

Grondbedrijf in verwarring?

De veranderende rol van het grondbedrijf in gebiedsontwikkeling



Ir. M. H. J. Lansbergen
Master City Developer thesis 2004-2006
Augustus 2006

Kaft: Valeri Gergiev (contingente sturing in de klassieke muziek - ML).

Het Russische begrip 'azart' staat voor tomeloze energie en ambitie. Het past precies bij de gedreven Valeri Gergiev, een expressief dirigent van het zuiverste water. Hij is overal en nergens, zou liefst op twee plaatsen gelijktijdig grote dingen willen doen en is behalve een inspirerende orkestleider ook een uitstekende promotor, organisator en talenthunter. "... hij slaagt er steeds in weer wat persoonlijks uit een partituur te halen, heeft boeiende eigen ideeën (orkestlid Rotterdams Philharmonisch Orkest)." 1991 ©Jan de Kruijff op www.audio-muziek.nl

Grondbedrijf in verwarring?

De (veranderende) rol van het Grondbedrijf in gebiedsontwikkeling:

Scriptie Master City Developer 2004-2006

1	Voorwoord	5
2	Aanleiding	6
3	Onderzoekskader	7
3.1	Probleemstelling	7
3.2	Onderzoeksvragen	8
3.3	Afbakening en aanpak	10
4	Sturing in overheidsorganisaties	11
4.1	Sturing in overheidsorganisaties	11
4.2	Grondbedrijf en sturing	14
5	Indicatoren voor sturing in het Grondbedrijf	16
5.1	Network governance en complexiteitsmanagement	16
5.2	Contingente sturing	19
5.3	Strategic Planning en coördinatiemechanismen	21
5.4	Regie in stedelijke gebiedsontwikkeling en organiserend vermogen	22
5.5	Ideaaltypen sturing in sgo	24
5.6	Sturingsdimensies in sgo	25
6	Meten aan sturing	28
6.1	Inleiding	28
6.2	Sturing in grondbeleidsnota's	30
6.2.1	Gemeente Alkemade	30
6.2.2	Gemeente Assen	31
6.2.3	Gemeente Eemmond	32
6.2.4	Gemeente Den Haag	33
6.2.5	Gemeente 's Hertogenbosch	34
6.2.6	Gemeente Hof van Twente	36
6.2.7	Netwerkstad Twente	36
6.2.8	Gemeente Pijnacker-Nootdorp	37
6.2.9	Gemeente Rotterdam	38
6.2.10	Gemeente Vlaardingen	39
6.2.11	Gemeente Zaanstad	40
6.2.12	Gemeente Zwolle	42
6.3	Sturing van stedelijke gebiedsontwikkeling	44
6.3.1	Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen	44
6.3.2	Wijkplan Spoorwijk	46
6.3.3	Transvaal Plus	48
6.4	Sturing in grondbedrijven	50
6.4.1	Het Haags Ontwikkelingsbedrijf	51
6.4.2	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam	52
6.5	Samenvatting resultaten	54
6.5.1	Grondbeleid	54
6.5.2	Sgo's en grondbedrijven	56
7	Conclusies	60
7.1	Conclusies algemeen	60
7.2	Beantwoording onderzoeksvragen	61
8	Aanbevelingen	63
9	Samenvatting	64

Literatuur.....	67
Bronnen ten behoeve van analyses.....	69
Lijst van figuren en tabellen.....	71
Lijst van afkortingen	71

1 Voorwoord

Dit werk is het sluitstuk van de opleiding Master City Developer MCD 2004-2006.

Eind 2005 koos ik mijn onderwerp voor dit afstudeerwerk uit vele voorlopige verkenningen van onderwerpen. De keuze voor dit onderwerp was snel gemaakt, gevoed door eigen ervaringen bij het Haags Ontwikkelingsbedrijf.

Sinds mijn start bij het Grondbedrijf van de gemeente Den Haag heb ik mij soms verbaasd op welke afstand je met 'de stad' bezig bent. De interne organisatie in een grote stad als Den Haag houdt iedereen constant bezig en er wordt volop nagedacht over hoe om te gaan met uitzonderingen op de zo bekende grondexploitatieprocessen en "wie daar dan wel niet van is". Ik vroeg mij hoe de sturing vanuit het Grondbedrijf leidt tot daadwerkelijke beïnvloeding van gebiedsontwikkelingen. Ik kwam zo al snel terecht in de concepten over contingente sturing en complexiteitsmanagement. De scope van het Grondbedrijf liet zich meten door diverse nota's grondbeleid, een aantal stedelijke gebiedsontwikkelingen en uiteraard de structuur en sturingsfilosofie van twee grote grondbedrijven.

Het doorgronden van de vele theoretische kaders voor sturing en overheidsinterventies was geen sinecure: ik was op zoek naar eenduidig kader waarmee ik de nota's, de stedelijke gebiedsontwikkelingen en de organisaties kon analyseren en op een verantwoorde manier met elkaar kon vergelijken.

Het is uiteindelijk een rondleiding door nota's, stedelijke gebiedsontwikkelingen en grondbedrijven geworden anno 2005-2006 waarmee ik u als gids heb trachten aan te tonen dat grondbedrijven een nieuwe uitdaging te wachten staat en op basis van welke kenmerken deze uitdaging te lijf kan worden gegaan.

Graag zeg ik dank aan mijn begeleiders Gerard Wigmans en Willem Korthals-Altes die mij enige richting in 'sturingsland' bijbrachten om deze scriptie te kunnen schrijven, aan de geïnterviewden en aan mijn collega Jan Kenter in Den Haag die de tijd nam mijn stuk kritisch te lezen. Bovenal dank aan mijn vrienden en ouders, specifiek mijn vriendin, die mij in deze hectische periode mijn gang lieten gaan en mij op de juiste momenten een hart onder de riem staken.

Mark Lansbergen

Schiedam, 21 augustus 2006

2 Aanleiding

De hausse in de huizenprijzen ligt ver achter ons en de VINEX-opgaven fungeren niet meer als ‘grondprijns-melkkoe’ voor gemeenten. ‘De vette jaren grondbedrijven zijn voorbij’ (VNG, 2006) en verandering in de expertise van gemeentelijke grondbedrijven is nodig om de binnenstedelijke locatieontwikkelingen te kunnen entameren. De stedelijke gebiedsontwikkeling¹ richt zich op herstructureringsopgaven en inbreidingslokaties, welke de concurrentiepositie van de steden moeten versterken, binnen de Randstad, Nederland en Europa.

Het projectgewijs inspelen op de kansen en bedreigingen die zich voordoen in de sgo, wordt meer en meer vertaald in ‘business targets’ als te halen woningaantallen en –differentiaties. De structuurvisie krijgt een prominente rol in stedelijke ontwikkeling waar het gaat om het presenteren van een wensbeeld.

De discussies over bestuurslagen tussen gemeente en provincie zijn ook te verklaren vanuit de verandering van de scope van gebiedsontwikkeling (niet alleen stedelijk). Diverse regionale initiatieven hebben inmiddels het licht gezien, zoals het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland-Noord, maar ook het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf. Het geeft aan dat de administratieve grenzen van gemeenten grensoverschrijdende sgo’s in de weg staan. Als zo’n sgo nodig is om de kansen van het gebied optimaal te benutten, biedt een dergelijke organisatorische ingreep soelaas.

Het draait bij het Grondbedrijf om de uitvoering van een bij de opgaven passend grondbeleid. De opgaven krijgen een steeds complexer karakter vanwege een toenemend aantal actoren. Het Grondbedrijf is hierbij in feite een verlengstuk van sectorale beleidskaders, waaruit ‘grondbedrijfsprojecten’ voortkomen. Er wordt dan ook wel gesproken van contingentie sturing (Wigmans, 1998). In een verder ontwikkelde vorm worden projectleiders bijvoorbeeld in een apart projectmanagementbureau ondergebracht.

De recente ontwikkelingen in de stedelijke gebiedsontwikkeling, de WRO (grondexploitatiewet, ontwikkelingsplanologie) nopen de gemeentelijke grondbedrijven tot een aanpak, die gedifferentieerder is dan het sectoraal gerichte projectmodel. Projectportefeuilles veranderen voor een Grondbedrijf. Bestaat een Grondbedrijf alleen bij de gratie van actief grondbeleid?

Korthals Altes e.a. (2003) spreekt over de regierollen in het gemeentelijk grondbeleid: passief sturend, actief gezamenlijk, actief solistisch of geen rol. Savelkoul (2005) heeft het over het strategisch, tactisch en operationeel niveau van handelen in de ontwikkelingsvraagstukken binnen de sgo. Ook anderen spreken over een palet aan rollen die de publieke partij in de stedelijke ontwikkeling speelt of zou moeten kunnen spelen.

In dit onderzoek is het systeem rondom grondbedrijven als uitgangspunt genomen. Het grondbeleid, voorkomende gebiedsontwikkelingen en het Grondbedrijf zelf zijn de middelen waarmee sturing gegeven kan worden aan het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. De verschillende insteken van gebiedsontwikkeling en het veranderende belang daarin bij partijen maken de beproefde standaard aanpak onmogelijk. Althans, de situatie schept verwarring over of die aanpak nog wel werkt. Het Grondbedrijf in verwarring dus.

¹ Vanaf nu: sgo

3 Onderzoekskader

3.1 Probleemstelling

De producerende rol van het Grondbedrijf waarbij sprake is van een actieve regie en waarin het Grondbedrijf eenzijdig het grondbeleid van de stad naar zijn hand kan zetten is grotendeels verlaten. Grondbedrijven gaan een veelvoud van allianties aan en oriënteren zich op hun nieuwe rol daarbij. Die nieuwe rol blijkt niet meer zo eenduidig zoals voorheen. Er is sprake van een meervoudigheid en uiteenlopendheid van rollen mede ook gezien de verschillende typen gebiedsontwikkelingsopgaven waarvoor men is komen te staan die elk op zich haast unieke opgaven zijn. De rol moet steeds opnieuw uitgevonden worden, zo lijkt het. Deze veelheid van rollen brengt het Grondbedrijf als het ware in verwarring. Omgevingsanalyse toont aan dat de vraagstelling ‘Grondbedrijf in verwarring?’ relevant is: uit de ontwikkelingen in de grondexploitatiewet, ontwikkelingsplanologie, maar ook uit de aanpak van nieuwe opgaven vanuit de gemeentelijke grondbedrijven blijkt dat men worstelt met de rolkeuze daarin. Sturen op hoofdlijnen of op detail, initiatief nemen of initiatief stimuleren. Het Grondbedrijf moet zich steeds meer flexibel en adaptief opstellen naar gelang de toevallige (markt)omstandigheden en de onberekenbare gebiedsontwikkelingsopgaven waarvoor men komt te staan. De rol van het Grondbedrijf ontwikkelt zich tijdens het proces in onderhandeling met andere actoren en waarbij de opgave gemeenschappelijk moet worden *ontdekt*. Dergelijke dilemma’s sluiten aan bij de vraagstukken van complexiteitsmanagement (Teisman, 2005), de theorie over de netwerksamenleving (Castells, 1996) en het begrip contingente sturing (Wigmans, 1998). Deze stellen dat steeds meer op onberekenbaarheden, nog onvoorziene omstandigheden en toevalligheden geanticipeerd moet worden, dat de ‘ontplaatsing’ van de samenleving leidt tot een tijd-ruimte-compressie (verg. spaces of place en spaces of flows) en dat de sturing van ruimtelijke vraagstukken daardoor niet meer op de plek zelf, maar op de onderlinge relaties van actoren die belang hebben bij zo’n plek plaatsvindt.

Het bovenstaande in ogenschouw nemend, is de probleemstelling in dit onderzoek als volgt:

Gegeven de toegenomen complexiteit in stedelijke gebiedsontwikkeling is de verwachting dat bij de aanpak van sgo opgaven steeds meer een contingente sturingsbenadering vereist wordt.

De vraag is of de opzet, organisatie en “sturingsfilosofie” van het Grondbedrijf is afgestemd op die behoefte? Welke sturingsrol meet het Grondbedrijf zich aan? Zijn er aanknopingspunten in de praktijk van sgo of in nota’s Grondbeleid te vinden die die keuze beïnvloeden?

Contingente sturing tracht toekomstige ontwikkelingen binnen een bepaalde context (slechts) te beïnvloeden. Beoordeling van de context is daarbij van belang voor de effectiviteit van het sturend vermogen. Door de onberekenbaarheid van de context is een keur aan sturingsconcepties en –instrumenten ontwikkeld. Onberekenbaarheid is het uitgangspunt bij contingente sturing, het bepaalt de grondhouding. Het resultaat van dergelijke sturing is een gefragmenteerde uitkomst van maatschappelijke ontwikkelingen en intelligente reacties hierop (Wigmans, 1998). Het betreft sturing waarbij contingentie, toevalligheid en onwaarschijnlijkheid fundamentele eigenschappen zijn. Het ‘contingent zijn’ duidt op de doelbepaling, dat wil zeggen dat het resultaat onberekenbaar en vooraf niet te bepalen is.

Sturen gebeurt daarom op een bij de situatie behorende afstand, maar wel over meerdere actoren. Ten Heuvelhof (1991) stelt dat het sturen door partijen op de pluriformiteit en grilligheid van het proces afgestemd moet zijn.

Het Grondbedrijf wordt hier afgebakend als de organisatorische eenheid binnen een gemeente, die als autonome entiteit de risico's van stedelijke gebiedsontwikkelingen draagt in tenminste de definitiefase, de planvoorbereidingsfase, de realisatie- en beheerfase. In dit onderzoek wordt ingegaan op de opzet (regierol, als uitvoeringsorgaan, opdrachtnemer), organisatie (sturingsmechanismen en organisatiestructuur) en sturingsfilosofie (contingentie) van het Grondbedrijf.

De vraag wordt gesteld of het Grondbedrijf in staat is zich aan te passen aan de kenmerken van het netwerk van actoren waarin zij zich beweegt, ofwel is afgestemd op de contingente sturingsbehoefte wat betreft haar opzet, organisatie en sturingsfilosofie.

Er wordt onderzocht of in gebiedsontwikkelingen en in de nota's grondbeleid aanknopingspunten te vinden zijn, die zich richten op dit afstemmingsvraagstuk.

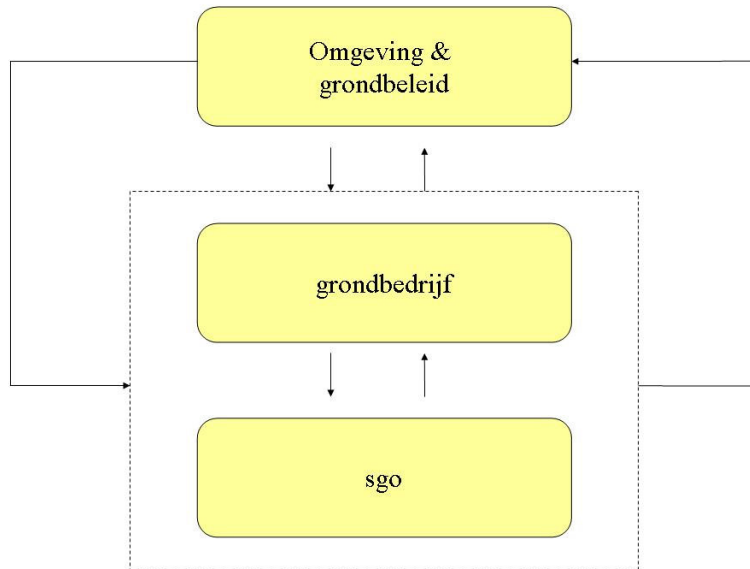
Inzicht in de aspecten die een sturingsrolkeuze beïnvloeden, kan helpen om stagnerende ontwikkelingen te doorgronden, nieuwe ontwikkelingen te entameren en de mate van complexiteit van ruimtelijke vraagstukken te kunnen herkennen in de dagelijkse praktijk van het Grondbedrijf.

3.2 Onderzoeksvragen

De globale ontwikkelingen en de teneur in de stedelijke gebiedsontwikkeling waarnemend, kan de contingente sturingsbehoefte als werkhypothese worden gehanteerd. Aansluitend bij de systeemtheorieën over sturing in (overheids)organisaties (zie bijvoorbeeld Scholtes, 1993) kan het Grondbedrijf worden aangemerkt als (Be)sturend Orgaan binnen het systeem van sgo. Het Bestuurd Systeem is dan de sgo zelf. De contingente sturingsbehoefte kan gezien worden als een kenmerk van de omgeving, een omgevingsfactor (zie figuur 3.1).

De omgeving wordt beïnvloed door Beleidsontwikkeling en vice versa, waarin de gemeentepolitiek haar invloed op de Beleidsontwikkeling kan uitoefenen. Het Grondbeleid en de aanwending van instrumenten daaruit is daarom een 'graadmeter' voor de sturingvragende omgeving. Het afstemmingsvraagstuk wordt in deze zin ook wel 'balanceringsprobleem' genoemd.

In dit perspectief is een theoretisch kader geprojecteerd, dat de dimensies van sturing in stedelijke gebiedsontwikkeling definieert. Dit kader is opgezet op basis van een literatuurstudie naar 'network governance', complexiteit, contingente sturing, regierollen en sturingsmechanismen in overheidsorganisaties.



Figuur 3.1. Sturing in het systeem van het Grondbedrijf, sgo en grondbeleid.

Om op de vragen in de probleemstelling een antwoord te kunnen geven, is naast een theoretisch kader empirisch onderzoek vereist. In de vorige paragraaf is opgemerkt dat de nota's grondbeleid van diverse gemeenten en enkele sgo's betrokken worden in het onderzoek. Doel hiervan is het inzicht krijgen in de afstemming van het Grondbedrijf op de vraag naar contingente sturing. Daarnaast worden twee Grondbedrijfsorganisaties nader beschouwd teneinde inzicht te krijgen in de aanpak van sgo's vanuit het Grondbedrijf en in hoeverre deze rekening houdt met de contingente sturingsbehoefte. Op de drie bronnen worden de volgende onderzoeksvragen toegepast:

Nota's Grondbeleid

Hoe komt de keuze voor een grondbedrijfsrol tot uiting in grondbeleidskaders en blijkt hieruit de behoefte aan contingente sturing?

Sgo's

Welke aspecten hebben de keuze voor de rol van het Grondbedrijf beïnvloed en is er een tendens zichtbaar naar een meer contingente benadering?

Grondbedrijf

Hoe past de aanpak van het Grondbedrijf bij de onderzochte sgo's?

Welke (overheersende) sturingsrol meten de onderzochte grondbedrijven zich aan?

Is uit bovenstaande aannemelijk te maken of het grondbedrijfsorganisatie kan inspelen op de contingente sturingsbehoefte en welke kenmerken van die sturingsrol daaraan een bijdrage leveren?

In hoofdstuk 4 & 5 zal het theoretisch kader worden uitgewerkt tot een spectrum van sturingsrollen van het Grondbedrijf. In hoofdstuk 6 zullen bovenstaande drie deelvragen beantwoord worden voor het grondbeleid, sgo's en het Grondbedrijf. In hoofdstuk 7 worden conclusies getrokken uit de analyses in hoofdstuk 6.

3.3 Afbakening en aanpak

In dit vraagstuk worden de sturingsmogelijkheden van het Grondbedrijf vanuit de theoretische kaders van Teisman (complexiteitsmanagement), Wigmans (contingente sturing) en Mintzberg (strategic planning en coordinatiemechanismen) benaderd. Het begrip ‘contingente sturing’ wordt als leidraad voor onderzoek gebruikt ter aanduiding van de behoefte tot sturing. Aan de hand van drie cases (de sgo’s) in de gemeente Den Haag: Leidschenveen, Spoorwijk en Transvaal Plus en de nota’s Grondbeleid van 12 gemeenten wordt afgeleid in hoeverre de contingente sturingsbehoefte doorwerkt in de dagelijkse praktijk (sgo’s) en of er in de beleidskaders (nota’s Grondbeleid) aanknopingspunten aanwijsbaar zijn, die duiden op een afstemming op de sturingsvraag. Tot slot worden de grondbedrijven van Den Haag en Rotterdam geanalyseerd op hun sturingsrollen. Er kan een kwalitatief deel en een kwantitatief deel worden onderscheiden:

Kwantitatief: het vergelijken van diverse nota’s Grondbeleid en het positioneren van de sturingsbehoefte die daaruit blijkt.

Kwalitatief: het onderzoeken van de verhouding tussen de nota Grondbeleid, drie gebiedsontwikkelingen en de organisatie van het Haags Ontwikkelingsbedrijf en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam.

Het onderzoek vindt plaats op basis van gelijkwaardige onderzoeksmethode. Dat wil zeggen dat niet getracht is volledig gelijkwaardige gebiedsontwikkelingen met elkaar te vergelijken, maar gepoogd wordt per voorkomen een kwalitatieve uitspraak te doen over de plaats in het spectrum van sturing binnen het Grondbedrijf.

4 Sturing in overheidsorganisaties

4.1 Sturing in overheidsorganisaties

In De Bruijn & Ten Heuvelhof (1991) wordt een bestuurskundige beschouwing gegeven over sturing door gemeentelijke organisaties, met name in zogenaamde complexe netwerken. De Bruijn & Ten Heuvelhof (1991) definiëren sturing als “doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen”. De Bruijn & Ten Heuvelhof (1991) leiden vijf sturingsinstrumenten af, die ten opzichte van de wetgeving en beleidsregels (de zogenaamd eerste generatie sturingsinstrumenten) een tweede generatie instrumenten vormen. De eerste generatie instrumenten heeft niet genoeg sturende capaciteit om voldoende in te kunnen spelen op de grilligheid van de omgeving waarin besluitvorming moet plaatsvinden. De tweede generatie sturingsinstrumenten komt voort uit een behoefte aan meer sturende capaciteit van de instrumenten. De tweede generatie instrumenten zijn: meerzijdige instrumenten (wilsovereenstemming tussen partijen), personen, incentives, kengetallen (sturen op afstand) en communicatieve instrumenten.

Overheidssturing heeft zich ontwikkeld van een hiërarchische naar een meer volontaire sturing. Volontaire sturing staat in dit verband voor de mate van vrijwilligheid, waarmee actoren binnen complexe netwerken opereren. Bij complexe netwerken ontkomt men niet aan een bepaalde mate van vrijwillige medewerking van de te sturen actoren. De mate van vrijwilligheid bepaalt bijvoorbeeld samenwerkingsvormen. Haffner (2005) noemt incorporatie, cooperatie en distantie als spectrum van vrijwilligheid. De volontaire sturing staat tegenover imperatieve sturing, die meestal op basis van juridische instrumenten plaatsvindt. Zij definiëren netwerken als “een aantal actoren met verschillende belangen, die voor de realisering van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn.”. Deze netwerken zijn complex als ze de structuurkenmerken pluriformiteit, geslotenheid/ autonomie van actoren en interdependenties in zich hebben. Om de eigen doelstellingen te kunnen realiseren moet het sturen door partijen afgestemd zijn op de kenmerken van het netwerk, ook wel contingent sturen genoemd. Hierbij wordt onderscheiden een structuurcontingente sturing en een procescontingente sturing (Haffner, 2005): afstemming op de constellatie van het netwerk en het beïnvloeden van haar pluriformiteit respectievelijk het beïnvloeden van de temporele en inhoudelijke grilligheid van het proces. Ze stellen dus dat de contingentie zich laat duiden als een set structuurkenmerken en als een procesgang naar besluitvorming (ze spreken over het in rondes verlopen van besluitvorming, steeds naar met een ander, onbekend eindpunt). In paragraaf 4.2 wordt contingentie sturing toegepast op de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling. Groetelaers (2004) geeft een overzicht van de sturingsmodellen van De Bruijn en Ten Heuvelhof.

	Subject-object	Hiërarchie	Netwerk
<i>Besturend orgaan</i>	Overheid (subject)	Overheid	Geheel van actoren die publiek, semi-privaat of privaat van karakter zijn.
<i>Bestuurde systeem</i>	Geheel van te sturen actoren (object)	Te sturen actoren (ondergeschikt)	Geheel van actoren die publiek, semi-privaat of privaat van karakter zijn.
<i>Omschrijving model</i>	Overheid (subject) stuurt object (geheel van te sturen actoren) in de door de overheid gewenste richting.	Overheid staat aan de top van de samenleving en stuurt ondergeschikte actoren.	Ieder van de actoren heeft zijn eigen waarden, doelstellingen en belangen, die hij tracht te realiseren door instrumenten in te zetten waarmee hij andere actoren tracht te sturen.
<i>Relatie tussen besturend orgaan en bestuurde systeem</i>	Subject en object van sturing staan los van elkaar; veel bewegingsvrijheid voor overheid, overheid kan kiezen welk object zij wil sturen.	Aandacht voor relaties tussen overheid en te sturen actoren; wisselwerking tussen overheid en te sturen actoren, overheid bovengeschikte actor.	Iedereen stuurt en wordt gestuurd; het is niet vanzelfsprekend dat een overheid stuurt en niet-overheidsactoren worden gestuurd.

Tabel 4.1. Sturingsmodellen van De Bruijn en Ten Heuvelhof (bron: Groetelaers, 2004)

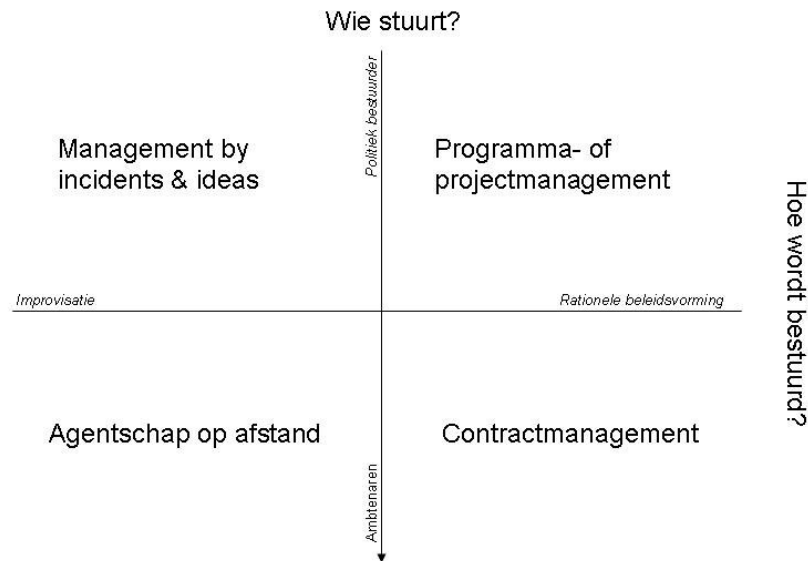
Een andere invalshoek is die vanuit de theorie van het stedelijke management. Castells, maar ook Harvey en Florida poneren theorieën die inzicht geven in het postmoderne denken over maatschappelijke ontwikkeling. Meer recent zijn de opvattingen wat betreft complexiteitsmanagement (o.a. Teisman) en contingente sturing (o.a. Wigmans) respectievelijk in ruimtelijke orderingsvraagstukken en stedelijke gebiedsontwikkeling. Kiel (in Teisman, 2005) vertaalt het als ‘embedding chaotic logic into public administration’, waar hij doelt op het begrip van dynamiek in en van organisaties door onzekerheden in processen en randvoorwaarden. De complexiteitstheorie gaat er vervolgens vanuit dat elke poging tot orde in de complexe netwerk omgeving leidt tot een nieuw op te lossen vraagstuk (of: nieuwe chaos). De ingrepen zijn van tijdelijke aard gezien vanuit het gehele proces van besluitvorming. Wigmans interpreteert het postmodern denken over de stad met ‘de stad als facilitaire locatiekeuze binnen een netwerkeconomie’ in plaats van ‘de stad als motor van de moderne economie’ (Wigmans, 1998). De plek van een stad of gebied aan zich krijgt minder betekenis, terwijl de positie binnen het netwerk aan stedelijke invloeden en actoren (stedelijke economie) steeds belangrijker wordt.

Een praktische, meer organisatorisch aspect van de sturingsvraag bij overheidsorganisaties wordt ook wel aangeduid als integraal management. Scholtes (1992) constateert dat de vragen ‘wie stuurt’ en ‘hoe wordt bestuurd’ bepalend zijn voor de wijze waarop de overheidsorganisatie gestuurd moet worden. Als de uitersten ‘improviseren’ en ‘rationele besluitvorming’ (hoe wordt bestuurd) tegenover ‘politiek bestuurder’ en ‘ambtenaren’ (wie stuurt) worden gezet, levert dit vier kwadranten op waarbinnen een aantal sturingsarrangementen kunnen worden onderscheiden (zie figuur 4.1). Het zegt dus weinig over het proces dat gestuurd moet worden, maar wel iets over de verhouding tussen het sturend orgaan en de interactie met de omgeving. Scholtes constateert dat in veel overheidsorganisaties situaties in vrijwel alle kwadranten voorkomen, maar dat die differentiatie in de praktijk zelden zichtbaar is.

Gezien de veelheid en diversiteit van taken zal de overheid dus niet in de volle breedte volgens dezelfde principes georganiseerd kunnen zijn. De overheidsorganisatie zal diverse gedaanten aan moeten nemen om te komen tot passende sturing, subculturen inrichten met eigen ‘wetten van (be)sturing’. De beleidscyclus wordt daarbij beschreven als een verloop tussen de kwadranten in het schema (met de klok mee kwadranten 1 tot en met 4):

1. management by incidents & ideas: signaleren en erkennen beleidsproblematiek

2. programma- of projectmanagement: beleidsontwikkeling en -oplossingsrichting
3. contractmanagement: uitvoering (deel van het) beleid binnen het departement/ de organisatie
4. agentschap op afstand: zelfstandige beleidsuitvoering, autonome eenheden



Figuur 4.1. Sturen in overheidsorganisaties (Scholtes, 1992)

Scholtes (1992) beschrijft diverse routes door de kwadranten om de beleidscyclus te omschrijven. De tijdspanne van die cyclus is afhankelijk van de ontwikkeling van de bestuurbaarheid van het systeem: de mate waarin consensus over doelen bereikt wordt, effecten voorspelbaar zijn of het systeem in kaart gebracht kan worden.

Klijn & Koppejan (2000) stellen dat het beschouwen van de overheid als één van de actoren in een netwerk kan leiden tot een democratisch legitimiteitsprobleem of tot een verantwoordingsprobleem. Volgens hen is de overheid als actor niet gelijk aan de andere actoren in het netwerk, omdat de overheid een speciale positie heeft, door bijvoorbeeld toegang tot massamedia of toegang tot bijzonder hulpmiddelen. Het gaat om de vertegenwoordiging van het algemeen belang, die een gemeente of ander overheidsorgaan in de weg kan zitten bij haar positionering in een netwerk. De gelijkheid met andere actoren in een netwerk kan dan niet altijd worden waargemaakt, zodat een rol als gelijkwaardige actor in een netwerk niet altijd een geschikte is. Klijn & Koppejan (2000) zien daarom met name ook de rol van de overheid als proces manager en netwerk bouwer. Kijken we meer naar de uitvoering van beleid, dan manifesteert het probleem zich in de vorm van wat men noemt 'de tweewegenleer', waarbij de overheid constant moet afwegen of zij als private of publieke partij rechtsgeldig handelt.

Bovenstaande uiteenzetting geeft een theoretische achtergrond voor de omgeving waarin de overheid zich bevindt en de vraagstukken die zij heeft aan te pakken om een bepaalde sturingsrol uit te kunnen voeren. In de volgende paragraaf wordt dit toegepast op de grondbedrijfspraktijk.

4.2 Grondbedrijf en sturing

Over sturingsinstrumenten in overheidsorganisaties is veel theoretische uitwerking voorhanden. Voor het Grondbedrijf specifiek is echter relatief weinig wetenschappelijke onderbouwing te vinden over sturingsfilosofieën. Veel artikelen en rapporten beschrijven de instrumentkeuze voor grondbedrijven in plaats van de sturingsrolkeuze.

Wie aan sturing binnen het Grondbedrijf van een gemeente denkt, denkt al snel aan de keuze tussen actief en passief of faciliterend grondbeleid en de inzet van instrumenten die de WRO en Onteigeningswet bieden om dat grondbeleid te verwezenlijken. Er is dan ook al veel onderzoek gedaan naar de inzet van die instrumenten binnen ruimtelijke vraagstukken en de succesfactoren die daarbij een rol spelen. Vele aanbevelingen tot verbetering van instrumentarium voor (voornamelijk) passief en faciliterend grondbeleid leiden momenteel tot de aanpassing van de WRO en de voorbereiding van een Grondexploitatiewet, waarin onder andere de mogelijkheden tot kostenverhaal op particuliere grondexploitaties geheel wordt vernieuwd.

Ook de vele handreikingen van bijvoorbeeld het kenniscentrum PPS (ministerie van Financiën) over selectie van marktpartijen en modellen voor publiek-private samenwerking geven aan dat er behoefte is om binnen de veranderende context van stedelijke gebiedsontwikkelingsinstrumenten voorhanden te hebben om het gewenste resultaat te bereiken.

Het toepassen van het juiste instrumentarium in het proces van sgo in combinatie met verworven grondposities leidt echter niet automatisch tot het beoogde resultaat. Naarmate de sgo's complexer worden, meer actoren kennen en een pluriformiteit en reikwijdte hebben die continu aan verandering onderhevig is, volstaat deze enge kijk op de aanpak van sgo niet meer. Het gaat dan niet vanzelfsprekend om de keuze van een samenwerkingsvorm, maar om het vinden van de juiste plek in de interactie tussen partijen en het vanuit die positie beïnvloeden van een besluitvormingsproces: de contingentie van sturing. Sturing van wederzijdse afhankelijkheden kan uitmonden in het afsluiten van een convenant, als neerslag van een proces van gemeenschappelijk beeldvorming waarin actoren in een proces van overleg en onderhandeling overeenstemming hebben bereikt over de definitie van een beleidsprobleem en de mate waarop en de voorwaarden waaronder het probleem zal worden opgelost (Wigmans, 1998).

Het gaat hierbij in feite om het optimaliseren van de randvoorwaarden voor stedelijke gebiedsontwikkeling, die door Van 't Verlaat wordt aangeduid met de afstemming tussen de dimensies marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en middelen met een 'afstemmend' organiserend vermogen (Verlaat, van 't, 2003). Organiserend vermogen is echter eenduidiger, doelgerichter dan bedoeld wordt bij contingente sturing. De afstemming tussen dimensies moet constant gebeuren, in een steeds wisselende context. In paragraaf 5.4 wordt hier op teruggekomen.

Teruggrijpend op het gedefinieerde kader in paragraaf 3.2 wordt de sturing door het Grondbedrijf gezien als het probleem van het flexibel balanceren tussen het Grondbedrijf en de omgeving enerzijds en tussen het Grondbedrijf en de praktijk (sgo) anderzijds. Deze

5 Indicatoren voor sturing in het Grondbedrijf

In dit hoofdstuk wordt een spectrum gedefinieerd, waarbinnen de sturingsrol van het Grondbedrijf zich kan manifesteren. Dit spectrum bestaat uit een aantal dimensies, die het bereik tussen twee extreme posities van sturing, namelijk klassieke en contingente sturing structureren. Deze dimensies zijn gebaseerd op de theorieën over complexiteitsmanagement, contingente sturing en strategische planning. De dimensies van sturing zijn:

1. Aangrijpingspunt van sturing
2. Doelstellingen van sturing
3. Organisatie en omgeving van sturing
4. Actorgerichtheid in sturing

Deze dimensies vormen het spectrum voor de sturingsrol van het Grondbedrijf. Het spectrum wordt gebruikt om het empirisch onderzoek in hoofdstuk 6 te voorzien van een referentiekader, een 'meetlat' waarlangs voor de grondbeleidsnota's, de sgo's en grondbedrijfsorganisaties een sturingsbehoefte kan worden afgeleid.

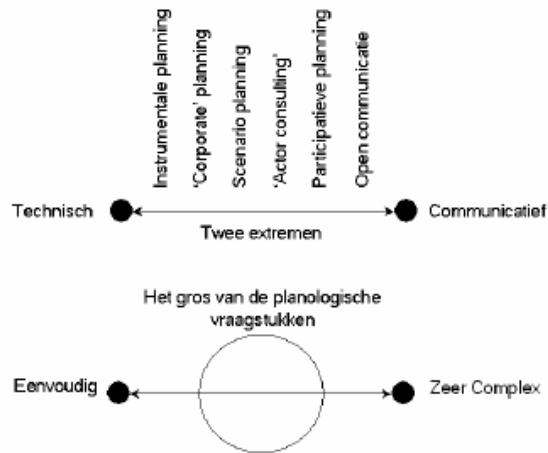
In de navolgende paragrafen worden de voor het Grondbedrijf relevante aandachtspunten uit de theoretische kaders afgeleid en beschreven.

5.1 Network governance en complexiteitsmanagement

Samenwerking tussen partijen binnen een stedelijke gebiedsontwikkelingsopgave kan vanuit het perspectief van 'network governance' bekeken worden. Het gaat er hierbij om dat beleidsontwikkeling en –implementatie tot stand komt binnen een netwerk van organisaties. Hierbij is een netwerk 'een veranderend patroon van sociale relaties tussen onderling afhankelijke actoren met een gemeenschappelijk belang/ probleem (Klijn, E. et al, 2003)'. Netwerken worden gekarakteriseerd door schaarse productiefactoren, die een duurzame relatie tussen actoren stimuleren, bijvoorbeeld grondpositie of kennis.

Complexiteitsmanagement gaat uit van een netwerksamenleving, waarin elke toegevoegde beslisslaag, passend bij de opgave en de actoren, tegelijkertijd compliceert en andere vraagstukken oproept. Dit is geen zorgelijke ontwikkeling, hoewel we onze zekerheden en onze controle kwijtraken in die gevallen.

In Zuidema, C. (2005) wordt het spectrum tussen eenvoudige en zeer complexe planologische besluitvorming gekoppeld aan enerzijds technisch rationele sturing en anderzijds communicatief rationele sturing, waarbij het respectievelijk om doeloptimalisatie en procesoptimalisatie gaat. De communicatief rationele sturing wordt ook wel aangeduid als interactieve besluitvorming. De mate van complexiteit bepaalt daarmee het sturingsmechanisme (zie figuur 5.1).



Figuur 5.1. Complexiteit als criterium voor het te kiezen sturingsmechanisme (Zuidema, 2005)

In het verlengde van auteurs als Castells, Harvey, Sassen, beschrijft Van Gils (2005) de veranderende planningscontext, specifiek de veranderende visie op ruimte en tijd. De traditionele gesloten definitie van ruimte als territorium, waarbinnen functies gemaakt en geordend worden door een centraal gezaghebbend orgaan, laat zich verdrukken door de effecten van globalisering en lokalisering. De liberalisering van de wereldwijde economie en de versterking van specifieke identiteiten daarnaast hebben de traditionele organisatie van de ruimte flink onder druk gezet. Specifieker: de opkomst van geavanceerde informatie en communicatietechnologie heeft er samen met een toegenomen mondigheid van burgers en andere instanties toe geleid dat een steeds breder scala aan stakeholders zich mengt in ruimtelijke planningsvraagstukken. Hier ook manifesteert zich de netwerkbenadering. Netwerken worden herkend in de definitie van ruimtelijke vraagstukken (lees: sgo), maar de aanpak negeert ze nog vaak, dat wil zeggen dat de uitvoering vaak niet gericht is op sturing en ondersteuning van de primaire processen van de organisatie, maar op de wensen van stafafdelingen (Savelkoul, 2004).

De Nota Ruimte bijvoorbeeld spreekt over 'decentraal waar kan' en schuift hiermee de verantwoordelijkheid voor de positie in het netwerk voor zich uit. Aan de andere kant opereren de professionals (op decentraal niveau) veelal nog binnen 'plekken' en 'projecten' en weinig binnen 'netwerken' en 'ontwikkeling' (Teisman, 2005). Uitgangspunt zou moeten zijn, dat de aanpak (sturing) binnen een netwerk zich voordoet op het schaalniveau waarop de problemen zich voordoen. Netwerken zijn daarbij onbegrensd, schaalloos en zonder kern en centrale eenheid. Opmerkelijk is hierbij dat een nieuwe eenheid (project, organisatie, wetgeving) niet te creëren is zonder het netwerk-idee te ondermijnen. Erkend moet worden dat uit de chaos die daarbij ontstaat, orde kan (zou moeten, ML) ontstaan door zelforganisatie. Die orde is tijdelijk en leidt tot een nieuwe chaos, etc. Hiermee ontstaat een zogenaamde netwerkerkende aanpak, zoals programmamanagement en gecoördineerde inzet op een bovenplanse problematiek. In een slagvaardig netwerk is het vermogen ontwikkeld tot netwerk-denken, waarbij zelforganisatie kan ontstaan. Teisman merkt daarbij op dat daarbij gezorgd moet worden voor een transparante marktwerking.

Teisman onderscheidt in dit kader 'ordezoekers' en 'chaosbenutters'. De tweede groep erkent de complexiteit van de samenleving, de eerste groep is echter veruit dominant in onze samenleving (Teisman, 2005). Die groep kenmerkt zich door haar doelgericht handelen, waarbij vaak te veel regels, te veel doelen en te veel ambities ontstaan. Een aantal symptomen

van de huidige omgang met complexiteit door overheidsorganisaties zullen moeten worden omgebogen naar netwerkerkend gedrag. Het positioneren van de overheid buiten of boven het netwerk bijvoorbeeld zit samenwerking en 'coöpetition'² (Teisman, 2005) in de weg, evenals het scheidend opereren door (onderdelen van) overheidsorganisaties. Het gaat immers om een gezamenlijke verantwoordelijkheid naar de spelers binnen een opgave, maar ook om een verantwoordelijkheid naar burgers toe. Hiermee samenhangend is het organisatietechnisch aspect, dat de back-office bovengeschied is aan de front-office hetgeen het aantal stakeholders vergroot en beslissingsbevoegdheid ernstig versnipperd.

Ervan uitgaand dat het Grondbedrijf één van de actoren is die in het netwerk van stedelijke gebiedsontwikkelingen haar belangen vertegenwoordigt, zijn de typische kenmerken van netwerk governance ook geldig in de uitvoering van stedelijke gebiedsontwikkelingen bij grondbedrijven.

De volgende aanknopingspunten kunnen dan uit de complexiteitstheorie worden afgeleid:

- Procesgerichtheid in plaats van doelgerichtheid, het sturen op processen, in plaats van het sturen op projectresultaat.
- Schaalniveau wordt bepaald door de reikwijdte waarin de problemen zich voordoen in plaats van dat de organisatorische indeling en hiërarchische en centrale sturing die bepaalt.
- Organisatie als knelpunt in netwerken, dus als complicerende eenheid in het netwerk van sgo, als tijdelijke orde in een complexe omgeving in plaats van de organisatie als uitgangspunt voor de aanpak van sgo-vraagstukken.
- Sturing via zelfsturing en zelforganisatie als tijdelijke orde in plaats van centrale, hiërarchische sturing /hieruit kan voortvloeien en zodanig dat,
- Het gaat om het opereren binnen netwerken van actoren in plaats van plekken en het streven naar ontwikkeling in plaats van een projectgericht doel.
- Zorgen voor transparante marktwerking en marktconsultatie in plaats van ad hoc marktbenaderingen en,
- Positionering van actoren niet op basis van hun hiërarchische positie maar op basis van hun toegevoegde waarde in het proces.

Uiteindelijk draait de complexiteitstheorie om de erkenning van onzekerheden en netwerken in ruimtelijke planning en het veranderen van een hiërarchisch, centraal gestuurd model naar een 'chaosbenuttend', op tijdelijke zelfsturing gericht model. Voor het Grondbedrijf betekent dit idealiter een meer netwerkgericht model, waarbij schaalniveau van de problematiek, openheid van het 'netwerksysteem' van partijen, onzekerheden binnen het gebiedsontwikkelingsproces, en mogelijkheden tot zelfsturing/zelforganisatie binnen een vraagstuk bepalend zijn voor de aanpak van een sgo.

De volgende centrale vraag kan uit bovenstaande worden opgesteld: Is de rol van het Grondbedrijf gericht op sturing van een complex vraagstuk, wat betreft schaal, mogelijkheden van sturing, zelforganisatie en benaderingswijze?

² Als combinatie van coöperatie en competitie, vaak gebruikt om nieuwe actorenrelaties in groeiende markten te beschrijven. Vergelijk ook de (spreektaal) term 'concullega', die wel gebezigd wordt tussen bijvoorbeeld adviseurs van diverse adviesbureaus in hetzelfde werkveld.

5.2 Contingente sturing

Zoals al in paragraaf 4.1 aangegeven, is contingente sturing het op het netwerk en de complexiteit afgestemde sturing, waarbij onderscheid bestaat tussen structuurcontingente en procescontingente sturing. Haffner (2005) zet de contingente sturing in het licht van grillige besluitvorming en strategisch gedrag van partijen in een proces. Het realiseren van doelstellingen door partijen doorloopt zogenaamde rondes, waarbij elke ronde met besluitvorming wordt afgesloten, waarop echter in een volgende ronde weer teruggekomen kan worden, doordat nieuwe belangen, nieuwe partijen zich aandienen. In deze benadering is het besluitvormingsproces een iteratief proces, zich ontwikkelend naar de oplossing die het best past bij de op dat moment geldende netwerkcontext.

Wigmans (1998) benadert de contingentie vanuit het groeiend besef voor het ruimtelijk gesitueerde karakter van de sociale werkelijkheid. De heroriëntatie, hier verband houdend met het postmoderniseringsproces, wordt tot uitdrukking gebracht in de term contingentie.

In Wigmans (1998) wordt aangegeven dat de vraag naar contingente sturing onder andere te verklaren is vanuit de verschuiving van ideaal-organisatietypen sequentiële naar het interdependentietype. Hiermee wordt bedoeld de tendens van facetbeleid (het Grondbedrijf als financiële bewaker van het integrale en sectordoorsnijdende ruimtelijke facetbeleid) naar een (organisatorische) combinatie van facetbeleid en sectorbeleid. De combinatie van het economisch sectorbeleid van een gemeente met het grondbeleid en bijbehorend weerstandsvermogen van het Grondbedrijf kan hiervan een voorbeeld zijn van integrale benadering van sgo. Deze combinatie van ‘grondinstrumenten’ en economische stimuleringsinstrumenten moeten de organisatie van het Grondbedrijf meer slagkracht geven ten opzichte van de klassieke, sequentiële en hiërarchische benadering.

Ondersteund door deze theorie beschrijft Wigmans de ontwikkeling van het klassiek georiënteerde Grondbedrijf van de gemeente Rotterdam, dat zich in de jaren '80 ontwikkelt tot een Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) en in feite gehoor geeft aan de vraag naar contingente sturing middels een organisatorische ingreep. Het OBR krijgt hiermee een pioniersrol en moet een nieuwe inhoud geven aan het sturend vermogen van de lokale overheid. Het OBR zou ‘sturen onder condities van een marktomgeving’ (Wigmans, 1998). In Bruil et al (2004) wordt de term ‘integrale gebiedsontwikkeling’ gebruikt als aanduiding voor het complexe karakter van de gebiedsontwikkeling ‘Het stationsgebied’ in Den Bosch. Als nieuwe vorm van sturing wordt de verschuiving van government – als eenduidig en centraal geregisseerde sturing – naar governance benoemd. Dit behelst vooral de wijze waarop in de praktijk de organisatie en de besluitvorming van het managen van een sgo met uiteenlopende actoren zijn geregeld en waarbij wisselende strategische allianties in het geding zijn (Bruil, 2004: 42).

Op basis van de oprichting van het OBR uit het ‘klassieke’ Grondbedrijf, worden in ‘De facilitaire stad’ (Wigmans, 1998) een aantal factoren en motieven genoemd voor die verandering. Genoemd worden politiek-ideologische motieven, instrumenteel-professionele motieven en organisatorische kenmerken. De motieven geven inzicht in de factoren die een rol kunnen spelen in het veranderingsproces van het Grondbedrijf.

Politiek-ideologische motieven

Eén van de motieven om het OBR op te richten was om het stedelijke economisch beleid eenduidig in de stadspolitiek te kunnen positioneren door het opheffen van de coördinatieproblemen, die zich voordeden. Door de inlijving van Economie kon beter op de economische ontwikkelingen worden ingespeeld. Hieraan ten grondslag lag het besef dat

grondbeleid bij uitstek geschikt is om economische vernieuwing te stimuleren en entameren. Het beschikbaar hebben van transparante informatie is een must in de nieuwe constellatie, gezien de veelheid van ingangen in de stedelijke economie.

Instrumenteel-professionele motieven

De extern gerichte aanpak, die voorgestaan werd in de nieuwe structuur, vraagt om sturing op hoofdlijnen en een sterke deconcentratie van uit te voeren activiteiten om snel en efficiënt in te kunnen spelen op de markt. Bij het OBR betekende dit onder andere een ordening op basis van een afdeling marketing en beleidsontwikkeling en een productieafdeling.

Specialismen worden ingezet waar nodig, maar niet ten behoeve van de ordening, maar ten behoeve van de opgaven die zich voordoen. Nieuwe specialisaties ontwikkelen zich, zoals financial engineering³ ten behoeve van nieuw aan te gane samenwerkingsverbanden en informatietechnologie ten behoeve van een transparante en eenduidige marktbenadering.

Het sturend vermogen richt zich op sturing op wederzijdse afhankelijkheden wat een meer procesgerichte in plaats van een doelgerichte aanpak inhoudt.

Door de verschuiving van de focus naar de stedelijke economische vernieuwing, worden economische, bedrijfsmatige waarden en normen onderdeel van de werkwijze. Bijvoorbeeld in de vorm van financieel bewustzijn, ondersteund door informatietechnologie en gevoed door op en met de markt afgestemde parameters in bijvoorbeeld grondexploitatieberekeningen en residuele grondprijbepaling. Hiermee ontstaat expertise op gebied van risicoanalyse en haalbaarheidsonderzoek, die eerder niet zonder meer voorhanden was als gevolg van de niet gestructureerde marktbenadering.

Organisatorische kenmerken

Wigmans (1998) constateert: "het Grondbedrijf blijkt disfunctioneel als condities zich wijzigen onder invloed van toenemende concurrentie tussen gemeenten, marktafhankelijkheden en dergelijke." Het Grondbedrijf moet zich een flexibele houding aanmeten, innoverend vermogen hebben en professioneel en marktgericht werken.

De open opstelling naar de markt komt bij het OBR expliciet tot uiting in de functie accountmanager, met de intermediaire rol tussen 'publiek' en 'privaat'. Door deze horizontale aanpak komen beleid en uitvoering meer en meer naast elkaar voor (gelijktijdig) en niet per se volgtijdelijk. De doelstellingen van de stadspolitiek bepalen dus niet vooraf de beleidslijn, die wordt gedurende het proces van wederzijdse afstemming tussen markt en Grondbedrijf opgebouwd en strategisch toegepast.

Bij een meer projectmatige karakter van sgo's, ontstaan op gelijkwaardigheid gebaseerde samenwerkingsverbanden binnen de kaders van het project. De opdrachtgever-opdrachtnemer relatie van het Grondbedrijf met 'de markt' wordt in dat geval niet van toepassing. De uitwerking van de inhoud van de sgo gebeurt binnen het project, waarbij iedere partij haar belangen tracht vorm te geven.

Het opheffen van een scherpe arbeidsdeling en de verandering naar meer combinaties en integratie van taken, verkleinen het risico op afstemmingsproblemen. Ze verhogen de kans op een effectieve aanpak met meer klantgerichtheid en betrokkenheid bij de 'producten' binnen een sgo.

Met deze organisatorische kenmerken verandert het perspectief op sturing binnen sgo's van doelgerichtheid naar procesgerichtheid. Het aangrijpingspunt van sturing verschuift van

³ Financial engineering betreft de ontwikkeling van toepassingsgerichte modellen om complexe financiële problemen te structureren en kansen en bedreigingen (risico's) hierbij te verkennen (International Foundation of Financial Engineers, www.fenews.com). In het kader van grondexploitatie kan de dynamische eindwaardeberekening genoemd worden, andere voorbeelden in het grondbedrijf zijn de residuele grondwaardeberekening en cashflowberekeningen bij vastgoedexploitatie.

objecten en subjecten naar relaties en/ of afhankelijkheden tussen die objecten/ subjecten. Verwacht mag worden dat hierdoor beter kan worden ingespeeld op de pluriformiteit in actoren en hun belangen.

De centrale vraag die hieruit voortvloeit luidt: is de rol van het Grondbedrijf een contingente of een klassieke, wat betreft organisatorische aanpak en doelstellingen?

5.3 Strategic Planning en coördinatiemechanismen

Planning en sturing zijn variaties op hetzelfde thema: de (vermeende) maakbaarheid van de samenleving (Wigmans, 1998). Mintzberg (1994) definieert planning onder andere als een geformaliseerde procedure om een afgebakend doel te bereiken door integrale besluitvorming. Planning hangt onder andere samen met het vermogen om een veranderingsproces te sturen, zodanig dat een organisatie beter kan anticiperen op de toekomst.

Een ander uitgangspunt van Mintzberg is dat de organisatiestructuur wordt bepaald door de variëteit in de omgeving. Die variëteit wordt bepaald door de complexiteit en het veranderingsklimaat. Een combinatie van uitersten in die twee variabelen levert de vier standaard organisatietypen op: de ondernemersorganisatie, de machine bureaucratie, de professionele organisatie/ divisiestructuur en de adhocratie of innovatieve organisatie. Bij elk organisatietype hoort een coördinatiemechanisme.

- De eenvoudige structuur of ondernemersorganisatie, gebaseerd op direct toezicht, met de strategische top als belangrijkste onderdeel.
- De machinebureaucratie, gebaseerd op standaardisatie van werkprocessen, met de technostructuur⁴ als belangrijkste onderdeel.
- De professionele bureaucratie, gebaseerd op standaardisatie van vaardigheden, met de uitvoerende kern als belangrijkste onderdeel of de
- De divisiestructuur, gebaseerd op standaardisatie van output, met het middenkader als belangrijkste onderdeel.
- De adhocratie of innovatieve organisatie, gebaseerd op onderlinge aanpassing, met als belangrijkste onderdeel de ondersteunende diensten.

De typen organisaties worden vooral bepaald door het belangrijkste deel van de organisatie (bijvoorbeeld de top), situationele aspecten (omgeving, leiderschap, moderniteit, omvang, technologie), ontwerpparameters (taakspecialisatie, training, planning & control), flexibiliteit en topdown gerichtheid.

Het eerder genoemde vermogen om veranderingen te realiseren in een organisatie als kenmerk van strategische planning en daarmee te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen, houdt sterk verband met de (contingente) sturingsbehoefte die in die (toekomstige) ontwikkelingen ligt opgesloten. Vanuit de definitie van de organisatietypen en hun sturingsmechanismen kan afgeleid worden dat de adhocratie het ideale organisatietype is om een organisatie aan te duiden die voorziet in een contingente sturingsbehoefte. Deze organisatie is gebaseerd op wederzijdse beïnvloeding waarbij uitgangspunt is dat bestaande kennis en vaardigheden de basis zijn voor nieuwe kennis en vaardigheden. Het doorbreken van specialisaties en de must voor multidisciplinaire teams is daarbij gemeengoed. Bij een sterke arbeidsdeling en veel specialistische afdelingen die zich met hun specifieke kennis richten op de 'standaard' sgo-activiteiten kan men spreken van een sturingsmechanisme met standaardisatie van vaardigheden en/of output. De professionele organisatie of de divisiestructuur is een herkenbare structuur van matrixorganisaties en

⁴ Waarbinnen planning, control, training, onderzoek en analyse ondergebracht zijn.

bureaucratie, een sterk middenkader en een relatieve autonomie van de professionals. Deze organisatievorm is sterk gericht op standaard vaardigheden. Het succes van een professionele organisatie hangt af van de bereidheid binnen de organisatie om die vaardigheden te veranderen.

De contingentie sturingsbehoefte voor het Grondbedrijf is in vereenvoudigde vorm organisatorisch weer te geven als de verandering van een professionele naar een innovatieve organisatie. De opgave is dan om van een inflexibele structuur naar een voortdurend grensverleggende, organische structuur te gaan, van een vorm waarin naast kennis ook vaardigheden de lijn bepalen. Daarbij wordt uitgegaan van een Grondbedrijf dat een zekere standaardisatie van vaardigheden kent. Deze standaardisatie wordt enerzijds ingegeven door de grondbeleidsinstrumenten die in de Wet Ruimtelijke Ordening en Onteigeningswet voorhanden zijn, anderzijds door de arbeidsdeling en specialisaties die bestaan binnen de grondbedrijven van de grote en middelgrote gemeenten. In hoofdstuk 6 zal aan de hand van de analyse van de grondbedrijven van twee grote gemeenten gestaafd worden of deze aanname gedaan mag worden en vervolgens in hoeverre een (behoefte aan) organisatieaanpassing te ontdekken is.

De centrale vraag hierbij is: welk coördinatiemechanisme hanteert het Grondbedrijf in een sgo, welk organisatietype wordt daarbij aangetroffen?

5.4 Regie in stedelijke gebiedsontwikkeling en organiserend vermogen

In het rapport 'Organisatie van Prestatie' (Korthals Altes, 2004) wordt ingegaan op regiomodellen, die zouden kunnen bestaan bij gemeenten in het kader van stedelijke ontwikkelingsopgaven. Het rapport beoogt concrete handvatten voor gemeenten te geven, waarmee zij verantwoorde keuzes kunnen maken over hoe de regierol ingevuld zou kunnen worden.

Als reden van die regievoering worden een aantal beheersaspecten opgevoerd, namelijk de kwaliteit van stedelijke ontwikkeling, de relatie van het programma en de markt, de financiële dimensie in samenhang met de haalbaarheid en de tijdsdimensie en voortgang.

De regierol, die betrekking heeft op het project/ proces en op de organisatievorm (publiek, privaat, pps) laat zich vervolgens in vier typen uitsplitsen, namelijk:

- passief sturend
- actief gezamenlijk met andere partijen
- actief solistisch opererend
- geen regie

Gecombineerd met de organisatiekeuzen (zie boven), ontstaan er twaalf unieke regierollen.

De benodigde randvoorwaarden (competenties, grondpositie, risico en complexiteit), waaraan voldaan moet zijn om bepaalde regierollen te vervullen zijn vervolgens tegen de twaalf rollen afgezet.

Regierollen	Competenties	Positie	Risico	Complexiteit
Bij projecten				
<i>Passief sturend in een publiek project</i>				
<i>Passief sturend in een p-p project</i>				
<i>Passief sturend in een privaat project</i>				
<i>Actief gezamenlijk in een p-p project</i>				
<i>Actief gezamenlijk in een privaat project</i>				
<i>Actief solistisch in een publiek project</i>				
<i>Actief solistisch in een p-p project</i>				
Bij processen				
<i>Passief sturend in een p-p proces</i>				
<i>Actief gezamenlijk in een p-p proces</i>				
<i>Actief solistisch in een publiek proces</i>				
<i>Actief solistisch in een p-p proces</i>				
Geen regie				
<i>Ontbreken van regievoering</i>	-	-	-	-

Veel gemeentelijke competentie, veel grondpositie gemeente, weinig risico, weinig complexiteit

Weinig gemeentelijke competentie, weinig grondpositie gemeente, veel risico, veel complexiteit

Figuur 5.2. Regierollen versus randvoorwaarden regie (bron: Korthals Altes, 2004)

Uit de casestudies in het rapport blijkt dat de regierol van een gemeente niet vanzelfsprekend volgt uit de vier randvoorwaarden competenties, grondpositie, risico's en complexiteit. Uit de casestudies in het onderzoek blijkt dat gemeenten vaak niet bewust kiezen voor een regierol. "Wanneer een gemeente zich echter bewust is van de variabelen die van invloed zijn op het uitvoeren van een bepaalde regierol, kan ook beter gekozen worden voor een bepaalde rol.", wordt gesteld in Korthals Altes (2004). Op basis hiervan wordt gesteld dat de regierol van een gemeente in gebiedsontwikkeling maatwerk is. De invulling van de regierol verschuift bovendien, wordt opgemerkt, mede omdat de gemeente en haar omgeving zich ontwikkelen in de loop der tijd. Dit sluit aan bij de theorie van network governance en de complexiteitstheorie, die uitgaat van tijdelijke orde in de onberekenbare context van complexe sgo. De verschuiving van de regierol zou hieronder geschaard kunnen worden. In feite ontstaat steeds een nieuwe set aan randvoorwaarden naarmate het project, proces of de besluitvorming vordert. Met deze toevoeging levert de confrontatie van de twaalf regierollen met de randvoorwaarden die daarbij horen een kansenraamwerk. Als aan de randvoorwaarden voldaan wordt kunnen één of meerdere regierollen die daarbij passen gevolg geven aan de sturingsbehoefte. Vergelijk hierbij ook de 'policy windows' in het stromenmodel van Kingdon (1984), die (politieke) gebeurtenissen, problemen en oplossingsideeën als stromen definieert. Bij het samenkomen van twee of meer van die stromen ontstaan zogenaamde 'open vensters' als aanduiding van het juiste moment. Als de randvoorwaarden voor sgo hier als gebeurtenis worden beschouwd en de regierol als oplossingsidee, kunnen de momenten van regieafstemming (lees: verandering in regierol lopende het proces) als 'open venster' beschouwd worden. Hiermee is het vraagstuk over regierollen in verband gebracht met de contingentie van de sturingsbehoefte.

Een andere, wat bredere theorie met betrekking tot regie in sgo is het raamwerk voor Organiserend Vermogen (Berg, van den, 1996). In dit theoretische kader worden verschillende voorwaarden (sociaal-economische situatie, leiderschap, politiek en maatschappelijk draagvlak, strategische netwerken, communicatie) als vereiste genoemd om stedelijke gebiedsontwikkeling te kunnen realiseren. Hoewel dit raamwerk voornamelijk is toegepast op stedelijke schaal (bijvoorbeeld het effect van de vestiging van het Gugenheimmuseum op de stad Bilbao) en nog niet zozeer op gebiedsontwikkelingsniveaus, geeft het houvast om succesfactoren van stedelijke gebiedsontwikkelingen in kaart te brengen. Van 't Verlaat (2003) concludeert dat het succes in afstemming van de drie dimensies Marktkwaliteit, Ruimtelijke kwaliteit en Middelen in stedelijke gebiedsontwikkeling bepaald

wordt door de mate van Organiserend vermogen. Organiserend vermogen stelt eisen aan samenwerking tussen publieke en private partijen, draagvlak, sociaal-economische condities en stelt een visie voorop om aan deze voorwaarden te kunnen voldoen. Hoewel de afstemming tussen de (drie) aspecten een dynamisch proces is, worden de succesfactoren in de theorie van organiserend vermogen vaak afgeleid uit een relatief statische visie, als doelstelling van stedelijk management. Als we het blikveld versmallen naar de stedelijke gebiedsontwikkeling en de combinatie met contingente sturing proberen te leggen, komt het verschil in doelgerichtheid en aangrijpingspunt van sturing/ organiseren naar boven. Waar het bij organiserend vermogen vooral gaat om een vastgestelde visie als doel en een daartoe geïnstalleerde strategische alliantie als aangrijpingspunt van sturing kan dienen, wordt bij contingente sturing uitgegaan van de procesgerichtheid met het aangrijpingspunt daartoe op de onderlinge relaties van actoren en hun belangen, niet zozeer op de op een overeenkomst gebaseerde alliantie. Men zou kunnen stellen dat het organiserend vermogen pas sturend vermogen wordt als voldaan wordt aan de voorwaarde van tijdsafhankelijkheid en veranderlijkheid. Door de op bepaalde tijdstippen geldende ‘organiserende vermogens’ achter elkaar te plaatsen ontstaat een reeks van ordes die gezamenlijk het sturend vermogen binnen een sgo bepalen.

5.5 Ideaaltypen sturing in sgo

Uit de voorgaande uiteenzetting van theorieën met hun op sgo geprojecteerde kenmerken, is het mogelijk de twee uiterste sturingrollen binnen het Grondbedrijf aan te geven: een typische rolkeuze voor het ‘klassieke Grondbedrijf’ tegenover een typische rolkeuze voor het op contingente sturing gebaseerde Grondbedrijf. Daartussen zijn tal van sturingsrolkeuzes mogelijk.

Om deze keuzen te kunnen maken, wordt in algemene zin beschreven wat de verschillen tussen de twee ideaaltypen Grondbedrijf zijn. In onderstaande tabel zijn enkele kenmerken van beide typen opgesomd.

<i>Klassiek</i>	<i>Contingent</i>
Zekerheid	Onzekerheid
Normalisatie	Uniciteit
Government	Governance
Hiërarchie	Gelijkheid
Ordening & sequentie	Interdependentie
Chronologie	Gelijktijdigheid
Uniformiteit	Maatwerk

Tabel 5.1. Kenmerken van ideaaltypen

Zekerheid - onzekerheid

De mate van onzekerheid hangt samen met de complexiteitsvraag. In de complexiteits-theorieën wordt onzekerheid over het resultaat van een gebiedsontwikkeling vaak vertaald als complicerend. Planning wordt over het algemeen gezien als een middel ter reductie van onzekerheid en complexiteit. Complexiteitsmanagement gaat er echter vanuit dat planning juist complicerder kan werken en onzekerheid meer in de hand kan werken. Voor het Grondbedrijf is in dit kader van belang dat de constellatie van grondposities en beleidsdoelstellingen het resultaat van een gebiedsontwikkeling, en dus de mate van zekerheid hieromtrent, beïnvloeden. In het klassieke geval wordt zekerheid gezocht in gedetailleerde eindplannen.

Normalisatie- uniciteit

Normalisatie betekent in dit kader het volgens een vastgelegd patroon plannen en uitvoeren van plannen. Dat patroon biedt een oplossing voor elk vraagstuk. Uniciteit betekent dat elke opgave uniek is en er voor elke opgave een maatwerk aanpak dient te worden ontwikkeld. Elke opgave is in dat geval uniek.

Government - governance

Government geeft aan dat er een centraal orgaan is dat op eenduidige wijze processen aanstuurt. Governance is het proces van besluitvorming in een situatie met meerdere actoren en wisselende allianties. Hierin zijn publieke en private partijen betrokken bij besluitvorming in een mix van formele en informele praktijken. Network governance duidt op dergelijke besluitvorming binnen netwerken van private en publieke actoren.

Hiërarchie - gelijkheid

Sturend vermogen bij sturing op wederzijdse afhankelijkheden, op verbindingen tussen actoren staat tegenover het sturen op input en output vanuit een hiërarchische organisatiestructuur, zoals bij een klassiek Grondbedrijf gedacht kan worden. Bij contingente sturing is gelijkheid uitgangspunt bij besluitvorming tussen actoren. De toegevoegde waarde van een actor is van belang in plaats van de hiërarchische topdown benadering door bijvoorbeeld het gemeentelijk Grondbedrijf.

Ordering & sequentie - interdependentie

Ordering & sequentie gaat over de opeenvolging van uitvoering na beleid. In een klassiek Grondbedrijf heeft het een sterk uitvoerend karakter met dito arbeidsdeling, geschikt om standaard werkprocessen aan te pakken. Bij het interdependentietype zijn beleidsvorming en uitvoering parallelle activiteiten. Door wederzijdse beïnvloeding tussen actoren wordt het procesdoel steeds opnieuw hergedefinieerd tot een optimale afstemming van belangen besluitvorming en realisatie afdwingt.

Chronologie - gelijktijdigheid

Chronologie dwingt evenals het ordeningsprincipe een bepaalde volgorde van werken af, terwijl in een “contingent” Grondbedrijf juist gelijktijdigheid van in uitvoering en beleidsontwikkeling kenmerkende eigenschappen zijn. Beleid wordt als het ware ‘verrijkt’ door de praktijk en vice versa.

Uniformiteit - maatwerk

Uniformiteit betekent dat elke aanpak herkenbaar is als de ‘grondbedrijfsaanpak’. De organisatie waarin gebiedsontwikkelingen worden opgepakt, aangestuurd en uitgevoerd vaart blind op deze standaardaanpak van een klassiek Grondbedrijf. In een meer contingente situatie vraagt elke gebiedsontwikkeling om een maatwerk aanpak, gericht op haar omgeving en actoren.

5.6 Sturingsdimensies in sgo

De praktijkervaringen gecombineerd met de complexiteitstheorie, contingente sturing en de coördinatietyperen uit de strategische planning, geven aanleiding om een palet aan sturingsaspecten te definiëren. Op basis van de theorieën die in voorgaande paragrafen zijn geanalyseerd en geprojecteerd op stedelijke gebiedsontwikkeling, wordt een viertal dimensies gedefinieerd, die het spectrum van sturing in sgo afbakenen. De dimensies zijn:

1. Aangrijpingspunt sturing
2. Doelstellingen sturing
3. Organisatie en omgeving van sturing
4. Actorgerichtheid in sturing

De dimensies sluiten aan bij de in dit hoofdstuk beschreven opvattingen over sturing van sgo's. Per dimensie worden de uiterste keuzeopties gedefinieerd:

Ad. 1 Aangrijpingspunt van sturing.

Wat is de schaal/ reikwijdte van de opgave, binnen welk netwerk manifesteert de gebiedsontwikkeling zich? Hoeveel onzekerheden zijn er of is de output gegarandeerd? Het klassieke Grondbedrijf is sterk output- en doelgericht als uitvoering van een overeenkomst of convenant met een partij, in een contingent Grondbedrijf bepalen de wederzijdse afhankelijkheden tussen partijen het verloop van het besluitvormingsproces, niet zozeer het doel dat in een contract of programma wordt nagestreefd.

Ad. 2 Doelstellingen van sturing

Welke motieven zijn er om een sturende rol te spelen in een gebiedsontwikkeling, is er sprake van een sterke aanbodsturing? In het klassieke Grondbedrijf ligt de nadruk op het maatschappelijk verantwoord ruimtegebruik bij ontwikkeling in de zin van sectorale programma-eisen (sociale woningbouw, voorzieningen, etc.). De doelstelling gaat dus uit van aanbodsturing. In het contingente Grondbedrijf is de doelstelling gericht op economische ontwikkeling en vraagsturing. Het politieke primaat ligt op stedelijk niveau en niet op diverse sectorale doelstellingen.

Ad. 3 Organisatie en omgeving van sturing

Hoe worden gebiedsontwikkelingen aangepakt, is er sprake van een projectorganisatie, welke specialisaties zijn sterk vertegenwoordigd, is het Grondbedrijf productie- of beleidsgericht? Het klassieke Grondbedrijf gaat uit van een centraal gestuurde organisatie en sterke arbeidsdeling en een grote lijnorganisatie. Het contingente Grondbedrijf kent een sterke project- en procesorganisatie ('accounts'), adviserende rollen en expertises en vaardigheden voor een integrale gebiedsontwikkeling. De ondersteunende diensten, zoals planning & controlfuncties, zijn van cruciaal belang om de innoverende organisatie van professionals ruimte te geven om buiten de gebaande paden te treden. Er is veel mogelijkheid voor zelforganisatie en zelfsturing.

Ad. 4 Actorgerichtheid in sturing

Op welke manier ontwikkelen wederzijdse afhankelijkheden binnen een proces of netwerk zich? Gebeurt de marktbenadering ad hoc of is het onderdeel van de organisatie? In het klassieke Grondbedrijf vindt de marktbenadering ad hoc plaats, in een contingent Grondbedrijf is de marktbenadering onderdeel van de standaard werkprocessen.

In onderstaande tabel wordt samengevat welke sturingsaspecten er aan de vier dimensies kunnen worden toegeedeeld.

<i>Dimensie</i>	Klassieke sturing	Contingente sturing
<i>Aangrijpingspunt sturing</i>	Schaal passend bij organisatie en hiërarchie	Schaal/ reikwijdte passend bij probleem
	Uitgaande van afspraken in overeenkomsten en doelstellingen en prestaties	Uitgaande van onzekerheden en onberekenbaarheden van actoren
	Ordezoekend	Chaosbenuttend
	Postitie van actoren	Toegevoegde waarde van actoren
	Doel, programma	Proces, planrealisatie
	Plekken en projecten	netwerken en ontwikkeling
<i>Doelstellingen</i>	Politiek primaat	Economische of andere sectorale doelstellingen
	Aanbodgestuurd	Vraaggestuurd
<i>Organisatie & omgeving</i>	Arbeidsdeling	Multidisciplinaire teams met specialisaties
	Organisatie als uitgangspunt voor aanpak	Organisatie als knelpunt in netwerk, tijdelijke orde
	Ordezoekend	Chaosbenuttend
	Ordering & sequentie	interdependenties
	Hiërarchische organisatie	Zelfsturing en zelforganisatie
	Professionele bureaucratie en divisiestructuren	Adhocratie
<i>Actorgerichtheid</i>	Eenzijdige benadering	Grondbedrijf als netwerkactor
	Hiërarchiebewaker	Netwerkbouwer
	Ad hoc marktorientatie	Transparantie in marktconsultatie

Tabel 5.2. Dimensies van sturing en hun indicatoren.

6 Meten aan sturing

6.1 Inleiding

Met de sturingsdimensies en hun spectrum uit paragraaf 5.5 wordt het sturingsmechanisme voor 12 grondbeleidskaders en voor drie stedelijke gebiedsontwikkelingen geplaatst in het spectrum. In 6.4 worden twee van de G4 grondbedrijven geplaatst in het sturingspectrum. Op deze manier ontstaat een (operationeel) beeld van het gekozen sturingsmechanisme in drie Haagse projecten, een organisatorisch beeld van de sturing binnen Grondbedrijfsorganisaties en een wensbeeld van sturing binnen grondbedrijven op basis van de nota's grondbeleid. De grondbeleidskaders geven aan welke sturingsbehoeften er door de politiek en uit de omgeving gewenst worden, de sgo's laten zien hoe invulling gegeven wordt aan die sturingsbehoefte. In de analyses van de Grondbedrijfsorganisaties wordt afgeleid in hoeverre de opzet, organisatie en sturingsfilosofie afgestemd zijn op het grondbeleid en op de geanalyseerde sgo's. Op basis hiervan kan een uitspraak gedaan worden over hoe de contingente sturingsbehoefte de organisatie Grondbedrijf beïnvloedt. De volgende vraagstellingen kunnen worden opgesteld ten behoeve van deze analyses.

Centrale vraagstelling uit theorieën:

Centrale vraag 1: Is de rol van het Grondbedrijf gericht op sturing van een complex vraagstuk, wat betreft schaal, mogelijkheden van sturing, zelforganisatie en benaderingswijze?

Centrale vraag 2: Is de rol van het Grondbedrijf een contingente of een klassieke, wat betreft organisatorische aanpak en doelstellingen?

Centrale vraag 3: Welk coördinatiemechanisme hanteert het Grondbedrijf in een sgo en welk organisatietype wordt daarbij aangetroffen?

Vraagstelling voor sgo, Grondbedrijf en grondbeleid

SGO

Aangrijpingspunt sturing: Waarop wordt gestuurd in de gebiedsontwikkeling en op basis waarvan (afspraken, contracten, wet- en regelgeving)? Zijn deze afspraken bijvoorbeeld gemaakt om onzekerheid uit te sluiten of om een kader voor ontwikkeling te creëren, waarbinnen onzekerheden beheerst kunnen worden? Is de sturing afgestemd op de reikwijdte van de sgo.

Doelstellingen: Wordt geopereerd vanuit een politiek primaat of een ander doel? Hoe strategisch is de invloed van de Raad en de uitvoerende rol van het College? Kiest het Grondbedrijf voor sgo's met maatschappelijk rendement?

Organisatie en omgeving: Worden sgo's binnen een centralistisch gestuurde omgeving uitgevoerd of bestaat er een vorm van autonomie bij de sgo's? Is het Grondbedrijf een productieafdeling of heeft marketing- en beleidsontwikkeling een belangrijk aandeel in het werk? Is er een sterke vorm van volgtijdelijkheid in de aanpak van projecten bij het Grondbedrijf? Focust het Grondbedrijf of inhoud- of op processturing? Welke coördinatie stijl (Mintzberg) kan het Grondbedrijf toegesneden worden?

Actorgerichtheid: Is de betrokkenheid van actoren bewust gekozen en op basis waarvan is die tot stand gekomen, grondpositie, kennis, belangen? Kan met die actoren een mate van zelforganisatie bereikt worden of is de samenwerking geregisseerd en hiërarchisch? Op welke manier komt de marktconsultatie tot stand, ad hoc of gedraagt het Grondbedrijf zich als onderdeel van de markt?

Grondbedrijf

Aangrijpingspunt sturing: Waarop wordt gestuurd in de gebiedsontwikkeling, financieel resultaat (reserve Grondbedrijf), zijn er prestatieafspraken met corporaties en/of ontwikkelaars? Of wordt het Grondbedrijf middels beleidsuitgangspunten gestuurd in hun uitvoerende taak?

Doelstellingen: Wordt geopereerd vanuit een politiek primaat of een ander doel? Hoe strategisch is de invloed van de Raad en de uitvoerende rol van het College? Kiest het Grondbedrijf voor een aanbod- of vraaggerichte ontwikkeling?

Organisatie en omgeving: Worden sgo's binnen een centralistisch gestuurde omgeving uitgevoerd of bestaat er een vorm van autonomie bij de sgo's? Is het Grondbedrijf een productieafdeling of heeft marketing- en beleidsontwikkeling een belangrijk aandeel in het werk? Is er een sterke vorm van volgtijdelijkheid in de aanpak van projecten bij het Grondbedrijf? Focust het Grondbedrijf of inhoud- of op processturing? Welke coördinatiestijl (Mintzberg) kan het Grondbedrijf toegesneden worden?

Actorgerichtheid: Is de betrokkenheid van actoren bewust gekozen en op basis waarvan is die tot stand gekomen, grondpositie, kennis, belangen? Is er ruimte voor op de vraagstukken toegesneden arrangementen met actoren in de initiatie- en voorbereidingsfase, hoe wordt de zogenaamd marktconsultatie ingericht?

Grondbeleid

Aangrijpingspunt sturing: Hoe stellig is het grondbeleid bij de voorkeur voor een actieve of passieve aanpak? Is er voorkeur voor een aanpak? Hoe wordt de relatie met 'het achterland' benaderd? Is er aandacht voor een actoren- of stakeholdersanalyse?

Doelstellingen: Wordt geopereerd vanuit een politiek primaat of een ander doel? Hoe strategisch is de invloed van de Raad en de uitvoerende rol van het College? Wat zijn de doelstellingen van het grondbeleid?

Organisatie en omgeving: Is de taak van het Grondbedrijf strategisch, tactisch of uitvoerend, respectievelijk bewust van contingentie, pragmatisch handelend of opdrachtnemer en taakuitvoerder? Worden sgo's binnen een centralistisch gestuurde omgeving uitgevoerd of bestaat er een vorm van autonomie bij de sgo's? Focust het grondbeleid op inhoud- of op processturing?

Actorgerichtheid: Hoe wordt het begrip 'marktconsultatie', 'ontwikkelingsplanologie', of analoge begrippen, benaderd? Is er een sterke voorkeur voor een actieve of faciliterende aanpak?

6.2 Sturing in grondbeleidsnota's

Korthals Altes definieert in zijn inleidend (Korthals Altes, 1998) grondbeleid als “het interveniëren in de grondmarkt”. Hoe grondbeleid wordt ingezet en aangepast is volgens Wigmans (1998) afhankelijk van de wijze waarop de politiek de stad benadert. De doelstellingen van het grondbeleid wijzigen afhankelijk van de betekenis die de overheid binnen de maatschappelijke verhoudingen aan de stad geeft.

In de navolgende paragrafen zijn twaalf grondbeleidsnota's geanalyseerd op hun 'contingente benadering' op basis van de vier dimensies voor sturing. Elke nota krijgt daarmee een plek in het spectrum. Voor elke nota is geanalyseerd hoe invulling gegeven wordt aan de sturingsdimensies. Aan het begin van elke paragraaf is vermeldt welke bronnen gebruikt zijn voor de analyse. Elke beschouwing wordt afgesloten met een positionering van het grondbeleid binnen het spectrum.

6.2.1 Gemeente Alkemade

Doorgronden, grond voor ruimtelijke sturing, 2004

De volgende definities voor grondpolitiek en grondbeleid worden in de nota opgesteld:

Grondbeleid:

het op een zodanige wijze handhaven van het bestaande grondgebruik dan wel het realiseren van gewenste veranderingen in grondgebruik, dat dit past in de in het kader van ruimtelijke ordening geformuleerde doelstellingen onder de voorwaarde dat dit geschiedt tegen aanvaardbare maatschappelijke offers en risico's.

Grondpolitiek:

de binnen het gemeentelijk grondbeleid door het bevoegde gezag te maken keuzen met betrekking tot de toepassing van het instrumentarium ten aanzien van grondverwerving, kostenverhaal en gronduitgifte.

Doelstelling van het grondbeleid is het creëren van samenhang in voorstellen gericht op de aankoop van grond, periodieke voorstellen over gronduitgiftemethoden en herziening van grondexploitaties. Bovendien levert het een compleet beeld van het gemeentelijk grondbeleid en de gemaakte beleidskeuzen. Het grondbeleid moet dienstbaar zijn aan ruimtelijk en sectoraal beleid voor wonen, werken en recreëren.

De structuurvisie 'Alkemade ruim gezien 2020' is in 2004 vastgesteld. De transformatie-opgave in Roelofarendsveen Zuid verdient volgens de visie een actieve rol van grondinstrumenten, zodat de door de gemeente gewenste regierol waargemaakt kan worden. De raad heeft voorkeur voor actief grondbeleid (vanuit de programmabegroting) vanwege de mogelijkheden tot sturing op ruimtelijke ontwikkelingen en invloed op economische uitvoerbaarheid. De nota is daarom het beleidskader om te voorzien in een actieve grondpolitiek, getuige de citaten “alerte houding van de gemeente zal niet worden gewijzigd” en “..van belang om op een praktische wijze de grondverwerving vorm te geven”.

Vastgestelde uitgangspunten:

- a. Gelet op de daaraan verbonden voordelen voor het effectief sturen van het ruimtelijk beleid en de gevolgen voor de economische uitvoerbaarheid, geschiedt de realisatie van de ruimtelijke plannen binnen de gemeente Alkemade zoveel mogelijk door middel van het voeren van een actieve grondpolitiek.
- b. Het gemeente bestuur kan naar aanleiding van ongunstige marktsituaties in overweging nemen om een meer passieve grondpolitiek na te streven.
- c. Bij de keuze voor een actieve of passieve grondpolitiek wordt een gebiedsgerichte benadering voorgestaan.

Er is dus een voorkeur voor actieve grondpolitiek (vanwege genoemde redenen), maar bij een instabiele marktsituatie kan gekozen worden voor een meer passieve aanpak. De keuze voor een actieve of passieve grondpolitiek kan niet worden afgedwongen, stelt de nota, het is een beleidsmatige voorkeur. In een ontwikkelingsgebied zal voornamelijk actieve politiek heersen, terwijl in conserverende gebieden en buitengebieden een meer passieve beandering zal worden gekozen.

Het grondbeleid is organisatorisch ondergebracht bij de secties ruimtelijke ordening (afdeling Wonen en Milieu) en bestuurszaken en financiën (afdeling Middelen). Het primaat ligt organisatorisch bij Wonen en Milieu. Belangenafwegingen zijn op projectniveau bijeen gebracht, zodat een vroegtijdige wederzijds beïnvloeding en afstemming van beleidsterreinen mogelijk wordt (gedeelde verantwoordelijkheid).

De vaststelling van het grondbeleid heeft consequenties voor de gemeentelijke organisatie, wat betreft benodigde capaciteit voor de uitvoering ervan en toekenning van uren aan projecten.

Het aangrijpingspunt van sturing ligt in deze nota op te halen programma's, zoals in Roelofarendsveen Zuid. Echter de nota getuigt van bewustzijn over de beperkingen van hard op te leggen grondbeleid. De organisatie is een projectorganisatie. De projecten zijn het sturingsmechanisme om belangen op elkaar af te stemmen. Buiten de projecten vindt een dergelijke afstemming niet plaats lijkt het. De actorgerichtheid vindt pas plaats als een project is gedefinieerd. Bovendien wordt een passieve aanpak (lees: het betrekken van private partijen) direct gekoppeld aan een instabiele marktsituatie. Deze uitspraak geeft aan dat de netwerkerkende aanpak, zoals die wordt bedoeld in contingente sturing, niet van toepassing is. De actorgerichtheid wordt hiermee bestempeld als uitzondering.

Plaats in het spectrum (Klassiek/Overgangsvorm/Contingent):

Aangrijpingspunt	Overgangsvorm	Doelstellingen	Overgangsvorm	Organisatie en Omgeving	Klassiek	Actorgerichtheid	Klassiek
------------------	---------------	----------------	---------------	-------------------------	----------	------------------	----------

6.2.2 Gemeente Assen

Nota Grondbeleid, 2005

In de 'financiële verordening gemeente Assen' is de afspraak neergelegd dat het college tenminste eenmaal in de vier jaar een Nota Grondbeleid behandelt en aanbiedt aan de raad. Het is de eerste keer (!) dat Assen een Nota Grondbeleid vaststelt. Ook hier is de doelstelling een samenhang van bestaande afspraken te creëren en de relatie met het Ruimtelijk beleid vast te leggen.

Hoofddoelstelling is het waarmaken van de ruimtelijke opgave die Assen de komende jaren heeft (Regiovisie Groningen – Assen, Assen Koerst en de visies op de Binnenstad en de Westelijke Stadsrandzone). De strategische visie houdt in dat Assen maximale sturing wil houden op de ruimtelijk-economische ontwikkelingen van de stad, in eerste instantie door actief grondbeleid toe te passen.

Het grondbeleidsinstrumentarium zou niet toereikend zijn om de door de gemeente gewenste “vorm van uitvoering” bij realisatie door derden af te kunnen dwingen. Men ziet wel mogelijkheden hiertoe bij de implementatie van de Grondexploitatiewet. Ook schept actief grondbeleid financiële ruimte voor verevening.

De eigenlijke sturing wordt ontleend aan de continue afstemming tussen ruimtelijk beleid (het op de kaart zetten van ambities) en grondbeleid (het bepalen van de condities waaronder de ambities feitelijk waar worden gemaakt). Afhankelijk van de omstandigheden kan hieruit een andere rol dan actief grondbeleid voortvloeien, bijvoorbeeld een initiërende of regisserende rol. Er moet dan wel voldaan zijn aan de criteria, dat er een meerwaarde voor de gemeente moet ontstaan in de zin van efficiencyvoordeel en het delen van marktkennis, het verhogen van de plankwaliteit en/of risicospreiding.

Wat betreft het aangrijpingspunt van sturing is het gemeentelijk grondbeleid duidelijk: belangenafwegingen worden volledig door de gemeente uitgevoerd en toegepast in bij voorkeur actief grondbeleid. De grondbeleidsinstrumenten worden niet in staat geacht om te kunnen sturen op randvoorwaarden, die ontwikkelingen mogelijk maken. De doelstellingen van het grondbeleid zijn het realiseren van een ruimtelijke opgave, beschreven in diverse beleids- en visiedocumenten en het ontwikkelen van een strategische aanpak daarin. Er wordt beschreven dat moet worden ingespeeld op veranderende omstandigheden in de markt, echter er worden geen aanbevelingen gedaan. Hier wordt vermoedelijk een impuls gevraagd aan het ambtelijk apparaat dat met deze afstemming moet kunnen omgaan. De actorgerichtheid is zeer hiërarchisch van aard vanwege de keuze voor actief grondbeleid.

Plaats in het spectrum (Klassiek/Overgangsvorm/Contingent):

Aangrijpingspunt	Overgangsvorm	Doelstellingen	Overgangsvorm	Organisatie en Omgeving	Klassiek	Actorgerichtheid	Klassiek
------------------	---------------	----------------	---------------	-------------------------	----------	------------------	----------

6.2.3 Gemeente Eemmond

Evaluatie nota grondbeleid, 2005

In 2003 is een nota Grondbeleid opgesteld, waarin gekozen is voor de voortzetting van een actief grondbeleid. In het kader van deze keuze wordt in de evaluatie genoemd dat er geen reden is om in de toekomst hiervan af te wijken. Onder grondbeleid wordt verstaan “*het op zodanige wijze handhaven van het bestaande grondgebruik, dan wel het realiseren van de gewenste veranderingen in het grondgebruik, dat past in de door de gemeente geformuleerde doelstellingen in de ruimtelijke ordening*”. Die doelstellingen liggen vast in sectorale beleidsprogramma’s, zoals Volkshuisvesting, Cultuur, Sport en Recreatie.

Indien een private partij woningbouw wil ontwikkelen, zal het kostenverhaal geregeld worden in een exploitatieovereenkomst, althans dat is de wens. De doelstelling om alle private ontwikkelingen vast te leggen in exploitatieovereenkomsten is echter tot nu toe nog zonder resultaat geweest. Er wordt wel verwezen naar de herstructureringsbijdragen, die gegeven zijn, echter wordt opgemerkt dat deze niet in het kader van voorzieningen van openbaar nut (voorwaarde voor het kostenverhaal middels exploitatieovereenkomsten) zijn gedaan en dus actief grondbeleid voor dergelijke opgaven moet worden gehanteerd.

Het beeldkwaliteitsplan bij een bestemmingsplan wordt gebruikt om de burger (koper en toekomstig gebruiker van de kavel) inzicht te verschaffen in de ruimtelijke kwaliteit en in het bijzonder de ruimtelijke kwaliteit vast te leggen in exploitatieovereenkomsten met private ontwikkelaars en bij uitgifte van losse kavels.

Projectmatige ontwikkeling (door bijvoorbeeld regionale aannemers), het realiseren van onrendabele maatschappelijke doelstellingen en het uit handen geven van grondposities wordt als specifiek geval aangeduid. Achterliggende reden is het vasthouden van regie in de ontwikkelingen in de gemeente, waarbij een actieve grondpolitiek blijkbaar garant staat voor het meest optimale resultaat.

Het aangrijppingspunt van sturing is in deze nota als klassiek aan te duiden. Een specifiek geval in ontwikkeling wordt als uitzondering bestempeld. Echter de specifieke gevallen worden verwacht de hoofdteuer te worden in sgo(zie onder andere 3.1). Deze nota gaat niet uit van die ontwikkeling. De doelstellingen zijn zeer sectoraal van aard en kennen geen integraal karakter. Wat betreft de organisatie wordt verwacht dat deze niet een dusdanige omvang en expertise heeft dat een contingente benadering kan worden uitgestraald. De actorgerichtheid is sterk ad hoc en hiërarchisch, de gemeente bepaalt en neemt de regie met een exploitatieovereenkomst als geen sprake is van actieve grondpolitiek.

Plaats in het spectrum (Klassiek/Overgangsvorm/Contingent):

Aangrijppingspunt	Klassiek	Doelstellingen	Klassiek	Organisatie en Omgeving	Klassiek	Actorgerichtheid	Klassiek
-------------------	----------	----------------	----------	-------------------------	----------	------------------	----------

6.2.4 Gemeente Den Haag

Nota Grondbeleid, 2006

De doelstellingen van het Haagse grondbeleid zijn:

- Regie op het soort ruimtegebruik en aansluiting op het maatschappelijk gewenst ruimtegebruik.
- Invloed op de kwaliteit van het ruimtegebruik.
- Rechtmatige verdeling van kosten en baten die ontstaan door overheidsinterventies.

De Nota Grondbeleid voorziet de Raad van handvatten om de controle uit te voeren op praktische en bestuurlijke uitvoering van het beleid. Naast de begroting en jaarrekeningcyclus, wordt de Raad ook jaarlijks geïnformeerd over het verloop van de prognose van de grondexploitaties in het Meerjaren Programma Grondexploitaties (MPG).

Den Haag streeft naar actieve grondpolitiek, zodat de regie op de ontwikkeling van bij de gemeente in eigendom zijnde gronden gewaarborgd is en verhaalbaarheid van kosten verzekerd is. De actieve grondpolitiek wordt verder uitgewerkt in de nota's Uitgiftebeleid, Erfpacht en het MPG. Ook hier wordt de uitstap naar faciliterend grondbeleid en publiekprivate samenwerking aangestipt, echter met als groot nadeel de risico's op verhaalbaarheid van kosten voor openbare voorzieningen daarmee. De beperkte mogelijkheden om doelgroepenbeleid te voeren bij faciliterend grondbeleid wordt eveneens als reden voor de keuze van actieve grondpolitiek genoemd. Frappant is dat juist in Den Haag veel ervaring is opgedaan met publiekprivate samenwerking (Vinex, herstructurerings-opgaven). Genoemd wordt dat bijzondere grondposities van private partijen en complexiteit van projecten reden zijn om faciliterend grondbeleid toe te passen.

In de nota worden ook de hoofdzaken genoemd ter verbetering van de bedrijfsprocessen met betrekking tot projecten. Het sturingsprincipe Opdracht geven- Opdracht nemen is hierbij in 2005 ingevoerd. Naast een bedrijfsmatige insteek wordt hier ook een hiërarchische structuur

uitgewerkt, waarbij de projectmanager verantwoordelijkheid moet afdragen naar zijn gebiedsverantwoordelijke, die op zijn/ haar beurt verantwoording aflegt aan de ambtelijk opdrachtgever. De lijnorganisatie wordt hierdoor meer gescheiden van de projectorganisatie. Bij conflicten wordt de dominantie van de projectlijn als uitgangspunt genoemd. De lijnorganisatie bewaakt de kwaliteit van de geleverde producten. Andere processen die van invloed zijn op de uitvoering van het grondbeleid binnen het Ontwikkelingsbedrijf zijn vernieuwde afspraken over de beleidscyclus voor sgo opgaven (de ambitie als vertrekpunt) en het opzetten van Programmamanagement.

De vraag is of dit grondbeleid voldoende handvatten geeft om de doelstellingen te realiseren. De doelstellingen zijn niet concreet, maar kennen ook geen procesarchitectuur, waarin de doelstellingen een plek kunnen krijgen. De structuurvisie en de sectorale beleidsdocumenten zijn visies en ambities op de stadsontwikkeling. Het Programma Ruimtelijke Investerings (PRI) zou een brug moeten slaan tussen deze ambities en het entameren van sgo's. Het PRI geeft op dit moment vooral financiële prikkels als randvoorwaarde voor sgo's. Daarom ook wordt het Programmamanagement momenteel geïntroduceerd als inhoudelijke en procesmatige uitwerking. Verwacht mag worden dat daarbij ook aandacht komt voor de keuze van grondpolitiek bij bepaalde programmaonderdelen. Die keuzen zouden een voorlopig karakter moeten hebben, de feitelijke marktbenadering vindt bij de uitwerking door het Ontwikkelingsbedrijf plaats. Op dit moment is het aangrijpingspunt voor sturing met grondbeleid nog op programma's en visies gericht en gaat het voornamelijk om projecten en zones. Het netwerk van belanghebbenden wordt hierbij nog niet actief opgezocht. De interne organisatie krijgt momenteel ook veel aandacht. Men is op zoek naar een dynamiek binnen een hiërarchische organisatie waarin lijn- en project/procesmanagement elkaar kunnen versterken door middel van duidelijke opdrachtformuleringen. De actorgerichtheid kan door deze slag tot transparantie in de benadering van belangenpartijen leiden, echter, de opdrachten kunnen ook zo'n intern karakter krijgen, dat het netwerk zich vooral binnen de Dienst Stedelijke Ontwikkeling uitbreidt en externe partijen weinig kans krijgen om hun inbreng en belangen in een vroeg stadium. Voor de dimensies organisatie en actorgerichtheid is daarom nog vooral een klassieke benadering zichtbaar.

Plaats in het spectrum (Klassiek/Overgangsvorm/Contingent):

Aangrijpingspunt	Klassiek	Doelstellingen	Overgangsvorm	Organisatie en Omgeving	Klassiek	Actorgerichtheid	Klassiek
------------------	----------	----------------	---------------	-------------------------	----------	------------------	----------

6.2.5 Gemeente 's Hertogenbosch

Nota Grondbeleid, 2005

Op basis van het advies van de gemeentelijke commissie Toezicht en Controle over het gemeentelijk grondbeleid en de rol van het Grondbedrijf daarbij, is de Nota Grondbeleid 2005 opgesteld. Dit komt tegemoet aan de wens om de stand van zaken van het grondbeleid op een centrale plaats terug te kunnen vinden en om een samenvattende bestuursvisie op te stellen. In onderstaande tabel is opgenomen met welke frequentie relevante besluitvorming door de Raad plaatsvindt (tabel 6.1).

Frequentie	Stuk	Besluit
1x per collegeperiode	Nota grondbeleid	vaststellen kaders van het grondbeleid
Continu	Visies en facetbeleid	vaststellen randvoorwaarden voor uitvoering grondbeleid
Per plangebied	Ontwikkelingsstrategie	vaststellen wijze van ruimtelijke ontwikkeling plangebied inclusief financieel-economische uitvoerbaarheid (bij voorkeur bij het bestemmingsplan)
Jaarlijks	Begroting	vaststellen ruimtelijke prioriteiten begrotingsjaar
	Jaarrekening	beoordelen verantwoording door College over grondbeleid

Tabel 6.1. Sturingsmomenten van de Raad (op basis van Nota Grondbeleid Gemeente 's Hertogenbosch, 2005)

Onderstaande definitie voor grondbeleid wordt gehanteerd.

Grondbeleid: het beleid dat, ten behoeve van de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, streeft naar het creëren van ruimte voor wonen, werken, winkelen en recreëren in zowel uitleggebieden als bestaand stedelijk gebied, door het oppakken of ondersteunen van concrete ontwikkelinitiatieven.

Het Grondbedrijf wordt aangemerkt als voertuig of hulpinstrument bij de uitvoering van het grondbeleid. Het Grondbedrijf is volledig opgenomen in de gemeentelijke organisatie en dus geen aparte entiteit. Projectmatig werken is onverkort van toepassing op alle sgo's. Voor de gemeente 's Hertogenbosch zijn alle vormen van grondbeleid in principe aanvaardbaar. De afweging om een van de voorkeursvorm – actief grondbeleid – afwijkend grondbeleid toe te passen, wordt gemaakt op basis van:

- de mogelijkheden tot verwerving,
- het gemeentelijk ambitieniveau voor de locatie en/of omgeving,
- de noodzaak tot sterke gemeentelijke sturing om de gemeentelijke doelen te bereiken,
- het risicoprofiel,
- de mogelijkheid tot waardecreatie voor de gemeente,
- specifiek benodigde deskundigheid en,
- de ontwikkelingstermijn.

Wat opvalt bij het benoemen van het aangrijpingspunt van sturing dat uit de nota blijkt, is de brede palet aan uitgangspunten (ruimtelijk, sectoraal) waarop het grondbeleid van toepassing is. Hiermee wordt aangegeven dat het grondbeleid niet louter om de actieve aanpak van grondontwikkeling draait. Ook de vraag uit de commissie Toezicht en Controle (stand van zaken grondbeleid centraal raadpleegbaar) getuigt van erkenning van het veranderende karakter van sgo's gedurende hun looptijd, maar ook de onderlinge verschillen in aanpak van sgo's. De nota maakt dan ook duidelijk welke criteria gebruikt worden bij de afweging om af te wijken van een voorkeursvorm.

De positie van het Grondbedrijf is niet star, zo blijkt uit de nota. Het Grondbedrijf is opgenomen in de ambtelijke organisatie en borgt zodanig de (gelijkwaardige) positie in het netwerk van gemeentelijke actoren (beleidssectoren). Of deze positie ook houdbaar is naar externe actoren is de vraag. Als de case 'Stationsgebied 's Hertogenbosch' (Bruil et al, 2004) beschouwd wordt, kan deze vraag bevestigend beantwoord worden. In deze sgo is de gemeente een van de actoren in de BV die de gebiedsontwikkeling realiseert. Het advies van de commissie Toetsing en Controle doet echter vermoeden dat er voorheen nog geen

expliciete grondbeleidstrategie voorhanden was, waaruit marktconsultaties bleken. De externe actorgerichtheid had een sterk ad hoc karakter. 's Hertogenbosch kan daarom qua actorgerichtheid als tussenvorm aangemerkt worden.

Plaats in het spectrum (Klassiek/Overgangsvorm/Contingent):

Aangrijpingspunt	Contingent	Doelstellingen	Contingent	Organisatie en Omgeving	Overgangsvorm	Actorgerichtheid	Overgangsvorm
------------------	------------	----------------	------------	-------------------------	---------------	------------------	---------------

6.2.6 Gemeente Hof van Twente⁵

Nota Grondbeleid Hof van Twente, 2005

In de Woonvisie en bedrijventerreinvisie wordt afstemming gepleegd over de ruimtelijke kaders in de regio Twente. De doelstelling van de Programmabegroting 2004 was louter een winstdoelstelling uit de beschikbare uitbreidingslocaties. In de Nota Grondbeleid wordt deze doelstelling verbreed naar het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik, het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik en het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten, waarbij een financieel-economisch resultaat wordt nagestreefd en naast het scheppen van financiële ruimte voor de gemeentelijk huishouding ook onrendabele locaties kunnen worden gerealiseerd middels verevening. Het duidt op een sterke interne gerichtheid. Het grondbeleid lijkt alleen te kijken naar de kansen voor het verdienend vermogen van het Grondbedrijf. Hiermee samenhangend wordt jaarlijks een raamkrediet verwerving ten behoeve van strategische aankopen vastgesteld. De actorgerichtheid wordt hiermee instrumenteel uitgewerkt.

Uitgangspunt blijft echter het voeren van actief grondbeleid, gezien de voordelen en de ervaring die ermee is opgedaan. Faciliterend grondbeleid wordt echter niet uitgesloten, maar wordt van geval tot geval afgewogen. Met deze keuze wordt ook de afspraak geformuleerd om jaarlijks inzicht te verschaffen in het weerstandsvermogen als 'verzekering' voor de risico's die in de grondexploitaties worden gelopen.

Het aangrijpingspunt in deze nota ligt sterk bij projecten en is gericht op ruimtelijk beleid. Dat beleid bepaalt de doelstellingen. De organisatie kent een projectgerichte aanpak waarbinnen contacten met partijen worden onderhouden.

Plaats in het spectrum (Klassiek/Overgangsvorm/Contingent):

Aangrijpingspunt	Klassiek	Doelstellingen	Overgangsvorm	Organisatie en Omgeving	Klassiek	Actorgerichtheid	Klassiek
------------------	----------	----------------	---------------	-------------------------	----------	------------------	----------

6.2.7 Netwerkstad Twente⁶

Nota Grondbeleid Netwerkstad Twente, 2005

Middels een intentieovereenkomst is in 2003 een Strategische Visie voor de Netwerkstad Twente overeengekomen en de afspraak gemaakt om tot één grondbeleid te komen. Dit hangt samen met de doelstellingen die de Regio Twente heeft als WGR-plus regio. De doelstelling

⁵ De voormalige gemeenten Delden, Diepenheim, Goor en Markelo.

⁶ Een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Almelo, Borne, Enschede en Hengelo.

van een gezamenlijk grondbeleid is economische groei stimuleren en ruimtelijke kwaliteit waarborgen.

De vier gemeenten voeren in beginsel allemaal een actief grondbeleid om de regierol in handen te houden, publieke doelen beter te kunnen bereiken en een betere financiële beheersing te kunnen uitvoeren. Ze schuwen echter ook een faciliterend grondbeleid niet indien er sprake is van meerwaarde door bundeling van kennis en expertise, risico's gespreid kunnen worden, een substantieel deel van de grond in bezit is bij marktpartijen. De manier van samenwerking met marktpartijen wordt situatief bepaald.

Verdere beleidsuitgangspunten zijn het afstemmen van het weerstandsvermogen op de risico's die gepaard gaan met het grondbeleid.

Vanuit de Ruimtelijke Ontwikkelingsagenda worden niet alleen de zogenaamde Netwerkstadprojecten volgens het gezamenlijk grondbeleid aangepakt, maar ook de andere opgaven in de netwerkstad. Opvallend is dat alleen Almelo en Enschede kiezen voor een niet louter actief grondbeleid, hoewel dit in alle vier gemeenten voorkeur heeft. Almelo en Enschede geven ruimte richting passief grondbeleid indien het betrekken van expertise van marktpartijen meerwaarde oplevert, reeds grondposities zijn ingenomen door particuliere grondexploitanten en spreiding van exploitatierisico's gewenst is. De gemeente Hengelo motiveert haar actieve aanpak met de verwachting dat op deze manier gestuurd kan worden op integraliteit (spreekt elkaar tegen, toelichting ML).

Het lijkt er hier op alsof de beleidsvorming over een gezamenlijke grondpolitiek wel geslaagd is, maar dat de uitvoering ervan nog niet zo ver is (uitruil van expertise komt niet van de grond). Daarom kan men hier spreken van een contingente benadering, op basis van gezamenlijke doelstellingen die passen bij de reikwijdte van verwachte toekomstige opgaven.

Plaats in het spectrum (Klassiek/Overgangsvorm/Contingent):

Aangrijpingspunt	Overgangsvorm	Doelstellingen	Contingent	Organisatie en Omgeving	Overgangsvorm	Actorgerichtheid	Klassiek
------------------	---------------	----------------	------------	-------------------------	---------------	------------------	----------

6.2.8 Gemeente Pijnacker-Nootdorp

Nota Grondbeleid Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2005

De gemeente Pijnacker-Nootdorp staat midden in een aanzienlijke ontwikkelopgave. Met het Project Integrale toekomstvisie PIT! is het ontwikkelprogramma tot 2010 concreet vastgelegd. Het PIT! heeft een bereik tot 2025 en omvat totaal circa 4.000 hectare. Dit is mede de reden dat de gemeente naast de verplichte grondbeleidparagraaf in de jaarrekening, een nota grondbeleid heeft gemaakt.

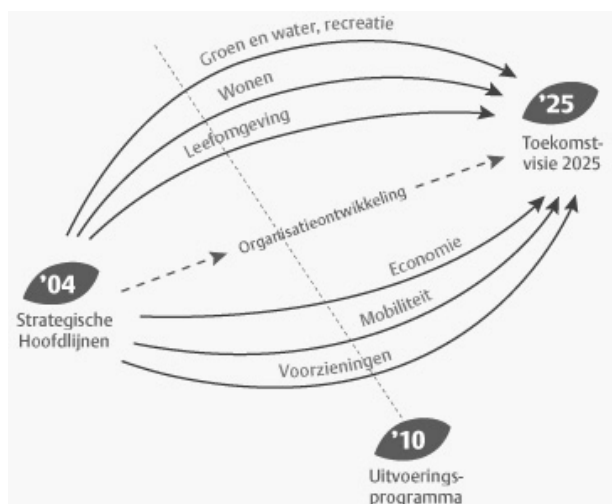
De doelstellingen van het grondbeleid zijn “het goed zekeren van de financiële belangen en het op peil brengen van de vastgoedexpertise binnen het gemeentelijk apparaat”.

Organisatorisch zou dit moeten leiden tot optimaal gemeentelijk vastgoedmanagement. In onderstaande figuur is geïllustreerd hoe de organisatorische ontwikkeling van het gemeentelijk apparaat is verweven met het PIT! en als zodanig ondersteund wordt door de Nota Grondbeleid.

Het gemeentelijk grondbeleid wordt gedefinieerd als het strategisch verwerven en uitgeven van vastgoed en de inzet van de publiekrechtelijke middelen ten behoeve van de realisatie van gemeentelijke programma's en specifieke doelen (niet gespecificeerd).

In de gemeente Pijnacker-Nootdorp wordt zowel actief als facilitair grondbeleid toegepast. De keuze wordt bepaald door de grondpositie van partijen en de wil van partijen om een samenwerking vorm te geven.

Een van de besluiten die bij deze Nota hoort is onder andere om het middel Strategische Aankoop in te zetten voor het gebied dat hoort bij het PIT! Daarnaast wordt besloten de Wet voorkeursrecht gemeenten in te zetten voor de PIT!-gebieden.



Figuur 6.1. Bijschrift op www.2mbweb.nl/pitweb: “Pit! staat ook voor Positieve Inbreng voor de Toekomst. Wat we nu gezaaid hebben, oogsten we in de toekomst: een gemeente om trots op te zijn, een gemeente met pit!”

De gemeente Pijnacker-Nootdorp combineert een integrale toekomstvisie aan de groei van de organisatie. Bij het uitvoeren van het grondbeleid wordt de bereidheid tot samenwerking als uitgangspunt gesteld voor facilitair grondbeleid. Het aangrijpingspunt is hierdoor zeer open omschreven en lijkt op deze manier passend bij de schaal van de nog onbekende opgaven die zich voor zullen doen. De actorgerichtheid wordt niet verder uitgewerkt, maar er worden wel concreet de instrumenten Wvg en strategische aankopen ingezet.

Plaats in het spectrum (Klassiek/Overgangsvorm/Contingent):

Aangrijpingspunt	Contingent	Doelstellingen	Contingent	Organisatie en Omgeving	Klassiek	Actorgerichtheid	Klassiek
------------------	------------	----------------	------------	-------------------------	----------	------------------	----------

6.2.9 Gemeente Rotterdam

Kadernota Grondbeleid, 2003

Heroriëntatie OBR-rol bij fysieke ontwikkeling, 2004

Investeringsstrategie 2006-2010, 2006

De Kadernota Grondbeleid stelt de doelstellingen van het grondbeleid afhankelijk van de maatschappelijke en beleidsmatige context. Vanwege het afschaffen van het erfpachtstelsel, is deze nota in 2003 opgesteld om een hernieuwd inzicht en samenhang te brengen in de doelstellingen van het Rotterdamse grondbeleid en de instrumenten die daarbij nodig zijn. “Als doelstelling van de inzet van grondbeleid is momenteel veel sterker dan twintig jaar geleden de vraag aan de orde hoe daadwerkelijke ontwikkeling van stukken stad gerealiseerd kan worden in een complexe situatie wat betreft inhoud en actoren. Grondbeleid is daarmee meer gericht op organiserend vermogen ter realisatie van stedelijke herontwikkeling en minder beperkt tot bijvoorbeeld alleen het bereiken van een rechtvaardige verdeling van de

grond en kosten.”, luidt de definitie in de nota. De noodzaak om te kunnen beschikken over instrumenten voor alle typen grondontwikkeling (actief, faciliterend en alle mengvormen), illustreert de omslag in het denken over en de aanpak van grondbeleid.

De hoofddoelstelling in het Rotterdamse grondbeleid is geformuleerd als “het bevorderen van het tot stand komen van ruimtelijke functies ten behoeve van de ontwikkeling en het functioneren van de stad.” Meer specifiek betekent dat het bevorderen van een duurzaam kwalitatief aantrekkelijk ruimtelijk vestigingsmilieu in de stad. Opgemerkt wordt dat hierbij gefocust wordt op tot stand komen. Grondbeleid staat via de realisatie van ruimtelijke functies ten dienste van de ontwikkeling van de stad. Het staat ook de integrale ruimtelijke afweging van sectorale beleidsontwikkelingen en hun ruimtelijke implicaties ten dienste.

In de notitie ‘Heroriëntatie OBR-rol bij fysieke ontwikkeling’ wordt geschetst dat de keuze van de juiste mix van instrumenten in hoge mate afhankelijk is van de belangen van andere actoren, zodat grondbeleid maatwerk wordt. De manier om de juiste mix te vinden wordt aangeduid als “actieve ontwikkelingskunde”, waarbij wordt gesteld dat dit een wezenlijk andere rol vergt van het OBR dan de vroegere publieke grondontwikkelingstaak. Met de afschaffing van het erfpachtstelsel heeft de gemeente Rotterdam al het signaal gegeven de markt meer vrijheid te willen geven in de stedelijke ontwikkeling.

Dat de Kadernota Grondbeleid slechts een van de operationele uitwerkingen is van de ambities die er in de stad zijn, blijkt uit de vele overkoepelende notities en visies die er bestaan. De belangrijkste daarbij zijn de Economische Visie, uitgewerkt in een (ruimtelijke) Stadsvisie een Investeringsstrategie 2006-2010, ze vormen het centraal stedelijk economisch ontwikkelingsbeleid. De investeringsstrategie is hierbij een financiële onderbouwing van de Stadsvisie inclusief prioritering van de ontwikkelingszones. De politiek heeft middels de Economische Visie een ingang op de uitwerking van ontwikkelingszones.

Het grondbeleid voor de gemeente Rotterdam is dus niet eenduidig te definiëren, maar kent een gelaagdheid van de Economische visie tot de grondprijzenbrief die elk jaar ten behoeve van de grondprijzenbepaling wordt uitgegeven. Het is een ensemble van beleidsuitgangspunten, die een relatie hebben met het centraal stedelijk ontwikkelingsbeleid. Het grondbeleid heeft daarom een contingent karakter, dat wil zeggen dat aangrijpingspunt, doelstellingen en actorgerichtheid passen bij de reikwijdte van de opgaven. De organisatie is volop in beweging (zie ook paragraaf 6.3.2) en zoekt naar de juiste organisatorische invulling van ‘de publieke ontwikkeltaak’. Hierbij zal naar verwachting de sector Economie nog steeds een belangrijke onderscheidende rol spelen in het OBR. De inlijving van Economie bij het OBR en het daarbij aanstellen van accountmanagers bij de oprichting van het OBR leverde al een bijdrage aan de contingente sturing (organisatie gericht op de omgeving, zowel stedelijk, nationaal als europees).

Plaats in het spectrum (Klassiek/Overgangsvorm/Contingent):

Aangrijpingspunt	Contingent	Doelstellingen	Contingent	Organisatie en Omgeving	Overgangsvorm	Actorgerichtheid	Contingent
------------------	------------	----------------	------------	-------------------------	---------------	------------------	------------

6.2.10 Gemeente Vlaardingen

Nota Grondbeleid Vlaardingen, 2005

Het Grondbedrijf als afzonderlijk organisatieonderdeel bestaat al geruime tijd niet meer in de gemeente. Als activiteit kan aan de term ‘Grondbedrijf’ echter wel inhoud worden gegeven.

Voor de grote projecten (niet gedefinieerd) wordt het instrument projectcontrol ingezet om de voortgang te monitoren, bij te sturen en te rapporteren aan het bestuur.

Vlaardingen heeft relatief veel gebruik gemaakt van de door haar in 1997 vastgestelde exploitatieverordening. Ook in private contracten (samenwerkingsovereenkomsten) worden vaak onderdelen van de exploitatieverordening opgenomen.

Grondbeleid is gedefinieerd als het “..op een uitvoeringsgericht wijze sturing geven aan de ruimtelijke ordening...een beleidsveld waar de lokale overheid politieke doelen op kan realiseren.”

De speerpunten van de nota zijn:

- de financiële positie van het Grondbedrijf als onderdeel van het Weerstandsvermogen,
- duidelijker onderscheid algemene dienst en Grondbedrijf (het Grondbedrijf als organisatie bestaat niet meer),
- eenduidige regeling inzake inbreng van investeringen voor voorzieningen,
- het grondbeleid moet kaders bieden voor onder andere grondverwerving in de herstructureringsgebieden.

In de nota wordt geen expliciet standpunt ingenomen over de te hanteren grondbeleidsvorm, de nota geeft ook geen handreikingen, maar bestaat uit een soort opsomming van mogelijkheden die er zijn. Opmerkelijk is dat in deze nota geageerd wordt op de geprojecteerde woningbouw in de Broekpolder die in de RR2020 is opgenomen, de structuurvisie voor de regio Rijnmond.

Visievorming heeft vooral plaatsgevonden op Stadsregio niveau, waar het Regionale woningbouwscenario, Beleidskader Stedelijke Vernieuwing en de Woonvisie zijn vastgesteld. De doelstellingen van de nota zijn zeer intern gericht. Daarentegen zijn de doelstellingen voor Vlaardingen en de regio zeer uitgebreid, maar heeft Vlaardingen daarin een perifere plaats, zowel geografisch als bestuurlijk. Daarbij komt dat er eigenlijk geen Grondbedrijf bestaat. Specifieke samenwerking met Schiedam en Maassluis met betrekking tot Grondbeleid en Planologie is niet van de grond gekomen. De samenwerking blijft steken op het delen van kennis. Concluderend mag gezegd worden dat Vlaardingen, op basis van deze nota, worstelt met de scope waarbinnen zij sgo's kan uitvoeren. De organisatorische beperkingen begrenzen de groei in mogelijkheden tot contingentie sturing. Vlaardingen kan in het spectrum gepositioneerd worden als 'overgangsvorm' waar het gaat om sturing.

Plaats in het spectrum (Klassiek/Overgangsvorm/Contingent):

Aangrijpingspunt	Overgangsvorm	Doelstellingen	Overgangsvorm	Organisatie en Omgeving	Overgangsvorm	Actorgerichtheid	Overgangsvorm
------------------	---------------	----------------	---------------	-------------------------	---------------	------------------	---------------

6.2.11 Gemeente Zaanstad

Nota Sturend Grondbeleid, 2005

Ingegeven door de negatieve vermogensontwikkeling van het Grondbedrijf van de gemeente Zaanstad heeft de gemeenteraad opdracht gegeven tot het ontwikkelen van een Nota Grondbeleid. Het grondprijnsbeleid wordt sinds 2000 door de Raad jaarlijks vastgesteld, echter een vastgesteld grondbeleid kent de gemeente tot dusver niet.

De gemeente Zaanstad heeft in de afgelopen jaren een voornamelijk passief grondbeleid gevoerd.

De nota beoogt onder andere de contouren aan te dragen voor strategisch grondbeleid en versterkte marktwerking om zowel het financieel als het maatschappelijk rendement te

vergroten. Lopende programma's beslaan het merendeel van de voor actieve ontwikkeling ontvankelijke uitleglocaties. Voor Zaanstad is daarom de uitdaging met name om binnenstedelijke ontwikkelingen te entameren en realiseren.

Dit is de hoofdreden voor de keuze voor een zogenaamd sturend grondbeleid:

de gemeente stelt zich op als een actor in het maatschappelijk krachtenveld en vervult daarbij een initierende en regisserende rol. Daarbij onderhandelt zij en werkt zij samen met belanghebbenden (grondeigenaren, ontwikkelaars/bouwers, corporaties) op voet van gelijkheid. Daar waar de gemeente grondpositie heeft of kan verkrijgen zal de gemeente deze inzetten voor het realiseren van haar initiërende en regisserende rol.

Het doel van sturend grondbeleid voor de gemeente Zaanstad is dan ook: het geven van sturing aan de ruimtelijke ontwikkeling van de stad voor het handhaven van het bestaande grondgebruik (en opstellen) danwel het (tijdig) realiseren van gewenste veranderingen daarin, zodanig dat dit past in de doelstellingen die de gemeente geformuleerd heeft in het kader van het ruimtelijk beleid. Dit valt uiteen in drie hoofddoelstellingen:

1. Het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik.
2. Het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers, exploitanten, eigenaren en de gemeente Zaanstad.
3. Het verhogen van de kwaliteit van het ruimtegebruik binnen de gemeente, de zeggenschap voor de burger en de marktwerking op de grondmarkt.

Toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden zullen derhalve met name ontstaan bij van gebruik vrij komende opstellen.

Het grondbeleid krijgt daarom waar het de te verwerven gemeentelijke grondposities betreft, het karakter van een strategische grondvisie voor zowel de korte, middellange en lange termijn. Het gebruik van kettingsbedingen in grondtransacties wordt genoemd als middel om een actief aan- en verkoopbeleid in dit kader te kunnen voeren. Het gaat zelfs zo ver dat voor de strategische ontwikkelingslocaties vanaf 2005 de Nota Grondprijnsbeleid niet geldt, maar een op de locatie afgestemd, nader vast te stellen beleid. Het benutten van de optimale marktwerking wordt voorgestaan door op gemeentelijke gronden te allen tijde een tenderprocedure in te zetten en zodanig 'het onderste uit de kan' te kunnen wat betreft ruimtelijke kwaliteit en financieel rendement.

Hierbij stelt de gemeente zich dus op als één van de partijen in het krachtenveld (netwerk, zie paragraaf 5.1) van stedelijke gebiedsontwikkeling. Gelijkheid impliceert dat de afweging van belangen gezamenlijk plaatsvindt en de gemeente dus niet per definitie het zwaarstwegende belang heeft in de sgo. Een bijzonder belang kan zijn de grondpositie. Afhankelijk van deze grondpositie laat de gemeente haar initiërende en regisserende rol zien in de sgo. Het politiek primaat wordt enerzijds gelegd op het ontwikkelen van beleid, anderzijds wordt een voorkeursrol uitgesproken voor actief grondbeleid, omdat dit meer financieel resultaat op zou leveren. Het bestuur stelt hier geen kader voor ontwikkeling vast, maar legt een standaard aanpak vast, die overal zou moeten gelden. Dit getuigt niet van een contingente aanpak in doelstellingen. Wat aangrijpingspunt betreft (zie de eerdergenoemde definitie voor grondbeleid) is Zaanstad zich wel bewust van de dynamiek die op de grondontwikkelingsmarkt heerst.

Plaats in het spectrum (Klassiek/Overgangsvorm/Contingent):

Aangrijpingspunt	Contingent	Doelstellingen	Overgangsvorm	Organisatie en Omgeving	Klassiek	Actorgerichtheid	Klassiek
------------------	------------	----------------	---------------	-------------------------	----------	------------------	----------

6.2.12 Gemeente Zwolle

Nota Grondbeleid, 2004

In het verleden zijn diverse kaders via afzonderlijke nota's en notities weliswaar vastgelegd, maar nooit in één integraal kader geplaatst. Belangrijkste doel van de nota is om een integraal kader voor het Zwolse grondbeleid te definiëren. Belangrijkste wijzigingen t.o.v. het bestaande beleid zijn:

- Expliciteren dat in Zwolle een bepaalde vorm van grondbeleid in beginsel prioritair is ten opzichte van andere vormen, maar de keuze afhankelijk wordt gesteld van locatieafhankelijke factoren en die keuze wordt onderbouwd in een jaarlijks door het college vast te stellen ontwikkelingsstrategie.
- Invoering van een meerjarenprognose vastgoed inclusief een aangepaste wijziging van bepaling van het weerstandsvermogen.
- Eenduidig benoemen van uitgangspunten grondprijsbepaling.
- Definiëren van uitgangspunten die worden gehanteerd bij selectiemethoden voor individuele- en projectmatige woningbouw.
- Beleidsuitspraak om in de toekomst deelname in een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij als optie nadrukkelijk open te laten.

De missie van het Zwolse grondbeleid is indirect en direct (volgend en sturend) bijdragen aan een evenwichtige duurzame stedelijke ontwikkeling van Zwolle in kwaliteit en kwantiteit. De visie op het Zwolse grondbeleid wordt in de Nota Grondbeleid beschreven via doelen en wijze van inzet van instrumenten.

De hoofddoelstelling van het Zwolse grondbeleid is om binnen gestelde doelen van ruimtelijke ordening en beleidssectoren (met inzet van juridische en financiële instrumenten) de gewenste verandering van het grondgebruik voor verschillende functies te realiseren:

- met de gewenste (ruimtelijke) kwaliteit en kwantiteit van het grondgebruik (stedenbouwkundig programma),
- tegen een verantwoorde prijs/kosten-kwaliteitsverhouding van het grondgebruik (stedenbouwkundig programma),
- op de gewenste tijd en plaats,
- efficiënt,
- met financieel-economisch rendement.

De gemeente heeft bij de uitvoering van het grondbeleid de keuze om een actief-, faciliterend- of passief grondbeleid te voeren. De verschillende doeleinden van het Zwolse grondbeleid hebben niet tot gevolg dat een bepaalde vorm van grondbeleid prioritair is ten opzichte van andere vormen van het grondbeleid. Per gebied of locatie zal worden bepaald welke vorm van grondbeleid door de gemeente wordt voorgestaan. Of er actief, passief of faciliterend grondbeleid wordt gevoerd wordt immers sterk situationeel bepaald. Om de keuze tussen een actief, faciliterend of passief grondbeleid te kunnen onderbouwen zijn in de nota Grondbeleid een aantal criteria en doelen geformuleerd (zie tabel 6.2).

<i>Criteria en doelen actief grondbeleid</i>	<i>Criteria en doelen faciliterend grondbeleid</i>	<i>Criteria en doelen passief grondbeleid</i>
Als sterke gemeentelijke regie belangrijk is voor het bereiken van publieke doelen en/of;	vanwege overwegingen van risicodeling, winstmogelijkheden, kennisbundeling of grond- of vastgoedposities.	Wanneer vroegtijdig zicht bestaat op het kunnen verhalen van de publieke kosten op de bouwgronden van derden of de gemeente geen andere mogelijkheid heeft
Bij locaties die van bijzonder strategische betekenis is voor het beleid en/of;	De samenwerking kan vorm en inhoud krijgen via een ontwikkelingsovereenkomst of de vorming van gemeenschappelijke grondexploitatie maatschappij (GEM)	maximaliseren van het verhaal van de kosten van publieke ruimte en voorzieningen inclusief kosten voor bovenwijkse voorzieningen voor zover dit kostenverhaal juridisch is toegestaan;
Bij locaties met grote winstpotentie.		zo optimaal mogelijke borging van de gewenste ruimtelijke kwaliteit en fasering in de tijd.

Tabel 6.2. Criteria en doelen grondbeleidskeuze gemeente Zwolle (bron: Nota Grondbeleid gemeente Zwolle, 2004)

Enkele onderwerpen, die in de Nota Grondbeleid wel worden aangestipt, vragen om nadere uitwerking. Die uitwerking kan aanleiding zijn tot aanpassing of aanvulling van het beleid. De agenda voor grondbeleid in de periode 2004-2008 kent de navolgende onderwerpen:

- Wijziging wet en regelgeving, waarbij in ieder geval relevant lijken:
 - o wijziging Wet voorkeursrecht gemeenten;
 - o aangekondigde Grondexploitatie wet;
 - o diverse wijzigingen in de Europese regelgeving;
 - o consequenties Nota Ruimte voor het grondbeleid.
- Regionale samenwerking
- Betekenis invoering parkmanagement voor grondbeleid
- Benodigde uitrusting van de afdeling Vastgoed

De Meerjaren prognose vastgoed MPV en de ontwikkelingsstrategie zijn jaarlijkse rapportages. Ze bieden het college een belangrijk sturingsinstrument voor het te voeren grondbeleid. Het MPV geeft de toekomstige financiële mogelijkheden aan en het benodigde werkkapitaal daarvoor. Door een risico-inschatting hiermee te combineren ontstaat een beeld van het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf.

De ontwikkelingsstrategie definieert op welke wijze het grondbeleid wordt toegepast op sgo. Hierin wordt op hoofdlijnen vastgesteld voor welke opgaven een actief, facilitair of passief grondbeleid gevoerd wordt. Hierbij wordt expliciet aangegeven dat gebieden waarvoor een facilitair grondbeleid is gedefinieerd, altijd een voorlopige vorm van samenwerking wordt aangegeven.

De in de nota vermelde uitgangspunten en doelstellingen worden momenteel via een actieprogramma in werkprocessen omgezet voor de ambtelijke organisatie, voornamelijk de afdeling Vastgoed, maar er is ook aandacht voor de relaties met de ketens waarvan het grondbeleid deel uitmaakt. Projectmatig werken is daarbij een sleutelwoord.

De insteek dat het grondbeleid sturend en/of volgend kan bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van Zwolle getuigt van procesinsteek in plaats van per definitie een projectinsteek met vastomlijnde doelstellingen. Hoewel ook hier de voorkeur uitgaat naar actief grondbeleid, wordt een uitgebreid palet aan criteria en doelstellingen uitgewerkt, die de keuze voor een geschikte grondbelevingsvorm ondersteunen. De investeringsstrategie sluit hier bij aan als voorstel voor de aanpak van sgo's en de beweegredenen daartoe. Het proces van rolkeuze wordt dus sterk ondersteund met deze nota. Helder is daarbij ook de rol en momenten waarop de ambtelijke organisatie het College en de Raad hun mandaat kunnen doen laten gelden. Het politieke primaat ligt hier niet alleen op de vaststelling van een grondbeleid maar ook op goedkeuring van processtappen in de keuze van grondbeleid. In deze nota wordt dan ook niet een ruimtelijke visie of sectoraal beleidsdocument als uitgangspunt gedefinieerd. Het grondbeleid heet hiermee afgestemd te zijn op alle voorkomens van sgo-opgaven. Hoewel de organisatorische implicaties en de actorgerichtheid niet expliciet wordt uitgewerkt straalt het grondbeleid hiermee een contingentie sturingsbehoefte uit.

Plaats in het spectrum (Klassiek/Overgangsvorm/Contingent):

Aangrijpingspunt	Contingent	Doelstellingen	Contingent	Organisatie en Omgeving	Overgangsvorm	Actorgerichtheid	Overgangsvorm
------------------	------------	----------------	------------	-------------------------	---------------	------------------	---------------

6.3 Sturing van stedelijke gebiedsontwikkeling

In deze paragraaf zullen drie gebiedsontwikkelingen in de gemeente Den Haag worden beschreven. Met de dimensies voor sturing uit hoofdstuk 4 wordt vervolgens een beschrijving van de complexiteit en de sturingsrol van het (Haagse) Grondbedrijf gegeven. De drie projecten die beschreven zijn staan model voor respectievelijk een 'deelneming' (Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen), een herstructurering (Spoorwijk) en een binnenstedelijke opgave (Transvaal Plus zone Transvaal).

6.3.1 Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen

Leidschenveen is onderdeel van het stadsdeel Leidschenveen-Ypenburg in Den Haag. Leidschenveen ligt in de 'oksel' van de A4 en de A12 en kent vijf deelgebieden: Velden, Waterland, Lanen, Dijken en het centrumgebied 's Gravendreef. Voor de ontwikkeling van het gebied is er in 1996 een samenwerkingsovereenkomst afgesloten tussen de gemeente Leidschendam en de marktpartijen en is een joint-venture in de vorm van een cv-bv-constructie opgezet. In 2002 werd Leidschenveen door de gemeentelijke herindeling volledig onderdeel van de gemeente Den Haag. In 2003 is mede daarom de samenwerkingsovereenkomst aangepast aan de Haagse eisen en wensen. De wijk kent een VINEX-opgave ca. 8000 woningen, waarvan 30% sociaal, diverse kantoren, een winkelcentrum en voorzieningen.

De BV Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen (OBL) heeft wisselend directeurs van markt en overheid. Momenteel is er één directeur. OBL en het Bestuurlijk Orgaan Ypenburg (BOY) maken sinds 2005 gebruik van dezelfde 'backoffice' functies en zijn in hetzelfde pand gehuisvest.

De organisatie bestaat volledig uit ingehuurde medewerkers. Het is daarom een flexibele organisatie met diversiteit in aanpak per deelplan. Er heerst een ondernemersklimaat met een Administratieve Organisatie, waarin de standaardisatie van werkprocessen is vastgelegd, zoals

budgetafgifte, vaststelling grondexploitaties, tekenbevoegdheden, en rapportagemomenten aan de Raad van Commissarissen. De fase waarin het project verkeerd vraagt om krachtig financieel beheer. De controller heeft daarom ook een centrale functie.

Aangrijpingspunt sturing

Het OBL is gebaseerd op een zogenaamd cv-bv-constructie inclusief een samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen de gemeente Den Haag en een consortium van marktpartijen. De SOK regelt de verantwoordelijkheden van partijen en de organisatie wat betreft bevoegdheden en mandaten. Ook zijn hierin vaste grondprijzen genoemd voor participanten en zijn de rapportagemomenten afgesproken. De ruimtelijk kwaliteit wordt gewaarborgd door de benoeming van een supervisor van de gemeente. Deze is betrokken in de planvoorbereiding en toetst het plan op hoofdlijnen voordat het naar de toetsingscommissies gaat van de gemeente ten behoeve van de bouwaanvraag. Het is het kader voor de gebiedsontwikkeling, waarin programma en financieel resultaat nog kunnen wijzigen, aangezien de planvoorbereiding volledig in handen is van OBL. In een AO zijn gedragscodes en functiebeschrijvingen vastgelegd en zijn de procedures rondom financiële verplichtingen en transacties vastgelegd (uitname uit de grondexploitatie en mandaten daartoe). Er zijn afspraken omtrent het programma en het financiële resultaat van het ontwikkelingsbedrijf. Het Haags Ontwikkelingsbedrijf (HOB) levert een procesmanager, die de besluiten van de raad van commissarissen (RvC) voor de gemeentelijke commissarissen voorbereidt en toetst. De sturing door het ontwikkelingsbedrijf vindt plaats via deze procesmanagers naar de commissarissen toe. Deze procesmanager bewaakt ook het fonds bovenwijkse voorzieningen en adviseert over belasting van dit fonds aan de RvC. Met partijen buiten het OBL, zoals Haaglanden en Randstadrail zijn aparte uitvoeringsovereenkomsten gesloten over bijvoorbeeld de realisatie van hoogwaardig openbaar vervoer en de onderdoorgang en aansluiting op een nieuw station aan de Randstadraillijn.

Sturing door het HOB vindt dus voornamelijk via de grondexploitatie plaats. Het HOB treedt hierbij namens de gemeente op als procesmanager en subsidieverstrekker (fonds bovenwijken), aandeelhouder. De publieke rapportageverplichting beperkt zich tot de weergave van het verwachte resultaat bij opheffing van het OBL en de te verwachten risico's daarop.

Doelstelling

De doelstelling van het HOB (gemeente Den Haag) met het OBL is om een leefbaar stadsdeel te ontwikkelen en dat binnen de (financiële) kaders van de SOK te kunnen doen. Als gevolg van herstructureringen in de stad (waar verdunning plaats vindt van het aantal woningen en ook het aantal sociale huurwoningen afneemt), ligt er op de VINEX-locaties druk op het realiseren van een minimaal aantal sociale huurwoningen. Hoewel in de SOK geen duidelijke sancties op het niet halen van dit programma aangemerkt zijn, ligt ook in het kader van de 'taskforce 16.200 woningen' vanuit de gemeente Den Haag extra druk op de ontwikkeling van woningprogramma's en zo ook op de sociale woningbouwontwikkeling (30% norm).

Organisatiestructuur & omgeving

Door de cv-bv-constructie hebben de partijen op basis van grondpositie een autonome entiteit gecreëerd waarbinnen de bouwclaims van de ontwikkelende partijen en de grondpositie van de gemeente (in beginsel Leidschendam-Voorburg, na de herindeling in 2003 Den Haag) gecombineerd kon worden. Door bij OBL telkens twee directeuren te benoemen (1 privaat, 1 publiek), werden ook op het beslissingsniveau de belangen van publiek en privaat afgewogen.

Actorgerichtheid

Het OBL bestaat bij de gratie van actorgerichtheid, althans ten tijde van de oprichting van het OBL. De constellatie van partijen is voornamelijk gekozen op basis van grondposities die ingenomen waren. De doelstellingen van de gemeente Den Haag om met de VINEX-wijken het inwoneraantal in de stad te verhogen worden op deze wijze waargemaakt. Toch bestaat er een pluriformiteit aan partijen die afnemer zijn van de grond en die participeren in de het OBL. Zo is de gemeente Den Haag voor een aantal locaties ook stakeholder en grondafnemer als het gaat om voorzieningen bijvoorbeeld.

Conclusie

Het OBL in de huidige constructie is gebaseerd op de onzekerheden die er bestaan in het realiseren van programma. Het gaat bij die onzekerheid vooral om tempo en ruimtelijke invulling, de aantallen liggen globaal vast in convenanten. De samenwerkingsovereenkomst en de verdeelsleutel in de cv-bv-constructie regelen een organisatie die is opgezet om de onderlinge belangen tussen participanten dusdanig op elkaar af te stemmen, dat een (vooraf nog onbekend) “optimaal” financieel en sociaaleconomisch resultaat ontstaat. Het OBL is dus een tijdelijke evenwicht tussen private partijen en gemeente en is volledig ingesteld op de interdependenties tussen partijen. Een aantal van die afhankelijkheden worden geregeld via de samenwerkingsovereenkomst.

Plaats in het spectrum (Klassiek/Overgangsvorm/Contingent):

Aangrijpingspunt	Contingent	Doelstellingen	Overgangsvorm	Organisatie en Omgeving	Contingent	Actorgerichtheid	Contingent
------------------	------------	----------------	---------------	-------------------------	------------	------------------	------------

6.3.2 Wijkplan Spoorwijk

De Haagse wijk Spoorwijk ligt ten oosten van de spoorlijn tussen Rijswijk en Den Haag Hollands Spoor en is onderdeel van de 56-wijken aanpak van VROM.

De vernieuwing startte rond 1995 met de aanleg van een buurtpark met als motto ‘geef Spoorwijk meer licht en lucht’. In het hart van de wijk worden 300 woningen gesloopt. Zij maakten plaats voor een stadspark en 97 woningen in de koop- en huursector. Het is een succesvolle ingreep, die navolging heeft gekregen door de sloop van totaal nog eens 1300 woningen en terugbouwen van 800 woningen. De sloopplannen zijn tot stand gekomen na constructief overleg met bewoners. Zij staan volledig achter de plannen voor vernieuwing van de wijk. De corporatie in het gebied voert de bouwplannen uit inclusief de sloopactiviteiten en de aanleg van nieuwe openbare ruimte. Alleen de ondergrondse infrastructuur en het geluidscherm langs het spoor worden door de gemeente Den Haag aangepakt. De bijdrage in het onrendabele van de operatie is 50/50 verdeeld over de gemeente Den Haag en de corporatie. Het gaat voor beide partijen om een bijdrage van circa 16 miljoen euro (prijspeil 2000).

Aangrijpingspunt sturing

Het wijkplan richt zich op de verbetering van het woonmilieu in de wijk zelf. Voornamelijk door fysieke ingrepen aan de woningvoorraad (sloop/ nieuwbouw) en vernieuwing van de openbare ruimte. Spoorwijk is tevens onderdeel van de 56-wijkeraanpak van het ministerie van VROM. Het wijkplan is een gezamenlijk document tussen gemeente en woningcorporatie. Het wijkplan kent geen expliciete bovenwijkse/ -planse elementen, die de reikwijdte van de herstructureringsopgave vergroten. Het plan is wat dat betreft zeer lokaal gericht. Echter binnen die lokaliteit is een grote pluriformiteit aanwezig. De

bewonersparticipatie is hoog en zij hebben dan ook veel inspraak in het wijkplan. Het wijkplan kent wat dat betreft een aanpak (schaal) die is afgestemd op de reikwijdte van de actoren. In de constellatie van actoren bewoners, corporatie en gemeente is een heftige ieder zijn toegevoegde waarde in de ontwikkeling en realisatie van het wijkplan.

Doelstelling

De 56-wijkanaanpak is in dit plan sterk stimulerend geweest. Dat wil zeggen dat de doelstelling om Spoorwijk aan te pakken al in een vroeg stadium door zowel gemeente als woningcorporatie werd gedeeld. De 50/50-verhouding in bijdrage in het tekort op het plan zegt iets over het pragmatisme dat toegepast is om zowel een bestuurlijk als planologisch optimum te bereiken. De bestuurlijke doelstelling werd sterk ingegeven door de 56-wijkanaanpak, de planologische doelstelling werd vormgegeven door het gezamenlijk formuleren van een wijkplan. Het hoog maatschappelijk rendement dat een dergelijke herstructurering placht te hebben, speelt hier tevens een grote rol.

Organisatiestructuur & omgeving

De Samenwerkingsovereenkomst geeft aan welke verantwoordelijkheden partijen hebben in de ontwikkeling van Spoorwijk. Hierbij is gekozen voor een concessiemodel, waarbij de woningcorporatie de openbare ruimte rondom de nieuwe woonblokken aanlegt. De gemeente levert een bijdrage per fase bij goedkeuring van de bouwvergunning. Alleen voor bijzondere kunstwerken (geluidsscherm langs het spoor) en kabels en leidingen is de gemeente uitvoerende partij (ofwel: dit valt buiten de concessie). De inmenging van derde partijen (NS, Nutsbedrijven) bij deze werken en het risico op vertraging van de rest van het wijkplan hierbij, gaven de gemeente reden voor deze werken zelf het risico van ontwerp en aanleg te nemen.

In dit geval is gekozen voor een private overeenkomst met een stuur/regiegroep, die periodiek overlegt en de knelpunten bij de uitvoering bespreekt en beslissingen kan nemen in afwijking van het wijkplan. De rol van het Grondbedrijf is hierin toetsend. Dat wil zeggen, dat voornamelijk financiële gevolgen van besluiten worden gestaafd aan het wijkplan en de samenwerkingsovereenkomst. De Grondbedrijfrol is hier dan ook voornamelijk die van procesbegeleider.

Actorgerichtheid

Door de concessieconstructie is de flexibiliteit in uitvoering geheel aan de corporatie overgelaten. Dit betekent dat de gemeentelijke rol een haast louter administratieve is, welke de planologische procedures begeleid en zorg draagt voor tijdige betaling van de afgesproken bijdragen. Van markt oriëntatie is in dit project dan ook nauwelijks sprake in de zin van actieve benadering van en naar marktpartijen. De grondposities in de wijk gaven daar weinig aanleiding toe. De 'markt omgeving' wordt bepaald door de corporatie en de gemeente. Vervolgens vond de afstemming tussen markt- en ruimtelijke kwaliteit (Verlaet, van 't, 2003) plaats in de ontwerp fase van het wijkplan.

Conclusie

Hoewel een concessiemodel veel vrijheid geeft bij de concessienemer (de corporatie), is wat betreft onderlinge afhankelijkheden weinig ruimte voor afstemming meer te vinden. Immers de in een concessieovereenkomst afgebakende taken liggen vast en zullen uitgevoerd moeten worden. Middels een stuurgroep wordt in Spoorwijk wel afgewogen hoe de markt omstandigheden invloed hebben op de fasering en eventuele temporisering van planuitvoering. Hierdoor wordt feitelijk afgeweken van de strikte concessievorm, aangezien onvoorziene omstandigheden voor rekening van de concessienemer zijn. De rol van de

gemeente Den Haag als procesbegeleider en in de voorwaardenscheppende rol (ondergrondse infrastructuur en het geluidscherm langs spoor, vrijstelling erfpachtsuppletie) is afgestemd op de kwaliteiten van de concessienemer, in dit geval de corporatie. De corporatie is niet bereid en in staat die randvoorwaarden te realiseren, maar maakt met de SOK wel duidelijk dat ze in staat en bereid is om het plan uit te voeren als in de concrete randvoorwaarden wordt voorzien.

De aanpak voor het OBL heeft geresulteerd in een sturing op afstand voor het Grondbedrijf, waarbij in de planning & controlcyclus het project gerapporteerd wordt als ‘deelneming’, zijnde een niet-grondexploitatie (lees : passief grondbeleid). De commitment aan deze sgo zit niet in de uitvoeringsgerichte aanpak van het ontwikkelingsbedrijf, maar in de processturende kant van het ontwikkelingsbedrijf. De rol in die processturing is wisselend een actieve of een faciliterende.

Plaats in het spectrum (Klassiek/Overgangsvorm/Contingent):

Aangrijpingspunt	Contingent	Doelstellingen	Overgangsvorm	Organisatie en Omgeving	Contingent	Actorgerichtheid	Contingent
------------------	------------	----------------	---------------	-------------------------	------------	------------------	------------

6.3.3 Transvaal Plus

Directe aanleiding voor de aanpak van Transvaal Plus is de structuurvisie Den Haag 2020 ‘Wereldstad aan Zee’. Hierin wordt de Lijn 11 zone, momenteel aangeduid met Transvaal Plus, als kanszone gezien in de stad. Het betreft dus een plan in de initiatiefase, hoewel er in de zone al veel planactiviteit is cq. veel aanpalende plannen in voorbereiding en uitvoering zijn. Bijvoorbeeld de 56-wijken aanpak Wijkplan Transvaal, het Wijkpark en de Paul Krugerlaan. De Lijn 11 zone duidt op de aanwezigheid van tramlijn 11 van Rijswijk naar Scheveningen. Afhankelijk van de vervoerswaarde zal deze tram in de toekomst eigenschappen van een lightrailverbinding kunnen krijgen. Dit geeft directe aanleiding om in de structuurvisie woningbouw onder andere te focussen op knooppunten. Transvaal Plus, het gebied vanaf de Haagse markt tot aan de energiecentrale nabij de Loosduinseweg, is onder andere een aanduiding voor deze knooppuntontwikkelingen. Maar ook het Wijkplan Transvaal (‘van alle markten thuis’) en City Mondial (gericht op producten van allochtonen die het productaanbod in Den Haag verrijken) zijn wijkgerichte of stadgerichte beleidsplannen.

Naast deze visies zijn er ook veel ambities in dit gebied. Het verdichten naar een toename van 2.000 woningen in het gebied is een van de ambities evenals het realiseren van een icoon, dat de multiculturele uitstraling van het gebied versterkt.

De huidige opgave is het opstellen van een globaal programma van eisen, waarmee de marktconsultatie voor dit gebied kan worden aangevangen. Voor de structuurvisie zijn al pogingen gedaan om deze zone een ontwikkelingsimpuls te geven. Met de structuurvisie ontstaat nu echter een extra impuls en een ‘sense of urgency’ om het gebied aan te pakken.

Aangrijpingspunt sturing

Op dit moment kent de Transvaal Plus zone geen entiteit waarop gestuurd kan worden. Met de opdracht tot uitwerking naar een masterplan zijn de mogelijkheden van sturing toegenomen. Binnen een kernteam worden de ambities uit de structuurvisie vertaald naar ‘projectfahige’ randvoorwaarden, waarmee a. het Ontwikkelingsbedrijf de planvoorbereiding kan aanvangen en b. de marktconsultatie kan worden opgezet. Deze organisatorische ingreep is nodig omdat het Ontwikkelingsbedrijf niet ingericht is om de slag van ambitie naar

haalbaarheid te maken, zeker ook omdat openlijk aan de ambities getwijfeld wordt. Het ligt daarbij overigens niet voor de hand dat de gemeente zelf actief bezig gaat met de gehele zone.

Doelstelling

De doelstelling met de Transvaal Plus zone in Transvaal is altijd geweest de kansen te grijpen die rondom de fysieke ingrepen in de wijk ontstaan en aan te sluiten bij de belevingswereld van de bewoners van de wijk Transvaal. Pogingen om de Lijn 11 zone in zijn ontwikkeling op te starten, zijn gestrand in afwegingsprocedures van losstaande onderdelen van de zone. Zo kan het bijvoorbeeld gebeuren dat recentelijk voor het bedrijfsterrein in de Transvaal Plus zone een projectdocument is vastgesteld, zonder expliciet rekening te houden bij de grotere context Transvaal Plus zone. Uiteindelijk is nu de (politieke) opdracht gegeven om vanuit de opgave '16.200 woningen' de in de structuurvisie 2020 aangeduide Lijn 11 zone naar een masterplan te brengen. Het gaat hier voornamelijk om kansen die uit een hoog ambitieniveau voortkomen. Deze ambities in programma en soms ook stedenbouwkundige randvoorwaarden, zijn sterk ingegeven door de wethouder Ruimtelijke Ordening.

Organisatiestructuur & omgeving

Er is nog geen vorm van autonomie door partijen waarneembaar. Dit is ook het gevolg van een moeizame marktconsultatie in het verleden. Het moet blijken of een autonome entiteit met deze zone aan de slag moet of dat er regie vanuit de gemeente Den Haag gewenst is. Als het Wijkplan Transvaal, aanpalend en deels overlappend aan de Transvaal Plus zone, als referentie bekeken wordt, is een sterke gemeentelijke regie geen noodzakelijkheid. Een argument vóór het regisseren vanuit de gemeente kan zijn de gewenste invloed op het voorzieningenniveau, branding en branchering, zoals nu reeds in de Paul Krugerlaan wordt getracht op te zetten.

De opzet kernteam – projectteam is opgezet om de ambities uit de structuurvisie te kunnen vertalen in een gestructureerde vraagstelling aan het projectteam. De arbeidsdeling die het HOB kent is hier duidelijk een bottleneck als het gaat om mandaten die leden van het kern- en projectteam krijgen. Vooral ook omdat bij een dergelijk project veel 'op maat' oplossingen zullen moeten worden gevonden, die afwijken van de normale beleidlijn, zoals bijvoorbeeld in de grondprijzennota is vastgelegd. Het dilemma lijnverantwoordelijkheid versus projectverantwoordelijkheid manifesteert zich hier duidelijk. Het HOB probeert dit dilemma te doorbreken door het concept "opdracht geven - opdracht nemen" te introduceren, waarbij de projectlijn te aller tijde dominant is in de beslissingsbevoegdheid. Bij conflictsituaties kan de zogenaamd ambtelijk opdrachtgever (lijnmanager, maar dus ook opdrachtgever voor het project) een besluit nemen in overleg met de wethouder.

Actorgerichtheid

Met de gemeentelijke uitwerking van de structuurvisie naar een masterplan, is de marktconsultatie beter te begeleiden en zal naar verwachting ook meer aangesloten gaan worden bij het uitwerkingsniveau waarop ontwikkelende partijen willen starten. De huidige fase van uitwerking naar een programma van eisen is tevens een manier om het gemeentelijke standpunt en belang concreter te maken dan de structuurvisie. De programmadoelen die daarin genoemd staan zijn niet genoeg onderbouwd om bijvoorbeeld financiële verkenningen te kunnen uitvoeren.

Conclusie

In de Transvaal Plus-zone is sprake van een opgave die vraagt om een contingente benadering, vanwege de pluriforme opgave met veel interne en externe belangen, die allemaal gewicht in de schaal leggen. De gebiedsontwikkeling vraagt om het creëren van een

gezamenlijk belang. Het HOB heeft nu als taak om vanuit een zeer ruim ambitiekader een masterplanuitwerking te maken. De vraag daarin is nu vooral gericht op het maken van haalbaarheidsstudies binnen het gebied. De optelling van die haalbaarheidsstudies levert een masterplanuitwerking op. Het succes hiervan gaat echter hand in hand met het draagvlak over de ambities, of beter, de ambities die daarvan als uitgangspunt dienen voor het masterplan. Indien hier louter gestuurd wordt op financiële doorwerkingen en de relaties tussen partijen en belangen niet in ogenschouw genomen worden, zal ook dit masterplan een kort houdbaar kader worden. De rol voor het HOB zal in deze fase dus ook zijn het creëren van een ‘sense of urgency’, waarbij uit de veelheid van actoren een gezamenlijk belang ontstaat. Het gemeentelijke programma van eisen zou dit gezamenlijk belang kunnen ondermijnen als er in deze uitwerkingsfase niet voldoende oog is voor het proceskarakter in plaats van het plankarakter.

Plaats in het spectrum (Klassiek/Overgangsvorm/Contingent):

Aangrijpingspunt	Contingent	Doelstellingen	Overgangsvorm	Organisatie en Omgeving	Contingent	Actorgerichtheid	Contingent
------------------	------------	----------------	---------------	-------------------------	------------	------------------	------------

6.4 Sturing in grondbedrijven

Savelkoul (2005) onderscheidt in zijn betoog ‘wie stuurt op het gemeentelijk grondbeleid?’ drie dimensies van sturing nl. het strategisch niveau, het tactisch niveau en het operationeel niveau (gebieds- of projectniveau). De gemeenteraad behoort volgens Savelkoul het primaat te hebben op het strategische en tactische niveau en de beleidskaders in die zin vast te stellen. Sturingsvragen die daarbij gedefinieerd worden zijn:

- Is het programma uitvoerbaar?
- Welk instrumentarium moet worden ontwikkeld?
- Invloed grondbeleidstrategie op het weerstandsvermogen?
- Worden de gemeentelijke investeringsmiddelen effectief ingezet?
- Welke risico's zijn er en hoe kan daarop worden gestuurd?

In tegenstelling tot de andere theorieën wordt bij deze invalshoek vooral naar de informatievraag gekeken van de gemeenteraad, het college en het Grondbedrijf. Het gaat dus vooral in op de transparantie van het Grondbedrijf. Deze transparantie kan in relatie gezien worden met de groeiende vraag naar een contingente aanpak bij sgo's. Bij het groeiend aantal complexe sgo's is het van groot belang eenduidige transparante verantwoordingsinformatie te kunnen leveren. Juist omdat de aanpakken van sgo's zo verschillende zijn, ziet men een trend dat de controllingfunctie een steeds belangrijkere plaats gaat innemen. Zo is in Den Haag het Meerjaren Programma Grondexploitaties (MPG) opgesteld, dat uit de top 40 van alle Haagse grondexploitaties in het Grondbedrijf het weerstandsvermogen bepaalt van het Grondbedrijf. Het Grondbedrijf kan hierdoor haar doelstellingen en standpunt in sgo's beter bepalen en accenten leggen waar nodig en daarover in het grondbeleid beslissen.

De ontwikkeling van grondbedrijfsinformatiesystemen is ook een voortvloeisel uit deze informatievragen. Het Grondbedrijf moet op korte termijn en bij snel veranderende marktomstandigheden transparante informatie kunnen leveren over het realiseren van in bijvoorbeeld het grondbeleid gedefinieerde doelstellingen. Momenteel worden bij de grote Grondbedrijven systemen ontworpen die de verouderde systemen moeten vervangen. Ook de nieuwe informatievraag naar controlgerichte parameters (weerstandsvermogen, verdien capaciteit) is een belangrijke aanjager voor dit vernieuwingsproces. Transparantie in informatieverstrekking wordt aangrijpingspunt van sturing en onderdeel van de contingente sturingsbehoefte (Wigmans, 1998).

In een reactie op het advies van de VROM-raad betreffende de verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid, draagt de minister van VROM enkele uitwerkingpunten aan (VROM, 2006). Het principe “centraal wat moet” uit de Nota Ruimte wordt uitgewerkt in vijf punten:

- Neem de regie,
- Geef duidelijkheid over de rijksagenda,
- Ontwikkel nieuwe checks en balances,
- Bewaak de continuïteit op de lange termijn en
- Onderbouw de nieuwe sturingsfilosofie.

Het principe “decentraal wat kan” wordt uitgewerkt in drie aanbevelingen:

- Voorzie de decentrale overheden van instrumenten en middelen,
- Ontwikkel expertise die past bij de nieuwe rollen en samenwerking,
- Investeer in nieuwe verhoudingen.

Bovenstaande geeft aan, voornamelijk bij “decentraal wat kan”, dat lokale overheden, waaronder Grondbedrijven, naast vernieuwde instrumenten, ook ondersteuning op gebied van kennisontwikkeling en samenwerking mogen verwachten vanuit VROM. Het investeren in nieuwe verhoudingen is een aanbeveling die het best past bij de contingente benadering waar het gaat om het aangrijpingspunt van sturing en de actorgerichtheid.

In de navolgende paragrafen wordt de contingente sturingsbehoefte van het Haags Ontwikkelingsbedrijf (HOB) en het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) geanalyseerd aan de hand van de vier sturingsdimensies.

6.4.1 Het Haags Ontwikkelingsbedrijf

Het Haags Ontwikkelingsbedrijf (HOB) is één van de directies binnen de Dienst Stedelijke Ontwikkeling van de gemeente Den Haag. De andere directies zijn Bouwen, Toezicht en Dienstverlening en Beleid. Het HOB bestaat uit een aantal sectoren, te weten het Grondbedrijf, Projectmanagement Den Haag (PMdH) en Landmeten & Vastgoed Het Grondbedrijf kent vervolgens weer de afdelingen Verwerving, Opdrachtgeving Werken, Planeconomie, Uitgifte en het Erfpachtsbedrijf. In deze uiteenzetting beschouw ik het HOB als Grondbedrijf.

Het HOB is als ontwikkelingstak van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling een uitvoerder van ongeveer 140 grondexploitaties met diverse urgentie en fase van ontwikkeling. Daarnaast heeft DSO in 2005 een Structuurvisie Den Haag 2020 (Wereldstad aan zee) gepubliceerd, welke nu uitwerking krijgt richting de marktconsultatie (zie ook de bespreking van de Transvaal Plus Zone in paragraaf 6.3.3). De Taskforce woningbouw is ook een vooral DSO aangaande doelstelling, die sterk politiek ingegeven is. In 2010 moeten volgens die taskforce 16.200 woningen zijn opgeleverd. “We gaan meer sturing geven aan het productieproces binnen de eigen organisatie. Daarnaast is het ook zaak de corporaties en andere marktpartijen te stimuleren om zoveel mogelijk woningen op te leveren.”, aldus wethouder Marnix Norder in dit kader (Gemeente Den Haag, 2006 (persbericht www.denhaag.nl)). Daarnaast wordt momenteel een Nieuw Grondbedrijfsinformatiesysteem (NGBIS) ontwikkeld, dat het oude systeem vervangt. Met het NGBIS wordt vooral voldaan aan de vraag om sturing op grondexploitaties in financiële zin en het bewaken van het zogenaamd weerstandsvermogen van het Grondbedrijf.

Het HOB is dus een directie met een sterke arbeidsdeling en is te identificeren als het sequentietype. Alle afdelingen leveren achtereenvolgens hun bijdrage aan een project. Elke afdelingsmanager heeft zijn/ haar mandaat in de besluitvorming over projecten. De verantwoordelijkheid voor de sgo's ligt bij de projectleiders van het Projectmanagementbureau, zij hebben een rapportageverplichting naar hun ambtelijk opdrachtgever, die op zijn/haar beurt weer aan de bestuurlijk opdrachtgever terugkoppelen.

In het HOB wordt productie gedraaid. Het besturingsmodel voor het HOB uit 2004 is daarop geënt. Het sturingsmodel definieert drie niveaus van sturing, strategisch, tactisch en operationeel. Het bedrijfsplan HOB met het programma en het grondbeleid manifesteert zich op strategisch niveau, de uitwerking in meerjarenproductie en diverse beleidsuitwerkingen zijn tactisch, de productie is het operationele niveau. Nu is het programma sterk benadrukt door de structuurvisie en de taskforce woningbouw.

City marketing en strategisch beleid staan nog in de kinderschoenen. Wat betreft procesmanagement zijn er voor de VINEX-locaties (allen pps-en) procesmanagement, die de bestuurders van de gemeente voor de locaties adviseren en processen die binnen de gemeentelijke organisatie lopen moeten stroomlijnen.

In veel projecten ontbreken projectteams. Met bilaterale contacten worden veel zaken (ad hoc) opgelost. Het ambtelijk opdrachtgeverschap is sinds begin 2006 geregeld in het principe 'opdracht geven – opdracht nemen', waarmee het ambtelijk opdrachtgeverschap hoger in de organisatie is komen liggen en een aantal projectmanagers 'gebiedsverantwoordelijk' zijn voor een limitatief aantal gebieden.

Deze ontwikkeling laat zich ondersteunen door de vaststelling van de structuurvisie 2020, dat als inhoudelijk ambitiedocument voor Den Haag gezien kan worden. In het verlengde hiervan wordt momenteel de laatste hand gelegd aan het bureau Programmamanagement, dat zal moeten sturen op de bij de Structuurvisie en in andere beleidskaders vastgelegde programma's. Het HOB is dus vooral bezig de werkprocessen te stroomlijnen en te komen tot een soepel te coördineren uitvoeringsorgaan voor grote en kleine sgo's in Den Haag. Van een contingente aanpak kan echter nog niet gesproken worden bij het HOB. Wat oriëntatie op de omgeving betreft, blijft die te vaak steken in het kopiëren van 'de truc' van een andere sgo in Den Haag. De Structuurvisie 2020 kent inmiddels al een follow-up om de ambities te operationaliseren in een masterplan waarmee de marktconsultatie moet gaan plaatsvinden. Een ontwikkeling naar het incorporeren van de marktconsultatie in het sgo-proces vindt dus plaats.

Samengevat kan gezegd worden dat het HOB in een periode zit van bewustwording van haar plaats in het netwerk van sgo-actoren en dat de klassieke organisatiestructuur en –opvatting over de grondbedrijfstakingen in meer gevallen niet dan wel past op de sgo-opgaven die voorliggen. De Structuurvisie 2020 en de taskforce 16.200 woningen confronteren het HOB daar in sterke mate mee.

6.4.2 Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam

Het OBR was jarenlang het voorbeeld van een Ontwikkelingsbedrijf, getuige de pioniersrol die het OBR kreeg door de economische tak aan het Grondbedrijf te koppelen. Hiermee werd het grondbeleid van de gemeente Rotterdam bij uitstek geschikt om de doelstellingen voor economische vernieuwing te stimuleren.

De sectoren Marketing en Productie vormen de basis voor de nieuwe facilitaire rol die het OBR kreeg in de sgo. Het sturend vermogen bestaat daarbij uit het creëren van een uitgangssituatie, die voldoende randvoorwaarden biedt om een bepaalde afstemming van belangen te realiseren. Met behulp van sturingsarrangementen worden condities gecreëerd en

omgezet in resultaten. Procesgerichtheid is daarbij van groter belang dan doelgerichtheid (Wigmans, 1998).

Specialisaties namen af en er werden specifieke expertises ontwikkeld op het gebied van ICT en financial engineering. De informatietechnologie krijgt een belangrijke plaats en rol als beheersingsinstrument. Wigmans noemt hierdoor de transparantie in informatievoorziening die hierdoor ontstaat aangrijpingspunt van sturing (Wigmans, 1998).

Een goed voorbeeld van marktgerichtheid opgenomen in de sturingsfilosofie is het aanstellen van accountmanagers, die de scheidslijn publiek-privaat doen vervagen en allerhande verbindingen met markt- en andere belangenpartijen aangaan. Er ontstaan zodanig allerlei ingangen die tot sgo kunnen leiden. Pluriformiteit en differentiatie worden uitgangspunt voor beleid, dat wil zeggen dat er een netwerkerkende (zie ook: Teisman) houding ontstaat, welke tot een veelheid aan aanpakken binnen sgo's kan leiden.

Het houdt echter ook in dat voortdurend in de gaten gehouden moet worden of de organisatorische constellatie nog wel past bij de opgaven in de sgo. Met de titel 'de publieke ontwikkeltaak' wordt het doel van de vernieuwing van het OBR aangeduid, waarbij termen als 'minder zelf doen en meer verleiden', 'het gaat niet in de eerste plaats om het Grondbedrijf', maar ook 'visie en ambitie' en 'ondernemerschap'. Het opzetten van de Economic Development Board Rotterdam – als buitenboordmotor van de Rotterdamse economie – ligt sterk in lijn met de gedachte van klimaten creëren en het uitlokken van investeringen door private partijen. Het OBR krijgt in die hoedanigheid meer een begeleidende, makelaarsachtige rol. Het voornemen om de vastgoedbeheertak te versterken duidt op de veranderende mogelijkheden voor sgo-ontwikkeling.

Het bestaan van twee projectmanagementbureaus echter, één bij de Dienst Stedenbouw & Volkshuisvesting (DS+V) en één bij het OBR, is echter ook al geruime tijd bron van discussie. De twee bureaus zijn in feite concurrent van elkaar, maar opereren binnen dezelfde kaders (onder andere de Economische Visie).

Samengevat kan het OBR in veel opzichten als contingent Grondbedrijf worden aangemerkt. Wat betreft doelstellingen, aangrijpingspunt en actorgerichtheid past de aanpak van het OBR bij het netwerk van actoren in de stedelijke ontwikkeling en is een 'frontoffice' actief die de signalen uit het netwerk kan verder brengen richting sgo. Het OBR als organisatie had bij haar oprichting een pioniersrol als contingente organisatie en ziet zich nu genoodzaakt om de 'orde' die toen resulteerde in een organisatievorm, nu om te vormen naar de huidige sturingsbehoefte uit de sgo. Het grondbeleid en daarmee verband houdende stukken (zie hoofdstuk 'bronnen ten behoeve van analyses') zijn hiervoor een geschikt uitgangspunt. Hierdoor zal een nieuwe, tijdelijke orde ontstaan voor het OBR, die zo lang houdbaar is als dat de sturingsbehoefte geldt.

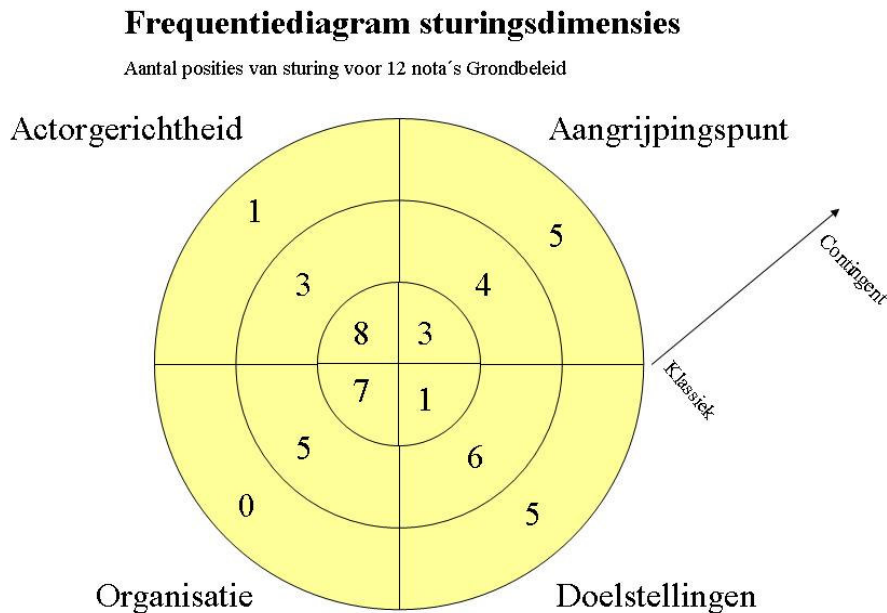
6.5 Samenvatting resultaten

6.5.1 Grondbeleid

Uit de analyse van de nota's Grondbeleid blijkt dat er een grote diversiteit bestaat in de sturingskenmerken. In onderstaand figuur (figuur 6.2) is weergegeven hoe vaak de ideaaltypen klassieke benadering, overgangsvorm of contingente benadering per dimensie voorkomen in de 12 nota's. Het is als het ware een 'windroos' van sturingsbenaderingen. Bij het diagram is de brontabel (tabel 6.3) weergegeven waarin de kenmerken per gemeente zijn opgenomen.

Gemeente	Aangrijpingspunt	Doelstellingen	Organisatie en omgeving	Actorgerichtheid
Alkemade	Overgangsvorm	Overgangsvorm	Klassiek	Klassiek
Assen	Overgangsvorm	Overgangsvorm	Klassiek	Klassiek
Eemmond	Klassiek	Klassiek	Klassiek	Klassiek
Den Haag	Klassiek	Overgangsvorm	Klassiek	Klassiek
's Hertogenbosch	Contingent	Contingent	Overgangsvorm	Overgangsvorm
Hof van Twente	Klassiek	Overgangsvorm	Klassiek	Klassiek
Netwerkstad Twente	Overgangsvorm	Contingent	Overgangsvorm	Klassiek
Pijnacker-Nootdorp	Contingent	Contingent	Klassiek	Klassiek
Rotterdam	Contingent	Contingent	Overgangsvorm	Contingent
Vlaardingen	Overgangsvorm	Overgangsvorm	Overgangsvorm	Overgangsvorm
Zaanstad	Contingent	Overgangsvorm	Klassiek	Klassiek
Zwolle	Contingent	Contingent	Overgangsvorm	Overgangsvorm

Tabel 6.3. Brontabel geanalyseerde sturingskenmerken bij 12 nota's Grondbeleid.



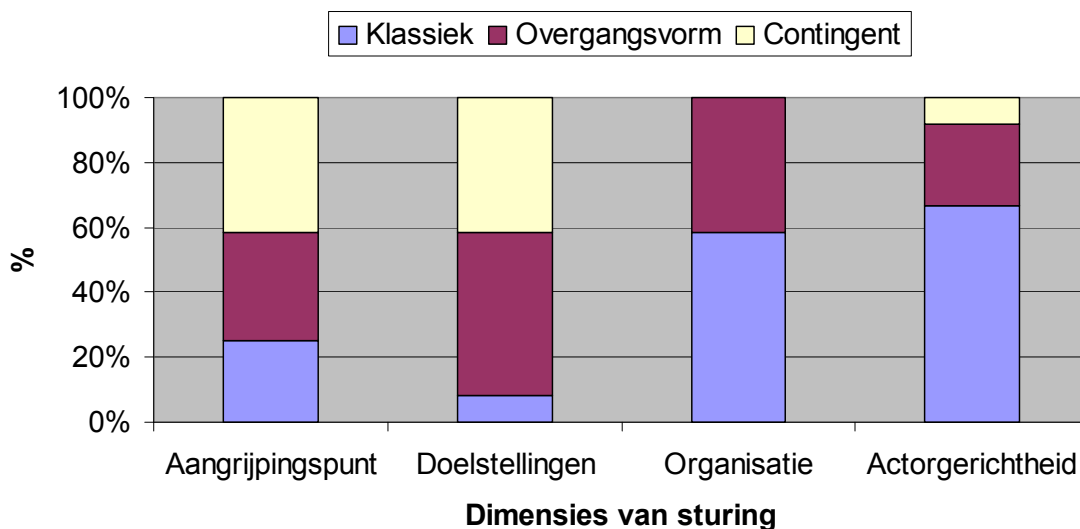
Figuur 6.2. Frequentiediagram sturingsdimensies

Uit de nota's blijkt veel voorkeur voor een actieve aanpak. Die aanpak is vaak niet onderbouwd met een ruimtelijke of economische analyse, maar heeft vooral een verevenende functie: de financiën van het Grondbedrijf staan onder druk en door actief grondbeleid te voeren wordt verwacht een buffer op te bouwen die voor onrendabele projecten in te zetten is. Tegelijkertijd wordt gesteld dat de ontwikkelingen die de gemeente (Grondbedrijf) niet rendabel kan exploiteren kandidaat zijn om met een marktconsultatie en faciliterend grondbeleid te entameren. Veelal volgt daarbij een uiteenzetting van mogelijk pps-constructies. Hieruit kan geconcludeerd worden, dat – volgens het grondbeleid - een Grondbedrijf het liefst haar taken blijft uitvoeren volgens het klassieke model, waarin de gemeente bepaalt hoe en met wie de ontwikkeling tot stand komt. Hierin is geen netwerkerkende houding te herkennen, sterker nog, de houding is ingesteld op ongelijkwaardigheid, waarbij de gemeente met haar private en publieke 'pet op' het heft in handen wil hebben onder het mom van regie voeren en integraliteit nastreven. Een andere constatering is dat bij veel gemeenten woonvisies, structuurplannen en andere sector- of gebiedsgerichte plannen op tafel liggen welke door velen als programmadoel beschouwd worden. Het meest sprekende voorbeeld hiervan is wellicht de Taskforce woningbouw in Den Haag, die 16.200 woningen belooft opgeleverd te hebben in 2010. Ook de structuurvisie Wereldstad aan Zee, die hiermee nauw verband houdt, lijkt een uitgewerkt doel te presenteren waaraan het HOB zich coute-que-coute zal moeten conformeren. Hoewel hierover niets wordt opgemerkt in de Nota Grondbeleid van de gemeente Den Haag, is dit wel waarover de organisatie van het HOB zich momenteel het hoofd breekt. Het ontbreekt aan een methode en aan ervaring om van ambitie (Taskforce woningbouw, Structuurvisie) naar een uitwerkbaar gebiedsplan te komen. Hierdoor ontstaat een scepsis over de haalbaarheid van de Taskforce woningbouw. In de termen van Teisman (2005) zijn ook hier de ordezoekers sterker vertegenwoordigd dan de chaosbenutters.

In figuur 6.3 en tabel 6.4 wordt de analyse samengevat. De figuur geeft aan in hoeverre een contingente sturingsbenadering kan worden afgeleid uit de grondbeleidsnota's. Opvallend is dat de meeste gemeenten wat doelstellingen betreft erkennen dat er een vorm van contingentie bestaat binnen de context van sgo's. Echter, in de nota's wordt zelden teruggekomen op wat dat betekent voor de organisatie en de actorgerichtheid van een grond- of ontwikkelingsbedrijf.

In de tabel is aangegeven welke gemeenten een actief grondbeleid voorrang geven en welke gemeenten een mengvorm of faciliterend beleid voeren. Daarnaast is aangegeven hoe het grondbeleid wordt uitgewerkt in de nota. Veel nota's sommen de bestaande instrumenten op zonder daarbij de gemeentelijke context aan te duiden (in de tabel wordt dit aangeduid met 'instrumenteel'). Procesgericht grondbeleid houdt meer rekening met de grilligheid van de sgo en de flexibiliteit die dat ook beleidsmatig betekent. Vooral bij gemeenten met overkoepelende visies en uitvoeringsprogramma's wordt een procesgericht grondbeleid beschreven en niet gekozen voor een uitgebreide uiteenzetting van de beschikbare instrumenten uit bijvoorbeeld de Wet Ruimtelijke Ordening.

Verdeling klassieke & contingente benadering voor 12 nota's Grondbeleid



Figuur 6.3. Verdeling sturingsdimensies in 12 nota's Grondbeleid

Gemeente	Overwegend actief/ afweging centraal/ faciliterend	Instrumenteel grondbeleid/ procesgericht
Alkemade	Actief	Instrumenteel
Assen	Actief	Proces
Eemsmond	Actief	Instrumenteel
Den Haag	Actief	Instrumenteel
s Hertogenbosch	Afweging	Proces
Hof van Twente	Actief	Instrumenteel
Netwerkstad Twente	Actief	Instrumenteel
Pijnacker-Nootdorp	Afweging	Instrumenteel
Rotterdam	Afweging	Proces
Vlaardingen	Faciliterend	Instrumenteel
Zaanstad	Afweging	Proces
Zwolle	Afweging	Proces

Tabel 6.4. Preferente aanpak van de keuze van grondbeleid

Uit de resultaten blijkt naast een grote diversiteit ook een verband tussen de sturingsrol op aangrijpingspunt en doelstellingen en tussen organisatie en actorgerichtheid. De kenmerken binnen de twee dimensieparen lijken van elkaar afhankelijk te zijn of de dimensieparen onderling lijken onafhankelijk van elkaar te zijn. In hoofdstuk 7 wordt hier verder op ingegaan.

6.5.2 Sgo's en grondbedrijven

Sgo's

Voor de drie sgo's kan gezegd worden dat voor elk een projecteigen aanpak is gekozen. Er is geen standaard aanpak toegepast. De selectie van de sgo's is gebaseerd op het gebiedsgerichte karakter, dat wil zeggen dat er sprake is van een gebiedsontwikkeling waarin diverse planontwikkelingen, bijvoorbeeld fasen voorkomen. Binnen het HOB kunnen ook

veel ‘losse’ planontwikkelingen onderscheiden worden. In dit onderzoek is niet voor de analyse van deze planontwikkelingen gekozen, omdat verwacht wordt dat ze vanwege hun smalle scope maar een zeer klein gedeelte van de sturingsbehoefte laten zien. De gebiedsontwikkelingen laten zich wat dat betreft breder analyseren. In onderstaande tabel worden de analysesresultaten gepresenteerd.

Sgo	Aangrijpingspunt	Doelstellingen	Organisatie en omgeving	Actongerichtheid
OBL	Contingent	Overgangsvorm	Contingent	Contingent
Spoorwijk	Contingent	Overgangsvorm	Contingent	Contingent
Transvaal Plus	Contingent	Overgangsvorm	Contingent	Contingent

Tabel 6.5. Brontabel geanalyseerde sturingskenmerken bij drie Haagse gebiedsontwikkelingen.

Wat opvalt is dat de sgo’s dezelfde sturingskenmerken hebben hoewel ze inhoudelijk en qua type plan (respectievelijk een VINEX-locatie, een herstructureringsopgave en een binnenstedelijke herontwikkeling) zeer verschillen. De gebiedsontwikkelingen vragen ieder een vorm van contingente sturing en zijn dientengevolge ook ingericht op een manier waarop met de onzekerheden en complexiteit omgegaan kan worden. Waar het OBL een tijdelijke organisatie (tijdelijke orde) is in de gebiedsontwikkeling voor de VINEX-locatie, wordt de herstructurering van Spoorwijk op een andere wijze ‘op geschikte afstand’ van het ontwikkelingsbedrijf gehouden. Voor Transvaal Plus is de sturingskeuze nog onzeker, de opgave op dit moment is om vanuit de ambities een programma van eisen te ontwikkelen waarmee een vorm van marktconsultatie kan worden gestart.

Sgo’s en grondbedrijven

Als we de dimensies van sturen confronteren met de bevindingen uit de sgo’s en de grondbedrijven, ontstaat het volgende beeld.

Dimensie	SGO’s			Grondbedrijven		
	Klassiek	Overgangsvorm	Contingent	Klassiek	Overgangsvorm	Contingent
Aangrijpingspunt			OBL, Spoorwijk, Transvaal Plus		HOB	OBR
Doelstellingen		OBL, Spoorwijk, Transvaal Plus			HOB	OBR
Organisatie			OBL, Spoorwijk, Transvaal Plus		HOB, OBR	
Actongerichtheid			OBL, Spoorwijk, Transvaal Plus	HOB		OBR

Tabel 6.6. Sturing in Haagse sgo’s versus sturing in de grondbedrijven HOB en OBR.

Het verschil tussen het HOB en OBR is direct zichtbaar, hoewel op het vlak organisatie vergelijkbare indrukken zijn af te leiden: beide organisaties zijn op zoek naar een manier om de diversiteit aan opgaven en pluriformiteit aan actoren aan te kunnen. De uitgangssituaties zijn echter anders. Het OBR bevindt zich in een veel contingentere beleidsomgeving (de aanwezigheid van de sector Economie, een afdeling Strategie, Marketing), terwijl het HOB het beleid nog zeer sterk richt op de programmatische en ruimtelijke aspecten en de actongerichtheid die daaruit voortvloeit ad hoc blijft.

Als doorsnede van beide niveaus van sturing kan voor de gemeente Den Haag nog een andere conclusie getrokken worden: het klassiek gerichte grondbeleid (zie paragraaf 6.4.1) in combinatie met de contingente sturingsvraag uit de gebiedsontwikkelingen levert een grondbedrijfsaanpak op die in de overgang tussen klassiek en contingent te plaatsen is. De organisatie probeert een plaats te vinden tussen de 'netwerkontkennende', door de politiek opgelegde programma's en de gebiedsontwikkelingsopgaven met hun pluriformiteit in actoren en belangen.

Organisatie

Als we naar de Haagse sgo's kijken, zien we een diversiteit aan actoren in de geanalyseerde sgo's. Alle drie de projecten hebben een buurt- of wijkgerichte scope op de problemen en komen daarin ook de belangenpartijen tegen, al dan niet in binnen een organisatorische eenheid.

Opvallend is ook hier dat de projecten allen in een overkoepelend programma of visie hun plaats hebben. VINEX, Taskforce woningbouw, Structuurvisie, 56-wijken aanpak, het zijn allemaal programma's die vragen om een integrale benadering en niet op zichzelf staan. De 'programma's' buitelen als het ware over elkaar heen. Het Grondbedrijf erkent dat hierin een contingente rol gespeeld moet worden, getuige de organisatorische aanpak van de drie projecten. Het OBL heeft voor de meest bedrijfsmatige aanpak gekozen, door een apart juridisch vehikel waarin partijen aandeelhouder zijn, te installeren voor de realisatie van de wijk. In Spoorwijk is de organisatie vanuit het Ontwikkelingsbedrijf gericht op de verantwoordelijkheden die partijen hebben in de realisatie. Een regiegroep/ stuurgroep volstaat hier voor de sturing op hoofdlijnen. De uit te voeren onderdelen zijn opgenomen in de SOK en worden na toetsing van de aanvraag bij de stuurgroep fasegewijs 'operationeel' gemaakt. De stuurgroep stelt dus fasegewijs een toetsingskader vast, tot die tijd zijn steeds de uitgangspunten van het wijkplan Spoorwijk van toepassing. Bij de aanpak van Transvaal Plus wordt een andere insteek gekozen. Daar is de diversiteit in grondposities, belangen en bestaande afspraken zo groot, dat gekozen is om een compacte kerngroep verantwoordelijk te maken voor de eerste stap naar het vaststellen van het programma van eisen. In deze stap wordt feitelijk bepaald hoe welke grondpolitiek toegepast zal worden op dit gebied. Een belangrijk onderdeel van het programma van eisen is ook het advies over marktconsultatie: hoe worden de partijen benaderd, in de plandefinitie, planvoorbereiding of juist voor de realisatie middels bijvoorbeeld tenderprocedures? In deze fase van de uitwerking liggen alle wegen open en zijn de onzekerheden in feite leidend in deze sgo. Teruggrijpend op het kwadrantenmodel van Schotles (1992) bevindt het OBL zich in het 4^e kwadrant, Spoorwijk zich in het 3^e kwadrant en Transvaal Plus zich in het 1^e en 2^e kwadrant. Waarmee aangetoond is, dat als gevolg van de diversiteit van sgo's alle mogelijke managementsturingen voorkomen.

De geanalyseerde grondbedrijven zijn in termen van Mintzberg's organisatietypen (Mintzberg, 1989) geen innovatie organisaties, welke ook wel adhocratiën genoemd worden. Het zijn organisaties met een sterke divisiestructuur, met trekken van een professionele bureaucratie.

Hoewel er veel verscheidenheid aan activiteiten is binnen de grondbedrijven, zijn de meeste in een standaard proces herkenbaar. De sterke arbeidsdeling zorgt ervoor dat iedere 'vakafdeling' haar eigen Administratieve Organisatiebeschrijving heeft, in formele of informele zin. In de gemeente Den Haag ligt deze bijvoorbeeld impliciet vast in de zogenaamde primaire processystemen, ict-toepassingen die de vakafdelingen ondersteunen. De matrixorganisatie die ook bij de professionele bureaucratie en de divisiestructuur past is bij het OBR sterk zichtbaar.

Wat opvalt is de aandacht voor organisatieveranderingen bij de grondbedrijven. In Rotterdam wordt deze ingegeven door een visie onder de noemer ‘de publieke ontwikkeltaak’, In Den Haag definieert men – na een lange periode voor de implementatie van projectmatig werken – een nieuwe, gebiedsgerichte structuur voor interne opdrachtgeving. Opmerkelijk is dat voor beide grondbedrijven minder dan een jaar geleden nieuwe directeuren zijn aangesteld. Dit kan in combinatie met de organisatieveranderingen uitgelegd worden als nieuwe sturingsbehoeften of in ieder geval de mogelijkheid voor uitwerking van nieuwe sturingsideeën. Sturing van grondbedrijfopgaven kan een nieuwe impuls krijgen. Via de aanstelling van nieuwe directeuren kan het bestuur het primaat van de politiek herstellen en/of verbeteren.

Voor alle drie geldt ook dat de uitleglocaties inmiddels vergeven zijn en de grote herstructureringsopgaven van naoorlogse wijken zijn gedefinieerd. De sgo’s die zich aandienen zijn binnenstedelijke functieveranderingen (bijvoorbeeld Stadshavens in Rotterdam, de Binckhorst in Den Haag), infrastructuurgerelateerde projecten (Sleutelprojecten Den Haag CS, Rotterdam CS) en hun directe omgeving als follow-up daarbij.

Verder is een toenemende aandacht voor vastgoedbeheer waar te nemen. In lijn met vastgoedbeheer wordt strategisch aangekocht ten behoeve van toekomstige plannen of ten behoeve van een aanjager van particulier initiatief (vergelijk de diverse particuliere woningverbeteringsprogramma’s). De aandacht voor vastgoedbeheer en –ontwikkeling werd ook duidelijk in het congres voor de Vereniging van Grondbedrijven in 2006, waarover het VNG-magazine stelt dat de ‘ vette jaren van het Grondbedrijf’ voorbij zijn (VNG, 2006).

Dat voor wat betreft de stedelijke territoria. Kijken we naar de Zuidvleugel, Rijnmond of de Randstad, dan komen daar visies beschikbaar, die niet direct meer te verbinden zijn aan een bestaande organisatie, gemeente of Grondbedrijf (bijvoorbeeld het Ruimtelijk Plan Regio Rijnmond 2020, www.rr2020.nl of het PIT!, www.2mbweb.nl/pitweb). De reikwijdte en schaal van ambities verandert en wordt meer (contingent) gericht op ontwikkeling in plaats van op een project. Het gemeenschappelijk ontwikkelingsbedrijf, ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland-Noord, Provincie Limburg zijn voorbeelden van toekomstige onbegrensde (stedelijke) gebiedsontwikkelingen, die buiten de bestaande administratieve kaders opgepakt worden, door een alliantie aan te gaan met partijen die er belang bij hebben. Savelkoul (2002) merkt in zijn artikel ‘Is er nog grond voor het Grondbedrijf?’ op dat de durf om over gemeentegrenzen heen te kijken in combinatie met een visie waarmee tijdig ingespeeld kan worden op ontwikkelingen, bestaansvoorwaarden zijn voor het toekomstige Grondbedrijf.

7 Conclusies

7.1 Conclusies algemeen

Een vanzelfsprekende keuzerol voor het Grondbedrijf binnen sgo bestaat niet meer. Grondpositie in combinatie met expertise op het gebied van grondontwikkeling zijn niet de enige randvoorwaarden, die zonder meer een actieve grondpolitiek afdwingen. Dit blijkt uit de nota's Grondbeleid. De lange termijn visie op de ontwikkeling van de stad is de scope op actief grondbeleid van het Grondbedrijf langzaam aan het verdringen. De politieke sturingswensen kiezen ook steeds vaker de insteek in ontwikkeling in brede zin, dan in programma's en projecten. Er is een verbreding zichtbaar van de scope op gebiedsontwikkeling en grondbeleid. Regionale samenwerking tussen gemeenten op het gebied van grondbeleid komt langzaam tot stand, in de vorm van een gezamenlijke grondbeleidsnota (Netwerkstad Twente) of zelfs een organisatorische ingreep als het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland-Noord (Trommels, 2005) of de provincie Limburg, die de doorgroei van haar grondbeleid naar een ontwikkelingsbedrijf voor ogen ziet. Maar niet alleen ruimtelijk is dit het geval, ook sectoraal vindt deze beweging plaats, bijvoorbeeld bij het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf. In beide gevallen gaat het om het zoeken naar het 'juiste' aangrijpingspunt voor sturing op ontwikkeling en het passend maken van de aanpak op de doelstellingen van het grondbeleid, maar vooral de politieke doelstellingen in de stad.

Uit het onderzoek blijkt dat de doelstellingen van grondbeleid en sgo's contingent worden, maar dat de aanpak in de vorm van organisatie en actorgerichtheid vaak achterblijft. Bovendien past het aangrijpingspunt voor sturing nog niet altijd op de omgeving van actoren en hun doelstellingen. De expliciete keuze van een vorm van grondbeleid geeft dit aan. De politieke vraag om verandering van aangrijpingspunt krijgt soms bij verandering van directie een kans. Dit kan vertaald worden als een roep om mentaliteitsverandering, waarbij marktgerichtheid een tweede natuur moet worden voor grondbedrijven, de standaard paden voor ontwikkeling niet herbruikbaar zijn en steeds op zoek gegaan moet worden naar een geschikte rol voor het Grondbedrijf in het netwerk van actoren: een passende, minder hiërarchische organisatiestructuur en vaardigheden die gericht zijn op het creëren van randvoorwaarden voor ontwikkeling onder de condities van de doelstellingen van ontwikkeling van de stad. Dit laatste is wat Mintzberg (1989) een adhocatrie noemt, ook wel een innovatieve organisatie met sterke beheersinstrumenten als Meerjarenprognoses (vergelijk MPG gemeente Den Haag en MPV gemeente Zwolle) en een periodieke herijking van de strategie voor ontwikkeling (investeringsstrategie gemeente Zwolle en de gemeente Rotterdam). Dit biedt de politiek de juiste sturingsinstrumenten om hun doelstellingen te kunnen realiseren, het biedt de ambtelijke organisatie, specifiek het Grondbedrijf, flexibiliteit om binnen die kaders een veelheid van rollen te kunnen spelen bij de uitwerking en uitvoering van haar 'publieke ontwikkeltaak'.

Ad hoc projectgroepen, stuurgroepen, kerngroepen en procesmanagers zorgen voor opvang van de projecten in het Grondbedrijf, omdat 'standaard' productiewerk steeds minder toepasbaar is in de projecten. De gangbare projectaanpak voldoet niet meer en oude afspraken worden met voeten getreden om de nieuwe situaties te lijf te kunnen gaan. De coördinerende en controllersrol wordt belangrijker omdat steeds vaker de verantwoording niet alleen meer aan de gemeenteraad hoeft worden afgegeven, maar ook aan actoren in de sgo. Ict-toepassingen worden hierbij belangrijker en worden ontwikkeld ten behoeve van goede en

snel beschikbare verantwoordingsinformatie. Wigmans (1998) noemt in dit verband de transparantie die ontstaat door gebruik van ict-toepassingen als bijdrage aan het sturingsvermogen. De vraag naar contingente sturing is dus wel degelijk aanwezig.

7.2 Beantwoording onderzoeksvragen

Na de voorgaande uiteenzetting van resultaten en conclusies, kan de onderzoeksvraag worden beantwoord. In onderstaande tabel zijn allereerst de conclusies nog eens samengevat.

	Grondbeleid	Sgo	Grondbedrijf
<i>Aangrijpingspunt</i>	Veel ruimtelijke doelstellingen en programma's. Weinig netwerkerkenning vanwege keuze voor voornamelijk actieve grondpolitiek.	Inspelen op toegevoegde waarde van actoren en gezamenlijke belangen creëren.	Interne gerichtheid op projectsturing en opdrachtgeverschap. Arbeidsdeling verdraagt aangrijpingspunten sgo's niet.
<i>Doelstellingen</i>	Veel instrumentele middelen worden als doel ingezet. Veel visies en ambities als doel, echter de vertaling naar grondbeleidskeuze wordt niet gemaakt.	Programmatische en ruimtelijke doelstellingen, financiële kaders in overeenkomsten.	Strategie en Beleid bij OBR onderdeel van werkzaamheden (interdependenties), HOB is uitvoerder van beleid (sequentieel)
<i>Organisatie</i>	Weinig aandacht aan organisatorische deel, instrumenteel veel aandacht voor PPS-vehikels.	Maatwerk oplossingen, tijdelijke orde, zoekend van aanhaking en draagvlak binnen bestaande organisatie.	Herorganisatie en mentaliteitsverandering, 'de publieke ontwikkeltaak'.
<i>Actorgerichtheid</i>	Actieve grondpolitiek biedt weinig aanknopingspunten om belangen in kaart te brengen (actorenanalyse), deze ontbreekt als sturingsinstrument in veel gevallen.	Actoren op basis van grondpositie of natuurlijke 'sociale' partners (woningcorporaties). Zoekend naar vormen van marktconsultatie.	Marktconsultatie steeds meer, maar nog te veel als noodzakelijk kwaad en uitzondering op actieve grondpolitiek. Band met corpo's is natuurlijk, prestatieafspraken (sectorgericht, dus goed af te bakenen).

Tabel 7.1. Conclusies voor de sturingsdimensies per onderzoeksniveau

De onderzoeksvragen luiden:

Gegeven de toegenomen complexiteit in stedelijke gebiedsontwikkeling is de verwachting dat bij de aanpak van sgo opgaven steeds meer een contingente sturingsbenadering vereist wordt.

- **Is de opzet, organisatie en "sturingsfilosofie" van het Grondbedrijf afgestemd op de contingente sturingsbehoefte?**
- **Welke sturingsrol meet het Grondbedrijf zich aan? Zijn er aanknopingspunten in de praktijk van sgo of in nota's Grondbeleid te vinden die die keuze beïnvloeden?**

De indicatoren Aangrijpingspunt, Doelstellingen, Organisatie en Actorgerichtheid geven aan of een sgo of grondbeleid gericht is op contingente sturing of juist een klassieke sturing aanhangt. Uit de analyse blijkt dat de contingentie in de indicatoren Organisatie en Actorgerichtheid achterblijven bij de Doelstellingen en Aangrijpingspunt. De implementatie van het grondbeleid in de organisatie en de actorgerichtheid heeft vaak minder contingente kenmerken dan het aangrijpingspunt en de doelstellingen van sturing van het grondbeleid. Een overgangsvorm naar contingentie en een klassieke sturingsrol komen het meest voor.

De geanalyseerde grondbedrijven (HOB en OBR) gaan verschillend om met sturing van gebiedsontwikkeling. Het OBR kent bredere doelstellingen en een eenduidige aantakking bij de politiek met de Economische visie en de onderbouwingen daarvan in de Stadsvisie en de Investeringsstrategie. Vanuit dat perspectief worden veel initiatieven ontplooid op stedelijk, landelijk en Europees niveau. De gedachten achter 'De publieke ontwikkeltaak' (OBR, 2006) prikkelt de organisatie om na te denken over de invulling van nieuwe rollen in gebiedsontwikkelingen.

Bij het HOB wordt een verandering in opvatting ook ondersteund door het management. Een ander wordt uitgewerkt in een nieuwe structuur van interne opdrachtverlening met een projectlijndominantie boven de lijnorganisatie. Het is een middel om de doelen zoals gesteld in de structuurvisie en andere programmatische richtpunten gemakkelijker te kunnen bereiken. Het sturingsmodel voor het HOB is echter gebaseerd op actieve grondpolitiek, hetgeen de actorgerichtheid volledig bepaalt en beperkt. Die opstelling verdraagt vaak de contingente insteek van gebiedsontwikkelingen niet.

De vraag wordt gesteld of het Grondbedrijf in staat is zich aan te passen aan de kenmerken van het netwerk van actoren waarin zij zich beweegt, ofwel is afgestemd op de contingente sturingsbehoefte wat betreft haar opzet, organisatie en sturingsfilosofie?

Op basis van de kwantitatieve analyse van grondbeleid kan louter worden opgemerkt, dat er aanwijzingen zijn van aanpassing in aanpak vanwege de veranderende context in gebiedsontwikkeling. Stedelijke netwerken (Netwerkstad Twente), voorgenomen allianties met omliggende gemeenten (Vlaardingen), maar ook het überhaupt vaststellen van een nota Grondbeleid (in veel gemeenten bestond er voorheen geen nota Grondbeleid of een sterk verouderde) zijn dergelijke aanwijzingen.

Uit de kwalitatieve analyse van de drie Haagse sgo's en het HOB blijkt dat de sturingspraktijk uit de sgo's structureel afwijkt van de sturingskenmerken van het Grondbedrijf. De sgo's zijn in feite uitzonderingen op het grondbeleid en wijken af van de gestandaardiseerde mogelijkheden van het Grondbedrijf. In het Haagse geval staat de grondbedrijfsrol tussen het wensbeeld van het grondbeleid en de sturingsvraag van de sgo's. De actieve insteek uit het grondbeleid conflicteert daarom met de contingentie vragende gebiedsontwikkelingen. Bij het OBR liggen grondbeleid en Grondbedrijf wat dat betreft meer in een lijn, mede omdat beleidsuitgangspunten en –strategie binnen dezelfde organisatie worden opgesteld.

Afgaande op deze resultaten kan voor de organisatie van het HOB gesteld worden dat het niet in staat is zich aan te passen aan de contingente sturingsbehoefte die zich in de gebiedsontwikkelingsopgaven aandient. De opgave is om het systeem van grondbeleid, Grondbedrijf en sgo's als omgeving, sturend orgaan en bestuurd orgaan in één lijn te krijgen en een sturingsmix te ontwikkelen die wat betreft Aangrijpingspunt, Doelstellingen, Organisatie en Actorgerichtheid kan anticiperen op de weerbarstigste sgo-praktijk.

8 Aanbevelingen

Dit onderzoek is gebaseerd op een steekproef van grondbeleidsnota's en sgo's, gecombineerd met de analyse van twee grote grondbedrijven. Er is daarbij gekozen voor een mix van kwantitatief onderzoek (de nota's Grondbeleid) en kwalitatief onderzoek (de doorsnede nota Grondbeleid – sgo's – grondbedrijfsorganisatie voor de gemeente Den Haag).

Het doel om inzicht te krijgen in de contingentie van sturingsbehoeften binnen het systeem Grondbedrijf is daarmee deels gehaald. Voor inzicht in de totale grondbedrijfspraktijk in Nederland zal de steekproef groter en breder moeten worden gekozen. Daarbij kan bijvoorbeeld uitgegaan worden van typen gemeenten (G4, G27) of juist regio's (Twente, Noord-Holland-Noord), waarbij provinciale beleidskaders een rol spelen. Het Grondbedrijf als entiteit maakt een ontwikkeling door naar bovengemeentelijk, provinciaal en regionaal gerichte organisatie, die vanuit een sterke Grondbeleidsdoelstelling acteert. In hoeverre dit reacties zullen zijn op het voorkomen en de sturingsbehoeften van sgo-vraagstukken is een interessant onderwerp van nader onderzoek.

Het kwantitatieve deel zou eveneens verbreed kunnen worden. Het is daarvoor wellicht nuttig om een koppeling te vinden met de benchmark grondbedrijfsactiviteiten die al een aantal jaren op het programma staat van de Vereniging van Grondbedrijven (op gemeentelijke grondbedrijven gericht).

Een andere selectie van grondbedrijven kan zijn de private grondbedrijven die bij de grote ontwikkelaars zijn ontstaan. Hoe zet deze trend zich voort en is die ook in andere Europese landen zichtbaar? Hoe dit netwerk van private actoren samenvalt met de netwerken van grondbedrijven bij overheden is een ander interessant onderwerp van onderzoek.

Verwachting is dat er de komende jaren veel ontwikkelingen in de organisatie van grondpolitiek en haar aangrijpingspunt te zien zal zijn. In hoeverre overheidsorganen in staat zijn om het 'ordezoekende' los te laten en 'chaosbenutters' te worden (zie Teisman, 2005) is dan een voortdurend punt van aandacht.

9 Samenvatting

Het draait bij het Grondbedrijf om de uitvoering van een bij de opgaven passend grondbeleid. De opgaven krijgen een steeds complexer karakter vanwege een toenemend aantal actoren. Het Grondbedrijf is hierbij in feite een verlengstuk van sectorale beleidskaders, waaruit ‘grondbedrijfsprojecten’ voortkomen. Er wordt dan ook wel gesproken van contingente sturing (Wigmans, 1998).

De producerende rol van het Grondbedrijf waarbij sprake is van een actieve regie en waarin het Grondbedrijf eenzijdig het grondbeleid van de stad naar zijn hand kan zetten is grotendeels verlaten. Grondbedrijven gaan een veelvoud van allianties aan en oriënteren zich op hun nieuwe rol daarbij. Die nieuwe rol blijkt niet meer zo eenduidig zoals voorheen. Er is sprake van een meervoudigheid en uiteenlopendheid van rollen mede ook gezien de verschillende typen gebiedsontwikkelingsopgaven waarvoor men is komen te staan die elk op zich haast unieke opgaven zijn. De rol moet steeds opnieuw uitgevonden worden, zo lijkt het. Deze veelheid van rollen brengt het Grondbedrijf als het ware in verwarring.

Het bovenstaande in ogenschouw nemend, is de probleemstelling in dit onderzoek als volgt:

Gegeven de toegenomen complexiteit in stedelijke gebiedsontwikkeling is de verwachting dat bij de aanpak van sgo opgaven steeds meer een contingente sturingsbenadering vereist wordt.

- De vraag is of de opzet, organisatie en “sturingsfilosofie” van het Grondbedrijf is afgestemd op die behoefte?
- Welke sturingsrol meet het Grondbedrijf zich aan? Zijn er aanknopingspunten in de praktijk van sgo of in nota’s Grondbeleid te vinden die die keuze beïnvloeden?

De vraag wordt gesteld of het Grondbedrijf in staat is zich aan te passen aan de kenmerken van het netwerk van actoren waarin zij zich beweegt, ofwel is afgestemd op de contingente sturingsbehoefte wat betreft haar opzet, organisatie en sturingsfilosofie.

In dit onderzoek wordt een spectrum gedefinieerd, waarbinnen de sturingsrol van het Grondbedrijf zich kan manifesteren. Dit spectrum bestaat uit een aantal dimensies, die het bereik tussen twee extreme posities van sturing, namelijk klassieke en contingente sturing structureren. Deze dimensies zijn gebaseerd op de theorieën over complexiteitsmanagement, contingente sturing en strategische planning. De dimensies van sturing zijn:

1. Aangrijpingspunt van sturing
2. Doelstellingen van sturing
3. Organisatie en omgeving van sturing
4. Actorgerichtheid in sturing

In onderstaande tabel wordt samengevat welke sturingsaspecten er aan de vier dimensies kunnen worden toegeedeeld.

<i>Dimensie</i>	Klassieke sturing	Contingente sturing
<i>Aangrijpingspunt sturing</i>	Schaal passend bij organisatie en hiërarchie	Schaal/ reikwijdte passend bij probleem
	Uitgaande van afspraken in overeenkomsten en doelstellingen en prestaties	Uitgaande van onzekerheden en onberekenbaarheden van actoren
	Ordezoekend	Chaosbenuttend
	Positie van actoren	Toegevoegde waarde van actoren
	Doel, programma	Proces, planrealisatie
	Plekken en projecten	netwerken en ontwikkeling
<i>Doelstellingen</i>	Politiek primaat	Economische of andere sectorale doelstellingen
	Aanbodgestuurd	Vraaggestuurd
<i>Organisatie & omgeving</i>	Arbeidsdeling	Multidisciplinaire teams met specialisaties
	Organisatie als uitgangspunt voor aanpak	Organisatie als knelpunt in netwerk, tijdelijke orde
	Ordezoekend	Chaosbenuttend
	Ordering & sequentie	interdependenties
	Hiërarchische organisatie	Zelfsturing en zelforganisatie
	Professionele bureaucratie en divisiestructuren	Adhocratie
<i>Actorgerichtheid</i>	Eenzijdige benadering	Grondbedrijf als netwerkactor
	Hiërarchiebewaker	Netwerkbouwer
	Ad hoc marktorientatie	Transparantie in marktconsultatie

De conclusies uit het onderzoek kunnen als volgt worden samengevat:

- Een vanzelfsprekende keuzerol voor het Grondbedrijf binnen sgo bestaat niet meer. Grondpositie in combinatie met expertise op het gebied van grondontwikkeling zijn niet de enige randvoorwaarden, die zonder meer een actieve grondpolitiek afdwingen. Dit blijkt uit de nota's Grondbeleid. De lange termijn visie op de ontwikkeling van de stad is de scope op actief grondbeleid van het Grondbedrijf langzaam aan het verdringen.
- Ad hoc projectgroepen, sturgroepen, kerngroepen en procesmanagers zorgen voor opvang van de projecten in het Grondbedrijf, omdat 'standaard' productiewerk steeds minder toepasbaar is in de projecten. De gangbare projectaanpak voldoet niet meer en oude afspraken worden met voeten getreden om de nieuwe situaties te lijf te kunnen gaan. De coördinerende en controllersrol wordt belangrijker omdat steeds vaker de verantwoording niet alleen meer aan de gemeenteraad hoeft worden afgegeven, maar ook aan actoren in de sgo. Ict-toepassingen worden hierbij belangrijker en worden ontwikkeld ten behoeve van goede en snel beschikbare verantwoordingsinformatie.
- De indicatoren Aangrijpingspunt, Doelstellingen, Organisatie en Actorgerichtheid geven aan of een sgo of grondbeleid gericht is op contingente sturing of juist een klassieke sturing aanhangt.
- Uit de kwalitatieve analyse van de drie Haagse sgo's en het HOB blijkt dat de sturingspraktijk uit de sgo's structureel afwijkt van de sturingskenmerken van het Grondbedrijf. De sgo's zijn in feite uitzonderingen op het grondbeleid en wijken af van de gestandaardiseerde mogelijkheden van het Grondbedrijf. De actieve insteek uit

- het grondbeleid conflicteert daarom met de contingentie vragende gebiedsontwikkelingen.
- Afgaande op deze resultaten kan geconcludeerd worden dat de opgave voor het Grondbedrijf is om het systeem van grondbeleid, Grondbedrijf en sgo's als omgeving, sturend orgaan en bestuurd orgaan in één lijn te krijgen en een sturingsmix te ontwikkelen die wat betreft Aangrijpingspunt, Doelstellingen, Organisatie en Actorgerichtheid kan anticiperen op de weerbarstige sgo-praktijk

Literatuur

- Berg, L. van den, Organising Capacity of Metropolitan Regions. Euricur, 1996.
- Borst, H. G. de Roo, H. Voogd, H. van der Werf, Milieuzones in beweging, Samson H. D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn, 1995.
- Bruil, I., Hobma, F., Peek, G., Wigmans, G., Integrale Gebiedsontwikkeling, het stationsgebied 's Hertogenbosch. TUDelft, 2004.
- Bruijn, J. A. de & E. F. ten Heuvelhof, Sturingsinstrumenten voor de overheid; over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten. Stenfert Kroese Leiden, 1991.
- Castells, M., The rise of the network society. Oxford, 1996.
- Gemeente Den Haag, Structuurvisie Den Haag 2020, Wereldstad aan zee. Gemeente Den Haag, 2005.
- Gils, M. van, Huys, M., Het rijmen van complexiteit en sturing in de ruimtelijke planning – essay Lof der verwarring 19 mei 2005 Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam & Technische Universiteit Delft, 2005.
- Groetelaers, D., Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeentelijke grondbedrijven in een veranderende marktsituatie (Proefschrift). Delft University Press, 2004.
- Haffner, M., Elsinga, M., Wolters, A., Het stedelijke vernieuwingsnetwerk, verkenning in theorie en praktijk. Habiforum, 2005.
- Kiel, L. D., Embedding chaotic logic into public administration thought: requisites for the New Paradigm. University of Texas, Dallas USA, in: Syllabus MCD 2004-2006, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2005.
- Kingdon, John W., Agendas, Alternatives and Public Policies, New York: HarperCollins College Publishers, 1984.
- Klijn, E., Koppenjan, F. M., Public management and policy networks: the theoretical foundation of the network approach to governance. In: Public Management Review, 2, no. 2, pp. 135-158, 2000.
- Klijn, E., Teisman, G. R., Institutional and strategic barriers to public-private partnership: an analysis of dutch cases, in: Public Money & management, july 2003.
- Korthals Altes, W., Grondbeleid als marktinterventie, oratie TUDelft, Faculteit Civiel Techniek en Geowetenschappen. Delft University Press, 1998.
- Korthals Altes, W., Nieuwenhuizen, S., Stevens, M., Harkes, N., Organisatie van prestatie, regie in stedelijke ontwikkeling. VNG Uitgeverij, Den Haag, 2004.

Meijer, Q., Samenwerking in integrale projecten, de kernfuncties nader bekeken, De Roo management en advies, 2006.

Mintzberg, H., Mintzberg on management. Free Press, New York, 1989.

OBR, De publieke ontwikkeltaak (memo), 2006

Provinciale Staten Limburg, Nota Grondbeleid. Provincie Limburg, 2005.

Teisman, prof. G. R., Publiek management op de grens van chaos en orde, over leidinggeven en organiseren in complexiteit. Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2005.

Teisman, prof. G. R., Management in complexe stedelijke netwerken, in: Syllabus MCD 2004-2006, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2005.

Teisman, prof. G.R., M. Reudink, M., Rollen voor de provincie Zuid-Holland bij herstructurering in de Zuidvleugel, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2001.

Trommels, W., Ontwerp-bedrijfsplan Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland-Noord. 2005.

Savelkoul, drs. Ing. H. J. N. F. L., Wie stuurt op het gemeentelijk grondbeleid?, De Roo Interim, 2005.

Savelkoul, drs. Ing. H. J. N. F. L., Is Integraal management nog een zinvol concept? De Roo Interim, 2004.

Savelkoul, drs. Ing. H. J. N. F. L., Is er nog grond voor het grondbedrijf?, in: Tijdschrift voor de volkshuisvesting, jaargang 2002, nr. 3.

Scholtes, H. H. M., Sturen en gestuurd worden: de weerbarstige praktijk in overheidsorganisaties. Berenschot Management Consultants, Amsterdam, 1993.

Verlaat, J. van 't, Integraal stedelijk en regionaal beleid, MCD, 2003.

VNG, Verbeelden, verbinden, verwezelijken, handreiking ruimtelijke ontwikkelingsstrategie voor gemeenten, VNG, 2005.

VNG, Vette jaren grondbedrijf voorbij. In: VNG magazine, 2006.

VROM Directoraat Generaal Ruimte, Reactie op het advies van de VROM-raad 051 "Ruimte geven, ruimte nemen. Voorstellen ter verbetering van de uitvoering van het ruimtelijk beleid." 2006

Wagter, Y. et al , Meer bedrijven, minder ruimte – efficiënt ruimtegebruik voor bedrijfshuisvesting, 2002

Wigmans, G., De Facilitaire Stad, Rotterdams grondbeleid en postmodernisering. Delft University Press, 1998.

Wigmans, G., Grondbeleid en haalbaarheid (reader). Delft: Publikatieburo Bouwkunde 2003.

Zuidema, C, Visser, J., Roo, G. de, Complexiteit en planologische besluitvorming, Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit der Ruimtelijke wetenschappen, 2005

Websites

www.2mbweb.nl/pitweb (Project Integrale Toekomstvisie Pijnacker-Nootdorp)

www.denhaag.nl (persbericht structuurvisie 2005)

www.fenews.com (definitie financial engineering)

www.rr2020.nl (online Ruimtelijk Plan Regio Rijnmond)

Bronnen ten behoeve van analyses

Grondbeleid

Gemeente Alkemade:	Doorgronden, grond voor ruimtelijke sturing, 2004
Gemeente Assen:	Nota Grondbeleid, 2005
Gemeente Eemsmond:	Evaluatie nota grondbeleid, 2005
Gemeente Den Haag:	Nota Grondbeleid, 2006
Gemeente 's Hertogenbosch:	Nota Grondbeleid, 2005
Gemeente Hof van Twente:	Nota Grondbeleid Hof van Twente, 2005
Netwerkstad Twente:	Nota Grondbeleid Netwerkstad Twente, 2005
Gemeente Pijnacker-Nootdorp:	Nota Grondbeleid Gemeente Pijnacker-Nootdorp, 2005
Gemeente Rotterdam:	Kadernota Grondbeleid, 2003, Heroriëntatie OBR-rol bij fysieke ontwikkeling, 2004, Investeringsstrategie 2006-2010, 2006
Gemeente Vlaardingen:	Nota Grondbeleid Vlaardingen, 2005
Gemeente Zaanstad:	Nota Sturend Grondbeleid, 2005
Gemeente Zwolle:	Nota Grondbeleid, 2004

Stedelijke gebiedsontwikkelingen

OBL

Administratieve Organisatie Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen, 2004

Jaarstukken en herziening grondexploitatie Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen 1-1-2006

Spoorwijk

Projectdossier Wijkplan Spoorwijk, Haags Ontwikkelingsbedrijf

Transvaal Plus

Uitwerking kanszone Lijn 11 (Structuurvisie Den Haag 2020, wereldstad aan zee), 2006

Projectdossier Wijkplan Transvaal, Haags Ontwikkelingsbedrijf.

Grondbedrijven

HOB

Samenwerking in integrale projecten, de kernfuncties nader bekeken, Haags Ontwikkelingsbedrijf (auteur: Quint Meijer, De Roo Management & Advies), 2006.
Sturingsfilosofie Haags Ontwikkelingsbedrijf, 2004.
Interview Henk Savelkoul d.d. 23 juni 2006

OBR

OBR, Kadernota Grondbeleid, 2003,
OBR, Heroriëntatie OBR-rol bij fysieke ontwikkeling, 2004,
OBR, Investeringsstrategie 2006-2010, 2006
OBR, De publieke ontwikkeltaak (memo), 2006
Interview Jan van 't Verlaat d.d. 26 juli 2006

Lijst van figuren en tabellen

Tabellen

- Tabel 4.1. Sturingsmodellen van De Bruijn en Ten Heuvelhof (bron: Groetelaers, 2004)
- Tabel 5.1. Kenmerken van ideaaltypen
- Tabel 5.2. Dimensies van sturing en hun indicatoren
- Tabel 6.1. Sturingsmomenten van de Raad (op basis van Nota Grondbeleid Gemeente 's Hertogenbosch, 2005)
- Tabel 6.2. Criteria en doelen grondbeleidskeuze gemeente Zwolle (bron: Nota Grondbeleid gemeente Zwolle, 2004)
- Tabel 6.3. Brontabel geanalyseerde sturingskenmerken bij 12 nota's Grondbeleid.
- Tabel 6.4. Preferente aanpak van de keuze van grondbeleid
- Tabel 6.5. Brontabel geanalyseerde sturingskenmerken bij drie Haagse gebiedsontwikkelingen.
- Tabel 6.6. Sturing in Haagse sgo's versus sturing in de grondbedrijven HOB en OBR.
- Tabel 7.1. Conclusies voor de sturingsdimensies per onderzoeksniveau

Figuren

- Figuur 3.1. Sturing in het systeem van het grondbedrijf, sgo en grondbeleid
- Figuur 4.1. Sturen in overheidsorganisaties (Scholtes, 1992)
- Figuur 5.1. Complexiteit als criterium voor het te kiezen sturingsmechanisme (Zuidema, 2005)
- Figuur 5.2. Regierollen versus randvoorwaarden regie (bron: Korthals Altes, 2004)
- Figuur 6.1. Bijschrift op www.2mbweb.nl/pitweb: "Pit! staat ook voor Positieve Inbreng voor de Toekomst.
- Figuur 6.2. Frequentiediagram sturingsdimensies
- Figuur 6.3. Verdeling stuuringsdimensies in 12 nota's Grondbeleid

Lijst van afkortingen

G4	De grote 4 Nederlandse gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
HOB	Haags Ontwikkelings Bedrijf
MPG	Meerjarenprognose Grondexploitatie (Gemeente Den Haag)
MPV	Meerjarenprognose Vastgoed (gemeente Zwolle)
NGBIS	Nieuwe Grondbedrijfsinformatiesysteem (gemeente Den Haag)
OBR	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
PIT!	Project Integrale Toekomstvisie (gemeente Pijnacker-Nootdorp)
PRI	Programma Ruimtelijke Investerings
VINEX	Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (1993)
WRO	Wet Ruimtelijke Ordening
Wvg	Wet voorkeursrecht gemeenten