

Systemcomplexiteit en de Fenixloodsen

Over omgang met complexiteit in
de *governance* van een unieke
grootstedelijke ontwikkeling

W.N. Verbree

Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit Sociale Wetenschappen

Scriptiebegeleider Dr. Ir. J. Eshuis

Auteur W.N. Verbree

Studentnummer 314410

Datum Mei 2012

Colofoon

Titel Systemcomplexiteit en de Fenixloodsen
Ondertitel Over omgang met complexiteit in de governance van een stedelijke
 ontwikkeling
Auteur W.N. Verbree
 Email: wouter_verbree@hotmail.com
Opdrachtgever Projectmanagementbureau Rotterdam (PMB-R)
 Ing. Melvin Hage MCD

Bezoekadres:
Galvanistraat 15
3029 AD Rotterdam
Telefoon: 010 489 6944
E-mail: info@obr.rotterdam.nl

Postadres:
Postbus 6575
3002 AN Rotterdam

Examencommissie Dr. Ir. J. Eshuis Begeleider (1^e lezer)
 Dr. L.M. Gerrits MSc, BA (2^e lezer)

Plaats Rotterdam
Datum Mei 2012

Voorwoord

Rotterdam, 15 mei 2012

Waarde lezer,

Voor u ligt mijn masterscriptie die ik heb geschreven aan de opleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Tijdens mijn master “Governance en management van complexe systemen” heb ik stage gelopen en onderzoek gedaan bij de Gemeente Rotterdam. Ik zou dan ook graag Melvin Hage, mijn stagebegeleider, willen bedanken voor de kans die hij mij gegeven heeft om van dichtbij de grillen van het openbaar bestuur te mogen meemaken. Gedurende een half jaar mocht ik dagelijks proeven van de complexiteit rondom de Fenixloodsen op het karakteristieke Katendrecht. Ik heb het heel erg naar mijn zin gehad en ben dankbaar voor deze kans.

Vanuit de Erasmus Universiteit ben ik begeleidt door Jasper Eshuis. Ik heb genoten van de momenten op zijn kamer in het M-gebouw waarop hij mij geholpen heeft om allerlei problemen waar ik tijdens het schrijven van mijn scriptie tegenaan liep, op te lossen. Tevens wil ik Lasse Gerrits als tweede lezer bedanken voor zijn spoedige reactie en inhoudelijk commentaar op mijn scriptie.

Een speciaal woord van dank aan mijn ouders die mij in de afgelopen jaren van mijn studie altijd ondersteund en aangemoedigd hebben. Ook op momenten dat ik écht geen zin meer had om door te gaan met mijn scriptie, zijn zij er altijd voor mij geweest. Pap, mam, bedankt voor jullie niet aflatende en trouwe *support* in de jaren die achter mij liggen. Een speciaal woord van dank voor mijn vader die mijn scriptie op spel- en typfouten heeft doorgelezen.

Suzanne, dank voor het ondersteunen tijdens de laatste loodjes van mijn scriptie. Met jou durf ik de complexe werkelijkheid aan.

Mijn laatste woordt van dank is naar boven gericht. Ik geloof dat ik alles in mijn leven kan en mag doen omdat God mij daarvoor talenten en kracht heeft gegeven. Er is niemand die meer eer en lof verdiend voor het welslagen van mijn scriptie en mijn studie, dan mijn Vader in de hemel. Dank.

Ik wens u veel plezier bij het lezen van mijn scriptie.

Wouter Verbree

Samenvatting

Op Katendrecht staan er twee oude loodsen die stammen uit de tijd dat de Holland-Amerika lijn nog vollop in bedrijf was. Een ontwikkelcombinatie van Proper Stok en OBR Vastgoed is bezig met de herontwikkeling van de bestaande loodsen en de nieuwbouw van ongeveer 440 appartementen op de Fenixloodsen. Dit ontwikkelcombinatie bestaat uit een private en publieke organisatie die samen de loodsen willen afnemen van de Gemeente Rotterdam. Proper Stok ontwikkelt de appartementen op de loodsen, OBR Vastgoed zorgt voor de ontwikkeling van de bestaande loodsen. In de bestaande loodsen zullen publieke voorzieningen gevestigd worden.

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe systeemcomplexiteit de ontwikkeling van de Fenixloodsen beïnvloedt en hoe de betrokken partijen de systeemcomplexiteit beter kunnen benutten door gebruik te maken van adaptieve *governance* strategieën. Het systeemdenken vormt de basis voor het theoretisch kader. Systemen zijn vaak lastig te doorgronden vanwege de complexiteit die onder meer zichtbaar wordt in de interconnecties en afhankelijkheden tussen actoren, conflicterende doelstellingen en belangen, institutionele kaders en veranderingen in de omgeving van het systeem. Dit maakt dat samenwerking in de *governance* niet eenvoudig is. Actoren moeten binnen het systeem handelen in een complexe werkelijkheid en strategische keuzes die de complexiteit soms reduceren, maar soms ook doen toenemen.

In de analyse is er aan de hand van drie categorieën van systeemcomplexiteit gekeken naar de complexiteit in de casus van de Fenixloodsen. In de eerste categorie, actorcomplexiteit, bleken afhankelijkheden tussen actoren het systeem complexer te maken. De vele actoren die direct of indirect betrokken zijn bij de ontwikkeling van de Fenixloodsen zorgen voor minder snelheid in de ontwikkeling. Anderzijds zorgen actoren buiten de ontwikkelcombinatie voor een kwaliteitstoename van de ontwikkeling. De combinatie van een publieke en een private actor in de ontwikkelcombinatie is een bron van complexiteit, maar biedt anderzijds ook kansen aangezien beide actoren expertise bezitten die noodzakelijk is in de ontwikkeling van zowel het maatschappelijke als het private deel van de Fenixloodsen.

De tweede categorie van systeemcomplexiteit, *governance* complexiteit, laat zien dat er veel verschillende samenwerkingsverbanden zijn in deze casus. De samenwerking tussen actoren uit verschillende domeinen (publiek/privaat) zorgt voor een toename van de complexiteit en een vertraging van de ontwikkeling. Samenwerking in overlegorganen biedt echter ook een inhoudelijke basis wat betreft de doelstellingen van het project. Daarnaast wordt er in deze structuren gewerkt aan het onderling vertrouwen. De actoren wijzen het

onderling vertrouwen aan als een belangrijke basis voor samenwerking in complexe systemen zoals het systeem van de Fenixloodsen. Dit vertrouwen is in deze specifieke casus veelal vertrouwen tussen individuen. Dit maakt het evenwicht in de casus enigzins broos. Vertrouwen zorgt voor snelheid in de ontwikkeling omdat er minder in regels en afspraken dient te worden vastgelegd. De samenwerking tussen specifieke publieke actoren in de casus (OBR Vastgoed en de Gemeente Rotterdam) is niet altijd gemakkelijk. OBR Vastgoed is als onderdeel van de ontwikkelcombinatie “afnemer” van de Fenixloodsen. Tegelijkertijd zijn de werknemers van OBR Vastgoed collega’s van de “verkoper”, de Gemeente Rotterdam. Deze rolconflicten zorgen voor vertraging van de ontwikkeling van de Fenixloodsen.

De derde categorie van systeemcomplexiteit is de institutionele complexiteit. Door de publiek/private samenwerking in de ontwikkelcombinatie gelden er Europese aanbestedingsregels voor het hele project. Deze regels botsen met de ambitie van Proper Stok om het moederbedrijf Heijmans naar voren te schuiven als bouwer. Binnen de *governance* structuren zien we dat vertrouwen prevaleert boven regels en afspraken. De regels en afspraken richten zich vaak op de kwaliteit van de ontwikkeling. De Stedenbouwkundige Randvoorwaarden zoals opgesteld door de dS+V zijn een voorbeeld van regelgeving van buiten de ontwikkelcombinatie die zorgen voor extra kwaliteit in de ontwikkeling. Binnen de ontwikkelcombinatie zien we afspraken die eveneens bijdragen aan de kwaliteit van de ontwikkeling. Zo zijn er afspraken gemaakt over het type ondernemingen in het maatschappelijk deel van de loodsen (Culinair, Creatief en/of Cultureel).

In de analyse van de adaptiviteit van de *governance* valt op dat de vele afhankelijkheden van actoren zorgen voor minder adaptiviteit in de *governance*. De mate van adaptiviteit wordt verder bepaald door de institutionele kaders waaraan de actoren in het systeem zich dienen te houden. Het onderling vertrouwen tussen actoren zorgt voor een grote mate van adaptiviteit. Het vertrouwen voorkomt een regeldrang die de adaptiviteit in zou perken. Het valt op dat de actoren in de private sector beter in staat zijn om zich aan te passen dan actoren in de publieke sector.

Vanuit de analyse volgen een aantal aanbevelingen. De eerste aanbeveling richt zich op het risico van het samenwerken in de *governance* op basis van vertrouwen. Het risico bestaat dat het proces ernstig vertraging oploopt indien dit vertrouwen, dat veelal gestoeld is op individuen, beschadigd wordt. Het valt de actoren aan te bevelen om het belang van individuen niet te groot te maken. Dit betekent niet dat de actoren niet blijvend moeten investeren in de onderlinge relaties. Het vertrouwen lijkt cruciaal in een grootstedelijke ontwikkeling als de ontwikkeling van de Fenixloodsen. Wat betreft de fragmentatie van de *governance* lijkt het wenselijk als er in de verschillende overlegorganen eens wordt gekeken naar het doel van het overleg en welke actoren betrokken zijn in deze structuren. Wat

betreft de *governance* binnen de Gemeente Rotterdam valt het aan te bevelen om de samenwerking en afstemming tussen OBR Vastgoed en OBR Gebiedsontwikkeling eens te evalueren en te analyseren. Het lijkt alsof er weinig afstemming plaatsvindt tussen deze afdelingen. Een betere afstemming zou de samenwerking in andere verbanden, zoals de ontwikkeling van de Fenixloodsen, sterk kunnen verbeteren.

Inhoudsopgave

Samenvatting **p. 4**

1. Inleiding en probleemstelling **p. 9**

- 1.1 *Aanleiding*
- 1.2 *Inleiding*
- 1.3 *Onderwerp*
- 1.4 *Probleemstelling*
- 1.5 *Relevantie onderzoek*
- 1.6 *Onderzoeksmodel*
- 1.7 *Begripsbepaling*

2. Theoretisch kader systeemcomplexiteit en *adaptive governance* **p. 15**

- 2.1 *Inleiding*
- 2.2 *Systemen*
 - 2.2.1 *Samengestelde systemen*
 - 2.2.2 *Elementen van het systeem*
 - 2.2.3 *Interconnecties*
 - 2.2.4 *Doel van het systeem*
 - 2.2.5 *Institutionele kaders in het systeem*
 - 2.2.6 *Complex adaptive systems*
- 2.3 *Systeemcomplexiteit*
 - 2.3.1 *Wat is complexiteit?*
 - 2.3.2 *Bronnen van complexiteit*
 - 2.3.3 *Zelforganisatie*
 - 2.3.4 *Aanpassing aan de omgeving*
- 2.4 *Governance*
- 2.5 *Adaptive governance*
 - 2.5.1 *Adaptiviteit in beleid*
 - 2.5.2 *Adaptiviteit van de governance*
 - 2.5.3 *Regels en adaptiviteit*

3. Operationalisatie **p. 29**

- 3.1 *Inleiding*
- 3.2 *Drie categorieën van complexiteit*
 - 3.2.1 *Categorie 1: actorcomplexiteit*
 - 3.2.2 *Categorie 2: governance complexiteit*
 - 3.2.3 *Categorie 3: institutionele complexiteit*

- 3.3 *Ontwikkeling van de Fenixloodsen*
- 3.4 *Adaptive Governance*

4. Methodologische verantwoording **p. 37**

- 4.1 *Inleiding*
- 4.2 *Methoden van onderzoek*
- 4.3 *Analyse*

5. Empirische analyse **p. 40**

- 5.1 *Inleiding*
- 5.2 *De voorgeschiedenis*
- 5.3 *Actorenanalyse*
- 5.4 *Actorcomplexiteit*
 - 5.4.1 *Gemeente Rotterdam en de ontwikkelcombinatie OBR Vastgoed-Proper Stok*
 - 5.4.2 *Ontwikkelcombinatie OBR Vastgoed en Proper Stok*
 - 5.4.3 *Strategische alliantie Proper Stok en Syntrus Achmea Vastgoed*
 - 5.4.4 *Analyse actorcomplexiteit*
- 5.5 *Governance complexiteit*
 - 5.5.1 *Geïstitutionaliseerde governance*
 - 5.5.2 *Analyse governance complexiteit*
- 5.6 *Institutionele complexiteit*
 - 5.6.1 *Regels in de samenwerking tussen de Gemeente Rotterdam en de ontwikkelcombinatie*
 - 5.6.2 *Regels in de samenwerking tussen OBR Vastgoed en Proper Stok*
 - 5.6.3 *Regels in de overlegstructuren*
- 5.7 *Adaptiviteit van de governance*

6. Conclusie en aanbevelingen **p. 72**

- 6.1 *De invloed van systeemcomplexiteit op de ontwikkeling van de Fenixloodsen*
- 6.2 *Het gebruik van adaptive governance als strategie*
- 6.3 *Aanbevelingen*
- 6.4 *Reflectie en discussie*

Literatuurlijst **p. 83**

Appendix 1 **p. 86**

1.

Inleiding en probleemstelling

1.1 Aanleiding

De economische en financiële crisis heeft de wereldeconomie in het hart geraakt. De crisis liet en laat ons zien welke rol globalisatie en interorganisationele afhankelijkheden spelen in de huidige tijd. Alles en iedereen lijkt met elkaar in verbinding te staan. Toen er van één bank bekend werd dat er financieringsproblemen waren, ging de sneeuwbal rollen. Tot op de dag van vandaag ervaren we de gevolgen van de crisis. Het wereldwijde financiële systeem lijkt nog altijd in beweging door de gebeurtenissen in 2007.

De rol van netwerken en systemen wordt steeds groter in de huidige samenleving. Alles en iedereen staat met elkaar in verbinding. Het wereldwijde economische systeem of de sociale media zoals Facebook en Twitter zijn slechts twee voorbeelden van hoe systemen onderdeel zijn van ons dagelijks leven. Door een veelheid aan verbindingen die wij als personen of als organisaties aangaan, wordt de samenleving steeds complexer. Het is net als met een groep mensen die in een kring staan en een bolletje touw naar elkaar gooien, er ontstaat een enorm web waarin je vaak niet meer kunt zien wie nu precies met wie verbonden is. In recent werk van diverse auteurs is dit verschijnsel ook wel getypeerd als complexiteit. Complexiteit is er in vele vormen en kent vele gezichten.

Vanuit een onderzoek bij het Projectmanagementbureau Rotterdam (PMB-R) in het kader van de opleiding Bestuurskunde, werd nog eens duidelijk hoe tastbaar complexiteit soms kan zijn. Een enorm scala aan actoren met elk verschillende belangen, percepties en ambities, was betrokken bij een groot aantal ontwikkelingen die in de komende tien tot twintig jaar op de rol staan in de wijk Katendrecht. De actoren variëren van private ontwikkelaars tot bewonersorganisaties en van industriële ondernemers tot gemeentelijke organisaties. Een aantal van deze actoren hebben zich verenigd in samenwerkingsverbanden

en allianties. Dit en nog veel meer, zorgt voor een systeem waarbinnen complexiteit en chaos een gegeven zijn en verhoudingen constant lijken te veranderen.

1.2 Inleiding

Rotterdam staat sinds jaar en dag bekend om het stedelijke karakter. Na de bombardementen op de stad in de Tweede Wereldoorlog en de daarop volgende brand, stond Rotterdam voor een enorme opgave. Stedenbouwkundigen waren in staat om de hele stad opnieuw in richten omdat bijna de gehele binnenstad was geworden tot een zandvlakte. Sinds de Tweede Wereldoorlog is Rotterdam bezig met het herbouwen van de stad.

De stad Rotterdam staat bekend om zijn vernieuwende karakter als het gaat om stedenbouw en heeft een aantal bouwprojecten ontwikkeld die aansprekend zijn, zowel architectonisch als stedenbouwkundig (Holland, 2011). Eén van de gebieden die ontwikkeld worden door de gemeente Rotterdam is Katendrecht. Tot voorheen een plek waar je 's avonds niet wilde komen, maar nu een plek waar veel positieve ontwikkelingen plaatsvinden in de gebiedsontwikkeling (Gouden Piramide, 2011). Nieuwe ondernemers, nieuwe woningen, herinrichting van de kades, een brug tussen de Wilhelminapier en Katendrecht en de bouw van grote projecten op karakteristieke oude loodsen. Het ruige karakter van Katendrecht heeft zijn charme. Onder het motto "Kun jij de Kaap aan?" hebben meerdere publieke en private actoren, waaronder de Gemeente Rotterdam, Katendrecht op de kaart gezet als een spannende en uitdagende wijk.

Eén van de projecten op Katendrecht die direct in het oog springt is het project Fenixloodsen. Deze loodsen zijn de restanten van de loods San Francisco van de Holland Amerika Lijn. Toen de Holland Amerika Lijn werd verplaatst naar de Wilhelminapier zijn de loodsen door de gemeente onteigend. De loodsen stammen uit 1951 en zijn 48 meter breed en 121 meter en 164 meter lang en hebben elk twee verdiepingen. De loodsen hebben een massief uiterlijk en doen terugdenken aan het ruige karakter van Katendrecht. Vanaf de Wilhelminapier gezien wordt Katendrecht gekenmerkt door deze loodsen, met aan beide flanken twee fabrieken, Codrico en Provimi.

De Fenixloodsen worden ontwikkeld door Proper Stok in samenwerking met OBR Vastgoed. Proper Stok wil op de Fenixloodsen appartementen bouwen die uitkijken over de Rijnhaven. Op de beide loodsen moeten volgens de plannen in totaal ongeveer 440 woningen worden ontwikkeld. Verder komt er in totaal ongeveer 22.000 m² aan voorzieningen zoals horeca, commerciële activiteiten, detailhandel, bedrijfsruimte, theater, dansopleiding en passage in de bestaande loodsen. De woningen op de loodsen worden ontwikkeld door Proper Stok en de voorzieningen in de loodsen worden ontwikkeld door OBR Vastgoed.

1.3 Onderwerp

Het onderwerp van deze scriptie is de rol van systeemcomplexiteit in projecten van stedelijke ontwikkeling. In de casus van de Fenixloodsen wordt die complexiteit heel goed zichtbaar. Er is een groot aantal actoren betrokken bij de ontwikkeling van de Fenixloodsen, die allemaal andere belangen en ambities hebben. Naast de ontwikkelaar Proper Stok, die in opdracht van OBR Vastgoed de loodsen gaat ontwikkelen, zijn er nog veel meer partijen betrokken. Zo gaat Provimi naar alle waarschijnlijkheid een gedeelte van de loodsen huren, zijn de gemeentelijke partijen (dS+V, OBR Vastgoed, OBR Gebiedsontwikkeling, PMB, Deelgemeente Feijenoord) betrokken bij de coördinatie van de ontwikkeling van het gebied en de inrichting van de buitenruimte en zijn bewoners directe belanghebbenden in de casus. Zeker de laatste groep heeft in een eerder stadium aangegeven dat de ontwikkeling van de Fenixloodsen mogelijk problematisch is als het gaat om de bouwhoogte. Proper Stok heeft als ontwikkelaar veel baat bij het bouwen van zoveel mogelijk lagen appartementen om het project te kunnen financieren. De eerste tekeningen hebben veel burgers tegen de borst gestoten en kunnen mogelijk zorgen voor een impasse in de ontwikkeling. De huidige financiële crisis en economische omstandigheden maken de ontwikkeling van de Fenixloodsen een stuk minder zeker. Deze omstandigheden beïnvloeden de manier waarop actoren interacteren en samenwerken. Dit zorgt voor een moeilijk te doorgronden *governance* waardoor de tot standkoming van de ontwikkeling een ingewikkeld proces is waarin complexiteit eerder regel dan uitzondering is.

1.4 Probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is:

De rol van systeemcomplexiteit in de casus rond de Fenixloodsen analyseren en aanbevelingen doen aan het Projectmanagementbureau Rotterdam voor het benutten van deze systeemcomplexiteit in de ontwikkeling van de Fenixloodsen.

De doelstelling richt zich dus op het analyseren van de invloed van systeemcomplexiteit op de ontwikkeling van de Fenixloodsen. De kennis die wordt opgedaan in de analyse van de empirie wordt vervolgens vertaald in aanbevelingen die het Projectmanagementbureau Rotterdam en andere betrokken actoren zoals Proper Stok kunnen helpen om zich beter te kunnen bewegen in het complexe systeem rond de Fenixloodsen.

Vanuit de doelstelling volgt een specifieke vraag die gebaseerd is op de casus rond de Fenixloodsen. Op deze manier wordt er toegewerkt naar een onderzoek met een heldere focus. Vanuit het theoretisch kader en de conceptualisatie zullen de kernbegrippen uit de

vraagstelling verder worden afgebakend. De volgende vraag volgt uit de doelstelling en staat centraal in het onderzoek:

Hoe beïnvloedt systeemcomplexiteit de ontwikkeling van de Fenixloodsen en hoe kan deze systeemcomplexiteit benut worden door de betrokken actoren?

In deze probleemstelling speelt het theoretische begrip ‘systeemcomplexiteit’ een grote rol. De veronderstelling dat er een zekere mate van systeemcomplexiteit aanwezig is in de casus, komt voort uit vooronderzoek en een aantal verkennende gesprekken. De vraagstelling kent dus een tweeledig karakter. Enerzijds het analyseren van de invloed van systeemcomplexiteit op de ontwikkelingen van de Fenixloodsen. En anderzijds het doen van aanbevelingen over hoe deze systeemcomplexiteit zo goed mogelijk gebruikt kan worden door middel van intelligente *governance* strategieën. De systeemcomplexiteit kan zo benut worden tot snelheid en kwaliteit in de ontwikkeling van de Fenixloodsen (paragraaf 3.3). Het eerste gedeelte van het onderzoek zal zich dus met name richten op de kennis of wetenschappelijke doelstelling van het onderzoek terwijl het tweede deel zich meer zal richten op de praktijk en daarmee de maatschappelijke doelstelling van het onderzoek.

Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Wat wordt verstaan onder systeemcomplexiteit?
2. Wat zijn de uitingsvormen van systeemcomplexiteit in de casus?
3. Welke vormen van *governance* zijn er te onderscheiden in de casus?
4. Hoe beïnvloedt de systeemcomplexiteit de ontwikkeling van de Fenixloodsen?
5. Hoe kan *adaptive governance* gebruikt worden om de snelheid en kwaliteit van de ontwikkeling van de Fenixloodsen te vergroten?
6. Wat kan geleerd worden van de casus over de werking van systeemcomplexiteit?

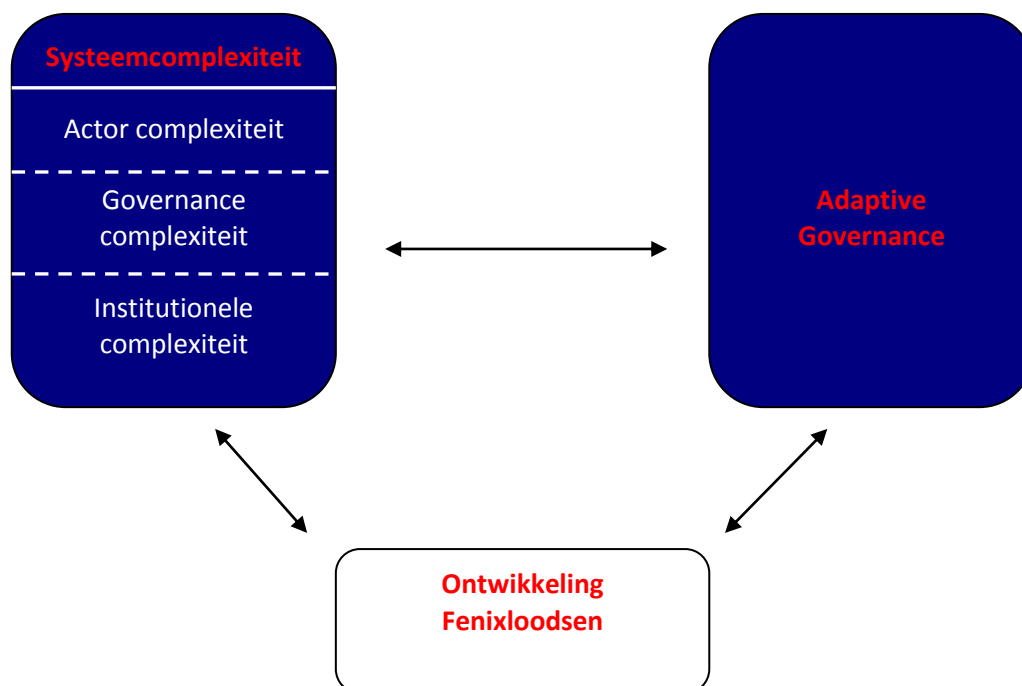
De eerste deelvraag is hoofdzakelijk theoretisch van aard en is sterk beschrijvend. Het gaat hier om het afbakenen en conceptualiseren van het begrip systeemcomplexiteit. De tweede deelvraag gaat dan concreet in op het systeem van actoren dat betrokken is in de casus en de vormgeving van de *governance* die daaraan verbonden is. Om vervolgens de conceptualisatie scherp te krijgen gaat deelvraag drie concreet in op de uitingsvormen van systeemcomplexiteit. Bij het onderzoeken van de relatie tussen deze vorm van complexiteit en de ontwikkeling van de loodsen is het natuurlijk van groot belang om scherp te hebben naar welke factoren gekeken wordt in de analyse. De vierde deelvraag richt zich concreet op de analyse van de invloed van systeemcomplexiteit op de ontwikkeling. Deelvraag vijf gaat over de vraag hoe *adaptive governance* als strategie door de actoren kan worden gebruikt om om te gaan met de complexiteit in de casus. Vanuit dit theoretisch concept zullen ook een aantal aanbevelingen vloeien. In de laatste deelvraag wordt kort gereflecteerd op de

empirische bevindingen en gekeken of er relevante aspecten zijn die nog ontbreken als het gaat om de complexiteitstheorie of systeemcomplexiteit in het bijzonder.

1.5 Relevantie onderzoek

Dit onderzoek heeft zowel een maatschappelijke als een theoretische relevantie. De *maatschappelijke* relevantie van het onderzoek komt terug in het doel van het onderzoek, namelijk het doen van aanbevelingen voor een proces dat speelt in de maatschappij. De ontwikkeling van de Fenixloodsen is een complex proces waar veel actoren bij betrokken zijn. Aanbevelingen vanuit dit onderzoek zouden dan ook zeer interessant kunnen zijn voor deze actoren. Daarnaast komt de *theoretische* relevantie van het onderzoek nadrukkelijk naar voren in de manier waarop het onderstaande onderzoeksmodel is weergegeven. In de analyse wordt gekeken naar de invloed van complexiteit op de ontwikkeling van de loodsen. Vanuit deze specifieke casus is de hoop en verwachting dat er iets meer duidelijk wordt over de werking en invloed van systeemcomplexiteit in gebiedsontwikkeling. Daarnaast laat dit onderzoek zien hoe *adaptive governance* gebruikt kan worden in complexe systemen en welke concrete beleidsmaatregelen daar mogelijk aan verbonden kunnen worden.

1.6 Onderzoeksmodel



Figuur 1: Onderzoeksmodel

Het object van onderzoek is de ontwikkeling van de Fenixloodsen. De ontwikkeling van de Fenixloodsen vormt de afhankelijke variabele in het onderzoek. Er worden twee

onafhankelijke variabelen onderscheiden die invloed hebben op de ontwikkeling van de Fenixloosen. Enerzijds beïnvloedt systeemcomplexiteit de ontwikkeling van de Fenixloosen en anderzijds heeft *adaptive governance*, een strategie van actoren om om te gaan met complexiteit, invloed op de ontwikkeling van de Fenixloosen. Complexiteit kan de ontwikkeling van de Fenixloosen vertragen, invloed hebben op het draagvlak van het project of de ontwikkeling zelfs helemaal stilleggen. De strategie die actoren hanteren, bijvoorbeeld de strategie van de adaptieve *governance*, kan ook invloed hebben op de ontwikkeling van de Fenixloosen. Wanneer actoren keuzes maken in het adaptiever maken van de *governance*, kan dat invloed hebben op de ontwikkeling van de loodsen. Zo kan het reduceren van het aantal regels in de *governance* de adaptiviteit vergroten, maar ook impact hebben op bijvoorbeeld de kwaliteitsafspraken in de ontwikkeling van de loodsen.

Echter, de relaties tussen deze variabelen zijn niet eenzijdig. Zoals in het model is aangegeven, beïnvloeden de variabelen elkaar. Indien de ontwikkeling van de Fenixloosen minder snel gaat, op minder draagvlak kan rekenen of de ontwikkeling kwalitatief minder hoogstaand is, kan dat effect hebben op de strategie van actoren (*adaptive governance*). Een veranderende strategie van actoren kan vervolgens betekenen dat de complexiteit in de casus toeneemt of afneemt. Daarnaast is het mogelijk dat de ontwikkeling van de Fenixloosen direct invloed heeft op de systeemcomplexiteit. Indien de ontwikkeling in een fase komt waarin regelgeving minder belangrijk is, kan dit resulteren in een afname van de institutionele complexiteit. De ontwikkeling van de Fenixloosen kan ook betekenen dat bepaalde actoren niet langer participeren in de *governance* waardoor de *governance* complexiteit af neemt. Het tegenovergestelde is uiteraard ook mogelijk, namelijk dat zich in een latere fase nieuwe actoren mengen in de *governance* of zich problemen voordoen die de complexiteit in de casus doen toenemen of de strategie van actoren doen veranderen.

1.7 Begripsbepaling

Het is in het belang van het onderzoek om helder en duidelijk uiteen te zetten wat er precies wordt verstaan onder de belangrijkste begrippen in de hoofdvraag. Een heldere conceptualisatie en operationalisatie van de belangrijkste begrippen is noodzakelijk om te komen tot een gedegen data verzameling en vervolgens goede analyse. Het belangrijkste begrip vanuit de vraagstelling is "systeemcomplexiteit". Er is bewust gekozen om een brede terminologie te hanteren in de vraagstelling om te zorgen dat er geen relevante invloeden op voorhand worden uitgesloten. Echter, het is wel noodzakelijk om te voorkomen dat er een onderzoek zonder heldere scope ontstaat. Vanuit het theoretisch kader in het volgende hoofdstuk zal een conceptueel model volgen van waaruit de analyse zal worden uitgevoerd. In dit theoretisch kader wordt ook de theoretische basis gelegd voor een set van aanbevelingen voor het verbeteren van het ontwikkelingsproces rond de Fenixloosen op het gebied van *governance*.

2.

Theoretisch kader: Systeemcomplexiteit en *adaptive governance*

2.1 Inleiding

In dit theoretisch kader worden de theoretische inzichten weergegeven die bijdragen aan de beantwoording van de hoofdvraag. Dit theoretisch kader leidt tot een conceptualisering van de belangrijkste theoretische begrippen van waaruit de invloed van systeemcomplexiteit op de ontwikkeling van de Fenixloodsen geanalyseerd zal worden.

In de onderstaande paragrafen zal het concept “systeemcomplexiteit” worden geduid vanuit de theorie. Hieronder zal het systeemdenken binnen de Bestuurskunde worden uitgewerkt om vervolgens te kijken naar de rol van complexiteit binnen systemen. Daarna zal het concept *governance* verder worden uitgewerkt, waarna dit theoretisch kader wordt besloten met een *governance*-strategie die kan helpen om om te gaan met complexiteit binnen systemen, te weten *adaptive governance*. Deze theoretische inzichten vormen een basis voor de analyse van de invloed van systeemcomplexiteit op de ontwikkeling van de loodsen en als theoretische achtergrond voor de aanbevelingen met betrekking tot het proces waarin de Fenixloodsen worden ontwikkeld.

2.2 Systemen

Een systeem is “*more than the sum of its parts*”. Deze gedachte werd reeds door Aristoteles in het leven geroepen en is nog altijd actueel (Meadows, 2008). Meadows (ibid) definieert een systeem als “*an interconnected set of elements that is coherently organized in a way that achieves something*”. Hierin komen drie onderdelen van een systeem naar voren, te weten, elementen, interconnecties en een functie of een doel. Systemen ontstaan op tal van verschillende manieren. Soms komen systemen voort uit zelforganisatie, maar het is ook mogelijk dat ze vanuit institutionele kaders ontstaan. Systemen zijn in staat om te

veranderen, zich aan te passen, te reageren op gebeurtenissen in de omgeving of in het systeem zelf. Systemen hebben specifieke doelen en proberen de voortgang van het systeem te beschermen. Vaak worden systemen vergeleken met organismen in de biologie (Kauffman, 1995). Zowel systemen als organismen worden gekenmerkt door een adaptief vermogen waarbij er constant rekening wordt gehouden met de omgeving (ibid). Om te kunnen overleven is het cruciaal dat organismen en systemen zich aan weten te passen aan de omgeving. Deze aanpassing is een strategie om om te kunnen gaan met complexiteit, waarover meer de paragrafen over complexiteit (2.3) en *adaptive governance* (2.5). Deze aanpassing aan de omgeving is niet altijd eenvoudig, gezien het feit dat veel systemen “samengesteld” zijn.

2.2.1 Samengestelde systemen

In deze systemen staan de actoren of elementen met elkaar in verbinding en hebben de keuzes van één actor, gevolgen voor andere actoren. Teisman (2005, p. 5) zegt verder over samengestelde systemen: *“In samengestelde systemen bepalen de onderlinge interacties tussen vele actoren de kosteneffectiviteit. Op dit systeem van onderlinge interacties heeft niemand zicht, laat staan grip”*. De vele actoren die betrokken kunnen zijn in systemen denken en handelen afzonderlijk van elkaar vanuit de gedachte dat ze orde kunnen scheppen in het proces van voorbereiding, besluit en uitvoering. De handelingen van actoren, die bedoeld zijn om orde te creëren, zorgen er juist voor dat handelingen over elkaar heen buitelen en uiteindelijk niemand er meer echt grip op heeft (ibid, p. 7). In dit onderzoek zal er vanuit de tweede opvatting, dat systemen onvoorspelbaar, complex en samengesteld zijn, gekeken worden naar het systeem rond de Fenixloodsen.

2.2.2 Elementen van een systeem

De elementen in een systeem kunnen allerlei vormen aannemen. In de analyse van het systeem van de Fenixloodsen is er sprake van een sociaal systeem met een groot aantal elementen. De elementen in het sociaal systeem rond de Fenixloodsen bestaat uit organisaties of actoren. De elementen in het systeem brengen interessante variabelen met zich mee, namelijk onzekerheid en onvoorspelbaarheid. Elementen zijn in staat om rationele en daarmee voorspelbare beslissingen te nemen, maar reageren soms ook impulsief, intuïtief of vanuit emotie. Binnen systemen wordt de omgang van elementen ook weleens getypeerd als een spel waarin alle elementen er eigen strategieën op nahouden (Klijn in Kickert et al. 1997). Binnen het spel zorgen afhankelijkheden, interacties, strategieën en een constant veranderende omgeving voor systeemstaten die keer op keer veranderen. Het is voor elementen daardoor lastig om systemen te doorgronden, wat onzekerheid met zich meebrengt. De onzekerheid in het systeem en het onvoorspelbare handelen van andere elementen kan zorgen voor een gebrek aan vertrouwen tussen elementen, waardoor samenwerking ingewikkelder is. Dit kan een probleem zijn gezien de afhankelijkheden tussen

elementen in systemen en de bijbehorende interconnecties. In de volgende paragrafen worden de drie onderdelen van een systeem (elementen, interconnecties en een doel) verder uitgewerkt.

2.2.3 *Interconnecties*

De afhankelijkheden tussen elementen bieden enerzijds de mogelijkheid om van de middelen van andere elementen gebruik te maken maar kunnen anderzijds ook de handelingsvrijheid van de actoren inperken. Door deze afhankelijkheden ontstaat communicatie en interactie tussen afhankelijke elementen in het systeem. Waldman (2007) ziet in deze communicatie en interactie zelfs de basis voor de ontwikkeling van systemen. Afhankelijkheden en de daaropvolgende communicatie kunnen dus leiden tot de vorming van systemen. Deze afhankelijkheden worden beïnvloed en soms geregeld door de institutionele kaders en regels.

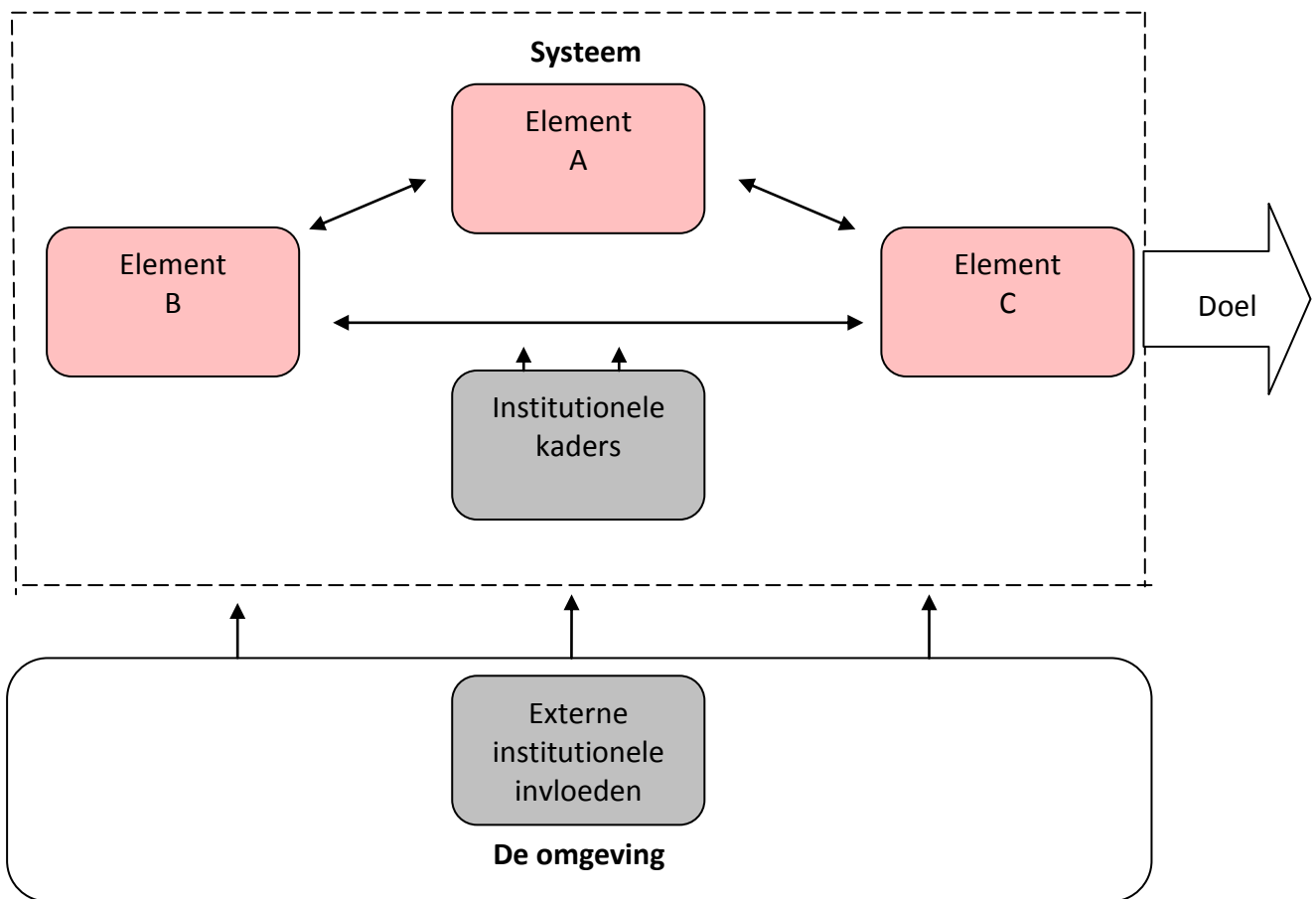
2.2.4 *Doel van het systeem*

Het doel van het systeem is vaak niet zo duidelijk als het lijkt. Binnen het systeem zijn tal van elementen bezig met het bereiken van de eigen doelen. Soms gebruikt een element de interconnecties met andere elementen in het systeem om zijn eigen doel te bereiken. Er bestaat echter een mogelijkheid dat een grote diversiteit aan doelen bij de elementen ervoor zorgt dat het doel van het systeem niet gehaald wordt (Meadows, 2008, p. 15). Meadows (ibid) omschrijft dit verschijnsel als volgt: *“one of the most frustrating aspects of systems is that the purposes of subunits may add up to an overall behavior that no one wants”*. Dit probleem kan in een aantal gevallen worden opgelost door afspraken te maken, bijvoorbeeld over het doel van het systeem. Dit is echter niet gemakkelijk gezien de verschillende belangen in systemen. Conflicterende rationaliteiten, belangen en strategiën maken het doel van het systeem soms niet eenduidig. Om ervoor te zorgen dat zowel de afzonderlijke elementen, als het systeem als geheel, ordelijk blijven functioneren, worden er vaak institutionele kaders gecreeërd. Deze kaders beschermen het systeem en de afzonderlijke elementen tegen niet wenselijke systeemstaten of soms zelfs het concreet handelen van elementen.

2.2.5 *Institutionele kaders in systemen*

De institutionele kaders omvatten zowel formele als informele regelgeving die van betekenis zijn voor de werking van het systeem (Holland, 1992). De institutionele kaders kunnen zowel binnen als buiten het systeem hun oorsprong hebben. Deze kaders zorgen ervoor dat het systeem in stand blijft en dat de richting van het systeem, voor zover dat mogelijk is, enigszins voorspelbaar blijft. Alle individuele elementen brengen hun eigen regels en tradities mee in het systeem. Hierdoor ontstaat een proces van onderhandeling over de belangrijkste regels in het systeem (ibid). Soms zijn de institutionele kaders ook van invloed op bijvoorbeeld de

interconnecties en afhankelijkheden tussen elementen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan bevoegdheden die door formele regelgeving aan een element toebedeeld worden waardoor andere elementen afhankelijk worden van dit element. Het is goed mogelijk dat wanneer de afhankelijkheden van elementen veranderen, het gehele systeem verandert. Wanneer afhankelijkheden veranderen zullen elementen hun gedrag en strategie aanpassen wat weer van invloed is op het systeem. De institutionele kaders worden dus enerzijds bepaald door de elementen binnen het systeem en anderzijds door elementen buiten het systeem die verantwoordelijk zijn voor meer algemene regelgeving. Schematisch ziet dat er als volgt uit (Figuur 2).



Figuur 2: Vereenvoudigde weergave van een systeem. Elementen, interconnecties en het doel van het systeem.

Sommige systemen zijn sterk geordend, andere systemen zijn meer chaotisch. De orde in systemen staat constant onder druk van de omgeving en kan zelfs onder druk worden gezet door de elementen zelf. De elementen in het systeem maken strategische keuzes die soms in lijn zijn met het systeem, maar soms ook juist niet. Door de afhankelijkheden tussen

elementen zorgen de individuele keuzes van elementen vaak voor een reactie van andere elementen. Het systeem kan door deze strategische keuzes veranderen. Flood (1999, p. 98-103) onderscheidt twee manieren van verandering in systemen, namelijk radicale verandering en doorlopende incrementele verandering. Tussen deze twee extremen in, liggen uiteraard veel combinaties van beide typen van verandering in systemen. Deze veranderingen hebben sterk te maken met de strategie die afzonderlijke elementen hanteren, een aspect wat later verder behandeld zal worden. Tot slot is het goed om op te merken dat de grenzen van het systeem, de *boundaries*, constant kunnen veranderen (ibid). Hierdoor is het vaak lastig om in te schatten welke elementen nu wel en welke niet tot het systeem behoren.

De interconnecties en afhankelijkheden tussen elementen, de invloed van de omgeving, de institutionele kaders en afspraken en de doelconflicten tussen elementen zorgen voor complexiteit in systemen. De werking van complexiteit in systemen wordt onder meer uitgewerkt in paragraaf 2.2.6. en de paragraaf over complexiteit (2.3).

Verder in deze scriptie zal de term 'elementen' vervangen worden door de term 'actoren' uit de netwerktheorie. De term 'elementen' heeft een abstract karakter waar de term 'actoren' beter aansluit bij de empirische werkelijkheid.

2.2.6 *Complex adaptive systems*

De gedachte dat systemen samengesteld en complex kunnen zijn komt nadrukkelijk terug in de *complex adaptive systems* theorie zoals deze door Holland (1995 in Ostrom, 1999, p. 521) is beschreven. In deze theorie ligt ook een sterke nadruk op het adaptieve vermogen van systemen als een strategie om met complexiteit om te gaan. Waldorf (2007) geeft aan dat systemen adaptief worden wanneer er een zekere vorm van feedback is in het systeem. Nooteboom (2011) wijst ook op het belang van feedback in adaptieve systemen. De feedback stelt systemen in staat om te leren en de eigen strategie of het systeem aan te passen. Mechanische systemen zoals een vliegtuig zijn niet in staat om te leren, laat staan zich aan te passen. Een adaptief systeem heeft altijd inbreng van mensen die in staat zijn om innovatieve aanpassingen te maken die een specifiek doel dienen. Juist door de feedback in het systeem kan er geleerd worden en kunnen mensen komen tot innovatieve en relevante aanpassingen in het systeem. Naast de feedback in het eigen systeem kan er ook geleerd worden van andere vergelijkbare systemen in de omgeving. Vanuit de contingentiebenadering wordt juist de aanpassing van organisaties (of systemen) onder invloed van de omgeving sterk benadrukt. Adaptieve systemen leren dus zowel van de feedback van het eigen systeem als van de omgeving en passen de eigen strategie en soms zelfs de institutionele kaders daarop aan.

Deze theorie wijst nadrukkelijk op het complexe karakter van samengestelde systemen. De *complex adaptive systems* theorie heeft overeenkomsten met *adaptive governance* (paragraaf 2.5), een manier om om te gaan met de complexiteit in systemen. In de volgende paragraaf wordt het begrip systeemcomplexiteit allereerst verder uitgewerkt.

2.3 Systeemcomplexiteit

Systemen zijn soms heel eenvoudig en voorspelbaar. Een fiets bestaat uit verschillende elementen die op elkaar zijn afgestemd en samen meer zijn dan de onderdelen afzonderlijk. Echter, veel systemen zijn niet zo eenvoudig en voorspelbaar als een fiets of een ander mechanisch voorwerp. Met name sociale systemen zijn veelvormig, grillig en moeilijk te doorgronden. Een vereenvoudigd systeem zoals in figuur 1 weergegeven, doet geen recht aan de complexiteit waar veel systemen mee te maken hebben. In deze paragraaf wordt verder ingegaan op de vraag wat complexiteit nu precies is in samengestelde systemen, waar het vandaan komt en wat voor gevolgen het heeft voor voor de actoren in het systeem.

2.3.1. Wat is complexiteit?

Dit is een vraag waar eigenlijk niemand een eenduidig antwoord op heeft. Complexiteit is in zichzelf heel lastig te vangen in woorden. Complexiteit heeft veel overeenkomsten met licht. Licht wordt pas zichtbaar wanneer het door een voorwerp wordt weerkaatst. Het zelfde geldt eigenlijk voor complexiteit, het wordt pas zichtbaar wanneer het wordt 'weerkaatst' door actoren, samenwerkingsvormen, instituties, structuren of systemen. Chan (2001) wees op de betekenis van het woord *complexus* dat weer is afgeleid van het woord *plexus*. Complexiteit is hierin een grote mate van vervlochtenheid en verwevenheid. Niet alle systemen zijn complex, maar complexiteit is wel altijd systemisch. Complexiteit heeft namelijk altijd te maken met verwevenheid en interconnecties, de basis is van het systeemdenken. Om te begrijpen wat complexiteit nu precies is, moet gekeken worden naar de bronnen waar complexiteit uit voort kan komen

2.3.2 Bronnen van complexiteit

In de literatuur worden er een aantal suggesties gedaan met betrekking tot de bronnen die complexiteit voortbrengen. Deze bronnen zijn echter niet per definitie altijd een bron van complexiteit. De omstandigheden en de systeemstaat kunnen ervoor zorgen dat een bepaalde bron de ene keer wel een bron van complexiteit is en een andere keer niet. Hieronder worden de belangrijkste bronnen beschreven, maar het is dus niet per definitie zo dat deze bronnen altijd complexiteit voortbrengen.

Emry Roe (1998) ziet in een enorme hoeveelheid van elementen een bron van complexiteit. Deze elementen brengen eigen belangen, opvattingen en strategieën met zich mee, waardoor het systeem meer complex wordt. Door de tegenstrijdige belangen en

doelstellingen van de verschillende actoren kunnen situaties ontstaan waarin actoren elkaar tegenwerken. Hoe groter de diversiteit aan belangen en doelstellingen, hoe lastiger het is om in een systeem een gezamenlijk doel na te streven. Anderen wijzen juist op een klein aantal *controlling processes* waardoor zelforganisatie in systemen in stand wordt gehouden, wat een bron van complexiteit kan zijn (Holling 2000). Een andere bron van complexiteit hangt samen met afhankelijkheid waarin bepaalde beleidskeuzes niet meer mogelijk zijn door de keuzes die afzonderlijke actoren of het systeem als geheel, hebben gemaakt (Gunderson and Holling 2001).

Een andere bron van complexiteit is de invloed van de omgeving op systemen. Systemen kunnen interne processen heel goed institutioneel verankerd hebben en toch nog te maken krijgen met onverwachte invloeden vanuit de omgeving. Dit heeft ook sterk te maken met de niet-kenbare omgeving van systemen. In dit kader wordt de term coëvolutie ook gebruikt, waarin de wederzijdse beïnvloeding van systemen centraal staat (Porter, 2006, p. 481, 482). Systemen passen zich aan en coëvolueren samen naar nieuwe systeemstaten (ibid). Ook binnen het systeem kunnen er zich onverwachtse gebeurtenissen voordoen die complexiteit met zich mee brengen. In dit kader wordt er bijvoorbeeld gesproken over *free-rider* gedrag onder actoren (Clarke, 1986). Dit zijn onverwachte of zelfs, wanneer er institutionele afspraken zijn gemaakt, onreglementaire keuzes van actoren die botsen met de wensen van het systeem. Ook hierin wordt de grilligheid en onvoorspelbaarheid van complexe systemen weer goed zichtbaar.

Een laatste vorm van complexiteit ligt in de grenzen van systemen. Deze *boundaries* zijn vaak lastig te onderscheiden en zijn onderhevig aan verandering. De grenzen van het systeem zijn echter wel bepalend voor de manier waarop actoren handelen. Een actor die binnen de systeemgrenzen beweegt heeft bijvoorbeeld te maken met de institutionele kaders die binnen het systeem gelden. Daar komt nog eens bij dat er actoren kunnen zijn die binnen de *boundaries* van meerdere systemen vallen. Dit is volgens Cilliers (2001) mogelijk omdat systemen niet langer alleen fysiek zijn, maar steeds vaker in de virtuele ruimte bestaan. Actoren kunnen in meerdere systemen participeren waardoor het handelen in systeem A, mogelijk beïnvloed wordt door de gebeurtenissen in systeem B. Cilliers (ibid) concludeert: *“Everything is always interacting and interfacing with others and with the environment; the notions of “inside” and “outside” are never simple or uncontested.”* Deze *boundaries* vormen dus een lastig te doorgronden aspect van het systeem en zijn daarmee ook een bron van complexiteit.

2.3.3 Zelforganisatie

Complexe systemen zijn in staat om zichzelf te organiseren. Dit verschijnsel wordt ook wel zelforganisatie genoemd (Flood 1999, p. 29, 30). In de literatuur is het concept van zelforganisatie ook wel als volgt omschreven:

“A dynamical and adaptive process where systems acquire and maintain structure themselves, without external control” (De Wolf and Holvoet, 2004).

We call those properties and structures of a system self-organizing, which are generated by the dynamic dependency between the elements of the system. (An der Heiden, 1992, p. 72 in Klüver, 2000, p. 29).

In deze definities van zelforganisatie wordt het gedrag en de sturing van het systeem verklaard door de onderlinge interacties van de elementen in het systeem. Actoren zijn in staat om door middel van zelforganisatie, het systeem te sturen. Uit experimenten van Ostrom (1999), gebaseerd op de *game theory*, bleek dat mensen graag samen willen werken, juist wanneer ze kunnen communiceren en samen beslissingen kunnen nemen. In deze experimenten bedachten actoren ook regels en controle- en handhavingmechanismen om *free-riders* aan te pakken. In deze experimenten wordt iets zichtbaar van hoe zelforganisatie kan werken. Echter, zelforganisatie in complexe systemen is weer onderhevig aan veranderingen buiten het systeem. Zo kan de interactie tussen twee elementen in een systeem veranderen door nieuwe regelgeving die van buiten het systeem wordt opgelegd aan de elementen. Complexiteit kan dus ook een extern product zijn en wordt niet altijd veroorzaakt door de actoren binnen het systeem. Sturing door processen van zelforganisatie is lastig te doorgronden en vormt daarmee ook een bron van complexiteit. In deze zelforganisatie staat het dynamische en adaptieve proces centraal. Actoren passen zich aan, aan elkaar en systemen passen zich aan, aan de omgeving.

2.3.4 Aanpassing aan de omgeving

De gedachte dat complexe systemen complex onder invloed staan van de omgeving werd door de bioloog Bertalanffy reeds omarmd in zijn *open systems theory* waarin hij laat zien hoe complexe organismen onder invloed staan van de omgeving en daar ook op anticiperen. Dit denken heeft ook de complexiteitstheorie sterk beïnvloed. Ook in het contingentiedenken gaat men uit van de invloed van de omgeving op een organisatie of op een systeem (Donaldson, 2001). Het handelen van organisaties, of meer specifiek de managers binnen de organisatie, moet dan ook constant worden aangepast op de veranderingen in de omgeving. De mate van congruentie tussen organisatie (of systeem) en de omgeving bepaalt in deze theorie het succes van de organisatie. Hierin ligt de basis voor wat in de literatuur ook wel *adaptive management* wordt genoemd (Gunderson et al. 1995).

Echter, het gevaar bestaat dat deze adaptatieve strategie alleen gericht is op het goed functioneren van de eigen organisatie. Voor een goed functionerend systeem is het belangrijk dat elementen hun functie vervullen voor het geheel. Alvorens in te gaan op de betekenis van *adaptive governance*, zoomen we eerst in op wat het bredere concept *governance* nu precies inhoud.

2.4 Governance

Vanuit de samenleving ontstaan steeds weer nieuwe vormen van samenwerking. Sinds het midden van de jaren '80 ontstonden er steeds meer van deze *community-based* vormen van samenwerking. In de meest eenvoudige vorm is deze vorm van *governance* een samenwerking tussen twee of meer actoren die, soms met tegengestelde belangen, gedurende een bepaalde periode aan een probleem werken wat in dezelfde *community* speelt (Brunner et al. 2005).

De aanwezigheid van complexiteit in samengestelde systemen heeft vergaande consequenties voor de betrokken actoren in het systeem. Actoren handelen in een systeem waarin onvoorspelbaarheid troef is en er vaak sprake is van veel afhankelijkheden ten opzichte van andere actoren. Actoren zijn genooddaakt om te sturen en te handelen in een complexe werkelijkheid. Tegelijkertijd zijn actoren bezig met het zoveel mogelijk beheersen van complexiteit. Deze beheersmaatregelen zorgen in samengestelde systemen juist voor een toename van complexiteit. De sturing van actoren is dus tweeledig, het richt zich enerzijds op de sturing *in* een complexe omgeving en tegelijkertijd richt de sturing zich op het beheersen *van* complexiteit. Onder complexiteitstheoretici leeft de gedachte dat juist doordat complexe systemen samengesteld zijn, ze niet vanuit één punt te beheersen zijn (Teisman, 2007, p. 39). Juist deze gedachte zou pleiten voor een *governance* aanpak in de sturing van het systeem.

In de afgelopen 20 jaar is de term *governance* steeds belangrijker geworden in de bestuurskunde. Rhodes (1996) meent dat de term *governance* in zes verschillende betekenissen wordt gebruikt:

1. als de minimale staat
2. als *corporate governance*
3. als het *New Public Management*
4. als '*good governance*'
5. als een socio-cybernetisch systeem
6. als netwerken gestuurd door zelforganisatie

In de betekenissen 1, 5 en 6 ziet Rhodes (1996) de belangrijkste verschillen tussen *government en governance*. Hij ziet *governance* als een verzameling "*a complex sets of*

organizations drawn from the public and private sectors”. Deze organisaties werken samen in systemen waarin interafhankelijke actoren samenwerken om hun doelen te bereiken. Een grote hoeveelheid van interafhankelijke actoren maken de *governance* complex en veelvormig. Een groot aantal, soms tegenstrijdige, belangen zorgen voor een dynamiek die vaak heel lastig te volgen is. De natuurkundige regel dat op elke actie een reactie volgt, is heel tastbaar binnen de *governance*. Juist omdat actoren interafhankelijk zijn van elkaar, zijn ze soms genoodzaakt om de eigen strategie aan te passen door een ‘actie’ van een andere actor (Armitage, 2008). Binnen deze complexe systemen draait *governance* om het managen van deze systemen. De mogelijkheid tot managen is echter beperkt. Zo kan er in een aantal gevallen legitimiteit ontbreken, kunnen beleidsprocessen heel erg complex zijn en zorgen een veelheid aan instituties en betrokken actoren ervoor dat de overheid niet genoeg mogelijkheden heeft om de ambities op eigen kracht waar te maken. Deregulatie, een terugtrekkende overheid en sturing op afstand zijn kenmerken van *governance* waarbij zelfsturing in sociale instituties steeds belangrijker wordt (ibid). Uiteindelijk volgen er vier karakteristieken vanuit de verschillende betekenissen van *governance* die volgens Rhodes van belang zijn:

1. Interafhankelijkheden tussen organisaties, zowel publieke, private als maatschappelijke organisaties.
2. Continuïteit in de interacties tussen actoren in netwerken
3. *Game-like* interacties, geworteld in vertrouwen en gereguleerd door regels die door de actoren zijn opgesteld.
4. Een significante autonomie van de staat, een belangrijke mate van zelforganisatie.

Complexiteit is onderdeel van al deze karakteristieken. De verschillende belangen en sturingsbronnen van actoren uit verschillende domeinen vormen een bron van complexiteit. Een private ontwikkelaar heeft een hele andere strategie dan een publieke dienst van de Gemeente Rotterdam. In de continuïteit van interacties is een structuur van overleg soms noodzakelijk. De vraag wie deze continuïteit in de gaten houdt is niet eenvoudig. Ook vertrouwen als basis van samenwerking kan problematisch zijn. Zo kunnen persoonlijke conflicten tussen mensen gevolgen hebben voor de *governance* en kan er door wantrouwen een improductieve of zelfs onwerkbaar situatie ontstaan. Ook kunnen de processen van zelforganisatie botsen met regelgeving of verlangens van actoren van buiten het systeem. Alle aspecten van *governance* kunnen een bron van complexiteit zijn. Al deze factoren dragen bij aan een moeilijk te controleren *governance*. Om toch te kunnen sturen in de *governance*, is de theorie van de *adaptive governance* ontwikkeld.

2.5 Adaptive governance

Folke et al. (2005) zien *adaptive governance* als de noodzakelijke strategie voor het management van complexe ecosystemen waarbij verandering “*abrupt, disorganizing, or*

turbulent” is. Bij *adaptive governance* staat de constante aanpassing van de *governance* centraal. De definitie die in dit onderzoek gehanteerd zal worden is de definitie van Stolz et al. (2005) namelijk:

“Adaptive governance, then, involves the evolution of new governance institutions capable of generating long-term, sustainable policy solutions to wicked problems through coordinated efforts involving previously independent systems of users, knowledge, authorities, and organized interests”

New governance institutions zijn nieuwe vormen van samenwerking tussen zowel publieke als private partijen. Deze partijen zoeken samen naar een lange termijn oplossing voor *wicked problems* door duurzaam beleid te ontwikkelen en ook uit te voeren door de losse systemen en strategieën op elkaar af te stemmen. Deze afstemming is essentieel voor het goed functioneren van de *governance* omdat actoren anders langs elkaar heen werken, waardoor de *governance* onoverzichtelijk en lastig te doorgronden kan worden. Deze afstemming vindt vaak plaats binnen instituties die voortkomen uit processen van zelforganisatie (Ostrom 1999, p. 518).

2.5.1 Adaptiviteit in beleid

Adaptive governance is een praktijk waarin beleid van invloed is op personen. Deze personen reageren op het beleid, rationeel, maar zeker ook irrationeel. *Adaptive governance* probeert rekening te houden met deze soms irrationele reactie en staat open voor de dynamiek en complexiteit in de meervoudige percepties van actoren op de werkelijkheid. Het probeert vanuit die opvatting te handelen en van invloed te zijn op de omgeving (Brunner et al, 2005, p. 19). Een interessante opvatting als het gaat om *adaptive governance* is dat beleid een hypothese is en dat het management of de strategie van een actor of een systeem het experiment is om deze hypothese te testen (Gunderson 1995). Hierin is het beleid niet langer ‘heilig’, maar verandert het (incrementeel of met grote stappen) mee met de wensen van het systeem. Dit is een opvatting die niet altijd aansluit bij de professionele werkelijkheid waarin beleid wordt vastgesteld door bijvoorbeeld een gemeenteraad voor een langere periode. Het idee dat beleid een hypothese is, is daarmee discutabel, maar vertegenwoordigt wel een bepaalde *mindset* waarin *adaptive governance* goed kan worden geïmplementeerd.

Nelson, Howden en Stafford (2008, p. 5) onderscheiden drie componenten van beleid waarin zij de rol van *adaptive governance* duiden:

1. Beleidsdoelen: Vanuit een lokale context komen publieke, private en maatschappelijke partijen door afweging en uitwisseling van, vaak tegengestelde, belangen, tot een gezamenlijk doel waarbij lokale en wetenschappelijke kennis

worden gecombineerd. Hier ligt de focus op het integreren van actoren uit verschillende domeinen in een systeem met specifieke doelstellingen. Deze doelstellingen zijn onderhevig aan voortdurende verandering gedurende de beleidsontwikkeling.

2. Beleidsontwikkeling: De ontwikkeling van beleid, institutionele structuren en doelstellingen vindt plaats door middel van *trial and error* waarbij oplossingen en beleid constant wordt aangepast. De adaptiviteit van complexe systemen heeft te maken met het lerend vermogen van systemen. Het lerend vermogen van systemen is afhankelijk van kennis uit zowel de wetenschap, als de beleidspraktijk.
3. Analytische ondersteuning: Het combineren van lokale en wetenschappelijke kennis faciliteert een evolutionair proces waarin publieke partijen samen met de samenleving tot gedeelde kennis komen. De kennis moet groeien en ontwikkelen om uiteindelijk gebruikt te kunnen worden in het systeem. Vanuit dit proces van kennisontwikkeling worden beleidsdoelstellingen, implementatieprocessen en de *governance* aangepast om tot betere resultaten te kunnen komen.

De totstandkoming van beleid en de aanpassing van het beleid en de *governance* zijn dus sterk afhankelijk van kennis en informatie. In praktijk is deze kennis en informatie echter niet altijd voorhanden. In de literatuur wordt een gebrek aan informatie ook wel een *knowledge gap* genoemd. De *governance* moet adaptief zijn om goed om te kunnen gaan met de niet-kenbare omgeving. Kennis is ondergeschikt aan het probleem, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het *scientific management* waarin de kennis de basis vormt van het te vormen beleid. In *adaptive governance* staat het probleem centraal en wordt met name lokale kennis gebruikt om tot breed gedragen beleid te komen. De totstandkoming van dit beleid gaat met horten en stoten, met name door de invloed van tegenstrijdige doelstellingen, *knowledge gaps* en continue verandering in sociale-, economische- en omgevingsfactoren (Dietz et al., 2003, Ostrom, 1999).

De informatiestromen vragen om een flexibele, lerende, organisatie, of op systeemniveau, een flexibele en lerende, *governance* van de samenwerkende actoren. Het Amerikaanse pragmatisme is een achtergrond van deze strategie (Brunner et al. 2005, p. 19). Deze gedachte is ook gebaseerd op het belang dat wordt toegekend aan het begrijpen en identificeren van de lokale context waarin een bepaalde actor zich bevindt. Elke omgeving verschilt weer en is dynamisch en vraagt daarom om een steeds veranderende strategie. Het is daarom ook belangrijk om de rol en de invloed van lokale actoren in problemen niet te onderschatten. De aanbeveling vanuit de literatuur is dan ook vaak om deze lokale actoren te betrekken bij het oplossen van problematiek (Nelson et al. 2008, p. 3). Dit is ook de reden dat er een nauwe verbondenheid is met het *community-based governance*, waarin de

effectiviteit van de governance voor een groot gedeelte bepaald wordt door het vertrouwen in elkaar. Echter, naast vertrouwen moeten actoren de acties van actoren in het systeem monitoren en moet het systeem zelf in staat zijn om sancties op te leggen wanneer actoren de regels van de *governance* schenden (Ostrom, 1999, p. 508).

2.5.2 *Adaptiviteit van de governance*

Nelson (et al. 2008, p. 8) schrijft het volgende:

“A defining feature is recognition of behavioural complexity and the importance of understanding local contexts. This includes recognising the potential for local participants to use their context specific knowledge to inform resource allocation decisions made collectively with other local participants and governments.”

De basis van de *governance* ligt dus in het feit dat actoren specifieke kennis en *resources* bezitten die helpen bij het maken van collectieve beslissingen die goed zijn voor het hele systeem. De kennis, *resources*, posities, belangen en strategieën van actoren kunnen door de tijd heen veranderen waardoor afzonderlijke actoren, maar ook de *governance* van systemen, zich door processen van zelforganisatie zullen aanpassen. Brunner & Steelman (2005) omschrijven deze aanpassing als volgt: *“Governance systems become adaptive by facilitating continual renegotiation of trade-offs between competing resource use interests to establish policy goals.”* In het systeem waarin de *governance* plaats vindt is het dus heel belangrijk dat de actoren met elkaar in gesprek blijven en komen tot uitwisseling van bronnen, informatie en doelstellingen. In deze communicatie vindt uitwisseling plaats, van bronnen en van belangen en wordt de *governance* aangepast. *Governance* systemen worden pas *adaptive* wanneer ze in staat zijn om het debat en de onderhandelingen tussen de actoren met tegenstrijdige belangen in het systeem in gang te houden door de *governance* aan te passen op de veranderingen in het systeem. De *governance* kan onder invloed van deze onderhandelingen en *trade-offs* aangepast worden.

Een andere vorm van adaptiviteit heeft te maken met het lerend vermogen van actoren en de bredere *governance*. Pas wanneer actoren in staat zijn om te leren van fouten die in het proces gemaakt worden, is er aanpassing mogelijk. Een voorwaarde voor dit ‘leren’ en de aanpassing die daarop volgt is feedback. Het gaat zowel om feedback tussen actoren onderling als om feedback van actoren buiten het systeem. Deze feedback vraagt om een open houding van actoren in de *governance*. Onderling vertrouwen tussen actoren kan hier aan bijdragen. Het openstaan voor kritiek of feedback van anderen moet gepaard gaan met processen van zelfonderzoek en reflectie in de eigen organisatie, in samenwerkingsverbanden of binnen de bredere *governance*. Hierbij moeten vragen gesteld worden zoals:

- Hoe reageren wij als organisatie op het handelen van actor 'X'?
- Hoe efficiënt is onze samenwerking of alliantie?
- Wat is onze positie binnen de *governance*?

Door interne reflectie op het functioneren van de eigen organisatie, feedback van andere actoren en een cultuur waarin van fouten wordt geleerd, kan de *governance* aangepast worden (Nelson et al. 2008).

De concrete aanpassing vindt plaats in overleg met de andere actoren in het systeem. Zoals eerder duidelijk werd, gebeurt dit vaak door processen van zelforganisatie. Binnen de *governance* is het van groot belang dat er een infrastructuur ontstaat waarbij actoren met elkaar in gesprek zijn. Binnen deze overlegorganen en samenwerkingsverbanden is het van groot belang dat actoren elkaar informatie verschaffen waardoor de besluitvorming en eventuele aanpassing van de besluitvorming of de *governance*, zo goed mogelijk kan worden vormgegeven. De informatie die met elkaar gedeeld wordt moet bestaan uit zowel wetenschappelijke als lokale kennis. Scholz en Stiffl (2005) maken onderscheid tussen *scientific* - en *public learning*. Ook Dietz, Ostrom en Stern (2003) wijzen op het belang van beide soorten van informatie in de *governance*. Met name lokale kennis verdient extra aandacht. Vaak is het de lokale kennis die achterblijft welke zeer belangrijk is (ibid). Lokale actoren binnen de *governance* brengen kennis en informatie met zich mee die eventuele problemen in de implementatiefase van beleid in een vroeg stadium aan het licht kunnen brengen. Dit vergroot de adaptiviteit van de *governance* omdat actoren snel bij kunnen sturen aan de hand van lokale, *community-based* informatie.

2.5.3 Regels en adaptiviteit

Vanuit de processen van zelforganisatie ontstaan ook regels in de *governance*. Deze regels kunnen zekerheid bieden in een complex en onvoorspelbaar systeem. Actoren dienen zich te houden aan de geldende formele en informele regels. In de literatuur wordt dit ook wel *inducing rule compliance* genoemd (Dietz et al. 2003). Het is van belang dat de actoren binnen de *governance* accepteren dat deze regels gelden voor alle actoren in het systeem en dat andere actoren hen op deze regels kunnen aanspreken indien ze overtreden worden. Anderzijds kunnen regels de adaptiviteit van de *governance* inperken. Regels kunnen verstikkend werken en creativiteit of adaptiviteit verdringen. Het is binnen *adaptive governance* balanceren tussen een anarchisch systeem zonder regels enerzijds en een dichtgetimmerde bureaucratie anderzijds.

3.

Operationalisatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de operationalisatie van de belangrijkste concepten uit het theoretisch kader centraal. De theoretische inzichten van andere auteurs vragen om een verdere uitwerking zodat er een duidelijk analysekader ontstaat van waaruit naar de empirie wordt gekeken. Daarnaast is deze operationalisatie de basis voor het interviewmodel dat gehanteerd wordt in dit onderzoek. De belangrijkste concepten en bijbehorende indicatoren worden hieronder verder uitgewerkt en meetbaar gemaakt.

3.2 Drie categorieën van systeemcomplexiteit

In deze paragraaf worden complexiteit en de verschillende bronnen van complexiteit opgesplitst in drie categorieën van complexiteit. Deze categorieën zorgen ervoor dat het brede karakter van complexiteit, concreter wordt en het gemakkelijker is om complexiteit in de casus te duiden.

3.2.1 Categorie 1: Actorcomplexiteit

Ruimtelijke projecten in Nederland worden gekenmerkt door een groot aantal betrokken actoren. Al deze actoren hebben verschillende belangen en andere ambities met betrekking tot het doel van het systeem. Deze verscheidenheid aan belangen, ambities en prioriteiten, zijn een bron van complexiteit. Een veelheid aan actoren in het systeem en veel verschillende relaties zorgen voor een complexer systeem. Hoe meer actoren betrokken zijn, hoe lastiger het is om te voorspellen hoe het systeem zal reageren op gebeurtenissen. Een web van afhankelijkheden en relaties kan er zelf voor zorgen dat actoren het overzicht kwijt raken en niet goed in staat zijn om de eigen positie, laat staan de positie van andere actoren, te duiden en te begrijpen.

Het aantal actoren is een indicator van actorcomplexiteit (Roe, 1998). Hoe meer actoren betrokken zijn bij de *governance*, des te ingewikkelder het is voor actoren om het overzicht te behouden. De onderstaande waarden zijn subjectief, evenals de grens die getrokken

wordt om het systeem. Met de onderstaande waarden is gepoogd een zekere schaalverdeling te maken. Het aantal relaties dat actoren onderhouden is eveneens een indicator van actorcomplexiteit. De waarden zijn wederom subjectief en afhankelijk van de definitie van 'relatie'. In dit onderzoek is er sprake van een relatie wanneer actoren in het systeem betrokken zijn en beïnvloed worden door de keuzes en stappen van de andere actor. Het kan hier gaan om eenzijdige beïnvloeding, maar ook om wederzijdse beïnvloeding. Naast het aantal actoren en het aantal relaties dat de actoren onderhouden, is er nog een bron van complexiteit, namelijk conflicten tussen actoren. Dit kunnen conflicten zijn die gaan over de inhoud van het project, maar ook conflicten die persoonlijk van aard zijn. Deze conflicten kunnen zorgen voor inertie in relaties tussen actoren. Het kan voorkomen dat actoren hierdoor steeds vaker met elkaar in de clinch liggen waardoor de voortgang van het project wordt belemmerd. Inhoudelijke, maar zeker ook persoonlijke conflicten, kunnen een bron zijn van complexiteit in de casus.

In de onderstaande tabel worden de indicatoren weergegeven en worden de belangrijkste waarden weergegeven die meetbaar zijn in de empirie.

Indicatoren	Waarden		
Aantal actoren in het systeem	<i>Veel actoren (>8)</i>	<i>Gemiddeld aantal actoren (5 – 7)</i>	<i>Weinig actoren (<5)</i>
Aantal relaties per actor	<i>Veel relaties (>10)</i>	<i>Gemiddeld aantal relaties (5-9)</i>	<i>Weinig relaties (<4)</i>
Mate van consensus over doelstellingen	<i>Veel (overeenstemming onder actoren)</i>	<i>Gemiddeld (Niet alle actoren zijn het eens)</i>	<i>Laag (meerdere kampen met eigen doelstellingen)</i>
Mate van consensus over de inhoud van het project	<i>Hoog (Bijna alle actoren eens over programmering en fysieke uitwerking)</i>	<i>Laag (geen consensus, problematisch voor proces)</i>	
Het voorkomen van persoonlijke conflicten	<i>Veel (personen botsen zeer regelmatig)</i>	<i>Gemiddeld (Personen botsen incidenteel)</i>	<i>Weinig/geen (nauwelijks/geen persoonlijke conflicten)</i>

Tabel 1: Indicatoren actorcomplexiteit

3.2.2 *Categorie 2: Governance-complexiteit*

In deze categorie komt de complexiteit voort uit de *governance*. In de vorige paragraaf is al aangegeven dat een grote hoeveelheid actoren, kan leiden tot een complex systeem. Dit zegt echter nog niets over de mate van betrokkenheid. Wanneer actoren geen invloed uitoefenen op het proces zorgen zij voor minder complexiteit dan actoren die in elk overleg

hun stem laten horen. Een hoge participatie in de *governance* kan daarom tot meer complexiteit leiden. Aan de andere kant kunnen actoren zich ook veel te veel bemoeien met de *governance* waarbij ze ruimte van andere actoren nadrukkelijk inperken en daardoor, bewust of onbewust, andere actoren uit het systeem drukken. In de waarden bij deze indicator vinden we dan ook twee vormen van een hoge dan wel lage participatie. In de analyse moet blijken of actoren door hun hoge dan wel lage participatie, zorgen voor een afname van de complexiteit of juist bijdragen aan het toenemen van de complexiteit.

In het concept *governance* is ook juist veel aandacht voor de betrokkenheid van actoren uit verschillende domeinen. Wanneer er actoren uit alle drie de domeinen (publiek, privaat, maatschappelijk) betrokken zijn, brengt dat meer complexiteit met zich mee dan wanneer alle actoren vanuit een gelijke basis handelen. Dit komt met name omdat er in de drie domeinen, verschillende sturingsmechanismen gebruikt worden. Deze verschillen komen ook naar voren in de cultuurverschillen tussen organisaties uit deze domeinen. Hoe groter deze verschillen, hoe ingewikkelder het is om elkaar te begrijpen en samen te werken.

De verschillende actoren werken samen binnen de *governance*. Hoe meer overlegstructuren, hoe ondoorzichtiger en complexer het systeem wordt. Doordat sommige actoren niet zijn aangesloten bij overlegstructuren, wordt het systeem minder transparant en voorspelbaar. Hoe meer overlegstructuren, hoe moeilijker het is om als actor op de hoogte te blijven van de huidige systeemstaat. Anderzijds kan een gebrek aan overlegstructuren ook een bron van *governance* complexiteit zijn. Zonder overleg werken de actoren langs elkaar heen waardoor de *governance* meer en meer gefragmenteerd zal raken.

De macht in de *governance* kan verdeeld zijn over meerdere actoren, maar ook veel meer gecentreerd zijn. Wanneer de macht verspreid is over meerdere actoren, kan dat heel functioneel zijn in de *governance* maar ook traagheid met zich mee brengen. Gespreide macht kan zorgen voor actoren die nadrukkelijk samenwerken omdat ze het alleen niet kunnen, maar brengt ook het risico met zich mee van actoren die de doelstellingen van het systeem tegenwerken door hun macht en invloed te gebruiken. De concentratie van macht rond één of twee actoren kan betekenen dat er een enorme daadkracht ontstaat in het systeem en het systeem zich heel snel ontwikkelt naar een volgende systeemstaat. Anderzijds kan een actor het systeem ook dictatoriaal beheersen waardoor er nauwelijks meer ruimte is voor de *governance*. De nivellering van macht in de *governance* kan dus een positieve, maar ook een negatieve invloed hebben op de complexiteit in het systeem.

In tabel 2 worden de indicatoren en bijbehorende waarden nog eens overzichtelijk weergegeven:

Indicatoren	Waarden		
Mate van participatie van actoren in de governance	Hoog (betrokken of bemoeizuchtig)	Gemiddeld (af en toe betrokken, af en toe afwezig)	Laag (niet of nauwelijks aanwezig)
Mate van diversiteit in de governance	Veel (publiek, privaat, maatschappelijk)	Gemiddeld (2 van de 3 domeinen)	Weinig (slechts 1 domein vertegenwoordigd)
Aantal overlegstructuren	Veel (actoren betrokken in meerdere structuren)	Gemiddeld (actoren nemen zitting in 2 of meer overlegstructuren)	Weinig (actoren niet of nauwelijks betrokken)
Mate van nivellering van macht in de governance	Veel (Gezamenlijkheid versus traagheid)	Gemiddeld (macht zowel gespreid als geconcentreerd)	Weinig (Daadkracht versus autoritaire houding)

Tabel 2: Indicatoren governance complexiteit

3.2.3. Categorie 3: Institutionele complexiteit

Wanneer er sprake is van meerdere elementen in een systeem die door middel van governance strategieën samenwerken aan het doel van het systeem, dan zijn er formele en informele regels nodig om het proces richting het behalen van het doel zo goed mogelijk te begeleiden. Deze regels kunnen echter een bron van complexiteit vormen. Doorgaans is het zo dat meer regels zorgen voor meer complexiteit. Door de vele regelgeving en afspraken wordt het namelijk steeds lastiger voor actoren om goed om te gaan met onverwachte gebeurtenissen. Meer regels zorgen voor minder flexibiliteit en adaptiviteit. Daar tegenover staat natuurlijk dat regels en afspraken ook orde, structuur en zekerheid kunnen bieden.

Institutionele regelgeving en afspraken tussen actoren kunnen heel formeel zijn, maar ook heel informeel. De meer informele regels zijn lastiger te onderscheiden, maar zijn wel degelijk een basis voor omgang met elkaar. Het gaat hier bijvoorbeeld om de geldende normen en gedrag patronen van elementen. De formele regels komen in een aantal gevallen tot uiting in de deals die actoren met elkaar sluiten. Actoren maken afspraken over hoe de samenwerking (of governance) eruit ziet, welke communicatielijnen daarin worden afgesproken en welke randvoorwaarden er gelden bij de belangrijkste deals. Daarnaast is er vaak sprake van vigerend beleid dat van toepassing is op verschillende aspecten van de casus. Hierbij kan gedacht worden aan landelijke aanbestedingswetgeving of lokale milieueisen. Deze regels worden door de omgeving van het systeem bepaald en gelden voor het gehele systeem, of actoren het daar nu mee eens zijn of niet. Hier wordt ook weer goed duidelijk dat systemen onder invloed staan van de omgeving. De aanname is dat veel formele regelgeving en heel weinig informele regels, geen goede basis zijn voor de

samenwerking tussen actoren. Juist in netwerken van wederzijds afhankelijke actoren is vertrouwen erg belangrijk. Daarin mag je afspraken op papier zetten, maar moet je ook op elkaar durven vertrouwen en een mate van flexibiliteit nastreven. Veel formele afspraken kunnen een bron van complexiteit zijn, maar ditzelfde geldt voor te weinig formele afspraken. Hieronder een overzicht van de belangrijkste indicatoren met bijbehorende waarden.

Indicatoren	Waarden		
Hoeveelheid regels	Veel (handelen/strategie actoren grotendeels bepaald door regels)	Gemiddeld (regels sturen, maar zijn niet altijd leidend)	Weinig (actoren worden nauwelijks beïnvloed)
Formele samenwerking	Zeer formeel (vastgelegd in wet/contract)	Gemiddeld formeel (vastgelegd in notitie)	Weinig formeel (vastgelegd in brief)
Informele samenwerking	Zeer informeel (Vriendschappelijk, borrelcultuur)	Gemiddeld informeel (gemoedelijke sfeer in overlegstructuren)	Weinig informeel (zakelijk, rationeel)
Mate van gebruik van regelsturing	Veel (regels belangrijkste bron van sturing)	Gemiddeld (regelsturing gecombineerd met andere sturingsvormen)	Weinig (andere bronnen van sturing prevaleren)
Mate van gebruik van marktsturing	Veel (marktsturing leidend in de governance)	Gemiddeld (marktsturing gecombineerd met andere sturingsvormen)	Weinig (andere bronnen van sturing prevaleren)

Tabel 3: Indicatoren institutionele complexiteit

In de analyse van de invloed van systeemcomplexiteit op de ontwikkeling van de Fenixloodsen zullen deze drie vormen van complexiteit worden gebruikt als leidraad.

3.3 Ontwikkeling van de Fenixloodsen

De geplande “ontwikkeling van de Fenixloodsen” is de afhankelijke variabele in het onderzoek. Eén van de respondenten gaf aan dat de ontwikkelende partijen eigenlijk allemaal het zelfde willen: “*We willen tempo en kwaliteit*”. In deze uitspraak komen twee aspecten naar voren die van belang zijn in het analyseren van de ontwikkeling van de Fenixloodsen:

1. “Tempo”: Voortgang van het proces van de ontwikkeling
2. “Kwaliteit”: Voortgang in de inhoud en kwaliteit van de ontwikkeling

De ontwikkeling van de Fenixloodsen kan gemeten worden door te kijken of het project zich van de ene naar de andere component beweegt door de tijd heen. Wanneer de Fenixloodsen in een nieuwe component van het proces geraken, spreken we van ontwikkeling. Ook wanneer er binnen een component ontwikkelingen te zien zijn in het project spreken we van “ontwikkeling van de Fenixloodsen”. Echter, deze componenten zijn onderdeel van het bredere proces en lopen naast elkaar en door elkaar heen. De realiteit leert dat dit soort complexe processen van gebiedsontwikkeling zich vaak niet-lineair ontwikkelen. Toch helpen de onderstaande componenten van het proces in het analyseren of de ontwikkeling vooruit gaat, stil blijft staan of achteruit gaat.

- Component 1: Conceptontwikkeling: In deze component wordt er een idee ontwikkeld door tal van actoren over herontwikkeling van de Fenixloodsen.
- Component 2: Planvorming en aankoop loodsen: In deze component besluit een actor om de loodsen te kopen en ze in de toekomst te gaan ontwikkelen
- Component 3: Visitatie ontwikkelaars: de eigenaar van de loodsen voert gesprekken met ontwikkelaars die een ontwikkeling in of op de loodsen wel zien zitten.
- Component 4: Randvoorwaarden van de bouw creëren: ontwikkelaars zijn bezig met het creëren van de juiste randvoorwaarden waaronder de bouw kan beginnen. Omvat onder andere vergunningen, voldoen aan gemeentelijke eisen, wensen van omwonenden enz.
- Component 5: Contractcomponent: In deze fase worden contracten gesloten tussen ontwikkelaars onderling en de contracten tussen de Gemeente Rotterdam en de ontwikkelcombinatie. Het gaat hier om contracten waarin afspraken worden gemaakt over grondprijzen, voorwaarden die verbonden zijn aan de koop of andere afspraken tussen actoren.
- Component 6: Start herontwikkeling Fenixloodsen en bouw ‘tafel’ op de loodsen
- Component 7: Start bouw Fenix 1
- Component 8: Start verkoop Fenix 1
- Component 9: Start bouw Fenix 2
- Component 10: Start verkoop Fenix 2

De kwaliteit van de ontwikkeling wordt zichtbaar in de stedenbouwkundige kwaliteit enerzijds en de architectonische kwaliteit anderzijds. Deze twee indicatoren zijn moeilijk meetbaar te maken, waardoor er in de dataverzameling is gelet op de percepties van actoren ten opzichte van deze twee kwaliteitseisen.

3.4 Adaptive governance

In de onderstaande tabel worden de belangrijkste indicatoren weergegeven die iets zeggen over de mate van adaptiviteit van de *governance*. Een hoge mate van vertrouwen in andere actoren binnen de *governance* vergroot de adaptiviteit. Vertrouwen kan voorkomen dat actoren vervallen in regelzucht waarbij het systeem zijn adaptiviteit verliest. Regels zijn nodig en bieden een basis voor vertrouwen, maar teveel regels maken de *governance* minder adaptief.

Een andere indicator voor de adaptiviteit van de *governance* is het aantal actoren in het systeem. Hoe meer actoren er actief participeren in de *governance*, hoe lastiger het is om aanpassingen te maken. Deze aanpassingen of wijzigingen moeten immers door de actoren gedragen worden. Een groot aantal actoren binnen de *governance* kan zorgen voor een verminderde adaptiviteit. Echter, een zeer klein aantal actoren kan de adaptiviteit van de *governance* eveneens inperken. Indien de macht zich concentreert rond 1 of 2 actoren, dan kan dat de adaptiviteit van de *governance* ook sterk terugdringen. Het gevaar bestaat dat de actor in kwestie zijn machtspositie wil beschermen en verandering wil tegenhouden. Wanneer de macht meer gespreid is, past dat beter binnen de *governance*.

Een zekere spreiding van macht en een onderling vertrouwen tussen de actoren, vormt een goede basis voor feedback van actoren op elkaars functioneren en het functioneren van de bredere *governance*. Feedback zorgt voor een lerende *governance* waarin de *governance* kan worden aangepast aan de hand van de feedback. Deze indicator valt samen met de monitoring en evaluatie van het functioneren van de *governance*. Tot slot is het gebruik van lokale, vaak praktische, kennis van belang in de adaptiviteit van de *governance*. Door de lokale actoren nauw te betrekken in de *governance*, kan er snel worden geanticipeerd op eventuele problemen bij de implementatie of uitvoering van het beleid. Dit vergroot het adaptief vermogen van de *governance* om snel bij te sturen indien noodzakelijk.

In tabel 4 worden de indicatoren van *adaptive governance* schematisch weergegeven en zijn er per indicator waarden gedefinieerd.

Indicatoren	Waarden		
Mate van vertrouwen in elkaar	Hoog onderling vertrouwen (vriendschappelijk)	Zakelijk vertrouwen (partners)	Wantrouwen (concurrenten)
Hoeveelheid regels	Veel	Gemiddeld	Weinig
Hoeveelheid actoren in de governance	Veel	Gemiddeld	Weinig
Verdeling van macht in de governance	Macht concentreert zich rond 1 of 2 actoren	Macht enigszins verspreid over de actoren	Spreiding van macht is een doel in de <i>governance</i>
Feedback actoren op elkaar	Veel open en eerlijke feedback over elkaars functioneren	Slechts een aantal actoren feedbacken op elkaar, aantal actoren buiten <i>trial and error</i> proces	Geen feedback tussen actoren
Frequentie van monitoring van de governance	Regelmatige evaluatie en ruimte voor leren van fouten	Geen gezamenlijke evaluatie, alleen actoren afzonderlijk	Nauwelijks of geen evaluatie van <i>governance</i>
Mate van gebruik van lokale kennis	Veel (lokale actoren vaak betrokken)	Gemiddeld (af en toe input van lokale actoren)	Weinig (nauwelijks/geen input)

Tabel 4: Indicatoren adaptive governance

4.

Methodologische Verantwoording

4.1 Inleiding

In de vorige twee hoofdstukken is een inhoudelijke basis gelegd voor de analyse. In dit hoofdstuk worden de methoden en technieken van dit onderzoek verder uitgewerkt. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op bestaand materiaal, interviews en observaties.

4.2 Methoden van onderzoek

De dataverzameling heeft plaatsgevonden tijdens het lopen van een stage bij het Projectmanagementbureau Rotterdam. In deze periode, die van februari tot en met juli 2011 heeft geduurd, is er heel veel gebeurd en veranderd in de casus. De huidige analyse was nooit mogelijk geweest wanneer er geen stage verbonden was geweest aan het scriptietraject. Tijdens deze stage was het mogelijk om mee te lopen met de Projectmanager van Katendrecht (Melvin Hage) die namens het Projectmanagementbureau van de Gemeente Rotterdam, de Fenixloodsen verkoopt aan de ontwikkelcombinatie Proper Stok en OBR Vastgoed en verder verantwoordelijk is voor vrijwel alle ontwikkelingen op “de Kaap”. In de maanden van onderzoek zijn er door middel van participatieve observatie, data verzameld aangaande de casus. Deze vorm van observatie was cruciaal om de complexiteit van de verbanden tussen - en afwegingen van actoren te kunnen doorgronden. De observaties omvatten een groot aantal overlegstructuren, vergaderingen, lunches, onderhandelingen, borrels en andere gebeurtenissen. Een aantal van de overlegstructuren worden in hst 5 verder uitgewerkt. In bijlage 1 is te vinden welke overleggen er geobserveerd zijn.

Naast de participatieve observaties is er ook gebruik gemaakt van bestaand materiaal om de achtergronden van de casus beter te leren kennen. Dit omvatte onder andere het dossier van het Projectmanagementbureau aangaande de Fenixloodsen en tal van bestemmingsplannen, stadsvisies en andere relevante documenten. Dit bestaande materiaal

is met name in het begin van het onderzoek gebruikt. Dit bestaande materiaal is veelal gebruikt om de grote lijnen van de ontwikkeling van de Fenixloodsen beter te kunnen doorgronden.

Naast de participatieve observaties en het bestaand materiaal is er in dit onderzoek ook gebruikt gemaakt van semigestructureerde interviews. De kennis die voortvloeit uit het vooronderzoek en de analyse van bestaand materiaal dat relevant is voor de casus is de basis geweest van een interviewhandleiding. Echter, gezien de constant veranderende stand van zaken in de casus, is de vragenlijst steeds aangepast aan de meest recente ontwikkelingen. Daarnaast werden de relaties binnen de *governance* en samenwerkingsverbanden door de tijd heen steeds duidelijker. Dit was vaak aanleiding om aanvullende vragen te stellen over toentertijd recente gebeurtenissen. De constant veranderende casus en status quo was ook aanleiding van de keuze voor semigestructureerde interviews. Er is geprobeerd om de geïnterviewden echt hun eigen verhaal te laten vertellen en de casus te zien door hun ogen. Deze vorm van interviewen doet recht aan de complexiteit van de casus, waarin de niet kenbare werkelijkheid vaak centraal staat. In de interviews is er steeds uitgegaan van deze niet kenbare werkelijkheid. De respondenten boden ieder een glimp van de werkelijkheid zoals deze er door hun ogen uitzag. Dit zorgde er af en toe voor dat de respondenten moeilijk te volgen waren. De interviews vroegen om een open en adaptieve interviewstrategie. De respondenten zijn geselecteerd aan de hand van een actorenanalyse waarin de belangrijkste actoren en stakeholders naar voren zijn gekomen. In bijlage 2 is een lijst opgenomen met de geïnterviewde respondenten.

4.3 Analyse

Vanuit de theoretische achtergronden zijn in het vorige hoofdstuk de belangrijkste concepten uit de literatuur geoperationaliseerd. Er zijn drie categorieën van complexiteit opgesteld waarin vervolgens een aantal indicatoren met bijpassende waarden zijn geïdentificeerd. Daarnaast is het concept “ontwikkeling van de Fenixloodsen”, de afhankelijke variabele, meetbaar gemaakt door een aantal fasen in de ontwikkeling te duiden. Tot slot is het begrip *adaptive governance* geoperationaliseerd.

In de analyse wordt begonnen met een actorenanalyse waar de belangrijkste actoren worden geduid. Vervolgens worden de drie categorieën van complexiteit behandeld en wordt er vanuit het raamwerk van indicatoren gekeken naar de empirie. Elke categorie bevat een beschrijvend eerste deel en een analytisch tweede deel. Vervolgens wordt de adaptiviteit van de *governance* geanalyseerd. De theorie van de *adaptive governance* dient als analysekader enerzijds en als aanbevelingskader anderzijds. *Adaptive governance* is in

essentie een manier om met systeemcomplexiteit om te gaan. Met de analyse van de adaptiviteit van de *governance* wordt de analyse afgesloten en volgen de conclusies.

5.

Empirische analyse

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de casus en de stand van zaken beschreven en worden de belangrijkste actoren en relaties beschreven. Verder wordt de governance in kaart gebracht om uiteindelijk te komen tot een analyse waarin de invloed van systeemcomplexiteit op de ontwikkeling van de Fenixloodsen wordt onderzocht.

5.2 De voorgeschiedenis

De beide Fenixloodsen stammen uit het jaar 1951 en deden dienst als opslag voor de Holland-Amerika lijn. Toen de scheepvaart werd verplaatst naar de Wilhelminapier werden de loodsen niet langer gebruikt. Steinweg bood de Fenixloodsen aan aan de gemeente Rotterdam. De Gemeente Rotterdam besloot de loodsen te kopen. Vervolgens moest de gemeente Rotterdam beslissen wat er zou gebeuren met deze karakteristieke loodsen in een stukje Rotterdam dat bekend stond als een achterbuurt met veel criminaliteit, prostitutie en onveiligheid. De eerste plannen waren gericht op het slopen van de loodsen en het verkopen van de grond om nieuwbouw mogelijk te maken. Uiteindelijk werd besloten om de loodsen te laten staan en te kiezen voor hergebruik waarbij er op de loodsen appartementen gebouwd zouden worden. Al snel melde Proper Stok zich als projectontwikkelaar. In het traject dat volgde, sloot uiteindelijk ook OBR Vastgoed aan als ontwikkelende partij. Op het moment van schrijven trekken Proper Stok en OBR Vastgoed samen op als ontwikkelcombinatie waarbij Proper Stok 400 appartementen op de loodsen zal bouwen en OBR Vastgoed in de bestaande loodsen een programma van maatschappelijke, publieke en commerciële voorzieningen zal ontwikkelen. De Gemeente Rotterdam (OBR Gebiedsontwikkeling) zal de loodsen verkopen aan OBR Vastgoed, die vervolgens “de tafel” die op de loodsen wordt gebouwd, weer zal doorverkopen aan Proper Stok. Naast deze partijen zijn er nog tal van actoren betrokken in de casus. Deze actoren zullen hieronder verder worden beschreven.

5.3 Actorenanalyse

In deze paragraaf worden de actoren beschreven die op de één of andere manier betrokken zijn bij het proces rond de Fenixloodsen. Er wordt gestart met de actoren die het meest direct betrokken zijn bij de casus aflopend naar actoren die in mindere mate betrokken zijn.

Projectmanagementbureau Gemeente Rotterdam (PMB)

Deze actor is nadrukkelijk betrokken bij de verkoop van de Fenixloodsen en in het bredere projectmanagement op Katendrecht. Vanuit de gemeente is er één projectleider aangesteld voor Katendrecht die verantwoordelijk is voor alle projecten op 'de Kaap'. Naast de Fenixloodsen zijn er nog een groot aantal projecten die het aanzicht van Katendrecht enorm zullen veranderen in de komende jaren. Zo wordt er op het moment van schrijven gebouwd aan het European China Centre en worden er contracten gesloten met ontwikkelaars om de 'Pols' van Katendrecht te ontwikkelen. Een andere belangrijke ontwikkeling is de bouw en aanleg van de Rijnhavenbrug, welke tussen de twee Fenixloodsen in, zal aanlanden op Katendrecht. Deze brug zorgt voor een verbinding tussen Katendrecht en de Wilhelminapier en zorgt mogelijk voor een enorme impuls in de gebiedsontwikkeling. Katendrecht is een langgerekt schiereiland, hetzelfde geldt voor de Wilhelminapier. Met de komst van de Rijnhavenbrug ontstaat er een verbinding tussen deze twee totaal verschillende gebieden. De verwachting is dat bewoners uit de woontorens op de Wilhelminapier (o.a. New Orleans, Montevideo) meer gebruik zullen maken van de faciliteiten op Katendrecht zoals scholen, kinderopvang, restaurants, het theater en tal van andere maatschappelijke voorzieningen die veelal nog niet aanwezig zijn op de Wilhelminapier. De bereikbaarheid van zowel Katendrecht als de Wilhelminapier wordt enorm vergroot door deze brug, ondanks het feit dat de brug autovrij wordt.

De projectleider van Katendrecht, Melvin Hage, heeft als taak het verbinden van de verschillende actoren op de 'Kaap' om zo te komen tot hoogwaardige gebiedsontwikkeling. In het specifieke geval van de Fenixloodsen is het PMB betrokken bij de verkoop van de Fenixloodsen aan de ontwikkelcombinatie OBR Vastgoed/Proper Stok (zie paragraaf 5.4). De Fenixloodsen zijn typerend voor het ruige karakter van Katendrecht. De oude havenensembles zijn beeldbepalend voor Katendrecht en zijn daarom voor PMB een belangrijk project binnen de bredere gebiedsontwikkeling. Vanuit het PMB ziet men enorme mogelijkheden voor Katendrecht en Rotterdam-Zuid wanneer de loodsen op een goede manier ontwikkeld worden. De wijk Katendrecht zal naar alle verwachting een nieuwe impuls krijgen door een toestroom van bewoners die in de appartementen boven de loodsen komen te wonen. Daarnaast is het de bedoeling dat de Fenixloodsen een programma krijgen dat interessant is voor een grote groep Rotterdammers, ook voor mensen die niet op Katendrecht wonen. Door horecavoorzieningen, zoals theater Walhalla,

te vestigen in de Fenixloodsen, hoopt men van Katendrecht een aantrekkelijk gebied te maken, zowel om te wonen, als te recreëren. De ontwikkeling van de Fenixloodsen kan een sleutel zijn om de gebiedsontwikkeling van Katendrecht, een stap verder te brengen.

Het PMB is gebaat bij een spoedige en hoogwaardige ontwikkeling van de loodsen en treedt vaak op als coördinerende actor in het speelveld aan actoren rond de Fenixloodsen. Tijdens overleggen en vergaderingen is dit goed te merken aan de projectleider die vaak de rol van voorzitter op zich neemt. Dit is zowel een persoonlijke voorkeur, als een taak vanuit het PMB. Daarnaast is het een taak waarvan anderen partijen menen dat het hoort bij het Projectmanagementbureau. De coördinerende en verbindende taak en rol van het PMB botst af en toe wel met de rol als verkoper van de Fenixloodsen. In de onderhandelingen met de ontwikkelcombinatie OBR Vastgoed/Proper Stok bleek het voor het PMB niet altijd eenvoudig om deze rollen te scheiden. Het PMB en de ontwikkelcombinatie zaten als twee losse partijen aan tafel en misten af en toe een bemiddelaar in de onderhandelingen die de belangen van de actoren kon overstijgen. Uiteindelijk ontstond er wel een akkoord door de resterende discussiepunten op een hoger niveau in de organisatie op te lossen. In deze onderhandelingen was het PMB een actor die de loodsen tegen een goede prijs wilde verkopen om zo ook een gedeelte van de enorme, vaak onrendabele, investeringen op de rest van Katendrecht enigszins terug te verdienen.

Naast de onderhandelingen met de ontwikkelcombinatie houdt het PMB de lijntjes met andere actoren in de omgeving kort. In de meeste gevallen is dat heel logisch omdat de actoren die betrokken zijn bij de ontwikkeling van de loodsen, ook betrokken zijn bij andere projecten op Katendrecht. Omdat het PMB zich richt op de integrale gebiedsontwikkeling van Katendrecht, merk je ook dat de *scope* van het PMB, projectoverschrijdend is. Vanuit deze *scope* is het PMB in staat om actoren samen te brengen in projecten die ook steeds vaker de grenzen overschrijden.

OBR Vastgoed (Ontwikkelingsbedrijf gemeente Rotterdam, afdeling Vastgoed)

OBR Vastgoed is onderdeel van het Ontwikkelingsbedrijf van de Gemeente Rotterdam. Binnen het Ontwikkelingsbedrijf zijn er meerdere afdelingen, waar OBR Vastgoed er één van is. OBR Vastgoed is belast met het beheer van de vastgoedportefeuille van de Gemeente Rotterdam. Dat betekent dat alle panden die in beheer zijn bij de Gemeente Rotterdam worden beheerd door deze actor. Deze gemeentelijke actor treedt dus regelmatig op als publieke partij met een private kerntaak, namelijk het kopen, ontwikkelen en beheren van panden. In deze rol schoof OBR Vastgoed ook aan in de onderhandelingen met betrekking tot de aankoop van de Fenixloodsen.

De verwachting is dat OBR Vastgoed, de loodsen van de Gemeente Rotterdam gaat kopen. Proper Stok zal naar alle waarschijnlijkheid een “tafel” bouwen op de loodsen waarop de appartementen zullen worden gebouwd. OBR Vastgoed is reeds op zoek naar partijen die geïnteresseerd zijn om zich te vestigen in de Fenixloodsen. Er is de ambitie uitgesproken om, net zoals bij de ontwikkeling van het Deliplein, alleen contracten met partijen te sluiten die passen in het concept van de 3 C's, culinair, creatief, en cultureel. De ambitie om hoogwaardige voorzieningen te realiseren in de Fenixloodsen is voor OBR Vastgoed heel belangrijk. De gesprekken met huurders voor langere termijn zijn reeds in volle gang. Zo zijn er sinds het begin van de plannen gesprekken met Theater Walhalla, dat reeds op Katendrecht is gevestigd. Ook zijn er gesprekken met Codarts, een hogeschool voor de kunsten.

De rol van OBR Vastgoed lijkt het meest op die van een private ontwikkelaar. In de onderhandelingen probeert OBR Vastgoed de eigen belangen veilig te stellen en geeft daarbij weinig toe aan de Gemeente Rotterdam. Deze actor lijkt de eigen positie steeds te willen beschermen door heel helder te zijn in wat de ambities en belangen zijn. Daar staat tegenover dat deze actor soms lijkt te vervreemden van andere actoren in het systeem.

Proper Stok

Als private ontwikkelaar heeft Proper Stok een interessante positie binnen het systeem rond de Fenixloodsen. Proper Stok is op Katendrecht heel erg actief en heeft in de eerste fase van de herontwikkeling van Katendrecht een grote rol gespeeld. Proper Stok is als gebiedsontwikkelaar een graag geziene actor op Katendrecht. Toen Katendrecht nog een achterstandsbuurt was met veel criminaliteit en verpauperde woningen, besloot Proper Stok zich voor langere termijn te binden aan dit stukje Rotterdam. De eerste investeringen van Proper Stok in het Parkkwartier op Katendrecht waren niet rendabel. Proper Stok heeft het risico genomen om te investeren en pas in een latere fase daarvan te profiteren. Dit zogenaamd ‘progressieve verkoopbeleid’ past bij de ambitie van Proper Stok als een ontwikkelaar die denkt in lange termijn gebiedsontwikkeling. Toen Proper in 2007 de voorreservering van de Fenixloodsen verkreeg, begon het proces steeds meer vorm te krijgen. De Fenixloodsen zijn volgens Proper Stok een uniek project, niet alleen binnen Katendrecht, niet alleen binnen Rotterdam, maar uniek voor heel Nederland.

Proper Stok is als private partij betrokken in dit proces. In een interview met Christiaan Cooman, projectontwikkelaar bij Proper Stok, werd aangegeven dat het in de genen van Proper Stok zit om nauw samen te werken met gemeentelijke partijen, op basis van vertrouwen. Deze manier van werken komt voort uit het feit dat Proper nauwelijks gronden bezit en dus moet samenwerken met partijen die wel gronden, of in dit geval panden, bezitten. Dhr. Cooman gaf aan dat Proper Stok in gesprek met gemeenten probeert te

achterhalen welke problemen er spelen en dan samen met gemeenten te zoeken naar oplossingen en een mogelijke rol van Proper Stok in deze oplossingen. Zo is Proper Stok ook betrokken geraakt bij Katendrecht. Vier marktpartijen zagen de problemen in de wijk Katendrecht, schreven een brief naar de Gemeente Rotterdam en zo begon de herontwikkeling van Katendrecht en de rol van Proper Stok daarin. Echter, Proper Stok is ook gewoon een ontwikkelaar die geld moet verdienen. Het marktmechanisme van vraag en aanbod blijft bepalend in de strategie die deze actor kiest. In de ontwikkeling van de Fenixloodsen moet onderaan de streep een positief saldo staan, wil dit project voor Proper Stok haalbaar zijn. Enerzijds geniet Proper Stok dus de rol van gebiedsontwikkelaar die al lang betrokken is op Katendrecht en anderzijds wil deze actor gewoon geld verdienen aan dit unieke project.

Proper Stok is voornemens om met OBR Vastgoed een samenwerkingsverband aan te gaan in het project van de Fenixloodsen. In dit kader zullen deze twee partijen ook een overeenkomst sluiten, waarover meer in paragraaf 5.4. In dezelfde paragraaf wordt de samenwerking tussen Proper Stok en Achmea beschreven.

Deelgemeente Feijenoord

De deelgemeente Feijenoord is de betrokken deelgemeente in dit project. Elk groot bouwproject wordt in de gaten gehouden door de deelgemeente Feijenoord. De deelgemeente is nauw betrokken bij de gesprekken tussen private en gemeentelijke partijen met bewoners en is daar vanuit de Gemeente Rotterdam ook voor verantwoordelijk. Het bevorderen van goede informatie- en participatietrajecten is één van de kerntaken van de deelgemeente. Ook in het systeem rond de Fenixloodsen zal de deelgemeente deze rol op zich nemen, in nauwe samenwerking met OBR Gebiedsontwikkeling en de ontwikkelcombinatie. Problemen rond projecten worden onder andere gemanaged door de deelgemeente. De deelgemeente zal betrokken worden in eventuele informatieavonden rondom de Fenixloodsen. Het is de taak van de deelgemeente om 'te weten wat goed is' voor de wijk. Dit advies wordt door het ambtelijke deel van de deelgemeente doorgegeven aan het politieke deel, de deelraad.

Daarnaast is de deelraad van de deelgemeente Feijenoord verantwoordelijk voor het vaststellen van de Stedenbouwkundige Randvoorwaarden welke worden opgesteld door de Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting van de Gemeente Rotterdam (dS+V). Hierin worden de randvoorwaarden voor de ontwikkeling van de loodsen vastgelegd. De ontwikkelcombinatie mag binnen deze randvoorwaarden een opdracht uitzetten aan architecten om vervolgens de ontwikkeling mogelijk te maken. Het dagelijks bestuur moet deze Stedenbouwkundige Randvoorwaarden dus goedkeuren, net als het projectbestemmingsplan dat de ontwikkelcombinatie moet maken om de bestemming van

de Fenixloodsen opnieuw vast te stellen. Dit is ook het podium waarop eventuele politieke inmenging in het proces zichtbaar wordt.

Tot slot is het de taak van de deelgemeente om zorg te dragen voor het beheer van de buitenruimte. Rond de Fenixloodsen zijn er nog een aantal zaken die spelen en de aandacht van de deelgemeente vragen. Zo zal de brug, als alles volgens planning verloopt, in januari 2012 gereed zijn. De aanlanding van de brug en de inrichting van de buitenruimte daarom heen is een taak van de deelgemeente. Daarnaast liggen er bijvoorbeeld nog treinrails die mogelijk in de toekomst moeten worden weggehaald. Bij al dit soort vraagstukken is de deelgemeente betrokken.

dS+V Rotterdam

De dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting is verantwoordelijk voor de stedenbouwkundige aspecten van het project Fenixloodsen. Zowel nieuwbouw als herontwikkeling van panden wordt door deze actor gefaciliteerd door het schrijven van Stedenbouwkundige Randvoorwaarden. In deze Randvoorwaarden staan dan ook, de randvoorwaarden waarbinnen er ontwikkeld mag worden. De stedenbouwkundigen letten op een goede integratie van de projecten in de omgeving. In deze casus gaat het dan bijvoorbeeld over bouwhoogte en omvang van de opbouw. In dit geval gaat het ook om herontwikkeling van een bestaand, beeldbepalend, pand. De stedenbouwers zien er dan ook op toe dat de karakteriserende, historische trekken van de loodsen bewaard blijven in de ontwikkeling.

Het eerste concept van de Stedenbouwkundige Randvoorwaarden wordt door alleen de dS+V opgesteld. Dit concept wordt vervolgens besproken met de ontwikkelcombinatie. In deze gesprekken tussen de dS+V en de ontwikkelcombinatie worden de heikele punten besproken. De ontwikkelcombinatie krijgt hier de mogelijkheid om in een vroeg stadium op de hoogte te zijn van de kaders waarbinnen er ontwikkeld mag worden. De ontwikkelcombinatie kan aangeven dat men niet blij is met bepaalde aspecten van de Randvoorwaarden of dat herformulering van stukken tekst in hun ogen wenselijk is. Het is echter aan de dS+V en het dagelijks bestuur van de deelgemeente om hier uiteindelijk over te beslissen.

Als dit proces is afgerond, is het aan de deelgemeente om na te denken over de communicatie richting bewoners. Het is mogelijk dat er in de toekomst een bewoners-/informatieavond wordt georganiseerd over deze Randvoorwaarden, omdat met name het onderwerp bouwhoogte een heikel punt is voor bewoners. Het is voor bewoners echter niet mogelijk om formeel inspraak te hebben op de inhoud van het project in deze fase. De daadwerkelijke inspraakprocedure is pas aan de orde ten tijde van het

projectbestemmingsplan Fenixloodsen, wat door de ontwikkelcombinatie wordt opgesteld en ingediend wordt bij de deelgemeente.

Katendrechtse Bewonersorganisatie

De Katendrechtse Bewonersorganisatie (KBO) is een actieve actor op Katendrecht. De voorzitter van deze organisatie, Ben van Wevering, woont al jaren op Katendrecht en bezit veel kennis over het verleden van Katendrecht. Naast het vertegenwoordigen van de bewoners pakt de voorzitter ook vaak de taak om informatie over het verleden van Katendrecht te delen met andere actoren in het systeem. De bewoners van Katendrecht hebben in de afgelopen jaren veel zien veranderen op 'hun' Katendrecht. Ook de samenstelling van de bevolking op Katendrecht is door de vele nieuwbouw enorm veranderd. In de casus zijn het vooral de direct omwonenden aan de Veerlaan die direct consequenties ondervinden van het project. In de huidige situatie zijn de loodsen ongeveer 8 meter hoog en na bebouwing zou er een gebouw van ongeveer 35 meter hoog komen te staan. De Katendrechtse Bewonersorganisatie probeert de belangen van onder andere deze bewoners te vertalen richting de ontwikkelcombinatie, de deelgemeente en de Gemeente Rotterdam.

Provimi

Provimi is een onderneming in de diervoederindustrie en is gevestigd naast de Fenixloodsen. Op dit moment gebruikt Provimi een klein gedeelte van de Fenixloodsen als toerit. Provimi overschrijdt op dit moment de milieucontouren en is hierdoor aangesproken door de DCMR (Milieudienst Rijnmond). Provimi is bezig met het zoeken naar oplossingen voor geur en geluid, zodat er weer wordt voldaan aan de normen. Om de geuroverlast tegen te gaan zal Provimi een zogenaamde gaswasser installeren. De geluidsoverlast blijkt een stuk lastiger te verhelpen. Er wordt gesproken over een geluidsscherm en mogelijk een gedeeltelijke overkapping van het voorterrein aan de Veerlaan. Ook de rijrichting van vrachtwagens is een onderwerp van gesprek en discussie. In de meest ideale situatie hoeven de vrachtwagens zo weinig mogelijk achteruit te rijden. Bij het achteruit rijden maken de vrachtwagens namelijk piepjes die voor veel overlast kunnen zorgen. Er wordt gezocht naar integrale oplossingen die een verdere exploitatie van Provimi mogelijk maken.

Op dit moment overschrijdt Provimi nog altijd de milieucontouren. Indien er niet snel een oplossing wordt gevonden, zal de DCMR moeten handhaven wat mogelijk gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van Provimi. De ontwikkeling van de Fenixloodsen wordt nauwelijks geraakt door dit proces. Echter, door het gebruik van de Fenixloodsen op dit moment en mogelijke oplossingen in de toekomst, zou de buitenruimte van de Fenixloodsen wel kunnen veranderen. Zo wordt er gesproken over een extra uitbouw van de achterkant van Provimi (Rijnhavenzijde) zodat de vrachtwagens kunnen rondrijden en minder hoeven te steken. Dit

zou volgens OBR Vastgoed een negatief effect kunnen hebben op de waarde van het vastgoed van de voorzieningen in de Fenixloodsen.

In het handhavingstraject, dat wordt begeleid door de DCMR, is naast het Projectmanagementbureau Rotterdam ook OBR Vastgoed, de dS+V en de deelgemeente Feijenoord betrokken in een plenair overleg dat ongeveer 1 keer in de 6 weken plaats vindt.

Achmea Syntrus Vastgoed

Achmea is als actor betrokken door middel van de strategische alliantie die gesloten is met Proper Stok. Hierover meer in de volgende paragraaf. Achmea heeft op Katendrecht een grondpositie in de Pols. Vanuit de strategische alliantie zal Achmea door middel van een huurachtervangconstructie de afname van appartementen in de Fenixloodsen garanderen.

In de volgende paragraaf wordt een volgende stap gemaakt in de analyse, namelijk het analyseren van de systeemcomplexiteit binnen de casus. De drie categorieën van systeemcomplexiteit, zoals beschreven in de operationalisatie, vormen de structuur van de analyse. In de volgende paragraaf de eerste categorie van systeemcomplexiteit, de actorcomplexiteit.

5.4 Actorcomplexiteit

In deze paragraaf staat de complexiteit centraal die te maken heeft met de verschillende actoren. In de vorige paragraaf zijn de belangrijkste actoren gedefinieerd. In deze paragraaf wordt specifiek gekeken naar de samenwerkingsverbanden tussen actoren, de rollen van actoren binnen het systeem en de invloed van keuzes van actoren, op het systeem.

Hieronder worden allereerst drie belangrijke samenwerkingsverbanden besproken die van invloed zijn op hoe actoren in het systeem met elkaar omgaan.

5.4.1 Gemeente Rotterdam en de ontwikkelcombinatie OBR Vastgoed-Proper Stok

De samenwerking in het systeem tussen de Gemeente Rotterdam en de ontwikkelcombinatie is de belangrijkste en meest in het oog springende samenwerking omdat deze samenwerking direct invloed heeft op het al dan niet ontwikkelen van de Fenixloodsen. Het is nog altijd onduidelijk welke van de twee partijen (OBR Vastgoed of Proper Stok) de contractpartner wordt vanuit de ontwikkelcombinatie. Deze deal is wel bepalend voor de samenwerking en keuzes van actoren in het systeem. De belangen in deze overeenkomst zijn op hoofdlijnen gelijk. Zowel de Gemeente, als OBR Vastgoed, als Proper Stok, hebben belang bij de realisatie van de herontwikkeling. In meerdere interviews werd duidelijk dat het project ontzettend ingewikkeld en complex is door tal van factoren, maar dat geen van de partijen ook maar een moment overweegt om de handdoek in de ring te

gooien. Het gemeenschappelijk belang en de mogelijke win-win-win situatie zijn voldoende aantrekkelijk ten opzichte van de verschillende achtergronden en bijbehorende belangen van partijen.

De Gemeente heeft de loodsen aangekocht in 2005, waardoor de renteteller inmiddels aan het oplopen is. Het aanzienlijke bedrag aan rente, is een *incentive* voor de Gemeente Rotterdam om de loodsen snel te herontwikkelen of door te verkopen. Ieder jaar dat er niets met de loodsen gebeurt, kost de Gemeente Rotterdam geld. Naast deze financiële *incentive* is de Gemeente, in de vorm van OBR Gebiedsontwikkeling, ook gericht op de ontwikkeling van Katendrecht. In de afgelopen 10 jaar is er ontzettend veel veranderd op Katendrecht. Met name in de afgelopen tien jaar is er veel ontwikkeld en was er ook heel veel aandacht voor dit gebied, in de politiek en in de media. Deze aandacht lijkt minder te worden nu Katendrecht stukken beter scoort op bijvoorbeeld de veiligheidsindex. De Fenixloodsen vormen een zeer belangrijk en in het oog springend project wat het beeld van Katendrecht zal veranderen. Het bouwen op bestaande loodsen van dit formaat, is uniek in Nederland. Tot slot wordt de Rijnhavenbrug aan het begin van 2012 opgeleverd en is het niet wenselijk dat deze brug aanlandt tussen twee leegstaande loodsen.

OBR Vastgoed heeft veel geïnvesteerd in het Deliplein, het plein aan de Veerlaan, tegenover de Fenixloodsen. Deze investeringen vonden plaats met de ontwikkeling van de Fenixloodsen in het achterhoofd. Het vasthouden aan het concept van de 3 C's op het Deliplein ondanks soms langdurige leegstand is een bewuste keuze geweest. Het Deliplein zou, mede door de ontwikkeling van de Fenixloodsen, behoefte hebben aan ondernemers met een bedrijfsvoering die past binnen het 3 C's concept. Het verhuren van de panden is echter nu, ondanks het vooruitzicht op de ontwikkeling van de loodsen, reeds problematisch. Wanneer de Fenixloodsen niet ontwikkeld worden, zal dat de levendigheid op het Deliplein niet ten goede komen. In gesprek met de deelgemeente Feijnoord werd het volgende gezegd over het concept van de 3 C's: *"Naast de 3C's ook de 'E' van euro's nodig. De 3 C's zijn heel leuk, maar bewoners moeten wel bereid zijn om er geld aan uit te geven"*. Naast het Deliplein vormen de Fenixloodsen ook een enorme kans voor OBR Vastgoed om lange termijn huurders aan zich te binden. Zo zal een theater (Walhalla) naar alle verwachting, voor lange termijn gevestigd worden in de loodsen. Ook zijn er gesprekken met scholen, waardoor het voor OBR Vastgoed erg interessant is om de exploitatie van de loodsen op zich te nemen. Het ruige karakter van de havenensembles biedt voor OBR Vastgoed een kans om een unieke ontwikkelingen neer te zetten. Ontwikkelingen in bestaande panden zijn volgens OBR Vastgoed over het algemeen succesvoller dan ontwikkelingen in nieuwbouw. Een project als de Fenixloodsen is daarom extra interessant voor OBR Vastgoed. In de voorwaarden van de overeenkomst tussen de ontwikkelcombinatie en de Gemeente is ook een lijstje opgenomen met welke

ontwikkelingen in ieder geval níet wenselijk zijn in de Fenixloodsen. Het was de expliciete wens van OBR Vastgoed dat dit werd opgenomen in de voorwaarden. In deze wens wordt duidelijk dat OBR Vastgoed een kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling wil nastreven in de loodsen.

Proper Stok heeft als (her)ontwikkelaar van meerdere delen van Katendrecht belang bij verdere ontwikkelingen op de Kaap. De Fenixloodsen bieden een kans voor Proper Stok om geld te verdienen en tegelijkertijd een project neer te zetten dat hun naam als kwalitatief hoogwaardige ontwikkelaar zal bevestigen. De financiële *incentive* is heel belangrijk in de afwegingen van Proper. Het is echter te kort door de bocht om te concluderen dat deze actor zich alleen laat leiden door financiële prikkels. Proper Stok is al lange tijd verbonden aan Katendrecht en heeft ook de bredere gebiedsontwikkeling voor ogen. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op de samenwerking tussen OBR Vastgoed en Proper Stok.

5.4.2 *Ontwikkelcombinatie OBR Vastgoed & Proper Stok*

De samenwerking tussen de twee partijen in de ontwikkelcombinatie is essentieel voor de ontwikkeling van de loodsen. OBR Vastgoed heeft zich als gemeentelijke ontwikkelaar toegelegd op het op lange termijn ontwikkelen van projecten. Deze actor wordt ook door meerdere actoren in de dataverzameling (Proper Stok, deelgemeente Feijenoord), geroemd om de lange adem in bijvoorbeeld de ontwikkeling van het Deliplein. OBR Vastgoed heeft het Deliplein herontwikkeld volgens het concept van de 3 C's; creatief, cultureel en culinair. In de jaren die volgden hebben er zich steeds meer ondernemers, die passen binnen het concept, gevestigd in de plint. OBR Vastgoed heeft vastgehouden aan het concept, ondanks de leegstand. Hetzelfde concept zal in de Fenixloodsen worden toegepast. Het is de bedoeling dat OBR Vastgoed de expertise die is opgedaan, onder andere in de ontwikkeling van het Deliplein, zal meenemen in de ontwikkeling van de plinten van de Fenixloodsen.

Proper Stok heeft sinds het verkrijgen van de voorreservering in 2007, constant gesprekken gevoerd met OBR Vastgoed. Vanaf het eerste moment is het de intentie geweest om samen te werken in de ontwikkeling van de loodsen. De samenwerking kreeg steeds meer vorm doordat beide partijen heel regelmatig met elkaar aan de onderhandelingstafel zaten. Zeker in het voorjaar van 2011 zijn de twee partijen intensief met elkaar en met de Gemeente Rotterdam in gesprek geweest over de aankoop van de loodsen en de voorwaarden waaronder de koop zou plaatsvinden. Na een aantal intensieve momenten van onderhandeling werden de Gemeente en de ontwikkelcombinatie het eens over de prijs en de voorwaarden.

In de ontwikkelcombinatie is OBR Vastgoed verantwoordelijk voor het ontwikkelen van de plint en Proper Stok voor de appartementen op de beide loodsen. Proper en OBR Vastgoed

zijn in gesprek over welke partij nu precies als contractpartner op het contract met de Gemeente te staan. De keuze die nu daarin gemaakt wordt, werkt door in de volgende fasen van het project. Als de Gemeente Rotterdam een project bouwt boven de 5 miljoen euro, dan is de Gemeente verplicht om Europees aan te besteden. Dat is voor de plint, wat betreft Proper Stok, geen probleem, maar Proper wil graag het moederbedrijf Heijmans de appartementen laten bouwen en is daarom niet gebaat bij een Europese aanbesteding voor de bovenbouw. In deze situatie zou Heijmans de tafel bouwen, de woningen en de stijpunten (liften e.d.). OBR Vastgoed bouwt de parkeergarage en is verder verantwoordelijk voor de restauratie en inrichting van de Fenixloodsen.

5.4.3 Strategische alliantie Proper Stok & Syntrus Achmea Vastgoed

Proper Stok heeft in het voorjaar van 2011 een zogenaamde strategische alliantie gesloten met Syntrus Achmea Vastgoed. Deze alliantie heeft sterk te maken met de ontwikkeling van de Fenixloodsen als het gaat om planning, uitvoer en belangen. Achmea is een ontwikkelaar die vaak bouwt voor de beleggingsportefeuille van pensioenfondsen. Achmea bezit weinig woningen, maar bezit wel betrekkelijk veel gronden. Zo heeft Achmea een grondpositie in de Pols van Katendrecht, de zogenaamde Achmea locatie, in figuur 1 onder nummer 2. Achmea heeft in het voorjaar van 2011 een akkoord met de Gemeente bereikt over de grondprijs van deze locatie aan de Bananenstraat. Alvorens de grond bouwrijp kan worden gemaakt, is het echter aan de Gemeente Rotterdam om het huidige politiebureau (witte stippelijntje, 1), te verwerven en te slopen. Dit is nog altijd niet gelukt en kan een probleem opleveren in de toekomst, zeker nadat de burgemeester zich als korpschef in een brief naar de bewonersorganisaties in Feijenoord heeft uitgesproken vóór het behoud van het politiebureau op Katendrecht. De politie heeft een eerste bod van de Gemeente Rotterdam bovendien afgewezen, waardoor het allerm minst zeker is dat Achmea op korte termijn een bouwrijp terrein in bezit zal hebben. Daar komt nog eens bij dat de Pols buiten het dijklichaam ligt waardoor er alleen in de zomermaanden (15 april – 15 oktober) gebouwd mag worden. Hierdoor is de planning een stuk onzekerder bij eventuele tegenslagen.



Figuur 3: Pols

Op de Achmealocatie wordt ongeveer 300 woningen gebouwd en wordt zo'n 6000 m² maatschappelijke en commerciële voorzieningen gerealiseerd. De C1000, op dit moment gevestigd tegenover de Achmea locatie

aan de Hillelaan (IV), is één van de gesprekspartners aangaande de invulling van deze plot. De C1000 moet op termijn plaatsmaken voor het European China Centre, waarvan de bouw van de eerste Fase (I) in het voorjaar van 2011 is gestart.

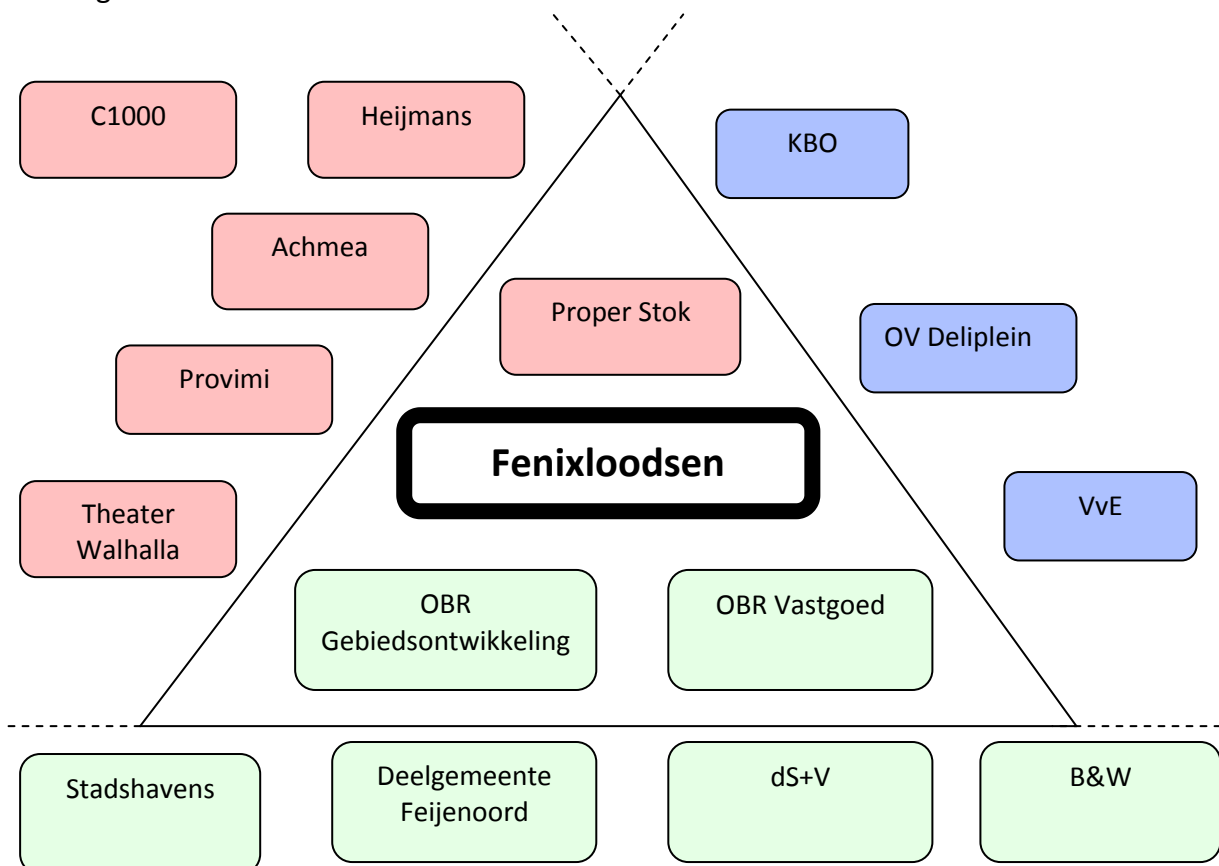
In deze strategische alliantie fungeert Proper Stok als ontwikkelaar van de plot aan de Bananenstraat (figuur 3; plot 1,2 en 4) en fungeert Achmea als huurachtervang van de appartementen in de Fenixloodsen. Op deze manier heeft Proper Stok een gedeelte van het risico op de Fenixloodsen afgedekt door de huurachtervangconstructie. Echter, indien Proper Stok niet langer in staat zou zijn om de Bananenstraat te ontwikkelen of om wat voor reden dan ook, af wil zien van deze strategische alliantie, is het risico op de Fenixloodsen voor Proper Stok ineens een stuk groter. Deze strategische alliantie is dus in de huidige situatie gunstig voor de ontwikkeling van de Fenixloodsen omdat een gedeelte van het risico is afgedekt. Echter, wanneer deze strategische alliantie stuk zou lopen, zou dat gevolgen kunnen hebben voor de ontwikkeling van de Fenixloodsen omdat de positie van Proper Stok dan onder druk komt te staan. Dit zal waarschijnlijk betekenen dat Proper Stok een hoog voorverkoopcijfer zal hanteren alvorens er kan worden gestart met de bouw van de appartementen op de loodsen.

Na de crisis zijn er veel organisaties die zich genoodzaakt zien om weer terug te keren naar de *core business* van de organisatie. Dit geldt ook voor Achmea. Uit een interview met Proper Stok bleek dat men Achmea als belegger heel hoog heeft zitten. Proper Stok is veel meer een ontwikkelaar die snelheid en kwaliteit kan brengen in vastgoedontwikkelingen. Achmea heeft Proper Stok gevraagd om als ontwikkelaar van de Achmea-locatie op te treden. Daar staat tegenover dat Achmea woningen zal afnemen in de Fenixloodsen. De spreiding van de woningenportefeuille is voor Achmea, als belegger, heel belangrijk omdat het risico hierdoor wordt ingeperkt. Proper Stok bouwt maar liefst 440 appartementen op de Fenixloodsen. Gezien de huidige marktsituatie is dit niet zo vanzelfsprekend. Proper Stok heeft door de alliantie met Achmea de zekerheid dat er een x-aantal woningen, in ieder geval wordt afgenomen. Dit maakt de stap om ook daadwerkelijk te gaan ontwikkelen, een stuk eenvoudiger omdat het risico voor Proper Stok kleiner is geworden. De ontwikkeling van de Fenixloodsen is dus mede afhankelijk van de investeringsbeslissing vanuit Achmea. Mocht Achmea op dit besluit terugkomen, dan kan dat ten koste gaan van het project Fenixloodsen. Het zal de ontwikkeling waarschijnlijk niet direct stilleggen gezien de hoge kosten die Proper maakt in de voorbereidingen van het project, maar het afzetrisico neemt wel toe.

5.4.4 Analyse actorcomplexiteit

Wanneer we kijken naar de actoren die direct betrokken zijn in het systeem rond de Fenixloodsen dan zijn dat er veel. Naast de drie hoofdrolspelers, OBR Gebiedsontwikkeling, OBR Vastgoed en Proper Stok zijn ook actoren zoals Provimi, de KBO, Achmea, de

deelgemeente Feijenoord, de dS+V, de Ondernemersvereniging Deliplein en theater Walhalla direct betrokken bij het project. Daar omheen is nog een aanzienlijk aantal actoren die van buiten het systeem invloed uitoefenen op de relaties, belangen en strategieën van actoren. Dit zijn actoren zoals Stadshavens, de DCMR, C1000, de politie, het politieke speelveld, de Katendrechtse Bewonersorganisatie en bewoners die op Katendrecht wonen. In de onderstaande figuur worden de belangrijkste primaire, secundaire en tertiaire actoren weergegeven. In het midden van de figuur zijn de Fenixloodsen te vinden met daar omheen de driehoek Proper Stok, OBR Gebiedsontwikkeling en OBR Vastgoed. De verschillende actoren zijn onderverdeeld in de drie domeinen. De groene actoren zijn de gemeentelijke of publieke actoren. De blauwe actoren hebben een rol binnen het maatschappelijk domein. De rode actoren komen uit het private domein. Hier is goed te zien dat er dus actoren uit alle drie de domeinen betrokken zijn. Dit is een bron van complexiteit door verschillen in verantwoordelijkheden, belangrijke waarden binnen de culturen van deze organisaties en sturingsmechanismen.



Figuur 4: Actorenanalyse

De actoren uit de verschillende domeinen onderhouden relaties met andere actoren in het systeem. Voor sommige actoren zijn dit betrekkelijk veel relaties, voor anderen een stuk minder. De relaties tussen de verschillende actoren worden hieronder weergegeven. Hierbij

hebben de relaties tussen actoren een score gekregen die gebaseerd is op de intensiteit van de relatie. De actoren met een score '1' hebben oppervlakkig contact, terwijl actoren met een score '5' intensief contact hebben en de strategie van de ander invloed heeft op de eigen organisatie. De onderstaande tabel laat iets zien van de verhoudingen binnen de *governance* en de verwevenheid en complexiteit binnen het systeem.

	OBR Gebiedsontwikkeling	OBR Vastgoed	Proper Stok	Deelgemeente Feijenoord	dS+V	Stadshavens	Provimi	Achmea	C1000	KBO	OV Deliplein	Politiek	VvE Deliplein	Totaal scores
OBR Gebiedsontwikkeling	5	5	3	3	4	3	2	2	3		1			31
OBR Vastgoed	5	5	1	3	4	3			1	3	1			26
Proper Stok	5	5	2	3		1	5	1	1					23
Deelgemeente Feijenoord	3	1	2	3	1	3		1	3	1	4	1		23
dS+V	3	3	3	3	2	4				2				20
Stadshavens	4	4	1	2							2			10
Provimi	3	3	1	3	4				4	3		1		21
Achmea	2		5					5						12
C1000	2		1	1				5						9
KBO	3	1	1	3	2		4			2	4	2		22
OV Deliplein		3		1			3			2				9
Politiek	1	1		4	2				4					12
VvE Deliplein				1			1			2				4
Totaal relaties per actor	10	8	6	11	7	5	8	3	4	9	4	5	3	

Tabel 5: Intensiteit van de relaties tussen actoren

Uit deze tabel komen een aantal zaken naar voren. De Deelgemeente Feijenoord blijkt de meeste relaties te onderhouden in vergelijking met de andere actoren. Echter, de intensiteit van de relaties is niet zo hoog. Zeker in vergelijking met bijvoorbeeld OBR Gebiedsontwikkeling onderhoudt de Deelgemeente veel oppervlakkige relaties en wordt het eigen functioneren in beperkte mate beïnvloed door andere actoren. Bij OBR Gebiedsontwikkeling zien we juist een groot netwerk van actoren, met wie over het algemeen intensieve relaties worden onderhouden. OBR Gebiedsontwikkeling lijkt hiermee ook de spil in het systeem rond de Fenixloodsen, wat ook iets zou kunnen zeggen over de positie van deze actor in de *governance*. OBR Vastgoed onderhoudt ook veel relaties met andere actoren en is in vergelijking met Gebiedsontwikkeling, minder bezig met strategische alliantie tussen Achmea en Proper en de daarmee verweven C1000. Proper Stok is de enige actor die drie keer een '5' scoort. Deze actor wordt dus sterk beïnvloed door de intensieve relaties met OBR Gebiedsontwikkeling, OBR Vastgoed en met Achmea.

Een ander opvallend gegeven is de grote hoeveelheid relaties die door de KBO zijn opgebouwd door de jaren heen. Dit is ook één van de redenen dat de KBO een belangrijke actor in de *governance* is en de besluitvorming regelmatig weet te beïnvloeden. Met name de lijntjes met de politiek (Burgemeester, Gemeenteraad en deelraad) dragen hier aan bij.

Eén van de indicatoren van actorcomplexiteit is het aantal actoren in het systeem en het aantal relaties dat deze actoren onderling onderhouden. Des te meer actoren en relaties per actor, des te complexer het systeem (Roe, 1998). De systeemcomplexiteit komt onder andere voort uit de vele actoren die direct betrokken zijn bij het systeem. Naast de hierboven genoemde actoren zijn er nog tal van actoren die in de marge betrokken zijn bij het project Fenixloodsen. Het aantal relaties per actor verschilt aanzienlijk. Toch kan geconcludeerd worden dat er een web van interafhankelijke actoren is te onderscheiden in het systeem rond de Fenixloodsen. De wederzijdse beïnvloeding, bijvoorbeeld voortvloeiend vanuit onderlinge overeenkomsten of vormen van samenwerking, is groot. Hoe intenser de relaties met andere actoren, hoe groter de impact op de eigen organisatie en strategie wanneer er een andere actor een bepaalde keuze maakt. De systeemcomplexiteit wordt gevoed door zowel het grote aantal actoren, als de aanzienlijke hoeveelheid relaties die zij onderhouden.

Een andere indicator voor actorcomplexiteit is de mate van consensus over de inhoud van het project Fenixloodsen. Onder de drie hoofdrolspelers lijkt behoorlijk wat consensus te zijn op de grote lijnen van het project. Door bijvoorbeeld Proper Stok wordt uitgesproken dat er consensus is met OBR Vastgoed, de Gemeente als verkopende partij en ook met de stedenbouwers van dS+V over hoe de ontwikkeling eruit moet komen te zien: "*Een groot*

bouwwolume dat losstaat van de onderkant”. Alle drie de partijen hebben baat bij de herontwikkelingen van de loodsen. Ook de deelgemeente, de dS+V, Stadshavens, Achmea, de OV Deliplein en de politiek zijn uitgesproken voorstanders van herontwikkeling. De KBO is de enige actor die de sloop van de Fenixloodsen als beste optie ziet. Het is volgens de KBO veel beter om op de locatie van de Fenixloodsen nieuwbouw neer te zetten die minder hoog en massaal is dan de huidige plannen voor de Fenixloodsen. Het is de vraag of deze mening gedeeld wordt door een meerderheid van de inwoners van Katendrecht.

Het grootste procesmatige probleem zit tussen de drie hoofdrolspelers. De ontwikkelcombinatie is er nog altijd niet uit als het gaat om de vraag wie er contractpartner moet worden. Proper Stok heeft aangegeven dat ze het moederbedrijf Heijmans in ieder geval de woningen op de loodsen wil laten bouwen. De Fenixloodsen worden door OBR Vastgoed ontwikkeld en moeten daarom Europees aanbesteed worden volgens de Europese regelgeving. Dit zou kunnen betekenen dat de Fenixloodsen worden gebouwd door twee bouwers, de winnaar van de aanbesteding van de Fenixloodsen en Heijmans als moederbedrijf van Proper Stok. Twee bouwers is eigenlijk voor alle partijen geen ideaal scenario. Tegelijkertijd kan de Gemeente Rotterdam Heijmans niet zomaar de opdracht geven voor de bouw van het hele project omdat er aanbestedingsplichtige onderdelen in zitten. Proper Stok stelt nu een constructie voor waarin Heijmans de ‘hoofdaannemer’ wordt en de aanbestedingsplichtige onderdelen, Europees worden aanbesteed. Dit is een constructie die al eerder gebruikt is door Proper in een andere situatie. Zowel OBR Gebiedsontwikkeling als OBR Vastgoed hebben veel vragen rondom deze samenwerkingsvorm. Het lijkt erop dat deze beslissing uiteindelijk op directieniveau zal worden genomen.

Een ander punt dat te maken heeft met de inhoud van het project is de bouwhoogte van de Fenixloodsen. Met name de dS+V hebben hier als stedenbouwers een belangrijk geluid in laten horen. De omliggende gebouwen van Provimi en Codrico zijn vanaf het begin leidend geweest in de te bepalen bouwhoogte. Vanuit de dS+V is de expliciete wens gekomen om de opbouw op te tillen en ruimte te creëren tussen de loodsen en opbouw. Dit zorgt voor een extra ruimtelijke kwaliteit die de dS+V erg belangrijk vindt. Deze wensen en kaders zijn ook zo opgenomen in de Stedelijke Randvoorwaarden. Vanuit de ontwikkelcombinatie is het zoeken naar een balans tussen kwalitatief ontwikkelen en zo veel mogelijk vierkante meters produceren. Het liefst ziet men een combinatie van beiden. Hoe meer de Stedenbouwkundige Randvoorwaarden mogelijk maken aan bouwhoogte, hoe vrijer Proper Stok is in het maken van een kwalitatief hoogstaand en economisch rendabel plan. De maximale bouwhoogte is nog altijd een discussiepunt voor de bewoners van Katendrecht. Met name de mensen die in het Boeiblok tegenover de Fenixloodsen wonen, maar ook andere Kapenezen hebben al aangegeven de geplande hoogte van de Fenixloodsen te hoog

te vinden. Begrippen zoals “de Berlijnse muur” werden al gebruikt door onder andere de KBO en geven iets weer van het sentiment dat leeft. Ook de deelgemeente Feijenoord (h)erkent de geluiden op dit punt. Het zal dan ook naar verwachting het belangrijkste discussiepunt zijn in de communicatie richting bewoners.

Er is door de Gemeente Rotterdam, in samenspraak met Proper Stok, gekozen om de Stedenbouwkundige Randvoorwaarden, waar officieel geen inspraak op is, eerst te bespreken met de KBO. Ten tijde van de projectbestemmingsplanprocedure kunnen burgers formeel hun bezwaar indienen. De verwachting is dat de bouwhoogte wel het meest gevoelige en inhoudelijke punt is. De inhoud van het project is al met al slechts in zeer beperkte mate een factor die bijdraagt aan meer actorcomplexiteit. De problemen tussen de Gemeente en de ontwikkelcombinatie zijn hoofdzakelijk procesmatig en uitvoerend van aard.

Tot slot de aanwezigheid van persoonlijke conflicten tussen actoren onderling. Veel frustratie en moeilijkheden komen voort uit de positie van OBR Vastgoed in het systeem. Deze actor handelt vanuit twee verschillende perspectieven, enerzijds is OBR Vastgoed een gemeentelijke partij en anderzijds is OBR Vastgoed een bijna private ontwikkelaar. Hierdoor is het voor de partijen met wie OBR Vastgoed samenwerkt, soms lastig te onderscheiden met wat voor partij men aan tafel zit. In de interviews stelden de respondenten zich vaak de vraag: “Met wat voor pet zit OBR Vastgoed nu aan tafel?”. Ook voor OBR Vastgoed werd dit als ingewikkeld ervaren. Zo leverde dit in de onderhandelingen tussen de ontwikkelcombinatie en OBR Gebiedsontwikkeling regelmatig irritatie op. Bij het doorvragen op details door OBR Gebiedsontwikkeling, reageerden de mensen van OBR Vastgoed in de onderhandelingen soms zichtbaar geïrriteerd. Uit het interview met OBR Vastgoed bleek dat men de kritische vragen en opmerkingen vanuit OBR Gebiedsontwikkeling soms als wantrouwen ervoeren van collega’s. OBR Gebiedsontwikkeling en Vastgoed hebben lang gezocht naar een goede modus voor samenwerking, maar het is eigenlijk altijd erg ingewikkeld gebleven, juist ook door de dubbelzinnige positie van OBR Vastgoed als gemeentelijke actor enerzijds en “private” ontwikkelaar anderzijds.

Ook voor Proper Stok was het ingewikkeld om in deze setting te werken. Daar komt nog eens bij dat de projectleiders van OBR Vastgoed en OBR Gebiedsontwikkeling, botsende karakters lijken te hebben. Dit zorgde regelmatig voor heftige discussies waarin de emoties soms hoog opliepen. De samenwerking en onderhandelingen tussen de drie hoofdrolspelers kan door de positie van OBR Vastgoed en de botsende karakters, moeizaam worden genoemd. Deze twee zaken hebben de samenwerking in de toekomst complexer gemaakt. Er is meer afstand tussen deze actoren ontstaan, terwijl er juist in dit soort complexe projecten, behoefte is aan vertrouwen. Vertrouwen wordt bijvoorbeeld door Proper Stok als

één van de belangrijkste voorwaarden voor het welslagen van het project Fenixloodsen genoemd. Een groot onderling vertrouwen zou dit soort complexe processen ten goede komen. Het geschade vertrouwen is een probleem en een mogelijk vertragende factor. De drie hoofdrolspelers zijn het er echter wel over eens dat persoonlijke conflicten of botsende karakters, nooit bepalend mogen zijn voor het wel of niet doorgaan van het proces. Alle drie gaven de actoren aan dit dan ook niet te laten gebeuren.

Concluderend betekent een grote hoeveelheid aan actoren, afkomstig uit verschillende domeinen, een grote mate van actorcomplexiteit. De complexiteit komt vooral naar voren in de verwevenheid van belangen en de cruciale rol van een groot aantal actoren. Zonder OBR gebiedsontwikkeling (PMB) worden de loodsen niet verkocht. Zonder ontwikkelcombinatie wordt er niet ontwikkeld en worden de loodsen niet afgenomen. Zonder Heijmans wordt er niet gebouwd. Zonder Achmea is Proper Stok minder zeker van het project. Zonder dS+V worden er geen Stedenbouwkundige Randvoorwaarden gemaakt en zonder de Deelgemeente Feijenoord worden de te maken plannen niet goedgekeurd. Deze afhankelijkheid ten opzichte van elkaar typeert het systeem rond de Fenixloodsen en zorgt voor vormen van samenwerking die in de volgende paragraaf besproken zullen worden.

5.5 Governance complexiteit

In deze paragraaf wordt de *governance* in kaart gebracht en geanalyseerd. Eén van de respondenten duidde zijn begrip van *governance* als volgt: *“In een gebiedsontwikkeling is er steeds minder vaak sprake van grenzen tussen wat van de één is en wat van de ander is. Dit maakt samenwerking noodzakelijk”*. In de komende paragraaf worden de geïnstitutionaliseerde vormen van deze “noodzakelijke” samenwerking geanalyseerd.

5.5.1 Geïnstitutionaliseerde governance

In de *governance* rond het systeem van de Fenixloodsen zijn veel vormen van samenwerking waarbinnen besluiten worden genomen. Naast deze vormen van samenwerking en overleg zijn er een aantal geïnstitutionaliseerde overleggen die regelmatig op de agenda staan die relevant zijn voor de *governance*. Deze overleggen zijn onderdeel van de veelvormige *governance* en in die zin ook een bron van complexiteit. In de verschillende overleggen is niet iedere actor vertegenwoordigd waardoor niet alle actoren beschikken over dezelfde informatie. Daarnaast maken veel overlegstructuren de *governance* onoverzichtelijk voor actoren waardoor de complexiteit toeneemt. Tot slot ontstaan er in de verschillende overleggen situaties waarin de actoren steeds een andere pet op hebben. Dit maakt het voor actoren extra moeilijk om de strategie van actoren te doorgronden waardoor de complexiteit toe kan nemen. De overlegstructuren vormen in een aantal gevallen een bron van complexiteit maar zijn tegelijkertijd ook juist een manier om met de complexiteit om te gaan. Zo kan informatie uitwisseling tussen actoren het systeem ook vooruit helpen en is het

groeïend onderling vertrouwen tussen actoren vanuit deze vormen van overleg een goede basis voor gebiedsontwikkeling. Hieronder worden de belangrijkste structurele overlegstructuren uitgewerkt en geanalyseerd.

Participatieoverleg

In het participatieoverleg zijn OBR Gebiedsontwikkeling, Woonstad Rotterdam, de KBO en de deelgemeente Feijenoord vertegenwoordigd. Ook iemand van Markum advies is aanwezig bij dit overleg om de KBO te ondersteunen. Deze persoon is ingehuurd door de deelgemeente om de KBO professioneel te ondersteunen. Dit overleg heeft een informatief doel. Zowel OBR Gebiedsontwikkeling, als Woonstad, lopen kort de eigen projecten op Katendrecht langs en vertellen wat de stand van zaken is en tegen welke problemen men aanloopt. Er worden soms wat vragen gesteld of een gesprek gevoerd over de projecten, maar het komt zelden tot een inhoudelijke discussie. Ook de werkgroep “Levendig en Leuk”, die creatieve initiatieven van de kant trekken op Katendrecht, geeft een korte update van de stand van zaken. De deelgemeente is voorzitter van deze werkgroep. Af en toe staan er punten op de agenda waar over wordt gediscussieerd en waar actiepunten uit voortvloeien. Toch is het elkaar op de hoogte houden de belangrijkste doelstelling en tevens een ongeschreven regel. In de overleggen is een aantal keer over de Fenixloodsen gesproken. Met name het sentiment van de bouwhoogte wordt op dat moment gecommuniceerd door de KBO. Vanuit OBR Gebiedsontwikkeling wordt geprobeerd om de KBO in dit overleg langzaam te laten wennen aan de herontwikkeling en te laten inzien wat voor kansen deze ontwikkeling voor Katendrecht betekenen. In dit overleg vind men het opbouwen van vertrouwen belangrijker dan het uitspreken van wantrouwen en het voeren van inhoudelijke discussies. Vanuit meerdere interviews bleek dat de actoren vertrouwen in gebiedsontwikkeling als cruciaal bestempelen. Het sturen in en van complexiteit is gemakkelijker wanneer er onderling vertrouwen is tussen actoren. Het vertrouwen dat er in dit overleg wordt opgebouwd komt de gebiedsontwikkeling dan ook ten goede en maakt het gemakkelijker voor actoren om te sturen in de complexiteit rond de Fenixloodsen. De grote afwezige in dit overlegorgaan is Proper Stok die als ontwikkelaar een aantal projecten op Katendrecht heeft lopen en vanaf het begin van de herontwikkeling van Katendrecht betrokken is geweest.

Provimi overleg

Sinds een aantal jaren overschrijdt Provimi de eigen milieucontouren waardoor de DCMR zich genoodzaakt voelde om in te grijpen en in gesprek te gaan met Provimi. Na constatering van de overschrijding werd er aangedrongen op oplossingen. De juiste stappen en oplossingen worden besproken in het Provimi overleg waarbij de DCMR (als voorzitter), OBR Gebiedsontwikkeling, OBR Vastgoed, de deelgemeente Feijenoord, de dS+V en Provimi aanwezig zijn. Inmiddels is er door Provimi een gaswaster aangekocht en geïnstalleerd,

waarmee de geurproblematiek opgelost is. Aangaande de geluidsproblematiek zijn er nog twee mogelijke oplossingen relevant. De beide opties worden uitgewerkt en doorgerekend waarna er na overleg tussen OBR Vastgoed, de dS+V, de DCMR en Provimi een beslissing wordt genomen over de voorkeursvariant. Vervolgens is het aan Provimi om deze variant te implementeren. In dit overleg wordt informatie uitgewisseld over de stand van zaken, maar ook gezocht en gediscussieerd over oplossingen. Het doel van het overleg is dat Provimi weer binnen de eigen milieucountouren zal blijven. Provimi zal deze problemen moeten oplossen, anders zal de DCMR uiteindelijk de bedrijfsvoering stil moeten leggen. Wanneer het doel bereikt is, zal het overleg minder frequent plaatshebben of wellicht geheel worden opgeheven.

Rondje Rijnhaven

In dit overleg vergaderen partijen uit de markt, met de Gemeente Rotterdam, over de ontwikkelingen rond de Rijnhaven. Proper Stok, Vesteda, Volker Wessels, de dS+V, de deelgemeente Feijenoord en OBR Gebiedsontwikkeling zijn verbonden aan dit overleg. Er wordt met name gesproken over de ontwikkelingen op de kades van de Rijnhaven. Hierbij gaat het om o.a. de Fenixloodsen, het European China Centre, de ontwikkelingen op de scharnierlocatie, het Rijnhavenpark en de parkeergarage en de verdere ontwikkelingen op de Wilhelminapier. Naast de kades is ook de invulling van het water van de Rijnhaven in het afgelopen jaar steeds actueler geworden. Er wordt in dit overleg vooral informatie uitgewisseld en samen gekeken naar bepaalde ontwikkelingen. Zo werden er plannen voor drijvend wonen op de Rijnhaven gepresenteerd in dit overleg waarover de verschillende actoren met elkaar in gesprek gingen en hun eigen mening ook wel lieten horen. Het overleg richt zich hoofdzakelijk op het delen van informatie en ervaringen, maar kent af en toe een inhoudelijke discussie. Het overleg 'Rondje Rijnhaven' is voortgekomen uit het verlangen van verschillende projectontwikkelaars en beleggers om meer informatie uit te wisselen. De deelnemende actoren in het 'Rondje Rijnhaven' waren het er over eens dat goede onderlinge afstemming noodzakelijk was om elkaar overeind te houden. Deze afspraken en het daaruit voortgevloeide overleg zijn een strategie waarmee de betrokken actoren de eigen organisatie in stand proberen te houden. De verschillende projectontwikkelaars zijn er zich van bewust dat, met name in de huidige situatie, de nieuwbouwprojecten van andere ontwikkelaars een enorme impact hebben op de eigen afzet van woningen. De afhankelijkheden tussen projectontwikkelaars zijn door de faseringsafspraken groter geworden. Meer afhankelijkheden hebben tot gevolg dat het systeem complexer wordt. Dit betekent niet dat deze strategie per definitie onverstandig is. Het complexer worden van het systeem is in dit geval een gevolg van de faseringsstrategie van de actoren die voortkomt uit een externe invloed, namelijk de huidige economische situatie en de afzetmarkt van woningen. Om de eigen bedrijfsvoering te beschermen maken actoren de keuze om faseringsafspraken te maken, ondanks het complexer worden van het systeem.

“Kun jij de Kaap aan?” overleg

In dit overleg wordt gesproken over de gebiedscampagne “Kun jij de Kaap aan?”. Deze campagne wordt gefinancierd door een aantal ontwikkelaars, de gemeente en woningcorporaties. Zo zijn Achmea, Wooncompas, Proper Stok, ECCR, Woonstad en de Gemeente Rotterdam vertegenwoordigd in dit overleg. Deze actoren hebben Consonant Next ingeschakeld om de communicatie te verzorgen. In dit overleg worden de promotiemomenten geëvalueerd en worden er plannen gemaakt voor de gebiedscampagne. Dit overleg gaat over heel Katendrecht en is een mooi voorbeeld van hoe actoren samenwerken in de gebiedsontwikkeling. Het is een typisch voorbeeld van *governance* waarin actoren uit verschillende domeinen, samenwerken ten behoeve van doelstellingen die de eigen organisatie overstijgen. Wanneer actoren in staat zijn om het grotere doel voor ogen te houden, is het gemakkelijker samenwerken dan wanneer alle actoren slechts hun eigen doelstellingen voor ogen houden. Door samen, ook financieel, te participeren in dit overleg, ontstaat vertrouwen in elkaar. Daarnaast ontstaat er, door samen financieel bij te dragen aan de campagne, meer verbondenheid tussen de actoren. De actoren zijn samen eigenaar van de gebiedscampagne en dragen samen de verantwoordelijkheid.

5.5.2 Analyse governance complexiteit

De verschillende overlegstructuren zoals hierboven beschreven, geven weer dat er veel verschillende actoren betrokken zijn in de *governance*. In paragraaf 5.4 over actorcomplexiteit zijn de verschillende formele samenwerkingsverbanden beschreven. Zowel deze overlegstructuren als de samenwerkingsverbanden zijn uitingen van de *governance* in de casus. Een aantal overleggen en samenwerkingsverbanden binnen de *governance* zijn ontstaan omdat actoren merken ‘dat ze het niet alleen kunnen’. De samenwerking tussen Achmea en Proper Stok komt voort uit het besef bij beide actoren dat ze elkaar nodig hebben om te kunnen blijven ontwikkelen en investeren.

De overlegstructuren omvatten veelal een breed gezelschap van verschillende actoren uit verschillende domeinen. Met name de publieke en private partijen lijken op Katendrecht intensief samen te werken in onder andere de gebiedscampagne. In de overlegstructuren die hiervoor beschreven zijn, is er slechts één actor (de gemeente in de rol van PMB) die in al de overleggen betrokken is. Er is geen ‘meta-overleg’ waarin alle actoren op Katendrecht betrokken zijn. Dit zorgt ervoor dat de *governance* kan worden omschreven als gefragmenteerd. Groepjes of koppels actoren werken intensief samen en wisselen informatie uit, terwijl andere actoren in beperkte mate op de hoogte worden gebracht van de afspraken die voortvloeien uit deze samenwerking of uit deze overleggen. Het gebrek aan informatie of begrip van hoe het systeem in elkaar zit, zorgt ervoor dat actoren steeds minder in staat zijn om het handelen van andere actoren te begrijpen, laat staan te

voorspellen, waardoor het systeem complexer wordt. Zo bleek uit interviews met de deelgemeente Feijenoord dat ze niet op de hoogte waren van de strategische alliantie tussen Achmea en Proper Stok. Dat is niet heel vreemd gezien het feit dat de deelgemeente geen direct belang heeft bij deze alliantie. Echter, de deelgemeente is, door het ontbreken van deze kennis, minder goed in staat om het systeem te doorgronden.

Wanneer actoren minder goed in staat zijn om het systeem te doorgronden en het handelen van andere actoren te voorspellen, ontstaat het risico dat actoren verkeerde beslissingen nemen die zelfs andere actoren kunnen tegenwerken. Het is voor actoren ingewikkeld om te sturen binnen een systeem dat door de gefragmenteerde *governance*, steeds lastiger te doorgronden is. De kans op 'verkeerde' beslissingen door een gebrek aan kennis over het systeem kan ervoor zorgen dat de complexiteit verder toeneemt.

De actor die als beste geïnformeerd is over de afspraken tussen actoren en het systeem rond de Fenixloodsen het beste kan doorgronden is het Projectmanagementbureau van de gemeente Rotterdam. Het is ook de taak van de projectleider Katendrecht om de gebiedsontwikkeling te overzien en op de hoogte te zijn van de wensen, belangen en strategieën van de verschillende actoren op Katendrecht. Als vertegenwoordiger van de gemeente Rotterdam schuift de projectleider dan ook aan bij alle *governance* overleggen die relevant zijn in de casus. Deze actor heeft de meeste macht en invloed in de *governance*. Dit komt omdat deze actor betrokken is in bijna alle overlegstructuren en bij veel van de geformaliseerde vormen van samenwerking, betrokken is. Deze actor is binnen de *governance* dan ook het meest in staat om te sturen. Dit heeft enerzijds te maken met de formele bevoegdheid van de projectmanager om bijvoorbeeld de onderhandelingen over de verkoop van de Fenixloodsen te mogen leiden. Daarnaast kan de projectmanager, door aan te schuiven bij de diverse overlegstructuren, werken aan de relaties met de verschillende actoren. Uit het interview met de projectmanager bleek dat het sturen op vertrouwen één van de belangrijkste sturingsbronnen is.

Het zwaartepunt van de macht binnen de *governance* ligt bij het Projectmanagementbureau. Echter, ook het PMB blijft sterk afhankelijk van andere actoren in de casus. Zo stuurde de burgemeester, mogelijk mede op aandringen van de KBO een brief die de verwerving van het politiebureau in de pols van Katendrecht onmogelijk maakt. Hierdoor wordt de ontwikkeling van de Bananenstraat extra ingewikkeld, wat de strategische alliantie tussen Proper Stok en Achmea minder stabiel maakt. In de ontwikkeling van de loodsen is het PMB afhankelijk van de ontwikkelcombinatie. Daarnaast is het PMB afhankelijk van Stadshavens met betrekking tot het behoud of wegvloeien van subsidies. Dit zijn allemaal voorbeelden waaruit blijkt dat de macht verdeeld is over meerdere actoren. In onderstaande tabel

worden de actoren en de macht, invloed en sturingsmogelijkheden die zij hebben, kort weergegeven.

Actor	Macht/sturingsmogelijkheden in de governance
OBR Gebiedsontwikkeling	Bij veel overleg betrokken, veel relaties, heeft de loodsen in bezit, formele vertegenwoordiging Gemeente Rotterdam, lijn naar wethouder is kort waardoor eventuele escalatie in de besluitvorming snel kan worden opgepakt.
OBR Vastgoed	Sturing binnen deal met gemeente op basis van expertise op het gebied van vastgoed ontwikkeling met maatschappelijk rendement, als ontwikkelaar van de plint ook invloed op definitieve invulling, voert gesprekken met geïnteresseerde ondernemers
Proper Stok	Macht geconcentreerd binnen ontwikkelcombinatie en deal met gemeente op basis van expertise als ontwikkelaar op Katendrecht. Daarnaast als ontwikkelaar invloed op ontwerp en bouw appartementen op de Fenixloodsen
Deelgemeente Feijenoord	Invloed via formele verantwoordelijkheid voor bewonerscommunicatie en –participatie en vaststelling Stedenbouwkundige Randvoorwaarden
dS+V	Expertise op het gebied van stedenbouw, invloed d.m.v. opstellen van de Stedenbouwkundige Randvoorwaarden voor de Fenixloodsen
Stadshavens	Beschikt in de toekomst over mandaat m.b.t. o.a. subsidies Fenixloodsen. Huidige opdrachtgever Projectmanager Katendrecht
Provimi	Ontwikkelcombinatie fysiek afhankelijk van Provimi, inspraakprocedure ten tijde van Projectbestemmingsplan
Achmea	Strategische alliantie met Proper biedt extra invloed
C1000	Slechts indirect invloed door deal met Achmea
KBO	Vertegenwoordiging bewoners, korte lijn naar o.a. wethouder, formele inspraak, inspraakprocedure ten tijde van Projectbestemmingsplan
OV Deliplein	Korte lijn met OBR Vastgoed, inspraakprocedure ten tijde van Projectbestemmingsplan
B&W	Politiek draagvlak creëren voor project of juist tegenhouden, uiteindelijke besluit over Projectbestemmingsplan
VvE Deliplein	Inspraakprocedure ten tijde van Projectbestemmingsplan

Tabel 6: Macht in de governance in het systeem Fenixloodsen

Uit de tabel blijkt dat de macht in de *governance* verdeeld is over meerdere actoren. Vanuit de interviews met onder andere Proper Stok, OBR Gebiedsontwikkeling, OBR Vastgoed en de deelgemeente kwam heel nadrukkelijk naar voren dat men zich bewust is dat men andere actoren nodig heeft om de ontwikkeling van de loodsen mogelijk te maken.

Er is één actor die écht een doorslaggevend machtsmiddel in handen heeft, dat is het college van Burgemeester en Wethouders. Wanneer er geen politiek draagvlak is voor de ontwikkeling van de loodsen kan de wethouder of de Raad besluiten om het project niet door te laten gaan en bijvoorbeeld over te gaan tot sloop en nieuwbouw. Dit is zeker niet de verwachting binnen de casus, maar het is ook niet uit te sluiten. Wanneer één enkele actor in staat is om het hele project te blokkeren is dat een bron van onzekerheid. Deze onzekerheid kan ook weer complexiteit tot gevolg hebben. In dit geval is het niet aannemelijk dat de politiek de ontwikkeling van de loodsen zal blokkeren, maar het is wel een gegeven dat de burgemeester of wethouder in staat is om dit te doen.

De vier karakteristieken van *governance* zoals door Rhodes (1996) gedefinieerd, komen sterk overeen met de *governance* rond de Fenixloodsen.

1. Interafhankelijkheden tussen organisaties, zowel publieke, private als maatschappelijke organisaties: bijna elke actor lijkt een stukje van de grote puzzel in handen te hebben die noodzakelijk is voor het welslagen van het project Fenixloodsen.
2. Continuïteit in de interacties tussen actoren in netwerken: de meeste samenwerkingsverbanden zoals hierboven beschreven zijn al een aantal jaren oud en kennen een structurele vorm van samenkomen.
3. *Game-like* interacties, geworteld in vertrouwen en gereguleerd door regels die door de actoren zijn opgesteld: met name het werken aan vertrouwen lijkt belangrijk binnen de *governance*-structuren. In de volgende paragraaf wordt de invloed van institutionele regelgeving geanalyseerd.
4. Een significante autonomie van de staat, een belangrijke mate van zelforganisatie: Veel van de *governance*-structuren zoals hierboven beschreven zijn door processen van zelforganisatie ontstaan. De economische crisis was aanleiding voor de beleggers en ontwikkelaars om informatie uit te wisselen in het Rondje Rijnhaven en de herontwikkeling van Katendrecht was voor de Gemeente en private ontwikkelaars aanleiding om samen na te denken over de gebiedscampagne. De samenwerkingsverbanden en overlegstructuren zijn vast en kennen toch een grote mate van vrijheid. De beperkte regelgeving (zie volgende paragraaf) draagt hier aan bij.

Concluderend komt de *governance* complexiteit hoofdzakelijk voort uit het feit dat de *governance* zo gefragmenteerd is. De sturing binnen de *governance* vanuit de verschillende actoren is complex omdat de macht verdeeld is over een groot aantal actoren. Dit zorgt voor meer complexiteit in de casus. Deze actoren participeren in meerdere overlegstructuren binnen de *governance* en hebben in elk van de overleggen weer een andere rol. De besluitvorming binnen de *governance* geschiedt vooral binnen de formele samenwerkingsverbanden in de casus. In deze samenwerkingsverbanden zijn drie hoofdrolspelers te onderscheiden, namelijk OBR Gebiedsontwikkeling, OBR Vastgoed en Proper Stok. De macht en mogelijkheden van deze actoren in deze besluitvorming is onderhevig aan invloeden van buiten het systeem. Met name Stadshavens en Heijmans zijn twee organisaties die van buitenaf invloed hebben op de besluitvorming binnen de samenwerkingsverbanden. Dit zorgt voor extra complexiteit in de besluitvorming binnen de *governance* omdat er meerdere belangen gediend moeten worden door de hoofdrolspelers.

De *governance* binnen de Gemeente Rotterdam is enorm complex. Dit komt door de ingewikkelde positie van OBR Vastgoed ten opzichte van andere gemeentelijke organisaties. OBR Vastgoed wordt geacht om te onderhandelen met collega's van de Gemeente Rotterdam waar ze op andere momenten juist mee samenwerken. Het gevolg is dat de *governance* binnen de Gemeente Rotterdam gekenmerkt wordt door moeizame samenwerking en rolconflicten.

5.6 Institutionele complexiteit

In deze paragraaf wordt de invloed van regelgeving in het systeem op de complexiteit in de casus geanalyseerd. Regels kunnen soms verstikkend werken en het systeem in een staat van inertie brengen. Anderzijds bieden regels stabiliteit en zekerheid in de onzekerheid en onvoorspelbaarheid die typerend voor systemen kan zijn. De vraag die centraal staat is of de actoren in staat zijn om binnen de *governance* een balans te vinden tussen enerzijds het vastleggen van de samenwerking in regels en afspraken en anderzijds ruimte laten voor aanpassing van de *governance*. Hieronder worden de belangrijkste regels en afspraken in het systeem rond de Fenixloodsen en de *governance*-structuren verder besproken.

5.6.1. Regels in de samenwerking tussen de Gemeente Rotterdam en de ontwikkelcombinatie

In de verkoop van de loodsen is de Gemeente Rotterdam intensief in gesprek geweest met de ontwikkelcombinatie. De onderhandelingen die plaats hebben gevonden gingen in mindere mate over de vraagprijs en veel meer over de secundaire voorwaarden. De afspraken omtrent de voorwaarden werden vastgelegd in een document. Dit betrof afspraken aangaande de oplevering van de loodsen, kaders voor het programma in de loodsen en afspraken aangaande de planning van de bouw en bijbehorende rentelasten. Er

werden een aantal zaken heel helder op papier gezet. Uiteindelijk was het nodig om op te schalen naar een hoger besluitvormingsniveau om de laatste knelpunten eruit te halen. In de observatie van deze onderhandelingen en de interviews met de betrokken actoren werd zichtbaar hoe de actoren constant balanceren op de grens van vertrouwen en regelgeving. Alle partijen onderkenden in de interviews het belang van vertrouwen in dit soort complexe en veelomvattende vormen van gebiedsontwikkeling. De drie actoren in deze samenwerking gaven aan dat ze het balanceren tussen vertrouwen en regelgeving heel lastig vonden. In de onderhandelingen werd dit zichtbaar in het soms hoog oplopen van de emoties. Wanneer het ging over hele praktische afspraken waar men het niet over eens kon worden, dan werd de 'vertrouwenskaart' nog weleens gespeeld. Dit viel niet altijd in goede aarde bij de andere partij. Het gebeurde regelmatig dat de ene partij een voorwaarde wilde vastleggen in een afspraak waar de andere partij er liever voor koos om dat punt open te laten en 'informeel' de afspraak te maken.

Over het algemeen zijn de regels in deze vorm van *governance* niet als beknellend te bestempelen. Zo worden de regels die voortvloeien vanuit de afspraken ook niet ervaren door de betrokken actoren. De regels bieden volgens de actoren kaders waarbinnen heel veel mogelijk is. De actoren geven aan dat aanpassing van de *governance* en de afspraken binnen het project mogelijk moet zijn om het project uiteindelijk van de grond te krijgen. De barrières die steeds opnieuw opduiken in dit soort processen vragen om een adaptieve *governance*. De keuze om grotendeels samen te werken op basis van vertrouwen, zorgt ervoor dat het systeem en de *governance* veel adaptiever is, dan wanneer alles in regels zou worden vastgelegd. De actoren laten, door niet alles vast te leggen, ruimte voor aanpassing van het systeem en/of de *governance*. Adaptiviteit wordt door de actoren omschreven als 'noodzakelijk' in het systeem rond de Fenixloodsen omdat het systeem constant in beweging is. De Gemeente Rotterdam, OBR Vastgoed en Proper Stok schrijven deze flexibiliteit toe aan de hoeveelheid actoren in het systeem, de complexiteit van de ontwikkeling en de steeds veranderende omgeving waarin zij opereren.

In het ontwikkelen van de Fenixloodsen zijn de Gemeente Rotterdam en de ontwikkelcombinatie gebonden aan regels rondom de zogenaamde projectbestemmingsplan procedure. Hierin kunnen burgers formeel bezwaar aantekenen tegen, in dit geval, het projectbestemmingsplan Fenixloodsen. De Gemeente Rotterdam probeert door middel van informele contacten eventuelen problemen rondom deze procedure al in een vroeg stadium te ondervangen. Deze *governance* strategie past bij het samenwerken op basis van vertrouwen en is een manier om eventuele problemen die voortkomen vanuit regelgeving, te voorkomen.

5.6.2. Regels in de samenwerking tussen OBR Vastgoed en Proper Stok

De ontwikkelcombinatie is een vorm van *governance* die niet altijd gemakkelijk is. Het gezamenlijk optrekken van publieke en private partijen brengt vraagstukken met zich mee die niet altijd eenvoudig zijn op te lossen. Een groot verschil tussen de domeinen is vaak te vinden in de cultuur van organisaties. Echter, uit de interviews met beide actoren bleken de verschillen niet onoverkomelijk groot. Proper Stok werd door OBR Vastgoed omschreven als een “partij die goed samen weet te werken met gemeentelijke instanties”. Anderzijds werd OBR Vastgoed door Proper Stok geroemd om het creatief en innovatief vermogen dat naar voren kwam in het ondernemerschap van deze gemeentelijke vastgoedontwikkelaar. In de participatieve observaties en interviews bleek dat Proper Stok een private ontwikkelaar is met opvattingen die vaak weerklank vinden bij publieke partijen. Proper Stok is in staat, mede door het veelvuldig samenwerken met publieke partijen, de taal van de Gemeente te spreken. Anderzijds bleek OBR Vastgoed op sommige terreinen een bijna private vastgoedontwikkelaar welke in staat is om de taal van de private sector te spreken. Op de schaal publiek-privaat liggen beide actoren niet zover uit elkaar, wat samenwerking makkelijker maakt.

Deze observatie en constatering vormt de basis voor hoe de actoren hun samenwerking invullen. Echter, ondanks dat deze actoren elkaar minder ontlopen dan op voorhand werd ingeschat, bleek het formaliseren van de samenwerking tussen beide actoren een erg ingewikkeld. Beide actoren konden het moeilijk eens worden over bijvoorbeeld de positie van Heijmans. Proper Stok heeft als dochteronderneming van Heijmans andere belangen dan OBR Vastgoed. Ook het maken van afspraken over de juridische vorm van samenwerking en bijbehorende fiscale gevolgen bleek zeer complex en ingewikkeld. Beide actoren hebben wel aangegeven dat de ingewikkelde vorm van samenwerking inherent is aan samenwerking tussen een publieke en private actoren. Daar komt bij dat samenwerking in het huidige economische klimaat per definitie ingewikkelder is omdat elke euro omgedraaid moet worden om tot een rendabel project te kunnen komen. Tot slot is de combinatie van renovering van de bestaande loodsen enerzijds en nieuwbouw op de loodsen anderzijds, een ingewikkelde. Zowel Proper Stok als OBR Vastgoed accepteren dat samenwerking complex is en dat er veel onderhandeld moet worden alvorens er een overeenkomst kan worden gesloten. De acceptatie van complexiteit is enerzijds geworteld in het vertrouwen dat de actoren in elkaar hebben en anderzijds in de intrinsieke motivatie om dit project tot een succes te maken.

De complexiteit die voortkomt uit de regels die actoren onderling afspreken lijkt vooral in het voortraject een vertragende werking te hebben. In het toewerken naar een optimale vorm van samenwerking is veel afstemming en onderzoek nodig. Beide actoren lijken slechts één doel voor ogen te hebben; er samen uit komen. Deze visie biedt een uitstekende basis in

de onderhandelingen. De langlopende onderhandelingen hebben slechts een beperkte invloed op het verloop van het proces van ontwikkeling van de Fenixloodsen. Het zijn met name andere factoren in het systeem die voor vertraging hebben gezorgd. Het maken van regels en afspraken is ontzettend ingewikkeld, maar zorgen in beperkte mate voor het toenemen van complexiteit.

5.6.3 Regels in de overlegstructuren

Het is opvallend dat in de structurele vormen van *governance*, betrekkelijk weinig regels terug te vinden zijn. De overlegstructuren zijn erg informeel en lijken meer gericht op het uitwisselen van ervaringen dan op het nemen van besluiten of het maken van afspraken. Het rondje Rijnhaven is daar het meest in het oog springende voorbeeld van. Het participatieoverleg kent een zeer beperkte mate van besluitvorming. De nadruk in dit overleg ligt op informatievoorziening en het onderhouden van goede banden met de aanwezige actoren. Voor de projectleider van Katendrecht van het PMB, vormen deze informele overleggen een goede gelegenheid om te horen wat er leeft onder bewoners of ontwikkelaars. Hetzelfde geldt voor de deelgemeente Feijenoord. Het “Kun jij de Kaap aan?”-overleg kent nog het meest formele karakter van de overlegstructuren. Hier wordt regelmatig besloten over nieuwe campagnes, worden budgetten toebedeeld aan reclamebureaus en wordt feedback gegeven op de gang van zaken rond de gebiedscampagne.

In veel van de *governance*-structuren worden niet echt belangrijke zaken besproken waardoor het gebruik van regels in veel gevallen overbodig is. Er wordt vooral gewerkt aan de relaties en aan het onderling vertrouwen. Deze overlegstructuren zijn juist vanwege het vertrouwen een goede basis voor meer formele vormen van samenwerking zoals de strategische alliantie Proper Stok/Achmea, of de ontwikkelcombinatie Proper Stok/OBR Vastgoed. Deze samenwerkingsverbanden zijn veel formeler van aard waardoor de invloed van regels groter is. Toch lijkt de institutionele complexiteit nauwelijks een rol te spelen in de ontwikkeling van de Fenixloodsen. Het samenwerken op basis van vertrouwen prevaleert boven het samenwerken op basis van regels en afspraken.

5.7 Adaptiviteit van de governance

In deze paragraaf wordt de adaptiviteit van de *governance* geanalyseerd aan de hand van de indicatoren uit de operationalisatie. De actoren binnen de *governance* zijn in de paragrafen 5.3 en 5.4 beschreven. De *governance* verbanden zijn verder uitgewerkt in paragraaf 5.5. In paragraaf 5.6 is gekeken naar de regels en afspraken die gelden binnen de *governance*-structuren. In deze paragraaf wordt gekeken naar de drie categorieën van systeemcomplexiteit en geanalyseerd welke factoren wel of niet bijdragen aan de adaptiviteit van de *governance*. Een adaptieve *governance* is volgens de literatuur van

belang om om te kunnen gaan met de complexiteit waar de actoren binnen de *governance* mee te maken krijgen.

Het aantal actoren in het systeem rond de Fenixloodsen is groot. Er zijn veel partijen die op verschillende manieren een cruciaal stukje van de puzzel in handen lijken te houden. Uiteraard zijn de drie hoofdrolspelers in de casus leidend, maar ook andere actoren zoals Achmea, C1000, de KBO, de deelgemeente Feijenoord en de dS+V, kunnen door tal van omstandigheden of keuzes ineens van grote invloed zijn op het proces van ontwikkeling. Sommige samenwerkingsverbanden tussen bijvoorbeeld Achmea en Proper Stok, perken de adaptiviteit van het systeem in. Door deze strategische alliantie heeft de Gemeente Rotterdam rekening te houden met meer belangen en aangrenzende problemen dan wanneer deze alliantie er niet was geweest. Anderzijds is deze alliantie juist ook een goed voorbeeld van omgaan met en bewegen in de complexiteit en biedt de alliantie een grotere zekerheid onder het project Fenixloodsen. De strategische alliantie tussen Proper Stok en Achmea is een mooi voorbeeld van adaptiviteit in de *governance*.

Binnen de *governance* lijkt er sprake van een behoorlijk evenwichtige verdeling van de macht. De ontwikkelcombinatie is samen met de Gemeente Rotterdam leidend in de ontwikkeling van de loodsen. Toch voert het veel te ver om te concluderen dat zij volledig onafhankelijk van hun omgeving kunnen opereren. De hoofdrolspelers zijn in eerste instantie volledig afhankelijk van elkaar. Indien Proper Stok of OBR Vastgoed zich terug zou trekken als ontwikkelende partij, is de kans aannemelijk dat het project niet langer doorgaat. In tweede instantie zijn de hoofdrolspelers ook afhankelijk van andere partijen in het systeem en hun omgeving. Zo is de ontwikkelcombinatie afhankelijk van de Stedenbouwkundige Randvoorwaarden van de dS+V, van de DCMR en Provimi met betrekking tot het wel of niet oplossen van de geluidsproblematiek, van de deelgemeente Feijenoord middels de goedkeuring van het projectbestemmingsplan Fenixloodsen en van bewoners (KBO) die het projectbestemmingsplan wel of niet juridisch zullen aanvechten. De vrijheid van de hoofdrolspelers is met het oog op dit soort afhankelijkheden, behoorlijk beperkt. Voor de *governance* betekent dit dat de actoren minder vrij zijn om de *governance* of de besluitvorming binnen de *governance*, aan te passen omdat het gevaar bestaat dat andere actoren in het systeem, van wie zij afhankelijk zijn, niet gediend zijn van deze verandering.

De rol van wet- en regelgeving in het systeem lijkt beperkt. De enige aanwijsbare regelgeving heeft te maken met het verplicht Europees aanbesteden van de loodsen gezien de betrokkenheid van OBR Vastgoed in de casus. Deze regelgeving die vanuit de omgeving, buiten de *governance*, wordt opgelegd is van grote invloed op de manier van samenwerken en de ontwikkeling van de loodsen. Binnen de *governance* zijn er nauwelijks regels die de

adaptiviteit van de *governance* inperken. Dit heeft sterk te maken met de rol van vertrouwen tussen actoren. In het systeem rond de Fenixloodsen werken de actoren nauw met elkaar samen en zijn er diverse overlegstructuren en samenwerkingsverbanden waarin de actoren elkaar (persoonlijk) beter leren kennen en werken aan de relaties met andere actoren en personen. Het valt op dat veel van de individuen die werken bij de verschillende actoren, al meerdere jaren betrokken zijn in de herontwikkeling van Katendrecht. Deze continuïteit biedt een hele goede basis waarin actoren op basis van vertrouwen met elkaar kunnen samenwerken. Dit wordt versterkt door het feit dat er sprake is van een gedeelde visie op waar Katendrecht voor staat en hoe de herontwikkeling plaats zou moeten vinden. Met name in het “Kun jij de Kaap aan?” overleg wordt door de betrokken partijen samen nagedacht over de visie op geheel Katendrecht en is in gezamenlijkheid een gebiedscampagne gelanceerd. Het gevolg van deze *governance* structuur is dat actoren elkaar beter gaan begrijpen, dezelfde taal leren spreken (“Katendrecht is ruig en stoer”) en elkaar steeds meer leren vertrouwen in de samenwerking.

Dit onderling, persoonlijk en professioneel, vertrouwen is volgens de actoren van doorslaggevende betekenis in de totstandkoming van het project Fenixloodsen. Vanuit vertrouwen wordt niet alles geïnstitutionaliseerd, maar blijft er een manier van samenwerken bestaan waarin vertrouwen op elkaar de absolute grond is. Dit vertrouwen is een goede basis voor adaptiviteit van de *governance*. Een kleine kanttekening is echter op zijn plaats. De vraag is hoe groot dit onderling vertrouwen werkelijk is wanneer er daadwerkelijk aanpassingen gemaakt dienen te worden. Er zijn nog betrekkelijk weinig momenten geweest in de ontwikkeling van de Fenixloodsen dat het ‘vertrouwen’ de doorslaggevende factor in de besluitvorming is geweest.

Het vertrouwen vormt een goede basis voor samenwerking tussen de actoren, maar ook een goede basis voor feedback op elkaars functioneren (Rhodes, 1996). Toen de spanningen in de onderhandelingen tussen de ontwikkelcombinatie en de Gemeente Rotterdam hoog op liepen, was het hard nodig om te reflecteren op het persoonlijk functioneren van individuen. Tijdens één van de observaties spraken de mensen van PMB en Proper Stok met elkaar en keken zij samen terug naar de onderhandelingen van de dag ervoor tussen PMB en de ontwikkelcombinatie. Er werd heel nadrukkelijk gezocht naar zaken die niet goed waren verlopen en aanpassingen die gedaan moesten worden om de onderhandelingen beter te laten verlopen. De *governance* en de samenwerking wordt door de actoren goed in de gaten gehouden omdat men zich bewust is van het feit dat problemen binnen de *governance* het hele project in gevaar zouden kunnen brengen. Dit was op een gegeven moment het geval wat maakte dat een aantal actoren met elkaar een middag op het terras hebben gezeten om bij te praten en te werken aan het herstel van vertrouwen. Het was opvallend dat sommige

actoren hier heel bewust voor wilden kiezen, waar anderen de boot afhielden met betrekking tot dit soort initiatieven.

De rol van vertrouwen in de adaptiviteit van de *governance* is belangrijk. Echter, het vormt ook een groot gevaar. Indien het vertrouwen tussen organisaties teveel belichaamd wordt door individuen, kan dat vertrouwen ook wegvallen wanneer deze individuen niet langer voor de organisatie werken of niet langer aan het project Fenixloodsen werken. Het wegvallen van belangrijke individuen bij één van de hoofdrolspelers zou grote gevolgen kunnen hebben voor de *governance*. Dit is een risico wat niet onderschat dient te worden. De persoonlijke vertrouwensrelaties tussen de *keyplayers* in het systeem zouden bij een vertrek van één van deze personen, dus ook van negatieve invloed kunnen zijn op de adaptiviteit van de *governance*. Met andere woorden; zolang alle individuen aan boord blijven draagt het persoonlijk vertrouwen bij aan de adaptiviteit van de *governance*. Indien individuen vertrekken werkt het persoonlijk vertrouwen averechts en zorgt het voor een vermindering van de adaptiviteit van de *governance*. Eén van de actoren omschreef deze dubbelzinnigheid als volgt: “vertrouwen komt met een theelepel en gaat met een kruiwagen”.

De lokale kennis in deze casus heeft met name te maken met de gevoeligheid van het project Fenixloodsen bij de burgers van Katendrecht. Er is onder een groep burgers onrust over de bouwhoogte van het project. Veel mensen zijn bang dat er een zogenaamde “Berlijnse muur” ontstaat door de enorme oppervlakte van de Fenixloodsen. De bewoners geven aan dat zij de Fenixloodsen nu al als onprettig ervaren en men is bang dat dit alleen nog maar erger wordt indien er een hele grote massa op de loodsen wordt gebouwd. Deze onrust is een belangrijk punt van aandacht voor de ontwikkelcombinatie en de Gemeente Rotterdam en deelgemeente Feijenoord. Het is van groot belang om de communicatie richting bewoners op zo’n manier vorm te geven dat de grootste onrust kan worden weggenomen en dat bewoners in ieder geval het gevoel hebben dat ze gehoord worden. Door als ontwikkelcombinatie dicht bij de burger te blijven, zijn zij in staat om op- en aanmerkingen van omwonenden direct aan te pakken. Dit zijn echter zaken die in de huidige fase van de ontwikkeling nog niet zo nadrukkelijk aan de orde zijn, maar die in de komende periode wel actueel zullen worden.

Er zijn een aantal voorbeelden van aanpassing van de *governance* die in het oog springen. Allereerst is er de samenwerking tussen OBR Vastgoed en Proper Stok in de ontwikkelcombinatie. De omvang en inhoud van het project Fenixloodsen vormt de basis van deze samenwerking. De bestaande loodsen zijn geschikt voor maatschappelijk vastgoed, waar de bouw van appartementen op de Fenixloodsen een enorme kans is voor Proper Stok. Proper Stok en OBR Vastgoed kozen ervoor om samen te werken en hun strategie aan te

passen. Een ander voorbeeld van aanpassing is de strategische alliantie tussen Proper Stok en Achmea waarmee beide actoren reageren op onzekerheid in de markt. Door deze aanpassing van de *governance* dekt men een gedeelte van het risico van twee verschillende ontwikkelingen. Wat betreft de onderhandelingen tussen de ontwikkelcombinatie en de Gemeente Rotterdam zien we de aanpassing vooral terug in de toon van de gesprekken. Soms kiezen actoren voor een bijna vriendschappelijke toon waarin er nadrukkelijk aan vertrouwen wordt gewerkt. Echter, wanneer er besluitvorming plaatsvindt in deze overleggen, kiezen actoren voor een meer zakelijke toon.

Er zijn ook een aantal voorbeelden waar de actoren er voor kozen om juist 'niet' aan te passen of flexibel te zijn. Een eerste voorbeeld is de keuze van Proper Stok om vast te houden aan de oorspronkelijke bouwhoogte en daarin niet mee te bewegen met de wens van bewoners om deze te verlagen. Proper Stok lijkt een financiële reden te hebben voor deze keuze. Daarnaast lijkt dit ook een strategische keuze van Proper Stok in de gesprekken met de dS+V, die uiteindelijk de Stedenbouwkundige Randvoorwaarden opstellen. Zo "hoog" mogelijk inzetten levert uiteindelijk het meeste voordeel op voor Proper Stok. Ook aan de kant van de dS+V is er weinig flexibiliteit wat betreft de Stedenbouwkundige Randvoorwaarden. Er is een specifiek idee bij de dienst Stedenbouw over hoe de Fenixloodsen eruit moeten komen te zien om goed te passen in de omgeving en aan te sluiten bij de geschiedenis van de Katendrecht en de loodsen.

OBR Vastgoed is in de discussie met Proper Stok over het verplicht aanbesteden ook niet flexibel gebleken. OBR Vastgoed lijkt niet mee te willen bewegen met Proper Stok als het gaat om de wens van Proper om Heijmans te laten bouwen. OBR Vastgoed lijkt niet heel erg gecharmeerd te zijn van de pogingen van Proper Stok om deze constructie 'legaal' te maken. Het is niet helemaal duidelijk waarom OBR Vastgoed hierin niet mee wil denken. Het lijkt het meest aannemelijk dat dit voorlopig een strategische keuze is in de onderhandelingen tussen beide partners.

6.

Conclusies en Aanbevelingen

De ontwikkeling van de Fenixloodsen is een bijzondere casus met een aantal interessante eigenschappen. Er zijn weinig projecten te vinden in Nederland waarin een combinatie van herontwikkeling en nieuwbouw op zo'n grote schaal plaatsvindt als in de Fenixloodsen. De omvang en het karakteristieke van het project maken het tot een grote uitdaging voor de ontwikkelende partijen om dit project te realiseren. In het vorige hoofdstuk is geanalyseerd wat de invloed is van complexiteit op de ontwikkeling van de Fenixloodsen en hoe adaptief de *governance* is binnen het systeem.

De ontwikkeling van de Fenixloodsen is een proces dat over meerdere jaren verspreid is. Gedurende het moment van onderzoek en op het moment van schrijven bevint dit project zich in de component waarin de randvoorwaarden van de bouw worden vastgesteld en in de component waarin contracten worden gesloten. Daarnaast worden er gesprekken gevoerd met ondernemers en maatschappelijke instellingen die wellicht hun intrek in de Fenixloodsen gaan nemen. Alvorens over te gaan tot de beantwoording van de hoofdvraag wordt hieronder de kern van het onderzoek nog kort toegelicht aan de hand van het onderzoeksmodel.

De hoofdvraag in dit onderzoek is:

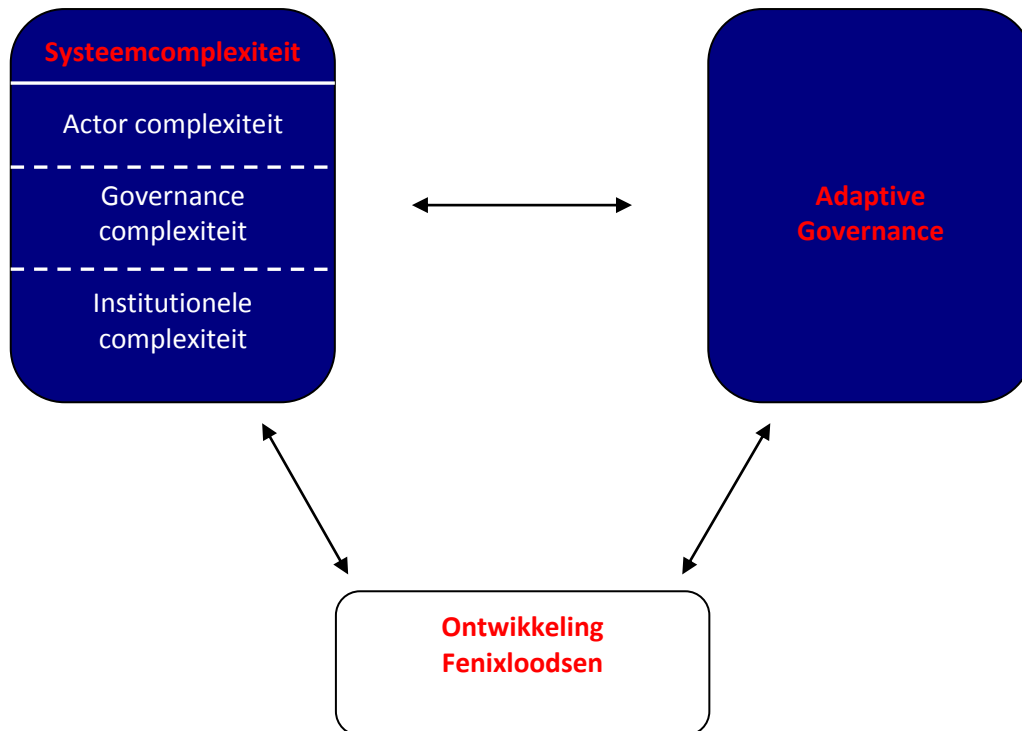
Hoe beïnvloedt systeemcomplexiteit de ontwikkeling van de Fenixloodsen en hoe kan deze systeemcomplexiteit benut worden door de betrokken actoren?

Deze hoofdvraag omvat op hoofdlijnen twee onderdelen.

1. Het eerste onderdeel gaat over de invloed van systeemcomplexiteit op de ontwikkeling van de Fenixloodsen.
2. Het tweede onderdeel gaat over de vraag hoe deze systeemcomplexiteit beter benut kan worden door de betrokken actoren. In dit onderzoek is gekeken hoe de actoren

beter om kunnen gaan met de systeemcomplexiteit in de casus door gebruik te maken van de strategie van *adaptive governance*.

Deze twee onderdelen van de hoofdvraag zullen hieronder één voor één worden beantwoord.



Figuur 5: Onderzoeksmodel: afhankelijke en onafhankelijke variabelen

6.1 De invloed van systeemcomplexiteit op de ontwikkeling van de Fenixloodsen

In de analyse is gebruik gemaakt van een drietal categorieën van complexiteit die elk op een andere manier van invloed zijn op de ontwikkeling van de Fenixloodsen. De combinatie van deze categorieën van complexiteit zorgt voor systeemcomplexiteit. Hieronder wordt de invloed van de drie categorieën van systeemcomplexiteit op de ontwikkeling van de Fenixloodsen weergegeven.

Actorcomplexiteit

De betrokkenheid van een groot aantal actoren in de casus zorgt voor vertraging van het proces van ontwikkeling. De tijd die actoren nodig hebben om te participeren in de diverse *governance* structuren zorgt voor een vertraging van het proces. Binnen deze structuren moeten de actoren rekening houden met de belangen van een groot aantal actoren. Hierdoor verlopen de onderhandelingen binnen de *governance* soms moeizaam en traag. Anderzijds levert de veelzijdigheid aan actoren ook een belangrijke kwaliteitsimpuls in de

ontwikkeling van de loodsen. Zo zorgen actoren als de dS+V en de deelgemeente Feijnoord voor kwaliteitnormen waaraan de ontwikkelcombinatie moet voldoen. De combinatie van publieke en private actoren in de ontwikkelcombinatie zorgt eveneens voor een kwalitatief hoogstaande ontwikkeling omdat beide actoren verantwoordelijk zijn voor een gedeelte van de ontwikkeling waarin zij bekwaam zijn. De invulling van het maatschappelijk deel van de loodsen lijkt baat te hebben bij een publieke ontwikkelaar als OBR Vastgoed. De nieuwbouw van de woningen op de loodsen lijkt in goede handen te zijn bij Proper Stok. Beide actoren zijn al meerdere jaren betrokken in de ontwikkeling van Katendrecht en kennen de cultuur en omgeving waarin de ontwikkeling plaatsvindt. Deze samenwerking is echter niet eenvoudig.

Het meest in het oog springende probleem is de vraag welke van de twee actoren contractpartner moet worden binnen de ontwikkelcombinatie. Door de combinatie van een publieke en private actor ontstaat het probleem van het verplicht Europees aanbesteden van het deel dat door OBR Vastgoed wordt ontwikkeld. Dit gegeven wordt problematisch door de afhankelijkheden van de andere ontwikkelpartner, Proper Stok, die in het moederbedrijf Heijmans de ideale bouwer ziet en een openbare aanbesteding wil voorkomen. Het zoeken naar een oplossing voor deze situatie blijkt een tijdrovende en intensieve zoektocht. Regelgeving gecombineerd met afhankelijkheden van actoren zorgen in dit geval voor een vertraging van de bouw van de Fenixloodsen. Het valt op dat de verwevenheid van afhankelijkheden, een belangrijke bron van complexiteit, in de casus van de Fenixloodsen van grote invloed is op de ontwikkeling. De verwevenheid met andere organisaties (Proper Stok en Heijmans) zorgen voor een vertraging van het project.

Echter, de wederzijds afhankelijke relaties tussen actoren zorgen in een aantal gevallen ook voor een versnelling van de ontwikkeling. Actoren kiezen er soms voor om met andere actoren in het systeem wederzijds afhankelijke relaties aan te gaan om bijvoorbeeld te kunnen blijven ontwikkelen in het huidige economische klimaat. De strategische alliantie tussen Proper Stok en Achmea draagt bij aan een snellere ontwikkeling van de Fenixloodsen omdat het de ontwikkelaar meer afnamezekerheid biedt waardoor Proper Stok sneller kan starten met bouwen. De toetreding van een nieuwe actor tot het systeem (Achmea) leidt in dit geval tot meer complexiteit omdat het aantal afhankelijkheden en actoren in het systeem toeneemt, maar is tegelijkertijd een manier om andere risico's af te dekken. De toename van complexiteit leidt in dit geval dus tot een versnelling van het proces.

De actoren maken op basis van deze vormen van systeemcomplexiteit keuzes in hoe zij deze complexiteit enerzijds ondervangen en anderzijds de complexiteit accepteren en er het beste van maken. Actoren zijn zich bewust van de eigen afhankelijkheden en de afhankelijkheden tussen andere actoren in het systeem. Dit maakt dat er gepoogd wordt om

de relaties met andere actoren goed te houden. Het werken aan vertrouwen binnen deze relaties wordt door alle actoren gezien als de belangrijkste voorwaarde voor het omgaan met complexiteit, waarover meer in paragraaf 6.2.

Governance complexiteit

De *governance* structuren in de casus van de Fenixloodsen zorgen voor een vertraging van het proces. Het valt op dat er in de casus een groot aantal verschillende *governance* structuren zijn die tijd en aandacht van de actoren vragen. De *governance* oogt versplinterd door de verschillende overlegorganen en samenwerkingsverbanden en is daarom moeilijk te doorgronden. De samenwerking tussen actoren uit verschillende domeinen (publiek en privaat) zorgen voor meer institutionele complexiteit, waarover hieronder meer. Anderzijds levert deze samenwerking ook een kwaliteitsverbetering op zoals in de vorige paragraaf weergegeven. Daarnaast zorgt de samenwerking in het “Kun jij de Kaap aan?” overleg voor een inhoudelijke basis van het project wat zich uitbetaalt in zowel de snelheid als de kwaliteit van de ontwikkeling. De diverse *governance* structuren dragen verder bij aan vertrouwen tussen actoren, wat met name de snelheid van het proces ten goede komt.

Echter, de vertrouwensbasis is ook enigszins broos. De complexiteit die voortkomt uit afhankelijkheden in het systeem zorgt ervoor dat het vertrouwen onder druk staat. Wanneer er lastige keuzes gemaakt dienen te worden op organisatie niveau, zien we dat veel actoren de belangen van de eigen organisatie soms boven de vertrouwensrelaties stellen. Hierdoor staan de *governance* structuren onder druk. Dit wordt onder meer zichtbaar in de keuze van Proper Stok om vast te houden aan Heijmans als bouwer terwijl dit voor OBR Vastgoed geen optie is. Daarnaast is de vertrouwensbasis in de samenwerking tussen actoren in de casus zeer persoonlijk. De centrale individuen in de casus personifiëren de organisaties. Dit is een grote kracht in de ontwikkeling van de Fenixloodsen omdat het onderling vertrouwen groot is. Anderzijds vormt dit vertrouwen een risico in het systeem. Indien de centrale individuen niet langer participeren in de *governance*, kan dit de voortgang van de ontwikkeling van de Fenixloodsen nadrukkelijk in gevaar brengen. Het valt de actoren aan te bevelen om te blijven investeren in de persoonlijke onderlinge vertrouwensrelaties omdat het belangrijk is in het omgaan met de complexiteit in de casus. Tegelijkertijd is het van belang om de rol van individuen in de ontwikkeling minder groot te maken en daarmee een belangrijk risico van vertraging of zelfs het stuklopen van de ontwikkeling, te ondervangen. Het valt de actoren aan te bevelen om de rol van individuen minder groot te maken en het project breder in de organisatie in te bedden.

De *governance* structuren in het systeem rond de Fenixloodsen dragen bij aan het wederzijds vertrouwen. Deze structuren zijn soms meer informatief van aard (Bijvoorbeeld Rondje Rijnhaven) en soms meer gericht op inhoudelijke gebiedsontwikkeling (“Kun jij de

Kaap aan?"). In de *governance* structuren wordt heel weinig daadwerkelijk besloten, het zijn vooral overleggen en vergaderingen waarin informatie wordt uitgewisseld. De verschillende actoren in de *governance* zouden er baat bij hebben om de *governance* meer besluitvormend in te richten om zo de kwaliteit van de *governance* te vergroten. Op deze manier kan de *governance* beter worden gebruikt om eventuele problemen in de toekomst ook daadwerkelijk aan te pakken. De vraag is of de actoren in staat zijn om binnen de huidige *governance* structuren, 'echte' problemen op te lossen?

Het "Kun jij de Kaap aan?"-overleg heeft een positieve invloed op de ontwikkeling van de Fenixloodsen. Proper Stok en de Gemeente Rotterdam zijn beiden vertegenwoordigd in dit overleg en delen dezelfde ambitie en filosofie als het gaat over de richting en ontwikkeling van Katendrecht. Het samen nadenken over de visie van Katendrecht en de bijpassende *branding* zorgt er ten diepste voor dat deze actoren elkaar gemakkelijk vinden in de vormgeving en planvorming rond het project Fenixloodsen. De samenwerking tussen actoren in andere overlegstructuren, buiten het project Fenixloodsen, zorgt er dus voor dat de samenwerking beter verloopt. Ook hier wordt weer zichtbaar hoe de complexiteit enerzijds toeneemt (meerdere *governance*-structuren en belangen) en tegelijkertijd afneemt (meer consensus over de inhoud van het project). Het bestrijden van complexiteit door gebruik te maken van nieuwe vormen van *governance* leidt in heel veel gevallen tot het ontstaan van complexiteit op een ander vlak. Het verminderen van complexiteit lijkt daarmee in veel gevallen een illusie. Het valt de actoren aan te bevelen om hiervan doordrongen te zijn en steeds een nadrukkelijke kosten-baten analyse te maken alvorens nieuwe maatregelen om de complexiteit te reduceren, te implementeren.

De *governance* binnen de Gemeente Rotterdam is erg ingewikkeld. Het valt op dat de samenwerking tussen OBR Gebiedsontwikkeling en OBR Vastgoed niet vlekkeloos verloopt. Er is weinig afstemming tussen deze actoren rondom de te nemen stappen. De rol van OBR Vastgoed in de ontwikkelcombinatie zorgt voor een vreemde verhouding ten opzichte van de andere afdeling van het OBR, te weten OBR Gebiedsontwikkeling. De rolverdeling tussen deze twee actoren is daarmee heel lastig te doorgronden en zorgt naast irritatie ook voor vertraging van de ontwikkeling van de Fenixloodsen. De *governance* binnen de Gemeente heeft een belangrijk informeel deel. Vanuit OBR Gebiedsontwikkeling is men in staat om door middel van informele contacten, het proces van ontwikkeling te versnellen, of beter gezegd, vertraging te voorkomen. Door het vroegtijdig in gesprek gaan met andere actoren in het systeem slaagt deze actor erin om eventuele problemen tijdens de inspraakprocedure van het projectbestemmingsplan, te voorkomen. In hoeverre deze informele inspanning zich daadwerkelijk zal uitbetalen, zal moeten blijken, maar het lijkt zijn vruchten af te werpen. Door deze informele *governance* strategie groeit tevens het vertrouwen tussen de actoren, wat eveneens de ontwikkeling ten goede komt.

Institutionele complexiteit

De regels in de *governance* tussen met actoren uit zowel het publieke als het private domein, zorgt voor een toename van de institutionele complexiteit. Dit zorgt voor een vertraging van het proces van ontwikkeling. De aanbestedingsregels waaraan OBR Vastgoed als publieke ontwikkelaar gebonden is, zijn van grote invloed op de formele afspraken in de ontwikkelcombinatie. Dit maakt dat de onderhandelingen en contractbesprekingen lang duren, waardoor het proces van ontwikkeling vertraagt. Daarentegen zorgen regelgeving en kaders zoals de stedenbouwkundige randvoorwaarden voor een kwalitatief hoogstaande ontwikkeling, zowel stedenbouwkundig als architectonisch.

Een vraag die vaak gesteld wordt in de *governance* is of het gebruik van regelgeving en het verder institutionaliseren van samenwerking wenselijk is of niet. Actoren kiezen er in de *governance* eerder voor om op basis van vertrouwen samen te werken dan op basis van regels. Het feit dat actoren niet de drang hebben om alles in regels te vangen zorgt voor meer adaptiviteit in de *governance*.

Door de voortgang van het proces van ontwikkeling institutionaliseert de *governance*. Dit komt enerzijds door het institutionaliseren van bestaande samenwerking (men raakt vertrouwd met elkaar en de andere actoren) en anderzijds door het verdwijnen van een aantal actoren waardoor de *governance* overzichtelijker wordt. Het groeiende vertrouwen tussen de actoren naarmate het proces van ontwikkeling vordert, zorgt ervoor dat incrementele aanpassing van de *governance* steeds eenvoudiger wordt. Echter, radicale verandering wordt steeds ingewikkelder wanneer de *governance* institutioneelt.

Het geheel is meer dan de som der delen

De drie hierboven genoemde categorieën van systeemcomplexiteit zijn niet strikt te scheiden. Ze lopen door elkaar heen en beïnvloeden elkaar. De afhankelijkheden tussen actoren komen bijna altijd voort uit *governance* structuren die soms binnen het systeem rond de Fenixloodsen vallen (Proper Stok en OBR Vastgoed) en soms hun oorsprong elders vinden (Proper Stok en Heijmans, OBR Vastgoed en OBR Gebiedsontwikkeling). De regels en institutionele afspraken binnen deze structuren zijn ook van invloed op deze afhankelijkheden (strategische alliantie Proper Stok en Achmea).

Op een meer abstract niveau lijkt het alsof actorcomplexiteit het startpunt is van waaruit de complexiteit in de casus Fenixloodsen ontstaat. Tijdens het allereerste begin van het proces komen totaal verschillende actoren bij elkaar die op een bepaalde manier betrokken zijn of willen zijn bij de herontwikkeling van de Fenixloodsen. Deze actoren hebben soms eerder samengewerkt, anderen nog nooit. Sommigen vallen onder dezelfde overkoepelende

organisatie, anderen komen uit totaal verschillende domeinen. Deze totaal verschillende actoren vormen *governance* structuren om de belangen van de eigen organisatie te behartigen. De *governance* complexiteit wordt in bijna alle gevallen bepaald door de actoren die vertegenwoordigd zijn in de *governance*. Binnen deze *governance* worden afspraken gemaakt en institutionaliseert de samenwerking. De ontwikkeling van systeemcomplexiteit lijkt op hoofdlijnen als volgt te ontwikkelen.



Figuur 6: Vereenvoudigde ontwikkeling van systeemcomplexiteit

Nogmaals, de categorieën zijn niet strikt te scheiden en de complexiteit in deze categorieën ontwikkelt ook tegelijkertijd. Het punt is dat de *governance* bestaat uit actoren en de invulling van de *governance* veelal bepaald wordt op basis van de aanwezige actoren in het systeem, hun specifieke achtergronden en kwaliteiten en de reeds bestaande afhankelijkheden met andere actoren. In de *governance* ontstaat vervolgens regelgeving en naarmate het proces vordert, ‘institutionaliseert’ de *governance* waardoor aanpassing steeds ingewikkelder wordt.

Het effect van systeemcomplexiteit op de ontwikkeling van de Fenixloodsen is niet eenduidig. In de meeste gevallen zorgt de complexiteit voor een vertraging van de ontwikkeling van de Fenixloodsen. De voorbeelden daarvan zijn reeds eerder in deze paragraaf genoemd. In deze complexiteit zijn actoren echter in staat om ook snelheid en kwaliteit te genereren in bijvoorbeeld een *governance* structuur zoals het “Kun jij de Kaap aan? Overleg. Ook zien we hoe actoren in de complexe werkelijkheid van de vele overlegstructuren, werken aan het onderling vertrouwen en daarin een goede basis leggen voor snelheid en kwaliteit in de ontwikkeling. Kortom, de complexiteit zorgt ervoor dat actoren worden uitgedaagd om te midden van alle vertraging, toch snelheid en kwaliteit na te jagen.

De systeemcomplexiteit kan worden gezien als de wind die ervoor zorgt dat het zeilbootje waarop de Fenixloodsen zich bevinden, moeizaam vooruit komt. De actoren die meevaren op het bootje moeten door de tegenwind een andere koers varen dan de kortste route naar de bestemming. Dit vraagt constante aanpassing van de zeilen waardoor er soms aanzienlijk vaart wordt gemaakt en op andere momenten de wind volledig tegen is. Tijdens de reis zijn actoren soms in staat om (samen) een nieuwe mast op te richten waardoor er nog sneller

gevaren kan worden bij tegenwind. In sommige gevallen breekt er een mast waardoor het bootje weer enigszins komt stil te liggen. Varen tegen de wind in van complexiteit is moeilijk, maar niet onmogelijk. De ontwikkeling van de Fenixloodsen is als een bootje dat al zigzaggend tegen de wind van complexiteit in vaart en daarin niet de kortste afstand vaart, maar wel aankomt op de bestemming.

In de volgende paragraaf wordt deel twee van de hoofdvraag beantwoord, namelijk hoe de actoren door middel van *adaptive governance* strategieën in staat zijn om om te gaan met de systeemcomplexiteit.

6.2 Het gebruik van *adaptive governance* als strategie

De actoren die in het systeem met elkaar zijn verbonden door wederzijds afhankelijke relaties kunnen zorgen voor een inperking van de adaptiviteit van de *governance*. Dit wordt onder meer zichtbaar in hoe Heijmans als moederbedrijf van Proper Stok, naar voren wordt geschoven in de ontwikkeling van de Fenixloodsen. De samenwerking tussen OBR Vastgoed en Proper Stok zorgt voor de betrokkenheid van Heijmans. De actoren in de *governance* zijn daardoor minder vrij in het kiezen van de actor die de appartementen gaat bouwen. In de discussie of Heijmans mag en kan bouwen in de ontwikkeling van de Fenixloodsen, valt het op dat OBR Vastgoed zich niet flexibel opstelt. OBR Vastgoed heeft eigenlijk geen belang in deze discussie, waar het voor Proper Stok een nadrukkelijke wens is. Het niet zomaar willen toegeven aan de wens van de partner lijkt daarom een strategische keuze van OBR Vastgoed. Dit zorgt echter wel voor vertraging van de ontwikkeling.

De strategische alliantie tussen Proper Stok en Achmea is een aanpassing van de *governance* die ervoor zorgt dat de loodsen sneller kunnen worden gebouwd omdat een gedeelte van het afnamerisico van Proper Stok wordt afgedekt door Achmea. Deze aanpassing komt de ontwikkeling daarmee ten goede.

De rol van vertrouwen in de adaptieve *governance* heeft een positief effect op het verminderen van de complexiteit in de casus. Vertrouwen zorgt voor snelheid en kwaliteit in de casus. Het vertrouwen tussen OBR Vastgoed en Proper Stok is vooral professioneel van aard. Beide actoren spreken uit vertrouwen te hebben in de ander als ontwikkelaar. Daarbij zorgen beide actoren ervoor dat de ander ruimte heeft om zich te richten op de eigen specialisatie. Voor OBR Vastgoed is dat de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed en voor Proper Stok is dat de ontwikkeling van de appartementen. Het onderling vertrouwen zorgt ervoor dat actoren de *governance* makkelijker kunnen aanpassen wanneer de systeemstaat veranderd. Dit is heel belangrijk gezien het enorme tempo waarin systemen veranderen naar nieuwe systeemstaten.

Het vertrouwen tussen de actoren zorgt voor een snellere ontwikkeling van de Fenixloodsen. Het feitelijk effect daarvan is echter moeilijk te duiden. Het vertrouwen zorgt wel voor ruimte voor heftige discussies en meningsverschillen zonder dat het project gevaar loopt. Dit zorgt ervoor dat de inhoudelijke discussies gevoerd worden in het begin van het proces en niet vooruit worden geschoven. Het is aannemelijk dat het vroeg bespreken van complexe inhoudelijke discussies beter is dan wanneer deze discussies worden uitgesteld.

Wat opvalt in de analyse van de *adaptive governance* is dat met name private actoren (zoals Proper Stok), goed in staat zijn om zich aan te passen aan nieuwe of complexe omstandigheden. De Gemeentelijke actoren lijken minder flexibel te zijn. Dit valt te verklaren door de regelgeving waaraan veel gemeentelijke actoren zijn gebonden. Private actoren zoals Proper Stok moeten zich wel vaker schikken naar wensen van Gemeenten of andere actoren in gebiedsontwikkeling. Deze actoren lijken daardoor meer gewend te zijn aan samenwerking en aanpassing binnen deze samenwerking. Een actor als OBR Vastgoed heeft binnen de eigen vastgoedportefeuille behoorlijk veel ruimte en is daarin niet zozeer gebonden aan andere actoren. Dit verschil zorgt ervoor dat een actor als OBR Vastgoed zich minder gemakkelijk aanpast dan Proper Stok.

In de volgende paragraaf volgen een aantal aanbevelingen voor de actoren die betrokken zijn in de ontwikkeling van de Fenixloodsen. Deze aanbevelingen zijn grotendeels gebaseerd op de theorie van *adaptive governance*, als strategie om om te gaan met de systeemcomplexiteit in de casus.

6.3 Aanbevelingen

De belangrijkste actoren in de ontwikkeling van de Fenixloodsen worden veelal gerepresenteerd door dezelfde individuen die vaak al meerdere jaren bij andere ontwikkelingen op Katendrecht betrokken zijn. Dit is een groot voordeel omdat het zorgt voor veel vertrouwen in de *governance*, maar is tevens een risico omdat de rol van individuen wel erg groot lijkt te worden. Een concrete mogelijkheid om dit risico te ondervangen is in de onderhandelingen met meerdere mensen per organisatie aan tafel te zitten. Indien de betrokken actoren hiertoe wegens capaciteitsproblemen niet in staat zijn is het wellicht verstandig periodiek met een breder gezelschap te praten over de stappen die gemaakt worden in de ontwikkeling van de Fenixloodsen.

Echter, dit sluit niet uit dat het werken aan onderling vertrouwen tussen de individuen die de actoren representeren, noodzakelijk is. Het persoonlijk contact tussen deze "sleutelfiguren" zorgt voor snelheid en voor kwaliteit in de ontwikkeling van de Fenixloodsen. Het samenwerken op individueel niveau is een kans in de specifieke casus gezien de geschiedenis waarin deze actoren al in andere projecten hebben samengewerkt en

daar een basis van vertrouwen hebben gelegd. Het valt aan te bevelen aan de actoren om te blijven investeren in deze contacten.

De fragmentatie van de *governance* is een ander probleem wat zich voordoet in het systeem rond de Fenixloodsen. Met name het feit dat sommige actoren in bijna alle *governance* structuren zijn betrokken (Projectmanagementbureau Rotterdam) en andere actoren in veel minder (OBR Vastgoed) kan ervoor zorgen dat de informatie scheef verdeeld wordt over de actoren. De actoren in de *governance* doen er goed aan om eens te evalueren waarom sommige actoren wel en anderen niet betrokken worden in de verschillende structuren. De reflectie op de *governance* kan zorgen voor aanpassing en betere aansluiting bij de huidige systeemstaat.

In de periode van dataverzameling viel het op dat er betrekkelijk weinig vergaderingen waren tussen OBR Gebiedsontwikkeling en OBR Vastgoed. De momenten waarop OBR Gebiedsontwikkeling en OBR Vastgoed om de tafel zaten, beperkten zich tot de projecten waarin ook andere actoren betrokken zijn. Dit zorgde ervoor dat deze twee afdelingen van de gemeente Rotterdam elkaar eerder als afzonderlijke actor beschouwen dan als 'collega's'. Dit maakte de samenwerking tussen deze twee actoren soms ingewikkeld. Een concrete mogelijkheid om dit probleem op te lossen is het plannen van afstemmingsvergaderingen waarin de belangrijkste gezamenlijke projecten worden besproken. Op deze manier kunnen problemen in de samenwerking tussen deze twee actoren gemakkelijk worden besproken en in een eerder stadium worden uitgesproken.

6.4 Reflectie en discussie

Terugkijkend op het onderzoek zijn er een aantal zaken te onderscheiden die hebben bijgedragen aan de kwaliteit van het onderzoek. Het stage lopen bij het Projectmanagementbureau van de Gemeente Rotterdam bood een hele goede mogelijkheid om de casus echt in de diepte te leren kennen. De vrijheid en mogelijkheden om alle overleggen bij te wonen die te maken hadden met de ontwikkeling van Katendrecht in het algemeen en als de ontwikkeling van de Fenixloodsen specifiek, hebben bijgedragen aan een enorme hoeveelheid data en kennis.

De ontwikkeling van de Fenixloodsen en het systeem van actoren daarom heen, sluit heel goed aan bij de theoretische achtergronden van dit onderzoek. De verwevenheid en complexiteit werd heel nadrukkelijk zichtbaar in de samenwerkingsverbanden, de *governance* structuren en individuele strategieën van actoren. De empirische analyse en conclusies bevestigen de literatuur aangaande complexiteit.

Wat tevens opvalt is dat er veel dubbelzinnigheid is te onderscheiden in de invloed van factoren op de complexiteit in de casus. De non-lineairiteit die verondersteld wordt in het complexiteitsdenken wordt bevestigd in dit onderzoek (o.a. Teisman 2005, Porter 2006). Factoren kunnen totaal tegenovergestelde invloed hebben in verschillende systeemstaten. Zo zorgt de persoonlijke samenwerking op basis van vertrouwen in de huidige systeemstaat voor een snellere en kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling van de Fenixloodsen. Echter, bij persoonlijke conflicten tussen actoren kan dit precies het tegenovergestelde teweegbrengen. De context en de omgeving waarin factoren invloed uitoefenen op de variabelen blijkt van cruciaal belang in de uitwerking van de invloed van deze factoren. Dit sluit aan bij de gedachte vanuit het complexiteitsdenken dat de omgeving niet volledig kenbaar is en elke context specifiek en uniek is en zich non-lineair ontwikkelt (Ostrom, 1999).

Wat lastig bleef in dit onderzoek is het meetbaar maken van de belangrijkste concepten in de casus. Het meetbaar maken van concepten uit de complexiteitstheorie is per definitie heel lastig gezien de veelal non-lineaire verbanden. De verschillende indicatoren en bijbehorende waarden kunnen iets zeggen over actor- of *governance* complexiteit, maar dienen in de context te worden gezien om de invloed te kunnen duiden. Daarnaast omvatte dit onderzoek bijvoorbeeld een factor als “vertrouwen” wat eveneens heel lastig bleek te operationaliseren.

Vanuit dit onderzoek volgt de noodzaak van meer onderzoek naar de rol van vertrouwen in gebiedsontwikkeling. Vertrouwen lijkt in deze casus een alternatief voor institutionalisering en regelgeving. De vraag is of het inderdaad plausibel is om te stellen dat een groot onderling vertrouwen zorgt voor minder regelgeving in de *governance*.

Tot slot een korte reflectie op het gebruik van de theorie als basis voor de analyse. Door het gebruik van omvangrijke theoretische inzichten zoals de complexiteitstheorie, het systeemdenken en *governance*, was het soms lastig om te komen tot een nauwe scope. Met name in de operationalisatie heeft dit gezorgd voor een groot aantal indicatoren uit tal van wetenschappelijke bronnen die te herleiden zijn naar deze drie theoretische inzichten. Dit maakte de analyse omvangrijk. Om dit te ondervangen heb ik gebruik gemaakt van afsluitende alinea's in de analyse en de conclusie om zoveel mogelijk de focus op de beantwoording van de hoofdvraag te houden. Mijn les is dat het verstandig is om een kleiner gedeelte van de theorie te gebruiken of te kiezen voor een veel kleiner aantal indicatoren. Dit maakt de analyse misschien minder volledig, maar biedt wel meer focus.

Literatuurlijst

- Armitage, D. 2008. *Governance and the commons in a multi-level world*. International journal of the commons. Vol 2, no 1 January 2008, pp. 7-32
- Brunner R., T. Steelman, L. Coe-Juell, C. Cromley, C. Edwards, D. Tucker. 2005. *Adaptive governance*. New York: Columbia Univ. Press
- Chan, S. 2001. *Complex Adaptive Systems*.
[<http://stuff.mit.edu/afs/athena.mit.edu/course/other/esd.83/OldFiles/www/notebook/Complex%20Adaptive%20Systems.pdf>]. 16-3-2011.
- Clarke, E.H. 1971. *Multipart pricing the public good*. Public choice (pre-1986); fall 1971; 11. [<http://bbs.cenet.org.cn/UploadImages/200642020355785817.pdf>].
- Cilliers, P. 2001. *Boundaries, Hierarchies and networks in complex systems*. International Journal of Innovation Management, 5(2), 135-147
- Dietz, T., E. Ostrom, P. Stern. 2003. *The struggle to govern the commons*. Science Magazine. Vol. 302. 12-12-2003. [http://www.dpi.inpe.br/gilberto/cursos/cst-305/papers/ostrom_struggle_govern_commons.pdf]. 15-3-2011.
- Donaldson, L. 2001. *The contingency theory of organizations*. Sage Publications, London.
- Flood, R.L., 1999. *Rethinking the fifth discipline*. Routledge, New York.
- Folke C, T. Hahn, P. Olsen, J. Norberg. 2005. *Adaptive governance and social-ecological systems*.
[<http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511>]. 14-3-2011
- Folke C, Carpenter S, Elmqvist T, Gunderson, L, Holling CS, et al. 2002. *Resilience and sustainable development: building adaptive capacity in a World of transformations*. Rep. Swed. Environ. Advis. Counc. 2002:1. Minist. Environ., Stockholm, Swed.
- Gunderson L, Holling CS, Light S, eds. 1995. *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions*. New York: Columbia Univ. Press
- Gouden Piramide. 2011. [<http://www.goudenpiramide.nl/geschiedenis/2011>]. 22-10-2011.

- Holland. *Architectuur in Rotterdam*.
[http://www.holland.com/be_NL/toerisme/Steden/Rotterdam-1/Architectuur-in-Rotterdam-1.htm]. 23-11-2011.
- Holling CS. 1986. *Resilience of ecosystems; local surprise and global change*. In: Clark WC, Munn RE, editors. *Sustainable development of the biosphere*. Cambridge (UK): Cambridge University Press. 292–317. Reprinted in: Cleveland C, Costanza R, Perrings C, editors. 1997. *The development of ecological economics*. Brookfields: Edward Elgar Publishing.
- Holling CS. 2000. *Theories for sustainable futures*. *Conserv Ecol* 4:7. [online]
L:<http://www.consecol.org/vol4/iss2/art7>
- Holling CS, Gunderson LH. 2001. *Resilience and adaptive cycles*. In: Gunderson L, Holling CS, editors. *Panarchy: understanding*
- Houghton, L. 2008. *Generalization and Systemic Epistemology: Why should it Make Sense?* In *Systems Research and Behavioral Science Syst. Res.* 26, 99 108 (2009)
[<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/sres.929/pdf>].
- Kauffman, S. 1995. *At home in the universe: the search for laws of complexity*. Oxford: Oxford University Press.
- Klijn, E.H. in Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan. 1997. *Managing complex networks*.
[<http://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=IB09cQrna6oC&oi=fnd&pg=PR8&dq=klijn+&ots=TyX1l0zVYc&sig=9etvCey41q7ibRokfHdqIBN376w#v=onepage&q=klijn&f=false>].
- Klüver, J. 2000. *the dynamics and evolution of the social systems*. Kluwer, Dordrecht.
[http://books.google.nl/books?id=V0uaFNalDKMC&printsec=frontcover&dq=social+systems&hl=nl&ei=nEqQTajjLsaaOoXA7aAC&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4&ved=0CEMQ6AEwAw#v=onepage&q&f=false].
- Meadows, Donella H. 2009. *Thinking in systems*. Earthscan, London.
- Nelson, R. M. Howden, M. Smith. 2008. *Using adaptive governance to rethink the way science supports Australian drought policy*. *Environ. Sci. Policy*
[http://cspo.org/documents/article_NelsonHowdenStaffordSmithAdGDrought.pdf].
15-3-2011.

- Nooteboom, S.G. 2011. *Bestuurlijk vermogen: co-evolutionair denken als overlevingsstrategie*. [<http://repub.eur.nl/res/pub/26592/bestuurlijkvermogen.pdf>]. januari 2011
- Ostrom, E. 1999. *Coping with tragedies of the commons*. In *Annu. Rev. Polit. Sci.* 1999, 2; 493-535. [http://socrates.acadiau.ca/COURSES/pols/grieve/3883/readings/ostrom_commons_tragedy.pdf]. 15-3-2011.
- Porter, T.B. 2006. *Coevolution as a Research Framework for Organizations and the Natural Environment*. *Organization & Environment*, 19(4), 479-504
- Rhodes, R.A.W. 1996. *The new governance: Governing without Government*. *Political Studies* (1996). [<http://law.hku.hk/gl/rhodes.pdf>]. 5-4-2011.
- Roe, E. 1998. *Taking complexity seriously: policy analysis, triangulation and sustainable development*. Boston (MA): Kluwer Academic Publishers.
- Scholz, J. B. Stiftel, ed. 2005. *Adaptive governance and water conflict*. [<http://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=q-MxZ6Qok0kC&oi=fnd&pg=PR7&dq=adaptive+governance&ots=gF16cerwYj&sig=mLChdHUznNtPprDQS5iCPx8rPwl#v=onepage&q&f=false>]. 11-3-2011.
- Teisman, G. 2005, *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Sdu Uitgevers b.v., Den Haag.
- Teisman, G. 2007. *Tussen eenheid en eendracht*. [http://www.bestuurskunde.nl/wp-content/uploads/2010/08/Bestuurskunde-2007_2_Teisman_Tussen-eenheid-en-eendracht.pdf]. 29-3-2011.
- Waldman, J.D. 2007. *Thinking systems need systems thinking*. [<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/sres.828/pdf>]
- Westley, F. 1995. *Governing design: the management of social systems and ecosystems management*. *Agric. Hum. Values* 17(4):371-84

Appendix 1: Dataverzameling

Interviews

OBR Gebiedsontwikkeling/PMB	-	Melvin Hage
OBR Vastgoed	-	Peter Zwart
dS+V Gemeente Rotterdam	-	Maurice Boumans
Proper Stok	-	Christiaan Kooiman
KBO	-	Ben van Wevering
Deelgemeente Feijenoord	-	Femke Stam
Deelgemeente Feijenoord	-	Joeri Viergever
Markum Advies	-	Pauline de Mare
Stadshavens	-	Hans Beekman (telefonisch)

Observaties

Rondje Rijnhaven

Participatieoverleg

Provimi overleg

Onderhandelingen ontwikkelcombinatie en Gemeente Rotterdam

Onderhandelingen strategische alliantie Proper/Achmea en Gemeente Rotterdam