



**Sturen in complexiteit
van
binnenstedelijke
gebiedsontwikkeling**

**Geurt van Randeraat
MCD2
Augustus 2006**

MCD
Master City Developer

www.mastercitydeveloper.nl

Woord van dank

Deze scriptie is het eindresultaat van een twee jaar durende opleiding van het mastersprogramma MCD2, Master City Developer. Ik heb de studie enorm leuk gevonden. Het heeft me de ruimte gegeven om van enige theoretische afstand naar de dagelijkse werkpraktijk te kijken. Hiervoor is normaal gesproken weinig tijd. Vooral de curriculum onderdelen over stedelijk management en organiserend vermogen hebben voor mij dagelijks een grote toegevoegde waarde. Integraal denken en integraal handelen is het leidmotief van de programmaleiding. Door dit twee jaar lang iedere week een dag te horen, gaat het in je hoofd zitten en laat het je niet meer los. Graag bedank ik daarom Jan, Marco en Gerard voor vele leerzame woensdagen.

Tijdens de colleges en niet te vergeten de excursies, zijn de medecursisten ook van grote waarde gebleken om mijn denkkaders te verruimen, daarom mijn dank aan de cursisten van MCD2.

Het onderwerp van mijn eindscripctie is niet voor niets complexiteit. De colleges van Geert over dit onderwerp hebben mij enorm geprikkeld. De soms raadselachtige manier van redeneren, de vele paradoxen in zijn speeches en de wonderbaarlijke manier om vanuit een hoog theoretisch abstractieniveau ineens rake dingen over mijn dagelijkse werkgebied te zeggen, hebben hier zeker toe bijgedragen.

Ik wil Geert bedanken voor het begeleiden van mijn scriptieproces en voor de leerzame gesprekken, waardoor mijn gedachten soms verrassende wendingen kregen.

Tot slot gaat mijn speciale dank uit naar allen, die tijd en energie hebben vrijgemaakt voor de interviews, de workshop en het kritisch lezen van onderdelen van deze scriptie. Zonder deze inhoudelijke bijdragen zou dit onderzoek onmogelijk zijn geweest.

“Chaos and uncertainty are market opportunities for the wise”

(Tom Peters, Thriving on chaos)

Inhoudsopgave

	pagina
Samenvatting	4
1 Aanleiding en vraagstelling	14
1.1 Aanleiding	
1.2 Probleemstelling	
1.3 Doelstelling	
1.4 Onderzoeksvraag	
1.5 Focus van het onderzoek	
1.6 Deelvragen en onderzoeksmodel	
1.7 Onderzoeksstrategie	
2 Theoretisch conceptueel kader	26
2.1 Complexiteit en stedelijke gebiedsontwikkeling	
2.2 Complexiteit als conceptueel kader	
2.3 Complexiteit als dubbelbegrip	
2.4 Sturen van complexe stedelijke gebiedsontwikkeling	
2.5 Ideaaltypisch sturingsmodel voor complexe stedelijke gebiedsontwikkeling	
3 Case Rijnboog Arnhem	53
3.1 Inleiding	
3.2 Het project Rijnboog Arnhem	
3.3 Procesbeschrijving	
3.4 Sturing binnen de complexiteit van Rijnboog	
3.5 Vergelijk met ideaaltypisch sturingsmodel	
4 Case BPF Bouwinvest	87
4.1 Inleiding	
4.2 De organisatie BPF Bouwinvest	
4.3 Sturing van BPF Bouwinvest in complexe binnenstedelijke transformatiegebieden	
4.4 BPF Bouwinvest in complexe binnenstedelijke transformatiegebieden	
4.5 Vergelijk met sturingselementen ideaaltypisch sturingsmodel	

4.6	Inbedding van het ideaaltypisch sturingsmodel in de organisatiestructuur en processtructuur van BPF Bouwinvest	
5	Synthese	105
5.1	Inleiding	
5.2	Aanscherping van het ideaaltypisch sturingsmodel	
5.3	Voor - en nadelen van het sturingsmodel	
6	Conclusies en aanbevelingen	111
6.1	Inleiding	
6.2	Sturingsmodel voor de startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden	
6.3	Aanbevelingen voor verder onderzoek	
	Bijlagen	124
	Literatuur	128

Samenvatting

Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek zit in een tweetal schijnbaar tegengestelde ontwikkelingen die zich in de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling voordoen. Enerzijds neemt de complexiteit van gebiedsontwikkeling toe. Steeds meer belangen op diverse schaalniveaus lopen door elkaar. Hierdoor neemt onder meer het belang van procesmanagement en het kunnen omgaan met onwetendheid en chaotisch verlopende besluitvormingsprocessen toe. De vraag die hierbij opkomt is of dit soort processen nog stuurbaar zijn en zo ja, hoe die sturing plaats kan vinden?

Tegelijkertijd neemt zowel binnen de projecten als binnen de achterliggende organisaties de vraag naar risicoreductie, beheersing en orde toe. Deze dubbelzinnigheid leidt tot een spanningsveld.

Door de complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling en de daarmee gepaard gaande onzekerheden is er een spanningsveld tussen enerzijds de waarde van een open, innovatief en creatief proces en anderzijds de wens en noodzaak tot het beperken van onzekerheden en het managen van risico's middels een ordentelijk verloop van processen en heldere beheersinstrumenten en sturingscriteria.

In de praktijk van gebiedsontwikkeling blijkt dat de initiatiefnemers, wethouders, ambtenaren, projectontwikkelaars en investeerders, niet goed weten hoe het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling ingericht moet worden en wat de sturingselementen in het proces kunnen zijn.

De spanning tussen de complexe context en het complexe verloop van stedelijke gebiedsontwikkeling en de vurige wens om deze processen te kunnen sturen, controleren en beheersen, is vooral merkbaar bij zeer complexe binnenstedelijke transformatiegebieden met vele actoren en vele stakeholders en verschillende schaalniveaus die door elkaar spelen, waarbij de rol van private investeerders groot is en waar publieke en private partijen in een vroege fase samenwerking zoeken.

Doel en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van een beter inzicht in de sturingsmogelijkheden voor de startfase van binnenstedelijke transformatiegebieden en het aanreiken van een set sturingselementen die recht doet aan de complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen, zoveel mogelijk ruimte laat voor de kansen die chaotisch verlopende processen bieden en tegelijkertijd voldoende houvast biedt als beheerskader voor beslissers van private investeerders.

De vraag wordt gesteld wat de elementen van sturing zijn bij de startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden en hoe die sturing kan plaatsvinden in de startfase van binnenstedelijke transformatiegebieden, zo dat het recht doet aan de complexiteit van stedelijke

gebiedsontwikkeling en tegelijkertijd kan worden ingebed in de organisatie - en processtructuren van betrokken private investeerders?

Stappenplan

Het onderzoek is erop gericht om een theoretisch conceptueel sturingsmodel voor de startfase van binnenstedelijke transformatiegebieden te ontwikkelen. Middels een uitgebreide literatuurstudie wordt vanuit de bestaande complexiteitstheorie een eerste aanzet daartoe gedaan. Vervolgens wordt door interviews en casestudies dit theoretische model getoetst en verder aangescherpt, om aan het eind een gefundeerd conceptueel model voor sturing te kunnen presenteren.

Het onderzoek vindt plaats aan de hand van onderstaande stappen. Allereerst wordt in hoofdstuk 1 de aanleiding, het doel en de vraagstelling behandeld. Hoofdstuk 2 vormt het theoretisch kader waarin een theoretisch concept voor het onderzoek wordt gecreëerd. De hoofdstukken 3 en 4 zijn casestudies en dienen om het theoretisch concept te toetsen aan de empirie. Hoofdstuk 5 is het synthese hoofdstuk waarin de theorie en praktijk met elkaar vergeleken worden en waarmee het theoretisch concept wordt aangescherpt. Hoofdstuk 6 tenslotte bevat de conclusies en aanbevelingen.

Stap 1	Stap 2	Stap 3	Stap 4
Vraagstelling en opstellen theoretisch concept	Data verzamelen in praktijk ahv cases 1 en 2 en hiermee testen van het theoretisch concept	Synthese door piegelen theorie hoofdstuk 2 en praktijk hoofdstukken 3 en 4. Verbeteren theoretisch concept	Conclusies en aanbevelingen
Deelvraag A	Deelvraag B + C	Deelvraag D	Hoofdvraag
Methode: Literatuurstudie; Interviews met referentiegroep.	Methode: Casestudie; Interviews met betrokkenen	Methode: Analyse; Workshop met testgroep	
<p><u>Hoofdstuk 1</u> Aanleiding, probleemstelling en vraagstelling.</p> <p>↓</p> <p><u>Hoofdstuk 2</u> Theoretisch conceptueel kader</p>	<p><u>Hoofdstukken 3 en 4</u> Case 1 Case 2</p>	<p><u>Hoofdstuk 5</u> Synthese</p>	<p><u>Hoofdstuk 6</u> Conclusies en aanbevelingen</p>

Theoretisch conceptueel kader

In hoofdstuk 2 wordt aan de hand van een literatuurstudie naar complexiteitstheorieën en sturingstheorieën een ideaaltypisch sturingsmodel voor complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling ontwikkeld. Dit sturingsmodel bestaat uit ten eerste een schematische weergave van het gebiedsontwikkelingsproces in de startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden en ten tweede uit een zetal sturingselementen met bijbehorende handelingsprincipes.

Het conceptuele model is gebaseerd op het theoretisch inzicht dat complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling dubbelzinnig is en dat sturing daarbinnen geschiedt op het grensvlak van orde en chaos. Deze dubbelzinnigheid en dit speelveld op de grens van chaos en orde, maakt dat een sturingsmodel ook dubbelzinnig moet zijn en zich op diezelfde grens moet bevinden. Ook maakt dit duidelijk dat een sturingsmodel zowel aan de complexiteit van het proces van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling moet voldoen, als aan de wensen en eisen die gesteld worden door de bestuurders en organisaties die participeren in deze gebiedsontwikkelingsprocessen.

In hoofdstuk twee wordt beschreven dat het object van sturing in complexiteit interacties zijn, interacties tussen actoren, tussen belangen, tussen gebeurtenissen, tussen inhouden en tussen deelprocessen.

Tijdens het proces van complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling zijn de verschillende actoren vanuit het behoud van hun eigen belang, op zoek naar een gemeenschappelijk belang. Dit proces is te beschrijven als een zoektocht. Tijdens deze zoektocht kunnen betekenisvolle verbindingen ontstaan, waarbij actoren zowel hun eigen belang gediend zien, als een gemeenschappelijk belang herkennen. Dit wordt co-evolutie genoemd. Op zo'n moment kan er voortgang in het proces ontstaan. Het proces (systeem) maakt een sprong naar een andere orde, een zogenaamde systeemsprong.

Na zo'n systeemsprong ontspringt een nieuwe procesronde waarbij de tijdelijke verbindingen deels weer worden losgelaten en er ruimte is voor toetreding van nieuwe actoren en nieuwe verbindingen.

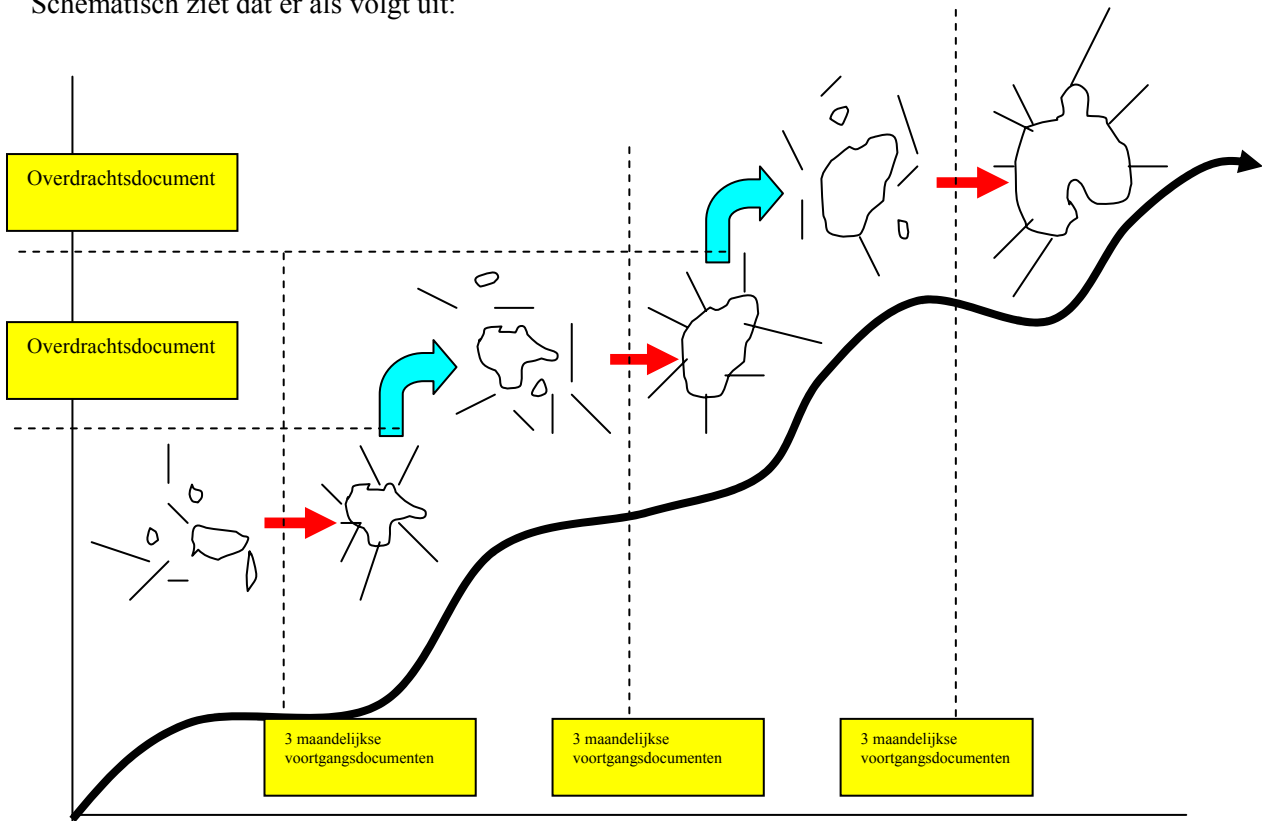
De kunst is om het gemeenschappelijke beeld dat is ontstaan mee te nemen, over te dragen naar de nieuwe ronde.

Dit ontwikkelingsproces verloopt niet lineair, maar grillig en is afhankelijk van de duur van de zoektocht naar gemeenschappelijk belang en de richting van de systeemsprong.

Tijdens de zoektocht wordt het gemeenschappelijk beeld gekneed. Dit kneden gebeurt doordat iedere actor zijn of haar eigenbelang erin moet herkennen en tegelijkertijd de meerwaarde van het gemeenschappelijke moet zien.

Pas als aan deze beide voorwaarden voldaan is, kan het systeem een sprong maken.

Schematisch ziet dat er als volgt uit:



Figuur: Processtructuur startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden

Eigenbelangen	=	—
Gemeenschappelijk belang/beeld	=	◊
Systeemsprong	=	↪
Zoektocht	=	→

Het proces bestaat dus uit zoektochten en systeemsprongen. Sturing vindt plaats op beide niveau's. Aan de hand van de bestudeerde literatuur in hoofdstuk 2, kom ik in paragraaf 2.5 tot een zestal sturingselementen voor complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

De onderstaande eerste vier gaan om sturing tijdens de zoektocht, de vijfde om sturing bij een systeemsprong en de zesde om de integratie van het geheel in bestaande processtructuren van sturende organisaties in complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

- 1. Openen:** De kans op interacties verhogen door openen van processen, ruimte laten voor het continu toetreden en aftreden van nieuwe actoren;
- 2. Intensiveren:** Op het juiste moment de hoeveelheid interacties vergroten;
- 3. Versnellen:** De snelheid waarmee interacties ontstaan vergroten;
- 4. Verbeteren:** De kwaliteit van interacties verhogen zodat zingeving en betekenis ontstaat;

5. Overdragen: Het verder brengen van het gemeenschappelijke beeld naar de volgende procesronde door middel van overdrachtdocumenten;

6. Inbedden: Het afstemmen van de processtructuur en de handelingselementen op de structuren en methoden zoals bij achterliggende organisaties reeds bekend en gebruikt.

Aan de hand van de literatuurstudie is bij de zes sturingselementen een aantal handelingsprincipes gevonden. Onderstaand schema geeft dit aan:

Elementen van sturing in de startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden						
Handelingsprincipes	Openen	Intensiveren	Versnellen	Verbeteren	Overdragen	Inbedden
	Continue open communicatie met buitenwereld over verloop van het proces en voorgenomen handelingen	Organiseren informele lunches, borrels en andere netwerkmeetings	Verminderen regels en procedures	Vraag kennen door klant op te zoeken middels enquêtes, klankbordgroepen, praten met lokale partijen, excursies	Benoemen uitkomsten en deels uitkomsten	Procesarrangementen sluiten waarin afspraken over rollen en set van proces spelregels
	Open / interactief planproces, waarbij de focus steeds ligt op één van de drie zijden van de integrale driehoek: ambitie, risico, marktpotentie.	Stakeholder sessies	Actief perceptiemanagement door bevragen van belanghebbenden en cross-confronteren met andere belangen	Continu achterban betrekken in externe proces van kneden aan gemeenschappelijk beeld	Vastleggen uitkomsten aan het einde van de ronde in een overdrachtdocument	Inhoudelijke doelen en ambities verminderen, kleine stapjes tegelijk nemen en 3 maandelijkse continueringsbe sluiten aan achterban voorleggen.
	Continue stakeholder analyses en actief betrekken stakeholders	Klankbord groepen	Tijdelijk en gedeeltelijk proces begrenzen	Organiseren van terugkerende thematische expertmeetings	Als startdocument bevestigen aan het begin van de volgende ronde	Richtinggevend e budgetten en tijdsafspraken per stap benoemen
	Langdurige openheid van inhoud door scenariostudies en paneldiscussies	Inhoudelijke en thematische workshops	Per ronde selectief en strategisch actoren betrekken die belang hebben bij die zijde van de driehoek (ambitie, risico, marktpotentie) waarop op dat moment de focus ligt	Vertrouwen kweken tussen actoren door vroegtijdig open en eerlijk over belangen te communiceren en strijdige belangen met elkaar confronteren	Tijdens de zoektocht naar gemeenschappelijk belang, focus op één van de drie zijden van de integrale driehoek.	Per kwartaal evaluatie ten aanzien van procesafspraken in termen van divergeren of convergeren. En nemen van continueringsbesluiten
	Continu inbrengen nieuwe (en systeemvreemde) actoren	Informele bilateralen	Door ict toepassingen vroegtijdige en continue realtime verbinding met klanten	Continu verwerken van nieuwe relevante kennis opgedaan uit realtime contact met klanten en stakeholders	Onderdeel van de overdrachtdocumenten is de beschrijving van het proces, hoe, met wie en waarom met tot hier gekomen is	Projectorganisatie analoog aan lijnstructuur van betreffende sturende organisaties

Casestudie Rijnboog

In hoofdstuk 3 is aan de hand van de procesanalyse van het gebiedsontwikkelingsproject Rijnboog in Arnhem een vergelijk gemaakt tussen het ideaaltypisch sturingsmodel uit hoofdstuk 2 en de empirie van het project Rijnboog. Hierbij is het proces van Rijnboog beschreven middels het zogenaamde rondemodel (zie hoofdstuk 2).

Geconcludeerd kan worden dat het proces van Rijnboog in vele opzichten voldoet aan de beschrijving van complexe processen uit de theorie. De startfase van het proces verloopt niet lineair maar grillig, actoren komen en gaan en vertonen strategisch gedrag, actoren zijn in een zoektocht naar een gemeenschappelijk beeld en als niet alle relevante actoren zich kunnen vinden in dit beeld, dan is er geen voortgang in het proces.

Ook is in de casestudie Rijnboog aan te tonen, dat voortgang in deze complexe binnenstedelijke gebiedstransformatie plaatsvindt, indien er een balans is in de toepassing van de zes sturingselementen en de bijhorende handelingsprincipes uit het ideaaltypische sturingsmodel.

Uit de analyse blijkt dat het proces van Rijnboog in de vierde ronde duidelijk voortgang maakt. Na bestudering van de verschillende ronden en de voortgang die daarin al dan niet bereikt is, blijkt dat de sturingselementen zoals in hoofdstuk 2 benoemd goed bruikbaar zijn om het verschil tussen succes (voortgang) en falen van het proces te beschrijven.

In paragraaf 3.5.5 worden verschillende procesronden met elkaar vergeleken in de mate waarin de sturingselementen uit het ideaaltypisch model zijn toegepast. Door scores te geven per handelingsprincipe is duidelijk geworden dat er een balans moet zijn in de toepassing van de verschillende sturingselementen en in de toepassing van de handelingsprincipes.

Casestudie BPF Bouwinvest

De tweede casestudie betreft een test van het ideaaltypisch sturingsmodel aan de werkelijkheid van een organisatie die mede aan het roer staat bij complexe binnenstedelijke transformatiegebieden. Hierdoor wordt getoetst of het theoretisch concept voldoet aan de wensen en eisen van de organisaties die uiteindelijk met het sturingsmodel zouden moeten gaan werken. Het gaat hierbij om de praktische toepasbaarheid en de acceptatiegraad van het theoretisch concept.

Daarom is hoofdstuk 4 van dit onderzoek gericht op een analyse van de organisatiestructuur en de processtructuur van een private investeerder die risicodragend participeert in een groot aantal complexe binnenstedelijke transformatiegebieden. Onderzocht wordt hoe deze organisatie omgaat met sturing van dit soort processen en wat de verschillen en overeenkomsten zijn met het ideaaltypisch sturingsmodel.

Gebleken is dat organisaties die participeren in complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen momenteel worstelen met de vraag hoe deze processen aan te sturen.

De huidige manier van aansturing is sterk geënt op de principes van projectmanagement, die uitgaan van lineaire processen en worden aangestuurd op de beheersaspecten tijd, geld, kwaliteit, organisatie en informatie.

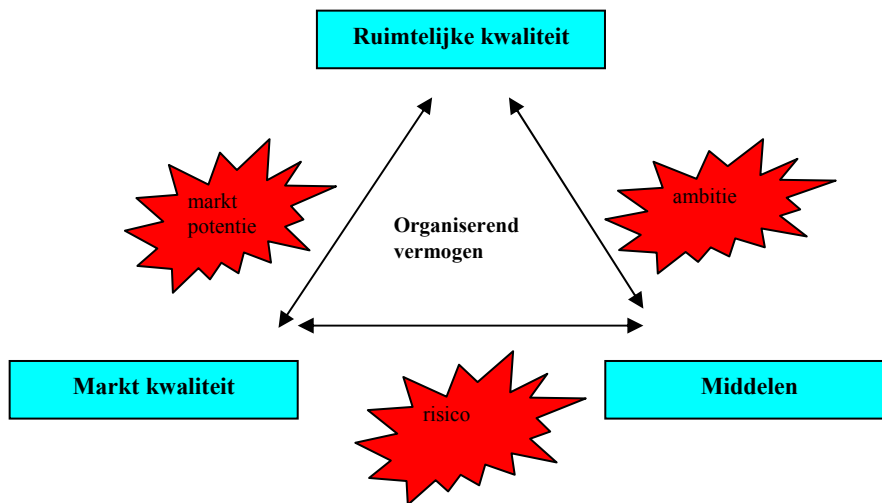
Binnen de organisaties is een spanningsveld merkbaar tussen de interne organisatieonderdelen die gericht zijn op financiën en controle en de extern gerichte organisatieonderdelen die participeren in projectorganisaties. De eerste willen orde, rapportages en reductie van onzekerheid. De tweede willen openheid, flexibiliteit en ruimte voor kansen.

Uit de analyse van de case BPF Bouwinvest blijkt dat de sturingselementen 'overdragen' en 'inbedden' aangescherpt kunnen worden. Bij de overdrachtmomenten in het proces kan de acceptatie van de openheid en relatieve chaos in het proces worden vergroot door het voorafgaand aan de volgende ronde maken van heldere afspraken over de spelregels binnen het proces (procesarrangementen) en door eenduidige overdrachtsrapportages te maken. De inbedding in de bestaande processtructuren kan worden verbeterd door de duur van de zoektochten te begrenzen en tussenstappen te organiseren in het proces, die gelijk lopen met de driemaandelijke rapportagestructuren binnen de organisatie.

Synthese

In hoofdstuk 5 zijn de theoretische inzichten van hoofdstuk 2 en de uitkomsten van de beide casestudies van de hoofdstukken 3 en 4 naast elkaar gelegd. Hierdoor kan het ideaaltypische sturingsmodel worden aangescherpt en verbeterd. Middels een workshop met een zogenaamde testgroep van mensen uit de praktijk, zijn de voor- en nadelen van het ideaaltypisch sturingsmodel inzichtelijk gemaakt.

Uit de casestudies bleek dat het theoretische model uit hoofdstuk 2 kan worden aangescherpt door de waarde van het tijdelijk en gedeeltelijk begrenzen van de processen en de inhoud te onderkennen. Het begrenzen van het proces in de tijd door ambities te reduceren, bewust te sturen op kortere zoektochten en het introduceren van driemaandelijke voortgangsdocumenten en halfjaarlijkse bevestigingsbesluiten. Het begrenzen van de inhoud door niet alle drie de hoekpunten van de integrale driehoek gelijktijdig te willen handelen, maar steeds te focussen op gedeelten van de driehoek. Een focus op de verbindende zijdes van de driehoek, zodat steeds twee hoekpunten in samenhang worden bekeken, is hierbij zinvol gebleken.



Figuur: J. van 't Verlaat en M. van Hoek (MCD, 2006)

Uit de workshop is gebleken dat er een breed draagvlak is voor de gedachtegang achter het ideaaltypisch sturingsmodel en dat de waarde van de gedefinieerde sturingselementen wordt erkend. De nadelen van het nieuwe model worden vooral gezien in de implementatie ervan. De weinig veranderingsgezinde vastgoedwereld en de grote juridische en financiële belangen die ermee gemoeid zijn, laten volgens de testgroep weinig ruimte voor experimentele procesvormen.

Conclusies en aanbevelingen

De grilligheid van de startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden zorgt ervoor, dat er vooraf over vrijwel alles onzekerheid bestaat. Het is vooraf niet te bedenken hoe het proces zal verlopen, welke actoren belangrijk zijn of worden, welke producten eruit komen of hoelang de startfase zal duren. Hierin is ieder gebiedsontwikkelingsproces uniek.

Wel lijkt er een grote lijn of rode draad herkenbaar in de startfase van deze gebiedsontwikkelingsprocessen. Er wordt door gemeenten en private investeerders en overige stakeholders een ambitie bepaald, een programma van uitgangspunten bedacht, een integraal (master)plan gemaakt, inclusief een grondexploitatie en bijhorende juridische overeenkomsten, tot en met de start van het bouwrijpmaken van gronden en de uitgifte van bouwrijpe grond. Al deze, en meer, elementen lijken in de praktijk vaste en terugkomende elementen. Echter wanneer ze zich voordoen, in welke vorm, et cetera staat niet vast.

Ook blijkt uit de casestudie en interviews dat de startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden in rondes verloopt en dat de gebruikelijke procesindeling in een initiatieffase, gevolgd door een masterplanfase en een uitwerkingsfase, niet bruikbaar is om te sturen.

De overgang van de ene naar de andere ronde verloopt aan de hand van zogenaamde zoektochten en systeemspongen. De zoektochten variëren sterk in lengte van de zoektocht en aard van de zoektocht. Door een schematische weergave van het proces te maken, zoals hierboven is weergegeven, is beter inzicht te krijgen in hoe de processtructuur van de startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden verloopt. Door de definitie van zoektochten en systeemspongen is de grilligheid van dit soort processen geïncorporeerd. Door de definitie van overdrachtsmomenten en voortgangsdOCUMENTEN is inbedding gevonden in de bestaande processtructuren en organisatiestructuren van private investeerders, die zich bezighouden met complexe binnenstedelijke transformatiegebieden.

Nu uit de literatuurstudie blijkt dat voortgang en versnelling in complexe processen plaatsvindt door betekenisvolle verbindingen tussen actoren in een zoektocht naar gemeenschappelijk belang, is sturen op het ontstaan van die betekenisvolle verbindingen en dat gemeenschappelijk beeld van grote waarde.

Om de zoektocht naar het vinden van gemeenschappelijke belangen efficiënter effectiever en kwalitatief beter te laten zijn, blijkt het zinvol om de kans op verbindingen te verhogen door processen te openen, om op het juiste moment de hoeveelheid interacties tussen actoren te vergroten, om de snelheid waarmee deze interacties ontstaan te verhogen en om de kwaliteit van de interacties te verhogen. De sturingselementen ten tijde van de zoektocht naar het gemeenschappelijk belang zijn daarom te definiëren als: openen, intensiveren, versnellen en verbeteren.

Als er eenmaal een gemeenschappelijk beeld is ontstaan en er volgt een systeemspong, dan is het zaak om dit zwaar bevochten goed te behouden en mee te dragen naar de volgende ronde van het proces. Het sturingselement dat hierbij hoort is daarom: overdragen.

Tot slot dient het proces te zijn ingebed in de bestaande processtructuren van de sturende organisaties, teneinde de acceptatie van het gemeenschappelijke beeld makkelijker te laten verlopen.

Het sturingselement 'inbedden' moet zorgdragen voor acceptatie en feitelijke voortgang van de processen, ook bij de achterban organisaties.

Het schema met de sturingselementen en de handelingsprincipes blijkt zeer waardevol en bruikbaar voor sturing in deze complexe processen.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat sturen op deze sturingselementen in complexe binnenstedelijke transformatieprocessen en het hanteren van de bijbehorende handelingsprincipes, tot meer succes leidt, dan het hanteren van de traditionele, op projectmanagement gerichte sturings- en beheersprincipes.

Uit de analyse van de casestudies is ook gebleken dat voortgang en versnelling van complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling plaatsvindt als gestuurd wordt op de grens van chaos en orde. Alleen openen van processen en de chaos toelaten werkt niet, net zo min als alleen sturen op orde en beheersing van tijd, geld en kwaliteit. Er is een balans nodig in de sturingselementen.

Het is niet eenduidig of zwart-wit vast te stellen welke balans er in de sturingselementen en handelingsprincipes moet zijn, of welke prioriteiten tussen de verschillende elementen en principes gelden. Het is een dynamisch spel, waarbij binnen de balans tussen de sturingselementen ook een balans tussen de handelingsprincipes nodig is. Een balans in de balans dus.

Ook is uit de casestudies de waarde van begrenzing gebleken. Het tijdelijk en strategisch begrenzen van het proces, de inhoud en de structuren.

De complexiteit en de daarmee gepaard gaande onzekerheid van binnenstedelijke transformatiegebieden, maakt dat de achterban huiverig is ten aanzien van het nemen van risico's in dit soort processen. Procesarrangementen, begrenzing en het nemen van kleine stapjes tegelijk, zorgt dat de acceptatie voor het aangaan van risico's en het doen van investeringen bij deze gebiedsontwikkelingen toeneemt.

Ook is gebleken dat het beperken van de inhoudelijke focus, het verkleinen van ambities, het nemen van kleinere stappen tegelijk en het bewust crossconfronteren van belangenverschillen, de kans op kortere zoektochten en snellere systeemsprongen vergroot.

Uit de analyse van het Rijnboog project bleek zelfs dat het zinvol kan zijn om tijdelijk het stuur los te laten en de chaos z'n werk te laten doen. Een tijdelijk 'staakt-'t-sturen dus.

Alhoewel de uitkomsten van dit onderzoek, door de beperkte hoeveelheid casestudies, slechts beperkt te veralgemeniseren zijn, geeft het onderzoek wel een aantal richtingen die de basis kunnen vormen voor een nieuwe aanpak van de startfase van binnenstedelijke transformatiegebieden.

Het blijkt zinvol om de huidige sturingspraktijk, gebaseerd op een analogie van projectmanagement, aan te passen en meer in lijn te brengen met de complexiteit en dubbelzinnigheid van de werkelijkheid. Het sturingsmodel uit deze scriptie is daar een goede voorzet toe.

De implementatie van het sturingsmodel in de praktijk van de sturende organisaties, zal veel aandacht vergen. Het verdient aanbeveling om binnen de organisaties de eigen ervaringen met de startfase van complexe gebiedsontwikkelingsprocessen te analyseren. Deze analyses dienen gericht te zijn op de succesfactoren en faalfactoren binnen die processen en gezocht moet worden naar de kantelmomenten in die processen, dus naar de systeemsprongen. Een vergelijk tussen de eigen praktijk en de uitgangspunten van het sturingsmodel kan de mogelijke waarde van dit sturingsmodel voor die organisaties aantonen. Zo'n analyse kan vergelijkbaar zijn aan de twee casestudies uit dit onderzoek.

Tot slot is een bredere basis van praktijkvoorbeelden en casestudies noodzakelijk om het sturingsmodel aan te scherpen. Vooral het beter definiëren van de handelingsprincipes is een waardevolle vervolgstap. Mogelijkerwijs volgen hieruit prioriteiten in de volgorde en mate van importantie van de verschillende handelingsprincipes.

Hoofdstuk 1 Aanleiding en vraagstelling

1.1 Aanleiding

Gebiedsontwikkeling vindt plaats binnen een complexe context en de uitvoering van gebiedsontwikkelingen strekt zich uit over lange periodes van soms tien tot twintig jaar. Bij gebiedsontwikkeling zijn vele, vaak grote belangen gemoeid. Dat kunnen belangen zijn van bewoners of gebruikers van zo'n gebied, sociaal-economische belangen, politieke belangen en niet in de laatste plaats omvangrijke financiële belangen.

Uiteindelijk leidt een gebiedsontwikkeling tot fysieke veranderingen: er worden gebouwen gesloopt, wegen verlegd, vele nieuwe gebouwen gebouwd en vaak verandert het (hoofd)gebruik van zo'n gebied ingrijpend.

Deze nieuwe ruimtelijke structuur en de gebouwen die gerealiseerd zijn, zijn voor vele decennia mede bepalend voor de gebruiksmogelijkheden, de belevingswaarde en economische potentie van deze gebieden.

De aandacht voor integrale stedelijke gebiedsontwikkeling neemt zowel bij de overheid als in het bedrijfsleven toe. Het vakgebied is nog jong en partijen zijn in een ontdekkingstocht hoe dit vakgebied vorm te geven. Er lijken geen eenduidige processtructuren of sturingsprincipes voor de startfase van stedelijke gebiedsontwikkelingen te bestaan. De gereedschapskist met methoden en technieken voor projectontwikkeling, die de afgelopen drie decennia is gevuld met projectmanagement, een eenduidige fasering, fasebesluiten en sturingscriteria als tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie, voldoet niet voor complexe integrale stedelijke gebiedsontwikkeling.

De aanleiding voor dit onderzoek zit in een tweetal schijnbaar tegengestelde ontwikkelingen die zich in de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling voordoen. Enerzijds neemt de complexiteit van gebiedsontwikkeling toe. Steeds meer belangen op diverse schaalniveaus lopen door elkaar. De betrokkenheid van private investeerders neemt toe, traditionele rollen verschuiven en traditionele planningsdocumenten verliezen aan waarde. Hierdoor neemt onder meer het belang van procesmanagement en het kunnen omgaan met onwetendheid en chaotisch verlopende besluitvormingsprocessen toe. De vraag die hierbij opkomt is of dit soort processen nog stuurbaar zijn en zo ja, hoe die sturing plaats kan vinden?

Min of meer tegelijkertijd worden in een breed gedragen maatschappelijk normen- en waardensysteem, veiligheid en zekerheid tot norm verheven en worden politici, bedrijven en managers afgerekend op 'doen wat beloofd is' (note 1). Risicomanagement en risicoreductie lijkt een hoofdthema

geworden in de wereld van wethouders, gebiedsontwikkelaars, planeconomen, projectontwikkelaars en vastgoedinvesteerders. De wens van bestuursorganen zoals een college van B&W of directies van private investeerders om in die complexe processen orde te scheppen en gestructureerd besluiten te kunnen nemen is groot. Terwijl juist het vakgebied steeds meer verschuift van solitaire projectontwikkelingen naar integrale complexe gebiedsontwikkelingen. En ook de rol van private investeerders, al dan niet in publiek-private samenwerking, neemt toe bij stedelijke gebiedsontwikkeling. En juist bij deze private investeerders lijkt het spanningsveld te cumuleren tussen de wens om te beheersen, te ordenen en te controleren en de wens om een rol van betekenis te spelen in complexe stedelijke gebiedsontwikkeling. De vraag die hier gesteld wordt, is hoe die private investeerders omgaan met bovengenoemd spanningsveld in de complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling en hoe zij deze processen besturen of wensen te besturen?

1.2 Probleemstelling

Door de complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling en de daarmee gepaard gaande onzekerheden is er een spanningsveld tussen enerzijds de waarde van een open, innovatief en creatief proces en anderzijds de wens en noodzaak tot het beperken van onzekerheden en het managen van risico's middels een ordentelijk verloop van processen en heldere beheersinstrumenten en sturingscriteria.

In de praktijk van gebiedsontwikkeling blijkt dat de initiatiefnemers, wethouders, ambtenaren, projectontwikkelaars en investeerders, niet goed weten hoe het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling ingericht moet worden en wat de sturingselementen in het proces kunnen zijn.

De spanning tussen de complexe context en het complexe verloop van stedelijke gebiedsontwikkeling en de vurige wens om deze processen te kunnen sturen, controleren en beheersen, is vooral merkbaar bij zeer complexe binnenstedelijke transformatiegebieden met vele actoren en vele stakeholders en verschillende schaalniveaus die door elkaar spelen, waarbij de rol van private investeerders groot is en waar publieke en private partijen in een vroege fase samenwerking zoeken.

1.3 Doelstelling

Deze scriptie zoomt in op dit spanningsveld tussen deze twee gelijktijdige ontwikkelingen. Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van een beter inzicht in de sturingsmogelijkheden voor de startfase van binnenstedelijke transformatiegebieden en het aanreiken van een set sturingselementen die recht doet aan de complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen, zoveel mogelijk ruimte laat voor de kansen die chaotisch verlopende processen bieden en tegelijkertijd voldoende houvast biedt als beheerskader voor beslissers van private investeerders.

1.4 Onderzoeksvraag

De vraag wordt gesteld wat de elementen van sturing zijn bij de startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden en hoe die sturing kan plaatsvinden in de startfase van binnenstedelijke transformatiegebieden, zo dat het recht doet aan de complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling en tegelijkertijd kan worden ingebed in de organisatie - en processtructuren van betrokken private investeerders?

1.5 Focus van het onderzoek

1.5.1 Binnenstedelijke transformatiegebieden

Dit onderzoek richt zich op stedelijke gebiedsontwikkeling. Voor de definitie van stedelijke gebiedsontwikkeling wordt hier aangehouden: "het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke (deel)gebieden." (J. van 't Verlaat, Rotterdam, 2004). Het gaat hier niet alleen om ruimtelijke ontwikkeling, maar om een nauwe samenhang tussen ruimtelijke, economische, sociale en andere ontwikkelingen. Het gaat dus tevens om het integrale karakter van stedelijke gebiedsontwikkeling (note 2).

In het programma en de bijbehorende literatuur van de opleiding Master of City Development worden in plaats van stedelijke gebiedsontwikkeling ook andere termen gebruikt, zoals integrale gebiedsontwikkeling, integrale stedelijke gebiedsontwikkeling, gebiedsherontwikkeling, etc.

Ik beperk me in dit onderzoek tot zogenaamde binnenstedelijke transformatiegebieden. Dit is een type stedelijke gebiedsontwikkeling dat zich midden in het stedelijk gebied afspeelt, waarbij sprake is van een grootschalige functieverandering van het gebied. Voornamelijk gaat het hier om oude binnenstedelijke bedrijventerreinen, oude havengebieden, et cetera, die grotendeels hun initiële functie verloren hebben en waar plannen gemaakt worden om in hoge stedelijke dichtheid een menging van de functies wonen, werken en voorzieningen te realiseren. Voorbeelden hiervan zijn gebieden als Kop van Zuid in Rotterdam, Paleiskwartier in Den Bosch, Binckhorst in Den Haag, Rijnboog in Arnhem, Oostelijk havengebied in Amsterdam, etc.

De reden voor deze focus op binnenstedelijke transformatiegebieden is gelegen in het feit dat bij de ontwikkeling van dit type gebieden er altijd sprake is van een zeer complexe context, met vele actoren en stakeholders, met een ingewikkelde inhoud en een menging aan functies, waar verschillende schaalniveaus in elkaar grijpen en waar veelal de rol van private investeerders groot is en er diverse samenwerkingsverbanden, al dan niet in PPS, ontstaan tussen publieke partijen en private partijen. Het is hierdoor aannemelijk dat de eerder aangehaalde spanning en dubbelzinnigheid tussen de complexiteit van het proces en de wens tot sturing, controle en beheersing bij dit type gebiedsontwikkelingen zeer manifest is.

Veelal zal in deze scriptie dus het woord binnenstedelijke transformatiegebieden worden gebruikt. Soms wordt echter ook de term binnenstedelijke gebiedsontwikkeling gebruikt. Daar waar dat gebeurt, wordt hiermee hetzelfde bedoeld als binnenstedelijke transformatiegebieden.

1.5.2 De startfase

In dit onderzoek wordt vooral gekeken naar de startfase van binnenstedelijke transformatiegebieden. Onder de startfase wordt in dit onderzoek verstaan de fase van eerste initiatieven en de haalbaarheidsfase (inclusief masterplan en grondexploitatie). Hierbinnen valt in de praktijk ook de vorming van publiek-private samenwerkingsconstructies, die vaak vooraf gaat aan de planvormingsfase (Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën Inrichting van het pps-proces bij gebiedsontwikkeling, Den Haag, april 2004).

De focus op de startfase is vooral bepaald doordat juist in deze fase van het gebiedsontwikkelingsproces de complexiteit het grootst is (Bruil, e.a., Amsterdam, 2004 p. 423). In de startfase zijn de probleemdefinities nog niet helder, zijn vele actoren betrokken, zijn nog weinig juridische en organisatorische kaders gesteld, zijn er vele omgevingsonzekerheden, et cetera. Juist in deze fase is zicht op sturing in complexiteit nodig.

Ook ligt de focus op de startfase omdat uit de interviews met de referentiegroep (Bijlage 1) is gebleken, dat vooral in het begin van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling nog de zoektocht binnen het vakgebied bestaat naar de juiste organisatiestructuur, processtructuur en sturingsinstrumentarium. De fase van uitvoering van gebiedsontwikkelingsprojecten is ook meer te vergelijken met een groot aantal tegelijk lopende projectontwikkelprocessen. Uit de interviews blijkt, dat in deze uitvoeringsfase ook het beheersinstrumentarium van projectontwikkeling en projectmanagement veelal wordt toegepast.

1.5.3 Private investeerders

In dit onderzoek wordt niet alleen gekeken naar het proces van binnenstedelijke transformatiegebieden, maar ook naar het aanpalende proces binnen de organisatie van private investeerders die zich bezighouden met deze gebiedsontwikkelingen. De reden hiervoor is dat de complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling mede het gevolg is van de dubbelzinnigheid van de wens tot ordenen en de wens tot innoveren en kansen benutten en omdat de acceptatie van een sturingsmodel voor stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen afhankelijk is van acceptatie door de achterliggende organisaties die sturing geven aan deze gebiedsontwikkelingsprocessen.

Uit de interviews met de referentiegroep en uit mijn eigen werkpraktijk blijkt dat private investeerders momenteel sterk worstelen met dit spanningsveld en zoekende zijn naar sturingsprincipes en juiste organisatiestructuren.

De focus op private investeerders, en niet op de gemeentelijke overheid, waar een evenzo aanwezige wens en noodzaak tot beheersen en controleren bestaat, is vanwege mijn persoonlijke achtergrond, als werknemer van een private investeerder. Vanuit de interviews met de referentiegroep (bijlage 1) blijkt dat het benoemde spanningsveld ook bij de gemeentelijke overheid manifest is. Binnenstedelijke transformatiegebieden komen veelal tot stand middels publiek private samenwerking. Het lijkt erop dat een focus op private investeerders het onderzoek niet meer of minder bruikbaar maakt voor gemeentelijke overheden.

1.5.4 Inbedden in bestaande organisatie - en processtructuren

De bestuurders van private investeerders zijn gewend om hun beslissingen ten aanzien van projectontwikkeling te baseren op een beheersinstrumentarium van tijd, geld, kwaliteit, organisatie en informatie en doen dat in vooraf bepaalde fasen / deelstappen. Voorafgaand aan iedere fase wordt afgesproken wat het doel is van de volgende stap, wat het resultaat zal zijn van die stap, binnen welke tijd - en financiële kaders dit plaatsvindt enzovoort. Door middel van risicomangement wordt getracht de afwijkingen van die vooraf gemaakte afspraken en inschattingen te beperken.

Voor de ontwikkeling van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden lijkt zo'n benadering niet meer hanteerbaar. Echter het volledig op chaos en toeval laten berusten van processen van gebiedsontwikkeling kan ook niet. Daarvoor zijn de financiële en andere belangen te groot. Dit onderzoek beschrijft een ideaaltypisch sturingsmodel voor deze complexe gebiedsontwikkelingsprocessen. De vraag is dan of bestuurders van private investeerders zo'n sturingsmodel wel willen hanteren, gezien hun wens tot beheersen en vooraf maken van heldere afspraken. Dus om een zinvol en praktisch hanteerbaar model van sturing voor de startfase van binnenstedelijke transformatiegebieden te ontwikkelen, dient ook gekeken te worden naar de wens tot sturing van de organisaties die sturend zijn en dient het theoretisch model zoveel mogelijk ingebed te worden in de bestaande manier van denken van deze private investeerders om de kans op acceptatie zo groot mogelijk te maken.

Middels een casestudie van zo'n private investeerder en middels interviews met bestuurders van andere private investeerders wordt getest, of het ideaaltypisch sturingsmodel kan voldoen aan de wensen en eisen van deze partijen. Het gaat daarbij niet om een kwantitatief meetbare mate van beheersbaarheid, maar om een kwalitatieve test, waarbij het gevoel van stuurbaarheid en beheersbaarheid voorop staat. De hoofdvraag die aan partijen wordt voorgelegd, is wanneer het theoretisch sturingsmodel voor de startfase van complexe binnenstedelijk transformatiegebieden de basis kan vormen voor de interne besluitvorming bij deze private investeerders. Inzicht in de organisatie en de primaire processen van die organisaties is daarom noodzakelijk en wordt uitgewerkt in de hoofdstukken 2 en 4.

1.6 Deelvragen en onderzoeksmodel

A Complexiteit in stedelijke gebiedsontwikkeling in theorie

Het doel van deelvraag A is: zicht krijgen op de complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling en vanuit de complexiteitstheorie beredeneren wat een ideaaltypisch sturingsmodel is voor complexe stedelijke gebiedsontwikkeling.

- Wat is complexiteit?
- Wat is complexiteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling?
- Hoe kan, vanuit de complexiteitstheorie beredeneert, gestuurd worden binnen complexe stedelijke gebiedsontwikkeling?
- Welke randvoorwaarden worden opgelegd vanuit de theorie over organisatiestructuren en processtructuren van private investeerders, ten aanzien van deze sturing binnen complexiteit?
- Wat is vanuit dit theoretisch kader een ideaaltypisch sturingsmodel voor het proces van complexe stedelijke gebiedsontwikkeling en wat zijn daarbinnen de elementen van sturing en de handelingsprincipes om te sturen in complexe stedelijke gebiedsontwikkeling

B Complexiteit in binnenstedelijke transformatiegebieden in de praktijk

- Hoe verloopt in de praktijk de startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden?
- Hoe wordt binnen het proces omgegaan met complexiteit?
- Hoe wordt gestuurd door de partijen binnen het proces en hoe succesvol is deze sturing?
- In hoeverre zijn de gebruikte sturingsmethoden in overeenstemming met het ideaaltypisch model voor sturing in complexe stedelijke gebiedsontwikkeling?
- In hoeverre leiden overeenkomsten met het ideaaltypisch model tot voortgang en afwijkingen tot vertraging?

C Praktijk van organiseren en sturen van primaire bedrijfsprocessen van bedrijven participierend in complexe binnenstedelijke transformatiegebieden

- Binnen welk organisatiemodel en welke processtructuur werkt een private investeerder aan complexe binnenstedelijke transformatiegebieden?
- Hoe sturen deze private bedrijven daarbinnen en hoe succesvol wordt deze sturing ervaren?
- In hoeverre kunnen de benoemde sturingselementen en handelingsprincipes uit het ideaaltypisch sturingsmodel worden ingebed in de organisatiestructuur en procesinrichting van deze private investeerders?
- En welke eisen stelt deze inbedding aan het ideaaltypisch sturingsmodel, zodat het model hanteerbaar en acceptabel is voor private investeerders?

D Synthese

- In hoeverre kan het ideaaltypische sturingsmodel uit het theoretisch conceptueel kader van hoofdstuk 2 worden aangescherpt naar aanleiding van de bevindingen uit de casestudies van hoofdstuk 3 en 4?
- Wat zijn vanuit de praktijk van binnenstedelijke transformatiegebieden de voordelen en nadelen van het ideaaltypische sturingsmodel?

In schema ziet dit er als volgt uit:

Stap 1	Stap 2	Stap 3	Stap 4
Vraagstelling en opstellen theoretisch concept	Data verzamelen in praktijk ahv cases 1 en 2 en hiermee testen van het theoretisch concept	Synthese door piegelen theorie hoofdstuk 2 en praktijk hoofdstukken 3 en 4. Verbeteren theoretisch concept	Conclusies en aanbevelingen
Deelvraag A	Deelvraag B + C	Deelvraag D	Hoofdvraag
Methode: Literatuurstudie; Interviews met referentiegroep.	Methode: Casestudie; Interviews met betrokkenen	Methode: Analyse; Workshop met testgroep	
<p><u>Hoofdstuk 1</u> Aanleiding, probleemstelling en vraagstelling.</p> <p>↓ →</p> <p><u>Hoofdstuk 2</u> Theoretisch conceptueel kader</p>	<p><u>Hoofdstukken 3 en 4</u> Case 1 Case 2</p>	<p><u>Hoofdstuk 5</u> Synthese</p>	<p><u>Hoofdstuk 6</u> Conclusies en aanbevelingen</p>

1.7 Onderzoeksstrategie

1.7.1 Grounded Theory

De strategie van het onderzoek bestaat eruit om de theorie en de praktijk van twee elkaar beïnvloedende processen aan elkaar te koppelen. Het proces van de almaar complexer wordende

wereld van stedelijke gebiedsontwikkeling en het proces van de toenemende wens tot ordenen en structureren van het bedrijfsleven dat betrokken is bij die stedelijke gebiedsontwikkeling.

Door deze twee processen aan elkaar te verbinden wordt getracht een nieuw model voor de sturing van de startfase van binnenstedelijke transformatiegebieden te ontwikkelen. Het gaat om een model dat recht doet aan de complexe werkelijkheid van stedelijke gebiedsontwikkeling en tegelijkertijd aan de beslissers van sturende organisaties van binnenstedelijke transformatiegebieden een voldoende gevoel van beheersbaarheid geeft: the best of both worlds.

Het onderzoek heeft een sterk kwalitatieve insteek. Er wordt naar de bestaande theorie gekeken en deze wordt gespiegeld aan de praktijk (empirie), van waar uit een nieuw gefundeerd theoretisch concept wordt ontwikkeld.

De kwalitatieve dataverzameling vindt plaats door middel van een relatief groot aantal open - half gestructureerde -diepte-interviews en een tweetal casestudies.

De gefundeerde theoriebenadering is geschikt voor onderzoek dat als doel heeft een theoretisch concept te ontwikkelen op een nieuw, nog weinig onderzocht terrein, dicht bij de empirie (Strauss e.a., Basics of Qualitative Research, 2^e editie, techniques and procedures for developing grounded theory, september 1998).

In dit onderzoek wordt op meerdere momenten een sterke link gelegd met de empirie. Bij de start van het onderzoek worden de aanleiding, de doelstelling en de vraagstelling middels interviews voorgelegd aan een zogenaamde referentiegroep, vervolgens wordt het theoretisch concept getest op een tweetal cases en tot slot wordt het ontwikkelde ideaaltypische sturingsmodel middels een workshop en interviews getoetst aan de praktijk.

1.7.2 Referentiegroep

Om bij de start van het onderzoek en gedurende de verschillende onderzoeksstappen een goede voeding vanuit de praktijk te hebben, is een zogenaamde referentiegroep samengesteld (bijlage 1). Deze referentiegroep bestaat uit verschillende personen die in de dagelijkse praktijk werkzaam zijn in processen van binnenstedelijke transformatiegebieden. Deze groep bestaat uit 3 personen werkzaam bij private investeerders en 2 personen werkzaam als procesmanager voor gemeentelijke overheden.

De referentiegroep wordt geïnterviewd op een tweetal momenten. Allereerst bij de start van het onderzoek, met als doel het aanscherpen ten behoeve van de relevantie voor de praktijk van de aanleiding, vraagstelling en doelstelling van het onderzoek.

Het tweede moment is het voorleggen van de conclusies uit de casestudies. Dit heeft als doel te testen welke uitkomsten van de casestudies veralgemeeniseerd kunnen worden voor de praktijk van binnenstedelijke transformatiegebieden.

De samenstelling van de groep is niet gebeurd middels een aselechte steekproef uit een representatieve groep. Het doel van de selectie van de groep was ten eerste ervaring met complexe binnenstedelijke transformatiegebieden, ten tweede een gemengde samenstelling van de groep en ten derde was het belangrijk dat de personen toegankelijk zijn en medewerking wilde verlenen aan het onderzoek.

1.7.3 Testgroep

Om het sturingsmodel, nadat het is aangescherpt aan de hand van de casestudies, te testen aan de bruikbaarheid in de praktijk, wordt een workshop georganiseerd met een aantal mensen uit de praktijk van binnenstedelijke transformatiegebieden en interne organisaties van private investeerders die werken aan dit soort projecten (zie bijlage 4).

De groep bestaat uit een zestal personen, waarvan twee private investeerders, een procesmanager van een gemeente, een stedenbouwkundige en twee medewerkers van de afdeling financiën en controle van een private investeerder.

De selectie van de personen die deelnemen aan de workshop is net als bij de referentiegroep niet aselekt gebeurd. De doelstelling van de selectie van personen was ten eerste ervaring in grootschalige complexe binnenstedelijke transformatiegebieden en ten tweede een gemengde groep met een vertegenwoordiging vanuit de gemeentelijke overheid, private investeerders, stedenbouwkundigen en projectadministrateurs.

1.7.4 Literatuurstudie

Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek betreft een uitgebreide literatuurstudie. Deze literatuurstudie richt zich op complexiteitstheorieën, chaostheorieën, concepten van sturing in complexiteit en het organiseren van bedrijfsprocessen in complexiteit.

Het doel van de literatuurstudie is het opzetten van een theoretisch ideaaltypisch sturingsmodel voor complexe binnenstedelijke transformatiegebieden.

1.7.5 Casestudies

Een tweetal casestudies maakt onderdeel uit van dit onderzoek. Een eerste casus gaat in op de praktijk van een complexe binnenstedelijk transformatiegebied, Arnhem Rijnboog. Het doel van deze casestudie is het beschrijven hoe zo'n proces in de praktijk verloopt en analyseren waarom het gaat zoals het gaat. In de casestudie wordt gekeken naar hoe de actoren in het proces met complexiteit en sturing omgaan, hoe succesvol deze sturing verloopt en in hoeverre de ideaaltypische sturingsprincipes worden gehanteerd. Deze praktijkstudie dient om het theoretisch ideaaltypisch sturingsmodel te testen. Een tweede casestudie betreft de praktijk van een private investeerder die participeert in binnenstedelijke transformatiegebieden, BPF Bouwinvest. Het doel van deze casestudie is het beschrijven van hoe private investeerders hun processen organiseren en hun organisatie optuigen ten behoeve van hun participatie in binnenstedelijke transformatiegebieden. Tevens wordt beoogd te

analyseren waarom (vanuit welke wens) deze private investeerder de processen en sturing zo organiseert. Deze praktijkstudie dient om het theoretisch ideaaltypische sturingsmodel te testen en te achterhalen wat een voldoende mate van sturing en beheersbaarheid van gebiedsontwikkelingsprocessen is voor deze private investeerder.

1.7.6 Verantwoording van de cases

De casus Rijnboog Arnhem is om meerdere redenen gekozen. Allereerst is het een goed voorbeeld van een complex binnenstedelijk transformatiegebied. Complex omdat het een zeer groot binnenstedelijk gebied betreft, met vele bestaande functies in het hart van de stad. Hierdoor zijn er vele betrokkenen, belanghebbenden en stakeholders met belangen op verschillende schaalniveaus. Het betreft een transformatiegebied dat meerdere transformaties in zich heeft. Het gaat om het transformeren van een naorlogs kantorengebied naar een gemixt hoogstedelijk woon -en winkelgebied, de transformatie van een groot infrastructureel werk en bedrijfsruimten naar een woon - en kantorengebied en de transformatie van een tweetal naorlogse woongebieden naar nieuwe hoogstedelijke gemixte woon - werk, en winkelgebieden.

Bij Rijnboog zijn meerdere private investeerders in PPS verband betrokken en het proces bevindt zich al circa 3 jaar in de startfase.

Persoonlijk ben ik de afgelopen vier jaar betrokken geweest als medewerker van een private investeerder bij het gebiedsontwikkelingsproces. Hierdoor ken ik het project inhoudelijk goed en heb ik tevens goede toegang tot relevante informatie en tot de betrokkenen ten behoeve van interviews.

Dit kent echter ook een nadeel. Allereerst kan mijn betrokkenheid uit het verleden leiden tot een gekleurd beeld van de werkelijkheid. Dit probeer ik uit de weg te gaan door me te baseren op feitelijke documenten, meerdere interviews met de betrokken private partijen te houden en tevens door de bovengenoemde referentiegroep de uitkomsten van de casestudie voor te leggen.

Het tweede mogelijke nadeel is de stagnatie van het proces op dit moment, waardoor met name de gemeente wellicht minder gewillig is om interviews en informatie te geven.

De tweede casestudie betreft het bedrijf BPF Bouwinvest. Dit is een private investeerder, een ontwikkelende belegger, die in Nederland participeert in vele grootschalige complexe binnenstedelijke transformatiegebieden.

De keuze voor dit bedrijf als casus heeft meerdere redenen. Allereerst ben ik persoonlijk de afgelopen jaren werkzaam geweest, en met een onderbreking van een jaar, momenteel wederom werkzaam bij dit bedrijf. Hierdoor ben ik zeer goed op de hoogte van de zoektocht van dit bedrijf naar de juiste organisatiestructuur voor participatie in complexe gebiedsontwikkeling en ken ik de mensen in het bedrijf goed en heb toegang tot informatie en te interviewen personen.

Tevens is BPF Bouwinvest een van de vier private investeerders die participeren in de PPS Rijnboog Arnhem. Hierdoor is de link tussen de praktijk van Rijnboog Arnhem en de vraag hoe private investeerders met dit soort processen omgaan, goed te leggen.

Bij deze casestudie geldt eveneens het nadeel van persoonlijke betrokkenheid en de mogelijkheden van een gekleurd beeld. Dit nadeel probeer ik te ondervangen door veel interviews met andere medewerkers van BPF Bouwinvest te houden en tevens de uitkomsten van de casestudie voor te leggen aan de eerder genoemde referentiegroep.

1.7.7 Beperkte mogelijkheid tot veralgemeniseren van uitkomsten

Doordat dit onderzoek slechts een tweetal casestudies bevat en daarmee een beperkte test is van de praktijk en omdat de caseselectie tevens niet het resultaat is van een aselechte trekking uit een representatieve populatie, zijn de uitkomsten van dit onderzoek moeilijk te veralgemeniseren. Het doel van dit onderzoek strekt echter weldegelijk verder dan alleen de beide casestudies. Het doel is om voor de breedte van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden een ideaaltypisch sturingsmodel te ontwikkelen. Het onderzoek is dus vooral theoriegericht.

Door het betrekken van de referentiegroep bij verschillende stappen in het onderzoeksproces, wordt het onderzoek ook breder getrokken dan enkel deze twee casestudies. Daarnaast blijkt uit de eerste interviewronde met de referentiegroep dat de inhoud van de casus Rijnboog en het verloop van dat proces relatief goed vergelijkbaar is met andere voorbeelden van binnenstedelijke transformatiegebieden. Ook blijkt uit de eerste interviewronde dat de worsteling van BPF Bouwinvest met de invulling van de organisatiestructuur en de benoeming van de primaire processen, goed vergelijkbaar is met de praktijk van andere projectontwikkelaars die participeren in binnenstedelijke transformatieprocessen.

Hiermee is nog niet gezegd dat de uitkomsten van dit onderzoek zo algemeen zijn, dat ze kunnen gelden voor de gehele breedte van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden of voor complexe stedelijke gebiedsontwikkeling in het algemeen. Het onderzoek en de uitkomsten van het onderzoek zijn wel bruikbaar als een eerste stap op weg naar een generaal bruikbaar ideaaltypisch sturingsmodel voor de startfase van binnenstedelijke gebiedstransformaties (Bruil e.a. p. 50 - 55, Amsterdam, 2004).

Notes bij hoofdstuk 1

1 In het boek *Het Kristalpaleis* (P. Sloterdijk, 2006) beschrijft de Duitse filosoof Peter Sloterdijk treffend de dubbelzinnigheid van de huidige maatschappij. Enerzijds is er het streven om welvaart, ontwikkeling, persoonlijke groei, ontdekkingen en belevenissen. Dit vergt een open maatschappij, waar communicatie en interactie talrijk is en moet zijn. Anderzijds probeert de gemonialiseerde wereld haar verworvenheden met hand en tand te verdedigen door er een enorme kaasstolp overheen te plaatsen. Sloterdijk gebruikt hiervoor de metafoor van het Kristalpaleis. Ook socioloog Manuel Castells (M. Castells, *The Rise of the Network Society*, Oxford, 1996) beschrijft de dubbelzinnigheid in de huidige maatschappij. Hij constateert dat in de netwerkmaatschappij er een dubbele orde lijkt te ontstaan. Die van de space of flows en die van de space of places. Zowel globale connecties en interacties zijn van belang, als het lokale en plaatsgebonden gevoel voor eigenheid en echtheid. Deze zelfde dubbelzinnigheid komt later in dit onderzoek terug als het werk van Teisman beschreven wordt en het conceptuele kader voor dit onderzoek wordt neergezet. Teisman beschrijft complexiteit en complexe samenlevingen als het samengaan van orde en chaos. Juist op dit grensvlak lijken we ons te moeten begeven.

2 In de syllabus behorende bij de inleiding van de opleiding MCD heeft Jan van 't Verlaat een artikel geschreven over de hoofdlijnen van stedelijke gebiedsontwikkeling (J. van 't Verlaat, Rotterdam, 2004). Hierin wordt het begrip stedelijke gebiedsontwikkeling uitgelegd en ontrafeld. Het integrale karakter van gebiedsontwikkeling wordt helder uiteengezet en opgevat als een samenspel tussen drie kernelementen van integraliteit:

- het sector - en facetoverschrijdende karakter;
- de actieve betrokkenheid van vele actoren in een complexe context;
- de integratie van dit alles in een proces, waarbij optimalisatie van ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en middelen een belangrijke rol speelt.

Hoofdstuk 2 Theoretisch conceptueel kader

2.1 Complexiteit en stedelijke gebiedsontwikkeling

Veelvuldig valt te lezen en te horen dat de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling de afgelopen jaren complexer geworden is en nog steeds complexer wordt, dat alles in alles grijpt en dat de bestuurbaarheid van grote gebiedsontwikkelingsprocessen hierdoor is afgenomen. Zo schreef Majoor onlangs na vergelijking van een aantal grote binnenlandse en buitenlandse gebiedsontwikkelingen, dat in stedelijke gebiedsontwikkeling complexiteit cumuleert omdat het een fysieke representant is van een globaliserings- en internationaliseringsproces, de groeiende competitie tussen steden en regio's en ongrijpbare publiek-private configuraties (S. Majoor, 2005).

En dit besef is niet alleen van deze tijd, in het verleden was dat gevoel van verandering en complexer wordende werkvelden er ook al. C. van Eesteren schreef in zijn dissertatie in 1948 "De ruimtelijke wanorde waarin wij leven is een onafwendbare consequentie van een wereld die, zoals steeds, en nu door een versneld tempo in heviger mate voelbaar, aan het veranderen is."

Riek Bakker sprak bij haar oratie in Eindhoven (Bakker, Eindhoven, 3 april 1998) over de toenemende complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling vanwege een toenemend aantal belangen en dat die belangen op verschillende schaalniveaus spelen en dat die verschillende schaalniveaus op elkaar ingrijpen. Ze vergeleek de complexiteit van stedelijke ontwikkeling met het werk van een voetbal bondscoach. Iedereen kijkt en beslist mee, iedereen lijkt er verstand van te hebben en de gezamenlijk gedragen overall mening van de bevolking bepaalt het succes en het al dan niet aanblijven van de coach. De kern van de complexiteit van de hedendaagse stedelijke gebiedsontwikkeling ligt volgens Bakker in de hoeveelheid en diversiteit van de stakeholders en de interactie tussen die stakeholders door de verschillende schaalniveaus heen. Haar eerste openbare les in Eindhoven stond daarom in het teken van een pleidooi voor een nieuwe tool in het takenpakket van stedenbouwkundigen: communicatie. "Het samenbrengen van al die (deel)belangen vergt veel tijd, energie en vooral veel geduld. Al was het alleen maar omdat die verschillende belangen vaak strijdig met elkaar zullen zijn. (...) De grootste kans op 'succes' is hier echter gelegen in de wijze van aanpakken: de stedenbouwkundige zoekt direct vanaf het begin een oplossing voor de gehele opgave, dus met inbegrip van ieders belang."

Bakker zegt hier in feite twee cruciale dingen ten aanzien van het omgaan met complexiteit in stedelijke gebiedsontwikkeling. Ten eerste wijst ze op het belang van interactie en brengt de gedachte op, dat inhoud of ruimtelijke kwaliteit zich ontwikkelt uit het samenspel van al die interacties. Ten tweede zegt ze dat het in beeld brengen van de gehele context en alle belangen en belanghebbenden voorwaardelijk is voor voortgang en ontwikkeling (note1).

Beide constatering vormen kernelementen voor de definitie van een ideaaltypisch sturingsmodel voor complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling aan het einde van dit hoofdstuk.

M. Spaans vergelijkt in het onderzoek Realisatie van stedelijke revitaliseringsprojecten (Spaans, Delft, 2000) een aantal binnenlandse en buitenlandse stedelijke gebiedsontwikkelingen met elkaar. Ze komt hierin tot de conclusie dat vanwege de hoge mate van complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling, het succes en de voortgang in het proces afhankelijk is van het vroegtijdig en blijvend identificeren en betrekken van stakeholders. Ze beschrijft een zestal kenmerken van stedelijke gebiedsontwikkeling die maken dat stedelijke gebiedsontwikkeling complex is. Het gaat dan om de veelheid aan actoren en hun (conflicterende) belangen, besluitvorming die verweven is met besluitvorming uit andere (sub)systemen, de onzekerheid over de aard van het probleem, de moeilijkheid van juiste en tijdige informatieverwerving en - verwerking, het door elkaar lopen van korte en lange termijnoverwegingen, en de onomkeerbaarheid van eenmaal genomen beslissingen.

Spaans constateert dat voortgang in stedelijke gebiedsontwikkeling ontstaat door een combinatie van centrale overheidssturing, decentrale sturing door diverse strategische samenwerkingsverbanden tussen overheid, semi-overheid en private partijen en bottom-up initiatieven van lokale belanghebbenden en stakeholders. Spaans plaatst deze constatering vervolgens in het theoretisch perspectief van de pluricentrische benadering van besluitvorming over ruimtelijke investeringen, zoals Teisman deze heeft ontwikkeld in zijn boek Complexe besluitvorming (G. R. Teisman, Den Haag, 1992).

De pluricentrische benadering is erop gericht dat besluitvorming in complexiteit niet zonder meer tot stand komt door het handelen van een leider of een centraal orgaan vanuit het perspectief van algemeen belang, noch dat besluitvorming in complexiteit een resultante is van de optelsom van alle acties van uit eigenbelang handelende actoren. Teisman stelt hier dat besluitvorming in complexiteit voortkomt uit de combinatie van beiden en als uitgangspunt het gemeenschappelijk belang kent. Kernelement uit dit gedachtegoed is het concept van strategisch handelen. Strategisch gedrag verwijst hierbij naar de ontwikkeling die het gedrag van actoren tijdens het proces doormaakt. Actoren passen tijdens de rit in een zoektocht naar het gemeenschappelijke hun handelen aan, als gevolg van de interactie met andere actoren.

Een belangrijke tool voor het sturen van complexe stedelijke gebiedsontwikkeling ziet Teisman in het concept coproductie en selectief activeren. Waarbij het de kunst is om op het juiste moment, passend bij de complexiteit van de context, selectief interacties te activeren. Hij beschrijft de terugkerende zoektocht van actoren naar tijdelijke gemeenschappelijkheid of gemeenschappelijk belang als rondes. Om tot tijdelijke gemeenschappelijke beeld - of oordeelsvorming te komen is een groot aantal koppelingen tussen actoren en belangen noodzakelijk, zowel tussen participerende actoren als naar de achterban van betrokkenen. Bij het vinden van de gemeenschappelijkheid is er sprake van voortgang of ontwikkeling. Het systeem maakt een sprong naar een hogere orde. Bij het overgaan naar een nieuwe ronde wordt de mogelijkheid geboden de tijdelijke verbindingen, de coproducties los te laten en wordt ruimte geboden voor het toetreden van nieuwe actoren, met nieuwe belangen en nieuwe interacties.

In het boek *Integrale gebiedsontwikkeling* (I. Bruil e.a., Amsterdam, 2004) wordt de toegenomen complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling gekoppeld aan een viertal aspecten. Ten eerste een inhoudelijk aspect dat gaat over de verandering van de soort ruimtevraag. De omslag van een kwantitatief gestuurde vraag naar een kwalitatief gestuurde vraag, maakt dat minder makkelijk grijpbare aspecten en condities van belang zijn, zoals ruimtelijke, functionele en esthetische eisen. Gebiedsontwikkeling grijpt fysiek in op meerdere wezenlijke facetten zoals economisch, sociaal-maatschappelijk en ruimtelijk en houdt verband met diverse sectoren tegelijkertijd zoals wonen, werken, winkelen, etc.

Ten tweede wordt het complexe karakter van het proces van gebiedsontwikkeling benoemd. Dit houdt verband met de vele verschillende belanghebbenden en de vaak tegenstrijdige belangen op diverse schaalniveaus.

Het derde aspect beschrijft de complexe context waarbinnen gebiedsontwikkeling tot stand komt. Verwezen wordt naar de studie van M. Castells (Castells, Oxford, 1996) over een nieuwe maatschappelijke orde ten gevolge van de opkomst van globalisering en ICT en het ontstaan van een netwerksamenleving.

En tot slot wordt gewezen op het aspect sturing dat, binnen interorganisatorische netwerken op nieuwe wijze moet worden vormgegeven.

In dit boek wordt gesteld dat, gezien het complexe karakter van stedelijke gebiedsontwikkeling, integraal werken noodzakelijk is om tot succesvolle ontwikkeling te komen.

In een thematische verdieping in hoofdstuk 22 van het boek wordt nader ingegaan op sturing van complexe stedelijke gebiedsontwikkeling. Hier wordt de nadruk gelegd op een strategisch en doelzoekend karakter van de actoren in het proces. Iedere actor handelt vanuit zijn of haar eigenbelang en zoekt door het maken van interacties met andere actoren en deelbelangen naar een tijdelijke gezamenlijk overeengekomen belang, '...een tijdelijke symbiose (...) waarbij informatie, kennis,

opvattingen en voorkeuren worden uitgewisseld en samen de inhoud van de gebiedsontwikkeling bepalen (Wigmans 1998: 244, 281)'.

Dit laatste komt in sterke mate overeen met het concept van gemeenschappelijk belang en strategisch handelen, zoals eerder in deze paragraaf aangehaald. Het zoekproces naar een gemeenschappelijk belang en tegelijkertijd het eigen belang niet uit het oog verliezen, is een van de kernelementen voor het definiëren van een ideaaltypisch sturingsmodel aan het einde van dit hoofdstuk.

2.2 Complexiteit als conceptueel kader

Het woordenboek Van Dale hedendaags Nederlands beschrijft complexiteit als 'samengesteld of ingewikkeld'.

In het boek Publiek management op de grens van chaos en orde (G.R. Teisman, Den Haag, 2005) wordt verhelderend uiteen gezet hoe in de literatuur diverse auteurs het begrip complexiteit benaderen. Hij wijst op het verschil tussen ingewikkeld en samengesteld en bepleit dat complexiteit over beiden gaat.

Teisman onderscheidt binnen de complexiteitstheoretici twee stromingen. De eerste stroming ziet complexiteit als ingewikkelde verschijningen van eenvoudige systemen. Hierbij wordt gesteld dat deze ingewikkeldheid te ontrafelen en te ordenen valt. De complexiteit kan vanuit die visie dus gereduceerd worden, zodat orde en structuur over blijven. Complexiteit wordt gezien als iets dat bestreden moet worden. Complexiteitstheoretici die vanuit dit denken onderzoek doen, zoeken naar de grote lijn, de ordentelijke lijn van het systeem en trachten het complexe systeem op basis van rationele kennis, heldere organisatiestructuren en regels terug te brengen tot de orde van die lijn door scheiding van oorzaak en gevolg, hoofdzaken en bijzaken. Teisman beschrijft een tweetal patronen die voortkomen uit dit denken. De eerste is het verlangen naar macht en de tweede is het verlangen naar de oplossing (Teisman, 2005, p. 27). Het verlangen naar macht uit zich in hiërarchie en procedures en het wegsturen van falende leiders. Het verlangen naar de oplossing gaat uit van scheiding, rationele kennis, gevolgen als resultante van kenbare oorzaken en centrale besluitvorming waarop controle mechanismen worden losgelaten.

Deze benadering komt in de literatuur en in de dagelijkse praktijk veel terug. Teisman geeft voorbeelden van een aantal auteurs die volgens dit principe denken (Teisman, 2005, 2.2.1). Drogendijk heeft in het verleden vooral de planologische kant van het denken over complexiteit onderzocht. In zijn onderzoek 'Complexiteit bij ruimtelijke investeringsprojecten' (Drogendijk, Amsterdam, 1997) geeft hij een uitgebreid beeld van de verschillende studies naar complexiteit bij gebiedsontwikkeling. De hoofdconclusie van dat onderzoek is, dat gestreefd moet worden naar reductie van complexiteit en hiervoor worden diverse handreikingen gedaan, zoals de reductie van het

aantal actoren, centrale aansturing, etc. Ook de recente populariteit van Minister Verdonk, welke onlangs ten behoeve van haar campagne voor het lijsttrekkerschap van de VVD uitsprak "ik ben recht door zee, ik wijk niet van mijn pad af", laat zien dat het ordenen van chaos en complexiteit een geliefde bezigheid is en aanslaat bij bestuurders en maatschappij.

Teisman wijst in zijn boek op de gevaren van teveel zoeken naar orde. Te veel orde leidt tot inertie, oogkleppen gedrag en onbevredigende resultaten. Binnen de orde die men in het eigen domein zoekt en probeert vorm te geven treedt verstarring op en als iedereen binnen zijn eigen domein de boel op orde heeft zal dat tot chaos leiden in de interacties. Hierdoor draagt orde bij aan complexiteit.

Hier tegenover staat de stroming van auteurs die complexiteit ziet als een samengesteld systeem, waarbij toeval, chaos en wanorde kernbegrippen zijn. Een samengesteld systeem bestaat uit deelsystemen die zelf ook zijn opgebouwd uit subsystemen en al deze systemen grijpen op elkaar in, waardoor het geheel meer is dan de som van de afzonderlijke delen. "Samengestelde systemen zijn wanordelijke stelsels in stelsels, waar processen zich grillig ontwikkelen onder invloed van zelfsturing, emergenties en onderlinge strijdigheid (Teisman, 2005, 28) Vaak wordt door vertegenwoordigers van deze stroming complexiteit vergeleken met organische processen. In plaats van de wens tot reduceren van complexiteit, wordt binnen deze stroming chaos omarmd en getracht de heilheid van het systeem in beeld te brengen.

Het idee is dat door interacties tussen actoren binnen een subsysteem, door onverwachte interactie tussen subsystemen en door een veranderende context buiten het systeem, er grillige en op toeval beruste patronen van samenhang ontstaan.

Teisman heeft dit denken in zijn boek ontleed en een aantal belangrijke kernelementen hiervan zal ik hieronder kort behandelen.

Samengesteld

Samengestelde systemen zijn opgebouwd uit systemen, die zijn opgebouwd uit andere systemen. De samenhang van al deze systemen bij elkaar vormt het geheel. Dat geheel is vervolgens meer dan de som van alle onderdelen. Samengesteld wil zeggen dat het niet te ontrafelen is, omdat alles in alles grijpt. Druk je hier, dan voel je het daar zou je kunnen zeggen. In samengestelde systemen kunnen kleine handelingen of gebeurtenissen zeer grote gevolgen hebben. Samengestelde systemen zijn grillige en uit toeval ontstane systemen, als organismen, patronen die opkomen en verdwijnen, waaruit nieuwe systemen groeien die niet zijn te verklaren uit de systemen waaruit ze zijn voortgekomen (Teisman, 2005, 25).

Co-evolutie

Deze samengestelde systemen ontwikkelen zich niet ordentelijk en rechtlijnig, maar grillig, door toevallige samenlopen van omstandigheden en gebeurtenissen. Toevallige interacties tussen actoren, toevallige gevolgen van die interacties, toevallige ontdekkingen, dingen die men eigenlijk niet zocht (serendipiteit) maar wel vond en leiden tot nieuwe richtingen en ontwikkelingen. Van co-evolutie is sprake wanneer deze toevallige interacties leiden tot een tijdelijk gezamenlijk beeld of belang waaruit ontwikkeling voortkomt.

Interconnectiviteit

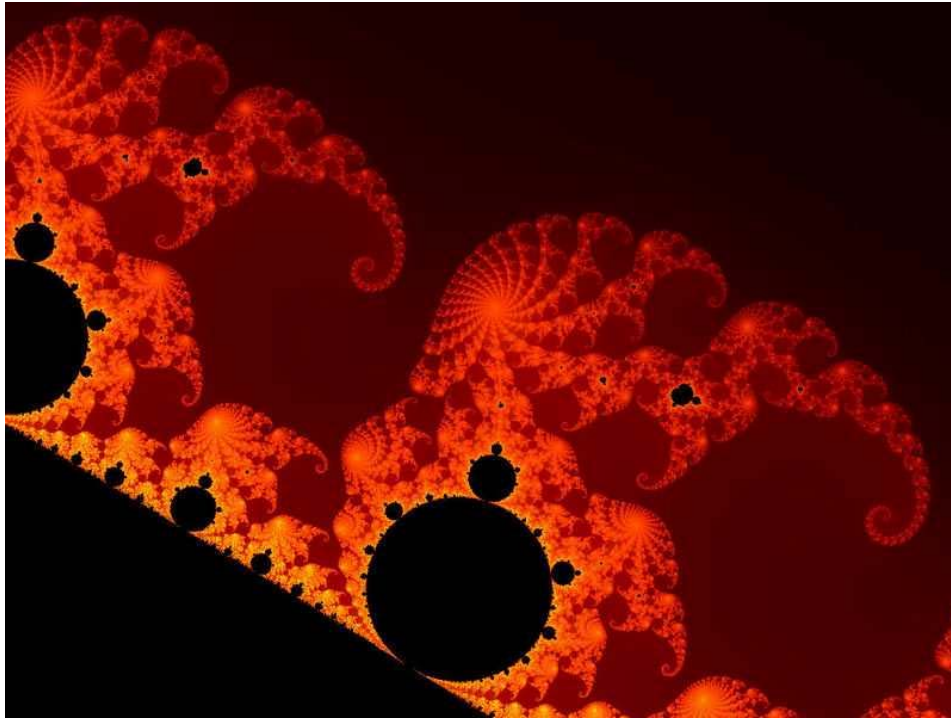
Interacties tussen actoren beïnvloeden interacties tussen andere actoren en worden zelf beïnvloed door interacties van die andere actoren. Zo beïnvloeden interacties op verschillende schaalniveaus elkaar en interacties van verschillende inhouden en interacties binnen verschillende tijdsspannen. Hierdoor ontstaat een onnavolgbaar patroon van acties en reacties, een systeem waarin individuele actoren geen sturing meer kunnen geven, maar een systeem dat zichzelf stuurt.

Onwetendheid

Doordat interacties elkaar beïnvloeden, doordat kleine handelingen of gebeurtenissen soms grote gevolgen kunnen hebben en doordat in interactie handelingen elkaar kunnen versterken of juist afzwakken, is er in samengestelde systemen sprake van onwetendheid. Het is niet zeker welke gevolgen handelingen hebben of waardoor ze beïnvloed worden. Deze onwetendheid en onvoorspelbaarheid maakt sturen van complexe systemen buitengewoon lastig. Als ontwikkelingen onvoorspelbaar zijn is risicomangement niet mogelijk, als ontwikkelingen spontaan en bij toeval tot stand komen zijn doelen moeilijk te formuleren en benodigde middelen moeilijk te benoemen en ontrekt zo'n ontwikkeling zich aan controlemogelijkheden en beheersinstrumenten.

In de complexiteittheorie en chaostheorie worden de fractals van Benoit Mandelbrot met regelmaat gebruikt om een grafische weergave van complexe processen te geven. Een fractal is een wiskundige (meetkundige) figuur, die bestaat uit oneindig veel details en de details vormen met elkaar oneindig veel deelfiguren met een gelijke vorm en die vormen met elkaar wederom nieuwe deelfiguren met een zelfde vorm en zo oneindig verder. Alle grillige vormen bij elkaar lijken toch ook weer een harmonisch geheel te vormen.

Het is onderstaande fractal van Mandelbrot die mij heeft geïnspireerd tot de grafische weergave van de processtructuur van complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen, zoals in paragraaf 2.5.1 van dit hoofdstuk.



Figuur: B. Mandelbrot, fractal.

2.3 Complexiteit als dubbelbegrip

In zijn boek *Publiek management op de grens van orde en chaos* introduceert Teisman complexiteit als een dubbelbegrip van zowel orde als chaos (G.R. Teisman, 2005, 31). Complexe publieke systemen zijn volgens Teisman zowel ingewikkeld als samengesteld. Stedelijke gebiedsontwikkeling is ook te zien als een complex publiek (of publiek-privaat) systeem en kent, zoals in hoofdstuk 1 beschreven, dezelfde dubbelzinnigheid.

Daarom wordt dit dubbelbegrip van complexiteit hieronder uiteengezet en zal als conceptueel uitgangspunt dienen voor het vervolg van dit onderzoek.

Zowel aan de publieke kant van stedelijke gebiedsontwikkeling als aan de private kant zijn ingewikkelde systemen te herkennen. Systemen van heldere organisaties, opgebouwd volgens een eenduidige hiërarchie met procesregels en afsprakenkaders over hoe besluiten tot stand komen en wie deze vervolgens dient uit te voeren. Beleidsafdelingen binnen overheidsorganisaties en projectontwikkelafdelingen binnen private vastgoedorganisaties zijn hier voorbeelden van. Deze organisaties functioneren op zich prima en zijn door lijnmanagement aan te sturen en als zich ingewikkelde vraagstukken voordoen, worden projectorganisaties in het leven geroepen en worden deze vragen projectmatig aangestuurd. Het projectmatig werken is de laatste decennia in de wereld van

ruimtelijke ontwikkeling en projectontwikkeling uitgangspunt geworden (Neprom, Zoetermeer, 2000). In de volgende paragraaf over sturing van complexe gebiedsontwikkeling ga ik hier nader op in.

Stedelijke gebiedsontwikkeling kan zonder veel moeite tevens gezien worden als een complex samengesteld systeem, waarin vele actoren en organisaties gezamenlijk tot ruimtelijke ontwikkelingen willen komen, waar vele belanghebbenden op verschillende schaalniveaus inbreng hebben of opeisen, waar steden internationaal met elkaar concurreren en gebeurtenissen ver buiten de eigen regio van directe invloed zijn, iedere actor zijn eigen definitie van het probleem heeft en de belangen van actoren grote verschillen vertonen. Bij complexe stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen het ineensstorten van de landelijke kantorenmarkt en een actieve bewoner van het gebied die kwaad is omdat de bomen op het plein voor de deur moeten wijken, dezelfde desastreuze gevolgen hebben voor de voortgang van het proces.

Teisman beschrijft complexe processen als combinatie van causale verbanden en toeval en van herhaling en emergentie. In stedelijke gebiedsontwikkeling zijn eenvoudige systemen te herkennen. De diverse organisaties heb ik hiervoor al genoemd en zo zijn ook terugkerende logische stappen te herkennen. Voordat iets gebouwd kan worden, moet veelal eerst gesloopt en bouwrijp gemaakt worden. Voordat een fysieke verandering kan plaatsvinden moet er een rechtsgeldig wettelijk kader zijn. Hierdoor is ook bij stedelijke gebiedsontwikkeling een lijn of meerdere lijnen te herkennen. Voorbeelden zijn het maken van een masterplan, het voeren van een grondexploitatie, om de vier jaar opnieuw verkiezingen, terugkerende stuurgroepvergaderingen en klankbordmomenten.

Tegelijkertijd zit stedelijke gebiedsontwikkeling vol met onverwachte en onvoorspelbare gebeurtenissen berustend op toeval. Voorbeelden zijn veranderende markten, andere gemeenteraden, plotselinge concurrentie van andere steden, plotseling opkomende burgerinitiatieven, ongeplande bilaterale overleggen, etc. Het is juist deze chaos en deze toevalligheid die mogelijkheden en kansen voor innovaties en nieuwe ontdekkingen biedt.

Teisman stelt daarom dat binnen complexe systemen ontwikkeling het gecombineerde resultaat van herhaling en vernieuwing is.

De gedragingen van actoren in deze dubbelzinnige werkelijkheid is een combinatie van het nastreven van eigen doelen en belangen (iedere actor probeert zijn eigen belang te verwezenlijken, zodat er een veld vol dusdanig handelende actoren bestaat) en het vanuit strategisch handelen ontstaan van gemeenschappelijke belangen.

Van belang voor dit onderzoek naar stedelijke gebiedsontwikkeling is het besef dat vooruitgang of ontwikkeling geboekt kan worden als actoren in een systeem in een voorstel of handeling of gebeurtenis zowel hun eigen belang herkennen (en het naar de achterban kunnen uitleggen en verdedigen) en er sprake is van (tijdelijk) gezamenlijk belang. "Het eigenbelang is de basisenergie om iets te gaan doen, het gemeenschappelijk belang is dat wat gaande weg geformuleerd wordt" (G.R. Teisman, 2005, 46).

Teisman spreekt in dat geval van de mogelijkheid van een systeemsprong naar een nieuwe, hogere orde.

2.4 Sturen van complexe stedelijke gebiedsontwikkeling

Deze studie is een zoektocht naar het dubbelzinnige grensvlak tussen gekende sturing in ruimtelijke ontwikkeling en projectontwikkeling met de op projectmanagement geënte procesinrichting die in vastgoedwereld daarbij bekend is en de nog ongekende sturing van stedelijke gebiedsontwikkeling in complexiteit.

Om een helder conceptueel kader te schetsen voor sturing in complexe stedelijke gebiedsontwikkeling, wordt eerst een beeld geschetst van de gekende manier van sturing in projectontwikkeling. Deze heeft als uitgangspunt projectmanagement en is daarmee een goed voorbeeld van ordezoekend management. Vervolgens wordt aan de hand van de uitgangspunten uit de complexiteittheorie een ideaaltypisch sturingskader voor complexe stedelijke gebiedsontwikkeling neergezet.

2.4.1 Sturen in projectontwikkeling (ordezoekend)

Projectmanagement vormt de basis van het aansturen van ruimtelijke ontwikkeling en projectontwikkeling in de afgelopen decennia. Vooral in de wereld van ruimtelijke projectontwikkeling en vastgoedontwikkeling wordt projectmatig gewerkt en wordt faseren, beheersen en beslissen als basis van sturing gezien. Het jubileumboek van de Neprom Werken aan ruimtelijke ontwikkeling beschrijft hoe dit zo ontstaan is (Neprom, Zoetermeer, 2000). Sinds de zestiger jaren heeft de projectontwikkeling een enorme vlucht genomen in Nederland. Ontstaan vanuit voornamelijk bouwbedrijven en later institutionele beleggers is een groot aantal bedrijven ontstaan die zich met de ruimtelijke ordening actief en risicodragend bezig houdt. Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw is het werkveld van de ruimtelijke ontwikkeling gaan schuiven. Projecten werden omvangrijker, de vraag veranderde van kwantitatief naar een kwalitatieve vraag, de overheid ging zich minder centraal bemoeien met de ruimtelijke ontwikkeling, subsidies namen af en er ontstonden velerlei samenwerkingsverbanden tussen overheden en private organisaties. Een van die belangrijke verschuivingen is die van solitaire gebouwontwikkelingen (projectontwikkeling) naar integrale gebiedsontwikkeling (Van 't Verlaat, Rotterdam, 2005).

Bij projectontwikkelaars is sinds een aantal jaar het besef doorgedrongen dat de complexe stedelijke gebiedsontwikkeling een andere aanpak vergt dan de tot nu toe gehanteerde aanpak van projectontwikkeling (note 2). De jarenlang ingeslepen manier van werken en denken, die van lineaire processen en projectmanagement, is door al die betrokken partijen moeilijk los te laten. Dit is een van de redenen van de in hoofdstuk 1 beschreven spagaat van private ondernemingen die zich met stedelijke gebiedsontwikkeling willen bezighouden (interview met L. Versteijlen, 2006).

Projectontwikkeling wordt gezien als het risicodragend initiëren organiseren, uitvoeren (cq doen uitvoeren) en coördineren van alle taken die nodig zijn voor het vervaardigen en/of opwaarderen van onroerende zaken, inclusief het aankopen van de daarvoor benodigde opstellen en/of grond (Neprom, 2000). Projectontwikkeling richt zich sterk op het behalen van rendement en heeft daardoor alles te maken met het goed inschatten van risico's en onzekerheden, deze te beheersen en zodoende een goed rendement te behalen (Blokpoel, Twente, 2004).

De basis van de sturingselementen die daarvoor gebruikt worden, komt voort uit het projectmanagement.

Het gaat om helder ordenen, structureren en organiseren van projecten. Projectorganisaties met heldere hiërarchische lijnen, gericht op het opknippen van processen in vooraf gedefinieerde fasen, het afspreken van beheersmaatregelen (tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie) en het uitoefenen van controle en het stapsgewijs nemen van beslissingen (Wijnen e.a., Amersfoort, 1997).

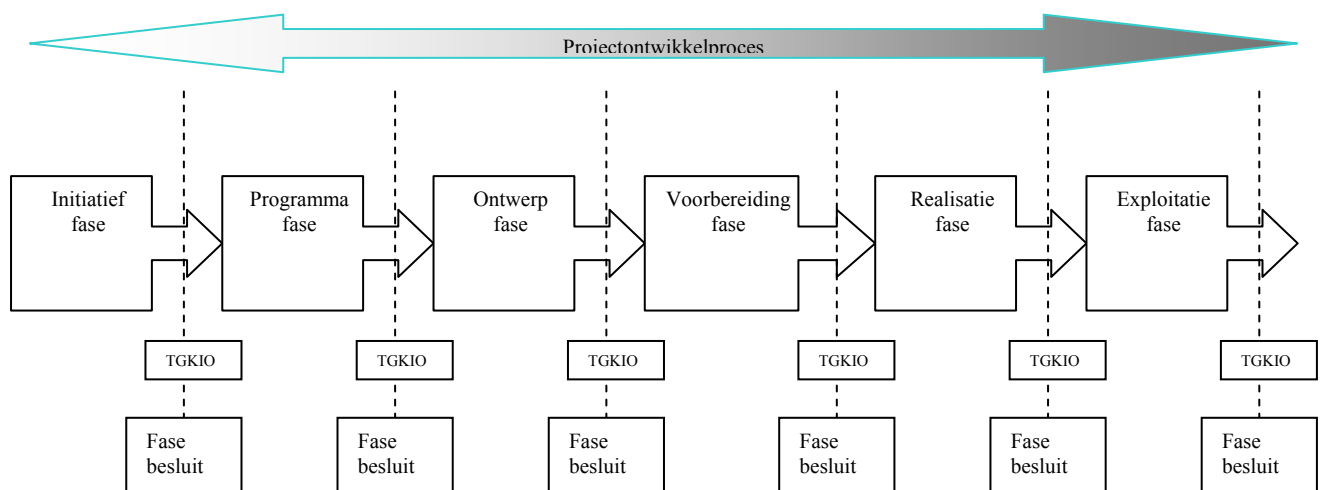
Door de enorme belangen en de hoge investeringen die gemoeid zijn met projectontwikkeling is risicoreductie altijd een belangrijk element van management geweest. De laatste jaren is de belangstelling voor risicomanagement in projectontwikkeling toegenomen. Alle geïnterviewde personen (bijlage 1) uit de praktijk van projectontwikkeling ervaren deze toename. Schuwer (interview, 2006) stelt dat de toename van de complexiteit van het werkveld een van de oorzaken is voor deze toegenomen belangstelling. Onzekerheden maken bestuurders angstig en de vraag om orde en doen wat beloofd is neemt daardoor toe. Gerd Leers, burgemeester van Maastricht, schreef over dit fenomeen onlangs een boek en beschreef het als 'de risicomaatschappij'(Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij, G. Leers e.a., Utrecht, 2005).

Een risico in projectontwikkeling is een voorspelbaar en stochastisch modelleerbare gebeurtenis die leidt tot een (negatieve) afwijking van de rendementseis van een project (E. Gehner, Amsterdam, 2003). Risicobeheersing bestaat primair uit het nemen van beslissingen voor het verloop van het project op basis van risicoberekeningen. Blokpoel wijst er echter op dat er bij projectontwikkeling een gebied is ontstaan waarbij risicobeheersing niet meer relevant is. Indien gebeurtenissen, handelingen of uitkomsten niet voorspelbaar of stochastisch modelleerbaar zijn kan geen inventarisatie en/of

kwantificering plaatsvinden. Blokpoel (Twente, 2004) noemt dat gebied onzekerheid en stelt dat sociale complexiteit (interacties tussen actoren) de voornaamste oorzaak is van die onzekerheid.

Veel private projectontwikkelorganisaties hebben hun primaire processen beschreven en werken dagelijks conform deze procesbeschrijvingen (interviews met Versteijlen van Kristal en Rabbie van Blauwhoed).

Deze primaire processtructuur is lineair opgebouwd uit een aantal fasen die steeds worden afgesloten met een fasebesluit, dat enerzijds de afspraken uit die fase vastlegt en anderzijds als basis en kader dient voor de volgende fase. De standaard fase-indeling start met een initiatieffase of definitiefase, dan volgt de programma van eisenfase, de fase van voorlopig ontwerp, de fase van definitief ontwerp, de fase van realisatie en de fase van verkoop of beheer. Het beheersaspecten die centraal staan bij dit projectmanagement zijn: tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie (TGKIO).



Uit de interviews blijkt, dat private investeerders die participeren in complexe binnenstedelijke gebiedstransformaties momenteel worstelen met vraag hoe de procesbeschrijving er voor complexe stedelijke gebiedsontwikkeling uitziet. Het blijkt voor de private investeerders erg moeilijk om de verschuiving van het primaire proces van gebouwontwikkeling (of projectontwikkeling) naar complexe gebiedsontwikkeling in processtructuren en beheersinstrumenten te gieten. De interne controle afdeling vraagt om eenduidige procesgangen en heldere beslismomenten en formats voor beslisdocumenten. Deze elementen zullen bij de definitie van een ideaaltypisch sturingsmodel voor complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling een belangrijke rol spelen.

2.4.2 Sturen in stedelijke gebiedsontwikkeling (complexiteit erkennend)

Sinds een aantal jaren werkt het Kenniscentrum voor Publiek Private Samenwerking aan handleidingen voor binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het type gebiedsontwikkeling waarvoor deze handleidingen bedoeld zijn, sluiten heel goed aan bij het in dit onderzoek centraal staande type van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden (Kenniscentrum PPS, handleiding Inrichting van het pps-proces bij gebiedsontwikkeling, april 2004).

Opvallend is dat het Kenniscentrum voor de beschrijving van de processen en de analyse van de processtructuren zich niet baseert op de complexiteitstheorieën, maar zich baseert op de traditionele processtructuren van projectmanagement zoals hierboven voor projectontwikkeling beschreven. Ook valt op dat de studies van het Kenniscentrum en de handleidingen die daaruit volgen, zich vooral richten op het beheersen en reduceren van complexiteit en onzekerheid. Vooral de juridische en contractuele insteek is dominant in de handleidingen voor gebiedsontwikkeling (Zie Kenniscentrum PPS, handleiding Risicomanagement bij pps-gebiedsontwikkelingsprojecten, januari 2004). Deze op beheersing en controle gerichte manier van werken doet onvoldoende recht aan de complexiteit van de werkelijkheid van binnenstedelijke transformatiegebieden.

In de colleges en syllabi bij de opleiding MCD wordt veel aandacht besteed aan bovenstaande denkbeelden die volgen uit de handleidingen van het Kenniscentrum PPS. Echter wordt de specifieke sturingsvraag daarbij niet beantwoord. In een aantal colleges komt complexiteitstheorie en contingentietheorieën aan de orde, maar er wordt met die colleges en artikelen geen duidelijk kader voor sturing in gebiedsontwikkeling geschetst. Vooral de inhoudelijke kant van sturing wordt benadrukt. Het gaat hierbij om het sturen op integraliteit, waarbij vooral gestuurd wordt op evenwicht in de driehoek 'ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen'. Dat sturen naar dat evenwicht vindt plaats door organiserend vermogen. Een kernelement van organiserend vermogen is communicatie (L. van den Berg, e.a., *Organising capacity of metropolitan regions*, Euricur, 1999). Aan communicatie wordt binnen de opleiding MCD ook veel aandacht besteed. Sturingselementen die in de opleiding in dat onderdeel naar voren gebracht worden zijn onder meer de drie-eenheid zweep, wortel en preek. Waarbij de zweep vooral voor het juridische instrumentarium staat, de wortel staat voor het geld en subsidies en de preek staat voor communicatie.

Wat in de startfase van complexe stedelijke gebiedsontwikkeling het object van sturing is, wat de sturingselementen zijn en wat de handelingsprincipes voor die sturing zijn, blijft mijns inziens relatief vaag.

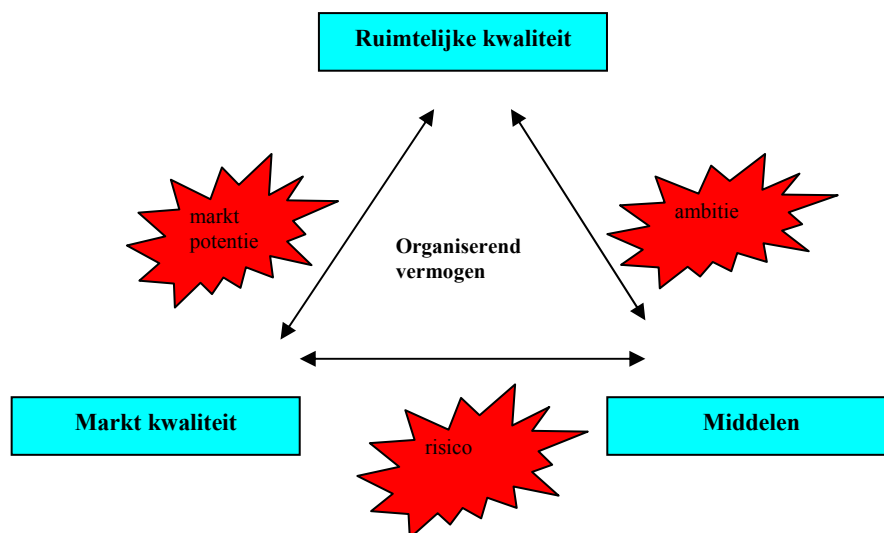
De sturing op integraliteit is te plaatsen in het beeld dat De Bruin (Bruil e.a., Amsterdam, 2004) schets van de inhoudelijke kant van sturing in complexiteit. De Bruin zegt dat de inhoud van de producten 'robuust' moet zijn. Daarmee doelt hij op een dusdanig goed doordachte inhoud dat het uit te leggen is aan stakeholders en dat met argumenten mensen en organisaties overtuigd kunnen worden. De Bruin

ziet deze robuustheid niet als hoofdobject van sturing, maar als een logisch en immer aanwezige noodzaak.

Robuustheid kan hier dus worden uitgelegd als evenwicht in de driehoek ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen.

Onlangs in een discussiebijeenkomst van de opleiding MCD in mei 2006, werd onder meer door M. van Hoek geconstateerd dat deze driehoek niet statisch is, maar is bedoeld als weergave van een zoektocht naar de balans tussen de elementen. De dynamiek van de balans tussen ruimtelijke kwaliteit en middelen kan gelezen worden als 'ambitie'. De dynamiek van de balans tussen middelen en markt kan gelezen worden als 'risico'. En de dynamiek van de balans tussen ruimtelijke kwaliteit en markt kan gelezen worden als 'marktpotentie'.

In het vervolg van deze scriptie speelt de robuuste, integrale inhoud, gebaseerd op onderstaande driehoek, een belangrijke rol. Eerder in dit hoofdstuk is geconstateerd, dat het proces van complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling kan worden omschreven als een zoektocht naar een gemeenschappelijk belang of beeld. Dat gemeenschappelijke belang of beeld dient, zoals De Bruin omschrijft, immer een robuuste inhoud te hebben.



Figuur: J. van 't Verlaat en M. van Hoek (MCD, 2006)

Ook Riek Bakker noemt deze integrale en robuuste inhoud als een van de succesfactoren van gebiedsontwikkeling (Ontwikkel Kracht, Eindrapport van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, Amersfoort, november 2005). Daarnaast geeft ze aan dat communicatie van essentieel belang is voor het succesvol managen van gebiedsontwikkeling en dat het leggen van verbindingen tussen alle betrokkenen en tussen de verschillende schaalniveaus de meest kritische van de succesfactoren is. Verder stelt Riek Bakker in haar advies aan VROM dat naast inhoud en communicatie het juridisch

instrumentarium (de zweep) en het financiële instrumentarium (de wortel) belangrijke sturingsinstrumenten zijn. In het eindrapport van de Adviescommissie wordt weinig gezegd over de complexiteit van gebiedsontwikkeling en de (on)mogelijkheden van sturing in die complexiteit. Daar waar het begrip complexiteit aan de orde komt, wordt vooral een link gelegd met communicatie tussen betrokkenen en stakeholders en het leggen van verbindingen daartussen.

In hoofdstuk 14 van het boek *Integrale gebiedsontwikkeling* (I. Bruil e.a., Amsterdam, 2004) wordt ingegaan op de vraag hoe sturing bij stedelijke gebiedsontwikkeling plaats kan vinden en wat geëigende sturingsinstrumenten zijn. Het antwoord wordt gezocht in de theorie van procesmanagement. De theoretische literatuur van onder meer De Bruijn wordt aangehaald (De Bruijn e.a. *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven, 1999), waarin gesteld wordt dat procesmanagement vanuit het sturingsvraagstuk gezien kan worden als het antwoord op de toenemende complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling. De procesbenadering richt zich namelijk vooral op de omgeving en het begrijpen van de context en het succes van management hangt af van hoe men in de netwerken van actoren voor koppeling en interactie kan zorgen.

In het boek wordt het onderscheid aangegeven tussen twee manieren van procesmanagement. De eerste refereert aan de theorie van onder andere Bekkering (T. Bekkering, e.a., *Management van processen, succesvol realiseren van complexe initiatieven*, Utrecht, 2000) waarbij vanuit het primaire project, dat beheerst wordt middels het instrumentarium tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie, naar de buitenwereld wordt gekeken om zoveel mogelijk rekening te houden met de context en zo mogelijk die context te sturen.

De andere invalshoek is die van De Bruijn e.a. en start juist vanuit de context en kijkt naar de voorwaarden die bijdragen aan een optimaal proces. "De optelsom van de voorwaarden daartoe (1. Draagvlak voor een 2. Inhoudelijk robuust product of project, dat 3. Op een faire en transparante wijze tot stand is gekomen) kan tot de uitkomst leiden dat er sprake is van consensus of commitment tussen de betrokken partijen.

Dit laatste lijkt weer veel op het eerder in dit hoofdstuk genoemde tijdelijk gemeenschappelijke beeld of gemeenschappelijk belang als voorwaarde voor een systeemsprong naar een andere, hogere orde (lees: ontwikkeling/voortgang) (note 3).

Ook Frissen heeft veelvuldig gepubliceerd over de (on)mogelijkheden van sturing in complexiteit. Hij concludeert onder meer dat sturing in complexiteit een vorm is van 'intelligent meebewegen' (P.H.A. Frissen e.a., Tilburg, 1996) en daarmee raakt hij aan het begrip strategisch handelen zoals eerder in dit hoofdstuk aan de orde geweest is. Frissen stelt dat erkenning van complexiteit, het omarmen van chaos en het erkennen dat sturing ontstaat uit een samenspel van bedoelde en onbedoelde handelingen (toevalligheden of contingenties), de basis is voor effectief sturen in complexe systemen. Frissen

benoemt ontwerpprincipes voor sturing in complexiteit, die hij deels ontleent aan een aantal ontwerpprincipes voor procesmanagement van De Bruijn (P.H.A. Frissen, Amsterdam, 2000).

Hij noemt onder meer:

- richt je op interacties;
- betrek alle betrokken partijen;
- maak uitstel van commitment mogelijk (zodat onzekerheid een kans wordt).

Wigmans spreekt in dit verband van contingente sturing. In zijn onderzoek naar de veranderende organisatiestructuur van de gemeente Rotterdam, waarin hij het traditionele Grondbedrijf vergelijkt met het OBR, constateert hij dat de organisatie een verandering heeft ondergaan van traditionele centralistische sturing naar een meer contingente sturing (G. Wigmans, 1998). Deze verandering kenmerkt zich door een meer open organisatiestructuur die gericht is op flexibiliteit en verbindingen wenst aan te gaan met de markt en de klant. Wigmans stelt dat sturing in de complexiteit van stedelijke ontwikkeling en stedelijke gebiedsontwikkeling neerkomt op het entameren van wederzijdse afhankelijkheid. Sturing is daarbij gericht op een proces van interacties tussen vele actoren die gaande weg overeenstemming bereiken. Deze wederzijdse afhankelijkheid (interdependenties) ontstaat als een soort tijdelijke symbiose tussen verschillende belanghebbenden op uiteenlopende schaalniveaus.

Wigmans stelt hierbij een aantal elementen vast die een belangrijke rol spelen bij het tot stand komen van wederzijdse afhankelijkheden en het tijdelijke gezamenlijk belang of beeld:

- Betrokkenheid creëren: het gaat erom zoveel mogelijk belanghebbenden en stakeholders te betrekken bij het proces van de zoektocht naar het gezamenlijk beeld;
- Communicatie: communicatie speelt een essentiële rol. Het gaat dan om het weloverwogen streven om gedeelde betekenissen te scheppen, in stand te houden, te veranderen of op te geven (G. Wigmans, 1998)
- Besluitvormingsarrangementen: het doel van sturing is het tot stand brengen van besluitvormingsarrangementen waarin het tijdelijke gemeenschappelijke beeld wordt vastgelegd en verder gebracht of meegenomen naar een volgende processtap. Niet zozeer de inhoud hiervan is van belang, als wel het gemeenschappelijke en de gedragenheid.
- Informatie technologie: toepassing van ict brengt sneller en makkelijker kennis en kunde bij elkaar. Informatie uitwisseling en kennis uitwisseling is noodzakelijk voor wederzijds begrip.

De bovenstaande sturingselementen en bijhorende handelingsprincipes die Wigmans en Frissen beschrijven voor sturing in complexiteit, vormen mede de kern van de definitie van een aantal ideaaltypische sturingselementen voor complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling verderop in dit hoofdstuk.

Teisman stelt dat leidinggeven of sturen in complexe systemen, dus in stedelijke gebiedsontwikkeling, zelf ook complex is en moet zijn. De complexiteit van de organisatiestructuur, sturingselementen en de processtructuur moet gelijk zijn aan de complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling (G.R. Teisman, 2005).

Het zal zich moeten richten op de interactie tussen actoren en vooral op de grensoverschrijdende interferenties. Hieruit ontstaan immers systeemsprongen of vindt ontwikkeling plaats, doordat de interactie tussen actoren gemeenschappelijke betekenis krijgt. Sturing in complexiteit gaat derhalve over sturen op verbindingen, verbindingen tussen actoren, tussen inhouden (doelvervlechting of combinaties van oplossingen), tussen handelingen (samenwerking, afstemming) en tussen deelprocessen (zoals bestuurlijke processen, professionele processen en maatschappelijke wilsvorming) (G.R. Teisman, 2005, p. 105).

De organisaties en personen die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van deze stedelijke gebiedsontwikkelingen moeten dus oog hebben voor het geheel, de gehele context en de interacties en verbindingen. Met deze blik, door Teisman de bril voor veraf genoemd, is het mogelijk om de meervoudigheid en dubbelzinnigheid van stedelijke gebiedsontwikkeling in de processen te verdisconteren.

Omdat zicht op het geheel en inzicht in de gehele context (systeemkennis) niet zonder meer verkregen wordt, zullen processen van stedelijke gebiedsontwikkeling in de startfase ingericht moeten worden als zoektocht, een zoektocht naar verbindingen en gemeenschappelijk belang (Teisman, 2005, p. 106). Teisman stelt dat om voortgang en ontwikkeling te boeken verbindingen nodig zijn. Deze verbindingen kunnen op vele manieren tot stand komen, zowel spontaan als gestuurd. Teisman geeft aan, dat op drie niveaus verbindingen nodig zijn.

Gebeurtenissen

Ten eerste verbindingen tijdens gebeurtenissen. Een gebeurtenis beschrijft hij als het basiselement van complexe besluitvorming en zijn bijvoorbeeld: vergaderingen, bilateraaltjes, workshops, ateliers, etc. Hier worden actoren met elkaar in verbinding gebracht en verschillende belangen en inhouden.

Deelproces

Een deelproces beschrijft Teisman als een reeks gebeurtenissen. Het gaat erom dat uitkomsten van een gebeurtenis betekenis krijgen in volgende gebeurtenissen, zodat de gebeurtenissen niet op zichzelf blijven staan, maar een betekenisvolle reeks vormen.

Gehele proces

Deze is opgebouwd uit verschillende deelprocessen. Bij sturen van complexe stedelijke gebiedsontwikkeling is het van belang om de deelprocessen aan elkaar te verbinden en van betekenis voor elkaar te laten zijn. Ook dienen de resultaten van een tijdelijk gezamenlijk beeld in de systemsprong niet verloren te gaan. Deze moeten worden bestendigd. Teisman stelt dat zogenaamde overdrachtsregelingen tussen verschillende rondes hierin een belangrijke rol spelen.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de wetenschap, dat betekenisvolle verbindingen noodzakelijk zijn om voortgang in complexe processen te boeken en dat het ontstaan van die verbindingen gepaard gaat met een zoektocht, als kernelement meegenomen in het definiëren van een ideaaltypisch sturingsmodel voor complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Sturing kan immers plaatsvinden door het tot stand brengen van deze verbindingen.

2.4.3 Organisaties in complexe stedelijke gebiedsontwikkeling

Deze nieuwe manier van sturen in complexe stedelijke gebiedsontwikkeling vergt ook het een en ander van een organisatiestructuur. Zowel van het gebiedsontwikkelingsproces zelf als van de organisaties die zich actief met stedelijke gebiedsontwikkeling bezig houden. Binnen die organisaties vraagt zo'n nieuwe manier van werken ook om andere competenties van de medewerkers.

Van het grootste belang voor dit onderzoek is echter, dat een nieuw sturingsmodel voor complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling geaccepteerd moet worden door de organisaties die mede sturend zijn in deze processen. Acceptatie kan plaatsvinden als het nieuw te ontwikkelen model inpasbaar is in de bestaande organisatiestructuren en processtructuren van de achterliggende organisaties. In hoofdstuk 4 van dit onderzoek wordt het ideaaltypische sturingsmodel, zoals aan het eind van dit hoofdstuk wordt gedefinieerd, getoetst aan de empirie van zo'n organisatie.

Deze paragraaf dient als theoretische achtergrond bij de casestudie van hoofdstuk 4.

Een helder overzicht van de bestaande literatuur met betrekking tot theorievorming over organisaties handelend in complexiteit is te vinden in het boek *Innovatie f organiseren* (De Weerd-Nederhof e.a., Deventer, 2004). Hierin worden onder meer organisatieconcepten uitgewerkt als de organische organisatie van Burns en Stalker, de hybride organisatie van Jelinek en Schoonhoven, de flexiforme organisatie van Volberda en de netwerkorganisatie van Eccles.

Ik vind vooral de uiteenzetting over de spanning tussen de exploitatieve organisatiestrategieën en de exploratieve organisatiestrategieën interessant voor dit onderzoek (De Weerd-Nederhof e.a., 2004, p. 131 - 138). De Weerd-Nederhof e.a. concluderen dat de manier waarop organisaties met deze spanning omgaan veel meer bepalend is voor succes in complexe omgevingen, dan dat het om de organisatiestructuur zou gaan.

Juist bij private investeerders, blijkt uit de interviews met de referentiegroep, is er een spanning tussen de interne onderdelen van de organisatie die met financiering, kasstromen en controle bezig zijn en de zogenaamde buitendienst van projectontwikkelaars en gebiedsontwikkelaars die met product - en gebiedsontwikkeling bezig zijn.

March noemde deze spanning in organisaties de 'exploitatie - exploratieparadox' (J. March, 1991). Om met deze spanning in organisaties om te gaan dient een dubbelzinnige strategie gevolgd te worden. Enerzijds moeten de verschillende bedrijfsonderdelen fysiek en cultureel gescheiden worden van elkaar en tegelijkertijd dienen er in de bedrijfsprocessen vele verbindingen gelegd te worden

Wigmans geeft aan de hand van zijn vergelijking tussen verschillende organisatieonderdelen van de gemeente Rotterdam aan dat zo'n nieuwe organisatiestructuur, die is ingericht om te sturen in complexe stedelijke gebiedsontwikkeling, een open en marktgerichte opstelling vergt (Wigmans, 1998, p 244). Binnen het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam, schrijft Wigmans, heeft dat zich geuit in horizontale organisatiestructuur met productunits met een open oriëntatie met marktpartijen. Hierdoor ontwikkelen beleid en uitvoering zich parallel aan elkaar en niet meer volgtijdelijk. Ook de aanstelling van zogenaamde accountmanagers drukt deze marktgeoriënteerdheid uit. Accountmanagers zijn voor de gemeente Rotterdam de spin in het web van alle belanghebbenden en stakeholders. Hun taak is dwarsverbanden te leggen, interacties tot stand te brengen en verbindingen te maken. De decentralisatie en deconcentratie van sturing naar de productunits zorgt voor een minder hiërarchische regulering en het ontstaan van een variëteit aan formele en informele relaties met de klant / markt. Binnen deze units zal er veel en in hoog tempo gewisseld worden van bezetting en bemensing. "Zo ontstaat een horizontale netwerkachtige structuur die beter in staat is met dynamiek en complexiteit om te gaan (Wigmans, 1998, p. 245).

Om met de complexiteit en ongekendheid en dus onvoorspelbaarheid van de marktomgeving om te gaan, stelt Wigmans dat er een organisatiestructuur vereist is, waarin productgerichte en marktgerichte organisatieonderdelen in processen aan elkaar verbonden worden en zich gezamenlijk bezighouden met het sturen op het verbinden van belangen, inhoud, etc.

Voor de competenties van de medewerkers binnen dergelijke organisaties betekent dit een hoge mate van flexibiliteit, communicatief vermogen, adaptief vermogen, organisatiekracht en markt - of marketinggeoriënteerdheid.

In het Handbook of Organisation Studies (Cleggs e.a., London, 2002, hfdst. 2.9) beschrijft Dougherty de dubbelzinnigheid in organisaties die werken in een complexe context. Deze organisaties hebben te maken met een spanningsveld tussen het omgaan met complexiteit en de creativiteit die daarbij nodig is om de kansen die toeval en chaos bieden te benutten en de wens en noodzaak tot controleren, structureren en beheersen binnen organisaties. In het hoofdstuk Organizing for Innovation zegt Dougherty dat de grootste uitdaging voor organisaties die innovatief willen zijn en blijven, erin ligt te

zoeken naar evenwichtige verbindingen tussen creativiteit en controle, tussen intuïtie en beheersen en tussen ondernemerschap en hiërarchie. Ook schrijft Dougherty dat organisaties in complexiteit zodanig gestructureerd moeten zijn dat het leggen van dwarsverbanden tussen verschillende organisatie onderdelen mogelijk is.

De kernkwaliteit van managers is daarbij het kunnen maken van verbindingen. Een manager moet oog hebben voor de dubbelzinnigheid en het paradoxale van de eigen organisatie. Voor managers in organisaties van private investeerders in complexe gebiedsontwikkelingsprocessen betekent dat inzicht in het verschil tussen de interne dynamiek van de eigen organisatie en de externe dynamiek van het gebiedsontwikkelingsproces en bijbehorende (publiek-private) organisatie. Inzicht in het feit dat de focus tussen beiden verschillende is, de een op controle en exploitatie gericht de ander op ontwikkeling of exploratie. En tevens het inzicht dat er een verschil in snelheden is tussen de interne processen en procedures en de externe processen en procedures. De manager moet in staat zijn om verbindingen te leggen op het raakvlak van dit spanningsveld.

Teisman stelt dat bij het ontwerpen van organisatiestructuren de oplossing net zo dubbelzinnig moet zijn als vraag waaruit deze ontstaat. Dus organisaties moeten intern de boel op orde brengen en helder structureren, en in participatie van stedelijke gebiedsontwikkelingen juist open structuren hanteren, niet vastomlijnd, het combineren van betrokkenheid van productdelingen en marktafdelingen, sneller kunnen wisselingen en flexibel kunnen zijn afhankelijk van de vraag vanuit de context.

Dit leidt ertoe dat organisaties enerzijds interne processen moeten vereenvoudigen en anderzijds externe processen moeten inrichten op het kunnen aangaan van verbindingen (Teisman, Den Haag, 2005):

- Organisaties moeten hun interne processen vereenvoudigen en ineffectieve tussenlagen weghalen.
- Organisaties moeten interne regels en wetten reduceren.
- Organisaties moeten het aantal inhoudelijke doelen en ambities verminderen en vervolgens de gereduceerde ambitie ook echt na streven.
- Organisaties moeten aan de relatieonderhoudende onderdelen en actoren binnen de organisatie ruimte geven om te handelen naar de vraag van de context. Dat wil zeggen, ruimte geven om intern en extern verbindingen aan te gaan en ruimte om te handelen naar bevind van zaken.
- Organisaties moeten relatieonderhoudende onderdelen en actoren gezamenlijke verantwoordelijkheid geven.
- Bestuurders van organisaties moeten medewerkers verzoeken om verantwoording af te leggen over hun samenwerkend vermogen en verbindend vermogen.

Een belangrijke constatering voor het definiëren van een ideaaltypisch sturingsmodel voor complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, is de constatering van Teisman dat het reduceren van regels, wetten en ambities nodig is om inertie te voorkomen. Omgekeerd kan hierdoor versnelling of voortgang ontstaan. Doorredenerend kan gesteld worden dat, als het ontstaan van interacties het object van sturing in complexiteit is, het versneld tot stand brengen van deze interacties een belangrijk sturingselement is om voortgang in processen teweeg te brengen.

Het onderzoeks- en adviesbureau Deloitte heeft voor organisaties die handelen binnen een complexe context een zogenaamd Business Maturity Model ontwikkeld (Deloitte, Utrecht, februari 2005). Hierin kunnen ze organisaties beoordelen naar de mate waarin ze ingesteld zijn om te handelen in complexiteit. Het onderzoek van Deloitte wijst uit dat organisaties die beter zijn ingesteld op complexiteit significant beter presteren (hoger rendement halen). Deloitte heeft een vijftal pijlers benoemd waaraan organisaties en hun processtructuur moeten voldoen.

Organisaties die complexiteit erkennen en hun organisatiestructuur en processtructuur afstemmen op die complexiteit, geven de pijlers van organisatie en processen als volgt vorm:

1. Strategie en beleidsvorming: dient in samenwerking met klant, markt en ketenpartners vormgegeven te worden;
2. Organisatie en processen: het accent dient op het proces te liggen, processtructuren worden over organisatiegrenzen heen ontworpen in samenhang met stakeholders;
3. Besturing en beheersing: gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het samenwerken en leggen van verbindingen;
4. Mensen en cultuur: de mensen worden gezien als kapitaal van de onderneming, competenties zijn flexibiliteit, adaptief vermogen en communicatief vermogen;
5. Informatie technologie: ICT wordt ingezet om in realtime contact met klanten, markten en stakeholders te staan.

In het boek Marktgericht ondernemen (Bolwijn e.a., Assen, 1998) wordt een onderscheid gemaakt tussen organisaties die te maken hebben met technologische of product complexiteit en organisaties die te maken hebben met sociale of proces complexiteit. Bij private investeerders in complexe binnenstedelijke transformatiegebieden gaat het vooral om de sociale complexiteit. Bolwijn e.a. schrijven dat in situaties van sociale complexiteit organisaties de nadruk moeten leggen op een open communicatie, continue informatiestromen tussen afdelingen en een innovatief klimaat.

De invulling hiervan kan volgens Bolwijn bijvoorbeeld gezocht worden in een combinatie van horizontale en verticale vergaderingen (waarbij hij verticale vergaderingen omschrijft als 'hiërarchische bypasses'), een grote hoeveelheid verticale bilaterale overleggen (zowel gepland als

spontaan), het wegnemen van zichtbare hiërarchie (statussymbolen), de ontwikkeling van een wijgevoel en de mogelijkheid om individuen te laten excelleren.

De Weerd-Nederhof e.a. concluderen dat organisaties die handelen in complexiteit zo ingericht moeten zijn dat het mogelijk is om zowel intern als extern verbindingen te leggen. In het geval van interne verbindingen gaat het daarbij volgens hen om het verbinden van mensen, activiteiten, middelen en processen over de organisatiegrenzen heen. Het sociaal-psychologische aspect van vertrouwen is hierin cruciaal. Mensen binnen de organisatie moeten willen en kunnen vertrouwen op de kennis, kunde, toewijding en integriteit van hun collega's.

Bij externe verbindingen ligt de nadruk op het verbinden van de interne activiteiten en middelen met de buitenwereld. Hiervoor is een open organisatie noodzakelijk die met een ruime blik naar buiten ontvankelijk is voor kennis en kunde van buiten. Dit sluit aan bij het door Chesbrough ontwikkelde concept van 'open innovation' (Chesbrough, Boston, 2003). Wat als uitgangspunt hanteert dat de buitenwereld altijd meer weet en slimmer is dan jijzelf en innovatie voor het grootste deel ontstaat uit het vermogen om met kennis van anderen tot nieuwe producten te komen. Organisaties kunnen dit praktisch vertalen door samenwerking met concurrenten, kennisinstututen en overheden, samenwerking met stakeholders en het opzetten van interne 'luisterposten' die in continue open verbinding met de markt staan. Hierbij hoort ook de bereidheid zelf kennis te delen en het organisatievermogen om effectieve verbindingen aan te gaan met de buitenwereld.

Bij de verkenning naar een wenselijk ideaaltypisch organisatiemodel voor organisaties handelend in complexe binnenstedelijke gebiedstransformaties blijkt, dat niet zozeer de organisatiestructuur van belang is, maar vooral het perspectief van waaruit die organisatiestructuur is opgezet (Van den Nieuwenhof, Schiedam, 2005). Naarmate de complexiteit toeneemt is het zinvoller eclecticisch gebruik te maken van de verschillende bestaande organisatiestructuren. Het perspectief van waaruit de strategie benaderd wordt, kan een op exploitatie (of ontwerp of plan) gerichte benadering zijn, dan wel een op exploratie (of visie of ontwikkeling) gerichte benadering. Van den Nieuwenhof schrijft dat voor organisaties handelend in complexiteit een op exploratie gerichte benadering noodzakelijk is (Van den Nieuwenhof, Schiedam, 2005, p. 60 - 96). Hij benoemt voor deze benadering een aantal strategische handelingsprincipes die passen bij een organisatie handelend in een complexe omgeving. Hij onderscheidt daarbij drie niveau's, dat van het individu, de groep en de organisatie als geheel.

Op individueel niveau zijn kerncompetenties als flexibiliteit, adaptief vermogen en creativiteit van belang. Een belangrijk onderdeel op individueel niveau is coaching. Coaching dient gericht te zijn om het verkrijgen van beter inzicht in de context, het herkennen van onbewuste patronen en beter inzicht krijgen in gedrag, gedachten en emoties.

Op het niveau van de groep zijn interventiestrategieën denkbaar als het over organisatiegrenzen heen werken in teams. Verschillende deskundigen moeten binnen de teams overeenstemming bereiken over

de meest adequate interpretatie van de situatie waarmee men geconfronteerd wordt en de meest kansrijke aanpak. Er is binnen de teams sprake van een zoektocht naar een (tijdelijk) gezamenlijk beeld. Van belang hierbij is dat managers zich richten op het verbinden van parallelle structuren en processen. Het ontstaan van een wijgevoel middels teambuilding en teamcoaching is belangrijk.

Op organisatieniveau is het van belang dat de strategie vanuit een gezamenlijk gedragen visie ontstaat. De organisatieprocessen moeten leidend zijn voor de inrichting van de organisatie. Organisatiestrategieën als verplattung (minder hiërarchie minder managementlagen) en 'downsizing' zijn van belang. Downsizing is efficiënt als het vanuit het besef gebeurt, dat buiten de eigen organisatie meer kennis en kunde bestaat dan zelf in de eigen organisatie te halen valt. Samenwerking met de buitenwereld komt hiervoor terug.

2.5 Ideaaltypisch sturingsmodel

2.5.1 Inleiding

Op basis van bovenstaande theoretische inzichten kom ik in deze paragraaf tot een ideaaltypisch conceptueel model voor sturing in complexe stedelijke gebiedsontwikkeling. Het conceptuele model is gebaseerd op het genoemde theoretisch inzicht dat complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling dubbelzinnig is en dat sturing daarbinnen geschiedt op het grensvlak van orde en chaos. Deze dubbelzinnigheid en dit speelveld op de grens van chaos en orde, maakt dat een sturingsmodel ook dubbelzinnig moet zijn en zich op die grens moet bevinden. Ook maakt dit duidelijk dat een sturingsmodel zowel aan de complexiteit van het proces van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling moet voldoen, als aan de wensen en eisen die gesteld worden door de bestuurders en organisaties die participeren in deze gebiedsontwikkelingsprocessen.

In de omkaderde delen van de tekst zijn steeds de meest wezenlijke conclusies gevat, die de kernelementen vormen van de definitie van een ideaaltypisch sturingsmodel voor complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling in deze paragraaf.

2.5.2 Het sturingsmodel voor complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling

Om een nieuw sturingsmodel geaccepteerd en toepasbaar te maken voor de huidige praktijk, is het noodzakelijk om voor inbedding in die huidige praktijk te zorgen. In paragraaf 2.4.1 bleek dat een nieuw sturingsmodel kan worden ingebed in de bestaande organisatiestructuren en processtructuren, door onder meer aan te haken aan bestaande besluitvormingsstructuren en rapportagestructuren. In paragraaf 2.3 is geconstateerd dat de rol van de achterban in organisaties groot is. Het kunnen uitleggen en verdedigen van de procesgang en het handelen aan deze achterban is noodzakelijk om voortgang te kunnen boeken. Hierbij is het van wezenlijk belang dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de 'taal' en gewoontes van die achterban.

Inbedden is hiermee het eerste sturingselement in de definitie van het ideaaltypische sturingsmodel voor complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

Uit paragraaf 2.4.4 blijkt dat het gemeenschappelijke beeld dat na de zoektocht is ontstaan aan een optelsom van voorwaarden moet voldoen. Het gemeenschappelijke beeld dient inhoudelijk robuust te zijn en het moet aantoonbaar op een faire wijze tot stand gekomen zijn. Om dit gemeenschappelijke beeld vast te houden en verder te dragen gedurende het proces, moet er voor een goede overdracht van deze twee punten worden gezorgd. Overdragen is hiermee het tweede sturingselement in de definitie van een ideaaltypisch sturingsmodel.

Overdrachtsrapportages of overdrachtsdocumenten dienen deze inhoudelijke robuustheid en het faire tot stand komen te beschrijven. Dit kan aan de hand van de integrale driehoek zoals geformuleerd in paragraaf 2.4.4.

In dit hoofdstuk is beschreven dat het object van sturing in complexiteit de interacties tussen actoren zijn.

Voortgang of ontwikkeling van stedelijke gebiedsontwikkeling ontstaat wanneer co-evolutie plaats vindt, dan zijn er zogenaamde systeemsprongen mogelijk. Co-evolutie heeft als basis betekenisvolle verbindingen, waarbij vanuit een zoektocht een situatie ontstaat waar actoren hun eigenbelang herkennen en tevens een gemeenschappelijk belang herkennen.

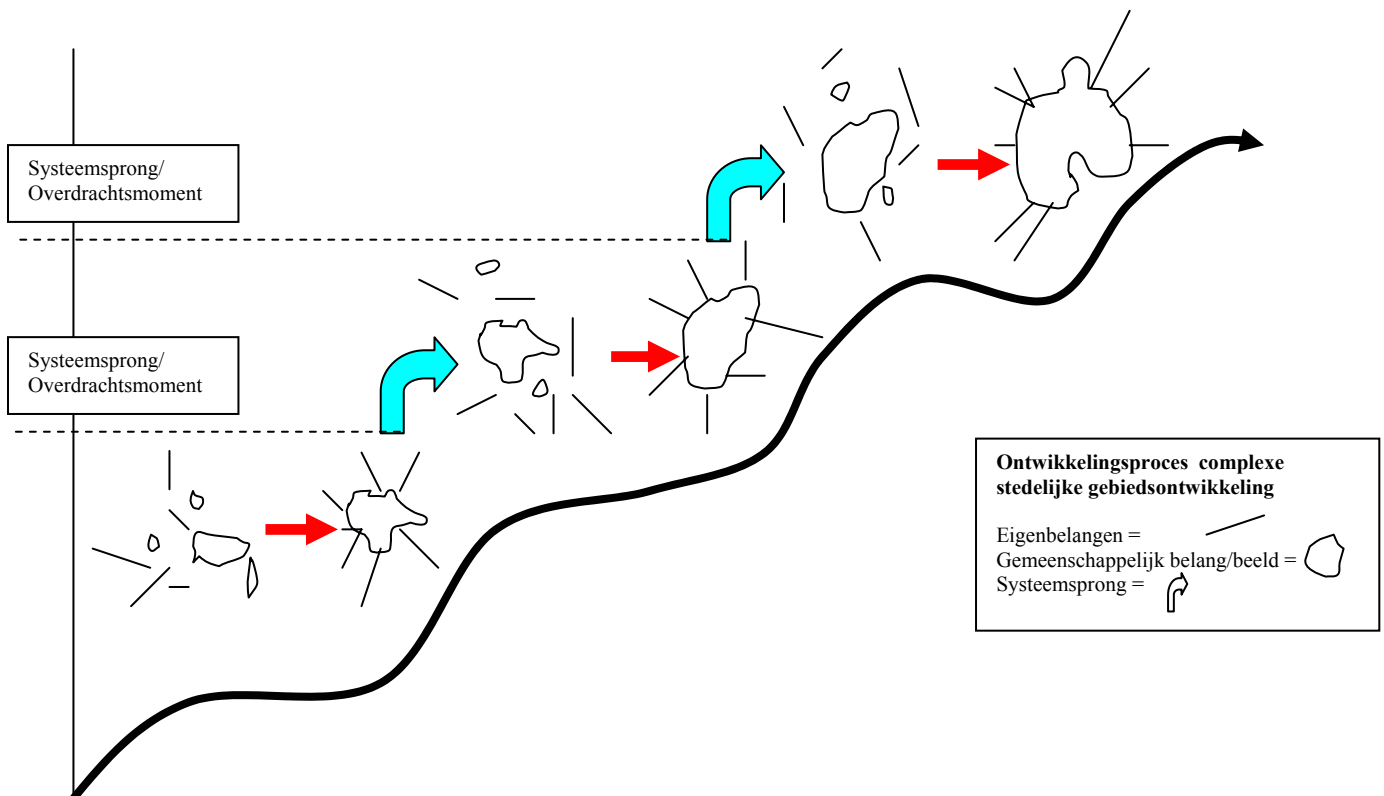
Na zo'n systeemsprong ontspringt een nieuwe ronde waarbij de tijdelijke verbindingen deels weer worden losgelaten en er ruimte is voor toetreding van nieuwe actoren en nieuwe verbindingen.

Het ontwikkelingsproces verloopt niet lineair, maar grillig en is afhankelijk van de duur van de zoektocht naar gemeenschappelijk belang en de richting van de systeemsprong.

Tijdens de zoektocht wordt het gemeenschappelijk beeld gekneed. Dit kneden gebeurt doordat iedere actor zijn of haar eigenbelang erin moet herkennen en tegelijkertijd de meerwaarde van het gemeenschappelijke moet zien.

Zodra aan deze beide voorwaarden voldaan is, kan het systeem een sprong maken.

Grafisch ziet het proces er als volgt uit:



Sturing tijdens dit proces vindt op twee niveaus plaats. Ten eerste tijdens de zoektocht. Hierbij gaat het om het tot stand komen van interacties en co-evolutie. Ten tweede op het moment van een systeemsprong, waarbij het gezamenlijke beeld kan worden bestendigd en overgedragen naar een hogere orde.

In paragraaf 2.1 en 2.4.2 is geconstateerd dat het noodzakelijk is om open te staan voor zoveel mogelijk, zo niet alle, actoren en belangen binnen de gehele context van de betreffende binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Het openen van de processen voor het kunnen toetreden van deze actoren is een derde sturingselement in de definitie van een ideaaltypisch model.

Met het openen van het proces en het daarmee ongebreideld toelaten van actoren zou een chaotische situatie kunnen ontstaan. Er is derhalve meer nodig dan openen alleen. Zoals in paragraaf 2.1 bleek is strategisch handelen een must. "De kunst is om op het juiste moment, passend bij de complexiteit van de context, selectief interacties te activeren" (G.R. Teisman, Den Haag, 1992). Het aftasten van het momentum en daarbinnen de intensiteit van de interacties vergroten, verhoogd de kans op succes. Intensiveren is daarmee het vierde sturingselement.

In paragraaf 2.4.3 kwam het vijfde sturingselement versnellen aan de orde. Versnelling kan plaatsvinden door regels en procedures te reduceren en door versneld verschillende deelbelangen met elkaar in contact te brengen.

Tot slot is in paragraaf 2.2.4 het inzicht ontstaan dat de interacties tussen actoren tot verbindingen kunnen leiden en zelfs tot gemeenschappelijke beelden, als de interacties gedeelde betekenis krijgen. Aansturen van die betekenis kan door de kwaliteit van de interacties te verhogen. Hiermee is verbeteren het zesde sturingselement in de definitie van een ideaaltypisch sturingsmodel.

Op basis van de in dit hoofdstuk bestudeerde literatuur kom ik dus tot een zestal elementen waarmee sturing binnen de complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling effectief vorm krijgt. De volgorde hieronder is gebaseerd op de twee niveaus van sturing: sturing tijdens de zoektocht naar het gemeenschappelijke beeld en sturing na het ontstaan van dit gemeenschappelijke beeld.

De onderstaande eerste vier gaan om sturing tijdens de zoektocht, de vijfde om sturing bij een systemsprong en de zesde om de integratie van het geheel in bestaande processtructuren van sturende organisaties in complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling.

- 1. Openen:** De kans op interacties verhogen door openen van processen, ruimte laten voor het continu toetreden en aftreden van nieuwe actoren;
- 2. Intensiveren:** Op het juiste moment de hoeveelheid interacties vergroten;
- 3. Versnellen:** De snelheid waarmee interacties ontstaan vergroten;
- 4. Verbeteren:** De kwaliteit van interacties verhogen zodat zingeving en betekenis ontstaat;
- 5. Overdragen:** Het verder brengen van het gemeenschappelijke beeld naar de volgende procesronde door middel van overdrachtsdocumenten (note 4);
- 6. Inbedden:** Het afstemmen van de processtructuur en de handelingselementen op de structuren en methoden zoals bij achterliggende organisaties reeds bekend en gebruikt.

Onderstaand schema geeft een overzicht van mogelijke handelingsprincipes of methoden die passen bij de verschillende sturingselementen. Dit overzicht van handelingsprincipes is ontstaan vanuit de literatuurstudie in dit hoofdstuk, maar is daarmee niet limitatief. Praktijkervaringen en verder onderzoek naar dit onderwerp zouden de lijst kunnen doen uitbreiden of inkrimpen.

Elementen van sturing in complexe stedelijke gebiedsontwikkeling						
Handelingsprincipes	Openen	Intensiveren	Versnellen	Verbeteren	Overdragen	Inbedden
	Continue open communicatie met buitenwereld over verloop van het proces en voorgenomen handelingen	Organiseren informele lunches, borrels en andere netwerkmeetings	Verminderen regels en procedures	Vraag kennen door klant op te zoeken middels enquetes, klankbordgroepen, praten met lokale partijen, excursies	Benoemen uitkomsten en deels uitkomsten	Procesarrangementen sluiten waarin afspraken over rollen en set van proces spelregels
	Open / interactief planproces	Stakeholder sessies	Actief perceptie management door bevragen van belanghebbenden en cross-confronteren met andere belangen	Continu achterban betrekken in externe proces van kneden aan gemeenschappelijk beeld	Vastleggen uitkomsten aan het einde van de ronde in een overdrachtsdocument	Inhoudelijke doelen en ambities verminderen en kleine stapjes tegelijk nemen
	Continue stakeholder analyses en actief betrekken stakeholders	Klankbord groepen	Ambitie verlagen en kleine stapjes tegelijk nemen	Organiseren van terugkerende thematische expertmeetings	Als startdocument bevestigen aan het begin van de volgende ronde	Richtinggevend e budgetten en tijdsafspraken per stap benoemen
	Langdurige openheid van inhoud door scenariostudies en paneldiscussies	Inhoudelijke en thematische workshops	Vanaf eerste initiatief alle actoren betrekken	Vertrouwen kweken tussen actoren door vroegtijdig open en eerlijk over belangen te communiceren en strijdige belangen met elkaar confronteren	Inhoud van de overdrachtsdocumenten dient robuust te zijn en te voldoen aan integrale balans tussen ruimtelijke kwaliteit, markt en middelen	Per halfjaar evaluatie ten aanzien van procesafspraken in termen van divergeren of convergeren. En nemen van continueringbesluiten
	Continu inbrengen nieuwe (en systeemvreemde) actoren	Informeel bilateraal	Door ict toepassingen vroegtijdige en continue realtime verbinding met klanten	Continu verwerken van nieuwe relevante kennis opgedaan uit realtime contact met klanten en stakeholders	Onderdeel van de overdrachtsdocumenten is de beschrijving van het proces, hoe, met wie en waarom met tot hier gekomen is	Projectorganisatie analoog aan lijnstructuur van betreffende sturende organisaties

Notes bij hoofdstuk 2

1 In haar gesprek met Elles de Bruin tijdens een uitzending van het radioprogramma Het Marathoninterview van de VPRO op 30 juli 2004, vertelt Riek Bakker heel treffend over de praktijk van het opsporen, herkennen, erkennen en verbinden van al die belanghebbenden en deelbelangen tijdens haar werkzaamheden aan de stedelijke gebiedsontwikkeling Kop van Zuid in Rotterdam.

2 Tijdens de interviews gehouden met projectontwikkelaars uit de referentiegroep en de casus Rijnboog werd dit door allen onderschreven. Ook werd door een viertal personen het als voorbeeld hiervan de veranderende MRE-opleiding aan de SBV genoemd, waar naast een cursus procesmanagement ook het vak gebiedsontwikkeling is geïntroduceerd (Zie: SBV, School of Real Estate, nieuwsbrief, jaargang 2 nr. 2)

3 Interessant is ook de stromenbenadering van Kingdon die wordt aangehaald (I. Bruil e.a., Amsterdam 2004). Kingdon beschrijft het moment waarop er een mogelijkheid bestaat dat er een tijdelijk gemeenschappelijk beeld heerst. Hij noemt dat Policy Window. Hij zegt dat deze momenten een aantal keer langs komen tijdens een proces en dat er entrepreneurschap nodig is om op die momenten ook te handelen en de interacties tussen actoren ook feitelijk tot stand te brengen en er gezamenlijke betekenis aan te geven.

4 Ik hanteer hier liever het begrip Overdrachtsdocument. Het door Wigmans genoemde begrip Besluitvormingsarrangement komt in de beschrijving van Wigmans min of meer op hetzelfde neer. Echter heeft het woord besluitvorming mijns inziens te veel het risico in zich dat bestuurders en beslissers teveel op besluiten gaan richten. Overdracht kan ook zachte elementen bevatten die moeilijk in eenduidige besluiten te vertalen zijn.

Hoofdstuk 3 Case Rijnboog Arnhem

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de binnenstedelijke gebiedstransformatie Rijnboog in Arnhem gezocht naar antwoorden op de deelvraag B, over complexiteit in stedelijke gebiedsontwikkeling in de praktijk. Vragen die gesteld worden zijn:

- Hoe verloopt in de praktijk de startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden?
- Hoe wordt binnen het proces omgegaan met complexiteit?
- Hoe wordt gestuurd door de partijen binnen het proces en hoe succesvol is deze sturing?
- In hoeverre zijn de gebruikte sturingsmethoden in overeenstemming met het ideaaltypisch model voor sturing in complexe stedelijke gebiedsontwikkeling?

Aan de hand van deskresearch en interviews met direct betrokkenen (bijlage 2) wordt allereerst inzicht gegeven in het verloop van het proces tot nu toe (note 1). Onderzocht wordt hoe het proces verlopen is en waarom de dingen zo gegaan zijn als dat ze gegaan zijn. Hier wordt ingezoomd op de verschillende actoren die een rol spelen in het proces, de betrokkenheid van de actoren in het proces, de belangen van deze actoren en hun onderlinge relaties tijdens het proces. Ook wordt gezocht naar de zogenaamde kantelmomenten in het proces, ofwel de sleutelmomenten of systemsprongen. De momenten waarop het proces zich van de ene ronde naar de andere begeeft. Getracht wordt de belangrijkste gebeurtenissen of handelingen te identificeren die ten grondslag liggen aan deze sprongen.

Vervolgens wordt ingezoomd op de manier van sturing door de partijen binnen het proces en wordt voor zowel de gemeentelijke overheid als voor de private investeerders gekeken, hoe zij omgaan met deze sturing binnen de complexiteit van het proces. Geanalyseerd wordt of, en zo ja hoe op de systemsprongen is aangestuurd.

Tevens wordt onderzocht welke handelingsprincipes uit het ideaaltypische sturingsmodel zijn toegepast en wat de effecten hiervan waren.

3.2 Het project Rijnboog Arnhem

Het project Rijnboog in de stad Arnhem betreft een aanzienlijk deel van de bestaande binnenstad van Arnhem. Het gebied waarover de plannen gaan, strekt zich uit van het Centraal station naar de Rijnsoever en van het gebied Coehoorn en de verkeerskrul onder aan de Nelson Mandelabrug, via het Paradijsgebied tot aan de John Frostbrug.

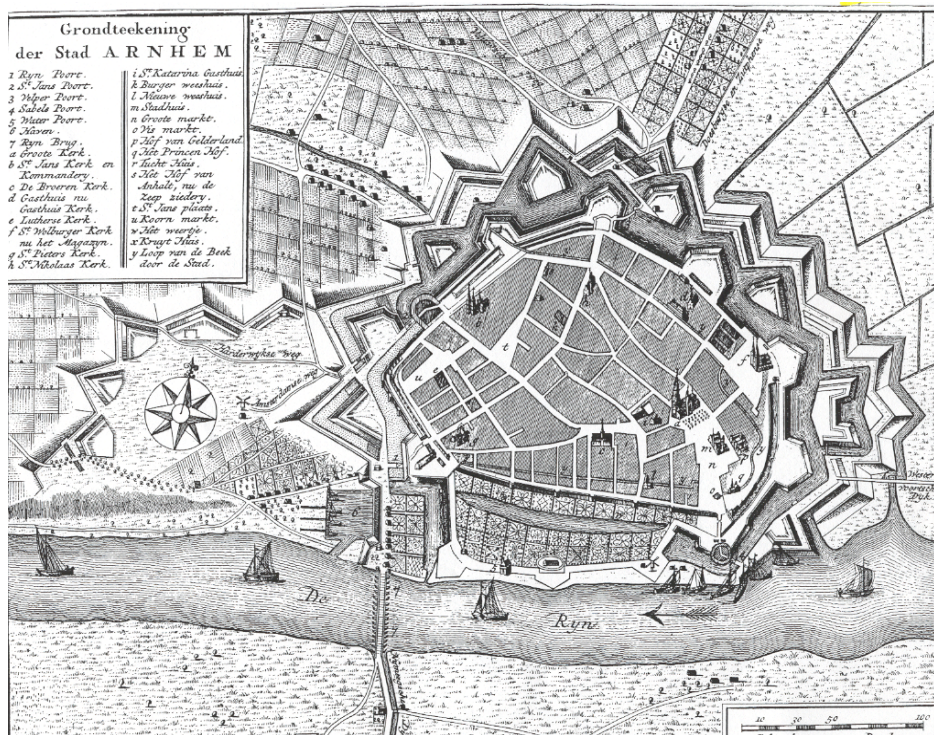


Figuur: Luchtfoto Arnhem Rijnbooggebied tussen stadscentrum en Rijn

Arnhem is niet gesticht aan de Rijn, maar aan de Sint-Jansbeek die vanuit het noorden door de huidige Beekstraat langs de Eusebiuskerk naar het Paradijsgebied en verder naar het westen richting de Rijn liep.

Van oudsher maakt het gebied Rijnkade - Paradijs ook geen onderdeel uit van de stad. Het lag in de middeleeuwen buiten de stadsmuur en diende als (groente)tuinencomplex.

In de late middeleeuwen werd de Sint Jansbeek gedempt, werd de stadsmuur afgebroken en werd tussen de stadsmuur en de Rijn een haven aangelegd. Later is deze haven naar het westen verplaatst, ter plaatse van de huidige krul onder aan de Nelson Mandelabrug.



Figuur: Arnhem in de middeleeuwen

Het Rijnkadegebied werd pas in de tweede helft van de 19^e eeuw bebouwd, met kleine percelen waar op de begane grond handel en nijverheid het beeld bepaalde.

In de Tweede Wereldoorlog in 1944 is het gebied bij gevechten en na bombardementen bijna volledig in puin gelegd. Alleen aan de Rijnkade en het Eusebiusplein bleven een paar panden gespaard. In het wederopbouwplan werd het gebied allereerst aangewezen als handelsgebied met een bodencentrum en ruimte voor grossiers en verder aangevuld met woningen in lage dichtheid. In de jaren '70 en '80 bleek het gebied niet geschikt als handelscentrum en zijn diverse pogingen gedaan om het gebied middels woningbouw aan de binnenstad te smeden. Door de gesloten stedenbouwkundige structuur, dubbele maaivelden, de dominante (sociale) woonfunctie en de verkeersproblematiek van de scheidende Weerdjesstraat en de grote verkeers- en parkeerpleinen is dit geen succes gebleken.

3.3 Procesbeschrijving

3.3.1 Ronde 1

Aan het eind van de jaren '80 heeft de gemeente Arnhem een eerste poging ondernomen om een plan te maken voor het gebied ten zuiden van de binnenstad genaamd Rijnkade-Paradijs. Er is gewerkt aan een stedenbouwkundigplan voor een relatief klein deelgebied ten noorden van de Weerdjesstraat. Dit

proces strandde in het begin van de negentiger jaren, toen bleek dat de financiële onderbouwing van het plan niet sluitend was. Het bleek moeilijk om tot grondverwervingen te komen vanwege enorm hoge verwervingslasten in het gebied. Tegelijkertijd ontstond op het niveau van het rijk een discussie over sleutelprojecten en HSL-stations (Note 2).

Steeds duidelijker werd dat het centraal station Arnhem een mogelijk HSL-station zou worden. Ook hadden de eerdere studies van het gebied Paradijs de inzichten opgeleverd, dat een bredere en meer integrale studie naar de relatie tussen de verschillende onderdelen van de binnenstad noodzakelijk was.

3.3.2 Ronde 2

De gemeente Arnhem heeft vanaf medio 1995 een aantal gesprekken gevoerd met het rijk om het stationsgebied als Nieuw Sleutelproject aangemerkt te krijgen. Vooruitlopend hierop startte de gemeente met de eerste ideevorming voor een nieuw stationsgebied.

Deze planvorming voor het stationsgebied stond min of meer los van de nieuwe planvorming die tegelijkertijd werd opgestart voor het gebied Rijnkade-Paradijs. Voor dit gebied werd stedenbouwkundige Soeters gevraagd een plan te maken. Het doel van het plan was wederom een verbinding te leggen tussen het winkelgebied van het stadscentrum en de prachtige Rijn en Rijnkade.

De initiatiefnemer van dit planproces was de gemeente Arnhem, die met haar eigen Dienst Stadsontwikkeling vanaf 1996 tot en met 1998 heeft samengewerkt met Soeters voor het plan Rijnkade-Paradijs. Dit plan betrof in eerste instantie een nieuwe ruimtelijk structuur voor het gebied tussen de Weerdjesstraat en de Rijnkade en werd ingevuld met een nieuw woonprogramma in grote gesloten bouwblokken. Aan de Rijnkade werd voorzien in horecafuncties langs het water. Om de verbinding tussen het stadscentrum en de Rijn te leggen, ontwierp Soeters een plein (note 3) dat vanaf de Rijnkade omhoog liep richting Eusebiusplein, over de Weerdjesstraat heen, zodat er komende vanuit het winkelgebied een zichtrelatie met de Rijn zou ontstaan. Problematisch hierbij bleek de relatief grote afstand van 300 meter tussen het einde van het winkelgebied en de Rijnkade. Met alleen nieuw toe te voegen woonprogramma kon de noodzakelijk sprong naar de Rijn niet gemaakt worden. Hierdoor ontstond binnen de gemeentelijke dienst twijfel over de kwalitatieve haalbaarheid van het plan.

Begin 1998 is door de dienst Stadsontwikkeling een uitgebreid haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd om deze programmatische problematiek te analyseren. Dit mondde uit in het idee om een nieuw cultureel programma onderdeel aan het plangebied toe te voegen. Halverwege 1998 heeft het bestuur van de gemeente ingestemd met het opnemen van een zogenaamd cultuurcluster, bestaande uit een bibliotheek, een museum, het rijks - en gemeentearchief en de volksuniversiteit. Tevens werd begin 1998 de procedurele druk opgevoerd door het vestigen van een eerste voorkeursrecht op een deel van het plangebied, daar waar Soeters het plein en het cultuurcluster in gedachte had.

In vervolg hierop heeft de gemeenteraadscommissie in oktober 1998 besloten dat deze nieuwe ambities door externe deskundigen getoetst zouden moeten worden en tevens werd besloten een ontwikkelingsvisie te maken waarin de uitvoeringsstrategie voor de ideeën zou worden vastgelegd.

Vanaf november 1998 is door de dienst Stadsontwikkeling in samenwerking met stedenbouwkundig bureau Soeters en marktadviesbureau ZKA in planteamverband verder gewerkt aan het plan. Dit planteam heeft, binnen een afgeschermd en begrensde omgeving, in korte tijd een nieuw plan voor het gebied Rijnkade-Paradijs gemaakt. Nadat het plan stedenbouwkundig en programmatisch was uitgewerkt en doorbediscussieerd met het marktadviesbureau, is het in februari 1999 samen met een ontwikkelingsstrategie voor de uitvoering (Ontwikkelingsvisie Rijnkade-Paradijs, dienst SO Arnhem, februari 1999) aan de raadscommissie voorgelegd. Als gevolg van het aannemen van de ontwikkelingsvisie werd in februari 1999 een nieuw besluit in het kader van de Wet voorkeursrecht genomen en een tweede onderdeel van het plangebied als WVG-gebied aangemerkt. Door het WVG-traject moest haast gemaakt worden, zodat in maart 1999 een voorbereidingsbesluit voor het bestemmingsplan voor het plangebied genomen werd. Het planteam ging voortvarend en projectmatig te werk en wilde in het voorjaar van 1999 een informatieronde houden met de bevolking en ondernemers uit het gebied, vervolgens in mei 1999 een ontwerp bestemmingsplan laten vaststellen door de gemeenteraad, teneinde begin 2000 het bestemmingsplan vast te stellen. In de zomer van 1999 heeft het planteam zelfs eerste gesprekken gevoerd met mogelijke private investeerders (projectontwikkelaars), wat geleid heeft tot eerste ideeën over de vorming van een publiek-private onderneming voor de herontwikkeling van het plangebied.

Terwijl het planteam Rijnkade-Paradijs in volle vaart werkte aan bovenstaande planvorming en het planteam bij het centraal station snel vaart maakte met een masterplan voor het nieuwe stationsgebied, gebeurde op een heel ander schaalniveau tegelijkertijd een aantal ingrijpende dingen.

Op 17 december 1998 hebben de 25 grote steden van Nederland (waaronder Arnhem) en de rijksoverheid een convenant (doorstartconvenant) voor het Grote-Stedenbeleid getekend. Dit convenant is de afsprakenlijst die het gemeenschappelijke beleidskader voor de komende jaren verwoord.

Het belangrijkste streven van het Grote-Stedenbeleid is te komen tot zogenaamde 'complete steden'. Steden met een sterke samenhang in sociale, fysieke en economische structuur. Dit vraagt om een integrale benadering van grootstedelijke vraagstukken en heeft op rijksniveau geleid tot het ontschotten van subsidiepotten.

Met de ondertekening van het convenant heeft Arnhem zich verplicht een integrale visie op hun stad te maken en daarbij meerjaren ontwikkelingsprogramma's op te stellen. Het doel hiervan was om in december 1999 zogenaamde maatwerkconvenanten per stad te ondertekenen. Voor Arnhem was eind

1998 ingeschat dat het om ruim € 200 miljoen aan middelen tot 2005 zou kunnen gaan, waarvan circa € 30 miljoen vanuit het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).

Tezelfdertijd was het Ministerie van VROM bezig met de nadere definiëring van de zes Nieuwe Sleutelprojecten. Toen het project NSP vanuit VROM in 1997 van start ging was in eerste instantie alleen het centraal stationsgebied van Arnhem aangewezen als Nieuw Sleutelproject. Omdat het gebied Coehoorn, dat direct grenst aan het stationsgebied, sinds halverwege de jaren negentig snel in kwaliteit achteruit ging (leegstand, verpaupering), heeft de gemeente Arnhem in 1998 gelobbyd bij VROM om dit Coehoorngebied te betrekken in het kader van NSP. Eind 1998 lukte dit ook en vervolgens ging de gemeente Arnhem verder met lobbyen om ook het plan voor de Rijnkade van Soeters te betrekken in het NSP.

In de discussies met het Ministerie van VROM die hieruit volgde, bleek dat het rijk de gebrekkige integrale aanpak en de gescheiden planvorming van de gemeente Arnhem niet waardeerde. VROM had twijfels bij het ambitieniveau van de gemeente Arnhem en gaf daarom begin 1999 de gemeente Arnhem te kennen, dat zij een integrale visie op haar stad moest maken, waaruit de relatie tussen de verschillende planonderdelen bleek en waaruit een heldere visie op de totale binnenstad zou blijken (Interview C. van Boven, 2006).

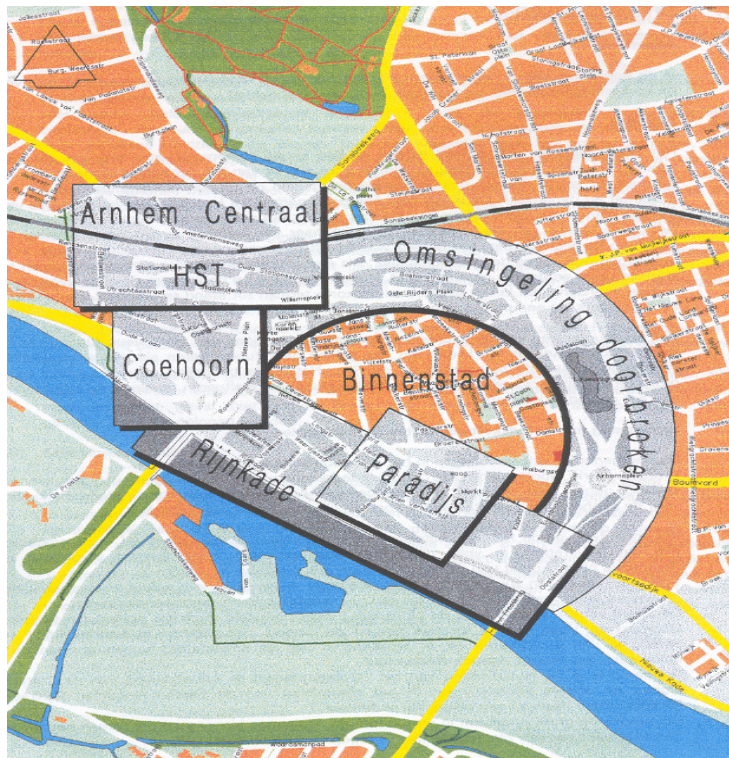
Dus terwijl het planteam Rijnkade-Paradijs binnen de eigen kring werkte aan de plannen voor haar deelgebied, startte de gemeente Arnhem begin 1999 twee nieuwe planteam op, met de opdracht het ontwikkelen van een tweetal integrale studies op haar stad. In november 1999 verscheen het Meerjaren Ontwikkelingsprogramma (MOP) 'Arnhem natuurlijk kruispunt' en een maand later verscheen 'de Verkenning van het Nieuw Sleutelproject Arnhem'.

Uit beide rapportages werd duidelijk dat er een nieuwe integrale structuurvisie op de binnenstad noodzakelijk was, waaruit de fysieke en functionele verbinding tussen het centraal station en de binnenstad, tussen het centraal station en de rijnoevers en tussen de binnenstad en de rijnoevers blijkt. Eind 1999 werd daardoor de planvorming van het project Rijnkade-Paradijs gestaakt en werd de precontractuele fase van PPS-vorming onderbroken en ontbonden.

3.3.3 Ronde 3

Het rijk had gevraagd om een integraal structuurplan waaruit de relaties tussen de verschillende plangebieden duidelijk werd. Om dit structuurplan te maken werd door het gemeentebestuur een nieuw planteam ingesteld dat bestond uit de Dienst Stadsontwikkeling, bureau Soeters, de ontwerp bureaus van het centraal station UN Studio en ARUP en het adviesbureau Twijnstra Gudde. Dit planteam heeft gewerkt aan een integrale ruimtelijke structuurvisie: 'Structuurvisie NSP Arnhem (juni 2000), dat pleitte voor een vergroting van het NSP gebied tot een gebied dat loopt van het centraal station, Coehoorn noord en Coehoorn Zuid naar de Rijnkade en het Paradijsgebied.

Deze structuurvisie en de beide eerder genoemde studies MOP en Verkenning NSP hebben ten grondslag gelegen aan het Structuurplan Arnhem 2010, dat in de zomer van 2000 als ontwerp in planologische procedure is gegaan.



Figuur: Plankaart Structuurvisie NSP Arnhem juni 2000

In april 2000 heeft het stadsbestuur besloten om de Structuurvisie NSP en het Ontwerp Structuurplan 2010, na de zomer van 2000, ter vaststelling aan de gemeenteraad aan te bieden. In diezelfde vergadering is besloten om voor de vervolgstap, namelijk het maken van een Masterplan voor het gehele NSP gebied, een selectieprocedure te organiseren voor private investeerders. Het doel van de gemeente Arnhem daarbij is, om gezamenlijk met private investeerders het masterplan op te stellen en daarmee te voldoen aan de wens van het rijk in het kader van de beoordeling voor NSP gelden en ISV subsidies.

In mei 2000 worden een tiental private investeerders uitgenodigd om hun visie te geven op de inhoud en het proces van het Nieuw Sleutelproject Arnhem. Het gebied van het Centraal Station, waarbij de gemeente al een PPS is aangegaan met ING Real Estate en NS Vastgoed, wordt buiten de selectieprocedure gehouden.

De private investeerders wordt gevraagd om voor eind juli 2000 hun visie bij de gemeente Arnhem in te dienen.

In augustus 2000 wordt door het stadsbestuur een viertal private partijen geselecteerd op basis van hun visie op het gebied, te weten: projectontwikkelaar Blauwhoed, belegger-ontwikkelaar BPF Bouwinvest, projectontwikkelaar Bouwfonds-MAB en belegger Vesteda. Vanaf dat moment start de gemeente met de vier private investeerders, de woningcorporatie Portaal (die veel bezit in het Paradijs gebied heeft) en de provincie Gelderland en het regiobestuur KAN de Rijnboogorganisatie op. Allereerst wordt een intentieovereenkomst voorbereid tussen al deze partijen en wordt een organisatiestructuur bedacht waarin een werkapparaat wordt voorgesteld, de regiegroep, dat vooral uit de gemeente en de vier private investeerders bestaat en daarboven een stuurgroep als beslissend orgaan waarin alle partijen participeren.

Op 30 oktober 2000 zijn in een gecombineerde Raadscommissie de volgende drie onderwerpen ter besluitvorming voorgelegd: de resultaten van de selectie van private investeerders, de naamgeving Rijnboog en de conceptintentieovereenkomst.

Op 13 november 2000 heeft de gemeenteraad ingestemd met de intentieovereenkomst, de projectorganisatie Rijnboog en de planning met als doel om eind 2001 een masterplan aan de gemeenteraad voor te leggen.

De periode van de zomer tot en met december 2000 is gebruikt door partijen om ieders ambitie te benoemen en te delen. Hieraan zijn verschillende vergaderingen en meer informele bijeenkomsten gewijd. Deze ambities, die per partij verwoord staan in de ingediende visies ten behoeve van de selectie van partijen, zijn veelal kwalitatief van aard en gaan over de rol van de stad Arnhem in de toekomst, de gevolgen van de komst van de HSL en de wenselijkheid om de kwaliteit van de Rijn te verbinden aan de binnenstad. Over programma's is in die studies nog niet zo heel veel gezegd. Sommige visies benoemden wel het commerciële en culturele programma en een van de visies ging zelfs al in op een havenverbinding tussen Rijn en binnenstad.

In december 2000 is de Rijnboogorganisatie gestart met nadenken over een stedenbouwkundige voor het masterplan en is een opdracht verleend aan marktonderzoeksbureau Twijnstra Gudde om een kwantitatief programma te formuleren als input voor het masterplan.

In het voorjaar van 2001 is door de gezamenlijke partijen een procesmanager aangesteld, die als voorzitter van de regiegroep moet zorgdragen voor het maken van het masterplan. Ook is in het voorjaar van 2001 stedenbouwkundige Manuel de Sola-Morales aangesteld en is het programmadocument als input voor het masterplan in de stuurgroep vastgesteld. Opvallend is dat de gezamenlijke ambitie, die na de visievorming vanuit de selectieprocedure is ontstaan, niet in een document is vastgelegd, en ook niet als duidelijk uitgeschreven opdracht aan de stedenbouwkundig is meegegeven.

Vanaf dat moment hebben de partijen binnen de Rijnboogorganisatie intensief samengewerkt. De regiegroep had iedere twee weken overleg over de voortgang. Een werkgroep stedenbouw, met vertegenwoordigers van de gemeente en de vier private investeerders, had inhoudelijk overleg met de

stedenbouwkundige en reisde daarvoor af en toe af naar Barcelona. Dit heeft bijgedragen aan de goede sfeer en vertrouwen tussen partners in de Rijnboogorganisatie.

Door de intensieve manier van werken aan het masterplan en de korte tijdsspanne die er was om het masterplan te maken (het doel was immers om ruim voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2002 het masterplan aan de raad voor te leggen), is er vrijwel geen overleg met de raadscommissies, de ondernemers in het gebied, de partijen die aan het centraal station werkten, de eigen achterbannen en de bewoners van de stad geweest. Om het masterplan in korte tijd en in samenwerking tussen gemeente en private partijen te maken, is een organisatiestructuur opgezet, de Rijnboogorganisatie, dat in zichzelf een gesloten en afgeschermd systeem was. Invloeden van buitenaf hadden zo weinig gevolgen voor de procesgang.

Zowel de betrokkenen van de gemeente als van de private investeerders hebben deze periode als zeer positief en bevredigend ervaren (Bijlage 2. Interviews met betrokkenen, 2006). De regiegroepleden van dat moment ervaren het eerste stedenbouwkundig ontwerp, dat het schetsboek genoemd is, als een goed, gedegen en professioneel stuk werk. Vooral vanuit de private investeerders is veel tijd en energie in deze fase gestoken. Vanuit de private organisaties werden per partij meerdere mensen vrijgemaakt om aan Rijnboog te werken. Vanuit de gemeentelijke organisatie was daarentegen sprake van weinig eigen mensen, maar werden vooral externen ingehuurd om haar te vertegenwoordigen.

Stedenbouwkundige Manuel de Sola-Morales heeft het voorjaar en de zomer gebruikt om zich in te werken en in te lezen in de materie en de stad Arnhem. De werkgroep is in die periode een tweetal keer in Barcelona op bezoek geweest, maar kwam daar zogezegd met een dubbel gevoel van terug. Enerzijds bleek dat De Sola een bedreven stedenbouwkundige is en waren de sessies in Barcelona erg leerzaam en opzwepend, anderzijds bleek De Sola een stedenbouwer, die zijn ideeën pas prijsgeeft als hij er zelf voor de volle 100% in gelooft en ze uitgewerkt heeft.

Het gevolg hiervan was dat pas in september 2001 de Rijnboogorganisatie de eerste uitgewerkte ideeën van De Sola te zien kreeg. Dat bleek een plan met een haven te zijn. Het idee van een haven als fysiek bindmiddel tussen Rijn en binnenstad werd door de Rijnboogorganisatie met enthousiasme ontvangen. Niet alleen was de ruimtelijke ingreep van De Sola buitengewoon slim (een waaierpatroon van straten van centraal station via Coehoorn naar de Rijn, een voetgangersverbinding over Nieuweplein tussen Coehoorn en Paradijs en een haven als verbinding tussen Rijn en centrum), ook maakte het plan nieuwe commerciële programma's aan de kop van de haven en rondom de haven mogelijk. De looproute langs de Rijnkade werd hierdoor verdubbeld in lengte en in één klap was het probleem van de 300 meter lange afstand tussen Rijn en centrum opgelost, door de introductie van een fors commercieel programma aan het havenhoofd als tussenstap, waardoor centrum en Rijn bij elkaar komen.

De leden van de Rijnboogorganisatie waren zich goed bewust van het feit dat de ideeën van De Sola als ingrijpend ervaren zouden worden door de gemeenteraad en de bevolking van de stad (Verslag stuurgroepvergadering 14-12-2001). Om hier zorgvuldig mee om te gaan is besloten om in het najaar van 2001 de plannen binnen de Rijnboogorganisatie eerst binnen de Rijnboogorganisatie goed uit te werken, alvorens contact te zoeken met de stakeholders.

Op 30 januari 2002 zou het Schetsboek aan de gemeenteraad gepresenteerd worden en direct daarna zou een lange en intensieve periode van overleg met bewonersorganisaties, raadscommissies, provincie, rijk, ondernemers, et cetera plaatsvinden.



Figuur: plan Manuel de Sola-Morales voor Rijnboog Arnhem

In de planning was vastgelegd, dat de nieuwe gemeenteraad in juli 2002 het Schetsboek definitief zou vaststellen. Op 31 januari vond de eerste bewoners klankbordavond plaats en daarna volgde nog vele bijeenkomsten met omwonenden en ondernemers uit het gebied.

Uit de verslagen van deze bijeenkomsten is duidelijk dat de stadsbewoners zich gepasseerd voelden en het gevoel hadden '...dat ze slechts als decorum fungeren in dit soort overlegbijeenkomsten...' (Verslag bewonersoverleg Rijnboog, 31 januari 2002). De reacties van de omwonenden waren vooral gericht op hun eigendommen en de (on)zekerheden daaromtrent. Dit gaf de regiegroep van de Rijnboogorganisatie het gevoel dat de stadsbevolking in algemene zin positief tegenover de plannen stond (Regiegroepverslag, 7 februari 2002). Ook de daarop volgende klankbordbijeenkomsten van 28 februari, 27 maart en 28 maart gaven een zelfde beeld. Alleen de bijeenkomst met een aantal verenigingen en ontwerpgerichte organisaties (onder andere Vereniging Stadsschoon en Welstand) leidde tot kritische kanttekeningen bij het plan. Het ging vooral om vraagtekens bij de haven, de hoeveelheid programma en de verkeersoplossingen. In de regionale krant De Gelderlander verschijnen

in die periode met regelmaat ingezonden brieven en artikelen over Rijnboog. Er is een aantal groeperingen, die alternatieve voorstellen doen voor de haven en in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen spreken de verschillende politieke partijen zich uit over de plannen. Vooral de lokale politieke partijen Zuid Centraal en Leefbaar Arnhem zijn kritisch over de plannen.

Tevens werd in de periode van januari 2002 tot aan de verkiezingen in maart 2002 door de Rijnboogorganisatie veel tijd gestoken in overleg over de te maken samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de private investeerders, voor de realisatie van de plannen. Tijdens de besprekingen over de mogelijke samenwerking voor de realisatiefase, komen een aantal vraagstukken scherp op tafel te liggen. Zo is er nog geen duidelijkheid over de NSP-status van Rijnboog en de daarbij horende subsidies, ook is de gemeenteraad bezig met een reddingsplan voor de voetbalclub Vitesse aan de zuidkant van de stad, waarbij voorgesteld wordt om een aanzienlijke kantoorontwikkeling naast het stadion mogelijk te maken. Ten oosten van de J. Frostbrug ontwikkelt de gemeente Arnhem in PPS met andere private investeerders het voormalige fabrieksterrein Coberco en in die plannen worden de woningaantallen behoorlijk opgevoerd. Ook zijn er binnen de Rijnboogorganisatie nog veel vragen over de kosten die het plan (de haven, de verwervingskosten en het grote sloopprogramma) met zich meebrengt. Om het Ministerie van VROM in de discussie over de NSP-status van het plan tegemoet te komen, werd door de gemeente Arnhem voorgesteld het kantoorprogramma in het plan Rijnboog fors op te schroeven en te concentreren in het Coehoorgebied. De markt voor kantoren was echter op dat zelfde moment in een grote neerwaartse beweging, zodat het risicoprofiel van het plan fors toenam. En tot slot bleek dat de nieuwe parkeergarage bij het project rondom centraal station duurder is uitgevallen dan vooraf gedacht, wat de nodige risico's voor de gemeentebegroting met zich meebrengt. Dit alles zorgde ervoor, dat binnen de werkgroep grondexploitatie geen overeenstemming bereikt werd over het risico van partijen en er binnen de werkgroep samenwerkingsovereenkomst geen eenduidige richting kon worden gekozen.

3.3.4 Ronde 4

In maart 2002 werden gemeenteraadsverkiezingen gehouden. Deze verkiezingen leidden in Arnhem niet echt tot grote politieke verschuivingen. De PvdA werd iets kleiner, de lokale partijen iets groter, maar voor de vorming van het college betekende dit niet zo veel. Van veel groter belang voor het verloop van het project Rijnboog bleek de gelijktijdige invoering van het duale stelsel. Hierdoor kwam het college van B&W los te staan van de gemeenteraad en zaten wethouders niet langer in de gemeenteraad. Voor Rijnboog betekende dit een kantelmoment.

In de stuurgroepvergadering gehouden op 25 april 2002 wordt gemeld dat dhr. Lenferink diezelfde middag opnieuw is geïnstalleerd als wethouder RO in het nieuwe college. In die vergadering prijst Lenferink het proces tot dan toe, maar geeft een waarschuwing ten aanzien van het draagvlak bij de bevolking. Hij spreekt tevens zijn zorg uit over de besluitvorming die moet plaatsvinden in de

raadscommissie van 13 juni 2002. Gevreesd wordt voor het vertrouwen en het geloof bij de raadscommissie in het plan. Zorgen zijn er ook over het nieuwe duale stelsel en de nieuwe rol die de raadscommissie naar zich toe lijkt te willen trekken (Verslag stuurgroepvergadering 25 april 2002).

Er lijkt een andere wind te gaan waaien. Dit wordt onder meer duidelijk in de discussie in de regiegroep van 25 april en de daar aansluitende stuurgroep die dag. De gemeente deelt mede dat ze in het kader van de besprekingen rondom de samenwerkingsovereenkomst eerst gesprekken wil voeren met de afzonderlijke partijen en dat ze de regie rondom de samenwerkingsovereenkomst sterk naar zich toe wil trekken. De private investeerders geven tijdens de vergaderingen aan dat ze dit ervaren als een mogelijke terugtrekkende beweging van de gemeente Arnhem. Het geeft onrust.

In de collegeonderhandelingen van 22 en 29 maart 2002 werd al duidelijk dat er bij vrijwel alle partijen in de nieuwe gemeenteraad vraagtekens bestonden over de wenselijkheid van de haven in het plan en over de risico's voor de gemeente (Interview H. Lenferink, 2006). Op 30 mei 2002 werd een workshop gehouden met de gemeenteraadsleden van Arnhem. Deze workshop diende ter voorbereiding van de raadscommissie van 13 juni. Tijdens de workshop bleek dat veel raadsleden vraagtekens zetten bij de ambities van Rijnboog.

De raadscommissie van 13 juni had moeten leiden tot positieve besluitvorming over het Schetsboek en een startbesluit tot het volmaken van het masterplan. Dit gebeurde echter niet. De raadscommissie besloot het volgende:

- Er wordt vanuit de raadscommissie een werkgroep ingesteld die de regie over Rijnboog naar zich toe trekt;
- Er moet naast de havenvariant een alternatieve variant met een park worden uitgewerkt;
- Er wordt een referendum voorbereid over de keuze tussen de varianten;
- Er moet een intensief communicatietraject komen met de bewoners en ondernemers van de stad;
- In de afweging moeten alternatieve plannen vanuit bewonersorganisaties en verenigingen worden meegenomen;
- De raadscommissie moet worden betrokken bij inhoudelijke themabijeenkomsten;
- Er zullen open workshops en ateliers plaatsvinden waarbij de bewoners van de stad kunnen aansluiten;
- Er worden excursies voorbereid naar vergelijkbare steden in Nederland en Europa.

In de daarop volgende regiegroepvergadering van 20 juni stond de vraag centraal of de nieuwe gemeenteraad de ambities van Rijnboog nog wel onderschrijft en of de Rijnboogorganisatie nog wel het benodigde mandaat had om de plannen verder uit te werken. De projectorganisatie Rijnboog vindt, dat een studie door de Rijnboogorganisatie in samenwerking met De Sola naar een alternatief voor de haven niet wenselijk is. De regiegroep is overtuigd van het nut en de noodzaak van de haven. Het enige denkbare alternatief zou volgens de projectorganisatie een geheel nieuw integraal plan zijn.

In de stuurgroepbijeenkomst van 2 september 2002 wordt besloten om inhoudelijk 'de aanval' te kiezen. Gekozen wordt voor een zware inhoudelijke discussie over het plan zoals het er tot dan toe ligt. De stuurgroep Rijnboog wil alles op alles zetten om de gemeenteraad en de raadscommissie te overtuigen van de waarde van de haven. Er wordt bedacht om landelijke grootheden als Jo Coenen (dan Rijksbouwmeester) en Riek Bakker in te zetten om de waarde van de haven te laten uitleggen. Omdat de regie van de komende maanden bij de werkgroep vanuit de raadscommissie lijkt te liggen, wordt om reden van kostenbesparing besloten de bezetting van het projectbureau en de rol van de procesmanager te halveren.

Ondertussen trekt de werkgroep van de raadscommissie haar eigen plan. De raadscommissie heeft aan de Rijnboogorganisatie laten weten, dat betrokkenheid van de Rijnboogorganisatie voorlopig niet gewenst is. De raadscommissie start gesprekken met initiatiefnemers uit de stad voor alternatieve plannen. Op 3 oktober 2002 vindt een eerste bijeenkomst plaats georganiseerd door de raadscommissie. Gesproken wordt met bekende stedenbouwkundigen. Hiervoor zijn naar de raadscommissieleden, de voltallige gemeenteraad en het college van B&W en de pers uitgenodigd. De Rijnboogorganisatie is echter niet welkom.

Op politiek vlak wordt de raadscommissie geleid door dhr. De Vries van de PvdA, de partij van de wethouder. Steeds meer lijkt het de Rijnboogorganisatie dat er een probleem is tussen de raadsleden van de PvdA en de eigen wethouder. In december dat jaar wordt bekend, dat wethouder Lenferink als een van de mogelijke kandidaten voor het burgemeesterschap in Leiden is voorgedragen. Begin 2003 verlaat Lenferink de gemeente Arnhem en wordt niet veel later gekozen tot burgemeester van de stad Leiden.

Op 11 oktober 2002 houdt de raadscommissie een bijeenkomst waarbij alle indieners van alternatieve plannen worden gehoord.

Er is een periode van gebrek aan regie, onduidelijkheid, onrust en chaos aangebroken. Zowel de raadscommissie als de projectorganisatie Rijnboog trekken zich terug binnen hun eigen systeem.

Eind oktober 2002 zoekt de raadscommissie voor het eerst weer contact met de Rijnboogorganisatie. Er wordt een bijeenkomst gehouden waarin de Rijnboogorganisatie de kans wordt geboden haar plannen nogmaals aan de raadscommissie uit te leggen en te verdedigen.

Later die maand worden er nog twee gezamenlijke excursies gehouden, naar Maastricht, Rotterdam en naar Dordrecht.

Op 28 november 2002 kwam de raadscommissie met de conclusies van haar werkgroep naar buiten. De conclusie van de raadscommissie luidt:

- Een park of boulevard zijn volgens de werkgroep geen volwaardige alternatieven;

- Verzocht wordt om aan de Rijnboogorganisatie op te dragen het thema water op twee gelijkwaardige manieren uit te werken. De een door de havenvariant, de ander door de variant met een beek (een alternatief plan van de heren Das en Rotshuizen);
- Vooralsnog komt er geen referendum, later in het proces blijft dit echter een mogelijkheid;
- Er komt een nieuwe werkgroep vanuit de commissie om de werkzaamheden van de Rijnboogorganisatie te begeleiden en te coördineren.

Nu de directe dreiging van een referendum van tafel lijkt en de werkgroep van de raadscommissie zich uitgesproken heeft voor een plan met water en zelfs enigszins begrip voor de haven begint te krijgen, krijgt de projectorganisatie Rijnboog nieuwe moed.

In de stuurgroep van 3 december en de regiegroep van 12 december besluit de Rijnboogorganisatie om de komende weken nogmaals volledig in te zetten op het beter verbeelden van het havenplan en het ingaan van een stevig communicatietraject over dit plan. Daarnaast wordt besloten om ook inhoudelijke aandacht en energie te steken in de planvariant met de beek. Ook wordt besloten om veelvuldig contact te onderhouden met de voltallige gemeenteraad en met de bewonersorganisaties en overige stakeholders.

De eerste concrete stap hierin is het voorleggen van een plan van aanpak voor de procesgang van januari 2003 tot de zomer van 2003 aan de raadscommissie. In de regiegroep van 10 januari is besloten om: '...de communicatie met de raadscommissie vorm te geven door themasessies, voorafgaand aan de raadsvergaderingen. Dus meegaan in het ritme van de raads- en commissievergaderingen, maar Rijnboog niet in de vergaderingen zelf te veel te behandelen, zodat het wat minder formeel wordt. In het plan van aanpak 'van Schetsboek naar Masterplan' zal worden beschreven hoe we omgaan met de communicatie tussen de commissie, bevolking en betrokkenen.' (Verslag regiegroep 10 januari 2003). Er is hierdoor een gezamenlijk gedragen beeld ontstaan aan de start van deze fase van de procesaanpak en de te bereiken doelen.

Verder worden de Rijksbouwmeester Jo Coenen en adviesbureau Kolpron gevraagd een studie te verrichten naar de ruimtelijke kwaliteit en de economische spin-off van de havenvariant en van de beekvariant.

Om de relatie met de nieuwe raadscommissie op te bouwen, wordt besloten om in maart een aantal inhoudelijke workshops met de raadscommissie te organiseren. Het doel hiervan is om gedeelde gezamenlijke ambities te herdefiniëren. De focus van het proces wordt dus gelegd bij de ambitiebepaling. De consequenties voor de grondexploitatie, de risico's en de samenwerkingsovereenkomst worden even geparkeerd.

Om dit traject te begeleiden wordt de procesmanager weer op volle kracht ingehuurd en wordt voor de workshops een externe mediator gevraagd. Voor de workshops, de communicatie met de bevolking en de informatie naar bewoners en belanghebbenden wordt een extra budget van € 180.000,- voor drie maanden uitgetrokken. Vooraf wordt een strakke tijdsplanning gemaakt van alle

communicatiemomenten. Deze wordt vooraf ter besluitvorming voorgelegd aan de stuurgroep en aan de nieuwe werkgroep van de raadscommissie. De projectorganisatie Rijnboog heeft de regie in deze periode stevig naar zich toegetrokken en omdat vooraf duidelijk ruimte is gemaakt voor de rol van de raadscommissie en stadsbevolking, krijgt de Rijnboogorganisatie ook van de raadscommissie het mandaat en het vertrouwen.

Nadat in maart en april meerdere workshops met de raadscommissie en soms met de voltallige gemeenteraad zijn gehouden en er vele inhoudelijke debatten zijn gevoerd over de verschillende planvarianten, ontstaat opnieuw een gedeelde gezamenlijke ambitie.

Op 16 juni 2003 komt de raadscommissie bijeen. Inmiddels is er een nieuwe wethouder aangesteld, dhr. Van Bodegraven. In de raadscommissie van 16 juni valt eindelijk het besluit. De commissie staat achter de plannen van Rijnboog en stelt het schetsboek vast. De ambitie is het maken van een integraal plan, inclusief een haven. Een referendum is van de baan. De projectorganisatie Rijnboog krijgt de opdracht om het concept-masterplan te maken.

3.3.5 Ronde 5

Nu er weer gewerkt wordt aan het maken van het masterplan Rijnboog, wordt in de stuurgroep de discussie over vervolgfafspraken en samenwerkingsovereenkomsten weer opgepakt. Met de nieuwe wethouder aan tafel, willen de private investeerders een nieuwe bevestiging van het vertrouwen van de gemeente in het samenwerkingsverband. In het zoeken naar de juiste bewoordingen hiervoor blijkt al snel, dat er geen gedeeld vertrouwen blijkt in de uitkomsten van de grondexploitatie die bij het plan hoort. De gemeente schat de kosten voor het maken van goede parkeeroplossingen en de haven hoger in dan de private investeerders, terwijl de private investeerders de opbrengsten minder hoog inschatten dan de gemeente. Ook ontstaat er tussen de private investeerders een discussie over wie welk programma en in welke fase mag ontwikkelen en realiseren.

Nieuw in deze fase van het proces is de rol van de woningcorporatie Portaal. In de vorige ronde heeft Portaal zich redelijk afzijdig gehouden en passief opgesteld. Nu er nieuwe onderhandelingen over vervolgovereenkomsten lijken te ontstaan, neemt Portaal weer een actieve houding aan. Middels een brief aan het samenwerkingsverband laat Portaal weten dat ze nieuwe inzichten heeft ontwikkeld ten aanzien van de hoeveelheid sociale huurwoningen in het plan en de inbrengwaarde van het vastgoedbezit in de gezamenlijke grondexploitatie.

Vanuit de gemeente worden de contacten met de provincie, het regiobestuur KAN en het rijk weer aangehaald, omdat de subsidievraagstukken weer opdoemen. Ook deze partijen zijn in de vorige ronde vrijwel niet in beeld geweest.

Zo lijken er wederom twee bewegingen te ontstaan. De eerste is de positief gerichte actie om een concept-masterplan gereed te krijgen ter indiening in het college van B&W in november 2003, de

tweede de stroef verlopende gesprekken over tekorten op de grondexploitatie, samenwerkingsovereenkomsten en vertrouwen.

In deze periode gaat de inhoudelijke discussie vooral over risico's ten aanzien van de hoeveelheid sociale huurwoningen (aangevoerd door de brief van Portaal), de hoeveelheid en de kosten van gebouwde parkeervoorzieningen (aangevoerd door de oplopende tekorten die de gemeente incasseert op het plan centraal station), de dekkingsmogelijkheden voor de tekorten op de grondexploitatie en het sociaal-cultureel programma (aangevoerd door de angst in de gemeenteraad dat dit programma onderdeel voor tekorten op de gemeentebegroting gaat zorgen).

Een belangrijk onderdeel van de haalbaarheid van het plan is de mogelijkheid om subsidies te verkrijgen uit de diverse rijkssubsidieregelingen en van de provincie. In 2003 maakte het rijk bekend ruim € 100 miljoen subsidie uit de zogenaamde BIRK gelden te willen inzetten. Hiervoor waren 6 projecten geselecteerd, waarvan Rijnboog Arnhem verreweg de grootste was. Begin februari 2004 kwam een nieuw bericht van de Minister dat aan deze zes projecten nog eens 13 projecten zouden worden toegevoegd. Dit zorgde voor een groot verschil in de inschatting van subsidiedekking in de grondexploitatie van Rijnboog. Dit alles leidde in het voorjaar van 2004 tot aangescherpte discussies in de Rijnboogorganisatie over risico's, kosten en opbrengsten.

Het concept-masterplan verschijnt uiteindelijk halverwege januari 2004, na een inspraakperiode en commissiebehandelingen wordt het masterplan voorgelegd aan en goedgekeurd door de gemeenteraad op 28 juni 2004.

3.3.6 Ronde 6

Op 28 juni 2004 werd het masterplan Rijnboog door de gemeenteraad goedgekeurd en vastgesteld. Een mijlpaal was bereikt.

Een kleine week later schreef de gemeente in een brief aan de private investeerders, dat met het vaststellen van het masterplan in de raad een einde gekomen is aan de intentie overeenkomst. De gemeente meldde dat ze zich nu eerst intern zou gaan beraden op vervolgstappen en dat ze hiervoor een eigen grondexploitatie, gekoppeld aan de gemeentebegroting zou maken.

Het afgelopen jaar was regelmatig het onderwerp Samenwerkingsovereenkomst op de agenda van de regiegroep verschenen, maar steeds was er wel een reden om dit onderwerp te verplaatsen naar de volgende bespreking. Toen in het voorjaar van 2004 de twijfels over de integrale financiële haalbaarheid van het masterplan groter werden, is de gemeente gaan nadenken over andere samenwerkingsmodellen en manieren om de risico's af te dekken.

De private investeerders reageerden verbeterd op deze brief van de gemeente. Ze konden niet geloven, dat de gemeente afstand deed van de inhoud van de gezamenlijke grondexploitatie, waaraan de maanden daarvoor zo hard en intensief gewerkt is.

Door de gemeente werd het projectbureau Rijnboog opgeheven. De gezamenlijke projectruimte werd opgezegd en het contract van de procesmanager beëindigd.

Er trad een lange periode aan van weinig overleg tussen gemeente en private investeerders en ook de vergaderintensiteit tussen de private partijen verminderde.

In het najaar van 2004 werd het contact tussen de gemeente en de private investeerders weer nauwer. De gemeente had inmiddels haar eigen grondexploitatie doorgerekend en was tot de conclusie gekomen dat het tekort vele malen groter was, dan destijds in de zomer ingeschat. Hierdoor ontstond er een discussie over de haalbaarheid van het plan in zijn geheel en de mogelijkheid om het plan op te delen in meerdere fasen.

De focus werd gelegd op de eerste fase van het plan, te weten Coehoorn Zuid en het Havenkwartier. Vele discussies over financiële parameters volgden. Ook werden de private investeerders gevraagd om alternatieven te bestuderen voor het havenkwartier die meer opbrengsten zouden genereren.

Met verschillende tussenposen is deze procesgang momenteel nog steeds gaande. Het rijk heeft eind 2005 definitief zo'n 14,5 miljoen Euro aan BIRK subsidie toegezegd en de gesprekken worden nu gevoerd met de provincie ten aanzien van de provinciale bijdragen. Ook worden nog immer nieuwe ruimtelijke voorstellen getekend voor het gebied rondom de haven, gericht op een optimalisering van het grondgebruik en een verhoging van de opbrengsten.

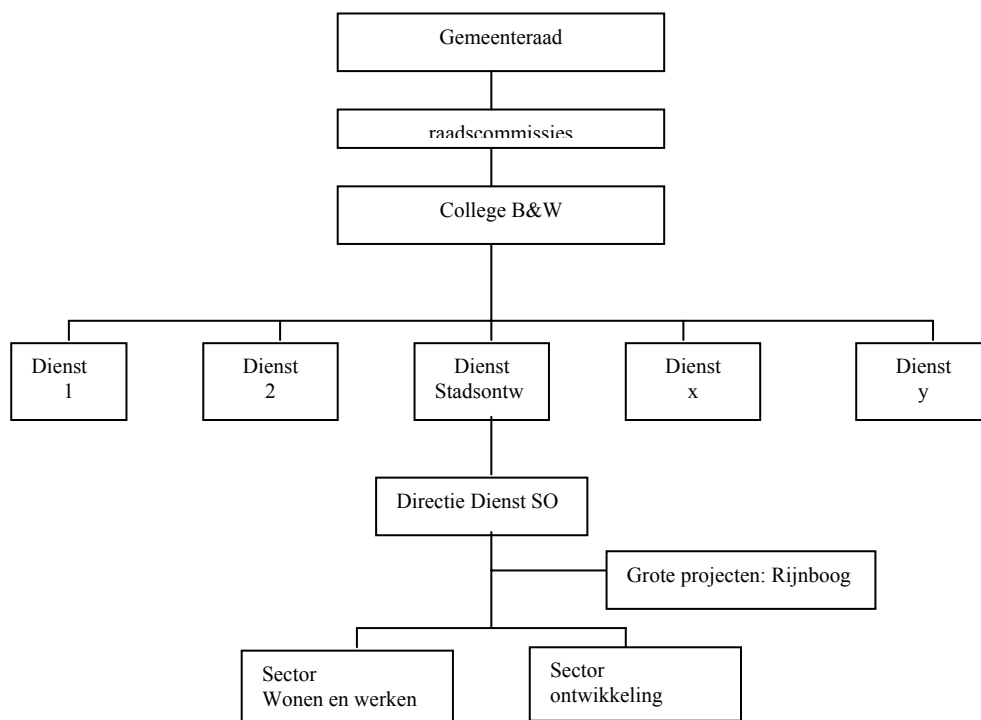
In februari 2006 heeft de gemeenteraad ingestemd met het voorstel van de Dienst Stadsontwikkeling om stedenbouwkundige Manuel de Sola-Morales opnieuw te vragen een aangepast voorstel voor de eerste fase van het plan te maken. De uitgangspunten hiervoor zijn: hogere opbrengsten, lagere kosten en kortere fasering. In september 2006 zal de raadscommissie zich buigen over de conceptuitwerkingen. Tegen die tijd zal de gemeente Arnhem de private investeerders weer benaderen om opnieuw een poging te doen een samenwerkingsovereenkomst voor de uitvoeringsfase af te sluiten.

3.4 Sturing binnen de complexiteit van Rijnboog

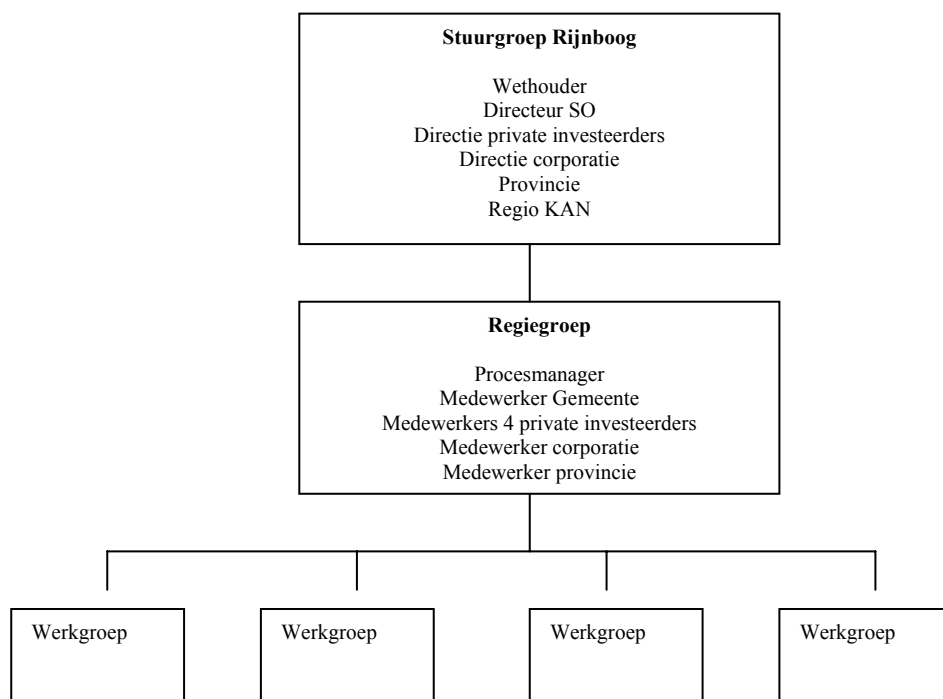
3.4.1 Processturing in Rijnboog

Gedreven door externe druk vanuit het rijk vanwege subsidiemogelijkheden en door de grote omvang van de opgave, heeft de gemeente Arnhem in de zomer van het jaar 2000 besloten het proces te openen. Het proces werd geopend door het houden van een consultatieronde met de private investeerders, de prijsvraagselectie die daarop volgde en het samenwerkingsverband met een viertal private investeerders dat daaruit ontstaan is. In dat najaar werd dit direct gevolgd door het sluiten van een intentieovereenkomst met een groot aantal stakeholders, de vier private investeerders, de woningcorporatie, de provincie en het regionale bestuursorgaan. In de intentieovereenkomst is de doelstelling van het samenwerkingsverband vastgelegd: dat partijen voornemens waren om een financieel haalbaar stedenbouwkundig masterplan voor Rijnboog te maken. Hierbij is een tijdsplan

aangegeven en een organisatiestructuur met besluitvormingsprocedures vastgelegd. De organisatiestructuur bestond uit een projectorganisatie die los van het gemeentelijk apparaat stond. Een stuurgroep, waarin de wethouder RO, de directeur van de dienst Stadsontwikkeling, de bestuurders van de private investeerders en van de corporatie, provincie en regio, hadden de beslissingbevoegdheid. Het werkapparaat ter voorbereiding van de besluitvorming werd gevormd door een regiegroep met een vertegenwoordiger van elke partij. Om het proces aan te sturen en de partijen met elkaar in verbinding te brengen werd een externe onafhankelijke procesmanager aangesteld.



Figuur: Organigram gemeente Arnhem



Figuur: Rijnboog projectorganisatie

Door de krappe tijdsspanne die de organisatie zichzelf gesteld had voor het maken van een masterplan, werd een projectmatige aanpak aan de start van ronde 3 noodzakelijk geacht. Eerst werd een programma van eisen (kwantitatief programma) vastgesteld, als uitgangspunt voor het ontwerp. De ontwerpfase is opgeknipt in een eerste schetsontwerp, het schetsboek en het definitief ontwerp, het masterplan. Er is vooral gestuurd op het halen van de mijlpalen voor het losbarsten van het politieke spel voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen.

Pas nadat het schetsontwerp gereed was en was vastgesteld in stuurgroep en besproken in de gemeenteraad, is een informatieronde gehouden met stakeholders en bewoners van de stad. De rol van de procesmanager in deze fase was enerzijds ervoor zorgen dat de planning gehaald werd en anderzijds de gaten opvullen die door gebrek aan gemeente ambtenaren ontstond. De procesmanager was tevens de tussenpersoon tussen het werkapparaat van de Rijnboogorganisatie en de wethouder.

Het object van sturing in deze derde ronde was vooral de planinhoud. Met vele professionals aan tafel is een zeer goed en gedegen masterplan gemaakt, zijn technische haalbaarheidsanalyses gemaakt en financiële optimalisatieslagen gemaakt. De focus van de deelnemers aan het proces lag vooral op de relatie met de stedenbouwkundige. Hier heeft de procesmanager ook een grote rol gespeeld. Met name in het overbruggen van de cultuurverschillen tussen de Spaanse stedenbouwkundige en het projectteam van Rijnboog.

Weinig energie is in die periode door de Rijnboogorganisatie gestoken in de zachtere kant van het procesmanagement. Er is niet of nauwelijks ruimte gemaakt om te sturen op vertrouwen en geloof en gedeelde visie bij de gemeenteraadsleden, raadscommissies en stadsbewoners. Overtuigd van de kwaliteit van het plan van De Sola en de betekenis van het plan voor de toekomst van de stad Arnhem, heeft het communicatiekanaal voornamelijk op zenden en overtuigen gestaan en weinig op vragen en ontvangen. De projectorganisatie Rijnboog heeft dus in korte tijd een vakinhoudelijk prachtig plan gemaakt. Bij de communicatie hiervan aan de stakeholders is onvoldoende rekening gehouden met het feit, dat de bewoners van de stad deze vakinhoud wellicht niet zouden begrijpen of te abstract zouden vinden. Er is teveel gekoerst op eigen gelijk binnen een begreemd proces.

De stevige opstelling van de raadscommissie aan het begin van ronde 4, kan dan ook gezien worden als een tegenreactie op dit eenzijdige communicatietraject. Bij de raadscommissie was het gevoel ontstaan niet serieus genomen te zijn. Ze heeft de invoering van het duale stelsel aangegrepen om de macht over Rijnboog naar zich toe te trekken.

Aangemoedigd door de lokale politieke partijen, die in het voorjaar van 2002 bij de gemeenteraadsverkiezingen behoorlijk gegroeid waren, werd nu juist alles gedaan wat de projectorganisatie Rijnboog in hun ogen had nagelaten. De bewonersorganisaties werden serieus gehoord, alternatieven werden bestudeerd, workshops met ondernemers gehouden, excursies om van anderen te leren, kortom de registers werden open gegooid.

Deze openheid was deels echter ook schijn, omdat de relatie met de projectorganisatie Rijnboog en de wethouder juist hermetisch gesloten werd.

De fout die de Rijnboogorganisatie het jaar ervoor had gemaakt door het proces te veel te begrenzen, werd hier door de raadscommissie aan de andere zijde van het spectrum min of meer herhaald. Door de wederzijdse gesloten opstelling, de begrenzing van het proces en het heilige geloof in het eigen gelijk, werd de situatie slechts erger. Van beide kanten werd het communicatiekanaal op zenden en overtuigen gezet. Het wantrouwen in elkaar groeide door de begrenzing van de processen. De private investeerders dachten dat de raadscommissie en ambtenaren samen zaken bekokstooften en anderzijds dachten de raadscommissieleden dat de private investeerders snel het laaghangend fruit wilde plukken, investeren, winst maken en wegwezen.

De situatie was chaotisch en er ontstonden machtsstrijden tussen allerlei actoren in het proces. Zo was er de strijd binnen de PvdA ten aanzien van het leiderschap van de wethouder, tussen gemeenteraad en college, tussen gemeente en private investeerders over de regie op de samenwerkingsovereenkomst en tussen private investeerders en woningcorporatie over het te realiseren programma in fase 1.

Opmerkelijk is het besluit van de stuurgroep om juist in een fase van onrust en wederzijds wantrouwen, de procesmanagementrol wegens kostenbesparing te halveren. Deze procesmanager was de enige in het proces met een relatief onafhankelijke positie, gesprekspartner van zowel de private partijen als de wethouder en bekend bij de leden van de raadscommissie.

Pas rond de jaarwisseling, ruim een half jaar na de verkiezingen en de invoering van het duale stelsel, komt er enige verandering in de gesloten houding van de partijen. Het lijkt alsof zowel de gemeenteraad als de private investeerders even hebben moeten wennen aan de nieuwe manier van werken in een duaal stelsel. Ook heeft de nieuwe gemeenteraad, door het harde werken van de raadscommissie, zich kunnen verdiepen in de plannen en begrip kunnen opbrengen voor de argumenten achter enkele majeure ruimtelijke keuzes. Als de raadscommissie haar referendum-ei voorlopig intrekt, besluit de projectorganisatie Rijnboog ook een meer open houding aan te nemen.

"HET IS SINDS de invoering van het duale stelsel aan de gemeenteraad om de kaders te stellen waarbinnen het college van Burgemeester en Wethouders zich dient te bewegen. Neem bijvoorbeeld een thema als gebiedsontwikkeling. Als zich een groot project aandient, dan kan de gemeenteraad op het moment dat de eerste ideeën zich ontwikkelen al richting geven aan de discussie. Dat is hét grote verschil met het monistische stelsel. Als een raad de kaders niet duidelijk stelt en een college er niet om vraagt, dan is de kans veel groter geworden dat er problemen ontstaan. Een plan waarover de wethouder geen overleg heeft gevoerd, loopt meer kans te worden afgeschoten. Een projectontwikkelaar kon er in het monistisch stelsel van uitgaan dat het wel goed zat als hij overeenstemming had bereikt met de wethouder. Dat is minder vanzelfsprekend geworden in het duale stelsel.

De toegenomen invloed van de raad heeft het voor projectontwikkelaars en het college niet zozeer moeilijker maar vooral anders gemaakt. Beide partijen zullen de bakens moeten verzetten en in een eerder stadium de gemeenteraad erbij moeten betrekken. Niet door middel van een notitie met een politiek verhaal erbij, maar aan de hand van bijvoorbeeld workshops, ateliers en werkbezoeken. Dat zijn nieuwe omgangsvormen in het duale stelsel waar de projectontwikkelaar op in moet zien te spelen.

Als dat goed wordt opgepakt, ben ik ervan overtuigd dat de kans om een project tot een goed einde te brengen veel groter wordt. Voor een ondernemer die zijn ondernemersrisico zo beperkt mogelijk wil houden

LAURENT DE VRIES

Raadslid voor de PvdA in Arnhem, tevens voorzitter van de raadscommissie Stadsprojecten

'De kritiek van projectontwikkelaars dat het dualisme het lastiger maakt om projecten gerealiseerd te krijgen deel ik niet'

betekent het simpelweg dat hij vanaf het eerste begin ook de raad erbij moet betrekken. Weliswaar moet hij aan het begin van een project meer tijd investeren, maar dat verdient hij aan het eind dubbel en dwars terug. Het besluitvormingsproces verloopt sneller en de kans is veel kleiner geworden dat de wethouder een project niet langs de raad krijgt. De kritiek van projectontwikkelaars dat het dualisme het lastiger maakt om projecten gerealiseerd te krijgen deel ik dus niet. Bedrijven die goed op de nieuwe situatie inspelen zullen er totaal geen last van hebben.

En wie er wel last van heeft, is gewoon geen goede ondernemer. Want die weet zijn risico's niet goed te spreiden. Natuurlijk is het voor iedereen even wennen. Maar dat kan toch niet anders? Vergeet niet dat het monistische stelsel 150 jaar heeft gefungeerd. Dan mag je niet verwachten dat het dualisme in één raadsperiode kan worden ingevoerd. Ik denk dat je drie of vier periodes moet uittrekken om het systeem draaiend te krijgen. Over 10 tot 12 jaar zullen we er pas de vruchten van kunnen plukken. Voor ons als raad is het zaak dat we ons

wat minder met de waan van de dag leren bezighouden en ons meer gaan richten op de ontwikkeling van een duidelijke visie. In het monistische stelsel was je als raadslid het ergens mee eens of niet. Nu moeten we als raadsleden zelf meer ideeën ontwikkelen, en actief nadenken. Ik weet: dat is niet ieder raadslid gegeven. Maar het is wel de uitdaging waar we voor staan. Zoals het voor iedereen een uitdaging is om zich een nieuwe weg te vinden in het dualisme. Het duale stelsel is nu eenmaal een gegeven, dus doe er je voordeel mee."



PRO 7105 15

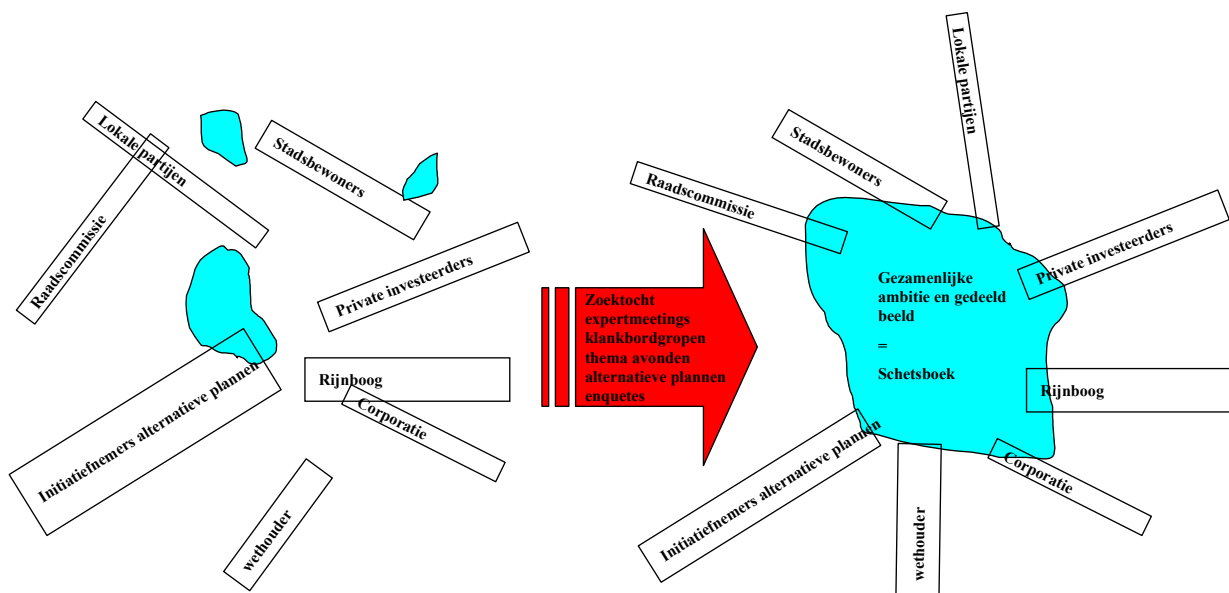
Figuur: Dhr. De Vries woordvoerder raadscommissie werkgroep, bron Neprom, PRO 2005

Dit tweede deel van de vierde ronde wordt zodoende een relatief open proces, waarin partijen open staan voor elkaars argumenten en proberen op de inhoud verbindingen aan te gaan.

Er worden inhoudelijke workshops gehouden onder leiding van externe mediators. Het doel van de inhoudelijke workshops tussen gemeenteraad en projectorganisatie is het opnieuw gezamenlijk definiëren van de ambities. De procesmanager krijgt in deze periode weer een belangrijke rol als tussenpersoon tussen de verschillende actoren.

Tegelijkertijd wordt naast het openen van het proces ook een voorstel voor enige orde aan partijen voorgelegd. De regie van het proces wordt weer eenduidig bij de projectorganisatie gelegd. En partijen onderschrijven een zeer strakke planning van alle bijeenkomsten.

Ook wordt gezocht naar enige begrenzing om het geheel overzichtelijk te houden. De begrenzing wordt gevonden in een beperkte focus op de inhoud. Niet alle aspecten van de integrale driehoek worden in deze fase meegenomen. Er wordt gefocust op de herdefinitie van de gezamenlijke ambities. De risico's en marktpotentie worden even buiten beschouwing gelaten.



Figuur: Zoektocht naar gedeelde ambitie en gezamenlijk belang in 2° deel vierde ronde Rijnboogproces

3.4.2 Aansturen op systeemsprongen

Terugkijkend op de overgang van de ene naar de andere ronde in het proces, wordt duidelijk dat de proceseigenaren veelal niet bewust gestuurd hebben op de kantelmomenten of systeemsprongen. Zeker in de eerste drie ronden zijn externe omstandigheden en toevallige gebeurtenissen in subsystemen aanleiding voor de systeemsprongen. In de vierde ronde is wel duidelijk een moment aan te wijzen waarop de proceseigenaren bewust sturen op een kantelmoment. Het proces wordt geopend, de loopgraven bewust verlaten, de toenadering naar verschillende actoren gezocht en er wordt geprobeerd om verbinding op ambities te maken. In deze fase is ook duidelijk een versnelling van het proces waarneembaar.

Ook de overgang van ronde 5 naar ronde 6 kan gezien worden als een min of meer bewuste sturing op een kantelmoment. Echter in dit geval stuurt de gemeente aan op een tijdelijke breuk met de private investeerders en wordt de samenwerking met private partners, woningcorporatie, provincie en regio KAN ontbonden. De lange periode van onzekerheid, vertragingen en zoeken naar nieuwe verbindingen die daarna ontstaan is, en eigenlijk tot vandaag nog doorloopt, maakt duidelijk dat men niet bewust was van de gevolgen van die keuze. De gemeente heeft in ronde 6 gepoogd de complexiteit te bedwingen en te zoeken naar orde. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het plan in duidelijke fasen op te knippen en de besluitvorming in de gemeenteraad per fase voor te leggen. Ook wordt het proces begrensd door de projectorganisatie Rijnboog op te heffen en de private investeerders op afstand te plaatsen.

Momenteel is fase 1 van het plan in de gemeenteraad vastgesteld, is middels rijkssubsidie het tekort op die fase afgedekt en worden onderhandelingen gevoerd met de private investeerders voor de uitvoering van fase 1. Het dilemma van alle betrokkenen is, dat hiermee weliswaar de eerste fase uitgevoerd kan worden, maar er absoluut geen zicht is op uitvoering van de volgende fasen. De integraliteit van het plan lijkt daarmee losgelaten te worden en belangrijke verbindende infrastructurele ingrepen worden naar de toekomst geschoven.

3.5 Vergelijk met ideaaltypisch sturingsmodel

3.5.1 Grillig verloop, toevalligheden en systemen in systemen in systemen

Uit de procesbeschrijving blijkt dat het Rijnboogproces niet lineair, maar grillig verloopt. Er zijn momenten van versnelling en vertraging, langere en kortere zoektochten naar gedeelde beelden en per ronde komen en gaan verschillende actoren. Kenmerkend voor de complexiteit van de gebiedsontwikkeling Rijnboog is ook, dat gebeurtenissen in subsystemen van invloed zijn op het proces van Rijnboog, zoals de problematiek op het project centraal station, de invoering van het duale

stelsel, het rijksbeleid met betrekking tot NSP en zelfs de ontwikkelingen van grote nsp-projecten in andere steden, die de omvang van en kans op subsidie beïnvloeden.

De start van ronde 3 is een duidelijk moment waarop het proces bewust wordt geopend voor andere actoren. De gemeente betreft actief nieuwe actoren bij het proces en laat ook bewust oude actoren los. In het begin van die derde ronde leidt dit tot een versnelling van het proces. Er ontstaat in korte tijd een betekenisvolle verbinding tussen de participanten die deelnemen in de intentieovereenkomst.

In de verschillende rondes zijn verschillende actoren van belang en betrokken. De intensiteit van deze betrokkenheid verschilt soms per ronde. Zo is de woningcorporatie in sommige rondes passief en op de achtergrond en in andere rondes zeer actief en veroorzaker van vele discussies.

Ook het schaalniveau waarop de diverse belangrijke actoren handelen verschilt. Er zijn belangrijke actoren die veel invloed hebben op het proces, die zich op het schaalniveau van de eigen straat en voordeur laten horen. Er zijn ook even zo belangrijke actoren zoals bijvoorbeeld de rijksoverheid, die landelijke discussies verbindt aan Rijnboog.

Binnen het systeem Rijnboog zijn verschillende subsystemen te herkennen die allen op elkaar ingrijpen en elkaar wederzijds beïnvloeden. Zoals het systeem van de gegroepeerde private investeerders, die ieder voor zich partij zijn, maar zich vaak ook als één partij opstellen. Of het systeem van de gemeenteraad en het duale spel met het college van B&W. Of binnen de gemeenteraad de systemen van de raadscommissies. Of binnen het systeem van een politieke partij de verhouding tussen de wethouder en de raadsleden. En binnen een gemeentelijke dienst de systemen van verschillende grote projecten zoals Rijnboog en Centraal Station.

3.5.2 Voortgang door balanceren op de grens van chaos en orde

Binnen het procesverloop van Rijnboog is een aantal duidelijke momenten van versnelling en voortgang te herkennen en ook een aantal duidelijke momenten van vertraging en soms teruggang.

De versnellingsmomenten zijn bijvoorbeeld de start van de derde ronde en de vierde ronde, waarbij de vierde ronde op te delen is in een eerste fase en een tweede fase. Duidelijk is uit de procesbeschrijving, dat de tweede helft van de vierde ronde de versnelling en de voortgang het grootst was.

De momenten van vertraging en teruggang zijn te herkennen in ronde 2, waar een projectmatige aansturing van een relatief klein deelgebied geheel en al los staat van discussies met het Ministerie over integrale visies en subsidiestromen. Ook het einde van ronde 3 is duidelijk een moment van vertraging, die leidt tot teruggang. Nadat het projectteam het plan volledig uitgewerkt aan de gemeenteraad en de bevolking toonde, bleek dat die groepen de ambities nog niet deelden. Het gevolg was dat het plan in juni 2002 niet werd vastgesteld, maar er een periode van chaos aanbrak.

Tot slot is ronde 6 ook een duidelijk voorbeeld van een vertraging die optreedt. Partijen laten de samenwerkingsverbanden los, gaan op eigen initiatief verder, er ontstaan nauwelijks betekenisvolle verbindingen en gezamenlijke beelden.

Opvallend is, dat in de periodes waarin het Rijnboogproces als een project wordt aangestuurd, er eerst ogenschijnlijk veel vooruitgang wordt geboekt, maar later steeds blijkt dat de geslotenheid waarin dat gebeurt tot tegenstand en wantrouwen leidt en niet tot gezamenlijk gedragen beelden en ambities.

Ook valt op dat in de eerste helft van de vierde ronde, wanneer de projectmatige aanpak geheel wordt losgelaten, er ook geen echte voortgang wordt geboekt en partijen uiteindelijk niet nader tot elkaar komen.

De tweede helft van de vierde ronde is overduidelijk de fase waarin de meeste voortgang wordt bereikt en waar de versnelling van het proces het grootst is. In deze fase is gekozen voor een procesmatige aanpak, met een sterke regierol voor de procesmanager, waarin openheid en variatie mogelijk zijn gemaakt, maar waarin ook een duidelijke rolverdeling is vastgelegd en de spelregels zijn afgesproken (tussen projectteam en raadscommissie) waarbinnen deze vrijheid en grilligheid mag plaatsvinden. Dit lijkt te bevestigen dat voortgang binnen complexe binnenstedelijke transformatiegebieden plaatsvindt op de grens van chaos en orde.

3.5.3 Systeemsprongen door Co-evolutie

In het theoretisch conceptueel kader van hoofdstuk 2 wordt verondersteld dat systeemsprongen plaatsvinden als actoren met elkaar verbindingen aangaan, waardoor zowel ieders eigenbelang gediend wordt, als er een gemeenschappelijk belang te herkennen is.

In de praktijk van Rijnboog blijkt dat systeemsprongen ook kunnen ontstaan uit toevallige externe gebeurtenissen of juist door het verbreken van verbindingen. Waar dit gebeurt, gaat het echter om systeemsprongen die niet in de goede of gewenste richting gaan.

Ook duidelijk is dat een systeemsprong die wel in de goede richting gaat, zoals na ronde vier van het Rijnboogproces met het vaststellen van het masterplan, nog niet betekent dat een plan snel tot uitvoering komt. Er zijn kennelijk meerdere zoektochten en sprongen nodig.

In ronde vier werd de focus gelegd op het zoeken naar een gemeenschappelijke ambitie als gedeeld belang gezocht. Het inhoudelijke onderdeel 'risico' werd tijdelijk buiten beschouwing gehouden, en was de volgende om aan te pakken in de volgende ronde.

Het lijkt zinvol om de voortgang niet met te grote stappen te willen bereiken. Stapsgewijs focussen op een deel van de inhoudelijke robuustheid biedt enige houvast en een beheersbaar gevoel.

De versnelling en voortgang die in de tweede helft van ronde vier ontstaat, en die leidt tot een systemsprong in de goede richting, is wel ontstaan uit aangaan van betekenisvolle verbindingen tussen actoren en het vinden van een gezamenlijk gedeeld belang.

Dit ondersteunt dus het pleidooi vanuit het conceptueel theoretisch kader, om sturing van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden te richten op de verbindingen tussen actoren.

3.5.4 Openen of begrenzen?

Het lijkt dat op het moment van versnelling en voortgang in ronde 4, een volledige focus op alle aspecten van de inhoudelijke robuustheid niet haalbaar en wenselijk was. In de interviews geven betrokkenen aan dat deze periode zeer intensief was en men unaniem vond, dat het verkrijgen van vertrouwen en gedeelde ambities op dat moment het belangrijkste was. De financiële en juridische kant van het proces werden bewust even geparkeerd.

In de volgende ronde werd deze gebrekkige inhoudelijke robuustheid direct onderwerp van de procesproblematiek. De geïnterviewden zien dit echter als een onoverkomelijk dilemma, want door de hoge mate van complexiteit en de pressure cooker situatie die nodig is om iedereen betrokken te houden, is 100% van de problematiek in eens oplossen volgens hen niet mogelijk.

In hetzelfde licht zien de geïnterviewden ook het tijdelijk buitenspel zetten van actoren in een proces. Zo wordt het buitenspel zetten van de projectorganisatie door de raadscommissie achteraf als begrijpelijk en zelfs nuttig gezien. Uit de analyse blijkt echter dat het gesloten houden van delen van het proces niet direct tot versnelling en voortgang leidt (zie par. 3.5.5). De geslotenheid dient kennelijk kortstondig te zijn, om vastgelopen processen te doorbreken, of om kantelmomenten te organiseren. Uit de analyse blijkt dat het tijdig openen van processen en het strategisch toelaten van nieuwe actoren en het zoeken naar wederzijdse betekenisvolle verbindingen tot versnelling en voortgang leidt.

3.5.5 Openen, intensiveren, versnellen, verbeteren, overdragen en inbedden

In hoeverre zijn nu de benoemde sturingselementen van het ideaaltypisch sturingsmodel terug te vinden in het proces van Rijnboog? En in hoeverre hebben deze sturingselementen en bijhorende handelingsprincipes geleid tot voortgang en versnelling van het proces?

Hieronder wordt ingezoomd op een drietal van deze momenten van versnelling, opening en voortgang en wordt een vergelijk gemaakt met de handelingsprincipes die horen bij het ideaal typisch sturingsmodel uit hoofdstuk 2 van dit onderzoek

Ronde 3

In het begin van ronde 3 betreft de gemeente nieuwe actoren, waaronder private investeerders. Het proces wordt hierdoor versneld en partijen vinden elkaar op gedeelde ambities. De visies die partijen hebben moeten maken voor de selectieprocedure, zijn hiervoor erg nuttig.

Echter zodra de private partijen geselecteerd zijn wordt het systeem van het projectbureau Rijnboog opgezet en het proces voor de buitenwereld gesloten. De achterban van de gemeente wordt vrijwel niet betrokken en de wethouder en enkele ambtenaren opereren binnen de projectorganisatie relatief autonoom. De eigen professionaliteit binnen de projectorganisatie vormt het uitgangspunt. Er worden geen expertmeetings en geen gesprekken met stakeholders gehouden en er is geen openheid naar de gemeenteraad en de bevolking. Er wordt ook geen mogelijkheid gegeven aan buitenstaanders om nieuwe alternatieve ideeën in te brengen. De nadruk in deze ronde ligt vooral op een projectmatige aanpak, de planinhoud, de planning en het budget.

De voortgang in het proces lijkt in eerste instantie groot. Echter dit is slechts binnen het gesloten proces het geval. Buiten het eigen proces is vrijwel niemand aangehaakt en deelt men de beelden nog niet. Ronde 3 levert daarom niet de gewenste sprong in de goede richting.

Onderstaan schema geeft inzicht in de toegepaste handelingsprincipes per sturingselement in ronde 3 van het Rijnboogproces. De kleurschakering loopt van helder groen naar donkerrood. Helder groen houdt in dat het handelingsprincipe is toegepast, helder donkerrood dat het geheel niet is toegepast.

Opvallend is dat in de derde ronde van het Rijnboogproces weliswaar naar openingen is gezocht en daarbinnen naar betekenisvolle verbindingen. Echter is het systeem op zich gesloten voor actoren, ideeën en invloeden van buiten. Deze geslotenheid en focus op het eigen gelijk, onder druk van de planning en aanstaande verkiezingen, heeft ervoor gezorgd dat de voortgang en versnelling van ronde 3 slechts tijdelijk is geweest.

Elementen van sturing in ronde 3 van het proces Rijnboog						
Openen	Intensiveren	Versnellen	Verbeteren	Overdragen	Inbedden	
Er is geen sprake van een continue open communicatie met de buitenwereld. De dienst stadsontwikkeling opereert op eigen initiatief en later binnen de geslotenheid van de projectorganisatie	Binnen de projectorganisatie Rijnboog waren diverse informele bijeenkomsten, borrels en netwerkmeetings.	Door de projectorganisatie buiten de diensten te plaatsen werden interne gemeentelijke procedures vermeden. De lijnen naar de wethouder waren kort.	Het programma van eisen is van achter de bureau's tot stand gekomen. Er is geen sprake geweest van vragen aan markt, potentiële klanten of lokale partijen.	De deelluitkomst van de ambities is niet vooraf benoemd. De uitkomst van het totaal wel in de iok: een vastgesteld masterplan.	In de intentie overeenkomst is vastgelegd wat de rol- en taakverdeling is en wat de spelregels zijn.	
Het planproces werd geopend voor private investeerders, provincie en regionaal bestuur. Niet voor overige organisaties en bewoners.	Er werden geen stakeholder sessies gehouden.	Binnen de projectorganisatie werden actoren geconfronteerd met elkaars visie en ambitie. Hier waren open discussies over.	De achterban werd beperkt betrokken. Alleen de directies en wethouder in de stuurgroep. De gemeenteraad, of collega's werden niet betrokken. Door de vele extern ingehuurde krachten, was de betrokkenheid van de gemeentelijke organisatie gering.	Het schetsboek zou de functie van overdrachtsdocument krijgen, maar zover kwam het niet.	De inhoudelijke ambitie was zeer hoog, namelijk een compleet integraal en vastgesteld masterplan in korte tijd.	
Er was geen sprake van continue stakeholder analyses en betrekken stakeholders	Er werden geen klankbordgroepen georganiseerd.	Er werd niet bewust voor kleine stapjes gekozen. De ambitie was zeer hoog.	Binnen de projectorganisatie werden thematische expertmeetings gehouden.	De structuurvisie van de gemeente diende als startdocument voor ronde 3	De budgetten en tijdsspanne waren niet richtinggevend maar harde voorwaarde	
Er was geen sprake van langdurige openheid van inhoud. De focus op één plan vanuit een eenduidig programma werd snel gezocht en vastgehouden.	Binnen de projectorganisatie werden diverse inhoudelijke en thematische workshops gehouden.	Vernieuwend was het betrekken van private investeerders, corporatie, provincie en regio. De bevolking en ondernemers in de stad werden niet betrokken.	Binnen de projectorganisatie en bij het aangaan van de intentieovereenkomst werd open over belangen en ambities gecommuniceerd.	Het schetsboek had een robuuste integrale inhoud die werd gedeeld door de deelnemende partijen. De buitenwereld was hierin onvoldoende gekend en deelde dit niet.	Men heeft het proces laten voortduren, zonder stil te staan bij divergentie of convergentie en heeft geen duidelijke continueringbe sluiten genomen.	
Inbrengen van nieuwe actoren gebeurde met private investeerders, de corporatie en vooral de provincie en de regio. Echter daarbij bleef het lange tijd. Er werden geen systeemvreemde actoren ingevlogen om de boel los te weken en op te zwepen.	Er waren veel informele bilaterale gesprekken. Zowel horizontaal in de projectorganisatie als verticaal tussen regiegroepleden en stuurgroepleden.	Er was geen sprake van realtime contact met klanten en bevolking. Ict toepassingen waren niet aan de orde.	Er was geen realtime contact met klanten of klantgroepen waardoor kennisvergroting kon ontstaan.	Een beschrijving van het proces en hoe men tot het schetsboek gekomen is, ontbrak.	Projectorganisatie is analoog opgezet aan lijnstructuur van sturende organisaties	

Handelingsprincipes

Eerste deel ronde 4

In ronde 4 ontstond na de machtsgreep van de gemeenteraad en de raadscommissie een periode van chaos. Het was niet duidelijk wie de regie had en de communicatie tussen gemeenteraadscommissie en projectorganisatie was minimaal. Daarentegen werd het proces wel open gegooid door de raadscommissie. Die opende het proces voor de bewoners van de stad, voor de politiek en voor initiatieven uit diverse belangenorganisaties. De raadscommissie betrok externe deskundigen, hield expertmeetings en ging op excursie om kennis van buiten te halen.

Het proces was echter geheel niet ingebed in de achterliggende organisaties en organisatiestructuren, waardoor niet duidelijk was of en door wie beslissingen genomen werden. Bij de verschillende actoren ontstond onzekerheid en wantrouwen. Men wist niet waar het schip zou stranden en wat de rollen en spelregels waren.

In deze fase werd het proces dus enerzijds geopend. Er was ruimte voor initiatieven en voor kansen, meerdere alternatieven passeerden de revue. De procesgang van het project Rijnboog zoals dat in ronde 3 ging, werd doorbroken en over een geheel andere boeg gegooid. Dit doorbreken heeft zeer veel discussie, betrokkenheid en emotie in de gehele stad opgeleverd. Het heeft een patroon doorbroken, maar het heeft ondanks dit alles niet geleid tot voortgang en versnelling. Uit de tabel hieronder is duidelijk af te lezen dat vooral het versnellen, overdragen en inbedden achterwege is gelaten. Het blijkt dat alleen het proces openen niet voldoende is om voortgang te bereiken.

Elementen van sturing in eerste deel ronde 4 van het proces Rijnboog						
Handelingsprincipes	Openen	Intensiveren	Versnellen	Verbeteren	Overdragen	Inbedden
	De raadscommissie opende het proces voor politiek, stadsbewoners en initiatiefnemers. Er was sprake van continue communicatie tussen raadscommissie en deze buitenwereld. Echter de communicatie met de projectorganisatie werd volledig afgesloten.	De raadscommissie organiseerde diverse informele bijeenkomsten, borrels en netwerkmeetings.	Er was geen structuur en geen afspraken kader voor het handelen vna de raadscommissie. Tegelijkertijd werd de projectorganisatie juist het handelen onmogelijk gemaakt en het zwijgen opgelegd.	Er werd veel gesproken met lokale bevolking, er werden thema avonden gehouden en enquêtes uitgezet en klankbordgroepen georganiseerd.	De deeltuitkomsten zijn vooraf niet benoemd. Er was geen eenduidigheid over de gewenste uitkomsten.	Er is niets vastgelegd over rollen, taken en spelregels. Er was geen regie.
	Er was ruimte voor nieuwe ideeën en nieuwe actoren. Alternatieven van stakeholders werden zeer serieus genomen.	Er werden meerdere stakeholder sessies gehouden.	Tussen raadscommissie en projectorganisatie werd niet gecommuniceerd. De raadscommissie handelde in een gesloten systeem.	De achterban werd beperkt betrokken. Het proces dat de raadscommissie doorliep was te sterk gesloten.	De raadscommissie heeft een besluit genomen aan het einde van de studiefase. Echter tussen raadscommissie en projectorganisatie heeft dit niet geleid tot een gedeeld stuk.	Er was geen duidelijke ambitie.
	Nieuwe stakeholders werden bij het proces betrokken en de raadscommissie ging actief op pad om stakeholders te mobiliseren.	Er werden meerdere klankbordgroepen georganiseerd.	Er werd niet bewust voor kleine stapjes gekozen. De ambitie was niet bepaald.	Er werden verschillende thematische verdiepingsslagen gemaakt middels thema avonden, expertmeetings en excursies.	De start van deze ronde kende geen startdocument met kennis uit de vorige ronde.	Budgetten en tijd deden even niet terzake.
	Er was ruimte voor vele alternatieven en de uitkomst lag niet vooraf al vast. Het was een echte zoektocht.	De raadscommissie hield diverse inhoudelijke en thematische workshops.	Vanaf de start werden meerdere actoren door de raadscommissie betrokken. De toenadering tot de projectorganisatie liet echter langer op zich wachten.	De raadscommissie ging een open debat aan met de bevolking over de ambities van de stad. Tussen raadscommissie en projectorganisatie werden de belangen niet besproken.	Er werd niet gestuurd op een integrale robuuste inhoud. De inhoudelijke discussie werd beperkt tot enkele deelonderwerpen zoals wel of geen haven.	Er zijn tussentijds geen continueringoverwegingen geweest.
	Nieuwe actoren werden betrokken, ook systeemvreemde actoren werden betrokken.	Er waren veel informele bilaterale gesprekken. Zowel horizontaal in de projectorganisatie als verticaal tussen regiegroepleden en stuurgroepleden.	Er was veel direct contact met stakeholders. ICT toepassingen werden echter beperkt gebruikt.	Er was regelmatig realtime contact met stakeholders waardoor kennisvergroting kon ontstaan. Er werd geen ICT toegepast.	Er was geen verantwoording van de procesgang onderdeel van een overdrachtsdocument.	Er was geen sprake van een heldere projectorganisatie of processtructuur

Sturing in tweede deel ronde 4

In het eerste deel van de vierde ronde zijn feitelijk twee proceseigenaren ontstaan. Ten eerste de projectorganisatie Rijnboog en ten tweede de raadscommissie, die tijdelijk de regie en macht naar zich toetrokken heeft.

De tweede fase van de vierde ronde kenmerkt zich door wederzijdse openheid. Als rond de jaarwisseling van 2002/2003 beiden besluiten de gelederen te openen, ontstaat een dynamisch proces waarin snel voortgang geboekt wordt. Door de projectorganisatie wordt op dat moment bewust gekozen om te focussen op vertrouwen en gedeelde ambities. Een deel van de vakinhoud, de grondexploitatie en de samenwerkingsovereenkomst, wordt tijdelijk geparkeerd.

Voorafgaand aan het proces wordt gezamenlijk een plan van aanpak vastgesteld waarin de procesgang, de rollen en taken, het doel en de spelregels worden afgesproken. De regie van het proces komt weer op een heldere plek bij de projectorganisatie. De procesmanager wordt erkend door partijen in zijn verbindende rol en de stuurgroep wordt als besluitvormingsorgaan min of meer weer geaccepteerd.

Opvallend is dat in de vierde ronde van het Rijnboogproces vrijwel alle handelingsprincipes die horen bij de zes de sturingselementen uit het schema van het theoretisch ideaaltypisch model, in meer of mindere mate toegepast zijn. Het verschil in de betekenis en robuustheid van de voortgang ten opzichte van die in ronde 3 is hieruit te verklaren.

Elementen van sturing in tweede deel ronde 4 van het proces Rijnboog						
Handelingsprincipes	Openen	Intensiveren	Versnellen	Verbeteren	Overdragen	Inbedden
	In deze periode werd veelvuldig gecommuniceerd met betrokkenen, achterbannen en stadsbewoners over het verloop van het proces en voorgenomen handelingen.	Vooraf tussen de projectorganisatie en de raadscommissieleden werd veel informeel gesproken.	Procedures, budgetten en regels waren slechts richtinggevend. Veel was goorloofd om vertrouwen en gelijke ambities te kweken.	Er werd veel gesproken met lokale bevolking, er werden enquêtes uitgezet en klankbordgroepen georganiseerd.	Vooraf is afgesproken te focussen op de gezamenlijke ambitie met als doel een raadsbesluit om het masterplan uit te werken.	Er is een gezamenlijk plan van aanpak voor het proces gemaakt, waarin rollen, spelregels en doelen zijn vastgelegd.
	Er was sprake van interactie met stakeholders en stadsbewoners. Ideeën uit de samenleving werden als serieuze alternatieven behandeld.	Er werden aparte thema avonden gehouden voor diverse stakeholders	De procesmanager deed aan actief perceptiemanagement door bevragen van belanghebbenden en cross-confrontatie met andere belangen	De politieke achterban en projectorganisatie waren continu met elkaar in contact. Nog steeds was binnen de gemeente sprake van veel extern ingehuurde krachten, de betrokkenheid met de collega's van andere diensten daardoor gering.	Aan het einde van de ronde is de gezamenlijke ambitie vastgelegd en bevestigd door het vaststellen van het schetsboek in de raad en het besluit om met dat stuk het masterplan te maken	Er is bewust gekozen om een aantal onderdelen van de inhoud tijdelijk buiten beschouwing te laten. Zodat het proces overzichtelijk bleef en focus kende.
	Stakeholders werden actief benaderd en betrokken.	Er werden meerdere klankbordgroepen ingesteld en gehoord. Ook vanuit de verschillende politieke partijen.	Door grondexploitatie en samenwerkingsovereenkomsten werden kleine stapjes tegelijk genomen.	Er werden terugkerende thematische expertmeetings georganiseerd	De start van deze ronde werd ingeluid door het commissierapport van de werkgroep en een gezamenlijk startbesluit op 23 januari ten aanzien van het plan van aanpak	Er zijn afspraken gemaakt over budget en planning, deze waren in de ogen van de private investeerders hard en niet richtinggevend.
	Verschiedende varianten werden geprobeerd en uitgewerkt. Echter varieerde de plannen vooral op wel of geen haven.	Inhoudelijke en thematische workshops werden gehouden.	Er werden snel veel verschillende actoren betrokken. Echter door het late moment moesten veel actoren een grote achterstand in vertrouwen en inhoud inhalen.	Tussen de raadscommissie en projectorganisatie werd vertrouwen gekweekt door open en eerlijk over belangen te communiceren. Echter de belangen van private partijen en gemeentebestuur ten aanzien van de samenwerkingsovereenkomst werden tijdelijk aan de kant geschoven.	Er is bewust gekozen om het proces te beperken tot een onderdeel van de robuuste inhoud namelijk de ambitie.	Het proces is bewust kort gehouden en in april 2003 is een gezamenlijke bijeenkomst tussen stuurgroep en raadscommissie gehouden om tussentijds af te stemmen.
	Er werden steeds nieuwe actoren betrokken. Ook externe expert werden betrokken.	Informele bilateralen tussen projectorganisatie en raadscommissie ontstonden. Binnen de projectorganisatie was men vooral druk en hard aan het werk. Men sprak daardoor elkaar te weinig over andere zaken zoals haalbaarheid en risico's.	Ict toepassingen en realtime contact met klanten en klantgroepen was niet aan de orde. De internetsite deed slechts dienst als informatieverschaffer.	Er was sprake van continu verwerken van nieuwe relevante kennis opgedaan uit contact met klanten en stakeholders ten tijde van de klankbordavonden en thema avonden. Er werd geen gebruik gemaakt van Ict toepassingen hierbij.	De verantwoordelijkheid over de procesgang is zowel voorafgaand als aan het einde van de ronde onderdeel geweest van de beslisdocumenten.	Er was sprake van een heldere rol voor de projectorganisatie Rijnboog. Er was overeenstemming over de procesgang. De stuurgroep had echter slechts ten dele de beslissingsbevoegdheid.

Notes bij hoofdstuk 3

1 Voor de analyse van de casus is mede gebruik gemaakt van de methodiek die gehanteerd is voor de beschrijving van casestudies in het boek Meervoudig ruimtegebruik en het management van meervoudige processen (De Bruin e.a., Utrecht, 2004). In dit boek is een groot aantal complexe gebiedsontwikkelingen beschouwd. Dit is gedaan aan de hand van een protocol, dat onderscheid maakt tussen het procesverloop, de ambities van partijen, de sturing en de effecten van sturing.

Het procesverloop betreft vooral de beschrijving van de actoren in het proces en het proces van aan- en uittreden van actoren, het activeren en uitsluiten van actoren en het samenvoegen en / of scheiden van actoren. Daarnaast is gekeken naar zogenaamde sleutelmomenten of kantelmomenten in het proces. Deze kantelmomenten zijn goed te vergelijken met de in deze scriptie benoemde systemsprongen.

2 In de Vierde Nota Extra (Vinex) heeft het rijk een aangekondigd een aantal zogenaamde sleutelprojecten aan te wijzen die voor bevordering, financiële steun en coördinatie van rijkswege in aanmerking zouden komen (VINEX, PKB deel 4, Den Haag 1993, II.3.j).

3 Op dat moment was er nog sprake van een tweetal mogelijke ruimtelijke ingrepen om die verbinding tot stand te brengen. Het projectteam bestaande uit de dienst Stadsontwikkeling en het stedenbouwkundig bureau Soeters heeft zowel een variant met een water inham (haven) en een variant met een plein uitgewerkt. In een voorstel aan het stadsbestuur heeft het planteam gekozen voor de pleinvariant omdat in de ogen van het planteam een haven geen binnenstedelijk commercieel programma zou aantrekken en eerder zou zorgen voor extensiever gebruik van het gebied. Opmerkelijk is dat een aantal jaar later ten tijde van de planvorming door Manuel de Sola-Morales juist het omgekeerde bepleit werd.

Geraadpleegde bronnen bij hoofdstuk 3

Bestemmingsplan Rijnkade-Paradijs, DSO Arnhem, 5 juni 2000;

Masterplan Rijnboog Arnhem, Projectorganisatie Rijnboog, 28 juni 2004;

Meerjaren ontwikkelingsprogramma, Gemeente Arnhem, 1 november 1999;

Ontwikkelingsvisie Rijnkade-Paradijs, DSO Arnhem, februari 1999;

Programma Arnhem Nieuw Sleutelproject, Twijnstra Gudde, 19 mei 2000;

Programma Arnhem Rijnboog, input voor het masterplan, DEGW, 15 mei 2001;

Schetsboek Rijnboog, Projectorganisatie Rijnboog, concept, januari 2002;

Structuurplan Arnhem 2010, DSO Arnhem, 30 mei 2000;

Structuurvisie Nieuw Sleutelproject Arnhem, DSO Arnhem, 29 juni 2000;

Verkenning van het Nieuw Sleutelproject Arnhem, Gemeente Arnhem, december 1999;

Verslagen van de regiegroepvergaderingen, 2001 tot en met 2005;

Verslagen van de stuurgroepvergaderingen, 2001 tot en met 2005;

Volkshuisvestingsplan Arnhem 1998 - 2003, DSO Arnhem, oktober 1997;

Hoofdstuk 4 Case BPF Bouwinvest

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op deelvraag C van dit onderzoek. In het theoretisch conceptueel kader is vastgesteld, dat een nieuw sturingsmodel voor de ontwikkeling van complexe binnenstedelijke gebiedstransformaties zowel rekening moet houden met de complexiteit van het proces, en tegelijkertijd, om bruikbaar te zijn voor de sturende organisaties, ook ingebed moet kunnen worden in deze organisaties en de processen van die organisaties.

In dit hoofdstuk wordt de bruikbaarheid van het theoretisch ideaaltypisch sturingsmodel getest. Dit wordt gedaan door eerst een beeld te schetsen van de organisatie en processen van een private investeerder: BPF Bouwinvest. Vervolgens wordt gekeken hoe deze private investeerder tot op heden omgaat met de complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsopgaven waarin ze participeert. Ingezoomd wordt op de sturingsmethoden van BPF Bouwinvest in deze complexe projecten en de vraag wordt gesteld hoe succesvol en bevredigend deze sturing verloopt. Vervolgens wordt een vergelijking gemaakt met het theoretisch model van sturing. Gekeken wordt naar hoe het theoretisch model ingebed kan worden in de organisatiestructuur en processtructuur van BPF Bouwinvest.

Het onderzoek wordt gedaan aan de hand van interviews en bestudering van de door BPF Bouwinvest zelf beschreven primaire processtructuren.

4.2 De organisatie BPF Bouwinvest

4.2.1 Algemene organisatie

BPF Bouwinvest is de vastgoedonderneming die voor haar opdrachtgever de Stichting bedrijfstakpensioenfonds voor de Bouwnijverheid (BPF Bouw) de pensioenpremies belegt in vastgoed.

BPF Bouw belegt circa 25% van haar vermogen in vastgoed en momenteel bedraagt het geïnvesteerd vermogen in vastgoed zo'n 5 miljard Euro. BPF Bouwinvest heeft de opdracht om nieuwe vastgoedprojecten te acquireren, te ontwikkelen en (doen) realiseren en om de vastgoedportefeuille te beheren.

De kerncompetenties van BPF Bouwinvest zijn: beleggen in vastgoed, vastgoedontwikkeling, portefeuille- en assetmanagement en dispositie.

In het jaarbericht 2005 is de doelstelling en missie van BPF Bouwinvest beschreven. Het doel van BPF Bouwinvest is om de vastgoedportefeuille permanent te optimaliseren. De markt en de klant zijn hierbij richtinggevend voor de producten in de portefeuille. Deze producten worden vanuit een duidelijke strategische richting geselecteerd, ontwikkeld, gemanaged en afgestoten. Toekomstige,

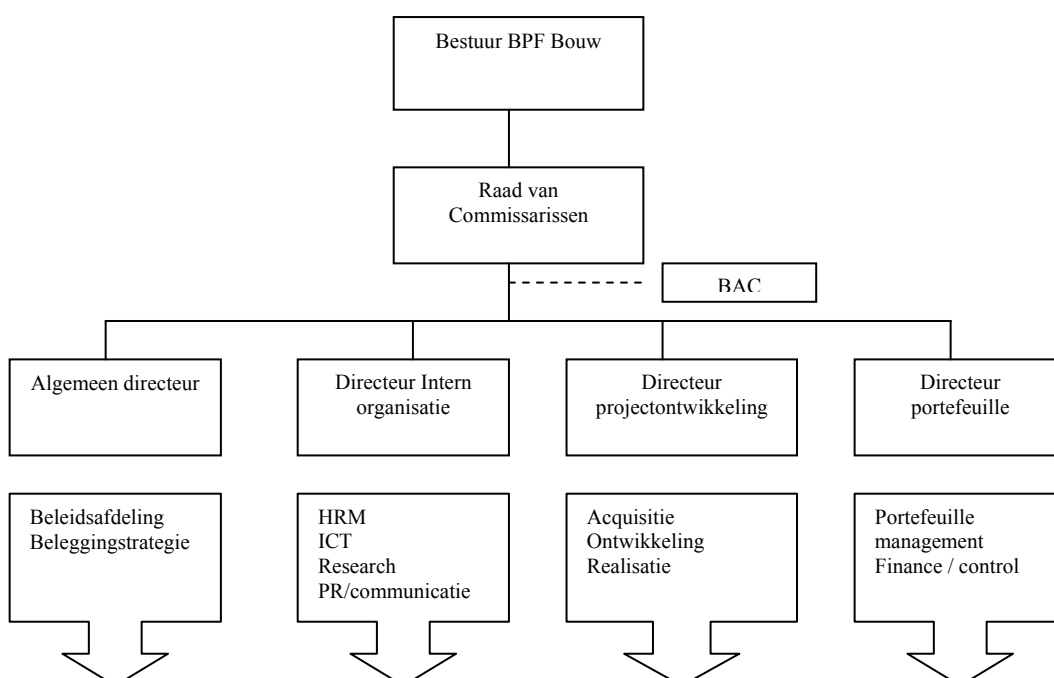
succesvolle beleggingen bieden ruimte voor geïntegreerde leef- en werkconcepten. Daarom is de missie van BPF Bouwinvest benoemd als: het ontwikkelen, aanbieden en managen van een hoogwaardige omgeving met aantrekkelijke ruimten om te wonen, werken en recreëren. De organisatie wil zich daarbij onderscheiden door het aanbieden van klantgerichte diensten, faciliteiten en privileges. Met een sterke focus op de stakeholders in het algemeen en de klant in het bijzonder.

Om een optimaal rendement te kunnen realiseren, is de portefeuille van BPF Bouwinvest continu in beweging. De strategie voor de komende jaren behelst een grote focus op mixed use projecten en gebieden. Daarbij concentreert BPF Bouwinvest zich op een aantal economisch kernregio's binnen Nederland.

De vastgoedportefeuille van BPF Bouwinvest bestond ultimo 2005 uit zo' n 19.500 woningen, 259.000 m2 kantoorruimte/ overig commercieel onroerend goed en 162.000 m2 winkelruimte. BPF Bouwinvest heeft € 442 miljoen belegd in buitenlandse vastgoedfondsen, zowel in Europa als in de Verenigde Staten. Het totale belegde vermogen van BPF Bouwinvest bedraagt ruim € 4,9 miljard. Bij BPF Bouwinvest zijn 100 medewerkers actief.

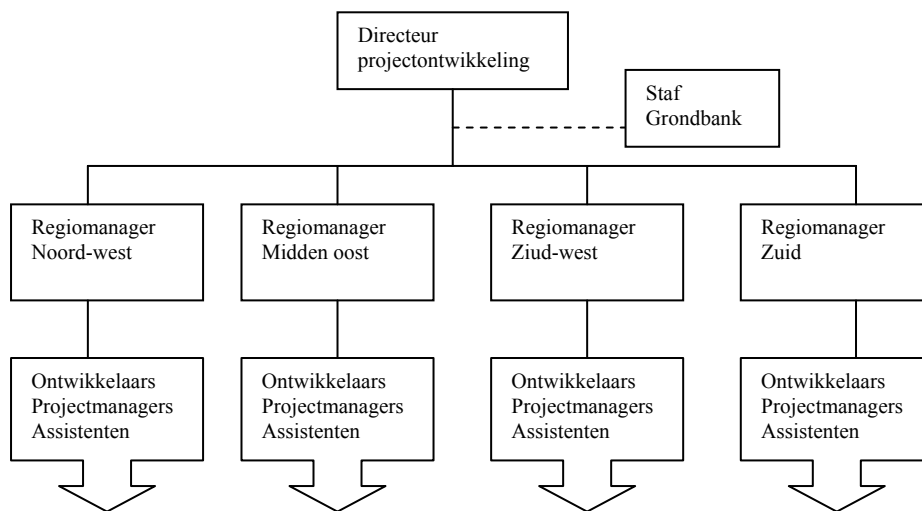
BPF Bouwinvest heeft een vierhoofdige directie met ieder de verantwoordelijkheid over een eigen taakveld. De directie besluit gezamenlijk over nieuwe investeringen en / of desinvesteringen.

Het organisatieonderdeel projectontwikkeling fungeert in principe zoals iedere vastgoedontwikkelonderneming met een directeur projectontwikkeling en een managementteam. Momenteel is de projectontwikkelorganisatie van BPF Bouwinvest ingedeeld in een viertal geografische regio's, die worden aangestuurd door regiomanagers en waarin ontwikkelaars en projectmanagers in de lijnorganisatie zitten.

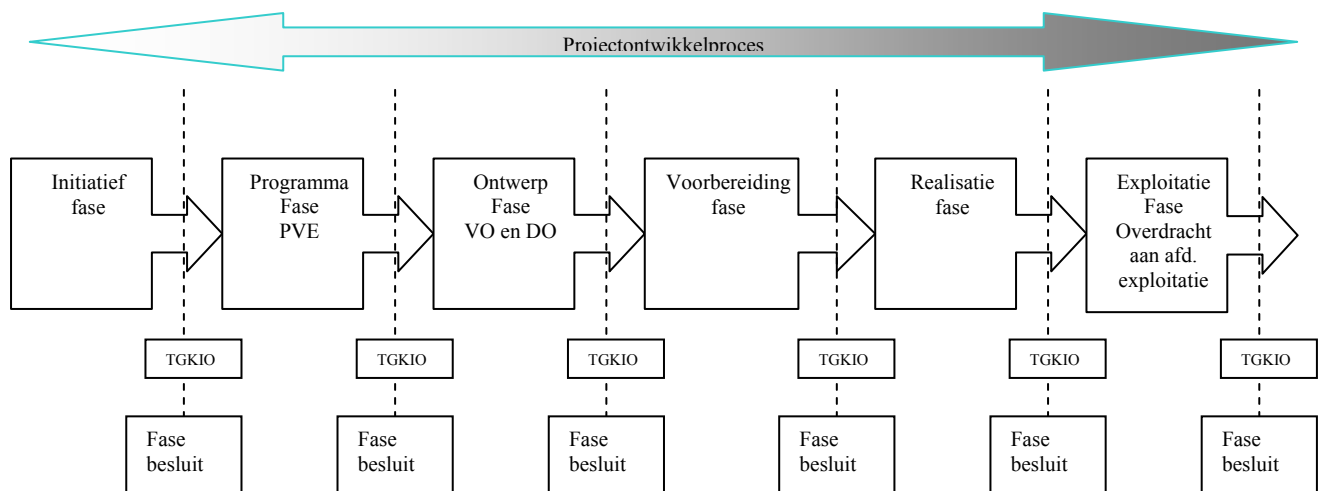


4.2.2 Projectontwikkeling binnen de organisatie

De afdeling projectontwikkeling wordt aangestuurd door een directeur projectontwikkeling en een viertal regiomanagers. Zij vormen samen het managementteam. Per geografische regio is een afdeling opgetuigd met mensen die zich met acquisitie en ontwikkeling bezig houden, de Managers Locatieontwikkeling en mensen die zich met gebouwentwikkelingen bezig houden, de projectmanagers.



In de jaren tachtig en negentig is door de projectontwikkelorganisatie een enorme vastgoedproductie geleverd. In korte tijd groeide de vastgoedportefeuille van enkele duizenden woningen naar ongeveer 25.000 woningen. Het type project varieerde van binnenstedelijke appartementenbouw tot eengezinsrijwoningen in de groeikernen. De productie bestond voornamelijk uit woningbouw. Kantoren, winkels en bedrijfsruimten kwamen maar zelden voor. De projectomvang was over het algemeen redelijk klein en varieerde van projecten van 30 woningen tot projecten van enkele honderden woningen. Publiek Private Samenwerking en gebiedsontwikkeling kwamen nauwelijks voor. De gemeentelijke overheid deed veelal in haar traditionele rol de planontwikkeling voor de gebieden, maakte de gronden bouwrijp en legde openbare voorzieningen aan. De projectontwikkelaar nam bouwrijpe grond af en realiseerde de woningen. Voor de projectontwikkelorganisatie BPF Bouwinvest hield dit in, dat het primaire proces bestond uit het maken van een programma van eisen, het ontwerpen, het voorbereiden van de bouw en de realisatie van de projecten. Het was een projectgerichte organisatie met veelal (bouw)technisch geschoolde medewerkers. Sturing vond plaats op basis van de beheersaspecten tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie.



In de jaren tachtig en negentig werd de projectontwikkeling binnen BPF Bouwinvest gezien als het hoofdonderdeel van het bedrijf. Het portefeuillemanagement, strategisch beheer en portefeuille analyse stond nog in de kinderschoenen en van dispositie was nog helemaal geen sprake.

Halverwege de jaren negentig is hierin een grote verandering gekomen. Enerzijds door de veranderingen in de woningmarkt, een terugtrekkende overheid en de toename van grote gebiedsontwikkelingen en anderzijds ook door een professionalisering in de wereld van projectontwikkelaars en vastgoedbeleggers (Neprom, Zoetermeer, 2000). Projectontwikkelaars werden grotere organisaties, er ontstonden meerdere typen projectontwikkelaars en steeds meer werden de financiële prestaties van deze bedrijven gecontroleerd. Dit gebeurde door de eigen toezichthouders, gedwongen door beursnoteringen en maatschappelijke eisen en ook door externe vastgoedinstanties die de performance van de verschillende bedrijven vergelijkbaar maakten. Zo is eind jaren negentig een belangrijke index ontstaan, de ROZ-IPD, waarin de prestaties van vastgoedbeleggers worden vergeleken.

Deze ontwikkelingen hebben BPF Bouwinvest ook veranderd. De openheid van cijfers en prestaties en de toenemende maatschappelijke controle op grote bedrijven en ook pensioenfondsen, maakt dat zo'n ROZ-IPD voor BPF Bouwinvest van toenemend belang geworden is (Interview R. Vroom, 2006). De opdrachtgever, het pensioenfonds, kijkt ieder jaar of BPF Bouwinvest nog wel goed genoeg omgaat met het geld en of ze de index verslaat. Want, als je het jaar op jaar niet beter doet dan de concurrent, dan loop je de kans dat de opdrachtgever naar andere wegen gaat zoeken om de index te verslaan.

De organisatie is om deze redenen al een aantal jaren bezig met het verbeteren van managementinformatiesystemen en controlesystemen. Dit is onder meer terug te zien in een enorme

groei van het aantal medewerkers bij de betreffende afdelingen Finance en Control, ICT en Portefeuille analyse. Ook de dominante positie van de afdeling projectontwikkeling binnen de organisatie is veranderd. Andere afdelingen zijn ontstaan en groter en belangrijker geworden en momenteel is er sprake van een viertal bedrijfsonderdelen met een vergelijkbare stem in het geheel.

Tegelijkertijd veranderde ook de buitenwereld en de inhoud van het projectontwikkelvak. In plaats van relatief kleine monofunctionele projecten, ontstonden vanaf het begin van de jaren negentig steeds meer grootschalige complexe gebiedsontwikkelingsopgaven en multifunctionele projecten. Zo heeft BPF Bouwinvest vanaf die tijd projecten ontwikkeld als Landtong op Kop van Zuid, Java Eiland, Het Olympisch Stadion in Amsterdam, Prinsenhof in Den Haag, et cetera.

Dit waren allen grootschalige projecten met vele honderden woningen en een mix van functies als kantoren, bedrijven, winkels, sportvoorzieningen, hotels enzovoort.

De rol van BPF Bouwinvest in deze projecten was vaak nog steeds traditioneel als afnemer van bouwrijpe grond en ontwikkelaar van het vastgoed. De aansturing van deze projecten binnen BPF Bouwinvest gebeurde dan ook nog steeds vanuit het gekende projectmanagement zoals hierboven beschreven.

Sinds een paar jaar worden de projecten waarin BPF Bouwinvest participeert echter nog groter en complexer. Het gaat om grote binnenstedelijke transformatiegebieden, waarbij BPF Bouwinvest veelal in PPS werkt aan de masterplanvorming, verwerving van opstallen en gronden en voor gezamenlijke rekening en risico de grondexploitatie doet.

Voorbeelden hiervan zijn projecten als Belverdere in Maastricht, de Binckhorst in Den Haag, Meerstad in Groningen en Rijnboog in Arnhem.

Binnen de organisatie is inmiddels erkend, dat de projectmatige aanpak gericht op beheersing niet altijd voldoet voor deze complexe gebiedsontwikkelingen. Gezocht wordt naar andere sturingsmechanieken en andere beheersinstrumenten. Uit de interviews blijkt, dat de spanning tussen de intern gerichte afdelingen Finance en Control en de afdeling ontwikkeling de afgelopen jaren hierdoor is toegenomen.

Deze veranderingen binnen de organisatie en binnen het werkveld en de daarmee samenhangende toenemende spanning tussen de extern en ontwikkelingsgerichte organisatieonderdelen en de intern op controle gerichte organisatieonderdelen, is niet typisch voor BPF Bouwinvest. Uit onder meer het interview met S. Schuwer uit de referentiegroep blijkt dat de veranderingen en spanningen vergelijkbaar zijn met andere projectontwikkelaars, die zich bezig zijn gaan houden met complexe gebiedsontwikkeling (Interview S. Schuwer, 2006).

4.3 Sturing van BPF Bouwinvest in complexe binnenstedelijke transformatiegebieden

4.3.1 Organisatiestructuur

Zoals gezegd was rond de jaren tachtig de bouwproductie van BPF Bouwinvest het hoogst in de historie. In die tijd was de afdeling projectontwikkeling binnen de organisatie niet alleen het meest omvangrijk, maar ook de spil in de primaire processen. De afdelingen verhuur en beheer, zoals die toen genoemd werden, waren relatief klein. De afdeling acquisitie en realisatie (VAR) en de afdeling bouwen en onderhoud waren omvangrijk.

Halverwege de jaren negentig werd duidelijk dat een andere aanpak noodzakelijk was. Dit kwam enerzijds doordat de portefeuille inmiddels behoorlijk gegroeid was en zaken als beheer en portefeuillemanagement meer aandacht gingen vragen, anderzijds kwam het doordat de markt veranderde van een aanbod gerichte markt naar een vraaggestuurde markt. Hierdoor nam het belang van klantencontacten, klantgerichtheid en kennis van de klant toe. Omdat de projecten steeds groter en ingewikkelder werden, kwam er ook het besef dat het vroegtijdig inschakelen van kennis en kunde vanuit de beheerders voor een grote kwaliteitsslag kon zorgen.

Om deze kruisbestuiving te kunnen laten plaatsvinden werd de organisatiestructuur aangepast. In 1997 werd een regiostructuur geïntroduceerd, gebaseerd op een viertal geografische gebieden in het land. Deze regio's werden aangestuurd door een regiomanager, die in zijn team zowel ontwikkelaars en projectmanagers had, als ook beheerders en portefeuillemanagers. Door deze verschillende expertises in één afdeling bij elkaar te brengen, zou een vroegtijdige kruisbestuiving mogelijk zijn en kon in de ontwikkeling geanticipeerd worden op toekomstige klantwensen.

Na ongeveer een jaar of drie in deze structuur gewerkt te hebben, bleek dat de samenwerking tussen de verschillende expertises onvoldoende tot z'n recht kwam en het niet leidde tot verbetering van processen en producten.

Uit interviews met betrokkenen (Interview J. Kasteel, 2006) wordt duidelijk waarom deze organisatiestructuur niet leidde tot directe verbeteringen.

Het blijkt dat er verondersteld werd, dat een structuurverandering voldoende zou zijn om de processen en het gedrag van medewerkers te veranderen. Achteraf kan gezegd worden dat men teveel op de structuur gestuurd heeft en daarmee andere belangrijke onderdelen van organisatieveranderingen heeft overgeslagen.

Er was gedacht dat de veelal technisch geschoolde beheerders en assetmanagers de juiste attitude, kennis en kunde, marktkennis en klantenkennis bezaten en deze konden overdragen. Ook werd verondersteld dat deze assetmanagers mee konden draaien in de onzekere en conceptuele initiatieffase van de projectontwikkeling. Daarnaast bleek ook dat de projectontwikkelorganisatie angstig was voor

terreinverlies en verlies van regie. Er ontstond een stammenstrijd, een gevecht over macht, waardoor de samenwerking niet van de grond kwam. Door de regiostructuur was binnen een regio wellicht de mogelijkheid tot kruisbestuiving, maar maakte ook dat tussen regioafdelingen schotten ontstonden. De kennis kwam niet meer uit de eigen regio los. Uit de interviews blijkt, dat deze periode wordt ervaren als een belangrijke tussenstap, maar tevens dat er van echte samenwerking nog geen sprake was (Interview W. Nijman, 2006).

In 2002 werd dat aangegrepen om de organisatiestructuur opnieuw te wijzigen. De kern van de verandering was dat voor het eerst BPF Bouwinvest de corebusiness definieerde als belegger. De vijf miljard euro belegd vermogen en alle processen die nodig zijn om een goed rendement op deze portefeuille te maken werden als kern van de processen gezien. Projectontwikkeling, tot die tijd gezien als het hoofdproces van de onderneming, werd gezien als een bedrijfs onderdeel dat voor nieuwe toevoer aan de portefeuille moest zorgen. Door de eerder genoemde veranderingen in de markt en in de vastgoedwereld, was het aantal medewerkers dat zich met de portefeuille, met klanten, met service en diensten, met communicatie en public relations en met finance and control bezighield, sterk gegroeid. De nieuwe structuur bestond eruit dat er een apart bedrijfs onderdeel Portefeuille kwam en een apart bedrijfs onderdeel Finance and Control. Zo ontstond de huidige bedrijfsstructuur met vier bedrijfs onderdelen met aan het hoofd van ieder een eigen directeur.

4.3.2 Informatie - en administratiesystemen

De afgelopen jaren is de aandacht voor informatiesystemen, administratiesystemen en controlesystemen sterk toegenomen. Enerzijds ging dit om analysemethoden die noodzakelijk waren om gedegen portefeuille analyses en rendementsprognoses te maken. De reeds genoemde invoering van de ROZ-IPD systematiek heeft ervoor gezorgd, dat beleggers meer, beter en consistentere cijfers kunnen laten zien.

Anderzijds is heel van tijd, geld en energie gestoken in het optuigen van betere informatie en controle systemen ten behoeve van de administratie en besluitvorming. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is de introductie van het zogenaamde SAP systeem. Dit is een ICT applicatie voor bedrijfsadministratie. Dit systeem koppelt alle relevante administratieve gegevens aan elkaar, zodat met een paar drukken op de knop informatie beschikbaar is.

BPF Bouwinvest koppelt dit SAP systeem aan de processtructuren, zodat besluitvormingsdocumenten en beheersdocumenten direct aan elkaar gekoppeld zijn.

Zo zijn met dit SAP systeem alle opdrachten, facturen, standaardovereenkomsten, voortgangsrapportages, plannings, budgetten, risicomanagementrapportages, et cetera in één overkoepelend systeem gezet. Vooral voor de afdeling finance and control en voor de projectadministratie binnen portefeuillemanagement en projectontwikkeling is dit een belangrijk

systeem. Documenten zijn meer gestandaardiseerd, budgetten, opdrachten en facturen direct aan elkaar gekoppeld en zo meer.

In 2006 moet het gehele systeem geïmplementeerd zijn en kunnen worden toegepast door alle medewerkers in de organisatie. Hiervoor wordt door BPF Bouwinvest een grote hoeveelheid menskracht ingezet en het vergt van de interne organisatie veel tijd en energie op dit moment.

Ook binnen het bedrijfsonderdeel projectontwikkeling is duidelijk merkbaar dat de maatschappij en daarmee de bestuurders van de organisatie vragen om risicomangement en beheersing. De belangrijkste interne afdelingsdoelstellingen voor 2005 en 2006 waren naast acquisitie van nieuwe projecten, het opzetten en in kaart brengen van de primaire processen en bijbehorende beslisdocumenten en handelingsformats en het opzetten van een risicomangementsysteem voor projectontwikkeling.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de primaire processtructurering van projectontwikkeling.

4.3.3 Processtructurering van projectontwikkeling bij BPF Bouwinvest

Binnen het bedrijfsonderdeel projectontwikkeling is het afgelopen jaar gewerkt aan het opstellen en uitschrijven van het primaire proces projectontwikkeling. Door een werkgroep vanuit de eigen organisatie, ondersteund door een extern organisatie adviesbureau, zijn de processen beschreven, zijn er beslisdocumenten gedefinieerd en als formats uitgeschreven en is per fase in het proces een handelingsschema opgesteld.

De processtructurering van projectontwikkeling binnen BPF Bouwinvest is ingericht aan de hand van de drie-eenheid uit het handboek projectmatig werken: faseren , beslissen, beheersen (Processtructureringsdocument, BPF Bouwinvest, Amsterdam, april 2006).

Onder faseren wordt verstaan het opdelen van het proces met ieder een eigen doelstelling en een eigen resultaat.

Onder beslissen wordt verstaan het nemen van een integraal besluit over alle relevante aspecten van de ontwikkeling. Een besluit over het resultaat van de afgeronde fase en de kaders voor de nieuwe fase.

Onder beheersen wordt verstaan, het sturen van het project binnen de vastgestelde kaders op de onderdelen: tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie.

Bij het document voor de processtructurering is een zogenaamde 'Leidraad bij Projectontwikkeling' geschreven (Leidraad bij Projectontwikkeling, BPF Bouwinvest, Amsterdam 16 maart 2006). Hierin staat beschreven hoe BPF Bouwinvest het projectontwikkelproces opdeelt in verschillende fasen en welke werkzaamheden in die verschillende fasen aan de orde komen. Tevens is aangegeven op welk moment interactie met andere afdelingen noodzakelijk is en welke input dan gewenst is.

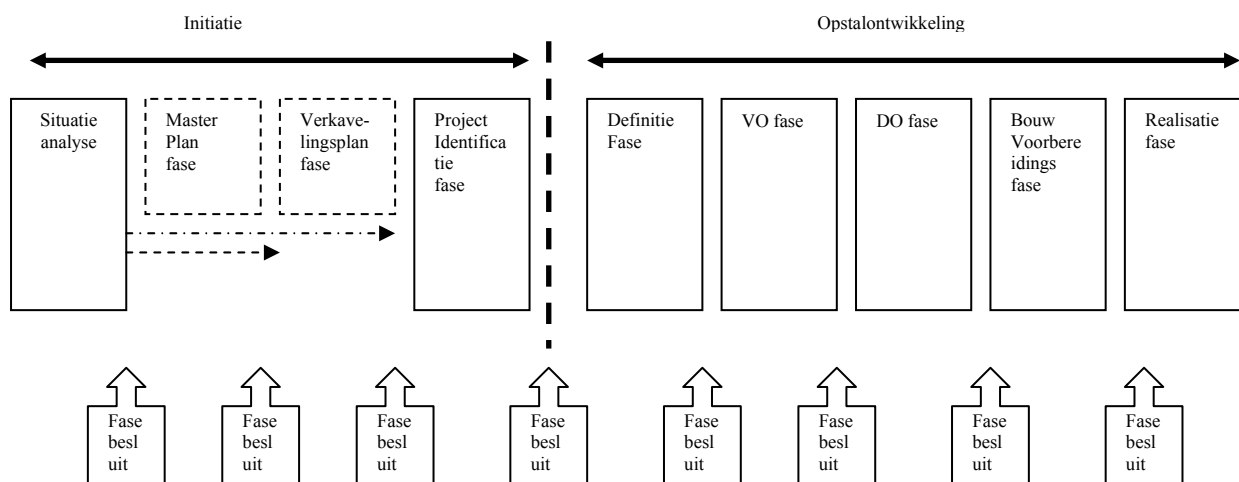
Daarnaast is ten behoeve van een uniforme en transparante manier van werken een aantal richtlijnen opgesteld, zoals de richtlijn rekentools, de richtlijn risicomangement en de richtlijn markttoets.

BPF Bouwinvest maakt onderscheid binnen de fasering van het projectontwikkelpoc in twee delen, de initiatieffase en de opstalontwikkelfase. Hierbij gaat de opstalontwikkelfase over de traditionele gebouw- of projectontwikkeling, die start met een programma van eisen, vervolgens een ontwerpfase met voorlopig ontwerp en definitief ontwerp, de bouwvoorbereidingsfase en de realisatiefase.

De initiatieffase die door BPF Bouwinvest gedefinieerd is, omvat naast de initiatie van bovenstaande opstalontwikkeling ook de gehele gebiedsontwikkeling. Hiermee wordt door BPF Bouwinvest aangegeven dat een gebiedsontwikkelingsproces gezien wordt als voorbereiding op de uiteindelijke opstalontwikkelingen en dus een middel is om tot opstalontwikkeling te komen. Vanuit de doelstellingen van een projectontwikkelaar is dit begrijpelijk. Projectontwikkelaars maken hun rendement immers met het ontwikkelen en verkopen of verhuren van vastgoedconcepten en niet met het financieren van gebiedsontwikkelingen.

In de leidraad van BPF Bouwinvest wordt het doel van de initiatieffase omschreven als: '...om een positie te verkrijgen voor en invloed uit te oefenen op een of meerdere opstalontwikkelingen.'

Deze initiatieffase wordt in de processtructuur van BPF Bouwinvest verdeeld in een viertal subfasen.



Figuur: Fasering proces BPF Bouwinvest, bron: Leidraad bij Projectontwikkeling BPF Bouwinvest, 2006

Per deelfase van de initiatieffase zijn doelen en resultaten beschreven. Zo is het resultaat van de situatie analyse een startnotitie waarin 'de intenties en de positiebepaling van het project beschreven worden. In de startnotitie wordt onderbouwd of, en zo ja waarom, het potentiële project binnen de strategische doelstellingen van BPF Bouwinvest past.'

Het doel van de projectidentificatiefase is 'het isoleren van een of meerdere projecten uit het gebiedsontwikkelingsproces en deze tot een opstalontwikkeling brengen. De bedoeling is om in deze fase ontwikkelrechten te verkrijgen voor een opstalontwikkeling en de kaders waarbinnen deze ontwikkeld kan worden, vast te leggen.'

Voor de gehele processtructuur is per fase een schema gemaakt waarin de te verrichten werkzaamheden of handelingen zijn benoemd. Deze handelingen worden benoemd aan de hand van een drietal aspecten. Ten eerste inhoudelijke projectaspecten, ten tweede procesmatige projectaspecten en ten derde de beheersaspecten (tijd, geld, kwaliteit, informatie, organisatie).

Zowel de inhoudelijke aspecten als de procesaspecten zijn opgedeeld aan de hand van de hoekpunten van de driehoek ruimte, markt en geld (Vergelijk hfdst. 2, driehoek J. van 't Verlaat).

4.4 BPF Bouwinvest in complexe binnenstedelijke transformatiegebieden

4.4.1 Inleiding

Dat het werkveld van projectontwikkelaars zoals BPF Bouwinvest is veranderd, blijkt uit de hoeveelheid grootschalige complexe gebiedsontwikkelingsprocessen waarbij BPF Bouwinvest momenteel langdurig betrokken is. In alle windstreken van het land is BPF Bouwinvest, veelal in publiek private samenwerking, actief met grootschalige risicodragende investeringen in de voorfase van grote binnenstedelijke transformatiegebieden. Voorbeelden hiervan zijn onder meer het project Belverdere in Maastricht, Rijnboog in Arnhem, de Binckhorst in Den Haag, het centrumgebied van Best bij Eindhoven, de Piushaven in Tilburg en het Eenhoorngebied in Amsterdam. Daarnaast participeert BPF Bouwinvest op een zelfde manier ook in grootschalige buitenstedelijke gebiedsontwikkelingen zoals Meerstad bij Groningen, Stadshagen I en II bij Zwolle, Leidsche Rijn bij Utrecht en Brandevoort bij Helmond.

Ook de projecten die niet binnen de definitie van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden vallen en waar niet altijd middels publiek private samenwerking wordt gewerkt, zijn vrijwel allemaal grootschalig, met meervoudig ruimtegebruik en een mix aan functies en in risicodragende samenwerking met meerdere private partijen. Voorbeelden hiervan zijn Prinsenhof in Den Haag, Gershwin op de Zuidas in Amsterdam, het Olympisch Stadionterrein in Amsterdam en het Coolsingel-oude Luxor gebied in Rotterdam.

Om te zien hoe binnen de organisatie van BPF Bouwinvest wordt omgegaan met dit soort projecten en hoe er getracht wordt te sturen binnen deze projecten, wordt op een tweetal complexe binnenstedelijke transformatiegebieden ingezoomd: Rijnboog en Binckhorst.

4.4.2 Rijnboog

Het project Rijnboog startte voor BPF Bouwinvest met de selectieprocedure in het jaar 2000. Dat was een tijd waarin de regiostructuur van de organisatie nog maar net was ingevoerd en binnen een regio zowel projectontwikkeling als assetmanagement en het beheer van de portefeuille een plek had.

Uit de interviews blijkt dat in de tijd van de selectieprocedure en de periode daarna, de derde ronde van het proces Rijnboog, er een intern projectteam samengesteld is, dat sturing gaf aan het project. Dat projectteam werd aangestuurd door de regiomanager en daarnaast hadden projectontwikkelaars en assetmanagers zitting in het team. Ad hoc werden mensen van de zojuist opgerichte en groeiende afdeling communicatie ingeschakeld.

Men heeft deze werkwijze en die periode binnen BPF Bouwinvest als prettig en goed verlopend ervaren (Interview W. Weide, 2006).

Van deze projectteams zijn maar weinig verslagen gemaakt, zodat het lastig is vast te stellen waarop de sturing plaatsvond. Uit de weinige verslagen van die periode blijkt dat er vooral op de projectinhoud gestuurd werd. Dit liep dus synchroon met de externe processen van Rijnboog, waarbij in deze fase ook vooral op de projectinhoud werd gestuurd.

Er is binnen BPF Bouwinvest aan de start van ronde 3 van het Rijnboogproces een acquisitiebesluit genomen door de directie. Dit hield in dat er een bepaalde hoeveelheid geld is vrijgemaakt om te werken aan het gezamenlijke masterplan. Sturing op dit budget en op de planning vond plaats door een koppeling met de externe projectgebonden Rijnboogbegroting en planning.

Er kan dus gezegd worden, dat geprobeerd werd te sturen op de beheersaspecten van projectmatig werken en dat middels het projectteam intern ook op projectmatige wijze gewerkt werd.

Doordat het maken en vooral het vaststellen van het masterplan veel langer duurde dan men had voorspeld, kwam de interne projectorganisatiestructuur onder druk te staan. Nadat er ruim twee jaar binnen BPF Bouwinvest in projectteamverband was samengewerkt aan Rijnboog, ging men het vizier op andere projecten richten. In deze periode is ook de algehele organisatiestructuur van BPF Bouwinvest gewijzigd. Er ontstond een apart bedrijfsonderdeel portefeuillemanagement en de logica dat projectontwikkelaars en assetmanagers binnen een regioafdeling elkaar opzochten, verdween.

Toen ronde 4 van het Rijnboogproces startte en de raadscommissie de regie van het proces naar zich toetrok, ontstond er een periode van chaos in dat proces. In die periode was ook de interne projectorganisatiestructuur van BPF Bouwinvest niet meer helder. Het interne projectteam kwam nog maar sporadisch bij elkaar en ook binnen BPF Bouwinvest was niet duidelijk wie de regie had, wie de kartrekker was en hoe taken en verantwoordelijkheden verdeeld waren. Soms was het de regiomanager, soms de locatieontwikkelaar en soms ook de directeur projectontwikkeling die intern en extern de spil in het proces vormde. Er werden nauwelijks nog verslagen van interne bijeenkomsten

gemaakt en projectmatige sturing was niet meer aanwezig. De betrokkenheid in het proces van de verschillende medewerkers verliep grillig. Sturing vond plaats door middel van het zoeken naar overeenstemming met de mede private investeerders en de gemeente. Ook deze periode duurde erg lang.

Toen in de tweede fase van ronde 4 in het externe Rijnboogproces een versnelling optrad en er naast openheid ook duidelijk op resultaten werd gestuurd, bleef de interne aanpak van BPF Bouwinvest onveranderd. De ad hoc betrokkenheid van medewerkers bleef. Wel is opvallend dat in deze periode vooral de directeur projectontwikkeling en de regiomanager vrijwel dagelijks met het proces bezig waren. Er vond een opschaling plaats vanwege het grote belang dat aan deze fase werd toegekend. Uit de interviews blijkt dat men het noodzakelijk achtte dat ervaren en hooggeplaatste medewerkers zich mengde in de discussies met de raadscommissie (Interview W. Nijman, 2006).

Qua besluitvorming en interne kaders werd al die tijd voortgeborduurd op het eerder afgegeven acquisitiebudget, dat inmiddels enkele malen omhoog was bijgesteld. Een besluit over de ambities van BPF binnen rijnboog of over risico's en of marktpotentie werd binnen BPF Bouwinvest niet genomen. Dus hoewel er verschillende rondes zich voordeden, werd binnen BPF Bouwinvest de fase van de rondes 3, 4, 5 en 6 nog steeds gedefinieerd als de masterplanfase. Dit is een van de moeilijkheden van het vastleggen van een processtructuur voor complexe gebiedsontwikkeling, omdat de gebruikelijke definitie van de fasen tot zeer lange periodes leidt die niet meer te overzien zijn en ook niet te beheersen zijn.

4.4.3 Binckhorst

De Binckhorst is een groot bedrijventerrein van circa 100 hectare, dat midden in de stad Den Haag ligt, ingeklemd tussen de Utrechtsebaan, de Trekvliet, Voorburg en het Centrum van Den Haag. Dit bedrijventerrein is ongeveer honderd jaar geleden ontstaan rondom de binnenhavens van Den Haag langs de Trekvliet en de Laak. Het bedrijventerrein heeft de laatste jaren een groot deel van z'n functionaliteit verloren. De grote industriële watergebonden bedrijvigheid is weggetrokken uit de stad, de oude gebouwen voldoen niet meer aan de huidige eisen die gesteld worden aan bedrijfsgebouwen en kantoorgebouwen en het gebruik van het terrein vermindert sterk in kwaliteit en intensiteit.

De gemeente Den Haag heeft in haar structuurvisie voor de stad het gebied bestempeld als herontwikkelingsgebied en wil er een centrumstedelijk woon - werkgebied van maken, dat een bijdrage levert aan de doelstelling van Den Haag: het worden van een wereldstad aan zee.

Na het vaststellen van het structuurplan heeft de gemeente Den Haag een stedenbouwkundige visie voor het gebied gemaakt: de Gebiedsvisie. Mede omdat het gebied zo ontzettend groot is, de herontwikkelingstijd hoogstwaarschijnlijk meer dan twintig jaar zal zijn en het grondeigendom momenteel erg versnipperd is, heeft de gemeente begin 2005 besloten om met private investeerders

samen te werken aan een masterplan en herontwikkelingsstrategie voor dit gebied. Middels een selectieprocedure zijn in de zomer van 2005 een tweetal private investeerders geselecteerd voor een samenwerkingsverband met de gemeente voor de Binckhorst. Dit zijn BPF Bouwinvest en Rabo Vastgoed.

Deze drie partijen hebben vanaf de zomer van 2005 een plan van aanpak gemaakt om tot een financieel en politiek haalbaar masterplan te komen en tegelijkertijd tot een samenwerkingsovereenkomst voor de uitvoering van de plannen. Hiertoe is in september 2005 tot en met december 2005 een Intentieovereenkomst aangegaan en een zogenaamde AAA overeenkomst, in het begin van 2006 is vervolgens een financieringsovereenkomst gesloten.

De precieze inhoud van de overeenkomsten is geheim, maar uit de interviews blijkt dat het in grote lijnen neerkomt op het volgende. De drie partijen hebben afgesproken om in een jaar tijd een haalbaar masterplan te maken, een samenwerkingsovereenkomst op te stellen en een gebiedsonderneming op te richten. Vanaf het voorjaar van 2006 wordt door de drie partijen gewerkt aan deze drie producten.

Ook is in de overeenkomsten afgesproken dat de drie partijen gezamenlijk starten met het verwerven van gronden en gebouwen in het gebied. Dit ter voorbereiding op het opstarten van een gebiedsonderneming voor de herontwikkeling van het gehele gebied Binckhorst.

Voorafgaand aan het maken van een masterplan, wordt eerst een uitgebreide scenariostudie gedaan. De private investeerders hebben sterk aangedrongen op deze scenariostudie, omdat ze willen proberen de variëteit aan oplossingsrichtingen groter te maken dan alleen de Gebiedsvisie die de gemeente reeds gemaakt heeft. Ook heeft de scenariostudie tot doel om de gezamenlijke ambitie, de marktpotentie en het risicoprofiel van de gebiedsontwikkeling te definiëren (Interview M. Bakker, Rabo Vastgoed, 2006). Door een uitgebreid projectteam en verschillende werkgroepen samengesteld uit medewerkers van de drie partijen wordt aan deze studies gewerkt. Per onderdeel (ambitie, marktpotentie en risico) is een extern adviesbureau ingeschakeld om de partijen te ondersteunen. Het doel is om aan de hand van een drietal gelijkwaardige scenario's tot een gezamenlijk gedragen nota van uitgangspunten voor de masterplanfase te komen.

Opvallend is dat er geprobeerd wordt om het proces inhoudelijk te openen, door het werken met scenario's en door het werken vanuit de integraliteit van de inhoud. Echter door de enorme tijdsdruk die de samenwerkende partijen zichzelf hebben opgelegd, is de focus volledig op de wereld binnen het samenwerkingsverband. Er wordt geen opening gezocht met de buitenwereld, de stakeholders, de bedrijven in het gebied of de bedrijfsvereniging. Dit wordt bewust nog niet gedaan. Men wil de buitenwereld opzoeken zodra het samenwerkingsverband zelf een gezamenlijke ambitie heeft kunnen bepalen. Dit lijkt enigszins op de werkwijze van het projectteam Rijnboog bij de start van de derde ronde (zie hoofdstuk 3 casus Rijnboog).

Binnen BPF Bouwinvest is merkbaar dat sturing van dit soort complexe processen als buitengewoon moeilijk wordt ervaren. Door de grote hoeveelheid werk en de complexiteit van de werkzaamheden, trekt zo'n project een zware wissel op de organisatie. Op dit moment is een vijftal medewerkers van projectontwikkeling bijna dagelijks met Binckhorst bezig. Een deel van die medewerkers is in aanleg meer projectmanager dan procesmanager, waardoor de grote onzekerheid waarin tijdens het proces voortdurend in verkeerd wordt, als een zware last wordt ervaren (Interview W. Weide, 2006). Naast de grote hoeveelheid externe overleggen, is er ook een intern projectteam ingesteld om binnen BPF Bouwinvest het project aan te sturen. Dit projectteam is momenteel samengesteld uit de bij het project betrokken medewerkers van het bedrijfsonderdeel projectontwikkeling. Er is geen sprake van een structurele inbreng van andere afdelingen of bedrijfsonderdelen. Wel zijn hiertoe sinds mei 2006 een drietal goede pogingen toe gedaan. Er zijn zogenaamde atelierdagen georganiseerd, waarbij een bedrijfsbrede vertegenwoordiging aanwezig was. Het doel van deze atelierdagen is het gezamenlijk vaststellen van de ambitie van BPF Bouwinvest ten aanzien van de Binckhorst.

Ook met de afdeling control is inmiddels een aantal keren overleg geweest over het project. Het doel is nu om de nieuwe organisatiestructuur en de nieuwe manier van werken, zoals eerder in dit hoofdstuk uitgelegd, te implementeren in het project de Binckhorst. Vanaf augustus zullen er twee bedrijfsbrede projectteams worden ingesteld, beiden aangestuurd door de nieuwe directeur projecten. Het ene team zal zich buigen over de conceptontwikkeling, de marktpotentie en de ontwikkelingsstrategie. Het andere team buigt zich over de verwachte cashflows, de controle, het risicomanagement en het beheer van budget en planning.

Dat men binnen BPF Bouwinvest nog in een zoektocht is naar een juiste aansturing van dit soort complexe gebiedsontwikkelingen, blijkt onder meer uit het feit dat er inmiddels zware contractuele afspraken met gemeente en Rabo Vastgoed zijn gemaakt, er een grote hoeveelheid geld is vrijgemaakt binnen BPF Bouwinvest om de grondaankopen mee te financieren, terwijl er nog geen startbesluit is voorgelegd aan het directieteam en er dus niet conform de zojuist opgestelde processtructuren wordt gehandeld.

De grote tijdsdruk, de energie die gestopt moet worden in de externe overleggen en de interne focus van het bedrijf op de verandering van de organisatie en de implementatie van het SAP systeem, zijn hier debet aan. Vanuit de afdeling finance and control wil men het liefst een projectrapportagesysteem voor deze complexe gebiedsontwikkeling die geënt is op de projectrapportage van gebouwonwikkelingen. Men vreest bij die afdeling voor een langdurige masterplanfase waarin grote risico's en verplichtingen worden aangegaan, zonder dat hierop controle plaatsvindt (Interview O. Godijn, 2006).

4.5 Vergelijk met sturingselementen ideaaltypisch sturingsmodel

4.5.1 Organisatiestructuur

In de case BPF Bouwinvest is de door March gedefinieerde 'exploitatie - exploratieparadox' (zie hoofdstuk 2.4.3), duidelijk herkenbaar. De op ontwikkeling gerichte bedrijfsonderdelen voelen zich genoodzaakt om meer open en creatieve processen te ontwerpen, waarbij voortgang deels van toeval afhankelijk is. Terwijl de op controle gerichte bedrijfsonderdelen juist de complexe en chaotische situatie in de gebiedsontwikkelingen aangrijpen om nieuwe controlesystemen en beheersinstrumenten te introduceren. De theorie zegt dat de manier waarop organisaties en medewerkers van die organisaties met bovengenoemd spanningsvel omgaan, bepalend is voor succes in complexe omgevingen. En dat dit succes niet afhangt van de organisatiestructuur.

Uit de case BPF Bouwinvest blijkt echter dat de organisatiestructuur weldegelijk een beperking kan vormen voor het ontstaan van verbindingen door de verschillende bedrijfsonderdelen heen. De regiostructuur van projectontwikkeling bij BPF Bouwinvest is hiervan een voorbeeld. Het is hierdoor natuurlijk niet gezegd dat het andersom ook waar is, dus het is niet gezegd dat een goede op verbindingen ingerichte organisatiestructuur voor succes in complexe omgevingen zorgt.

In het theoretisch kader van hoofdstuk 2 wordt door Dougherty de noodzaak beschreven, dat managers van private investeerders in complexe gebiedsontwikkeling zowel kennis moeten hebben van de externe dynamiek van processen, als zich bewust moeten zijn van de interne dynamiek van processen. Binnen de organisatie van BPF Bouwinvest lijkt dit vooralsnog niet het geval. De projectontwikkelaars lijken vooral bezig met de externe processen en moeten een inhaalslag maken om te beseffen dat voortgang in de projecten mede afhankelijk is van intern draagvlak en interne gezamenlijke belangen. De afdelingen die zich met controle en financiën bezig houden, lijken nog onvoldoende inzicht te hebben in de complexiteit van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden. Het niet begrijpen van elkaars werkveld en de verschillen in snelheden van processen, leidt tot interne spanningen.

De meest recente organisatieverandering, waarbij de primaire processen uitgangspunt geweest zijn voor een structuurverandering, lijken een stap in de goede richting. Er is in de afgelopen jaren bij BPF Bouwinvest veel energie gestoken in het op orde brengen van de interne processen. In het theoretisch kader van hoofdstuk 2 stelt Teisman dat deze heldere interne structuren noodzakelijk zijn, ook wanneer organisaties deelnemen in complexe processen. Organisaties moeten intern de zaken helder en goed gestructureerd hebben en daar ook naar handelen. De externe processen dienen juist geen vastomlijnde structuren te kennen, maar dienen open te zijn.

Hier ligt bij BPF Bouwinvest nog een opgave. Uit de interviews blijkt, dat er een sterke drang is om ook de externe gebiedsontwikkelingsprocessen te structureren en volgens vast omliggende formats te doorlopen, zodat beheersing mogelijk is.

De doelstelling van BPF Bouwinvest om middels de nieuwe organisatiestructuur in bedrijfsbrede projectteams te gaan werken, sluit goed aan bij de noodzaak om verbindingen tussen mensen en afdelingen mogelijk te maken.

4.5.2 Processtructuur

De primaire processtructuur zoals die door BPF Bouwinvest gedefinieerd is, kent een apart onderdeel voor de initiatieffase. De gebiedsontwikkelingsprojecten die BPF Bouwinvest in portefeuille heeft, vallen allemaal binnen de definitie van deze initiatieffase. Wanneer de processtructuur van BPF Bouwinvest geanalyseerd wordt, valt een aantal dingen op. Ten eerste is het een lineaire processtructuur, ten tweede lijken alle gedefinieerde fasen van gelijke tijdsduur en ten derde lijken de gedefinieerde fasen van gelijke waarde voor de voortgang in het proces.

In de praktijk van de complexe binnenstedelijke transformatiegebieden waarin BPF Bouwinvest participeert, is te zien, dat de processen niet lineair maar grillig verlopen, dat binnen een masterplanfase (die soms 3 jaar kan duren) meerdere rondes te herkennen zijn en niet iedere ronde van gelijke waarde is voor de voortgang van het proces.

Ook valt op dat de beheersaspecten die BPF Bouwinvest hanteert voor de initiatieffase (lees: gebiedsontwikkelingsprocessen), sterk geënt zijn op de beheersaspecten uit het projectmanagement. Sturing vindt door BPF Bouwinvest plaats op deze beheersaspecten en op de inhoud. Op de inhoud wordt gestuurd door te focussen op de hoekpunten van de driehoek ruimte, markt en middelen. Er wordt niet gestuurd op de dynamische zijden van de driehoek, te weten: ambitie, risicoperceptie en marktpotentie.

In het handelingsschema van BPF Bouwinvest dat hoort bij de beschrijving van de primaire processen, wordt per beheersaspect de te verrichten handeling of werkzaamheid vermeld, deze handelingen zijn echter niet gericht op het creëren van verbindingen of het creëren van draagvlak en gemeenschappelijke beelden.

Uit het handelingsschema wordt ook onvoldoende duidelijk hoe de verbinding tussen verschillende afdelingen georganiseerd wordt en wie daarvoor verantwoordelijk is. Ook de relatie met de markt en de klanten komt nauwelijks aan bod.

4.5.3 Sturing van BPF in complexe binnenstedelijke transformatiegebieden

Bij het complexe binnenstedelijke transformatieproces van Binckhorst in Den Haag is duidelijk te zien dat de organisatie van BPF Bouwinvest in verandering is. Er worden pogingen gedaan om middels bedrijfsbrede ateliers verbindingen te leggen met verschillende afdelingen. Ook wordt gezocht naar een gemeenschappelijke ambitie en risicoperceptie.

Opvallend is wel, dat de besluitvorming en de fasering van de primaire processtructuren niet gevolgd wordt. Er zijn al grote investeringsbeslissingen genomen en er is een vergaande juridische binding aangegaan, zonder dat hier heldere (start)besluiten aan ten grondslag liggen.

Bij de complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling Rijnboog is te zien dat de organisatie moeite heeft met de lange duur van de masterplanfase. Al circa vier jaar wordt op basis van een eerste acquisitiebesluit en bijbehorende budgetten gehandeld. In de tussentijd hebben zich vele verschillende rondes voorgedaan, maar dit heeft binnen BPF Bouwinvest niet tot tussenbesluiten of overdrachtsmomenten geleid. Het proces van Rijnboog is dus niet of nauwelijks ingebed in de bestaande processtructuren van BPF Bouwinvest. Uit de interviews blijkt dat vooral de afdelingen finance and control en portefeuille management hiermee moeite heeft. Zij staan niet midden in de externe processen en voor hen is het dus moeilijk om de procesgang te begrijpen en risico's en kansen in te schatten.

4.6 Inbedding van het ideaaltypisch sturingsmodel in de organisatie en processen van BPF Bouwinvest

Uit de interviews met de mensen van BPF Bouwinvest die zich met controle en financiën bezighouden, blijkt dat er zorg is over het gebrek aan inzicht in de gebiedsontwikkelingsprocessen en een gebrek aan beheersingsmogelijkheden. Vooral de lange duur van de gebiedsontwikkelingen en de onzekerheid als gevolg van de complexiteit, wordt als nadeel gezien. De belangen, het geïnvesteerd vermogen en de juridische binding is juist erg groot. Deze tegenstelling maakt dat de controllers meer mogelijkheden tot sturing en beheersing wensen (Interview O. Godijn, 2006).

Binnen de organisatie van BPF Bouwinvest is het, zoals bij vele bedrijven, gebruikelijk om middels kwartaalrapportages de stand van zaken ten aanzien van budgetten, verplichtingen, cashflows en risico's inzichtelijk te maken aan de directie en de commissarissen.

De gebiedsontwikkelingsprocessen lopen qua fasering echter geheel niet synchroon met deze kwartaalrapportages. Dit in tegenstelling tot de opstellen die in ontwikkeling zijn, de fasering van de opstalontwikkelingen loopt relatief gelijk aan de kwartaalrapportages.

Vanuit de afdeling Finance and Control is de wens dat ook de rapportages over gebiedsontwikkelingen zich beter zouden schikken in dit systeem (Interview R. Vroom, 2006).

Binnen de afdeling Portefeuillemanagement is vooral het gebrek aan tijdige afstemming over de gezamenlijke en bedrijfsbrede ambities, voorafgaand aan het aangaan van contracten en het maken van masterplannen, een vurige wens. De redenering van J. Kasteel, portefeuillemanager van BPF Bouwinvest, is dat de hoekpunten van de driehoek ruimte, middelen en markt het werkdomein van de

projectontwikkelaars is, maar dat de dynamische zijden van de driehoek, ambitie, risicoperceptie en marktpotentie, het gehele bedrijf aangaan. Het lijkt erop dat gebiedsontwikkeling binnen de organisatie van BPF Bouwinvest beter ingebed zou zijn, als voorafgaand aan het maken van masterplannen en het aangaan van samenwerkingsovereenkomsten, er een eigen visie op deze drie elementen bestaat en er daarmee vooraf getracht wordt het gemeenschappelijke beeld hiervan met gemeente en overige private investeerders te benoemen. De interne organisatie wil vooraf en continu op de hoogte zijn van de processtappen die genomen gaan worden.

Vanuit alle geïnterviewden blijkt dat er begrip is voor de complexe context waarbinnen de gebiedsontwikkelingsprocessen zich afspelen en dat er begrip is voor de beperkte mate van stuurbaarheid van deze processen. Ook zij alle geïnterviewden van mening dat bij langdurige masterplanfasen of initiatieffases er wel tussentijdse terugkoppeling moet zijn naar de eigen achterban. Zeker als er zich grote en ingrijpende gebeurtenissen voordoen zoals bij Rijnboog het weggaan van de wethouder, het overnemen van de regie door de raadscommissie, het aanpassen van de subsidies door VROM, et cetera.

Ook vindt een aantal geïnterviewden (R. Vroom, O. Godijn, J. Kasteel), dat deze terugkoppeling zou moeten plaatsvinden zoveel mogelijk aan de hand van standaard terugkoppelingsformats, zodat eventueel de informatie - en administratiesystemen deze gegevens makkelijker over kunnen nemen en bij kunnen houden.

Het lijkt erop dat juist de overgangen van de ene naar de volgende ronde in processen vraagt om een terugkoppeling naar en informeren van de achterban.

Hoofdstuk 5 Synthese

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het conceptueel theoretisch kader gespiegeld aan de praktijkinformatie die de casestudies hebben opgeleverd. Het doel van dit hoofdstuk is het aanscherpen van het ideaaltypisch model van sturing, zo dat het voldoet aan de complexiteit van binnenstedelijke transformatiegebieden en kan worden ingebed in de processen van sturende organisaties die investeren in deze complexe binnenstedelijke transformatiegebieden.

Er wordt in dit hoofdstuk antwoord gezocht op deelvraag D van hoofdstuk 1. Hierbij zijn de volgende vragen aan de orde:

- In hoeverre kan het ideaaltypische sturingsmodel uit het theoretisch conceptueel kader van hoofdstuk 2 worden aangescherpt naar aanleiding van de bevindingen uit de casestudies van hoofdstuk 3 en 4?
- Wat zijn vanuit de praktijk van binnenstedelijke transformatiegebieden de voordelen en nadelen van het ideaaltypische sturingsmodel?

Om antwoord op deze vragen te krijgen, wordt eerst aan de hand van de hoofdstukken 3 en 4 het theoretisch ideaaltypisch sturingsmodel aangescherpt. Vervolgens wordt dit aangescherpte model middels interviews voorgelegd aan de testgroep (zie bijlage 4), waarbij de voor- en nadelen van het model voor de praktische toepasbaarheid voorop staan.

5.2 Aanscherping van het ideaaltypisch sturingsmodel

5.2.1 Tijdelijk en gedeeltelijk begrenzen

Uit de casestudies blijkt dat het openen van processen niet voldoende is om voortgang en versnelling te bewerkstelligen. Zowel uit de casestudie van Rijnboog als uit de casestudie van BPF Bouwinvest blijkt, dat het tijdelijk en gedeeltelijk begrenzen van het proces van waarde is. In de gebiedsontwikkelingsprocessen is het van waarde omdat er kleinere en overzichtelijker stappen gezet kunnen worden, als niet alle inhoudelijke problematiek in eens opgelost hoeft te worden. Ook blijkt dat door het begrenzen van het proces, het makkelijker is om strategisch om te gaan met het betrekken en niet betrekken van actoren. Uit de casestudie van BPF Bouwinvest blijkt dat begrenzen zinvol is, omdat hierdoor kleinere en overzichtelijker stappen gemaakt kunnen worden. Door de kleinere processtappen is de kans groter, dat de duur van de stappen zich beter verhoudt tot de systematiek van kwartaalrapportages binnen organisaties van private investeerders. Hierdoor wordt de verbinding met de achterban steviger en de kans op een gemeenschappelijk gedragen beeld groter.

5.2.2 Focus op dynamische zijden van de integrale driehoek

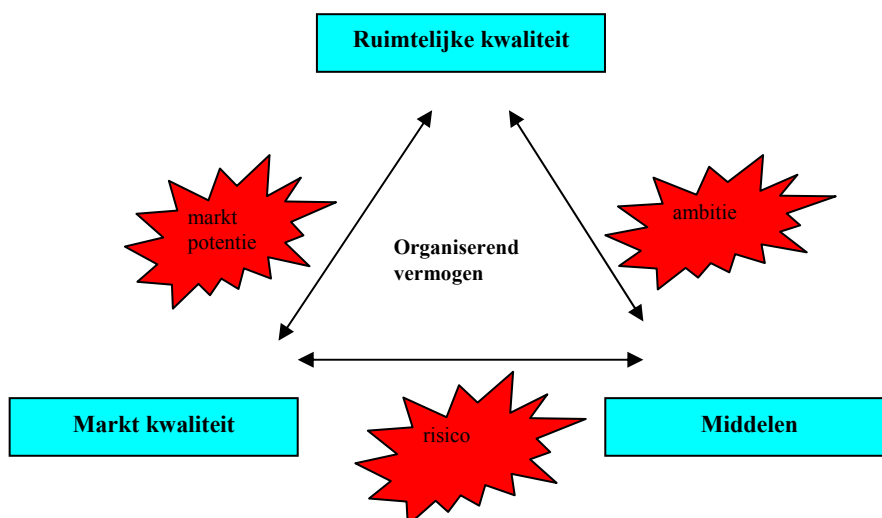
Uit de casestudie van Rijnboog blijkt dat het focussen op de hoekpunten van de integrale driehoek zoals Van 't Verlaat deze heeft gedefinieerd (zie hoofdstuk 2) niet altijd voor voortgang en versnelling zorgt. De analyse van de derde ronde van het proces van Rijnboog heeft dat duidelijk uitgewezen. Daar is de integrale ambitie zeer hoog geweest en wilde men een integraal masterplan maken. Het bleek echter enerzijds zeer moeilijk om alle inhoudelijke aspecten onder hoge druk gelijktijdig te overzien.

In de tweede helft van de vierde ronde van het proces van Rijnboog blijkt dat voortgang en versnelling tot stand komt als er juist op de verbindingen tussen de hoekpunten wordt gestuurd. Dit lijkt te pleiten voor een totale integrale aanpak en de balans tussen alle drie de hoekpunten. Echter blijkt zowel uit de casestudie van Rijnboog als uit de casestudie van BPF Bouwinvest dat het tijdelijk buiten beschouwing laten van delen van de inhoud, voor overzichtelijke, kleinere stappen zorgt en daarmee voor versnelling, voortgang en inbedding.

Bij de case Rijnboog bleek dat in de tweede helft van de vierde ronde, waarin doelbewust niet naar de risicoperceptie en marktpotenties is gekeken.

Bij de case BPF Bouwinvest blijkt, dat juist die overzichtelijkheid en stappen van ongeveer 3 maanden tot maximaal een half jaar goed te overzien zijn en een voldoende gevoel van beheersbaarheid geven.

De begrenzing kan plaatsvinden door naar de inhoud of robuustheid van de inhoud te kijken. Het gaat er daarbij om, dat van de integrale inhoudelijke driehoek zoals Van 't Verlaat deze heeft gedefinieerd (zie hoofdstuk 2) aan de hand van de hoekpunten: ruimte, markt en middelen, niet alle drie de hoekpunten tegelijk worden opgepakt in de zoektocht naar een gemeenschappelijk beeld. Uit de casestudies blijkt dat focussen op de dynamiek van de zijdes van de driehoek, ambitie, risicoperceptie en marktpotentie, zinvol is. Hierbij worden verbindingen gelegd tussen steeds twee hoekpunten van de driehoek. Door dit te doen wordt bewust de ambitie binnen het proces teruggebracht, zonder de integrale balans uit het oog te verliezen.



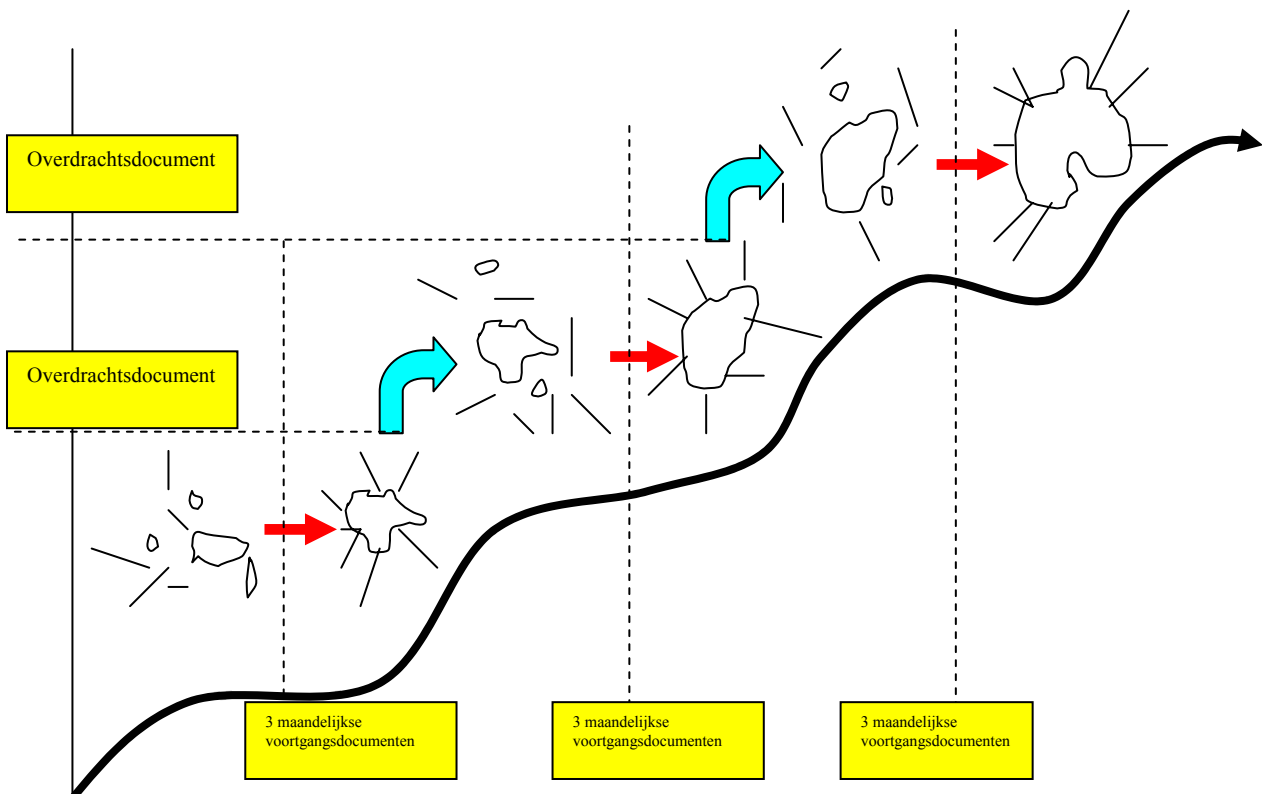
Figuur: J. van 't Verlaat en M. van Hoek (MCD, 2006)

5.2.3 Voortgangsdocumenten tijdens de zoektocht

Een robuuste inhoud betekent enerzijds dat er een balans is in de bovengenoemde integrale driehoek. Ook betekent het dat de betrokken actoren, de stakeholders en de achterban inzicht hebben in het tot stand komen van het gemeenschappelijke beeld. Het gaat er om dat er op een verantwoorde manier uitleg gegeven kan worden over hoe en waarom het proces verlopen is, zoals het is verlopen.

In hoofdstuk 2 bij de beschrijving van het ideaaltypisch sturingsmodel is al aangegeven, dat dit kan door middel van overdrachtsdocumenten ten tijde van een systeemsprong, zodat het gemeenschappelijk gedragen beeld wordt meegenomen en beklijft in de volgende ronde.

Naar aanleiding van de casestudies is het zinvol gebleken om ook tijdens de zoektocht naar dat gemeenschappelijke beeld periodiek verslag te doen van de inhoud en procesgang. Dit kan door middel van driemaandelijks voortgangsdocumenten. Dit biedt de mogelijkheid om zowel in het externe proces van de gebiedsontwikkeling tussen de samenwerkende partijen, als intern bij de achterban, continueringbesluiten te nemen. De vaak zeer lange duur van de verschillende rondes wordt zo beter overzichtelijk en er wordt hiermee aansluiting gezocht bij de systematiek van kwartaalrapportages die financiële afdelingen en commissarissen wenselijk vinden.



Figuur: Processtructuur complexe binnenstedelijke transformatiegebieden

Eigenbelangen	=	—
Gemeenschappelijk belang/beeld	=	☁
Systeemsprong	=	↪
Zoektocht	=	➡

Onderstaand schema geeft een overzicht van de sturingselementen bij complexe binnenstedelijke transformatiegebieden en de handelingsprincipes die daarbij horen.

Ten aanzien van het model uit het theoretisch conceptueel kader van hoofdstuk 2 is het schema hieronder aangescherpt op de volgende punten:

Openen: Toegevoegd dat een open en interactief planproces steeds gefocust moet zijn op één van de drie zijden van de integrale driehoek;

Versnellen: Toegevoegd het tijdelijk en gedeeltelijk begrenzen van het proces;
Toegevoegd om per ronde selectief en strategisch actoren te betrekken;

Overdragen: Toegevoegd de focus per ronde op één van de drie zijden van de driehoek;

Inbedden: Toegevoegd om 3 maandelijks continueringbesluiten aan achterban voor te leggen.

Elementen van sturing in complexe binnenstedelijke transformatiegebieden						
Handelingsprincipes	Openen	Intensiveren	Versnellen	Verbeteren	Overdragen	Inbedden
	Continue open communicatie met buitenwereld over verloop van het proces en voorgenomen handelingen	Organiseren informele lunches, borrels en andere netwerkmeetings	Verminderen regels en procedures	Vraag kennen door klant op te zoeken middels enquêtes, klankbordgroepen, praten met lokale partijen, excursies	Benoemen uitkomsten en deelvastkomsten	Procesarrangementen sluiten waarin afspraken over rollen en set van proces spelregels
	Open / interactief planproces, waarbij de focus steeds ligt op één van de drie zijden van de integrale driehoek: ambitie, risico, marktpotentie.	Stakeholder sessies	Actief perceptiemanagement door bevragen van belanghebbenden en cross-confronteren met andere belangen	Continu achterban betrekken in externe proces van kneden aan gemeenschappelijk beeld	Vastleggen uitkomsten aan het einde van de ronde in een overdrachtsdocument	Inhoudelijke doelen en ambities verminderen, kleine stapjes tegelijk nemen en 3 maandelijks continueringbesluiten aan achterban voorleggen.
	Continue stakeholder analyses en actief betrekken stakeholders	Klankbord groepen	Tijdelijk en gedeeltelijk proces begrenzen	Organiseren van terugkerende thematische expertmeetings	Als startdocument bevestigen aan het begin van de volgende ronde	Richtinggevend e budgetten en tijdsafspraken per stap benoemen
	Langdurige openheid van inhoud door scenariostudies en paneldiscussies	Inhoudelijke en thematische workshops	Per ronde selectief en strategisch actoren betrekken die belang hebben bij die zijde van de driehoek (ambitie, risico, marktpotentie) waarop op dat moment de focus ligt	Vertrouwen kweken tussen actoren door vroegtijdig open en eerlijk over belangen te communiceren en strijdige belangen met elkaar confronteren	Tijdens de zoektocht naar gemeenschappelijk belang, focus op één van de drie zijden van de integrale driehoek.	Per kwartaal evaluatie ten aanzien van procesafspraken in termen van divergeren of convergeren. En nemen van continueringbesluiten
	Continu inbrengen nieuwe (en systeemvreemde) actoren	Informele bilateralen	Door ict toepassingen vroegtijdige en continue realtime verbinding met klanten	Continu verwerken van nieuwe relevante kennis opgedaan uit realtime contact met klanten en stakeholders	Onderdeel van de overdrachtsdocumenten is de beschrijving van het proces, hoe, met wie en waarom met tot hier gekomen is	Projectorganisatie analoog aan lijnstructuur van betreffende sturende organisaties

5.3 Voor - en nadelen van het sturingsmodel

Het hierboven beschreven sturingsmodel voor complexe binnenstedelijk transformatiegebieden is op 14 juli 2006 in een workshop voorgelegd aan een zogenaamde testgroep (bijlage 4), bestaande uit mensen van gemeenten en private investeerders die veel ervaring hebben met complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen. Ook is een tweetal mensen met een Finance and Control achtergrond bij de workshop betrokken.

De vraag die aan de groep gesteld is en waarop gezamenlijk gediscussieerd is, betreft de praktische toepasbaarheid en de voordelen en de nadelen daarbij, van het sturingsmodel.

5.3.1 Voordelen

De conclusie van de discussie in de workshop met de testgroep is dat het sturingsmodel recht doet aan het werkelijke verloop van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden. De fases of rondes geven een getrouw beeld van het verloop van het complexe proces.

De overdrachtsdocumenten en de driemaandelijke voortgangsdokumentten sluiten goed aan bij de vermoedelijke wensen van de achterban van zowel gemeenten als private investeerders.

Ook de manier van werken, gericht op verbindingen tussen actoren, doet volgens de participanten aan de workshop recht aan de noodzaak tot een bredere communicatie en de wens en druk vanuit de maatschappij om de bevolking en stakeholders beter te betrekken bij zulke grootschalige ingrepen in steden.

Ten opzichte van de sturingsmethodiek zoals die momenteel wordt toegepast door private investeerders en gemeenten, veelal geënt op de beheersmethoden van projectmanagement, worden de sturingselementen en het grillige karakter van de processtructuur van het model, als beter passend bij de praktijk ervaren. Wel is men het er over eens, dat de focus op steeds maar een deel van de integrale inhoud, namelijk per zijde van de driehoek en niet alle hoekpunten tegelijk, realistisch is, maar ook vaak politiek niet gewenst. De groep is bang dat vanuit de achterban van partijen toch een volledig integrale focus gewenst zal worden. Om een begrenzing voor elkaar te krijgen is vroegtijdige uitleg en overredingskracht aan de hand van praktijkreferenties noodzakelijk.

5.3.2 Nadelen

Door de testgroep wordt in de workshop aangegeven dat de gevraagde openheid die hoort bij het sturingsmodel, door de achterban van zowel de gemeenten als private investeerders als eng ervaren zal worden. Het gaat namelijk in tegen de natuurlijke neiging tot afsluiten en begrenzen binnen de kaders waarop regie mogelijk lijkt.

De manier van werken die wordt voorgesteld in het sturingsmodel vergt volgens de testgroep een ander type medewerkers dan nu veelal gebruikelijk is binnen organisaties. Dit zal een enorme

cultuuromslag teweeg brengen en ook veel weerstand oproepen bij de traditioneler ingestelde groep projectmanagers bij deze organisaties.

Tijdens de workshop is langdurig doorgesproken over het betrekken van de markt en van klanten bij het proces. De moeilijkheid lijkt te zitten in de lange duur van gebiedsontwikkelingsprocessen en daardoor de moeilijkheid om toekomstige eindgebruikers te definiëren. De vraag is of de klanten van nu dezelfde wensen en voorkeuren hebben als de klanten van straks. Daarom is volgens de testgroep een belangrijke rol weggelegd voor de expertmeetings, waarbij trendwatchers en visionairs betrokken moeten worden.

Ten aanzien van de systeemsprongen is de redenering, dat het op zich een waarheidsgetrouw beeld geeft, maar dat het niet gezegd is dat iedere sprong in de gewenste richting gaat. De stuurbaarheid van de richting van de sprongen wordt in twijfel getrokken door de testgroep. Als voorbeeld wordt aangehaald de belangrijke systeemsprong die in het Rijnboogproces veroorzaakt lijkt te worden door de invoering van het duale stelsel. Dit soort veranderingen liggen ver buiten de invloedssfeer van betrokken partijen.

Ook heeft de groep vragen bij het feit dat het sturingsmodel en vooral de processtructuur geen einde lijkt te kennen. Het is niet duidelijk wanneer de zoektocht en bijhorende systeemsprongen uiteindelijk leiden tot een uitvoeringstraject. Men vreest dat het systeem zich in theorie eindeloos kan herhalen en daarmee nooit tot realisatie zal worden overgegaan.

Op de vraag aan de deelnemers van de workshop wat nodig zou zijn, om in de eigen organisatie tot dit sturingsmodel over te gaan, wordt het volgende geantwoord:

De procesverantwoordelijke binnen de verschillende organisaties moeten gewoon een start maken met deze manier van werken. De rest van de organisatie volgt dan vanzelf;

De achterban dient aan de hand van bekende eigen referenties meegenomen te worden langs analyses van de processen, zodat duidelijk wordt dat de rondes en systeemsprongen werkelijk bestaan en dat men in gaat zien dat voortgang ontstaat door betekenisvolle verbindingen van actoren;

De interne controle afdelingen kunnen als ambassadeur worden ingeschakeld voor deze manier van werken. De voordelen voor hen zijn evident, omdat het sturingsmodel handvatten biedt om meer inzicht en grip op deze complexe processen te krijgen;

De algemene inschatting is, dat deze manier van werken binnen niet al te lange tijd gewoon gebruik geworden is, echter dat er nog wel een paar jaar over heen gaan, omdat de vastgoedsector van oudsher erg traditioneel van aard is en dus weinig veranderingsgezind zal zijn.

Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit onderzoek is een antwoord gezocht voor de vraag, hoe de startfase van complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkeling verloopt en wat de elementen van sturing zijn in de startfase van dit soort projecten en vervolgens, hoe die sturing kan plaatsvinden binnen het spanningsveld van de complexiteit van de gebiedsontwikkelingsprocessen en de wens en noodzaak tot ordenen en controleren van de achterliggende sturende organisaties.

In dit rapport is aan de hand van complexiteitstheorieën een ideaaltypisch sturingsmodel voor complexe binnenstedelijke transformatiegebieden ontwikkeld. In een tweetal casestudies is het sturingsmodel getoetst aan de empirie. De eerste casestudie betreft een test aan de hand van de werkelijkheid van een complex binnenstedelijk transformatiegebied Rijnboog. Door het ideaaltypisch sturingsmodel te toetsen aan de praktijk van Rijnboog, wordt een beeld verschaft van de overeenkomsten en verschillen tussen theorie en praktijk en kan het theoretisch concept worden aangescherpt.

De tweede casestudie betreft een test van het ideaaltypisch sturingsmodel aan de werkelijkheid van een organisatie die mede aan het roer staat bij complexe binnenstedelijke transformatiegebieden. Hierdoor wordt getoetst of het theoretisch concept voldoet aan de wensen en eisen van de organisaties die uiteindelijk met het sturingsmodel zouden moeten gaan werken. Het gaat hierbij om de praktische toepasbaarheid en de acceptatiegraad van het theoretisch concept.

De aanleiding voor dit onderzoek is de constatering dat binnenstedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen steeds complexer worden en dat de organisaties die zich actief bezighouden met deze gebiedsontwikkelingsprocessen zoeken naar de juiste manier om deze processen te besturen. In deze zoektocht ontdekken ze dat de traditionele manier van sturing en beheersing, die is gericht op projectmanagement, lineaire processen en afbakening, niet meer volstaat bij complexe gebiedsontwikkeling. Hoe deze sturing dan wel zou moeten plaatsvinden, is in de vakwereld nog niet of nauwelijks beschreven.

In dit onderzoek is daarom niet alleen ingezoomd op de theoretische kant van sturing in complexiteit, maar is tevens getracht om een praktisch toepasbare sturingsmethodiek te ontwikkelen.

Hiervoor is gezocht naar een oplossing op de grens van chaos en orde, een oplossing die zowel de grilligheid van complexe processen incorporeert in processtructuren en tegelijkertijd is of kan worden

ingebod in de bestaande op projectmanagement en beheersing gerichte organisatiestructuur en processtructuur van sturende organisaties.

Het sturingsmodel voor complexe binnenstedelijke transformatiegebieden zoals in dit onderzoek is ontwikkeld, is ontstaan vanuit een theoretische basis en een aantal keren getoetst aan de empirie en aan de hand van die toetsing wederom aangescherpt en verbeterd.

Het sturingsmodel zoals in dit onderzoek is ontwikkeld, kan gezien worden als een eerste stap op weg naar een generaal bruikbaar sturingsmodel voor de startfase van binnenstedelijke gebiedstransformaties.

6.2 Sturing in de startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden

6.2.1 Het proces: voortgang door co-evolutie

De complexiteitstheorie kent een tweetal hoofdstromingen. In dit onderzoek wordt de complexiteitserkennende stroming aangehouden. Complexiteit wordt daarin gezien als een samengesteld systeem, waarbij toeval, chaos en wanorde kernbegrippen zijn. Een samengesteld systeem bestaat uit deelsystemen die zelf ook zijn opgebouwd uit subsystemen en al deze systemen grijpen op elkaar in, waardoor het geheel meer is dan de som van de afzonderlijke delen.

Door interactie tussen actoren binnen deze systemen ontstaan, bewust en / of onbewust, betekenisvolle verbindingen. In deze betekenisvolle verbindingen vinden actoren een gemeenschappelijke definitie van hun belangen. Wanneer in een oplossingsrichting zowel het eigen belang van de verschillende actoren wordt gediend en men tegelijkertijd het gemeenschappelijk belang onderkent, kan zo'n systeem een systeemsprong maken. Ofwel, dan is er sprake van ontwikkeling in een proces.

Van co-evolutie is sprake wanneer interacties tussen actoren of belanghebbenden leiden tot een zo'n tijdelijk gezamenlijk beeld of belang waaruit ontwikkeling voortkomt.

Deze interacties tussen actoren ontstaan niet altijd middels een logisch en kenbaar pad, maar veelal ontstaan ze door toeval en wanorde. Het proberen te ordenen van processen is om deze reden niet altijd even zinvol. Juist chaotische en wanordelijke situaties bieden kansen op onverwachte interacties en verbindingen.

Echter zonder het aanbrengen van enige orde in de processen, zou door de chaos en wanorde de kans ontstaan dat betekenisvolle verbindingen verloren gaan of nooit tot een vervolg leiden.

Daarom is de conclusie vanuit het de complexiteitstheorie dat voortgang van complexe processen plaatsvindt op het grensvlak tussen chaos en orde.

Het object van sturing in complexe binnenstedelijke transformatiegebieden verschuift door deze analyse van ruimtelijke plannen, grondexploitaties, planningen, contracten, budgetten, besluitvorming,

et cetera, naar verbindingen. Het object van sturing is de verbinding tussen actoren, tussen belangen, tussen inhouden, tussen subsystemen, et cetera.

6.2.2 Het proces: bestaande uit zoektochten en systeemsprongen

Grilligheid van de startfase van binnenstedelijke transformatiegebieden

De startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden verloopt niet lineair, maar grillig. Tijdens de processen zijn verschillende belanghebbenden en stakeholders op zoek naar een gemeenschappelijk beeld. Dat gemeenschappelijke beeld of belang wordt gedragen door de verschillende actoren, als deze actoren hierin ook hun eigen belang herkennen. Op het moment dat de belangrijkste actoren zowel hun eigen belang als een gemeenschappelijk belang herkennen, maakt het proces een ontwikkelingsprong of systeemsprong.

Die grilligheid van de startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden zorgt ervoor, dat er vooraf over vrijwel alles onzekerheid bestaat. Het is vooraf niet te bedenken hoe het proces zal verlopen, welke actoren belangrijk zijn of worden, welke producten eruit komen of hoelang de startfase zal duren. Hierin is ieder gebiedsontwikkelingsproces uniek.

Wel lijkt er een grote lijn of rode draad herkenbaar in de startfase van deze gebiedsontwikkelingsprocessen. Er wordt door gemeenten en private investeerders en overige stakeholders een ambitie bepaald, een programma van uitgangspunten bedacht, een integraal (master)plan gemaakt, inclusief een grondexploitatie en bijhorende juridische overeenkomsten, tot en met de start van het bouwrijpmaken van gronden en de uitgifte van bouwrijpe grond. Al deze, en meer, elementen lijken in de praktijk vaste en terugkomende elementen. Echter wanneer ze zich voordoen, in welke vorm, et cetera staat niet vast. Die vaste elementen worden in de schematische verbeelding onderaan in deze paragraaf, weergegeven door de grillig verlopende zwarte opgaande lijn.

Systeemsprongen van ronde naar ronde

Ook blijkt uit de casestudie en interviews dat de startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden in rondes verloopt en dat de gebruikelijke procesindeling in een initiatieffase, gevolgd door een masterplanfase en een uitwerkingsfase, niet bruikbaar is om te sturen.

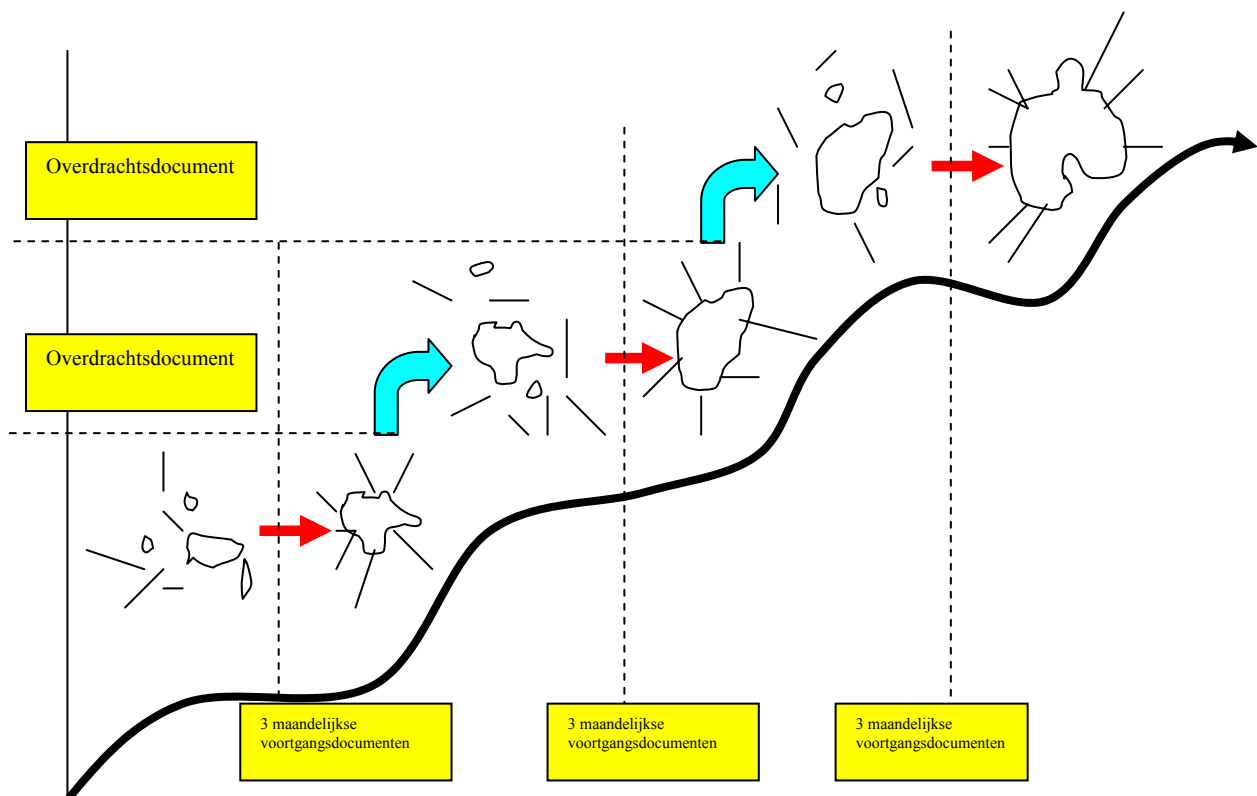
De overgang van de ene naar de andere ronde verloopt aan de hand van zogenaamde systeemsprongen. Het woord systeemsprong suggereert een sprong in voorwaartse richting, of voortgang, terwijl uit de case Rijnboog blijkt dat de systeemsprongen niet altijd directe voortgang betekenen. Soms lijkt het woord kantelmoment daarom beter dan systeemsprong. Een kantelmoment kan ook een iteratie betekenen.

In de case Rijnboog is de grilligheid van het proces, met rondes van zoektochten naar een gemeenschappelijk belang, goed te herkennen. De zoektochten variëren sterk in lengte van de zoektocht en aard van de zoektocht. Niet duidelijk is of de lengte van de zoektochten effect heeft op de uitkomst ervan, of op de richting van de systeemsprong. Uit de interviews blijkt dat de betrokkenen de systeemsprongen van ronde 2 naar ronde 3 en van ronde 3 naar ronde 4, niet als een sprong in de gewenste richting hebben ervaren. Achteraf constateren de geïnterviewden unaniem dat deze veranderingen uiteindelijk een positief effect hebben gehad. Zelfs de overname van de procesregie door de raadscommissie wordt achteraf als nuttig gezien. "Het was een vervelend moment voor de projectorganisatie, maar we zaten kennelijk op een dood spoor. Zo'n heftige ingreep was wellicht de enige manier om ons van het spoor af te brengen" (M. Rabbie, interview, 2006).

Het is dus niet gezegd dat systeemsprongen die niet in de gewenste richting lijken te gaan, per definitie tot vertraging en achteruitgang in het proces leiden. Ook deze systeemsprongen lijken nodig om inertie in bestaande systemen te doorbreken.

Schema procesverloop

Hieronder is schematisch weergegeven hoe de processtructuur van de startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden kan worden getypeerd. Door de definitie van zoektochten en systeemsprongen is de grilligheid van dit soort processen geïncorporeerd. Door de definitie van overdrachtsmomenten en voortgangsdokumentten is inbedding gevonden in de bestaande processtructuren en organisatiestructuren van private investeerders, die zich bezighouden met complexe binnenstedelijke transformatiegebieden.



Figuur: Processtructuur startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden

Eigenbelangen	=	—
Gemeenschappelijk belang/beeld	=	☁
Systeemsprong	=	↪
Zoektocht	=	➔

6.2.3 Sturing: sturingselementen en handelingsprincipes

Als voortgang en versnelling plaatsvindt door betekenisvolle verbindingen tussen actoren in een zoektocht naar gemeenschappelijk belang, dan is sturen op het ontstaan van die betekenisvolle verbindingen en dat gemeenschappelijk beeld van grote waarde.

Om de zoektocht naar het vinden van gemeenschappelijke belangen efficiënter effectiever en kwalitatief beter te laten zijn, blijkt uit de literatuur en uit de casestudie Rijnboog dat het zinvol is om de kans op verbindingen te verhogen door processen te openen, om op het juiste moment de hoeveelheid interacties tussen actoren te vergroten, om de snelheid waarmee deze interacties ontstaan te verhogen en om de kwaliteit van de interacties te verhogen. De sturingselementen ten tijde van de zoektocht naar het gemeenschappelijk belang zijn daarom te definiëren als: openen, intensiveren, versnellen en verbeteren.

Het is echter te makkelijk om te zeggen dat er bewust en doelgericht op systeemsprongen kan worden aangestuurd, door louter de handelingsprincipes die horen bij de sturingselementen uit het model toe te passen. Er is geen kant en klaar recept voor het creëren van een systeemsprong. De sturingselementen en de bijhorende handelingsprincipes kunnen wel de kans op een systeemsprong vergroten en je ernaar toe leiden. Een systeemsprong is echter moeilijk af te dwingen.

Als er eenmaal een gemeenschappelijk beeld is ontstaan en er volgt een systeemsprong, dan is het zaak om dit zwaar bevochten goed te behouden en mee te dragen naar de volgende ronde van het proces. Het sturingselement dat hierbij hoort is daarom: overdragen.

Om een systeemsprong te laten plaatsvinden, moeten alle relevante actoren zowel het gemeenschappelijke belang inzien, als hun eigen belang voldoende behartigd voelen. Het proces dient te zijn ingebed in de bestaande processtructuren van de sturende organisaties, teneinde de acceptatie van het gemeenschappelijke belang makkelijker te laten verlopen.

Het sturingselement 'inbedden' moet zorgdragen voor acceptatie en feitelijke voortgang van de processen, ook bij de achterban organisaties.

Schema met sturingselementen en handelingsprincipes

In onderstaand schema zijn de sturingselementen en handelingsprincipes voor de startfase van binnenstedelijke transformatiegebieden nogmaals aangegeven.

Elementen van sturing in de startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden						
Handelingsprincipes	Openen	Intensiveren	Versnellen	Verbeteren	Overdragen	Inbedden
	Continue open communicatie met buitenwereld over verloop van het proces en voorgenomen handelingen	Organiseren informele lunches, borrels en andere netwerkmeetings	Verminderen regels en procedures	Vraag kennen door klant op te zoeken middels enquetes, klankbordgroepen, praten met lokale partijen, excursies	Benoemen uitkomsten en deelsluitkomsten	Procesarrangementen sluiten waarin afspraken over rollen en set van proces spelregels
	Open / interactief planproces, waarbij de focus steeds ligt op één van de drie zijden van de integrale driehoek: ambitie, risico, marktpotentie.	Stakeholder sessies	Actief perceptie management door bevragen van belanghebbenden en cross-confronteren met andere belangen	Continu achterban betrekken in externe proces van kneden aan gemeenschappelijk beeld	Vastleggen uitkomsten aan het einde van de ronde in een overdrachtsdocument	Inhoudelijke doelen en ambities verminderen, kleine stapjes tegelijk nemen en 3 maandelijke continueringsbe sluiten aan achterban voorleggen.
	Continue stakeholder analyses en actief betrekken stakeholders	Klankbord groepen	Tijdelijk en gedeeltelijk proces begrenzen	Organiseren van terugkerende thematische expertmeetings	Als startdocument bevestigen aan het begin van de volgende ronde	Richtinggevend e budgetten en tijdsafspraken per stap benoemen
	Langdurige openheid van inhoud door scenariostudies en paneldiscussies	Inhoudelijke en thematische workshops	Per ronde selectief en strategisch actoren betrekken die belang hebben bij die zijde van de driehoek (ambitie, risico, marktpotentie) waarop op dat moment de focus ligt	Vertrouwen kweken tussen actoren door vroegtijdig open en eerlijk over belangen te communiceren en strijdige belangen met elkaar confronteren	Tijdens de zoektocht naar gemeenschappelijk belang, focus op één van de drie zijden van de integrale driehoek.	Per kwartaal evaluatie ten aanzien van procesafspraken in termen van divergeren of convergeren. En nemen van continueringbesluiten
	Continu inbrengen nieuwe (en systeemvreemde) actoren	Informele bilateralen	Door ict toepassingen vroegtijdige en continue realtime verbinding met klanten	Continu verwerken van nieuwe relevante kennis opgedaan uit realtime contact met klanten en stakeholders	Onderdeel van de overdrachtsdocumenten is de beschrijving van het proces, hoe, met wie en waarom met tot hier gekomen is	Projectorganisatie analoog aan lijnstructuur van betreffende sturende organisaties

Balans in de balans

Aan de hand van dit onderzoek kan de conclusie getrokken worden, dat sturing op de gedefinieerde sturingselementen voor de startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden, zinvol is. Ook lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat sturen op deze sturingselementen in deze complexe

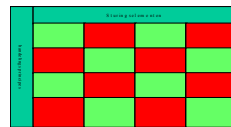
processen en het hanteren van de bijbehorende handelingsprincipes, tot meer succes leidt, dan het hanteren van de traditionele, op projectmanagement gerichte sturings -en beheersprincipes.

Uit de analyse van de case Rijnboog is gebleken dat het openen van het proces en het versnellen en intensiveren van interacties niet voldoende is om voortgang in processen te bereiken. Er dient een balans te zijn met de sturingselementen 'overdragen' en 'inbedden'. Het is duidelijk dat indien het kleurenschema aan het einde van hoofdstuk 3 overmatig rood is aan de linkerzijde of aan de rechterzijde, dat deze balans er niet is. De groene velden dienen meer gelijkelijk verdeeld te zijn over het gehele schema.

In algemene zin is het zo dat meer groene velden dan rode velden tot succes lijkt te leiden. Hoe groener hoe beter zou je dus kunnen zeggen. Echter is dat niet altijd waar. Een volledig groen schema, met alleen de kolom inbedden in het rood, leidt niet tot succes. Een schema met meer rode velden, echter gelijkelijk verdeeld, zal eerder tot succes leiden.

Het is echter niet te zeggen of er een minimum aantal groene velden moet zijn, of dat tenminste bepaalde velden (handelingsprincipes) groen gekleurd moeten zijn. Het lijkt er veel meer op, dat het een dynamisch spel is tussen de verschillende handelingsprincipes. Worden er bijvoorbeeld minder handelingsprincipes bij het sturingselement 'openen' toegepast, dan is het niet erg, zolang er bij de sturingselementen 'versnellen' en 'verdichten' maar wat meer groen gekleurd zijn.

Het is dus niet zo eenduidig of zwart-wit vast te stellen welke balans er in de sturingselementen en handelingsprincipes moet zijn, of welke prioriteiten tussen de verschillende elementen en principes gelden. Het is een dynamisch spel, waarbij binnen de balans tussen de sturingselementen ook een balans tussen de handelingsprincipes nodig is.



De waarde van begrenzen

Ontwikkelingsprocessen van binnenstedelijke transformatiegebieden zijn complex. Om tot voortgang en ontwikkeling in deze processen te komen, is uit de literatuurstudie gebleken dat een combinatie van een complexiteiterkende en een ordezoekende houding noodzakelijk is. De casestudie Rijnboog bevestigt het beeld dat ontwikkeling in processen niet komt uit een focus op een van beiden. In ronde 2 bleek dit uit een op orde en projectmanagement gerichte houding van het projectteam en in de eerste helft van ronde 4 uit een chaotisch proces aangestuurd door de raadscommissie.

In de tweede helft van ronde 4 ontstond er wel voortgang in het proces. Uit de analyse van het proces blijkt, dat in deze fase processen zijn geopend, er ruimte was voor toetredende actoren van buiten en er gericht verbindingen tussen belangen werden gezocht. Tegelijkertijd blijkt uit de analyse van deze fase dat er ook voor inbedding in de organisatie en processtructuur van de achterban is gezorgd.

Er is bewust gekozen om een sterke regie te voeren op het verloop van het proces. Vooraf zijn procesafspraken gemaakt over rolverdeling en spelregels. Daarnaast is er voor gekozen om voor een korte periode van twee keer 3 maanden om tot een gezamenlijk product te komen. De definitie van het product was een gemeenschappelijk gedragen ambitie. Hiermee is een deel van de inhoud tijdelijk bewust buitengesloten. Ook een aantal actoren in het proces die zich met andere onderdelen van die inhoud bezighielden (zoals juristen en de afdeling grondzaken van de gemeente) werden tijdelijk buitengesloten. Het proces werd begrensd in tijd, in het selectief betrekken van actoren en in focus op de inhoud.

Uit de casestudie van BPF Bouwinvest blijkt, dat deze elementen van begrenzing zorgen voor een goede inbedding in de bestaande processtructuren van de achterliggende organisaties. Een kortere tijdsspanne, waardoor de procesgang overzichtelijker wordt en beter aansluit op de rapportagestructuur binnen financiële afdelingen, vooraf duidelijkheid over de betrokkenheid van actoren en de te hanteren spelregels tijdens het proces en vooraf afspraken over de focus en het gewenste product van het proces.

Ook uit de interviews met de mensen uit de achterliggende organisaties blijkt dat voor intern draagvlak bij de achterban, de inbedding in bestaande processtructuren van wezenlijk belang is. De complexiteit en de daarmee gepaard gaande onzekerheid van binnenstedelijke transformatiegebieden, maakt dat de achterban huiverig is ten aanzien van het nemen van risico's in dit soort processen. Procesarrangementen, begrenzing en het nemen van kleine stapjes tegelijk, zorgt dat de acceptatie voor het aangaan van risico's en het doen van investeringen bij deze gebiedsontwikkelingen toeneemt.

Staakt-'t-sturen

De lengte of duur van een zoektocht of ronde is ook van belang gebleken. Naarmate een ronde langer duurt, lijkt het zicht op een gemeenschappelijk gedragen beeld minder te worden. De verschillende actoren lijken zich in zo'n situatie meer en meer te richten op hun eigen processen en hun eigen gelijk. Sturing op de lengte van de rondes kan door de handelingsprincipes horende bij het sturingselement versnellen te hanteren. Gebleken is dat het beperken van de inhoudelijke focus, het verkleinen van ambities, het nemen van kleinere stappen tegelijk en het bewust crossconfronteren van belangenverschillen, de kans op kortere zoektochten en snellere systeemsprongen vergroot. Aan de hand van de case Rijnboog lijkt het paradoxaal genoeg zelfs zinvol om op zo'n moment bewust tijdelijk te stoppen met sturen. Een Staakt-'t-Sturen. De start van de vierde ronde in het Rijnboogproces was ook zo'n moment. Het geeft actoren de ruimte om hun gebaande paden te verlaten en hun stokpaardjes weg te doen. Het geeft ook ruimte voor nieuwe ideeën nieuwe actoren en nieuwe verbindingen.

6.2.5 De structuur: komen en gaan van actoren, allianties en samenwerkingsverbanden

Uit de analyse van de case Rijnboog is gebleken dat tijdens het proces op verschillende momenten verschillende structuren gelden. In verschillende rondes zijn vaak verschillende actoren actief of zijn actoren meer of minder dominant aanwezig. Bij de overgang naar een andere ronde in het proces sluiten nieuwe actoren zich aan en verlaten anderen de arena.

Uit de interviews blijkt dat het gangbare patroon een samenwerkingsverband tussen een gemeente en een of meerdere private investeerders is. Hierbij is voor de gemeenten veelal de dienst stadsontwikkeling of ruimtelijke ordening leidend en heeft daarbij opdracht gekregen van het college van B&W. Het zijn dan ook vaak de betreffende wethouders en directies en ambtenaren van bovengenoemde diensten, die participeren in projectorganisaties of publiek private samenwerkingsstructuren.

Uit de case Rijnboog is gebleken dat met de invoering van het duale stelsel het gemeentelijk opdrachtgeverschap niet meer eenduidig bij het college van B&W ligt. De gemeenteraad en verschillende raadscommissies spelen hierin een belangrijke rol.

Ook is uit de case Rijnboog gebleken dat het vooraf niet altijd helder is wie in een bepaalde ronde in het proces het primaat heeft en / of de lakens uitdeelt. Soms is dat zelfs een belangengroepering die met alternatieve plannen komt.

De verschillende actoren vertonen allemaal strategisch gedrag. Een mooi voorbeeld hiervan is onder andere het verschil in activiteit en passiviteit per ronde in het proces van de woningcorporatie in de case Rijnboog.

Opvallend is verder dat er tijdens het proces en gedurende de verschillende rondes, soms zelfs tijdens een ronde, verschillende allianties tussen actoren worden gesmeed. In de ene ronde zoeken bepaalde actoren elkaar op en in de volgende ronde houden ze bewust veel afstand.

Hierin is er geen sprake van eenduidigheid van actoren. Een gemeente kan bijvoorbeeld meerdere rollen vervullen, meerdere belangen dienen, meerdere petten op hebben en daarom om verschillende redenen verschillende allianties sluiten. Een goed voorbeeld hiervan is de belangenstrijd binnen het gemeentelijk apparaat in de case Rijnboog, waarbij de wethouder zich heeft verbonden aan de projectorganisatie en de private investeerders, terwijl de gemeenteraadscommissie openlijk afstand neemt van de projectorganisatie.

Ook binnen de private investeerders spelen dergelijke taferelen zich af. Zo zijn er verschillende allianties geweest tussen de verschillende private investeerders tijdens het proces van Rijnboog. Het is niet een eenduidige homogene groep van vier private investeerders. Soms praten ze met een mond, soms in duo's en soms solitair, al naar gelang de belangen die op dat moment spelen.

Ook binnen de verschillende private ondernemingen is geen echte eenduidigheid. De casestudie van BPF Bouwinvest toont aan dat ook binnen de achterban van deze organisaties diverse belangenverschillen spelen, waardoor de private investeerder zich in verschillende situaties verschillend opstelt.

Met betrekking tot de sturing in de complexe startfase van binnenstedelijke transformatiegebieden, is gebleken dat gezamenlijke publiek private projectorganisaties, zoveel mogelijk analoog aan de bestaande achterliggende organisatiestructuren dienen te worden opgezet. Dit bevordert de inbedding van de projectorganisatie en de besluitvormingsprocedures in de bestaande structuren van de achterban organisaties.

Vooraf afspraken maken over de spelregels van het proces en gedragsregels tussen de verschillende actoren binnen het proces, kan hierbij zeer waardevol zijn.

6.2.6 De inhoud: focus op delen van de integrale driehoek

Uit het literatuuronderzoek in hoofdstuk 2 blijkt dat in complexiteit, sturing gericht moet zijn op de processen en de verbindingen tussen actoren, gebeurtenissen en subsystemen. Bij de overdracht van het gemeenschappelijke beeld van de ene naar de volgende ronde dient de inhoud van die overdracht robuust te zijn. Robuustheid is in hoofdstuk 2 van dit onderzoek gedefinieerd op basis van de integrale driehoek bestaande uit de hoekpunten ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen, zoals deze door J. van 't Verlaat en M. van Hoek is ontwikkeld. De integrale aanpak zoals deze in de opleiding MCD wordt benoemd, veronderstelt dat succes in gebiedsontwikkelingsprojecten mede afhangt van een integrale aanpak, waarbij de drie hoekpunten van de driehoek in balans zijn. In een discussie tussen een van de programmaleiders van de opleiding M. van Hoek en een deel van de cursisten van MCD2 in mei 2006, kwam aan de orde dat de integrale driehoek niet statisch is, maar dat het zoeken

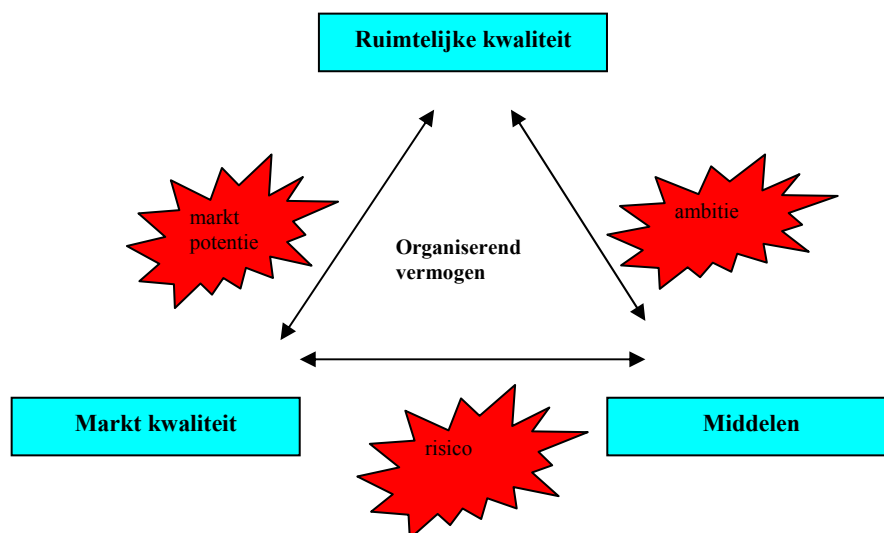
naar de balans tussen de hoekpunten een continu en dynamisch proces is. De verbindingen tussen de hoekpunten kunnen gedefinieerd worden met termen als ambitie, risico en marktpotentie.

Op basis van de analyse van de case Rijnboog lijkt het zinvol, om in complexe processen in de startfase van binnenstedelijke transformatiegebieden, niet op de hoekpunten van de driehoek te focussen, maar op de verbinding tussen de hoekpunten.

Uit de literatuurstudie blijkt dat het verminderen van de ambities een handelingsprincipe is, dat voor versnelling kan zorgen. Ook blijkt dat het verkleinen van de processtappen leidt tot een betere inbedding van deze processen in de bestaande processtructuren van de achterliggende organisaties.

In de case Rijnboog is deze vermindering van de ambitie en het verkleinen van de processtappen gezocht in een begrenzing van de inhoud. De inhoudelijke focus in de tweede helft van de vierde ronde was gericht op de zoektocht naar een gemeenschappelijke ambitie, de verbinding tussen de hoekpunten ruimtelijke kwaliteit en middelen. Er werd in die fase bewust beperkte aandacht gegeven aan de verbinding tussen middelen en marktkwaliteit en tussen ruimtelijke kwaliteit en marktkwaliteit. Deze begrenzing bleek succesvol.

Het lijkt er daarmee op dat voor het succes in het proces, het zinvol is om de focus op de inhoud te begrenzen, tot steeds één van de zijdes van de driehoek. Hierbij lijkt de volgorde waarin de verschillende zijdes aan bod komen niet relevant, zolang ze alledrie maar een plek krijgen in het proces en er geen delen worden overgeslagen.



Figuur: J. van 't Verlaat en M. van Hoek (MCD, 2006)

Natuurlijk is het niet mogelijk om dit als een harde conclusie of aanbeveling te lezen. De beperkte hoeveelheid casestudies in dit onderzoek geven hiertoe geen rechtvaardiging. Nader onderzoek met een bredere basis in praktijkcases zal moeten uitwijzen of deze inhoudelijke begrenzing daadwerkelijk tot succes in de startfase van gebiedsontwikkelingsprocessen leidt.

Wanneer dit het geval is, zou het tot een belangrijke aanscherping van het pleidooi voor een integrale aanpak van complexe gebiedsontwikkelingsprocessen kunnen leiden.

6.3 Aanbeveling voor onderzoek en praktijk

Alhoewel de uitkomsten van dit onderzoek, door de beperkte hoeveelheid casestudies, slechts beperkt te veralgemeniseren zijn, geeft het onderzoek wel een aantal richtingen die de basis kunnen vormen voor een nieuwe aanpak van de startfase van binnenstedelijke transformatiegebieden.

Het blijkt zinvol om de huidige sturingspraktijk, gebaseerd op een analogie van projectmanagement, aan te passen en meer in lijn te brengen met de complexiteit en dubbelzinnigheid van de werkelijkheid.

In dit onderzoek is een concrete aanzet gegeven voor nieuwe sturingselementen en nieuwe handelingsprincipes, die enerzijds rekening houden met de complexe werkelijkheid van de startfase van complexe binnenstedelijke transformatiegebieden, en anderzijds voldoende zijn ingebed in de processtructuren van de achterliggende sturende organisaties, waardoor het sturingsmodel acceptabel en bruikbaar is.

De implementatie van het sturingsmodel in de praktijk van de sturende organisaties, zal veel aandacht vergen. Het verdient aanbeveling om binnen de organisaties de eigen ervaringen met de startfase van complexe gebiedsontwikkelingsprocessen te analyseren. Deze analyses dienen gericht te zijn op de succesfactoren en faalfactoren binnen die processen en gezocht moet worden naar de kantelmomenten in die processen, dus naar de systeemsprongen. Een vergelijk tussen de eigen praktijk en de uitgangspunten van het sturingsmodel kan de mogelijke waarde van dit sturingsmodel voor die organisaties aantonen. Zo'n analyse kan vergelijkbaar zijn aan de twee casestudies uit dit onderzoek.

Uit de interviews met de medewerkers van BPF Bouwinvest is in ieder geval gebleken, dat het onderzoek aanleiding heeft gegeven om de bestaande processtructurering voor gebiedsontwikkeling aan te passen.

Tot slot is een bredere basis van praktijkvoorbeelden en casestudies noodzakelijk om het sturingsmodel aan te scherpen. Vooral het beter definiëren van de handelingsprincipes is een waardevolle vervolgstap. Mogelijkerwijs volgen hieruit prioriteiten in de volgorde en mate van importantie van de verschillende handelingsprincipes.

Bijlage 1

Referentiegroep

Dhr. L. Versteijlen (directeur projectontwikkelaar Kristal)

Dhr. T. van den Broek (directeur gebiedsontwikkeling Witteveen en Bos)

Mevr. H. Blank (directeur BVR adviseurs voor stedelijke ontwikkeling)

Dhr. K. Sant (adjunctdirecteur Ballast Nedam Ontwikkeling)

Dhr. S. Schuwer (adviseur / projectontwikkelaar)

Bijlage 2

Geïnterviewden in de casus Rijnboog

M. Rabbie (Blauwhoed)

W. Weide (BPF Bouwinvest)

W. Nijman (BPF Bouwinvest)

C. van Boven (Bouwfonds MAB en voormalig directeur NSP van VROM)

H. Lenferink (Burgemeester Leiden en voormalig wethouder RO in Arnhem)

R. Baas (Gemeente Arnhem)

L. Vrolijk (Stedenbouwkundige bureau Urhahn)

Bijlage 3

Geïnterviewden casus BPF Bouwinvest

- O. Godijn (manager control)
- J. Kasteel (portefeuille manager)
- P. Kroes (regiomanager)
- M. Mantel (manager Landbanking)
- M. du Prie (regiomanager)
- R. Vroom (directeur financiën)
- J. Winkelman (manager conceptontwikkeling)

Bijlage 4

Testgroep en deelnemers workshop 14 juli 2006

M. Stemphers (Procesmanager bij de gemeente Den Haag)

M. Bakker (Ontwikkelingsmanager bij Rabo Vastgoed)

M. Touw (manager projectrapportages bij BPF Bouwinvest)

Dhr. K. Rijnbout (directeur architectengroep / stedenbouwkundige)

O. Godijn (manager control bij BPF Bouwinvest)

A. van Neerijnen (Ontwikkelingsmanager ING RealEstate)

Literatuur

Bakker, R., 15.500.000 collega's, intreerede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar stedenbouw, TU Eindhoven, 1998.

Bakker, R., Ontwikkel Kracht, Eindrapport van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, Amersfoort, november 2005

Bekkering, T., e.a., Management van processen, succesvol realiseren van complexe initiatieven, Utrecht, 2000

Berg, L. van den, e.a., Organising capacity of metropolitan regions, Euricur, 1999;

Blokpoel, S.B., SCRUM in projectontwikkeling. Door meer chaos minder onzekerheid?, Doctoraalscriptie Universiteit Twente, oktober 2004;

Bolwijn, P.T. en T. Kumpe, Marktgericht ondernemen: management van continuïteit en vernieuwing, Van Gorcum, Assen, 1998.

Bruil, I. e.a., Integrale gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's-Hertogenbosch, Sun, Amsterdam, 2004;

Bruin, H. de, Teisman, G.R., Edelenbos, J. en Veeneman, W., Meervoudig ruimtegebruik en het managen van meerstemmige processen, Lemma uitgeverij, Utrecht, 2004;

Castels, M. The Rise of the Network Society, Blackwell Publishers (deel I van de serie The Information Age: Economy, Society and Culture), Oxford, 1996;

Chesbrough, H., Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology, Harvard Business School Press, Boston, 2003;

Dougherty, D. , Organizing for innovation, in S. Cleggs en C. Hardy e.a., Handbook of Organization Studies, 2^e edition, Hoofdstuk 2.9, Sage Publications, London, 2002;

Drogendijk, A., Complexiteit bij ruimtelijke investeringsprojecten, doctoraalscriptie Universiteit van Amsterdam, juni 1997;

- Frissen, P.H.A., Nieuwe vormen van sturing, in: Contouren van vernieuwing, Amsterdam, 1992;
- Frissen, P.H.A. e.a., Sturingsconcepties en instrumenten in het milieubeleid: op zoek naar vormen van co-productie, Eindrapport en achtergrondstudies, Tilburg, 1996;
- Frissen, P.H.A., Sturing en publiek domein, Wiardi Beckmanstichting, CLB Jaarbericht, Amsterdam, 2000;
- Frissen, P.H.A., De staat, De Balie, Amsterdam, 2002;
- Gehner, E., Risicoanalyse bij projectontwikkeling, Sun uitgeverij, Amsterdam, 2003;
- Gijp, B. van der, Randvoorwaarden die een verschuiving van project- naar gebiedsontwikkeling mogelijk maken, MRE-scriptie, SBV, Amsterdam, 2004;
- Hieminga, G., ING Bank NV, Sectorstudie Projectontwikkeling. Marktperspectief en integrale gebiedsgerichte herstructurering, 2006;
- Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën, Handleiding PPS bij gebiedsontwikkeling, Den Haag, januari 2004;
- Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën, Handleiding PPS en integrale gebiedsontwikkeling voor provincies, Den Haag, augustus 2005;
- Kiel, L.D., Embedding Chaotic Logic into Public Administration, University of Texas, Dallas USA, in Syllabus Managementbenaderingen, MCD, 2006;
- Kor, R. en Wijnen, G., Projectmatig werken bij de hand, Kluwer, Deventer, 1999;
- Korsten, A. en Leers, G., Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij, Uitgeverij Lemma, Utrecht, 2005;
- Majoor, S., Paradox van grote projecten, in Rooilijn nummer 2, februari 2005;
- March, J., Exploration and exploitation in organisational learning', Tijdschrift Organization Science, 2, 1, 1991;

- Mintzberg, H., *The Structuring of Organisations*, Prentice-Hall, New Jersey, USA, 1979;
- Neprom, *Neprom 1974 - 2000. Werken aan ruimtelijke ontwikkeling*, Neprom, Zoetermeer, 2000;
- Nieuwenhof, R. van den, *De taal van verandering, veranderen in dialoog*, Scriptum, Schiedam, 2005;
- Ramaekers, P., *Chaos, complexiteit en besluitvorming*. In: *Verdieping van chaosdenken, theorie en praktijk*, Eijnatten, F. van, e.a., Van Gorcum, Groningen, 2002;
- Sloterdijk, P., *Het kristalpaleis. Een filosofie van de globalisering*, Uitgeverij Boom / Sun, 2006;
- Spaans, M., *Realisatie van stedelijke revitaliseringsprojecten. Een internationale vergelijking*. DUP, Delft, 2000;
- Straus, A., Corbin, J., 22 september 1998: *"Basics of Qualitative Research"*, 2nd edition, 270 p., Sage Publications, California, USA;
- Teisman, G. R., *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Vuga Uitgeverij, Den Haag, 1992;
- Teisman, G.R., *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over Leidinggeven en organiseren in complexiteit*, Sdu uitgevers, Den Haag, 2005;
- Verlaet, J. van 't, *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*, MCD, Rotterdam, september 2004;
- Wedding, D., *Onzekerheid kent (geen) tijd, een beslissingsondersteunend risicomodel bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*, doctoraalscriptie TU Eindhoven, 4 december 2002;
- Weerd-Nederhof, P. de, B. van Looy en K. Visscher, *Innovatie f organiseren*, Kluwer, Deventer, 2004);
- Wigmans, G., *De facilitaire stad. Rotterdams grondbeleid en postmodernisering*. DUP, Delft 1998;
- Wigmans, G. *Netwerkmaatschappij en stad: Castells, Harvey en Sassen*, MCD, Master City Developer, Rotterdam, 2004;