

Instituties in stedelijke gebiedsontwikkeling



Doorbreken van institutionele barrières
bij stagnerende processen van stedelijke gebiedsontwikkeling

Scriptie Master City Developer 7

Scriptiebegeleider:

Dr. Alexander Otgaar

Tweede lezer:

Drs. Geurt van Randeraat

Utrecht, 29 augustus 2011

ir. Jakob Spakman

Voorwoord

Deze scriptie met de titel 'Institutes in stedelijke gebiedsontwikkeling' is het resultaat van mijn opleiding Master City Developer aan de Universiteit van Rotterdam. Voor het onderzoek is het project Overstad gebruikt voor de input van het praktijkgedeelte.

Vanuit mijn rol als projectontwikkelaar bij Ymere werd ik geconfronteerd met de impact van de crisis op stedelijke gebiedsontwikkeling. Mijn interesse ligt in de wijze waarop stedelijke gebiedsontwikkelingen in de toekomst aangepakt moeten worden om succesvol te zijn. In de MCD opleiding is hier uiteraard veel aandacht aan besteed. Met dit onderzoek wordt gepoogd een bijdrage te leveren aan de wijze waarop toekomstige gebiedsontwikkelingen worden gerealiseerd.

Het afgelopen half jaar heb ik mij verdiept in de wijze waarop instituties functioneren binnen het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Deze institutionele benadering heeft mij veel inzicht geboden in het functioneren van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Ik heb vanuit mijn technisch-inhoudelijke achtergrond vaak meer aandacht gehad voor de inhoud dan voor het proces. In dit onderzoek lag de nadruk voornamelijk op het proces, waarbij gekeken werd hoe actoren hun eigen doelstellingen kunnen behalen. Ik heb gemerkt dat het voor mij een verrijking is geweest om deze institutionele benadering van stedelijke gebiedsontwikkeling te hanteren en ik verwacht hier in de toekomst veel profijt van te hebben.

Dit onderzoek is begeleid door Alexander Otgaar. Alexander, bedankt voor de goede kritieken, het behoud van het overzicht en het bijsturen waar nodig.

Bijzonder veel dank aan het belangrijkste instituut in mijn leven: mijn gezin. Ann, bedankt dat jij de institutionele regels van steun, geduld en begrip uitvoert. Jaap, bedankt voor de afleiding..... Ik ben blij dat ik na deze studie mijn vrije tijd weer volop aan jullie kan besteden.

Jakob Spakman,
augustus 2011

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Inhoudsopgave	3
Samenvatting.....	5
1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Doelstelling en centrale vraag.....	12
1.3 Probleemverkenning	12
1.4 Onderzoeksmodel	16
1.5 Onderzoeksvragen.....	16
1.6 Leeswijzer	19
2. Instituties en het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling.....	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Instituties.....	21
2.3 Het proces van Stedelijke gebiedsontwikkeling.....	29
2.4 Conclusies	35
3. Verminderen institutionele barrières in stagnerende stedelijke gebiedsontwikkeling.....	37
3.1 Inleiding	37
3.2 Institutionele benadering van Stedelijke gebiedsontwikkeling	37
3.3 Gebiedsontwikkeling 2.0	43
3.4 Institutionele barrières in stedelijke gebiedsontwikkeling	50
3.5 Conclusie	58
4. Casestudy Overstad Alkmaar.....	61
4.1 Inleiding	61
4.2 Achtergrond Overstad.....	61
4.3 Actoren-regels	65
4.4 Zekerheid regels	68
4.5 Resultaat-regels.....	70
4.6 Conclusies	72
5. Beschouwing institutionele benadering.....	73
5.1 Inleiding	73
5.2 Toepassen institutionele benadering.....	73
5.3 Onderzoeksaanpak	75
5.4 Leereffecten voor Overstad	76
5.5 Conclusie	77
6. Conclusies en aanbevelingen	79
6.1 Inleiding	79

6.2	Conclusies	79
6.3	Aanbevelingen voor toekomstige gebiedsontwikkeling	82
6.4	Discussie en nader onderzoek.....	83
Literatuurlijst		85
	Websites	87
Bronnen		89
	Verkennde expert-gesprekken	89
	Geïnterviewde personen Overstad, Alkmar	89
	Workshops.....	89
	Documentatie Overstad	89

Samenvatting

Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek ligt in de constatering dat sinds het intreden van de financiële crisis in 2008 veel stedelijke gebiedsontwikkelingen een stagnerend proces kennen. Met dit onderzoek wordt een verklaring gezocht voor het stagneren van stedelijke gebiedsontwikkeling en wordt geanalyseerd hoe deze projecten weer op gang te krijgen zijn.

De veronderstelling in dit onderzoek is dat door de financiële crisis de context van stedelijke gebiedsontwikkeling drastisch is gewijzigd en dat de bestaande aanpak van het proces niet langer efficiënt is om tot de transformatie van een gebied te komen. Hoe de nieuwe aanpak van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling moet plaatsvinden begint vorm te krijgen onder de noemer "gebiedsontwikkeling 2.0". In het vakgebied bestaat reeds veel consensus over deze werkwijze als zijnde de manier om het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling aan te pakken.

Bij lopende stedelijke gebiedsontwikkelingen kan gesteld worden dat het bestaande proces moet transformeren naar de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze. Deze transformatie van het proces blijkt in de praktijk moeizaam te verlopen, waardoor projecten een stagnerend proces kennen. Verondersteld wordt dat deze moeizame transformatie van het proces gelegen is in de aanwezige instituties.

Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de blokkerende werking van instituties bij stedelijke gebiedsontwikkeling. Waarom stagneren projecten en hoe zijn deze weer op gang te krijgen?

De centrale onderzoeksvraag waarop antwoord wordt gegeven is: *Welke rol spelen instituties in het vastlopen en weer op gang krijgen van dit soort stagnerende projecten?*

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn in het onderzoek de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Welke rol spelen instituties in stedelijke gebiedsontwikkeling?
2. Wat zijn de mogelijke strategieën om de blokkerende werking van instituties te verminderen?
3. Wat leert de praktijk van Overstad over de blokkerende werking van instituties bij gebiedsontwikkeling?

Onderzoeksaanpak

Het antwoord op deze vragen is gevonden door een analyse van de theorie van instituties. Wat zijn instituties? Welke rol spelen instituties in een proces? Op welke wijze veranderen instituties en hoe kunnen deze veranderingen bewust gestuurd worden? De resultaten van deze analyse van instituties zijn geconfronteerd met diverse theorieën over het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Op basis van deze analyse is een theoretisch kader ontwikkeld voor de institutionele benadering van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling en zijn de verschillende type instituties die het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling bepalen geïdentificeerd.

Vervolgens is gekeken welke veranderingen het proces van gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling behoeft om weer voortgang te verkrijgen. Hierbij is verondersteld dat deze verandering moet plaatsvinden in de richting van de gebiedsontwikkeling 2.0-aanpak. Het veranderen van het proces betekent dat de aanwezige instituties moeten veranderen. De wijze waarop de geïdentificeerde instituties omgaan met deze verandering is geanalyseerd, de mogelijk optredende blokkades voor verandering zijn geanalyseerd en er is beredeneerd welke veranderingsaanpak voor desbetreffende instituties gewenst is.

De conclusies vanuit de theorie zijn vervolgens toegepast op het project Overstad in Alkmaar. Hierbij is gekeken of de blokkerende rol van instituties in het proces herkend wordt, en op welke wijze de veranderingsaanpak voor de instituties wordt geïmplementeerd.

Dit resulteert uiteindelijk in de conclusies, waarin wordt weergegeven welke rol instituties spelen in het vastlopen en weer op gang krijgen van gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkelingen.

De focus van dit onderzoek ligt op theorieontwikkeling op het gebied van stedelijke gebiedsontwikkeling. Hoofdzakelijk is vanuit bestaande theorieën op het gebied van instituties en stedelijke gebiedsontwikkeling een theorie ontwikkeld voor de rol van instituties in stedelijke gebiedsontwikkeling. Deze theorie is vervolgens getoetst aan de praktijk in het project Overstad.

De rol van instituties in stedelijke gebiedsontwikkeling

Instituties zijn de door mensen opgestelde formele en informele regels die partijen hanteren als zij interacteren. Instituties zijn ontstaan om actoren zekerheid te bieden over de acties die een andere actor zal uitvoeren. Onderzoek op het gebied van instituties vindt voornamelijk plaats in de economie in het vakgebied new institutional economics en in de sociologie. In beide gevallen focust dit onderzoek zich op hoe het komt dat inefficiënte processen tot stand komen en blijven bestaan. De verklaring hiervoor wordt gevonden in de aanwezigheid van institutionele regels. Institutionele regels hebben een grote mate van padafhankelijkheid, waarbij keuzes uit het verleden alsmaar versterkt worden. Zo kan er op een gegeven moment een situatie ontstaan waarbij het gehanteerde proces niet meer optimaal is om tot het gewenste resultaat te komen. Als het proces niet meer optimaal is, kan de wens ontstaan om het proces te veranderen. Een verandering van een proces betekent ook een verandering van de institutionele regels die in het proces gehanteerd worden.

Verandering van instituties gaan vaak moeizaam vanwege hun padafhankelijkheid. Er zijn in dit onderzoek drie type barrières onderscheiden. Ten eerste de ingenomen machtsposities van actoren. Hoewel geconstateerd wordt dat een proces niet meer efficiënt is, kan het zijn dat één of meerdere actoren in het proces toch baat verwachten te hebben bij de bestaande situatie. Deze actoren zullen dan de verandering tegen werken. Een tweede blokkerende factor is de begrensde rationaliteit. Actoren in het proces beschikken niet over volledige informatie over de gevolgen van de verandering voor hen zelf. Actoren weten niet of verandering tot een betere situatie voor hen zal leiden. De derde blokkerende factor is dat veranderingen transactiekosten met zich mee kunnen brengen. Actoren hebben geïnvesteerd om tot het huidige proces te komen. Verandering naar een nieuw proces zal opnieuw kosten met zich mee brengen.

Verandering van instituties, en hiermee ook verandering van processen gaan dus moeizaam. Maar instituties veranderen wel. De 'normale' manier van verandering van instituties is incrementeel. Stap voor stap wordt voortgebouwd op de bestaande instituties in de richting van een efficiënter proces. Men spreekt hierbij ook wel over evolutie. De blokkerende factoren zijn bij deze manier van verandering beperkt aanwezig. Veranderingen kosten echter wel veel tijd en er wordt voortgebouwd op soms inefficiënte structuren uit het verleden. Een tweede manier van verandering van instituties is de revolutionaire manier. De revolutionaire verandering kan gebeuren als een proces dermate inefficiënt is dat er sprake is van stagnatie. Bij de revolutionaire veranderingen zijn de blokkerende factoren sterk aanwezig. Zo zullen er actoren zijn die hun ingenomen positie verloren zien gaan, er zal onzekerheid ontstaan over hoe de nieuwe aanpak moet zijn en of deze wel efficiënt is. De transactiekosten zullen hoog zijn vanwege een nieuwe inrichting van het proces.

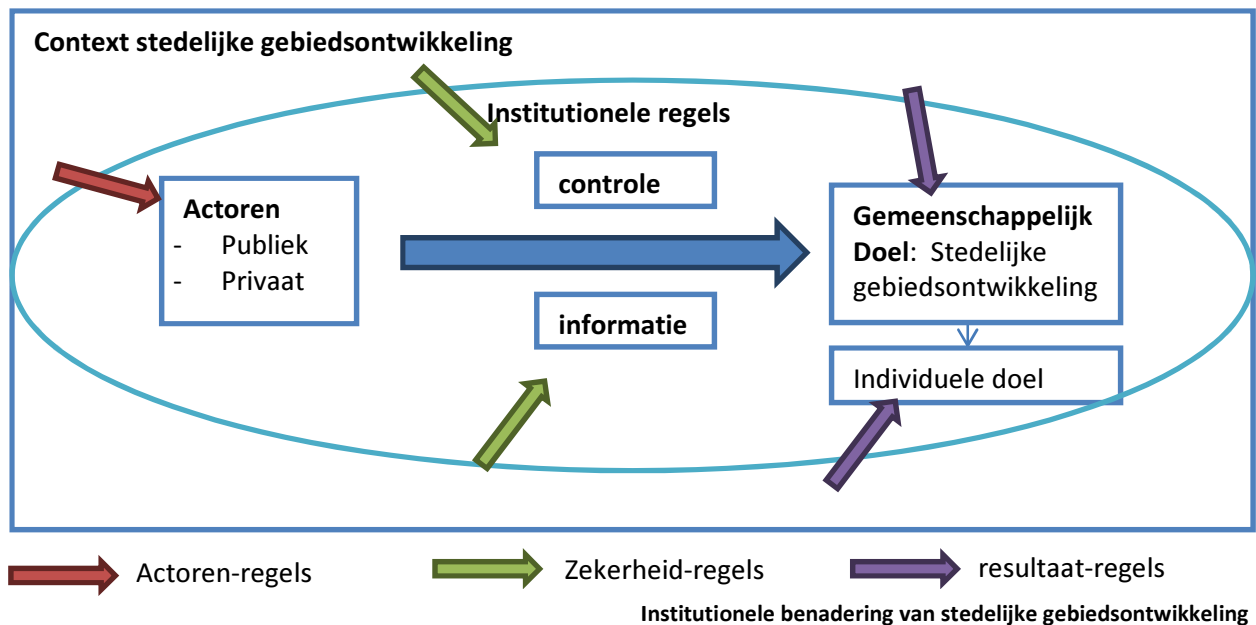
Als de wens tot verandering ontstaat, dan kan er een bewuste veranderingsaanpak gehanteerd worden. In dit onderzoek zijn twee manieren onderscheiden om veranderingen van instituties aan te pakken. Deze zijn gebaseerd op enerzijds de incrementele verandering en anderzijds de revolutionaire verandering. Bij een incrementele verandering past een procesaanpak. Hierbij wordt instabiliteit en de dialoog over de spanningen in het proces gestimuleerd. Partijen wisselen kennis uit en stimuleren onafhankelijk denken. Er wordt ruimte gecreëerd om verschillende opvattingen te onderzoeken en alternatieven af te wegen. Bij de revolutionaire verandering past een meer

planmatige aanpak. Hierbij wordt door één of meerdere van de actoren het doel van de gewenste verandering bepaald. Deze actor(en) zetten hun machtsmiddelen in om tot de gewenste verandering te komen.

De institutionele benadering van stedelijke gebiedsontwikkeling beschouwt het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling op basis van institutionele regels. De focus ligt hierbij op de aanwezige actoren en hoe zij besluiten nemen om te komen tot het gewenste resultaat. Het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling kan conform de institutionele benadering omschreven worden als:

Publieke en private actoren nemen besluiten om te komen tot een gemeenschappelijk resultaat, waarmee wordt voorzien in hun individuele doelstellingen. Hierbij spelen de mate van controle en informatie die partijen hebben een belangrijke rol

Op basis van de theorie over de rol van instituties in complexe processen is onderstaande figuur geformuleerd voor de werking van instituties in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Deze figuur vindt zijn basis in het Institutional Analysis and Development (IAD) Framework van Ostrom (2005).



De institutionele “Actoren-regels” zijn de regels die bepalen welke actoren een besluitvormende positie innemen en welke besluiten genomen kunnen worden. De besluit nemende actoren bepalen gezamenlijk het gemeenschappelijke doel. De “Resultaat-regels” geven aan wat gezien wordt als deze gezamenlijke doelstelling. De “Resultaat-regels” bepalen tevens de wijze waarop het uiteindelijke resultaat verdeeld wordt over de actoren.

Of een genomen besluit daadwerkelijk tot het gewenste resultaat leidt, is afhankelijk van de “Zekerheid-regels”. Het gaat hierbij enerzijds om de macht die actoren hebben om de uitkomst van het resultaat zeker te stellen. Anderzijds gaat het erom in hoeverre actoren voorzien zijn van de juiste informatie om te voorspellen dat een genomen besluit daadwerkelijk leidt tot het gewenste resultaat.

Op basis van deze institutionele benadering van stedelijke gebiedsontwikkeling zijn de diverse instituties die een rol spelen in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling geïdentificeerd. Hierbij is gekeken naar welke instituties bepalen welke actoren er deelnemen in de besluitvorming (Actoren-regels), welke instituties bepalen hoe het gemeenschappelijke doel geformuleerd wordt (Resultaat-

regels) en welke instituties er voor zorgen dat de besluit nemende actoren daadwerkelijk het gewenste resultaat bereiken (Zekerheid-regels).

Vervolgens is gekeken welke veranderingen van het proces nodig geacht worden, op basis van de gebiedsontwikkeling 2.0-werwijze, om weer voortgang in het proces van gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkelingen te verkrijgen en welke instituties hiervoor moeten veranderen.

Conclusies

Binnen het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling zijn instituties de formele en informele regels die partijen hanteren als zij samenwerken. De institutionele regels verschaffen partijen onderling zekerheid over het handelen van de actoren. In het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling zijn drie type institutionele regels te onderscheiden: Actoren-, Zekerheid en Resultaat-regels.

Instituties spelen een belangrijke rol bij het in stand houden van een niet efficiënt proces. De blokkerende factoren van instituties worden veroorzaakt vanuit hun padafhankelijke karakter. Deze padafhankelijkheid manifesteert zich in drie factoren: de ingenomen posities van partijen, de begrensde rationaliteit en de transactiekosten van verandering.

Om gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkelingen weer op gang te krijgen moet het proces van deze projecten veranderen en meer kenmerken krijgen van de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze. Een verandering van het proces betekend dat de institutionele regels die het proces bepalen moeten veranderen. Bij deze verandering van de institutionele regels komt de blokkerende werking van instituties aan het licht. Voor de drie type institutionele regels kan het volgende gesteld worden.

Actoren-regels

De gevraagde verandering conform de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze is niet eenduidig. Onduidelijk is of de samenstelling van besluit-nemende actoren moet wijzigen. Verandering van actoren-regels wordt dan ook niet gezien als oplossingsrichting om weer voortgang in het proces te krijgen. Omdat er geen verandering noodzakelijk wordt geacht ontbreken in dit geval ook de institutionele blokkades.

Zekerheid-regels

Op het gebied van zekerheid-regels vindt conform de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze een grote verandering plaats. De macht van het investeringsvermogen wordt sterk verminderd en de macht van kennis en kunde krijgt een groter belang. Op het vlak van zekerheid-regels worden vanwege deze verandering institutionele blokkades geconstateerd. De barrières bevinden zich met name op het gebied van ingenomen posities en begrensde rationaliteit. Met de vastgelegde afspraken over toe te passen machtsmiddelen hebben partijen een positie met waarde verworven. Daarnaast is er een gebrek aan consensus het gevolg van begrensde rationaliteit over de effecten van implementatie van de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze. Een procesmatige incrementele aanpak lijkt hier de meest geschikte, vanwege het gebrek aan consensus tussen partijen.

Resultaat-regels

Op het gebied van resultaat-regels vinden grote veranderingen plaats. De blauwdruk-plannen worden vervangen door flexibele ruimtelijke kaders en ambities worden bijgesteld naar realistische proporties. Ook de individuele resultaten op het gebied van direct financieel rendement en bouwproductie nemen af. Blokkerende werking van instituties treden met name op vanwege Institutionele blokkades op het gebied van begrensde rationaliteit. Bij partijen is onzekerheid aanwezig of de voorgestelde gebiedsontwikkeling-2.0 werkwijze de meest efficiënte aanpak is.

Opvallend is dat er een bepaalde hiërarchie te constateren valt in de mate waarop blokkades optreden. Veranderingen in de Resultaat-regels komen relatief het meest eenvoudig tot stand. Hierna volgen de veranderingen op het gebied van de Zekerheid-regels en tot slot de veranderingen

in de Actoren-regels. Dit is enerzijds te verklaren doordat de blokkerende werking van ingenomen posities bij de Actoren-regels het sterkst aanwezig is. Anderzijds is dit te verklaren door de aard van de gevraagde verandering. De gebiedsontwikkeling-2.0 werkwijze is niet heel stellig over welke besluit nemende actoren in het proces betrokken moeten zijn.

Deze hiërarchie wordt bij de implementatie van instituties op het project Overstad eveneens geconstateerd. Over de veranderingen in de resultaat-regels bestaat reeds veel consensus en de veranderingen zijn grotendeels doorgevoerd. Op het gebied van verandering van de zekerheid-regels, de inzet van machtsmiddelen en gebruik van informatiemiddelen vinden momenteel de grootste discussies plaats. Veranderingen op het gebied van Actoren-regels zijn op dit moment nog niet openlijk aan de orde.

Bij de analyse van Overstad is geconstateerd dat partijen een min of meer bewuste strategie van “pappen en nathouden” hanteren. Vanuit de interviews bleek dat veel partijen dit als een negatieve eigenschap zien. Vanuit de institutionele benadering kan dit echter gezien worden als het bewust vestigen van de aandacht op de kleine problemen, waarmee kleine incrementele stappen gezet worden naar een efficiënter proces. Door deze continue incrementele veranderingen wordt voorkomen dat er bij actoren een gevoel ontstaat van een geheel gestagneerd proces en dat een revolutionaire verandering nodig is, waarbij ingenomen posities van actoren in gevaar komen.

Over het algemeen kan gesteld worden dat de veranderingsaanpak afhankelijk is van de mate van urgentie en daarmee de ervaring van mate van stagnatie door een actor. Bij beperkte urgentie lijkt de incrementele verandering op basis van een procesaanpak de meest geëigende werkwijze. Wordt het project echt ervaren als volledig gestagneerd, dan pas lijkt het verstandig om de revolutionaire planmatige aanpak toe te passen. Het lijkt echter in alle gevallen wel verstandig om te starten met de procesmatige aanpak, waarbij openlijk en in alle eerlijkheid gesproken en gediscussieerd wordt over de aanwezige situatie.

Aanbevelingen

Dit onderzoek is gebaseerd op de transformatie van het proces van de oude werkwijze naar de nieuwe “gebiedsontwikkeling 2.0” werkwijze. Hierbij is gekeken naar de rol die instituties spelen in het proces, en welke blokkerende werking zij kunnen hebben bij een transformatie.

Tijdens het uitvoeren van het onderzoek werd steeds helderder dat de gehele “gebiedsontwikkeling 2.0” werkwijze gezien kan worden als een incrementele verandering van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. In het onderzoek naar instituties is onderkend dat er twee manieren zijn om instituties te wijzigen. Ten eerste een incrementele en ten tweede een revolutionaire. Dit incrementele karakter van gebiedsontwikkeling 2.0 is goed te verklaren vanuit de behandelde padafhankelijke factoren: ingenomen posities van actoren, begrensde rationaliteit en transactiekosten van verandering. Aangezien gebiedsontwikkeling 2.0 een zo duidelijk incrementeel karakter heeft, kan men zich afvragen of meer revolutionaire verandering van de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling door de opzet van het onderzoek niet over het hoofd gezien zijn. Wat zullen deze meer revolutionaire veranderingen van de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen zijn? Te denken valt bijvoorbeeld aan: een verbod op actief grondbeleid door gemeente (zoals reeds bij andere landen bestaat) of bijvoorbeeld het besef dat het verdienmodel geheel verdwenen is en dat men stopt met spreken over stedelijke gebiedsontwikkeling. Onderzoek naar meer revolutionaire veranderingen in stedelijke gebiedsontwikkeling lijkt dan ook gewenst.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek ligt in de constatering dat sinds het intreden van de financiële crisis in 2008 veel stedelijke gebiedsontwikkelingen een stagnerend proces kennen. Met dit onderzoek wordt een verklaring gezocht voor het stagneren van stedelijke gebiedsontwikkelingen en wordt geanalyseerd hoe deze projecten weer op gang te krijgen zijn.

Bij intrede van de financiële crisis in 2008 werd de Nederlandse praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling geconfronteerd met een sterk gewijzigde context. De context heeft een grote invloed op het functioneren van een stedelijke gebiedsontwikkeling (Van 't Verlaat 2008). Met name de economische context is bij intreden van de crisis sterk gewijzigd. De gewijzigde context bracht zowel conjuncturele als structurele problemen in de praktijk van stedelijk gebiedsontwikkeling aan het licht (Joolingen 2011, De Zeeuw 2009, Noordanus 2010, Franzen, 2011).

Conjuncturele problemen, zoals: vraaguitval, moeizame financiering, risico-aversiteit en het wegvallen van subsidies zijn een direct gevolg van de crisis. Deze brachten echter ook meer structurele problemen in de gebiedsontwikkeling aan het licht, zoals: alsmaar toenemende integraliteit en complexiteit, toenemende kosten (bijv. verevening, bovenplansekosten, grondkosten en bouwkosten) en afnemende opbrengsten (bijv. demografie en overprogrammering). De conjuncturele problemen, gecombineerd met de structurele problemen, hebben er toe geleid dat het bestaande proces van stedelijke gebiedsontwikkeling niet meer efficiënt blijkt te zijn in het realiseren van haar ambities (Daamen 2010). Deze gewijzigde context vraagt om een nieuwe aanpak van stedelijke gebiedsontwikkelingen.

In reactie op de financiële crisis en de daarmee optredende problemen is de laatste jaren vanuit het vakgebied veel aandacht geweest voor een nieuwe aanpak van stedelijke gebiedsontwikkeling. Deze nieuwe aanpak wordt veelal aangeduid met de term “gebiedsontwikkeling 2.0” (Joolingen 2009, De Zeeuw 2010, Franzen 2011, Peek 2010, Eldonk 2010, De Jonge 2010). Gebiedsontwikkeling 2.0 kan gezien worden als een containerbegrip voor velerlei, min of meer nieuwe, oplossingsrichtingen voor de geconstateerde problemen in de stedelijke gebiedsontwikkeling.

De gebiedsontwikkeling 2.0- werkwijze is niet geheel eenduidig, maar bevat verschillende facetten die project-specifiek moeten worden toegepast. De afgelopen periode zijn diverse publicaties uitgegeven en diverse seminars gehouden over “gebiedsontwikkeling 2.0”. Hoewel gebiedsontwikkeling 2.0 zich in de praktijk nog grotendeels moet bewijzen bestaat er in het vakgebied reeds een grote mate van consensus dat de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze de juiste aanpak is voor stedelijke gebiedsontwikkelingen in de gewijzigde context.

Deze nieuwe aanpak van stedelijke gebiedsontwikkelingen in de gewijzigde context wordt in het vakgebied breed gedragen. In de praktijk blijkt echter dat reeds opgestarte stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten de overstap van “gebiedsontwikkeling 1.0” naar “gebiedsontwikkeling 2.0” moeilijk kunnen maken. Veel projecten kennen hierdoor een stagnatie van het proces. Verondersteld wordt dat deze moeizame transformatie van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling te verklaren is vanwege de aanwezige instituties in het proces. Instituties zijn de formele en informele regels die partijen hanteren als zij interacteren. Deze institutionele regels hebben de eigenschap zeer moeilijk te veranderen.

In dit onderzoek wordt vanuit een institutionele benadering het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling geanalyseerd. Hierbij wordt gezocht naar een verklaring voor deze moeizame transformatie. Hoe komt het dat, hoewel de oplossingsrichtingen bekend zijn het proces niet

transformeert naar deze nieuwe aanpak van stedelijke gebiedsontwikkeling? Daarnaast wordt geanalyseerd op welke wijze de benodigde transformatie wel tot stand kan komen.

1.2 Doelstelling en centrale vraag

Doelstelling:

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de blokkerende werking van instituties bij stedelijke gebiedsontwikkeling. Waarom stagneren projecten en hoe zijn deze weer op gang te krijgen?

Probleemstelling:

Door de gewijzigde context kennen veel gebiedsontwikkelingen een stagnerend proces. Inmiddels bestaat er consensus over de nieuwe aanpak van stedelijke gebiedsontwikkeling ("gebiedsontwikkeling 2.0"), maar onduidelijk is wat dit betekent voor reeds lopende projecten. Er zijn niet alleen inhoudelijke aanpassingen in projecten nodig, maar ook veranderingen in de manier waarop partijen met elkaar omgaan ('het proces').

Dit leidt tot de volgende centrale onderzoeksvraag:

Welke rol spelen instituties in het stagneren en weer op gang krijgen van stedelijke gebiedsontwikkelingen?

1.3 Probleemverkenning

1.3.1 Inleiding

In deze probleemverkenning wordt aangegeven welke problemen bij het intreden van de crisis zijn opgetreden en welke oplossingsrichtingen recentelijk onder de noemer "gebiedsontwikkeling 2.0" zijn geformuleerd. Dit resulteert uiteindelijk in de vraag waarom de implementatie van deze gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze in lopende stedelijke gebiedsontwikkeling zo moeizaam verloopt, waardoor het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling stagneert. Allereerst zal toegelicht worden wat er in dit onderzoek verstaan wordt onder stedelijke gebiedsontwikkeling en het stagneren van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling.

1.3.2 Stagnerend proces van stedelijke gebiedsontwikkeling

In de literatuur worden diverse definities gehanteerd voor "stedelijke gebiedsontwikkeling". Bij de meeste definities staat de samenwerking van publieke en private actoren bij de transformatie van een stedelijk gebied centraal (Van 't Verlaat, 2008; Reijswijzer Gebiedsontwikkeling 2011, Franzen 2009, Daamen 2010). De gehanteerde definities verschillen in de mate waarin de nadruk ligt op fysieke en/of sociale transformatie en in de mate waarin ruimtelijke investeringen onderdeel uitmaken van de ontwikkeling. In dit onderzoek maken ruimtelijke investeringen expliciet onderdeel uit van stedelijke gebiedsontwikkeling. In dit onderzoek wordt onder "stedelijke gebiedsontwikkeling" verstaan:

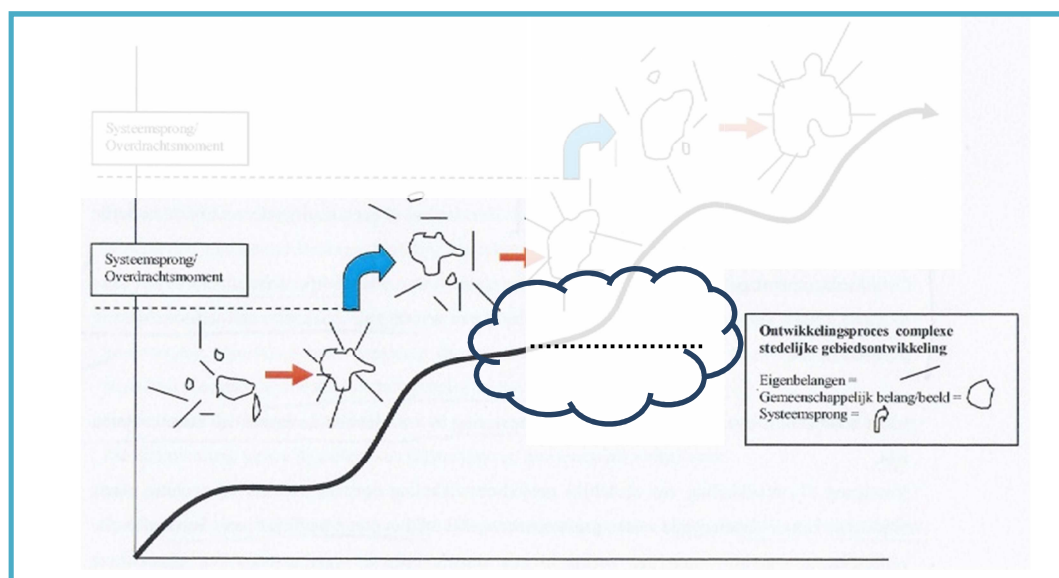
Stedelijke gebiedsontwikkeling:

Het samenwerken van publieke en private actoren bij de planvorming en ruimtelijke investeringen in een stedelijk gebied, waarbij verschillende functies, zoals (boven- en ondergrondse) infrastructuur, wonen, werken en recreatie in hun onderlinge samenhang worden gerealiseerd.

Het stagneren van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling is het thema in dit onderzoek. Maar wat wordt nu precies verstaan onder stagnatie van het proces? North (1990) stelt dat stagnatie van het proces ontstaat als actoren niet tot een compromis komen over het bereiken van een gemeenschappelijk resultaat. Van Randerat (2006) stelt dat door interactie tussen actoren binnen systemen bewust en/of onbewust, betekenisvolle verbindingen ontstaan. In deze betekenisvolle verbindingen vinden actoren een gemeenschappelijke definitie van hun belangen. Wanneer in een oplossingsrichting zowel het eigen belang wordt gediend als het gemeenschappelijk belang van de actoren, kan zo'n systeem een systeemsprong maken. Ofwel, dan is er sprake van ontwikkeling in een proces.

Op basis hiervan kan gesteld worden dat er sprake is van stagnatie van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling als actoren niet komen tot een gemeenschappelijk besluit over de wijze waarop tot de gemeenschappelijke doelstelling gekomen wordt. Deze definitie heeft echter nog een bepaalde mate van subjectiviteit in zich. Uit de casestudie Overstad komt bijvoorbeeld naar voren dat de ene actor spreekt over een stagnerend proces, terwijl de ander actor spreekt over een (vanwege de gewijzigde context) traag lopend proces. De perceptie van een stagnerend proces blijkt afhankelijk van de opvattingen van een actor over het proces. De urgentie van het project, maar meer nog de perceptie van urgentie is bepalend voor de mate waarop stagnatie van het proces wordt ervaren. Pelders (2008) stelt dat een gezamenlijk gevoel van urgentie bij alle betrokkenen in een ruimtelijke opgave van groot belang is. Is dit er niet, dan liggen weerstand en vertraging op de loer. Of men spreekt over stagnatie van het proces is hiermee afhankelijk van de verwachtingen die men heeft over de loop van het proces.

De focus van dit onderzoek ligt bij deze gestagneerde processen van stedelijke gebiedsontwikkeling. Van Randerat (2006) geeft het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling weer als een aantal systeemsprongen, waarbij de belangen van actoren bij elkaar komen in een besluit over een gemeenschappelijk doel. Het stagneren van het proces kan gezien worden als een situatie, waarbij nadat een systeemsprong is genomen (bijv. tender, incl. samenwerkingsovereenkomst) de context dermate is gewijzigd dat de gekozen "overdracht" niet aansluit op de nieuwe praktijk. In de figuur hieronder is op basis van de figuur van Van Randerat de focus van dit onderzoek weergegeven.



Bron: Van Randerat (2006)
Bewerkt door auteur

In dit onderzoek wordt onderstaande definitie gehanteerd voor een stagnerend proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Hierbij dient echter rekening gehouden te worden met het feit dat het “stagneren van het proces” een subjectief oordeel betreft, waarbij actoren een eigen perceptie hebben van de aanwezige urgentie.

Er is sprake van een stagnerend proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling als actoren niet komen tot een gemeenschappelijk besluit over de wijze waarop tot de gemeenschappelijke doelstelling gekomen wordt.

Op basis van bovenstaande definitie voor het stagneren van het proces, kan het op gang krijgen van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling gezien worden als: Actoren komen tot een gezamenlijk besluit over de aanpak om te komen tot de gemeenschappelijke doelstelling.

Deze aanpak zal moeten liggen in de “gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze”, de recentelijk veel besproken aanpak voor gebiedsontwikkelingen in de gewijzigde context. Er is een grote mate van consensus aanwezig over gebiedsontwikkeling 2.0 als zijnde de juiste aanpak voor gebiedsontwikkeling in de huidige praktijk. Ondanks het bekend zijn van de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze kennen veel projecten een gestagneerd proces. Dit wil zeggen dat partijen niet tot een gezamenlijk besluit komen over de aanpak om te komen tot de gezamenlijke doelstelling.

Gesteld kan worden dat stagnering van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling ligt in de moeizame transformatie van de 1.0- naar de 2.0-werkwijze. Niet de door de gewijzigde context ontstane problemen leiden tot de stagnatie, maar de wijze waarop met de gewijzigde context wordt omgegaan leidt tot stagnatie van het proces. De verklaring voor deze moeizame transformatie wordt in dit onderzoek verklaart vanuit de aanwezige institutionele barrières.

1.3.3 Wijzigende context van stedelijke gebiedsontwikkeling

Bij intrede van de crisis in 2008 is de context van stedelijke gebiedsontwikkeling gewijzigd. Van 't Verlaat (2008) onderscheidt de volgende onderdelen van de context die veel invloed hebben op het functioneren van een stedelijke gebiedsontwikkeling: maatschappelijke-, economische en sociaal-economische ontwikkelingen, beleidsaspecten op een hoger schaalniveau en de infrastructurele positie van een gebied. Met de financiële crisis is met name de economische context gewijzigd. Hierbij zijn conjuncturele en structurele problemen in de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling aan het licht gekomen. De geconstateerde problemen door de gewijzigde context zullen hieronder benoemd worden.

De directe consequenties van de financiële crisis zorgt voor een aantal conjuncturele problemen in stedelijke gebiedsontwikkeling. Zo is er sprake van een grote vraaguitval, afname van het investerend vermogen van partijen, een grotere risico-aversie bij partijen en blijken subsidies in projecten weg te vallen.

Bij het intreden van de crisis was het meest evidente gevolg op de vastgoedmarkt het wegvallen van de vraag. Franzen (2011) geeft aan dat in bijna alle vastgoedsegmenten (wonen, kantoren, bedrijfsruimte en winkels) vraaguitval optreedt. Daar komt bij dat er voor de crisis in verschillende segmenten teveel is geprogrammeerd (Noordanus 2011). De vraaguitval wordt veroorzaakt door een combinatie van financiële en meer structurele demografische ontwikkelingen (Ogtrop, 2011).

De financiering van projecten is lastiger geworden, zowel aan publieke als private zijde. Banken zijn kritischer, niet alleen voor investerende partijen maar ook voor de consument. Gemeenten kampen met fors teruglopende inkomsten in de grondexploitaties en de noodzaak om fors af te boeken op posities. Daarnaast hebben zij te maken met bezuinigingen. Het gevolg van dit alles: grootschalige

voorinvesteringen in gebiedsontwikkelingen zijn alleen nog sporadisch mogelijk (Franzen 2011, Fakton 2011).

Een laatste conjunctureel probleem in stedelijke gebiedsontwikkeling is het wegvallen van subsidiestromen. Vanuit alle overheidslagen worden bezuinigingen gevraagd. De grote subsidie bijdragen voor stedelijke gebiedsontwikkelingen lijken daarmee te vervallen (Franzen 2011).

Mede door de conjuncturele problemen komen ook structurele problemen in de stedelijke gebiedsontwikkeling aan het licht. De vraaguitval was reeds voor de financiële crisis zichtbaar. De crisis heeft deze trend versneld en urgent gemaakt. Al voor de crisis was er zowel op regionale als meer lokale schaal sprake van overprogrammering. (Franzen, 2011).

Daarnaast kent de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling tot 2008 een alsmaar toenemende mate van integraliteit en verevening. Ruimtelijke ambities worden steeds hoger gesteld. Toenemende duurzaamheidsambities, ambities op het gebied van sociale huisvesting, toenemende afdracht aan bovenwijkse voorzieningen stuwen de kostenkant van stedelijke gebiedsontwikkelingen op. Inname van grondposities op binnenstedelijke locaties wordt kostbaarder. Eigenaren zijn zich meer en meer bewust van de waarde van hun grond. Verwervingen worden hiermee duurder, of verwervingen vinden niet plaats en een eigenaar blijft huidig gebruik voortzetten of treedt op als zelfrealisator. (Franzen, 2011)

Aan de opbrengstenkant waren stedelijke gebiedsontwikkelingen veelal al afhankelijk van subsidies om de projecten te realiseren. In het binnenstedelijk gebied bij transformatieopgaven bleek al enige tijd dat deze opgaven de nodige subsidies nodig hadden om gerealiseerd te kunnen worden. (Rompelberg 2010, Noordanus, 2011).

De praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling kenmerkt zich door een toenemende mate van integraliteit en (inhoudelijke) complexiteit. Steeds meer onderdelen worden geschaard onder de gebiedsontwikkeling waarmee binnen het project rendabele en onrendabele onderdelen verevend worden. Het aantal partijen met verschillende belangen neemt toe en de looptijd van projecten neemt toe.

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de geconstateerde conjuncturele en structurele problemen in stedelijke gebiedsontwikkeling.

<u>Conjuncturele problemen</u>	<u>Structurele problemen</u>
<ul style="list-style-type: none"> - Vraaguitval - Wegvallen investeringsvermogen (publiek en privaat) - Risico-aversie van partijen - Wegvallen subsidies 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoge ambities, toenemende integraliteit / verevening - vraaguitval - dure grondposities - afhankelijkheid van subsidies - zelfrealisatoren – eigen bijdragen - toenemen de complexiteit (partijen, belangen, looptijd, integraliteit, wet- en regelgeving)

Deze gewijzigde context, met bijbehorende conjuncturele en structurele problemen in stedelijke gebiedsontwikkeling vraagt om een wijzigende aanpak van het proces: “gebiedsontwikkeling 2.0”.

1.3.4 gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze

Momenteel wordt er veel gesproken over de aanpak van stedelijke gebiedsontwikkeling in de hiervoor beschreven gewijzigde context. Dit gebeurt veelal onder de noemer “gebiedsontwikkeling 2.0”. Vanaf het begin van de crisis zijn een groot aantal publicaties in de vakliteratuur verschenen en zijn er diverse symposia gehouden over de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze. In de MCD-opleiding is gebiedsontwikkeling 2.0 uiteraard een vaak terugkomend onderwerp geweest.

Inmiddels begint er in het vakgebied consensus te ontstaan over de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze. In hoofdstuk 3.3 vindt een analyse plaats van de verschillende aspecten die onder de noemer van gebiedsontwikkeling 2.0 vallen.

1.3.5 Conclusie

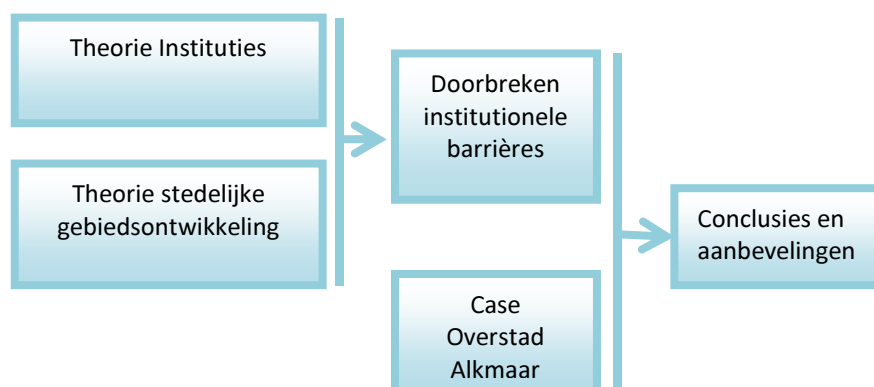
In deze paragraaf is het probleem van dit onderzoek nader verkend. Hierbij is allereerst toegelicht wat wordt verstaan onder stagnatie van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Hierbij is geconcludeerd dat stagnatie gezien kan worden als: de moeite die actoren hebben om te komen tot een gezamenlijk besluit over de aanpak om te komen tot de gezamenlijke doelstelling. Deze nieuwe aanpak (maar ook de gezamenlijke doelstelling) zal de kenmerken moeten hebben van de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze. Vervolgens zijn de problemen in stedelijke gebiedsontwikkeling door de wijziging van de context aan bod gekomen. Hierbij is geconstateerd dat er niet alleen conjuncturele, maar ook meer structurele problemen te onderkennen zijn.

De stagnatie van het proces ligt dus in het feit dat partijen niet komen tot een besluit over de aanpak om te komen tot de gezamenlijke doelstelling. De veronderstelling in dit onderzoek is dat dit wordt veroorzaakt door de aanwezige instituties die de transformatie van het proces naar gebiedsontwikkeling 2.0 blokkeren. Dit onderzoek houdt zich bezig met de analyse van deze instituties. Welke instituties zijn te onderscheiden? hoe blokkeren zij de transformatie van het proces? En hoe zijn deze institutionele barrières te verlichten?

1.4 Onderzoeksmodel

Om te bepalen hoe het proces van gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling weer voortgang kan krijgen wordt de blokkerende werking van instituties in het proces van gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkelingen geanalyseerd.

In onderstaande figuur is de opzet van het onderzoek schematisch weergegeven.



1.5 Onderzoeksvragen

De centrale vraag in dit onderzoek luidt:

Welke rol spelen instituties in het stagneren en weer op gang krijgen van stedelijke gebiedsontwikkelingen?

In deze paragraaf is de centrale vraag uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen en deelvragen. Om de achtergrond van de onderzoeksvraag te verduidelijken wordt iedere vraag kort toegelicht en wordt ingegaan op de gehanteerde onderzoeksmethode.

1.5.1 Onderzoeksvraag 1: Instituties in stedelijke gebiedsontwikkeling

Het doel van de eerste deelvraag is inzicht krijgen in de werking van instituties in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling .

Onderzoeksvraag 1: Welke rol spelen instituties in stedelijke gebiedsontwikkeling?

a. instituties

- Wat zijn instituties?
- Welke rol hebben instituties in een proces?
- Hoe veranderen instituties, welke barrières treden hierbij op?
- Hoe kunnen veranderingen bewust tot stand komen?

b. stedelijke gebiedsontwikkeling

- Wat is stedelijke gebiedsontwikkeling?
- welke theorieën geven houvast bij het analyseren van instituties in stedelijke gebiedsontwikkeling?

De eerste onderzoeksvraag wordt beantwoord op basis van literatuuronderzoek. Door confrontatie van de literatuur over instituties en literatuur over stedelijke gebiedsontwikkeling wordt gekomen tot een overzicht van de aanwezige instituties in stedelijke gebiedsontwikkeling.

Op basis van de theorie wordt inzicht gegeven in de werking van instituties. Een belangrijk onderwerp in de bestudeerde theorie over instituties is de verklaring van hoe instituties een niet-efficiënt proces in stand houden. De theorie over instituties wordt overwegend toegepast op economische vraagstukken (New Institutional Economics) en bij grote sociale vraagstukken, zoals welvaartsverdeling in de derde wereld. De focus van de institutionele benadering van dergelijke processen ligt op het bereiken van een zo efficiënt mogelijk proces. Bij stagnerende gebiedsontwikkelingen is eveneens sprake van een proces dat niet efficiënt is ingericht voor de context waarin zij plaats vind.

Vanuit diverse theorieën over stedelijke gebiedsontwikkeling wordt een houvast gezocht voor de aanwezige instituties in het proces. Hierbij wordt gebruik gemaakt van theorieën op het gebied van stedelijk management, theorieën op het gebied van procesmanagement en organiserend vermogen en tot slot theorieën/praktische handleidingen over de aanpak van stedelijke gebiedsontwikkelingen, zoals PPS-theorie en de reiswijzer gebiedsontwikkeling.

1.5.2 Onderzoeksvraag 2: Doorbreken institutionele barrières

Het doel van de tweede onderzoeksvraag is het vaststellen van de instituties die de transformatie van het proces naar gebiedsontwikkeling 2.0 blokkeren en hoe deze barrières te doorbreken of te verlichten zijn, waardoor het proces weer voortgang kent.

Onderzoeksvraag 2: Wat zijn de mogelijke strategieën om de blokkerende werking van instituties te verminderen?

a. Hoe ziet de institutionele benadering van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling eruit?

b. welke institutionele barrières zijn aanwezig in gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkelingen?

- Hoe ziet de institutionele benadering van stedelijke gebiedsontwikkeling eruit?
- welke instituties moeten veranderen?

- Wat blokkeert de verandering van deze instituties?
- c. wat zijn mogelijke strategieën om deze blokkerende werking van instituties te verminderen?

De tweede onderzoeksvraag wordt beantwoord op basis van confrontatie van de theorie over instituties en de theorie over stedelijke gebiedsontwikkeling die bij de eerste onderzoeksvraag zijn geanalyseerd. Hierbij is gebruik gemaakt van een aantal inleidende gesprekken met experts uit het vakgebied (zie bijlage 1). Echter hoofdzakelijk is deze vraag beantwoord door het toepassen van eigen inzicht en het gebruik van het analytisch kader van de institutionele benadering.

Allereerst wordt er een analytisch kader opgesteld voor de analyse van stedelijke gebiedsontwikkelingen: de institutionele benadering. Op basis hiervan wordt het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling geanalyseerd en worden de instituties geïdentificeerd die moeten veranderen. Op basis hiervan wordt gezocht naar de barrières die hierbij optreden en hoe deze verminderd kunnen worden.

1.5.3 Onderzoeksvraag 3: Overstad Alkmaar

Het doel van de derde onderzoeksvraag is het analyseren of de hiervoor gevonden mogelijke strategieën om de blokkerende werking van instituties te verminderen in de praktijk erkend en onderkend worden.

Onderzoeksvraag 3: Wat leert de praktijk van Overstad over de blokkerende werking van instituties bij gebiedsontwikkeling?

- a. Wat is de stedelijke gebiedsontwikkeling Overstad?
- Hoe verloopt het proces tot op heden?
 - Worden de problemen veroorzaakt door de gewijzigde context onderkend?
 - Wordt de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze erkend als oplossingsrichting?
- b. welke institutionele barrières worden onderkend
- c. welke mogelijke strategieën zien betrokken partijen om de blokkerende werking van instituties te verminderen

De derde onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van een single-case studie. Bij de institutionele benadering van processen is het van belang om “onder de oppervlakte” te kijken van een project (González, 2005). Met een analyse van het project Overstad in Alkmaar wordt gekeken hoe in dit project wordt omgegaan met de aanwezige instituties.

Overstad is als case geselecteerd omdat deze stedelijke gebiedsontwikkeling net voor intrede van de crisis is opgestart. Het proces van Overstad is in hoofdlijnen dan ook georganiseerd conform de gebiedsontwikkeling 1.0-werkwijze. Vlak na de start van het project (de selectie van de private partijen) werd het project geconfronteerd met de financiële crisis.

De case is op diverse wijzen geanalyseerd. Ten eerste ben ikzelf als verantwoordelijk projectontwikkelaar namens Ymere zeer direct betrokken bij het proces van Overstad. Eigen kennis en interpretatie van het doorlopen proces tot heden maakt een belangrijk onderdeel uit van de analyse. Daarnaast is diverse documentatie over het project geanalyseerd. Variërend van overeenkomsten, stuurgroep verslagen, projectgroep verslagen, opiniestukken van directbetrokkenen, en reeds uitgevoerde onderzoeken over het project Overstad. Ook zijn er diverse workshops gehouden over de implementatie van de nieuwe werkwijze, gebiedsontwikkeling 2.0 op Overstad.

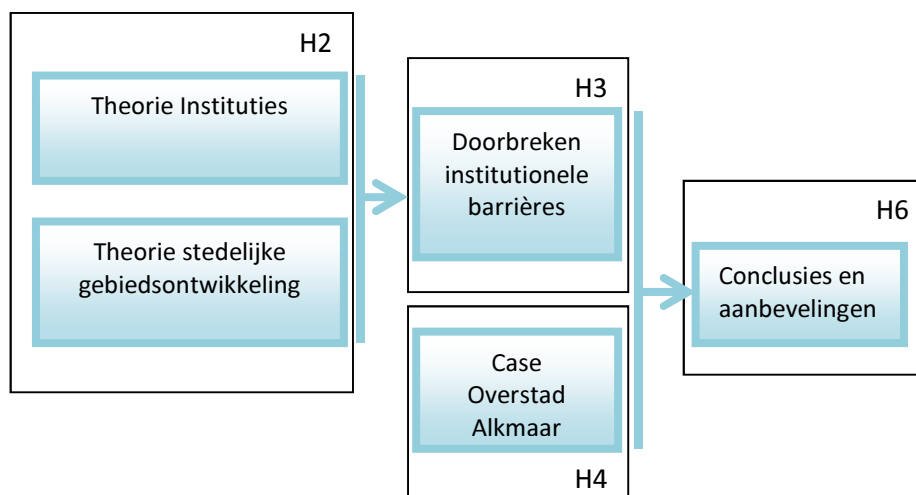
De belangrijkste input is verkregen door enerzijds een aantal werkgroep-overleggen over dit onderwerp en daarnaast een aantal semi-gestructureerde interviews met vertegenwoordigers van de betrokken partijen in het proces van Overstad. Een deel van de informatie uit de interviews, maar

ook uit de documentatie is geanonimiseerd, vanwege de gevoeligheid en vertrouwelijkheid van de informatie.

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de gehanteerde bronnen: de beschouwde documentatie, de gehouden workshops en een overzicht van de geïnterviewde partijen.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag. Hierbij wordt inzicht gegeven in de werking van instituties en worden diverse theorieën over stedelijke gebiedsontwikkeling geanalyseerd. In hoofdstuk 3 wordt antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag. Hierin worden de instituties die een rol spelen bij het stagneren van stedelijke gebiedsontwikkelingen geanalyseerd, wat moet er veranderen en op welke wijze kan dit gerealiseerd worden. In hoofdstuk 4 wordt in de praktijk van Overstad gekeken hoe omgegaan wordt met de aanwezige institutionele barrières. Hierbij wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 3. In hoofdstuk 5 worden algemene bevindingen over instituties in stedelijke gebiedsontwikkeling gepresenteerd. Tot slot volgen in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen.



2. Instituties en het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag “Welke rol spelen instituties in stedelijke gebiedsontwikkeling?”. Het doel van de eerste onderzoeksvraag is inzicht krijgen in de werking van instituties in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling .

Op basis van de theorie wordt inzicht gegeven in de werking van instituties. Een belangrijk onderwerp in de theorie over instituties is de verklaring van hoe instituties een niet-efficiënt proces in stand houden. De theorie over instituties wordt overwegend toegepast op economische vraagstukken (New Institutional Economics) en bij grote sociale vraagstukken, zoals welvaartsverdeling in de derde wereld. De focus van de institutionele benadering van dergelijke processen ligt op het bereiken van een zo efficiënt mogelijk proces. Bij stagnerende gebiedsontwikkelingen is eveneens sprake van een proces dat niet efficiënt is ingericht voor de context waarin zij plaats vindt.

In paragraaf 2.2 wordt de achtergrond van instituties behandeld. Hierin wordt vermeld wat verstaan wordt onder instituties, welke rol instituties spelen in een proces, hoe instituties veranderen en welke barrières hierbij optreden en hoe veranderingen van instituties bewust tot stand kunnen komen. In paragraaf 2.3 wordt vervolgens gekeken welke theorieën over het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling houvast geven bij het analyseren van instituties in deze processen. In paragraaf 2.4 volgt de conclusie, waarin aangegeven wordt welke rol instituties spelen in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Hiermee is antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag.

2.2 Instituties

2.2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt de achtergrond van instituties behandeld. Wat zijn instituties? Welke rol hebben instituties in een proces? Hoe veranderen instituties en welke barrières treden hierbij op? Hoe kunnen veranderingen van instituties bewust tot stand komen? Met deze analyse wordt een kader geschetst voor de analyse van instituties in de stedelijke gebiedsontwikkeling.

2.2.2 Wat zijn instituties

In de literatuur zijn diverse definities over instituties te vinden. Een aantal hiervan is hieronder opgenomen.

North (1991) stelt: Instituties zijn door mensen opgestelde beperkingen die politieke, economische en sociale interactie structureren. Ze bestaan zowel uit informele als formele beperkingen. Instituties zijn door de geschiedenis ontstaan om onzekerheid in het handelen tussen actoren te beperken. North stelt ook: *Organisaties zijn ‘spelers’ en instituties zijn ‘spelregels’*.

Ostrom (2005) definieert instituties als: “de prescriptions that humans use to organize all forms of repetitive and structured interactions, including those within families, neighborhoods markets, firms, sports leagues, churches, private associations, and governments at all scales.”

Parto (2005) stelt dat een gemeenschap zich organiseert door formele en informele instituties die gezamenlijk acteren als organiserende fenomenen. Instituties zijn patronen die gedrag over een langere tijd vastleggen door normen, regels, regelgeving. Ontwikkeling is in essentie een proces van verandering van deze patronen, het vaststellen van nieuwe/ aangepaste regels,

verwachtingen, standaarden voor gedrag bij interactie tussen individuen, in organisaties en tussen organisaties.

Department for international Development (2003) geeft aan: "Institutions are the rules of the game and have important effects on the way people and organizations, behave".

Daamen (2010) stelt over instituties in relatie tot stedelijke gebiedsontwikkeling dat: de term "instituties" niet alleen verwijst naar wetgeving of (administratieve) organisatiestructuren, maar ook naar informele regels die bepalen wat de "normale" werkwijze is voor actoren en hoe hun relatie is tot andere actoren. Ook de percepties die actoren van elkaar hebben (bijvoorbeeld 'de ambtenaar' of 'de projectontwikkelaar' of van een bepaalde locatie (bijvoorbeeld 'het groene hart' of 'de wijk') zijn hierbij van belang.

Gezien bovenstaande definities zijn instituties de formele en informele regels die het handelen van partijen beïnvloeden. Bij stedelijke gebiedsontwikkeling staat de samenwerkingen tussen publieke en private partijen centraal om een gemeenschappelijk doel te realiseren. Het mag duidelijk zijn dat instituties in een dergelijke proces een belangrijke rol spelen.

Als instituties de regels van het spel vormen, dan zijn organisaties de spelers (North, 1990). De institutionele regels worden op drie niveaus gehandhaafd. Ten eerste door de actor zelf (zelf opgelegde normen en waarden), ten tweede door de actor waarmee geïnteracteed wordt (wraak) en ten derde door een derde partij (sociale sancties of handhaving).

Instituties zijn de door mensen opgestelde formele en informele regels die partijen hanteren als zij interacteren.

Onderzoek naar de werking van instituties vindt momenteel hoofdzakelijk plaats op twee gebieden. In de economische wetenschappen wordt in de stroming van New Institutional Economics, als reactie op de neoklassieke theorie, de werking van de markt beschouwd via een institutionele benadering. Hierbij staat de vraag centraal hoe het kan dat er situaties bestaan en blijven bestaan waarin markten niet optimaal functioneren. Ook als het besef bestaat dat de situatie niet het meest efficiënt is. De verklaring wordt gevonden in de aanwezige instituties. (Kingston, 2006; Williamson, 2000)

In de stroming New Institutional Economics worden instituties in het economische verkeer beschouwd. Hoe kunnen transacties tussen partijen zo efficiënt mogelijk, dus met zo min mogelijk transactiekosten, plaatsvinden. Dit optimum wordt in de praktijk niet altijd behaald. De verklaring hiervoor ligt in de aanwezige instituties en de institutionele barrières die de verandering van het proces in de weg staan. (Williamson, 2000)

Daarnaast wordt de institutionele benadering veelal gehanteerd bij de analyse en het zoeken naar oplossingsrichtingen bij grote maatschappelijke problemen, zoals armoede in de Derde Wereld en de ontbossingsproblematiek. Ook hierbij staat weer het zoeken naar een verklaring centraal waarom een niet-optimale situatie gehandhaafd blijft. De verklaring wordt wederom gevonden in de aanwezige instituties. (Parto, 2005, Ostrom 2005)

In dit onderzoek wordt de institutionele benadering toegepast op het proces van gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkelingen. Gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkelingen kunnen gezien worden als een proces dat niet optimaal (meest efficiënt) is ingericht en waarbij de overgang naar een nieuwe werkwijze moeizaam verloopt. De verklaring van deze moeizame transitie wordt verondersteld te liggen aan de aanwezige instituties, net als in de twee hiervoor genoemde vakgebieden.

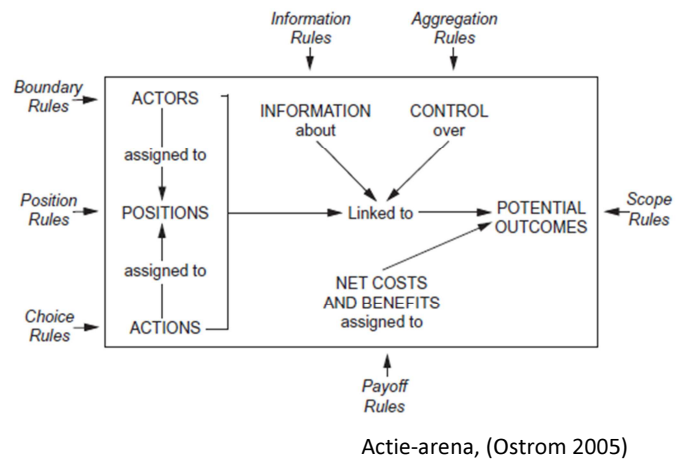
2.2.3 Institutionele benadering van processen

Instituties zijn de formele en informele regels die partijen hanteren als zij onderling acteren. Maar hoe functioneren deze regels nu in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling? Om dit te bepalen is het nodig om een analytisch kader op te stellen, “een bril” om het proces van gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkelingen te analyseren. Deze “bril” voor analyse van het proces van gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling wordt in dit onderzoek aangeduid met de “institutionele benadering”. In deze subparagraaf zal de basis voor deze bril gelegd worden. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de theorieën van Elinor Ostrom.

Bij de “institutionele benadering” van processen wordt de aandacht gericht op de besluitvormers in de wijze waarop beslissingen tot stand komen (Healey 2005). Elinor Ostrom (2005) geeft in haar boek “Understanding Institutional Diversity” een uitvoerige verhandeling over de werking van instituties in situaties waarin meerdere partijen samenwerken om tot een resultaat te komen. Hierbij vloeien de theorie van instituties en speltheorie (game-theory) in elkaar over.

Bij speltheorie staat het nemen van beslissingen centraal. Het is ontstaan uit de analyse van beslissingen die worden genomen bij het spelen van bordspellen. Met toepassingen in de economie, sociologie en biologie is het een zich snel ontwikkelend onderdeel van de wetenschap. De speltheorie biedt een raamwerk waarbinnen strategische interactie tussen 'spelers' bestudeerd wordt. Met behulp van modellen wordt geprobeerd de onderliggende interactie van 'spelers' die beslissingen nemen te begrijpen. Voor projecten met een complex karakter, zoals stedelijke gebiedsontwikkeling, kent de speltheorie slechts een beperkt voorspellende waarde. Het door Ostrom opgestelde analytische kader, het “Institutional Analysis and Development Framework” is echter een veelgebruikte tool om zeer complexe situaties te analyseren. De institutionele benadering richt zich op het begrijpen van hoe individuen zich gedragen in collectieve actie-situaties en welke instituties daaraan ten grondslag liggen. (<http://www.ucdenver.edu/>)

Het IAD-framework geeft een analytisch model van een “actie-situatie”, een complexe situatie waarin verschillende partijen interacteren. De procesanalyse wordt uitgevoerd middels een institutionele benadering: het IAD Framework. Het IAD-framework is de afgelopen jaren ingezet om een veelheid van projecten te analyseren, met name in een complexe omgeving met veel actoren waarbij maatschappelijke belangen een grote rol spelen (bijv. bosbouw-/ontbossingsproblematiek, irrigatie-/droogteproblematiek, evolutie koffie-corporaties in Kameroen).



Centraal bij het IAD-Framework staat de “actiearena” waarin partijen acteren om tot een resultaat te komen. In deze actiearena staan een zevental aspecten centraal: Actoren, Acties, Posities, Informatie, Controle, Mogelijke Uitkomsten en Netto Kosten/Opbredingen. De actiearena wordt omgeven door “regels” die de zeven aspecten beïnvloeden. Deze regels staan centraal in de analyse van instituties. Stel, je vraagt een actor een uitgevoerde actie te verklaren, dan zal de uitleg liggen in de regels die voor die actor in die situatie van toepassing zijn.

Bij de institutionele benadering staat centraal hoe actoren besluiten nemen om te komen tot een gemeenschappelijke doelstelling, waarmee voorzien wordt in hun eigen doelstellingen. Zij willen daarnaast zoveel mogelijk zekerheid hebben over het feit dat de gezamenlijke doelstelling bereikt

wordt. De institutionele regels sturen de verschillende aspecten binnen de institutionele benadering. De institutionele regels bepalen:

- (1) welke actoren deelnemen aan de besluitvorming en welke besluiten zij kunnen nemen,
- (2) welke middelen zij tot hun beschikking hebben om controle uit te oefenen en welke informatie zij beschikken over de relatie besluit-uitkomst en
- (3) welk resultaat wordt verwacht, hoe wordt dit tussen actoren verdeeld en hoe waarderen actoren dit.

Bij de institutionele benadering van een proces wordt het proces geanalyseerd op basis van de drie types institutionele regels:

- Actoren-regels: Wie zijn er actoren? Wie bepaalt wie er mag meedoen in de besluitvorming? welke besluiten kunnen ze nemen?.
- Zekerheid-regels: Hoe kom je van een genomen besluit tot het gewenste resultaat? Welke controlemiddelen kunnen actoren inzetten, welke informatie hebben zij over de relatie besluit-doel?
- resultaat-regels: Wat is het gezamenlijke doel, hoe wordt het verdeeld tussen de actoren, hoe worden de resultaten gewaardeerd en wat zijn de individuele doelstellingen?

2.2.4 Institutionele verandering

Instituties zijn de regels waarbinnen actoren handelen. In processen hebben deze regels op drie plaatsen een rol: (1) wie nemen er besluiten, (2) welke machts-/ informatie middelen hebben zij en (3) wat is het gewenste resultaat van deze actoren. Deze drie type regels vormen de basis voor de institutionele benadering van een proces.

Vanwege de gewijzigde context van stedelijke gebiedsontwikkeling moet het proces veranderen. Daamen (2010) stelt dat er spanningen te constateren zijn tussen partijen die betrokken zijn bij stedelijke ontwikkelingsprojecten en de institutionele omgeving waarin zij acteren en dat voor een effectieve Nederlandse stedelijke ontwikkelingspraktijk, instituties moeten veranderen. Vanwege de gewijzigde context voldoet de tot voor kort gehanteerde aanpak niet en moet het proces transformeren naar de gebiedsontwikkeling-2.0 werkwijze. Deze verandering van het proces houdt in dat de hiervoor genoemde drie type institutionele regels ook zullen moeten veranderen.

In deze subparagraaf wordt vanuit de theorie geanalyseerd op welke wijze institutionele regels veranderen. Hierbij komt ook aan bod dat instituties vanuit hun aard veelal slechts zeer moeizaam veranderen.

North (1990) geeft twee aanleidingen voor het veranderen van instituties. Ten eerste een (externe) wijziging van de context, dat doet beseffen dat instituties efficiënter ingericht moeten worden. Ten tweede een (intern) besef dat de huidige werkwijze van een organisatie niet optimaal is, door het opdoen van nieuwe kennis/ informatie van een actor.

Bewuste verandering van institutionele regels komt daarmee als een resultaat van de behoefte van actoren om tot een effectievere werkwijze te komen. De percepties die een actor heeft van de huidige situatie en de mogelijke toekomstige situatie staan hierbij centraal.



Veranderingen in formele regels komen tot stand door aanpassing van wetgeving en juridische aanpassingen. Informele regels hebben dezelfde oorzaak van verandering, de perceptie dat een proces efficiënter kan door een actor, maar kennen veelal een meer geleidelijk en soms onbewust veranderingsproces.

Institutionele regels bevinden zich op diverse niveaus die allen een bepaalde mate van starheid hebben voor verandering. Ostrom (2005) onderscheidt hierin “operational rules” die dagelijkse interacties bepalen, “collective-choice rules” die de operational rules kiezen en “constitutional rules” die de collective-choice rules kiezen. Daarboven kunnen weer “meta-constitutional laws” gezien worden. Williamson (2000) beschouwd informele regels als de achtergrond waarin formele regels gesitueerd zijn. Hij onderscheidt vier niveaus van instituties. (1) “institutions of embeddedness”, bestaand uit informele instituties, cultuur en normen, waarbij veranderingen veelal eeuwen of millennia in beslag nemen. (2) Het tweede niveau bevat de “high-level formal rules”, dit zijn formele regels en deze bestaan bijvoorbeeld uit grondwetten, wet- en regelgeving en eigendomsrechten, op dit niveau duren veranderingen veelal decennia of eeuwen. (3) Het derde niveau bestaat uit “Institutions of governance”, op dit niveau bevinden zich de regels die zich bezighouden met dagelijkse interactie, zoals bijvoorbeeld contractuele relaties. Aanpassingen op dit niveau gebeurt doorgaans in jaren. (4) Het vierde niveau houdt zich bezig met de dagelijkse gang van zaken in het onderling acteren tussen actoren.

Instituties van hoger niveau geven de kaders aan voor de lagere niveaus. Daarnaast is er een terugkoppeling van beneden naar boven. De institutionele theorie over veranderingen focust zich met name op niveau 2 en 3. Niveau 1 wordt veelal gezien als onveranderlijke context. Niveau 4 valt bij de institutionele benadering veelal buiten de beschouwing.

Het doel van dit onderzoek is het doorbreken van institutionele barrières, opdat het proces van gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling weer voortgang kent. Dit impliceert dat de termijn waarbinnen een verandering moet plaatsvinden van belang is. Deze termijn bestrijkt hooguit enkele jaren. Hiermee komen oplossingsrichtingen op het gebied van niveau 1 en 2 automatisch te vervallen. De focus komt hiermee voor dit onderzoek te liggen op de niveaus 3 en 4. De niveaus 1 en 2 worden hiermee voor dit onderzoek gezien als onveranderlijke context.

Niveau institutionele regel	Tijdsduur verandering
1. Cultuur, normen en waarden	Eeuw - millennia
2. Grondwetten, wetten, eigendomsrecht	Decennia - eeuw
3. Overeenkomsten, besluitvorming	Jaren
4. Dagelijks handelen	continue

 = focus theorie institutionele verandering
 = focus van dit onderzoek

Bron: Williamsom (2000)
Bewerking door auteur

North (1990) onderscheidt twee wijzen van verandering. Ten eerste een incrementele en ten tweede een revolutionaire verandering. Instituties veranderen overwegend incrementeel: met kleine stappen voortbouwend op bestaande structuren. De reden hiervan ligt in de padafhankelijkheid van instituties. Hoe groter de wijzigingen in een proces, hoe groter het aantal “verliezers” en daarmee de oppositie voor een verandering. Daarom gebeurt institutionele verandering veelal in de marges waarmee de gewenste efficiëntie van een proces wordt verhoogd. Dit alles binnen de onderhandelingskracht van de betrokken actoren. De richting van een verandering wordt bepaald door padafhankelijkheid. De politieke en economische organisaties die zijn ontstaan in de institutionele setting hebben belang bij het voortzetten van het bestaande framework. De veranderingen gebeuren dan ook ten behoeve van de bestaande organisaties. Externe factoren van verandering kunnen deze “macht” van bestaande organisaties in een institutionele omgeving verzwakken of de macht van andere actoren versterken.

Naast incrementele verandering kunnen instituties ook op een revolutionaire wijze veranderen. Revolutionaire verandering gebeurt als processen in een impasse terecht zijn gekomen en stagneren (North 1990). Een impasse ontstaat als actoren niet tot een compromis komen over een gemeenschappelijk resultaat.

Kingston (2008) onderscheidt eveneens twee manieren waarop verandering van instituties plaatsvindt. Ten eerste doelbewuste veranderingen, waarbij veranderingen bewust ontworpen en geïmplementeerd worden om tot een efficiëntere situatie te komen. Dit gebeurt gecentraliseerd, door een of meerdere actoren. Daarnaast onderscheidt hij evolutionaire institutionele veranderingen. Deze veranderingen gebeuren in kleine stappen, door middel van selectie om zo tot een efficiënter proces te komen. Hierbij ontstaan nieuwe instituties (at random of bewust ontworpen) en een gedecentraliseerd selectieproces doorgaan en de competitie aangaan met andere instituties. De meest succesvolle overleven.

De “normale” wijze van verandering van instituties is zeer geleidelijk, voortbouwend op structuren uit het verleden. Echter in crisissituaties bij stagnerende processen kan ook sprake zijn van een revolutionaire verandering. Veranderingen gebeuren veelal evolutionair, in kleine stappen, door middel van selectie, naar een efficiënter proces. Dit kan echter ook meer bewust gestuurd worden. Voor dit onderzoek ligt de focus op veranderingen op de relatief korte termijn (< 5 jaar). Het gaat hierbij om veranderingen van instituties op niveau 3 (Overeenkomsten en besluitvormingsstructuren) en niveau 4 (dagelijks handelen van actoren).

Instituties veranderen vanuit hun aard moeizaam. Dit gebeurt veelal evolutionair en incrementeel. Maar bij stagnerende processen kan dit ook revolutionair gebeuren. Over het algemeen kennen instituties een evolutionaire wijze van verandering. Echter instituties veranderen wel, deze veranderingen gebeuren:

- Incrementeel of revolutionair
- Doelbewust en/of evolutionair

2.2.5 Blokkerende werking van instituties

In voorgaande paragrafen is de wijze beschreven waarop instituties veranderen en is al gedeeltelijk ingegaan op de moeizame wijze waarop instituties veranderen. In deze subparagraaf wordt dieper ingegaan op de wijze waarop instituties veranderingen blokkeren.

Veranderingen van instituties gaan vaak moeizaam. Ze hebben vaak een lange ontstaansgeschiedenis. De Jager (2004) schrijft hierover: *‘Waarden, normen en instituties veranderen met een zekere vertraging omdat de mens zich nog niet bewust is van zijn veranderde situatie, men is het gewend zich zo te gedragen. De oude situatie verleent psychische zekerheid en er zijn belangen van bepaalde mensen mee gemoeid’*. De starheid van instituties is te verklaren vanuit padafhankelijkheid. Padafhankelijkheid betekent dat de keuzes die gemaakt zijn in het verleden, de keuzes in het heden mede bepalen. Anders gezegd houdt padafhankelijkheid in dat in het verleden gemaakte keuzes andere keuzemogelijkheden in het heden uitsluiten. Soms kunnen hele kleine keuzes in het verleden grote gevolgen hebben voor de toekomst (je wordt door een bepaalde keuzes in het verleden ‘afhankelijk’ van een bepaald ‘pad’).

Padafhankelijke processen kunnen fouten bestendigen. Een bij het kruispunt genomen verkeerde beslissing kan zich in de loop van de stabiele fase als een onopvallende sluipfout manifesteren. Als vanzelf dient zich dan de vraag aan hoe van een verkeerd gekozen pad kan worden afgeweken. De beste manier is door "schade en schande". In de praktijk vertaalt zich dit als een lerend effect. Door het effect van “positieve terugkoppeling” wordt het positieve effect van een bepaalde stap door zichzelf versterkt, en wordt iedere nieuwe stap in dezelfde richting beloond met nieuwe voordelen. Dit kan tot resultaat hebben dat het belang van kwaliteit van geleverde producten ondergeschikt wordt gemaakt aan het effect van zelfversterking. (Powell, 1991)

Powell (1991) stelt dat er verschillende wijze zijn waarop instituties blijven bestaan die niet optimaal presteren. Als eenmaal een bepaalde combinatie van sociale arrangementen ontstaat, dan is deze veelal het meest kostenefficiënt. Daarnaast bestaan er gedeelde verwachtingen. Pogingen tot

veranderingen ondervinden vaak weerstand omdat het het gevoel van zekerheid van individuen aantast, kosten met zich meebrengt om informatie te verwerken en routines verstoren. Vastgestelde beeldvorming over “de manier waarop dingen gedaan worden” biedt veel zekerheid voor partijen.

Institutionele barrières zijn instituties die niet willen/kunnen veranderen en daarmee het komen tot een efficiënter proces in de weg staan. Institutionele barrières ontstaan door de padafhankelijkheid van instituties en onderscheidt zich in:

- (1) Ingenomen posities: Actoren hebben een (machts)positie in het proces ingenomen en willen deze niet af staan. De ingenomen posities hoeven niet optimaal te zijn voor het bereiken van het gemeenschappelijke resultaat.
- (2) Beperkte rationaliteit: In de neoklassieke theorie in de economie wordt uitgegaan van volledige rationaliteit van actoren bij het nemen van een beslissing. Bij de institutionele benadering geldt echter dat er sprake is van beperkte rationaliteit. Een actor beschikt niet over alle informatie die van belang is voor het maken van een keuze. Daarnaast is de beschikbare informatie en daarmee de perceptie van actoren in een proces vaak verschillend.
- (3) Transactiekosten van verandering: Een verandering kan in eerste instantie kosten met zich mee brengen. Deze initiële kosten kunnen de verandering blokkeren.

2.2.6 Bewuste verandering van instituties

Als de context van een proces verandert, dan dient het proces eveneens te veranderen. Hiermee dienen ook de institutionele regels die het proces bepalen te veranderen. Maar op welke wijze kunnen deze instituties nu bewust veranderen, zodat er een efficiënter proces ontstaat dat functioneert in de gewijzigde context?

Instituties veranderen vanuit hun aard (het zekerheid bieden over het handelen van actoren) moeizaam. Voor het doorbreken van het gestagneerde proces van stedelijke gebiedsontwikkeling voldoet een lange termijn aanpak over een periode van >5 jaar niet. Overschrijding van deze tijdshorizon zal (in de huidige praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling) niet geaccepteerd worden. Evolutionaire verandering van hoger niveau-instituties (niveau 1 en 2), zullen dus niet tijdig voldoen voor het doorbreken van de institutionele barrières in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Voor dit onderzoek ligt de focus op veranderingen op de relatief korte termijn (< 5 jaar). Het gaat hierbij om veranderingen van instituties op niveau 3 en 4: overeenkomsten en besluitvormingsstructuren en dagelijks handelen van actoren.

Instituties veranderen veelal moeizaam, maar instituties veranderen wel, en soms zelfs vrij snel. Ze kunnen veranderd worden door doelbewuste acties als de veranderingsinspanningen passen binnen maatschappelijke, institutionele en politieke druk voor verandering. De meeste bewuste veranderingsinspanningen gaan incrementeel. Er wordt voortgebouwd op de bestaande instituties. In de marges van mogelijkheden van de betrokken actoren wordt gezocht naar verandering van instituties waardoor een hogere efficiency wordt gehaald. (Boesen, www.oecd.org)

Als de werkwijze van actoren niet meer aansluit op de context waarin gewerkt wordt, dan moeten instituties -de institutionele regels- veranderen. (Kingston, 2006). Kingston vergelijkt verschillende theorieën over institutionele veranderingen met elkaar. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in de verschillende wijze waarop veranderingen van instituties kunnen plaatsvinden. Veranderingen kunnen plaatsvinden via: evolutionaire verandering, procesmatige verandering of planmatige verandering.

In de theorie over instituties wordt niet veel gesproken over de bewuste verandering van instituties op de 2 laagste niveaus. Hiervoor is uitgeweken naar de veranderingstheorie in de organisatiekunde. Hierin zijn diverse theorieën gegeven voor het initiëren van veranderingen. De Caluwé (2001)

onderscheidt vijf manieren (“kleuren”) waarop veranderingsprocessen tot stand kunnen komen. Afhankelijk van de situatie (context, culturen) dient gekozen te worden uit de wijze om een verandering tot stand te brengen. Van de veranderingswijzen van De Caluwé lijken de “groendruk” en “witdruk” werkwijze geschikt om veranderingen in een complexe situatie als stedelijke gebiedsontwikkeling te realiseren.

Boonstra (2002) beschrijft in zijn inaugurele rede "Lopen over water" een aanpak voor veranderingsmanagement gebaseerd op chaostheoretische en lerende uitgangspunten. Deze aanpak is aldus Boonstra geschikt voor een dynamische omgeving vol ambigue vraagstukken. In zulke situatie moet gebruik gemaakt worden van “Lerend vernieuwen”. Ontwikkelingen en vernieuwingen worden op gang gebracht door instabiliteit en dialoog over de spanning die dit met zich meebrengt. Kennis wordt uitgewisseld, onafhankelijk denken gestimuleerd en ruimte gecreëerd om verschillende opvattingen te onderzoeken en alternatieven af te wegen. Deze procesaanpak van lerend vernieuwen lijkt zeer goed inpasbaar om doelbewuste institutionele verandering te laten plaats vinden. De aanpak van Boonstra kent de volgende stappen:

- Instabiliteit en dialoog over de spanningen
- Kennis uitwisseling
- Stimuleren onafhankelijk denken
- Creëer ruimte om verschillende opvattingen te onderzoeken en alternatieven af te wegen

Er worden gedeelde perspectieven gevormd en gezamenlijke handelingspraktijken ontwikkeld. Organiseren, vernieuwen en leren zijn dynamische processen waarin mensen organiseren, interacteren, communiceren en construeren. Zij geven betekenis aan gebeurtenissen en creëren samen nieuwe mogelijkheden. Deze manier van veranderen en vernieuwen kent geen heldere doelen. De wijze van handelen is open. Het gaat om meervoudig kijken naar vraagstukken, uitwisselen van interpretaties, stimuleren van interacties en herdefiniëren van assumpties. Dit leidt tot nieuwe handelingspraktijken die weer uitnodigen tot reflecteren.

De hiervoor beschreven bewuste veranderingsstrategieën worden gehanteerd in complexe, ambigue situaties. Deze aanpak heeft een sterk incrementeel karakter. Kennisuitwisseling, dialoog, onafhankelijk denken en experimenteren staan centraal.

Naast deze incrementele aanpak is de revolutionaire aanpak mogelijk om institutionele regels te veranderen. Deze revolutionaire aanpak kenmerkt zich door een veel sterker planmatig karakter. Eén of meerdere partijen bepalen het doel van de verandering en gebruiken hun machtsmiddelen om te komen tot deze verandering.

Op basis van voorgaande theorie kan het volgende stappenplan voor het doorbreken van institutionele barrières opgesteld worden. Omdat het hier gaat over een stappenplan is per definitie sprake van een “doelbewuste” verandering.

1. Analyseer de aanwezige instituties op de drie gebieden.
2. Bepaal welke instituties verandering behoeven om te komen tot een efficiënter proces: de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze.
3. Bepaal welke blokkerende factoren aanwezig zijn die de benodigde verandering blokkeren op het gebied van ingenomen posities, beperkte rationaliteit en transactiekosten.
4. Bepaal welke wijze van verandering zich het beste leent voor de institutionele barrière, afhankelijk van type barrière, de hogere instituties en tijdsdruk/urgentie.
 - Incrementeel versus revolutionair,
 - Procesmatig versus planmatig

2.2.7 Conclusie

In deze paragraaf is vanuit de theorie over instituties een overzicht geschetst van de werking van instituties. Hierbij is gedefinieerd wat verstaan wordt onder “instituties”. Er is bepaald op welke wijze instituties in een proces geanalyseerd kunnen worden “de institutionele benadering”. Vervolgens is

gekeken op welke wijze instituties veranderen, op welke wijze zij verandering van een proces kunnen blokkeren en op welke wijze bewuste veranderingen kunnen worden geïnitieerd.

2.3 Het proces van Stedelijke gebiedsontwikkeling

2.3.1 Inleiding

In deze paragraaf worden theorieën van stedelijke gebiedsontwikkeling behandeld die houvast geven bij het analyseren van institutie. Van globaal naar steeds fijner worden achtereenvolgens theorieën behandeld over stedelijk management, procesmanagement / organiserend vermogen en tot slot over Publiek Private Samenwerking. Allereerst wordt begonnen met de definitie voor stedelijke gebiedsontwikkeling voor dit onderzoek.

2.3.2 Definitie stedelijke gebiedsontwikkeling

In de literatuur wordt stedelijke gebiedsontwikkeling op verschillende wijze gedefinieerd. Hieronder staan een aantal voorkomende definities gegeven.

Van 't Verlaat (2008) definieert Stedelijke gebiedsontwikkeling als volgt: *"Stedelijke gebiedsontwikkeling is het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden. Daarbij gaat het niet alleen om de ruimtelijke ontwikkeling, maar moet deze worden gezien in nauwe samenhang met economische, sociale en andere ontwikkelingen. Zo kunnen bijvoorbeeld economische potenties van gebieden worden aangegrepen om de sociale problematiek in die gebieden tot een oplossing te brengen. De toenemende stedelijke dynamiek heeft gevolgen voor de complexiteit van het ontwikkelen van deze stedelijke gebieden."*

De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011 verstaat onder gebiedsontwikkeling: *"Bij gebiedsontwikkeling wordt een gebied opnieuw ingevuld waarbij verschillende functies zoals (boven- en ondergrondse) infrastructuur, wonen, werken en recreatie in hun onderlinge samenhang worden gerealiseerd. De publieke en private belangen komen hier dus dicht bij elkaar. Dat maakt het vanzelfsprekend dat overheden en marktpartijen bij gebiedsontwikkeling gaan samenwerken."*

In de uitgave "De engel uit Graniet" wordt gebiedsontwikkeling gedefinieerd als: *"een manier van werken waarbij overheden, private partijen en andere betrokkenen in een gebied tot integratie komen van planvorming en ruimtelijke investeringen met als uiteindelijk resultaat de uitvoering van ruimtelijke projecten."* (Franzen en de Zeeuw, 2009)

Daamen (2010) definieert gebiedsontwikkeling als volgt: *"een samenwerking tussen publieke en private partijen bij de realisatie van stedelijke ontwikkelingsprojecten."*

In bovenstaande definities komt de samenwerking van publieke en private actoren naar voren. De definities verschillen in de mate waarin investeringen in fysieke veranderingen in het gebied onderdeel uitmaken van de definitie. In dit onderzoek geldt dat bij "stedelijke gebiedsontwikkeling" expliciet sprake is van investeringen in een fysieke transformatie.

Stedelijke gebiedsontwikkeling:

Het samenwerken van publieke en private actoren bij de planvorming en ruimtelijke investeringen in een stedelijk gebied, waarbij verschillende functies, zoals (boven- en ondergrondse) infrastructuur, wonen, werken en recreatie in hun onderlinge samenhang worden gerealiseerd.

2.3.3 Stedelijk management

In deze subparagraaf wordt de theorie van stedelijke gebiedsontwikkeling benaderd vanuit stedelijk management. Welke partijen zijn betrokken bij stedelijke gebiedsontwikkelingen en welke rol nemen zij hierin. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan “Urban regime theory”, “Growth coalition theory” en “Sociological Institutional Approach”

Urban regime theory

De urban regime theory is ontstaan uit de strijd tussen twee gedachten en ontkent beide. Ten eerste de gedachte dat het publieke domein in staat is om zelfstandig beleid uit te voeren en ten tweede dat economische factoren het beleid bepalen. Urban regime theory gaat er vanuit dat een combinatie van beide nodig is voor effectief beleid. De urban regime theory houdt zich bezig met de vraag wie besluiten neemt en houdt zich bezig met hoe macht in steden geconceptualiseerd en geanalyseerd kan worden. Uitgangspunt van de regime-theorie is de complexiteit van de stedelijke samenleving. Instituties en actoren zijn onderdeel van een complex netwerk, dat gekenmerkt wordt door fragmentatie, gebrek aan consensus en wederzijdse afhankelijkheid. Een stedelijk regime kan worden gedefinieerd als een informele maar relatief stabiele coalitie van stedelijke actoren die toegang hebben tot institutionele bronnen welke hen in staat stellen een duurzame rol te spelen in publieke besluitvorming (Tops, 2004).

Een regime ontstaat als er sprake is van een gedeeld gevoel van richting en doel. De regimetheorie richt zich op het verkennen en analyseren van de condities waaronder een effectieve samenwerking tussen bestuurlijke en niet-bestuurlijke actoren tot stand komt, in stand wordt gehouden en eventueel tot een einde komt. Centraal in de urban regime theory staat de gedachte dat het belang niet ligt in “macht over anderen”, maar in “macht om zaken te realiseren”. De regime-benadering is gebaseerd op het idee dat in de stedelijke politiek “macht” op tenminste vier verschillende manieren kan worden geobserveerd (Stoker 1995 in Tops 2004): systeemmacht, bevelsmacht, coalitiemacht en Mobilisatiemacht. De onderscheidende bijdrage van de regime-theorie is de benadrukking van deze vierde vorm van macht. Het gaat hierbij om het vermogen van een groep van actoren om een ‘structuur’ te vormen die in staat stelt tot handelend optreden. De ‘act of power’ is dan om een regime te bouwen en het vermogen tot sturen en regeren te creëren.

Bij de regimetheorie staat de wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren bij het effectief voeren van beleid centraal. Hoewel actoren verschillende, soms zelfs tegenstrijdige doelstellingen hebben is voor effectief beleid samenwerking nodig. De regimetheorie onderscheidt vier vormen van macht om de gewenste doelen te behalen, waarbij het onderscheidende kenmerk van de regimetheorie ligt in de “mobilisatiemacht”.

Growth coalition theory

De growth coalition theory heeft zijn oorsprong in Amerika. Toen door suburbanisatie de binnensteden leeg liepen, sloegen lokale publieke en private partijen de handen in een om investeringen naar de binnenstad te trekken (Terhorst 1995). Growth coalition theory houdt zich bezig met de denkwijze over lokale-machtsstructuren en hun relatie tot elkaar en de nationale macht. Centraal staat de gedachte dat alle actoren belang hebben bij groei van een gebied. Urban growth coalitions zijn hoofdzakelijk geïnteresseerd in het aantrekken van private investeringen en federale/ staats uitgaven voor lokaal gebruik. De term “coalition” geeft aan dat concurrenten en zelfs conflicterende actoren bewust samen werken om doelen te bereiken. Centraal in de gedachte van growth coalition theorie staat het uitoefenen van “macht” door inzetten van middelen om de gewenste uitkomsten te behalen. Hierbij is veelal een combinatie van conflict en coördinatie, vanwege gemixte motieven van actoren. Dit resulteert in een gezamenlijke activiteit, middelen bundelen van twee of meer actoren. Actoren zijn zich in deze situatie bewust van elkaars belangen en doelstellingen. (www.sociology.ucsc.edu)

Net als bij de urban regime theory staat bij growth coalition theory de wederzijdse afhankelijkheid tussen publieke en private actoren centraal. De actoren hebben een gezamenlijk belang, de groei van een gebied. Lokaliteit, de plaatsgebondenheid, speelt hierbij een belangrijke rol. Grondeigendom, en de daarbij behorende belangen bij groei op lokaal niveau staan centraal in deze benadering.

Sociological Institutional Approach

In de sociale institutionele benadering van innovatie in stedelijk besluitvorming wordt geanalyseerd hoe sociaal innovatieve acties kunnen ontstaan. (González, 2005). Hierbij staat de gedachte centraal hoe belangen van groepen van individuen samen kunnen komen en onderdeel kunnen gaan uitmaken van de besluitvorming over het ruimtelijk beleid. Onder sociale innovatie wordt verstaan: veranderingen in besluitvormende instituties die als doel hebben om tot een betere leefomgeving te komen. Hoe moet deze besluitvorming ingericht zijn om deze groepen van individuen te betrekken? Het gaat hierbij om het geven van een “stem” aan individuen over de inrichting van hun omgeving. Om dit te bereiken is het in eerste instantie van belang om inzicht te krijgen in de aanwezige instituties in de besluitvorming over ruimtelijke ontwikkelingen. (González, 2005)

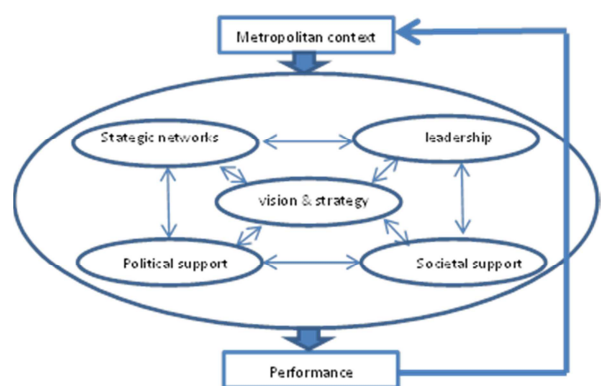
Deze drie theorieën focussen zich op de besluitvorming in de stedelijke omgeving. Centraal in de gedachten staat de onderlinge afhankelijkheid van publieke en private partijen om een gezamenlijk doel te bereiken. Dit gezamenlijke doel kan ondanks individuele verschillen tussen actoren ontstaan. De noodzaak voor samenwerking in een omgeving met veel partijen wordt algemeen onderkend. De theorie van sociological institutional approach gaat dieper in op de aanwezige instituties in een proces om te verklaren hoe participatie in stedelijke besluitvorming van onderaf ontstaat.

2.3.4 Procesmanagement/ organiserend vermogen

In de vorige subparagraaf is aandacht geweest voor de totstandkoming van besluitvorming in de stedelijke omgeving. In deze subparagraaf wordt een stap dieper op de materie ingegaan en wordt geanalyseerd hoe het proces van stedelijke projecten wordt vormgegeven. Hierbij is aandacht voor de theorie over organiserend vermogen en de theorie over procesmanagement bij stedelijke projecten.

Organiserend Vermogen

Organiserend vermogen kan opgevat worden als de mate waarin belanghebbenden gezamenlijk problemen oplossen en kansen benutten ten behoeve van een duurzame ontwikkeling van de stad (Van den Berg, 2002). De groeiende behoefte aan organiserend vermogen in steden (het gezamenlijk oplossen van problemen en benutten van kansen) komt voort uit de toenemende complexiteit van stedelijke vraagstukken. De mate van complexiteit hangt samen met het integrale karakter van de problematiek en het gegeven dat veel stedelijke vraagstukken niet ruimtelijk geïsoleerd kunnen worden. Het gevolg hiervan is dat de benodigde middelen om het vraagstuk te behandelen doorgaans verspreid zijn over diverse publieke en private partijen.



Bron: v.d. Berg, 2002

Sleutelonderdelen van het Organiserend Vermogen zijn:

1. Een duidelijke visie;
2. leiderschap-kwaliteiten om processen en projecten effectief te managen;
3. het creëren en onderhouden van strategische netwerken;

4. het creëren van politiek en maatschappelijk draagvlak. Een goede communicatiestrategie intern en extern is hierbij essentieel.

Dit alles gebeurt binnen de stedelijke context waarbinnen een ontwikkeling plaats vindt. De lokale/ regionale context (ruimtelijk-economisch, sociaal-cultureel, administratief/ politiek) van stedelijke gebiedsontwikkeling kan doorslaggevend zijn voor het succes. Een momentum/ window of opportunity of het gevoel van urgentie kunnen van doorslaggevend belang zijn.

Procesmanagement

Stedelijke gebiedsontwikkelingen worden in de praktijk veelal zeer projectmatig aangestuurd. Het te behalen doel en de wijze waarop dit te bereiken worden in een vroege fase vastgesteld. Een tegenhanger van deze projectmanagement werkwijze is procesmanagement. Agnes Franzen verwoordt in haar college voor de MCD op 27-10-2009 de waarde van goed procesmanagement voor stedelijke gebiedsontwikkeling. Hierbij wordt de werkwijze bij procesmanagement vergeleken met de werkwijze bij projectmanagement (Bruijn, J.A. de 2007). Procesmanagement wordt opgevat als het managementinstrument dat uitermate geschikt is om complexe ontwikkelingen te sturen, vooral in omstandigheden waarbij sprake is van onduidelijke einddoelen of van verschillende publieke en private partijen die samenwerken om bijvoorbeeld tot veranderingen in de gebouwde omgeving te komen. Procesmanagement is het geëigende sturingsinstrument bij integrale gebiedsontwikkeling (Bruil, I. e.a. 2004). Klijn (2011) stelt dat institutionele complexiteit ligt in het feit dat overal besluiten genomen worden. Hij stelt dat er veel verschillende arena's zijn waar beslissingen genomen worden. Goede uitkomsten in ruimtelijke projecten worden gerealiseerd in complexe besluitvormingsprocessen. Maar die processen zijn door het grote aantal actoren, besluitvormingsarena's en gecompliceerde institutionele structuren moeizaam te sturen. Dit betekent dat de manier waarop deze processen worden begeleid heel belangrijk zijn. Dit omvat de bewuste sturings- en begeleidingspogingen van processen in netwerken. Netwerkmanagement omvat eigenlijk twee typen activiteiten: het maken van een procesontwerp met regels voor interacties (zoals een convenant of een raamovereenkomst) en procesmanagement. Procesmanagementactiviteiten kunnen zich zowel op de interacties richten (activeren van actoren, begeleiden van interacties, creëren van tijdelijke organisatorische arrangementen enz.) als op de inhoud (expliciteren van percepties van actoren, organiseren van onderzoeksactiviteiten, verkennen van alternatieve opties of inbrengen van nieuwe ideeën voor oplossingen (Koppenjan & Klijn, 2004).

Van Randeraat (2006) heeft zich in zijn MCD-scriptie verder verdiept in het sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Hij stelt dat binnen gebiedsontwikkelingen zowel aan de publieke als private kant ingewikkelde systemen zijn te herkennen. Als zich ingewikkelde vraagstukken voordoen, worden projectorganisaties in het leven geroepen en worden deze vragen projectmatig aangestuurd. Met zijn onderzoek heeft van Randeraat een sturingsmodel ontwikkeld waarbij aan de ene kant de complexiteit werd geaccepteerd, maar aan de ander kant ook momenten werden gecreëerd waarin het resultaat word vastgelegd en de werkwijze hoe daar te komen.

Daamen (2010) stelt dat stedelijke gebiedsontwikkelingen worden gekenmerkt door ambitieuze plannen en grote en diverse belangen. Daarnaast stelt hij dat stedelijke gebiedsontwikkelingen een groot gebrek hebben aan effectiviteit. Veel gehoorde oorzaken voor stagneren van projecten zijn in eerste instantie in teveel en ingewikkelde wetten en regels, te grote hindermacht van belangengroepen en stroperige procedures. Oplossingen hiervoor worden gezocht in het aanpassen van de wet- en regelgeving en in de formalisatie van nieuwe manieren van samenwerking. Wanneer deze oplossingen blijken te falen, dan kijkt men veelal naar softere factoren: Een gebrek aan sociale, interpersoonlijke factoren zoals: Leiderschap, expertise, commitment, onderling vertrouwen en doorzettingsvermogen. Effectieve strategieën voor stedelijke ontwikkelingen niet alleen blijken te bestaan uit de juiste juridische regelingen en ander plannings-instrumenten, maar ook bestaan uit de kunst van het samenbrengen van verschillende belangen, kennis en kunde, perspectieven en het

continue bewaken van de haalbaarheid van de gedeelde ambities. Hij stelt hierom dan ook dat het voor succesvolle stedelijke ontwikkelingen essentieel is om te begrijpen hoe deze strategieën ontstaan. dan ook dat men af moet van door de overheid gestuurde “planmakerij” naar “strategievorming. Planmakerij kenmerkt zich door het in een vroeg stadium nauwkeurig omschrijven van de gewenste (fysieke) transformatie van een gebied. Terwijl Strategievorming zich meer bewust is van de omgeving en initiatieven die daaruit ontstaan.

Vanuit de theorie over procesmanagement en organiserend vermogen komen diverse aspecten aan het licht voor het managen van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Centraal staat het besef van de posities van actoren in verschillende netwerken. Het proces van complexe projecten moet zich op gezette tijden openen voor nieuwe actoren. Het proces is te knippen in diverse stappen, waarbij de gezamenlijk overeengekomen aanpak wordt vastgesteld. Het uiteindelijke resultaat van het proces dient niet geheel vastgepind te worden. Er moet ruimte zijn voor emergente strategieën en wijzigende inzichten.

2.3.5 Publiek Private Samenwerking

In deze subparagraaf wordt nog een stap dieper ingegaan op stedelijke gebiedsontwikkeling. Hierbij wordt de aandacht gevestigd op de gehanteerde praktische invulling van stedelijke gebiedsontwikkeling in Nederland. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de onderwerpen actief gemeentelijk grondbeleid, de selectie van private partijen, samenwerkingsvormen, grondexploitaties en wet- en regelgeving.

Bij actief grondbeleid voert de gemeente zelf de grondexploitatie uit. Dat betekent dat de gemeente de grond in eigendom verkrijgt, zorg draagt voor het bouw- en woonrijp maken en vervolgens de grond uitgeeft aan bijvoorbeeld een ontwikkelaar of aannemer. Dit actieve grondbeleid van gemeenten is een typisch Nederlandse werkwijze (Van der Krabben, 2011). Actief grondbeleid is te verklaren vanuit de grote mate van autonome sturing die hiermee voor de gemeente mogelijk is. Daarnaast is tot recent gebleken dat bij deze wijze van gebiedsontwikkeling een verdienmodel mogelijk was, waarbij veel kostenposten onder de integraliteit van de stedelijke gebiedsontwikkeling geschaard kunnen worden. De belangrijkste actor in de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling is hiermee de gemeente. De gemeente, al dan niet samen met een projectontwikkelaar, neemt over het algemeen de verantwoordelijkheid voor een stedelijke gebiedsontwikkeling.

De reden van publieke en private partijen om voor PPS te kiezen bij stedelijke gebiedsontwikkeling is gelegen in complementaire sturingsmiddelen als investeringsvermogen en kennis en kunde. De reiswijzer gebiedsontwikkeling 2011 beschrijft hoe het proces van samenwerking gestalte kan krijgen. Centraal hierbij staat de vraag hoe marktpartijen door de gemeente bij gebiedsontwikkelingen betrokken kunnen worden, hierbij wordt veel aandacht besteed aan wet- en regelgeving. Wolting (2008) omschrijft PPS als een samenwerkingsverband waarbij publieke en private partijen, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak en risicoverdeling. Hij stelt dat PPS alleen zin heeft als beide partijen er financiële, ruimtelijke en maatschappelijke meerwaarde uit halen. Meerwaarde kan bijvoorbeeld behaald worden in de vorm van omzet/winst, risicobeperking, creativiteit/kennissniveau en het uiteindelijke projectresultaat. Veelal worden in de gebiedsontwikkeling drie hoofdvormen van PPS onderscheiden: Concessies, Joint-venture en Bouwclaim model. (Kenniscentrum PPS, 2004)

Wolting (2008) maakt bij gebiedsontwikkeling onderscheid tussen shareholders en stakeholders. Shareholders zijn partijen die direct betrokken zijn, meestal financieel of via bevoegdheden die nodig zijn om de gebiedsontwikkeling te realiseren. Stakeholders zijn andere belanghebbenden die meestal niet direct bij het project betrokken zijn, maar wel belang hebben bij de gebiedsontwikkeling. Dit kunnen onder andere omwonenden of belangengroeperingen zijn. Bij de shareholders kunnen grofweg twee partijen onderscheiden worden: de publieke en private partijen. Het rijk, de provincie

en gemeente zijn territoriale overheden die een rol vervullen in het stedelijk gebied. In het stedelijk gebied neemt de gemeente veelal van nature het voortouw. De gemeente selecteert private partijen om gezamenlijk de stedelijke ontwikkeling op te pakken. De private partijen zijn voornamelijk projectontwikkelaars (al dan niet gerelateerd aan bouwers, beleggers, corporaties, of banken). Hierbij maakt Wolting (2008) in het kader van de selectiecriteria voor partijen het onderscheid tussen marktpartijen met grondposities en partijen zonder. De belangrijkste eigenschappen en kerncompetenties van de ontwikkelaar zijn: Risicodragend investeren in grondpositie en planvorming en diverse vormen van kennis en kunde (conceptontwikkeling, productontwikkeling, projectmanagement, kennis van de afzetmarkt, marketingkennis, contracteren en organiseren en netwerk van relaties) (Putman 2010).

De grondexploitatie (grex) is het belangrijkste financiële sturingsinstrument in de beginfase van een stedelijke gebiedsontwikkeling en maakt inzichtelijk wanneer kosten en opbrengsten vallen om te komen tot het uiteindelijke resultaat. In een grex worden veel aannames gedaan over onzekere kosten en opbrengsten over een onzeker tijdsplan. De kosten bestaan hoofdzakelijk uit de grondaankopen, saneringen, bouw- en woonrijp maken, bovenplanse kosten, algemene kosten, winst en risico en rente. De opbrengsten van de grex bestaan hoofdzakelijk uit de verkoop van bouwrijpe kavels. Naast de verkoop van kavels zijn over het algemeen subsidies nodig om een stedelijke gebiedsontwikkeling mogelijk te maken. Ook kunnen “eigen bijdragen” onderdeel uitmaken van de opbrengstenkant van een grex. Eigen bijdragen zijn de bijdragen van zelfrealisatoren die ontwikkelingen doen in hetzelfde gebied, maar niet deelnemen aan de grex. (Rompelberg, 2008) Veelal kennen stedelijke gebiedsontwikkelingen een lange looptijd. De grootste kostenposten werden veelal in een vroege fase gemaakt (grondaankopen) en de grootste opbrengstenposten vielen veelal aan het einde van de gebiedsontwikkeling. Kenmerkend bij veel projecten is dan ook de “badkuip grex” waarbij veel kosten zijn gemaakt, maar de opbrengsten nog moeten komen. Veelal wordt bij stedelijke gebiedsontwikkeling de doelstelling gehanteerd om een sluitende grex te krijgen.

Wet en regelgeving

Wet- en regelgeving spelen een belangrijke rol in stedelijke gebiedsontwikkeling. Het gaat voor dit onderzoek te ver om een analyse uit te voeren van de aanwezige wet- en regelgeving. Hieronder wordt kort aandacht besteed aan de belangrijkste “machtsmiddelen” op het gebied van wet- en regelgeving binnen stedelijke gebiedsontwikkeling.

Het grondeigendom is een belangrijk gegeven in stedelijke gebiedsontwikkeling. De eigenaar van een kavel mag in principe bepalen welke ontwikkelingen op zijn kavel plaatsvinden. Dit binnen de geldende ruimtelijke ordenings bepalingen. Gemeenten hebben “machtsmiddelen” om het eigenaarschap van de grond te krijgen. Zij kunnen bijvoorbeeld voorkeursrecht (WVG) op de grond vestigen of onteigenen. Dit is echter wel gebonden aan strikte voorwaarden. Eigenaren kunnen zich bijvoorbeeld altijd beroepen op zelfrealisatie, dit houdt in dat een eigenaar zelf de (door de gemeente) gewenste ontwikkeling mag realiseren.

De ontwikkelingsmogelijkheden van een kavel worden hoofdzakelijk bepaald door een bestemmingsplan. Een te realiseren project moet hierbinnen passen, past het niet, dan moet het bestemmingsplan gewijzigd worden (of evt. een vrijstelling). De gemeente is de praktijk hierin de belangrijkste speler. Over het algemeen bepaald de gemeente (met evt. goedkeuring van de provincie) welke bestemming een locatie krijgt. In sommige gevallen kunnen provincie of rijk deze rol ook pakken, als er een groter maatschappelijk doel gediend wordt. Echter in de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling is de gemeente hierin verreweg de belangrijkste speler.

Binnen een afgebakend gebied kunnen eigenaren van locaties gedwongen worden om bij ontwikkelingen mee te betalen aan infrastructuur en bovenplanse kosten. Dit kan zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk geregeld worden.

2.3.6 Conclusie

In deze paragraaf zijn diverse theorieën behandeld op het gebied van stedelijke gebiedsontwikkeling om een houvast te krijgen voor de institutionele benadering van het proces. Hierbij zijn achtereenvolgens theorieën aan bod gekomen over stedelijk management, over procesmanagement en over Publiek Private samenwerking.

Opvallend is dat de eerste twee uitgaan van een zeer procesmatige aanpak, waarbij bewustzijn van de aanwezige actoren en de aanwezige netwerken voorop staat. Terwijl de theorie over Publiek Private Samenwerking, de handleidingen over hoe stedelijke gebiedsontwikkelingen in de praktijk uitgevoerd dienen te worden, juist heel projectmatig wordt ingestoken.

2.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag: *Welke rol spelen instituties in stedelijke gebiedsontwikkeling?*

Hiervoor is allereerst de theorie over instituties behandeld. Hierbij is ingegaan op wat instituties precies zijn en hoe zij functioneren in een proces. De wijze waarop instituties veranderen is geanalyseerd en hierbij is aandacht besteed aan de blokkerende werking instituties kunnen hebben bij een benodigde verandering van het proces. De theorie over instituties is afgesloten met de wijze waarop bewuste veranderingen van instituties tot stand gebracht kunnen worden.

Vervolgens is gezocht naar de theorieën die houvast geven bij het analyseren van instituties in stedelijke gebiedsontwikkeling. Hierbij is aandacht besteed aan de theorie over stedelijk management, procesmanagement/ organiserend vermogen en Publiek Private Samenwerking.

In het volgende hoofdstuk wordt op basis van de theorieën uit dit hoofdstuk een analysekader uitgewerkt voor de institutionele benadering van het proces van gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling. Op basis van dit analysekader wordt bepaald welke instituties een blokkerende werking hebben in het proces, en hoe deze blokkerende werking verlicht kan worden.

3. Verminderen institutionele barrières in stagnerende stedelijke gebiedsontwikkeling.

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt vanuit de theorie uit het vorige hoofdstuk over instituties en stedelijke gebiedsontwikkeling een kader opgesteld voor de institutionele benadering van stedelijke gebiedsontwikkeling. Vanuit deze analytische “bril” wordt geanalyseerd welke institutionele regels van belang zijn binnen het proces van stagnerende stedelijke gebiedsontwikkeling en welke institutionele regels verandering behoeven. Daarbij wordt geanalyseerd welke blokkades deze instituties met zich mee brengen en hoe deze te verlichten zijn.

Hiermee wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag: *Wat zijn de mogelijke strategieën om de blokkerende werking van instituties te verminderen?*

In paragraaf 3.2 wordt het analytisch kader beschreven voor de institutionele benadering van gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkelingen en worden de aanwezige instituties in stedelijke gebiedsontwikkeling geïdentificeerd. In paragraaf 3.3 volgt een analyse van de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze. In paragraaf 3.4 wordt op basis hiervan gekeken welke veranderingen in het proces gevraagd worden conform de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze. In Paragraaf 3.5 wordt tot slot geanalyseerd welke institutionele barrières verwacht kunnen worden en hoe deze blokkerende werking van instituties verlicht kan worden.

3.2 Institutionele benadering van Stedelijke gebiedsontwikkeling

3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt een analytisch kader beschreven voor de institutionele benadering van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Vervolgens worden hiermee de aanwezige instituties geanalyseerd bij stagnerende stedelijke gebiedsontwikkelingen.

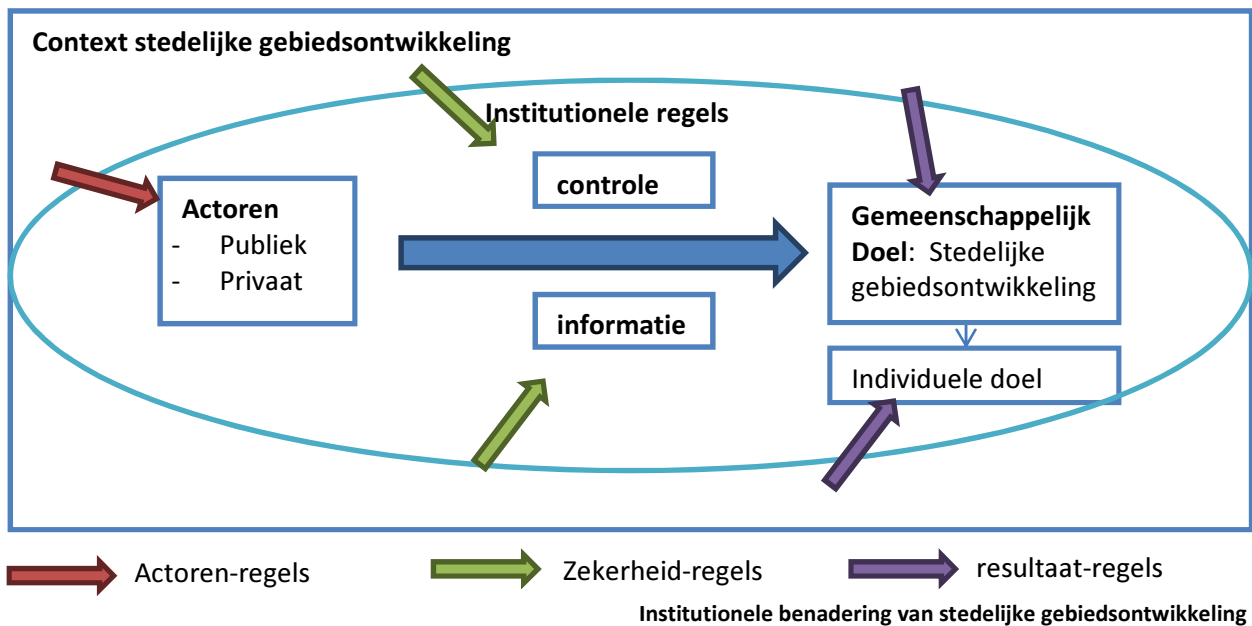
3.2.2 Institutionele benadering van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling

In paragraaf 2.2 is de theorie van instituties behandeld. Hierbij is de theorie van instituties beschouwd met name op het gebied van Economische wetenschappen en Sociale wetenschappen. In deze paragraaf wordt deze theorie toegepast op het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Hiermee wordt een analytisch kader gecreëerd voor de institutionele benadering van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling.

Bij de institutionele benadering staan de regels die het handelen van actoren sturen centraal. Voor een analyse van de instituties dient het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling vanuit het oogpunt van de actoren beschouwd te worden. Op basis van de institutionele benadering (het IAD-framework) en de definitie voor stedelijke gebiedsontwikkeling kan het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling omschreven worden als:

Publieke en private actoren nemen besluiten om te komen tot een gemeenschappelijke resultaat, waarmee wordt voorzien in hun individuele doelstellingen. Zij zijn daarbij afhankelijk van de mate van zekerheid (controle en informatie) of een genomen besluit tot het gewenste resultaat leidt

Op basis van een vereenvoudigde weergave van het IAD-framework van Ostrom (zie 2.2.4) kan de institutionele benadering van gebiedsontwikkeling schematisch als volgt worden voorgesteld.



Binnen de context van stedelijke gebiedsontwikkeling nemen actoren besluiten over een gemeenschappelijke doelstelling, waarmee wordt voorzien in de individuele doelstellingen van actoren. Bij stedelijke gebiedsontwikkelingen nemen publieke en private actoren een positie in als besluitnemer over een gewenste transformatie. De institutionele “Actoren-regels” zijn de regels die bepalen welke actoren een besluitvormende positie innemen en welke besluiten genomen kunnen worden. De besluit nemende actoren bepalen gezamenlijk het gemeenschappelijke doel. De “Resultaat-regels” geven aan wat gezien wordt als deze gezamenlijke doelstelling. De “Resultaat-regels” bepalen tevens de wijze waarop het uiteindelijke resultaat verdeeld wordt over de actoren. Of een genomen besluit daadwerkelijk tot het gewenste resultaat leidt is afhankelijk van de “Zekerheid-regels”. Het gaat hierbij enerzijds om de macht die actoren hebben om de uitkomst van het resultaat zeker te stellen. Anderzijds gaat het erom in hoeverre actoren voorzien zijn van de juiste informatie om te voorspellen dat een genomen besluit daadwerkelijk leidt tot het gewenste resultaat.

Bovenstaande figuur kan gezien worden als de “actie-arena” waarin beslissingen genomen worden over de aanpak van een stedelijke gebiedsontwikkeling. In feite zijn er zeer veel verschillende actie-arena’s waarin beslissingen genomen worden. Al deze actie-arena’s beïnvloeden elkaar weer. Zo kunnen bijvoorbeeld een gemeenteraadsvergadering of een bestuursvergadering van een deelnemende corporatie gezien worden als twee actie-arena’s waarin beslissingen genomen worden die van belang zijn voor het proces van de stedelijke gebiedsontwikkelingen. Voor dit onderzoek is gekozen om het proces van een gestagneerde gebiedsontwikkeling als één actiearena te beschouwen. Hierbij gaat als vanzelfsprekend informatie verloren over de analyse, maar het is onuitvoerbaar om alle actie-arena’s te beschouwen en op basis hiervan conclusies te trekken. Dit is overeenkomstig met de toenemende complexiteit in de speltheorie, zoals aangegeven in hoofdstuk 2.2.

De drie type institutionele regels die de basis vormen voor de institutionele benadering van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling zijn:

- Actoren-regels: Wie zijn er actoren? Wie bepaalt wie er mag meedoen in de besluitvorming? welke besluiten kunnen ze nemen?.
- Zekerheid-regels: Hoe kom je van een genomen besluit tot het gewenste resultaat? Welke controlemiddelen kunnen actoren inzetten, welke informatie hebben zij over de relatie besluit-doel?
- Resultaat-regels: Wat is het gezamenlijke doel, hoe wordt het verdeeld tussen de actoren, hoe worden de resultaten gewaardeerd en wat zijn de individuele doelstellingen?

Het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling dient te veranderen, zodat deze de kenmerken krijgt van de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze. Een verandering van het proces wil zeggen dat de hiervoor benoemde drie typen institutionele regels moeten veranderen (Ostrom 2005).

Instituties veranderen vanuit hun aard zeer moeizaam. Deze moeizame verandering van instituties maakt dat het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling eveneens moeizaam verandert in de gewenste richting van gebiedsontwikkeling 2.0. Voor het tijdspad waarop instituties doorgaans veranderen zijn vier niveaus onderscheiden, veranderingen op niveau 1 en 2 (cultuur en (grond)wetten) kosten te veel tijd om van belang te zijn voor het op gang brengen van gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkelingen. Veranderingen op niveau 3 (formele overeenkomsten en besluitvormingsstructuren) en niveau 4 (dagelijkse interactie) zullen hoofdzakelijk de oplossing moeten bieden.

De blokkerende werking van instituties is te verklaren vanuit de padafhankelijkheid van het ontstaan van de instituties. Deze blokkerende werking manifesteert zich op drie manieren:

- Ingegenomen posities: Actoren hebben een (machts)positie in het proces ingenomen en willen deze niet af staan. De ingenomen posities hoeven niet optimaal te zijn voor het bereiken van het gemeenschappelijke resultaat.
- Beperkte rationaliteit: Een actor beschikt niet over alle informatie die van belang is voor het maken van een keuze. Daarnaast is de beschikbare informatie en daarmee de perceptie van actoren in een proces vaak verschillend.
- Transactiekosten van verandering: Een verandering kan in eerste instantie kosten met zich mee brengen. Deze initiële kosten kunnen de verandering blokkeren.

Instituties veranderen vaak moeizaam, maar ze veranderen wel. De verandering van instituties kan op twee wijzen gebeuren. Ten eerste op een incrementele wijze, waarbij met kleine stapjes wordt voortgebouwd op bestaande instituties en ten tweede op revolutionaire wijze, waarbij de verandering op eens met een grote sprong wordt gerealiseerd.

Doelbewuste verandering van instituties is mogelijk. De weg van de minste weerstand is conform de normale wijze waarop instituties veranderen. Dus incrementeel, stap voor stap, voortbouwend op de bestaande structuren. De geëigende aanpak hiervoor is een procesmatige aanpak, waarbij door kennisuitwisseling, dialoog, onafhankelijk denken en experimenteren een gemeenschappelijk beeld ontstaat voer de nieuwe, meer efficiënte aanpak.

Naast deze incrementele aanpak is de revolutionaire aanpak mogelijk om institutionele regels te veranderen. Deze revolutionaire aanpak kenmerkt zich door een veel sterker planmatig karakter. Eén of meerdere partijen bepalen het doel van de verandering en gebruiken hun machtsmiddelen om deze verandering te laten slagen. Bij deze revolutionaire aanpak zal de weerstand vanuit de blokkerende factoren van instituties veelal groot zijn.

De drie type institutionele regels die het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling bepalen, alsmede de wijze waarop deze regels veranderen, geven het analytisch kader voor dit onderzoek. Op basis hiervan wordt in de volgende subparagraaf geanalyseerd welke instituties nu aanwezig zijn binnen gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkelingen

3.2.3 Instituties in gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling

Op basis van de hiervoor gegeven theorieën over het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling zijn een groot aantal institutionele regels te onderscheiden die het proces sturen. Hieronder wordt op basis van de drie type institutionele regels een overzicht geschetst van de meest bepalende instituties. Deze lijst is verre van compleet vanwege de onuitputtelijke hoeveelheid instituties die elkaar beïnvloeden. Gepoogd is met deze opstelling de meest bepalende institutionele regels weer te geven.

Institutionele Actoren-regels

Op welke wijze wordt bepaald wie deelnemen in het proces (besluiten nemen) van stedelijke gebiedsontwikkelingen? Welke partijen zijn deelnemers, en hoe komen zij gezamenlijk tot besluiten? Op hoofdlijnen zijn er op dit vlak een viertal institutionele regels te onderscheiden.

- *Institutie van actief gemeentelijk grondbeleid:*
Gemeenten zijn veelal de initiatiefnemer van gebiedsontwikkeling. Actief grondbeleid is de “normale” gang van zaken in Nederland. Deze wordt door gemeente enerzijds gehanteerd, omdat hiermee een grote mate van sturing mogelijk is. Anderzijds was er tot voor kort een verdienmodel aanwezig, waarmee veel onrendabele functies in de integrale gebiedsontwikkeling konden worden gerealiseerd.
- *Institutie van PPS en Reiswijzer gebiedsontwikkeling:*
Afhankelijkheid tussen publieke en private partijen bij stedelijke gebiedsontwikkeling is in de beschouwde theorie onbetwist. De wijze waarop gemeenten marktpartijen (projectontwikkelaars) selecteert is geïnstitutionaliseerd in PPS-documentatie en bijvoorbeeld de Reiswijzer gebiedsontwikkeling. Hierin zijn ook de mogelijke samenwerkingsvormen aangegeven.
- *Institutie van de samenwerkingsovereenkomst:*
De wijze waarop partijen samenwerken wordt vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Deze samenwerkingsovereenkomst vormt hiermee een regel voor het handelen van de actoren. Veelal wordt in de samenwerkingsovereenkomst vastgelegd (1) wie samenwerken (2) hoe samengewerkt wordt (3) wat het resultaat is en (4) hoe het resultaat verdeeld wordt.
- *Institutie van de verschillende Actoren*
Elke aanwezige actor (zowel shareholder als stakeholder) kan gezien worden als een institutie. Deze institutie wijkt af van de drie hiervoor genoemde types. Het zijn in feite niet regels die het proces sturen, maar het zijn wel instituties die een positie hebben in het proces. Verandering van de achterliggende instituties van actoren brengen veranderingen met zich mee in de opstelling van de actor in het proces. Recentelijk zijn er diverse onderzoeken uitgevoerd over de veranderende rol van actoren (bijv. ontwikkelaars, gemeente en corporaties) in het proces van gebiedsontwikkeling 2.0.

De hier genoemde Institutionele Actoren-regels bepalen in grote lijnen welke actoren deelnemen in de besluitvorming van een stedelijke gebiedsontwikkeling. De eerste twee bepalen de totstandkoming van de samenwerking en de samenwerkingsovereenkomst legt uiteindelijk deze samenwerking vast in een formele institutionele regel.

De institutionele Actoren-regels bepalen welke actoren deelnemen in de besluitvorming van een stedelijke gebiedsontwikkeling en hoe zij besluiten nemen.

Institutionele Zekerheid-regels

De zekerheid-regels bepalen enerzijds welke machtsmiddelen men kan inzetten om tot het gewenste resultaat te komen. Anderzijds bestaan deze uit de informatie die partijen hebben over de mate waarin een genomen besluit leidt tot het gewenste resultaat.

Machtsinstituties:

- *Macht van grondbezit:* In Nederland is de eigenaar van grond in eerste instantie bepalend over de ontwikkelingen op zijn kavel. Dit binnen de kaders van bestemmingsplannen en bouwvergunningen.
- *Macht van investeringsvermogen:* Het beschikbare investeringsvermogen geeft de mogelijkheid om grondposities in te nemen. Daarnaast is investeringsvermogen nodig voor de planontwikkeling en realisatie.
- *Macht van kennis en kunde:* De institutie van kennis en kunde omvat een veelheid van (machts)middelen die ingezet kunnen worden om het gewenste resultaat te bereiken. Dit betreft onder andere kennis en kunde op het gebied van planontwikkeling (techniek, kosten), de markt en van procesmanagement en organiserend vermogen
- *Macht van wet- en regelgeving*
De wet- en regelgeving geven de gemeente een belangrijk machtsmiddel in het sturen van het bereiken van het gewenste resultaat. De gemeente heeft als actor de macht van de RO-wetgeving, WVG en onteigening.

Informatie-instituties:

- *Institutie grondexploitatie (informatie kosten en opbrengsten)*
Het belangrijkste informatiemiddel in stedelijke gebiedsontwikkeling is de grondexploitatie. Hierbij worden de (verwachte) kosten en opbrengsten in de tijd gezet.
- *Institutie van informatie over overige actoren*
Een tweede institutionele regel op het gebied van informatie houdt zich bezig met de informatie die de besluit nemende actoren hebben over elkaar en over de andere actoren in het proces.

Institutie van de samenwerkingsovereenkomst

Ook hier weer is de samenwerkingsovereenkomst aanwezig als institutie. De samenwerkingsovereenkomst legt de machtsmiddelen vast die partijen van plan zijn in te zetten om tot het gewenste resultaat te komen.

De institutionele Zekerheid-regels bepalen welke machts- en informatiemiddelen de besluit nemende actoren inzetten om te komen tot de gemeenschappelijke doelstelling.

Institutionele Resultaat-regels

De Resultaat-regels bepalen wat wordt gezien als de uiteindelijke gewenste uitkomst van een stedelijke gebiedsontwikkeling. Daarnaast wordt hier bepaald op welke wijze het resultaat wordt verdeeld onder de actoren. Een belangrijke rol hierbij speelt de waardering van een actor van het resultaat.

- *Institutie van blauwdruk-eindplan*
De praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling kende een zeer projectmatige werkwijze. Aan het begin van de stedelijke gebiedsontwikkeling wordt door partijen gezamenlijk, of alleen door de gemeente als initiatiefnemer de doelstelling van het project geformuleerd. Het resultaat van dit blauwdruk-eindplan bevat diverse aspecten:
 - De fysieke transformatie: opstallen, openbare ruimte, boven en ondergrondse infra,

- De sociale transformatie: de gewenste sociale/ maatschappelijke impact die de gebiedsontwikkeling met zich meebrengt
 - De scope van het project, de mate van Integraliteit en verevening
- *Institutie van individueel resultaat*
De institutie van individueel resultaat legt vast welke resultaten de individuele partijen verwachten te behalen uit de stedelijke gebiedsontwikkeling. Dit kan betrekking hebben op financieel resultaat uit de grex, financieel resultaat uit opstalontwikkeling, maar ook op beleggingsproducten.
- *Institutie van de samenwerkingsovereenkomst*
Wederom komt de samenwerkingsovereenkomst hier naar voren. In de samenwerkingsovereenkomst leggen partijen vast welk resultaat (blauw-druk) bereikt zal worden en hoe dit verdeeld wordt onder de partijen.

De institutionele Resultaat-regels leggen de gemeenschappelijke doelstelling van de besluit nemende actoren vast en bepalen hoe het resultaat gewaardeerd wordt door actoren en verdeeld wordt onder de actoren.

3.2.4 Conclusie

In deze paragraaf is de institutionele benadering van stedelijke gebiedsontwikkeling gepresenteerd. Het gaat hierbij om de 3 type institutionele regels die het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling bepalen: Actoren-regels, Zekerheid-regels en Resultaat-regels. Op basis van deze drie regels zijn de belangrijkste instituties geïdentificeerd in het proces van gestageneerde stedelijke gebiedsontwikkelingen.

Door de gewijzigde context van stedelijke gebiedsontwikkeling behoeft het proces eveneens een wijziging. Conform de institutionele benadering zijn de drie institutionele regels de “knoppen” waaraan gedraaid kan worden om het proces te veranderen. De gebiedsontwikkeling 2.0 is de richting waarin de knoppen gedraaid moeten worden.

In de volgende paragraaf wordt geanalyseerd welke institutionele regels moeten veranderen en welke barrières (ingenomen posities, transactiekosten en/of begrensde rationaliteit) hierbij optreden. Daarbij wordt geanalyseerd hoe deze barrières doorbroken of verlicht kunnen worden.

Actoren	<ul style="list-style-type: none"> • Institutie van actief gemeentelijk grondbeleid • Institutie van PPS en Reiswijzer gebiedsontwikkeling • Institutie van de samenwerkingsovereenkomst • Instituties van de verschillende actoren
Zekerheid	<ul style="list-style-type: none"> • Machtsinstituties <ul style="list-style-type: none"> ○ grondbezit ○ investeringsvermogen ○ kennis en kunde ○ wet- en regelgeving • Informatie instituties <ul style="list-style-type: none"> ○ Institutie grondexploitatie (informatie kosten en opbrengsten) ○ Institutie van informatie over overige actoren • Institutie van de samenwerkingsovereenkomst
Resultaat	<ul style="list-style-type: none"> • Institutie van blauwdruk-eindplan <ul style="list-style-type: none"> ○ Fysiek, maatschappelijk, scope integraliteit en verevening • Institutie van individueel resultaat • Institutie van de samenwerkingsovereenkomst

3.3 Gebiedsontwikkeling 2.0

3.3.1 Inleiding

Het proces van gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling moet veranderen in de richting van de gebiedsontwikkeling 2.0 aanpak. In deze paragraaf wordt vanuit de aanwezige vakliteratuur aangegeven wat er verstaan wordt onder gebiedsontwikkeling 2.0. Vervolgens wordt op basis hiervan aangegeven welke veranderingen in het proces benodigd zijn.

3.3.2 Gebiedsontwikkeling 2.0

Momenteel wordt er veel gesproken over de aanpak van stedelijke gebiedsontwikkeling in de gewijzigde context. Dit gebeurt veelal onder de noemer “gebiedsontwikkeling 2.0”. Vanaf het begin van de crisis zijn een groot aantal publicaties in de vakliteratuur verschenen en zijn er diverse symposia gehouden over de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze. In de MCD-opleiding is gebiedsontwikkeling 2.0 uiteraard een vaak terugkomend onderwerp geweest. Hieronder zal een overzicht geschetst worden van de verschillende aspecten die onder de noemer van gebiedsontwikkeling 2.0 vallen. Hoewel er de laatste jaren veel is gesproken over deze nieuwe werkwijze, bestaat de literatuur veelal uit fragmentarische en zeer project-specifieke oplossingsrichtingen. Hieronder wordt gepoogd een beeld te schetsen van de diverse aspecten van gebiedsontwikkeling 2.0.

Flexibel eindplan

Stedelijke gebiedsontwikkeling 2.0 vindt plaats door de som van kleinere deelontwikkelingen, kleinschaliger en meer gefaseerd. Grote voorinvesteringen blijven uit. Er moet meer flexibiliteit komen. Grote mate van complexiteitsreductie enerzijds vragen echter wel meer afstemming anderzijds. De dynamiek van markt en maatschappij beïnvloedt de gebiedsontwikkeling continu. Met starre plannen lopen overheid en markt beiden grotere risico's dan met de onzekerheid die fasering, flexibiliteit en een 'open einde' met zich meebrengen. De topdown blauwdrukaanpak wordt vervangen door nieuwe manieren van planontwikkeling, met een veel globaler eindbeeld. (Aarts 2010, Franzen 2011, Kuijpers 2011)

Ambities bijstellen

Ambities moeten worden bijgesteld. Niet alle kostenposten (infra, openbare ruimte, sanering, bovenplannen, e.d.) kunnen betaald worden vanuit de waardesprong van de transformatie. Men moet zich goed beseffen welke zaken onder de integraliteit van een gebiedsontwikkeling geschoven worden. Ambities bijstellen (minder kosten) of onderdelen elders financieren, bijv. infrastructuur moeten overwogen worden. De geconstateerde stapeling van beleid, waarbij iedere overheidslaag extra ambities, zoals bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, in het plan brengt is niet langer haalbaar. Onrendabele onderdelen van projecten laten vallen (of uitstellen) is nodig voor de haalbaarheid van projecten. (Franzen 2011, Joolingen 2009, Kuijpers 2011)

Competenties Actoren

Gemeenten moeten hun grondbedrijven stevig saneren en de gronduitgifteprijs aanpassen. De manier waarop zij het publieke opdrachtgeverschap invullen verandert. Private partijen kunnen en willen minder participeren in de risico's. De verwachting is dat de risico's van grondverwerving, RO-procedures en gemeentelijk beleid weer meer bij de gemeente zullen komen te liggen. (Sturm-Reijnders 2010, Joolingen 2009)

Van gemeenten wordt daarnaast gevraagd meer bewust te kiezen voor een opgave. Heeft het project voldoende urgentie in relatie tot andere projecten? Is de markt in een bepaalde regio wel voldoende sterk om een project te dragen? Gezien de overcapaciteit aan plannen zal er tussen projecten geprioriteerd moeten worden. (Franzen 2011, Kuijper 2011)

Projectontwikkelaars krijgen een andere rol in het proces. De rol van projectontwikkelaar wordt meer gezien als ketenregisseur of teampartner onder regie van een risicodragende partij, zoals bank, overheid of klant (De Jonge, 2010). De achterliggende organisatie van de projectontwikkelaar wordt veel belangrijker. Ontwikkende corporaties en beleggers wordt een belangrijke rol toegedicht als toekomstige afnemer. (Gurp, 2010, Joolingen 2009)

Voor projectontwikkelaars die een rol in gebiedsontwikkeling willen blijven spelen komt het nu aan op vakmanschap, transparantie, product- en procesinnovatie, samenwerkingsvermogen, flexibiliteit en financiële soliditeit. Integraal programmeren, 'financial engineering', risicomanagement en marketing vormen sleutelbegrippen in deze rol. (Zeeuw, 2011, Sturm-Reijnders, 2010)

Bovenal worden bewoners, bedrijven en gebruikers van het gebied bij de planontwikkeling betrokken. Zij weten wat er speelt in hun 'eigen' gebied. Het is logisch (en planversterkend bovendien) om deze kennis aan te wenden. Deze manier van werken is relatief nieuw voor marktpartijen, maar ook voor de lokale overheid. (Franzen 2011)

Nieuwe allianties met nieuwe markten, zoals energiebedrijven of infraproviders worden aangegaan. (Daamen, 2010)

Grondeigendom blijft een belangrijk uitgangspunt bij de bepaling van het samenwerkingsmodel. Hierbij moet worden afgestapt van de gedachte dat alle grond in handen moet komen van de gemeente c.q. partners in een grondexploitatie. Geaccepteerd moet worden dat stedelijke gebiedsontwikkeling ook door middel van zelfrealisatie kan worden bereikt. (Sturm-Reijnders, 2010)

Door het betrekken van eigenaren in een gebiedsontwikkeling ontstaan tevens kansen: een eigenaar heeft een bestaand belang en zit er voor een langjarige periode in, vaak langer dan de gemiddelde ontwikkelaar in een gebiedsontwikkeling. (Sturm-Reijnders, 2011)

Samenwerking

Bij de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze staat de samenwerking van publieke en private partijen nog steeds centraal. De samenwerkingsvormen die worden voorgesteld laten echter allen een gewijzigde verdeling van investeringen en risicoverdeling zien. (Deloitte 2010). Voorheen legden gemeenten bij aanbestedingen veelal het accent op prijs en risico's in relatie tot het programma van eisen. In de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze wordt echter meer gevraagd om innovatie en een andere procesaanpak, gericht op het tussentijds (kunnen) aanpassen van de plannen aan ontwikkelingen en marktomstandigheden. Bij de nieuwe ontwikkelprocessen komen kleinere series voor, waardoor meer onderhandse selecties en één-op-één samenwerkingen mogelijk zijn; de huidige markt maakt selectie op een vooraf bepaald resultaat onmogelijk en ongewenst. Bij tenders verdient het de voorkeur de marktpartijen gelegenheid te geven het marktprofiel te beïnvloeden. (De Zeeuw, 2011)

Samenwerkingsvormen die worden voorgesteld zijn:

- Joint venture light: grondposities en risico voornamelijk bij gemeente, projectontwikkelaar wordt tegen beperkt risico in geschakeld voor planvorming (Franzen 2011).
- Bouwclaim nieuwe stijl: De grond wordt tijdelijk, tegen een lagere financieringslast gestald bij de gemeente. De marktpartij blijft betrokken met kennis en kunde, en neemt te zijner tijd de grond weer over (Franzen 2011).
- Gebiedsconcessies: publieke partijen dragen verantwoordelijkheid tot een globaal plan (structuurvisie of globaal bestemmingsplan). Vervolgens krijgen de private partijen, binnen heldere kaders, de volledige bevoegdheid voor ontwikkeling, realisatie en beheer voor een bepaalde tijd (Deloitte 2009, De Jonge 2011).

Marktgericht ontwikkelen

Er moet meer gebouwd worden naar wat de markt vraagt. In het verleden is te veel gerealiseerd zonder écht te luisteren naar wat consumenten willen. Wonen en commercieel vastgoed zijn niet langer de motoren van gebiedsontwikkeling. Investeringen in bereikbaarheid, water(veiligheid),

energieverzorging, onderwijs en in de zorgsector kunnen ook de functie vervullen van voortstuwende kracht in gebiedsontwikkeling. Dat zijn de nieuwe waardemakers. (Franzen 2011, Kuijper 2011,):

Waardemakers uit exploitatiefase activeren in grondexploitatie

Toekomstige opbrengsten in een gebied moeten geactiveerd worden in de grondexploitatie. Aan de publieke zijde kan gedacht worden aan het activeren van toekomstige opbrengsten (gemeentefonds) in de grondexploitatie activeren. De toenemende OZB in een gebied zou ook toegerekend kunnen worden aan de grondexploitatie, echter vooralsnog staat de afroaming met het gemeentefonds dit in de weg. De toename van het gemeentefonds, door intensiever gebruik van een locatie biedt nu echter al wel mogelijkheden. Activeer "potjes" van achterstallig onderhoud en onderhoud tijdens de transformatie, en activeer deze in de grondexploitatie. Aan private zijde wordt gedacht aan het activeren van toekomstige opbrengsten op het gebied van (nuts) voorzieningen zoals (energie, water, gas, warmte en koude, transport van mensen, goederen en informatie). Dit kan door deze systemen deels los te koppelen en als gebiedsgebonden te beschouwen. (Feijtel 2011, Peek 2010)

Tijdelijk gebruik functies

Laat opstallen en/of grond dat "wacht" op transformatie renderen. Veel stedelijke gebiedsontwikkelingen kennen nog een hoge "waarde" aan functies. Gebruik deze, activeer deze, dit vraagt om handelen op een veel kleiner schaalniveau. Lokaliteit, betrokkenheid, aanwezigheid bevordert dit. Het aantrekkelijk maken van het gebied voor de klant door tijdelijke functies behoort ook tot de mogelijkheden. Bovenstaande benadering vraagt ook om aandacht voor de tijdelijke exploitatie van gronden en gebouwen.. Grote vastgoedpartijen en gemeente zijn niet ingericht om te gaan met de horizon n beslissingsnelheid van de nomadische doelgroep die geïnteresseerd is in deze ruimten. De waarde van tijdelijk gebruik wordt eveneens herkent vanuit de branding van het gebied, bijvoorbeeld als aanjager om een gebied op de kaart te zetten. (Peek, 2010)

Kostenefficiency/ Ketenintegratie

Kostenefficiency/ Ketenintegratie waarbij producten met een betere kwaliteit, binnen budget en zonder bouwfouten gerealiseerd worden, wordt gezien als een belangrijke mogelijkheid. Naar schatting kunnen samenwerking binnen en tussen de opeenvolgende schakels in de vastgoedbranche kansen bieden. Overheden zullen ook meer en meer deel gaan uitmaken van deze ketens. Een strakke regie in de gehele keten is noodzakelijk om acceptabele marges te kunnen behalen. In de bouwsector wordt naar schatting zo'n 10% van de bouwkosten als vermijdbare faalkosten gezien. Reductie van deze faalkosten is te bereiken als partijen langdurig en op programmabasis met elkaar samenwerken. Ketensamenwerking tussen partners in gebiedsontwikkeling stimuleert efficiëntie in het bouwen (Franzen, 2011; De Jonge, 2010, Joolingen 2009)

Economische invalshoek

Meer realisme en kennis en kunde op het gebied van grondexploitatie is nodig. Hiervoor is ook de benodigde expertise noodzakelijk. De vraag naar kleinschaligheid en flexibiliteit moet zich vertalen in het belangrijkste informatie -/ sturingsmiddel bij stedelijke gebiedsontwikkeling: de grondexploitatie. Kennis en kunde op dit vlak moet geborgd worden in het proces. Ook moet er geaccepteerd worden dat voorspellingen over een langer tijdspad strekken en een zeer grote mate van onzekerheid in zich hebben. Bij een flexibel eindplan is het resultaat van een GREX over 15 jaar per definitie niet zeker. (Franzen 2011, Peek 2010)

Wet- en regelgeving

De gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze vraagt slechts zeer beperkt om directe aanpassing van wet- en regelgeving. Men gaat hierin niet veel verder dan dat onnodige belemmeringen voor het efficiënt verloop van het gebiedsontwikkelingsproces weggenomen moeten worden. (Franzen 2011)

In onderstaande tabel zijn de 10 geïdentificeerde oplossingsrichtingen voor de problemen in stedelijke gebiedsontwikkeling conform de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze nogmaals kort opgesomd.

1. Flexibel eindplan	Witdruk in plaats van blauwdruk eindplan. Een gebiedsontwikkeling wordt in meerdere, deelplannen opgedeeld.
2. Ambities bijstellen	Toenemende kosten door stapelen van beleid worden aan banden gelegd. Verevening en bovenplanse kosten worden geschrapt.
3. Competenties Actoren	Gemeente: grotere rol in risicodragend investeren, duidelijker kiezen voor ontwikkelingen Projectontwikkelaars: minder focus op investeringsvermogen/risico dragen. Meer focus op kennis en kunde (marktkennis, planontwikkeling, netwerk, betrekken actoren, afnemer) Eigenaren/ zelfrealisatoren worden een rol gegeven in het proces.
4. Samenwerking	Samenwerking blijft gevraagd. Aandacht voor vormen als “joint-venture-light”, “bouwclaim nieuwe stijl” en “gebiedsconcessies”.
5. Marktgericht ontwikkelen	Meer nadruk op de markt. Ontwikkel voor de aanwezige vraag.
6. Waardemakers uit exploitatiefase activeren in grondexploitatie	Publiek: inzetten toekomstige toename OZB/ Gemeentefonds en afname kosten van beheer. Privaat: gebiedsgebonden nuts, transport, afval, etc.
7. Tijdelijk gebruik functies	Laat de tijdelijkheid renderen.
8. Kostenefficiency / Ketenintegratie	Voorkom verspilling. Betrek de gehele keten van het vastgoed.
9. Economische invalshoek	Meer aandacht voor financial engineering, wees financieel realistisch, laat rekenen en tekenen gelijk op gaan.
10. Wet- en regelgeving	Voorkom overbodige regels, faciliteer bovenstaande werkwijze zoveel mogelijk.

Oplossingsrichtingen gebiedsontwikkeling 2.0

Bovenstaande punten zijn het meest evident aanwezig bij bestudering van de aanwezige documentatie over gebiedsontwikkeling in de huidige gewijzigde context. In bovenstaande oplossingsrichtingen is een bepaalde mate van overlap aanwezig. Zo heeft bijvoorbeeld “tijdelijk gebruik van functies” een grote overlap met “gevraagde competenties van actoren”.

Een veel gehoorde kritiek op de hiervoor beschreven aspecten van gebiedsontwikkeling 2.0 is die van “oude wijn in nieuwe zakken”. Zo werd op het symposium “Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit” in februari 2011 de kreet opgevangen “Hoezo gebiedsontwikkeling 2.0? Ik doe het al jaren zo”. Feit is echter dat de praktijk van de Nederlandse stedelijke gebiedsontwikkelingen veel van bovengenoemde aspecten links heeft laten liggen, hoewel men in de onderbuik waarschijnlijk wel aanvoelde dat het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling efficiënter doorlopen had kunnen worden.

Resumerend kan gebiedsontwikkeling 2.0 op basis van bovenstaande omschreven worden als: Publieke en private partijen werken samen (op basis van een bepaalde verdeling van investeringen en risico's) aan de witdruk-transformatie van een gebied. Deze witdruk-transformatie wordt gefaseerd gerealiseerd, onhaalbare ambities worden geschrapt, de vraag van de markt op dat

moment staat centraal en de tijdelijke situatie wordt benut. Kennis en kunde van actoren (klantvraag, planontwikkeling, procesmanagement, netwerken, etc.) over het mogelijk maken van deze aanpak wordt optimaal benut.

3.3.3 Institutionele benadering van verandering

In deze paragraaf wordt op basis van het geformuleerde analytische kader, de institutionele benadering van stedelijke gebiedsontwikkeling, de gevraagde veranderingen in het proces weergegeven. Hierbij wordt aandacht besteed aan de drie type instituties en de wijze waarop instituties kunnen veranderen. Om de gewenste verandering van het proces weer te geven worden hierna op basis van de drie type instituties zowel het “oude” proces (gebiedsontwikkeling 1.0) en het gewenste “nieuwe” proces (de gebiedsontwikkeling 2.0) weergegeven. Uiteraard zijn niet alle processen van voor het intreden van de financiële crisis gelijk en is de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze ook niet geheel eenduidig. Maar om te illustreren welke wijzigingen de institutionele regels die het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling sturen is het van belang om toch een gegeneraliseerd beeld te geven van de oude en van de nieuwe aanpak van het proces.

Actoren

De aanpak van stedelijke gebiedsontwikkeling vòòr de crisis is in hoofdlijnen omschreven aan de hand van de institutionele regels in de vorige paragraaf.

SGO 1.0

De gemeente selecteert projectontwikkelaars (al dan niet gerelateerd aan banken, bouwers, corporaties of beleggers) voor de totstandkoming van de stedelijke gebiedsontwikkeling. De gemeente heeft zelf het eindbeeld geformuleerd en de projectontwikkelaar(s) geven door een tender aan hoe ze dit eindbeeld denken te bereiken. Of de ambitie is door partijen gezamenlijk bepaald, waarbij de projectontwikkelaars meer inspraak hebben gehad bij de formulering van het einddoel en de weg om er te komen. Een en ander is sterk gestuurd conform de handelingswijze zoals bijvoorbeeld beschreven in de reiswijzers gebiedsontwikkeling.

SGO 2.0

Bij een actor ontstaat de beleving dat de inrichting van een gebied beter kan en komt met het initiatief voor de ontwikkeling. Veelal zal dit initiatief liggen bij de gemeente, of anders overgenomen worden door de gemeente. De gemeente trekt het initiatief naar zich toe en voelt zich verantwoordelijk voor de herontwikkeling. Daarbij is zij wel selectief in de plannen die aangepakt worden: niet te veel vergelijkbare plannen tegelijk

De gemeente betreft private actoren met aanvullende competenties, met name op het gebied van kennis en kunde. Aanwezige grondposities zijn wel van belang, maar de nadruk ligt op kennis en kunde en een lange termijn betrokkenheid van de actor bij de locatie. Tussen gemeente en private actoren wordt een samenwerkingsovereenkomst gesloten, waarbij de kleinschaligheid en flexibiliteit past. Te denken valt aan een PPS-light voor het gehele gebied, gecombineerd met gebiedsconcessies voor deelgebieden.

Verandering Actoren

Op het gebied van besluit nemende actoren in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling is de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze niet duidelijk. Aangegeven wordt dat er nieuwe competenties in het proces nodig zijn, maar of dit betekent dat nieuwe partijen een besluit nemende positie in moeten nemen wordt niet helder. De partijen aan wie meer gewicht wordt toegedacht zijn bijvoorbeeld: afnemers, eindgebruikers, eigenaren, zelfrealisatoren en exploiterende partijen. Ook worden geen harde uitspraken gedaan over partijen voor wie geen rol in het proces meer wordt gezien. Over de inspraakverhoudingen worden ook beperkt harde uitspraken gedaan.

De besluit nemende partijen blijven hoofdzakelijk de gemeente en projectontwikkelaars.

Zekerheid

SGO 1.0

De nadruk van de machtsmiddelen die partijen hanteren ligt op grond en investeringsvermogen om posities in te nemen in het proces. Veelal vindt een voorselectie plaats tussen partijen op basis van gerealiseerde omzet in voorgaande projecten. Het innemen van grondposities wordt gezien als belangrijke factor voor sturing in de gebiedsontwikkeling. Machtsmiddelen als WVG en onteigening worden ingezet om grondposities in te nemen. Kennis en kunde van partijen wordt ingezet om zo goed als mogelijk tot het gewenste eindbeeld te komen. Het beheersen van onderkende risico's die het behalen van het gewenste eindbeeld in de weg staan is een belangrijk thema.

SGO 2.0

De machtsmiddelen van actoren verschuiven. Investeringsvermogen verdwijnt naar de achtergrond. Kennis en kunde van gebiedsontwikkeling neemt een prominenter plek in. Het inzetten van machtsmiddelen in het kader van wet- en regelgeving vermindert. Gebruik van WVG en onteigening om een grondpositie te verwerven zal sporadisch ingezet worden om hinderlijke situaties in het gebied op te heffen. De kaders van de ruimtelijke ordening (bijv. structuurplannen en bestemmingsplannen) worden flexibel gehanteerd. De gewenste ruimtelijke ontwikkeling wordt, zo globaal mogelijk, weergegeven. Hierbij ligt de nadruk op welke ontwikkelingen mogelijk/gewenst zijn. Initiatieven van zelfrealisatoren, maar ook de eigen initiatieven worden beoordeeld op het ruimtelijk kader. Eventuele grondverwervingen gebeuren zeer selectief, alleen als op korte termijn voorzien is in een ontwikkeling, of een goed tijdelijke exploitatie mogelijk is. Hierbij wordt gehandeld als ware men een zelfrealisator.

Het betrekken van de eindgebruiker/ klant staat centraal. Met name de grote klanten (beleggers, zorgpartijen, corporaties, commercieel- en maatschappelijk vastgoed) worden vroeg vastgelegd, waarmee de afname vooraf gegarandeerd is.

Kennis en kunde van de partijen wordt ingezet om waardemakers uit de exploitatiefase te activeren in de grondexploitatie. Aan publieke zijde wordt hierbij gedacht aan het gemeentefonds, OZB en beheerskosten. Aan private zijde valt te denken aan nutsvoorzieningen en infrastructuur.

Verandering Zekerheid

Een grote verandering die wordt aangegeven in de stedelijke gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze is de verschuiving van macht van investeringsvermogen naar macht van kennis en kunde. Aan de kant van de informatie wordt duidelijk dat er een grotere mate van onzekerheid is over de wijze of een besluit leidt tot het gewenste resultaat.

Resultaat

SGO 1.0

Het resultaat wordt vooraf duidelijk omschreven en er wordt zeer projectmatig gestuurd op het behalen van dit resultaat. Hierbij is sprake van een blauwdruk-eindplan. Ambities liggen hoog, verevening en bovenplanse kosten nemen een belangrijke rol in.

SGO 2.0

Het resultaat wordt omschreven in een ruimtelijk kader. Hierin staat genoemd wat er mag op een locatie (niet wat moet, niet wat niet mag). Dit ruimtelijk kader is ambitieus, doch realistisch. Gewaakt wordt voor een te hoog ambitieniveau. De mate van verevening en de bovenplanse kosten worden beperkt. Ook waardemakers vanuit andere middelen worden gestimuleerd. Zo kan bijvoorbeeld een

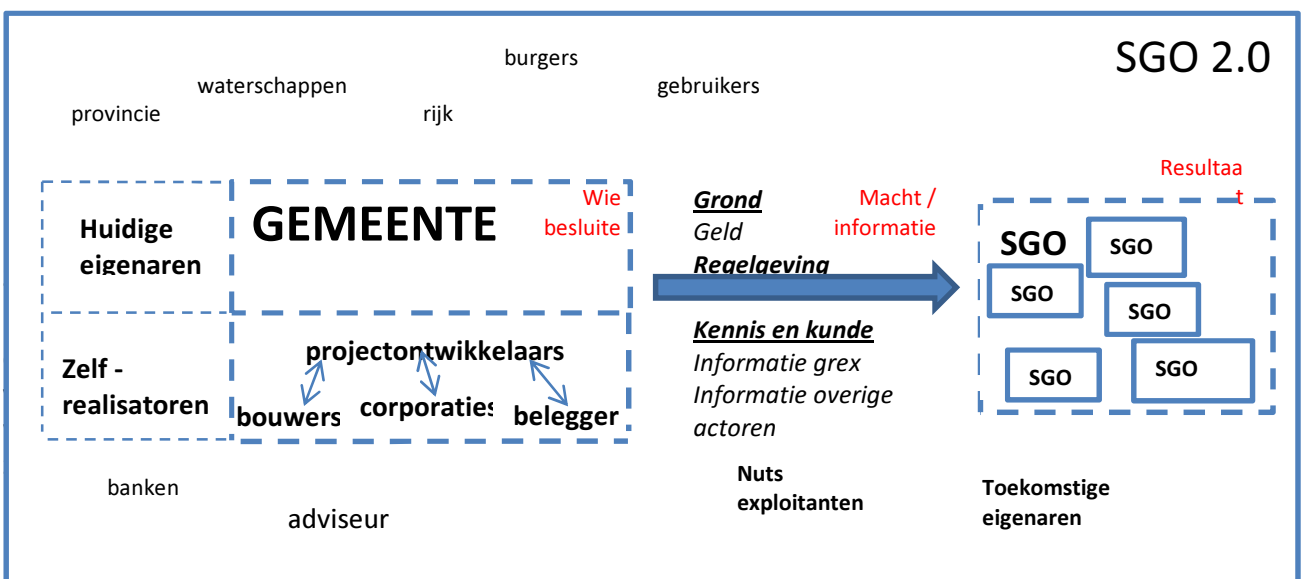
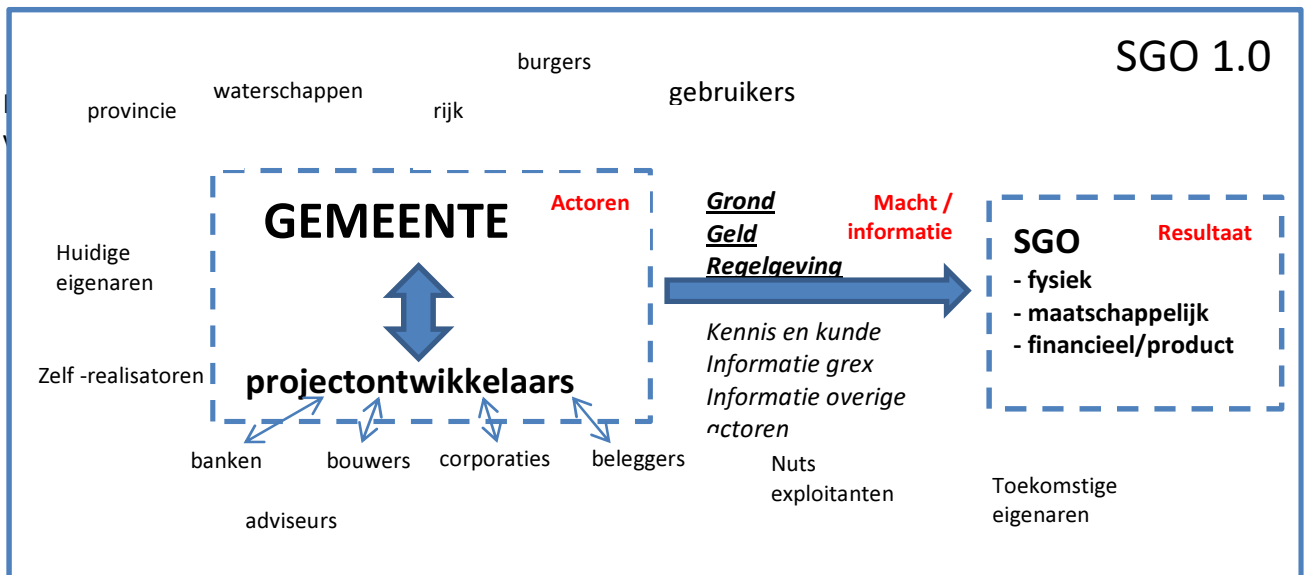
goede bereikbaarheid (brug, tunnel, station) van het gebied zorgen voor een waardesprong. Deze investering hoeft niet perse vanuit het gebied te komen.

Het resultaat is een witdruk-plan. Vooraf staat niet exact vast wat het eindresultaat moet zijn. Een mogelijke ontwikkelingsrichting wordt weergegeven. Het vooraf niet strikt vastgelegde resultaat zal gefaseerd tot stand komen. Wie de diverse deelfasen uitvoert zal moeten blijken.

Het uiteindelijke resultaat is een fysieke en maatschappelijke transformatie van een gebied. Maar ook de "tijdelijke" situatie is vanwege de looptijd van de transformatie van een gebied een groot belang.

Verandering Resultaat
 Van een vastgelegd blauwdruk eindplan wordt overgestapt naar een flexibel eindbeeld dat gefaseerd tot stand komt. Tijdelijke en permanente functies lopen in elkaar over.

Schematisch kunnen de oude en nieuwe werkwijze conform de institutionele benadering van stedelijke gebiedsontwikkeling als volgt worden voorgesteld. -specifieke context meegenomen moet worden in het proces.



3.4 Institutionele barrières in stedelijke gebiedsontwikkeling

3.4.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de aanwezige instituties in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling langsgelopen. Hierbij wordt gekeken of de betreffende instituties een verandering behoeven op basis van de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze. Als een verandering nodig is, dan wordt gekeken welke barrières hierbij verwacht kunnen worden op het gebied van (1) ingenomen posities, (2) begrensde rationaliteit en (3) transactiekosten van verandering. Op basis hiervan worden mogelijkheden geschetst om deze geconstateerde barrières te verlichten, waardoor het proces weer voortgang kan kennen. Hierbij staat wel telkens de gedachte voorop dat de verandering een resultaat moet hebben, op de korte termijn, voor een gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling.

3.4.2 Institutionele Actoren-regels

Bij een gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling zijn veelal de gemeente en een (of meerdere) projectontwikkelaars betrokken. Veel oplossingsrichtingen spreken over het betrekken van nieuwe actoren in het proces. Daarnaast is er sprake van actoren wiens rol in het proces verandert/ afneemt. Onderstaande redenen kunnen aanleiding geven om de samenstelling van de besluit nemende actoren te veranderen:

- (1) Nieuwe competenties in het proces zijn nodig, voldoen de huidige partijen hier voldoende aan? Vanuit de oplossingsrichtingen komen een aantal capaciteiten “machtsmiddelen” naar voren die in het proces betrokken moeten worden, zoals: kennis en kunde over planontwikkeling, de markt, procesmanagent en organiserend vermogen. Maar ook het aanhaken van afnemers. De vraag is in hoeverre de reeds participerende partijen deze capaciteiten in zich hebben of kunnen betrekken in het proces.
- (2) Machtsmiddelen verschuiven, is het gewicht in de besluitvorming nog “eerlijk” verdeeld bij verschuiving van machtsmiddelen en het verdelen van risico's? De gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze voorziet in een verschuiving van het risicodragend investeren in grondaankopen van projectontwikkelaars naar de gemeente (bijv. PPS-light). Deze gewijzigde risicoverdeling rechtvaardigt eveneens een verschuiving in de besluitvorming.
- (3) Wordt met het gewijzigde gemeenschappelijke doel nog voldoende voorzien in ieders individuele doelstellingen? Zijn er actoren die relatief grotere belangen hebben bij de gebiedsontwikkeling, dan de huidige participerende actoren? Gebiedsontwikkeling 2.0 voorziet een wijziging van het resultaat van een gebiedsontwikkeling. Ten eerste is er meer onzekerheid over de daadwerkelijke fysieke transformatie vanwege de witdruk eindplannen. Daarnaast wordt voorzien dat het financiële resultaat veelal aanzienlijk lager zou uitvallen dan partijen voorzien hadden bij de start van het project. Ook zal het tijdspad waarin het resultaat behaald wordt aanzienlijk langer zijn dan voorzien. De vraag is of partijen hun individuele doelstellingen nog wel behaald zien worden in deze gewijzigde context.

Op deze vragen wordt vanuit de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze niet direct een eenduidig antwoord gegeven. Het belang van het betrekken van nieuwe actoren wordt aangegeven. Maar er wordt niet gesteld dat zij dan wel een positie in moeten nemen in het proces, of dat de nieuwe actoren vanuit de bestaande structuren (op de achtergrond) betrokken moeten worden. Nemen zij een feitelijke besluit nemende positie in?

De veranderingen aan de kant van de Actoren-regels kan op de volgende drie wijzen kan gebeuren, of een combinatie hiervan: partij(en) toevoegen aan de besluitvorming, partij(en) laten uittreden en/ of zeggenschap-verhouding aanpassen. Welke instituties moeten er nu veranderen? En welke barrières breng dit met zich mee? Hieronder worden de vier Actoren-instituties beschouwd, en wordt gekeken of deze moet veranderen en of dit barrières met zich meebrengt.

Institutie van actief gemeentelijk grondbeleid

De gebiedsontwikkeling-2.0 werkwijze geeft niet aan dat de gemeente als actor in stedelijke gebiedsontwikkeling zou moeten verdwijnen. Integendeel, in een groot aantal van de oplossingsrichtingen wordt de gemeente juist aangeduid als blijvende centrale speler in stedelijke gebiedsontwikkeling. De mate waarin de gemeente de geëigende partij is om risico's te nemen wordt slechts beperkt aan de kaak gesteld. Over het algemeen kan gesteld worden dat het de gemeente als belangrijke actor in stedelijke gebiedsontwikkeling niet ter discussie wordt gesteld. De wijze waarop zij haar middelen inzet om het resultaat te behalen staan meer ter discussie. Hierover later meer. De institutie van "actief gemeentelijk grondbeleid" behoeft geen wijziging conform de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze. Geen benodigde verandering betekent dat er hier geen sprake is van een institutionele barrière

De aanwezigheid van de gemeente als actor staat niet ter discussie. Op dit gebied hoeven er geen institutionele veranderingen plaats te vinden. De institutionele regel van actief gemeentelijk grondbeleid behoeft geen verandering. Er is derhalve geen sprake van een institutionele barrière.

Institutie van PPS en Reiswijzer gebiedsontwikkeling

De wijze waarop andere actoren een positie innemen in de stedelijke gebiedsontwikkeling gebeurt veelal na selectie door de gemeente. Hierbij worden veelal projectontwikkelaars geselecteerd waarbij hoofdzakelijk gestuurd wordt op geld (investeringsvermogen/ risicodeling) en plankwaliteit. De crisis in gebiedsontwikkeling maakt duidelijk dat één van de kerncompetenties van de projectontwikkelaar zwaar onder druk is komen te staan, namelijk het investerend vermogen. Ontwikkelaars hebben veelal aanzienlijk moeten afboeken op reeds aanwezige grondposities. Inname van nieuwe posities gebeurt alleen als op korte termijn en met beperkt risico rendement te verwachten valt. Een groot aantal oplossingsrichtingen geven de wens aan om andere partijen in het proces te betrekken dan sec projectontwikkelaars, of om de nadruk van de rol van de projectontwikkelaar te verleggen naar de achterliggende organisatie (bouwer, corporatie of belegger).

De institutie van PPS en de reiswijzer gebiedsontwikkeling is moeilijk te classificeren op basis van de vier aangeduide niveaus. Het kan gezien worden als een informele institutie. Het geeft regels aan, maar deze zijn niet bindend. De institutie van PPS en de reiswijzer is daarbij erg sterk ingekaderd door hogere instituties van met name Europese aanbestedingsregels (niveau 2). De institutie van PPS en de reiswijzer, zelf kan gezien worden als een institutie van niveau 4, hoewel verandering van deze institutie toch naar verwachting meerdere jaren vergt. Deze institutie geeft sturing aan de wijze waarop selectie van partijen plaats vindt en hoe de samenwerkingsovereenkomst (niveau3) wordt opgesteld. Het bepaalt in grote lijnen het dagelijks handelen van actoren en stuurt de verwachtingen die partijen jegens elkaar hebben (niveau 4). De focus van deze verwachtingen richt zich echter wel heel sterk op inzet van investerend vermogen en risico-(ver)deling. Juist deze competenties zijn bij partijen drastisch gewijzigd. Verandering van deze institutionele regel is voor gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling van belang, omdat onderlinge verwachtingen bijgesteld moeten worden aan de nieuwe praktijk. Hoewel dit gezien kan worden als een niveau 4-institutie, heeft deze institutie ook kenmerken van hogere instituties. Het heeft een bepaalde mate van formaliteit gekregen.

Op welke wijze dient deze institutie nu te veranderen t.b.v. transformatie van het proces van een gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling naar een gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze?

In feite kan de huidige discussie in vakliteratuur en op congressen over de gebiedsontwikkeling 2.0 wijze gezien worden als een proces waarbij, langzamerhand, in het vakgebied bewustwording ontstaat over de nieuwe werkwijze. Deze bewustwording is van invloed op de wijze waarop geacteerd wordt in gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling. Geleidelijk zien partijen in dat de context gewijzigd is en dat partijen de aanpak van het proces moeten wijzigen. Deze bewustwording is noodzakelijk voor de totstandkoming van verandering van het proces van gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling.

De verandering van deze institutionele regel brengt niet direct een wijziging in de samenstelling van de besluit nemende actoren met zich mee. Hiermee is de institutionele barrière veroorzaakt door de “ingenomen positie van actoren” niet direct aanwezig. Ook de barrières veroorzaakt door begrensde rationaliteit en transactiekosten van verandering zijn niet direct aanwezig. De lange looptijd en ook het incrementele karakter van de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze zorgen niet direct voor tegenstand en zorgen daarmee ook niet voor barrières.

Algemeen gesteld kan worden dat deze institutie reeds aan verandering onderhevig is met de gehele “gebiedsontwikkeling 2.0” discussie. De verandering van deze institutie is van belang voor de bewustwording van onderlinge verwachtingen jegens elkaar. Omdat de verandering niet direct invloed heeft op het proces van een gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling, ontbreken ook de blokkerende factoren (posities, begrensde rationaliteit en transactiekosten).

Institutie samenwerkingsovereenkomst

De samenwerkingsovereenkomst is een institutie van niveau 3. Het is een formele institutie waarin partijen verwachtingen over en weer formeel vastleggen. Voor het toevoegen van partijen, het uittreden van partijen, of een andere verdeling van de besluitvorming dient de institutie van de samenwerkingsovereenkomst aangepast te worden.

De blokkerende factoren zijn bij veranderingen van deze institutie sterk aanwezig. Per type blokkerende werking wordt hieronder een beeld geschetst:

- **Ingenomen posities:** partijen hebben bij een gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling een formele besluit nemende positie ingenomen in het proces. Deze positie is veelal ingenomen door het “winnen” van een tender. Duidelijk mag zijn dat partijen baat verwachten te hebben bij de positie die zij hebben ingenomen. Het in nemen van posities door nieuwe actoren heeft invloed op de machtspositie van de zittende actor.
- **Begrensde rationaliteit:** Voor veel partijen bestaat er onduidelijkheid over welke (individuele) resultaten zij kunnen bereiken met hun deelname aan het proces. Het is dan ook voor hun onduidelijk of het waarde heeft om direct bij het proces betrokken te blijven, of dat het beter is om het proces te verlaten. Dit geldt ook voor de andere partijen. Voor hun is het eveneens onzeker of uittreden van de ander waarde oplevert, en dat zij dit willen toelaten.
- **Transactiekosten van verandering:** Aan de samenwerkingsovereenkomst is vaak een uitgebreid proces van selectie vooraf gegaan. Zowel de selecterende partij als de geselecteerde partij heeft aanzienlijk geïnvesteerd om te komen tot de voorliggende samenwerking tussen partijen.

Bij de samenwerkingsovereenkomst kunnen alle factoren binnen die de blokkerende werking van instituties herkend worden. Aanpassingen op dit niveau kunnen rekenen op veel weerstand en zullen moeizaam verlopen.

Instituties van de verschillende actoren

De actoren moeten als zij succesvol willen zijn op het gebied van stedelijke gebiedsontwikkeling hun organisatie aanpassen, zodat deze past bij de nieuwe werkwijze. De participerende actoren dienen om te kunnen gaan met de benodigde flexibiliteit die de aanpak vraagt. Doelstellingen worden slechts globaal weergegeven, de zekerheid of het resultaat behaald wordt en hoe het resultaat er uit ziet, zijn beperkt.

Actoren moeten om kunnen gaan met het acteren in deze onzekerheid. Ze moeten zich beseffen dat processen een lang tijdspad kennen, en dat zij hierdoor voor een lange tijd betrokken zijn bij het gebied. Deze aanpassing van de interne organisatie van actoren is een belangrijk aspect voor het succesvol zijn van deze actoren in de praktijk van gebiedsontwikkeling 2.0.

In dit onderzoek ligt de focus op het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling en minder op de aanpassingen die organisaties moeten ondergaan om succesvol te zijn in deze nieuwe situatie. Het

beseft dat organisaties moeten veranderen wordt hierom niet verder uitgewerkt. In de afgelopen periode zijn echter goede handreikingen gegeven over hoe organisaties zich moeten inrichten in de nieuwe praktijk. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld: “Een nieuwe ontwikkelaar” (Putman, 2010) en “schuivende panelen in gebiedsontwikkeling” (van Gurp, 2010).

Veranderingsaanpak institutionele Actoren-regels

Welke verandering van de besluit nemende actoren verwacht wordt is vanuit de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze niet geheel eenduidig aangegeven. De noodzaak om nieuwe competenties in het proces te brengen wordt terdege onderkend, maar of hiervoor actoren een besluit nemende positie in het proces moeten innemen is nog de vraag. De inbreng van deze competenties zal ook door de zittende actoren in het proces verzorgd kunnen worden.

Als de actoren instituties De instituties die een verandering behoeven zijn: pps en reisiwijzer, de samenwerkingsovereenkomst en de achterliggende instituties van verschillende actoren. De blokkerende factor bij gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling ligt zoals hiervoor aangegeven met name in de samenwerkingsovereenkomst. Hierbij worden alle drie de blokkerende factoren geconstateerd. De wijze waarop de verandering van de besluit nemende actoren plaats vindt kan zowel incrementeel als revolutionair plaats vinden.

Incrementele verandering

Bij incrementele verandering wordt gewerkt op basis van de bestaande structuren. Hierbij wordt allereerst gepoogd wat binnen de kaders van de samenwerkingsovereenkomst mogelijk is. Vervolgens wordt stap voor stap gekeken welke aanpassingen nodig zijn.

Hiervoor is een procesaanpak nodig waarbij partijen onderling tot consensus komen over de juistheid van de aanpak. De meerwaarde voor een gekozen verandering moet voor alle partijen duidelijk zijn. De vorming van bewustzijn, die zowel intern in het project, als extern doormiddel van de “gebiedsontwikkeling-2.0” discussie wordt ervaren, is hierbij van belang.

Bewustwording moet ontstaan dat er partijen bij gestagneerde projecten geselecteerd zijn, op basis van regels die niet meer gelden. Partijen moeten hier open over zijn. Duidelijkheid, gedeelde informatie en begrip is het begin van de oplossing.

- Ga na in hoeverre aanwezige partijen (kunnen) voorzien in de gewenste nieuwe competenties.
- Zoek de randen op van wat er mogelijk is binnen de samenwerkingsovereenkomst
- Via besluitvorming (niveau 3) kunnen aanpassingen op de overeengekomen regels geïmplementeerd worden.
- Creëer openheid en eerlijkheid over de situatie waarin een partij zich bevindt.
- Schep voorwaarden waarop partijen kunnen in het proces kunnen uit- en instappen .

De geschetste incrementele verandering is de “normale” manier van veranderen voor instituties. Geleidelijk komen partijen tot het beseft dat een optimalere situatie mogelijk is. Deze aanpak vraagt echter wel een lange looptijd en goede onderlinge verhoudingen.

Revolutionaire verandering

Een tweede manier van verandering van instituties is de revolutionaire aanpak. De revolutionaire aanpak is geschikt bij processen die geheel stagneren (North 1990). Bij de revolutionaire aanpak wordt bewust gestuurd op een gewenste verandering. In het geval van de actoren die deelnemen aan het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling neemt dit het de vorm aan van het opheffen van de samenwerkingsovereenkomst. Dit kan gezamenlijk of door één van de partijen afzonderlijk gedaan worden. De blokkerende werking van de “posities van partijen” is afhankelijk van de waarde waarop partijen die posities inschatten, maar zal veelal groot zijn. De blokkerende werking van begrensde rationaliteit is eveneens aanwezig. Hoe moet het proces dan wel aangepakt worden en zal

dit beter werken? Daarnaast zullen de transactiekosten voor een nieuwe start naar verwachting hoog zijn. Een revolutionaire aanpak wordt bij instituties gehanteerd als processen stagneren. Zoals bij de probleemverkenning reeds aangegeven is de perceptie van het stagneren van het proces sterk afhankelijk van de urgentie die de verschillende actoren zien.

Zowel de incrementele aanpak als de revolutionaire aanpak voor verandering zijn mogelijk. De incrementele aanpak zal veelal op de minste weerstand stoten, maar zal wel veelal de langste tijd vergen. De revolutionaire aanpak van verandering zal op meer institutionele weerstand stuiten. De inzet van de ene of de andere aanpak hangt sterk samen met de mate van urgentie voor verandering die ervaren wordt. Gesteld kan worden dat bij beperkte urgentie een incrementele, procesmatige aanpak de voorkeur geniet. En dat bij grote urgentie de revolutionaire aanpak de voorkeur geniet. Het lastige blijft echter dat de mate van urgentie een subjectief begrip blijft.

Institutionele Actoren-regels

- Gevraagde verandering: De gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze geeft niet eenduidig aan of er veranderingen verwacht worden op het gebied van de deelnemende actoren aan de besluitvorming.
- Verwachte blokkades: onduidelijk, vanwege bovenstaande. Echter als er veranderingen gevraagd worden, dan is veel weerstand te verwachten op het gebied van alle drie de blokkerende factoren (ingenomen posities, begrensde rationaliteit en transactiekosten)
- Veranderingsaanpak: zowel procesmatig incrementeel als planmatig revolutionair is mogelijk. Dit is afhankelijk van de mate waarin stagnatie wordt ervaren.

3.4.3 Institutionele Zekerheid-Regels

De wijze waarop partijen die een positie in een actiearena hebben hun acties het gewenste resultaat kunnen laten hebben ligt in de "macht" die zij hierover beschikken en ook in de informatie over de situatie. Van oudsher ligt de "macht" bij gebiedsontwikkeling hoofdzakelijk in het hebben van grondposities of het investerend vermogen om deze posities in te nemen. Daarnaast is een traditionele machtsfactor aanwezig voor de publieke partij: de macht van RO-procedures en onteigening/ WVG. De "machtsbasis" om de gewenste resultaten te behalen is bij de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze sterk gewijzigd. Grondposities zijn nog steeds een belangrijke machtsfactor, maar de financiële mogelijkheden om deze posities actief in te nemen zijn sterk afgenomen. Hiervoor zijn een aantal oorzaken aan te wijzen

- Het investeringsvermogen van zowel publieke als private partijen is drastisch verminderd.
- Huidige eigenaars kennen (of zelfs overschatten) de waarde van hun grondeigendom.
- Huidig gebruik op binnenstedelijke locaties vertegenwoordigd veelal een vergelijkbare waarde als de herontwikkelswaarde

Een belangrijk deel van de oude machtsbasis van deelnemende actoren is hiermee komen te vervallen. De gebiedsontwikkeling 2.0 laat een verschuiving van de machtsbasis zien naar met name kennis en kunde op het gebied van:

- kennis van de markt
- capaciteit om de klant te betrekken
- kostenefficiëntie
- kennis van procesmanagement en organiserend vermogen

Machtsmiddelen zijn veranderd en informatie is veranderd door toedoen van de gewijzigde context. Maar welke veranderingen in de zekerheid-regels en informatie-regels worden nu gevraagd vanuit de

gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze? Welke institutionele barrières treden er nu op bij de gevraagde veranderingen op het gebied van sturing van het proces, opdat met de genomen besluiten het gewenste resultaat gehaald wordt?

Machts instituties

Het machtsmiddel van grondbezit (niveau 2) blijft in principe ongewijzigd. Er worden in de literatuur wel richtingen geopperd die spreken over “ruilverkaveling” in het binnenstedelijk gebied, waarbij net als voorheen in het landelijk gebied, met eigendommen geschoven wordt, zodat een overzichtelijker eigendomssituatie ontstaat in een gebied. Echter de termijn waarop dit instrument effect zou hebben is te groot om van nut te zijn bij het vlottrekken van het proces van gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling.

Het machtsmiddel investeringsvermogen (niveau 3-4) moet conform de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze aanzienlijk veranderen. De tijd van grootschalige grondaankopen door partijen is voorbij. Partijen zijn minder in staat om op langere termijn risicodragend te investeren in grondaankopen. Daarnaast is bij ontwikkelingen in stedelijk gebied de gevraagde grondprijs dermate hoog dat überhaupt de vraag terecht is of actief grond aankopen te rechtvaardigen is. Deze institutie dient dus te wijzigen.

Grondbezit als machtsmiddel werd ten eerste ingezet omdat je dan als actor een grote zekerheid hebt dat datgene wat je wilt realiseren ook gerealiseerd kan worden. Daarnaast, niet minder belangrijk, is het een middel om te garanderen dat de verwachte waardesprong bij jou als actor terecht kwam. Deze waardesprong werd dan veelal gebruikt om grote kostenposten in de gebiedsontwikkeling te kunnen realiseren. Het wegvallen van deze waardesprong (hoge grondkosten, lagere opbrengsten) laat dit tweede aspect vervallen. Het eerste aspect kan ook op een andere wijze bewerkstelligd worden, met name op het gebied van wet- en regelgeving. Echter of de gewenste verandering dan op het gewenste tijdstip plaats vindt is onzeker.

Op het gebied van kennis en kunde wordt conform de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze veel verwacht van partijen. Het gaat hierbij in feite om alle machtsmiddelen, behalve grond, geld en wet-/regelgeving. Het gaat hierbij om de capaciteit van actoren om kosten te verlagen en opbrengsten te verhogen en complexiteit te managen. Te denken valt aan:

- Kennis van planontwikkeling: techniek, kosten
- Kennis van de markt
- Kennis van procesmanagement en organiserend vermogen: Leiderschap, visie, netwerken, creëren van maatschappelijk draagvlak, begrip van processtappen, begrip van omgeving, begrip van procesmanagement

Het machtsmiddel van de wet- en regelgeving (niveau 2) blijft van belang als sturingsmiddel in stedelijke gebiedsontwikkeling. Op dit gebied worden geen veranderingen verwacht die kunnen bijdragen aan het doorbreken van de stagnatie van stedelijke gebiedsontwikkelingen. Het gaat hierbij meer om het juist toepassen van bestaande wet- en regelgeving

Institutie van de samenwerkingsovereenkomst

In de samenwerking is door partijen vastgelegd op welke wijze men tot het gewenste resultaat zal komen. Hierbij is aangegeven hoe men verwacht dit resultaat te bereiken. De nadruk in de samenwerkingsovereenkomst zal veelal sterk liggen op de inzet van het investeringsvermogen ten behoeve van grondverwervingen.

De verschuiving in de machtsinstituties die vanuit de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze worden aangegeven focust zich met name op afname van de macht van investeringsvermogen en toename van de macht van kennis en kunde. De macht van grondposities blijft onaangetaast, of wordt juist

versterkt omdat door de afname van het investeringsvermogen het aanwezige grondbezit alleen maar meer binding geeft met de locatie. Op het gebied van wet- en regelgeving worden vanuit de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze weinig veranderingen gevraagd.

Welke barrières zijn er nu te verwachten bij afname van het belang van investeringsvermogen en toename van het belang van kennis en kunde?

Op het gebied van ingenomen posities in het proces valt weerstand te verwachten, omdat partijen van andere partijen verwachten dat zij gezamenlijk zorg zullen dragen voor het uitoefenen van hun macht. Mocht één van de actoren besluiten haar machtsmiddelen anders in te zetten, dan kan dit nadelig werken voor de overige actoren. Voor wat betreft begrensde rationaliteit is eveneens weerstand te verwachten. Bestaat er tussen partijen consensus over de verschuiving binnen machtsmiddelen? Op het gebied van transactiekosten van verandering valt weinig weerstand te verwachten.

Informatie instituties

Institutie grondexploitatie (informatie kosten en opbrengsten)

De grondexploitatie is het belangrijkste informatiemiddel waarop besluitvorming plaats vindt. De kosten en opbrengsten worden hierin in de tijd weergegeven. De gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze hecht een groot belang aan versterking van dit instituut. De grondexploitatie dient meer aandacht te krijgen en een hogere mate van realisme. Flexibiliteit en fasering moeten goed opgenomen worden. Het proces van rekenen en tekenen dient goed op elkaar aan te sluiten. Tegelijkertijd kent de grondexploitatie een grotere onzekerheid dan voorheen vanwege de flexibele eindplannen en de langere doorlooptijden. Sturing op de grondexploitatie dient dan ook minder op eindresultaat te gebeuren en meer op bewaking dat op enig moment het risico bestaat dat het uitstaande geld op korte termijn wordt terug verdient.

De recente wijzigingen in de markt hebben laten zien dat er op korte termijn grote (negatieve) veranderingen kunnen plaats vinden. Dit gecombineerd met de steeds langere looptijd van projecten geeft een sturingsinstrument waarop partijen in de lange termijn geen vertrouwen (kunnen) hebben. De besluitvorming dient hier dan ook eveneens op aangepast te worden. De visie van ene gebied mag dan groot zijn, financiële besluitvorming dient op de korte termijn plaats te vinden.

Van de drie type blokkerende factoren lijkt ook hier de begrensde rationaliteit een bepalende factor zijn voor de toepassing van Wederom is begrensde rationaliteit de stagnerende factor bij verandering van deze instituut. En wordt een procesmatige veranderingsaanpak voorgesteld.

informatie over overige actoren

De verwachtingen die men van de acties van elkaar had waren vrij zeker. Bij intrede van de crisis zijn actoren echter op zoek gegaan naar hun positie in de gewijzigde context. Waar voorheen de ontwikkelaars over elkaar heen vielen om posities in te nemen, is dit compleet veranderd. Projectontwikkelaars gaan zich meer en meer gedragen naar de achterliggende organisaties (banken, beleggers, corporaties of bouwers). En vanuit deze (primaire) belangen handelen. De veranderingen van organisaties maakt dat partijen minder zekerheid hebben van de intenties van de andere actoren.

Veranderingsaanpak

De geconstateerde institutionele barrières bevinden zich bij de machts/ en informatie instituties met name op het gebied van begrensde rationaliteit en beperkt op het gebied van ingenomen posities. Voor actoren is een grote onbekendheid met deze verschuiving van machts/ en informatie middelen. Is met deze nieuwe werkwijze het gewenste resultaat nog wel te garanderen? Halen partijen nog wel het individuele gewenste resultaat? Gaat de ontwikkeling snel genoeg, vindt er wel voldoende verevening plaats?

De vraag is of er wel consensus aanwezig is om deze verandering zoals aangegeven wordt door de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze door te voeren. De oplossingsrichting moet dan ook gezocht worden in het brengen van consensus.

Een procesmatige incrementele verandering is hier op zijn plaats. Partijen moeten een proces van bewustwording ingaan dat de oude werkwijze niet meer werkt, en dat de nieuwe werkwijze ook tot het gewenste resultaat kan leiden. Bij de procesaanpak dient aandacht te zijn voor de volgende stappen.

- Instabiliteit en dialoog over de spanningen
- Kennis uitwisseling
- Stimuleren onafhankelijk denken
- Creëer ruimte om verschillende opvattingen te onderzoeken en alternatieven af te wegen

Institutionele Zekerheid-regels

- Gevraagde verandering: verschuiving van investeringsvermogen naar kennis en kunde. Daarnaast toenemende onzekerheid op gebied van grex en informatie over overige actoren
- Verwachte blokkades: met name op het gebied van begrensde rationaliteit
- Veranderingsaanpak: een procesmatige incrementele aanpak lijkt hier het meest gewenst, bewustwording van de mogelijkheden en het verkrijgen van consensus staan centraal.

3.4.4 Institutionele Resultaat-regels

De Resultaat-regels bepalen welk resultaat partijen willen bereiken met de stedelijke gebiedsontwikkeling. De gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze is zeer stellig over hoe er met het resultaat van stedelijke gebiedsontwikkeling moet worden omgegaan. De fysieke en maatschappelijke transformatie staat nog steeds voorop. Maar deze wordt niet langer in een vroege fase in een blauwdruk-eindplan vastgelegd. Flexibiliteit, fasering en tijdelijk gebruik is het credo.

Het financiële resultaat op basis van verkoop van bouwrijpe kavels heeft bij gebiedsontwikkeling 2.0 veel minder gewicht gekregen, vanwege het grotendeels ontbreken van een verdienmodel. Het resultaat bestaande uit te realiseren opstellen die voor langere tijd beheert kunnen worden krijgen meer belang.

De ambities van projecten moeten worden bijgesteld. In de projecten is onvoldoende verdien capaciteit aanwezig om een teveel aan ambities te realiseren. Het stapelen van beleid op bijvoorbeeld het gebied van verevening, bovenplanse kosten, duurzaamheid en verkeerskundige eisen dient dan ook beperkt te worden.

Bij de resultaatregels gaat het erom welke regels het gewenste resultaat bepalen en hoe wordt het resultaat verdeeld onder actoren. Op basis van de geconstateerde institutionele Resultaat-regels wordt hieronder aangegeven welke veranderingen plaats dienen te vinden en welke barrières hierbij te verwachten zijn. Vervolgens wordt gekeken welke veranderingsaanpak geschikt lijkt.

Institutie van blauwdruk-eindplan

De institutie van het blauwdruk-eindplan, waarbij in een vroege fase in detail wordt vastgelegd welk resultaat behaald zal worden moet conform de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze wijzigen. De scope van het project en de gewenste fysieke, maatschappelijke transformatie moeten globaal en flexibel weergegeven worden. Te hoge ambities van verevening en bovensplanse kosten worden uit het plan gehaald.

De te verwachte barrières bij wijzigen van deze institutie liggen op het gebied van ingenomen posities en begrensde rationaliteit. Met het opstellen van een blauwdruk eindplan hebben partijen

zekerheid over de mate waarin in hun belangen voorzien wordt. Met het veranderen naar een uitdruk eindplan waarbij ambities geschrapt worden vallen blokkades te verwachten.

Institutie van individueel resultaat

Het individuele resultaat dat partijen verwachten te behalen heeft bijstelling op basis van de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze. Vanwege het vervallen van het verdienmodel zijn de tijden van dikke resultaat op zowel de grondexploitatie als de vastgoedexploitatie voorbij. De grote bouwvolumes die in korte tijd gerealiseerd worden zijn eveneens voorbij. Partijen moeten hun individuele resultaat verwachtingen bijstellen.

De bijstelling van resultaatverwachtingen kan rekenen op een blokkerende werking. Met name vanuit de posities van actoren, maar ook vanuit begrensde rationaliteit. Is het besef bij actoren aanwezig dat zij voor hunzelf met de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze het meest optimale resultaat behalen in de huidige context?

institutie van samenwerkingsovereenkomst

In de samenwerkingsovereenkomst wordt het resultaat van een gebiedsontwikkeling omschreven. Voorheen gebeurde dit veelal op basis van een blauwdruk eindplan. De samenwerkingsovereenkomst is sturend in de wijze waarop de resultaten verdeeld worden tussen de deelnemende actoren. De verdeling van het resultaat is sterk afhankelijk van de gekozen samenwerkingsovereenkomst. Veelal is de verdeling van het resultaat gekoppeld aan de mate waarop geparticipeerd wordt in het risico.

De samenwerkingsovereenkomst bepaald de verdeling van het resultaat. Een gebruikelijke verdeling van het financiële resultaat is op basis van het risico-dragende aandeel in de grondexploitatie.

De barrières die hier te verwachten zijn liggen met name op het gebied van ingenomen posities en begrensde rationaliteit. De samenwerkingsovereenkomst legt op formele wijze de hiervoor genoemde punten vast.

Veranderingsaanpak

De veranderingsaanpak voor de Resultaat-regels dient zich met name te focussen op het verkrijgen van consensus en begrip over de gewijzigde situatie en de maximale resultaten die in de huidige situatie te behalen zijn. Een procesmatige incrementele veranderingsaanpak is hier op zijn plaats.

Institutionele Resultaat-regels

- Gevraagde verandering: flexibel eindplan, bijstellen ambities, gefaseerde realisatie, tijdelijke functies
- Verwachte blokkades: met name op het gebied van begrensde rationaliteit, maar ook op het gebied van posities.
- Veranderingsaanpak: procesmatig incrementeel. Het verkrijgen van consensus over de maximaal mogelijke resultaten in de gewijzigde context staat voorop.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is op basis van de theorie gekomen tot een institutionele benadering van gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkelingen. De mogelijke optredende institutionele barrières en de redenen waarom deze optreden zijn geanalyseerd. Voor de institutionele barrières is gekeken welke mogelijkheden er zijn om deze te doorbreken of te verlichten. Zodat het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling weer voortgang kent.

In het volgende hoofdstuk wordt in de praktijk van het project Overstad gekeken of de institutionele barrières erkend worden en hoe er mee omgegaan wordt.

4. Casestudy Overstad Alkmaar

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een analytisch kader opgesteld voor de analyse van instituties in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Hierbij zijn de aanwezige instituties geïdentificeerd die een blokkerende werking hebben in de transformatie van het proces en is aangegeven hoe deze blokkerende werking verminderd kan worden. In dit hoofdstuk wordt het proces van Overstad beschouwd op basis van deze institutionele benadering. Hiermee wordt antwoord gegeven op de derde onderzoeksvraag:

Wat leert de praktijk van Overstad over de blokkerende werking van instituties bij stedelijke gebiedsontwikkeling?

Het doel van de derde onderzoeksvraag is het analyseren of de hiervoor gevonden mogelijke strategieën om de blokkerende werking van instituties te verminderen in de praktijk erkend en onderkend worden.

Per type institutionele regel (Actoren, Zekerheid en Resultaat) wordt nagegaan hoe hiermee op Overstad wordt omgegaan. Bij deze analyse worden telkens de volgende vragen gesteld:

- Wordt de conform gebiedsontwikkeling 2.0 gevraagde verandering onderkent en geïmplementeerd?
- Welke barrières treden op bij implementatie?

In paragraaf 4.2 wordt eerste enige achtergrondinformatie over het project Overstad gegeven. In paragraaf 4.3 worden de institutionele actoren-regels behandeld. In paragraaf 4.4 komen de zekerheid-regels aan bod en in paragraaf 4.5 volgend de resultaat-regels. Tot slot volgen in paragraaf 4.6 de conclusies.

4.2 Achtergrond Overstad

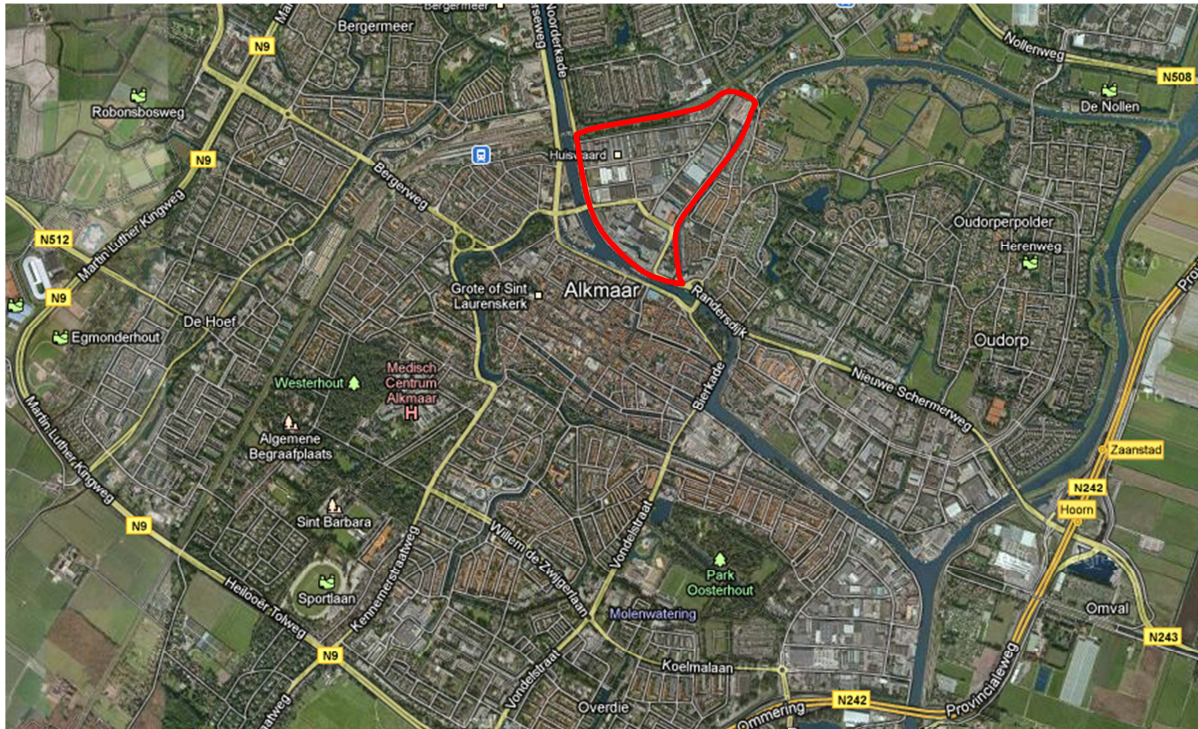
4.2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt de achtergrond van de stedelijke gebiedsontwikkeling Overstad weergegeven. Achtereenvolgens wordt stilgestaan bij de locatie, het proces tot heden en de totstandkoming van de samenwerking.

4.2.2 De locatie

Overstad is gelegen ten noorden van het centrum van Alkmaar, het grenst bijna direct aan de historische binnenstad van Alkmaar, slechts gescheiden door het Noordhollands Kanaal.

In het verleden vormde de Huiswaarderpolder, nu Overstad, de overgang van de stad naar het buitengebied. In de jaren '50 van de vorige eeuw is het landbouwgebied als bedrijventerrein in gebruik genomen. De afgelopen jaren heeft een verschuiving plaats gevonden in economische functies. Een deel van de gevestigde bedrijven hebben plaats gemaakt voor groot- en detailhandel. Op dit moment is het gebied onaantrekkelijk en raken sommige delen verpauperd. De bebouwing bestaat uit bedrijfshallen, showrooms en (meubel-)winkels. In het Ontwikkelingsbeeld Noord Holland Noord is aangegeven dat Alkmaar een kwaliteitsslag kan maken en capaciteit kan aanboren door herstructurering, verdichting en transformatie (PlanMER, 2005). Overstad heeft een totale omvang van circa 56 hectare.



Ligging Overstad in Alkmaar

In diverse beleidsnotities worden aan Overstad en aan de aanliggende gebieden bepaalde functies toegekend. De provincie Noord-Holland heeft een aantal opgaven voor de HAL-regio (Heerhugowaard, Alkmaar, Langedijk) geformuleerd, waaronder: versterking van de centrumpositie met Alkmaar als hoofdcentrum en het realiseren van minimaal 15.000. In het Ontwikkelingsbeeld Noord Holland Noord (Streekplan 2004) is aangegeven dat Alkmaar een kwaliteitsslag kan maken en capaciteit kan aanboren door herstructurering, verdichting en transformatie. De herinrichting van bestaand stedelijk gebied van industriegebied tot woonlocatie, moet leiden tot versterking van de ruimtelijke kwaliteit. Voor bedrijventerreinen, zoals Overstad, is de herstructureringsopgave van belang (kanaaloevers en verouderde bedrijventerreinen). De “Uitwerking regionaal detailhandelsbeleid” gaat uit van het integreren van de binnenstad van Alkmaar en het centrale deel van Overstad tot één bovenregionaal winkelgebied. Daar omheen komt een zone met pdv-branches, waarbij het accent op het thema wonen ligt (PlanMER Overstad, 2007).

4.2.3 Proces tot heden

Eerste initiatief stedelijke gebiedsontwikkeling Overstad (2004-2007)

De gemeente Alkmaar heeft het initiatief genomen voor de transformatie van het gebied Overstad. Zij heeft de ambitie uitgesproken Overstad te transformeren tot een aantrekkelijk binnenstedelijk woon- en winkelgebied met zo'n 2.200 woningen en een groot aanbod van winkel- en kantoorruimten, scholen en voorzieningen.

In het gebied zijn ruim 40 grondeigenaren aanwezig, de gemeente Alkmaar heeft beperkt grond in bezit. In de figuur hiernaast is de verdeling van het grondeigendom op Overstad weergegeven. De grijs gearceerde gebieden en de (witte) openbare ruimte zijn in eigendom van de gemeente. De overige kleuren zijn diverse grondeigenaren.



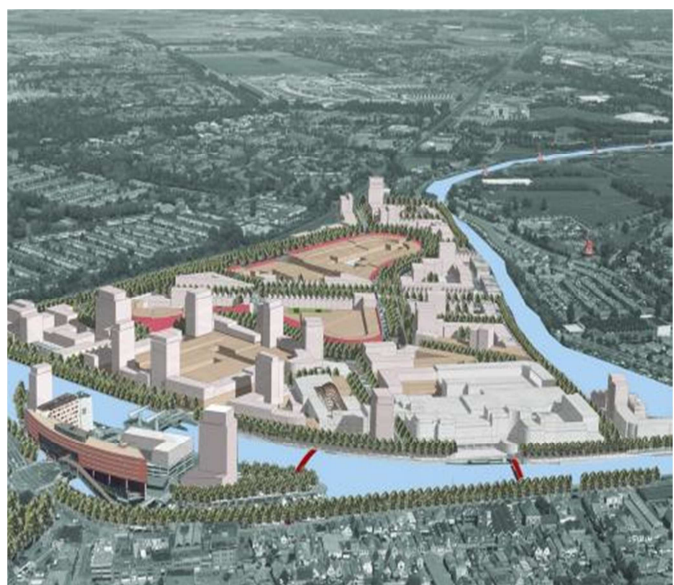
Verdeeld grondeigendom, NieuwOverstad (2011)

Vanaf 2004 was de gemeente met de grootste eigenaren in het gebied in gesprek om tot een gezamenlijke visie te komen. Dit resulteerde in een plan met een groot te kort, waardoor gemeente en grondeigenaren niet tot overeenstemming kwamen. Ondanks dat de grondeigenaren waren betrokken bij de totstandkoming van dit schetsontwerp, werd het plan door hen kritisch ontvangen. De meeste kritiek van de eigenaren betreft niet zozeer het eindbeeld maar wel de haalbaarheid van het plan de financiering hiervan. De eigenaren en de gemeente willen veelal hetzelfde: Overstad moet veranderen in een bruisend, multifunctioneel binnenstedelijk gebied met winkels, woningen en kantoren.

Uiteindelijk zijn de grondeigenaren en de gemeente niet tot overeenstemming gekomen over de ontwikkeling van Overstad. De grondeigenaren waren niet bereid deel te nemen in het grote voorziene financiële tekort. Hierop besloot de gemeente in 2006 een tender te houden (Europese aanbesteding, concurrentiegericht dialog) om marktpartijen te betrekken bij de transformatie.

Tender: Europese aanbesteding

De gemeente was verantwoordelijk voor het opstellen van het masterplan voor Overstad. Zij heeft hiervoor het stedenbouwkundige bureau West 8 ingeschakeld. Daarnaast heeft de gemeente een deel van de gronden verworven op Overstad. Het Masterplan van de gemeente voorziet in de transformatie van het huidige verouderde bedrijventerrein met winkelconcentraties naar een binnenstedelijk multifunctioneel onderdeel (winkelen / wonen / werken) van de binnenstad. Het concept-programma omvatte onder meer circa 2.500 woningen, circa 40.000 m² commerciële functies, een integrale parkeeroplossing en enkele grote infrastructurele werken.



visie Overstad, West 8 (2006)

In juni 2007 is de aanbestedingsprocedure op basis van een concurrentiegericht dialog gestart. Er waren 72 belangstellende partijen. De gemeente vroeg innovatieve, ondernemende en resultaatgerichte partijen het Masterplan van West 8 te optimaliseren en te komen tot een bieding op de samenwerking met de gemeente.

In september 2007 hebben vijf marktpartijen ingeschreven, waarvan er vier voldeden aan de hoge selectie-eisen. Met deze partijen is een consultatiefase doorlopen. De partijen is gevraagd om in duizend woorden hun visie op de opgave op te schrijven en te reageren op een door de gemeente opgesteld concept samenwerkingsovereenkomst. Deze fase is afgerond met een inschrijvingsleidraad. Partijen hebben op basis van een aantal documenten (o.a. concept structuurplan met beeldkwaliteit en concept samenwerkingsovereenkomst) hun plan ingediend. Drie partijen: AM, Bouwfonds MAB en het Consortium bestaande uit Volker Wessels, Ballast Nedam, BNG en Ymere hebben in februari 2008 een plan ingediend.

Met deze partijen is in het najaar van 2007 een eerste marktconsultatieronde doorlopen. Deze heeft geleid tot een uitnodiging voor een Eerste Inschrijving. Drie van de vier gebiedsontwikkelaars hebben in januari 2008 daarop ingeschreven. Er is een voorlopige eerste beoordeling uitgevoerd op basis van de door B&W vastgestelde eisen en gunningcriteria. De gehanteerde gunningscriteria waren:

- Kwaliteit: 70% stedenbouw, beeldkwaliteit, inrichting, duurzaamheid, sociale veiligheid, programma en branchering
- Financiën: 10% hoogte resultaat en marktpotentie

- Organisatie: 20% opzet samenwerkingsverband, planning en fasering, continuïteit uitvoering)

Daarna hebben nog twee dialoogrondes plaatsgevonden. In juli 2008 is de definitieve inschrijvingsleidraad verstuurd. Medio september 2008 zijn de inschrijvingsstukken ontvangen van AM Wonen en het consortium. De derde partij, Bouwfonds MAB, besloot niet definitief in te schrijven. De inschrijvingen van AM Wonen en het Consortium zijn vervolgens besproken in de aanbestedingscommissie. Vervolgens volgde nog een extra beoordelingsronde waarin het Consortium en AM Wonen hun ingediende plannen nog kunnen aanpassen, zodat het college van burgemeester en wethouders een zorgvuldige keuze kan maken. (S. Binnendijk, in Neprom 2010)

De tender is in het najaar van 2008 gewonnen door de combinatie van 4 marktpartijen: Volker Wessels, Ballast Nedam, Bank Nederlandse Gemeenten en Ymere. Het moment van selectie van de marktpartijen viel samen met het begin van de crisis. In april 2009 is het Consortiumplan in de raad goedgekeurd.

De samenwerkingsovereenkomst is op 30 juni 2009 ondertekend. De GEM "NieuwOverstad B.V." is in februari 2010 opgericht .



Tenderplan consortium (2009)

samenwerkingsovereenkomst

De gemeente en de 4 marktpartijen zijn een grondexploitatie maatschappij (GEM) aangegaan voor de transformatie van Overstad. Elke marktpartij participeert hierin voor 1/8 deel en de gemeente voor de helft. De gunning is via de Europese aanbestedingsprocedure uitgevoerd, met als uitkomst een kwalitatief goed onderbouwd en financieel haalbaar plan. Het doel van de GEM is: Aankopen van de (meeste) locaties en het ontwikkelen van deze locaties. Van de opbrengsten uit de vastgoedontwikkeling worden de kosten uit de GREX betaald (wegen, water, bruggen, bovenplannen, etc.). Daarnaast zijn opbrengsten voorzien uit "eigen bijdragen" en subsidies. De opstalontwikkeling zal in principe plaats vinden door de 4 marktpartijen uit het consortium.

4.2.4 Wijzigende context, implementatie gebiedsontwikkeling 2.0

Ongeveer gelijktijdig met de selectie voor het consortium in het najaar van 2008 brak de financiële crisis in alle hevigheid los. In juni 2009 is de samenwerkingsovereenkomst tussen de publieke en private partijen getekend. Hierbij waren de implicaties van de financiële crisis voor de gebiedsontwikkeling nog niet geheel duidelijk.

Vervolgens is in maart 2010 gekomen tot de oprichting van NieuwOverstad. De organisatie waarin gemeenten en het consortium samenwerken aan de ontwikkeling van Overstad.

Momenteel bevinden we ons in medio 2011, een kleine drie jaar na het winnen van de tender. Fysiek is er op Overstad nog niet heel veel verandering te constateren. Maar uiteraard wil dat niet zeggen dat er niets is gebeurd.

Geduldig puzzelen op Overstad

Economische crisis haalt vaart uit ontwikkelingen



ALKMAAR - Wat gebeurt er momenteel op Overstad? Het gebied dat maar liefst 34 hectare beslaat zou de komende jaren transformeren van een saai en verloederd bedrijventerrein naar een levendig gebied dat aan de binnenstad grenst waar mensen wonen, werken en winkelen. Voor de economische dip zag het er allemaal rooskleurig uit, maar betekent de crisis het einde van de ambitieuze plannen?

De grote plannen voor Overstad zijn er ondanks de economische crisis nog steeds. (Bewerking impressie: Rodi Media)

Alkmaars dagblad, (jan-2011)

Stagnatie van het proces?

In de probleemverkenning is de stagnatie van het proces gedefinieerd als: *Er is sprake van een stagnerend proces van een stedelijke gebiedsontwikkeling als actoren niet komen tot een gemeenschappelijk besluit over de wijze waarop tot de gemeenschappelijke doelstelling gekomen wordt.*

De vraag is of er op Overstad sprake is van een stagnerend proces. De laatste grote systeemsprong die genomen is is de ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst in 2009 geweest, inmiddels ruim 2 jaar geleden. Hierbij hebben partijen zich gecommitteerd aan elkaar, een doelstelling en een werkwijze. De totale looptijd van het project is daarbij ingeschat op ca. 15 jaar. De vraag of Overstad een gestagneerd proces kent is op dit moment nog niet te beantwoorden.

Uit de gehouden interviews is gebleken dat de partijen een verschillende perceptie hebben van de mate van stagnatie van het proces. Duidelijk is wel dat proces doorgang vindt in een ander tempo dan in 2008 is voorzien.

In deze paragraaf is kort de achtergrond van het project Overstad behandeld. In de volgende paragrafen wordt het proces van Overstad geanalyseerd op basis van de institutionele benadering.

4.3 Actoren-regels

In deze paragraaf wordt ingegaan hoe er op Overstad wordt omgegaan met de Actoren-regels. De Actoren-regels houden zich bezig met de besluit nemende actoren. Wie nemen deel aan de besluitvorming? en hoe komen zij gezamenlijk tot besluiten? In deze paragraaf worden de actoren regels behandeld aan de hand van de volgende vragen.

- Wordt de conform gebiedsontwikkeling 2.0 gevraagde verandering onderkent en geïmplementeerd?
- Welke barrières treden op bij implementatie? Hoe wordt hiermee in het proces van Overstad omgegaan?

Op Overstad is een Grondexploitatie maatschappij opgericht waarin de gemeente en vier private partijen gezamenlijk besluiten nemen over de transformatie van het gebied. De gemeente participeert hierin voor 1/2 deel en de vier private partijen ieder voor 1/8 deel. Besluitvorming gebeurt in de aandeelhoudersvergadering op basis van unanimitéit. De voorbereiding van de aandeelhoudersvergadering gebeurt in twee stuurgroepen, van de gemeente en van het consortium. De te nemen besluiten worden voorgelegd door de directie (2 directeuren) van de GEM NieuwOverstad. De voorbereiding van de besluiten gebeurt door de directie van NieuwOverstad, samen met leden van diverse werkgroepen die gevuld worden uit de achterliggende publieke en private partijen.

De samenwerking is tot stand gekomen op initiatief van de gemeente. Zij heeft doormiddel van een tender (Europese aanbesteding, concurrentiegericht dialoog) de private partijen geselecteerd voor de samenwerking. De gemeente wilde perse een samenwerking op basis van een PPS (joint-venture) vanwege (1) het delen van het risico en de investeringen (m.n. grondaankoop) (2) het houden van sturing over de ontwikkeling en (3) de inbreng van kennis en kunde (m.n. planontwikkeling en marktkennis). De samenwerking is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Er is een complexe BV/CV structuur opgezet om de organisatie vorm te geven. De GEM NieuwOverstad is opgericht voor de behartiging van de gezamenlijke belangen.

Als inleidende vraag bij de interviews is aan alle actoren gevraagd waarom partijen hebben besloten deel te nemen aan het proces. Wat was de individuele doelstelling? En hoe verwacht men deze te

behalen met de gebiedsontwikkeling Overstad. De primaire doelstelling van de ontwikkelende bouwers ligt bij het behalen van rendement op de vastgoedontwikkeling, volgend op uitgifte van de bouwrijpe kavels. Een secundair doel ligt in het genereren van omzet voor de bouwbedrijven. Het primaire doel voor deelname van de ontwikkelende corporatie ligt in het opbouwen van een huurportefeuille in de HAL-regio. Als secundaire doelstelling wordt het behalen van rendement op de ontwikkeling gegeven. De bank geeft aan dat het primaire doel lag in het opdoen van ervaring en het mogelijk maken van gebiedsontwikkeling. Een secundaire doelstelling is het behalen van de normrendementen op de gebiedsontwikkeling. De gemeente heeft met de transformatie van Overstad tot doel een aantrekkelijke aanvulling te realiseren op het centrum waar wonen, werken en winkelen samen gaan.

In hoofdstuk 3 zijn op basis van de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze drie redenen gegeven om een verandering door te voeren in de deelnemende actoren:

- (1) Nieuwe competenties in het proces zijn nodig, voldoen de huidige partijen hier voldoende aan?
- (2) Machtsmiddelen verschuiven, is het gewicht in de besluitvorming nog “eerlijk” verdeeld?
- (3) Wordt met het gewijzigde gemeenschappelijke doel nog voldoende voorzien in ieders individuele doelstellingen?

Nieuwe competenties:

Op Overstad wordt zowel vanuit publieke als private zijde erkend dat de “gebiedsontwikkeling 2.0” werkwijze nieuwe competenties vraagt van de besluit nemende actoren. Met name worden nieuwe competenties op het gebied kennis en kunde onderschreven inzake: marktkennis, betrekken van klanten, tijdelijk gebruik van locaties en kostenefficiency.

De gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze hecht veel waarde aan het betrekken van eigenaren en zelfrealisatoren in het proces. Hun wordt een belangrijke rol toegedicht in stedelijke gebiedsontwikkelingen vanwege hun grondbezit, maar ook vanwege hun lokaliteit en belangen bij de ontwikkelingen. Op Overstad spelen zelfrealisatoren een belangrijke rol in het proces. Op de afbeelding hiernaast zijn de zelfrealisatoren in het project Overstad weergegeven.

Zelfrealisatoren spelen een belangrijke rol op Overstad. Zij worden door de GEM ook zoveel mogelijk gefaciliteerd. De zelfrealisatoren dragen op hun beurt bij aan de GEM doormiddel van de exploitatiebijdrage.



Zelfrealisatoren, NieuwOverstad 2011

Alle bij Overstad betrokken actoren geven aan dat in de huidige samenstelling van de GEM de benodigde competenties aanwezig zijn. Het consortium is breed opgezet met de aanwezigheid van twee bouwers, een bank en een corporatie. Alle actoren zijn van mening dat de actoren alle gewenste competenties in huis hebben. Gesteld kan worden dat op het gebied van nieuwe competenties inbrengen in het proces geen wens tot verandering wordt geconstateerd op Overstad. Daarnaast wordt getwijfeld of er überhaupt partijen zijn die een positie in het proces willen innemen.

Verschuiven machtsmiddelen

De belangrijkste verschuiving op het gebied van machtsmiddelen vindt plaats van investeringsvermogen naar kennis en kunde. Op Overstad wordt gewerkt op basis van een GEM

waarin publieke en private partijen gezamenlijk (50/50) deelnemen in investeringen en risico's. Deze gelijke verdeling van machtsmiddelen en risicoverdeling wordt vooralsnog door alle partijen in stand gehouden. Partijen zien ook geen reden om hier verandering in aan te brengen.

Mocht blijken dat marktpartijen niet bereid zijn om gelijkwaardig risicodragend te investeren, dan is dit voor de gemeente reden om de samenwerking te beëindigen. De gemeente stelt immers dat gelijke verdeling van investeringsvermogen de belangrijkste reden is geweest om de PPS aan te gaan. Verschuiving van machtsmiddelen is op Overstad niet aan de orde.

Individuele doelstellingen

Een derde reden om de samenstelling van de besluit nemende actoren te wijzigen is dat partijen met de nieuwe aanpak van stedelijke gebiedsontwikkeling voldoende hun individuele doelstellingen behaald zien worden. Vanwege de crisis is het besef ontstaan dat de mogelijkheid om gronden te verwerven door NieuwOverstad sterk is afgenomen. De gronden op Overstad vertegenwoordigen veelal nog een hoge waarde, die concurrerend is aan de mogelijke herontwikkelingswaarde. Daarnaast zijn op Overstad een groot aantal zelfrealisatoren aanwezig die zelfstandig plannen willen ontwikkelen in het gebied

De ontwikkelende bouwers beseffen dat door de crisis de rendementen in de opstalontwikkeling zeer minimaal zullen zijn. Daarnaast is het besef aanwezig dat de opgave, door moeizame verwervingen, steeds kleiner lijkt te worden. Hiermee komen zowel het primaire doel (rendement op opstalexplotatie) als het secundaire doel (bouwvolume) onder druk. De bank in het consortium ziet haar toegevoegde waarde in het proces eveneens afnemen, vanwege het uitblijven van financieringen. De ontwikkelende corporatie ziet haar primaire doelstelling nog wel gehandhaafd. De secundaire doelstelling van rendement op opstalontwikkeling staat echter wel onder druk.

Van de drie redenen voor verandering van de samenstelling van de besluit nemende actoren wordt het toevoegen van actoren ten behoeve van nieuwe competenties niet erkend. Partijen zijn van mening dat de benodigde competenties in de huidige samenwerking aanwezig zijn. De verschuiving van machtsmiddelen wordt eveneens niet onderkend. Ditmaal omdat vastgesteld is dat er geen verschuiving van machtsmiddelen zal plaats vinden. Het wegvallen van de individuele doelstellingen wordt wel sterk erkend als mogelijke reden om de samenstelling van de deelnemende actoren te wijzigen. Deze verandering is op dit moment echter (nog) niet aan de orde.

Op Overstad is op dit moment nog geen sprake van implementatie van veranderingen op het gebied van Actoren-regels. Een aantal partijen geven echter wel aan dat ze sterk twijfelen of ze met deelname aan het proces wel voldoende aan de gewenste individuele doelstellingen voldoen. In feite is hier sprake van een sluimerende institutionele barrière. Het uitstappen uit de samenwerking is nog niet echt aan de orde, maar er wordt wel aan gedacht. In feite is hierbij sprake van een institutionele barrière op het gebied van ingenomen posities gecombineerd met begrensde rationaliteit.

In deze paragraaf zijn de Actoren-regels op Overstad behandeld. Gekeken is welke blokkerende werking instituties hebben bij de gewenste verandering. Op het gebied van de deelnemende actoren is nog veel onduidelijkheid. Aan de ene kant is niet geheel duidelijk welke veranderingen op basis van de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze gewenst zijn. Vanwege de onzekerheid aan alle kanten is duidelijk dat de factor begrensde rationaliteit een rol speelt. Partijen weten niet of ze moeten veranderen, of ze kunnen veranderen, of ze willen veranderen? Onzekerheid leidt het uitstellen van beslissingen, en tot stagnatie in het proces. Er moet duidelijkheid komen! Willen partijen wel of niet.

De procesaanpak is hiervoor de geschikte aanpak. Maak de problemen bespreekbaar. Open het proces. Schep mogelijkheden voor partijen om uit te stappen en voor andere partijen om in te stappen, indien gewenst. Wees hier onderling open over. Als een partij haar individuele doelstellingen niet kan bereiken in het proces, laat haar dan uitstappen. Creëer heldere voorwaarden waaronder partijen kunnen uitstappen.

4.4 Zekerheid regels

In deze paragraaf worden de zekerheid-regels behandeld aan de hand van de volgende vragen.

- Wordt de conform gebiedsontwikkeling 2.0 gevraagde verandering onderkent en geïmplementeerd?
- Welke barrières treden op bij implementatie?

Institutie macht van grondbezit

De gebiedsontwikkeling 2.0 vraagt op dit vlak geen veranderingen. Dit blijft een belangrijk machtsmiddel. Op Overstad wordt dit erkend. Veranderingen op dit vlak zijn niet aan de orde.

institutie macht van investeringsvermogen:

De inzet van investeringsvermogen is momenteel een belangrijk onderwerp van discussie op Overstad. Geconstateerd wordt dat er tussen partijen een verschil van inzicht bestaat over het investeren in grondaankopen. De gemeente en corporatie lijken meer dan de andere partijen bereid om risicodragende te investeren in grondaankopen die pas op de langere termijn renderen. De verklaring die hiervoor gegeven wordt is dat zij in de eerste plaats meer een lange termijnbelang erkennen. En in de tweede plaats gemakkelijker de financiering voor elkaar kunnen krijgen.

Een van de redenen voor de gemeente om partijen te selecteren was het inbrengen van investeringsvermogen. Echter met het invallen van de crisis is gebleken dat de wil om te investeren erg afhangt van het risicoprofiel van de investering. Risicodragende investeringen door de gemeente overnemen van marktpartijen is volgens de gemeente niet aan de orde. De PPS is ingestoken op gelijk verdeeld risico. Hiervan wordt door de gemeente niet afgeweken. Als blijkt dat de investeringsbereidheid van private partijen achterblijft, dan zullen er maatregelen genomen worden, zo stelt de gemeente. De afgenomen investeringsbereidheid bij marktpartijen kan verklaard worden vanuit risico aversiteit. Maar zou evenzogoed gezien kunnen worden als goed ondernemerschap.

Op Overstad worden tussen partijen spanningen geconstateerd over de bereidheid om grond aan te kopen. De verklarende factor hiervoor kan gevonden worden in de begrensde rationaliteit van actoren. Actoren kunnen niet met zekerheid stellen welke toekomstige effecten een grondaankoop zal hebben. Een procesaanpak om te komen tot een gemeenschappelijk beeld lijkt de geschikte aanpak.

Bij partijen is de mate waarin zij bereid zijn risicodragend te investeren in grondaankopen en planontwikkeling gewijzigd. Ook onderling is er verschil opgetreden in de mate waarin partijen willen/ kunnen investeren. Het is van belang dat men open is over de mogelijkheden die men ziet. Maak het bespreekbaar en zoek oplossingen. Hoewel afgesproken is dat partijen volgens vaste verhoudingen participeren in aankopen, kan hier in specifieke gevallen van afgeweken worden. Hiervoor is openheid en eerlijkheid wel essentieel.

institutie macht van kennis en kunde

Gebiedsontwikkeling 2.0 legt meer nadruk op de aanwezige kennis en kunde van partijen op diverse gebieden. Op Overstad wordt dit zeker onderkent. De benodigde kennis en kunde wordt echter verondersteld in het consortium ruim voorhanden te zijn.

Gebiedsontwikkeling 2.0 vraagt om een grotere lokaliteit. De betrokkenheid van de participerende partijen bij de locatie moet worden vergroot. De lokale aanwezigheid blijkt een belangrijke pre voor wat betreft het kennen van klantwensen en het creëren van tijdelijke voorzieningen. Op Overstad wordt nog een te grote afstand ervaren tussen de locatie en de deelnemende actoren.

Op het gebied van kennis en kunde worden op Overstad geen noodzakelijke veranderingen geconstateerd. Niet anders dan men al in huis heeft. Hierbij is dan ook niet direct sprake van een geconstateerde institutionele barrière. Echter, ook hier kan weer sprake zijn van een institutionele barrière op het gebied van begrensde rationaliteit. Het ontbreken van het besef dat er zaken (nog) beter kunnen kan duiden op een institutionele barrière. De implementatie van een veranderingsaanpak is op dit gebied niet direct aanwezig

Institutie van Grondexploitatie

De partijen geven aan dat een van de belangrijkste barrières in het project Overstad op dit moment gevormd wordt door de onzekerheid bij partijen over het feit of de grondexploitatie sluitend te krijgen is. De samenwerkingsovereenkomst voor Overstad is gesloten onder de ontbindende voorwaarde dat er uit de grondexploitatie een resultaat mag komen van maximaal -€ 10 miljoen (negatief). Vanwege een groot aantal factoren bestaat er bij partijen onzekerheid of dit gehaald wordt. Voor partijen die zouden willen stoppen met de samenwerking is dit een mogelijkheid om de stoppen. Het argument van het ontbreken van een sluitende grondexploitatie wordt vaak aangevoerd om mogelijke verwervingen niet uit te voeren.

De gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze geeft aan dat er meer aandacht moet zijn voor de financiële kant van projecten. Dit is op Overstad momenteel voldoende aanwezig. Daarnaast stelt gebiedsontwikkeling 2.0 dat sturing op een grex van 15 jaar, bij een flexibel eindplan per definitie niet leidt tot veel zekerheid in de GREX. Gestuurd moet worden op de korte termijn. Op Overstad wordt deze sturing op de korte termijn pas sinds zeer recent ook toegepast. Deze verandering heeft veel tijd gekost. De oorzaak van deze lange tijdsduur is te verklaren vanuit begrensde rationaliteit van actoren. Maar is wellicht ook te begrijpen van strategisch gedrag van actoren. De aanpak van de verandering kan gekenmerkt worden als een incrementele verandering. Een meer bewuste procesmatige aanpak had wellicht sneller tot consensus tussen partijen kunnen leiden.

Institutie van informatie over overige actoren

Door intrede van de crisis is er onderling meer onduidelijkheid gekomen over de rollen en individuele doelstellingen van partijen. De gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze vraagt niet direct om veranderingen op het gebied van deze institutie.

Institutie van de samenwerkingsovereenkomst

Ook bij de zekerheid-regels speelt samenwerkingsovereenkomst een belangrijke rol. In de samenwerkingsovereenkomst is immers vastgelegd hoe men verwacht tot het gewenste resultaat te komen.

Bij de zekerheidsregels zijn op Overstad in hoofdlijnen twee blokkerende instituties te herkennen: De institutie van investeringsvermogen en de institutie van grondexploitatie. Beide instituties zijn een terugkerende factor van stagnatie in het proces van Overstad.

De barrière werking is te verklaren vanuit de begrensde rationaliteit van actoren. Een procesmatige aanpak, waarbij consensus ontstaat tussen partijen over een gezamenlijke visie lijkt de voorkeur te hebben. Echter de kans is terdege aanwezig, en partijen zijn zich hiervan ook bewust, dat bij blijvende stagnatie bij de instituties ook een revolutionaire verandering tot gevolg kunnen hebben.

4.5 Resultaat-regels

Bij de resultaatregels gaat het erom welke regels het gewenste resultaat bepalen en hoe het resultaat verdeeld wordt onder actoren. Op basis van de geconstateerde institutionele Resultaat-regels wordt hieronder aangegeven welke veranderingen plaats dienen te vinden en welke barrières hierbij te verwachten zijn. Hierbij wordt gekeken hoe op Overstad is omgegaan met de eventuele barrières. In hoofdstuk 3 zijn de volgende institutionele Resultaat-regels onderscheiden:

- Blauwdruk eindplan (scope, fysiek- en maatschappelijk resultaat)
- Individueel resultaat (resultaat grex, resultaat vex, opstallen t.b.v. beheer)
- Samenwerkingsovereenkomst (formalisering van afgesproken resultaat en verdeling)

De gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze is vrij stellig over hoe er met het resultaat van stedelijke gebiedsontwikkeling moet worden omgegaan. De fysieke en maatschappelijke transformatie staat nog steeds voorop. Maar deze wordt niet langer in een vroege fase in een blauwdruk-eindplan vastgelegd. Flexibiliteit, fasering en tijdelijk gebruik is het credo. Het financiële resultaat op basis van verkoop van bouwrijpe kavels heeft bij gebiedsontwikkeling 2.0 veel minder gewicht gekregen, vanwege het grotendeels ontbreken van een verdienmodel. Het resultaat bestaande uit te realiseren opstallen die voor langere tijd beheert kunnen worden krijgen meer belang.

De ambities van projecten moeten worden bijgesteld. In de projecten is onvoldoende verdien capaciteit aanwezig om een teveel aan ambities te realiseren. Het stapelen van beleid op bijvoorbeeld het gebied van verevening, bovenplanse kosten, duurzaamheid en verkeerskundige eisen dient dan ook beperkt te worden.

Institutie van blauwdruk-eindplan

De institutie van het blauwdruk-eindplan, waarbij in een vroege fase in detail wordt vastgelegd welk resultaat behaald zal worden en hoe deze verdeel zal worden moet conform de gebieds ontwikkeling 2.0 werkwijze wijzigen. De scope van het project en de gewenste fysieke, maatschappelijke transformatie moeten globaal weergegeven worden. Ambities moeten tot een realistisch niveau worden bijgesteld. En tijdelijk gebruik van functies moet een plaats krijgen.

Op Overstad is de implementatie van de genoemde verandering grotendeels geïmplementeerd. Het Masterplan, op basis waarvan de tender gewonnen is is aangepast tot een meer haalbaar flexibel eindbeeld. Overigens is bij Overstad vanaf de tenderfase al sprake van een bepaalde mate van flexibiliteit en fasering in de plannen. Dit is echter recentelijke (2011) verder uitgewerkt tot een flexibel eindbeeld, waarin de mogelijke transformatie per deelvlek zo globaal mogelijk is weergegeven.



Instituten in stedelijke gebiedsontwikkeling



Masterplan versus flexibel eindbeeld, NieuwOverstad 2011

Ook heeft het plan een grotere realiteitszin gekregen. Er is meer rekening gehouden met de bestaande infrastructuur en de bestaande grondeigendommen. Daarnaast zijn er diverse ambities bijgesteld op het gebied van ruimtelijke structuur, verevening en bovenplanse kosten.

De veranderingen zijn geïmplementeerd binnen de bestaande kaders van de samenwerkingsovereenkomst. Het heeft wel enige tijd geduurd om tot deze verandering te komen. De aanwezige barrières bevonden zich op het gebied van begrensde rationaliteit (“angst voor klein België”) en op het gebied van posities. Door het bijstellen van het ambitieniveau naar realistische proporties heeft de gemeente wat vanuit haar ingenomen positie prijs moeten geven. De veranderingswijze is incrementeel geweest. En tussen partijen is een open dialoog geweest over hoe deze verandering tot stand zou moeten komen.

Institutie van individueel resultaat

Het individuele resultaat van de gebiedsontwikkeling (positief dan wel negatief) en de wijze waarop dit verdeeld wordt tussen partijen. De doelstellingen van partijen om te participeren in het project Overstad verschilt. De gemeente heeft met name baat bij de transformatie van het gebied, tegen zo min mogelijke kosten. De ontwikkelende bouwers gaan in eerste instantie voor rendement op opstalontwikkeling en in tweede instantie voor bouwvolume. De corporatie heeft als primaire doelstelling het opbouwen van een huurportefeuille in Alkmaar en als secundaire doelstelling het rendement op de opstalontwikkeling. De bank participerende met name vanwege het opdoen van ervaring en het behalen van het normrendement.

De verwachte individuele resultaten zijn inmiddels bijgesteld. Geen van de partijen verwacht nog veel rendement op de opstalontwikkeling. De overige doelstellingen treden daarmee meer op de voorgrond. Of participatie in het project door alle actoren nog gewenst blijft is de vraag. Echter tot op heden is hier geen sprake van.

Gronden die in het verleden zijn aangekocht door de gemeente en ingebracht zijn in de GEM lijken in de huidige markt niet de benodigde residuele grondwaarde te hebben. Om ontwikkelingen van de grond te krijgen zal er op één of andere wijze een afboeking op de grond plaats moeten vinden. Deze “afboeking” kan plaats vinden door bijvoorbeeld een deel van het rendement op de opstalontwikkeling te laten vallen.

Op het gebied van individueel resultaat zijn diverse veranderingen doorgevoerd. Partijen hebben hun individuele doelstellingen (verwachtingen) aangepast. Deze verandering is zeer incrementeel, binnen de bestaande structuren gebeurd.

institutie van samenwerkingsovereenkomst

In de samenwerkingsovereenkomst wordt het resultaat van een gebiedsontwikkeling omschreven. Voorheen gebeurde dit veelal op basis van een blauwdruk eindplan. De samenwerkingsovereenkomst is sturend in de wijze waarop de resultaten verdeeld worden tussen de deelnemende actoren. De verdeling van het resultaat is sterk afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm. Veelal is de verdeling van het resultaat gekoppeld aan de mate waarop geparticipeerd wordt in het risico. De samenwerkingsovereenkomst bepaald de verdeling van het resultaat. Een gebruikelijke verdeling van het financiële resultaat is op basis van het risico-dragende aandeel in de grondexploitatie.

De aanpassingen van de resultaat-regels hebben grotendeels al plaats gevonden op Overstad. Deze verandering is incrementeel gebeurd en heeft wel de nodige tijd gekost. Binnen de kaders van de samenwerkingsovereenkomst is gezocht naar implementatie van de gevraagde verandering.

4.6 Conclusies

In dit hoofdstuk is de institutionele benadering toegepast op de stedelijke gebiedsontwikkeling Overstad in Alkmaar. Hierbij is gekeken welke veranderingen van instituties (op het gebied van actoren-regels, zekerheid-regels en resultaat-regels) gevraagd worden, welke barrières bij implementatie van de verandering optreden en hoe er met deze barrières omgegaan wordt.

Opvallend is een volgordelijkheid in implementatie van de veranderingen. De aanpassingen in de resultaat-regels komen het makkelijkst tot stand en zijn op Overstad reeds doorgevoerd. Te hoge ambities vervallen, het blauwdruk plan is losgelaten, een flexibel eindplan is opgesteld en individuele doelstellingen zijn aangepast. Deze verandering is incrementeel binnen de bestaande structuren gebeurt. Op dit moment bevinden de discussies zich vooral op het gebied van de Zekerheid-regels. Zijn investeringen in grondaankopen nodig en gewenst? Is de GREX sluitend te krijgen, moet gestuurd worden op eindwaarde, of moet hier meer gefaseerd naar gekeken worden? De veranderingen op het gebied van de actoren-regels, met name het uitstappen van partijen of het opheffen van de samenwerkingsovereenkomst wordt niet openlijk bediscussieerd. Maar dit hangt echter wel continu dreigend boven de lopende discussies op het gebied van de zekerheid-regels.

Bij de analyse van Overstad is geconstateerd dat partijen een min of meer bewuste strategie van “pappen en nathouden” hanteren. Vanuit de interviews bleek dat veel partijen dit als een negatieve eigenschap zien. Vanuit de institutionele benadering kan dit echter gezien worden als het bewust vestigen van de aandacht op de kleine problemen, waarmee kleine incrementele stappen gezet worden naar een efficiënter proces.

Door deze continue incrementele veranderingen wordt voorkomen dat er bij actoren een gevoel ontstaat van een geheel gestagneerd proces en dat een revolutionaire verandering nodig is.

5. Beschouwing institutionele benadering

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt meer afstand genomen van de gehanteerde aanpak in dit onderzoek. Hierin wordt eerst meer beschouwend ingegaan op het toepassen van de institutionele benadering van stedelijke gebiedsontwikkeling. Vervolgens wordt de gehanteerde onderzoeks aanpak van dit rapport nader beschouwd. Tot slot wordt ingegaan op leereffecten van dit onderzoek op het project Overstad.

5.2 Toepassen institutionele benadering

In deze paragraaf wordt geanalyseerd welke waarde het toepassen van de institutionele benadering kan hebben voor de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling. Hiervoor wordt eerst stil gestaan bij de waarde van het bewust omgaan met instituties in een proces. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de waarde van de institutionele benadering in de wijzigende context van stedelijke gebiedsontwikkeling.

5.2.1 Bewust omgaan met het besef van de aanwezigheid, en werking van instituties

De institutionele benadering van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling richt de aandacht op de reden waarom processen aangepakt worden zoals ze aangepakt worden. Deze reden is gelegen in de instituties die het proces sturen op het gebied van (1) deelnemende actoren in de besluitvorming (2) machts- en informatiemiddelen en (3) de gewenste resultaten.

Veelal worden in de praktijk acties uitgevoerd omdat ze altijd zo gedaan worden. Een goed voorbeeld is het op risico verwerven van gronden. Het laatste decennium is dit het belangrijkste machtsmiddel geweest in de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkelingen. Momenteel, met de opkomst van de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze begint het besef te komen dat grondposities niet langer de (enige) manier zijn om de gewenste doelstelling te behalen.

Het besef dat de gebruikelijke aanpak van een proces is gebaseerd op institutionele regels, en dat de aanpak van het proces kan veranderen, is inherent aan de institutionele aanpak. Door de institutionele benadering van stedelijke gebiedsontwikkeling ontstaat een bewustzijn dat geacteerd wordt binnen regels. Deze regels zijn enerzijds extern en van hogere orde (bijv. cultuur, wet- en regelgeving) en anderzijds intern (bijv. samenwerkingsovereenkomst, dagelijks handelen). Deze regels waaronder gewerkt wordt kunnen veranderen.

De wijze waarop deze regels kunnen veranderen, en daarmee de wijze waarop het proces kan veranderen, is van waarde voor het implementeren van veranderingsprocessen. Voor implementatie van veranderingen is het nodig te weten welke instituties een blokkerende werking hebben en op welke wijze deze blokkerende werking zich manifesteert op het gebied van ingenomen posities, begrensde rationaliteit en/of transactiekosten.

Het begrijpen van de blokkerende werking van instituties is een eerste stap voor de implementatie van een verandering. De tweede stap is de keuze voor een veranderingsaanpak. Hiervoor zijn naast een onbewuste evolutionaire verandering twee bewuste strategieën gegeven. Ten eerste de procesmatige incrementele aanpak. Hierbij wordt stap voor stap voortgebouwd op de bestaande instituties. Tussen actoren worden ontwikkelingen en vernieuwingen op gang gebracht door instabiliteit en dialoog over de spanning die dit met zich meebrengt. Kennis wordt uitgewisseld, onafhankelijk denken gestimuleerd en ruimte wordt gecreëerd om verschillende opvattingen te onderzoeken en alternatieven af te wegen. Openheid en vertrouwen vormen de basis voor deze procesmatige veranderingsaanpak.

Het alternatief is een meer planmatige revolutionaire aanpak, waarbij door één of meerdere actoren het veranderingsdoel wordt vastgesteld, en er worden machtsmiddelen ingezet om dit doel te

bereiken. Bij deze planmatige revolutionaire aanpak kan meer weerstand verwacht worden van de aanwezige instituties en transactiekosten zullen veelal hoger uitvallen.

Over het algemeen kan gesteld worden dat de procesmatige incrementele aanpak de voorkeur geniet. De blokkerende werking van instituties zal hierbij het geringst zijn. De vraag is echter of op deze werkwijze wel snel genoeg gekomen wordt tot een effectiever proces. Hierbij dient bedacht te worden dat “snel genoeg” zeer subjectief is, en afhankelijk is van de perceptie van urgentie door de desbetreffende actoren.

5.2.2 Institutionele benadering bij gewijzigde context van stedelijke gebiedsontwikkeling

Bij stedelijke gebiedsontwikkelingen wordt veelal onderscheid gemaakt tussen inhoud en proces. Bij de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze verschuift de aandacht van de inhoud richting het proces. De inhoud van een stedelijke gebiedsontwikkeling wordt immers steeds globaler weergegeven. Het proces wordt daarentegen steeds belangrijker.

Bij toekomstige selecties van partijen voor een stedelijke gebiedsontwikkeling zal ook meer op het proces gestuurd moeten worden dan op de inhoud. Partijen moeten geselecteerd worden op basis van de verwachting die men heeft over de lange termijn commitment bij een locatie en de mate waarin partijen instaat zijn het proces te sturen. Te denken valt hierbij aan partijen die reeds grondposities hebben in het gebied, maar ook aan de toekomstige eigenaars zoals beleggers en corporaties. Combineer deze lange termijn betrokkenheid met de gevraagde kennis en kunde op de inhoud. Het aanwezige investeringsvermogen van partijen ten behoeve van grondaankopen zou bij een selectie een veel kleinere rol moeten spelen. Laat partijen zich voor lange termijn aan een gebied committeren, niet aan een einddoel en strategie.

De toekomstige benadering van stedelijke gebiedsontwikkeling zal zich meer en meer focussen op het proces. De institutionele aanpak zoals in dit onderzoek weergegeven heeft deze focus in zich en kan hiermee van waarde zijn voor de aanpak van toekomstige stedelijke gebiedsontwikkelingen.

Flexibiliteit versus zekerheid

Gebiedsontwikkeling 2.0 vraagt om meer flexibiliteit. Instituties bestaan echter juist om zekerheid te geven over het handelen van actoren. Instituties verminderen daarmee dus flexibiliteit. Er moet in de praktijk een evenwicht gevonden worden tussen de gewenste flexibiliteit en de mate van zekerheid.

De samenwerkingsovereenkomst is een institutie die bij alle drie de type institutionele regels aanwezig is. De samenwerkingsovereenkomst is een formele institutie van het niveau 3. Deze overeenkomst legt de wederzijdse veranderingen van partijen in een vroeg stadium vast. Vastgelegd wordt wie er deelnemen aan de besluitvorming, welke middelen ingezet worden en wat het beoogde resultaat is. Bij gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling blijkt deze op alle drie type instituties een blokkerende werking te hebben. Deze is vaak de meest formele institutie waarbij veranderingen gewenst zijn om een gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling op gang te krijgen.

Voor toekomstige stedelijke gebiedsontwikkelingen, waarbij flexibiliteit in de aanpak voorop staat is het dan ook van belang om deze flexibiliteit op te nemen in de samenwerkingsovereenkomst. Van Randeraat (2006) sprak hierbij over het op gezette tijden “openen” van het proces, waarbij nieuwe actoren invloed kunnen hebben op de besluitvorming en over “overdragen” waarbij partijen, resultaat en werkwijze werden vastgepind ten behoeve van de besluitvorming.

De gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze vraagt in verband met de gewenste flexibiliteit meer om “openen” dan om “overdragen”. De institutie van de samenwerkingsovereenkomst kan gezien worden als het belangrijkste overdrachtsdocument. De in het proces deelnemende actoren moeten beter om kunnen gaan met de onzekerheid die de nieuwe werkwijze met zich meebrengt. De samenwerkingsovereenkomst dient deze flexibiliteit in zich te dragen.

De gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze vraagt om meer flexibiliteit van partijen, hierbij neemt de onzekerheid toe. Dit wil echter niet gelijk zeggen dat risico's voor partijen toenemen. Veel van de literatuur over publiek private samenwerking bij stedelijke gebiedsontwikkeling richt zich op de beheersing van risico's. Hoe kan er voor gezorgd worden dat de gedane investeringen terug verdient worden? Op welke wijze dienen risico's tussen partijen verdeeld te worden? Bij gebiedsontwikkeling 2.0 wordt eveneens nagedacht over risico's. De centrale gedachte hierbij is echter meer het voorkomen van grote uitstaande investeringen.

Een afname van de zekerheid van partijen hoeft niet gecombineerd te gaan met de toename van risico van partijen. Zekerheid gaat over de mate waarin de gewenste (globale) doelstelling behaald wordt. Dit is, conform de gebiedsontwikkeling 2.0, werkwijze best mogelijk met een beperkt risico. Hiervoor moeten grootschalige (risicovolle) investeringen in een vroeg stadium achterwege blijven. Een belangrijke gedachte achter de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze is dan ook meer onzekerheid, maar minder risico.

Bij gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkelingen zal de mate van uitstaande investeringen (risico's) in grote mate de wijze bepalen waarop de veranderingen in het proces zullen plaatsvinden. Deze factor bepaald in grote mate de urgentie die partijen voelen, en daarmee de mate van stagnatie die zij ervaren.

5.3 Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek is gebaseerd op de transformatie van het proces van de oude werkwijze naar de nieuwe "gebiedsontwikkeling 2.0" werkwijze. Hierbij is gekeken naar de rol die instituties spelen in het proces, en welke blokkerende werking zij kunnen hebben bij een transformatie. In dit onderzoek is er vanuit gegaan dat het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling moet veranderen in de richting van gebiedsontwikkeling 2.0 om weer voortgang in het proces te krijgen. In het vakgebied is inmiddels veel consensus over de gebiedsontwikkeling 2.0 aanpak.

Echter bij het uitvoeren van het onderzoek komt de volgende vraag naar voeren: gaat de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze wel ver genoeg? Bij het uitvoeren van het onderzoek werd steeds helderder dat de "gebiedsontwikkeling 2.0" werkwijze gezien kan worden als een zeer incrementele verandering van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling.

In het onderzoek naar instituties is onderkend dat er twee manieren zijn om instituties te wijzigen. Ten eerste een incrementele en ten tweede een revolutionaire. Dit incrementele karakter van gebiedsontwikkeling 2.0 is goed te verklaren vanuit de behandelde padafhankelijke factoren: ingenomen posities van actoren, begrensde rationaliteit en transactiekosten van verandering. De gebiedsontwikkeling 2.0-aanpak is vrij stellig over benodigde veranderingen op het gebied van het resultaat, iets minder stellig over de te hanteren zekerheid-regels en vrij onduidelijk over de actoren-regels. Dit is te verklaren vanuit het incrementele karakter van gebiedsontwikkeling 2.0, waarbij met name op het gebied van ingenomen posities weerstand valt te verwachten.

Aangezien gebiedsontwikkeling 2.0 een zo duidelijk incrementeel karakter heeft kan men zich afvragen of meer revolutionaire verandering van de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling door de opzet van het onderzoek niet over het hoofd gezien zijn? Te denken valt bijvoorbeeld aan: een verbod op actief grondbeleid door gemeente (zoals reeds bij andere landen bestaat) of bijvoorbeeld het besef dat het verdienmodel geheel verdwenen is en dat men stopt met spreken over stedelijke gebiedsontwikkeling. Onderzoek naar meer revolutionaire veranderingen in stedelijke gebiedsontwikkeling lijkt gewenst.

5.4 Leereffecten voor Overstad

De institutionele benadering van het project Overstad heeft enerzijds de rol van instituties in het proces verhelderd. Anderzijds heeft de institutionele benadering van het proces aanbevelingen doen opkomen voor Overstad. Deze aanbevelingen voor het proces van Overstad geven geen antwoord op een van de onderzoeksvragen, maar verhelderen wel de toepasbaarheid van dit onderzoek in de praktijk.

Overstad is als case geselecteerd omdat dit project gezien werd als een gebiedsontwikkeling 1.0-werkwijze die gestagneerd was doordat zij moeite had de benodigde overstap naar gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze te maken. Echter bij de institutionele benadering van het project komt al snel naar voren dat de Overstad bij de start reeds aspecten van de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze in zich had. Zo was er al beperkt sprake van een globaal eindplan en was een slimme fasering reeds een belangrijk thema. Het uitgangspunt dat het een gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling betreft is dan ook tijdens het onderzoek bijgesteld. Overstad is te zien als een project dat zich midden in een incrementele verandering bevindt. En dit kost nu eenmaal tijd. Stagnatie is een subjectief begrip. De kans is nog steeds aanwezig dat een partij de conclusie trekt dat het project echt gestagneerd is en een revolutionaire verandering van het proces afdwingt. De tijd zal het leren. Het besef van de rol en werking van instituties in het proces heeft mijn beeld voor Overstad reeds gewijzigd.

Bij één of meerdere actoren kan de perceptie ontstaan dat er sprake is van stagnatie van het proces dit zou kunnen pleiten voor een “revolutionaire” verandering van de instituties op Overstad. Echter, een “incrementele” verandering, op basis van de huidige actoren en samenwerkingsvormen kan eveneens leiden tot een efficiënter proces, waardoor er weer voortgang komt. Deze incrementele verandering heeft tijd nodig. Vanwege het ontbreken van echte urgentie van het project Overstad kan deze tijd genomen worden. De partijen die momenteel aan boord zijn hebben de capaciteiten die gevraagd worden onder gebiedsontwikkeling 2.0. Een revolutionaire verandering zal veel weerstand met zich meebrengen vanuit de ingenomen posities van actoren en vanuit de transactiekosten voor verandering. Terwijl de meeste competenties bij partijen toch aanwezig zijn. Het advies voor Overstad is dan ook: Gooi het kind niet met het badwater weg. Uiteraard is deze visie ingegeven onder de “begrensde rationaliteit” van de onderzoeker.

Open het proces. Schep mogelijkheden voor partijen om uit te stappen en voor andere partijen om in te stappen, indien gewenst. Wees hier onderling open over. Als een partij haar individuele doelstellingen niet kan bereiken in het proces, laat haar dan uitstappen. Creëer heldere voorwaarden waaronder partijen kunnen uitstappen. Met name de institutie van de samenwerkingsovereenkomst dient hiervoor veranderd te worden.

Bij partijen is de mate waarin zij bereid zijn risicodragend te investeren in grondaankopen en planontwikkeling gewijzigd. Ook onderling is er verschil opgetreden in de mate waarin partijen willen/ kunnen investeren. Het is van belang dat men open is over de mogelijkheden die men ziet. Maak het bespreekbaar en zoek oplossingen. Hoewel afgesproken is dat partijen volgens vaste verhoudingen participeren in aankopen, kan hier in specifieke gevallen van afgeweken worden. Hiervoor is openheid, eerlijkheid en vertrouwen wel essentieel.

Tot slot een drietal aanbevelingen voor Overstad die minder gebaseerd zijn op de institutionele benadering, maar meer op de toepassing van aspecten van de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze. Begin en neem de tijd. Wacht niet op een sluitende GREX over een tijdspad van 15 jaar. Maar begin met een kleinschalige ontwikkeling. Voer het project zoveel mogelijk gefaseerd uit en zorg met behulp van goede financiële planning dat het tekort, en hiermee de uitstaande risico's te hoog oplopen.

De betrokkenheid van de participerende partijen bij de locatie moet worden vergroot. De lokale aanwezigheid blijkt een belangrijke pre voor wat betreft het kennen van klantwensen en het creëren van tijdelijke voorzieningen. Op Overstad wordt nog een te grote afstand ervaren tussen de locatie en de deelnemende actoren.

Creëer een level-playingfield tussen de leden van de GEM en zelfrealisatoren. Als een locatie op Overstad te koop wordt aangeboden, dan ontstaat er concurrentie tussen mogelijke zelfrealisatoren, derde ontwikkelaars en de GEM. Zorg er voor dat de kaders voor alle partijen gelijk zijn. Zo zal de afdracht voor bovenwijkse voorzieningen voor de GEM-leden gelijk moeten zijn aan de eigenbijdrage van zelfrealisatoren.

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is een nadere beschouwing uitgevoerd over de waarde en toepassingsmogelijkheden van de institutionele benadering van stedelijke gebiedsontwikkeling. In het volgende hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek weergegeven.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek gepresenteerd. Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de blokkerende werking van instituties bij stedelijke gebiedsontwikkeling. Waarom stagneren projecten en hoe zijn deze weer op gang te krijgen? Hierbij wordt een antwoord gegeven op de centrale vraag in het onderzoek:

Welke rol spelen instituties in het stagneren en weer op gang krijgen van stedelijke gebiedsontwikkelingen?

In paragraaf 5.2 worden de conclusies gepresenteerd over de rol die instituties spelen in het stagneren en weer op gang krijgen van stedelijke gebiedsontwikkelingen. In paragraaf 5.3 volgen de aanbevelingen gebaseerd op dit onderzoek voor toekomstige gebiedsontwikkelingen en voor aanvullend onderzoek. Tot slot volgt in paragraaf 5.4 een discussie op het uitgevoerde onderzoek.

6.2 Conclusies

Op basis van de drie type institutionele regels wordt aangegeven welke rol de geïdentificeerde instituties spelen in het vastlopen en weer op gang krijgen van gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkelingen.

6.2.1 Institutionele Actoren-regels:

De actoren-regels bepalen wie deelneemt in de besluitvorming van een proces en hoe deze besluitvorming tot stand komt. In dit onderzoek zijn de volgende institutionele Actoren-regels geïdentificeerd:

- Institutie van actief gemeentelijk grondbeleid
- Institutie van PPS en Reiswijzer gebiedsontwikkeling
- Institutie van de samenwerkingsovereenkomst
- Instituties van de verschillende actoren

De gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze geeft drie mogelijke aanleidingen tot verandering voor de aan de besluitvorming deelnemende actoren. Ten eerste is er de vraag naar nieuwe competenties in het proces. Ten tweede wordt er een mogelijke verschuiving van machtsmiddelen aangegeven dat kan leiden tot een gewenste verandering in stemverhoudingen. Ten derde kunnen individuele doelstellingen met een gewijzigd eindplan niet meer gediend worden, of kan het zijn dat er andere actoren zijn die meer belang hebben bij deelname aan het proces.

De gebiedsontwikkeling 2.0 aanpak is niet heel stellig in de gevraagde wijziging op het gebied van de deelnemende actoren. Consensus over wie deel moeten nemen in het proces lijkt niet aanwezig. Ook in het project Overstad worden verandering op het gebied van de samenstelling van de besluitnemende actoren niet direct als oplossingsrichting gezien.

De grootste blokkerende werking bij eventuele verandering is te verwachten bij de institutie van de samenwerkingsovereenkomst. Alledrie de blokkerende facetten worden bij verandering van deze institutie onderkent. Actoren hebben een positie ingenomen waarmee men resultaat verwacht te halen, partijen beseffen niet wat verandering voor consequenties voor hen heeft en de totstandkoming van de samenwerkingsovereenkomst heeft een grote investering met zich mee gebracht. Zowel de incrementele aanpak als de revolutionaire aanpak voor verandering zijn mogelijk. De incrementele aanpak zal veelal op de minste weerstand stoten, maar zal wel veelal de langste tijd vergen. De revolutionaire aanpak van verandering zal op meer institutionele weerstand stuiten. De inzet van de ene of de andere aanpak hangt sterk samen met de mate van urgentie voor verandering

die ervaren wordt. Gesteld kan worden dat bij beperkte urgentie een incrementele, procesmatige aanpak de voorkeur geniet. En dat bij grote urgentie de revolutionaire aanpak de voorkeur geniet. Het lastige blijft echter dat de mate van urgentie, en hiermee de ervaring van stagnatie een subjectief begrip blijft.

De gewenste verandering conform de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze is niet eenduidig. Dit maakt het lastig om te duiden welke blokkerende instituties aanwezig zijn. De grootste blokkerende werking kan worden verwacht op het gebied van de institutie van de samenwerkingsovereenkomst. Alle drie de blokkerende factoren: ingenomen posities, begrensde rationaliteit en transactiekosten spelen hierbij een rol. De veranderingsaanpak kan zowel incrementeel als revolutionair zijn. Dit is sterk afhankelijk van de perceptie van de actoren over de mate van stagnatie van het proces.

Actoren-regels

De gevraagde verandering conform de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze is niet eenduidig. Onduidelijk is of de samenstelling van besluit-nemende actoren moet wijzigen. Verandering van actoren-regels wordt dan ook niet gezien als oplossingsrichting om weer voortgang in het proces te krijgen. Omdat er geen verandering noodzakelijk wordt geacht ontbreken in dit geval ook de institutionele blokkades.

6.2.2 Institutionele Zekerheid-regels

De Zekerheid-regels bepalen de machts- en informatiemiddelen die actoren kunnen inzetten om tot het gewenste resultaat te komen. In dit onderzoek zijn de volgende institutionele Zekerheid-regels geïdentificeerd:

- Macht instituties (grondbezit, investeringsvermogen, kennis en kunde en wet- en regelgeving)
- Informatie instituties (grondexploitatie en kennis overige actoren)
- Institutie van samenwerkingsovereenkomst
- Institutie van de verschillende actoren

De gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze laat een verschuiving zien in de machtsmiddelen van investeringsvermogen naar kennis en kunde. Partijen verschillen met name van mening over de inzet van de het investeringsvermogen als machtsmiddel. De aanwezige capaciteit, de snelheid van wanneer het rendement verwacht wordt en de looptijd, spelen hierbij een belangrijke rol.

De geconstateerde institutionele barrières bevinden zich bij de machts/ en informatie instituties met name op het gebied van ingenomen posities en begrensde rationaliteit. Voor actoren is een grote onbekendheid met deze verschuiving van machts/ en informatie middelen. Is met deze nieuwe werkwijze het gewenste resultaat nog wel te garanderen? Halen partijen nog wel het individuele gewenste resultaat? Gaat de ontwikkeling snel genoeg, vindt er wel voldoende verevening plaats?

De vraag is of er wel consensus aanwezig is om deze verandering zoals aangegeven wordt door de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze door te voeren. De oplossingsrichting moet dan ook gezocht worden in het brengen van consensus.

Een procesmatige incrementele verandering is hier op zijn plaats. Partijen moeten een proces van bewustwording ingaan met als conclusie dat de oude werkwijze niet meer werkt, en dat de nieuwe werkwijze ook tot het gewenste resultaat kan leiden.

Zekerheid-regels

Op het gebied van zekerheid-regels vindt conform de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze een grote verandering plaats. De macht van het investeringsvermogen wordt sterk verminderd en de macht van kennis en kunde krijgt een groter belang. Op het vlak van zekerheid-regels worden vanwege deze verandering institutionele blokkades geconstateerd. De barrières bevinden zich met name op het gebied van ingenomen posities en begrensde rationaliteit. Met de vastgelegde afspraken over toe te passen machtsmiddelen hebben partijen een positie met waarde verworven. Daarnaast is er een gebrek aan consensus het gevolg van begrensde rationaliteit over de effecten van implementatie van de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze. Een procesmatige incrementele aanpak lijkt hier de meest geschikte, vanwege het gebrek aan consensus tussen partijen.

6.2.3 Institutionele Resultaat-regels

De resultaat-regels bepalen welk resultaat wordt verwacht, hoe dit wordt gewaardeerd door actoren en hoe het resultaat wordt verdeeld onder de actoren. In dit onderzoek zijn de volgende institutionele Zekerheid-regels geïdentificeerd:

- Institutie van blauwdruk eindplan
- Institutie van individueel resultaat
- Institutie van samenwerkingsovereenkomst

Op het gebied van de Zekerheid-regels worden vanuit de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze veel veranderingen gevraagd. De institutie van het blauwdruk-eindplan, waarbij in een vroege fase in detail wordt vastgelegd welk resultaat behaald zal worden moet conform de gebiedsontwikkeling 2.0 werkwijze wijzigen. De scope van het project en de gewenste fysieke, maatschappelijke transformatie moeten globaal en flexibel weergegeven worden. Te hoge ambities van verevening en bovensplansekosten worden uit het plan gehaald. En individuele doelstelling, met name op het gebied van rendement van opstalontwikkeling, moet worden bijgesteld.

Dit proces heeft wel tijd nodig. Het gaat hierbij om een proces-aanpak. Wel een incrementele aanpak, omdat er voortgebouwd wordt op bestaande instituties. Belangen van partijen blijven gehandhaafd. Het alternatief is een revolutionaire oplossing, maar hiermee niet nodig. Dit verklaart waarom deze verandering relatief eenvoudig geïmplementeerd wordt.

De meest haalbare en relatief makkelijkst te implementeren oplossingsrichtingen bevinden zich bij de verandering van de "resultaat-regels". Ambities worden bijgesteld, er wordt afstand genomen van blauwdruk-eindplannen. Fasering, kleinschaligheid en flexibiliteit blijken relatief makkelijk te implementeren oplossingen binnen de geldende institutionele regels.

Resultaat-regels

Op het gebied van resultaat-regels vinden grote veranderingen plaats. De blauwdruk-plannen worden vervangen door flexibele ruimtelijke kaders en ambities worden bijgesteld naar realistische proporties. Ook de individuele resultaten op het gebied van direct financieel rendement en bouwproductie nemen af. Blokkerende werking van instituties treden met name op vanwege Institutionele blokkades op het gebied van begrensde rationaliteit. Bij partijen is onzekerheid aanwezig of de voorgestelde gebiedsontwikkeling-2.0 werkwijze de meest efficiënte aanpak is.

6.2.4 Algemene conclusies

Instituties spelen een belangrijke rol bij het in stand houden van een niet efficiënt proces. De blokkerende factoren van instituties worden veroorzaakt vanuit hun padafhankelijke karakter. Deze padafhankelijkheid manifesteert zich in drie factoren: de ingenomen posities van partijen, de begrensde rationaliteit en de transactiekosten van verandering.

Om gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkelingen weer op gang te krijgen moet het proces van deze projecten veranderen en meer kenmerken krijgen van de gebiedsontwikkeling 2.0-werkwijze. Een verandering van het proces betekent dat de institutionele regels die het proces bepalen moeten veranderen. Bij deze verandering van de institutionele regels komt de blokkerende werking van instituties aan het licht. Voor de drie type institutionele regels kan het volgende gesteld worden.

Opvallend is dat er een bepaalde hiërarchie te constateren valt in de mate waarop blokkades optreden. Veranderingen in de Resultaat-regels komen relatief het meest eenvoudig tot stand. Hierna volgen de veranderingen op het gebied van de Zekerheid-regels en tot slot de veranderingen in de Actoren-regels. Dit is enerzijds te verklaren doordat de blokkerende werking van ingenomen posities bij de Actoren-regels het sterkst aanwezig is. Anderzijds is dit te verklaren door de aard van de gevraagde verandering. De gebiedsontwikkeling-2.0 werkwijze is niet heel stellig over welke besluit nemende actoren in het proces betrokken moeten zijn.

Bij de analyse van Overstad is geconstateerd dat partijen een min of meer bewuste strategie hanteren van “pappen en nathouden”. Vanuit de interviews bleek dat veel partijen dit als een negatieve eigenschap zien. Vanuit de institutionele benadering kan dit echter gezien worden als het bewust vestigen van de aandacht op de relatief eenvoudige problemen, waarmee kleine incrementele stappen gezet worden naar een efficiënter proces. Door deze continue incrementele veranderingen wordt voorkomen dat er bij actoren een gevoel ontstaat van een geheel gestagneerd proces en dat een revolutionaire verandering nodig is.

Over het algemeen kan gesteld worden dat de veranderingsaanpak afhankelijk is van de mate van urgentie en daarmee de ervaring van mate van stagnatie door een actor. Bij beperkte urgentie lijkt de incrementele verandering op basis van een procesaanpak de meest geëigende werkwijze. Wordt het project echt ervaren als volledig gestagneerd, dan pas lijkt het verstandig om de revolutionaire planmatige aanpak toe te passen. Het lijkt echter in alle gevallen wel verstandig om te starten met de procesmatige aanpak, waarbij openlijk en in alle eerlijkheid gesproken en gediscussieerd wordt over de aanwezige situatie.

6.3 Aanbevelingen voor toekomstige gebiedsontwikkeling

In dit onderzoek is het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling geanalyseerd met een institutionele benadering. Dit is toegepast op gestagneerde stedelijke gebiedsontwikkeling. Deze benadering geeft echter ook veel handvatten voor toekomstige gebiedsontwikkelingen. Hieronder worden de geformuleerde aanbevelingen weergegeven.

Met de institutionele benadering is gekeken naar het gestagneerde proces van stedelijke gebiedsontwikkelingen. Dit gecombineerd met de oplossingsrichtingen van de “gebiedsontwikkeling 2.0” werkwijze geeft veel aanleiding om een mening te vormen over toekomstige gebiedsontwikkelingen. Onderstaande punten geven aanbevelingen weer voor de aanpak van toekomstige gebiedsontwikkelingen.

De institutionele benadering richt de aandacht op het proces en minder op de inhoud. Voor gebiedsontwikkeling 2.0 lijkt het proces eveneens belangrijker dan de inhoud. Bij toekomstige selectie van partijen voor een stedelijke gebiedsontwikkeling zal dan ook meer op het proces gestuurd moeten worden. Zoek naar partijen waarvan verwacht kan worden dat zij een lange termijn commitment hebben bij een locatie. Denk hierbij aan partijen die reeds grondposities hebben in het gebied, maar ook aan de toekomstige eigenaars zoals beleggers en corporaties. Combineer dit met de gevraagde kennis en kunde op de inhoud. Het aanwezige investeringsvermogen van partijen ten behoeve van grondaankopen zou bij een selectie een veel kleinere rol moeten spelen. Laat partijen zich voor lange termijn aan een gebied committeren, niet aan een einddoel en strategie.

Partijen met een lange termijn commitment en daarnaast een lokale binding lijken logische partners voor stedelijke gebiedsontwikkeling. Het korte termijnbelang van partijen van buiten wordt bij de nieuwe aanpak van gebiedsontwikkeling minder bedient. Partijen waaraan gedacht moet worden zijn grondeigenaren/ zelfrealisatoren, corporaties, beleggers maar ook lokale ontwikkelaars. Zij zullen naar verwachting beter tijdelijke invulling voor locaties weten te realiseren. Zij hebben kennis van de lokale markt en een lange termijn belang bij een succesvolle transformatie.

De centrale rol van de gemeente in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling wordt niet ter discussie gesteld. De gemeente heeft een lange termijn belang bij de locatie en heeft machtsmiddelen om gewenste ontwikkelingen te sturen. De mate waarin zij risicodragend investeert in grondposities is in dit onderzoek niet ter discussie gesteld. De vraag is echter of dit verstandig is en ook in hoeverre dit nodig is om de gewenste transformatie te bereiken.

6.4 Discussie en nader onderzoek

Dit onderzoek is gebaseerd op de transformatie van het proces van de oude werkwijze naar de nieuwe “gebiedsontwikkeling 2.0” werkwijze. Hierbij is gekeken naar de rol die instituties spelen in het proces, en welke blokkerende werking zij kunnen hebben bij een transformatie.

Tijdens het uitvoeren van het onderzoek werd steeds helderder dat de gehele “gebiedsontwikkeling 2.0” werkwijze gezien kan worden als een incrementele verandering van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. In het onderzoek naar instituties is onderkend dat er twee manieren zijn om instituties te wijzigen. Ten eerste een incrementele en ten tweede een revolutionaire. Dit incrementele karakter van gebiedsontwikkeling 2.0 is goed te verklaren vanuit de behandelde padafhankelijke factoren: ingenomen posities van actoren, begrensde rationaliteit en transactiekosten van verandering. Aangezien gebiedsontwikkeling 2.0 een zo duidelijk incrementeel karakter heeft, kan men zich afvragen of meer revolutionaire verandering van de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling door de opzet van het onderzoek niet over het hoofd gezien zijn. Wat zullen deze meer revolutionaire veranderingen van de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen zijn? Te denken valt bijvoorbeeld aan: een verbod op actief grondbeleid door gemeente (zoals reeds bij andere landen bestaat) of bijvoorbeeld het besef dat het verdienmodel geheel verdwenen is en dat men stopt met spreken over stedelijke gebiedsontwikkeling. Onderzoek naar meer revolutionaire veranderingen in stedelijke gebiedsontwikkeling lijkt dan ook gewenst.

Bij de uitvoer van het praktijkonderzoek is aan actoren gevraagd of een bepaalde, vanuit de gebiedsontwikkeling 2.0 gevraagde, verandering door de betreffende actor erkend werd. Vervolgens werd gevraagd of deze verandering geïmplementeerd werd en hoe deze implementatie verloopt. Hiermee zijn veranderingen die niet erkend worden als oplossingsrichting gedeeltelijk buiten de boot gevallen. Terwijl het niet erkennen van een benodigde verandering juist een teken kan zijn van de aanwezigheid van institutionele barrières.

De theorie over instituties is nog in ontwikkeling. De meeste theorieën over instituties behandelen hogere schaalniveaus, zoals de werking van de economie en oplossing voor armoede in de derdewereld. Dit onderzoek is gefocust op instituties op niveau 3 en 4, vanwege het korte tijdsbestek waarop veranderingen betrekking moeten hebben. Het verdient aanbeveling om hogere orde instituties nader te onderzoeken op het gebied van stedelijke gebiedsontwikkeling.

De institutionele benadering is in dit onderzoek toegepast op het project Overstad. Voor een breder begrip van de werking van instituties in de praktijk verdient het mijns inziens aanbeveling om deze benadering ook op andere projecten toe te passen.

Literatuurlijst

- Aarst, H. & Zeeuw, F. de [2010] *Kan gebiedsontwikkeling sneller en beter?*
- Berg, L. van den, Meer, J. van der en Pol, P. [2002] *Organizing capacity and Social policies in European Cities*. In *Urban Studies*. Vol. 40.
- Berg, L. van den, Braun, E. en Meer, J. van der [1997] *Organizing capacity of Metropolitan regions*.
- Bruil, I., Hobma, F., Peek, G.J. en Wigmans, G. [2004] *Sturing en procesmanagement*. in integrale gebiedsontwikkeling, het stationsgebied 's-Hertogenbosch.
- Bruijn, J.A. de [2007] *Strategieën: een vergelijking tussen projectmatige en procesmatige verandering*. in *Management in netwerken*.
- Caluwé, L. de, F. Qué en H. Vermaak [2001] *Denken over veranderen van mensen en organisaties*. In *Management en Organisatie*, vol. 55, nummer 6.
- Daamen, T. [2010] *Strategy as Force, Toward Effective Strategies for Urban Development Projects: The case of Rotterdam Cityports*, IOS Press.
- Daamen, T. [2010] *Gebiedsontwikkeling met toekomst*.
- Deloitte Real Estate Advisory [2008] *Alleen ga je sneller, samen kom je verder; De toekomst van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling, vijf gebiedsontwikkelingen belicht*.
- Deloitte Real Estate Advisory en NederLand BovenWater [2009] *Een wijde blik verruimt het denken, gebiedsontwikkeling in vijf Europese landen en de toekomst van gebiedsconcessies in Nederland*.
- Deloitte Real Estate Advisory [2010] *Schuivende panelen; verschuivende verhoudingen in de Nederlandse gebiedsontwikkeling*.
- Department for international Development [2003] *Promoting institutional & Organisational Development*.
- Eldonk A. van [2005] *Financiële regie in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*.
- Franzen, A., de Zeeuw, F. [2009] *De engel uit graniet*.
- González, S. & Healey, P. [2005] *A Sociological Institutional Approach to the Study of Innovation in Governance Capacity*.
- Gulp, M. van [2010] *Schuivende panelen in gebiedsontwikkeling, een verkenning naar de mogelijkheden voor een toekomstige positionering van corporaties in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*.

- Jonge, H. de [2010] *Projectontwikkeling 2.0*, www.fdselections.nl
- Joolingen, P., Kersten, R. & Franzen, A. [2009] *Gebiedsontwikkeling en de kredietcrisis, een recessie met structurele consequenties*.
- Joolingen, P. [2011] *Gebiedsontwikkeling, valt het stil of slaan we de handen ineen?*
- Kingston, C. & Caballero, G. [2006] *Comparing theories of institutional change*.
- Krabben, E. van der [2011] *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden, Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?*
- McGinnis, M.D. [2010] *An introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework to the Analysis of Institutions and their Development*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [2011] *De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011, een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*.
- Noordanus, P. [2010] *Terugreis uit Utopia een strategische agenda voor een meer uitvoeringsgerichte praktijk voor gebiedsontwikkeling*, in building business.
- North, D. [1990] *Institutional change: A Framework of analysis*.
- North, D. [1991] *Institutions*, In *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5 no. 1.
- Ogtrop, B. van [2011] *Eind aan tijdperk gezinswoningen*, in Cobouw.
- Ostrom, E. [2005] *Understanding Institutional Diversity*.
- Ostrom, E. [2011] *Background on the Institutional Analysis and Development Framework*, *The Policy Studies Journal*, Vol. 39, No. 1.
- Parto, S. [2005] *Good Governance and Policy Analysis: What of Institutions*.
- Peek, G.J. [2010] *Hoezo gebiedsontwikkeling? Gebiedsexploitatie!*
- Pelders, E. [2008] *De geboorte van een project, een onderzoek naar de sense of urgency in een regionale gebiedsontwikkeling*
- Powell W. & DiMaggio, P.J. [1991] *The new institutionalism in organizational analysis*
- Putman, M. [2010] *Een nieuwe ontwikkelaar? Een toekomstperspectief voor de projectontwikkelaar in gebiedsontwikkeling*.
- Randeraat, G. van [2006] *Sturen in complexiteit van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*.

- Rompelberg, L.F.M & Hesp, M.A.S. [2008] *Financiële regie bij gebiedsontwikkeling*.
- Sturm-Reijnders, M. [2010] *Gebiedsontwikkeling 2.0, Uitgangspunten voor een succesvolle samenwerking bij gebiedsontwikkelingen als gevolg van de kredietcrisis*.
- Terhorst [1995] The national urban growth coalition in the Netherlands.
- Tops, P. [2004] *De relevantie van regimetheorie voor de analyse van ontwikkelingen in een grote Nederlandse stad*.
- Verlaet, J. van 't [2008] *Stedelijke gebiedsontwikkeling in Hoofdlijnen*.
- Williamson, O.E. [2000] *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*.
- Wolting, B. [2008] *PPS en gebiedsontwikkeling*.
- Zeeuw, F. de, Franzen, A. en Rheenen, M. van [2011], *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit: Wat nu te doen*.

Websites

- http://sociology.ucsc.edu/whorulesamerica/power/rival_urban_theories.html (17-07-2011)
- <http://www.ucdenver.edu/academics/colleges/SPA/BuechnerInstitute/Centers/WOPPR/IAD/Pages/InstitutionalGrammarTool.aspx> (17-07-2011)
- <http://www.karsensadvies.nl/?page=projecten&project=6> (18-07-2011)
- <http://www.fdselections.nl/vastgoed/Opinie/Columns/articleType/ArticleView/articleId/20333/Ruimte-voor-gebiedsconcessies.aspx> (18-07-2011)
- <http://transitiemanagement.wordpress.com/2011/04/04/waarden-betekenisconstructies-en-verandering/> (05-08-2011)
- <http://www.oecd.org/dataoecd/52/38/37790183.pdf> (05-08-2011)

Bronnen

Verkennde expert-gesprekken

- Tom Daamen (februari 2011)
- Agnes Franzen (februari 2011)
- Geurt van Randeraat (maart 2011)

Geïnterviewde personen Overstad, Alkmar

- Harry Platte
(Directeur NieuwOverstad)
- Jos Feijtel
(Directeur NieuwOverstad)
- Jan Willem Evenhuis
(Projectleider Overstad, Gemeente Alkmaar)
- Philip van Maanen
(Ontwikkelingsmanager Ballast Nedam Ontwikkeling)
- Philippe Boxce
(Ontwikkelingsmanager BNG Gebiedsontwikkeling)

Workshops

- Workshop “werkgroep C4 - Arun Jain”
- Workshop “De nieuwe school”

Documentatie Overstad

- Concept Businessplan Overstad (2009)
- Stuurgroep verslagen (2008 – 2011)
- Workshop organisatie (2010)
- C4-verslagen (2008 – 2011)
- Raadsvoorstel Overstad (sep 2009)
- PlanMER Overstad (2007)
- Structuurvisie Overstad (2007)
- Programma Faseren en Dosereren (www.alkmaar.nl)
- “Geduldig puzzelen op Overstad” Alkmaars dagblad (26-01-2011)

- Alkmaar kiest vorstelijke voordeur bij Overstad (Fakton 2009)
- Presentatie S. Binnendijk (Neprom 2010)

