



VERMOGEN TOT VERANDEREN



Vermogen tot veranderen

Een onderzoek naar de nieuwe werkwijze in
stedelijke gebiedsontwikkeling

Scriptie Master City Developer (MCD), leergang 9

Debbie Ginter
Juli 2013

VOORWOORD

Het volgen van de MCD-opleiding is een avontuur, en dat avontuur zit er met het schrijven van de laatste regels van deze rapportage bijna op. De inspirerende colleges, de excursies, de studiereis naar Helsinki en de magie van het groepsproces in ons referentieproject 'Internationale Zone' zijn nu echt verleden tijd.

Maar ook het scriptieproces is nu bijna verleden tijd! Het lijkt gisteren dat ik mijn eerste gedachten op papier zette voor het onderwerp van deze scriptie, een thema dat al enige tijd mijn interesse heeft. Hoe kunnen gemeenten de opgaven waarvoor zij gesteld staan voor elkaar krijgen in een financieel-economische situatie die er aanzienlijk minder rooskleurig uitziet dan jaren geleden? Welke werkwijzen kiezen mijn collega's in andere gemeenten? Waar lopen zij tegenaan? En wat kan ik daarvan leren?

Hoewel het afronden van mijn rapportage op deze tropische dag in juli als een opluchting voelt, zal ik de verdieping in en reflectie op mijn vakgebied gaan missen. Ik kijk met plezier terug op het bestuderen van de gebiedsontwikkelingen in Maastricht, Rotterdam en Den Haag. De interviews hebben mij veel energie gegeven. Er is nog zoveel kennis uit te wisselen over gebiedsontwikkeling! Aan alle praktijkbeoefenaars die ik voor mijn onderzoek heb mogen bevragen wil ik een bijzonder woord van dank richten. Dit rapport is mede te danken aan jullie openheid en gastvrijheid.

Mijn onderzoek was ook niet tot dit resultaat gekomen zonder de begeleiding van Tom Daamen. Tom, bedankt voor de inzichten die je mij hebt aangereikt en je goede, snelle en scherpe commentaren. Dankzij jou is de wereld van de instituties voor mij gaan leven.

Over instituties gesproken... om op het punt te komen waar ik nu sta moesten er aardig wat regels en routines worden doorbroken. Het was niet altijd eenvoudig om, zeker de laatste maanden, een drukke baan, een gezinsleven en een scriptieproces te combineren. Stadsontwikkeling Rotterdam dank ik voor het kunnen volgen van deze studie. Pap, mam, Adri, bedankt voor alle oppasuurtsjes waarin ik ongestoord aan deze scriptie kon werken.

Aan mijn gezin ben ik tot slot de meeste dank verschuldigd. Ronald, bedankt voor alle peptalk tijdens mijn scriptieproces, het kritisch meelesen, het tot in de puntjes verzorgen van de lay out en alle keren dat je met de kids onder de arm je heil buiten de deur hebt gezocht. Yoeri en Fenne: bedankt voor jullie geduld; we gaan er een mooie zomer van maken.

Debbie Ginter
Rotterdam, 23 juli 2013

SAMENVATTING

VRAAGSTELLING EN ACHTERGROND

Op welke wijze kunnen gemeentelijke actoren de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling in de praktijk brengen? Deze vraag ligt ten grondslag aan dit onderzoeksrapport.

Sinds het uitbreken van de economische crisis in 2009 beraden Nederlandse gemeenten zich op hun rol en positie in gebiedsontwikkeling. Ook zijn zij op zoek naar andere instrumenten en manieren van werken om aan hun stedelijke opgaven te kunnen voldoen. De tot enkele jaren geleden gangbare grootschalige (her)ontwikkeling van gebieden, waarbij de gemeente de leverancier van bouwrijpe grond is en projectontwikkelaars deze grond van stedelijk programma voorzien, is in de huidige economische context immers niet meer vanzelfsprekend. Ook kampen gemeenten met teruglopende financiële middelen. De gemeente Maastricht heeft, in antwoord op de veranderde omstandigheden, het MaastrichtLAB opgericht. MaastrichtLAB experimenteert met nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling op kleine schaal, in nauwe samenwerking met investeerders en gebruikers. De gemeente Rotterdam streeft het 'publiek ontwikkelen' na, gericht op samenwerking met partijen buiten de gemeente en het stimuleren van derden tot het nemen van initiatief. De gemeente Den Haag introduceert een nieuw verdienmodel gericht op het activeren van de 'stille reserves' van de stad en wil initiatiefnemende partijen zo goed mogelijk faciliteren. De gemene deler tussen deze 'nieuwe werkwijzen' is dat de gemeente inziet dat haar sturingsmogelijkheden en –middelen in gebiedsontwikkeling veranderd zijn en dat zij in een andere verhouding tot private en maatschappelijke partijen is komen te staan.

AANPAK EN BENADERING

Onderzocht is hoe gemeentelijke actoren 'de nieuwe werkwijze' in gebiedsontwikkeling in de praktijk vormgeven en nastreven. Hiertoe zijn drie concrete gebiedsontwikkelingen bestudeerd: Maastricht-Belvédère, Rotterdam-Rijnhaven en Den Haag-Binckhorst. In het bijzonder is onderzocht wat gemeentelijke actoren belemmert dan wel bevordert bij het in de praktijk nastreven van de nieuwe werkwijze. Ook is de vraag gesteld wat het vermogen van gemeenten bepaalt om de nieuwe werkwijze te implementeren, ofwel door belemmeringen heen te breken indien deze de nieuwe werkwijze in de weg lijken te staan.

Het onderzoek is uitgevoerd vanuit een institutioneel analysekader. Met andere woorden: welke instituties bevorderen en belemmeren het in de praktijk brengen van de nieuwe werkwijze en hoe kunnen belemmerende instituties doorbroken worden? Er is gebruik gemaakt van de structuralisatietheorie van de Britse socioloog Anthony Giddens, die stelt dat instituties onlosmakelijk verbonden zijn met het handelen van actoren. Ofwel: enerzijds beïnvloeden instituties het dagelijks handelen van actoren, anderzijds trachten actoren in hun dagelijkse praktijken de instituties te veranderen. Met behulp van de literatuur van de Amerikaanse wetenschapper Ostrom (2005) is het begrip 'instituties' toegespitst op het

specifieke object van dit onderzoek, stedelijke gebiedsontwikkeling. Op grond hiervan zijn in dit onderzoek twee typen instituties onderscheiden: 'kenmerken en waarden van de gemeenschap' (de betrokken partijen, de rolverdeling tussen hen, de wijze waarop gemeenten zijn ingebed in netwerken en de mate van consensus tussen partijen) en 'gevestigde geschreven en ongeschreven regels' (formele wetgeving en informele praktijken, werkprocessen en routines binnen de gemeentelijke organisatie).

Om de vraag te beantwoorden wat het vermogen van gemeenten bepaalt om belemmerende instituties te doorbreken is gebruik gemaakt van literatuur van Christensen & Overdorf, over de wijze waarop organisaties handelen als zij met grote veranderingen worden geconfronteerd. In hun visie kenmerkt dit verandervermogen zich door het inzetten van middelen en processen die passen bij de veranderde omstandigheden en het in het licht van de veranderingen heroverwegen en hervormen van heersende organisatiewaarden.

CONCLUSIES

De nieuwe werkwijze

Uit het praktijkonderzoek komt naar voren dat de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling een combinatie is van beleidsmatige, procesmatige, instrumentele en financiële maatregelen die bewust door gemeenten worden ingezet. Elementen van de nieuwe werkwijze die in alle onderzochte casussen naar voren komen zijn een door de gemeente geformuleerd lange termijn perspectief met doelen en ambities waarbij de 'weg waarlangs' vrij is (kaderstellen), gemeentelijke (voor)investeringen gericht op een 'hefboomeffect' op een groter gebied (initiëren) en het stimuleren van gebruikers en investeerders tot het nemen van initiatief voor investeringen en het zo goed mogelijk begeleiden van deze partijen (faciliteren). Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat de vaak gewenste faciliterende houding van de gemeente niet los kan worden gezien van een actieve gemeentelijke opstelling bestaand uit het stellen van randvoorwaarden en richtlijnen, het ontwerpen en regisseren van het proces en het doen van (beperkte) investeringen.

De maatregelen die gemeenten inzetten in antwoord op de veranderde omstandigheden in gebiedsontwikkeling, zoals bijvoorbeeld het stimuleren van tijdelijke initiatieven en particulier opdrachtgeverschap, zijn op zich niet 'nieuw'. Er kan wel sprake zijn van een 'unieke' invulling van de nieuwe werkwijze door een combinatie van maatregelen of een bijzonder accent dat de gemeente legt. In de Maastrichtse casus ligt de focus bijvoorbeeld op cocreatie, waarmee in kleinschalige projecten wordt geëxperimenteerd. De selectie van een marktpartij op basis van de maatschappelijke baten die hij in dertig jaar kan toevoegen maakt de Rotterdamse casus uniek. De Haagse casus kenmerkt zich door een accent op het particulier initiatief en de faciliterende houding van de gemeente.

Bevorderende en belemmerende instituties

Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten tegen belemmeringen aan kunnen lopen bij het nastreven van een nieuwe werkwijze. Ook zijn er factoren te onderscheiden die juist

bevorderend werken. Zowel de belemmerende als de bevorderende factoren die in dit onderzoek naar voren komen zijn te herleiden naar actieve instituties.

Ten eerste werkt een gemeentebrede overtuiging op directie- en bestuurlijk niveau van nut en noodzaak van het in de praktijk brengen van een nieuwe werkwijze bevorderend. Dit vertaalt zich in de aanwezigheid van ambassadeurs op diverse niveaus van de gemeentelijke organisatie, die in staat zijn om het nieuwe gedachtegoed zowel in- als extern uit te dragen. Ten tweede werkt de overtuiging dat externe partijen integraal onderdeel moeten zijn van de gemeentelijke zoektocht naar de nieuwe werkwijze bevorderend. Dit betekent concreet dat de gemeente open staat voor adviezen van externe partijen over de nieuwe werkwijze en deze partijen actief betreft bij haar zoekproces. Ten derde blijkt de overtuiging dat de gemeente ook een sturende rol heeft in (het creëren van kansen in) gebiedsontwikkeling, bevorderend te werken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om gerichte gemeentelijke investeringen, die als hefboom kunnen dienen voor de verdere ontwikkeling van het gebied. Deze drie factoren worden in dit onderzoek als *bevorderende instituties* voor het in de praktijk brengen van een nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling aangemerkt. De eerste twee instituties vallen in de categorie 'kenmerken en waarden van de gemeenschap'; de laatstgenoemde institutie valt in de categorie 'geschreven en ongeschreven regels'.

De *belemmeringen* die gemeentelijke actoren ervaren zijn vooral te herleiden tot de spanning tussen 'sturen' en 'ruimte geven', ofwel instituties in de categorie 'geschreven en ongeschreven regels'. Binnen de gemeentelijke organisatie blijken sommige betrokkenen moeite te hebben met het loslaten van de sturende rol, bijvoorbeeld als het gaat om de programmatische invulling van een gebied. Ook de gemeentelijke verantwoordelijkheid om te voldoen aan heersende wet- en regelgeving blijkt belemmerend te werken. Dit uit zich bijvoorbeeld in de onmogelijkheid om bepaalde commerciële functies toe te laten vanwege het programmatisch beleid (Binckhorst). Maar ook de heersende overtuiging bij sommige partijen (zowel binnen als buiten de gemeente) dat de gemeente in een hiërarchische positie moet staan ten opzichte van andere partijen lijkt belemmerend te werken. Anders gezegd: waar de nieuwe werkwijze in gebiedsontwikkeling van de gemeente vraagt om samen met initiatiefnemers een pad te bewandelen waarvan de uitkomst op voorhand onduidelijk is (bijvoorbeeld het experimenteren met nieuwe samenwerkingsvormen in MaastrichtLAB of het prikkelen van marktpartijen om een innovatief programma op het water te realiseren in de Rijnhaven), wordt van de gemeente ook verwacht dat zij de hoeder is van wetten, regels en beleid. De voor de nieuwe werkwijze gewenste gelijkwaardigheid tussen gemeente en externe partijen en de openheid die daarbij hoort, staan tegenover gemeentelijk gezag en hiërarchie. Deze factoren kunnen op gespannen voet met elkaar staan en het in de praktijk brengen van een nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling belemmeren.

Verandervermogen

Het vermogen van gemeenten om de belemmerende instituties te doorbreken hangt af van een aantal factoren en randvoorwaarden.

Ten eerste is het van belang dat gemeenten die de nieuwe werkwijze in de praktijk willen brengen de bestaande middelen, processen en organisatiewaarden ter discussie stellen. De

verminderde beschikbaarheid van gemeentelijke financiën noodzaken tot de heroverweging van middelen; de veranderde verhoudingen in gebiedsontwikkeling zetten aan tot het heroverwegen van interne processen en interactieprocessen tussen gemeente en externe partijen. In Maastricht wordt met beperkte middelen een experimenteel lab opgericht en speelt de raadscommissie een centrale rol in het herijkingsproces dat voor Belvédère wordt doorlopen. Rotterdam zet in op een budgetneutrale ontwikkeling van de Rijnhaven, waarbij een proces wordt ontworpen waarin gemeente en marktpartijen met elkaar in gesprek kunnen gaan over het programma en de ontwikkelstrategie. Den Haag zet een klein budget in om particulier initiatief in de Binckhorst te stimuleren en richt de interne processen zodanig in dat zij private initiatiefnemers snel en efficiënt kan begeleiden. Waar middelen en processen door gemeentelijke actoren op relatief korte termijn beïnvloedbaar zijn, is dat voor organisatiewaarden minder het geval. Dit verklaart mogelijk waarom gemeenten vooral inzetten op nieuwe middelen en processen, maar het veranderproces is pas voltooid als de waarden hiermee in lijn zijn en verankerd zijn in de gemeentelijke organisatie. Uit de casestudies is onvoldoende op te maken in hoeverre in het veranderproces op waarden is gestuurd en tot nieuwe waarden heeft geleid. Het veranderen van waarden kost tijd, maar uiteindelijk moeten middelen, processen en waarden een consistent geheel vormen.

Ten tweede is draagvlak voor de nieuwe werkwijze van politiek, bestuur en directie een basisvoorwaarde, waarbij het vooral ook draait om lef om van de gebaande paden af te wijken. In de Maastrichtse casus is het draagvlak van de raadscommissie groot door de prominente rol die zij heeft ingenomen in het herijkingsproces. Dit blijkt essentieel voor de ruimte die MaastrichtLAB nodig heeft bij de uitvoering van haar experimenten. Er moet met andere woorden, durf, vertrouwen en ruimte zijn om te veranderen.

Ten derde is het van belang dat het team dat de nieuwe werkwijze in gebiedsontwikkeling in de praktijk brengt het juiste 'gewicht' krijgt. Zeker als nieuwe processen worden toegepast die (nog) niet goed aansluiten bij de organisatiewaarden, is een aparte positionering en een stevig mandaat vereist. Alleen met voldoende status en gewicht kan het team door heersende instituties heen breken. Bij de oprichting is geprobeerd het MaastrichtLAB een aparte status mee te geven, maar in de praktijk lijkt zij vooral onderdeel van de gemeentelijke organisatie. In de Rijnhaven is geen sprake van een team met bijzondere status; het team maakt een leerproces door. In De Binckhorst lijkt het veranderproces al grotendeels afgerond; de keuze voor een functioneel team is hiermee in overeenstemming.

Ten vierde moet het projectteam stevige externe denkkraft organiseren en marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers betrekken bij het zoek- en veranderproces. Dit geldt zeker als het gaat om het vormgeven van nieuwe onderlinge verhoudingen tussen partijen in gebiedsontwikkeling.

Tot slot draagt het bewustzijn van (belemmerende en bevorderende werking van) instituties bij aan het vermogen om te veranderen. Het onderzoek heeft immers laten zien dat heersende regels, manieren van denken, werkpraktijken, tradities en ontwikkelculturen het verandervermogen van gemeentelijke actoren beïnvloedt.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	V
SAMENVATTING	VII
INHOUDSOPGAVE	XII
1 INLEIDING	2
1.1 ACHTERGROND.....	2
1.2 DOELSTELLING EN RELEVANTIE	3
1.3 VRAAGSTELLING EN THEORETISCH KADER.....	5
1.4 TYPE ONDERZOEK EN ONDERZOEKSAANPAK	7
1.5 METHODISCHE AFBAKENING.....	9
1.6 LEESWIJZER.....	9
2 INSTITUTIES EN VERANDERINGEN IN GEBIEDSONTWIKKELING	12
2.1 INLEIDING.....	12
2.2 GEBIEDSONTWIKKELING IN DE NIEUWE WERKELIJKHEID	12
2.3 HET INSTITUTIONALISME	16
2.4 TOEPASBAARHEID THEORETISCHE CONCEPTEN	21
2.5 VERANDERPROCESSEN.....	24
2.6 THEORETISCH KADER VOOR HET ONDERZOEK.....	29
2.7 AFRONDEND	30
3 MAASTRICHT-BELVÉDÈRE: COCREATIE ONDER REGIE	34
3.1 INLEIDING.....	34
3.2 BELEIDSKADERS MAASTRICHT	34
3.3 OMSCHRIJVING NIEUWE WERKWIJZE MAASTRICHT	36
3.4 DE NIEUWE WERKWIJZE IN DE PRAKTIJK: BELVÉDÈRE.....	37
3.5 BELEMMERENDE EN BEVORDERENDE FACTOREN BELVÉDÈRE	44
3.6 VERMOGEN TOT VERANDERING BELVÉDÈRE.....	49
3.7 AFRONDEND	51
4 ROTTERDAM-RIJNHAVEN: PRIKKEL TOT INNOVATIE	54
4.1 INLEIDING.....	54
4.2 BELEIDSKADERS ROTTERDAM	54
4.3 OMSCHRIJVING NIEUWE WERKWIJZE ROTTERDAM.....	57
4.4 DE NIEUWE WERKWIJZE IN DE PRAKTIJK: RIJNHAVEN	58
4.5 BELEMMERENDE EN BEVORDERENDE FACTOREN RIJNHAVEN	65
4.6 VERMOGEN TOT VERANDERING RIJNHAVEN.....	68
4.7 AFRONDEND	70
5 DEN HAAG-BINCKHORST: FACILITEREN MET DE RODE LOPER	72
5.1 INLEIDING.....	72
5.2 BELEIDSKADERS DEN HAAG.....	72

5.3	OMSCHRIJVING NIEUWE WERKWIJZE DEN HAAG	75
5.4	DE NIEUWE WERKWIJZE IN DE PRAKTIJK: BINCKHORST	78
5.5	BELEMMERENDE EN BEVORDERENDE FACTOREN BINCKHORST	83
5.6	VERMOGEN TOT VERANDERING BINCKHORST	88
5.7	AFRONDEND.....	89
6	ANALYSE EN SYNTHESE.....	92
6.1	INLEIDING	92
6.2	DE NIEUWE WERKWIJZE IN DE PRAKTIJK	92
6.3	BEVORDERENDE EN BELEMMERENDE INSTITUTIES	96
6.4	VERMOGEN OM TE VERANDEREN	99
7	CONCLUSIES	106
7.1	INLEIDING	106
7.2	CONCLUSIES	106
7.3	INSTITUTIONELE VERANDERING	113
7.4	AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK.....	114
	REFLECTIE.....	116
	BRONNEN.....	118
	LITERATUURONDERZOEK	118
	PRAKTIJKONDERZOEK.....	120
	BIJLAGE 1: INTERVIEWS CASESTUDIES.....	125
	BIJLAGE 2: OVERZICHT VAN TABELLEN EN FIGUREN	126
	TABELLEN	126
	FIGUREN	126

1

INLEIDING

1 INLEIDING

1.1 ACHTERGROND

Gemeenten in Nederland beraden zich op hun positie in stedelijke gebiedsontwikkeling. De tijden zijn dan ook veranderd. Sinds het uitbreken van de economische crisis in 2008 kampt de Nederlandse gebiedsontwikkeling met vraaguitval of tenminste vraaguitstel, zo stelt Niels Sorel in zijn college voor de MCD-opleiding op 13 november 2012. Hierdoor is het voor ontwikkelende partijen lastig geworden om projecten (voor)gefinancierd te krijgen door de banken. Projectontwikkelaars, die tot 2008 een substantiële rol innamen in de gebiedsontwikkeling, krimpen of verdwijnen van het toneel. Ook de opgave zelf is veranderd: de nadruk is komen te liggen op kleinschalige binnenstedelijke herstructurering in plaats van nieuwbouw op stedelijke uitleglocaties of grote herstructureringsprogramma's. 'Van stad maken naar stad zijn' wordt deze accentverschuiving in de vakliteratuur ook wel genoemd (o.a. Kei/Nicis, 2012). Hiermee wordt niet alleen bedoeld op de verkleining van de schaal van de opgave, maar ook op de wijze waarop aan de stad wordt gewerkt. Een van de kenmerken hiervan is dat ook andere dan de traditionele ontwikkelende partijen de kans moeten krijgen om ontwikkelingen te realiseren die aansluiten bij hun behoeften.

Als gevolg van de economische crisis verkeren gemeenten eveneens in een financieel lastige positie. Waar gemeenten in het verleden door de uitgifte van bouwrijpe grond inkomsten verwierven waarmee publieke voorzieningen bekostigd konden worden, is de verdien capaciteit op grond sinds 2008 drastisch afgenomen. Binnenstedelijke opgaven zijn complexer dan ontwikkelingen op uitleglocaties en gaan gepaard met hogere kosten. Ook wordt structureel minder bouwrijpe grond uitgegeven. Als gevolg hiervan ontvangen gemeenten aanzienlijk minder opbrengsten uit de uitgifte van bouwrijpe grond dan voorheen. Het gemeentelijk grondbeleid wordt ter discussie gesteld.

De tijd van grootschalige overheidsinvesteringen is voorbij: gemeenten beschikken over structureel lagere investeringsmiddelen. In veel gemeenten moet daarnaast stevig bezuinigd worden op het ambtelijk apparaat. De financiële positie van gemeenten heeft consequenties voor het sturingsmodel: waar gemeenten in het verleden de gewenste stedelijke ontwikkeling voor een belangrijk deel konden sturen door de uitgifte van grond aan een ontwikkelende partij die de gewenste bestemming kon realiseren, is dit nu niet meer vanzelfsprekend.

In het eind 2012 verschenen regeerakkoord is ook de rol van de woningbouwcorporaties ter discussie komen te staan. "Woningbouwcorporaties moeten weer dienstbaar worden aan het publiek belang in hun werkgebied. Hun taak brengen we terug tot het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikte direct verbonden maatschappelijke vastgoed" (VVD/PvdA, 2012:33). Vooralsnog heeft dit consequenties voor

het investeringsvermogen van woningcorporaties; op korte termijn zal de corporatiesector geen investeringspartner van de gemeente zijn in stedelijke gebiedsontwikkeling.

De financieel-economische situatie van de afgelopen jaren heeft met andere woorden haar weerslag gehad op gebiedsontwikkeling in Nederland. De omstandigheden waaronder private partijen (waaronder projectontwikkelaars), publieke partijen (gemeenten) en maatschappelijke partijen (waaronder woningcorporaties) werken aan stedelijke gebiedsontwikkeling zijn aanzienlijk veranderd. “De financieel-economische crisis legt een aantal systeemproblemen op de vastgoed- en woningmarkt bloot” schrijven Buitelaar en Hajer in RO Magazine (2011:13). In hun artikel betogen zij dat een systeemverandering nodig is in gebiedsontwikkeling, waarbij niet alleen formele regels moeten worden heroverwogen, maar vooral de informele instituties die heersen in gebiedsontwikkeling (werkpraktijken, plannings- en ontwikkelculturen) moeten veranderen (2011:15). Ook Rotmans wijst op de noodzaak van een systeeminnovatie of transitie in gebiedsontwikkeling, die hij omschrijft als een fundamentele verandering van de dominante structuur, cultuur en werkwijze (2011:7).

1.2 DOELSTELLING EN RELEVANTIE

Aan dit onderzoek ligt het maatschappelijke probleem ten grondslag dat gemeenten in Nederland zoekende zijn hoe zij in deze nieuwe financieel-economische omstandigheden aan de stedelijke opgaven kunnen voldoen. Deze zoektocht is niet alleen voorbehouden aan gemeentelijke overheden. Ook marktpartijen, woningbouwcorporaties en betrokken maatschappelijke partijen zijn op zoek naar nieuwe werkwijzen. Dit onderzoek richt zich op de zoektocht naar een nieuwe werkwijze van gemeentelijke overheden in stedelijke gebiedsontwikkeling. Het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Den Haag omschrijft de opgave treffend in haar voorstel aan de gemeenteraad inzake het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO) 2013: *“Ten gevolge van de teruglopende gemeentelijke middelen zijn de sturingsmogelijkheden van de gemeente afgenomen. Particuliere geldstromen worden steeds belangrijker. In het IpSO staat centraal hoe de gemeente inspeelt op de paradox van de stagnerende vastgoedmarkt en afnemende (gemeentelijke) investeringsbudgetten voor stedelijke ontwikkeling enerzijds, en de groeiende bevolking en daarmee de blijvende vraag naar woon- en werkruimten en voorzieningen anderzijds”* (Gemeente Den Haag, 2012d:1). Hoewel niet iedere Nederlandse gemeente een blijvende vraag naar ruimte voor wonen, werken en voorzieningen verwacht, hebben alle gemeenten in mindere of meerdere mate te maken met deze ‘paradox’. De steden staan voor de opgave om ‘stad te zijn’ terwijl de positie van de gemeente ten opzichte van andere partijen, de context en de sturingsmogelijkheden en -middelen die hier tegenover staan, fundamenteel veranderd zijn.

1.2.1 DOELSTELLING

Het doel van dit onderzoek is inzichtelijk te maken op welke manier gemeentelijke actoren de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling definiëren, vormgeven en implementeren in concrete gebiedsontwikkelingen. Daarbij richt het onderzoek zich enerzijds op het

identificeren van de instituties die het in de praktijk brengen van deze nieuwe werkwijze bevorderen en belemmeren. Het onderzoek richt zich anderzijds op de vraag wat het *vermogen* van Nederlandse gemeenten bepaalt om de belemmerende instituties te doorbreken, ofwel het vermogen van gemeenten om een *verandering* in de gemeentelijke aanpak te bewerkstellingen.

De doelstelling van het onderzoek is op te splitsen in een wetenschappelijke en een praktijkgerichte doelstelling:

- *Wetenschappelijke doelstelling*: het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop Nederlandse gemeenten de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling in de praktijk nastreven en welke instituties dit bevorderen en belemmeren.
- *Praktijkgerichte doelstelling*: het leveren van een bijdrage aan het *verandervermogen* van gemeentelijke actoren die een nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling willen nastreven.

1.2.2 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Vooralsnog formuleert iedere gemeente zijn eigen voorlopige antwoord op de hierboven geschetste probleemstelling. Zo formeerde de Gemeente Amsterdam een denkcommissie Nieuwe Ruimtelijke Ontwikkelstrategie, die in 2011 'Er waait een frisse wind door deze oude stad' publiceerde (Gemeente Amsterdam, 2011). Deze publicatie beschrijft de noodzaak van en de zoektocht naar sneller, slimmer en flexibeler handelen. De Gemeente Rotterdam zoekt al enige tijd naar geschikte manieren om het 'publiek ontwikkelen' toe te passen en de markt te verleiden. In 2011 verscheen het Masterplan Stadsontwikkeling (Gemeente Rotterdam, 2011b), gevolgd door de Kadernota Stadsontwikkeling in 2013 (*ibid* 2013b), waarin beschreven wordt hoe de gemeente meer zal moeten samenwerken met de partners in de stad en gebruik zal moeten maken van initiatieven van derden. De Gemeente Den Haag introduceert in het Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling (IpSO) 2013 een nieuw verdienmodel als antwoord op de veranderde omstandigheden (Gemeente Den Haag, 2012d). Zij probeert onder andere 'nieuw vermogen' aan te trekken door op haar internetsite ontwikkelaars, corporaties, beleggers, aannemers en eindgebruikers uit te nodigen om te ontwikkelen op braakliggende terreinen in de stad.¹ De gemeente Maastricht tot slot constateert in 2012, in het proces op weg naar een nieuwe Structuurvisie, dat er een andere tijd is aangebroken, met name vanwege de stagnerende economische en demografische groei. Specifiek om te onderzoeken op welke wijze de stad zich verder kan ontwikkelen in deze andere omstandigheden, richt zij het 'MaastrichtLAB' op. Het doel is om samen met maatschappelijke partijen, op kleine schaal, te experimenteren met nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling.²

¹ <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Ontwikkelen-in-Den-Haag.htm>, 26 oktober 2012

² www.maastrichtlab.nl, februari 2013

Op basis van de literatuurverkenning en actuele vakdiscussies wordt geconstateerd dat er al veel kennis is en wordt verzameld rondom de nieuwe omstandigheden, de veranderingen die nodig worden geacht in stedelijke gebiedsontwikkeling en de (on)mogelijkheden voor gemeenten om hun doelen voor de stad te bereiken. Ook gemeenten zelf verdiepen zich in deze zoektocht. De genoemde voorbeelden zijn slechts een greep uit de vele manieren waarop zij op zoek gaan naar een 'nieuwe manier van gebiedsontwikkeling'. De rode draad in deze zoektochten is in ieder geval dat de gemeenten zelf constateren dat zij minder sturingsmogelijkheden en -middelen hebben om de gewenste gebiedsontwikkeling op gang te krijgen. Begrippen als het 'verleiden' en het 'uitlokken van de markt', kleinschalig ontwikkelen, nieuwe samenwerkingsvormen en verdienmodellen en het uitwisselen van kennis en ervaring staan centraal. Gemeenten lijken te slagen in het beschrijven en analyseren van de veranderde omstandigheden en het benadrukken van de noodzaak dat 'het anders moet'. Nieuwe werkwijzen worden gezocht en uitgetoet.

Dit onderzoek draait om de vraag wat er in de gemeentelijke praktijk nodig is om de kennis over de nieuwe werkwijze in gebiedsontwikkeling om te zetten in bruikbare aanrijpingspunten voor handelen. Er kan gesproken worden van een *handelingsprobleem*.

1.2.3 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

In de vakliteratuur wordt al een aantal jaren veel geschreven over 'gebiedsontwikkeling nieuwe stijl'. De Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft en de daaraan verbonden internetsite³ is een belangrijke bron van (semi)wetenschappelijke publicaties over dit thema. Ook de Stichting NederlandBovenWater (NLBW) is actief in het doen van praktijkgericht onderzoek naar nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling. De meeste publicaties bieden analyses van de huidige situatie en geven algemene aanknopingspunten voor bijvoorbeeld andere samenwerkingsvormen of verdienmodellen (zie o.a. De Zeeuw, 2011). Er is op dit moment nog weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de wijze waarop de nieuwe werkwijze door gemeenten in de praktijk wordt gebracht en welke bevorderende dan wel belemmerende instituties hierbij een rol spelen.

1.3 VRAAGSTELLING EN THEORETISCH KADER

De vraag die in dit onderzoek centraal staat, luidt: *Op welke wijze kunnen gemeentelijke actoren de nieuwe werkwijze van stedelijke gebiedsontwikkeling in de praktijk brengen?* Deze vraag wordt benaderd vanuit een institutioneel analysekader.

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- a) Op welke wijze krijgt 'de nieuwe werkwijze' vorm in concrete stedelijke gebiedsontwikkelingen?

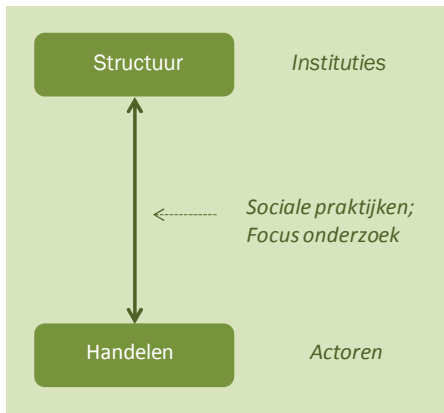
³ www.gebiedsontwikkeling.nu

- b) Welke instituties belemmeren of bevorderen het in de praktijk brengen van de nieuwe werkwijze in deze gebiedsontwikkelingen?
- c) Wat bepaalt het vermogen van een gemeente om de nieuwe werkwijze, met inachtneming van de aanwezige instituties, in de praktijk te brengen?

In dit onderzoek worden de diverse sturingsmogelijkheden en -middelen, nieuwe samenwerkingsvormen en ontwikkelwijzen die in de literatuur worden genoemd of in de praktijk worden ingezet als antwoord op de veranderde omstandigheden in gebiedsontwikkeling, gevat onder de term 'de nieuwe werkwijze in gebiedsontwikkeling'. In hoofdstuk 2 wordt deze nieuwe werkwijze inhoudelijk nader gedefinieerd.

1.3.1 THEORETISCH KADER

Onderzocht wordt welke instituties het in de praktijk brengen van de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling belemmeren dan wel bevorderen. Op deze wijze wordt getracht te verklaren waarom een bepaalde aanpak in het ene geval succesvol is en in het andere geval niet. Om de doelstelling van het onderzoek te bereiken, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de theoretische concepten uit het institutionalisme. Het institutionalisme is een brede wetenschappelijke stroming die vooral in de economische, politieke en sociale wetenschappen wordt toegepast. In de economische wetenschappen worden instituties gezien als mogelijke verklaringen voor het niet optimaal functioneren van de (anderszins vrij veronderstelde) markt, of als 'middel' om zekerheid te bieden aan partijen die in de markt opereren. In dit onderzoek wordt echter specifiek voortgebouwd op een sociologische stroming van het institutionalisme, de structuralisatietheorie van de Britse socioloog Anthony Giddens (1984). De kern van deze theorie is dat het handelen van actoren en de instituties (door Giddens de 'structuren' genoemd) niet los van elkaar staan. Instituties en handelen worden verenigd door de 'sociale praktijken' of alledaagse handelingen van actoren. Anders gezegd: actoren worden in hun dagelijks handelen beïnvloed door (belemmerende en bevorderende) instituties, en andersom proberen actoren in hun dagelijks handelen deze instituties te beïnvloeden. Zowel instituties als het handelen van actoren bepalen het verloop van de dagelijkse praktijk; zij beïnvloeden elkaar. Instituties zijn dus niet statisch, maar veranderbaar.



Figuur 1: Schematische weergave structuralisatietheorie

Deze door Giddens benoemde 'sociale praktijken' of dagelijkse handelingen van actoren in de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling vormen de focus van het onderzoek.

Ook in ander ruimtelijk-relevant onderzoek wordt bij het institutionalisme en in het bijzonder de structuralisatietheorie aangesloten. Het werk van Adams (o.a. 2005) vindt haar wortels in (de economische stroming van) het institutionalisme. Hij gaat in zijn onderzoeken vooral in op de verhouding tussen publieke en private actoren op de grond- en vastgoedmarkt. In de werken van Healey (o.a.1998) en Daamen (2010) wordt bij de structuralisatietheorie van Giddens aangesloten. Zij kiezen deze insteek omdat het theoretisch onderscheid tussen structuur en handelen behulpzaam kan zijn bij het kunnen verklaren van de dagelijkse praktijk en om te het bepalen of instituties hierbij een rol spelen. Meer specifiek wordt in dit onderzoek bekeken, in het perspectief van de structuralisatietheorie, hoe de dagelijkse praktijken in stedelijke gebiedsontwikkeling beïnvloed worden door belemmerende en bevorderende instituties en hoe gemeentelijke actoren daarmee omgaan.

Om de sociale praktijken binnen de onderzochte gemeenten te analyseren wordt gebruik gemaakt van literatuur van Christensen & Overdorf (2000) over het vermogen van organisaties om zich aan te passen, als zij met grote veranderingen worden geconfronteerd.

1.4 TYPE ONDERZOEK EN ONDERZOEKSAANPAK

Het onderzoek is te typeren als een kwalitatief onderzoek. Literatuuronderzoek en casestudies zijn gecombineerd om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen. In deze paragraaf wordt het type onderzoek nader toegelicht en wordt beschreven volgens welke methode en met welke technieken de hoofd- en deelvragen beantwoord zijn.

1.4.1 TYPE ONDERZOEK

Het onderzoek is te kenmerken als een kwalitatief onderzoek. Er is sprake van het in beeld brengen van ideeën, achtergronden, motieven, beweegredenen en ervaringen. Het onderzoek is daarnaast gestart als exploratief onderzoek. In de eerste, verkennende fase was het onderzoek vooral gericht op het vinden van relevante gegevens over de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling en het bestuderen van een aantal samenhangen en verschillen tussen de interpretaties van deze nieuwe werkwijze (Baarda en De Goede, 2001). Na het bestuderen van de vakliteratuur en de eerste selectie van geschikte casussen is een theoretisch kader opgesteld. Dit theoretisch kader is gaandeweg het onderzoek steeds verder aangescherpt zodat het uiteindelijk gebruikt kon worden als kader voor het formuleren van conclusies. Daarmee is het accent gaandeweg het onderzoek verschoven van een exploratief onderzoek naar een meer toetsend onderzoek.

In dit onderzoek staat de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling centraal. Deze nieuwe werkwijze is geen beproefd fenomeen, noch te vatten in één methode. In de cases die in dit onderzoek worden bestudeerd, proberen gemeenten diverse nieuwe werkwijzen, soms met vallen en opstaan, uit. De casussen hebben gemeen dat zij een 'experimenteel' karakter hebben. Inherent aan dit experimentele karakter is dat 'werk in uitvoering' wordt bestudeerd. In methodisch opzicht heeft het praktijkonderzoek kenmerken van een 'ex durante' onderzoek. Ex durante onderzoek is een type onderzoek uit de methoden en technieken van beleidsevaluatie. Kenmerkend van ex-durante beleidsonderzoek is dat het

plaatsvindt tijdens de fase waarin het beleid wordt uitgevoerd.⁴ Een consequentie van het uitvoeren van ex durante onderzoek is dat in de onderzochte casussen nog geen resultaten zichtbaar zijn, dus dat nog niet kan worden beoordeeld of – in dit specifieke onderzoek – de nieuwe werkwijze effectief is geweest. De gebiedsontwikkelingen bevinden zich in de planvormingsfase; ex durante onderzoek biedt de mogelijkheid te verdiepen op het procesverloop, de ingezette middelen en de (eerste) procesresultaten die worden geboekt.

Het onderzoek is primair te plaatsen binnen het *interpretatieve onderzoeksparadigma* (De Lange et al, 2011). Interpretatief onderzoek is waardenutraal, contextgebonden en procesgeoriënteerd. De onderzoeker gaat op zoek naar betekenisverlening, waarbij hij interpreteert, intrinsieke betekenisstructuren ontrafelt, een gedeelde en gemeenschappelijke kennisbasis ontwikkelt op basis van intersubjectieve realiteiten en afstand houdt (MCD-college Daamen, 9 oktober 2012). In dit onderzoek ligt de focus op het, met behulp van de theorie van het institutionalisme, begrijpen en interpreteren van het handelen van gemeentelijke actoren in stedelijke gebiedsontwikkeling die een nieuwe werkwijze nastreven.

1.4.2 ONDERZOEKSAANPAK

In dit onderzoek is literatuuronderzoek gecombineerd met veldonderzoek. Om de concepten uit het institutionalisme te kunnen vertalen in een theoretisch kader dat toepasbaar is voor onderzoek naar de praktijk van gebiedsontwikkeling is literatuur bestudeerd. Het gaat hierbij zowel om wetenschappelijke literatuur als om vakliteratuur waarin visies op de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling zijn verwoord.

Vervolgens is een drietal casestudies geselecteerd waarin de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling is bestudeerd in het licht van het theoretisch kader. Bij het uitvoeren van de casestudies is desk research gecombineerd met interviews. Het desk research omvatte het bestuderen van diverse schriftelijke bronnen zoals gemeentelijke nota's voor de gebiedsontwikkeling, maar ook gepubliceerde visies, commentaren en onderzoeksrapporten van andere dan gemeentelijke partijen op de nieuwe werkwijze. Ook is gezocht naar relevante media-uitingen (krantenartikelen, blogs op internet, filmpjes op nieuwssites). Op deze wijze is invulling gegeven aan het vergroten van de geldigheid van de verkregen informatie uit de interviews. *Triangulatie* is toegepast door te zoeken naar zoveel mogelijk bronnen die bepaalde uitspraken over feiten kunnen onderbouwen. Per casestudy zijn circa 15 tot 20 schriftelijke bronnen geraadpleegd. Er zijn twee (casus Binckhorst), drie (casus Rijnhaven) respectievelijk vier (casus Belvédère) interviews met zorgvuldig geselecteerde, intern betrokkenen afgenomen. Het aantal geïnterviewden is bepaald op basis van de beschikbaarheid en kwaliteit van schriftelijk materiaal, de benodigde diepgang en de beschikbaarheid en bereidheid tot medewerking van de respondenten. Beoogd is om respondenten op verschillende niveaus binnen de gemeentelijke organisatie te spreken: een (bestuurlijk of ambtelijk) opdrachtgever, een projectmanager en een projectmedewerker. Er is gewerkt met semigestructureerde vragenlijsten waarbij in elk interview dezelfde thema's

⁴ www.beleidsevaluatie.info, april 2013

volgens een vast stramien aan de orde zijn gesteld. Per interview is één à twee uur met de betreffende respondent gesproken.

Van de interviews is, met behulp van een mediaopname, een letterlijk verslag uitgewerkt. De verslagen zijn aan de geïnterviewden voorgelegd voor aanvullingen en correcties. Aan iedere respondent is akkoord gevraagd voor het gebruiken van de informatie.

De drie casestudies zijn geselecteerd op basis een aantal criteria. In de betreffende gebiedsontwikkeling moet sprake zijn van:

1. een bewuste strategie gericht op toepassing van een nieuwe werkwijze;
2. schriftelijke vastlegging van de nieuwe werkwijze in een gemeentebreed document;
3. een afhankelijkheid van meerdere (bestaande en nieuwe) partijen om de gewenste ontwikkeling te bereiken;
4. een beoogde ontwikkeling bestaand uit meerdere functies;
5. beschikbaarheid van voldoende schriftelijk materiaal en bereidheid tot medewerking aan een interview van betrokken personen.

Toepassing van deze criteria heeft geleid tot de selectie van de casestudies Maastricht-Belvédère, Rotterdam-Rijnhaven en Den Haag-Binckhorst.

1.5 METHODISCHE AFBAKENING

Methodisch gezien is het onderzoek op de volgende manieren afgebakend.

In het onderzoek ligt de nadruk op het handelen van gemeentelijke actoren die een nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling in de praktijk brengen en de belemmeringen waar zij tegenaan lopen. De geïnterviewde personen zijn allen werkzaam in de gemeentelijke organisatie. Ook de conclusies zijn gericht op het leveren van handreikingen aan gemeentelijke actoren, zodat zij beter in staat zijn om de nieuwe werkwijze na te streven.

Het perspectief van waaruit het empirisch materiaal wordt geanalyseerd, is het sociologisch institutionalisme. Uit de literatuur over het institutionalisme en structuralisme is een aantal concepten gebruikt voor het vormen van het theoretisch kader aan de hand waarvan de analyse is uitgevoerd. De concrete gebiedsontwikkelingen zijn derhalve beschouwd als sociale praktijken, waarbij een wisselwerking aan de orde is tussen (belemmerende en bevorderende) instituties en het handelen van actoren.

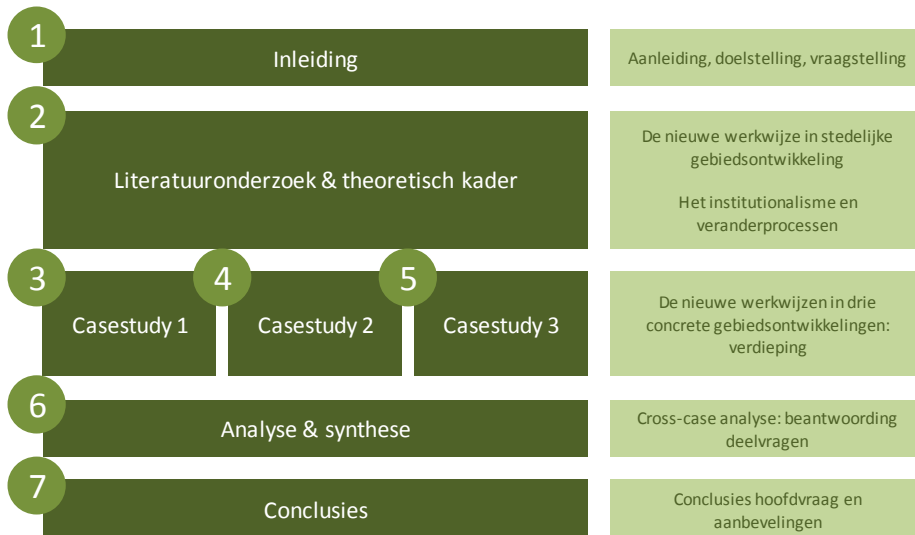
1.6 LEESWIJZER

De rapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 vormt de theoretische basis van het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt het verzamelbegrip 'de nieuwe werkwijze' in stedelijke gebiedsontwikkeling gedefinieerd, zoals deze in vakpublicaties wordt beschreven. Tevens worden in dit hoofdstuk het institutionalisme en het structuralisme nader toegelicht op basis van wetenschappelijke literatuur. Beschreven wordt welke aanknopingspunten het

institutionalisme (en in het bijzonder het structuralisme) bieden om te onderzoeken of en hoe de nieuwe werkwijze van gebiedsontwikkeling in de praktijk gebracht wordt. Ook worden in hoofdstuk 2 de elementen van een veranderproces beschreven, zowel vanuit de institutionele theorie (institutionele verandering) als vanuit de organisatiekunde. Tot slot wordt in hoofdstuk 2 het theoretisch kader gepresenteerd en toegelicht, waarin de relevante theoretische concepten voor dit specifieke onderzoek naar de praktijk van gebiedsontwikkeling zijn vertaald.

De hoofdstukken 3, 4 en 5 vormen het praktijkdeel van het onderzoek. In deze hoofdstukken zijn de resultaten van de casestudies opgenomen. Dit deel van het rapport kan worden beschouwd als een 'verdieping' die vooral geschikt is voor de lezer die geïnteresseerd is in de details van de casestudies. Zo bevat elk hoofdstuk een beschrijving van het relevante beleid van de gemeente en van de kenmerken van de bestudeerde gebiedsontwikkeling. Ook wordt een uiteenzetting gegeven van de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling zoals de betreffende gemeente deze omschrijft. De belemmerende en bevorderende factoren die een rol spelen bij het in de praktijk brengen van deze werkwijze komen aan bod. Ieder hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies in het licht van de vraagstelling en het theoretisch kader.

Op de hoofdvraag en deelvragen die in dit hoofdstuk zijn geformuleerd, worden in de concluderende hoofdstukken (hoofdstuk 6 en 7) een antwoord gegeven. De lezer die een goede indruk wil krijgen van de inhoud en conclusies van het onderzoek zonder de gehele rapportage te bestuderen, wordt geadviseerd om hoofdstuk 1, 6 en 7 te lezen.



Figuur 2: Opbouw van het onderzoek en structuur van de rapportage in 7 hoofdstukken

The image features a grid of seven squares in various shades of green, ranging from dark forest green to light sage green. The squares are arranged in three rows. The top row has three squares: the leftmost is dark green with a white number '2', the middle is medium green, and the rightmost is light green. The middle and right squares of the top row are stacked on top of a single wide, medium-green square in the second row. To the right of this wide square is a dark green square. The bottom row consists of a dark green square on the left and a large dark green square on the right. The large square on the right contains the text 'INSTITUTIES EN VERANDERING' in white, uppercase letters, centered in the lower half of the square.

2

INSTITUTIES
EN
VERANDERING

2 INSTITUTIES EN VERANDERINGEN IN GEBIEDSONTWIKKELING

2.1 INLEIDING

Stedelijke gebiedsontwikkeling is, mede als gevolg van de financieel-economische omstandigheden aan verandering onderhevig. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de wijze waarop de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling door gemeenten in de praktijk wordt gebracht en welke factoren dit bevorderen dan wel belemmeren. Met deze inzichten wordt beoogd een bijdrage te leveren aan het verandervermogen van gemeentelijke actoren die deze nieuwe manier van gebiedsontwikkeling nastreven. Het institutionalisme – en in het bijzonder het structuralisme als sociologische stroming daarbinnen – biedt handvatten om het gedrag van gemeentelijke actoren in de praktijk te kunnen analyseren en interpreteren. Het biedt voor dit onderzoek een theoretische basis om dit gedrag te kunnen verklaren.

In dit hoofdstuk wordt eerst, op basis van (actuele) vakliteratuur, een schets gegeven van de actuele staat van de gebiedsontwikkeling, uitmondend in een omschrijving van de ‘nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling’ (paragraaf 2.2). Vervolgens worden in paragraaf 2.3 het institutionalisme en de structuralisatietheorie toegelicht, waarbij wordt aangegeven wat de relevantie is voor stedelijke gebiedsontwikkeling in het algemeen, en voor dit onderzoek in het bijzonder. Hierbij wordt tevens ingegaan op het begrip ‘institutes’. In paragraaf 2.4 worden de theoretische concepten die in paragraaf 2.3 beschreven zijn, vertaald naar het domein van stedelijke gebiedsontwikkeling. Dit mondt uit in de basis van het theoretisch kader.

In paragraaf 2.5 staat het begrip ‘verandering’ centraal. De paragraaf valt uiteen in een deel over institutionele verandering, waarin beschreven wordt welke perspectieven er vanuit de literatuur zijn op institutionele verandering (2.5.1). Het tweede deel van de paragraaf (2.5.2) gaat in op het vermogen van organisaties om met veranderende omstandigheden om te gaan. Op basis van inzichten uit de organisatiekunde wordt beschreven uit welke elementen dit vermogen bestaat, en hoe dit vermogen kan worden gecreëerd. Deze noties zijn gehanteerd om het vermogen van gemeenten te duiden, die een nieuwe werkwijze willen toepassen.

Dit hoofdstuk wordt afgesloten met het theoretisch kader dat op basis van de literatuurverkenning is opgesteld. In dit kader zijn de theoretische concepten uit hoofdstuk 2 gecombineerd en toepasbaar gemaakt op gebiedsontwikkeling. Op basis van dit kader is het praktijkonderzoek uitgevoerd.

2.2 GEBIEDSONTWIKKELING IN DE NIEUWE WERKELIJKHEID

In de Nederlandse, actuele vakliteratuur wordt al een aantal jaren veel geschreven over de ‘gebiedsontwikkeling nieuwe stijl’. Een voor dit onderzoek relevante publicatie is bijvoorbeeld ‘Gebiedsontwikkeling in een andere praktijk, wat nu te doen?’ van De Zeeuw (2011). In deze

publicatie, die een praktijkgerichte insteek heeft, wordt een niet uitputtend overzicht van ingrediënten gepresenteerd die kenmerkend zijn voor de actuele staat van de gebiedsontwikkeling:

- Behoeftte aan een vraaggerichte, *bottom up* aanpak, de eindgebruiker centraal.
- Behoeftte aan samenwerking met andere dan de traditionele partijen in stedelijke gebiedsontwikkeling, de zogenaamde 'nieuwe waardemakers'.
- Gemeenten zoeken naar concrete invulling van hun nieuwe rol; in andere publicaties ook wel 'de faciliterende gemeente' genoemd.
- Ontwikkelaars en woningcorporaties moeten hun rol opnieuw uitvinden.
- Partijen zijn op zoek naar nieuwe samenwerkingsmodellen en verdienmodellen.
- Nieuwe instrumenten en wetten worden onderzocht.
- Grote behoefte aan creativiteit.

2.2.1 FINANCIIEEL ECONOMISCHE CONTEXT

Sinds het uitbreken van de economische crisis in 2008 heeft de stedelijke gebiedsontwikkeling te maken met fundamentele problemen. Doordat er minder vraag is naar woningen en commercieel vastgoed, en als gevolg hiervan de financierbaarheid van projecten moeilijk is geworden, kan het gebiedsontwikkelingsmodel van voor de crisis niet meer zomaar worden toegepast (Heurkens, 2012:138). Het gebiedsontwikkelingsmodel van voor 2008 kenmerkte zich door aanbodgestuurde, grootschalige, integrale gebiedsontwikkelingen (Buitelaar, 2012:12). Gemeenten voerden een actief grondbeleid waarbij winsten op de gemeentelijke grondexploitatie ingezet werden om publieke voorzieningen te bekostigen. Het actief grondbeleid is echter door de financieel-economische omstandigheden onder serieuze druk komen te staan (Heurkens, 2012:139).

Buitelaar stelt dat de financieel- economische crisis het systeemprobleem op de vastgoed- en woningmarkt blootlegt (2011:13). Structurele kantorenleegstand, de afnemende beroepsbevolking en ontwikkelingen als het 'Nieuwe Werken' leiden tot verdere vraaguitval. De vraaguitval leidt tot lagere opbrengsten op de grondexploitatie of – in geval van vraaguitstel – tot opbrengsten die later geïncasseerd kunnen worden. Gecombineerd met hogere grondexploitatiekosten leidt dit tot kleinere saldi of verliezen op de gemeentelijke grondexploitaties. Tegenvallers op de grondexploitatie komen ten laste van de algemene middelen, waardoor gemeenten minder ruimte hebben voor investeringen in publieke voorzieningen.

2.2.2 VERHOUDINGEN TUSSEN ACTOREN

Heurkens beschrijft in zijn proefschrift hoe de relatie tussen overheid en private partijen sinds de jaren tachtig fundamenteel is veranderd. De verhouding tussen publiek en privaat is verschoven van een hiërarchische relatie naar een netwerkachtige relatie. Private partijen en burgers zijn invloedrijker geworden op publieke besluitvormingsprocessen. De toenemende invloed van marktpartijen op overheidsbeleid is een structurele trend te noemen, zo stelt hij

(2012:24). Heurkens beschrijft dat ook in stedelijke gebiedsontwikkeling deze structurele trend waarneembaar is. Marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers zijn medebepalend geworden in het stedelijk ontwikkelingsproces. Er is sprake van een verschuiving van 'government' naar 'governance' (2012:24-26). 'Governance' kan worden gezien als het vermogen om collectieve actie te organiseren op weg naar een specifiek doel, in een situatie waarin actoren afhankelijk zijn van elkaar (Heurkens, 2012:101).

Verscheidende auteurs wijzen op het belang dat gemeenten, in een krachtenveld waarin marktpartijen, maatschappelijke organisaties en andere initiatiefnemers invloedrijker worden en de overheid afhankelijk is geworden van deze partijen, een faciliterende rol kunnen innemen (Groot-Jebbink, 2012; PBL/Urhahn Urban Design, 2012). PBL/Urhahn Urban Design (2012:11) stellen dat 'faciliteren' in zijn meest absolute en vergaande vorm betekent dat gemeenten alle mogelijkheden creëren en/of volledig medewerking verlenen als initiatieven zich aandienen. Hieraan zijn grenzen verbonden, omdat ruimte voor het ene initiatief ten koste kan gaan van andere initiatieven. Zij wijzen op de verantwoordelijkheid van gemeenten om onverenigbaar en inefficiënt grondgebruik tegen te gaan. Niet alle initiatieven kunnen dus gefaciliteerd worden. Zij stellen in feite dat de opstelling van de overheid een stap verder zou moeten gaan dan faciliteren. PBL/Urhahn Urban Design verwijzen naar Hajer (2011) die in dit verband spreekt over de 'enabling state', ofwel een overheid die barrières voor initiatieven uit de markt probeert weg te nemen en waar mogelijk zelfs prikkels geeft om initiatief te bevorderen. Er moeten mogelijkheden worden gecreëerd voor initiatieven; er gaat maar weinig vanzelf (PBL/Urhahn Urban Design, 2012:47).

Evenals PBL/Urhahn wijst ook de Britse Hoogleraar Adams (2005:45) op de verschuiving van de traditionele rol van de lokale overheid als 'provider' naar 'enabler'. Hij geeft aan dat dit gepaard gaat met andere verantwoordelijkheden: relaties met andere publieke actoren en de private sector worden belangrijker. Adams stelt dat de relatie tussen publieke en private partijen een belangrijk aspect is van de context van stedelijke ontwikkeling (2010:188). Zijn stelling is dat in de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling sprake is van een sterke formele en informele interactie tussen publieke en private partijen. Op basis van dit gegeven bieden de klassieke economische theorieën, die uitgaan van een strikte scheiding tussen markt en overheid, onvoldoende verklaring voor de resultaten van projecten. Hij stelt daarom dat de klassieke economische theorieën moeten worden aangevuld met institutionalistische theorieën voor de samenwerking tussen publiek en privaat. In de ogen van Adams zijn overheidsactoren en private partijen onderdeel van dezelfde 'hybride' marktomgeving, zo stelt Daamen in zijn college voor de MCD-opleiding op 2 oktober 2012.

Adams betoogt in zijn werken (o.a. 2005, 2010) dat de effectiviteit van 'planners' als spelers op de markt in de praktijk nog te wensen overlaat. De 'planners' die Adams onderscheidt, kunnen in de Nederlandse context geïnterpreteerd worden als (gemeentelijke) overheden die zich met stedelijke gebiedsontwikkeling bezighouden. Zo zien 'planners' zichzelf volgens Adams nog niet als spelers op de grond- en vastgoedmarkt, waardoor hun invloed op deze markten beperkt is (2010:198). Als zij meer relevante kennis zouden hebben over de werking van de grond- en vastgoedmarkt en betere toegang zouden hebben tot marktinformatie, hun vaardigheden om met private partijen om te gaan beter zouden ontwikkelen en sterkere netwerken in de markt zouden hebben, zouden 'planners'

effectievere marktspelers zijn (Adams, 2010:199-202). Het ontwikkelen van deze vaardigheden noemt Adams *'capacity building'*.

2.2.3 OMSCHRIJVING VAN 'DE NIEUWE WERKWIJZE'

Met behulp van de term *'capacity building'* kan nader worden omschreven wat nodig is om *'de nieuwe werkwijze'* in stedelijke gebiedsontwikkeling in de praktijk te brengen. Onder *'capacity building'* verstaan Adams & Tiesdell het versterken van de effectiviteit van planners in het beïnvloeden van anderen (2012:287). *Capacity building* dient ertoe om de operationele capaciteit van de publieke gebiedsontwikkelaars als marktspelers te vergroten (2010: 199). Heurkens verstaat onder *capacity building* dat de gebiedsontwikkelaar partnerschappen aangaat en netwerken vormt met partijen die een rol kunnen spelen in de gebiedsontwikkeling, zodat een breder draagvlak ontstaat (Heurkens, 2012:86).

Voor *capacity building* is het ten eerste van belang dat de publieke gebiedsontwikkelaar zichzelf ziet als actieve deelnemer aan de gebiedsontwikkeling. Hij moet verder kijken dan alleen het maken van het ruimtelijk plan. Het draait om het resultaat: het vormen van de plek (*'placemaking'*). Adams *et al* noemen deze vaardigheid de *'marktvormende cultuur'*: effectieve *'placemaking'* vergt dat culturele barrières worden geslecht zodat een totaalvisie op een gebied kan worden gecreëerd en het gebied goed kan functioneren (2012:288). Ten tweede moet de publieke gebiedsontwikkelaar beschikken over de juiste marktkennis en – informatie. Ten derde moet de publieke gebiedsontwikkelaar niet op afstand van de markt staan, maar zorgen voor een nauwe verbondenheid met andere marktspelers. Dit houdt concreet in dat hij moet luisteren, met anderen in discussie moet gaan en ideeën moet uitwisselen over de ontwikkeling van gebieden. *Capacity building* gaat over het versterken van relaties, zodat publieke gebiedsontwikkelaars goed in contact zijn met andere partijen die actief zijn in de gebiedsontwikkeling. Ingrediënten zijn wederzijds respect, vertrouwen, gelijkwaardige relaties met en informele netwerken bestaand uit publieke en private partijen, naast de formele netwerken. Zo kunnen krachtige coalities van gedeelde belangen gevormd worden (2012:289). Tot slot wijzen Adams *et al* op het belang van marktrelevante vaardigheden en capaciteiten als belangrijk aspect van *capacity building* (2012:292). In het bijzonder gaat het om fundamentele kennis en het kunnen doorgronden van de vastgoedeconomie, zodat op gelijkwaardige voet met ontwikkelende marktpartijen onderhandeld kan worden.

Ook Healey besteedt in het artikel *'Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning'* (1998: 1531-1546) aandacht aan de ingrediënten voor *building institutional capacity*. In haar visie is *collaborative planning* essentieel, waarbij het vermogen om andere partijen te beïnvloeden niet alleen afhangt van lobbygedrag en het creëren van netwerken tussen organisaties, maar in het opbouwen van een onderscheidende beleidscultuur (1998:1536). Zij onderstreept het belang van een *'rijke sociale infrastructuur'* (*institutional capital*) bestaand uit positieve relaties tussen overheid, burgers en bedrijven. Hierdoor kan informatie, kennis en begrip tussen betrokkenen binnen een netwerk worden uitgewisseld. Ook vertrouwen binnen deze *'sociale arena'* is belangrijk. In gebieden waar

deze sociale infrastructuur sterk ontwikkeld is, zal samenwerking zich sneller ontwikkelen (1998:1541).

2.2.4 SAMENVATTEND: DE NIEUWE WERKWIJZE

In deze paragraaf is beschreven aan welke veranderingen de Nederlandse gebiedsontwikkeling onderhevig is en wat dit betekent voor het krachtenveld (de institutionele omgeving) waarin gemeentelijke overheid en private en maatschappelijke partijen opereren. Met behulp van literatuur van Adams en Healey over *capacity building* is beschreven wat gemeentelijke overheden nodig hebben om effectief samen te werken met private en maatschappelijke partijen in gebiedsontwikkeling. Op basis van de in deze paragraaf beschreven literatuur wordt in dit onderzoek de volgende omschrijving van de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling gehanteerd:

In de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling staat een (pro)actieve houding van de gemeente centraal. Hierbij draait het enerzijds om het bouwen aan positieve (nieuwe) relaties en vertrouwen met marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers, en het actief inzetten op het verbinden van deze partijen aan de opgave én aan elkaar. Anderzijds draait het om het opnieuw definiëren, uitdragen en communiceren van de positie van de gemeente ten opzichte van andere partijen.

2.3 HET INSTITUTIONALISME

In dit onderzoek wordt een institutionalistisch perspectief op stedelijke gebiedsontwikkeling gehanteerd. Deze theorie kan behulpzaam zijn bij het interpreteren, analyseren en verklaren van het alledaagse gedrag van actoren in – in het geval van dit onderzoek – stedelijke gebiedsontwikkeling. Het institutionalisme is een theoretisch perspectief dat gehanteerd wordt in de economische ('New Institutional Economics'), politieke en sociale wetenschappen. De theorie onderscheidt formele en informele instituties, die worden gezien als verklaring voor het niet optimaal functioneren van (anderszins vrije) markten (Adams et al, 2005: 41).

Adams et al (2010) beschrijven hoe de economische interpretaties van de relatie tussen overheidsbeleid en de vastgoedmarkt door verschillende economische stromingen zijn beïnvloed. De neoklassieke economie ging aanvankelijk uit van een markt waarin alleen volledig rationele actoren handelen en waarin aanpassingen in de prijs automatisch tot een nieuw evenwicht leiden. Nieuwe inzichten in de economie waren de beperkte beschikbaarheid van informatie, beperkte rationaliteit en de aanwezigheid van transactiekosten. Op basis van de New Institutional Economics stellen Adams et al dat de overheid een belangrijke bijdrage levert aan het creëren van de institutionele omgeving voor de grond- en vastgoedmarkt. De overheid is immers in staat om beleid te voeren dat de transactiekosten van marktpartijen reduceert, als gevolg waarvan risico's en onzekerheden voor marktpartijen worden geminimaliseerd. Een voorbeeld van het creëren van de institutionele omgeving voor marktpartijen door de overheid is bijvoorbeeld het aanwijzen van ontwikkellocaties. Doordat de zekerheid van een ontwikkeling op die locaties voor de

marktpartij toeneemt, is sprake van reductie van de transactiekosten (2010:190-192). Ook het beschikken over informatie kan een belangrijke rol spelen in het reduceren van de transactiekosten (Adams *et al*, 2005:43).

Gebaseerd op de New Institutional Economics geven Adams *et al* aan dat de grond- en vastgoedmarkt een *social construct* is, ofwel gecreëerd wordt door menselijke processen (2010:192). De institutionalistische interpretatie van de markt als een *social construct* heeft een aantal consequenties voor de wijze waarop de publieke gebiedsontwikkelaar in relatie tot de markt staat (*ibid* 2010, 193-194):

1. Als de markt wordt gezien als sociaal construct, dan is zij geen *gegeven* (zoals het klassieke economische beeld van de markt) maar wordt zij *gemaakt*. Het is een onderdeel van het systeem van sociale relaties dat de gebouwde omgeving realiseert. De markttransacties worden bepaald door regels die door mensen zelf zijn bedacht, bijvoorbeeld door normen en wetten. De markt weerspiegelt de dominante machten en belangen.
2. De mate waarin 'planners' zijn ingebed in een netwerk van institutionele beleggers, commerciële ontwikkelaars, lokale gemeenschappen en andere overheden, beïnvloedt hun prestaties.
3. Er bestaat niet zoiets als één grond- en vastgoedmarkt, maar er zijn vele markten die elk de verschillende manieren weerspiegelen waarop ontwikkelculturen werken op verschillende locaties.

De publieke gebiedsontwikkelaars hebben in hun dagelijks handelen invloed op de lokale grond- en vastgoedmarkt. Zij 'kaderen en herkaderen' de markt. Als onderdeel van dat sociale proces kunnen planners marktcondities vormen en hervormen (*ibid* 2010:189). Instituties worden in deze stroming niet gezien als statisch of onveranderbaar. Zij worden immers gevormd door de continue interactie tussen strategieën, belangen en acties van partijen en de economische, sociale, en institutionele structuur van de grond- en vastgoedmarkt (*ibid*, 2005:44-45). Adams *et al* stippen hiermee de wisselwerking aan tussen het handelen van actoren en de heersende structurele of institutionele kenmerken, die centraal staat in het 'structuralisme'. Deze sociologische stroming van het institutionalisme, die hierna wordt beschreven, vormt de basis voor het theoretisch kader van deze scriptie.

2.3.1 STRUCTURALISATIETHEORIE

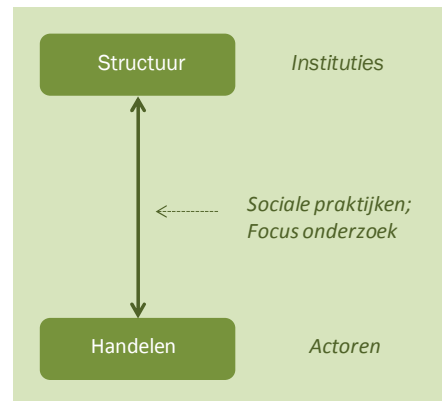
De structuralisatietheorie of het structuralisme is de sociologische stroming van het institutionalisme. De Britse socioloog Anthony Giddens is een van de boegbeelden van deze stroming. Het basisprincipe van het structuralisme is dat er een wisselwerking is tussen het handelen van actoren (op microniveau) en de structuren (het macroniveau). Deze wisselwerking krijgt vorm doordat individuele actoren enerzijds de sociale structuren vormgeven en creëren, maar de sociale structuren anderzijds het handelen en de keuzes van individuen vormen (Dom, 2005:69-70). De structuralisatietheorie probeert een traditioneel sociologisch dilemma, tussen actor en structuur, te doorbreken. Moeten structuren worden

gezien als de producten van actoren of is het handelen van die actoren het product van structuren? (Wissink, 2000: 55).

In de micro-sociologie staat het bestuderen van het alledaagse gedrag en de interacties tussen mensen centraal. Van deze vorm van onderzoek stelt Giddens dat de analyse “*strong on action, weak on institutions*” is. De instituties worden binnen de micro-sociologie gezien als afgeleide van concreet handelen van actoren, die handelingsbekwaam zijn en over kennis beschikken (Jacobs, 1993: 336).

In de macro-sociologie staat de analyse van grootschalige sociale systemen centraal, zoals het politieke systeem of de economische orde. Het macroniveau is het niveau ‘boven’ of ‘achter’ de concrete menselijke handelingen. In de sociologie wordt dit niveau de ‘structuur’ of het ‘systeem’ genoemd. Giddens noemt deze benadering “*strong on institutions, weak on action*”. Historische ontwikkelingen, sociale instituties en macht spelen, als structurele eigenschappen van een samenleving, een belangrijke rol in deze stroming. Het menselijk handelen wordt gezien als afgeleide van de structuren (Jacobs, 1993: 336)

Giddens stelt dat noch de structuren noch de actoren bepalend zijn. Met zijn structuralisatietheorie verenigt Giddens beide stromingen. Hij stelt dat structuren onlosmakelijk verbonden zijn met het handelen van actoren en andersom. Structuren en handelen worden verenigd door ‘sociale praktijken’ of alledaagse handelingen van actoren. De alledaagse handelingen vormen de structuren. Zodra de structuren min of meer vaste vormen aannemen en sprake is van patronen van sociale relaties, spreekt Giddens over een ‘systeem’ (Dom, 2005:70).



Figuur 3: De wisselwerking tussen structuur en handelen volgens Giddens (1984)

De alledaagse handelingen, die tussen het structuur- en handelingsniveau plaatsvinden, is voor Giddens de focus van onderzoek. Het onderscheid tussen structuur en handelen stelt de onderzoeker in staat om verklaringen te geven voor het verloop van de sociale praktijken. Wissink stelt dat sociale praktijken zoals bedoeld door Giddens bestaan in vele soorten en maten. Binnen de overheid kunnen het opstellen van een beleidsnota of het afgeven van milieuvergunningen gezien worden als sociale praktijken; buiten de overheid is bijvoorbeeld het kiezen van een vestigingslocatie een sociale praktijk (2000:55).

Giddens omschrijft structuren als “*rules and resources, organised as properties of social systems. Structures only exists as ‘structural properties’*” (Giddens 1979: 66 in: Wissink, 2000:57). Hij onderscheidt ook systemen, die hij omschrijft als “*reproduced relations between actors or collectivities, organised as regular social practices*” (Giddens, 1984:66). Systemen hebben een feitelijk bestaan, het zijn zichtbare sociale relaties opgebouwd uit sociale praktijken. Een organisatie, planningstelsel, de economie of de politiek kunnen als

voorbeelden van systemen worden gezien. In tegenstelling tot systemen hebben structuren geen feitelijk bestaan, zij bestaan alleen als eigenschappen van systemen en praktijken (Wissink, 2000:57).

Als structuren langdurig, en op vele plaatsen tegelijk bestaan, spreekt Giddens over instituties. Institutionalisering is in die betekenis op te vatten als een duurzaam beklijven van sociale praktijken. De structuralisatietheorie van Giddens is een institutionele theorie, aangezien hij stelt dat instituties altijd moeten worden gezien in relatie tot de praktijken waarin zij bestaan (Wissink, 2000:58). Ook Daamen wijst erop dat de theorie van Giddens te zien is als de sociologische invalshoek van het institutionalisme (2010:24).

De structuralisatietheorie, waarin de wisselwerking tussen structuur en handelen centraal staat, is toepasbaar op stedelijke gebiedsontwikkeling. De concrete gebiedsontwikkelingen, waarop dit onderzoek gericht is, vormen de sociale praktijken. Door de veranderende omstandigheden in gebiedsontwikkeling staan de heersende structuren onder druk. De betrokken (publieke en private) actoren staan enerzijds onder invloed van deze heersende structuren, maar hebben anderzijds de mogelijkheid om deze heersende structuren te veranderen en te doorbreken zodat zij beter zijn toegesneden op de nieuwe situatie.

2.3.2 INSTITUTIES

Voordat de toepasbaarheid van de theoretische concepten uit de structuralisatietheorie op stedelijke gebiedsontwikkeling in paragraaf 2.4 nader wordt beschreven, wordt eerst het begrip 'instituties' voor dit onderzoek nader geduid.

In de literatuur worden verschillende definities van instituties gehanteerd. Een van de meest gebruikte definities is die van North (1990, in Daamen, 2010:24): "*institutions are the rules of the game, consisting of both the formal legal rules and the informal social norms that govern individual behaviour and structure social interactions*". North maakt het onderscheid tussen het spel en de spelers, waarbij de 'organisaties' de spelers van het spel zijn. Kenmerken van instituties zijn volgens North dat zij door mensen geconstrueerd zijn, dat er zowel formele als informele instituties bestaan en dat zij ontstaan zijn om onzekerheden in het handelen van actoren te verkleinen (Spakman, 2011:21).

Hamilton (1932, in: Adams et al, 2005:39) definieert een institutie als een manier van denken of handelen die in enige mate overheerst, en die is ingebed in de gewoonten van een groep of van de individuele personen. Hiermee bedoelt hij dat instituties beperkingen zijn voor en structuur aanbrengen in de activiteiten van mensen. Lawson (1997, in Adams et al, 2005: 39) hanteert eenzelfde soort benadering. Instituties definieert hij als systemen of gestructureerde processen van interactie (bestaand uit regels, relaties, posities, gewoonten en andere praktijken) die relatief blijvend zijn.

Ostrom definieert instituties als "de voorschriften die mensen hanteren om alle vormen van repeterende en gestructureerde interacties te organiseren, waaronder interacties binnen families, buurten, markten, bedrijven, sportverenigingen, kerken, private ondernemingen en overheden op alle schaalniveaus. Individuen die handelen binnen situaties die door regels

gestructureerd worden, komen voor keuzes te staan inzake de acties en strategieën die zij ondernemen. Deze acties en strategieën hebben consequenties voor henzelf en voor anderen.” (2005:3) Ostrom geeft hierbij aan dat de kansen en bedreigingen die individuen tegenkomen in elke situatie, de informatie waarover zij beschikken, de voordelen die zij verkrijgen of waarvan zij worden uitgesloten, en hoe zij redeneren over de situatie, allemaal worden beïnvloed door de aanwezigheid en afwezigheid van regels die structuur geven aan de situatie (2005:3).

Adams et al benadrukken eveneens dat instituties (normen en regels) gecreëerd zijn door de samenleving, om onzekerheden te minimaliseren zodat de markt goed kan functioneren. De instituties, zo stellen zij, weerspiegelen de heersende machten en belangen in een maatschappij. Hierbij merken zij op dat de markt, als *social construct*, in de institutionele theorie geen uniforme entiteit is. Elke markt kent zijn eigen routines en procedures, evenals zijn eigen relaties met een specifieke sociale cultuur en andere instituties. Er zijn dus, zo stellen zij, vele verschillende markten, waarbij elke markt zijn eigen culturele en institutionele context heeft (Adams, 2005: 39).

Jepperson (1991, in: Adams et al, 2005:40) onderscheidt regimes en culturen als belangrijke dragers van institutionalisme, waarbij regimes de expliciete regels en sancties zijn waarvan de naleving door een centrale autoriteit wordt gemonitord. Culturen zijn de gewoonten en conventies van groepen mensen. De derde drager van institutionalisme die Jepperson onderscheidt zijn formele organisaties. Hiermee bedoelt hij niet de wijze waarop de organisaties zijn gestructureerd, maar de wijze waarop organisaties handelen en aan elkaar gerelateerd zijn, en in hoeverre zij de heersende regimes en culturen accepteren, uitdagen, versterken of transformeren. Adams et al (2005:40) beschrijven dit als de ‘rijkheid van actor-netwerk relaties’, ook wel de *institutional thickness* genoemd.

Het begrip *institutional thickness*, afkomstig uit de economisch-geografische theorie, wordt in de Oxford Dictionary of Geography als volgt gedefinieerd: ‘*Institutional thickness is the totality of social, cultural, and institutional forms and supports available to enterprises. This includes trade associations, voluntary agencies, sectoral coalitions, concrete institutions, and local elites – their effects on local policy, and their consensus institutions: common agreements, shared views and interpretations, and unwritten laws*’ (Pellenbarg, 2011). Consensus is het kernbegrip uit deze definitie; zonder consensus is de kans op succesvolle samenwerking klein.

De bovengenoemde definities laten zien dat instituties gezien worden als een optelsom van wetten, regels, normen en waarden, die door mensen zelf gecreëerd zijn en structuur geven aan het dagelijks handelen van mensen. Op basis van bovenstaande, algemene definities wordt in deze scriptie de volgende interpretatie van instituties voor het domein van gebiedsontwikkeling gehanteerd:

Instituties zijn de – door mensen zelf geconstrueerde – relatief stabiele formele regels en informele manieren van denken en handelen, die structuur geven aan de interactie tussen actoren in stedelijke gebiedsontwikkeling. Met het bieden van structuur wordt zowel het opleggen van beperkingen als het bieden van kansen bedoeld. Formele instituties betreffen

o.a. (algemene) besluitvormingsregels en ruimtelijk relevante wet- en regelgeving, terwijl informele instituties zaken als werkpraktijken en ontwikkelculturen in gebiedsontwikkeling betreffen. Gedragsregels, tradities en gezamenlijke gewoonten spelen hierbij een rol.

2.4 TOEPASBAARHEID THEORETISCHE CONCEPTEN

In paragraaf 2.3.1 is toegelicht dat de structuralisatietheorie van Anthony Giddens aanknopingspunten biedt om onderzoek te doen naar de werking van instituties en het handelen van actoren in stedelijke gebiedsontwikkeling. Giddens geeft in zijn boek 'The Constitution of Society' (1984) echter weinig aanwijzingen hoe zijn theorie in empirisch onderzoek concreet toegepast kan worden (Dom, 2005:87). In de literatuur verschillen de opvattingen over de toepassingsmogelijkheden van Giddens' theorie in empirisch onderzoek. Sommigen menen dat de theorie te abstract is om toe te kunnen passen in concreet empirisch onderzoek, terwijl anderen menen dat er wel mogelijkheden zijn voor toepassing van de theorie, hoewel dit ook met moeilijkheden gepaard gaat (Dom, 2005:71). Dom concludeert dat een groot aantal onderzoekers in de sociale wetenschappen zich ondanks de moeilijkheden heeft laten leiden door de structuralisatietheorie. Elke onderzoeker doet dit op zijn eigen wijze en herinterpreteert de theorie. Er is altijd 'creatief denkwerk' nodig om de theorie toepasbaar te maken (2005: 87-88).

2.4.1 OSTROMS 'KADER VOOR INSTITUTIONELE ANALYSE'

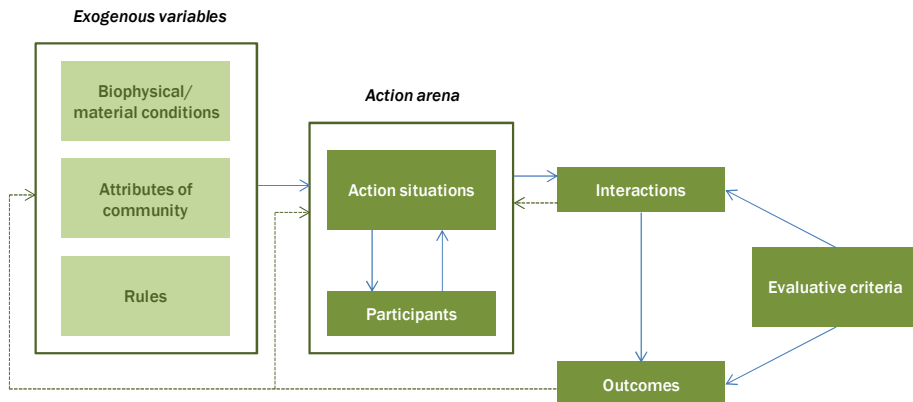
Om de theoretische concepten uit het institutionalisme praktisch toepasbaar te maken voor onderzoek in het domein van stedelijke gebiedsontwikkeling, wordt gebruik gemaakt van het werk van de Amerikaanse wetenschapper (en Nobelprijswinnaar) Elinor Ostrom. In haar boek 'Understanding Institutional Diversity' (2005:4-27) beschrijft zij dat institutionele factoren de verwachtingen bepalen die wij hebben van het gedrag van anderen, en van de verwachtingen die anderen van ons hebben. Hierbij doen wij een beroep op een grote impliciete kennis van wat wel en niet kan. Vaak zijn wij ons niet eens bewust van de regels, normen en strategieën die wij volgen in ons handelen. Zij beargumenteert dat het gedrag van mensen wordt bepaald door factoren op verschillende schaalniveaus. Op deze schaalniveaus wordt de structuur gecreëerd die gedrag beïnvloedt. Het feit dat er in de institutionele omgeving zoveel variabelen bestaan op verschillende schaalniveaus, maakt het lastig om sociaal gedrag te begrijpen. Ostrom geeft aan dat voor wie de instituties wil analyseren, de grote uitdaging is om het geschikte analyseniveau te kiezen dat relevant is voor het vraagstuk en ze op dat niveau te begrijpen, maar op zijn minst ook op één à twee niveaus erboven en eronder.

Ostrom onderscheidt de 'action arena', waarmee zij refereert aan het niveau waarop interactie bestaat tussen actoren en de actiesituatie. De actiesituatie is de sociale ruimte waarin participanten met verschillende doelen en belangen met elkaar in interactie zijn, goederen en diensten uitwisselen, problemen oplossen en tot elkaar in een bepaalde verhouding staan. Verschillende exogene variabelen beïnvloeden de structuur van de actiearena. Ostrom onderscheidt drie clusters van exogene variabelen:

1. De elementen uit de 'fysieke wereld' met relevantie voor de handelingen in de arena.

2. De structuur van de 'gemeenschap' waarbinnen de betreffende arena zich bevindt.
3. De regels die actoren hanteren in hun onderlinge relatie.

De actiearena zorgt, onder invloed van exogene variabelen, voor interactie en leidt tot resultaten. In onderzoek kunnen evaluatiecriteria worden gebruikt om de prestatie van het systeem te beoordelen door de interacties en resultaten te onderzoeken. De resultaten hebben weer invloed op de actoren (in de actiearena). Op het moment van onderzoek zijn de exogene variabelen in ieder geval een gegeven ('fixed') maar de resultaten kunnen eveneens, langzaam, (enkele) exogene variabelen beïnvloeden. De uitkomsten van de interactie beïnvloeden op hun beurt weer de actoren en de actiesituatie (zie figuur 4).



Figuur 4: Kader voor institutionele analyse (Ostrom, 2005: 15)

De actiesituatie van Ostrom vertoont grote gelijkenissen met de 'sociale praktijken' tussen structuur en handelen, die Giddens in zijn theorie aanmerkt als het focusgebied van onderzoek. De exogene variabelen van Ostrom vertonen gelijkenissen met de 'structuur' van Giddens. Ostrom is explicieter dan Giddens in het uiteenrafelen van deze variabelen. De participanten in de actiearena komen overeen met de actoren in de theorie van Giddens. Ostrom onderscheidt 'interacties' als een apart element, buiten de actiearena. In de theorie van Giddens kunnen de interacties worden opgevat als onderdeel van de sociale praktijken, dus binnen de actiearena. Ostrom onderscheidt tevens de resultaten van interactie als expliciet element in het model, waarbij de beïnvloeding van de actiearena deels en van de exogene variabelen geheel via de resultaten plaatsvindt. In het model van Giddens wordt deze beïnvloedende relatie van structuur respectievelijk handelen op de sociale praktijken onderkend, maar de resultaten spelen in zijn theorie geen expliciet benoemde rol.

De '*biophysical/material conditions*' omschrijft Ostrom als de 'elementen uit de fysieke wereld' waarbinnen gehandeld wordt. Deze fysieke elementen kunnen bepalend zijn voor de acties die mogelijk zijn en de resultaten die haalbaar zijn.

De in het model van Ostrom onderscheiden '*attributes of community*' kunnen worden vertaald als de 'kenmerken en waarden van de gemeenschap'. Ostrom verstaat hieronder (2005:26):

1. De gedragswaarden die algemeen geaccepteerd zijn bij de belanghebbende actoren.
2. De mate van gedeeld begrip tussen (potentiële) actoren (of geen gedeeld begrip) over de structuur van bepaalde typen actiearena's.
3. De mate van homogeniteit in de voorkeuren die bij belanghebbende actoren leven.
4. De omvang en samenstelling van het relevante samenwerkingsverband.
5. De mate van ongelijkheid in de 'basisbezittingen' tussen degenen die een belang hebben.

De 'kenmerken en waarden van de gemeenschap' komen daarmee overeen met het eerder genoemde begrip *institutional thickness* (paragraaf 2.3.2).

De term 'cultuur' wordt vaak gebruikt voor waarden die binnen een groep gedeeld worden. De cultuur bepaalt de mentale beelden die betrokkenen in een situatie kunnen delen. Een cultuur kan sneller veranderen dan de onderliggende talenten van mensen. Andersom bepaalt de cultuur hoe het menselijk 'vermogen' zich ontwikkelt. De ervaringen die actoren hebben met instituties op verschillende niveaus beïnvloedt de wijze waarop zij de instituties begrijpen, implementeren, veranderen of negeren.

Het betoog van Ostrom is dat institutionalisten zouden moeten bekijken wat de invloed van *regels* is op bepaalde ongewenste of verkeerde uitkomsten van actiesituaties, waarbij belang is te begrijpen hoe de regels tot stand zijn gekomen. Zij wijst op het besef dat ook ongeschreven regels een rol spelen, die niet door formele procedures tot stand zijn gekomen. Veel regels ontstaan als poging van gezamenlijke actoren om een oplossing voor een probleem te vinden dan wel vanuit de behoefte om zaken in de toekomst beter te willen doen. Zij kunnen daarbij op schrift zijn vastgelegd, maar dat hoeft niet het geval te zijn.

2.4.2 AFRONDEND: BASIS THEORETISCH KADER

De structuralisatietheorie van Giddens vormt de basis voor het theoretisch kader dat in dit onderzoek gehanteerd wordt. Toevoeging van elementen uit het onderzoek van Ostrom is echter waardevol op twee onderdelen. Ten eerste kunnen de sociale praktijken (de 'actiesituatie') beter onderzoekbaar worden gemaakt. Ten tweede rafelt zij de kenmerken van de institutionele omgeving uiteen in drie exogene variabelen. Gekozen is om twee van de drie exogene variabelen naar het theoretisch kader van dit onderzoek te vertalen: de kenmerken en waarden van de gemeenschap en de gevestigde geschreven en ongeschreven regels. De 'elementen uit de fysieke wereld' worden als *institutie* in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Deze 'zichtbare' kenmerken van het gebied (zoals bijvoorbeeld de geografische ligging en de historie) zijn weliswaar van invloed op de mogelijkheden en beperkingen van de gebiedsontwikkeling en kunnen het handelen van actoren beïnvloeden, maar zijn in mindere mate beïnvloedbaar door het gedrag van gemeentelijke actoren. Daarnaast richt het onderzoek zich op een drietal gebiedsontwikkelingen in (middel)grote

steden in Nederland. Aangenomen wordt dat de fysieke verschillen tussen deze gebiedsontwikkelingen niet zodanig groot zijn dat zij de uitkomsten van het onderzoek naar het *verandervermogen* van gemeentelijke actoren beïnvloeden.

In dit onderzoek ligt de focus op de sociale praktijken, ofwel de actiearena die gevormd wordt door een concrete gebiedsontwikkeling. Binnen deze actiearena vinden diverse interacties tussen actoren plaats. De tastbare resultaten van de interactie in de gebiedsontwikkeling (bijvoorbeeld in de vorm van ruimtelijke kwaliteit of een fysiek resultaat) worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

De reden hiervoor is dat sprake is van een onderzoek met een 'ex durante' karakter (zie paragraaf 1.4.1): er worden cases onderzocht waarin de 'nieuwe werkwijze' recentelijk is bepaald en nog maar kort wordt toegepast in de praktijk. In dit onderzoek wordt wel aandacht besteed aan *procesresultaten*, zoals bijvoorbeeld draagvlak of begrip dat bij in- en externe partijen bestaat voor een bepaalde aanpak. Het onderzoek richt zich specifiek op het proces tussen structuur en handelen.

Figuur 5 illustreert hoe de theoretische concepten uit de literatuur van Giddens en Ostrom worden vertaald naar de basis van het theoretisch model voor dit onderzoek in het domein van stedelijke gebiedsontwikkeling.



Figuur 5: Basis theoretisch kader: wisselwerking tussen instituties en actoren

In de volgende paragraaf wordt de werking van de sociale praktijken/actiearena (de focus van dit onderzoek) met behulp van theorie over veranderprocessen verder uitgewerkt. In paragraaf 2.6 wordt het complete theoretisch kader gepresenteerd.

2.5 VERANDERPROCESSEN

In de voorgaande paragrafen is beschreven dat stedelijke gebiedsontwikkeling met veranderingen wordt geconfronteerd. Gemeenten willen, vanuit de erkenning dat het anders moet, een nieuwe werkwijze gaan toepassen in stedelijke gebiedsontwikkelingen. Hierbij kunnen zij tegen belemmeringen aan lopen die voortkomen uit heersende instituties (tradities, werkpraktijken, regels). Als actoren in staat zijn om heersende instituties te doorbreken, kan uiteindelijk sprake zijn van een institutionele verandering. Paragraaf 2.5.1 beschrijft verschillende perspectieven op 'institutionele verandering'. De mate waarin gemeenten in staat zijn om heersende instituties te doorbreken, hangt af van het vermogen van deze organisatie om met verandering om te gaan. Of specifieker gezegd: het vermogen

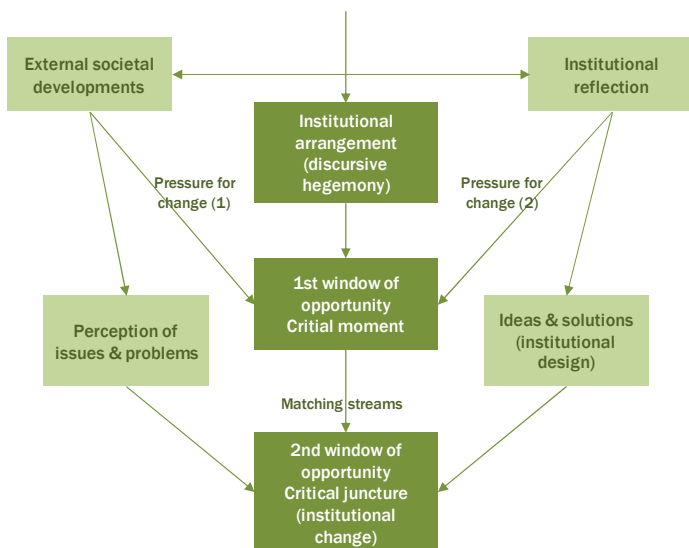
van actoren om de instituties te begrijpen, te veranderen en te negeren. Paragraaf 2.5.2 gaat in op dit vermogen. Op basis van inzichten uit de organisatiekunde wordt beschreven uit welke elementen dit vermogen bestaat, en hoe dit vermogen kan worden gecreëerd.

2.5.1 INSTITUTIONELE VERANDERING

Op grond van de veranderde omstandigheden in stedelijke gebiedsontwikkeling wordt door Buitelaar en Van der Wouden (2012) de vraag gesteld of stedelijke gebiedsontwikkeling nog kan plaatsvinden op basis van de instituties die in de Nederlandse gebiedsontwikkeling tot enkele jaren geleden aan de orde waren (zoals grootschaligheid en integraliteit). Buitelaar en Van der Wouden spreken uit dat er sprake lijkt te zijn van 'institutional conflict' (2012:13). Ook andere auteurs zinspelen op de gedachte dat instituties moeten veranderen om tot een effectievere gebiedsontwikkelingspraktijk te komen (zie o.a. Daamen, 2010). Buitelaar e.a. beschrijven verschillende perspectieven op institutionele verandering (2007:891-908). Het eerste perspectief is dat instituties opzettelijk gecreëerd kunnen worden. Zij zijn afkomstig van institutioneel ontwerp. In het tweede perspectief kunnen instituties veranderen door variatie en selectie op basis van hun efficiency. Dit is de theorie van evolutionaire economen. Het derde perspectief is dat van de transactiekostenekonomen, die aangeven dat instituties veranderen door het minimaliseren van transactiekosten om economische efficiëntie te bereiken. Op basis van sociologisch denken wordt het instrumentele perspectief verworpen. Dit is het vierde perspectief, dat benadrukt dat instituties culturele betekenis hebben. Dit staat tegenover het instrumentele perspectief, waarin instituties worden gezien als iets wat opzettelijk gecreëerd kan worden. Vanuit het sociologisch perspectief vindt institutionele verandering plaats door een proces waarin gedrag geleidelijk bestendigt in structuren. Deze structuren structureren op hun beurt het handelen van actoren (2007:894).

Op basis van het sociologisch perspectief presenteren Buitelaar e.a. een analytisch model voor institutionele verandering. Zij sluiten hiervoor aan bij Kingdons theorie voor 'policy agenda setting'. Kingdon geeft aan dat de kritische condities voor verandering komen uit drie stromen: perceptie van problemen, oplossingen en politieke goedkeuring en actie. Als deze stromen samenkomen ontstaat er een window of opportunity (2007: 896).

Figuur 6 illustreert dat institutionele verandering zowel extern als intern gedreven kan zijn. Als er voldoende druk ontstaat, ontstaat een kritisch moment voor verandering. Bestaande instituties worden ter discussie gesteld en komen op de agenda (*critical moment*). Het eerste venster (*window*) opent als een van deze stromen, of beiden, voldoende druk uitoefenen. Of een verandering werkelijk geëffectueerd wordt hangt af van de opening van het tweede venster: kritische verbinding (*critical juncture*). Hierbij is het vooral van belang dat probleem en oplossing matchen, uit vele alternatieven die zich aandienen. Als de opening van het venster wordt gevolgd door een consolidatie van een bepaalde probleem-oplossing combinatie, is sprake van *critical juncture* die in institutionele verandering resulteert (2007:896-897). Het model van Buitelaar e.a. biedt aanknopingspunten om het proces van institutionele verandering in gebiedsontwikkeling te analyseren.



Figuur 6 Model van institutionele verandering op basis van Kingdon (Buitelaar en Van der Wouden, 2007)

2.5.2 VERMOGEN OM TE VERANDEREN

In de literatuur is gezocht aanknopingspunten om het veranderproces op de schaal van een individuele gebiedsontwikkeling te analyseren en het vermogen van de gemeente hierbij te bepalen. In de organisatiekunde is een bruikbaar perspectief gevonden op de capaciteiten die een organisatie nodig heeft om tot verandering te komen. Dit perspectief is vertaalbaar naar gemeenten die, onder druk van veranderde omstandigheden, nieuwe werkwijzen in gebiedsontwikkeling willen toepassen.

Clayton Christensen (hoogleraar *business administration* op de Harvard Business School) en Michael Overdorf (*research fellow* Harvard Business School) (2000) beschrijven hoe organisaties omgaan met grote veranderingen. Hun stellingname is dat het vooral van belang is om aandacht te besteden aan het 'vermogen' van de organisatie. Niet alleen de individuele medewerkers en de middelen zijn bepalend voor de mate waarin een organisatie met verandering kan omgaan, maar vooral het vermogen van de organisatie zelf.

Het vermogen van een organisatie zijn volgens Christensen en Overdorf te herkennen in een drietal factoren (2000):

1. Middelen. Heeft de organisatie de middelen om de verandering te ondersteunen? Hierbij gaat het zowel om tastbare middelen (zoals mensen, geld en technologische middelen) als om niet-tastbare middelen (zoals informatie en relaties met belanghebbende partijen).

2. Processen. Beschikt de organisatie over de juiste processen om te veranderen? Hieronder worden patronen van interactie, coördinatie, communicatie en besluitvorming verstaan die ingezet worden om de verandering te bereiken. Soms, maar niet altijd, zijn deze processen vastgelegd in formele documenten. Routines en manieren van werken zijn voorbeelden van processen die niet formeel zijn vastgelegd. Christensen en Overdorf wijzen erop dat het onvermogen van een organisatie niet altijd naar voren komt in het zichtbare proces, maar zich vaak uit in minder zichtbare processen.
3. Waarden. Heersen binnen de organisatie de juiste waarden om te kunnen veranderen? Het begrip 'waarden' is breed; het betreft datgene wat voor de organisatie belangrijk is. Waarden liggen ten grondslag aan prioriteringsbeslissingen. Drucker (2011:52-53) vergelijkt de waarden van een organisatie met de waarden van mensen. Bij waarden draait het volgens hem om de vraag 'wat voor organisatie willen wij zijn'? Een voorbeeld dat hij noemt is of een organisatie kiest voor korte termijn succes of opereert met lange termijn focus. De gehanteerde waarden, zo betogen Christensen en Overdorf, moeten helder zijn binnen de organisatie zodat medewerkers op alle niveaus binnen de organisatie hun beslissingen hierop kunnen afstemmen. Ook geven de waarden helderheid over wat de organisatie *niet* doet.

Wanneer een organisatie met een grote verandering wordt geconfronteerd, zo betogen de auteurs, worden in eerste instantie middelen ingezet om met de verandering te kunnen omgaan. Er worden bijvoorbeeld sleutelpersonen toegevoegd aan de organisatie. Pas later verschuift het accent naar de processen en waarden. Deze zijn van belang om blijvend succes te kunnen boeken. Als de nieuwe processen en waarden zo dominant zijn geworden in de organisatie dat de personen er niet meer toe doen, is in feite een nieuwe organisatiecultuur ontstaan.

Christensen en Overdorf maken in hun artikel een onderscheid tussen *sustaining* en *disruptive innovation*. Bij *sustaining innovation* (letterlijk: ondersteunende innovatie) gaat het om het verbeteren van een bestaand product. Bij *disruptive innovation* (letterlijk: ontwrichtende innovatie) wordt een nieuwe dienst of product ontwikkeld voor een nieuwe markt. *Sustaining innovations* kunnen op bestaande routines, door gevestigde leiders, worden doorgevoerd. Voor *disruptive innovations* bestaat echter geen routine: de gangbare middelen, processen en waarden volstaan niet meer. Christensen & Overdorf geven aan dat kleinere bedrijven vaak beter kunnen omgaan met *disruptive innovations*. Zij hebben weliswaar de middelen niet, maar het past bij hun waarden om nieuwe markten aan te boren en door hun kostenstructuur kunnen zij zich kleinere marges veroorloven dan grotere bedrijven. Grote bedrijven beschikken, vanwege sterke routines, vaak minder over dit vermogen.

Zolang de opgaven waarvoor de organisatie gesteld staat gelijk blijven, blijven de gangbare processen en waarden werken. Zodra de opgaven veranderen, kan het vermogen tegenwerken. Het wordt dan *onvermogen* om met verandering te kunnen omgaan. In een organisatie die nieuw vermogen nodig heeft, moet organisatorische ruimte gecreëerd worden waar dit vermogen kan worden ontwikkeld. Volgens Christensen en Overdorf kan dat op verschillende manieren. Enerzijds door een nieuwe organisatorische structuur te creëren binnen de organisatie waarbinnen nieuwe processen kunnen worden ontwikkeld. Anderzijds

door een onafhankelijke organisatie te laten ontstaan uit de bestaande organisatie, waar de nieuwe processen en waarden worden ontwikkeld (de aparte *spinout* organisatie).

Welke manier het beste is, hangt af van de mate waarin de verandering past binnen bestaande organisatieprocessen en bestaande organisatiewaarden. Past de verandering binnen de bestaande processen en waarden (A), dan volstaat een functioneel 'lichtgewicht' team binnen de bestaande organisatie. Een lichtgewicht functioneel team kenmerkt zich doordat het functioneert binnen de bestaande organisatiestructuur, waarbij de teamleden onder hun functionele managers vallen. Er zijn geen nieuwe vaardigheden nodig. Past de verandering binnen de bestaande organisatiewaarden, maar niet binnen de processen, dan is een 'zwaargewicht' team binnen de organisatie nodig (B). Hieronder verstaan Christensen en Overdorf een team waarvan de leden uit de bestaande organisatie uitsluitend aan het betreffende project werken en elk afzonderlijk de verantwoordelijkheid dragen voor het slagen van het project. Dit team moet voldoende status en de juiste positie hebben binnen de bestaande organisatie om nieuwe processen te implementeren. Past de verandering slecht in de organisatieprocessen en -waarden (C), dan is een 'zwaargewicht' team nodig in een aparte organisatie. Door het team buiten de organisatie te plaatsen wordt het in staat gesteld om met andere waarden te werken. Past de verandering binnen de organisatieprocessen, maar niet bij de organisatiewaarden (D), dan kan een 'zwaargewicht' team de ontwikkeling van het nieuwe product binnen de organisatie vormgeven maar moet het in een aparte organisatie worden vermarkt (Christensen & Overdorf, 2000).



Figuur 7: Gewicht van het team in relatie tot de aard van de verandering (Christensen & Overdorf, 2000)

Christensen en Overdorf constateren dat de meeste bedrijven kiezen voor het 'lichtgewicht' functionele team, ongeacht de aard en omvang van de verandering. Deze teams zijn echter niet in staat om nieuw vermogen te benutten. Organisaties die met veranderingen worden geconfronteerd, moeten zich altijd eerst afvragen of de bestaande werkwijzen nog volstaan om met de verandering om te gaan. Het is voor managers lastig om zich deze vraag te

stellen, zo stellen de auteurs, omdat de bestaande middelen, processen en waarden hen in het verleden goed hebben gediend.

De noties over het vermogen om met verandering om te gaan leveren bruikbare aanknopingspunten voor het onderzoeken van de wijze waarop gemeenten, op de schaal van een concrete gebiedsontwikkeling, omgaan met veranderingen en heersende instituties trachten te doorbreken om tot verandering te komen. De gemeente kan worden gezien als de organisatie die, als gevolg van de economische omstandigheden, met de verandering zal moeten omgaan. De omstandigheden waarbinnen gebiedsontwikkeling plaatsvindt zijn zodanig veranderd ten opzichte van een decennium geleden, dat in termen van Christensen en Overdorf van een *disruptive innovation* kan worden gesproken. Gemeenten zouden zich op grond hiervan moeten afvragen welke werkwijzen nog volstaan in de veranderde context, en welke niet.

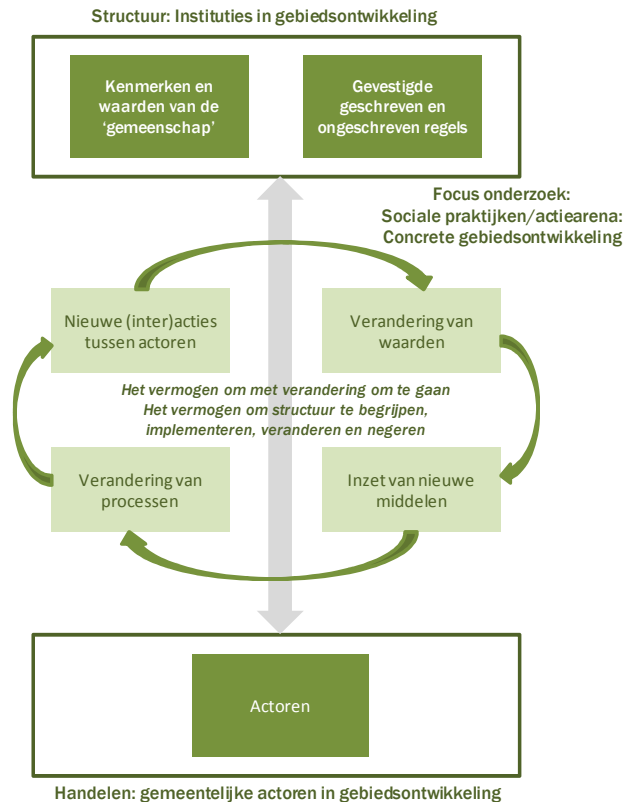
Vertaald naar het theoretisch kader vormen de middelen, processen en waarden een onderdeel van de dagelijkse praktijken of de actiearena. De mate waarin actoren in staat zijn om belemmeringen te overkomen, wordt volgens bovenstaande literatuur bepaald door het vermogen om nieuwe middelen, processen en waarden binnen de organisatie aan te passen.

2.6 THEORETISCH KADER VOOR HET ONDERZOEK

In dit onderzoek is ervoor gekozen om de theoretische perspectieven van Ostrom en Christensen & Overdorf te hanteren om de structuralisatietheorie van Giddens hanteerbaar te maken voor onderzoek naar de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling. Concrete gebiedsontwikkelingsprojecten vormen de sociale praktijken. Drie concrete gebiedsontwikkelingsprojecten worden in het praktijkonderzoek nader onderzocht. Gekeken wordt tegen welke belemmeringen gemeentelijke actoren aanlopen als zij een nieuwe werkwijze willen toepassen, die afwijkt van de traditionele of gebruikelijke manier van werken. Hierbij wordt bekeken in hoeverre gemeentelijke actoren in staat zijn om heersende instituties te begrijpen, implementeren, veranderen en te negeren.

In figuur 8 zijn in de bovenste rij de instituties zichtbaar die van invloed kunnen zijn op de dagelijkse praktijken, de concrete gebiedsontwikkeling. In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar twee van de exogene variabelen die Ostrom onderscheidt: de kenmerken en waarden van de gemeenschap en de gevestigde geschreven en ongeschreven regels (paragraaf 2.4.1). Onder de kenmerken en waarden van de gemeenschap worden in dit onderzoek op basis van de literatuur van Ostrom (2005, zie paragraaf 2.4.1) en Adams (2005 en 2010, zie paragraaf 2.2.2 en 2.2.3) de betrokken partijen verstaan, de waarden die zij hanteren ten aanzien van samenwerking en gebiedsontwikkeling, de relaties en rolverdelingen tussen hen, de wijze waarop de gemeente is ingebed in netwerken van actoren en gebruik maakt van deze netwerken. Ook de mate van consensus over de doelen en werkwijzen van de gebiedsontwikkeling hoort hierbij. De geschreven en ongeschreven regels omvatten onder meer de wetgeving en normen in gebiedsontwikkeling, de praktijken en werkprocessen die tot heden in gebiedsontwikkeling gangbaar waren en de routines en binnen de gemeentelijke organisatie.

Het middelste deel van de figuur illustreert op welke wijze in een concrete gebiedsontwikkeling, in de actiearena, kan worden gehandeld. Geïllustreerd wordt dat een gemeente in een concrete gebiedsontwikkeling bewust kan inzetten op nieuwe middelen, processen en waarden om bepaalde belemmerende instituties te doorbreken, of om bevorderende instituties te benutten. Binnen de scope van gebiedsontwikkeling verdienen de nieuwe (inter)acties tussen actoren (zie ook paragraaf 2.2.4) bijzondere aandacht. Om deze reden zijn deze als expliciet element toegevoegd aan het theoretisch kader.



Figuur 8: Theoretisch kader voor het onderzoek

2.7 AFRONDEND

Stedelijke gebiedsontwikkeling is aan verandering onderhevig. Gemeenten zijn op zoek naar een nieuwe werkwijze om, gegeven de veranderde financieel-economische omstandigheden, gebiedsontwikkelingen van de grond te krijgen. In paragraaf 2.2.3 is geconstateerd dat gemeenten een proactieve houding moeten aannemen in gebiedsontwikkeling. Hierbij moeten zij enerzijds bouwen aan relaties met private partijen, maatschappelijke partijen en

burgers en werken aan onderling vertrouwen, anderzijds moeten zij hun rol ten opzichte van deze andere partijen in gebiedsontwikkeling bepalen.

In dit onderzoek wordt bekeken op welke wijze gemeentelijke actoren de nieuwe werkwijze in gebiedsontwikkeling in de praktijk kunnen brengen. Het institutionalisme, en in het bijzonder het structuralisme, biedt aanknopingspunten om deze vraag te onderzoeken. Op basis van het structuralisme kan worden verondersteld dat het handelen van gemeentelijke actoren, die op zoek zijn naar nieuwe werkwijzen, beïnvloed wordt door heersende instituties (tradities, werkpraktijken, regels) in gebiedsontwikkeling. Instituties kunnen daarbij belemmerend en bevorderend werken voor deze werkwijzen. Andersom zijn actoren volgens de structuralisatietheorie zelf ook in staat om de heersende instituties te veranderen.

Als gemeentelijke actoren belemmerende instituties ervaren bij het in de praktijk nastreven van een nieuwe werkwijze, komt het aan op hun *vermogen* om deze belemmerende instituties te doorbreken. Met andere woorden: in hoeverre zijn gemeentelijke actoren in staat om een veranderproces in gang te zetten zodat zij beter in staat zijn om met de gewijzigde omstandigheden in gebiedsontwikkeling om te gaan? In paragraaf 2.5.2 zijn drie factoren beschreven die dit vermogen bepalen: middelen, processen en waarden. Christensen en Overdorf betogen dat een organisatie het veranderproces alleen goed doorloopt als zij zowel middelen, processen als waarden op de nieuwe situatie weet toe te snijden en hierbij tevens een veranderteam met de juiste status inzet.

3



MAASTRICHT BÉLVÈDERE

CO-CREATIE ONDER REGIE

3 MAASTRICHT-BELVÉDÈRE: COCREATIE ONDER REGIE

3.1 INLEIDING

In de casus Maastricht-Belvédère zijn de raadscommissie, de wethouder en betrokken ambtenaren gezamenlijk op zoek gegaan naar nieuwe kaders en een passende strategie voor het oude industriële gebied Belvédère. Dit herijkingsproces heeft geleid tot een breed gedeeld besef binnen de gemeente dat de omstandigheden veranderd zijn en dat een nieuwe werkwijze in gebiedsontwikkeling nodig is. Om stadsbreed deze nieuwe werkwijzen te verkennen is MaastrichtLAB in het leven geroepen: een klein team dat met hulp van externe vakgenoten de ruimte krijgt om twee jaar te experimenteren. Van de drie bestudeerde casussen is de zoektocht naar de nieuwe werkwijze in de Maastrichtse casus het meest expliciet. Deze zoektocht voert de gemeente uit in samenwerking met 'oude' en 'nieuwe' maatschappelijke partijen, marktpartijen en burgers. Aan de samenstelling en de plaatsing van het veranderteam (MaastrichtLAB) liggen bewuste afwegingen ten grondslag.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 3.2 worden de relevante beleidskaders van de gemeente Maastricht in algemene zin en voor de gebiedsontwikkeling Belvédère in het bijzonder geschetst. Paragraaf 3.4 geeft de nieuwe werkwijze in Belvédère weer, gevolgd door een paragraaf over de belemmerende en bevorderende instituties in het proces (3.5). Paragraaf 3.6 beschrijft het vermogen om te veranderen in de Maastrichtse casus. De voor deze casus geïnterviewde personen zijn opgenomen in bijlage 1.

3.2 BELEIDSKADERS MAASTRICHT

3.2.1 BELEID GEMEENTE MAASTRICHT

In de Programmabegroting 2013 stelt de gemeente dat zij er goed voor staat (Gemeente Maastricht, 2013a:7). Er zijn stevige bezuinigingen doorgevoerd en de grondexploitaties zijn op orde gebracht. Niettemin constateert het gemeentebestuur op dezelfde pagina dat ook Maastricht te kampen heeft met tegenvallende inkomsten uit het Gemeentefonds, verdere bezuinigingen door het rijk en de aanhoudende eurocrisis. "De donkere wolken die zich op financieel en economisch gebied samenvakken boven Nederland gaan ook aan Maastricht niet voorbij" (*ibid* 2013a:7).

In 2012 stelt de Gemeente Maastricht haar ruimtelijk beleid vast in de Structuurvisie Maastricht. In deze Structuurvisie benoemt het gemeentebestuur vier ruimtelijke ambities (*ibid* 2012b:4): het versterken van de internationale positionering, waarvoor het gemeentebestuur de kandidatuur voor Culturele Hoofdstad 2018 samen met de Euregio Maas-Rijn als hefboom inzet; het realiseren van een robuuste bereikbaarheid van de stad; het versterken en verbinden van het landschap; het vergroenen van de stad en het creëren van de juiste randvoorwaarden voor een aantrekkelijke stad. In het voorwoord van de Structuurvisie spreekt de wethouder uit dat de tijd van groei en grootschalige ruimtelijke

ontwikkelingen voorbij is, evenals de tijd dat van bovenaf bepaald wordt waar mensen behoefte aan hebben. “Anno nu is er een grote behoefte aan flexibiliteit, herbestemming van bestaande functies en tijdelijke functies op een plek. Ook willen inwoners meer betrokkenheid bij ontwikkelingen in hun directe leefomgeving. Kortom: er is grote behoefte aan het bieden van ruimte aan initiatieven” (*ibid* 2012a:3).

In de in 2012 vastgestelde kadernota Grond- en Vastgoedbeleid kiest de gemeente voor voortzetting van een actief grondbeleid in acht door de raad aangewezen brandpunten. Vanwege de terugtrekkende beweging van marktpartijen die de afgelopen jaren zichtbaar is geworden, acht de gemeente in deze acht brandpunten een actief optreden noodzakelijk. Zij neemt hiermee een investerende rol op zich, waarbij zij een bewust risico neemt (*ibid* 2012c:16). Op andere locaties hanteert de gemeente in beginsel een passief-faciliterend grondbeleid. Dit omschrijft zij in de Kadernota als volgt: “Bij passief-faciliterend grondbeleid maakt de gemeente geen gebruik van de sturingsmogelijkheden die het eigendomsrecht biedt en zijn de regiemogelijkheden van de gemeente dus beperkter. De gemeente beperkt zich bij die keuze tot de inzet van haar publiekrechtelijk instrumentarium, zoals het bestemmingsplan, de exploitatieovereenkomst of het exploitatieplan. Bij een passief-faciliterende rol verwerft de gemeente dus zelf geen gronden of bebouwd onroerend goed. Dat betekent ook dat er geen mogelijkheid is om in de gronduitgifteprijs (een deel van) de kosten te verrekenen. Kostenverhaal is slechts mogelijk voor zover het publiekrechtelijk instrumentarium dat toelaat” (*ibid* 2012c:10). Door het actief grondbeleid te beperken tot de acht brandpunten wijkt het nieuwe grondbeleid af van het grondbeleid dat tot dat moment gevoerd werd in Maastricht, waarin actief grondbeleid in de gehele stad het uitgangspunt was. Belvédère is een van de acht brandpunten.

3.2.2 BELEID GEBIEDSONTWIKKELING BELVÉDÈRE

De gebiedsontwikkeling Belvédère omvat de herontwikkeling van de terreinen van en rond de voormalige Sphinxfabrieken, direct ten noorden van de Maastrichtse binnenstad. Het totale gebied heeft een omvang van ca. 280 hectare. Sinds 1999 worden er plannen gemaakt voor grootschalige herinrichting van het gebied. Het betreft aanpassing van de hoofdinfrastructuur, woningbouw, kantoren, herbestemming van monumentale panden, detailhandel, industrie, cultuur, horeca en educatie⁵. In juni 2004 werd het masterplan voor de gebiedsontwikkeling Belvédère vastgesteld. In 2005 werd de Wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) Belvédère opgericht, met als deelnemende partijen de gemeente Maastricht, Bouwinvest en ING. Gemeente en beide marktpartijen sloten in datzelfde jaar de PPS-samenwerkingsovereenkomst. De WOM stond aan de lat om het transformatieproces, dat ruim twintig jaar in beslag zou gaan nemen, van de ‘laatste grote bouwlocatie van Maastricht’ ter hand te nemen. Het programma omvatte ca. 4.000 woningen, 50.000 m² bvo kantoren, 75.000 m² retail, 15.000 m² cultuur en leisure en 8.000 parkeerplaatsen. De waarde van de Grondexploitatie was ca 500 miljoen euro (Belvédère Maastricht, 2008).

⁵ www.maastricht-belvedere.nl, maart 2013

In 2007 werd het Structuurplan Belvédère vastgesteld, gevolgd door de benodigde bestemmingsplannen in 2009 en 2010. Ter voorbereiding op de uitvoering van de plannen werden panden gesloopt en gronden aangekocht. In 2010 trad ING als gevolg van een veranderde strategie door de marktomstandigheden uit de WOM, in 2011 volgde Bouwinvest. De WOM is blijven bestaan, met de gemeente Maastricht als enige aandeelhouder. Zij heeft alle gronden in het gebied in eigendom.

In 2011 werd duidelijk dat de plannen voor grootschalige transformatie van het gebied, zoals deze de jaren daarvoor waren gemaakt, niet zouden worden uitgevoerd. Het gemeentebestuur bracht de programmering in Maastricht flink (met circa 75%) terug, en realiseerde reeds in 2010 een totale afboeking van € 55 miljoen op de grondexploitaties, waaronder € 20 miljoen in het programmeergebied Belvédère.

In juli 2012 werd de Structuurvisie Maastricht vastgesteld. Volgens deze Structuurvisie beoogt het gemeentebestuur in Belvédère een 'dynamisch gebied met publiekstrekken' te creëren. Het gebied behoort tot de topprioriteiten van het gemeentebestuur. Het omvat de realisatie van een cultuurcluster in de voormalige Timmerfabriek, de verbinding van de 'Hoge en Lage Fronten' als onderdeel van de historische vestingwerken, en de ontwikkeling tot een Frontenpark dat direct verbonden is met de binnenstad. Ook beoogt men een concentratie van perifere detailhandel in Bosscherveld en grootschalige detailhandel op het Sphinxterrein te realiseren (Gemeente Maastricht, 2012a:40).

Binnen het gebied wordt de westelijke aanlanding van de Noorderbrug, een van de twee autobruggeten over de Maas, verlegd. Hierdoor wordt het gebied beter ontsloten. Ook wordt op Vlaams initiatief een nieuwe tramverbinding Hasselt-Maastricht gerealiseerd (*ibid* 2012a:50). Beide infrastructurele verbeteringen worden door de gemeente gezien als belangrijke aanjagers van de gebiedsontwikkeling Belvédère. In het Ambitiedocument Belvédère (*ibid* 2012d) beschrijft de gemeente Maastricht hoe de investeringen in de aanpassing van de Noorderbrug en de tramverbinding Maastricht-Hasselt, samen met de investeringen in het watersysteem de wegen en het groen, het raamwerk vormen voor het programma Belvédère. Meerdere gesprekspartners geven aan hoe de financiële middelen voor de infrastructuur (mede afkomstig van andere overheden) een aanjager zijn geworden voor de ontwikkeling van het gebied.

3.3 OMSCHRIJVING NIEUWE WERKWIJZE MAASTRICHT

De Gemeente onderkent dat haar rol is veranderd door de financieel-economische omstandigheden: "Dit vraagt om herbezinning op de wijze van realisatie van onze Stadsvisie" (Gemeente Maastricht, 2013a:11). Zij constateert dat de verhouding tussen overheid en private partijen ook aan verandering onderhevig is en dat er andere vormen van samenwerking nodig zijn.

In de Structuurvisie Maastricht schrijft de gemeente: "Door de grotere onzekerheid over de programmatische behoefte van de stad en de meer beperkte financiële mogelijkheden zal het accent van de stadsontwikkeling verschuiven van grootschalige gebiedsontwikkeling naar een meer geleidelijke transformatie van het bestaande stedelijk gebied. Hierbij komt het

dagelijks leven van de mensen in de stad en de verschillende leefpatronen centraal te staan. Doel is om de stedelijke structuur zodanig vorm te geven dat deze de mogelijkheid biedt aan inwoners, en investeerders om binnen die structuur initiatieven te ontplooiën en zo de stad tot bloei te brengen. Naar verwachting zal ook een nieuw instrumentarium nodig zijn. Maastricht wil hiervoor als proeftuin dienen.” (*ibid* 2012a:23). De gemeente Maastricht beschrijft in de Structuurvisie Maastricht 2030 dat er een andere werkwijze nodig is, bestaand uit:

(1) Geleidelijke transformatie van bestaand stedelijk gebied. De gemeente verwacht dat de groei van het aantal inwoners beperkt zal zijn. Het aantal jongeren neemt af en het aantal ouderen, maar ook studenten, neemt toe. Hierbij past volgens de gemeente geen grootschalige gebiedsontwikkeling meer. Zij wil inzetten op kleinschalige transformatie van het bestaand stedelijk gebied (*ibid* 2012a:8).

(2) Duidelijke rol voor de gemeente. De gemeente ziet haar eigen rol primair in de zorg voor een solide raamwerk van infrastructuur (weg en spoor), landschap (groen en water) en voorzieningen (in zowel de buurten als de binnenstad). De komende tien jaar wordt voor bijna een miljard euro in infrastructuur geïnvesteerd (*ibid* 2012a:8).

(3) Faciliteren van initiatiefnemers. Binnen dit raamwerk faciliteert de gemeente ontwikkelingen van inwoners, bestaande en nieuwe ondernemers en partners (*ibid* 2012a:3). De gemeente wil in het bijzonder ruimte bieden voor starters, tijdelijke functies, experimenten en broedplaatsen, binnen de programmatische kaders (*ibid* 2012a:23).

(4) Herbestemming, flexibiliteit en tijdelijk gebruik, mede in antwoord op de dreigende leegstand (*ibid* 2012a:23). Samen met marktpartijen en andere overheden wil de gemeente tot een gezamenlijke aanpak komen voor leegstaande kantoren. De gemeente constateert dat flexibiliteit kan helpen bij het vinden van een nieuwe invulling, maar dat de programmadruck de mogelijkheden voor herbestemmen beperkt. Samen met de partners en initiatiefnemers in de stad wil de gemeente een balans vinden tussen het bieden van flexibiliteit enerzijds en het blijven versterken van de kwaliteiten van gebieden en de stad als geheel (*ibid* 2012a:24).

(5) Op zoek naar nieuwe instrumenten. De gemeente wil nieuwe ruimtelijke en financiële instrumenten ontdekken in het Maastricht-LAB, samen met alle partijen die de stad vormgeven (*ibid* 2012a:3). Het MaastrichtLAB is in 2012 specifiek in het leven geroepen om de ‘transitie naar een nieuwe vorm van stadsontwikkeling te stimuleren’⁶.

3.4 DE NIEUWE WERKWIJZE IN DE PRAKTIJK: BELVÉDÈRE

De nieuwe werkwijze is en wordt in het gebied Belvédère op twee manieren zichtbaar in de praktijk nagestreefd. Enerzijds is er in 2012 een herijkingsproces voor de

⁶ www.maastrichtlab.nl, maart 2013

gebiedsontwikkeling Belvédère doorlopen, met als doel een nieuw kader op te stellen waarbinnen Belvédère tot ontwikkeling kan komen. Anderzijds is medio 2012 het (stadsbrede) MaastrichtLAB opgericht, dat experimenteert met nieuwe vormen van stadsontwikkeling in concrete projecten, het bouwen aan nieuwe coalities en het delen van kennis. Van de acht experimenten van MaastrichtLAB vindt de helft plaats binnen het gebied Belvédère.

3.4.1 HERIJKINGSPROCES BELVÉDÈRE

Na het uitreden van de private partijen uit de WOM en de gemeentelijke afboekingen op de grondexploitatie (paragraaf 3.2.2) wordt het de gemeente duidelijk dat de grootschalige plannen uit het Masterplan Belvédère uit 2004 niet zullen worden uitgevoerd. Dit maakt het noodzakelijk dat het programma uit het Masterplan herijkt wordt. Begin 2012 neemt de commissie Stadsontwikkeling van de gemeenteraad het initiatief om zelf de leiding te nemen bij deze herijking. Zij wil enerzijds een actieve rol spelen in het stellen van de nieuwe kaders voor het gebied, anderzijds wil zij het proces zelf regisseren. De commissie acht het gebied van groot belang voor de ontwikkeling van de stad. Door het herijkingsproces op deze wijze vorm te geven, wordt afgeweken van de werkwijze die men gewoon is, waarin het ambtelijk apparaat een adviserende rol vervult op de inhoud en het te doorlopen proces.

De wethouder Stadsontwikkeling, Ruimtelijke ordening, Landschapsontwikkeling, Dierenwelzijn en Sport & Recreatie, die in 2010 voor het eerst in het Maastrichtse college van B&W zitting neemt, steunt het voornemen van de raadscommissie. Er wordt voor het herijkingsproces een subcommissie gevormd met vier raadsleden uit de commissie stadsontwikkeling. Deze subcommissie neemt de begeleiding van het proces op zich. Een van de gesprekspartners beschrijft dat de opgave was om met elkaar de “stip op de horizon” te bepalen, waarbij het uitgangspunt was dat de stip de koers bepaalt, maar de weg ernaartoe vrij is. Om deze ‘stip’ te kunnen bepalen, doorloopt de raadscommissie met het college van B&W, ondersteund door enkele ambtenaren, een viertal ‘zaterdagsessies’ (Gemeente Maastricht, 2012e). De sessies bestaan uit het analyseren van het gebied, een oriëntatie van en verdieping op ‘gebiedsontwikkeling anno nu’, het duiden van de kaders waarbinnen ontwikkeld mag worden in het gebied Belvédère en het benoemen van een nieuwe ontwikkelstrategie (*ibid* 2012e). De subcommissie draagt actief bij aan de voorbereidingen van de sessies en periodieke terugkoppeling naar de voltallige raadscommissie. Er wordt bewust gekozen om eerst de discussie te voeren over de vraag wat voor soort gebiedsontwikkeling in Belvédère moet plaatsvinden, los van eventuele financiële consequenties.

Het organiseren van de sessies op zaterdagen in plaats van weekdays en op locatie in plaats van in het stadhuis, is een andere bewuste keuze. In een setting die afwijkt van de reguliere politieke setting, verwacht men een open discussie over de inhoud te kunnen voeren. Tussen april en juni 2012 worden de sessies doorlopen. Na afronding van de sessies wordt de oogst van het herijkingsproces verwoord in een Ambitiedocument met de naam ‘Het Antwoord van de Sphinx’. De betrokken raadsleden uit de subcommissie zijn nauw betrokken bij het opstellen van het document, dat uiteindelijk door de tekstschrijver-filosoof Govert

Derix wordt geschreven. Hiermee krijgt het document volgens enkele geïnterviewden een ander karakter dan de reguliere beleidsdocumenten. In januari 2013 wordt het Ambitiedocument door de gemeenteraad, bijna unaniem, vastgesteld.

In het Ambitiedocument geeft de gemeente Maastricht de cruciale onderdelen van de ontwikkeling van het gebied Belvédère weer. Ten eerste wordt de verbeterde bereikbaarheid genoemd als gevolg van de investeringen in het infrastructurele raamwerk (Noorderbrug en tramverbinding met Hasselt). Als tweede essentiële onderdeel wordt de revitalisering en verduurzaming van het bedrijventerrein Bosscherveld gezien. Een grootschalig park, het Frontenpark, moet worden ontwikkeld en in het Sphinxkwartier, nabij de binnenstad, ziet de gemeente kansen in de combinatie van wonen en cultuur (*ibid* 2012d:9).

In het Ambitiedocument neemt het Eiffelgebouw, het oude pand van de glas- en aardewerfabriek van Petrus Regout nabij de binnenstad, een prominente plaats in. Dit oude industriële leegstaande pand wil de gemeente transformeren in “*something completely different*”: iets wat de stad nog niet heeft. Tijdelijkheid moet strategisch worden ingezet “om het concept tot leven te wekken” (*ibid* 2012d:9). Volgens het Ambitiedocument heeft het Eiffelgebouw de ‘X-factor’ van het Sphinxkwartier, waarmee wordt bedoeld dat het tegemoet kan komen aan de publiekstreckende functies die de stad nodig heeft en die past bij de culturele ambities voor Maastricht Culturele Hoofdstad 2018. Het Sphinxkwartier wordt als ‘scharnier’ gezien om Maastricht, de regio en de Euregio compleet te maken (*ibid* 2012d: 9-11). De gemeente erkent dat het Sphinxconcept een grote ambitie is voor Maastricht, maar dat er voldoende kritische massa kan ontstaan door het in de provinciale en Euregionale context te plaatsen (*ibid* 2012d: 31).



Figuur 9: Eiffelgebouw

Uit de interviews blijkt dat de gemeente het als haar taak ziet, als eigenaar van het pand, om de restauratie van het omvangrijke Eiffelgebouw voor haar rekening te nemen, samen met de provincie. Hierbij wordt gestreefd naar een minimumniveau van restauratie, goed voor het eerste gebruik. De investering wordt gezien als vliegwiel voor de verdere gebiedsontwikkeling. Over deze investering moet de gemeenteraad op het moment van de gesprekken nog een besluit nemen.

'Startbeeldplanning' is het uitgangspunt in het Ambitiedocument om het concept van de Sphinxscharnier te realiseren. Onder deze tegenhanger van 'eindbeeldplanning' verstaat de gemeente:

- Het hanteren van een 'stip aan de horizon' en het weerstaan van de verleiding om deze direct in te vullen.
- Verloop van de gebiedsontwikkeling in kleine stapjes.
- Het concept uit het Ambitiedocument blijft ongewijzigd, maar er vindt regelmatige herijking plaats.
- De gemeente doet drie 'gebaren': het realiseren van het infrastructurele raamwerk, het teruggeven van de historie aan de stad en het scheppen van de randvoorwaarden voor het 'verdienmodel van de toekomst'.

In het Ambitiedocument schrijft de gemeente Maastricht dat : "het toetsingskader ter tafel ligt bij de acquisitie en selectie van partners" (*ibid* 2012d:35) om het geformuleerde concept van de Sphinxscharnier te realiseren. De gemeente zoekt met het document in de hand naar partners die zich herkennen in het document en willen meewerken aan de Ambitie zoals verwoord in 'Het Antwoord van de Sphinx'. Uit een van de interviews komt naar voren dat de gemeente de regie naar zich toe trekt in de interactie met private partijen. In afwachting van de uitkomsten van het herijkingsproces worden geen beslissingen over de betrokkenheid van marktpartijen genomen. Na besluitvorming over het Ambitiedocument worden externe partijen uitgedaagd om ideeën in te brengen voor de uitvoering. De verwachting van de gemeente is dat door deze wijze verschillende samenwerkingsvormen en -verbanden voor de verschillende opgaven en deelgebieden van Belvédère zullen ontstaan, waar voorheen met één partij een langdurige samenwerking werd aangegaan voor de gehele gebiedsontwikkeling.

Samengevat omvat de nieuwe werkwijze in Belvédère de volgende elementen:

(1) Startbeeldplanning: een stapsgewijze ontwikkeling van het gebied, waarbij de stip aan de horizon de richting aangeeft.

(2) Investerings in het ruimtelijk raamwerk. In Belvédère investeert de gemeente in de infrastructurele, water-, groenstructuur. De nieuwe aanlanding van de Noorderbrug is een van de beeldbepalende infrastructurele elementen waarin door de gemeente (mede) wordt geïnvesteerd. Naast de initiërende rol geeft de gemeente aan ook een regisserende rol te vervullen, om ervoor te zorgen dat met initiatieven binnen het raamwerk wordt bijgedragen aan het verhogen van de kwaliteit van een gebied en de stad als geheel.

(3) Binnen het 'raamwerk' zijn anderen aan zet. Waar de gemeente in het verleden zelf binnen het raamwerk opereerde, richt zij zich nu nog slechts op het raamwerk.

(4) Vertrekken vanuit de lokale omstandigheden. In de notitie herijkingsproces Belvédère omschrijft de gemeente dit als volgt: "Er is sprake van een nieuwe realiteit. Integrale gebiedsontwikkeling zal in toenemende mate gericht zijn op lokale omstandigheden: welke partijen, de lokale eigendomssituatie, beschikbare investeringsmiddelen, politieke omgeving en de rol van de overheid" (*ibid* 2012e:1).

(5) Transformatie van gemeentelijk vastgoed als hefboom. In het gebied is veel leegstaand industrieel vastgoed aanwezig. Met name de herontwikkeling van het Eiffelgebouw ziet de gemeente als aanjager van verdere ontwikkelingen in het gebied.

(6) Gemeentelijke regie in de benadering en selectie van marktpartijen.

3.4.2 MAASTRICHTLAB & GIDEONSBENDE

In diverse documenten (o.a. Gemeente Maastricht, 2012a:10) geeft de gemeente aan "als proeftuin te willen dienen" in de zoektocht naar nieuw instrumentarium dat bijdraagt aan de doelen van cocreatie, tijdelijkheid en flexibiliteit. Met dit doel is het 'MaastrichtLAB' opgericht: om samen met maatschappelijke partners in de Maastrichtse praktijk ervaring met deze 'nieuwe methoden' op te doen.

Tijdens het proces om te komen tot een nieuwe Structuurvisie groeit zowel binnen het ambtelijk apparaat als bij de wethouder het besef dat er een andere tijd is aangebroken in de ontwikkeling van de stad. Enerzijds is de onzekerheid over de economische en demografische ontwikkeling hier debet aan. Anderzijds blijkt uit het interactieve proces dat voor de Structuurvisie was doorlopen een toenemende behoefte van inwoners en ondernemers om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van de stad⁷. Een van de respondenten geeft aan dat ambtenaren, om greep te krijgen op de 'nieuwe manier van stadsontwikkeling', op zoek gaan naar kennis en ervaring elders. Het bezoeken van verschillende symposia om te verkennen of zij van andere gemeenten kunnen leren, levert hen onvoldoende aangrijpingspunten op om de nieuwe werkwijze in stadsontwikkeling vorm te geven. Zoals een van de gesprekspartners aangeeft: "de wethouder heeft toen de conclusie getrokken: als niemand weet hoe de nieuwe manier van stadsontwikkeling werkt, gaan we zelf op kleine schaal experimenteren." Op 22 juni 2012 gaat MaastrichtLAB van start met als doel een katalysator te zijn, een tijdelijke impuls van maximaal twee jaar, om de transitie naar de nieuwe vorm van stadsontwikkeling te stimuleren.

Door workshops, tentoonstellingen, symposia en concrete experimenten tracht MaastrichtLAB haar doelstellingen te bereiken: het doen van experimenten, coalities bouwen en kennis delen. Medio 2012 start MaastrichtLAB met vier experimenten. Drie daarvan

⁷ www.maastricht.nl, 22 juni 2012

vinden plaats binnen de plangrenzen van Belvédère: het Park van de toekomst, de Brandweerkazerne en de Herbestemming en transformatie van grote monumentale panden, waaronder het Eiffelgebouw. Begin 2013 houdt MaastrichtLAB zich bezig met acht experimenten.

Experiment MaastrichtLAB: cocreatie brandweerkazerne

Aan de rand van het gebied Belvédère is een oude brandweerkazerne gelegen. Het pand is ruim tien jaar tijdelijk in gebruik geweest door SAM (Stichting Ateliers Maastricht), die er exposities en culturele evenementen organiseerde. De bouwtechnische staat van het gebouw is inmiddels zodanig verslechterd dat moet worden ingegrepen. De Capucijnenstraat verbindt het Belvédère-gebied met de binnenstad van Maastricht. Het pand wordt gezien als een aanjager voor de gebiedsontwikkeling van Belvédère, waarbij men denkt aan een combinatie van beginnende, creatieve ondernemers, horeca, educatiefuncties en een ontmoetingsplek voor de omgeving. In het experiment wordt gewerkt met 'eisen van programma', wat inhoudt dat op basis van het bestaande pand en de ambities van MaastrichtLAB eisen worden gesteld aan de nieuwe gebruikers. Er wordt gezocht naar een combinatie van gebruikers, waarbij iedere gebruiker gezamenlijk met de anderen verantwoordelijk is voor de programmering van de publieke ruimte. Samen met de omwonenden moeten de nieuwe gebruikers van de kazerne een aantrekkelijke plek maken. En zij moeten financieel zelfstandig zijn. MLAB wil, vanuit een breed gedragen concept, partijen en behoeften in het pand met elkaar verbinden.



Figuur 10 Brandweerkazerne Capucijnenstraat (www.maastrichtlab.nl)

Als eerste stap is MaastrichtLAB op zoek gegaan naar potentiële gebruikers voor de brandweerkazerne, van wie de gemeente en WOM Belvédère weten dat zij op zoek zijn naar nieuwe huisvesting. Via berichten in de media en contacten met het buurtplatform is men tot een lijst van 15 potentiële gebruikers gekomen. Met hen is een concept ontwikkeld voor de nieuwe invulling van het pand. Tijdens het proces blijkt dat het concept op korte termijn realiseerbaar is, maar niet met alle gebruikers. Eén partij kan geen financieel commitment afgeven en met het buurtplatform zien de andere potentiële gebruikers de samenwerking niet zitten. De uitkomst van dit proces wordt door MaastrichtLAB ter besluitvorming voorgelegd aan het college van B&W. Het college neemt het advies over om met de partijen die zich financieel kunnen en willen committeren om het concept verder uit te werken. MaastrichtLAB blijft vanwege haar intensieve rol in het voortraject als adviseur betrokken bij het vervolgproces.

(bron: MaastrichtLAB, 2013)

3.4.3 ORGANISATIE MAASTRICHLAB

Bij de oprichting van MaastrichtLAB wordt gestart met een kernteam van twee personen: één uit de gemeentelijke organisatie en een externe medewerker. Vanuit de interne organisatie fungeert de manager ruimte van de directie Beleid en Ontwikkeling als ambtelijk opdrachtgever. De interne medewerker is door hem geselecteerd op vaardigheden als vernieuwend denken en het kunnen verbinden van partijen. De externe medewerker moest ervaring en kennis hebben op het vlak van 'nieuwe stadsontwikkeling'. Zowel de interne als de externe medewerker worden in deeltijd aan het MaastrichtLAB verbonden. In de loop van 2012 wordt een fulltime interne medewerker aan het MaastrichtLAB toegevoegd. De materiële kosten van het MaastrichtLAB zijn beperkt.

Een van de gesprekspartners vertelt hoe vanaf de oprichting is geprobeerd om het MaastrichtLAB buiten de gemeentelijke organisatie te plaatsen. Het doel was om een positie in te nemen tussen de gemeentelijke organisatie en de wereld buiten de gemeente. Partijen buiten de gemeente worden bij het MaastrichtLAB betrokken door de formatie van de 'Gideonsbende'. Deze wordt op de site van MaastrichtLAB omschreven als "een groep mensen van vernieuwers en voorlopers, die fungeert als klankbord en de inhoudelijke voortgang bewaakt van het proces. Deze partners zijn de ambassadeurs van het MaastrichtLAB." In de Gideonsbende nemen zeventien personen van bedrijven, andere overheden en de wetenschap zitting. Zij zijn geselecteerd door het kernteam van MaastrichtLAB. Selectiecriteria zijn dat zij vanuit hun eigen werkveld invloed hebben op de ontwikkeling in Maastricht én voldoende urgentie voelen om te komen tot vernieuwende vormen van stadsontwikkeling. De personen in de Gideonsbende moeten in staat zijn een koplopersgroep te vormen in de verandering die Maastricht wil doormaken. Zij nemen zitting in de Gideonsbende op persoonlijke titel en ontvangen geen vergoeding. Binnen de experimenten van het MaastrichtLAB krijgen de leden van de Gideonsbende eveneens een expliciete rol als 'voogd' van een experiment. In deze rol helpen zij de medewerkers van het MaastrichtLAB om de experimenten vorm te geven, als klankbord van buitenaf.

Bij de experimenten van MaastrichtLAB die binnen de grenzen van Belvédère plaatsvinden, zijn binnen een jaar na oprichting van het LAB meerdere partijen als partner aangesloten. In het experiment Brandweerkazerne gaat het om kleine bedrijven en culturele instellingen met wie MaastrichtLAB een traject van cocreatie heeft doorlopen en die als ontwikkelpartner en/of gebruiker willen optreden (zie kader).

3.4.4 CONCLUSIE NIEUWE WERKWIJZE BELVÉDÈRE

Na het uitstappen van de private partijen uit de WOM heeft de gemeente Maastricht de regie over de gebiedsontwikkeling Belvédère in handen genomen. De gemeentelijke grondpositie evenals het eigendom van de prominente vastgoedobjecten maakt deze actieve opstelling mogelijk. Uit de gemeentelijke opstelling is een overtuiging af te lezen dat een nieuwe aanpak in de Maastrichtse stadsontwikkeling nodig is. In het door de raad vastgestelde Ambitiedocument 'het Antwoord van de Sphinx' is deze voor Belvédère vastgelegd. De samenwerking met nieuwe commerciële partijen lijkt vooralsnog te worden geregisseerd.

Partijen die een positie willen innemen binnen Belvédère worden geïnformeerd, maar er worden nog geen nieuwe samenwerkingsverbanden aangegaan. De gemeentelijke investeringen in het 'raamwerk' en het voortzetten van actief grondbeleid in Belvédère als een van de acht brandpunten passen eveneens bij de actieve gemeentelijke opstelling.

MaastrichtLAB experimenteert op kleine schaal, in de vorm van concrete projecten, met het creëren van nieuwe samenwerkingsverbanden. Cocreatie benoemt het MaastrichtLAB daarbij als één van de centrale concepten. MaastrichtLAB vervult een voortrekkersrol en ziet zichzelf als begeleider in het proces van het verbinden van partijen aan het experiment en aan elkaar. Per experiment wordt gezocht naar partijen die samen kunnen zorgen voor de gewenste functiecombinaties en een duurzame exploitatie. Uit het experiment Brandweerkazerne blijkt dat MaastrichtLAB de regie heeft gevoerd en letterlijk de aanvoerder van het proces van cocreatie was.

Tabel 1: Elementen nieuwe werkwijze in de casus Belvédère

Elementen nieuwe werkwijze Belvédère	
1	Afscheid van grootschalige, integrale gebiedsontwikkeling
2	Startbeeldplanning: stapsgewijs ontwikkelen met lange termijn perspectief, 'stip aan de horizon'
3	Investeren in het raamwerk van infrastructuur, water en groen
4	Inzet van eigenaars, initiatiefnemers, gebruikers verwacht binnen het 'raamwerk'
5	Lokale omstandigheden als uitgangspunt
6	Hefboomwerking transformatie Eiffelgebouw voor ontwikkeling Belvédère
7	Gemeentelijke regie over implementatie nieuwe werkwijze en in samenwerking tussen partijen
8	Experimenteren met nieuwe samenwerkingsvormen/cocreatie
9	Tijdelijke initiatieven om het gebied op de kaart te zetten

3.5 BELEMMERENDE EN BEVORDERENDE FACTOREN BELVÉDÈRE

In de gesprekken met geïnterviewden is gevraagd naar de belemmeringen die men ervaart bij het in de praktijk brengen van de nieuwe werkwijze in Belvédère. Ook is gevraagd naar bevorderende factoren. Hierbij is enerzijds gevraagd naar factoren in het herijkingsproces, anderzijds naar factoren bij het opzetten en uitvoeren van de experimenten binnen MaastrichtLAB. In deze paragraaf worden eerst de belemmerende en bevorderende factoren, zoals in de interviews benoemd, beschreven. Vervolgens vindt een vertaalslag naar de instituties plaats.

3.5.1 BELEMMERENDE FACTOREN

De genoemde belemmeringen vallen uiteen in belemmeringen die voortkomen uit geschreven of ongeschreven regels en belemmeringen die samenhangen met de 'kenmerken en waarden van de gemeenschap'. De belemmeringen uit geschreven en ongeschreven regels hebben betrekking op de wetten en regels in gebiedsontwikkeling, de gangbare praktijken en routines binnen de gemeentelijke organisatie. De 'kenmerken en waarden van

de gemeenschap' omvatten de betrokken partijen en hun organisatiewaarden, de relaties en rolverdeling tussen hen en de wijze waarop de gemeente is ingebed in netwerken (zie paragraaf 2.4.1 en 2.6).

Belemmeringen uit geschreven en ongeschreven regels

- **Beperkte menskracht (MaastrichtLAB)**

De omvang van MaastrichtLAB wordt als belemmering ervaren. Er is gekozen voor een kleine organisatie van ongeveer twee 'fulltime equivalenten' (fte). Deze kleine organisatie krijgt veel vragen van buiten en stuurt de acht experimenten aan. Een van de gesprekspartners uit de zorg dat het kleine MaastrichtLAB aan haar eigen succes ten onder gaat. Ook de termijn van twee jaar waarin MaastrichtLAB actief is, wordt als risico benoemd. De leden van het MaastrichtLAB hebben de taak om zoveel mogelijk mensen binnen de gemeente te betrekken in het veranderproces, maar deze hebben naast hun eigen werkzaamheden beperkte tijd om aan de experimenten deel te nemen. De gesprekspartners verwachten dat twee jaar te kort is voor het internaliseren van de nieuwe werkwijze in de organisatie. Er zijn dan mogelijk wel voldoende 'koplopers' die de nieuwe werkwijze verder kunnen uitdragen.

- **Moeite met loslaten sturende rol**

Een van de elementen in het Ambitiedocument Belvédère is om in het gebied ook tijdelijke functies mogelijk te maken. Zo is in het gebied voor een duur van twee jaar het Sphinxpark ontwikkeld. Drie culturele instellingen hebben het park, gesteund door Europese subsidies, zelf aangelegd. Een van de gesprekspartners wijst op de weerstand die bij sommige medewerkers uit de organisatie ontstond, omdat zij het gevoel hadden onvoldoende sturing te kunnen uitoefenen op de ontwikkeling.



Figuur 11: Entree van het Sphinxpark

Belemmeringen in de kenmerken van de gemeenschap

- Onbegrip voor nieuwe rolverdeling (MaastrichtLAB)

Uit de interviews komt naar voren dat (groepen) burgers het gevoel kunnen krijgen dat zij in de zoektocht van MaastrichtLAB buitenspel komen te staan. In het experiment Brandweerkazerne (zie kader) had de gemeente een constructie voor hergebruik met nieuwe economische dragers en programma voor ogen, dat zichzelf op de lange termijn financieel kan bedruipen. Het buurtplatform gaf aan de betrokkenheid van de Gideonsbende ondemocratisch te vinden, en het gevoel te hebben onvoldoende inspraak in het proces te krijgen. In een brief aan de wethouder wijst een adviseur van het buurtplatform op de betrokkenheid die het platform in het verleden heeft gevraagd bij de herbestemming van het pand en de “zeggenschap dan wel een programmarol” die zij had willen krijgen bij de herontwikkeling⁸. De gemeente benoemde de Brandweerkazerne echter tot één van de experimenten met als doel om het gebouw in een proces van cocreatie met nieuwe partijen te herontwikkelen tot een “dynamische, creatieve, interactieve en levendige plek met uitstraling naar de buurt”. Met de nieuwe partijen en de buurt wilde MaastrichtLAB het concept voor de invulling van het pand verder uitwerken. Een van de geïnterviewden wijst erop dat bestaande netwerken in de stad, door het ontstaan van nieuwe coalities, hun positie zien veranderen. In het voorbeeld van de Brandweerkazerne heeft dit geleid tot raadvragen. Uitkomst van de discussie in de raad is dat de ingezette lijn is voortgezet. De brede steun van wethouder en raadscommissie blijkt, zoals betrokkenen zelf aangeven, van groot belang voor het kunnen werken in een experimenteel proces.

- Gebrek aan vertrouwen tussen partijen (MaastrichtLAB)

Volgens een van de geïnterviewden is de grootste uitdaging het verbinden van de ‘oude’ en ‘nieuwe’ partijen, maar ook van de ‘nieuwe partijen’ onderling, wanneer cocreatie wordt toegepast. De gemeente ziet voor zichzelf een rol in het organiseren van het proces, het bij elkaar brengen van partijen en het uitleggen wat de nieuwe werkwijze inhoudt. In het proces van de Brandweerkazerne bleek er onduidelijkheid, onder andere over de selectie van de partijen. Ook ontbrak het vertrouwen tussen de nieuwe partijen en de buurtvereniging. Omdat de meeste partijen elkaar bij aanvang van het proces niet kenden, vonden betrokkenen dat meer aandacht besteed had kunnen worden voor het bij elkaar brengen van partijen en het smeden van vertrouwen tussen hen (*ibid* 2013).

- Integriteit betrokken partijen (MaastrichtLAB)

De leden van de Gideonsbende die aan het MaastrichtLAB verbonden zijn nemen op persoonlijke titel en onbezoldigd deel, maar hebben allen vanuit hun professionele rol een belang bij de ontwikkeling van de stad. MaastrichtLAB geeft aan erover te waken dat deze belangen niet strijdig zijn, of schijnbaar strijdig zijn. Om integriteitskwesaties te voorkomen gaat MaastrichtLAB hier naar eigen zeggen streng mee om. Bij een schijnbare belangentegenstelling wordt het betreffende lid van de Gideonsbende voor de keuze gesteld om uit het MaastrichtLAB te treden, of de professionele werkzaamheden te staken. Het MaastrichtLAB wordt door externen kritisch geëvalueerd. In een artikel in de Limburger (1 februari

⁸ www.argusbuurtplatform.nl, maart 2013

2013) wordt de kritiek geuit dat de echte macht van de Gideonsbende nergens is omschreven, maar dat de gemeente wel in samenspraak met de Gideonsbende besluiten lijkt te nemen. De wethouder benadrukt desgevraagd in hetzelfde artikel dat de Gideonsbende een adviserende klankbordgroep is, die geen beslissingen neemt⁹.

- Onduidelijkheid over en abstractheid van nieuwe aanpak
Volgens eigen zeggen slaagt MaastrichtLAB er niet altijd in om uit te leggen wat MaastrichtLAB inhoudt. Met name voor burgers en de media zijn het doel en de positie van het LAB niet altijd duidelijk. Het abstracte karakter van de discussies die MaastrichtLAB voert kan achterdocht veroorzaken en kan onbedoeld mensen uitsluiten, zo blijkt uit de interviews. Om deze reden wordt een nieuw experiment geformuleerd waarbij mensen zelf een experiment kunnen aanleveren. Zij heeft zich hierbij laten inspireren door het Rotterdamse stadsinitiatief¹⁰. In de Maastrichtse context worden echter geen budgetten beschikbaar gesteld, maar biedt de gemeente een procesrol in het bij elkaar brengen van partijen.

Een vergelijkbare belemmering is dat het concept 'startbeeldplanning' uit het Ambitiedocument Belvédère tot onbegrip leidt bij enkelen buiten de gemeentelijke organisatie. Een van de geïnterviewden geeft aan dat dit door enkelen wordt geïnterpreteerd als ambitieeloos handelen door de gemeente.

Overige belemmeringen

Tot slot zijn in het gebied Belvédère de sporen van het industriële verleden zichtbaar aanwezig; een belangrijk deel van het gebied bestaat uit leegstaand cultureel erfgoed. Het Eiffelgebouw is een van de grootste en meest beeldbepalende gebouwen in het gebied. Het eigendom ligt bij de gemeente. Er is een forse onrendabele investering nodig om de gewenste transformatie met nieuwe partners te kunnen starten.

3.5.2 BEVORDERENDE FACTOREN

Ook de bevorderende factoren die worden ervaren kunnen worden gerelateerd aan de geschreven en ongeschreven regels enerzijds en aan de kenmerken van de gemeenschap anderzijds.

Bevorderende factoren uit geschreven en ongeschreven regels

- Herbezinning en vastlegging in nota's
Reeds in 2010, kort na het uitbreken van de crisis, besloot de Maastrichtse gemeenteraad tot een afboeking op de grondexploitatie Belvédère. Kort daarna was van een publiek-private samenwerking met grote ontwikkelende marktpartijen in de WOM Belvédère, die de ambitie had om het gebied van 280 hectare volgens een integraal plan in meer dan twintig jaar tijd te

⁹ www.maastrichtlab.nl, maart 2013

¹⁰ <http://www.rotterdam.nl/stadsinitiatief>, april 2013

transformeren in een grootschalig gemengd woon-werk gebied, geen sprake meer. Begin 2012 startte het herijkingsproces, waarmee een begin werd gemaakt met het doorbreken van oude tradities in stadsontwikkeling. Het herijkingsproces zorgde ervoor dat raadscommissie en college, met de betrokken ambtenaren, intensief hebben nagedacht over een nieuwe rolverdeling en verhouding tussen gemeentelijke overheid en private partijen.

- Kunnen denken in nieuwe verdienmodellen
Een van de gesprekspartners geeft aan dat het denken in andere verdienmodellen van belang is in een gebiedsontwikkeling als Belvédère. Zo wordt bekeken hoe middelen voor monumentenzorg kunnen worden aangewend om behoud en bescherming van het casco van het Eiffelgebouw mogelijk te maken.

Bevorderende factoren uit de kenmerken van de gemeenschap

- Breed intern draagvlak voor nieuwe werkwijze
Door te kiezen voor een leidende rol voor de raadscommissie is vanaf de start van het herijkingsproces Belvédère gewerkt aan politiek begrip voor de nieuwe context en draagvlak voor de nieuwe werkwijze in gebiedsontwikkeling. Het herijkingsproces heeft tot een breed besef bij gemeenteraad en college geleid dat een nieuwe werkwijze in stadsontwikkeling nodig is. Met de oprichting van MaastrichtLAB creëert de gemeente ruimte voor experimenten waarbij ambtenaren en externe partijen gezamenlijk zoeken naar manieren om opgaven in gebiedsontwikkeling aan te pakken.
- Sterke trekkers/ambassadeurs
Uit de interviews kan worden opgemaakt dat er binnen de gemeente Maastricht op zowel politiek-bestuurlijk als op ambtelijk niveau ambassadeurs zijn die zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie uitdragen dat een nieuwe werkwijze in stadsontwikkeling nodig is.
- Intensieve samenwerking wethouder, commissie en betrokken ambtenaren
In de casus Belvédère valt de intensieve samenwerking tussen wethouder, raadscommissie stadsontwikkeling en betrokken ambtenaren op. Gezamenlijk slagen zij erin om een herijkingsproces te doorlopen voor het gebied, dat afwijkt van wat gangbaar is in de dualistische verhouding tussen college en raad. College en raad werkten samen aan een concept-ambitiedocument, waarbij de ambtelijke organisatie adviseert en ondersteunde.
- Externe partijen onderdeel van zoektocht
Binnen MaastrichtLAB wordt bewust ingezet op het aangaan van partnerschappen met partijen die, net als de gemeente zelf, de urgentie voelen om naar nieuwe vormen van stadsontwikkeling op zoek te gaan. Daarbij laat zij zich ondersteunen door prominente externen, die zij aan zich bindt door hun bijdrage aan de Gideonsbende.
- Gevraagde input externen op nieuwe werkwijze
De basis voor de experimenten wordt versterkt door het organiseren van inbreng van professionele partijen binnen de structuur van MaastrichtLAB. Deze leden van deze Gideonsbende verzorgen denkkraft en voogdijchap in de experimenten.

Overige bevorderende factoren

Het feit dat de gronden in het Belvédère-gebied grotendeels in eigendom zijn van de WOM (volledig gemeente Maastricht) lijkt bevorderend te hebben gewerkt voor het doorlopen van het herijkingsproces. De afboeking op de grondexploitatie Belvédère had al in 2010 plaatsgevonden. Als gevolg hiervan lijken er geen grote financiële belemmeringen te zijn ervaren om een nieuw proces te kunnen starten.

3.5.3 SAMENVATTING FACTOREN EN INSTITUTIES

In onderstaande tabel zijn de belemmerende en bevorderende factoren die voortkomen uit de casus Maastricht Belvédère samengevat. Wat opvalt is dat de gemeente Maastricht het aandurft om bewust en openlijk te experimenteren met de nieuwe werkwijze. Zij stelt zich hiermee kwetsbaar op. De belemmerende factoren concentreren zich rond de kritische houding van partijen buiten de gemeente (kenmerken van de gemeenschap).

Tabel 2: Belemmerende en bevorderende factoren naar type institutie in de casus Belvédère

Institutes	Belemmerende factoren	Bevorderende factoren
Geschreven en ongeschreven regels	<ul style="list-style-type: none">• Beperkte menskracht (MLAB)• Moeite met loslaten van 'sturende rol' binnen ambtelijke organisatie	<ul style="list-style-type: none">• Herbezinning en vastlegging in nota's• Kunnen denken in nieuwe verdienmogelijkheden
Kenmerken en waarden van de gemeenschap	<ul style="list-style-type: none">• Onbegrip van partijen buiten gemeente voor nieuwe rolverdeling gemeente – marktpartijen – burgers (MLAB)• Gebrek aan vertrouwen tussen partijen (MLAB)• Integriteit externe partijen (MLAB)• Onduidelijkheid over en abstractheid van doel en aanpak MaastrichtLAB	<ul style="list-style-type: none">• Breed draagvlak voor nieuwe werkwijze• Sterke trekkers/ambassadeurs• Intensieve samenwerking wethouder, commissie en ambtenaren• Externe partijen onderdeel van gemeentelijke zoektocht naar nieuwe werkwijze• Gevraagde input van externen op nieuwe werkwijze

3.6 VERMOGEN TOT VERANDERING BELVÉDÈRE

Met oprichting van het MaastrichtLAB heeft de gemeente Maastricht bewust vermogen gecreëerd om te experimenteren met het omgaan met de veranderingen die op de stad afkomen. Hiermee erkent het Gemeentebestuur expliciet dat de middelen en processen die tot voor kort gangbaar waren in gebiedsontwikkeling, niet meer voldoen in de veranderde omgeving. MaastrichtLAB krijgt de opdracht om met een nieuwe aanpak op een aantal plekken in de stad te experimenteren en traditionele werkwijzen te doorbreken. MaastrichtLAB kan gezien worden als een door de gemeente ingezet middel om te komen tot de nieuwe werkwijze. De kar wordt getrokken door een beperkte groep van selectief gekozen

medewerkers, gesteund door externen in de Gideonsbende. Verwacht wordt dat zij de ervaringen met de nieuwe werkwijze verder kunnen verspreiden.

Binnen MaastrichtLAB worden nieuwe processen uitgetoetst. Als het gaat om de interactie en communicatie tussen gemeente en partijen buiten de gemeente, staat in de experimenten de term 'cocreatie' centraal. Binnen MaastrichtLAB wordt per experiment samenwerking gezocht met mogelijke partners. Uiteindelijk moeten de experimenten leiden tot een andere interactie met mogelijk nieuwe partijen buiten de gemeente. Tegelijkertijd leidt het tot een andere interactie met bestaande partners.

In het herijkingsproces Belvédère is een nieuwe manier van planvorming bedreven. Met het herijkingsproces, dat al voor de lancering van MaastrichtLAB in gang was gezet, is binnen de gemeentelijke organisatie een basis gelegd voor breed draagvlak voor een andere manier van stadsontwikkeling en besluitvorming hierover. De raadscommissie wordt regelmatig geïnformeerd over de voortgang van de lopende experimenten binnen MaastrichtLAB. Draagvlak van de raadscommissie blijkt van groot belang om in een experimentele omgeving te kunnen opereren.

Het herijkingsproces van de raadscommissie is van een andere orde dan de processen die MaastrichtLAB in haar experimenten doorloopt. In beide gevallen leidt het bij betrokkenen tot besef dat 'het anders moet' en wordt de betrokken partijen zelf een rol gegeven in het definiëren hoe dat 'anders' eruit moet zien. Het herijkingsproces was intern gericht, MaastrichtLAB richt haar focus ook op externe potentiële ontwikkelpartners. In beide gevallen wordt bijgedragen aan het doorbreken van heersende tradities.

In het herijkingsproces stelt de gemeente zichzelf vragen als 'Wat voor gebied moet Belvédère zijn?' en 'Hoe willen wij samenwerken met initiatiefnemers uit markt en samenleving?' Het breed gedragen besef bij de raadscommissie dat de gemeente een andere positie inneemt in het krachtenveld van gebiedsontwikkelingen, kan worden opgevat als een signaal dat binnen de raadscommissie een verschuiving naar andere, gedeelde waarden lijkt te ontstaan. De traditionele taakopvatting van de raad lijkt te verschuiven van controleren op vooraf gestelde resultaten naar controleren op vooraf gestelde doelen ('stip aan de horizon'), waarbij de weg waarlangs en het tempo waarin deze bereikt worden, niet vooraf worden vastgesteld. Dit brengt een andere invulling van de legitimerende rol van de gemeenteraad met zich mee.

Uit de casestudy blijkt dat MaastrichtLAB een positie probeert in te nemen tussen de wereld van de gemeente en de wereld erna, waarbij zij continu probeert de juiste balans te vinden. Deze bedoelde positionering houdt het midden tussen het 'lichtgewicht team in de bestaande organisatie' (A) en het 'zwaargewicht team buiten de bestaande organisatie' (C) in het kwadrant van Christensen en Overdorf (zie paragraaf 2.5.2). In de praktijk lijkt MaastrichtLAB volgens een van de gesprekspartners echter meer verankerd te zijn in de gemeentelijke organisatie dan dat zij erna staat (A), wat volgens de gesprekspartner ook weer voordelen heeft. Een belangrijk nadeel is de onduidelijkheid over haar machtspositie, zoals bijvoorbeeld in de media tot uiting komt.

Tabel 3: Vermogen tot verandering (middelen, processen en waarden) in de casus Belvédère

Aspecten van het vermogen om te veranderen	Belvédère
Inzet middelen (menschkracht)	Beperkt
Inzet middelen (financieel)	Beperkt, mogelijke middelen Eiffelgebouw
Inzet nieuwe interne processen / werkwijzen / besluitvorming	Herijkingsproces Belvédère en experimenten MaastrichtLAB
Inzet nieuwe processen gericht op (nieuwe) interacties extern	MaastrichtLAB
Waarden ter discussie gesteld	In herijkingsproces en MaastrichtLAB, leidend tot andere interactie tussen gemeente en partijen in gebied. Verschuivende waarden raadscommissie
Aanpak verandering (team)	Team met kenmerken van het 'lichtgewicht/functioneel team' en van het 'zwaargewicht team'
Vermogen om nieuwe werkwijze in praktijk toe te passen	Expliciete ruimte gecreëerd

3.7 AFRONDEND

De gemeentebrede overtuiging dat een andere manier van stadsontwikkeling nodig is, vormt de basis van de casus Maastricht-Belvédère. Ook de intensieve samenwerking tussen de wethouder, raadscommissie en ambtelijke organisatie zijn bepalende factoren in het procesverloop. Het vermogen om tot verandering te komen, zowel binnen de gemeentelijke organisatie als met externe partijen, wordt gevormd door het MaastrichtLAB, die expliciete ruimte krijgt om te experimenteren met cocreatie. De voorhoederol die het MaastrichtLAB inneemt levert de stad nieuwe samenwerkingsverbanden op, maar toont ook haar kwetsbaarheid. De organisatie is klein, van tijdelijke aard en oogst kritiek. Het MaastrichtLAB heeft echter een aparte 'status' gekregen en een heldere bestuurlijke opdracht om bij te dragen aan de verandering die de Maastrichtse stadsontwikkeling moet doormaken. Het veranderproces is daarmee in de Maastrichtse casus expliciet en herkenbaar. Een groter team is mogelijk beter in staat de ambities die de stad met het LAB voor ogen heeft te bereiken en tevens tegenwicht te bieden tegen de weerstand van buiten.

4



ROTTERDAM RIJNHAVEN

PRIKKEL TOT
INNOVATIE

4 ROTTERDAM-RIJNHAVEN: PRIKKEL TOT INNOVATIE

4.1 INLEIDING

Evenals in de casus Maastricht-Belvédère is in de Rotterdamse casus Rijnhaven een gemeentebrede overtuiging zichtbaar dat gebiedsontwikkeling anders moet. De gemeente maakt vooraf een duidelijke keuze voor de vorm waarin de nieuwe werkwijze in de gebiedsontwikkeling in de Rijnhaven wordt toegepast. Het vernieuwende proces kenmerkt zich door zo min mogelijk voor te schrijven, de markt optimale vrijheid te geven en te prikkelen om een innovatief drijvend programma te ontwikkelen. De vorm waarin dat gebeurt is een aanbestedingsproces dat leidt tot een concessieverlening: de marktpartij die de aanbesteding wint, krijgt voor dertig jaar zeggenschap over de Rijnhaven. Er is geen sprake van een specifiek voor het veranderproces samengesteld team. Het team maakt een leerproces door.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 4.2 wordt een schets gegeven van de relevante beleidskaders van de gemeente Rotterdam in algemene zin en voor de gebiedsontwikkeling Rijnhaven in het bijzonder. In paragraaf 4.4 wordt de nieuwe werkwijze in de Rijnhaven beschreven, gevolgd door een paragraaf over de belemmerende en bevorderende instituties in het Rijnhavenproces (4.5). Paragraaf 4.6 beschrijft het vermogen om te veranderen in de Rotterdamse casus. De voor deze casus geïnterviewde personen zijn opgenomen in bijlage 1.

4.2 BELEIDSKADERS ROTTERDAM

4.2.1 BELEID GEMEENTE ROTTERDAM

In de Begroting 2013 constateert het gemeentebestuur dat de gevolgen van de economische crisis ingrijpend zijn voor de stad. Er wordt minder gebouwd. De gemeentelijke organisatie wordt geconfronteerd met fors minder inkomsten (uit vastgoed en grondexploitaties) en fors hogere uitgaven. Om deze reden wil het gemeentebestuur de bezuinigungsopgave ruim verdubbelen ten opzichte van de in 2010 aangekondigde besparingen (reductie ambtenarenapparaat van 1.000 fte en € 72 mln bezuinigen op de organisatiekosten). Anno 2013 wordt beoogd om het aantal ambtenaren met 2.450 fte in te krimpen en daarmee € 193 mln te besparen op de organisatiekosten. De totale bezuinigungsopdracht is opgelopen tot € 570 mln in 2015. De financiële omstandigheden maken het noodzakelijk om keuzes te maken. “Er wordt nog steeds geïnvesteerd in talent, ondernemen en een aantrekkelijke stad, maar daar waar het moet in een gepast tempo”(Gemeente Rotterdam, 2013a:7-8).

Het beleid dat de gemeente in de Stadsvisie Rotterdam (2007) heeft verwoord, blijft van kracht. Verbetering van de kwaliteit en diversiteit van de woningvoorraad en versterking van de economische structuur blijven de speerpunten. Daarbij is het tegengaan van selectieve migratie en het binden van hoger opgeleiden en midden- en hoge inkomens aan de stad een

belangrijke doelstelling. De focus van het beleid ligt op de binnenstad, Stadshavens en Zuid, waarbij met beperktere middelen resultaat geboekt moet worden (*ibid* 2013a: 119).

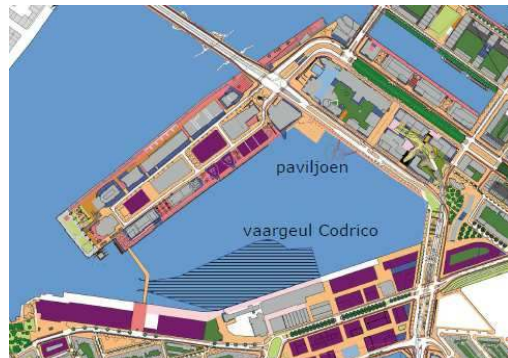
In het 'Programma Duurzaam' 2010-2014 spreekt het college van B&W de ambitie uit om Rotterdam te transformeren tot de meest duurzame wereldhavenstad. Het programma richt zich primair op de duurzaamheidsthema's klimaat, energie en water, omdat hiervan de grootste economische spin-off wordt verwacht. Een van de accenten die binnen het Programma Duurzaam wordt gelegd is duurzaam (adaptief) bouwen, onder andere door drijvend bouwen. Hiermee wordt tevens beoogd dat Rotterdam zich profileert met duurzame gebiedsontwikkeling op (inter)nationaal niveau (*ibid* 2013a: 150-151). Ook biedt drijvend bouwen mogelijkheden om onderscheidende woonmilieus te creëren (*ibid* 2011c:22).

In 2011 wordt de gemeente Rotterdam geconfronteerd met een grote financiële tegenvaller in de grondexploitaties. Als gevolg van de waardevermindering moet de gemeente direct een verlies nemen van € 195,2 miljoen. De Rotterdamse rekenkamer publiceert in september 2012 een kritisch rapport over de financiële consequenties van de grondexploitaties in de stad. Een van de conclusies is dat de gemeente het risico loopt dat haar weerstandsvermogen¹¹ onvoldoende is om toekomstige tegenvallers op te vangen. Een andere conclusie is dat de gemeenteraad haar kaderstellende rol niet goed kan vervullen op de grondexploitaties, omdat een actueel kader grondbeleid ontbreekt (*ibid* 2012: 13-23). De gemeenteraad neemt de aanbeveling uit het rapport over om het college van B&W op te dragen een nieuwe kadernota grondbeleid op te stellen.

4.2.2 BELEID GEBIEDSONTWIKKELING RIJNHAVEN

De Rijnhaven is een oude binnenhaven gelegen ten zuiden van de Maas. Het totale gebied van 21 hectare groot is gelegen tussen de Wilhelminapier (Kop van Zuid) en Katendrecht. Inmiddels is de Rijnhaven niet meer in gebruik als commerciële haven, maar heeft de status van 'Stadshaven'.

In de in 2011 vastgestelde Structuurvisie Stadshavens zetten de gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam in op een duurzame



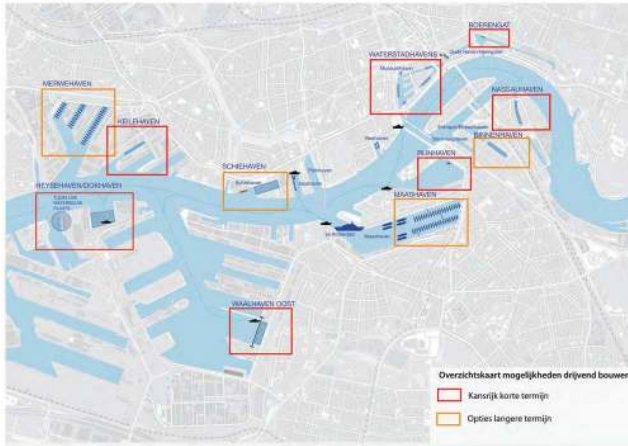
Figuur 12: ligging Rijnhaven tussen Wilhelminapier/Kop van Zuid en Katendrecht (Stadshavens Rotterdam)

¹¹ Het weerstandsvermogen is een maatstaf die aangeeft of een gemeente in staat is om financiële middelen vrij te maken om substantiële tegenvallers op te vangen. Het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) definieert het als de ratio tussen de weerstandscapaciteit (de middelen en mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om niet begrote kosten te dekken) en de risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van betekenis kunnen zijn voor de financiële positie (BBV, art.11).

ontwikkeling van de Stadshavens via twee doelstellingen (Gemeente Rotterdam, 2011a:9):

1. Een sterkere economie door verbreding en verduurzaming van de mainport
2. Een attractieve stad door binnenstedelijke ontwikkeling van de rivieroever.

In de structuurvisie Stadshavens wordt gewerkt met 'kanskaarten'. De bedoeling hiervan is "een duidelijke koers uit te zetten voor duurzame gebiedsontwikkeling, maar tegelijkertijd voldoende ruimte te laten om flexibel in te kunnen spelen op veranderingen." (*ibid* 2011a:22). Een van de kanskaarten luidt 'floating communities', waarmee wordt beoogd om het woon- en leefklimaat van Rotterdam te versterken door aantrekkelijke verblijfsplekken en hoogwaardige en vernieuwende woonmilieus aan het water te creëren. Hiermee wil Rotterdam zich internationaal onderscheiden zodat de concurrentiepositie van de mainport wordt versterkt. Het experimenteren met drijvende woon- en werkgemeenschappen behoort eveneens tot deze kanskaart. Hierbij wordt gestreefd naar een archipelachtige structuur, waarin drijvende gebouwen samen met boten en bruggen leiden tot een aantrekkelijk stedelijk milieu (*ibid* 2011a:27). Dit sluit aan op het collegewerkprogramma Rotterdam 2010-2014 "Werken aan talent en ondernemen", waarin is opgenomen dat op het gebied



van duurzaamheid en klimaatbestendigheid wordt ingezet op het realiseren van zichtbare projecten in de vorm van onder andere drijvend bouwen (*ibid* 2011c:7). Binnen Stadshavens zijn zoekruimtes voor drijvend bouwen aangewezen. Een daarvan is de Rijnhaven.

Figuur 13: Mogelijkheden voor drijvend bouwen (Gemeente Rotterdam, 2011)

Op het moment dat de Structuurvisie Stadshavens wordt vastgesteld is er al enkele jaren sprake van initiatieven uit de markt voor binnendijks drijvend bouwen, waaronder in de Rijnhaven. Zowel initiatiefnemers als de gemeente lopen echter tegen onduidelijkheid aan over de publiek- en privaatrechtelijke mogelijkheden en beperkingen bij het realiseren van een drijvend programma. Dit leidt tot het opstellen van de 'Verkenning drijvend bouwen in buitendijks Rotterdam' door het Havenbedrijf en de gemeente Rotterdam gezamenlijk (*ibid* 2011c). Dit document beoogt zowel voor de marktpartijen als de gemeente en havenbedrijf helderheid te geven in de opties voor drijvend bouwen op langere termijn, de technische randvoorwaarden, de consequenties voor exploitatie en beheer en het bestemmingsplan.

Met de vaststelling van de Verkenning Drijvend Bouwen in 2011 besluit de raad om de Rijnhaven aan te wijzen voor een tijdelijk recreatief programma op het water. Daarnaast wordt besloten om voor de Rijnhaven te verkennen wat de haalbaarheid is van een permanent multifunctioneel drijvend programma, waaronder wonen (*ibid* 2011c:7).

Van de Rijnhaven, met haar ligging nabij het centrum van Rotterdam, wordt beoogd een showcase te maken voor klimaatbestendige stedelijke ontwikkeling. Sinds 2010 ligt in de Rijnhaven het Drijvend Paviljoen, dat dienst doet als expertisecentrum voor innovatieve aanpakken van klimaat, energie en water. De Rijnhavenbrug, de nieuwe langzaam verkeersbrug tussen de Wilhelminapier en Katendrecht, werd geopend in 2012. Hierdoor is het 'Rondje Rijnhaven' mogelijk geworden: een wandeling of fietstocht rondom de Rijnhaven.



Figuur 14: Rijnhavenbrug

4.3 OMSCHRIJVING NIEUWE WERKWIJZE ROTTERDAM

Begin 2009 publiceert het toenmalige Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) de Visie Publiek Ontwikkelen in reactie op de economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Zij constateert dat de grondposities van de gemeente afnemen en het aantal private initiatieven toeneemt, waardoor de mogelijkheden van de gemeente om ontwikkelingen te beïnvloeden, beperkt zijn. "Om deze reden is het voor het OBR noodzakelijk om zich op korte termijn om te vormen tot een publiek ontwikkelbedrijf" (Gemeente Rotterdam, 2009:3). Een publiek ontwikkelbedrijf wordt gedefinieerd als de publieke equivalent van een private ontwikkelaar, ofwel een ontwikkelaar die voor publieke opdrachtgevers werkt en streeft naar een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement. De publieke ontwikkelaar neemt het voortouw bij de ruimtelijk-economische ontwikkeling van de stad en creëert kansen in interactie met de markt. Zij werkt op slimme wijze samen met marktpartijen, speelt in op private initiatieven, zodat het publieke belang zo goed mogelijk wordt gediend en er een maatschappelijke hefboom ontstaat. Grondexploitaties staan hierbij niet langer centraal. De publieke ontwikkelaar moet in staat zijn om nauw samen te werken met andere gemeentelijke

diensten, een verbindende schakel kunnen zijn tussen marktpartijen en publieke instellingen, heldere kaders formuleren en hanteren en op de opgave toegesneden instrumentarium kunnen inzetten.

De Visie Publiek Ontwikkelen borduurt voort op de Stadsvisie Rotterdam uit 2007, waarin geconstateerd wordt dat het speelveld voor gebiedsontwikkeling tussen publiek en privaat in hoog tempo verandert. “De gemeentelijk grondpositie – ooit de dominante uitgangspositie van waaruit de gemeente de regie op zich nam bij ruimtelijke (her)ontwikkeling – loopt sterk terug. Nu zijn het steeds vaker marktpartijen en corporaties die op basis van eigen grondposities het initiatief nemen tot projectontwikkeling en integrale gebiedsontwikkeling. In financieel opzicht investeren marktpartijen ook veel meer in de stad dan de gemeente.” (*ibid* 2007:157).

In het Kader Stedelijke Ontwikkeling, ‘de prospectus van de stad’ (concept 13 mei 2013) geeft de gemeente aan afscheid te nemen van haar rol als risicodragend ontwikkelpartner in de gebiedsontwikkelingen zoals in de Stadsvisie omschreven. Een aanbodgedreven gebiedsontwikkeling moet plaats maken voor ontwikkelingen uitgaand van de vraag van investeerders en gebruikers. Het initiatief moet bij de markt liggen; de gemeente ondersteunt die initiatieven die waarde voor de stad opleveren. Coalities aangaan en afspraken maken met bestaande en potentiële investeerders ziet de gemeente als de kern van haar bijdrage aan de ontwikkeling van de stad (*ibid* 2013b:1). De gemeentelijke rol bestaat uit kaderstellen, faciliteren en initiëren. Kaderstellen beschrijft de gemeente als het duidelijk maken van de doelen die worden nagestreefd en binnen welke randvoorwaarden de komende jaren ontwikkeld kan worden. Faciliteren omschrijft de gemeente als het verkorten van de *time to market* van initiatieven van marktpartijen, bewoners en instellingen. Dit houdt een snelle eerste toets van initiatieven in, en indien deze kansrijk blijken, moet een samenwerking op zakelijke basis volgen. Initiëren acht de gemeente nodig als marktpartijen maatschappelijk gewenste ontwikkelingen niet oppakken. In dat geval initieert de gemeente wel de ontwikkeling, maar zoekt direct samenwerking met marktpartijen. De ontwikkelstrategie voor de Rijnhaven waarin een partner wordt gezocht op basis van een *bidbook* wordt als voorbeeld van initiëren genoemd (*ibid* 2013b:11). In de Kadernota benadrukt de gemeente dat bij een andere gemeentelijke rol ook nieuwe methodieken, instrumenten en een professionele en zakelijke attitude horen (*ibid* 2013b:14).

4.4 DE NIEUWE WERKWIJZE IN DE PRAKTIJK: RIJNHAVEN

Het momentum om de Rijnhaven aan te wenden voor drijvend bouwen ontstaat bij de behandeling van de Structuurvisie Stadshavens in de raad in september 2011. Tijdens deze behandeling spreekt de raad vooral over de positieve mogelijkheden voor drijvend bouwen die in deze structuurvisie waren opgenomen. Het college verleent in december 2011 opdracht om een uitvraag voor te bereiden voor een multifunctioneel dynamisch drijvend programma op het water (Gemeente Rotterdam, 2013d:2). Aanvankelijk klinken vanuit de ambtelijke organisatie kritische geluiden over het drijvend bouwen in de Rijnhaven. De plannen passen niet in de visie op de ontwikkeling van de Kop van Zuid, waarin de leegte van de Rijnhaven de stedenbouwkundige ‘contramal’ zou zijn van de intensief bebouwde

Wilhelminapier. Men acht de grotere zuidelijker gelegen Maashaven hiervoor geschikter. De Rijnhaven sluit echter aan op de zich in snel tempo ontwikkelende Wilhelminapier en Katendrecht.

In 2011 wordt nog beoogd een waterkavel van circa 3 hectare in de Rijnhaven via een aanbestedingsprocedure uit te geven aan de markt, waarbij de gemeente parallel aan het aanbestedingstraject de bouwvelop vastlegt in een bestemmingsplan. De bouwvelop bevat de randvoorwaarden en wensen die de gemeente stelt aan de ontwikkeling. Daarbinnen wordt ruimte voor invulling gegeven aan de marktpartij. De gemeente heeft geen budget beschikbaar voor de ontwikkeling; de investering moet volledig uit de markt komen. In maart 2012 wordt een marktconsultatie opgestart om beter inzicht te krijgen in de kansen en risico's. Enerzijds wordt hiermee beoogd "marktpartijen te informeren over het project, de principes van het uitgeven van een 'waterperceel', de ruimte voor innovatie rond duurzaam en drijvend bouwen en de inrichting van de aanbestedingsprocedure". Anderzijds is het de bedoeling "inzicht te verkrijgen in de kansen en potenties van het project en mogelijke optimalisaties in de scope, randvoorwaarden voor het project die de interesse van marktpartijen in het project kunnen vergroten"¹².

Van twaalf marktpartijen wordt een reactie op de marktconsultatie ontvangen. Uit deze reacties wordt geconcludeerd dat er brede interesse bestaat voor het project. De marktpartijen vragen duidelijkheid over de rol van de gemeente: vervult zij een sturende of een faciliterende rol? Ook wordt een goede balans gevraagd tussen maatschappelijke en commerciële functies en wordt aangegeven dat hoge eisen en randvoorwaarden de haalbaarheid van het initiatief kunnen aantasten. De marktpartijen hebben een voorkeur voor een lange(re) contractduur, mede in relatie tot de wens van de opdrachtgever dat de Rijnhaven aan het eind van de concessieduur schoon opgeleverd wordt. Zij wijzen erop dat het ontwikkelen van drijvende bouwwerken anders is dan 'normaal' vastgoed en dit zijn weerslag heeft op kosten, vergunningprocedures en doorlooptijd van de ontwikkeling (Stadshavens Rotterdam, 2012:1).

Na uitvoering van de marktconsultatie voor de Rijnhaven wordt de scope van het project medio 2012 verbreed. De opgave wordt van de ontwikkeling van een waterkavel van 3 hectare vergroot naar de ontwikkeling van de gehele Rijnhaven, waarbinnen de marktpartij meer ruimte voor ontwikkeling krijgt. De oorspronkelijke idee dat de gemeente het bestemmingsplan zelf opstelt zodat de marktpartij binnen deze bestemming zijn plan kan realiseren, wordt losgelaten. Het projectteam concludeert dat een ingekaderde bouwvelop zich niet verenigt met het geven van ruimte aan de markt. Afgesproken wordt dat het opstellen van het bestemmingsplan onderdeel wordt van de vraag aan de markt. De marktpartij wordt hiermee zelf verantwoordelijk voor vorm en inhoud van het bestemmingsplan. De exploitatietermijn wordt gesteld op dertig jaar, zodat dit voor marktpartijen meer ruimte biedt om "investeringen en opbrengsten in een redelijke balans te brengen" (Gemeente Rotterdam, 2012d:2). Vanaf dat moment wordt expliciet ingezet op de toepassing van een 'nieuwe stijl van integrale gebiedsontwikkeling' in de Rijnhaven.

¹² www.tenderned, 2012



Figuur 15: De Rijnhaven gezien vanaf de Rijnhavenbrug

De nieuwe werkwijze voor Rijnhaven omdat de volgende elementen:

(1) Kostenneutrale ontwikkeling. De gemeente Rotterdam brengt geen financiële middelen in om het gebied tot ontwikkeling te brengen. De locatie, het havenoppervlak, het watervolume, de havenbodem en kades worden aan de geselecteerde partij beschikbaar gesteld voor een dertigjarige concessieperiode. De gemeentelijke apparaatskosten moeten worden gedekt door de winnende marktpartij.

(2) Andere verdienmodellen. Bij de gebiedsontwikkeling is niet de waarde van de grond en het vastgoed de voornaamste financiële drager. De ontwikkeling vindt in en op het water plaats; er is geen traditionele gronduitgifte aan de orde. Van de ontwikkelende marktpartij wordt verwacht dat zij de businesscase baseert op andere verdienmodellen. Een voorbeeld is de mogelijkheid om de bodem te verhogen (verontdiepen, zie paragraaf 4.5.1).

(3) Geen uitgewerkt plan. De gemeente schrijft geen uitgewerkt plan voor. De marktpartijen worden geprikkeld om een plan op te stellen voor een integrale gebiedsontwikkeling die binnen dertig jaar gerealiseerd kan worden. Dit plan moet voldoen aan de door de gemeente van tevoren meegegeven randvoorwaarden en ambities.

(4) Invulling selectieprocedure. De marktpartij wordt geselecteerd in een Europese aanbestedingsprocedure in twee stappen. In de eerste stap wordt gevraagd een beknopte visie op de gebiedsontwikkeling aan te leveren. De gemeente selecteert op basis van ambities en randvoorwaarden drie consortia met wie zij de tweede ronde ingaat, waaruit één

partij wordt gekozen die het beste voldoet aan de gestelde randvoorwaarden en ambities en een solide businesscase kan overleggen. De ambities worden opgehangen aan drie inhoudelijke thema's, die beschrijven welke maatschappelijke baten de gemeente Rotterdam gecreëerd wil zien tijdens de concessieperiode. De thema's zijn (*ibid* 2013e:2.3):

- *Delta Innovation* (economisch-ecologische impuls): de transformatie van een commerciële haven naar een stadshaven door de ontwikkeling van een innovatief en duurzaam economisch cluster.
- *Quality of life* (sociaal-maatschappelijke impuls): verhoging van de de zelf- en samenredzaamheid van de mensen rondom de Rijnhaven.
- *Shaping the Rotterdam Waterfront* (ruimtelijk-programmatische impuls): verhoging van de attractiviteit en beleving van het waterfront voor bezoekers van de stad en bewoners.

Aan de drie inhoudelijke thema's wordt een vierde toegevoegd die betrekking heeft op de ontwikkelstrategie: *Continuous creation of added value* (voortdurende gemeenschappelijke waardecreatie). De ontwikkeling van de Rijnhaven moet een voorbeeld zijn voor een 'levendige en vanzelfsprekende samenwerking'.

Daarnaast moeten partijen aan een aantal randvoorwaarden voldoen. Deze randvoorwaarden hebben betrekking op de aspecten ruimtelijke kwaliteit, stedelijk programma, buitenruimte en bereikbaarheid, veiligheid, beheer en onderhoud, duurzaamheid en milieu. De ambitie- en randvoorwaardenmatrix gebruikt de gemeente als afwegingskader in de eerste selectieronde. Voor de tweede selectiefase, waarin één partij wordt gekozen, vertaalt de gemeente de ambities en randvoorwaarden naar een specifiek afwegingskader, bestaand uit gunningscriteria en een prestatiegericht programma van eisen (*ibid* 2013e).

(5) Interactie. Beoogd wordt om in beide selectieronden gesprekken te voeren met de deelnemende partijen, op basis waarvan zij hun plannen verder kunnen aanscherpen. Daarnaast worden tijdens de aanbestedingsprocedure kennis- en innovatiemarkten georganiseerd die partijen de gelegenheid geven om in contact te komen met geïnteresseerde partijen en kennis uit te wisselen. De bijeenkomsten zijn openbaar zodat ook omwonenden en ondernemers aanwezig kunnen zijn. Partijen die in een eerdere ronde afvallen, mogen zich in de volgende ronde bij een van de doorgaande consortia aansluiten (*ibid* 2013d:3). De definitieve uitvraag aan de markt is op 1 juli 2013 gepubliceerd; de definitieve gunning aan één partij is gepland in het vierde kwartaal van 2014.

(6) Tijdelijke initiatieven. De gemeente Rotterdam wil, vooruitlopend op de definitieve inschrijving voor ontwikkeling van de Rijnhaven, een aantal tijdelijke initiatieven voor drijvend bouwen toestaan gedurende vijf jaar. Dit moet de attractiviteit van de plek te vergroten. In mei 2013 heeft het college aan drie tijdelijke initiatieven toestemming verleend: dobberende bomen, een drijvende stadskas en Urban Hotspring. De initiatiefnemers krijgen tot 30 september 2013 de tijd om de benodigde vergunningen te verkrijgen. Tot eind 2018 mogen zij dan neerstrijken in de Rijnhaven (*ibid* 2013d:5).

(7) Proeftuin en *placemaking*. In de Structuurvisie Stadshavens is *floating communities* benoemd tot één van de vijf strategieën voor Stadshavens. Deze ontwikkelingsrichting zet in op hergebruik van havenbekkens voor stedelijk programma, mede als vorm van *placemaking*. Beoogd wordt om in Stadshavens een proeftuin te creëren voor een klimaatbestendige buitendijkse ontwikkeling, waarbij innovatief drijvend bouwen een van de bouwvormen is (*ibid* 2011c:23).

(8) Hefboom. De gemeente Rotterdam ziet de ontwikkeling van de Rijnhaven als hefboom voor de verdere ecologische, economische en sociale ontwikkeling van de aangrenzende gebieden in Rotterdam-Zuid.

4.4.1 ORGANISATIE ONTWIKKELING RIJNHAVEN

De ontwikkeling van de Rijnhaven wordt aangestuurd door een gemeentelijk projectmanager, die werkt met een projectteam. Het ambtelijk opdrachtgeverschap wordt vervuld door de gemeentelijke gebiedsontwikkelaar Grote Programma's. Bestuurlijk opdrachtgever is de wethouder Wonen, Ruimtelijke Ordening, Vastgoed, Stedelijke Economie. De interne projectorganisatie houdt zich in de periode vanaf medio 2012 bezig met de voorbereidingen voor het kunnen starten van de aanbesteding. Dit omvat het opstellen van de ambitie- en randvoorwaardenmatrix, het relatiemanagement, het verkennen van de markt en het bestuurlijk besluitvormingsproces.

Bepalen ambities en randvoorwaarden

De ambitie- en randvoorwaardenmatrix bevat het afwegingskader waarmee de gemeente Rotterdam na de eerste aanbestedingsfase drie partijen selecteert voor de tweede fase. Dit afwegingskader wordt bij de start van de aanbestedingsfase gepubliceerd. Uit de interviews komt naar voren dat het projectteam het in aanvang lastig vindt om de randvoorwaarden te formuleren. Een van de geïnterviewden geeft aan dat er een omslag nodig was van het 'denken in oplossingen' naar het 'denken in doelen'. De formulering van een gemeentelijk doel, zonder de wijze waarop dit doel wordt bereikt voor te schrijven, luistert nauw. Het projectteam Rijnhaven heeft bij het opstellen van de matrix gebruik gemaakt van ervaringen en inzichten die tot dat moment in de gebiedsontwikkeling Hart van Zuid waren opgedaan. In deze gebiedsontwikkeling werd eerder een uitvraag gepubliceerd met een ambitie- en randvoorwaardenmatrix.

Relatiemanagement

Uit een van de interviews komt naar voren dat een aantal marktpartijen en bewoners uit de omgeving van de Rijnhaven in aanvang kritisch is op de plannen voor drijvend bouwen in de Rijnhaven. Naar hun mening zijn de ideeën voor drijvend bouwen vrij plotseling, bij de raadsbehandeling van de Structuurvisie Stadshavens, ontstaan. Een van de gesprekspartners vertelt dat projectteam en wethouder vanaf dat moment actief investeren in de relatie met ontwikkelaars en beleggers uit de omgeving. Beiden gaan in gesprek met deze partijen over hun zorgen bij het bouwen op het water. De gemeente betreft hen bij het opstellen van het marktconsultatiedocument.

In maart 2012 wordt een informatieavond georganiseerd voor bewoners en ondernemers. Van Beek (2012:77) beschrijft dat omwonenden op deze bewonersavond moeite hebben het proces te begrijpen dat de gemeente in de Rijnhaven wil doorlopen. Dat heeft vooral te maken met de beperkte inhoudelijke sturing door de gemeente en het geven van ruimte voor ontwikkeling aan de markt.

Marktbewerking

In de periode tussen januari en juni 2012, waarin het Rijnhavenproces is geobserveerd, maakt de gemeente “ondanks gebrek aan kennis en ervaring met drijvend bouwen, minimaal gebruik van dergelijke netwerken”, zo concludeert Van Beek (2012:95). De projectmanager en toenmalig ambtelijk opdrachtgever richten zich vanaf medio 2012 actief op het verkrijgen van interesse uit de markt door extern te communiceren welke ontwikkeling van de Rijnhaven de gemeente voor ogen heeft, onder andere binnen het samenwerkingsverband voor innovatieve en schone technologieën Clean Tech Delta (Gemeente Rotterdam, 2013d:4). Begin 2013 maken verschillende consortia zich bekend. Eerst maakt het internationale consortium (B)reinhaven, met onder meer Siemens en Van Oort, zich bekend aan gemeente en pers (TV Rijnmond, 1 maart 2013). Later volgt het consortium van Emergo, KCAP architecten en Royal Haskoning/DHV met haar plan voor een drijvend park, parkeren, leisure en een ijsbaan¹³.

Reeds in 2009, voordat het drijvend bouwen in de Rijnhaven door de gemeente wordt geambieerd, presenteert de Van der Leeuwkring haar visie op de ontwikkeling van de Rijnhaven. De Van der Leeuwkring is een collectief van Rotterdamse ondernemers dat actief is in de stedelijke vernieuwing en ontwikkeling dat wil bijdragen aan een ‘vitale Rotterdamse publieke ruimte’. De Van der Leeuwkring wil het publieke karakter van het gebied handhaven en herstellen. De marktpartijen binnen de Van der Leeuwkring willen daarin een actieve rol vervullen; met dit doel benoemt de Kring de Rijnhaven als een van haar ‘businesscases’. In het filmpje ‘Rondje Rijnhaven’ zegt Peter van der Gugten (Proper Stok/Van der Leeuwkring) hierover: “Wij hebben het op ons genomen met de Van der Leeuwkring om marktpartijen [rond de Rijnhaven] bij elkaar te gaan brengen. Dus waar de gemeente misschien zegt: dat krijgen we helemaal niet voor elkaar, is het wel handig om dat hier in te zetten? (...) hebben wij gezegd: laten we er een case van maken”.¹⁴ Op 24 september 2012 bezoekt de Van der Leeuwkring op eigen initiatief de Rijnhaven, waarbij zij de plannen van de gemeente voor drijvend bouwen kritisch tegen het licht houdt. Naar aanleiding van deze bijeenkomst constateert de Van der Leeuwkring dat de Rijnhaven niet op de traditionele manier ontwikkeld kan worden. De gemeente heeft immers het geld niet om te investeren in het gebied. Zij vindt de Rijnhaven een goede plek voor “een pilot voor een nieuwe vorm van opdracht geven” (Van der Leeuwkring, 2012:4). Zij ziet voor de gemeente een rol als makelaar tussen cultuur en de markt. Zij adviseert de uitvraag te bepalen in overleg met degenen die het gebied goed kennen. De marktpartijen die de gemeente zoekt, zijn volgens

¹³ www.nieuws.top10.nl, 19 april 2013

¹⁴ <http://www.antennetv.nl/sites/vid/air/Rijnhavencase.wmv>

de Kring niet alleen investeerders en ontwikkelaars, maar juist ook grote en kleine ondernemers in het gebied. De Van der Leeuwkring benadrukt dat vooral de partijen op de kades over kracht en ideeën beschikken voor de ontwikkeling van de Rijnhaven. Zij acht een proces nodig waarin gemeente en lokale partijen met passie voor de plek en ambitieuze marktpartijen met ervaring samen komen tot een juiste balans (Van der Leeuwkring, 2012:6). Een van de geïnterviewden benadrukt de waarde van de inbreng van de Van der Leeuwkring; de inzichten helpen de gemeente om de juiste doelen te formuleren. Als gevolg van de inbreng van de Kring heeft de doelstelling *waterfront development*, gericht op het publieke karakter van de plek, een prominente plek gekregen.

Bestuurlijk besluitvormingsproces

Op 14 mei 2013 besluit het college van B&W om de aanbesteding voor de Rijnhaven te starten. De raadscommissie Fysieke Infrastructuur en Buitenruimte (FIB) is gedurende het voorbereidingsproces een aantal keren op hoofdlijnen geïnformeerd; zij heeft geen actieve rol gespeeld bij het formuleren van de conceptuitvraag. Op 12 juni 2013 wordt de voorgenomen aanbesteding voor de Rijnhaven besproken in de raadscommissie Economie, Haven, Milieu en Vervoer (EHMV). In deze bespreking wordt door een aantal raadsleden uitgesproken dat zij de nieuwe ontwikkelwijze interessant vindt, maar er klinken ook kritische geluiden. Genoemd worden de lange voorbereidingstijd om tot de uitvraag te komen en de realiseerbaarheid van de ontwikkeling, omdat de gemeente geen uitgewerkt plan op tafel legt. Hoe borgt de gemeente dat er ongewenste ontwikkelingen plaatsvinden? Ook wordt gepleit voor het stellen van hogere duurzaamheidseisen. De wethouder geeft aan dat de gemeente juist niet bepalend wil zijn in de wijze waarop marktpartijen de ontwikkeling kunnen realiseren. De filosofie is om partijen uit te dagen in plaats van ontwikkelingen uit te sluiten via harde voorwaarden. De uitkomst van de commissievergadering is dat de aanbesteding gestart kan worden. De commissie wil worden geïnformeerd “op welk moment de raad in het vervolgproces van de aanbesteding in de gelegenheid wordt gesteld om invloed uit te oefenen op de verdere uitwerking”.¹⁵

4.4.2 CONCLUSIE NIEUWE WERKWIJZE RIJNHAVEN

De nieuwe werkwijze in de casus Rijnhaven, bestaand uit een kostenneutrale ontwikkeling voor de gemeente, het zoeken naar nieuwe verdienmodellen door verbreding van de scope, het open uitnodigen en prikkelen van de markt en een selectieprocedure waarbij beoordeeld wordt op maatschappelijke baten, sluit aan bij de lijn die al in 2009 is ingezet met de Visie Publiek Ontwikkelen. Het publieke belang, het versterken van het economisch klimaat en het creëren van een aantrekkelijk leefklimaat als hefboom voor de ontwikkeling van omliggende wijken, stond bij vaststelling van de Structuurvisie Stadshavens vast. De haalbaarheid van drijvend bouwen en de wijze van sturing die de gemeente voor ogen had, zijn getoetst in een marktconsultatie. De aanpak en opgaven zijn bijgesteld, en van de inzichten van externen is gebruik gemaakt bij het bijstellen van de uitvraag. De openheid die in de uitvraag aan de

¹⁵ Rotterdam.raadsinformatie.nl, juni 2013

markt wordt meegegeven, gecombineerd met het ontbreken van financiële middelen bij de gemeente, maakt dat sprake is van de ‘faciliterende basishouding’. Met name het concreet vertalen van deze basishouding naar de uitdraag en het werken volgens deze houding, was een leerproces.

Relatiemanagement wordt ingezet om zorgen weg te nemen en draagvlak te creëren bij ontwikkelaars en beleggers in de omgeving. De gemeente waardeert de ongevraagde procesmatige en inhoudelijke adviezen van de Van der Leeuwkring, die van de Rijnhaven een eigen *businesscase* heeft gemaakt. De Van der Leeuwkring ziet voor zichzelf een meerwaarde in het verbinden van private en lokale partijen aan de Rijnhaven en benadrukt het belang van het publieke karakter van de plek.

Tabel 4: Elementen nieuwe werkwijze in de casus Rijnhaven

	Element nieuwe werkwijze
1	Afscheid van actief grondbeleid
2	Gemeente initieert nieuwe werkwijze
3	Ruimte geven aan/faciliteren van initiatiefnemers (nieuwe partijen in gebiedsontwikkeling)
4	Kostenneutrale ontwikkeling voor de gemeente
5	Andere verdienmodellen
6	Geen uitgewerkt plan; selectie op maatschappelijke baten, formuleren van doelen i.p.v. middelen
7	Stellen van randvoorwaarden
8	Interactie tussen gemeente en marktpartijen en marktpartijen onderling (aanbestedingsproces)
9	Tijdelijke initiatieven om gebied op de kaart te zetten (proeftuin en <i>placemaking</i>)
10	Hefboomwerking ontwikkeling Rijnhaven voor omliggende wijken

4.5 BELEMMERENDE EN BEVORDERENDE FACTOREN RIJNHAVEN

In de gesprekken met geïnterviewden is gevraagd naar de belemmeringen die men ervaart bij het in de praktijk brengen van de nieuwe werkwijze in de Rijnhaven. Ook is gevraagd naar bevorderende factoren. In deze paragraaf worden eerst de belemmerende en bevorderende factoren, zoals in de interviews benoemd, beschreven. Vervolgens vindt een vertaalslag naar de instituties plaats.

4.5.1 BELEMMERENDE FACTOREN

De genoemde belemmeringen vallen uiteen in belemmeringen die voortkomen uit geschreven of ongeschreven regels en belemmeringen die samenhangen met de ‘kenmerken en waarden van de gemeenschap’. De belemmeringen uit geschreven en ongeschreven regels hebben betrekking op de wetten en regels in gebiedsontwikkeling, de gangbare praktijken en routines binnen de gemeentelijke organisatie. De ‘kenmerken en waarden van de gemeenschap’ omvatten de betrokken partijen en hun organisatiewaarden, de relaties en rolverdeling tussen hen en de wijze waarop de gemeente is ingebed in netwerken (zie paragraaf 2.4.1 en 2.6).

Belemmeringen uit geschreven en ongeschreven regels

- Spanning tussen 'sturen' en 'ruimte geven'

Uit een van de interviews blijkt dat betrokkenen het soms lastig vinden om het principe van 'ruimte geven' in te vullen. In paragraaf 4.4.1 werd gewezen op de omslag in denken en handelen die nodig was voor het maken van scherpe doelformuleringen en het voorkomen van voorschrijven van middelen. Hierbij is gebruik gemaakt van de ervaringen in een vergelijkbaar Rotterdams project. De spanning tussen sturen en ruimte geven uit zich ook in discussies tussen het project en bepaalde vakafdelingen. Hierbij werken soms, volgens een van de geïnterviewden, 'zelf opgeworpen regels en tradities' belemmerend. Het vergt overtuigingskracht en geloof in de aanpak om delen van de organisatie te overtuigen. Een andere geïnterviewde wijst op het voorbeeld van programmering. Hoewel er begrip is voor de nieuwe werkwijze, is er ook angst dat concurrerende programma's worden gerealiseerd. De gemeente schrijft geen maximale programmering voor, maar stelt wel als eis dat het programma moet passen bij het na te streven profiel voor de Rijnhaven. De projectorganisatie is niet de enige partij die zoekt naar het geven van handen en voeten aan de nieuwe, gemeentelijke rol in het project Rijnhaven. Ook uit de discussie in de raadscommissie komt de spanning tussen sturen en ruimte laten naar voren.

- Kunnen denken in en werken met nieuwe werkwijzen en instrumenten

De gesprekspartners benadrukken dat de Rijnhavenontwikkeling niet gebaseerd kan worden op een traditioneel grond- en vastgoedexploitatie-model. Een van de verdienmodellen die door het projectteam is onderzocht, is het inbrengen van de financiële baten die het verontdiepen van de Rijnhaven met slib kan opleveren. Dit kan, volgens berekeningen van het gemeentelijk Ingenieursbureau, een aanzienlijke verdienmogelijkheid opleveren. Omdat nog niet binnen de gehele ambtelijke organisatie op deze wijze naar gebiedsontwikkeling wordt gekeken, besteedt de projectorganisatie veel tijd aan uitleg aan en gesprekken met collega's over de waardevermeerdering die deze ontwikkelwijze kan opleveren.

Ten tweede wijst een van de geïnterviewden op de kennis die de gemeentelijke projectorganisatie voor een gebiedsontwikkeling in deze vorm nodig heeft. Hij stelt dat kennis van de markt, van financiën en contractvormen nodig is om het 'publiek ontwikkelen' te kunnen vertalen naar een concreet project. Inherent aan de gekozen selectievorm is dat de projectorganisatie het te doorlopen proces tijdens de aanbesteding vooraf grotendeels moet kunnen doorgronden. Om te zorgen dat deze kennis en ervaring in de projectorganisatie aanwezig is, heeft de ambtelijk opdrachtgever een aantal malen tijdens het proces gezorgd voor aanvullende juridische en inhoudelijke inbreng.

Belemmeringen uit de kenmerken van de gemeenschap

- Kritische houding over nieuwe werkwijze en rol gemeente

Zoals uit paragraaf 4.4.1 blijkt, zijn de stakeholders in de omgeving in aanvang kritisch. Sommige stakeholders lijken moeite te hebben met de nieuwe wijze van ontwikkelen. Zij vinden dat de gemeente weinig sturing geeft. De zorgen hebben vooral te maken met mogelijke concurrentie van het programma in de Rijnhaven met ontwikkelingen op de Wilhelminapier en Katendrecht, evenals het mogelijke verlies van het publieke karakter en

levendigheid in het gebied (Van Beek, 2012:77-78). Het relatiemanagement leidt niet bij alle partijen tot draagvlak voor de ontwikkeling. Ook bewoners lijken moeite te hebben met het begrijpen wat het inhoudt als de gemeente minder inhoudelijk stuurt en de markt meer ruimte geeft. Ook in de marktconsultatie van 2012 vragen partijen duidelijkheid over de gemeentelijke rol ('neemt de gemeente een sturende of faciliterende rol in?').

4.5.2 BEVORDERENDE FACTOREN

Ook de bevorderende factoren die worden ervaren kunnen worden gerelateerd aan de geschreven en ongeschreven regels enerzijds en aan de kenmerken en waarden van de gemeenschap anderzijds.

Bevorderende factoren uit geschreven en ongeschreven regels

- Herbezinning en vastlegging in nota's

Vanaf 2009, kort na het uitbreken van de crisis, worden binnen de gemeente Rotterdam interne discussies gevoerd, en vastgelegd in (interne) nota's, over de nieuwe rol van de gemeente in gebiedsontwikkeling. Dat het denkproces over de mogelijkheden en beperkingen van de kaderstellende, faciliterende en initiërende rol al enige tijd gaande is, lijkt bevorderend te werken voor de keuze voor de aanpak in de Rijnhaven.

Bevorderende factoren uit de kenmerken van de gemeenschap

- Breed intern draagvlak voor nieuwe werkwijze en sterke trekkers/ambassadeurs
Het brede draagvlak voor de noodzaak van een nieuwe werkwijze binnen de gemeente Rotterdam komt in de casus Rijnhaven als een bevorderende factor naar voren. Uit de interviews blijkt dat zowel bestuurlijk als ambtelijk opdrachtgever de principes van de beoogde nieuwe werkwijze voor de Rijnhaven onderschrijven. De werkwijze past binnen de door Stadsontwikkeling opgestelde Kadernota en wordt, in interne en externe stukken, gepresenteerd als voorbeeld van 'gebiedsontwikkeling nieuwe stijl'. Ook de projectmanager is gedreven om het project anders aan te pakken.

- Gevraagde input aan externen op nieuwe werkwijze

De gemeente organiseert een marktconsultatie om feedback te krijgen op de nieuwe aanpak. Deze input levert de gemeente waardevolle informatie op; het merendeel van de punten wordt overgenomen in de uitvraag. Zo kiest de projectorganisatie na de marktconsultatie bewust voor het geven van meer ruimte aan de marktpartijen. Aanvankelijk was de gemeente ervan overtuigd dat een bouwenvelop, vertaald in een globaal bestemmingsplan, voldoende ruimte zou bieden. Na de marktconsultatie wordt de bouwenvelop losgelaten en ingeruild voor het systeem van randvoorwaarden en ambities, waarbij de winnende marktpartij het bestemmingsplan opstelt.

- *Bottom up* initiatieven uit gebied

De ongevraagde adviezen die de gemeente ontvangt van de Van der Leeuwkring dragen bij aan het stellen van de juiste doelen en randvoorwaarden. De Van der Leeuwkring vraagt vooral aandacht voor het betrekken van de lokale partijen rondom de Rijnhaven en het

behoud van het publieke karakter van de plek. De gemeente geeft aan dat deze adviezen gebruikt zijn om de uitvraag te verbeteren.

Overige bevorderende factoren

In de casus Rijnhaven lijkt bevorderend te werken dat sprake is van publiek (water)eigendom waarbij geen grondexploitatie aan de orde is. Het gaat immers om bouwen op het water. De potentie van de plek, gelegen tussen de zich ontwikkelende gebieden Wilhelminapier/Kop van Zuid en Katendrecht, is groot. Er is geen sprake van urgente problematiek in het gebied; de drijfveer voor ontwikkeling lijkt vooral de ambitie om met drijvend bouwen en een nieuwe aanpak een showcase en een hefboomeffect te creëren.

4.5.3 SAMENVATTING FACTOREN EN INSTITUTIES

In onderstaande tabel zijn de belemmerende en bevorderende factoren samengevat die uit de casestudy Rotterdam Rijnhaven naar voren komen. De bevorderende factoren lijken vooral voort te komen uit instituties in de categorie 'kenmerken en waarden van de gemeenschap' en de belemmerende factoren uit instituties in de categorie 'geschreven en ongeschreven regels'. Wat in de casus Rijnhaven opvalt is het lef van de gemeente Rotterdam om een binnenstedelijk havenbekken integraal op de markt te zetten.

Tabel 5: Belemmerende en bevorderende factoren naar type institutie in de casus Rijnhaven

Instituties	Belemmerende factoren	Bevorderende factoren
Geschreven en ongeschreven regels	<ul style="list-style-type: none"> Spanning tussen 'sturen' en ruimte geven Denken in en werken met nieuwe werkwijze en instrumenten 	<ul style="list-style-type: none"> Herbezinning en vastlegging in nota's Kunnen denken in en werken met nieuwe werkwijzen en instrumenten
Kenmerken en waarden van de gemeenschap	<ul style="list-style-type: none"> Kritische houding over nieuwe werkwijze en rolverdeling gemeente – marktpartijen – burgers 	<ul style="list-style-type: none"> Breed intern draagvlak voor nieuwe werkwijze Sterke trekkers/ambassadeurs Gevraagde input aan externen op nieuwe werkwijze Bottom up initiatieven uit gebied

4.6 VERMOGEN TOT VERANDERING RIJNHAVEN

Hoewel er in de casus Rijnhaven geen sprake is van bewust gecreëerd vermogen om met de nieuwe werkwijze in de praktijk te experimenteren, zoals bijvoorbeeld in de Maastrichtse casus, krijgt de projectorganisatie Rijnhaven wel de ruimte en het vertrouwen van directie en bestuur om de nieuwe werkwijze in de Rijnhaven te implementeren. In de periode tussen de start van het project en begin 2013 is een leerproces zichtbaar, waarin afscheid wordt genomen van de bouwvelop en de kleinschalige waterkavel. Er wordt gekozen voor doelformuleringen in een ambitie- en randvoorwaardenmatrix en voor de ontwikkeling van

een ruimer gebied. De te selecteren marktpartij krijgt ruimere taken en mogelijkheden. Het handen en voeten geven aan het principe van 'ruimte geven aan de markt', is de kern van de zoektocht die de projectorganisatie doormaakt. Het iteratieve proces van formuleren en herformuleren van doelstellingen, scope en aanpak dat tussen eind 2011 en 2013 is doorlopen, geeft aan dat de nieuwe werkwijze gaandeweg wordt vormgegeven.

Behalve een gemeentelijke voorinvestering in de voorbereidingskosten, zet de gemeente Rotterdam in het Rijnhavenproces geen middelen in om de andere werkwijze toe te passen. Het projectteam is grotendeels gegroeid en niet bewust samengesteld. Op momenten dat het noodzakelijk is, worden medewerkers met specifieke kennis en ervaring (tijdelijk) aan het projectteam toegevoegd. Het aanbestedingsproces dient ertoe om marktpartijen te prikkelen, waarbij gestreefd wordt naar samenwerking in netwerken van (nieuwe) partijen.

De Kadernota Stedelijke Ontwikkeling ademt een aantal basisprincipes uit over het soort organisatie dat de gemeente wil zijn. In een situatie waarin de maatschappelijke behoefte centraal komt te staan en de gemeentelijke rol beperkter is wil de gemeente Rotterdam vooral een betrouwbare overheid zijn, die helder en toegankelijk beleid voert, professioneel is, consistent is en zakelijk handelt (Gemeente Rotterdam, 2013b:13). Ook het aanjagen van innovatie en ondernemerschap komen naar voren als principes die de gemeente van belang vindt. Deze principes kunnen worden geïnterpreteerd als (nieuwe) waarden die worden nagestreefd. De middelen en processen die hierbij passen vormen de kern van de nota. Illustratief voor de nieuwe aanpak zijn citaten als "Dat wat we doen moet waarde creëren zonder dat we daarvoor altijd de gemeentelijke portemonnee trekken" en "Coalities aangaan en afspraken maken met bestaande en potentiële investeerders in de stad is de kern van de gemeentelijke bijdrage aan de ontwikkeling van Rotterdam" (*ibid* 2013b:1).

In termen van Christensen en Overdorf (zie paragraaf 2.5.2) wordt het project Rijnhaven gedragen door een functioneel team uit de bestaande organisatie (kwadrant A). De teamleden werken niet uitsluitend aan dit project en vallen onder de aansturing van hun functionele managers. De casestudy geeft echter onvoldoende aanleiding om te concluderen dat de nieuwe waarden zoals in de Kadernota (deels) geformuleerd, al gemeengoed zijn binnen de organisatie. Met andere woorden, in de casus Rijnhaven worden naast nieuwe processen ook waarden nagestreefd die (nog) afwijken van de huidige organisatiewaarden.

Tabel 6: Vermogen tot verandering (middelen, processen en waarden) in de casus Rijnhaven

Aspecten van het vermogen om te veranderen	Rijnhaven
Inzet middelen (menskracht)	Beperkt
Inzet middelen (financieel)	Budgetneutrale ontwikkeling voor gemeente
Inzet nieuwe interne processen / werkwijzen / besluitvorming	Voorbereiding aanbesteding: ambities, maatschappelijke baten, randvoorwaarden
Inzet nieuwe processen gericht op (nieuwe) interacties extern	Selectie marktpartij op maatschappelijke baten, zoveel mogelijk ruimte geven
Waarden ter discussie gesteld	In kadernota (principes) en door andere interactie tussen gemeente en eigenaars/ initiatiefnemers in gebied
Aanpak verandering (team)	Functioneel team
Vermogen om nieuwe werkwijze in praktijk toe te passen	Geen expliciete ruimte gecreëerd

4.7 AFRONDEND

In de casus Rijnhaven is te zien dat de gemeente kiest voor een werkwijze die op meerdere fronten vernieuwend is: de opgave zelf (bouwen op het water), de wijze waarop een partner wordt geselecteerd en de ruimte die deze partner krijgt om de Rijnhaven de komende dertig jaar te ontwikkelen. De overgang van de van oudsher sturende rol van de gemeente naar het ruimte willen geven aan de markt (van sturen naar faciliteren), leidt op momenten in het proces tot belemmeringen. Het draagvlak bij ambtelijk en bestuurlijk opdrachtgever voor de nieuwe werkwijze vertaalt zich in ruimte voor het team om het nieuwe proces vorm te geven en een leerproces door te maken. De denkkraft, kennis en ervaring die het team op bepaalde momenten ontvangt van ondernemers, ontwikkelaars en beleggers uit de omgeving, zijn van belang om de nieuwe werkwijze naar de praktijk te vertalen.

5



DEN HAAG BINCKHORST

FACILITEREN
MET DE RODE LOPER

5 DEN HAAG-BINCKHORST: FACILITEREN MET DE RODE LOPER

5.1 INLEIDING

De derde casestudy betreft de Binckhorst in Den Haag. De gemeente Den Haag besloot eind 2011 het masterplan voor grootschalige transformatie van dit bedrijventerrein in te trekken omdat de beoogde ontwikkeling niet meer haalbaar werd geacht vanwege de gevolgen van de financieel-economische crisis. In de op hetzelfde moment vastgestelde Gebiedsaanpak Binckhorst beschrijft de gemeente de nieuwe werkwijze voor de ontwikkeling van het gebied. Van eigenaars, gebruikers en initiatiefnemers in de Binckhorst wordt verwacht dat zij zelf investeren in hun pand en omgeving. Deze partijen wil de gemeente zo goed mogelijk faciliteren, zonder precies voor te schrijven wat op welk moment moet gebeuren. De gemeente investeert zelf niet, behalve in de aanleg van de Rotterdamse Baan. In de Haagse casus lijkt de zoektocht naar de nieuwe werkwijze in gebiedsontwikkeling grotendeels achter de rug. Duidelijk is welke middelen en processen al dan niet worden ingezet.

De opbouw van het hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 5.2 wordt een schets gegeven van de relevante beleidskaders van de gemeente Den Haag in algemene zin en voor de gebiedsontwikkeling Binckhorst in het bijzonder. In paragraaf 5.4 wordt de nieuwe gebiedsaanpak in de Binckhorst beschreven, gevolgd door een paragraaf over de belemmerende en bevorderende instituties (paragraaf 5.5). Paragraaf 5.6 beschrijft het vermogen om te veranderen in de Haagse casus. De voor deze casus geïnterviewde personen zijn opgenomen in bijlage 1.

5.2 BELEIDSKADERS DEN HAAG

5.2.1 BELEID GEMEENTE DEN HAAG

In de Begroting 2013-2016 schrijft het gemeentebestuur dat de internationale crisis de stad raakt. Niettemin blijft zij het nodig achten om te investeren in verbeteringen in voorzieningen, infrastructuur, leefbaarheid en aan het creëren van nieuwe banen in de stad. Ook moeten kansen worden benut. (Gemeente Den Haag, 2013:6). Een gevolg van de economische crisis is dat de gemeente haar werk slimmer en goedkoper moet kunnen doen. Zij wil er samen met bedrijven, bewoners en instellingen voor zorgen dat er toch ontwikkelingen van de grond komen. "De gemeente doet niet meer alles vanzelfsprekend zelf, maar regisseert en faciliteert en geeft meer ruimte én verantwoordelijkheid aan de stad. Maar als het even echt niet lukt, blijft de gemeente klaar staan." (*ibid* 2012:7). Door de vastgoedcrisis, zo constateert de gemeente, is een andere manier van stadsontwikkeling nodig. De gemeente wil andere spelers verleiden om het initiatief van de gemeente in stedelijke ontwikkelingen over te nemen (*ibid* 2013:126).

De investeringen die in de voorgaande jaren zijn ingezet, worden onverminderd voortgezet. Het gaat bijvoorbeeld om de opwaardering van de verbinding tussen het rijkswegennet en de

stad. Gewerkt wordt aan de aanleg van de Rotterdamse Baan, een nieuwe verbinding tussen de A4/A13 en de 'Centrale Zone' van Den Haag.

Ook de gemeentelijke organisatie is getroffen door de bezuinigingen. De kosten van het ambtelijk apparaat van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) kunnen niet langer uit grondopbrengsten of rijksmiddelen worden gedekt. In het coalitieakkoord is afgesproken om op het ambtelijk apparaat in 2014 € 52,9 mln. te bezuinigen. Gekoerst wordt op een formatiedaling van minimaal 1.050 fte per 1 januari 2014 (*ibid* 2012g:154). De dienst Stedelijke Ontwikkeling is in 2011 gereorganiseerd waarbij een organisatiestructuur is geïmplementeerd die aansluit op de noodzaak om het ambtenarenapparaat te verkleinen en past bij de nieuwe, faciliterende rol van de gemeente (Dekker, 2011:65).

De ambities die in de Structuurvisie Den Haag 2020, Wéreldstad aan Zee uit 2005 zijn verwoord, zijn nog steeds van kracht: het versterken van de sterke kanten van de stad, de zorg voor een goede leefomgeving en het versterken van de werkgelegenheid. Voor de negen belangrijkste ontwikkelgebieden, waaronder de Binckhorst, zijn de ambities uit de Structuurvisie in de periode na 2005 uitgewerkt in Masterplannen.

De gemeente voert door de vastgoedcrisis in veel gebieden geen actief grondbeleid meer. In de Begroting 2013 schrijft de gemeente dat de veranderingen op de woning- en kantorenmarkt haar noodzaken tot afwaarderingen. Door het actieve grondbeleid kwamen het weerstandsvermogen (zie paragraaf 4.2.1) en de Reserve Grondbedrijf onder grote druk te staan. De investeringsruimte is beperkt. In de gemeentelijke Nota Grondbeleid uit 2012 spreekt men daarom van een accentverschuiving naar faciliterend grondbeleid, waaronder wordt verstaan dat de aankoop van grond en vastgoed zoveel mogelijk wordt beperkt. Beschikbare middelen richten zich vooral op projecten van groot strategisch belang in een beperkt aantal gebieden. Ambities moeten zoveel mogelijk in nauwe samenwerking met private partijen worden gerealiseerd. De gemeente wil hen verleiden, ruimte geven om initiatieven te ontplooiën en belemmeringen wegnemen (Gemeente Den Haag, 2012g:193).

De gemeente heeft een aantal nieuwe instrumenten ontwikkeld om het facilitair grondbeleid uit te voeren. De 'Werkwijze begeleiding particuliere initiatieven' ondersteunt private partijen tegen vergoeding van onkosten bij het uitwerken van hun initiatief tot een haalbaar plan. Binnen het programma Kleinschalig Opdrachtgeverschap worden aan particulieren, kleine aannemers en ontwikkelaars mogelijkheden geboden voor zelfbouw (*ibid* 2011a:1).

5.2.2 BELEID GEBIEDSONTWIKKELING BINCKHORST

De Binckhorst wordt begrensd door de spoorlijnen Den Haag-Gouda en Amsterdam-Rotterdam, de Trekvlies, de Broeksloot en de A12. Het terrein van circa 130 hectare lag oorspronkelijk aan de rand van de stad. Vanaf het begin van de twintigste eeuw vestigden zich er bedrijven. Het gebied heeft het karakter van een gemengd bedrijventerrein. Ongeveer de helft bestaat uit kantoren, waaronder hoogwaardige kantoorlocaties als KPN. De andere helft bestaat uit autodemonstagebedrijven, ruimte-extensieve en milieuhinderlijke bedrijven,

retail en showrooms. In het gebied zelf wordt nauwelijks gewoond (Gemeente Den Haag, 2011c:7).

In de Structuurvisie 2005 wordt de Binckhorst benoemd als ontwikkelgebied, waar een aantrekkelijk gemengd woon-, voorzieningen- en werkgebied gecreëerd kan worden met intensief en meervoudig grondgebruik. Door de goede bereikbaarheid acht de gemeente de combinatie van stedelijke bedrijvigheid, regionale voorzieningen en onderwijsinstellingen, huisvesting van studenten en starters in een kenniscluster kansrijk (*ibid* 2005:48). De gemeente kiest hierbij voor een aanpak van grootschalige integrale gebiedsontwikkeling, wat wil zeggen dat alle fysieke functies binnen het gebied in samenhang worden beschouwd en de planvorming, planning en tijd, financiering en organisatie op elkaar worden afgestemd. De integrale gebiedsontwikkeling van de Binckhorst wil zij samen met marktpartijen, zoals op de Vindexlocaties, ter hand nemen (*ibid* 2005:67).



Figuur 16: Ligging van de Binckhorst aan de A12 (www.atelijj.nl)

Samen met de BPF Bouwinvest en Rabo vastgoed laat de gemeente in 2006 door bureau OMA van Rem Koolhaas een Masterplan voor het gebied opstellen conform de ambities uit de Structuurvisie. Milieuhinderlijke bedrijvigheid moet worden verplaatst en het ruimtegebruik moet verder worden geïntensiveerd. In 2007 richten de partijen een gebiedsonderneming op waarin gezamenlijk de grondexploitatie wordt gevoerd en risico's worden gedragen. Er worden grondaankopen gedaan vooruitlopend op de realisatie. Vanaf eind 2008 geeft BPF aan de risico's van de gebiedsonderneming te groot te vinden als gevolg van de economische crisis. Zij stapt uit (Pool, 2010:60-68). Enige tijd later stapt ook Bouwfonds uit de ontwikkeling. De gemeente ziet zich gedwongen om haar positie en aandeel in de ontwikkeling opnieuw te overwegen in het licht van de teruglopende financiële middelen en de noodzaak te bezuinigen (*ibid* 2011c:3). In het Investeringsprogramma Stedelijke Vernieuwing 2011 (IpSO), dat eind 2010 wordt vastgesteld, maakt de gemeente de keuze om het gebied tussen kust en centrum prioriteit te geven. Afgezien van de aanleg van de Rotterdamse Baan doet de gemeente in de Binckhorst voorlopig geen investeringen; het gebied geniet geen prioriteit meer. De ambtelijke organisatie krijgt de opdracht om voor de Binckhorst een beleidsdocument te schrijven dat de nieuwe aanpak verwoordt nu de grootschalige aanpak wordt losgelaten, en aansluit bij de veranderende rol van de gemeente. Het document moet gekoppeld worden aan het besluit tot intrekking van het Masterplan uit 2005. In december 2011 stelt de gemeenteraad de 'Gebiedsaanpak Binckhorst' vast.

In de nieuwe Gebiedsaanpak zijn de plannen voor de Rotterdamse Baan van groot belang voor de positie en ontwikkeling van de Binckhorst. Ondanks de economische crisis wil de gemeente de aanleg doorzetten, omdat zij bereikbaarheid een bepalende factor vindt voor de blijvende attractiviteit van de stad (*ibid* 2012c:1) Samen met het ministerie van Infrastructuur & Milieu, het stadsgewest Haaglanden en de gemeenten Leidschendam-Voorburg en Rijswijk wordt gewerkt aan de nieuwe ontsluitingsweg inclusief tunnel. De verwachting is dat de Rotterdamsebaan in 2019 gereed is (*ibid* 2012g:116).



Figuur 17: Binckhorst gezien vanaf de Binckhorstlaan

5.3 OMSCHRIJVING NIEUWE WERKWIJZE DEN HAAG

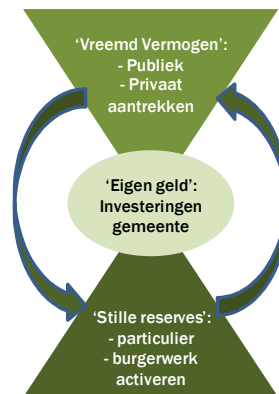
In juni 2011 schrijft de Wethouder van Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Integratie in een brief aan de voorzitter van de raadscommissie Ruimte dat hij, vanwege de economische omstandigheden, kiest voor een nieuwe aanpak voor de stedelijke ontwikkeling van de stad met bijbehorend instrumentarium. Hierbij hoort een oriëntatie op huidige en nieuwe partners, zoals eindgebruikers, kleine investeerders en beleggers. De nieuwe aanpak bestaat uit de volgende kenmerken (Gemeente Den Haag, 2011b:1-2):

- Stedelijke ontwikkeling richt zich meer op de uitvoering. Procedures worden ingekort, kaders worden flexibeler en richten zich op de individuele klant.
- De gemeente treedt op als regisseur van de stedelijke ontwikkeling voor de inhoudelijke speerpunten en prioritaire gebieden. Daarbuiten treedt zij faciliterend op en spelen externe partijen de hoofdrol.

- Omdat de gemeente minder financiële sturingsmiddelen heeft en de markt terughoudender is, moet de markt verleid worden. De beschikbare financiële middelen worden sterker gericht op het creëren van de juiste randvoorwaarden (zoals openbare ruimte en bereikbaarheid).
- Uitgangspunt van de nieuwe aanpak is dat de gemeente een betrouwbare partner is. Dit houdt in dat een bepaalde mate van zekerheid wordt geboden over de ontwikkelingsmogelijkheden: visie, vertrouwen en continuïteit, maar ook zicht op rendement (zorg voor een zekere schaarste).
- De gemeente wil met de partners in de stad afspreken wat zij van hen verwacht, en wat partijen van de gemeente mag verwachten.

In het Investeringsprogramma Stedelijke Vernieuwing (IpSO) 2013 erkent de gemeenteraad dat de economische crisis dwingt tot een pragmatische, innovatieve strategie voor de stedelijke ontwikkeling. Het economisch herstel laat nog op zich wachten, maar de bevolkingsprognoses wijzen op de potentie om te blijven groeien. Omdat de gemeentelijke investeringsmiddelen afnemen, worden particuliere geldstromen belangrijker (*ibid* 2012d:5). In het IpSO 2013 wordt een nieuw verdienmodel geïntroduceerd, dat past bij een andere manier van stedelijke ontwikkeling. Hieruit vloeit de nieuwe ruimtelijke strategie voort.

Het nieuwe verdienmodel staat tegenover het 'oude' verdienmodel in gebiedsontwikkeling. In het 'oude' model worden zowel de directe opbrengsten van het bouwen (gronduitgifte, leges, belastingen) als de indirecte opbrengsten (zoals draagvlak voor voorzieningen, arbeidskrachten) aangewend om de stad te verbeteren. Hierdoor wordt de stad aantrekkelijker, zodat weer behoefte aan een nieuwe uitbreidingsronde ontstaat. Deze cyclus van investeren en terugverdienen is, onder meer door actief grondbeleid, lange tijd in stand gehouden. De gemeente Den Haag beargumenteert dat dit verdienmodel niet meer werkt; de opbrengsten zijn onvoldoende om de kosten voor onderhoud en verbetering te blijven dekken (*ibid* 2012d:6).



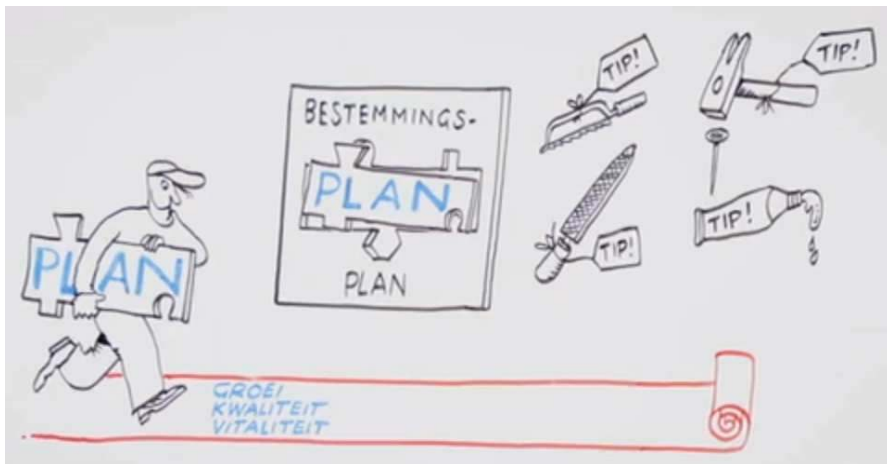
Figuur 18: Verdienmodel van de toekomst (IpSO 2013:7)

Het verdienmodel van de toekomst bestaat volgens de gemeente Den Haag uit de 'stille reserves' enerzijds en het 'vreemd vermogen' anderzijds. Onder de stille reserves wordt het vermogen van de bestaande stad verstaan, zoals vastgoed en menselijk kapitaal. Dit vermogen moet maximaal worden geactiveerd. Het 'vreemd vermogen' omvat het investerend vermogen rondom de stad, zoals publieke fondsen, beleggersvermogen en private geldstromen van bedrijven en toeristen. Investeren van buiten zijn een stimulans om de 'stille reserves' van de stad te activeren. Dat maakt de stad weer aantrekkelijker voor nieuwe investeringen van buiten. Ingezet wordt op het op gang brengen en houden van deze nieuwe cyclus van investeren en terugverdienen. De actieve deelname in grondexploitaties als gemeentelijk sturingsmiddel speelt een zeer beperkte rol in het nieuwe verdienmodel (*ibid* 2012d: 6-7).

In het IpSO worden vervolgens 'motoren' van stedelijke ontwikkeling en randvoorwaarden bij het nieuwe verdienmodel onderscheiden: beleggers en investeerders, het gemeentelijk vastgoed als hefboom voor andere investeringen, initiatieven van bewoners en ondernemers, publieke investeringen in kwaliteit en infrastructuur en de bevolkingsgroei waarvan men verwacht dat deze doorzet (*ibid* 2012d:9-11).

De nieuwe stijl van DSO

Op de nieuwjaarsbijeenkomst 2013 van DSO wordt het filmpje 'de nieuwe stijl van DSO' gelanceerd. In het acht minuten durende filmpje, dat ook extern wordt uitgedragen, wordt de nieuwe aanpak van de gemeente Den Haag op eenvoudige wijze uitgelegd. Terwijl de directeur DSO spreekt, schetst de cartoonist de beelden erbij. In het filmpje wordt toegelicht hoe de werkwijze eruit zag voor de economische crisis, wat de effecten van de crisis zijn op de wijze van stadsontwikkeling en op het gemeentelijke apparaat. De boodschap die wordt gebracht is dat de gemeente bewust kiest om de crisis aan te grijpen om er beter uit te komen, en dus niet achterover zal leunen. Dat de doelstellingen van de gemeente onveranderd blijven, wordt benadrukt: de gemeente wil zorgen dat de stad kan blijven groeien, dat het internationale karakter wordt versterkt en dat de bereikbaarheid van de stad wordt verbeterd. Uitgelegd wordt dat de wijze waarop deze doelen worden nageleefd, anders zal zijn. In plaats van grootschalige stedelijke ontwikkeling, waarbij de gemeente soms gedetailleerd stuurde op plannen en regels, wil de gemeente veel meer de creativiteit van burgers en ondernemers aanwenden. 'Grootschalig' maakt daarbij plaats voor ontwikkeling in kleine stapjes. De gemeente wil het bouwen en ontwikkelen makkelijker maken. Het concept van de 'rode loper' staat hierbij centraal: de gemeente zal de initiatiefnemer helpen om tot een goede aanvraag te komen, in plaats van 'nee' te verkopen aan het loket. Zo beargumenteert de gemeente dat ook in tijden van crisis zonder geld mooie dingen bereikt kunnen worden, als zij erin slaagt om partijen bij elkaar te brengen. "Ons eigen werk wordt hier ook leuker van!" is een van de laatste zinnen van het filmpje.



Bron: http://youtu.be/yiE_sYu13fc (2012)

Een van de elementen uit de nieuwe aanpak die in een concreet project is vertaald, is het Kleinschalig Opdrachtgeverschap. Het doel van het project is om particulieren, ontwikkelaars, beleggers en (kleine) aannemers uit te nodigen om woningen en/of bedrijfsruimten in kleine series (5-10 eenheden) te ontwikkelen.

5.4 DE NIEUWE WERKWIJZE IN DE PRAKTIJK: BINCKHORST

In de Gebiedsaanpak Binckhorst (2011) beschrijft de gemeente Den Haag de nieuwe aanpak voor de gebiedsontwikkeling, nadat het Masterplan is losgelaten en afscheid is genomen van de marktpartijen. De prioriteit aan de integrale ontwikkeling van de Binckhorst wordt losgelaten. Wel wordt ingezet op de versterking van de stedelijke en regionale bereikbaarheid en de infrastructurele maatregelen die daarvoor in de Binckhorst noodzakelijk zijn (Rotterdamse Baan) vanuit de gedachte dat een betere bereikbaarheid zorgt voor nieuwe investeringspotenties in de Binckhorst (*ibid* 2011c:3).

In plaats van een vastomlijnd eindbeeld voor de lange termijn, dat al dan niet gefaseerd gerealiseerd zou worden, kiest de gemeente voor een aanpak gericht op een kortere termijn. De ambities uit de Structuurvisie vormen het globaal lange termijn perspectief, waarbij de gemeente niet meer bepaalt wanneer de uitvoering plaatsvindt. De bestaande kansen en kwaliteiten van het gebied vormen de basis. Van daaruit kan het gebied uitgroeien tot het gemengde stedelijke milieu dat de gemeente al sinds de Structuurvisie 'Wéreldstad aan zee' voor ogen heeft. Hiermee vindt de gemeente dat zij een verantwoordelijkheid op zich neemt die ze kan waarmaken, namelijk de aanleg van de Rotterdamse Baan en de versterking van de ruimtelijke hoofdstructuur van het gebied. Ook schetst zij de bandbreedten waarbinnen ontwikkelingen en nieuwe ideeën mogelijk zijn. Er worden geen nieuwe strategische beleidskeuzes gemaakt. De actieve, ontwikkelende rol (Rotterdamse Baan) wordt gecombineerd met een faciliterende rol. Dit omschrijft de gemeente als het begeleiden en beoordelen van particuliere initiatieven en het opstellen van een bestemmingsplan voor de feitelijke situatie in die delen van het gebied waar het oude bestemmingsplan belemmerend werkt. Als initiatieven niet passen binnen het bestemmingsplan, is de initiatiefnemer zelf verantwoordelijk voor de aanvraag van de omgevingsvergunning, op basis waarvan de planologische procedure wordt doorlopen (*ibid* 2011c:22-23).

De Gebiedsaanpak is een ambtelijk product, dat op basis van een bestuurlijke opdracht tot stand is gekomen. De raadscommissie wordt niet betrokken, ook worden geen externe partijen geconsulteerd. Volgens een van de geïnterviewden ondersteunt de raad de aanpak omdat de kaders uit de Structuurvisie gerespecteerd worden. Ook vloeit de Gebiedsaanpak logisch voort uit de keuzes die de raad eind 2010 heeft gemaakt in het IpSO. Voordat de Gebiedsaanpak aan de raad wordt aangeboden, licht de wethouder deze toe aan de bedrijvenvereniging Binckhorst. In dit gesprek geven zij aan te begrijpen dat het ambitieuze masterplan uit 2005 niet meer houdbaar is en vooral behoefte te hebben aan duidelijkheid over de kaders waarbinnen ontwikkelingen mogelijk zijn. Samenvattend bestaat de nieuwe aanpak voor de Binckhorst uit de volgende elementen:

(1) Van eigenaars, gebruikers en initiatiefnemers buiten de gemeente wordt investerend vermogen verwacht in de (door)ontwikkeling van het gebied. De gemeente schrijft: "het is aan initiatiefnemers om de handschoen verder op te pakken en te komen met plannen voor bedrijfsvernieuwing, herontwikkeling of tijdelijk gebruik van bestaand vastgoed." (*ibid* 2011c:4) De gemeente richt zich waar mogelijk op het eigen vastgoedbezit.

(2) Gemeentelijke investeringen in de randvoorwaarden. De gemeente veronderstelt dat de investering in de Rotterdamse Baan een vliegwiél is voor de verdere ontwikkeling van het gebied. De 'ophanging' van de ontwikkeling van de Binckhorst aan de aanleg van de Rotterdamse Baan is groot. De respondenten geven aan dat de impact van de aanleg van de Rotterdamse Baan voor het gebied groot is. In grofweg een derde van het gebied worden panden aangekocht en gesloopt, zowel voor het directe als indirecte ruimtebeslag (zoals watercompensatie) van de weg.

(3) De gemeente faciliteert de particuliere initiatieven. Zij schrijft niet meer voor wat waar moet gebeuren, maar geeft wel duidelijkheid over mogelijkheden en onmogelijkheden. Zij werkt met richtlijnen.

(4) Stimuleren van particuliere initiatieven. Bij de behandeling van de Gebiedsaanpak in de gemeenteraad is de motie 'Budget voor de Binckhorst' aangenomen. De raad constateert bij de behandeling van de Gebiedsaanpak dat meer middelen nodig zijn voor het ondersteunen van particuliere initiatieven die bijdragen aan de organische ontwikkeling van de Binckhorst. Hiervoor wordt € 2 mln toegekend. De gebiedsmanager Binckhorst heeft het mandaat om initiatieven voor projecten en activiteiten te beoordelen op hun zichtbare bijdrage voor het gebied. Hiertoe zijn spelregels geformuleerd. Goede kleinschalige initiatieven kunnen in aanmerking komen voor een financiële gemeentelijke bijdrage (cofinanciering) van maximaal € 50.000. Ook wordt een deel van het budget aangewend voor het actief benutten van het gemeentelijk vastgoed en de openbare ruimte zoals rond de Binckhaven en het Junoblok. Het Junoblok is een leegstaand kantoorgebouw van ca. 9.000 m² in eigendom van de gemeente waarin 'kluskevels' worden aangeboden. Deze casco ruimten kunnen particulieren zelf afbouwen als woon- of werkruimte. In het najaar van 2013 worden de kluskevels op de markt gezet (*ibid* 2012f, 2013:10).

5.4.1 ORGANISATIE ONTWIKKELING BINCKHORST

De Gebiedsmanager Laak en Binckhorst vormt de schakel tussen externe partijen, directie/bestuur en het ambtelijk apparaat. Een aantal projectleiders is in het gebied actief. De ambtelijk opdrachtgever is de directeur opdrachtgeving en wonen van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO). Bestuurlijk opdrachtgever is de wethouder Verkeer, Binckhorst en Vlietzone.

De gebiedsmanager houdt zich bezig met het onderhouden van contacten met eigenaren en gebruikers in het gebied, waarbij dat in sommige gevallen gaat om concrete ontwikkellocaties, in andere gevallen om (symbolische) initiatieven. Hij vormt de ingang voor initiatiefnemers in de Binckhorst. De projectleiders houden zich bezig met concrete opdrachten binnen het gebied, zoals het opstellen van een nieuw bestemmingsplan, het evalueren van de Gebiedsaanpak, het uitplaatsen van autodemontagebedrijven en het opstellen van een nota van uitgangspunten voor de locatie die in eigendom is van NS (in de noordpunt van het gebied), waarvan tevens NS de opdrachtgever en financier is.

Interactie met eigenaren en gebruikers

Een van de elementen in de Gebiedsaanpak is dat de gemeente de marktpartijen stimuleert tot het doen van investeringen in het gebied en hen daarbij faciliteert. Hieraan wordt op een aantal manieren invulling gegeven. Op locaties in het gebied waar de grondpositie of een lopend contract daar aanleiding toe geeft, benadert de gebiedsmanager de betrokken eigenaar. Gebiedsmanager en eigenaar wisselen uit wat de plannen en mogelijkheden zijn, waarbij de gebiedsmanager de richtlijnen uit de Gebiedsaanpak als kader hanteert. De gebiedsmanager daagt grotere partijen die iets willen ondernemen uit om zelf met een plan te komen, bijvoorbeeld voor de herinrichting van een straat of de ontsluiting van een perceel. Hij geeft hierbij aan dat de gemeente zelf geen plannen maakt, noch investeringen zal doen. Een initiatiefnemer die prijs stelt op kaders voor een concrete locatie, kan de gemeente inhuren voor het opstellen van een Nota van Uitgangspunten. Dit biedt de gemeente enerzijds de mogelijkheid om meer beleidszekerheid te geven en anderzijds om de ontwikkeling te sturen in de richting van de doelstellingen voor het gebied, zo geeft een van de geïnterviewden aan.

In maart 2013 verschijnt de eerste 'nieuwsbrief Binckhorst', waarin de plannen en initiatieven worden gepresenteerd die in het gebied zijn losgekomen. Deze nieuwsbrief (oplage 1.200 stuks) wordt aan alle bewoners en ondernemers in de Binckhorst verzonden. Op deze wijze wordt aandacht gevestigd op de 'beweging' in het gebied.

De gemeente Den Haag werkt stadsbreed met de Haagse Kantorenloods. Deze bestaat uit twee personen die het aanspreekpunt zijn voor partijen die leegstaande kantoorgebouwen willen transformeren. Zij hebben een netwerk in de vastgoedwereld, zijn op de hoogte van ontwikkelingen en hebben de opdracht om partijen door de gemeentelijke organisatie de 'loodsen' rond procedures of regelgeving¹⁶. In de Binckhorst staan vooral rond het Maanplein en bij de Haagse Veste kantoren leeg.

Omgang met initiatieven: richtlijnen

In de gebiedsaanpak zijn algemene, programmatische en gebiedsgerichte richtlijnen opgenomen. Voorbeelden van algemene richtlijnen zijn 'het initiatief leidt niet tot een vergroting van de milieucirkels ten opzichte van de huidige feitelijke situatie', of 'het initiatief wordt onder marktconforme voorwaarden gerealiseerd en is saldoneutraal voor de gemeente Den Haag' (*ibid* 2011c:17-20). De programmatische richtlijnen geven aan welke ontwikkelingen ongewenst zijn. Voor commerciële functies zoals detailhandel, horeca en bijvoorbeeld een hotel wordt een restrictief beleid gevoerd. De Gebiedsaanpak zet vooral in op het realiseren van een combinatie van wonen en bedrijvigheid. De gebiedsmanager geeft aan goed met de richtlijnen uit de gebiedsaanpak uit de voeten te kunnen; de richtlijnen bieden voldoende houvast om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden. Hij onderschrijft het strikte beleid dat wordt gevoerd op commerciële functies.

¹⁶ www.denhaag.nl, mei 2013

Nieuwe initiatieven die door externe initiatiefnemers worden ontplooid worden door de gebiedsmanager voorgelegd aan het Haags Initiatieven Team (HIT). Het HIT voert een quick scan uit op haalbaarheid en wenselijkheid van het initiatief. Dit advies koppelt de gebiedsmanager terug aan de initiatiefnemer. Als het HIT een knelpunt signaleert, geeft de gemeente slechts dit signaal af. Zij past bijvoorbeeld niet zelf het ontwerp aan zodat het knelpunt wordt opgelost. Deze taak ligt bij de initiatiefnemer. Op deze wijze geeft de gemeente invulling aan het concept van de 'rode loper' (zie kader): het gaat erom dat snel duidelijkheid wordt gegeven aan initiatiefnemers, ook als een ontwikkeling niet mogelijk is.

Maatschappelijke betrokkenheid

In 2012 hebben zes grond- en vastgoedeigenaren uit de Binckhorst hun krachten gebundeld. Het collectief, dat gevestigd is in het gebied, draagt sinds begin 2013 de naam 'Binckubator'. Zij ziet zichzelf als "matchmaker die partijen aan elkaar koppelt, het eerste aanspreekpunt voor initiatiefnemers in het gebied en initiatieven verder brengt door slimme coalities te vormen". Ze schrijven op hun internetsite dat zij werken aan de marketing voor Binckhaven en leiding geven aan het actief uitvoeren daarvan, het initiëren en programmeren van (tijdelijke) evenementen in het gebied en zich aansluiten bij goede bestaande initiatieven en coalities". De samenwerkende partijen geven aan tevens iets te doen aan de toenemende leegstand in de kantoorgebouwen rondom de Binckhaven en concrete ingrepen te doen in de buitenruimte. De acties ondernemen zij vanuit de gedachte dat dit een neerwaartse spiraal kan doorbreken en tot waardevermeerdering in het gebied zal leiden. Ook ziet de Binckubator zichzelf als een gebiedslobby richting gemeente en andere overheden bijvoorbeeld voor de inrichting van de openbare ruimte en de aanleg van de Rotterdamse Baan. De Binckubator maakt zich sterk voor de bereikbaarheid van het gebied tijdens de aanleg en erna. De betrokken partijen zijn Aberdeen Immobolien, AM gebiedsontwikkeling, CBRE Global Investors, Cradle of Development (COD), DEKA Immobolien, Ballast Nedam, APPM en Urhahn Urban Design¹⁷.

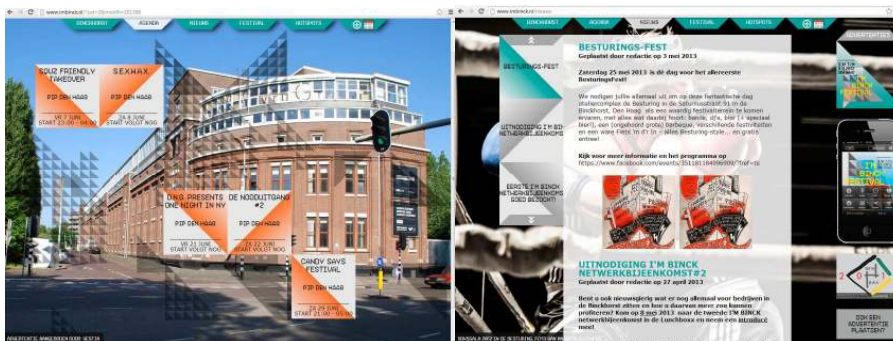
De geïnterviewden geven aan dit initiatief te waarderen. Het zijn professionele partijen met posities in het gebied, die bereid zijn voor eigen rekening en risico hun bijdrage te leveren. Vooral de symbolische betekenis wordt groot geacht: het feit dat Binckubator actief communiceert en dat zes professionele partijen in het gebied zich verenigd hebben met dit doel, zorgt voor bekendheid van het gebied. De gebiedsmanager heeft Binckubator uitgedaagd om zelf met een plan te komen voor een van de straten rondom de Binckhaven.

Een ander initiatief is het I'M BINCK festival dat door een diverse groep ondernemers in 2012 voor het eerst is georganiseerd. Met het festival wordt beoogd om de "bestaande rijkdom aan ondernemerschap, creativiteit en cultuur in dit gebied op de kaart te zetten en zichtbaar te maken voor een breed publiek" (Gemeente Den Haag, 2013:16).

In 2012 trok het evenement circa 15.000 bezoekers. De promotie van het festival, evenals de site www.imbinck.nl, zijn voorbeelden van kleinschalige initiatieven die een bijdrage uit

¹⁷ www.binckubator.nl, mei 2013

het budget 'particuliere initiatieven Binckhorst' hebben ontvangen. De internetsite www.imbinck.nl is een initiatief van het Mobiel Projectbureau OpTrek¹⁸ en het grafisch ontwerp bureau Duel. Zij willen de Binckhorst op de kaart zetten. De site geeft een overzicht van culturele activiteiten, activiteiten op het vlak van vrije tijd, ondernemerschap en gebiedsontwikkeling. De activiteit in en veelzijdigheid van het gebied wordt benadrukt. De site biedt informatie over het gebied, de ondernemers en de bewoners. In de Binckhorst organiseert I'M BINCK netwerkbijsamkomsten voor gevestigde ondernemers met als doel elkaar te leren kennen en te profiteren van elkaars kennis, diensten en producten, zodat de lokale economie wordt versterkt. I'M BINCK wordt door de gesprekspartners gewaardeerd vanwege de identiteitsversterking die met name het festival met zich meebrengt. In een tijd waarin het gebied geen bestuurlijke prioriteit heeft, is het juist van belang om het gebied op de kaart te zetten en het imago te versterken, zo wordt in de interviews benadrukt.



Figuur 19 Informatie over activiteiten op www.imbinck.nl (juni 2013)

5.4.2 CONCLUSIE NIEUWE WERKWIJZE BINCKHORST

De gemeente Den Haag kiest eind 2011 bewust voor intrekking van het Masterplan Binckhorst uit 2006. Van een grootschalige integrale gebiedsontwikkeling met marktpartijen kan als gevolg van de economische crisis geen sprake meer zijn. De nieuwe Gebiedsaanpak Binckhorst houdt de ambitie om de Binckhorst te laten uitgroeien tot een gebied waarin wonen en werken gecombineerd worden, overeind als lange termijn perspectief. Het document beschrijft een duidelijke gewenste ontwikkelingsrichting, maar geeft aan dat er voor de realisatie ruimte wordt gegeven voor privaat initiatief. Voor de gemeente Den Haag is vernieuwend dat met richtlijnen wordt gewerkt waarbinnen de initiatieven moeten passen. Kwaliteitsverbetering van de Binckhorst als leef- en werkklimaat staat daarbij voorop. De

¹⁸ Het Mobiel Projectbureau OpTrek is een initiatief van kunstenaar Sabrina Lindeman. Het projectbureau organiseerde acht jaar lang samen met andere partijen in de wijk Transvaal tijdelijke kunstprojecten in de publieke ruimte. De vraag wat kunst kan betekenen in een stedelijk transformatieproces stond daarbij centraal. In 2011 verhuisde OpTrek naar de Binckhorst (www.optrekransvaal.nl, mei 2013).

overheidsinvesteringen in de Rotterdamse Baan worden gezien als vliegwiel voor investeringen in de Binckhorst.

In meerdere documenten beschrijft de gemeente Den Haag dat marktpartijen moeten worden verleid tot het doen van investeringen in de stad, waarbij de gemeente deze initiatieven faciliteert. Concepten als de 'rode loper' worden hierbij geïntroduceerd, waarbinnen het Haags Initiatieven Team (HIT) zorgt voor snelle beoordeling van marktinitiatieven. De gebiedsmanager voor de Binckhorst en de kantorenloodsen zijn sleutelpersonen in de interactie met initiatiefnemers en eigenaren.

Tabel 7: Elementen nieuwe werkwijze in de casus Binckhorst

Elementen nieuwe werkwijze Binckhorst	
1	Afscheid van grootschalige, integrale gebiedsontwikkeling
2	Afscheid van actief grondbeleid
3	Heldere keuzes gemeente in nieuwe aanpak in Binckhorst
4	Van eigenaars, initiatiefnemers, gebruikers wordt investerend vermogen verwacht
5	Investeren in het raamwerk van infrastructuur, water en groen: Rotterdamse Baan
6	Faciliterende rol gemeente, klantgerichte processen: snel en zakelijk reageren op initiatieven
7	Stimuleren particulier initiatief met (beperkte) financiële middelen: Budget voor de Binckhorst
8	Hanteren van een lange termijn perspectief, stapsgewijze ontwikkeling
9	Werken met richtlijnen en programmatische randvoorwaarden (maxima)
10	Hefboomwerking Rotterdamse Baan voor ontwikkeling Binckhorst
11	Kostenneutrale ontwikkeling voor de gemeente
12	Kleinschalig/particulier opdrachtgeverschap: Junoblok

5.5 BELEMMERENDE EN BEVORDERENDE FACTOREN BINCKHORST

In de gesprekken met geïnterviewden is gevraagd naar de belemmeringen die men ervaart bij het in de praktijk brengen van de nieuwe werkwijze in de Binckhorst. Ook is gevraagd naar bevorderende factoren. In deze paragraaf worden eerst de belemmerende en bevorderende factoren, zoals in de interviews benoemd, beschreven. Vervolgens vindt een vertaalslag naar de instituties plaats.

5.5.1 BELEMMERENDE FACTOREN

De genoemde belemmeringen vallen uiteen in belemmeringen die voortkomen uit geschreven of ongeschreven regels en belemmeringen die samenhangen met de 'kenmerken en waarden van de gemeenschap'. De belemmeringen uit geschreven en ongeschreven regels hebben betrekking op de wetten en regels in gebiedsontwikkeling, de gangbare praktijken en routines binnen de gemeentelijke organisatie. De 'kenmerken en waarden van de gemeenschap' omvatten de betrokken partijen en hun organisatiewaarden, de relaties en rolverdeling tussen hen en de wijze waarop de gemeente is ingebed in netwerken (zie paragraaf 2.4.1 en 2.6).

Belemmeringen uit geschreven en ongeschreven regels

- **Wet- en regelgeving milieuhinderlijke bedrijvigheid**

Het meest prominent komt uit de gesprekken naar voren dat de wet- en regelgeving belemmerend werkt voor de ontwikkeling van de Binckhorst. In het gebied zijn veel bedrijven in hoge milieucategorieën (4 en 5) gevestigd. Rondom deze bedrijven liggen, vanwege de milieuhinder die zij veroorzaken, hindercirkels waarbinnen geen hindergevoelige functies mogelijk zijn. In een gebied waar de doelstelling is om zich te ontwikkelen tot een gemengd woon- en werkgebied, werken deze contouren belemmerend. Wonen is als hindergevoelige functie op veel plekken niet mogelijk.

Het feit dat de gemeenteraad heeft gekozen om voorlopig niet actief in de Binckhorst te investeren, heeft tot gevolg dat er geen middelen beschikbaar zijn om bedrijven in hoge milieucategorieën actief uit te plaatsen. Ten tijde van het masterplan werd gewerkt aan het uitkopen van autodemontagebedrijven om milieuruimte vrij te spelen voor wonen. In de huidige situatie geeft alleen de aanleg van de Rotterdamse Baan aanleiding om bedrijven uit te kopen en te verplaatsen. Er wordt geprobeerd de doelstellingen van de Binckhorst zoveel mogelijk te combineren met de aanleg van de Rotterdamse Baan. Zo worden bijvoorbeeld autodemontagebedrijven die op locaties liggen waar de watercompensatie voor de Rotterdamse Baan moet plaatsvinden aangekocht en verplaatst. Een andere manier waarop men tracht deze belemmering weg te nemen, is door het opstellen van een nieuw bestemmingsplan. Hierin dient het huidige gebruik als uitgangspunt en wordt bekeken welke hindercirkels kunnen worden weggenomen. Het gaat bijvoorbeeld om hindercirkels rondom bedrijven die verhuisd zijn maar waarvan de milieuruimte nog in de vergunning vastligt.

- **Spanning tussen sturen en faciliteren**

Binnen de ambtelijke organisatie zien sommigen de gebiedsaanpak als een 'tussenoplossing'. Interne critici wijzen er volgens een van de gesprekspartners op dat de gemeente actiever moet zijn (zowel in financiële als menselijke inzet) om de ontwikkeling van het gebied op gang te krijgen. Dit kan als signaal worden opgevat dat deze betreffende medewerkers het lastig vinden om de actieve gemeentelijke aanpak, gericht op het realiseren van het gemengde woon-werkmilieu, los te laten. Ook wordt de vraag gesteld hoeveel tijd genomen kan worden om de gestelde ambities te bereiken. Een aanpak gericht op het faciliteren van initiatieven, zonder zelf actief te investeren in een gebied waar milieucirkels belemmeren, vraagt geduld.

Illustratief hiervoor is de uitspraak van een raadslid van (coalitiepartij) d66, ten tijde van de vaststelling van de Gebiedsaanpak:¹⁹ "De nu uitgewerkte 'Gebiedsaanpak Binckhorst' echoot een deel van die inspiratie, maar over het bijbehorende raadsvoorstel ben ik minder enthousiast. Dat lijkt vooral geschreven voor het zalig verklaren van de Rotterdamse Baan. Als die er maar ligt, komt alles vanzelf goed in de Binckhorst, zo redeneert de wethouder. Te kort door de bocht. Of, anders gezegd, met 130 km p/u de Binckhorst voorbij... Ook lijkt de Sinterklaas in deze wethouder de Binckhorst voorbij te rijden. Alle beschikbare miljoenen uit

¹⁹ www.d66blog.nl, 7 december 2011

de reserve Grote Projecten voor de Binckhorst worden ingezet voor de Rotterdamse Baan. Het gebied voor de Rotterdamse Baan beslaat nog geen 25% van de Binckhorst. De rest van deze uitermate gunstig gelegen 'rommellek' wordt eigenlijk aan zijn (haar?) lot overgelaten. De gebiedsaanpak echoot nog wel de charmante en spannende ideeën van de organische transformatie die eerder klonken (bijvoorbeeld de kansen van en op het water), maar geeft slechts een minuscuul klontje boter bij de vis.”.

- Beperkte middelen

De geïnterviewden noemen het gebrek aan financiële middelen als belemmering voor de aanpak van de Binckhorst. Het gaat niet alleen om de middelen voor verplaatsing van milieuhinderlijke bedrijven, maar ook om middelen voor verbetering van de openbare ruimte. Het budget voor de Binckhorst van € 2 mln geeft enige armslag om kleine ingrepen in de openbare ruimte te doen, maar het realiseren van een heldere ontsluitingsstructuur, waarvoor soms een pand moet wijken, of het vergroenen van kades kan hiermee niet gefinancierd worden. Bij het aanvragen van subsidies bij andere overheden loopt men aan tegen de belemmering aan dat er geen plan of raming kan worden aangeleverd ter onderbouwing van de subsidieaanvraag. De ambtelijke organisatie krijgt nu ruimte om een uitwerking voor de lange termijn te maken voor de gebieden waarvoor de gemeente aan de lat staat. Het gaat om de interne verkeersstructuur, de groenstructuur en het eigen vastgoed.

- Beperkte menskracht

De tijd die de gebiedsmanager heeft om met de Binckhorst bezig te zijn, is beperkt. De Binckhorst is één van de twee gebieden waarvoor hij verantwoordelijk is. Uit de gesprekken blijkt dat hij de ontwikkelingen in het gebied goed overziet. Hij geeft daarbij echter aan dat hij waarschijnlijk één van de weinigen is.

- Vasthouden aan beleidsdoelstelling

De slechte markt voor woningbouw wordt genoemd als belemmering voor de ontwikkeling van de Binckhorst. Zelfs als de milieucontouren geen probleem zouden zijn, blijft de Binckhorst in de huidige markt geen gemakkelijke locatie voor woningbouwontwikkeling, zo blijkt uit de gesprekken. Dit roept de vraag op of de ambitie op zich om van de Binckhorst een gemengd milieu te maken – weliswaar op langere termijn – belemmerend werkt. Deze ambitie komt voort uit de Structuurvisie 2005. In de Gebiedsaanpak 2011 is ervoor gekozen om deze overeind te houden, maar hieraan geen extra middelen te verbinden. Als de gemeente deze ambitie zou loslaten, is mogelijk van de genoemde belemmering minder of geen sprake meer. De belemmerende institutie lijkt in dit geval de vasthoudendheid aan de beleidsdoelstelling, het niet willen loslaten van de wenkende perspectieven die in de voorgaande jaren voor het gebied zijn opgesteld. De gemeente ziet, ondanks de crisis, geen aanleiding om deze visie voor de Binckhorst voor de lange termijn ter discussie te stellen. Mogelijk speelt hier mee dat aan de eerdere plannen door grote ontwerpers is gewerkt. Uit de desk research en interviews blijkt echter onvoldoende wat de precieze reden is om geen afscheid te nemen van de beleidsdoelstellingen voor de Binckhorst uit de Structuurvisie.

Belemmeringen uit kenmerken van de gemeenschap

In de casus Binckhorst worden geen belemmeringen ervaren in de categorie 'kenmerken en waarden van de gemeenschap', ofwel in de relatie en rolverdeling tussen gemeente en betrokken partijen. Dit is mogelijk een gevolg van de gekozen aanpak en de fase waarin het veranderproces verkeert. De gemeente heeft eind 2010 haar keuzes gemaakt en heeft deze vervolgens consequent gecommuniceerd.

5.5.2 BEVORDERENDE FACTOREN

Ook de bevorderende factoren die worden ervaren kunnen worden gerelateerd aan de geschreven en ongeschreven regels enerzijds en aan de kenmerken van de gemeenschap anderzijds.

Bevorderende factoren uit geschreven en ongeschreven regels

- Herbezinning en vastlegging in nota's

Kenmerkend aan de casestudy Binckhorst is dat de gemeente Den Haag eind 2010, kort na het begin van de crisis, haar prioriteiten opnieuw heeft bepaald. De raad besloot om niet meer actief in de Binckhorst te investeren. Het vaststellen van de Gebiedsaanpak (eind 2011) ging gepaard met een expliciet besluit om het masterplan uit 2006 in te trekken. Het feit dat de politieke prioriteit voor de grootschalige gebiedsontwikkeling is losgelaten, vinden de geïnterviewden een goede keuze. Vanwege de omvang van het gebied en het hoge ambitieniveau acht men de uitvoering van het oude masterplan onhaalbaar. Een van de geïnterviewden verwoordt dit als volgt: "De Gebiedsaanpak creëert rust voor de Binckhorst. De Rotterdamse Baan heeft nog steeds prioriteit, maar er zitten niet meer twee grote ontwikkelingen in elkaars vaarwater."

- Heldere communicatie

De kwaliteit van en consistentie in beleidsdocumentatie en informatie over de nieuwe werkwijze in gebiedsontwikkeling die de gemeente Den Haag extern uitdraagt, valt op. De lijn van het in het IpSO geïntroduceerde 'nieuwe verdienmodel' is herkenbaar in de werkwijze van de Binckhorst: de gemeente richt zich op haar publieke verantwoordelijkheden en maakt zoveel mogelijk gebruik van krachten in het gebied. De taak van de gemeente is te zorgen dat 'stille reserves' (initiatieven) niet stuklopen op ambtelijke procedures. De gemeente is naar buiten toe duidelijk over de consequenties van de nieuwe aanpak: de gemeente investeert niet meer. In een externe nieuwsbrief voor de ondernemers in het gebied wordt aangegeven wat er in het gebied gebeurt. Op dit moment lijken partijen buiten de gemeente begrip te hebben voor het feit dat de gemeente niet actief kan investeren en de markt niet te forceren is vanwege het economisch tij. De toekomst zal uitwijzen hoe lang dat begrip standhoudt.

Eigen verantwoordelijkheid op de Binckhorst

De Haagse ondernemer Peter van de Kamp van het grafisch bedrijf Repro- Van de Kamp heeft recentelijk een plan gepresenteerd om op de plek van zijn bedrijf twee woontorens te bouwen voor ongeveer achthonderd jongeren en studenten. De zeventig meter hoge torens leveren de benodigde

financiële middelen voor de verplaatsing van zijn huidige bedrijfspand naar een grotere locatie. Van der Kamp vindt dat ondernemers hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen, nu bekend is dat de gemeente de komende jaren als gevolg van de economische crisis niet actief zal investeren in de Binckhorst. In een reactie aan de pers zegt hij "We moeten er met zijn allen onze schouders onder zetten. Ik hoop dan ook dat als dit plan werkelijkheid wordt, anderen zullen meegaan. Zo kunnen we ervoor zorgen dat de Binckhorst wordt aangepakt." Hij hoopt dat zijn initiatief ook andere ondernemers zal stimuleren om in het gebied te investeren.

De gemeente Den Haag heeft positief op het plan gereageerd. "Elk initiatief van marktpartijen bekijken we met interesse dus deze ook", aldus een gemeentewoordvoerder. "Wel moet het nog verder uitgewerkt worden door de initiatiefnemers. En dat is de verantwoordelijkheid van de ondernemers zelf".

Bron: <http://www.omroepwest.nl/nieuws>, 6 juni 2013

- Professionalisering faciliterende rol

De gemeentelijke organisatie lijkt gewend aan de nieuwe werkwijze. Met de systematiek van richtlijnen, om initiatieven te beoordelen, kan men uit de voeten. De interne processen die de faciliterende rol ondersteunen, zoals van het Haags Initiatieven Team, maken onlosmakelijk onderdeel uit van de Haagse nieuwe werkwijze. De gemeente Den Haag lijkt, met andere woorden, de zoektocht naar een nieuwe werkwijze voorbij. Dat de nieuwe aanpak al bijna twee jaar van kracht is, speelt hierbij mogelijk een rol.

Bevorderende factoren uit de kenmerken van de gemeenschap

- Breed draagvlak voor nieuwe werkwijze en sterke trekkers/ambassadeurs

Uit de casestudy blijkt dat aan de gebiedsaanpak Binckhorst een breed gedragen overtuiging ten grondslag ligt dat de traditionele stijl van gebiedsontwikkeling niet langer kan worden volgehouden. De gebiedsmanager Binckhorst vervult een rol als centraal aanspreekpunt binnen de gemeente en is daarmee een belangrijke ambassadeur voor de nieuwe werkwijze. Ook politiek-bestuurlijk wordt de gebiedsaanpak ondersteund.

- Betrokkenheid van partijen uit het gebied

Evenals in de Rotterdamse casus valt de betrokkenheid, proactieve houding en het verantwoordelijkheidsgevoel van private en maatschappelijke partijen uit het gebied op. Het festival I'M BINCK en het samenwerkingsverband Binckubator zijn serieuze bijdragen aan de bekendheid en positieve identiteit van de Binckhorst. De internetsite van I'M BINCK getuigt van betrokkenheid bij het gebied. Het ademt tevens een duidelijk streven uit om onderling contact tussen gevestigde ondernemers te stimuleren en het aantal bezoekers van het gebied te vergroten. De gemeente heeft deze initiatieven niet geïnitieerd maar gebruikt ze wel in haar (externe) communicatie.

5.5.3 SAMENVATTING FACTOREN EN INSTITUTIES

In onderstaande tabel zijn de belemmerende en bevorderende factoren in de casus Den Haag Binckhorst samengevat. In de casus Binckhorst valt de rol van belemmerende factoren uit geschreven en ongeschreven regels (vooral wetgeving) op. De bevorderende factoren

komen zowel uit de 'kenmerken en waarden van de gemeenschap' als uit de 'geschreven en ongeschreven regels voort.

Tabel 8: Belemmerende en bevorderende factoren naar type institutie in de casus Binckhorst

Instituties	Belemmerend	Bevorderend
Geschreven en ongeschreven regels	<ul style="list-style-type: none"> • Wet- en regelgeving milieuhinderlijke bedrijvigheid • Spanning tussen sturen en faciliteren • Beperkte middelen • Beperkte menskracht • Vasthouden aan beleidsdoelstelling 	<ul style="list-style-type: none"> • Herbezinning en vastlegging in nota's • Heldere communicatie over nieuwe werkwijze • Professionalisering faciliterende rol
Kenmerken en waarden van de gemeenschap		<ul style="list-style-type: none"> • Breed draagvlak voor nieuwe werkwijze • Sterke trekkers/ambassadeurs • Betrokkenheid partijen uit gebied

5.6 VERMOGEN TOT VERANDERING BINCKHORST

Vanaf eind 2010, toen besloten werd dat de Binckhorst geen prioritair gebied meer was, is de gemeente met beperkte menskracht en middelen een faciliterende rol gaan innemen. De reorganisatie van DSO en de interne processen die vervolgens zijn ingericht om initiatiefnemers beter te faciliteren (zoals het HIT en de kantorenloodsen), zijn in lijn met de toen gemaakte keuzes. De huidige aanpak behelst vooral dat initiatiefnemers in het gebied worden geprikkeld om zelf met plannen te komen. Bepaalde processen zijn, met andere woorden, veranderd zodat ze passen bij de nieuwe situatie.

Vanaf de vaststelling van de Gebiedsaanpak in december 2011 is de nieuwe werkwijze in de praktijk nageleefd. Uit de gesprekken blijkt dat de betrokken ambtenaren de publiekrechtelijke mogelijkheden proberen uit te nutten ten gunste van het gebied. Investerings worden verbonden; de beschikbare middelen voor het uitkopen en verplaatsen van bedrijven voor de Rotterdamse Baan worden zodanig ingezet dat ook de doelen voor de Binckhorst, het verkleinen van milieucontouren, worden gediend. Het nieuwe bestemmingsplan wordt benut om, indien mogelijk, milieucontouren te verkleinen. Het budget voor kleinschalige initiatieven dat de raad beschikbaar heeft gesteld, wordt breder aangewend zodat ook kleinere, kwaliteitsverbeterende ingrepen in de openbare ruimte kunnen worden gefinancierd. Zo wordt met beperkte middelen geprobeerd door de juiste inzet en combinaties van publiek instrumentarium de ontwikkelingen in het gebied te gewenste richting op te sturen. De aanpak, die voor een belangrijk deel gekenmerkt wordt door 'oog blijven houden voor kansen', wordt gesteund door de verantwoordelijk wethouder. In de optiek van de geïnterviewden hebben ambtenaren voor deze werkwijze geen andere vaardigheden of capaciteiten nodig.

Er is op dit moment in de casus Binckhorst geen sprake van expliciete 'ruimte' om de nieuwe werkwijze in de praktijk toe te passen, zoals bijvoorbeeld in de Maastrichtse casus het geval is. In termen van Christensen en Overdorf (zie paragraaf 2.5.2) wordt het project Binckhorst gedragen door een functioneel team uit de bestaande organisatie (A). Deze aanpak past bij de fase van het veranderproces waarin de casus zich bevindt; het veranderproces lijkt al voor een groot deel doorlopen. Als gevolg van de ervaring die sinds eind 2011 is opgedaan, hebben waarden als transparantie en een dienstverlenende houding mogelijk hun intrede in de organisatie gedaan. Het empirisch materiaal dat in deze casestudy is verzameld, biedt echter een te smalle basis om de conclusie te trekken dat een verandering van de organisatiewaarden heeft plaatsgevonden. Mogelijk waren deze waarden al onderdeel van de organisatie, als gevolg waarvan het veranderproces zich relatief snel heeft voltrokken.

Tabel 9: Vermogen tot verandering (middelen, processen en waarden) in de casus Binckhorst

Aspecten van het vermogen om te veranderen	Binckhorst
Inzet middelen (menskracht)	Beperkt
Inzet middelen (financieel)	Budget kleinschalige initiatieven
Inzet nieuwe interne processen / werkwijzen / besluitvorming	Haags Initiatieven Team, Kantorenloodsen
Inzet nieuwe processen gericht op (nieuwe) interacties extern	Niet expliciet; rol gebiedsmanager
Waarden ter discussie gesteld	Ingezette lijn heeft mogelijk verschuiving in waarden tot gevolg gehad
Vermogen om nieuwe werkwijze in praktijk toe te passen	Geen expliciete ruimte
Aanpak verandering (team)	Lichtgewicht/functioneel team

5.7 AFRONDEND

In de casus Den Haag-Binckhorst heeft de gemeente Den Haag vanaf eind 2010, vanuit de overtuiging dat in gebiedsontwikkeling een nieuwe werkwijze noodzakelijk is, een heldere lijn ingezet. De Binckhorst geniet geen prioriteit meer. Eigenaars, initiatiefnemers en gebruikers spelen een centrale rol. De gemeente wil deze partijen optimaal faciliteren door snel en adequaat op initiatieven te reageren. De gemeente geeft hierbij ruimte maar stelt wel programmatische en beleidsmatige kaders. Over het feit dat van de gemeente geen investeringen kunnen worden verwacht, wordt extern gecommuniceerd. Sinds eind 2011 wordt deze nieuwe werkwijze, die voor de Binckhorst is vertaald is in de Gebiedsaanpak, in de praktijk gebracht. De aanpak lijkt bij eigenaren en gebruikers in het gebied begrip op te leveren. Ook binnen de organisatie lijken medewerkers uit de voeten te kunnen met deze nieuwe werkwijze, hoewel ook in deze casus sommige medewerkers in aanvang moeite lijken te hebben met het loslaten van de sturende positie van de gemeente. De ingezette (beperkte) middelen en nieuwe processen lijken in de casus Binckhorst aan te sluiten bij de (nieuwe) organisatiewaarden.

6

ANALYSE
EN
SYNTHESE

6 ANALYSE EN SYNTHESE

6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het veldonderzoek met elkaar vergeleken in het licht van het theoretisch kader uit hoofdstuk 2. De deelvragen die in het inleidende hoofdstuk zijn geformuleerd om tot beantwoording van de centrale vraag te komen, worden in dit hoofdstuk beantwoord:

- a) Op welke wijze krijgt 'de nieuwe werkwijze' vorm in concrete stedelijke gebiedsontwikkelingen?
- b) Welke instituties belemmeren of bevorderen het in de praktijk brengen van de nieuwe werkwijze in deze gebiedsontwikkelingen?
- c) Wat bepaalt het vermogen van een gemeente om de nieuwe werkwijze, met inachtneming van de aanwezige instituties, in de praktijk te brengen?

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de casestudies over de nieuwe werkwijze in gebiedsontwikkeling in de praktijk vergeleken (paragraaf 6.2, deelvraag a). Paragraaf 6.3 gaat in op de belemmeringen en bevorderende factoren die betrokkenen in de onderzochte cases hebben ervaren. Hierbij is op basis van het empirisch materiaal een vertaalslag gemaakt naar de instituties die hier aan ten grondslag kunnen liggen (deelvraag b). Paragraaf 6.4 beschrijft het vermogen van de onderzochte gemeenten om met de belemmeringen om te gaan (deelvraag c). Dit hoofdstuk vormt de opmaat naar hoofdstuk 7, waarin de hoofdvraag wordt beantwoord in de vorm van conclusies. Hoofdstuk 6 en 7 vormen tezamen het afrondende, concluderende deel van deze onderzoeksrapportage.

6.2 DE NIEUWE WERKWIJZE IN DE PRAKTIJK

In hoofdstuk 2 is op basis van (praktijk)literatuur een omschrijving gegeven van 'de nieuwe werkwijze' van gemeenten in stedelijke gebiedsontwikkeling. Deze luidt:

In de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling staat een **(pro)actieve houding** van de gemeente centraal. Hierbij draait het enerzijds om het bouwen aan positieve (nieuwe) relaties en **vertrouwen** met marktpartijen, maatschappelijke organisaties en burgers, en het actief inzetten op het **verbinden** van deze partijen aan de opgave én aan elkaar. Anderzijds draait het om het opnieuw definiëren, uitdragen en communiceren van **de positie van de gemeente** ten opzichte van andere partijen.

In alle onderzochte gebiedsontwikkelingen neemt het gemeentebestuur expliciet afscheid van aanbodgedreven, grootschalige gebiedsontwikkeling. Dit is uit nood geboren – als gevolg van de economische crisis en vastgoedcrisis werken de traditionele ontwikkelwijzen in de praktijk niet meer. De vraag van gebruikers en investeerders wordt centraal gesteld in de nieuwe aanpak. De nieuwe werkwijze wordt in elk van de drie casestudies op een eigen manier ingevuld en nagestreefd.

In de casus Maastricht-Belvédère is, na het vastlopen van de voorziene grootschalige gebiedsontwikkeling als gevolg van de crisis, op initiatief van de raadscommissie stadsontwikkeling een intensief herijkingsproces doorlopen waarin de raadscommissie een hoofdrol heeft gespeeld. Het doel was om te komen tot nieuwe kaders en een nieuwe ontwikkelstrategie voor Belvédère. In het gebied worden tevens drie experimenten uitgevoerd onder de vlag van het MaastrichtLAB. MaastrichtLAB is een kleine tijdelijke organisatie die de bestuurlijke opdracht heeft gekregen om binnen twee jaar een 'transitie' naar de nieuwe vorm van stadsontwikkeling te stimuleren. Zij doet dit door in concrete projecten te experimenteren met nieuwe methoden in stadsontwikkeling, het aangaan van nieuwe samenwerkingsverbanden en het uitwisselen van kennis en ervaringen. In de experimenten staat het bouwen van coalities met (nieuwe) gebruikers, investeerders en burgers in concrete projecten centraal (cocreatie).

Waar de experimenten binnen MaastrichtLAB moeten leiden tot inzicht in en ervaring met de toepassing van diverse nieuwe werkwijzen in gebiedsontwikkeling (met cocreatie als gemene deler), is in de Rijnhaven en Binckhorst een expliciete keuze gemaakt voor een bepaalde aanpak. Het binnenstedelijk havengebied Rotterdam-Rijnhaven is medio 2013 op de markt gezet. Doel van de aanbesteding is het vinden van een consortium van marktpartijen dat bereid en in staat is om een *showcase* van drijvend bouwen te realiseren, op een voor de gemeente kostenneutrale wijze. De gemeente schrijft geen uitgewerkt plan voor maar beoordeelt de inschrijvingen op de vooraf geformuleerde maatschappelijke baten. De consortia die zich al voor het publiceren van de uitvraag bekend maakten, zijn allen combinaties van partijen die hun wortels grotendeels buiten de gebiedsontwikkeling hebben. Zij zien kansen om in de Rijnhaven nieuwe verdienmodellen toe te passen.

In de casus Den Haag Binckhorst heeft de gemeenteraad eind 2011 de nieuwe Gebiedsaanpak vastgesteld en tegelijkertijd het besluit genomen het masterplan Binckhorst uit 2007 in te trekken. De grootschalige, integrale aanpak uit het oude masterplan wordt niet meer werkbaar geacht in de nieuwe economische omstandigheden en maakt plaats voor een globaal lange termijn perspectief. De gemeente beoogt het gebied vanuit haar bestaande kwaliteiten te laten uitgroeien tot het gemengde woon-werkmilieu dat de zij in de structuurvisie van 2005 al voor ogen had. De gemeente investeert fors in de Rotterdamse Baan, maar verder heeft de Binckhorst geen prioritaire status meer. De investeringskracht moet van particuliere initiatiefnemers komen, die de gemeente faciliteert en stimuleert met beperkte middelen en mankracht.

Als de drie casestudies meer in detail worden vergeleken op de proactieve houding van de gemeente, het vermogen te verbinden en vertrouwen te creëren en de gemeentelijke positie (de drie aspecten uit de gehanteerde definitie), leidt dat tot de volgende constatering.

6.2.1 PROACTIEVE HOUDING

In elk van de drie casussen is de houding van de gemeente als (pro)actief te kenmerken, waarbij deze verschillend wordt ingevuld. De gemeente Maastricht trekt in Belvédère de regie naar zich toe over de toekomstige ontwikkeling van het gebied na het beëindigen van de

samenwerking met marktpartijen. Zij gaat nog geen nieuwe samenwerking aan met (mogelijk) geïnteresseerde partijen. Zij wacht hiervoor de afronding van het herijkingsproces Belvédère af waarin de nieuwe kaders en nieuwe ontwikkelstrategie worden bepaald. In de gebiedsontwikkeling Belvédère investeert de gemeente zelf actief in het 'raamwerk' van infrastructuur, groen en water. Opvallend is de keuze voor het handhaven van actief grondbeleid in Belvédère, als een van de acht 'brandpunten'. In de experimenten van MaastrichtLAB vervult de gemeente een initiërende rol in de samenwerking tussen de gemeente en (mogelijke) gebruikers en investeerders.

De gemeente Rotterdam initieert de ontwikkeling van de Rijnhaven; zij bereidt de aanbesteding voor. Inherent aan de keuze voor aanbesteden zonder het voorschrijven van een concreet plan is dat de gemeente gedwongen wordt om voorafgaand aan de uitvraag de ambities, randvoorwaarden en maatschappelijke baten te omschrijven. De programmatische ruimte wordt niet gemaximeerd; er worden voorwaarden aan verbonden. Het te doorlopen proces tot en met gunning aan één consortium wordt van te voren uitgedacht.

De proactieve houding van de gemeente Den Haag wordt gekenmerkt door het besluit tot intrekking van het Masterplan Binckhorst en het gelijktijdig vaststellen van de nieuwe Gebiedsaanpak Binckhorst (eind 2011). Net als in Rotterdam wordt gewerkt met 'richtlijnen'. Meer dan in de Rotterdamse casus worden programmatische mogelijkheden en beperkingen in de richtlijnen vermeld. Van actief grondbeleid is geen sprake meer.

In alle casussen wordt een impuls verondersteld van overheidsinvesteringen in infrastructuur (Rotterdamse Baan Den Haag, Noorderbrug Maastricht), maatschappelijk vastgoed (Maastricht) of de gebiedsontwikkeling zelf (Rijnhaven) voor een groter gebied. Dit wordt de 'hefboomwerking' genoemd.

6.2.2 CREËREN VAN VERTROUWEN EN VERBINDEN

Het bouwen aan relaties met en vertrouwen tussen partijen buiten de gemeente is het meest duidelijk herkenbaar in de Maastrichtse aanpak. Cocreatie is een expliciet doel van MaastrichtLAB, waaraan invulling wordt gegeven door het betrekken en verbinden van (mogelijke) gebruikers en investeerders in de concrete experimenten. Omdat veel partijen elkaar niet kennen bij aanvang van de experimenten, vindt MaastrichtLAB dat het creëren van vertrouwen tot haar taken behoort. Professionals buiten de gemeente ondersteunen het MaastrichtLAB via de 'Gideonsbende'. Ondanks dat het LAB investeert in het creëren van vertrouwen tussen partijen, kampt MaastrichtLAB met onbegrip van sommige burgers en externe partijen voor de werkwijze van het LAB en de betrokkenheid van de Gideonsbende. Het herijkingsproces Belvédère, dat geleid heeft tot een breed gedeeld nieuw kader en nieuwe strategie voor het gebied, is vooral gericht geweest op de betrokkenheid, het bewustzijn en vertrouwen van de raadscommissie.

In Rotterdam-Rijnhaven is geïnvesteerd in de relatie en samenwerking met stakeholders uit de directe omgeving. Met deze stakeholders is gesproken over hun zorgen bij het ontwikkelen op het water. Van de kennis van partijen is bij het opstellen van het

marktconsultatiedocument gebruik gemaakt. Bij de voorbereidingen van de uitvraag heeft de gemeente aandacht besteed aan het geven van externe bekendheid van de voorgenomen ontwikkeling. Opvallend is de proactieve houding van het Rotterdamse ondernemerscollectief Van der Leeuwing. Zij voelt zich betrokken bij de ontwikkeling van de Rijnhaven en ziet voor zichzelf een taak weggelegd in het verbinden van verschillende partijen. De inbreng van de Van der Leeuwing wordt door de gemeente positief ontvangen.

Het bouwen aan relaties en vertrouwen met partijen buiten de gemeente vindt in de casus Den Haag-Binckhorst op een andere wijze plaats. De gemeente Den Haag wil snel en efficiënt reageren op bouwinitiatieven en communiceert over wat wel en niet van de gemeente verwacht mag worden. De gebiedsmanager Binckhorst is het centrale aanspreekpunt voor het gebied; hij onderhoudt contacten met initiatiefnemers en eigenaars van locaties en monitort waar mogelijke 'beweging' zit. Vergelijkbaar met de Van der Leeuwing uit de Rotterdamse casus zijn de initiatieven Binckubator en I'm BINCK. De gemeente omarmt deze initiatieven vanwege de positieve beeldvorming voor de Binckhorst die zij opleveren.

6.2.3 GEMEENTELIJKE POSITIE

Als het gaat om de invulling van de gemeentelijke rol wordt in de casestudies Maastricht, Rotterdam en Den Haag het belang van een kaderstellende en initiërende/ontwikkende rol benoemd. Onder deze 'kaderstellende rol' wordt verstaan het bepalen van de (beleidsmatige) grenzen waarbinnen ruimtelijke initiatieven ontplooid kunnen worden. De initiërende of ontwikkelende rol wordt in het algemeen opgevat als het doen van gemeentelijke investeringen in fysiek-ruimtelijke ontwikkelingen die behoren tot de publieke taak, zoals infrastructuur of maatschappelijk vastgoed. Deze investeringen dienen om een beweging op gang te brengen in een gebied. In de Rotterdamse kadernota wordt hieraan de expliciete toevoeging gedaan dat de gemeente deze investeringen niet alleen doet, maar zo snel mogelijk de samenwerking met marktpartijen opzoekt (Gemeente Rotterdam, 2013b:28). Ten derde wordt een groot belang toegekend aan de faciliterende rol van de gemeente. Dit wordt in de Rotterdamse en Haagse casus gedefinieerd als een klantgerichte houding waarbij de gemeente initiatieven snel toetst aan de gemeentelijke kaders en de uitkomst hiervan terugkoppelt (Gemeente Den Haag, 2011c:4; Gemeente Rotterdam 2013b:27). Maastricht onderscheidt ook de regisserende rol, die ertoe dient dat initiatieven van anderen bijdragen aan de gewenste kwaliteit van de stad.

De elementen van de nieuwe werkwijze per casus zijn samengevat in onderstaande tabel. Hierbij is per element aangegeven als wat voor soort 'verandering' deze geduid kan worden (kolom 'categorie'). Ook is aangegeven van welke gemeentelijke rol het element van de nieuwe werkwijze een uitingsvorm is (kolom 'rol/handelen'). Hierbij wordt aangesloten bij de trits 'kaderstellen, faciliteren en initiëren' die de Gemeente Rotterdam onderscheidt (2013b). Op grond van deze onderverdeling kan worden geconstateerd dat de nieuwe werkwijze een mix is van beleidsmatige, instrumentele, procesmatige en financiële veranderingen en dat er sprake is van verschillende gemeentelijke rollen: kaderstellen, faciliteren en initiëren.

Tabel 10: Elementen nieuwe werkwijze in de drie casestudies

Element nieuwe werkwijze	Categorie	Rol/ handelen	Belvédère	Rijnhaven	Binckhorst
Afscheid van grootschalige, integrale gebiedsontwikkeling	Beleidsmatig	--	X		X
Afscheid van actief grondbeleid	Beleidsmatig	--		X	X
Gemeentelijke regie bij implementatie nieuwe werkwijze	Procesmatig	Initiëren	X	X	X
Gemeente verwacht investeringen van eigenaars, initiatiefnemers, gebruikers	Procesmatig	Faciliteren	X	X	X
Investeren in het raamwerk van infrastructuur, water en groen	Financieel	Initiëren	X		X
Hanteren van een 'stip aan de horizon', lange termijn perspectief, doelen/ambities	Beleidsmatig	Kaderstellen	X	X	X
Selectie marktpartij op basis van maatschappelijke baten	Instrumenteel	Kaderstellen		X	
Ontwikkeling in kleine stappen	Procesmatig	Faciliteren	X		X
Stimuleren tijdelijke initiatieven	Instrumenteel	Faciliteren	X	X	
Experimenteren met nieuwe samenwerkingsvormen/cocreatie	Instrumenteel	Initiëren	X		
Faciliterende rol gemeente	Procesmatig	Faciliteren	X	X	X
Werken met richtlijnen/randvoorwaarden	Beleidsmatig	Kaderstellen		X	X
Hanteren van programmatische randvoorwaarden	Beleidsmatig	Kaderstellen			X
Maximale ruimte geven aan de markt	Procesmatig	Faciliteren		X	
Kostenneutrale ontwikkeling voor de gemeente	Beleidsmatig	Kaderstellen		X	X
Hefboomwerking	Financieel/ instrumenteel	Initiëren	X	X	X
Stimuleren particulier initiatief met (beperkte) financiële middelen	Financieel	Initiëren			X
Kleinschalig/particulier opdrachtgeverschap	Instrumenteel	Faciliteren			X
Interactie gemeente en marktpartijen en marktpartijen onderling	Procesmatig	Initiëren/ faciliteren	X	X	
Klantgerichte processen: snel en zakelijk reageren op particulier initiatief	Procesmatig	Faciliteren		X	X
Andere verdienmogelijkheden	Financieel	Initiëren	X	X	

6.3 BEVORDERENDE EN BELEMMERENDE INSTITUTIES

De tweede deelvraag in dit onderzoek luidt 'welke instituties belemmeren en bevorderen het in de praktijk brengen van de nieuwe werkwijze in deze gebiedsontwikkelingen?' In het theoretisch model dat in hoofdstuk 2 is gepresenteerd, worden twee soorten instituties onderscheiden: kenmerken en waarden van de gemeenschap en de geschreven en ongeschreven regels. In de casestudies is onderzocht welke belemmeringen en bevorderende factoren de gemeentelijke actoren ervaren bij het in de praktijk nastreven van de nieuwe werkwijze. In de interviews is hierop doorggevraagd. Op grond van de schriftelijke documenten en interviewverslagen zijn de genoemde belemmerende en bevorderende factoren vertaald naar de mogelijk onderliggende instituties. Hiervoor was een interpretatie van het onderzoeksmateriaal nodig.

6.3.1 BEVORDERENDE INSTITUTIES

In alle casussen wordt in (formele) beleidsnota's geschreven over de noodzaak voor en beoogde invulling van de nieuwe aanpak. In alle onderzochte gemeenten is vanaf 2009/2010, circa binnen een jaar na het uitbreken van de economische crisis, gestart met nadenken over de nieuwe gemeentelijke rol en zijn maatregelen genomen. De gemeente Rotterdam publiceert een nota over de nieuwe aanpak in 2009. Den Haag volgt in 2010; in Maastricht vinden de afboekingen op de grondexploitaties in 2010 plaats. In alle casussen kan de onderzochte gebiedsontwikkeling dus worden geplaatst binnen de bredere gemeentelijke discussie over de noodzaak van een nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling. In alle casussen valt hierbij de 'durf' van de gemeente op om een andere weg in te slaan.

In alle casussen kunnen duidelijke trekkers/ambassadeurs uit de gemeentelijke organisatie worden onderscheiden van de nieuwe aanpak in de betreffende gebiedsontwikkeling: een wethouder (alle casussen), projectleider (Rijnhaven), directeur (Rijnhaven), een 'veranderteam' (MaastrichtLAB) of gebiedsmanager (Binckhorst). In de casussen Belvédère en Rijnhaven draagt het gemeentelijk grond- en/of vastgoedeigendom bij aan de mogelijkheid om de nieuwe werkwijze uit te vinden en toe te passen.

Vooraf in de casus Belvédère en in mindere mate in de casus Rijnhaven is zichtbaar dat de interactie met (mogelijke) gebruikers en initiatiefnemers bevorderend werkt. In het MaastrichtLAB is het experimenteren met nieuwe samenwerkingsvormen samen met externe partijen een expliciet doel. De gemeente voert haar zoektocht naar een nieuwe rol in openheid uit. Ook binnen de gemeente wordt de discussie over de nieuwe aanpak op alle niveaus gevoerd in het herijkingsproces Belvédère. De samenwerking tussen wethouder, voorzitter van de raadscommissie en betrokken ambtenaren draagt hieraan bij. In de Rijnhaven wordt de gevraagde en ongevraagde input op de wijze van aanbesteden en inhoudelijke ambities gebruikt om de opgave aan te scherpen. Het nog te doorlopen aanbestedingsproces voorziet in meerdere interactiemomenten tussen gemeente en marktpartijen en marktpartijen onderling. De nieuwe aanpak wordt in alle casussen breed (hoog ambtelijk en politiek-bestuurlijk) gedragen, waarbij in de Maastrichtse casus de actieve rol van de raadscommissie opvalt.

De externe communicatie over het feit dat de Binckhorst geen prioritaire status meer heeft, evenals de helderheid over wat van de 'faciliterende gemeente' mag worden verwacht, lijkt in de Binckhorst bij te dragen aan begrip bij externe partijen voor de nieuwe aanpak.

In onderstaande tabel zijn de bevorderende factoren, die uit de casestudies naar voren zijn gekomen, herleid naar instituties die hieraan ten grondslag kunnen liggen. Deze bevorderende instituties zijn in tabel 11 in kleur weergegeven, waarbij de kleur overeenkomt met het type institutie. Instituties voortkomend uit de geschreven en ongeschreven regels zijn donkergroen gekleurd en de kenmerken en waarden van de gemeenschap lichtgroen.

Tabel 11: Bevorderende factoren vertaald naar onderliggende instituties

Bevorderende instituties	Belvédère	Rijnhaven	Binckhorst
Brede overtuiging op directie- en bestuurlijk niveau dat nieuwe werkwijze in gebiedsontwikkeling nodig is			
<i>Vertaalt zich in:</i>			
Trekker(s)/ambassadeur(s) van nieuwe werkwijze	X	X	X
Herbezinning gestart en vastlegging in nota's	X	X	X
Professionalisering faciliterende rol			X
Samenwerking wethouder, commissie en betrokken ambtenaren	X		
Overtuiging dat externe partijen integraal onderdeel moeten zijn van zoektocht naar de nieuwe werkwijze			
<i>Vertaalt zich in:</i>			
Externe partijen zijn onderdeel van gemeentelijke zoektocht	X		
Bottom up initiatieven (w.o. ondernemerscollectieven)	X	X	X
Gevraagde input aan externen op nieuwe werkwijzen	X	X	
Heldere externe communicatie over nieuwe werkwijze			X
Overtuiging dat de gemeente een sturende rol heeft in (het creëren van kansen in) gebiedsontwikkeling			
<i>Vertaalt zich in:</i>			
Inzetten van gemeentelijk (grond)eigendom	X	X	
Investeren in grote infrastructurele ingreep als hefboom	X		X
Durf om te veranderen			
<i>Vertaalt zich in:</i>			
Bijzonderheden gebied inzetten	X	X	
Denken in / werken met nieuwe werkwijzen, instrumenten en verdienmogelijkheden	X	X	

6.3.2 BELEMMERENDE INSTITUTIES

In de casus Maastricht-Belvédère loopt men in het experiment Brandweerkazerne van MaastrichtLAB aan tegen onbegrip van sommige partijen buiten de gemeente die nog niet gewend zijn aan een andere rolverdeling tussen publiek en privaat. Er zijn partijen die aangeven dat zij vinden dat zij door de aanpak van MaastrichtLAB buitenspel worden gezet. Ook in de casus Rotterdam-Rijnhaven wordt de nieuwe werkwijze en rolverdeling voor sommige partijen buiten de gemeente aanvankelijk onduidelijk gevonden. In de casus Binckhorst komt onbegrip van externe partijen niet als kwestie naar voren.

Zowel in de casus Belvédère (experiment tijdelijk Sphinxpark) als in de casussen Rijnhaven en Binckhorst hebben het MaastrichtLAB respectievelijk de projectorganisaties te maken met collega's uit de ambtelijke organisatie die (in aanvang) moeite lijken te hebben met het loslaten van de gemeentelijke sturing. Een van de gesprekspartners spreekt over de wens om vast te houden aan 'zelf ontworpen regels en tradities'. De lastige opgave van het vinden van balans sturen en ruimte geven wordt in alle casestudies ervaren.

In de Haagse casus valt de belemmerende werking van de wet- en regelgeving voor milieuhinderlijke bedrijvigheid op. Doordat er veel zware bedrijvigheid (van oudsher) in de

Binckhorst gevestigd is, is er sprake van een veelheid aan hindercontouren die de gewenste, gemengde woon-werkbestemming in de weg staan. In de andere twee casussen komt de beperkende werking van wet- en regelgeving minder prominent naar voren. In de casus Binckhorst wordt genoemd dat de huidige situatie op de woningmarkt belemmerend werkt voor het kunnen realiseren van het gemengde woon-werkmilieu. De vasthoudendheid aan het beleidsdoel om woningbouw te realiseren zou kunnen worden geïnterpreteerd als een institutie in de categorie (on)geschreven regels, die belemmerend werkt.

In onderstaande tabel zijn de belemmerende factoren uit de casestudies herleid naar mogelijke instituties die aan de belemmerende factoren ten grondslag kunnen liggen. De kleuren komen overeen met het type institutie (zie de tabel 11 'bevorderende instituties'). Uit de tabel blijkt dat de belemmerende factoren zijn te herleiden tot drie belangrijke instituties: de overtuiging dat de gemeente in een hiërarchische verhouding tot andere partijen staat, dat de gemeente in gebiedsontwikkeling een sturende rol vervult in het bepalen van de programmatische ruimte en het moeten voldoen aan wet- en regelgeving.

Tabel 12: Belemmerende factoren vertaald naar onderliggende instituties

Belemmerende instituties	Belvédère	Rijnhaven	Binckhorst
Overtuiging (binnen en buiten gemeente) dat de gemeente in een hiërarchische positie ten opzichte van andere partijen in gebiedsontwikkeling staat			
<i>Vertaalt zich in:</i>			
Onbegrip voor / kritische houding over nieuwe werkwijze en rolverdeling gemeente – marktpartijen – burgers	X	X	
Inzet beperkte menskracht voor nieuwe werkwijze	X		X
Inzet beperkte middelen voor nieuwe werkwijze			X
Gebrek aan vertrouwen tussen partijen	X		
Integriteit betrokken externe partijen	X		
Overtuiging dat de gemeente op het programma van de gebiedsontwikkeling een sturende rol heeft			
<i>Vertaalt zich in:</i>			
Moeite met loslaten van sturende rol van de gemeente (spanning tussen sturen en ruimte geven)	X	X	X
Vasthoudendheid inhoudelijke beleidsdoelstelling			X
Moeten voldoen aan wet- en regelgeving			
<i>Vertaalt zich in:</i>			
Moeite om gewenste bestemming te realiseren			X

6.4 VERMOGEN OM TE VERANDEREN

De derde deelvraag in dit onderzoek is: 'wat bepaalt het vermogen van een gemeente om de nieuwe werkwijze, met inachtneming van de aanwezige instituties, in de praktijk te brengen?' In deze paragraaf wordt beschreven hoe gemeentelijke actoren in de concrete gebiedsontwikkeling omgaan met de veranderingen waarmee zij geconfronteerd worden. Aan

de hand van de stappen die Christensen en Overdorf hanteren (zie paragraaf 2.5.2) wordt het vermogen geduid van Maastricht, Rotterdam en Den Haag om tot een nieuwe werkwijze in gebiedsontwikkeling te komen. Hierbij gaat het om middelen (6.4.1), processen (6.4.2) en waarden (6.4.3), evenals de onderlinge relatie hiertussen.

6.4.1 MIDDELEN

In alle bestudeerde casussen vormt de financiële situatie waarin gemeenten zich bevinden sinds het uitbreken van de crisis een directe aanleiding om over de gangbare manier van gebiedsontwikkeling na te denken. Vanuit de beschikbare 'middelen' wordt gezocht naar een nieuwe werkwijze, die minder gemeentelijke inzet vergt.

De drie experimenten die binnen de gebiedsgrenzen van Belvédère worden uitgevoerd, worden met beperkte menskracht en middelen uitgevoerd. MaastrichtLAB heeft de bestuurlijke opdracht gekregen om een verandering naar een nieuwe stadsontwikkeling te stimuleren, maar vervult deze opdracht met een klein team van enkele interne medewerkers en één externe medewerker. De leden van de Gideonsbende, de externe professionals die betrokken zijn bij het LAB, worden niet betaald door de gemeente. Binnen twee jaar moet het MaastrichtLAB met deze beperkte middelen in de experimenten resultaat hebben geboekt.

In de casus Rijnhaven zijn de middelen die door de gemeente worden ingezet, beperkt tot een voorinvestering in de gemeentelijke voorbereidingskosten. Deze voorbereidingskosten moeten later worden terugbetaald door het consortium dat de ontwikkeling van de Rijnhaven op zich mag nemen.

In de gebiedsontwikkeling Binckhorst investeert de gemeente niet meer, met uitzondering van de Rotterdamse Baan. Bij vaststelling van de Gebiedsaanpak Binckhorst wordt, op verzoek van de gemeenteraad, een budget voor kleinschalige initiatieven van € 2 mln toegevoegd. Het gaat om middelen die het mogelijk maken dat de gemeente snel en adequaat reageert op initiatieven en om middelen om goede kleinschalige initiatieven tot een maximum van € 50.000 te ondersteunen. Een deel van het budget wordt tevens aangewend voor het benutten van het gemeentelijk vastgoed en de openbare ruimte.

6.4.2 PROCESSEN

De financiële positie van de gemeenten geeft niet alleen aanleiding om de beschikbare middelen voor gebiedsontwikkeling te heroverwegen, dit geldt ook voor de gangbare processen.

Het herijkingsproces Belvédère, getrokken door de wethouder en de raadscommissie stadsontwikkeling, is expliciet gericht op het komen tot nieuwe kaders en een nieuwe ontwikkelstrategie voor Belvédère. Het resultaat van dit proces is vastgelegd in het 'Ambitiedocument Belvédère'. Het herijkingsproces leidt vooral tot draagvlak van de raad voor de toepassing van de nieuwe werkwijze. In MaastrichtLAB zijn de processen binnen de experimenten gericht op het bundelen van betrokkenheid van kleine partijen met

overkoepelende belangen, met de gemeente als bindende factor. Tot op heden lijken de experimenten leerervaringen voor de gemeentelijke organisatie op te leveren.

Ook in de casus Rotterdam-Rijnhaven lijkt het toepassen van een nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling een leerproces voor de gemeentelijke organisatie. De aanpak in de Rijnhaven wordt door bestuur en directie gezien als 'voorbeeld' voor de nieuwe werkwijze in gebiedsontwikkeling. Hoewel de wijze waarop de markt wordt geprikkeld om te investeren in het gebied en het aanbestedings- en besluitvormingsproces dat daarvoor nodig is binnen de gemeente Rotterdam niet voor de eerste keer worden toegepast, is de aanpak voor het projectteam zelf en het overgrote deel van de gemeentelijke organisatie nieuw. Het veranderproces wordt in de Rotterdamse casus minder expliciet en organisatiebreed ingezet dan in de Maastrichtse casus; het lijkt zich te voltrekken binnen het project en de directe projectomgeving.

In de Haagse casus worden in het totstandkomingsproces van de Gebiedsaanpak geen partijen buiten de gemeente betrokken. Vooral de processen binnen de gemeente worden heroverwogen om de faciliterende rol (het concept van de 'rode loper') zo goed mogelijk te kunnen invullen. De nieuwe processen zijn gericht op het optimaal gebruik maken van de publiekrechtelijke mogelijkheden, het verbinden van investeringen en het snel en adequaat reageren op initiatieven. Ook de externe communicatie over de beperkte investeringen van de gemeente in het gebied maakt onderdeel uit van de Haagse strategie.

6.4.3 WAARDEN

In de bestudeerde nota's wordt geen of weinig expliciete aandacht besteed aan de organisatiewaarden die de gemeente hanteert of nodig acht om de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling in de praktijk te brengen. Ook in de interviews is het aspect 'waarden' een abstract en dus lastig onderwerp gebleken. Niettemin lijken in alle casestudies in meerdere of mindere mate tekenen zichtbaar van schuivende waarden. Het Ambitiedocument Belvédère ademt een duidelijke inhoudelijke visie uit, maar gaat niet in op de (nieuwe) organisatiewaarden die voor realisatie van deze visie nodig zijn. Niettemin lijken de gedeelde waarden van de Maastrichtse raadscommissie stadsontwikkeling te zijn gaan schuiven van controleren op vooraf gestelde resultaten naar controleren op vooraf gestelde doelen ('stip aan de horizon'). De oprichting van het MaastrichtLAB kan worden geïnterpreteerd als een introductie van nieuwe waarden als 'de verbinder willen zijn' en het streven naar gelijkwaardigheid en partnerschap in gebiedsontwikkeling.

In de Kadernota Stadsontwikkeling noemt de gemeente enkele principes die als (nieuwe) organisatiewaarden geïnterpreteerd kunnen worden. De gemeente wil een betrouwbare overheid zijn (professioneel, transparant) voor de partners in de stad en innovatie aanjagen. Het realiseren van de gemeentelijke doelen ziet zij vooral als gezamenlijk proces van gemeente en bestaande en potentiële investeerders. In de casus Rijnhaven zijn deze principes (of waarden) herkenbaar; de aanbesteding is het middel dat hierbij gekozen is. In de Rotterdamse casus zijn ook het bieden van lange termijn zekerheid aan marktpartijen

(door de randvoorwaarden en ambities en de lange concessieduur) en het willen zijn van een zakelijke partner voor het private consortium als waarden te interpreteren.

In de casus Den Haag-Binckhorst lijken de middelen en processen die zijn ingezet vanaf eind 2010 al tot een nieuw 'gangbaar proces' te hebben geleid. Er is niet (meer) van een zoektocht sprake zoals deze in de Maastrichtse en Rotterdamse casus zichtbaar is. Dit kan erop wijzen dat nieuwe waarden inmiddels hun intrede in de organisatie hebben gedaan. Het gaat om waarden als transparantie (dat zich uit in heldere communicatie) en een dienstverlenende houding (in het faciliteren van partijen). Het is ook denkbaar dat de nieuwe middelen en processen in Den Haag beter dan in de andere gemeenten aansluiten bij de reeds heersende organisatiewaarden, waardoor ze sneller in de organisatie zijn ingebed.

Tabel 13: Vermogen tot verandering (middelen, processen en waarden) in de drie casestudies

Inzet middelen, processen, waarden	Belvédère	Rijnhaven	Binckhorst
Inzet middelen (menskracht)	B e p e r k t		
Inzet middelen (financieel)	B e p e r k t		
Inzet nieuwe interne processen / werkwijzen / besluitvorming	X	X	X
Inzet nieuwe processen gericht op (nieuwe) interacties extern	X	X	
Waarden schuiven (impliciet)	X	X	X

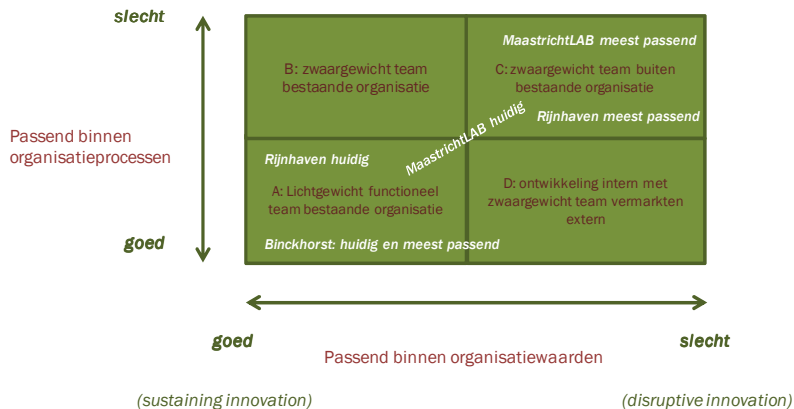
6.4.4 TEAM

De aanpak in de Maastrichtse casus lijkt het meest op een veranderproces zoals beschreven door Christensen & Overdorf (zie paragraaf 2.5.2). Er wordt met de oprichting van het MaastrichtLAB gedurende twee jaar ruimte gecreëerd voor veranderen, leren en experimenteren. Hierbij worden middelen, processen en waarden ter discussie gesteld. In de Rotterdamse casus wordt een werkwijze toegepast waarmee binnen de gemeente beperkte ervaring is opgedaan. Hoewel in de casus Rijnhaven de componenten 'leren' en 'experimenteren' zichtbaar zijn, worden deze niet expliciet als doel van het project benoemd. De aanpak in de Haagse Binckhorst vertoont geen duidelijke kenmerken van een veranderproces. Het lijkt voor intern en extern betrokkenen duidelijk wat de nieuwe, faciliterende rol van de gemeente inhoudt.

In de casus Belvédère is de samenstelling van het team MaastrichtLAB niet goed te plaatsen in één van de kwadranten van het model van Christensen & Overdorf (figuur 17). MaastrichtLAB is, zoals blijkt uit de gesprekken, bewust geïntegreerd als een organisatie met één been binnen en één been buiten de gemeentelijke organisatie. Vertaald naar het kwadrant lijkt het team met de beperkte menskracht enerzijds op het functionele team uit de bestaande organisatie (A), anderzijds heeft het team door de combinatie met externe professionals in de Gideonsbende en de positionering ten opzichte van de organisatie kenmerken van het 'zwaargewicht team' in een aparte organisatie buiten de gemeente (C). Gezien het expliciete doel van MaastrichtLAB om een transformatie naar een nieuwe

werkwijze in gang te zetten, lijkt een positionering in kwadrant C de meest passende keuze. Waarden en processen worden immers ter discussie gesteld. Door het team buiten de functionele lijn te plaatsen heeft het voldoende positie en mandaat om, samen met de externe partijen, door de binnen en buiten de organisatie gangbare processen heen te breken.

In de casus Rotterdam-Rijnhaven is sprake van een functioneel team in de bestaande organisatie (A). Op een aantal momenten wordt expertise en ervaring van buiten het projectteam ingebracht; dit kan als inbreng van een 'zwaargewicht team' (B) worden opgevat. Het ongevraagde advies van de Van der Leeuwkring kan worden geïnterpreteerd als inbreng vanuit een 'zwaargewicht team' buiten de gemeentelijke organisatie (C). Aangezien in het project zowel nieuwe processen worden toegepast als nieuwe waarden worden nagestreefd (het project wordt als voorbeeld van de nieuwe werkwijze gezien) zou een team met karakteristieken van het type C bij deze opgave passen. Vertaald naar de casus Rijnhaven is dit een team waarvan de leden uitsluitend aan dit project werken, niet onder de aansturing van het functionele management staan maar als team de integrale verantwoordelijkheid voor het project dragen en in staat worden gesteld om te werken in een situatie waarin nieuwe waarden gelden. Omdat het in een gemeentelijke situatie lastig is om een projectteam in een aparte organisatie buiten de gemeente te plaatsen, kan het 'spinout' karakter georganiseerd worden door stevige inbreng van partijen buiten de gemeente, die zich aan de nieuwe waarden conformeren, te organiseren.



Figuur 20: Positionering team in de drie casestudies (naar Christensen & Overdorf, 2000)

In de casus Den Haag-Binckhorst houdt een functioneel team zich bezig met de ontwikkelingen in het gebied (A). Er lijkt in deze casus geen sprake (meer) van een veranderproces; de zoektocht naar de nieuwe werkwijze lijkt achter de rug. Aangezien er al van andere organisatiewaarden sprake lijkt te zijn en men uit de voeten lijkt te kunnen met de (nieuwe) processen lijkt een functioneel team binnen de bestaande organisatie ook de meest passende keuze.

7

CONCLUSIES

7 CONCLUSIES

7.1 INLEIDING

In dit afrondende hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de centrale vraag in dit onderzoek: *Op welke wijze kunnen gemeentelijke actoren de nieuwe werkwijze van stedelijke gebiedsontwikkeling in de praktijk brengen?*

Om deze vraag onderzoekbaar te maken, is een aantal accenten gelegd. Ten eerste is het vraagstuk gezien in het licht van het *sociologisch institutionalisme*. Met behulp van theoretische concepten uit deze wetenschappelijke stroming zijn belemmerende en bevorderende factoren onderzocht die een verklaring kunnen bieden voor de ervaringen van gemeenten bij het komen tot de nieuwe werkwijze in de praktijk. Ten tweede is de keuze gemaakt om het komen tot een nieuwe werkwijze in gebiedsontwikkeling te beschouwen als *veranderproces*. Gebruik makend van literatuur over de stappen die bedrijven doorlopen als zij met veranderende omstandigheden worden geconfronteerd, is in dit onderzoek gekeken naar de stappen die gemeenten zetten in hun zoektocht naar nieuwe werkwijzen in gebiedsontwikkeling en wat hen het vermogen geeft om te kunnen veranderen.

Paragraaf 7.2 bevat de conclusies over 'de nieuwe werkwijze' in stedelijke gebiedsontwikkeling (7.2.1), de werking van instituties (7.2.2) en het verandervermogen van gemeenten (7.2.3). Deze conclusies hebben geleid tot aanpassing van het theoretisch kader uit hoofdstuk 2 (paragraaf 7.2.4). Paragraaf 7.3 bevat een conclusie over institutionele verandering in stedelijke gebiedsontwikkeling. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen voor vervolgonderzoek (7.4).

7.2 CONCLUSIES

De conclusies over 'de nieuwe werkwijze' in stedelijke gebiedsontwikkeling, de invloed van instituties en het verandervermogen worden in de drie volgende subparagrafen besproken.

7.2.1 CONCLUSIE NIEUWE WERKWIJZE

Zoals in hoofdstuk 6 is beschreven, kan op basis van het praktijkonderzoek worden geconstateerd dat 'de nieuwe werkwijze' een verzamelterm is voor verschillende beleidsmatige, procesmatige, instrumentele en financiële maatregelen (tabel 10). Deze maatregelen betreffen bewuste keuzes die zijn vastgelegd in gemeentelijke nota's. De casestudies laten een redelijk grote gemene deler zien. In alle casestudies formuleert de gemeente een termijn perspectief met doelen en ambities, waarbij het tempo en de manier van ontwikkelen niet wordt voorgeschreven. Ook doen de gemeenten (voor)investeringen met als doel een effect op een groter gebied tot gevolg te krijgen (hefboomeffect). Tot slot wordt van gebruikers en investeerders verwacht dat zij zelf initiatieven ontplooiën en investeren in het gebied. De gemeente wil hen daarbij zo goed mogelijk begeleiden. Dit roept de vraag op

of met deze diversiteit aan maatregelen echt sprake is van een *nieuwe* werkwijze in gebiedsontwikkeling. Als 'nieuw' wordt opgevat in de betekenis van werkwijzen die nog nooit eerder zijn toegepast in gebiedsontwikkeling, dan is van 'nieuw' geen sprake. Veel van de instrumentele, financiële en beleidsmatige maatregelen, zoals de inzet op tijdelijke initiatieven en het kostenneutraal ontwikkelen, worden sinds het uitbreken van de crisis nagestreefd of bestaan al langer. Uit de procesmatige maatregelen blijkt vooral dat de gemeentelijke overheid inziet dat haar sturingsmogelijkheden veranderd zijn. Zij tracht eigenaren, gebruikers en initiatiefnemers de ruimte te geven om zelf de investeren en hen zo goed mogelijk te faciliteren. Deze faciliterende houding gaat paradoxaal genoeg samen met een stevige gemeentelijke regie die in alle casussen zichtbaar is: de gemeente ontwerpt het te doorlopen proces, beschrijft de inhoudelijke kaders in de vorm van randvoorwaarden of richtlijnen en stimuleert met (beperkte) middelen anderen tot het doen van investeringen. Het lijkt er op basis van de casestudies zelfs op dat de faciliterende rol niet werkt zonder ook initiërend te zijn. De nieuwe werkwijze is, anders gezegd, een combinatie van de kaderstellende, initiërende en faciliterende rol van de gemeente.

In alle casestudies zijn elementen van *capacity building* zichtbaar (paragraaf 2.2.3): een actieve gemeente, die verbinding probeert te zoeken met (mogelijke) investeerders, gebruikers en eigenaren in het gebied. *Capacity building*, in de vorm van het verbinden van partijen is in MaastrichtLAB een expliciet doel. Door de keuze voor een openbare aanbesteding is het bouwen aan relaties en vertrouwen met (mogelijke) investeerders en gebruikers in de Rotterdamse casus vooraf lastig, maar door de keuze voor interactie met de consortia tijdens de aanbesteding wordt hieraan wel voor het moment van gunning gewerkt. In De Binckhorst omvat *capacity building* vooral het alert zijn op 'beweging' in het gebied en het zo goed mogelijk faciliteren van (mogelijke) initiatiefnemers.

7.2.2 CONCLUSIE INSTITUTIES

Uit het praktijkonderzoek blijkt dat zich in de gemeenten een andere kijk op en aanpak van stedelijke gebiedsontwikkeling begint te ontwikkelen. De eerste stap hierin is het analyseren van de problematiek waarin gebiedsontwikkeling zich bevindt, en het verkennen en vastleggen in nota's – zonder te weten wat de uitkomst van de zoektocht zal zijn – van nieuwe rollen, werkwijzen en instrumenten. Factoren die hierbij bevorderend werken lijken vooral voort te komen uit de 'kenmerken en waarden van de gemeenschap' (zie paragraaf 2.4.2). Enerzijds gaat het om een breed gedeelde overtuiging binnen de gemeente dat een nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling nodig is. Anderzijds gaat het om een overtuiging, zowel bij de gemeente als bij partijen buiten de gemeente, dat externe partijen (ontwikkelaars en maatschappelijke partijen, investeerders, eigenaren, burgers) op de één of andere wijze onderdeel moeten zijn van de gemeentelijke zoektocht naar de nieuwe werkwijze. Dit vertaalt zich in het actief betrekken van deze partijen in de nieuwe processen (Maastricht), het vragen van advies en input (Rotterdam, Maastricht), het benutten van ongevraagde inbreng van georganiseerde externe partijen (Rotterdam, Den Haag) en het extern communiceren wat de nieuwe werkwijze inhoudt (Den Haag).

Ook factoren die voortkomen uit 'oude tradities' (heersende instituties) kunnen bevorderend werken voor het in de praktijk brengen van de nieuwe aanpak. Zo wordt het sturen vanuit een gemeentelijke grondpositie in Maastricht en Rotterdam (ook al gaat het over een waterkavel) als voordeel gezien. Dit geldt ook voor het sturen via grote investeringen in infrastructuur (Den Haag) of maatschappelijk vastgoed (Maastricht). Deze investeringen worden als hefboom beschouwd voor de verdere ontwikkeling van het gebied.

De belemmeringen die worden ervaren zijn vooral te herleiden tot de spanning tussen 'sturen' en 'ruimte geven', ofwel instituties in de categorie 'geschreven en ongeschreven regels'. Binnen de gemeentelijke organisatie blijken sommige betrokkenen moeite te hebben met het loslaten van de sturende rol, bijvoorbeeld ten aanzien van de programmatische invulling van een gebied. Ook de gemeentelijke verantwoordelijkheid om te voldoen aan heersende wet- en regelgeving blijkt belemmerend te werken. Deze overtuigingen spelen ook buiten de gemeente een rol. Dit uit zich bijvoorbeeld in onbegrip bij sommige partijen voor de experimentele aanpak (Maastricht, Rotterdam). Ook geven de casussen onvoldoende blijk van het besef dat voor het toepassen van een nieuwe werkwijze ook voldoende capaciteit en soms een ander type medewerker nodig is, met specifieke kennis en ervaring.

Tot slot wordt geconcludeerd dat vooral 'leef' nodig is om te kiezen voor een andere koers, waarbij de gemeente zich kwetsbaar opstelt. De gemeente Maastricht durft de zoektocht naar een nieuwe werkwijze openlijk te voeren in een experimenteel lab. De gemeente Rotterdam streeft een *showcase* na zowel op het vlak van drijvend bouwen als op de nieuwe stijl van gebiedsontwikkeling. De gemeente Den Haag durft duidelijke prioriteiten te stellen en uit te dragen wat ze van anderen verwacht en zelf *niet* meer doet. Deze durf, die zich in de drie casestudies verschillend uit, kan als een bestaand kenmerk van de institutionele omgeving worden beschouwd, dat bijdraagt aan het vermogen om te kunnen veranderen. Rinnooij Kan (2013:12) wijst in die zin op de Rotterdamse traditie van radicale vernieuwing, zoals volgens hem tot uiting kwam in de campagne van enkele jaren geleden 'Rotterdam durft!' Leef, fantasie en moed zijn in zijn optiek nodig voor een stad die zich wil ontwikkelen.

De constatering dat leef nodig is om te veranderen, wijst erop dat er ook risico's verbonden zijn aan een nieuwe werkwijze. Als het experiment of de nieuwe aanpak niet slaagt, zal de gemeente zich moeten verantwoorden. De (kritische) medewerkers, partners en stakeholders die de gemeente vooral wijzen op de risico's van het falen van de nieuwe aanpak, lijken dat te doen vanuit de overtuiging dat de gemeente de kunst van gebiedsontwikkeling moet beheersen. De gemeente heeft immers traditioneel de expertise en instrumenten om plannen af te dwingen en staat daarmee 'boven' andere partijen. Als de nieuwe aanpak faalt, kan de gemeente verweten worden niet kundig te zijn en onvoldoende sturing te geven.

Aan de andere kant wordt van de gemeente verwacht dat zij in een partnerschap met andere partijen werkt aan gebiedsontwikkelingen. Zij zet hiertoe haar instrumentarium op een andere wijze in: om ontwikkelingen (lieft met een hefboomeffect) te initiëren, kaders te stellen en partijen te faciliteren. Het draait om waarden als transparantie, betrouwbaarheid en vertrouwen. In een partnerschap kan het nodig zijn om de gezamenlijk gekozen koers te veranderen. Het kunnen uitleggen van de veranderingen vraagt hierbij bijzondere aandacht. Het begrip en de steun van de gemeenteraad is daarbij van belang.

Hier wordt zichtbaar dat de gemeente verschillende ‘gezichten’ in gebiedsontwikkeling heeft, die op gespannen voet met elkaar kunnen staan. Enerzijds stelt en bewaakt zij de regels, anderzijds vindt zij samen met anderen een nieuwe manier van werken uit. In het ene geval draait het om gezag en hiërarchie, in het andere geval om openheid, transparantie en gelijkwaardigheid.

7.2.3 CONCLUSIES VERMOGEN OM TE VERANDEREN

Op basis van het onderzoek wordt geconcludeerd dat het vermogen om met veranderingen om te gaan – om belemmerende instituties te doorbreken – afhankelijk is van een aantal factoren en randvoorwaarden. In deze paragraaf worden vijf conclusies gepresenteerd die tevens concrete aanknopingspunten bieden voor gemeenten om de nieuwe werkwijze in concrete gebiedsontwikkelingen in de praktijk na te streven.

(1) Een gemeente die een nieuwe werkwijze in de praktijk wil brengen moet de gangbare middelen, processen en organisatiewaarden ter discussie stellen en (her)vormen tot een samenhangend en consistent geheel.

Christensen en Overdorf (2000) stellen dat organisaties die met veranderingen worden geconfronteerd, in eerste instantie middelen inzetten om met de verandering om te kunnen gaan. Daarna worden processen en waarden ter discussie gesteld. De financiële positie waarin gemeenten sinds het uitbreken van de crisis verkeren, markeert het startpunt om zich te herbezinnen op de gangbare praktijk van gebiedsontwikkeling. De (verminderde beschikbaarheid van) *middelen* vormen voor de gemeenten de aanleiding om middelen en processen in gebiedsontwikkeling te heroverwegen, zoals blijkt uit het herijkingsproces Belvédère en de Gebiedsaanpak Binckhorst. Dit vormt het begin van een veranderproces.

De casestudies laten zien dat voortgang in het veranderproces geboekt kan worden zonder dat hiervoor (ruime) financiële middelen worden ingezet. Met beperkte middelen kunnen interne processen om mogelijke investeerders te activeren worden (her)vormd. Maastricht opent haar MaastrichtLAB, Rotterdam bereidt een aanbestedingsproces voor en Den Haag rolt de ‘rode loper’ uit waarin het Haags Initiatieven Team een belangrijke rol speelt.

Waar middelen en processen door gemeentelijke actoren op relatief korte termijn beïnvloedbaar zijn, is dat voor organisatiewaarden minder het geval. Impliciet lijkt binnen de onderzochte gemeenten wel de discussie gevoerd te worden over de waarden die passen bij de nieuwe werkwijze, maar uit de casestudies is onvoldoende op te maken in hoeverre het veranderproces tot nieuwe waarden heeft geleid. Het veranderen van waarden kost tijd, maar uiteindelijk moeten middelen, processen en waarden een consistent geheel vormen. Zo moet de keuze voor een bepaald proces logisch voortvloeien uit de gemeentelijke definitie van de nieuwe werkwijze, passen binnen de beschikbare middelen en aansluiten op de waarden in de organisatie. In de casus Binckhorst bijvoorbeeld uit deze samenhang zich in de wijze waarop de keuze om de prioriteit voor het gebied los te laten ondersteund wordt door de inzet van (beperkte) middelen en het slim combineren van beschikbare middelen en instrumenten. De interne processen zijn (her)ingericht om private initiatiefnemers zo snel en

adequaat mogelijk te kunnen adviseren over de haalbaarheid van hun voorstel. Deze principes klinken door in de in- en externe communicatie van de gemeente.

(2) Een brede overtuiging van nut en noodzaak van de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling binnen de gemeente vormt het startpunt om deze in de praktijk te kunnen brengen. Hierbij zijn stevige (interne en externe) ambassadeurs en een consequente interne en externe communicatie essentieel.

Om middelen, processen en waarden kritisch te (her)bezien en waar nodig toe te snijden op de nieuwe omstandigheden, is draagvlak van zowel ambtelijk als bestuurlijk opdrachtgever binnen de gemeentelijke organisatie van belang. Zoals de Maastrichtse casus laat zien verdient het tevens aanbeveling om de gemeenteraad (raadscommissie) te betrekken in het veranderproces. Het veranderproces kan moeizaam verlopen als de spanning tussen de gemeentelijke rollen van 'bewaker' en 'verbinder' te groot wordt; het helpt als de raad de keuzes begrijpt in het licht van haar kaderstellende en controlerende rol. Draagvlak alleen lijkt echter onvoldoende om het nieuwe proces tot een succes te maken. Sterke ambassadeurs van de nieuwe werkwijze zijn nodig op alle niveaus binnen de organisatie. Deze personen moeten de interne organisatie kunnen overtuigen van de andere aanpak in de gebiedsontwikkeling, maar ook buiten de gemeente de nieuwe lijn kunnen overbrengen.

Dat het creëren van draagvlak bij een brede groep externe partijen door het goed uitleggen van de nieuwe werkwijze een lastige opgave kan zijn, blijkt uit de Maastrichtse casus. In de Rotterdamse casus wordt geïnvesteerd in begrip voor de voorgenomen ontwikkeling bij stakeholders en maakt de gemeente gebruik van ongevroegde inbreng van een extern ondernemerscollectief. In beide gevallen helpt deze externe inbreng het interne (verander)proces en maakt dit de aanpak voor de gebiedsontwikkeling beter. De Haagse casus illustreert dat een consequente communicatie – wat kan wel en niet meer van de gemeente verwacht worden – de aanpak versterkt.

(3) Voor het in de praktijk brengen van de nieuwe werkwijze is een 'zwaar' team uit de bestaande organisatie vereist als in de gebiedsontwikkeling nieuwe interne en externe processen worden ingezet die (nog) niet aansluiten bij de bestaande organisatiewaarden. In alle gevallen is het van belang dat het team het vertrouwen en de ruimte krijgt om te leren en te veranderen.

Met uitzondering van MaastrichtLAB lijkt in de casestudies niet bewust te worden stilgestaan bij de vraag wat de status en positionering van het interne projectteam moet zijn in relatie tot de (verander)opgave waarvoor zij gesteld staat. De samenstelling en bemensing van het team hoort bij de (her)overweging van de middelen die nodig zijn voor implementatie van de nieuwe werkwijze. Het 'gewicht' van het interne team wordt bepaald door kennis van nieuwe werkwijzen en instrumenten, ervaring met het in de praktijk toepassen ervan, de juiste *mindset*, het mandaat en de positionering van het team in de organisatie. De medewerkers van het MaastrichtLAB zijn geselecteerd op de juiste *mindset*. Ook is getracht om MaastrichtLAB een positie te geven tussen gemeente en buitenwereld in. De organisatie is in de praktijk onderdeel van de gemeente. Ook is zij klein en daardoor kwetsbaar. In de Rotterdamse casus is de status van het team niet in overeenstemming met de opgave om

nieuwe waarden met nieuwe middelen en processen te combineren. Dit uit zich in een leerproces, dat tijd kost. In zowel de Maastrichtse casus als de Rotterdamse casus blijkt daarnaast het belang van het geven aan vertrouwen aan het team. Veranderen van de werkwijze in gebiedsontwikkeling gaat met vallen en opstaan; het team moet hiervoor de ruimte krijgen. Uit de casus Binckhorst blijkt dat niet altijd een 'zwaar' team nodig om een nieuwe werkwijze in de praktijk te brengen. In deze casus past de keuze voor een functioneel team bij de fase waarin het veranderproces zich lijkt te bevinden: de zoektocht lijkt hier grotendeels afgerond. De benodigde status van het team hangt samen met de beoogde verandering in waarden en of ook de processen die worden toegepast daadwerkelijk nieuw zijn. 'Durf om het anders te doen' zou als basiscompetentie van de leden van het team moeten worden beschouwd.

(4) Het interne projectteam moet stevige externe denkkraft organiseren en marktpartijen, maatschappelijke partijen en burgers betrekken bij de heroverweging van middelen, processen en waarden. Dit is een essentiële randvoorwaarde voor het effectief doorlopen van het veranderproces.

Gemeenten blijken zich in het bijzonder bezig te houden met de vraag hoe zij (mogelijke) gebruikers en initiatiefnemers meer ruimte kunnen geven, waarbij het uiteindelijke doel is om deze partijen te verleiden tot het doen van investeringen in de stad. De gemeentelijke rolverandering wordt door partijen buiten de gemeente kritisch beschouwd. Reacties lopen uiteen van onbegrip (Brandweerkazerne, Belvédère) tot een behoefte om bij te dragen aan het scherp krijgen van de ambities voor het gebied, de nieuwe gemeentelijke rol en de nieuwe verhouding tussen gemeente en andere partijen (Van der Leeuwkring-Rijnhaven, in mindere mate Binckubator-Binckhorst). De les die hieruit kan worden getrokken is dat gemeenten externe partijen ruimte moeten geven om proactief of reactief bij te dragen aan discussies over middelen, processen en waarden.

Anders gezegd: niet alleen de gemeente maakt een veranderproces door. Marktpartijen, maatschappelijke partijen en burgers zijn onderdeel van dit veranderproces. Uit de Maastrichtse casus blijkt overigens dat het formaliseren van externe denkkraft (in de vorm van de Gideonsbende) op zich weer tot kritische reacties en onbegrip kan leiden. Dit kan door goede en consequente externe communicatie (deels) worden voorkomen.

(5) De omvang van de gemeente is niet relevant voor het vermogen om de nieuwe werkwijze in de praktijk te brengen. Het gaat om de aanwezigheid van de juiste basisvoorwaarden (bewustzijn van instituties en overtuiging van nieuwe werkwijze) en het doorlopen van alle stappen van het veranderproces.

Christensen & Overdorf (2000) beargumenteren dat kleine organisaties beter in staat zijn om een veranderproces te doorlopen dan grote organisaties. Zij beschikken weliswaar niet over de middelen, maar het past bij hun waarden om nieuwe markten aan te boren. Ook zijn zij in staat om sneller besluiten te nemen, zo stellen de auteurs. Dit roept de vraag op of kleinere gemeenten ook beter dan grotere gemeenten in staat zijn om het veranderproces naar nieuwe werkwijzen in stedelijke gebiedsontwikkeling te doorlopen. De resultaten van het empirisch onderzoek geven geen aanleiding om het verschil in omvang van de gemeente (in

aantal inwoners en in aantal ambtenaren) als verklarende factor te zien voor hun verandervermogen. Het succesvol in de praktijk brengen van een nieuwe werkwijze begint in alle gevallen met een breed gedragen overtuiging van de noodzaak hiervan bij betrokkenen in de gemeentelijke organisatie (conclusie 2). Het bewustzijn van belemmerende en bevorderende instituties is een tweede basisvoorwaarde om een nieuwe werkwijze in de praktijk te kunnen brengen. Belemmerende instituties kunnen, zo blijkt het uit praktijkonderzoek, voortkomen uit regels die de organisatie zelf heeft opgeworpen. Heersende instituties komen sneller aan het licht als alle betrokkenen hun verwachtingen en waarden over de werkwijze en rolverdeling in de gebiedsontwikkeling naar elkaar uitspreken.

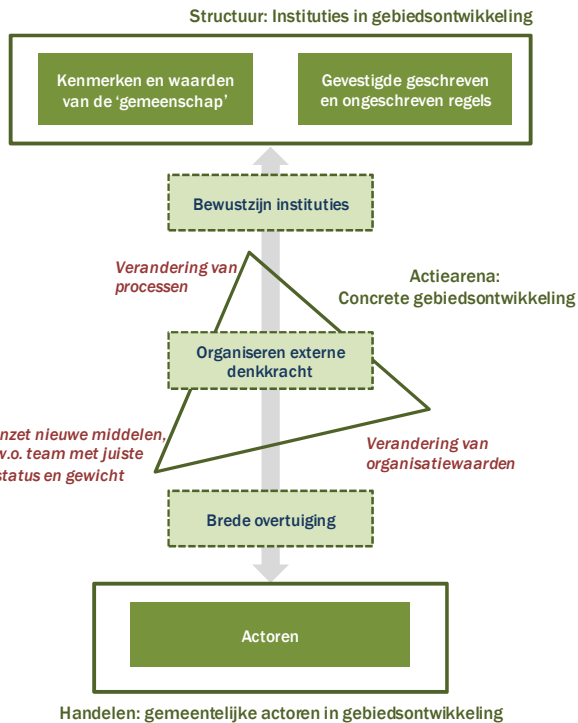
Als aan deze twee voorwaarden is voldaan, is de basis gelegd voor het doorlopen van een veranderproces waarbij het doorlopen van alle stappen van belang is (conclusie 1). Op het vormgeven van dit veranderproces heeft de gemeente invloed. Het vermogen om de nieuwe werkwijze te kunnen implementeren, wordt bepaald door het stellen van de juiste vragen over middelen, processen en waarden, het durven doorvoeren van de benodigde veranderingen en het benoemen van een team dat voldoende status heeft en in staat is de benodigde externe denkkraft te mobiliseren om belemmerende instituties te doorbreken (conclusies 1 t/m 4).

7.2.4 AANPASSING THEORETISCH KADER

De vijf conclusies leiden tot aanpassing van het theoretisch kader uit hoofdstuk 2. Figuur 21 laat het aangepaste theoretisch kader na uitvoering van het praktijkonderzoek zien.

Ten opzichte van het theoretisch kader uit hoofdstuk 2 is het proces dat zich voltrekt in de 'actiearena' op basis van het praktijkonderzoek aangescherpt. De verminderde middelen vormen het startpunt van het veranderproces. De scheve plaatsing van de driehoek illustreert dat de stappen niet altijd volgtijdelijk worden doorlopen, maar dat de heroverweging op de drie elementen middelen, processen en waarden tot een consistent geheel moet leiden.

De voorwaarden voor het in de praktijk kunnen toepassen van de nieuwe werkwijze zijn in een aparte kleur toegevoegd. Essentieel bij het heroverwegen van middelen, waarden en processen is het organiseren van voldoende externe denkkraft. Deze voorwaarde is daarom in de driehoek geplaatst. Ook de beide basisvoorwaarden (bewustzijn van de aanwezigheid en werking van oude tradities en gewoonten en een brede overtuiging van de noodzaak tot verandering) zijn in het model expliciet gemaakt. De mate waarin aan de basisvoorwaarden wordt voldaan en de wijze waarop de stappen van het veranderproces worden doorlopen, vormen een verklaring voor verschillen tussen gemeenten in het vermogen om de nieuwe werkwijze in de praktijk te brengen.

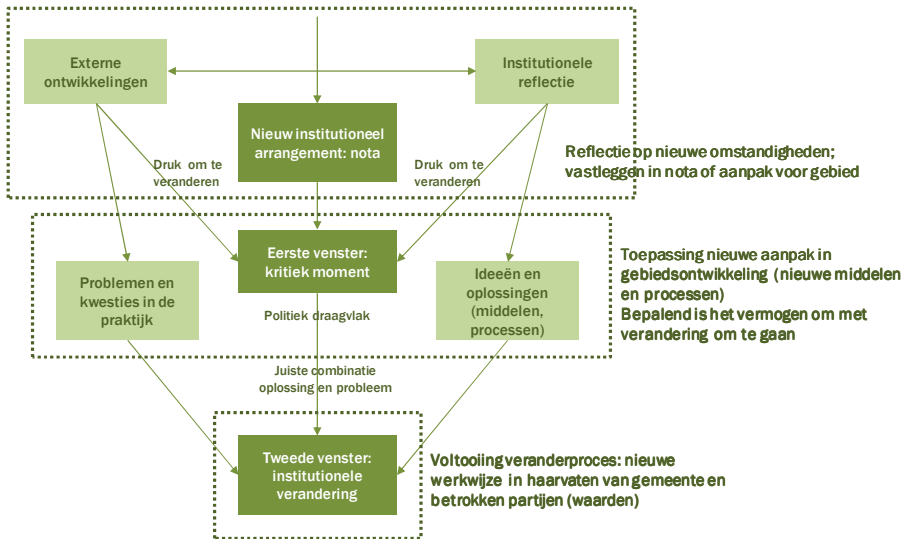


Figuur 21: Aangescherpt theoretisch kader

7.3 INSTITUTIONELE VERANDERING

Het praktijkonderzoek laat zien dat er weliswaar binnen de gemeenten een besef is doorgedrongen (en op papier is vastgelegd) dat 'het anders moet' in gebiedsontwikkeling, maar dat oude instituties in de weg kunnen zitten als een nieuwe werkwijze wordt nagestreefd. Het onderzoek laat ook zien dat gemeentelijke actoren in het doorbreken daarvan in staat zijn als zij het juiste vermogen creëren, maar dat het ook tijd kost om tradities te doorbreken. Op basis hiervan kan worden geconstateerd dat nieuwe instituties in gebiedsontwikkeling niet, of in ieder geval niet volledig, opzettelijk gecreëerd kunnen worden. De instrumentele stroming van het 'institutional design' lijkt dus niet van toepassing (Buitelaar, 2007, zie ook hoofdstuk 2). Het sociologisch perspectief dat Buitelaar onderscheidt op institutionele verandering lijkt beter op de bevindingen uit dit onderzoek te passen. Volgens dit perspectief komen nieuwe instituties voort uit een proces dat geleidelijk ontstaat en uiteindelijk bestendigt in nieuwe instituties. Dit blijkt met name uit het leerproces dat in de verschillende casestudies wordt doorlopen waarbij de gemeente inzet op het komen tot een nieuw soort 'beproefd proces'. Hoe meer medewerkers betrokken raken bij de nieuwe werkwijze, hoe steviger de basis voor een nieuwe institutionele omgeving lijkt te worden. De aanpak in Maastricht is hier heel expliciet op gericht, maar voor de Rotterdamse en Haagse aanpak is dat zeker ook het geval, hetzij minder expliciet.

Op grond van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat het hebben van een nota waarin de nieuwe rol en werkwijze van de gemeente in gebiedsontwikkeling is beschreven, ofwel de overtuiging dat een nieuwe werkwijze nodig is, niet automatisch betekent dat de gemeentelijke organisatie tot deze verandering in staat is. De nota zorgt wel voor een 'kritisch moment' in het veranderproces. Uit dit onderzoek blijkt dat de wijze waarop de gemeente in staat is dit veranderproces te doorlopen, afhankelijk is van het *vermogen* van de gemeente om zich aan te passen.



Figuur 22: Fasen van institutionele verandering in gebiedsontwikkeling (naar Buitelaar, 2007)

Of daadwerkelijk tot een verandering kan worden gekomen, hangt af van de mate waarin de in de nota's geschetste nieuwe werkwijze in de praktijk van de grond komt. Het toepassen van de nieuwe werkwijze (*middelen en processen*) in concrete gebiedsontwikkelingen is een tweede stap, maar hiermee is het veranderproces nog niet afgerond. In deze fase lijkt gebiedsontwikkeling in Nederlandse gemeenten zich nog te bevinden. Van institutionele verandering is pas sprake als de nieuwe werkwijze 'gemeengoed' is geworden en verankerd is in de *waarden* van de gemeentelijke organisatie en van partijen buiten de gemeente. Er is ook een verandering van waarden nodig om het veranderproces te voltooien (zie figuur 22).

7.4 AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK

In dit onderzoek zijn gebiedsontwikkelingen bestudeerd die zich in een veranderproces bevinden. Onderzocht is hoe het zoekproces verloopt, welke belemmerende en bevorderende factoren ervaren worden en hoe actoren in het veranderproces handelen. Dit onderzoek bevat echter een momentopname; iedere casus is circa twee maanden gevolgd. Op grond hiervan luiden de eerste twee aanbevelingen:

1. Volg de casussen gedurende een langere periode, met als doel te bezien of het proces van 'leren' en 'experimenteren' tot verankering van andere waarden in de organisatie leidt en hoe dat proces zich voltrekt.
2. Ook om de invloed van instituties op gedrag van actoren bloot te leggen, verdient het aanbeveling om de casestudies gedurende langere tijd en intensiever te volgen. Een geschikte methode vormt het participatief observeren van gedrag van de betrokken actoren.

Daarnaast is het onderzoek door de procesmatige insteek en het 'ex durante' karakter (zie paragraaf 1.4.1) niet gericht op het inzichtelijk maken van de resultaten die met de nieuwe werkwijze wordt geboekt. Nieuwe werkwijzen in gebiedsontwikkeling zijn een middel om maatschappelijke doelen te bereiken. Welke maatschappelijke doelen worden nagestreefd een politieke keuze, maar met welke werkwijze deze worden nagestreefd (en welke waarden daaruit spreken) is aan de gemeentelijke organisatie. Het verdient aanbeveling om:

3. Het onderzoek naar de nieuwe werkwijze in gebiedsontwikkeling in een 'ex post' setting te herhalen. Doel van het onderzoek is dan om te bezien tot welke (maatschappelijke) resultaten de nieuwe werkwijze heeft geleid en welke invloed de inrichting van het veranderproces hierop heeft gehad.

In het onderzoekskader van dit onderzoek speelt het begrip 'waarden' een belangrijke rol. Het markeert het moment waarop het veranderproces tot een nieuwe, min of meer stabiele situatie heeft geleid. Het is op grond van het desk research en het beperkte aantal interviews lastig gebleken om te meten in hoeverre het veranderproces leidt of heeft geleid tot nieuwe waarden. Op grond hiervan wordt aanbevolen om:

4. Op grond van de resultaten van dit onderzoek het aspect 'waarden' en 'verandering van waarden' verder uit te diepen. Doel van dit onderzoek is te bezien welke rol 'waarden' spelen in de afwegingen die gemeentelijke actoren maken in gebiedsontwikkeling.

REFLECTIE

Ruim een half jaar geleden koos ik voor een onderzoek naar 'de nieuwe werkwijze in stedelijke gebiedsontwikkeling'. Deze keuze heb ik vaak moeten uitleggen: waarom heb je het over 'de' nieuwe werkwijze? Bestaat die dan? En wat houdt die dan in? De vraag die mij fascineerde was vooral hoe de zoektocht naar een andere aanpak, die in heel Nederland zichtbaar is, in de praktijk wordt vormgegeven en hoe het veranderproces dan verloopt. Het object van mijn onderzoek vatte ik in de term 'de nieuwe werkwijze', terwijl voor mij van meet af aan duidelijk was dat er niet één nieuwe werkwijze is of te definiëren is. Het onderzoek bevestigt dit. Sterker nog, wat het onderzoek heeft opgeleverd is dat de nieuwe werkwijze een mooie mix is van nieuwe instrumenten, financiële maatregelen, nieuw beleid en andere processen. Maar bovenal gaat de nieuwe werkwijze over een andere houding van partijen ten opzichte van elkaar, waarbij de gemeente af en toe de kar trekt, vaak bijstuurt en vooral begeleidt en faciliteert. Een bijna 'kameleonachtige' houding, waar de partners in gebiedsontwikkeling begrip voor moeten (kunnen) opbrengen. Of dit begrip ontstaat, heeft de gemeente grotendeels zelf in de hand.

Het hulpmiddel dat mij is aangereikt om dit onderzoek te doen, is de institutionele theorie en in het bijzonder het structuralisme. Nadat ik kennis had gemaakt met de structuralisatietheorie van Giddens werd mij duidelijk dat de theorie zelf weinig concrete aanknopingspunten biedt voor toepassing op een onderzoek dat zich richt op de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling. Om die vertaalslag te kunnen maken, ben ik dit onderzoek begonnen met lezen van werken van institutionalisten en het raadplegen van literatuur waarin ervaringen met het structuralisme in verschillende soorten onderzoek zijn beschreven. Interessante, maar ingewikkelde materie, want wat is een institutie eigenlijk? Hoe kun je een institutie identificeren? Met behulp van de literatuur heb ik mijn eigen interpretatie van de theorie gemaakt en vastgelegd in een – op de thematiek van dit onderzoek toegesneden – theoretisch kader.

Het gebruik van de institutionele theorie in dit onderzoek heeft mijn bewustzijn vergroot dat er in de praktijk van gebiedsontwikkeling vaak sprake kan zijn van belemmeringen die voortkomen uit allerlei geschreven en ongeschreven regels, wetten, tradities en gewoonten. Gedurende het uitvoeren van het praktijkonderzoek bleek echter hoe lastig het is om instituties en de werking ervan op te sporen. Ten eerste denken respondenten – en zeker praktijkmensen – niet in termen van 'instituties'. Ook staan ze niet in documenten beschreven. In de interviews heb ik daarom gevraagd naar de belemmerende en bevorderende *factoren* die gemeentelijke actoren in hun praktijk ervaren. Het stellen van deze vraag aan mensen die in de praktijk met de nieuwe werkwijze bezig zijn, bleek veel gespreksstof op te leveren. De uitdaging was vervolgens om op basis van de interviews, de bestudeerde documenten en andere bronnen, met behulp van het theoretisch kader, de vertaalslag naar de mogelijk onderliggende instituties te maken. Hiervoor was een interpretatieslag nodig van de antwoorden op mijn interviewvragen en de schriftelijke bronnen die ik had gelezen. Deze interpretatie is geheel voor mijn rekening als onderzoeker. Om mijn interpretatie zo goed mogelijk te onderbouwen, heb ik zoveel mogelijk bronnen geraadpleegd om de uitspraken van de geïnterviewden te verifiëren. Zo heb ik

onderzoeksrapporten van derden geraadpleegd (casus Rijnhaven en casus Binckhorst) en krantenartikelen of blogs op internet gelezen waaruit diverse visies op de nieuwe werkwijze in de drie casussen opgemaakt kunnen worden. Dit leverde in alle casussen waardevolle informatie op.

Daarnaast leidde het bezig zijn met instituties voor mij tot de vraag hoe stabiel of veranderlijk instituties zijn. Op basis van het onderzoek ben ik van mening dat de stabiliteit van instituties betrekkelijk is. In een tijd waarin technologische ontwikkelingen elkaar snel opvolgen en de economische onzekerheid groot is, is mogelijk maar relatief kort sprake van 'beproefde werkwijzen'. Een proces van institutionele verandering gaat op dit moment misschien wel veel sneller dan tien, twintig jaar geleden. In een tijd waarin veranderingen elkaar snel opvolgen, zoals op dit moment in gebiedsontwikkeling, zijn instituties daardoor mogelijk lastig te herkennen. Ook is het maar de vraag of de nieuwe werkwijze tot stabiele, beproefde waarden leidt die lange tijd zullen standhouden. Of dat de huidige concepten waarmee geëxperimenteerd wordt, slechts tussenoplossingen zijn...

Niettemin heeft het bestuderen van de praktijk met de institutionele bril mij waardevolle inzichten opgeleverd. Instituties zijn overal en altijd. Alles wat wij doen – of dit nu in de praktijk van gebiedsontwikkeling is of in onze vrije tijd – wordt beïnvloed door regels, tradities en gewoonten. Instituties die onder invloed staan van factoren waar wij geen invloed op hebben (zoals rampen, of een economische crisis), maar waar wij tegelijkertijd zelf voor een belangrijk deel ook invloed op hebben. Het hebben van invloed op 'actieve' instituties is het belangrijkste inzicht dat dit onderzoek mij heeft opgeleverd. In de casestudies is te zien dat gemeentelijke actoren die het heft in eigen handen nemen en hun nek durven uitsteken gevestigde tradities, routines en beproefde werkprocessen kunnen doorbreken. Of dat nu is door je als gemeente kwetsbaar op te stellen in een experimenteel lab of een bijzondere uitvraag te formuleren waarvan de uitkomsten ongewis zijn, of door scherpe keuzes durven te maken over inspanningen die je *niet* meer gaat leveren. Als spelers in de arena van gebiedsontwikkeling hebben wij veranderend vermogen dus zelf in de hand. Een geruststellend inzicht voor diegenen die willen veranderen, maar het doorbreken van barrières is ook hard werken.

Het gebruikte perspectief op verandering uit de organisatie-theorie heeft mij tot slot, gesteund door de resultaten van het empirisch onderzoek, het inzicht gegeven dat je grote veranderingen nooit alleen voor elkaar krijgt. De gemeentelijke organisatie én haar omgeving moeten over verandervermogen beschikken. Een publieke gebiedsontwikkelaar is eigenlijk een man of vrouw met een missie...

BRONNEN

LITERATUURONDERZOEK

- Adams, D., Watkins, C., & White, M. (2005), *Planning, Public Policy & Property Markets*. Oxford: Blackwell
- Adams, D., & Tiesdell, S. (2010), Planners as market actors: Rethinking state-market relations in land and property development. *Planning Theory & Practice*, 11(2), 187-207.
- Adams, D. & Tiesdell, S. (2012), 'Capacity building', in: D. Adams & S. Tiesdell (2012), *Shaping Places: Urban Planning, Design and Development*, pp. 286-296. London: Routledge.
- Baarda, D.B. en de Goede, M.P.M. (2001), *Basisboek methoden en technieken. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Groningen: Stenfert Kroese
- Buitelaar, E., Legendijk, A., Jacobs, W. (2007), A theory of institutional change: illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy. *Environment and Planning*, 2007, volume 39, pages 891-908
- E. Buitelaar, E. en M. Hajer (2011), Het systeem kraakt, systeemverandering als opgave voor de leefomgeving. *RO Magazine* jaargang 29, nr. 12, december 2011.
- Buitelaar, E. en R. van der Wouden (2012), Herdefiniëring van onze planningscultuur. *Binnenstedelijk en organisch. ROM Magazine*, jaargang 30, nr.6, juni 2012
- Christensen, C.M. en Overdorf, M. (2000), Meeting the challenge of disruptive change. *The Essentials. An introduction to the most enduring ideas on management from Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business Review Press, 2011:1-21
- Daamen, T. (2010), *Strategy as force*, TU Delft, Delft: IOS Press
- Daamen, T. , Franzen, A., Vegt, J. van der (2012), *Sturen op Waarde. Afwegen en verbinden in de nieuwe realiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling*. Onderzoek TU Delft in opdracht van Stadsontwikkeling Rotterdam, december 2012.
- Daamen, T. (2012), Inleiding op seminar David Adams, MCD-college 2 oktober 2012
- Daamen, T. (2012), *Onderzoeksmethoden, 'de weg waarlangs...'*. MCD-college 9 oktober 2012.
- De Lange, R., Schuman, H. Montesano Montessori, N. (2011), *Praktijkgericht onderzoek voor reflectieve professionals*, Apeldoorn: Garant
- Dom, L. (2005), Het nut van Giddens' structuratietheorie voor empirisch onderzoek in de sociale wetenschappen. *Mens & Maatschappij*, 2005, jaargang 80, nr.1

Drucker, P.F. (1999), *Managing oneself. The Essentials. An introduction to the most enduring ideas on management from Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business Review Press: 2011:43-62

Gemeente Amsterdam (2011), *Er waait een frisse wind door deze oude stad. Sneller, slimmer en flexibeler Amsterdam ontwikkelen. Rapportage Denkcommissie Naar een Nieuwe Ruimtelijke Ontwikkelstrategie Gemeente Amsterdam*, 5 april 2011.

Gemeente Den Haag (2012), *Investeringsprogramma Stedelijke Vernieuwing 2013 (IpSO)*.

Gemeente Den Haag (2012), *Voorstel van het college inzake Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling 2013*. 4 september 2012

Gemeente Rotterdam (2011), *Masterplan Stadsontwikkeling. Verbinden en Vernieuwen*.

Giddens, A. (1984), *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Groot Jebbink, S. (2012), *Het vraagstuk van uitnodigingsplanologie, de werkwijze van een gemeente met een faciliterende houding*, Scriptie Master City Developer Jaargang 8

Haasteren, P. (2012), *MCD-college over grondbeleid en de nieuwe rol van de gemeente*, 10 april 2012

Healey, P. (1997), *Collaborative planning in perspective*, in: *Planning Theory* 2003; 2; 101-123, University of Newcastle upon Tyne, UK

Healey, P. (1998), *Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning*. *Environment and planning A* 1996, volume 30, pp 1531-1546

Heurkens, E.W.T.M. (2012a), *Private Sector-led Urban Development Projects: Management Partnerships & Effects in the Netherlands and UK*. Doctoral Dissertation A+BE series, Delft: TU Delft

Heurkens, E.W.T.M. (2012b), *Privaatgestuurde gebiedsontwikkeling. Sturing, samenwerking, en effecten in Nederland en Engeland*. Delft: TU Delft.

Jacobs, D. (1993), *Het structurisme als synthese van handelings- en systeemtheorie?* In: *Tijdschrift voor sociologie*, jaargang 14, pp.335-360

Kei Kenniscentrum stedelijke vernieuwing en Nicis Institute (2012), *Stedelijke vernieuwing op uitnodiging*, Essay in opdracht van het ministerie van BZK, IPO en VNG

Krabben, E. van der, (2011), *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden*. Inaugurele Rede Radboud Universiteit Nijmegen.

North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press

- Ostrom, E.C.A. (2005), *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press
- Planbureau voor de Leefomgeving en Urhahn Urban Design (2012), *Vormgeven aan de Spontane Stad. Belemmeringen en kansen voor organische stedelijke gebiedsontwikkeling*. Den Haag: PBL
- Rinnooy Kan, A. (2013), *De durf van Rotterdam, 4e Guest Urban Critic Lezing 11 februari 2013*, uitgave Van der Leeuwkring Rotterdam
- Rotmans, J. (2011), 'GBO 3.0 – Naar een wezenlijk andere aanpak'. Notitie.
- Sorel, N. (2012), MCD college over organisch ontwikkelen, 13 november 2012
- Spakman, J. (2011), *Instituties in stedelijke gebiedsontwikkeling. Doorbreken van institutionele barrières bij stagnerende processen van stedelijke gebiedsontwikkeling*. Scriptie Master City Developer.
- Teisman, G.R. (2005), *Publiek Management op de grens van chaos en orde, over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- VVD en PvdA (2012), *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA, 29 oktober 2012*
- Westhoff, K.G. (2010), *Publiek ontwikkelen als oplossing. Presentatie Voorjaarscongres Vereniging van Grondbedrijven, 2 juni 2010*.
- Wicherson, J. (2011), *Strategie en rolbepaling in stedelijke gebiedsontwikkeling*. Scriptie Master City Developer Jaargang 7.
- Williamson, O.E. (2000), *The new institutional economics: Taking Stock, Looking Ahead*. *Journal of economics Literature*, Vol. XXXVIII (september 2000), pp.595-613
- Wissink, B. (2000), *Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid*. Dissertation UvA.
- Zeeuw, F.de et al. (2011a), *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit, wat nu te doen?* Delft: TU Delft, Praktijkstoel Gebiedsontwikkeling

PRAKTIJKONDERZOEK

BRONNEN CASUS MAASTRICHT-BELVÉDÈRE

- Belvédère Maastricht (2008), *Kroniek wereldwijd in wording*, juni 2008, eerste jaargang nummer 1
- Gemeente Maastricht (2010), *Beslisdocument Regionaal Mobiliteitspakket Maastricht Noord*

Gemeente Maastricht (2012a), Structuurvisie Maastricht 2030, Ruimte voor ontmoeting dl.1

Gemeente Maastricht (2012b), Structuurvisie Maastricht 2030, Ruimte voor ontmoeting dl.2

Gemeente Maastricht (2012c), Kadernota Grondbeleid

Gemeente Maastricht (2012d), Het antwoord van de Sphinx, Ambitiedocument herijking programma Belvédère

Gemeente Maastricht (2012e), Notitie 'Herijkingsproces programma Belvédère', d.d. 4 april 2012.

Gemeente Maastricht (2012f), Raadsvoorstel Het Antwoord van de Sphinx, Ambitiedocument herijking programma Belvédère , 18 december 2012.

Gemeente Maastricht (2012g), Projectplan Stadslab Stedelijke Ontwikkeling, 06-02-2012

Gemeente Maastricht (2013a), Programmabegroting 2013

Gemeente Maastricht (2013b), Investeringsagenda 2013-2016. Overleg College Maastricht en Gedeputeerde Staten van Limburg, 29 januari 2013.

MaastrichtLAB, EXP03 – BRNDWR (2013b), Labjournaal experiment 3, Brandweerkazerne, februari 2013

De Limburger, 1 februari 2013, 'Het nieuwe stadsnetwerk'

www.belvedere-maastricht.nl

www.maastricht.nl

<http://www.maastricht.nl/web/Home/Home/Media/tonenop/zoeken-naar-nieuwe-vormen-stadsontwikkeling-in-maastrichtlab.htm>, 22 juni 2012

www.maastrichtlab.nl

<http://www.rotterdam.nl/stadsinitiatief>

www.argusbuurtplatform.nl, brief aan wethouder Van Grootheest inzake de collegenota herinvulling Brandweerkazerne Capucijnenstraat, dd. 14 december 2012

BRONNEN CASUS ROTTERDAM-RIJNHAVEN

Beek, M.L. van (2012), Op koers varen. Master thesis Planologie, Faculteit Geowetenschappen Universiteit Utrecht.

Gemeente Rotterdam (2007), Stadsvisie Rotterdam

Gemeente Rotterdam, Ontwikkelingsbedrijf (2009), Visie Publiek Ontwikkelen, 'Het OBR als publieke ontwikkelaar'. 27 februari 2009.

Gemeente Rotterdam & Havenbedrijf Rotterdam (2011a), Structuurvisie Stadshavens

Gemeente Rotterdam (2011b), Masterplan Stadsontwikkeling, Verbinden en vernieuwen, december 2011

Gemeente Rotterdam & Havenbedrijf Rotterdam (2011c), Verkenning drijvend bouwen in buitendijks Rotterdam, maart 2011

Rotterdamse Rekenkamer (2012), Grond voor exploitatie. Onderzoek naar grondexploitatie in tijden van crisis

Gemeente Rotterdam (2013), COS bevolkingsmonitor 2013

Gemeente Rotterdam (2013a), Begroting 2013

Gemeente Rotterdam (2013b), De stad. Ons commitment. Kader Stedelijke Ontwikkeling Rotterdam. "De prospectus van de stad." Versie dd. 13 mei 2013

Gemeente Rotterdam (2013c), Rijnhaven. Uitnodigingsdocument aanbesteding Rijnhaven (Bidbook Rijnhaven). Versie bestemd voor bespreking in de raadscommissie FIB, dd. 12 juni 2013.

Gemeente Rotterdam (2013d), Brief van het college van B&W aan de Gemeenteraad betreft aanbesteding Rijnhaven. Rotterdam, 16 mei 2013

Gemeente Rotterdam (2013e), Selectieleidraad 1-506-12. Rijnhaven Gebiedsontwikkeling Concessie. Versie bestemd voor bespreking in de raadscommissie FIB dd. 12 juni 2013.

Gemeente Rotterdam (2013f), Archiefuitzending Commissie Economie, Haven, Milieu en Vervoer, 12 juni 2013, op <http://rotterdam.raadsinformatie.nl/vergadering/33736/commissie/971/h264>

Van der Leeuwkring/AIR (2010), Call for cases! De zaak van de publieke ruimte, businesscases Van der Leeuwkring, op www.opkatendrecht.nl

Van der Leeuwkring (2012), Verslag Rond de Rijnhaven, 24 september 2012.

Gemeente Rotterdam, Vooraankondiging Marktconsultatie voor het Drijvend Bouwen in de Rijnhaven te Rotterdam, op www.tenderned.nl

Stadshavens Rotterdam (2012), Samenvatting reacties marktconsultatie drijvend bouwen Rijnhaven

www.rotterdam.nl

www.stadshavensrotterdam.nl

www.nieuws.top10.nl

www.opkatendrecht.nl

<http://www.antennetv.nl/sites/vid/air/Rijnhavencase.wmv>

BRONNEN CASUS DEN HAAG-BINCKHORST

Dekker, N. (2011), Organiseren van sturing op stedelijke gebiedsontwikkeling, Organisatorische aanbevelingen voor een dienst stedelijke ontwikkeling vanuit een complexiteitserkendend perspectief. Scriptie MCD-07.

Gemeente Den Haag (2005), Wéreldstad aan Zee. Structuurvisie Den Haag 2020, vastgesteld door de gemeenteraad op 17 november 2005

Gemeente Den Haag (2009), De Binckhorst op weg naar een nieuwe toekomst; het integraal ontwikkelingsplan als 'denkraam' voor de komende decennia, samenvatting, december 2009

Pool, M. (2010), Transformatieprojecten van een gesloten proces naar een open benadering, Master Thesis MSRE

Gemeente Den Haag, DSO (2011a), Voorstel van het college inzake Nota grondbeleid 2012-2015.

Gemeente Den Haag (2011b), Nieuwe aanpak, nieuwe kansen voor Den Haag. Brief van Wethouder van Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Integratie aan de voorzitter van de commissie Ruimte, 29 juni 2011

Gemeente Den Haag, DSO (2011c), Gebiedsaanpak Binckhorst, december 2011

Gemeente Den Haag, DSO (2012a), Bevolkingsprognose Den Haag 2012-2020

Gemeente Den Haag (2012b), Kerncijfers Den Haag 2012

Gemeente Den Haag, DSO (2012c), Voorstel van het college inzake Investeringsprogramma Stedelijke Ontwikkeling 2013, raadsvoorstellen 2012.

Gemeente Den Haag, DSO (2012d), Investeringsprogramma Stedelijke Vernieuwing 2013, augustus 2012.

Gemeente Den Haag, DSO (2012e), Nieuwe kansen door Kleinschalig Opdrachtgeverschap. Brief van Wethouder van Stadsontwikkeling, Volkshuisvesting en Integratie aan de voorzitter van de commissie Ruimte, 9 februari 2012

Gemeente Den Haag, DSO (2012f), Projectdocument particuliere initiatieven Binckhorst (fase 1). Raadsvoorstel 30 oktober 2012.

Gemeente Den Haag (2012g), Begroting 2013-2016

Gemeente Den Haag (2013), Nieuwsbrief Binckhorst, maart 2013.

Gemeente Den Haag (2012), De nieuwe stijl van DSO, op: http://youtu.be/yiE_sYu13fc

www.denhaag.nl

www.imbinck.nl

www.binckubator.nl

www.d66blog.nl

www.omroepwest.nl

BIJLAGE 1: INTERVIEWS CASESTUDIES

Gesprekspartner	Functie	Datum
Dhr. M. Severijns	Voorzitter raadscommissie Stadsontwikkeling gemeente Maastricht	19 maart 2013
Dhr. G. van Grootheest	Wethouder Stadsontwikkeling, ruimtelijke ordening, Landschapontwikkeling, dierenwelzijn en sport en recreatie gemeente Maastricht	19 maart 2013
Dhr. T. van Wanroij en dhr. B. Loeffen	Projectmedewerker respectievelijk projectleider MaastrichtLAB, gemeente Maastricht	19 maart 2013
Dhr. W. Meys	Directeur gebiedsprogramma Maastricht-Noord, gemeente Maastricht	19 maart 2013

Gesprekspartner	Functie	Datum
Maarten Nijpels	Projectmanager Rijnhaven, Stadsontwikkeling Rotterdam	16 april 2013
Walter de Vries	Projectmedewerker Rijnhaven, Stadsontwikkeling Rotterdam, Stedelijke inrichting, afdeling ruimtelijke ordening	16 april 2013
Hans van Rossum	Gebiedsontwikkelaar Grote Programma's, Stadsontwikkeling Rotterdam	7 mei 2013

Gesprekspartner	Functie	Datum
Stephan Bekx	Ruimtelijk beleidsadviseur stad en regio, Gemeente Den Haag, DSO, afdeling stedenbouw en planologie	6 mei 2013
Laurens Cramer	Gebiedsmanager Laak en Binckhorst, Gemeente Den Haag, DSO, afdeling projectmanagement	8 mei 2013

De verslagen en audio-opnamen van de interviews zijn opvraagbaar bij de onderzoeker en in te zien indien de geïnterviewde daarvoor toestemming geeft.

BIJLAGE 2: OVERZICHT VAN TABELLEN EN FIGUREN

TABELLEN

TABEL 1: ELEMENTEN NIEUWE WERKWIJZE IN DE CASUS BELVÉDÈRE	44
TABEL 2: BELEMMERENDE EN BEVORDERENDE FACTOREN NAAR TYPE INSTITUTIE IN DE CASUS BELVÉDÈRE	49
TABEL 3: VERMOGEN TOT VERANDERING (MIDDELEN, PROCESSEN EN WAARDEN) IN DE CASUS BELVÉDÈRE	51
TABEL 4: ELEMENTEN NIEUWE WERKWIJZE IN DE CASUS RIJNHAVEN	65
TABEL 5: BELEMMERENDE EN BEVORDERENDE FACTOREN NAAR TYPE INSTITUTIE IN DE CASUS RIJNHAVEN	68
TABEL 6: VERMOGEN TOT VERANDERING (MIDDELEN, PROCESSEN EN WAARDEN) IN DE CASUS RIJNHAVEN	69
TABEL 7: ELEMENTEN NIEUWE WERKWIJZE IN DE CASUS BINCKHORST	83
TABEL 8: BELEMMERENDE EN BEVORDERENDE FACTOREN NAAR TYPE INSTITUTIE IN DE CASUS BINCKHORST	88
TABEL 9: VERMOGEN TOT VERANDERING (MIDDELEN, PROCESSEN EN WAARDEN) IN DE CASUS BINCKHORST	89
TABEL 10: ELEMENTEN NIEUWE WERKWIJZE IN DE DRIE CASESTUDIES	96
TABEL 11: BEVORDERENDE FACTOREN VERTAALD NAAR ONDERLIGGENDE INSTITUTIES	98
TABEL 12: BELEMMERENDE FACTOREN VERTAALD NAAR ONDERLIGGENDE INSTITUTIES	99
TABEL 13: VERMOGEN TOT VERANDERING (MIDDELEN, PROCESSEN EN WAARDEN) IN DE DRIE CASESTUDIES	102

FIGUREN

FIGUUR 1: SCHEMATISCHE WEERGAVE STRUCTURALISATIETHEORIE	6
FIGUUR 2: OPBOUW VAN HET ONDERZOEK EN STRUCTUUR VAN DE RAPPORTAGE IN 7 HOOFDSTUKKEN	10
FIGUUR 3: DE WISSELWERKING TUSSEN STRUCTUUR EN HANDELEN VOLGENS GIDDENS (1984).	18
FIGUUR 4: KADER VOOR INSTITUTIONELE ANALYSE (OSTROM, 2005: 15).....	22
FIGUUR 5: BASIS THEORETISCH KADER: WISSELWERKING TUSSEN INSTITUTIES EN ACTOREN.....	24
FIGUUR 6 MODEL VAN INSTITUTIONELE VERANDERING OP BASIS VAN KINGDON (BUITELAAR EN VAN DER WOUDE, 2007).....	26
FIGUUR 7: GEWICHT VAN HET TEAM IN RELATIE TOT DE AARD VAN DE VERANDERING (CHRISTENSEN & OVERDORF, 2000).....	28
FIGUUR 8: THEORETISCH KADER VOOR HET ONDERZOEK.....	30
FIGUUR 9: EIFFELGEBOUW	39
FIGUUR 10 BRANDWEERKAZERNE CAPUCIJENSTRAAT (WWW.MAASTRICHTLAB.NL).....	42
FIGUUR 11: ENTREE VAN HET SPHINXPARK	45

FIGUUR 12: LIGGING RIJNHAVEN TUSSEN WILHELMINAPIER/KOP VAN ZUID EN KATENDRECHT (STADSHAVENS ROTTERDAM).....	55
FIGUUR 13: MOGELIJKHEDEN VOOR DRIJVEND BOUWEN (GEMEENTE ROTTERDAM, 2011).....	56
FIGUUR 14: RIJNHAVENBRUG	57
FIGUUR 15: DE RIJNHAVEN BEZIEN VANAF DE RIJNHAVENBRUG.....	60
FIGUUR 16: LIGGING VAN DE BINCKHORST AAN DE A12 (WWW.ATELJJ.NL)	74
FIGUUR 17: BINCKHORST BEZIEN VANAF DE BINCKHORSTLAAN	75
FIGUUR 18: VERDIENMODEL VAN DE TOEKOMST (IPSO 2013:7).....	76
FIGUUR 19 INFORMATIE OVER ACTIVITEITEN OP WWW.IMBINCK.NL (JUNI 2013)	82
FIGUUR 20: POSITIONERING TEAM IN DE DRIE CASESTUDIES (NAAR CHRISTENSEN & OVERDORF, 2000).....	103
FIGUUR 21: AANGESCHERPT THEORETISCH KADER	113
FIGUUR 22: FASEN VAN INSTITUTIONELE VERANDERING IN GEBIEDSONTWIKKELING (NAAR BUITELAAR, 2007)	114



MCD[®]
Master City Developer

