadswijk, een bedrijventerrein verandert in een woongebied. De indruk kan ontstaan dat

²⁸ zie ook bladzijde 12
²⁹ A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.

het transformatieproces en de realisatiefase uit het functioneel proces met elkaar overeenkomen. Dit is echter niet het geval. Het transformatie-proces heeft betrekking op de verandering van de fysieke gesteldheid. Het functioneel proces heeft betrekking op de activiteiten die plaats (moeten) vinden.

Ik veronderstel dat sprake is van een gelaagdheid in deze procesbegrippen. Vanuit de interacties krijgen de activiteiten inhoud. Het transformatieproces is vervolgens het gevolg van het functioneel proces. Hierbij is het realiseren van het transformatieproces het uiteindelijke doel van een gebiedsontwikkeling. Een dergelijke gelaagdheid in besturing –zoals hier aan de orde is- duidt De Leeuw³⁰ aan met het begrip 'metabesturing'. Van 'metabesturing' is sprake wanneer een BS zelf ook weer een BO is.

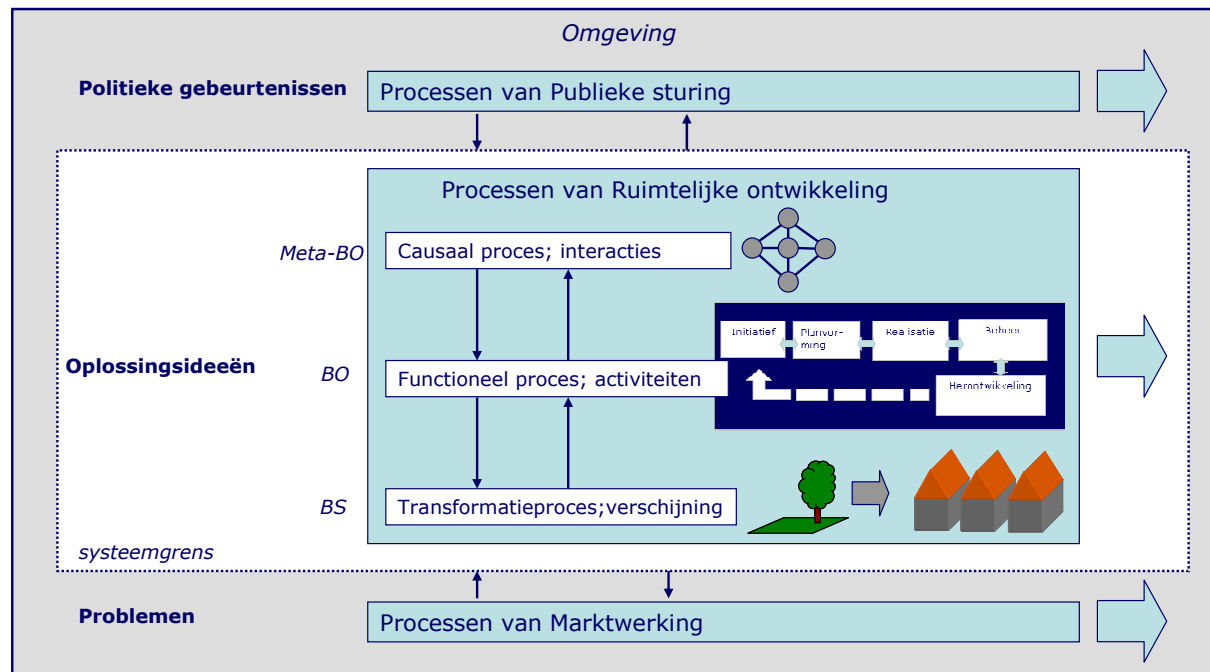
Binnen het causaal proces vinden de interacties tussen de actoren plaats. Hier wisselen actoren informatie uit, vinden onderhandelingen plaats, beïnvloeden actoren elkaar over en weer en worden beslissingen genomen. Het meta-BO (de interacties) formuleert de doelstellingen van het BO (de activiteiten) en krijgt informatie terug over de mate waarin dat doel bereikt is. Dit houdt in dat men

³⁰ A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen.

afspraken maakt over het doel dat men nastreeft, de wijze waarop de resultaatmeting plaats vindt, hoe de informatievoorziening verloopt en specificeert men de middelen die voor de activiteiten ter beschikking worden gesteld.

Het functionele proces bestaat uit alle opeenvolgende activiteiten. Deze activiteiten zijn in een aantal fasen te onderscheiden: het formuleren van het initiatief, de planvorming, de realisatie, het beheer, en het weer in herontwikkeling nemen. In deze fasen is een veelheid van handelingen nodig die opeenvolgend leiden tot het uiteindelijk gewenste resultaat. Het gaat hier om de feitelijke handelingen: het opstellen van een marktonderzoek, het tekenen van een stedenbouwkundig plan; het opstellen van een bestemmingsplan, het plaatsen van een aanbesteding, etc.

Het transformatieproces van gebiedsontwikkeling heeft betrekking op de verschijningsvorm (fysiek en functioneel) van een gebied en de veranderingen die hierin optreden. Enerzijds zijn deze veranderingen het gevolg van de handelingen van actoren. Anderzijds is – met name in de gebruiksfase- ook sprake van verandering van de fysieke omgeving als gevolg van externe invloeden, zoals slijtage, weersinvloeden, terroristische aanslagen, (natuur)rampen, etc. Overigens hoeven de transformaties niet



Figuur 15 Proces van gebiedsontwikkeling vanuit het perspectief van de systeembenadering

alleen betrekking te hebben op een verandering als gevolg van fysieke ingrepen, het kan bijvoorbeeld ook zijn dat een onveilig gebied door meer politie-inzet (activiteiten) transformeert tot een veilig gebied. Het gaat echter om de feitelijke verandering.

In de omgeving van het systeem vinden processen van publieke sturing en van marktwerking plaats. Deze processen grijpen in op het systeem, maar zijn vanuit het systeem beperkt beïnvloedbaar. Er is dan ook sprake van een 'open systeem'. Binnen het proces van publieke sturing vinden de overheidshandelingen plaats, als gevolg waarvan politieke gebeurtenissen optreden. Binnen de marktprocessen treden veranderingen in vraag en aanbod op. In deze marktprocessen zullen voortdurend discrepanties tussen vraag en aanbod optreden die aanleiding zijn tot ingrijpen.

De samenhang en afhankelijkheden van de drie processen binnen het systeem kunnen worden geanalyseerd met behulp van de Voorwaarden voor Effectieve Besturing (VEB). Wil sprake zijn van een succesvolle besturing moet tenminste zijn voldaan aan deze VEB. Allereerst beschouw ik de relatie tussen het meta-BO (interacties) en het BO (activiteiten). En vervolgens de relatie tussen het BO (activiteiten) en het BS (transformatie).

Interacties (meta-BO) en activiteiten (BO)

- *Doelstelling:* Het doel dat aan het functioneel proces wordt gesteld is die activiteiten te verrichten die nodig zijn om de stap naar de volgende fase te zetten, binnen een vooraf bepaald tijdsbestek en inzet van middelen. De VEB veronderstelt dat de actoren in het causaal proces deze doelstelling delen. Actoren delen echter niet altijd dezelfde doelstelling ten aanzien van de activiteiten. Bovendien zullen doelen en actoren in de loop der tijd veranderen. Het is daarom noodzakelijk doelen continu te herijken.
- *Model van het BO:* De fasering zoals weergegeven in figuur 9 (blz.19) kan beschouwd worden als het model van het BO. De activiteiten in de ene fase zijn afgerond alvorens de activiteiten in de volgende fase kunnen starten. Bij de actoren dient een eenduidig beeld te zijn omtrent het model en het effecten van hun handelen op de activiteiten. Afhankelijk van de doelstelling die actoren stellen aan de activiteiten zullen zij het model anders interpreteren. Daarmee zullen zij het handelen –de uitvoering van de activiteiten- anders beoordelen.
- *Informatie over de omgeving:* De omgeving wordt gevormd door de processen van publieke sturing en marktwerking. De actoren dienen te

beschikken over informatie over de omgeving en over het inzicht welk effect veranderingen in de omgeving hebben op de activiteiten. De omgevingsprocessen zijn echter dusdanig diffuus dat lang niet altijd helder is wat de consequenties zijn voor de activiteiten van gebieds-ontwikkeling. Het heeft veelal enige tijd nodig voordat duidelijk is wat de invloed is van veranderingen in de omgeving.

- *Voldoende stuurmaatregelen:* De veranderingen die zich in de omgeving voortdoen moeten kunnen worden vertaald in activiteiten; het functioneel proces wordt opnieuw ingericht, mogelijk worden stappen overgedaan of overgeslagen. Dit betekent dat het mogelijk moet zijn om vanuit de interactie het functioneel proces te herdefiniëren wanneer omgevingsomstandigheden daartoe aanleiding geven. Hiervoor zullen de benodigde tijd en middelen aanwezig moeten zijn. De doorlooptijd van de activiteiten is vaak lang. Daarmee zijn veranderingen in de omgeving onafwendbaar. Deze veranderingen zijn echter moeilijk te voorspelbaar. Daardoor is het lastig het functioneel proces in te richten; er zullen altijd activiteiten uitgevoerd moeten worden die niet voorzien waren.

- *Capaciteit van de informatieverwerking:* Dit veronderstelt dat in de interactie actoren de informatie over de activiteiten 1 op 1 uitwisselen en verwerken. Vervolgens zullen actoren de informatie om moeten zetten in een effectieve maatregel. Probleem hierbij is dat in het interactieproces actoren zich 'strategisch' gedragen. Dit houdt in dat zij vanuit hun eigen belang en positie informatie over de activiteiten en de omgeving gericht en gedoseerd onder de andere actoren zullen verspreiden. Dit beperkt de capaciteit van de informatieverwerking. Ook blijkt het moeilijk de informatie over veranderende omgevingsomstandigheden te 'vertalen' in de activiteiten. Bovendien is de omgeving en de veranderingen hierin op meerdere wijze te interpreteren.

Activiteiten(BO) en Transformatie als (BS)

- *Doelstelling:* Aan het transformatieproces wordt als doel gesteld dat de veranderingen zich voltrekken zoals conform de geplande activiteiten. Dit veronderstelt dat de actoren in het functioneel proces deze doelstelling delen. Actoren verschillen echter van inzicht omtrent de gewenste transformatie. Doelstellingen tussen de actoren lopen daarmee uiteen.
- *Model van het BS:* Bij de actoren dient een eenduidig beeld te zijn

omtrent het model en het effecten van hun handelen op de transformatie. Het model van de transformatie komt tijdens de activiteiten tot stand: een stedenbouwkundig plan, een inrichtingsplan van de buitenruimte, een bouwplan, een beheerplan, etcetera. Omdat actoren verschillen van inzicht over de gewenste transformatie zal het vormgeven van het model van de transformatie onderwerp zijn van discussie. Daarmee komt het terecht op het niveau van het meta-BO (interacties).

- *Informatie over de omgeving:* De actoren dienen te beschikken over informatie over de omgeving van het systeem (processen van publieke sturing en marktwerking) en over het inzicht welk effect veranderingen hebben op het transformatieproces. Het blijkt echter lastig te voorzien wat de effecten van verandering zijn. Pas wanneer veranderingen zich hebben voorgedaan kan bepaald worden welke activiteiten benodigd zijn.
- *Voldoende stuurmaatregelen:* De veranderingen die zich in de omgeving van het systeem voordoen moeten kunnen worden vertaald in het transformatie-proces. Dit houdt in dat wanneer een wijziging optreedt in de omgevingsomstandigheden en

deze van invloed zijn op de fysieke toestand, activiteiten ondernomen moeten kunnen worden om de toestand weer 'passend' op de omgeving te laten zijn. Hierbij treden beperkingen op die voortkomen uit aspecten van technische, ruimtelijke, maatschappelijke, politieke, juridische en financiële aard. Binnen hieruit voortkomende randvoorwaarden kunnen de activiteiten worden ingevuld om de transformatie te bewerkstelligen. Daarmee zijn de activiteiten begrensd en daarmee de mogelijkheid tot sturen. Uitsluitend op het niveau van het causaal proces (de interactie) kunnen deze beperkingen gherdefinieerd worden.

1. *Capaciteit van de informatieverwerking:* Dit veronderstelt dat op het niveau van de activiteiten duidelijk is wat, wanneer en hoe gedaan moet worden om het transformatieproces te laten plaats vinden. Voor de uitwisseling van informatie is al snel interactie tussen de actoren nodig. Dit betekent dat de informatieverwerkende capaciteit van het functioneel proces beperkt is.

De drie processen zoals hier beschreven vinden gelijktijdig plaats en grijpen op elkaar in. Het is in de praktijk dan ook lastig een onderscheid te maken tussen de processen.

Actoren bij gebiedsontwikkeling

Bij het gebiedsontwikkelingsproces zijn meerdere actoren betrokken.

De Overheid

Formeel is Nederland een *gedecentraliseerde eenheidsstaat*. Dit wil zeggen dat een zekere vorm van eenheid in beleid van de bestuursorganen aanwezig is. Het Rijk is hierbij leidend. Vele zaken zijn echter op het lagere schaalniveau belegd. Naar het zich laat aanzien zal in de (nabije) toekomst meer decentraal belegd worden; "*decentraal wat kan, centraal wat moet*"³¹. Naast de eenheid in beleid hebben provincies en gemeenten op de toebedeelde domeinen zelfbeschikkingsrecht om zelfstandig beleid te formuleren en uit te voeren. Hiernaast speelt ook de gebiedsontwikkeling op het Europese schaalniveau een steeds belangrijker rol. Het gaat hier bijvoorbeeld om mededingingsbeleid, milieuregelgeving (zoals luchtkwaliteit), maar ook om investeringen via de zogenaamde structuurfondsen.

Duidelijk is dat de overheid als actor niet bestaat. Teisman³² geeft aan dat het adequater is om het openbaar bestuur te beschouwen als een institutionele structuur waarbinnen allerlei actoren

handelen. Hierbij zijn de verschillende bestuurslagen van belang die elk met een eigen politieke aansturing beleid maken. Deze fragmentatie van de overheid leidt ertoe dat beleidsvorming en uitvoering lang niet altijd eenduidig is.

Binnen iedere bestuurslaag zijn meerdere functionele eenheden te onderscheiden. Hierbij kan gedacht worden aan ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, milieu, etc. In de loop der tijd hebben elk van deze functionele eenheden een eigen positie opgebouwd met eigen wetgeving, mores en jargon. Dit maakt dat het veelvuldig voorkomt dat functionele eenheden los van elkaar opereren. Hoewel pogingen worden ondernomen dit te doorbreken is de verkokering van overheidsorganen nog alom aanwezig.

Als het gaat om de feitelijke gebiedsontwikkeling is de rol van de gemeente het meest in het oog springend. Vanuit eigenstandig geformuleerd beleid initieert de gemeente in veel gevallen een gebiedsontwikkeling. Daarbij heeft zij ook veelal een actieve rol in de planontwikkeling en uitvoering, middels de grondexploitatie. Het komt ook voor dat (lokale) overheden participeren in de ontwikkeling van het vastgoed.

31 VROM (2004) Nota Ruimte

32 G.R. Teisman e.a. (2001) Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement, Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen, Delft.

Burgers en belanghebbenden

Burgers kunnen belanghebbenden zijn. Het kan hierbij gaan om bewoners, ondernemers in een gebied, maar ook om belangengroepen zoals een milieugroep. Zij leggen zich niet zonder meer neer bij beslissingen van de overheid. Zowel de inhoud van de besluiten, als de wijze waarop deze tot stand zijn gekomen, zijn onderwerp van kritische beoordeling. Burgers zijn hierbij steeds hogere eisen gaan stellen aan het functioneren van de overheid. Met behulp van alle denkbare middelen, zoals inspraak, juridische procedures, media, politieke beïnvloeding brengen belanghebbenden hun standpunten naar voren. Belanghebbenden verwachten – of eisen- in een vroeg stadium bij de planontwikkeling betrokken te worden.

Het is vooral de lokale overheid die in directe aanraking komt met belanghebbenden. Op dit beleidsniveau is *interactieve beleidsvorming* dan ook alom gemeengoed. Voor het hanteren van *interactieve beleidsvorming* zijn een viertal dominante motieven aan te wijzen³³:

- *Vergroten van draagvlak voor beslissingen*: Doordat burgers tijdens de beleidsontwikkeling actief participeren en inzicht krijgen in verschillende standpunten ontstaat

33 J. Edelenbos (2000) Proces in vorm, procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten, Utrecht.

begrip voor gemaakte keuzes en daarmee draagvlak voor het beleid.

- *Streven naar integraliteit in beleid*: Burgers verwachten van de overheid dat deze zich éénduidig opstelt. Door juist burgers te betrekken in de beleidsvorming kan dit een stimulerend effect hebben op de uitwisseling en afstemming tussen functionele eenheden binnen een overheidsorgaan.
- *Vergroten van het probleemoplossend vermogen*: Door burgers – die de specifieke situatie vaak heel goed kennen- te betrekken kan het vraagstuk beter begrepen worden. Zodoende wordt extra kennis, deskundigheid en creativiteit aangeboord.
- *Verhogen van de kwaliteit in beleid*: Burgers brengen niet alleen verschillende perspectieven op problemen en oplossingen in, ook meerdere vormen van kennis, informatie, vaardigheden en ervaring worden ingebracht. Hiermee is een meer adequate analyse van het probleemveld mogelijk en zijn betere oplossingen te genereren. De kwaliteit van het beleid neemt hiermee toe.

Burgers brengen als (toekomstige) gebruikers van een gebied ook specifieke eisen en wensen in ten aanzien van het te

ontwikkelen vastgoed, de inrichting van de openbare ruimte, het voorzieningenniveau, etcetera. Eindgebruikers participeren nog zelden direct in een gebiedsontwikkeling. Deze groep is diffuus en moeilijk bereikbaar. De inbreng van wensen en eisen van deze groep komt tot stand via ontwikkelende marktpartijen. Zij creëren een aanbod dat aansluit bij de vraag.

Marktpartijen

Marktpartijen ontwikkelen vastgoed voor eigen rekening en risico. Meestal gaat het dan uitsluitend om het vastgoed in het gebied, maar het komt ook voor dat marktpartijen de ontwikkeling van andere voorzieningen en de grondexploitatie op zich nemen. Hiertoe gaan deze partijen samenwerkingsrelaties aan met (lokale) overheden. Deze samenwerking kan verschillende vormen aannemen, zoals uit het schema blijkt.

Tijdens de planontwikkeling en realisatie zijn naast de marktpartijen adviserende partijen (stedenbouwkundigen, architecten, juristen, marktdeskundigen, etc.) en uitvoerende partijen (aannemers) betrokken. Nadat het vastgoed gereed is gaat het eigendom over naar beherende partijen. Dit kunnen particulieren zijn, in het geval van woningen. Maar ook beleggende instellingen. Bij de eigendomsoverdracht zijn tal van intermediairs betrokken.

	Grondvererving	Planvorming	Bouw-/woonrijp maken	Gronduitgifte	Risico grondexploitatie
Gemeentelijke grondexploitatie	Overheid	Overheid (eventueel getoetst in marktconsultatie)	Overheid	Overheid	Overheid
Bouwclaim	Overheid neemt grond af van private partij (die private partij al heeft of verwerft)	Overheid, met afstemming op hoofdlijnen met de private grondeigenaren	Overheid	Overheid, aan partijen waarvan het grond heeft afgenomen	Overheid, maar vaak afnameplicht van private partijen tegen vooraf bepaalde prijs
Joint venture	Joint venture (GEM) of door partijen gezamenlijk conform onderlinge afspraak	Gezamenlijk	Gezamenlijk	Joint venture, veelal aan de private partijen in de GEM	Gezamenlijk
Concessie	Overheid	Private partij(en) binnen door overheid gestelde kaders	Private partij(en)	Overheid, aan private partij(en) die de concessie verkrijgen	Private partij(en)
Zelfrealisatie	Private partij(en)	Gezamenlijk of door private partij(en), binnen de kaders van een bestemmingsplan	Overheid, met kostenverhaal op private partij(en), of door private partij(en)	Geen uitgifte (private partij(en) realiseren op eigen grond)	Private partij(en)

Figuur 16 Modellen van samenwerking
(bron: Kenniscentrum PPS i.s.m. Akro Consult(2004) Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij Gebiedsontwikkeling, Den Haag.)

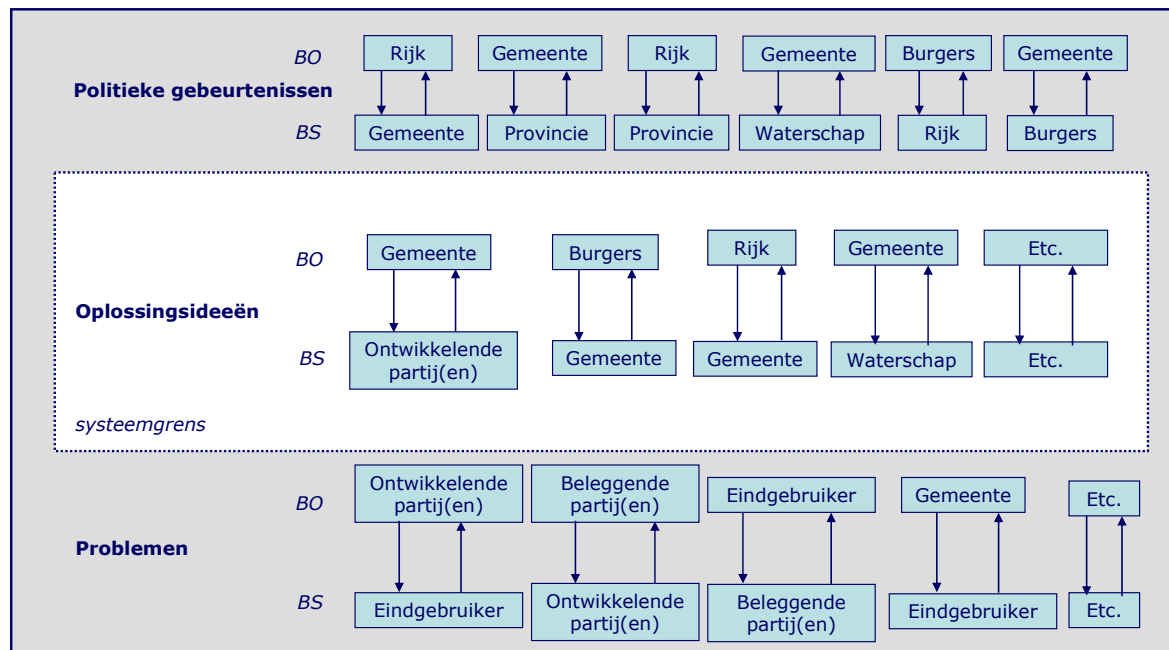
Perspectief van de Systembenadering

De theoretische beschouwing in voorgaande paragraaf laat zien dat het causaal proces –de interacties tussen actoren- bepalend zijn in het proces van gebiedsontwikkeling. Naast interacties tussen de actoren binnen het systeem vinden ook interacties plaats met de omgeving. Vanuit het perspectief van de conceptuele systembenadering zijn deze interacties in beeld te brengen. In figuur 15 zijn een aantal BO/BS configuraties in beeld gebracht. Deze figuur pretendeert geen compleetheit en per situatie zal deze ook verschillen. Bovendien kunnen -indachtig het BO/BS spel- de configuraties ook omgekeerd gepresenteerd worden. Al de BO/BS configuraties kunnen eveneens worden beschouwd met de VEB.

Actoren van publieke sturing

Het handelen van de overheid richt zich, zoals eerder is aangegeven, op: (1) activiteiten ter verbetering van de werking van de markt; (2) activiteiten ter minimalisering van negatieve effecten van marktwerking; en (3) activiteiten in de sfeer van ruimtelijke investeringen.

Deze activiteiten komen tot stand in een netwerk van actoren. Van 'de overheid' als zodanig kan ook niet gesproken worden. Het beleid en de besluitvorming komt tot stand in een uitwisseling tussen diverse overheidslagen (rijksoverheid, provincie, gemeenten, waterschappen,



Figuur 17 Actoren bij gebiedsontwikkeling vanuit het perspectief van de systembenadering

Europese instanties). Ook burgers en belangengroepen oefenen invloed uit op de beleidsvorming.

In principe bevinden de handelingen van de overheid zich buiten de systeemgrens en zijn deze onderdeel van de omgeving. Dit verandert op het moment dat de overheid ruimtelijke investeringen gaat doen. Elke overheidslaag kan al dan niet gezamenlijk investeringen plegen (privaatrechtelijk handelen). Op dat moment worden de betreffende overheidspartijen actor binnen de systeemgrens.

Actoren van Marktprocessen

De marktprocessen spelen zich eveneens in de omgeving af. In deze processen zijn met name marktpartijen actief; aanbieders en afnemers van woningen, kantoren, winkels, voorzieningen, natuur en recreatiegebieden, etc. Zolang sprake is van evenwicht tussen vraag en aanbod zijn ingrepen niet nodig. Op het moment dat vraag en aanbod –hetzij kwantitatief, hetzij kwalitatief- in onbalans raken zijn processen van gebiedsontwikkeling aan de orde. Actoren treden daarmee binnen de systeemgrens.

Actoren van ruimtelijke ontwikkeling

Binnen de processen van ruimtelijke ontwikkeling zijn verschillende actoren actief. Deze actoren treden toe vanuit het motief van overheidsinvesteringen of vanuit verstoring van het evenwicht van

vraag en aanbod. Wat het motief ook is, het is van belang dat actoren elkaar weten 'te vinden' in de oplossing. De neuzen moeten dezelfde kant op staan. Hiermee wordt bedoeld dat partijen het eens moeten worden over: (1) het transformatieproces en (2) het functioneel proces. Hiertoe zullen actoren elkaar onderling beïnvloeden. Deze beïnvloeding vindt plaats in het interactieproces. Naast de positie die een actor inneemt is, om deze beïnvloeding succesvol te laten zijn, het van belang of een actor de VEB voldoende kan invullen. Zowel de uitgangspositie als de mate waarin zij invulling kunnen geven aan de VEB verschillen per actor. Dit maakt dat actoren die in het netwerk actief zijn geen gelijkwaardige positie innemen. Op het moment dat een actor om wat voor reden dan ook het gewenste doel niet kan realiseren, zal deze actor proberen de omgevingsprocessen te beïnvloeden.

De actoren die participeren zijn –middels reticulatie- nader te verfijnen. Zo zijn binnen een gemeente meerdere afdelingen en/of diensten betrokken en binnen de afdelingen individuen. Bij private partijen is dit niet anders. Ook hiervan zijn weer BO/BS configuraties te definiëren die middels analyse van de VEB zijn te beschouwen. Dit vraagt dan wel om inzicht in de interne organisatie van de actoren.

Regie bij gebiedsontwikkeling

Procesmanagement

In het ruimtelijk ontwikkelingsbeleid vervagen de traditionele grenzen van taken en verantwoordelijkheden tussen publieke partijen, burgers en private partijen. In deze context vereist het tot stand brengen van gebiedsontwikkeling specifieke managementvaardigheden. In dat kader is de theorie over procesmanagement tot ontwikkeling gekomen. Teisman³⁴ beschouwt deze vorm van management als mogelijk antwoord op zowel de netwerkvorming en dynamiek in de samenleving als op de toename van maatschappelijke ambities. Hij typeert procesmanagement daarbij als:

- Meervoudige activiteiten;
- Diverse doelen en gedeeld regime;
- Lange oriëntatie, maar met wisselend perspectief;
- Heterogeen, ambigu en dynamisch in cultuur en handelingspatroon;
- Organiseren van wisselende interacties om gedrag op elkaar te betrekken;
- Onzekerheid en ambiguïteit over prestaties, kosten en tijdsperspectief;
- Productie komt in interorganisatorische arena's tot stand;
- Zoekt nieuwe gebruiken;

34 G.R. Teisman e.a. (2001) Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement, Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen, Delft.

- Genereert dynamiek en eist flexibiliteit.

Procesmanagement onderscheidt zich van het 'klassieke' projectmanagement op een aantal aspecten. *"Ten eerste is procesmanagement naast doelbereikend ook doelzoekend georiënteerd. Ten tweede krijgt de fluctuatie in de participatie van partijen aanzienlijke aandacht. Ten derde wordt aanvaard en mogelijk zelfs bevorderd dat er meerdere opdrachtgevers en referenten zijn. Meer in algemene zin wordt aanvaard dat het object van management minder grijpbaar is dan bij projectmanagement en dat een hogere graad van flexibiliteit gewenst en mogelijk is"*.³⁵

In *"Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming"*³⁶ gaan de schrijvers uitgebreid in op het vormgeven van het proces en het vervolgens managen van datzelfde proces. Ook Bekkering e.a.³⁷ gaan in op de techniek van procesmanagement en de vaardigheden van een procesmanager. In deze beide benaderingen gaan de schrijvers ervan uit dat één of enkele

35 G.R. Teisman e.a. (2001) Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement, Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen, Delft.

36 H. de Bruijn, E. ten Heuvelhof en R. in 't Veld (2002) Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming, Den Haag

37 T. Bekkering, H. Glas, D. Klaassen, J. Walter (2001) Management van processen, succesvol realiseren van complexe initiatieven, Utrecht

actoren in staat zijn het proces aan te sturen: 'de regie voeren'.

De vraag dient zich aan of dit in de praktijk van gebiedsontwikkeling ook aan de orde is. Bruil, Hobma, Peek en Wigmans e.a.³⁸ komen tot de conclusie dat in een gebiedsontwikkelingsproces het niet één partij is die aan het stuur zit: *"De regie valt immers niet samen met een instantie die eenzijdig andere partijen in het proces kan aansturen, terwijl de complexe omgeving eveneens niet eenzijdig naar iemands hand is te zetten.....De regie (voorzover hiervan kan worden gesproken) is een resultante van een proces dat in verschillende stadia uiteenvalt en waarbij per stadium de betrokken partijen, markt en overheid, gebruikmakend van ieders specifieke deskundigheid en elkaar aanvullend, gezamenlijk kansen grijpen, het 'policy window' benutten"*.

Perspectief van de Systeembenadering

De complexiteit van gebiedsontwikkeling is te verklaren met behulp van de systeembenadering. Deze complexiteit komt voort uit de vier dimensies van complexiteit³⁹:

- *Verwevenheid*: een lokale overheid (een gemeente) heeft als taak zorg te dragen voor een afweging van

38 I. Bruil, F. Hobma, G.J. Peek, G. Wigmans e.a. (2004) Integrale Gebiedsontwikkeling, Het Stationsgebied 's-Hertogenbosch, Amsterdam.

39 zie figuur 9 blz. 17

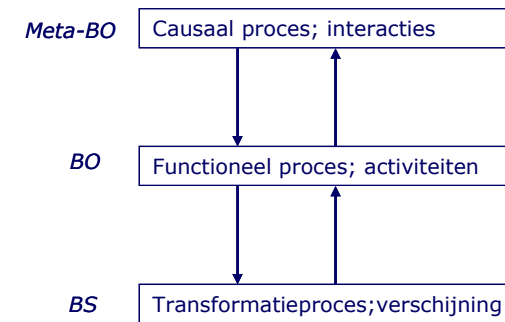
belangen. Dit brengt een gebundelde afhankelijkheid van belanghebbenden met zich mee. Hiernaast kenmerkt een gebiedsontwikkelingsopgave zich door wederzijdse afhankelijkheid van actoren. Zo wil een publieke partij betrokkenheid (en investeringen) van een private partij en de private partij wil rechtszekerheid in de vorm van een bestemmingsplan. Niet alleen tussen de actoren is sprake van een grote mate van verwevenheid, maar ook tussen de processen van gebiedsontwikkeling. Om het transformatieproces te realiseren zijn zowel de interacties als activiteiten nodig. En kunnen de activiteiten niet zonder interacties en de interacties niet zonder activiteiten

- *Onzekerheid:* Tot op zekere hoogte zijn de omgevingsomstandigheden voorspelbaar. Overheidshandelingen zijn over het algemeen redelijk te voorzien. De effecten van deze handelingen op de praktijk van gebiedsontwikkeling zijn echter minder goed te voorspellen. Zo had men bijvoorbeeld niet voorzien dat de wetgeving rondom luchtkwaliteit tot belemmeringen in de ontwikkeling van gebieden zou leiden. Processen van marktwerking zijn, met behulp van marktonderzoek en economische trendanalyses, ook tot op zekere hoogte in te schatten. Echter lang niet alle omstandigheden zijn te

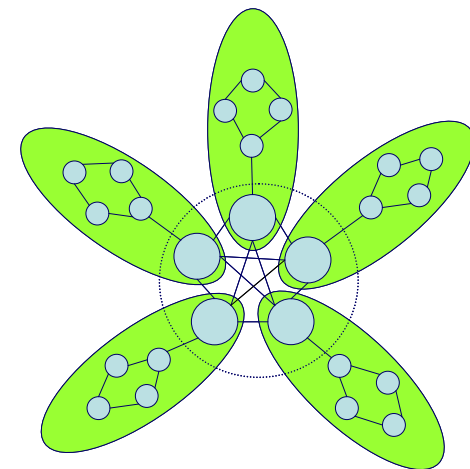
voorzien. Dit brengt onzekerheid met zich mee.

- *Bestuurbaarheid:* De besturing van ruimtelijke ontwikkeling vindt plaats in de interacties tussen de actoren. Binnen dit interactieproces dient een grote hoeveelheid informatie te worden verwerkt, over de omgeving, over de onderliggende processen (het functioneel en het transformatie proces). De actoren dienen echter ook informatie over de andere actoren te verwerken en op grond daarvan stuurmaatregelen te definiëren.
- *Heterogeniteit:* Het systeem waarbinnen ruimtelijke ontwikkeling tot stand komt kent meerdere processen en actoren. Deze actoren zijn niet eenduidig. Zowel (grote) organisaties als individuen participeren. Bovendien is binnen de participerende organisaties nog al eens sprake van verkokering en fragmentatie van handelen. Dit brengt een hoge mate van heterogeniteit met zich mee.

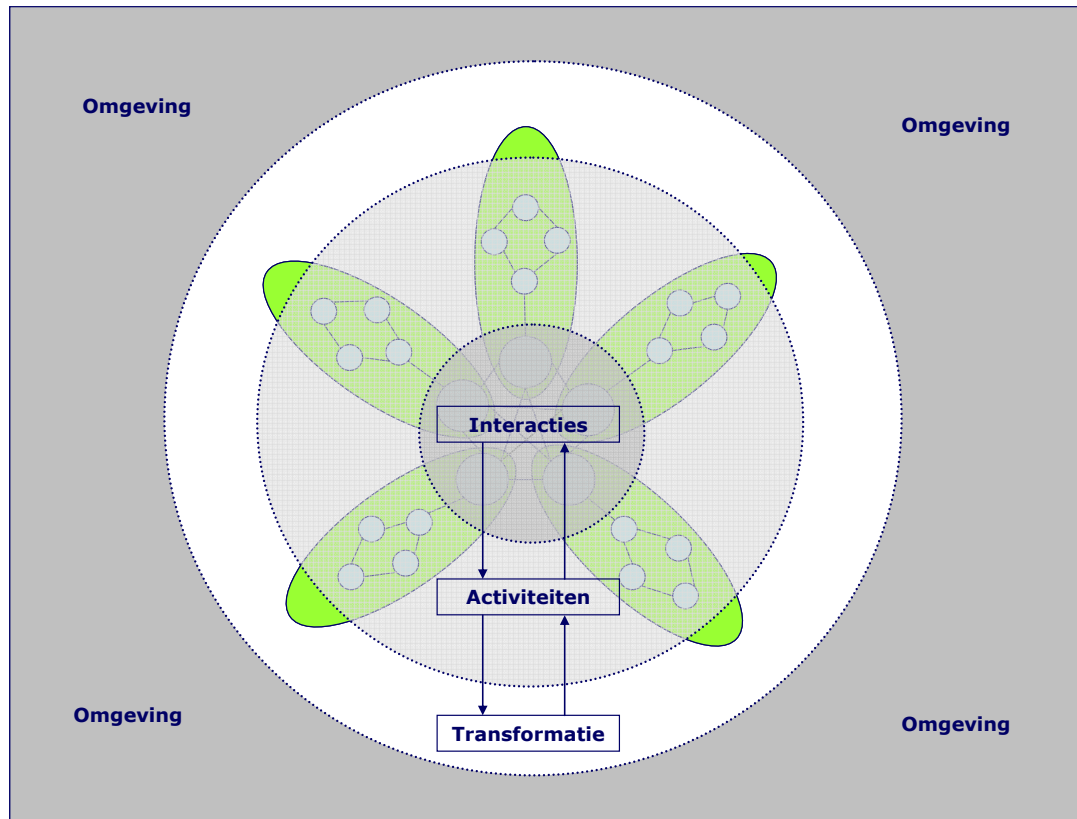
De complexiteit van gebiedsontwikkeling kan tegemoet getreden worden door toepassing van hiërarchie in het systeem. Deze hiërarchie kan onderkend worden in de processen, zoals eerder getoond



Figuur 18 Hiërarchie van het proces



Figuur 19 Hiërarchie van actoren



Figuur 20 Organisatie van gebiedsontwikkelingsprocessen

Wanneer actoren in de interactie de voorwaarde voor effectieve besturing weten in te richten kan van hieruit het functioneel proces worden aangestuurd. Het functioneel proces stuurt, op haar beurt, het transformatie proces aan. Ook hiervoor zullen de voorwaarden voor effectieve besturing aanwezig dienen te zijn.

Ook tussen actoren kan op meerdere manieren een hiërarchie aangegeven worden. Zo is een onderscheid te maken tussen actoren die direct en actief participeren en actoren die, als belanghebbenden, meer passief betrokken zijn. Een ander onderscheid is te maken in de actoren die betrokken zijn en de achterbannen of organisaties die zij vertegenwoordigen. In figuur 19 is dit schematisch weergegeven.

Om gebiedsontwikkeling te kunnen regisseren is het zinvol de hiërarchie van processen en actoren op elkaar af te stemmen. Zodoende wordt het mogelijk vanuit de interacties de activiteiten te regisseren, en daarmee het transformatieproces. Figuur 20 maakt dit inzichtelijk. De direct betrokken actoren kunnen zich dan richten op de interacties en van daaruit de activiteiten 'aansturen' en daarmee de transformatie.

4. Binnenstad Breda

In het voorgaande hoofdstuk is een conceptueel model gepresenteerd. De vraag is of dit model toepasbaar is in de praktijk van gebiedsontwikkeling en is aannemelijk dat met dit model verklaringen kunnen worden gegeven over de werkelijkheid. Is de 'manier van kijken' die in voorgaande hoofdstukken is weergegeven toepasbaar en is hiermee een beter begrip van de praktijk van gebiedsontwikkeling te genereren. Ik heb dit model daarom getoetst aan de ontwikkeling van de Binnenstad Breda en meer specifiek de Westflank. In dit hoofdstuk geef ik een weergave van de gebeurtenissen die hebben geleid tot deze ontwikkeling.

Structuurplan Binnenstad Breda

Het Vertrekpunt

*"De stedelijke vernieuwing stuurt een proces van ingrepen in de ruimtelijke en functionele structuur met het doel hoogwaardige voorzieningen te realiseren die de regionale, nationale en euregionale positie van Breda versterken".*⁴⁰ Rond 1990 onderkend de Gemeente Breda het belang van een samenhangende visie op de ontwikkeling van de binnenstad. Deze visie krijgt vorm in het Structuurplan Binnenstad Breda 1992-2007 (Breda, 1992) en vormt het vertrekpunt voor de ontwikkeling van het gebied. In dit

40 Gemeente Breda (1992) Structuurplan Binnenstad Breda 1992-2007; van stads- naar (eu)regionaal centrum, Breda

Structuurplan worden een aantal tendensen geconstateerd. Deze tendensen zijn te clusteren naar processen van publieke sturing en marktwerking. In het Structuurplan is vervolgens in termen van ruimtelijke ontwikkelingsprocessen een antwoord op deze tendensen geformuleerd. Het Structuurplan is één van de belangrijke ontwikkelingskaders voor de Binnenstad Breda.

In het Structuurplan neemt men de volgende processen van publieke sturing waar:

- De positie van steden is aan verandering onderhevig. *"De stad is niet meer uitsluitend de optimale vestigingsplaats voor mensen en bedrijven, of efficiënte knooppunten voor transport en handel, maar de motor van maatschappelijke ontwikkelingen".*⁴¹ Deze veranderende positie van steden en het toenemend besef dat steden ontwikkelingen kunnen genereren heeft geleid tot meer concurrentie tussen steden onderling. In het besturen van de stad worden twee processen georganiseerd: (1) het zorgvuldig beheren van de bestaande stad; en (2) initiëren van stedelijke ontwikkelingsmogelijkheden.

41 Gemeente Breda (1992) Structuurplan Binnenstad Breda 1992-2007; van stads- naar (eu)regionaal centrum, Breda

- Tot midden jaren '80 stond het beleid vooral in het teken van de zich centraliserende overheid. Het gemeentelijke beleid richtte zich sterk op de algemene maatschappelijke ontwikkelingen en de landelijke kaders. Sindsdien streeft de nationale overheid naar het terug dringen van de centrale positie van het rijk. *"Op diverse beleidsterreinen krijgen gemeente een grotere rol en meer zelfstandigheid, getuige de inmiddels op gang gekomen en verder uit te bouwen decentralisatie van rijkstaken naar gemeente en provincie. Deze veranderingen leiden niet alleen tot een verzwaring van de bestuurstaak van de gemeente, maar houden tevens een andere oriëntatie van het gemeentelijk beleid in".*⁴² De gemeente concentreert zich daarbij op de eigen identiteit en de aandacht wordt gericht op kwaliteitszorg en op samenwerking met belanghebbenden.
- Het proces van decentralisatie en daarmee samenhangende deregulering leggen de verantwoordelijkheid voor de sectorale ontwikkelingen bij de lokale overheden. Decentralisatie en deregulering leiden ook tot verandering in de financieringsstructuur. Steeds meer sectorale

financiering wordt via het gemeentefonds geleid. Gemeenten moeten meer en meer uit eigen fondsen financieren en zelf aanvullende financiering genereren. Naast indirecte financiering via de gemeentebegroting komt een tweede directe financieringsmethodiek in beeld die nauw aansluit bij de ontwikkeling van de stedelijke economie. Uitgangspunt van de directe financieringsmethodiek is de creatie van dusdanig goede ontwikkelingscondities dat private partijen bereid zijn te participeren in de financiering van projecten. Voor het succesvol opereren op dit terrein zal de gemeente nadere invulling moeten geven aan de rol van de overheid als ondernemer. *"Het gaat er vooral om de taken die thans door verschillende afdelingen worden verricht te stroomlijnen opdat vanuit een verhoogde efficiency en een meer bedrijfsmatige oriëntatie slagvaardig kan worden gehandeld".*⁴³

- Het formuleren van stedelijk beleid is de verantwoordelijkheid van de overheid. In toenemende mate is hierbij sprake van tweerichtingsverkeer, waarbij de in de beleidsvoorbereiding consultatie plaats vindt van partners die in de

uitvoering een rol spelen. Bepaling van de marktpositie en verkennen van de plannen, wensen en voornemens van de partners in het stedelijk ontwikkelingsproces maken deel uit van het proces van beleidsformulering. Vervolgens kan in overleg met de partners nadere uitwerking plaats vinden. Het is aan het stadsbestuur keuzen te doen wanneer doelstellingen tegenstrijdigheden vertonen.

- Op nationaal niveau vormen de Vierde Nota Extra (VINEX), het Nationaal Milieu Plan (en Nationaal Milieu Plan Plus) en de Nota Waterhuishouding richtinggevende kaders. In deze beleidsnota's is een veranderende houding ten aanzien van het milieu waarneembaar. Uitgangspunt is een duurzame verbetering van het milieu. Het rijksbeleid is door Breda vertaald in het Gemeentelijk Milieubeleidsplan (GMP). Op basis van dit plan is een uitvoeringsprogramma opgesteld met een dertigtal projecten die gericht zijn op thema's, doelgroepen en gebieden.
- Naast verandering in het denken over het milieu en leefomgeving, is ook het denken over historische structuren en monumenten veranderd. In de jaren '70 stond de stadsvernieuwing centraal in het denken. Ingrepen in de structuur van de stad werden in die periode uitgevoerd op basis van

⁴² Gemeente Breda (1992) Structuurplan Binnenstad Breda 1992-2007; van stads- naar (eu)regionaal centrum, Breda

⁴³ Gemeente Breda (1992) Structuurplan Binnenstad Breda 1992-2007; van stads- naar (eu)regionaal centrum, Breda

functionele motieven. Verbetering van de verkeerscirculatie, schaalvergroting in de detailhandel en kantorensector met als doel een grotere efficiency met betrekking tot onderhoud en beheer waren de achterliggende motieven. In de jaren '80 groeide geleidelijk het besef dat grootschalige aanpassingen van historische binnensteden aan de functionele eisen weinig heel zou laten van de oude structuur en dat daarmee een waardevol stuk historie verloren dreigde te gaan. Behoud en herstel van de historische structuur, een zorgvuldig monumentenbeleid, gekoppeld aan bescherming van het stadsgezicht werden belangrijke motieven voor het gevoerde beleid.

Naast de geschetste tendensen in processen van publiek sturing, zijn in het Structuurplan ook tendensen beschreven die als processen van marktwerking zijn weer te geven:

- De veranderende bevolkingssamenstelling heeft grote invloed op het gebruik van de binnenstad. Het aantal ouderen in de samenleving neemt toe en mede daardoor neemt het aantal één- en tweepersoonshuishoudens gestaag toe. Als gevolg hiervan ontstaat een andere vraag naar wonen en een ander gebruik van de binnenstad als

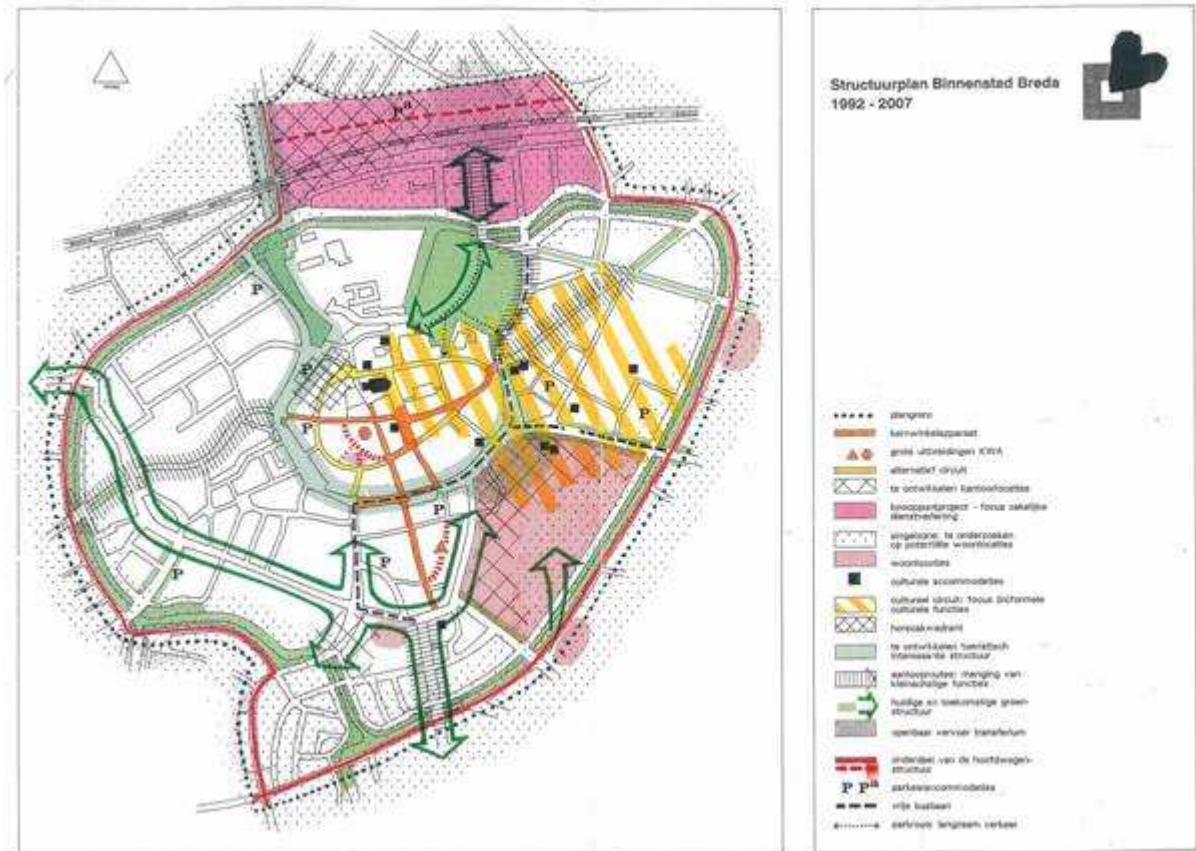
winkelcentrum en verblijfsmilieu voor binnenstedelijke recreatie.

- De woningmarkt zal in toenemende mate een vraagmarkt worden. Door het verdwijnen van de woningnood krijgt de consument een keuzemogelijkheid. Deze mogelijkheid is echter beperkt voor de laagste inkomens. Voor de goedkope, meestal sociale huurwoningen, blijft in de toekomst een aanbodmarkt in stand. De vergrijzing en de toenemende individualisering van de bevolking hebben tot gevolg de behoefte aan meer verscheidenheid en flexibel indeelbare woningen toeneemt.
- Als gevolg van een groeiend aantal ouderen, een toenemend aantal mensen dat vervroegd uittreedt uit het arbeidsproces, meer deeltijd banen en een geringer aantal "traditionele" gezinnen, neemt het aantal mensen met meer vrije tijd toe. Het beschikken over meer vrije tijd, in combinatie met een hoger opleidingsniveau en een groter vrij besteedbaar deel van het inkomen, leidt tot een bewuster omgaan met die vrije tijd. De niet aan werk bestede tijd wordt gebruikt voor recreatieve activiteiten die gericht zijn op verdere ontwikkeling van vaardigheden, inzicht of kennis.

- Steeds meer zal het gehele culturele erfgoed en het historisch decor van de stad als achtergrond voor manifestaties beschouwd worden, zodat de stad zelf deels het karakter van een theater krijgt. Nationaal en internationaal worden grote verschuivingen in het karakter van het toerisme verwacht met gevolgen voor de stedelijke economie. Het aantal korte doelgerichte trips zal toenemen. Deze trips hebben een educatief of een themagebonden recreatief karakter. De ambiance die voor deze trips uitgekozen wordt moet uitdagend zijn, dat betekent een historische, of juist futuristische of thematische omgeving. De omgeving moet niet alleen beantwoorden aan het doel van de trip, maar ook consumptief voldoende te bieden hebben.
- De notie van kwaliteit van de gebouwde omgeving beperkt zich niet langer tot de gebruikswaarde (consumptie) of de toekomstwaarde, maar strekt zich uit tot haar belevingswaarde en culturele betekenis. Ook deze culturele betekenis van de stad is niet langer een consumptief aspect maar wordt steeds meer tot een factor in werving van bedrijvigheid en productie.
- De modernisering van de aard van de industriële productie heeft geleid tot

een veelal verspreid productieproces. Bij verschillende soorten producten wordt een optimum gezocht tussen arbeidskosten, kapitaallasten, grondstoffen en de transportkosten. Veel producten worden als halffabrikaten aangevoerd die nog een bewerking ondergaan alvorens naar de consument te worden vervoerd. De Rijn-Schelde-delta ligt voor West-Europa en een deel van Midden-Europa gunstig voor de aanvoer, verwerking en het natransport van industriële producten. De grote transportondernemingen en verladers hebben vestigingen in zowel Antwerpen als Rotterdam. Er is dan ook intensieve communicatie en veel verkeer tussen beide havens. Breda kan met name profiteren van de goede wegverbindingen met Antwerpen en Rotterdam en de gunstige vestigingsvoorwaarden voor bedrijven die zakelijke diensten verlenen in de Rijn-Schelde-delta.

Breda reageert op deze ontwikkelingen met het versterken van de binnenstad. Het Structuurplan is geschreven vanuit een visie op de positie die de Bredase binnenstad op verschillende ruimtelijke schaalniveaus heeft of kan ontwikkelen. Men neemt dan ook de volgende sterkten en kansen waar:



Figuur 21 Kaart plangebied Binnenstad Breda
Bron: Gemeente Breda (1992) Structuurplan Binnenstad Breda 1992-2007; van stads- naar (eu)regionaal centrum, Breda

- De binnenstad van Breda heeft in verschillende ruimtelijke kaders verschillende rollen. *"Deels komen deze rechtstreeks voort uit de specifieke functies en deels kan Breda die rollen spelen door de samenhang tussen de ruimtelijke positie en aanwezige functies"*.⁴⁴ Zo biedt het kwalitatief hoogwaardige winkel-apparaat Breda niet alleen de positie als regionaal winkelcentrum, maar maakt het de stad ook aantrekkelijk als vestigingslocatie. Primair komt deze aantrekkelijkheid echter voort uit de gunstige ligging in de Rijn-Schelde-delta.
- De binnenstad is belangrijk voor de Bredase werkgelegenheid. Van de totale stedelijke werkgelegenheid bevindt 25% zich aldaar. Van de ruim 15.000 in de binnenstad werkzame personen komt circa 83% uit Breda, circa 7,5% uit de regio en 9,5% komt van elders.
- Het kernwinkelapparaat vormt een sterke uitgangssituatie voor Breda. Ingezet wordt op een verhoging van het kwaliteitsniveau door de uitbreiding van het bovensegment en een versterking van de oost-west-as van het winkel-apparaat. Voorts worden initiatieven ontwikkeld gericht

op de ondersteuning van het winkelapparaat door een parallel circuit met publiekstrekkende functies als galeries, winkelondersteunende horeca, kleine werkplaatsen voor ambachtswerklieden. Verbetering van de toegankelijkheid van de binnenstad voor de verschillende vormen van vervoer leidt tot een betere benutting van de potentie.

- Breda is dankzij de gunstige en strategische ligging een potentiële vestigingslocatie voor zakelijke dienstverlening. Daarbij is de Stationsomgeving een gebied dat zich bij uitstek leent voor verdere ontwikkeling van deze zakelijke (commerciële) dienstverlening. Deze centraal gelegen locatie kan, mits voldoende aandacht wordt geschonken aan het creëren van een kwalitatief hoogwaardige omgeving stedelijke omgeving, een hoge aantrekkingskracht hebben.
- Breda kan goed inspelen op de ontwikkeling van groeiende behoefte aan recreatie en recreatieve educatie. De binnenstad kan hierin een rol op stedelijk en stadsregionaal niveau hebben, maar ook op het hogere schaalniveau. Om aan de behoefte van de stadsregio te voldoen is het van belang te zorgen voor een goed bereikbaar stadshart. Op het hogere schaalniveau is de ontwikkeling van

een veelzijdig cultureel aanbod en verdere versterking van het recreatief aanbod van belang. De toeristische sector verdient veel aandacht bij de uitwerking van in de binnenstad geplande ontwikkelingen.

- In de sector onderwijs heeft Breda al een voorname rol voor stad en regio. Verschillende vooraanstaande onderwijsinstellingen zijn in Breda gevestigd, zoals de KMA, NHTV en de Hogeschool West-Brabant. De verbetering van het openbaar vervoer levert een bijdrage aan het vergroten van de bereikbaarheid van deze onderwijsinstellingen, hetgeen de regionale positie kan versterken.
- In de stadsregio West-Brabant heeft Breda een centrale rol op het gebied van gezondheidszorg. Het nieuwe gebouw van het Ignatiusziekenhuis is in gebruik genomen. Het Baronieziekenhuis is gerenoveerd en uitgebreid. De Klokkenberg is een gespecialiseerde voorziening met een betekenis voor zuidwest Nederland.
- De Bredase binnenstad en de zone net buiten de singels bieden stad en regio unieke mogelijkheden voor de ontwikkeling van een hoogwaardig stedelijk woonmilieu. De ontwikkeling van locaties waar binnenstedelijke woningen gebouwd kunnen worden dient vergezeld te gaan van

⁴⁴ Gemeente Breda (1992) Structuurplan Binnenstad Breda 1992-2007; van stads- naar (eu)regionaal centrum, Breda

flankerend beleid ten aanzien van groenvoorzieningen en architectuur. Bereikbaarheid en sociale veiligheid zijn aspecten waaraan meer aandacht aan besteed moet worden, ter verbetering van het imago van de binnenstad als woonmilieu. Naast de ontwikkeling van één of meer grotere locaties langs de singels en een aantal kleinere locaties in de binnenstad, wordt het 'wonen boven winkels' gestimuleerd.

De Ambitie

In lijn met het streven naar een sector overstijgende aanpak van de binnenstad ligt de hoofddoelstelling van het Structuurplan⁴⁵: *het realiseren van een kwalitatief hoogwaardig verblijfsmilieu en ondernemingsklimaat in de binnenstad van Breda*. De sectorale doelstelling kunnen binnen dit overkoepelend kader gezien worden.

- Het kernwinkelapparaat kan in 15 jaar nog met circa 25.000 m² vergroot worden.
- In de periode 1991-2000 kan in de binnenstad een uitbreiding van 25.000 m² BVO kantoren gerealiseerd worden. Vanaf 1995 kan in de Spoorzone een start worden gemaakt met de realisatie van 100.000 m² BVO kantooruitbreiding, binnen de

voorwaarde dat de gehele zone een hoogwaardig stedelijk karakter krijgt dat aansluit bij de potenties van de locatie.

- De woonfunctie in de binnenstad en op daar dichtbij gelegen locaties kan uitgebreid worden met ongeveer 1.500 woningen. Ruim de helft hiervan moet op grotere locaties in of dichtbij de binnenstad gerealiseerd worden (Chasséveld, voormalige locatie Ignatius ziekenhuis en aan het Wilhelminapark). Het resterende gedeelte moet middels het bevorderen van wonen boven winkels en bedrijven en op kleinere ontwikkellocaties gevonden worden.
- Recreatief verblijf en toerisme kunnen bevorderd worden door herstel van de historische structuur en het monumentenbeleid prioriteit te geven in zones die deel uitmaken van de toeristische hoofdstructuur. Daarnaast moet bij herinrichting van de openbare ruimten rekening gehouden worden met toeristisch recreatief medegebruik. Ten behoeve van het bevorderen van het toerisme moet een marktverkenning verricht worden die de randvoorwaarden in kaart brengt voor: regio georiënteerde culturele educatie; Nationaal en (Eu)regionaal georiënteerde evenementen en

educatief en zakelijk georiënteerd toerisme.

De ambities zijn eveneens per deelgebied uitgewerkt:

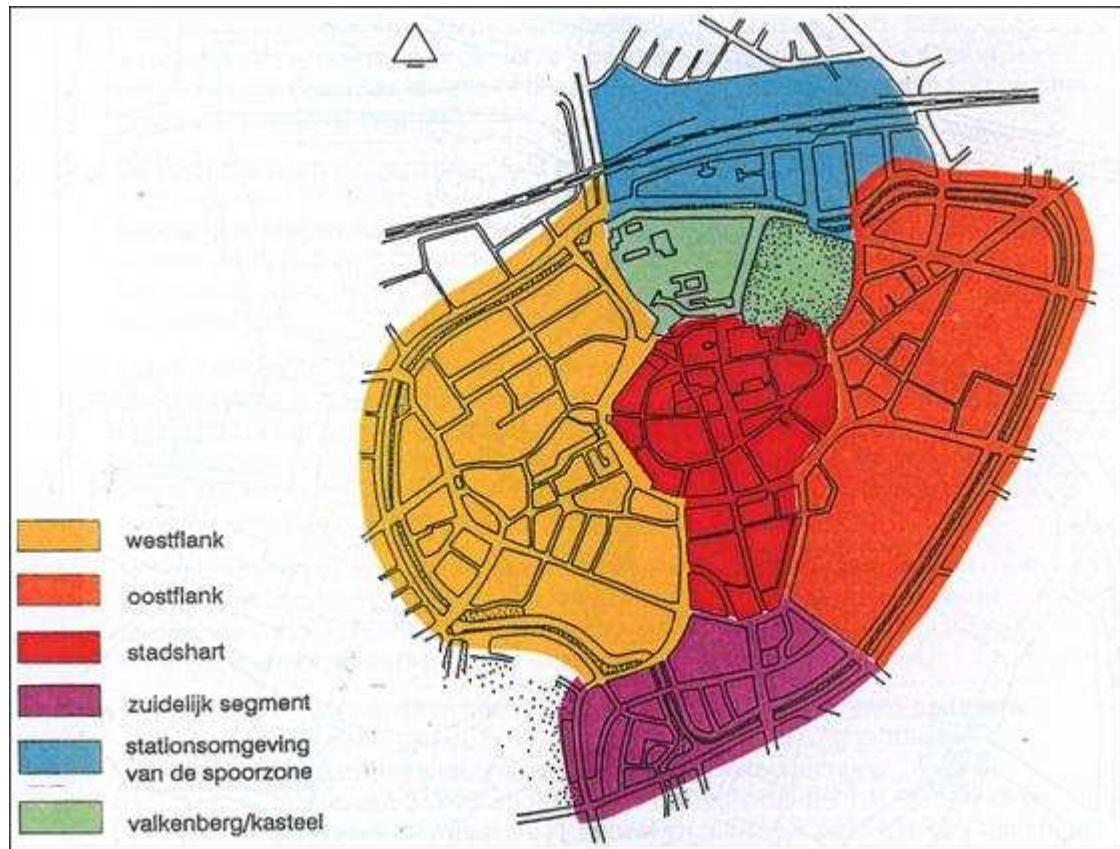
Het gebied tussen binnenstad en station:

Om het stationsgebied optimaal te laten functioneren als poort naar de binnenstad en als A-locatie voor vestiging van kantoren, is het noodzakelijk verbeteringen aan te brengen in het bereikbaarheidsprofiel en in de ruimtelijk-functionele structuur. Als gevolg van de barrièrewerking van het spoor functioneert het gebied niet als éénheid. Ten zuiden van het spoor is, als gevolg van de veelheid van verkeersfuncties, de toegangsfunctie tot de stad ondergeschikt. Door het park Valkenberg leiden de belangrijkste routes naar het stadshart. De onduidelijke en onoverzichtelijke inrichting van het park verhindert dat het de rol speelt van 'groene entree' van de stad. Het emplacement ten noordwesten van het station is als zodanig niet meer in gebruik. Deze locatie biedt kansen voor herontwikkeling tot kantorenlocatie.

Samengevat dienen de volgende aspecten in strategische ontwikkelingsprojecten te worden opgenomen:

- De noord-zuid verbinding ter plaatse van het station.
- De integratie van het stads- en streekbusstation.

45 Gemeente Breda (1992) Structuurplan Binnenstad Breda 1992-2007; van stads- naar (eu)regionaal centrum, Breda



Figuur 22 Deelgebieden

Bron: Gemeente Breda (1992) Structuurplan Binnenstad Breda 1992-2007; van stads- naar (eu)regionaal centrum, Breda

- De relatie van het station met de binnenstad.
- De functionele structuur van het oostelijk deel van de spoorbuurt.
- De inrichting, ruimtelijk en functioneel, van het gebied ten noordwesten van het station.
- Functionele bewegwijzering.

De Westflank

De Westflank is het gebied waar van oudsher rond de haven handelsactiviteiten geconcentreerd waren. Dit stadsdeel kent een aantal morfologische en functionele problemen. Door de verstoorte aansluiting met het stadshart en functionele verschillen tussen stadshart en de Westflank vormt het gebied geen integraal onderdeel van de binnenstad. Ook de aansluiting van de noordelijk en zuidelijk van de Haagdijk gelegen woonbuurten levert restruimten op, waarin de relatie openbaar en privé gebied onduidelijk is. In het zuidwesten is groot groengebied gelegen waarvan door het gebruik voor defensiedoeleinden een minimaal effect uitgaat.

Bij de ontwikkeling van de Westflank verdienen de volgende aspecten aandacht:

- Het profiel van de haven en de Markendaalseweg moeten de historisch betekenis van het gebied ondersteunen.
- De Nieuwe Prinsenkade moet in samenhang met het er tegenover

gelegen KMA-terreinen, functioneel en ruimtelijk weer het karakter krijgen van de toegang tot een historisch deel van de stad.

- De relatie tussen de Haagdijk en de aangrenzende woonbuurten moet versterkt worden. De Haagdijk zal het functioneel gemengde karakter behouden.

De Oostflank

De Oostflank van de binnenstad is een gebied dat ruimtelijk gezien weinig samenhang vertoont, intern noch als geïntegreerd deel van de binnenstad. De begrenzing openbaar-privé is in dit gebied onduidelijk mede door de aanwezigheid van een groot defensie terrein (het Chasséterrein). De bestemmingswijziging van dit terrein geeft goede mogelijkheden voor het opnieuw structureren van de Oostflank. In deze zone bevinden zich belangrijke stedelijke en regionale functies, zoals het nieuwe stadskantoor, een aantal regionale banken, het Turfschip, museum de Beyerd en de Artotheek. Aan dit voorzieningspakket worden nieuwe functies die het stedelijk draagvlak versterken: de Schouwburg, Centrum voor Kunstzinnige Vorming en de mogelijke uitbreiding van de hotelaccommodatie. De verwerving van het Chasséterrein biedt gelegenheid tot functionele invulling en een evenwichtige en gevarieerde koppeling met de historische kern. Het gebied heeft een

aantal specifieke kwaliteiten: het gebied is goed bereikbaar, het grenst aan de voor Breda karakteristieke singel en het verbindt de groencorridor vanuit het Wilhelminapark met de binnenstad.

In de Oostflank zal bij de ontwikkelingen rekening gehouden worden met:

- De relatie van het gebied met het stadshart.
- Een duidelijke structurering van de stedelijke ruimten op het Chasséterrein en aandacht voor de inrichting van het Chasséveld en de te bouwen parkeergarage.
- Een goede relatie tussen de groene singel en de oostflank.
- Een functionele invulling die de structuur van de aanwezige en toekomstige culturele functies versterkt.

Zuidelijk segment

De Nieuwe Ginnekenstraat is de zuidelijke aanlooproute naar de historische kern. Deze sluit via het Van Coothplein aan op de historische Ginnekenstraat. De Nieuwe Ginnekenstraat heeft een duidelijke bijdrage aan de identiteit van Breda. De straat etaleert zich als entree naar de binnenstad, met een open karakter dat door het brede profiel sterk wordt geaccentueerd. De straat is door zijn afmetingen zeer geschikt voor zowel de winkelfunctie als de verkeersfunctie die

bij een aanvoerroute horen, zij het dat de huidige inrichting verbeterd kan worden. In het gebied ligt de schouwburg van Breda, gehuisvest in het gebouw Concordia. Dit gebouw zal zijn functie verliezen, met de realisatie van het Chassétheater. Hierdoor ontstaat een ontwikkelingslocatie gunstig gelegen ten opzichte van de historische kern.

Bij ontwikkeling van het zuidelijk segment dient rekening gehouden te worden met de volgende aspecten:

- Het verbeteren van het karakteristieke Bredase profiel van de Nieuwe Ginnekenstraat.
- Het behouden van het kwalitatief goede woonmilieu in de directe omgeving van de Nieuwe Ginnekenstraat.
- Het behouden van het verschil in sfeer tussen het gebied ten zuiden van het Van Coothplein en het gebied ten noorden hiervan.

De historische kern

Eén van de belangrijke functies van de binnenstad is de detailhandelsfunctie. De historische omgeving van de binnenstad vormt een aantrekkelijk decor voor de detailhandelsactiviteiten. Anderzijds is juist bij deze functie de spanning tussen de ruimtelijke mogelijkheden en de functionele behoeften sterk voelbaar.

De bevoorrading van het winkelapparaat leidt tot problemen van congestie. Veel ondernemers hebben gebrek aan opslagruimte en het ontbreekt aan mogelijkheden de verpakkingsmaterialen verantwoord af te voeren. De oplossing voor deze problematiek wordt gezocht in de realisatie van een lokaal distributiecentrum. Voorts moet strikte handhaving van de tijden waarop laden en lossen in de binnenstad door fysieke maatregelen bevorderd worden, waarbij onderzoek naar de mogelijkheid van de invoering van een uniform ontsluitings-systeem aandacht verdient.

Ook is de tendens tot de schaalvergroting in de detailhandel waarneembaar. De structuur van de panden in de binnenstad is veelal kleinschalig, hetgeen winkeliers doet zoeken naar mogelijkheden van samenvoeging met naastgelegen panden of uitbreiding op binnenterreinen. Het historisch karakter van de gevels is hierdoor vaak onzichtbaar geworden. Dit leidt tot verlies van de kwaliteit van de openbare ruimte en het verlies van het historisch karakter. Beter passend in de historische structuur van de binnenstad is tendens tot schaalverkleining in het hogere (en luxe) segment.

Voor de ontwikkeling van de historische binnenstad zijn de volgende aspecten van belang:

- Voor de openbare ruimte is een studie naar de herinrichting in voorbereiding met als doel te komen tot een betere structurering van het ruimtegebruik.
- Het oplossen van de genoemde problemen zal tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit leiden en daarmee tot een verhoogde aantrekkelijkheid voor het winkelend publiek.
- Met betrokken partijen worden heldere afspraken gemaakt over het beheer van de openbare ruimten.
- In overleg met ondernemers zal via regelgeving en een horecabeleidsplan gewerkt worden aan kwaliteitsverbetering.
- De parkeerregimes in Breda en de regio moeten op elkaar afgestemd worden. Het parkeerbeleid voor de binnenstad zal gebaseerd zijn op de resultaten van het mobiliteits-onderzoek.

Ontwikkelingsstrategie

In 1992 wordt het Structuurplan voor de Binnenstad met bijbehorend plan van aanpak door de gemeenteraad goedgekeurd. In het verlengde van het Structuurplan wordt een bestemmingsplan voor de binnenstad opgesteld⁴⁶. Dit bestemmingsplan vervangt de tot dan toe vigerende 'postzegelplannen' en vormt de juridische drager voor de ontwikkelingen

46 Gemeente Breda (1995) Bestemmingsplan Binnenstad, Breda.

in de binnenstad. Het bestemmingsplan gebruikt het Beeld Kwaliteits Plan⁴⁷ en de nader uitwerking daarvan in het Beeld Kwaliteitsplan II⁴⁸ als morfologische onderlegger. Als basis voor de regelgeving in het bestemmingsplan ten aanzien van de horeca is een Beleidsnota Horeca opgesteld. Vooruitlopend op het bestemmingsplan is eind 1992 een milieuverordening in werking gesteld. Op basis daarvan is, gelijktijdig met het bestemmingsplan, een Nota Milieubeheer opgesteld. Ook is het Verkeerscirculatieplan, zoals dat in het Structuurplan is opgenomen verder uitgewerkt. Hiermee is een breed kader geschapen voor uitwerking van de plannen.

Breda kiest voor een basisstrategie⁴⁹ van herinrichting van de openbare ruimte. Begin jaren '90 is het vertrouwen van de private sector in de lokale overheid laag. Breda moet wat laten zien om het vertrouwen terug te winnen, opdat ook de private sector de ontwikkeling van de binnenstad oppakt. Het verbeteren van de kwaliteit van de openbare ruimte is een van de doelstellingen van het structuurplan. Op veel locaties in de binnenstad vindt een herinrichting en verbetering plaats van de openbare ruimte:

47 Gemeente Breda (1992) Beeld Kwaliteits Plan Binnenstad, Breda.
48 Gemeente Breda (1994) Beeldkwaliteitsplan II Binnenstad, Breda.
49 Rosemann onderscheidt een viertal basisstrategieën voor gebiedsontwikkeling: (1) Enterprize zones; (2) Publiek Private Samenwerking; (3) Grandes Projects; en (4) Herinrichting van de openbare ruimte. MCD college 17 februari 2004, Prof. J. Rosemann.

- Herinrichting van het park Valkenberg.
- Reconstructie van de Wilhelminabrug.
- In overleg met de ondernemers en bewoners wordt een herinrichting (herbestrating) van het stadshart uitgevoerd.
- Invoering van een stringent parkeerbeleid. In combinatie met de aanleg van een vrije busbaan en de realisatie van een drietal parkeergarages.

Naast de zorg voor de openbare ruimte krijgen ook beeldbepalende monumenten aandacht:

- Met medewerking van Monumentenzorg is gestart met de restauratie van de Grote of Onze Lieve Vrouwe Kerk.
- Oprichting van de NV Stadsherstel om daarmee een impuls te geven aan de monumentenzorg in de stad. Aanpak van historische panden (Justinus van Nassau op het Kasteelplein en St. Jansstraat 20).

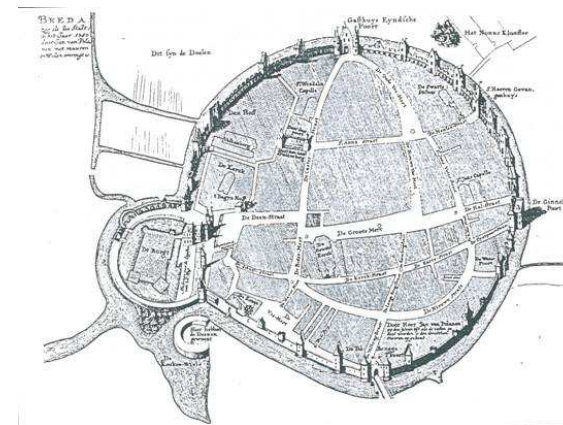
Door te kiezen voor een heldere branching wordt in samenspraak met het, voor de stedelijke vernieuwing ingestelde, centrummanagement gewerkt aan actieplannen om daarmee een helder profiel van de aanlooproutes (Nieuwe Ginnekenstraat, Boschstraat en Haagdijk) te creëren.

De gekozen strategie werpt zijn vruchten af. Mede dankzij een zich gunstig ontwikkelend economisch klimaat neemt het vertrouwen van de private sector om te investeren in de Bredase binnenstad midden jaren '90 toe. Voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van De Barones door MAB/V&D. Met dit project breidt het kernwinkelapparaat zich met 15.000m² BVO uit. Hiermee wordt invulling gegeven aan de doelstelling uit het Structuurplan om een rondgang door het kernwinkelapparaat mogelijk te maken.

De ontwikkeling van het Chasséterrein geeft een nieuwe impuls aan de Bredase binnenstad. Dit overbodig geworden defensie terrein, biedt kansen voor de versterking van de binnenstad. De ontwikkeling van 700 woningen en culturele voorzieningen (Bredaas Museum en poppodium) dragen in belangrijke mate bij aan de realisatie van de doelstellingen uit het Structuurplan.

De Westflank

Het gebied dat nu als de Westflank wordt aangeduid vormt de bakermat van Breda. De rivier De Mark is eeuwen lang gezichtsbepalend voor het westelijk deel van de binnenstad. Rondom de haven vinden handelsactiviteiten plaats. Met de aanleg van de singels (1870) als onderdeel van de stadsuitleg onder Van Gendt en de gelijktijdige aanleg van spoor en station, verliest het stedelijk deel van de rivier aan importantie.



Figuur 23 Breda ca. 1350
Bron: Breda (1992) Structuurplan Binnenstad Breda 1992-2007; van stads- naar (eu)regionaal centrum



Figuur 24 De Mark in Breda, begin 20^{ste} eeuw
Bron: Breda (2002) De getemde Rivier

In de jaren '60 verandert het beeld van de rivier. Het functioneel denken viert in die periode hoogtij. Schaalvergroting en verbetering van de verkeerscirculatie zijn de beleidsuitgangspunten. Dit denken leidt ertoe dat in 1964, met de kleinst mogelijke meerderheid, besloten wordt de rivier en haven te dempen. De Westflank krijgt daarmee een belangrijke verkeersfunctie en een ander karakter.

In het Structuurplan 1992-2007 wordt de ambitie tot herinrichting uitgesproken. In dit Structuurplan wordt onderkend dat de (beeld)kwaliteit van de Westflank verstoord is en dat ingrepen nodig zijn. Daarbij wordt ingezet op de versterking van het historisch karakter en de relatie met omliggende woonbuurten (zie ook blz. 42). Met name de ontwikkeling van toeristisch interessante structuur, wordt kansrijk geacht.

In het verlengde van het Structuurplan is in 1993 gestart met verkennende studies om de probleemstelling en potenties van de flanken (oost en west) in beeld te brengen. Door Kuiper Compagnons (Ashok Bhalotra) is in de nota's *De Uitdaging*⁵⁰ en *De Tactiek*⁵¹ een plankader aangereikt ten behoeve van de verdere ontwikkeling van de flanken. In deze studies is een zestal basisprincipes benoemd:

1. De fundamenten van de Oost-Westflank zijn ecologie, landschap en de historische structuur. Dit betekent dat:
 - a. het terugbrengen van het water in de binnenstad wordt onderzocht;
 - b. het groen in de binnenstad een belangrijke structurerende rol zal spelen;
 - c. de historische structuur gehandhaafd en waar mogelijk hersteld zal worden.
2. Het gebied van de Oost-Westflank moet de differentiatie van een binnenstadsgebied koppelen aan de verbindende functie die een binnenstad heeft. Hiertoe is gekozen voor het principe van gekoppelde kamers.
3. Wonen is een belangrijke functie in de binnenstad, die in iedere kamer een plaats zal krijgen.
4. Voor het langzaam verkeer zullen drie verbindingen van het stadshart naar Breda-noord uitgewerkt worden.
5. Bakens zullen de entrees verduidelijken: de entrees naar de binnenstad en entrees van de Oost-Westflank naar het stadshart.
6. De reconstructie en herinrichting van Oost- en Westflank zal de historische stedenbouwkundige structuur van het gebied versterken.



Figuur 25 Karakteristiek Oost-Westflank
Bron: Kuiper Compagnons i.s.m. DHV en Akro Consult i.o.v. Gemeente Breda (1994) De Tactiek Oost-Westflank

50 Kuiper Compagnons i.s.m. DHV en Akro Consult i.o.v. Gemeente Breda (1993) De Uitdaging Oost-Westflank
51 Kuiper Compagnons i.s.m. DHV en Akro Consult i.o.v. Gemeente Breda (1994) De Tactiek Oost-Westflank

Met deze principes komt in de studies het terugbrengen van het water voor het eerst in beeld. Een voorspoedige aanpak van de flanken wordt lange tijd gehinderd door een complexe maatschappelijke discussie rond de verkeer- en vervoerproblematiek in de binnenstad. Nadat onderzoeken met betrekking tot de vervoerwaarden van diverse tracés voor het openbaar vervoer en analyses van de voorliggende keuzen voor de ruimtelijke kwaliteit zijn afgerond, wordt in juni 1996 het Verkeerscirculatieplan vastgesteld als beleidskader voor het verkeer en vervoer in de binnenstad.

In deze periode begint ook de politiek het idee om water terug te brengen in de stad te omarmen. Aanvankelijk is hiervoor vooral binnen D66 draagvlak aanwezig. In het in 1996 afgesloten collegeprogramma is de uitvoering van een *"studie ter objectivering van de wens tot het weer openen van de haven"* opgenomen. Deze studie diende geïntegreerd te worden in de activiteiten ten behoeve van de Oos-Westflank. Het bestuur richt zich aanvankelijk op het heropenen van de haven.

Eloi Koreman⁵² is vooral pleitbezorger van het terugbrengen van het water in de stad, als een stromende rivier. Eerder

52 Eloi Koreman is Bredaas kunstenaar en actief als architectonisch vormgever en houdt zich met name bezig met de buitenruimte. Hiernaast is hij voorzitter van de bewonersvereniging binnenstad.

heeft hij in samenwerking met BOA⁵³ in een kunstproject met linten laten zien waar de rivier liep. Hij wil Breda, met dit project, bewust maken van het historisch verloop van de rivier welke *"het foedraal van de stad heeft bepaald"*. Met het terugbrengen van het water in de stad op de bestuurlijke agenda, ontwikkelt Koreman plannen voor een stromende rivier door de stad. Deze plannen genereren veel aandacht in de lokale media.

Eind jaren '90 komen meerdere locaties aan de Markendaalseweg vrij. Diverse ontwikkelaars weten zich op deze locaties een positie te verwerven. Conform de wens van de gemeente om de woonfunctie in de binnenstad te versterken, ontwikkelen deze partijen min of meer zelfstandig plannen voor de invulling van deze locaties. Binnen de dan bestaande steden-bouwkundige kaders en conform het inmiddels vigerend bestemmingsplan krijgen deze plannen vorm. Dit leidt ertoe dat voor een aantal projecten bouwvergunning wordt afgegeven. Tot uitvoering komt het dan nog niet.

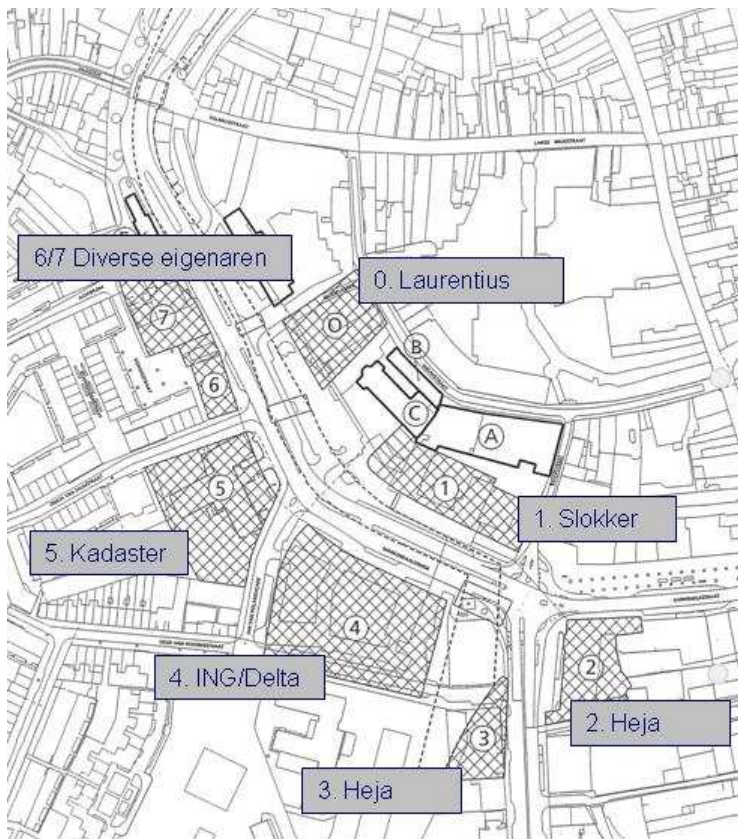
Begin 1999 presenteert het College het Voorlopig Ontwerp op Hoofdlijnen voor de Oost-Westflank. In dit plan wordt een integraal voorstel gedaan voor de inrichting van de flanken van de binnenstad. *"De inzet van deze integrale*

53 Bredase kunstenaarsvereniging

visie is een samenhangend plankader aan te reiken voor lopende en komende bouwinitiatieven op de flanken en voor een gefaseerde uitvoering van de herinrichting van het openbaar gebied. De samenhang van een zorgvuldige inrichting van de openbare ruimte en de flankerende publieke en private bouwinvesteringen is eens te meer van belang vanwege het grote aantal projecten dat nu in een periode van hoogconjunctuur manifest is. Feitelijk is er sprake van een unieke en historische kans om een samenhangende functionele en ruimtelijke kwaliteit te realiseren in de ring rond de historische binnenstad, welke als zodanig meer een onderdeel kan gaan uitmaken van en als visitekaartje kan gaan functioneren voor de binnenstad".⁵⁴

Het College geeft het Voorlopig Ontwerp in januari 1999 vrij ter consultatie. Bij de hieraan voorafgaande planvorming participeert ook Eloi Koreman. Hij heeft daarbij de rol gekregen van *"de vogel die verder vliegt"*. Terwijl het Voorlopig Ontwerp ter consultatie voorligt krijgt Eloi Koreman de ruimte zijn plan *"Nieuwe Rivier"* toe te lichten. Tijdens de consultaties van het Voorlopig Ontwerp, welke in 1999 plaats vinden, blijkt dat er bij de bewoners vooral draagvlak is voor zijn ideeën. In oktober van 1999 presenteren ook de ontwikkelaars Heja in

54 Gemeente Breda (2000) Raadsvoorstel Voorlopig Ontwerp op Hoofdlijnen Oost-Westflank, reg.nr. 13593



Figuur 26 Ontwikkellocaties Westflank
Bron: Gemeente Breda (2002) Meer zicht op water in de Westflank

samenwerking met Amstelland gezamenlijk een alternatief plan voor de Westflank⁵⁵.

Het ministerie van VROM kent naar aanleiding van de aanvraag⁵⁶ het project de status van Voorbeeldplan in het kader van het programma "Stimulering Intensief Ruimtegebruik". Hieraan gekoppeld is een ondersteuningsbijdrage van fl. 200.000,-

Naar aanleiding van de uitkomsten van de consultatie initieert toenmalig wethouder Van Beusekom eind 1999 een bijeenkomst met de ontwikkelende private partijen. Zij weet deze partijen te overtuigen van de meerwaarde die het water kan opleveren en de private partijen schorten hun bouwplannen op en gaan vanaf dat moment participeren in het proces.

In januari 2000 start een reeks workshops met private partijen onder leiding van extern stedenbouwkundige, Thijs Asselbergs. Parallel wordt een verkeerskundig onderzoek uitgevoerd naar verschillende modellen voor de Westflank. De verkenningen laten zien dat op termijn een aanmerkelijk beter resultaat kan worden behaald dan voorzien in de randvoorwaarden van het bestemmingsplan. Besloten wordt tot een verdere uitwerking in samenwerking met

55 Heja en NBM-Amstelland (1999) Hergeef Breda haar Bron van Bestaan, pleidooi voor karakter
56 Gemeente Breda(1999) Daar bij de waterkant; aanvraag IPSV

betrokken ontwikkelaars. De uitwerking omvat het stedenbouwkundig plan voor de Westflank inclusief aanliggende bebouwing (zie figuur 26):

In maart van 2000 worden de workshops afgerond met een voorkeursmodel (model 4+) voor verdere planontwikkeling.

Het in consultatie brengen van de plannen voor de Oost-Westflank, met inbegrip van het terugbrengen van het water was aanleiding voor de Kamer van Koophandel om in overleg met organisaties van ondernemers en vastgoedeigenaren in de binnenstad een onderzoek te entameren naar de economische effecten van het terugbrengen van het water. Aan de gemeente is gevraagd dit onderzoek mede te financieren en te begeleiden. Hieraan is gevolg gegeven om daarmee ook de uitkomsten van dat onderzoek te betrekken in de gemeentelijke besluitvorming. Dit onderzoek⁵⁷ laat zien dat aanzienlijke opbrengsten te verwachten zijn. Met deze uitkomsten zijn ook de ondernemers 'om' en ondersteunen ook zij de plannen.

In september 2000 stelt het College de Raad voor in te stemmen met:

1. kennis te nemen van de plannen, consultatieresultaten en de stand van zaken rond de Oost-Westflank;
2. het Voorlopig Ontwerp op hoofdlijnen (inclusief aanvullende regels voor verdere uitwerking) vast te stellen als richtinggevend plankader voor verdere ontwikkelingen op de flanken, inclusief de gewijzigde voorstellen voor de Vlaszak en de Westflank;
3. in te stemmen met de fasering van de aanpak van de flanken;
4. het uitgangspunt van water als structuurdrager bij de herstructurering van de Westflank als uitgangspunt voor verdere planontwikkeling;
5. een planontwikkelings- en voorbereidingskrediet te voteren ten behoeve van een verdere uitwerking van de Oost-Westflank en in het bijzonder de Westflank.

Naast de hier reeds geschetste ontwikkelingen wordt in begeleidende toelichting op het Raadsvoorstel⁵⁸ nog gewezen op een aantal feiten die tijdens de onderzoeksfase naar voren zijn gekomen. Deze feiten hebben, zo wordt aangegeven, een grote invloed op het planproces gehad:

- Het proces van ontwikkeling van het Chassé Park: de relatie van dit terrein met de binnenstad verloopt

via de flanken. Daarnaast heeft de ontsluiting van de parkeergarage op het Chassé Park aanmerkelijke consequenties voor de inrichting van de Claudius Prinsenlaan.

- De bestuurlijk onderkende noodzaak om op zeer korte termijn te komen tot een concrete planontwikkeling voor het Van Coothplein.
- Het resultaat van het oriënterend overleg met Rijkswaterstaat inzake de subsidiemogelijkheden in het kader van het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT) voor de flanken. Om de met de uitvoering van o.a. het Van Coothplein en de Claudius Prinsenlaan te kunnen starten met behoud van subsidiemogelijkheden dienden onderbouwde plannen te worden ingediend volgens de oude subsidiemethodiek.
- De uitwerking van de Oost-West verbindingroute voor het openbaar vervoer netwerk in de binnenstad in het verlengde van de besluitvorming rond het VCP⁵⁹ en als belangrijke randvoorwaarde voor de deelnota Openbaar Vervoer. In de analyse en discussie hieromtrent is in 1998 een voorkeur voor de 'geoptimaliseerde Karnemelkstraatvariant' als centrale openbaar vervoerroute naar de binnenstad, naar voren gekomen. Ook van de zijde van ondernemers en

57 BRO i.o.v. Gemeente Breda (2000) Water in de Westflank van de Bredase binnenstad: economische effecten en aanbevelingen, .

58 Gemeente Breda (2000) Raadsvoorstel Voorlopig Ontwerp op Hoofdlijnen Oost-Westflank, reg.nr. 13593, Breda

59 Gemeente Breda (1996) Verkeerscirculatieplan Binnenstad Breda,

bewoners is een overwegende voorkeur hiervoor uitgesproken.

- De analyse uitgevoerd in 1998 van de verkeerstechnische consequenties van de verplaatsing van Holland Casino naar de Kloosterkazerne op het Chassé Park. Met name de consequenties voor de Claudius Prinsenlaan en de Singel zijn hierbij gedetailleerd bekeken.
- De oorspronkelijk beoogde grootschalige detailhandelsvoorzieningen (GDV) blijken zich uit oogpunt van bereikbaarheid, parkeermogelijkheden en huurprijs niet te vestigen op de flanken. Dit heeft er toe geleid dat in de uitgangspunten voor het detailhandelsbeleid gekozen is voor geen grootschalige detailhandel in de flanken (collegebesluit nr. 9575 d.d. 4 april 2000).

Met het Raadsbesluit van 28 september 2000 wordt het Voorlopig Ontwerp op hoofdlijnen Oost-Westflank vastgesteld. Dit ontwerp vormt daarmee de basis voor de verdere planvorming. De Westflank van de Bredase binnenstad is daarmee een belangrijke ontwikkelingslocatie geworden. Het risico bestaat dat een aantal onroerende zaken door derden worden aan- of doorverkocht, hetgeen de voorgenomen ontwikkelingen kan bemoeilijken of doorkruisen. Om die reden neemt in januari 2001 de raad het besluit tot het

vestigen van het voorkeursrecht, volgens de Wet Voorkeursrecht Gemeenten.

Duidelijk is dan ook dat het Voorlopig Ontwerp niet past binnen de kaders van het in 1997 onherroepelijk geworden bestemmingsplan Binnenstad. Waardoor het doorlopen van artikel 19 procedures noodzakelijk is. Het door de raad vastgestelde Voorlopig Ontwerp op hoofdlijnen vormt het richtinggevend plankader voor de verdere planontwikkeling. Hierbij hebben de volgende punten invloed gehad op het ontwerpproces:

- De ontwikkeling van de stedenbouwkundige volumes van de projecten aan de Markendaalseweg. Onder leiding van Thijs Asselbergs en in overleg met de drie betrokken ontwikkelaars en de afdeling RO van de gemeente Breda hebben betrokken locaties hun definitieve stedenbouwkundige vorm gekregen.
- De verdere uitwerking van het plan van Eloi Koreman heeft na verschillende overleggen met Thijs Asselbergs en de afdeling RO geleid tot planaanpassingen. Zo zijn de Haven en de stadsgracht breder geworden door verlegging van het oostelijk fietspad, is de stadsgracht meer slingerend uitgewerkt als een stadsrivier die de bebouwing volgt en is de mogelijkheid gecreëerd om een tweede waterloop over het

Seeligterrein, via de Jan van Polanenkaade aan te sluiten op de stadgracht.

- De ontwikkeling van het verkeersplan en met name het onderdeel Westflank daarin. De keuze om het HOV tracé via de Oostflank te laten lopen en de mogelijkheid om met een tweerichtingenverkeer op de hele Westflank toch de doelstelling van het verkeerscirculatieplan (weren doorgaand verkeer) te realiseren, is van grote invloed geweest op het ontwerp.
- De uitkomsten van verschillende onderzoeken hebben ook hun invloed op het ontwerp van de openbare ruimte gehad. Te noemen zijn het civieltechnisch en geohydrologisch onderzoek, archeologisch onderzoek en het onderzoek naar de verplaatsing van het gemaal/trafo.

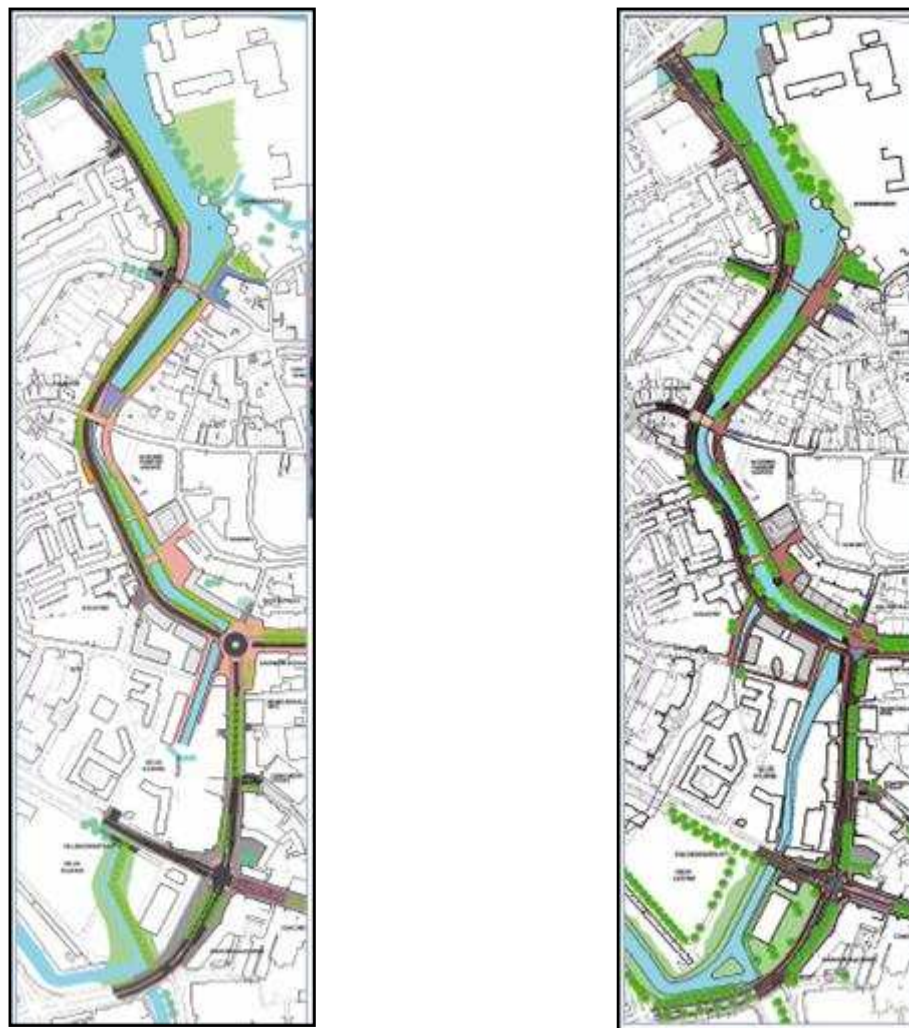
Op basis van het 'Voorlopig Ontwerp op hoofdlijnen' zijn de voornoemde punten uitgewerkt tot een tweetal alternatieven:

1. Model 4+ met een stadsgracht;
2. Model 5 met meer water en een stadrivier.

De Gemeenteraadsverkiezingen van 2002 vinden plaats tegen de achtergrond van een verslechterde economische situatie. De coalitievorming in 2002 leidt tot het Programakkoord 2002-2006. Hierin is opgenomen dat: "*De eerste fase van*

Oost- Westflank zal bestaan uit het terugbrengen van het water in de stad, waarvoor een bedrag van maximaal € 29,5 mln. beschikbaar is. Belangrijk aandachtspunt bij de uitvoering van het project betreft het binnenhalen van bijdragen van derden". Kort na de vorming van het nieuwe college komt wethouder Van Beusekom plotseling te overlijden, zij wordt opgevolgd door wethouder Niederer.

Beide modellen (4+ en 5) zijn geraamd en geconstateerd is dat de kosten respectievelijk 50% en 90% boven het beschikbaar gestelde budget kwamen. In juni 2002 heeft een brainstormsessie een aantal potentiële bezuinigingen opgeleverd die vervolgens hebben geleid tot een aangepast ontwerp dat past binnen het meegegeven budget. Het is dan al duidelijk dat het Seeligerterrein niet op korte termijn beschikbaar komt. Het water op dit terrein behoort niet tot het plangebied en zal pas aan de orde zijn als het terrein door Defensie wordt afgestoten en herontwikkeld wordt. Ditzelfde geldt voor de waterloop op de Jan van Polanenkade. Met name het verhogen van het water op het deel Markendaalseweg noord zorgt voor een aanzienlijke besparing daar het hoofdriool, dat het water een aantal malen kruist, niet verlegd hoeft te worden. Bovendien zijn besparingen mogelijk op de kadeconstructie die minder diep hoeft te zijn en het minder

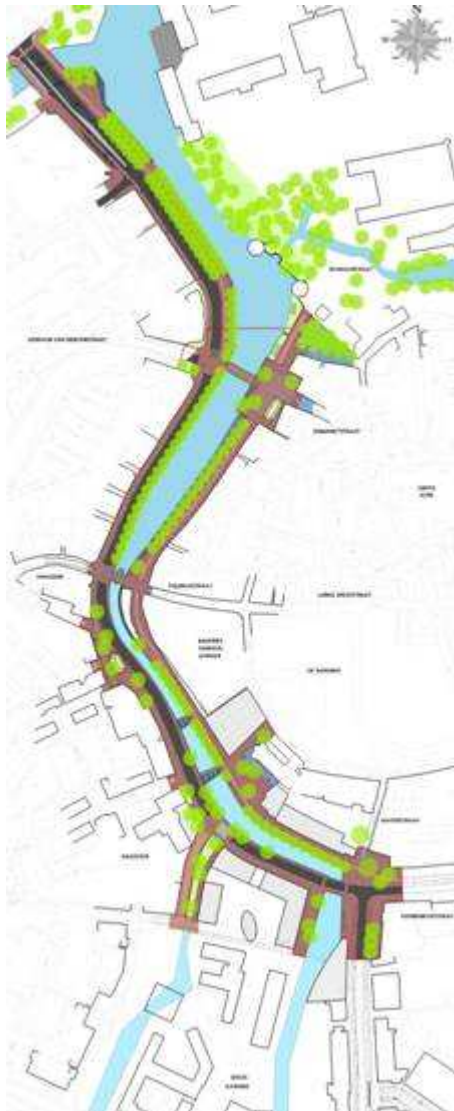


Figuur 27 Modellen 4+ en 5

Bron: Gemeente Breda (2002) De getemde Rivier, Nieuwe kansen voor de Westflank, Breda



Figuur 28 Werkgrens
Bron: Gemeente Breda (2002) De getemde Rivier,
Nieuwe kansen voor de Westflank



Figuur 29 Model 6
Bron: Gemeente Breda (2002) De getemde Rivier,
Nieuwe kansen voor de Westflank

diep uitgraven van de waterloop. Een gevolg is dat het water ruim anderhalve meter boven de natuurlijke waterhoogte komt te staan en dus van een stromende rivier geen sprake meer is. Deze variant stuit op nogal wat scepsis. In de lokale media wordt ook wel gesproken van een "Eftelingrivier". Desondanks stemt de raad in september 2002 in met het principe en na verschillende informatieve bijeenkomsten kan de buitenwacht zich ook vinden in deze variant.

Toch blijkt de ingreep nog onvoldoende kostenbesparingen op te leveren. Daarom is nogmaals gezocht naar verdere besparingen. Randvoorwaarde bij het benoemen van kostenbesparingen is een goed functionerende buitenruimte, waarbij de eerder benoemde doelstellingen overeind moeten blijven. Dit resulteert in een definitief ontwerp (model 6). De extra besparingen zijn gevonden in:

- het niet aanbrengen van kadebekleding op het deel Markendaalseweg;
- een minder diepe haven;
- versmald water langs het pand 'op de Trapkes' zodat het water ca. 2 meter van het pand komt te liggen;
- sobere bruggen bij de Baronesgarage en -bevoorradingshof;
- een dam met duiker in het water nabij de Karnemelkstraat;

- betonnen kadesloof langs het hele traject i.p.v. natuurstenen sloof;
- handhaving van het gemealgebouw; en,
- een aantal besparingen in de aankleding van de openbare ruimte.

Na het raadsbesluit van september 2000 aangaande het Voorlopig Ontwerp op hoofdlijnen is, vooruitlopend op het aangepaste ontwerp voor de Westflank, een aanvang gemaakt met activiteiten ter verwerving van fondsen. In de oorspronkelijke financiële opzet voor de flanken is uitgegaan van 30% externe bijdragen (subsidies, planexploitaties, benefit-sharing) over de gehele planperiode van acht jaar. Kernthema's bij de subsidieaanvragen zijn water en groen, meervoudig ruimtegebruik, economische structuurverbetering, verbetering infrastructuur, verbetering kwaliteit openbare ruimte, cultuurhistorisch erfgoed en duurzame stedelijke ontwikkeling. Ingezet wordt op een bijdrage uit de volgende programma's:

- StIR; VROM (Stimuleringsprogramma meervoudig en intensief ruimtegebruik)
- IPSV; VROM (Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing)
- WSV; VROM (Wet Stedelijke Vernieuwing, Maatwerk)

- MIT; V&W (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport)
- Motie Dijsselbloem (t.b.v. opheffen knelpunten stedelijke infrastructuur)
- Interreg IIIa en b; EEG (t.b.v. interregionale samenwerking)

In het verlengde van het ontwikkelingsplan voor de Westflank wordt afgestemd op het aangaan van overeenkomsten met de betrokken ontwikkelaars. Met deze marktpartijen vindt overleg plaats om afspraken te maken over bijdragen in de kosten van de inrichting van de openbare ruimte. Hierbij wordt gedacht aan deling van de overwinsten vanwege de gestegen marktwaarde als gevolg van de door de gemeente te realiseren verhoogde omgevingskwaliteit. Met een aantal marktpartijen lukt het hierover afspraken te maken. Deze bijdragen zijn uiteindelijk echter beperkt⁶⁰. Wel lukt het de gemeente op een aantal, nog te vergeven locaties een hogere grondprijs te bedingen, om daarmee de inrichting van de openbare ruimte te financieren. Deze opbrengsten zijn echter minder dan voorzien.

Met het Hoogheemraadschap heeft overleg plaats gevonden om te bezien in hoeverre het belang van water op de

⁶⁰ Het gebruik van het instrument 'baatbelasting' wordt niet overwogen. Hierbij hebben de juridische besommingen van de gemeente met dit instrument in een ander deel van de stad (i.c. de herinrichting van de kern van de binnenstad) ongetwijfeld een rol gespeeld.

Westflank kan leiden tot een financiële bijdrage in onderzoek, aanleg en/of beheer van het water. Met de aanleg van het verhoogde water op het deel van de Markendaalseweg levert de stadsrivier geen bijdrage aan de hoogwaterproblematiek van de Mark. Het Hoogheemraadschap besluit om die reden verder niet te participeren in het project en geen verdere financiële bijdrage te leveren.

In november 2002 zijn de navolgende externe bijdragen toegezegd, dan wel daadwerkelijk ontvangen:

- fl.200.000,- StIR (1999);
- fl. 25.000,- onderzoeksbijdrage van de provincie (1999);
- fl. 25.000,- onderzoeksbijdrage van Hoogheemraadschap (2000);
- € 1,5 mln. WSV/Maatwerk (2002)

December 2002 stelt de raad model 6 vast als definitief plan voor de Westflank. Het college krijgt daarbij de opdracht de uitvoering van de werkzaamheden voor te bereiden. Deze voorbereidende werkzaamheden worden eind 2004 afgerond en aan de raad aangeboden. Dit resulteert in een discussie met de raad over wat en hoe aanbesteed dient te worden. Een initiatief raadsvoorstel van D66 om ook diepwater op de Markendaalseweg mee te nemen in de aanbesteding haalt echter geen raadsmeerderheid. Waarna het college

opdracht geeft tot aanbesteding van het werk Nieuwe Mark (zoals het project inmiddels wordt genoemd) over te gaan. Eind december 2004 is de inschrijving voor de aannemersselectie voor het werk Nieuwe Mark conform Europese richtlijnen aangekondigd. Een veertigtal aannemers heeft hierop gereageerd en middels vooraf vastgestelde selectiecriteria zijn een zevental aannemers(combinaties) voortgekomen. Op 24 maart 2005 heeft aanbesteding plaats gevonden. Alle, geselecteerde zeven, aannemers(combinaties) hebben een bieding ingediend. Tijdens de aanbesteding zijn alle inschrijfbedragen bekend gemaakt en is de laagste inschrijver naar voren gekomen. Vastgesteld wordt dat op basis van de bieding van de laagste inschrijver het werk binnen het totale beschikbare projectbudget kan worden uitgevoerd. In de toelichting hierop wordt het volgende vermeld:

- de marktwerking is groot, gezien de spreiding van de aanbiedingen;
- de laagste inschrijver heeft een zeer scherpe prijs neergelegd ten opzichte van de bedrijfseconomische opdrachtgeversramingen (intern en extern). In de ramingen was geen voor- of nadelige marktwerking ingecalculleerd;
- onder de inschrijvers zijn vier grote landelijke aannemers(combinaties) en drie lokale partijen (pervoerders).

De grote landelijke partijen zitten allen boven de € 10 mln. de lokale partijen zijn diep gedoken met hun bieding;

- de laagste inschrijver heeft uiterst scherp ingeschreven daar deze inschrijving zelfs € 2,5 mln. lager uitvalt dan het gemiddelde van de vier landelijke bidders.

De inschrijfsom van het werk dat wordt aanbesteed, maakt slechts een deel uit van de totale projectkosten voor de uitvoeringsperiode. Het verschil tussen de kostenraming op basis van het bestek en laagste inschrijver bedraagt € 3,9 mln.

Zodra duidelijk is dat sprake is van een aanzienlijk aanbestedingsvoordeel gaan er stemmen op om het deel aan de Markendaalseweg (2^e fase van de werkzaamheden) toch verdiept aan te leggen. Oude sentimenten komen hierbij weer boven drijven. In de lokale media wordt de discussie over het wel of niet verdiept aanleggen weer in volle hevigheid gevoerd.

Het bedrag van € 3,9 mln. is echter niet volledig inzetbaar voor aanvullende werkzaamheden. Er dient nog rekening te worden gehouden met onvoorziene en indexeringskosten. De mate waarin het bedrag belast zal worden met onvoorziene kosten is op voorhand niet aan te geven. De mate waarin het bedrag voor indexeringskosten wordt

belast is in te schatten, echter evenmin concreet vast te stellen. Voorgesteld wordt het totale bedrag van het aanbestedingsvoordeel in zijn geheel binnen het projectbudget gereserveerd op een afzonderlijke post 'Nader te bepalen'. In mei 2005 stemt de raad in met dit voorstel, waarna de werkzaamheden in juni aanvangen. Het stadsbestuur houdt de deur naar een verdiepte Mark nog open en zegt in september toe nog dit jaar (2005) een besluit te nemen over het nemen van maatregelen om een eventuele verdiepte aanleg mogelijk te maken.

Tijdens de graafwerkzaamheden stuit men op resten van de de 14^e eeuwse stadsmuur. Deze resten worden na onderzoek en inventarisatie ingepast. Tijdens de uitvoering van het archeologisch onderzoek is het mogelijk werkzaamheden elders uit te voren, waardoor de facto geen vertraging optreed. Een andere vondst leidt tot het elders situeren van een tijdelijke dam. Het blijkt dat op de plaats waar deze dam was voorzien een bijzonder plantje in de kademuur groeit. Op grond van de flora- en faunawetgeving (Habitatrichtlijn) is men genoodzaakt de dam een paar meter op te schuiven.

Terwijl de gemeente de planvorming rondom de inrichting van de openbare ruimte in de periode 2000 - 2005 uitwerkt, vervolgen ook de private

partijen min of meer zelfstandig de planontwikkeling. Binnen de stedenbouwkundige kaders ontwikkelen de partijen hun locaties. Hierbij vindt nog slechts marginaal overleg plaats met gemeente en/of andere marktpartijen. In 2005 is het project Markendaal van Delta/ING op de markt gekomen. Medio 2006 zal Markenhage van Laurentius worden opgeleverd. Op de Kijkshoplocatie (Heja) is een aanvang gemaakt met de sloopwerkzaamheden, waarna herontwikkeling volgt. Naar verwachting zal de realisatie eind 2006 gereed zijn. Slokker (Marquant) heeft inmiddels ook de bouwplannen rond en is gestart met de werkzaamheden. Naar verwachting zal dit project begin 2007 worden opgeleverd.



Figuur 30 Zicht op de Nieuwe Mark
Bron: Gemeente Breda (2005) Nieuwsbrief 3 De Nieuwe Mark, Gemeente Breda (2005) Nieuwsbrief 4 De Nieuwe Mark, en Gemeente Breda (2005) Nieuwsbrief 5 De Nieuwe Mark.

5. De Westflank; gezien vanuit de Systeembenadering

Om te zien of het theoretisch model dat in hoofdstuk 3 is beschreven toepasbaar is in de praktijk volgt hier een beschrijving van de ontwikkeling van de Westflank met gebruikmaking van dit model. Het gaat er hierbij niet om te beoordelen of de Westflank een succesvol project is of niet. Het gaat uitsluitend om de beoordeling van de bruikbaarheid van het model.

Processen; nader beschouwd

Omgevingsprocessen

De ontwikkeling van de Westflank heeft plaats gevonden tegen de achtergrond van omgevingsprocessen. Deze processen zijn te onderscheiden in processen van publieke sturing en marktprocessen. Deze processen zijn vanuit het systeem niet te beïnvloeden, maar hebben omgekeerd wel invloed op het project.

Processen van publiek sturing:

Met de decentralisatie van beleid welke in de jaren '80 is ingezet krijgt Breda, net als andere steden, meer beleidsvrijheid. Steden zijn zich daarbij meer en meer gaan profileren ten opzichte van elkaar. Cultuur en het historisch erfgoed wordt hierbij beschouwd als een belangrijk visitekaartje. De omslag in het denken van de inrichting van de stad (van een functionele inrichting naar zorg en behoud van historische structuren) gaat

gelijk op met de opkomst van de vrijetijdseconomie in de jaren '90. Steden investeren op grote schaal in de belevingswaarde van de stad. Breda ziet ook kansen voor de versterking van de toeristische sector (zie Structuurplan⁶¹).

De wens om meer levendigheid in de binnenstad laat zich ook vertalen naar het gemeentelijk beleid om de woonfunctie in de binnenstad te versterken. Naast nieuwe projecten wordt ook het 'wonen boven winkels' gestimuleerd.

De twee (bijna) overstromingen midden jaren '90 en het besef dat de klimaatverandering van invloed is op de waterhuishouding, doen het besef groeien dat ruimte gecreëerd moet worden voor waterberging. Ten noorden van Breda heeft de bedding van De Mark onvoldoende capaciteit om het water af te voeren of te bergen. Het is nodig de rivier meer bergingscapaciteit te geven.

Gesprekken met Defensie over verwerving van het Seeligterrein komen laat op gang. In 2002 heeft men mondeling overeenstemming bereikt over inpassing van het water op het terrein. Toenemende internationale spanningen, leiden tot terughoudendheid bij Defensie. Dit heeft tot gevolg dat het Seeligterrein niet op korte termijn beschikbaar is voor herontwikkeling.

61 Gemeente Breda (1992) Structuurplan Binnenstad Breda 1992-2007; van stads- naar (eu)regionaal centrum, Breda

Ook de Nederlandse politieke verhoudingen veranderen. Wat onderstreept wordt door de opkomst van lokale partijen in de gemeentelijke politiek en de LPF in de nationale politiek. De politiek onrustige periode heeft tot gevolg dat besluitvorming omtrent financiële ondersteuning onder druk komt te staan. De bezuinigingen welke het kabinet Balkenende II aankondigt hebben tot gevolg dat ook lokale overheden dienen te bezuinigen. Dit heeft tot gevolg dat de financiële bijdrage aan het terug brengen van de rivier gemaximeerd wordt. In dit verband dient ook gewezen te worden op kostenoverschrijdingen van een aantal Bredase projecten, onder andere het Chassétheater, en de daaruit voortkomende politieke onrust. Dit heeft de lokale politiek voorzichtig gemaakt met grote investeringsprojecten.

Het aan het licht komen van de bouwfraude leidt tot diepgaande onderzoeken. Aanbestedingsprocedures worden dan ook met grote zorgvuldigheid doorlopen. Het teruglopend aantal overheidsopdrachten leidt bovendien tot het ontstaan van "ruimte" bij aannemers. Dit verklaart mede het gunstige aanbestedingsresultaat.

In maart 2006 zullen wederom Gemeenteraadsverkiezingen plaats vinden. In aanloop hierop is op landelijk niveau de bezuinigingsdrift afgezwakt.

Marktprocessen:

De tweede helft van de jaren '90 kenmerkten zich door een grote economische voorspoed. Met name de vrijetijdseconomie groeit in deze periode sterk. Overheden investeren in de versterking van deze sector, maar ook private partijen. In Breda is dat bijvoorbeeld MAB met De Barones. Detailhandel en horecabedrijven groeien sterk. De 2^e helft van de jaren '90 kenmerken zich dan ook als een periode van economische voorspoed.

In deze context sluit het beeld en de functionaliteit van de Westflank niet meer aan bij de behoefte, zo wordt ook in het Structuurplan⁶² geconstateerd. Vestiging van grootschalige detailhandelsvoorzieningen blijft echter uit. De locatie blijkt ook voor dit type bedrijven niet aan te sluiten bij de behoeften.

Veranderingen in de bevolkingssamenstelling (zie paragraaf Structuurplan Binnenstad Breda) leiden ertoe dat vooral plannen voor appartementen in de duurdere sector ontwikkeld worden. De afzetperspectieven van dit woontype zijn eind jaren '90 gunstig. Inmiddels is dit perspectief, mede als gevolg van de recente economisch magere jaren, niet meer zo gunstig. Terwijl een aantal projecten nog opgeleverd moet worden (en er elders in Breda vergelijkbaar

62 Gemeente Breda (1992) Structuurplan Binnenstad Breda 1992-2007; van stads- naar (eu)regionaal centrum, Breda

aanbod is). Omdat het functioneel programma voor de Westflank voor het merendeel uit woningen bestaat heeft de teruggelopen kantorenmarkt nauwelijks invloed.

De economische teruggang heeft ook een positief effect gehad. Teruglopende (overheids)investeringen hebben geleid tot overcapaciteit bij aannemers. De aanbesteding heeft dan ook gunstig uitgepakt en is lager uitgevallen dan oorspronkelijk geraamd.

De eerste tekenen van enig economisch herstel dienen zich inmiddels aan. Een voorzichtige economische opleving lijkt aan de orde te zijn. De landelijke overheid zwakt de fors ingezette bezuinigingen enigszins af en ook bij private partijen neemt de investeringsbereidheid toe. Het consumentenvertrouwen blijft echter nog achter, en daarmee de bestedingen.

Interacties

Binnen de systeemgrens zijn meerdere interacties tussen actoren te onderscheiden. Een aantal van deze interacties hebben een grote invloed gehad op de ontwikkeling van de Westflank.

Ten eerste kan gewezen worden op de totstandkoming van het collegeprogramma in 1996. Hierin wordt gesproken van het uitvoeren van een

onderzoek naar de herintroductie van het water. Het is D66 dat dit onderwerp op de bestuurlijke agenda plaatst. Hierbij hebben ook burgers, zoals Eloi Koreman invloed gehad. Door in de lokale media aandacht te vragen (en te krijgen) is het burgers gelukt het idee om water terug te brengen in de stad op de agenda te krijgen. Ook in de planvorming tot 1999 wat tot het Voorlopig Ontwerp leidt, participeert Eloi Koreman veelvuldig. Zijn rol "om verder te vliegen" vervult hij met verve en scherpt in die rol de ambitie steeds verder aan.

De consultatie met de bevolking in 1999 maakt duidelijk dat er veel draagvlak is voor de plannen. Dit leidt ertoe dat de gemeente het initiatief neemt om private partijen te betrekken in de planvorming. Dit resulteert erin dat private partijen ook overtuigd raken van de meerwaarde van het water en besluiten te participeren in de planontwikkeling. Onder leiding van Thijs Asselbergs vinden een aantal workshops plaats, welke resulteren in model 4+.

De uitkomst van de workshops heeft ook tot gevolg dat private partijen hun eigen bouwplannen moeten aanpassen. Dit betekent in een aantal gevallen dat onderhandelingen met de gemeente starten over te verwerven gronden. Ook vinden overleggen plaats met de gemeente over bijdragen aan de openbare ruimte.

De collegeonderhandelingen en het daaruit voortkomende collegeprogramma beperkt het budget tot een maximum van € 29,5 mln. Deze beperking leidt ertoe dat bezuinigingen op het ontwerp gevonden dienen te worden. Deze zoektocht en ontwerpaanpassingen vinden vooral binnen de gemeente plaats, overleg hierover met externe partijen is minimaal. Zodra de aanpassingen naar buiten komen vindt een heftig debat plaats over de gekozen oplossing. Met name het niet diep aanleggen op het deel Markendaalseweg is onderwerp van discussie. Gezien de beperkte speelruimte van het budget leidt dit debat echter niet meer tot planaanpassing. Ook het gunstige aanbestedingsresultaat is hierop niet meer van invloed. Wel wordt als gevolg van de aanbesteding ruimte geboden door een post 'Nader te bepalen' op te nemen.

Bij een aantal partijen bestaat dan ook de indruk dat "*niet het onderste uit de kan is gehaald*" aangaande het plan. Het niet realiseren van de ambitie die in model 4+ en 5 was gelegen wordt door betrokkenen wel als "*een gemiste kans*" ervaren, hoewel "*het plan getuigt van realisme*".

Betrokkenen wijzen in dit verband ook op het wegvallen van wethouder Van Beusekom. Zij werd beschouwd als iemand met visie en (politieke) durf.

Haar opvolger (Niederer) werd meer gezien als iemand die gericht is op het goed doorlopen van procedures. Inmiddels is Niederer benoemd tot burgemeester van Weert en opgevolgd door Arbouw. Eloi Koreman spreekt de hoop uit dat de huidige wethouder nog is te overtuigen van het terugbrengen van het ambitieniveau. Hij geeft daarbij echter aan dat hij, behoudens een overleg met het Waterschap, hierbij geen rol meer voor zich zelf ziet weggelegd.

De discussie die na de aanbesteding is ontstaan heeft evenwel tot gevolg dat het bestuur aangeeft nog in 2005 besluiten te nemen omtrent het nemen van maatregelen om een verdiepte aanleg mogelijk te maken. In dit verband zullen de aanstaande Gemeenteraadsverkiezingen (maart 2006) zonder meer van invloed zijn.

Met het vorderen van het proces nemen de interacties tussen de actoren af. Tijdens de planvormings- en ontwerpfasen vinden nog diverse overleggen (o.a. de workshops) plaats. Na besluitvorming hieromtrent opereren partijen meer solitair. Overleg vindt dan vooral plaats ten behoeve van onderlinge afstemming (van de activiteiten).

Activiteiten

In de ontwikkeling van de Westflank hebben een groot aantal activiteiten

plaats gevonden. Ik wil mij hier beperken tot de hoofdactiviteiten.

De verkennende (ontwerp)activiteiten starten in de eerste ideevormingsfase (initiatiefase). Globaal begint deze fase met het Structuurplan⁶³. De activiteiten resulteren in *De Uitdaging*⁶⁴ en *De Tactiek*⁶⁵. In deze rapportages is het terugbrengen van het water nadrukkelijk aan de orde. Dit idee krijgt meer vorm nadat het in het collegeprogramma is opgenomen. Vanaf dat moment gaat feitelijk de ontwerpfase van start. Deze fase loopt door tot de vaststelling van het definitief ontwerp in december 2002. Gedurende deze periode vinden meerdere 'ontwerprondes' plaats. Zo is de periode tot 1999 te onderscheiden, waarin de Gemeente en Eloi Koreman parallel een ontwerp voor de Westflank opstellen. Na de consultatie in 1999 worden de ontwerpactiviteiten gebundeld in de workshops onder leiding van Thijs Asselbergs. Deze activiteiten resulteren in de vaststelling van het voorlopig ontwerp als richtinggevend kader voor de verdere ontwikkeling (september 2000). Als blijkt dat als gevolg van de budgetbeperking tot € 29,5 mln. in het collegeprogramma van 2002 bezuinigingen noodzakelijk zijn, stelt de Gemeente het ontwerp bij. Dit resulteert

63 Gemeente Breda (1992) Structuurplan Binnenstad Breda 1992-2007; van stads- naar (eu)regionaal centrum, Breda

64 Kuiper Compagnons i.s.m. DHV en Akro Consult i.o.v. Gemeente Breda (1993) De Uitdaging Oost-Westflank

65 Kuiper Compagnons i.s.m. DHV en Akro Consult i.o.v. Gemeente Breda (1994) De Tactiek Oost-Westflank

in het als definitief ontwerp vastgestelde model 6. Waarmee de ontwerpfase wordt afgesloten.

Ongeveer gelijktijdig met de uitwerking tot het definitief ontwerp door de Gemeente werken de diverse ontwikkelende private partijen aan (de uitwerking van) de ontwerpen van hun respectievelijke projecten. Deze activiteiten voeren de partijen ook min of meer zelfstandig uit.

De voorbereidingen van de uitvoerende werkzaamheden starten eind 2002 en worden eind 2004 afgerond. Hierbij gaat het onder meer om het opstellen van bestekken voor de verschillende projectonderdelen en het treffen van tijdelijke (beheer)maatregelen. Aanbesteding van de werkzaamheden vindt plaats eind 2004 en medio 2005 is gestart met de uitvoering van de eerste fase. Realisatie van een aantal private projecten is dan al afgerond. Een aantal andere projecten zal binnen afzienbare tijd ook gereed zijn.

Transformatie

Het transformatieproces van de Westflank is recent op gang gekomen. Met de realisatie van de eerste bouwprojecten (Markendaal) is hier invulling aangegeven. De realisatie werkzaamheden van het project van Laurentius (Markenhage) is volop gaande en recent zijn ook de werkzaamheden

van het project Marquant (Slokker) van start gegaan. Hiermee ondergaan ook deze delen een transformatie.

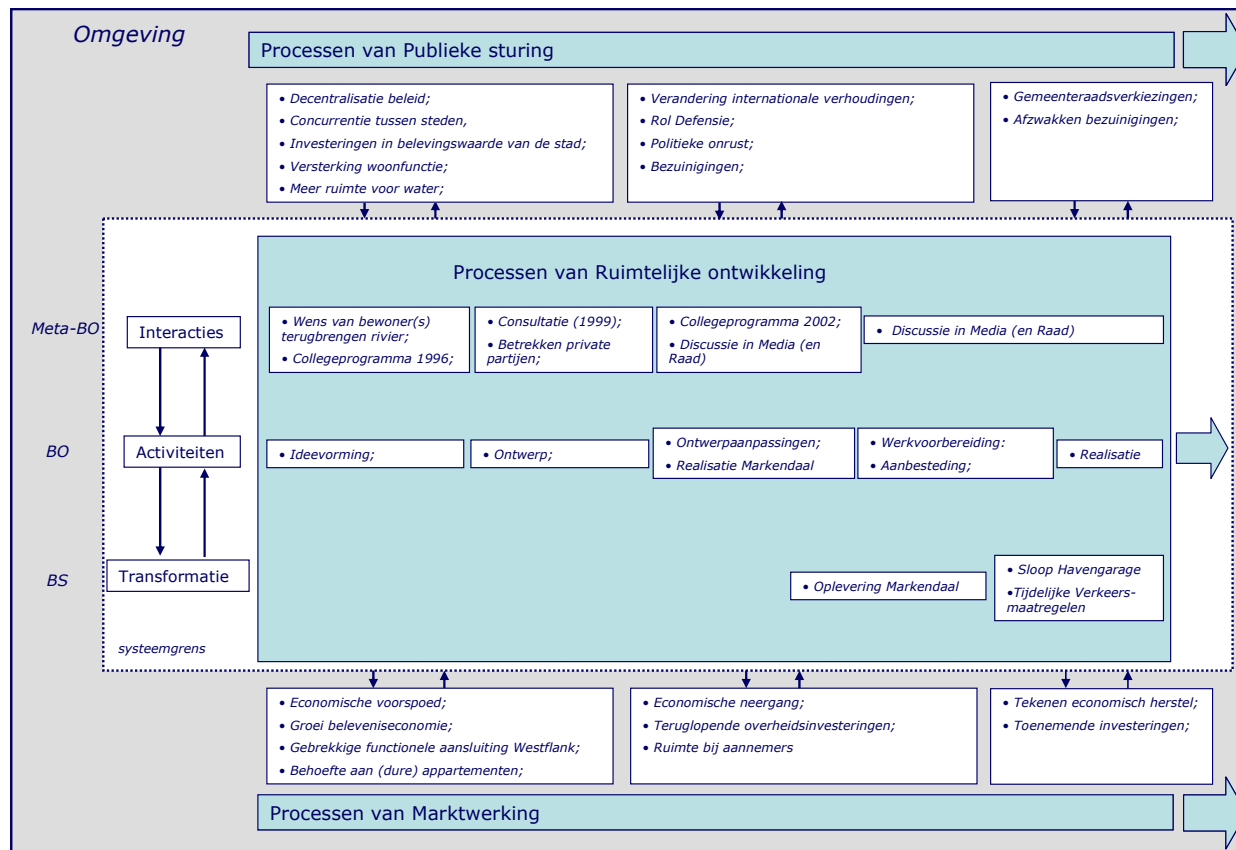
BN/De Stem blik op 2 juli vooruit op het toekomstbeeld van de Westflank met een artikel met als kop "*De oevers van de Nieuwe Mark kleuren rood*"⁶⁶. In dit artikel becommentariëren enkele deskundigen het veelvuldig gebruik van rode baksteen bij de bouwprojecten.

In juni 2005 zijn de werkzaamheden van fase 1 (heropenen van de haven), gestart. Met deze werkzaamheden krijgt de transformatie vorm. Ten behoeve van de bereikbaarheid van de binnenstad zijn hier tijdelijke verkeersmaatregelen getroffen. Inmiddels is de sloop van de Havengarage van start gegaan.

Het uiteindelijke beeld dat de Westflank zal krijgen is nu nog niet weer te geven. Gedurende het planproces is dit beeld een aantal malen bijgesteld. Het is nog niet uit te sluiten dat het deel van de Markendaalseweg alsnog verdiept wordt aangelegd.

In de figuur is de ontwikkeling van de Westflank op de verschillende processen nader ingevuld. Hierbij zijn voor elk van deze processen slechts op hoofdlijnen de elementen weergegeven.

66 BN/De Stem (2 juli 2005) Mark kleurt rood, Breda.



Figuur 31 Ontwikkeling Westflank nader ingevuld

Voorwaarden voor Effectieve Besturing

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat wil sprake zijn van effectieve sturing dat tenminste voldaan moet zijn aan de Voorwaarden voor Effectieve Besturing (VEB). Ik zal hier eerst ingaan op de relatie tussen het meta-BO (interacties) en het BO (activiteiten). Vervolgens ga ik in op de relatie tussen het BO (activiteiten) en het BS (transformatie).

Interacties (meta-BO) en activiteiten (BO)

- **Doelstelling:** De doelstellingen van partijen ten aanzien van de transformatie waren niet altijd éénduidig. Daarmee stelden partijen ook afwijkende doelen aan de activiteiten. Tevens hebben actoren hun doelstellingen (ten aanzien van de transformatie) gedurende het proces bijgesteld, of tenminste anders geprioriteerd. Dit heeft ertoe geleid dat ook bijstelling van de doelstelling ten aanzien van de activiteiten heeft plaats gevonden.

Tijdens het planproces zijn actoren (de private partijen) tot het proces toegetreden. Deze partijen zijn in 1999 betrokken bij de planvorming, waardoor (opnieuw) geïnvesteerd diende te worden in het formuleren van gezamenlijke doelen; interactie ten behoeve van het formuleren van gezamenlijke activiteiten (i.c. het initiatief om met private partijen in overleg te treden eind 1999). Dit

betekende dat private partijen hun plannen hebben moeten bijstellen (wat zonder meer tot meerkosten voor betreffende partijen heeft geleid).

De ontwerpfase heeft uiteindelijk relatief lang geduurd. Dit mede ten gevolge van de aanpassingen die nog hebben plaats gevonden. Mogelijkerwijs zullen de ontwerpactiviteiten (deels) opnieuw worden uitgevoerd, indien alsnog besloten wordt tot het mogelijk maken van de verdiepte aanleg.

- *Model van het BO:* De fasering van de activiteiten is conform het faseringsmodel. De praktijk blijkt echter weerbarstiger; activiteiten worden opnieuw uitgevoerd en aanpassingen worden doorgevoerd. Dat niet alle actoren een e nduidig beeld van het model hebben blijkt ook uit de druk die wordt uitgeoefend vlak voor de gunning van de werkzaamheden om alsnog een verdiepte aanleg te realiseren.
- *Informatie over de omgeving:* De opkomst van de "beleveniseconomie" in de jaren negentig wordt weliswaar onderkend, maar leidt echter niet direct tot activiteiten. De tendens wordt in 1992 al waargenomen (Structuurplan), het duurt tot 1996 voordat de ideevorming gestalte

krijgt. Vervolgens krijgt het ontwerp in 2000 een meer concrete invulling. Al met al is dat een periode van circa 8 jaar. Dit duidt er niet op dat dit type informatie snel wordt verwerkt door het systeem. Hier tegen over staat dat informatie over noodzakelijke bezuinigingen vrij direct vertaald zijn in een gelimiteerd budget. Vervolgens zijn de activiteiten erop ingericht om binnen dat budget te blijven.

- *Voldoende Stuurmaatregelen:* In het proces hebben zich een aantal bijstellingen voorgedaan. Actoren zijn erin geslaagd de activiteiten bij te sturen naar aanleiding van veranderingen die zich in de omgeving hebben voorgedaan. Overigens kan wel geconstateerd worden dat naarmate de activiteiten vorderen het aantal beschikbare stuurmaatregelen afneemt.
- *Capaciteit van de informatieverwerking:* Aanvankelijk vinden slechts beperkt interacties tussen actoren plaats. Dit verandert na de consultatie in 1999, waarna in de workshops aan een gezamenlijk ontwerp wordt gewerkt. Daarna gaan actoren ieder min of meer zijns weegs. Informatie wordt niet volledig gedeeld. Dit is deels te verklaren uit het gegeven dat men hier "*niet bij stil gestaan heeft*", maar temeer uit het

gegeven dat men in onderhandeling is. Vanuit eigenbelang is het dan niet zinvol informatie te delen.

Uit de casus komt naar voren dat wanneer de informatie-uitwisseling vermindert, de druk op de interacties toeneemt. Zo leiden de van gemeentezijde doorgevoerde ontwerpaanpassingen tot heftige debatten.

Activiteiten (BO) en Transformatie (BS)

- *Doelstelling:* De actoren die tevreden zijn met de gekozen oplossing zijn van mening dat realisatie moet beginnen. De actoren die minder gelukkig zijn met de oplossing gaan door met ontwerpen "*zolang niks in beton is gegoten*". Deze discrepantie in de benadering van de activiteiten is te verklaren vanuit afwijkende doelstellingen ten aanzien van de transformatie.
- *Model van het BO:* Gedurende het ontwikkelproces zijn verschillende modellen ontwikkeld (model 4+, model 5 en model 6). Voor al deze modellen geldt dat deze transparant weergeven hoe de transformatie van de Westflank vorm krijgt. Deze modellen zijn uitgebreid bediscussieerd op basis waarvan uiteindelijk een variant is gekozen.

- *Informatie over de omgeving:* Verandering in de omgeving zijn van invloed geweest op de (beoogde) transformatie. Zo hebben de bezuinigingen geleid tot een versobering van het ontwerp. Ten behoeve hiervan is een herontwerp (activiteiten) opgesteld.

Tijdens het realisatieproces zullen zich gebeurtenissen voordoen (archeologische vondsten, bijzondere flora en fauna, technische beperkingen). Deze gebeurtenissen kunnen van invloed zijn op het transformatieproces. Er zullen dan activiteiten moeten worden ingericht om deze gebeurtenissen te neutraliseren.

- *Voldoende Stuurmaatregelen:* Er kunnen zich tal van veranderingen in de omgeving voordoen die van invloed zijn op het transformatieproces. Dit veronderstelt dat men beschikt over voldoende maatregelen om deze veranderingen tegemoet te treden. De stuurmaatregelen worden beperkt door aspecten van technische, ruimtelijke, maatschappelijke, politieke, juridische en financiële aard. In financiële zin heeft men zich beperkt door het budget te limiteren.

Tijdens uitvoering blijkt dat als gevolg van gebeurtenissen (archeologische vondst en het

bijzondere plantje) werkzaamheden anders ingericht moeten worden. In deze twee concrete voorbeelden is men erin geslaagd, door werkzaamheden anders prioriteren en elders te situeren, afdoende stuurmaatregelen te nemen.

In dit verband is het interessant om de besluitvorming rondom het al dan niet nemen van maatregelen om een (toekomstige) verdiepte aanleg mogelijk te maken te volgen. Als blijkt dat er financieel ruimte is om verdiepte aanleg mogelijk te maken, zullen activiteiten hierop ingericht moeten worden. Het is echter denkbaar dat juridisch (bijvoorbeeld de aanbestedingsrichtlijn) hier beperkingen aan gesteld worden.

- *Capaciteit van de informatieverwerking:* Wanneer zich in de omgeving veranderingen voordoen die van invloed zijn op het transformatieproces zal handelend opgetreden dienen te worden. Om te weten wat, wanneer en hoe gedaan moet worden zal overleg nodig zijn. Tijdens de uitvoering vindt dit overleg plaats in o.a. bouwvergaderingen.

Het is daarnaast ook mogelijk activiteiten te 'standaardiseren' waarbij is aangegeven wat in welke omstandigheid dient te gebeuren. Hierdoor wordt het mogelijk zonder

interacties activiteiten te ontplooiën wanneer zich veranderende omgevingsomstandigheden voordoen, waarmee de capaciteit van de informatieverwerking wordt verhoogd.

De transformatie van de Westflank bevindt zich nog een aanvangsfase, waardoor een goede beoordeling niet goed kan plaats vinden. Vooral nog kan geconstateerd worden dat men erin geslaagd is adequate maatregelen te nemen op het moment dat beperkingen ten aanzien van de beoogde transformatie zich voordoen. Dit duidt erop dat de capaciteit van de informatieverwerking afdoende is.

Actoren; nader beschouwd

De ontwikkeling van de Westflank is tot stand gekomen in een samenspel van meerdere actoren. Al deze actoren hebben eigen rol en inbreng gehad in het proces.

De Overheid

In de ontwikkeling van de Westflank is met name de rol van de gemeentelijke overheid relevant. Het handelen van de overige overheidslagen speelt zich vooral af in de omgeving.

Met het Structuurplan Binnenstad Breda⁶⁷ schetst de gemeente de kaders

67 Gemeente Breda (1992) Structuurplan Binnenstad Breda 1992-2007; van stads- naar (eu)regionaal centrum, Breda

waarbinnen de ontwikkeling van de Westflank kan plaats vinden. Deze kaders worden later nader geconcretiseerd in het Bestemmingsplan Binnenstad Breda⁶⁸. Aanvankelijk ziet de Gemeente Breda voor zich zelf geen actieve rol weggelegd. Men stelt kaders en faciliteert de ontwikkeling en laat de invulling hiervan over aan marktpartijen. Dit verklaard ook waarom de gemeente niet actief vrijkomende locaties aan de Markendaalseweg verwerft.

De Gemeente Breda heeft gekozen voor een ontwikkelingsstrategie om te investeren in de kwaliteit van de openbare ruimte. De ambitie ten aanzien hiervan komt gedurende het proces steeds hoger te liggen. De gemeente is dan echter niet meer de positie om samenwerkingsvormen af te dwingen waarmee private middelen ten gunste van de inrichting van de openbare ruimte aan te wenden. De investeringen in de openbare ruimte zijn daarmee, op enkele bijdragen na, een gemeentelijke aangelegenheid.

De rol van het Waterschap blijft uiteindelijk bescheiden en is in één van de gesprekken wel getypeerd als "*op de bagagedrager meegelift*". Hoewel met de inrichting van de Westflank een belang gediend is van het Waterschap, besluit het Waterschap niet bij te dragen. Men is van mening dat een 'verhoogde

waterloop' niet bijdraagt aan de waterberging. Of een verdiepte aanleg met een (financiële) bijdrage van het Waterschap wel mogelijk zou zijn is niet in de overwegingen meegenomen.

Het Ministerie van Defensie heeft een stempel op de ontwikkeling gedrukt met het besluit om het Seeligterrein niet te vervreemden. Het is hierdoor vooralsnog niet mogelijk het zuidelijk deel van de 'nieuwe rivier' in te richten.

Burgers en belanghebbenden

De inbreng van Eloi Koreman heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat water in de Westflank gaat stromen. Hij heeft actieve rol gehad om dit thema op de politieke agenda te plaatsen en te houden.

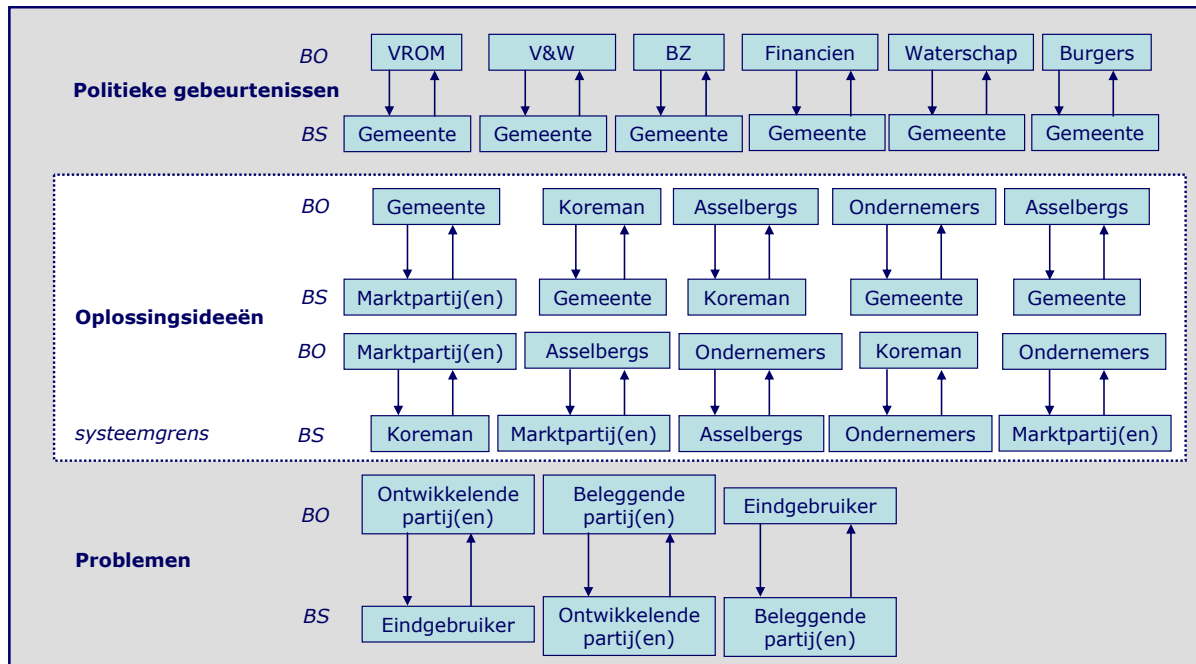
Hoewel de noodzaak tot ingrijpen duidelijk was, waren de ondernemers aanvankelijk afwachtend. Bij hen begon enthousiasme te ontstaan nadat BRO haar onderzoek had afgerond. Met dat onderzoek werden de potenties van het gebied duidelijk en drong het besef door dat "*het er zou kunnen komen*". Vertegenwoordigers van de ondernemers hebben actief geparticipeerd in klankbordgroepen. Belangrijke voorwaarden voor de ondernemers zijn de bereikbaarheid en parkeervoorzieningen, wat in de plannen een plek heeft gekregen. Ook hebben zij bewerkstelligd dat meer horeca is opgenomen.

De ontwikkeling van de Westflank is goed te beschouwen als een voorbeeld van interactieve besluitvorming:

- *Vergroten van draagvlak voor beslissingen*: De ontwikkeling van de Westflank is 'bottom up' ontstaan. Dit gegeven heeft er zeker toe bijgedragen dat er draagvlak voor de ontwikkelingen bestaat. Het merendeel van de bevolking steunt de plannen, hoewel er ook burgers van mening zijn dat "*geld in het water wordt gegooid*". Wel zijn er kritische geluiden te horen ten aanzien van het ambitieniveau ("*de Eftelingrivier*"). Dit ambitieniveau is een rechtstreeks gevolg van het besluit om het budget te limiteren. Dat besluit is geen onderdeel van interactieve besluitvorming.
- *Streven naar integraliteit in beleid*: Aanvankelijk speelt de gemeente een bescheiden rol in de ontwikkeling van de Westflank. Deze ontwikkeling wordt overgelaten aan private partijen. Dit verandert als de wens om het water terug te brengen in de stad een issue op de politieke agenda komt. Na de consultatie van de bevolking in 1999, wordt duidelijk dat een samenhangend plan voor de Westflank gewenst is. Dit krijgt vorm in de workshops onder leiding van Thijs Asselbergs.

⁶⁸ Gemeente Breda (1995) Bestemmingsplan Binnenstad, Breda.

- *Vergroten van het probleemoplossend vermogen:* De inbreng van burgers heeft een grote rol gespeeld in het vormgeven van het plan. Met de inbreng van Eloi Koreman heeft er toe bijgedragen dat het plan op een hoger ambitieniveau is gekomen. Inbreng van ondernemers in het gebied heeft invloed gehad op de plannen. Zo is tweerichtingen verkeer gehandhaafd en is meer ruimte voor horeca gecreëerd.
- *Verhogen van de kwaliteit in beleid:* Toenmalig wethouder Van Beusekom heeft bewust burgers betrokken. De rol van de "vogel die verder vliegt" was bedoeld om het plan op een hoger kwaliteitsniveau te krijgen zonder draagvlak te verliezen.



Figuur 32 Betrokken actoren nader ingevuld

Marktpartijen

Diverse marktpartijen weten een positie te verwerven in het gebied, voordat sprake is van het terugbrengen van de rivier. Aanvankelijk ontwikkelen deze partijen plannen voor deze locaties binnen het kader van het bestemmingsplan. De marktpartijen raken, na de consultatie in 1999, overtuigd van de meerwaarde die de rivier op hun plannen kan hebben. In de workshops stellen de marktpartijen hun plannen bij.

De ontwikkeling van de Westflank heeft niet plaats gevonden in een formeel PPS⁶⁹ verband. Na aanpassing van de plannen zijn weliswaar grondtransacties met de gemeente noodzakelijk, maar hierop zijn reguliere transacties. Het model van 'Zelfrealisatie'⁷⁰ is nog het meest van toepassing op de ontwikkeling. Bijdragen aan de investeringen in de openbare ruimte hebben, behoudens de grondtransacties, een zekere mate van vrijblijvendheid.

In de figuur zijn de interacties tussen de actoren weergegeven. De figuur geeft een indruk van de betrokkenheid van actoren. De weergegeven configuraties kunnen ook andersom worden weergegeven.

Regie; nader beschouwd

De complexiteit van de ontwikkeling van de Westflank zijn te verklaren met behulp van de vier dimensies van complexiteit:

- *Verwevenheid*: De gemeente heeft naast de ontwikkeling van de Westflank zorg te dragen voor ontwikkelingsprojecten elders in Breda. Bovendien heeft de gemeente tevens een verantwoordelijkheid voor andere beleidsvelden. Dit brengt met het continu prioriteren van de inzet van middelen (geld en capaciteit)

met zich mee. De nadere beschouwing van de actoren laat zien dat tussen de actoren een grote mate van verwevenheid bestaat. Figuur 30 maakt dit duidelijk. De verwevenheid tussen de verschillende processen is op te maken uit de nadere beschouwing van de processen en zijn inzichtelijk gemaakt in figuur 29.

- *Onzekerheid*: De omgevingsprocessen zijn niet altijd goed te voorspellen geweest. Ten noemen zijn onder meer:
 - De noodzaak tot bezuiniging;
 - Het niet beschikbaar komen van het Seeligterrein;
 - Het aanbestedingsvoordeel.

Deze omgevingsprocessen hebben in grote mate bijgedragen aan de dynamiek van het proces.

- *Bestuurbaarheid*: De beschrijving van de VEB van de verschillende processen maakt duidelijk dat deze VEB tot op zekere hoogte zijn ingevuld. De beperkingen van de bestuurbaarheid komen voort uit de beperkte capaciteit tot informatieverwerking en de beperkt beschikbare stuurmaatregelen.
- *Heterogeniteit*: De bij de Westflank betrokken actoren verschillen in type (organisaties en individuen),

percepties en doelstellingen. Dit leidt tot een afwijkende manier van participeren in het proces, welke de complexiteit verhoogt.

De complexiteit van de ontwikkeling van de Westflank is niet tegemoet getreden door de (bewuste) toepassing van hiërarchie. Dit heeft te maken met het gegeven dat de verschillende deelprojecten (openbare ruimte en vastgoedontwikkelingen) min of meer zelfstandige projecten zijn. Hoewel de projecten in samenhang zijn ontwikkeld, zijn voor de uitvoering -en de besluitvorming hieromtrent- verschillende partijen verantwoordelijk. De besluitvorming vindt plaats binnen de diverse organisaties, waarna actoren interacties met elkaar aangaan.

Wel zijn aspecten van hiërarchie waarneembaar. Met name tijdens de periode waarin in workshops is gewerkt is als zodanig te typeren. In de workshops overlegden de partijen, waarna deze door ontwerpactiviteiten werden uitgewerkt. Zodoende is er een door de actoren gedragen model uitgekomen.

Na die periode zijn de actoren meer zelfstandig met hun projecten aan de slag gegaan. Met het verminderen van de interacties is de hiërarchie van het systeem verminderd.

⁶⁹ Publiek Private Samenwerking
⁷⁰ zie figuur 16, bladzijde 29

6. Conclusies en Aanbevelingen

Bevindingen

In dit onderzoek is gezien of met de conceptuele systeembenadering een model is te construeren waarmee de complexiteit van gebiedsontwikkeling inzichtelijk te maken is. In hoofdstuk 3 is dit model gepresenteerd.

Dit model is opgebouwd rondom een drietal begrippen. Te weten: Processen, actoren; en regie.

Processen

De processen zijn te onderscheiden in processen die zich in de omgeving afspelen en processen binnen het systeem van gebiedsontwikkeling. De processen die zich in de omgeving afspelen zijn: (1) Processen van publieke sturing en (2) Processen van marktwerking. Binnen het systeem van gebiedsontwikkeling doen zich processen van ruimtelijke ontwikkeling voor. Welke te onderscheiden zijn in: (1) interacties, (2) activiteiten, en (3) transformatie. Er is daarbij sprake van een zekere gelaagdheid: vanuit de interacties worden de activiteiten aangestuurd en de activiteiten geven invulling aan het transformatieproces. De processen zijn op te vatten als een Besturend Orgaan (BO) en Bestuurd Systeem (BS). Met gebruikmaking van de voorwaarden voor effectieve besturing (VEB) is de werking van de BO/BS configuratie te analyseren.

Tussen systeem en de omgeving bestaan relaties. Omgevingsprocessen hebben invloed op de werking van het systeem. Omgekeerd zal ook invloed worden uitgeoefend op de omgeving, om daarmee de werking van het systeem optimaal te laten zijn. Er is derhalve sprake van een 'open systeem'.

Actoren

De interacties binnen het systeem komen tot stand tussen meerdere actoren. Bij gebiedsontwikkeling is een veelheid van actoren betrokken. Deze actoren gaan interacties aan en beïnvloeden elkaar onderling. Dit interactieproces kan worden begrepen door de actoren als 'objecten' te beschouwen en de relatie daartussen in beeld te brengen (BO/BS configuraties). Zodoende is het 'netwerk' te ontrafelen en wordt duidelijk of en hoe wederzijdse beïnvloeding plaats vindt. Door vervolgens 'in te zoomen' op de diverse actoren (reticuleren) zijn de interactieprocessen meer gedetailleerd weer te geven.

Ditzelfde is te doen ten aanzien van de meest relevante actoren in de omgeving. Het mag duidelijk zijn dat het ondoenlijk is alle actoren uit de omgeving in beeld te brengen.

Regie

Complexiteit is volgens de systeem-benadering te verklaren uit een viertal samenhangende dimensies:

1. Verwevenheid;
2. Onzekerheid;
3. Bestuurbaarheid; en
4. Heterogeniteit.

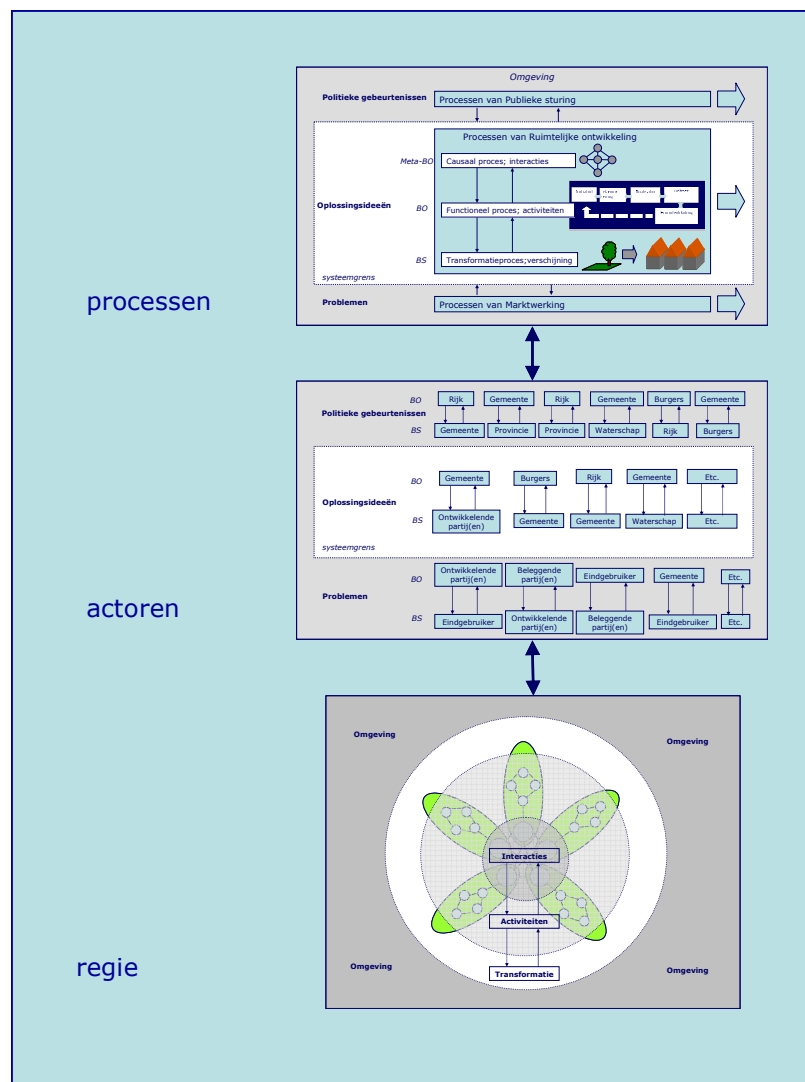
Door een gebiedsontwikkeling op deze vier dimensies te beschouwen is de complexiteit hiervan inzichtelijk te maken.

De systeembenadering stelt dat complexiteit tegemoet is te treden met behulp van hiërarchie. Bij gebiedsontwikkeling is een hiërarchie te onderscheiden in processen en actoren. Door de processen en actoren op 'een juiste' manier op elkaar te leggen is de complexiteit van gebiedsontwikkeling hanteerbaar te maken.

Conclusie

Het is mogelijk gebleken om met gebruikmaking van de systeembenadering een model te formuleren. Dit model kent een drietal bouwstenen, zoals in de figuur is weergegeven.

Vanuit een retrospectief is de ontwikkeling van de Westflank op hoofdlijnen beschreven aan de hand van dit model. De analyse van de Westflank met behulp van dit model



Figuur 33 Model voor gebiedsontwikkeling

maakt het aannemelijk dat het model inzicht biedt in de complexiteit van gebiedsontwikkeling. De ontwikkeling van de Westflank is in dit onderzoek op hoofdlijnen beschreven. Het model biedt echter de mogelijkheid nader 'in te zoomen', oftewel te reticuleren. Het model onderkent daarmee de hiërarchie van het systeem, zodat het mogelijk wordt de complexiteit van gebiedsontwikkeling hanteerbaar te maken.

De toepasbaarheid van het model is getoetst door in de tijd terug te kijken op de ontwikkeling van de Westflank. Met behulp van het model kan inzichtelijk worden gemaakt waarom de ontwikkeling zo is gelopen. Men kan zich afvragen of het model daarmee ook aankopingspunten biedt om de complexiteit beheersbaar te maken is. Uit de beschouwing van de Westflank is die conclusie niet op te maken. Het model is immers niet gehanteerd als instrument tijdens de ontwikkeling. Ik acht het wel aannemelijk dat toepassing van het model het mogelijk maakt beter grip te krijgen op de complexe werkelijkheid van gebiedsontwikkeling. De VEB bieden hiervoor aangrijpingspunten.

Aanbevelingen

Op grond van dit onderzoek kom ik tot een aantal aanbevelingen:

- Heb oog voor de verschillende processen van gebiedsontwikkeling en onderken dat hierbij sprake is van een gelaagdheid. Binnen de systeemgrens stuurt men vanuit de interactieprocessen de activiteiten aan. Vanuit de activiteiten krijgt de transformatie vorm.
- Gebiedsontwikkeling is een 'open systeem'. Dit houdt in dat de omgevingsprocessen ingrijpen op de processen binnen het systeem. Omgekeerd zijn de omgevingsprocessen beperkt beïnvloedbaar. Wees bewust van deze omgevingsprocessen.
- Door te onderkennen dat meerdere processen een rol spelen en deze systematisch te analyseren kan men de complexiteit van gebiedsontwikkeling beter begrijpen.
- Hanteer de VEB om de processen te sturen. Maak afspraken over de doelstellingen, de resultaatmeting, de informavoorziening, en de beschikbare middelen. Hou er daarbij rekening dat actoren niet per definitie dezelfde invulling geven aan deze 'procesafspraken'. Evalueer dan ook regelmatig of de VEB nog adequaat zijn ingevuld.
- Ga na welke actoren binnen het systeem acteren en in welke verhouding actoren tot elkaar staan.
- Onderken dat actoren elkaar over en weer beïnvloeden. Of een actor daarin slaagt is afhankelijk van de mate van bestuurbaarheid en het besturend vermogen.
- Gebiedsontwikkeling kenmerkt zich door complexiteit. Dit is te begrijpen vanuit de dimensies: verwevenheid; onzekerheid; bestuurbaarheid, en heterogeniteit. Onderken deze complexiteit en richt het systeem zo in dat de complexiteit tegemoet getreden kan worden. Het begrip 'hiërarchie' kan hierbij een krachtig hulpmiddel zijn.
- Zorg er bij de toepassing van hiërarchie voor dat processen en actoren met elkaar 'matchen'.

Het model dat in dit onderzoek is ontwikkeld biedt inzicht in de complexiteit van gebiedsontwikkeling. Binnen de scope van dit onderzoek is de systeembenadering op hoofdlijnen toegepast. De systeembenadering kent een uitgebreider instrumentarium dan hier aan de orde is gekomen. Toepassing van dit instrumentarium kan mijns inziens de kennis van gebiedsontwikkeling verrijken. Niet alleen het begrip van gebiedsontwikkeling is hiermee te vergroten, ook mogelijk het praktisch handelen is te verbeteren. De bevindingen uit dit onderzoek zijn hiervoor een eerste aanzet. Nader

onderzoek zal nodig zijn om de toepassing van de systeembenadering in volle omvang toe te passen.

Tot slot

Wanneer men elkaar verstaat is men tot veel in staat, de Babyloniërs bewezen dit al. Het is bij gebiedsontwikkeling niet anders, wanneer actoren elkaar weten te vinden zijn mooie projecten te realiseren. De praktijk is echter vaak weerbarstiger. De Babylonische spraakverwarring is dan ook niet voor niets spreekwoordelijk geworden.

Ik heb niet de illusie dat dergelijke spraakverwarringen dankzij dit onderzoek tot het verleden behoren. Ik hoop dat de weergegeven inzichten bijdragen aan het, met een grotere mate van efficiency en effectiviteit, oplossen van spraakverwarringen.

Literatuuroverzicht

Theorievorming

- L. van den Berg, E. Braun en J van der Meer (1997) The organising capacity of metropolitan regions, in: Environment and Planning: Government and Policy;
- G.R. Teisman (2002) Stedelijke Netwerken in Europees perspectief, in Academische Reflecties; de wetenschap aan het woord over de Vijfde Nota, VROM, Den Haag;
- G. Wigmans (1998) De Facilitaire Stad, Rotterdams grondbeleid en postmodernisering, dissertatie TU Delft, Delft;
- N. van Doorn (2002) De Projectmanager neemt het voortouw, in: Cobouw (november 2002);
- Ministerie VROM (2004) Nota Ruimte;
- A.C.J. de Leeuw (1988) Organisaties, analyse, ontwerp en verandering, Assen/Maastricht;
- A.C.J. de Leeuw (2000) Bedrijfskundig management, Primair proces, strategie en organisatie, Assen;
- A.C.J. de Leeuw (1994) De wet van de bestuurlijke drukte, Assen;
- J. van 't Verlaat (2003) Stedelijke Gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen, MCD Rotterdam;
- G.R. Teisman e.a. (2001) Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement, Studie naar de eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen, Delft;
- I. Bruil, F. Hobma, G.J. Peek, G. Wigmans e.a. (2004) Integrale Gebiedsontwikkeling , Het Stationsgebied 's-Hertogenbosch, Amsterdam;
- J. Edelenbos (2000) Proces in vorm, procesbegeleiding van interactieve besluitvorming over lokale ruimtelijke projecten, Utrecht;
- Kenniscentrum PPS i.s.m. Akro Consult (2004) Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij Gebiedsontwikkeling, Den Haag;
- H. de Bruin, E. ten Heuvelhof en R in 't Veld (2002) Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming, Den Haag;
- T. Bekkering, H. Glas, D. Klaassen, J. Walter (2001) Management van processen, succesvol realiseren van complexe initiatieven, Utrecht;
- J. Roseman (2004) Basisstrategieën voor gebiedsontwikkeling, MCD-college 17 februari 2004;

Casus

- Gemeente Breda (1992) Structuurplan Binnenstad Breda 1992-2007, van stads- naar (eu)regionaal centrum, Breda;
- Gemeente Breda (1992) Beeldkwaliteitsplan Binnenstad, Breda;
- Gemeente Breda (1994) Beeldkwaliteitsplan II Binnenstad, Breda;
- Gemeente Breda (1995) Bestemmingsplan Binnenstad, Breda;
- Kuiper Compagnons i.s.m. DHV en Akro Consult i.o.v. Gemeente Breda (1993) De Uitdaging Oost-Westflank, Breda;
- Kuiper Compagnons i.s.m. DHV en Akro Consult i.o.v. Gemeente Breda (1994) De Taktiek Oost-Westflank, Breda;
- Heja en NBM-Amstelland (1999) Hergeef Breda haar Bron van Bestaan, pleidooi voor karakter, Breda;
- Gemeente Breda (1999) Daar bij de Waterkant, aanvraag IPSV, Breda;
- BRO i.o.v. Gemeente Breda (2000) Water in de Westflank van de Bredase binnenstad: economische effecten en aanbevelingen, Vught;
- Gemeente Breda (2002) De Getemde Rivier, Nieuwe kansen voor De Mark, Breda;
- Gemeente Breda (2005) Nieuwsbrief De Nieuwe Mark 1 t/m 5, Breda;
- BN/De Stem (2 juli 2005) Mark kleurt rood, Breda;
- Gemeente Breda (1995-2005) Raads- en collegevoorstellen;

Overzicht van gevoerde gesprekken

- dhr. H. Thoolen; hoofd afdeling Projectmanagement, dienst ODB, gemeente Breda; *d.d. 9 maart 2005.*
- dhr. D. Oudshoorn; projectleider Westflank, dienst ODB, gemeente Breda; *d.d. 21 maart 2005 en 4 augustus 2005;*
- dhr. W. Andrik; projectleider Markendaal, Delta Ontwikkelingsgroep; *d.d. 10 augustus 2005.*
- dhr. E. Koreman; architectonisch vormgever en voorzitter bewonersvereniging binnenstad Breda. *d.d. 15 augustus 2005.*
- dhr. J. van Opstal; ondernemer en voorzitter VCOB (vereniging voor vastgoedeigenaren in de binnenstad. *d.d. 16 augustus 2005.*
- dhr. K. Snijders; projectleider Markenhage, Laurentius; *d.d. 19 augustus 2005*
- dhr. T. Asselbergs; stedenbouwkundige Westflank Breda; Architectuurcentrale. *d.d. 24 augustus 2005*