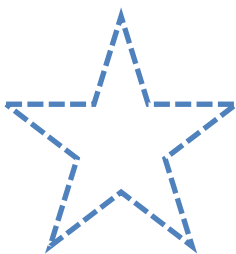


Ruimte bieden én richting geven

Het hybride sturingsmodel als leidend principe voor de aanpak van gebiedsontwikkeling in een zich vernieuwende context.



Marianne Mantel

Ruimte bieden én richting geven

Het hybride sturingsmodel als leidend principe voor de aanpak van gebiedsontwikkeling in een zich vernieuwende context.

Marianne Mantel

Afstudeerscriptie MCD-9
Studienummer: 364997
Begeleiding: G.R. Teisman

24 juli 2013

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie van de opleiding Master City Developer. De scriptie gaat over de aanpak van gebiedsontwikkeling en formuleert een sturingsmodel dat past bij de zich vernieuwende context.

Deze scriptie vormt het laatste onderdeel van de opleiding die ik met veel plezier heb gevolgd. Het was heel interessant om nieuwe kennis op te doen en met sprekers en mede-studenten te reflecteren op de huidige praktijk.

Ik wil hierbij de programmaleiding bedanken voor hun inzet en enthousiasme in de opleiding en in het bijzonder de heer Teisman voor zijn deskundige begeleiding van deze scriptie.

Marianne Mantel
Utrecht, 24 juli 2013

Samenvatting

Gebiedsontwikkeling bevindt zich in een periode waarin groei en geld niet meer vanzelfsprekend is en bestaande aanpakken niet meer blijken te werken. Vele gebiedsontwikkelingen stagneren maar tegelijkertijd is er een continue ambitie om de stad te transformeren. Bij veel praktijken bestaat de overtuiging dat gebiedsontwikkeling kleinschaliger, flexibeler en meer gericht moet zijn op de afnemer van vastgoed. Er wordt op dit moment veel geëxperimenteerd met een vernieuwende aanpak, andere samenwerkingsvormen, nieuwe plandocumenten en nieuwe instrumenten. Een leidende strategie hierin is echter nog niet zichtbaar.

Dit onderzoek gaat er vanuit dat de actuele context van gebiedsontwikkeling vraagt om een aanpak van gebiedsontwikkeling die, meer dan in het verleden, kan inspelen op actuele ontwikkelingen en meer ruimte geeft aan het particuliere en private initiatief. Een volkomen adaptieve aanpak waarbij slechts initiatieven worden gefaciliteerd lijkt echter niet optimaal. Er blijkt een brede wens tot het "opschalen" van initiatieven om zo synergie en samenhang te creëren, deze initiatieven te koppelen aan publieke ambities en doelen, (rechts)zekerheid te bieden aan particuliere en private belanghebbenden en zo de realisatiekansen van een gebiedsontwikkeling te vergroten.

De veronderstelling in dit onderzoek is dat een hybride sturingsmodel, waarbij een adaptieve aanpak wordt gecombineerd met planmatige interventies, leidt tot betere resultaten in gebiedsontwikkeling.



Figuur 1: Adaptieve aanpak en planmatige interventies

Dit onderzoek brengt in hoofdstuk 2 op basis van een brede verkenning de actuele context en de contextverandering van gebiedsontwikkeling in beeld. Vervolgens worden de implicaties die dit heeft voor de aanpak van gebiedsontwikkeling beschreven. Uit analyse hiervan blijkt dat er aan de aanpak van gebiedsontwikkeling vaak tweeledige ofwel hybride doelstellingen en randvoorwaarden worden gesteld. Dit ondersteunt de veronderstelling van dit onderzoek dat de huidige context vraagt om een meer hybride sturingsmodel.

contextverandering

- De vraag naar nieuw vastgoed is niet meer vanzelfsprekend.
- De nieuwe opgave ligt in het bestaand stedelijk gebied.
- Er is sprake van overprogrammering van vastgoed. Leegstand leidt tot bottom-up initiatief.
- Gemeenten heroverwegen hun rol bij gebiedsontwikkeling.
- Het instrument van actief grondbeleid staat bij gemeenten ter discussie.
- De financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling staat onder druk
- Er zijn motieven die wijzen op een grotere rol van de markt in gebiedsontwikkeling. Daarnaast zijn er motieven voor een striktere rolscheiding tussen overheid en private partijen.
- De maatschappij neemt een meer actieve rol in de beïnvloeding van haar directe woon- en werkomgeving.
- De aandacht voor duurzame gebiedsontwikkeling neemt toe, terugverdiertijden van investeringen in duurzaamheid nemen af.

Figuur 2: Contextveranderingen in gebiedsontwikkeling

Hoofdstuk 3 onderzoekt op welke van de bekende sturingsmethodieken en organisatiemodellen kunnen omgaan met de gevraagde tweeledigheid en onderdeel kunnen zijn van een hybride sturingsmodel.

Op basis van dit literatuuronderzoek zijn twee leidende principes voor het hybride sturingsmodel te formuleren. Dit zijn de inzichten uit de complexiteitstheorie en de programma-management benadering. Het ideaaltypische sturingsmodel verbindt de complexiteitstheorie aan de programma-management benadering.

In het hybride sturingsmodel (H4) wordt gebiedsontwikkeling beschouwd als een Programma dat zich primair richt op waardecreatie in een gebied en het creëren van Projecten. Dit onder andere door een aanpak waarin belanghebbenden gezamenlijk zoeken naar synergie en samenhang tussen hun ambities en doelen.

Het Programma kent primair een open en verkennende (complexerkennende) benadering en wordt in het hybride sturingsmodel de "Gebiedsalliantie" genoemd.

De belangrijkste kenmerken zijn:

- Er is geen vanzelfsprekende partij met de regie maar partijen werken samen op basis van gelijkwaardigheid via een brede netwerkbenadering;
- Er zijn geen vaste processtappen maar het proces is adaptief en speelt in op kansen die zich voordoen;
- Er is geen vast eindbeeld maar er worden gezamenlijk strategische programmadoelen en ambities bepaald die een flexibele invulling mogelijk maken.

Om meer synergie, samenhang en voortgang te bereiken worden aan de verkennende activiteiten in de Gebiedsalliantie ook een aantal meer planmatige activiteiten toegevoegd (zie figuur 3).

Een Project wordt gedefinieerd in de Gebiedsalliantie. Een project is een begrensd, in zichzelf haalbaar onderdeel van de Gebiedsalliantie, dat bijdraagt aan de ambitie van de Gebiedsalliantie en ieder voor zich door de opdrachtgever van het project tot realisatie wordt gebracht. Na de Projectdefinitie wordt een Project afgezonderd uit de Gebiedsalliantie en kent het Project een grote autonomie.

activiteiten in de Gebiedsalliantie

- Het stimuleren van privaat initiatief. Het sturingsmodel gaat er van uit dat dit het meest effectief is in een gezamenlijk traject van visievorming;
- Het faciliteren van bestaande initiatieven. Dit onder andere door pro-actieve advisering en informatieverstrekking aan de initiatiefnemers;
- Het versterken, verrijken en haalbaar maken (assemblage of opschalen) van initiatieven door relaties te leggen tussen initiatieven, ketens en netwerken.
- Het bevorderen van interacties tussen partijen waardoor het speelveld wordt verruimd en de kans op synergie en nieuwe ontwikkelkansen wordt vergroot.
- Het creëren van positieve beeldvorming over het gebied door marketing en brandingsactiviteiten.

Figuur 3: Activiteiten in de Gebiedsalliantie

De Gebiedsalliantie investeert zelf nauwelijks (behoudens beperkte kosten voor ontwerp, marketing en communicatie). Er wordt pas echt geïnvesteerd in de projecten op het moment dat de opdrachtgever het project haalbaar en realiseerbaar acht. De daadwerkelijke realisatie van de Projecten valt dan ook buiten de directe verantwoordelijkheid van de Gebiedsalliantie.

Om deze redenen voldoet het sturingsmodel ook aan twee belangrijke voorwaarden uit de contextanalyse: 1) de wens om een striktere rolscheiding aan te brengen tussen de overheid en private partijen en 2) de wens om investeringen toe te delen aan afzonderlijke projecten en op deze wijze risico's tussen partijen te verdelen. Dit zonder de uitgangspunten van waardecreatie, synergie en samenhang uit het oog te verliezen; dit is gewaarborgd door de aanpak in de Gebiedsalliantie.

Op basis van de ontwikkeling van de Brainport Innovatie Campus is vervolgens gereflecteerd op het geformuleerde ideaaltypische sturingsmodel. Er is gekozen voor deze casus omdat deze ontwikkeling van een campus voor de high-tech maakindustrie vaak genoemd wordt als een voorbeeld van vernieuwing in gebiedsontwikkeling. Dit omdat de ontwikkeling geïnitieerd zou zijn vanuit de bedrijven op basis van veronderstelde synergie-effecten van de vestiging in elkaars nabijheid.

Uit de evaluatie van het planontwikkelingsproces van de Brainport Innovatie Campus blijkt uit dit onderzoek een wat genuanceerder beeld. De hoofdconclusie is dat na een aanvankelijk integrale en planmatige start in 2007 en de gemeente in de hoofdrol, steeds meer elementen van de adaptieve aanpak zijn toegevoegd. Hierdoor zijn wijzigingen in de richting van het ideaaltypische hybride sturingsmodel aangebracht.

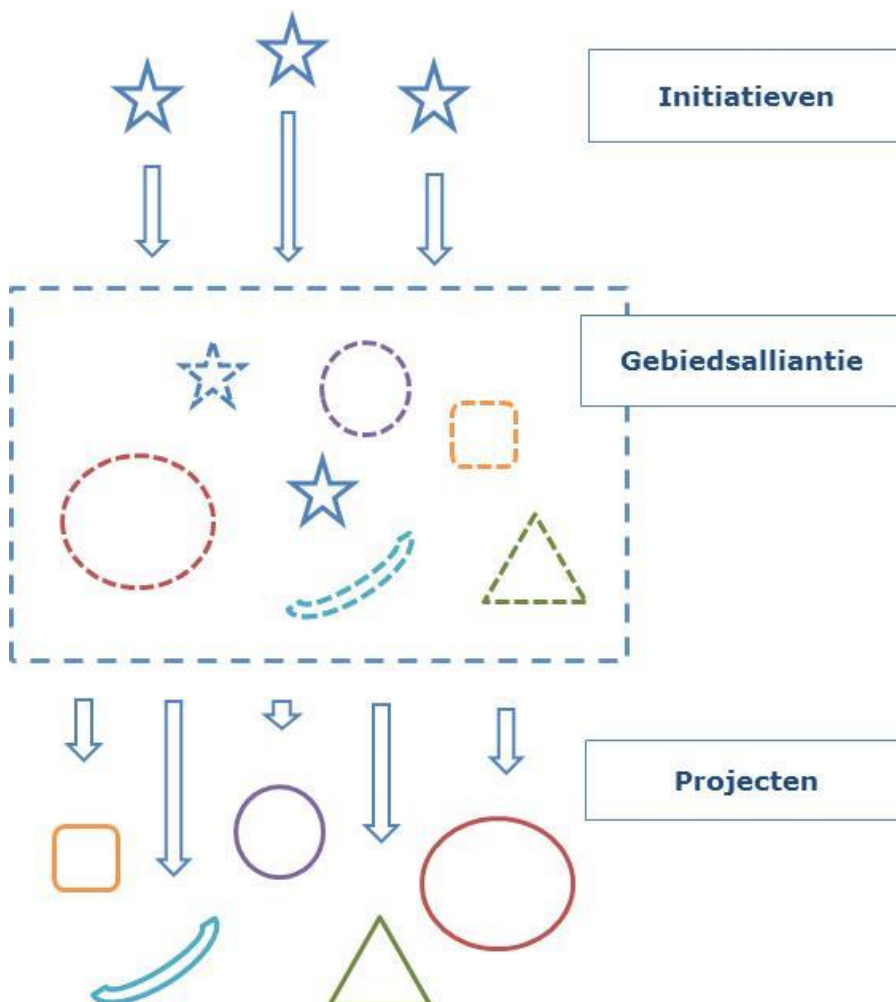
Belangrijke aanleidingen om de aanpak te heroverwegen en aan te passen zijn terug te voeren op de wens om de realisatiekans van de campus te vergroten en tegelijkertijd de financiële risico's van de campusontwikkeling terug te dringen. Dit betekent dat de zich vernieuwende context in gebiedsontwikkeling de belangrijkste rede is geweest voor de aanpassingen in de aanpak.

Deze constatering onderschrijft de veronderstelling van dit onderzoek dat gebiedsontwikkeling een meer hybride sturingsmodel nodig heeft om resultaten te boeken.

De bevindingen uit de casus blijken derhalve niet zo zeer tot aanpassing van het ideaaltypische hybride sturingsmodel te leiden, maar meer tot aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Ook kan een aantal elementen uit het sturingsmodel nog niet worden gereflecteerd op de campusontwikkeling. Dit omdat het zoekproces naar een passende ontwikkelstrategie en organisatiestructuur voor de campus nog gaande is.

De aanbeveling is om het hybride sturingsmodel in te zetten om richting te geven aan de nog op te stellen ontwikkelstrategie en de organisatiestructuur van de Brainport Innovatie Campus.

De algemene aanbeveling bij dit onderzoek is om bij nieuwe gebiedsontwikkelingen, conform het hybride sturingsmodel, vanaf de startfase een adaptieve houding te combineren met planmatige interventies. Dit omdat dit de kansen vergroot om synergie te bereiken tussen initiatieven, ketens en netwerken en hierdoor waardecreatie en resultaten te boeken.



Figuur 4 Het ideaaltypische sturingsmodel

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	2
Hoofdstuk 1: Introductie en vraagstelling	9
1.1 Achtergrond	9
1.2 Probleemstelling en doelstelling	15
1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	15
1.4 Onderzoeksvraag en afbakening	16
1.5 Onderzoeksmethodiek en leeswijzer	18
1.6 Onderbouwing en selectie van de casus	19
Hoofdstuk 2: De actuele context van gebiedsontwikkeling	20
2.1 Het begrip Gebiedsontwikkeling	20
2.2 Definitie van gebiedsontwikkeling	22
2.3 De context van gebiedsontwikkeling	23
2.4 Implicaties voor de aanpak van gebiedsontwikkeling.....	31
2.5 Voorwaarden aan het sturingsmodel	33
Hoofdstuk 3: Hybride sturing in gebiedsontwikkeling	35
3.1 Sturen in complexiteit.....	35
3.2 De Projectmanagement benadering als dominante managementstijl	37
3.3 Proces- en netwerkmanagement	39
3.4 Programmamanagement	41
3.5 Transitiemanagement	42
3.6 Zelforganisatie.....	43
3.7 Paradoxaal management.....	44
Hoofdstuk 4: Het hybride sturingsmodel	47
4.1 Leidende principes voor het sturingsmodel	47
4.2 Het hybride sturingsmodel.....	49
4.3 Kenmerken van het hybride sturingsmodel	53

Hoofdstuk 5: Brainport Innovatie Campus	57
5.1 Chronologie	58
5.2 Reflectie.....	65
Hoofdstuk 6: Conclusies, aanbevelingen en reflectie	71
6.1 Conclusies over hybride sturing.....	71
6.2 Aanbevelingen voor het sturingsmodel van gebiedsontwikkeling.....	76
6.3 Reflectie en vervolgonderzoek.....	77
Literatuurlijst	81

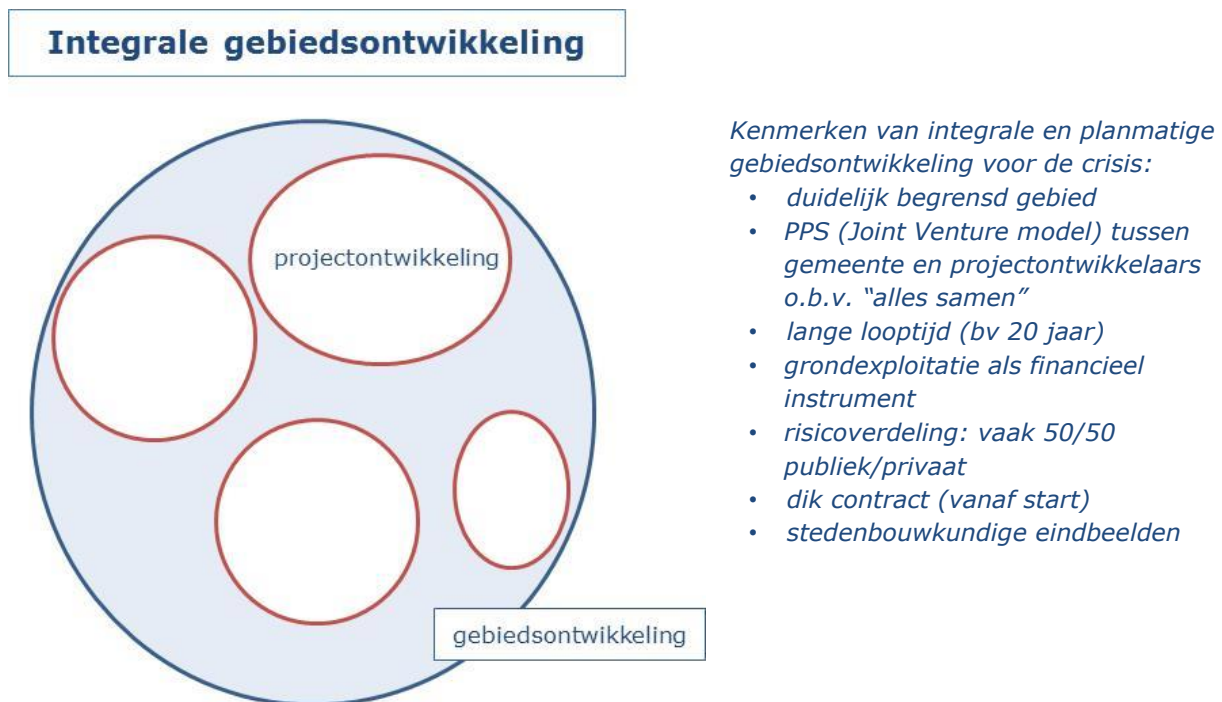
Hoofdstuk 1: **Introductie en vraagstelling**

1.1 **Achtergrond**

De gebiedsontwikkeling in Nederland stagneert. Vele ontwikkelingen zijn stopgezet, plannen worden heroverwogen en meerdere lopende samenwerkingen worden ontbonden.

Vaak wordt verwezen naar de vastgoedcrisis als oorzaak van deze stagnatie. Anderen wijzen ook op al eerder ingezette en dieperliggende trends en ontwikkelingen die de huidige stagnatie in gebiedsontwikkeling verklaren. Velen maken zich zorgen over de stagnatie in gebiedsontwikkeling en zoeken naar oplossingen om meer voortgang in gebiedsontwikkeling te creëren.

Gebiedsontwikkeling is een jong vak. De term bestaat nog maar zo'n 10 jaar. Gebiedsontwikkeling komt voort uit een wens en de verwachting dat integrale planontwikkeling van een gebied, in samenwerking tussen publiek en privaat, leidt tot een hogere plankwaliteit en een hogere economische waarde van het vastgoed dan solitaire vastgoedontwikkeling [o.a. de Zeeuw, 2007]. In de tijd waarin gebiedsontwikkeling als discipline opkwam, was er over het algemeen sprake van forse economische groei en een grote vraag naar nieuw vastgoed. In deze periode had gebiedsontwikkeling het karakter van grootschaligheid en integraliteit en een sterk planmatige aanpak [o.a. PBL / Urhahn, 2012; de Klerk, 2011].



Figuur 5: Schematisch weergave Integrale gebiedsontwikkeling. Gebaseerd op: [Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, 2013b].

In de huidige economische realiteit is groei en geld echter niet meer vanzelfsprekend. In lopende gebiedsontwikkelingen treedt stagnatie in de afzet van vastgoed op, waardoor opbrengsten onder druk komen, kostendragers wegvallen en verliesgevende gebiedsontwikkelingen dreigen. De gevolgen zijn duidelijk zichtbaar: projecten worden uitgesteld, aangepast of definitief geschrapt. In financiële zin zijn gemeenten en marktpartijen als gevolg hiervan gedwongen grote afwaarderingen te doen op grond- en vastgoedportefeuilles [o.a. Deloitte, 2011].

In lopende gebiedsontwikkelingen heroverwegen zowel gemeenten als marktpartijen hun rol. Dit leidt er in meerdere gebiedsontwikkelingen toe dat lopende Publiek-Private Samenwerkingen worden ontbonden.

Vele professionals in de gebiedsontwikkeling zijn er het er wel over eens dat de praktijk van door gemeenten en grote marktpartijen aangestuurde integrale gebiedsontwikkeling voorbij is [o.a. Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, 2011b]. Gebiedsontwikkeling in de huidige tijd zou kleinschaliger, flexibeler en meer gericht moeten zijn op de afnemer van het vastgoed.

Onderwerp van discussie is de vraag in hoeverre sprake is van structurele wijziging van het karakter van gebiedsontwikkeling als gevolg van de wijzigingen in de context van gebiedsontwikkeling. En in hoeverre als gevolg hiervan een andere aanpak en andere instrumenten nodig zouden zijn.

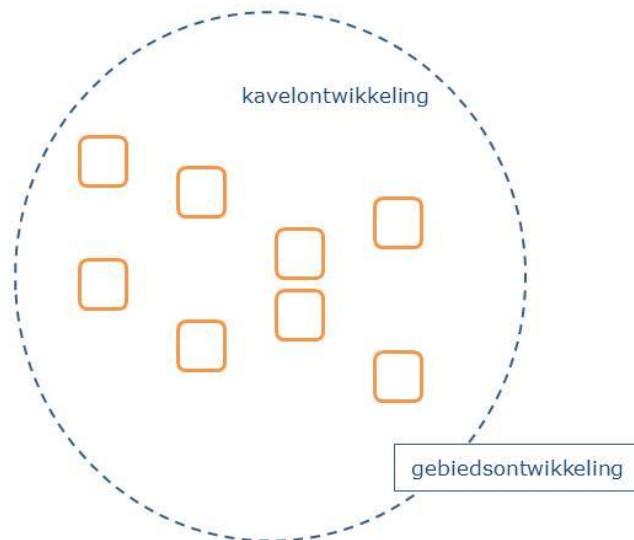
De Zeeuw wijst in dit verband in meerdere publicaties [o.a. Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, 2011b; de Zeeuw, 2011a, 2011b, 2012] op de afgenomen vraag naar vastgoed. En betere afstemming van de gebiedsontwikkelingspraktijk op de vraag naar vastgoed ziet hij hierin als kernopgave. Hij pleit bij voor meer flexibiliteit in plannen en meer cash-flow gedreven financiële sturing en "gezond verstand" en "economisch realisme". In het verlengde hiervan pleit hij voor beperkte aanpassingen van bestaande sturingsinstrumenten en niet zozeer voor vernieuwende sturingsmethodieken.

Anderen [o.a. Janssen-Jansen, 2010; PBL 2011b; NLBW 2011, 2012a, 2012b, 2012c; [Rotmans, 2012] wijzen ook op al eerder ingezette en dieperliggende maatschappelijke en economische trends en ontwikkelingen die de huidige stagnatie in gebiedsontwikkeling verklaren. In dit verband wordt ook wel gesproken over een systeemcrisis (o.a. Ruimte Conferentie PBL 21 mei 2013) en de noodzaak tot transitie [o.a. Rotmans, 2012]. Dit zou moeten leiden tot aanpassingen van zowel organisatievormen, sturingsmethodieken als sturingsinstrumenten. Stan Majoor stelt in dit verband [Majoor, 2012a]: "De huidige crisis vormt het omslagpunt naar een structurele verandering waarin de overheid op het gebied van de ruimtelijke ordening meer vraaggericht, marktvolgend, en marktorganiserend moet worden.

In de zoektocht naar vernieuwende vormen van gebiedsontwikkeling speelt de betaalbaarheid van gebiedsontwikkeling een belangrijke rol. In meerdere publicaties en in debatten wordt gezocht naar "nieuwe verdienmodellen" [o.a. NLBW, 2011; Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2012]. Deze verdienmodellen zouden ontstaan door andere dan de gevestigde (vastgoed)partijen te betrekken bij gebiedsontwikkeling en meer dan in het verleden uit van een life-cycle benadering waar ontwikkeling en exploitatiemodellen met elkaar verbonden worden.

Velen hebben op dit moment de hoop gevestigd op de private en particuliere initiatiefnemers, die de gebiedsontwikkeling weer op gang moeten brengen. Vaak wordt in dit verband ook het begrip "organische gebiedsontwikkeling" genoemd.

Organische gebiedsontwikkeling



Kenmerken van de organische aanpak in de "pure vorm":

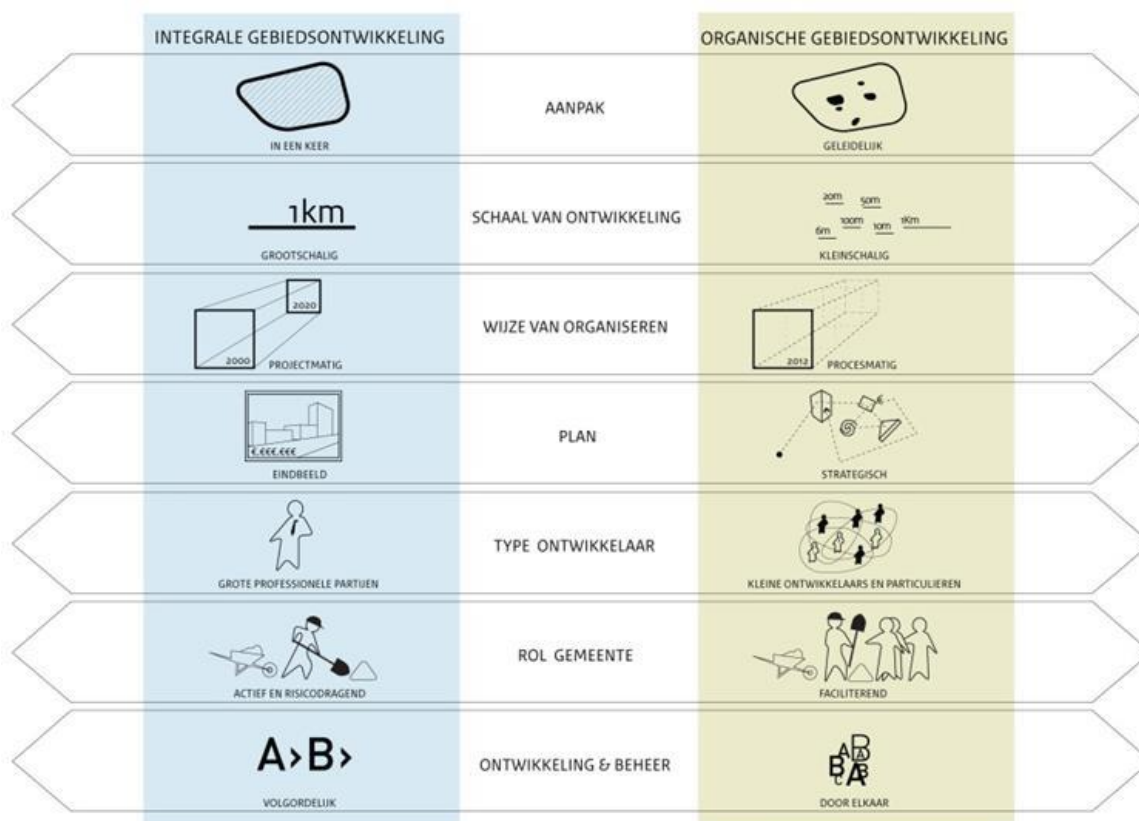
- meerdere initiatiefnemers die voor eigen rekening en risico investeren
- gemeente faciliteert initiatieven
- geen stedenbouwkundige eindbeeld
- globaal begrensd gebied
- geen formele samenwerkingsstructuur voor de ontwikkeling van het gebied
- looptijd van de ontwikkeling is onbekend
- geen overall financieel instrument
- 1:1 afspraken tussen initiatiefnemer en gemeente

Figuur 6: Schematische weergave Organische gebiedsontwikkeling
Gebaseerd op: [Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, 2013b].

Organische gebiedsontwikkeling in de pure vorm gaat uit van ontwikkeling van "onderaf", vanuit de gebruikers van vastgoed, zonder dat vooraf een eindbeeld is geformuleerd. In een gezamenlijke publicatie van het PBL en bureau Urhahn [PBL / Urhahn, 2012] wordt organische gebiedsontwikkeling als volgt gedefinieerd: "een optelsom van relatief kleinschalige (her)ontwikkelingen, met een open-eindeproces zonder blauwdruk, waarbij ontwikkeling en beheer door elkaar lopen, met een dominante rol voor eindgebruikers en een faciliterende rol voor de overheid".

Bij organische gebiedsontwikkeling past zelforganisatie als leidend principe. De gemeentelijke overheid zou bij deze vorm gebiedsontwikkeling een "faciliterende rol" moeten aannemen. Veel gemeenten beraden zich op dit moment op de vraag hoe ze ondanks hun afgenomen financiële mogelijkheden in een faciliterende rol toch gemeentelijke doelen en ambities kunnen behalen.

Toch wordt organische gebiedsontwikkeling die slechts uitgaat van "bottom-up" initiatieven ook niet algemeen gezien als het nieuwe model voor gebiedsontwikkeling. De huidige zoektocht concentreert zich op de vraag hoe meer ruimte kan worden gegeven aan het particuliere en het private initiatief en hoe samenhang en synergie tussen initiatieven kan worden bereikt. Hierbij wordt vaak het begrip "Uitnodigingsplanologie" genoemd.



Figuur 7: Integrale versus Organische gebiedsontwikkeling. Uit: [PBL / Urhahn, 2012]

Teisman [NLBW, 2012b] stelt dat gemeenten moeten organiseren dat initiatieven welkom zijn, ofwel in andere woorden: "dat gemeenten hun interne ontvankelijkheid moeten organiseren".

Tegelijkertijd speelt de vraag hoe samenhang en meerwaarde tussen verschillende initiatieven kan worden gecreëerd. Velen zoeken naar mogelijkheden voor het "opschalen" van dergelijke initiatieven om tot meerwaarde te komen en zo de realisatiekansen van de initiatieven te vergroten.

Teisman [NLBW, 2012b] identificeert deze nieuwe uitdaging als "assemblage": het genereren van combinaties tussen bestaande initiatieven en ingevulde missing links met externe, additionele producten en projecten.

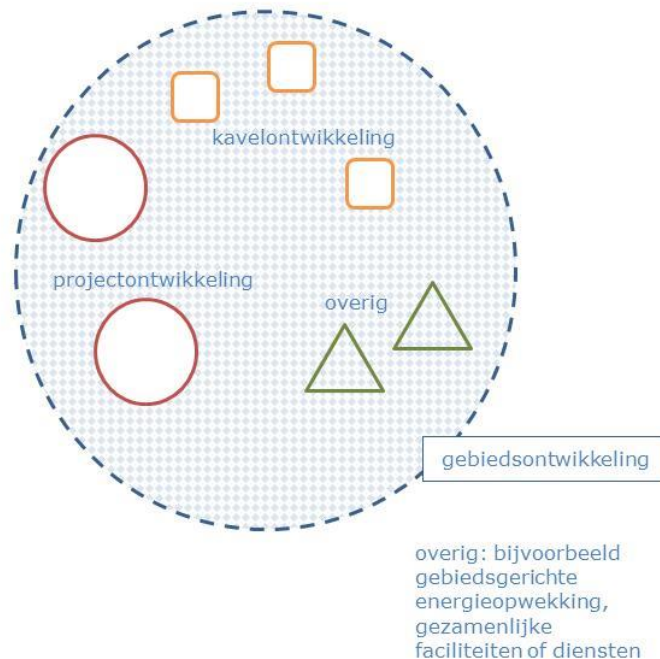
Assembleren: een vijf V model:

- I. Voeden van initiatieven zodat ze overleven
- II. Verrijken van initiatieven door anderen
- III. Verbeterd in licht van belangen anderen
- IV. Verbinden met andere intiatieven tot combinaties die meer zijn dan de som der delen
- V. Voeden met ontwikkelingen, gebeurtenissen en kansen van (ver) buiten het gebiedsontwikkelingsproces.

Figuur 8: Assemblerend vermogen. Uit: [NLBW, 2012b] pag. 32

De zoektocht naar deze zogenaamde Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl is nog in volle gang. Er wordt op dit moment bij vele gebiedsontwikkelingen geëxperimenteerd met een vernieuwende aanpak. Een leidende strategie hierin is echter nog niet zichtbaar. Duidelijk is wel dat veranderingen in de context van gebiedsontwikkeling van invloed zijn op de sturing en organisatie van gebiedsontwikkeling.

Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl



Uitdagingen:

- *wel in samenhang*
- *niet alleen vastgoedgericht*
- *niet planmatig, maar inspelen op kansen die zich voordoen*
- *flexibel, maar met voldoende zekerheden voor investeerders*
- *samenwerking tussen publiek en privaat, maar niet alles samen doen*

Figuur 9: Schematische weergave Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl Gebaseerd op: [Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, 2013b].

Stan Majoor stelt: [Majoor, 2012b] Reflectie op deze (projectmatige) manier van werken is noodzakelijk in de huidige situatie van turbulentie. Want hoewel het projectmatig interveniëren in de stad de afgelopen decennia veel heeft opgeleverd, maakt de crisis ook duidelijk dat een deel van de huidige problematiek juist zit in de manier van organiseren van ruimtelijke interventies”.

Hij stelt [Majoor, 2012a] dat het belangrijk is dat “de overhead beter leert schakelen tussen gesloten organisatievormen rondom kleinere uitvoeringsprojecten waarin sneller moet worden gehandeld en een open, faciliterende en verbindende houding richting de maatschappij omtrent de bredere houding van de ruimte”.

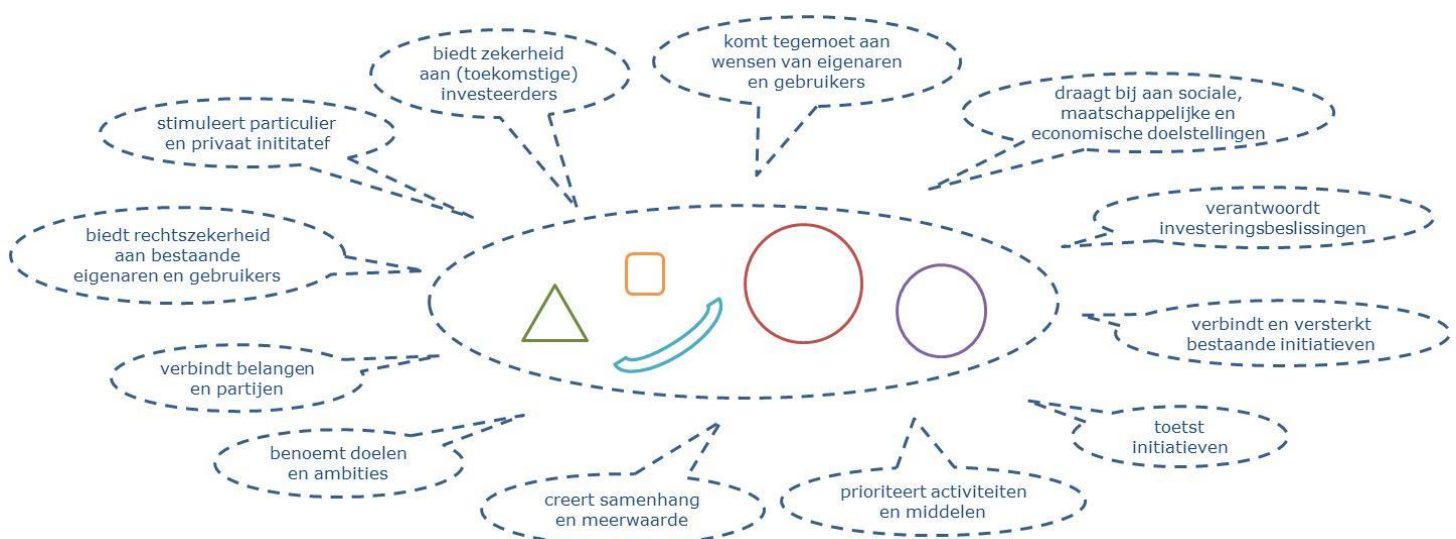
Teisman [NLBW, 2012b] stelt dat het resultaat van gebiedsontwikkeling in de huidige context afhankelijk is van het samenspel tussen de eigen actie, de interactie met anderen en toevallige gebeurtenissen. In het afsluitende praktijkcongres van het Innovatieprogramma NederLand Boven Water (12 december 2012) presenteert hij de volgende formule: $R = 0.3 A + 0.4 I + 0.3 E$.

Ofwel: het resultaat van gebiedsontwikkeling is voor 30% afhankelijk van jouw actie, voor 40% van interactie met andere partijen en voor 30% door toevallige gebeurtenissen van buitenaf.

Duidelijk is dat gebiedsontwikkeling in de huidige context vele doelstellingen en ambities kent. Opvallend in de huidige discussies over een vernieuwende aanpak van gebiedsontwikkeling is dat de aanpak moet voldoen aan twee schijnbaar tegengestelde doelen.

Zo moet de aanpak adaptief zijn om te kunnen inspelen op kansen die zich voordoen en niet vooraf zijn te overzien. Deze kansen kunnen bijvoorbeeld ontstaan door initiatief van gebruikers van het gebied of van buitenaf. Ook de gemeente flexibiliteit om gemeentelijk beleid of ambities in het gebied verwezenlijken die niet vooraf zijn te overzien.

Tegelijkertijd is er behoefte aan zekerheden en sturing. Bijvoorbeeld een initiatiefnemer die een gemeente vraagt naar planologische medewerking bij de ontwikkeling van een bouwplan. Of een vastgoedeigenaar die helderheid wil over wat er naast zijn gebouw gebouwd mag worden.



Figuur 10: Doelen en ambities van gebiedsontwikkeling

Uitgangspunt in dit onderzoek is dat gebiedsontwikkeling een meer hybride sturingsmodel nodig heeft om resultaten te kunnen boeken.

Kenmerkend hierin lijkt de behoefte aan een aanpak die een adaptieve werkwijze combineert met planmatige interventies. Doel van de adaptieve aanpak is om in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen en particuliere en private initiatieven te faciliteren. De planmatige interventies hebben het doel om waardecreatie in een gebied te bereiken, samenhang en synergie tussen projectonderdelen te creëren, (rechts)zekerheid te bieden aan particuliere en private belanghebbenden en hierdoor de realisatiekansen van gebiedsontwikkelingen te vergroten.

1.2 Probleemstelling en doelstelling

De gebiedsontwikkeling in Nederland stagneert. Vele ontwikkelingen zijn stopgezet, plannen worden heroverwogen en meerdere lopende samenwerkingen worden ontbonden. Tegelijkertijd is er een continue ambitie om de stad te transformeren.

In tijden van economische groei is een integrale en planmatige aanpak van gebiedsontwikkeling ontstaan. Dit organisatiemodel ging uit van een publiek-privaat samenwerking tussen een gemeente en een of meerdere grote landelijk werkende projectontwikkelaars op basis van het principe "alles samen": samen plannen maken, samen de grondexploitatie voeren en de risico's eerlijk delen. Hierbij paste een sterk planmatige aanpak.

Vaak wordt verwezen naar de vastgoedcrisis als oorzaak van de huidige stagnatie. Anderen wijzen ook op al eerder ingezette en dieperliggende trends en ontwikkelingen die de huidige stagnatie in gebiedsontwikkeling verklaren.

Helder is in ieder geval, dat in de huidige tijd economische en demografische groei niet meer vanzelfsprekend is. Een heroverweging van de integrale en planmatige aanpak naar een meer vraaggerichte en adaptieve benadering die meer uitgaat van privaat en particulier initiatief lijkt logisch.

Dit onderzoek richt zich op de aanpak van gebiedsontwikkeling binnen een zich vernieuwende context.

De **probleemstelling** van dit onderzoek luidt:

De actuele context van gebiedsontwikkeling vraagt om een aanpak van gebiedsontwikkeling die, meer dan in het verleden, kan inspelen op actuele ontwikkelingen en meer ruimte geeft aan het particuliere en private initiatief. Een volkomen adaptieve aanpak waarbij slechts initiatieven worden gefaciliteerd lijkt niet optimaal. Er blijkt een brede wens tot het "opschalen" van initiatieven om zo synergie en samenhang te creëren, deze initiatieven te koppelen aan publieke ambities en doelen, (rechts)zekerheid te bieden aan particuliere en private belanghebbenden en zo de realisatiekansen van een gebiedsontwikkeling te vergroten. Dit vraagt ook om geplande interventies in gebiedsontwikkeling. Er is weinig inzicht hoe beide, schijnbaar tegengestelde methodieken, met elkaar kunnen worden gecombineerd.

De **doelstelling van dit onderzoek** is als volgt:

De actuele context van gebiedsontwikkeling vraagt enerzijds om een adaptieve aanpak en anderzijds om planmatige interventies. Doelstelling van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de wisselwerking en om na te gaan welke mogelijkheden er zijn om deze, deels tegengestelde aanpakken, met elkaar te combineren.

1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Velen maken zich zorgen over de stagnatie in gebiedsontwikkeling en zoeken naar oplossingen om meer voortgang in gebiedsontwikkeling te creëren. Over de oorzaak van de stagnatie als de aard van de oplossingen is echter veel discussie.

De wijze waarop gebiedsontwikkelingen worden georganiseerd wordt ook wel het organiserend vermogen van gebiedsontwikkeling genoemd. In de huidige praktijk kennen we meerdere sturingsinstrumenten en methodieken maar tot op heden lijkt de projectmanagement benadering in combinatie met procesmanagement-activiteiten dominant. Bij overheden wordt bij grote ruimtelijke ontwikkelingen ook gebruik van gemaakt van programmamanagement.

Er is veel onderzoek gedaan naar de vraag hoe met een project- en procesmanagementbenaderingen en activiteiten effectief gestuurd kan worden aan grote integrale (stedelijke) gebiedsontwikkelingsprojecten. Veel minder is bekend over de sturing van meer organische of adaptieve vormen van gebiedsontwikkeling.

De veronderstelling in dit onderzoek is dat hybride sturingsmodellen, waarbij elementen uit verschillende sturingsmethoden worden gecombineerd, elkaar kunnen versterken waardoor synergie effecten kunnen bereikt. Kennisontwikkeling over de zich vernieuwende context van gebiedsontwikkeling en passende sturingsmodellen kan bijdragen aan een reflectie op de actuele praktijk en bijdragen aan het bereiken van betere resultaten in gebiedsontwikkeling.

Dit vormt de relevantie voor dit onderzoek.

1.4 Onderzoeksvraag en afbakening

Velen maken zich zorgen over de stagnatie in gebiedsontwikkeling en zoeken naar oplossingen om meer voortgang in gebiedsontwikkeling te creëren. Over de oorzaak van de stagnatie als de aard van de oplossingen is echter veel discussie.

De **onderzoeksvraag** luidt als volgt:

Hoe ziet een combinatie eruit van een adaptieve aanpak met planmatige interventies en wat zijn belangrijke kenmerken van dit hybride sturingsmodel?



Figuur 11: Het hybride sturingsmodel

Om deze vraag te beantwoorden is het van belang het onderwerp af te bakenen middels een aantal deelvragen en subvragen.

1. Wat is de actuele context van gebiedsontwikkeling en wat zijn de implicaties hiervan voor de aanpak van gebiedsontwikkeling en de randvoorwaarden voor een passend sturingsmodel?
 - Wat is gebiedsontwikkeling?
 - Wat is de actuele context van gebiedsontwikkeling?
 - Wat zijn de implicaties hiervan voor de aanpak van gebiedsontwikkeling?
 - Wat zijn de randvoorwaarden die aan een sturingsmodel voor gebiedsontwikkeling in een nieuwe context worden gesteld?
2. Wat was de dominante aanpak van gebiedsontwikkeling en wat zijn meer hybride sturingsmodellen van gebiedsontwikkeling waarbij een adaptieve aanpak wordt gecombineerd met planmatige interventies?
 - Welke benaderingen kent de complexiteitstheorie voor het sturen in complexe omgevingen en wat leert dit over de aanpak van gebiedsontwikkeling?
 - Wat was de dominante aanpak van gebiedsontwikkeling?
 - Wat zijn meer hybride sturingsmethoden en organisatiemodellen van gebiedsontwikkeling waarin naast planmatige interventies ruimte is voor particulier en privaat initiatief en welke zijn relevant voor het hybride sturingsmodel?
3. Hoe ziet het ideaaltypische hybride sturingsmodel voor gebiedsontwikkeling in een zich vernieuwende context eruit?
 - Wat zijn de leidende principes voor het sturingsmodel waarbij een adaptieve aanpak wordt gecombineerd met planmatige interventies?
 - Hoe ziet het ideaaltypische sturingsmodel voor gebiedsontwikkeling eruit?
 - Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het hybride sturingsmodel?
4. Zijn er in een succesvolle bestaande casus elementen te vinden van het ideaaltypische hybride sturingsmodel en hoe zijn deze dan ingezet en vormgegeven, hoe hebben ze gewerkt en wat leert dit ons over het ideaaltypische model in termen van overeenkomsten van de casus met de verwachtingen en in termen van afwijkingen van de verwachtingen?
5. Welke conclusies kunnen worden getrokken over de wijze waarop adaptieve aanpak kan worden gecombineerd met planmatige interventies, welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor het sturingsmodel van gebiedsontwikkeling en welke reflecties en vervolgvragen kunnen bij de uitkomsten van het onderzoek worden gesteld?

Afbakening

Deze scriptie gaat over het sturingsmodel van gebiedsontwikkeling binnen een zich vernieuwende context. De focus ligt zich hierbij op de vraag hoe een adaptieve aanpak, kan worden gecombineerd met planmatige interventies. De veronderstelling is dat dit leidt tot betere resultaten in gebiedsontwikkeling.

1.5 Onderzoeksmethodiek en leeswijzer

De aanpak van gebiedsontwikkeling is het onderwerp van deze scriptie. Het onderzoek is verkennend van opzet en onderzoekt de werking van een meer hybride sturingsmodel voor gebiedsontwikkeling in een zich vernieuwende context.

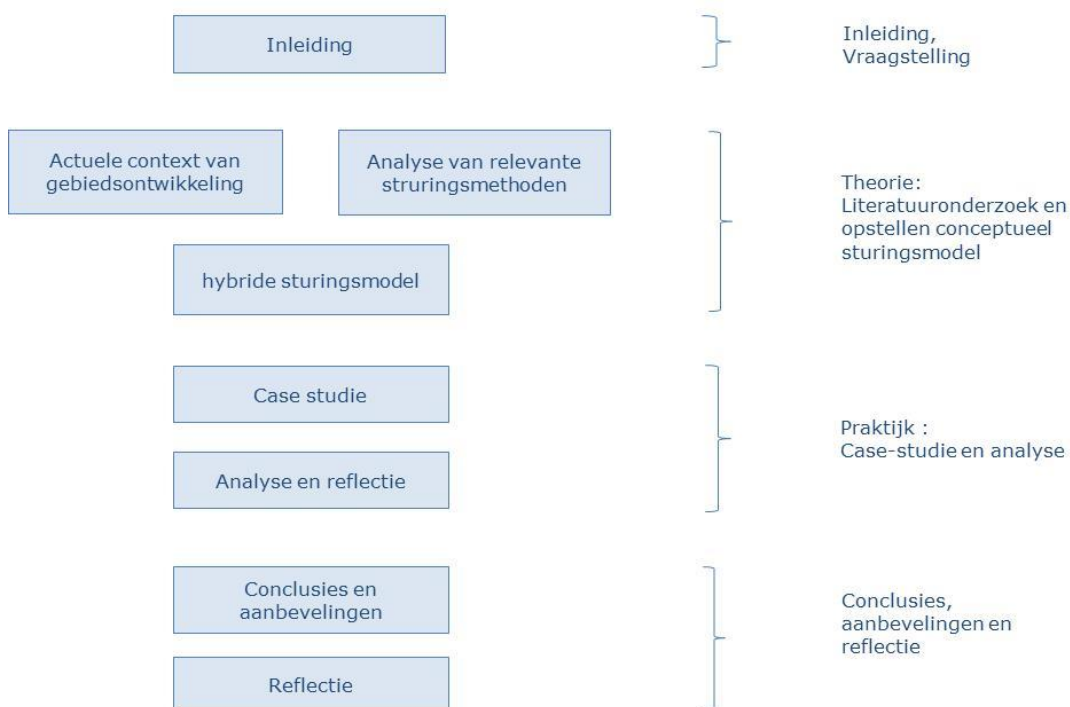
Na de inleiding (Hoofdstuk 1) wordt middels een breed verkennend onderzoek de actuele context van gebiedsontwikkeling onderzocht en worden de implicaties en randvoorwaarden voor een passend sturingsmodel benoemd (Hoofdstuk 2).

Vervolgens worden middels literatuuronderzoek bestaande sturingsmethodieken en organisatiemodellen uit de praktijk van gebiedsontwikkeling geanalyseerd en op hun bruikbaarheid getoetst (Hoofdstuk 3)

De resultaten uit de contextanalyse (Hoofdstuk 2) en dit literatuuronderzoek naar bestaande sturingsmethodieken en organisatiemodellen (Hoofdstuk 3) leiden tot een ideaaltypisch hybride sturingsmodel. Dit wordt beschreven in Hoofdstuk 4.

Op basis van een relevante praktijkcasus wordt vervolgens gereflecteerd op het ideaaltypische hybride sturingsmodel (Hoofdstuk 5).

Op basis van deze casus wordt het sturingsmodel geëvalueerd en waar nodig aangescherpt. Het onderzoek sluit af met conclusies en aanbevelingen voor de aanpak van gebiedsontwikkeling in een zich vernieuwende context en een reflectie op de uitkomsten van het onderzoek (Hoofdstuk 6).



Figuur 12: Onderzoekopzet

1.6 Onderbouwing en selectie van de casus

De Brainport Innovatie Campus (BIC) is een potentiële nieuwe vestigingslocatie voor de hightech maakindustrie. De voorgenomen locatie ligt in het plangebied Landelijke Strijp in Eindhoven. Het plangebied Landelijk Strijp beslaat 1300 ha. Als onderdeel hiervan beslaat de campus 65 ha bedrijventerrein in een groene omgeving van 200 ha.

De ontwikkeling van de Brainport Innovatie Campus wordt gezien als een succesvol voorbeeld van een vernieuwende vorm van gebiedsontwikkeling. Dit omdat de partijen die uiteindelijk gebruikers van de campus zullen zijn, een bepalende rol spelen in de bepaling en uitwerking van het campusconcept en streven naar een langdurige betrokkenheid. Naast de bedrijven spelen diverse overheden en aan overheid gelieerde organisaties een rol. Zij hechten belang aan de ontwikkeling van de campus, vooral vanwege het belang van de verdere economische ontwikkeling van de regio.

Het planontwikkelingsproces van de campus kenmerkt zich door een opeenvolging van diverse sturingsmethoden en organisatiemodellen. Aanvankelijk lag het initiatief bij de gemeente Eindhoven maar vanaf de start zijn vele belanghebbenden bij de campusontwikkeling betrokken. Op dit moment wordt onder regie van Brainport Industries (een coöperatief samenwerkingsverband van MKB bedrijven) gezamenlijk met andere belanghebbenden gewerkt aan de verdere uitwerking van het campusconcept, het opstellen van een Business Case en een ontwikkelstrategie voor de campus.

Na een bredere zoektocht naar relevante cases zijn veel gebiedsontwikkelingen afgevallen omdat ze niet bleken te passen bij de scope van dit onderzoek. Vaak omdat er sprake was van relatief kleinschalige bottom-up initiatieven. Deze initiatieven werden vaak door de gemeente gefaciliteerd vanwege een veronderstelde versnelling die dit zou opleveren voor een reguliere integrale en planmatige vorm van gebiedsontwikkeling. Een andere reden voor medewerking van de gemeente was pragmatisch, vaak om een tijdelijke invulling mogelijk te maken of opbrengsten te genereren. Deze projecten zijn afgevallen vanwege deze, voor dit onderzoek te specifieke, doelstellingen.

Ook zijn er cases afgevallen waar aanvankelijk sprake leek te zijn van een hybride aanpak. Op basis van nadere analyse bleek echter dat er sprake was van gebiedsontwikkelingen die integraal en top-down niet lukten waarna er een radicale omslag naar "de markt" werd gemaakt. Vanwege veronderstelde (negatieve) effecten die voortkomen uit het projectverleden zijn ook deze projecten afgevallen.

De verwachting is dat de casus Brainport Innovatie Campus veel praktische lessen kan opleveren zodat er voldoende bruikbare conclusies en aanbevelingen over de werking van hybride sturingsmethodieken en organisatiemodellen in de huidige praktijk van gebiedsontwikkeling kunnen worden geformuleerd.

Hoofdstuk 2: **De actuele context van gebiedsontwikkeling**

Dit hoofdstuk gaat in op de zich vernieuwende context van gebiedsontwikkeling en benoemt de implicaties die dit heeft voor de aanpak van gebiedsontwikkeling. Op basis hiervan worden de voorwaarden benoemd waaraan een sturingsmodel voor gebiedsontwikkeling moet voldoen. Het hoofdstuk geeft hiermee antwoord op de eerste onderzoeksvraag.

Wat is de actuele context van gebiedsontwikkeling en wat zijn de implicaties hiervan voor de aanpak van gebiedsontwikkeling?

- Wat is gebiedsontwikkeling (2.1 en 2.2)?
- Wat is de actuele context van gebiedsontwikkeling (2.3)?
- Wat zijn de implicaties hiervan voor de aanpak van gebiedsontwikkeling (2.4)?
- Wat zijn de voorwaarden die aan een sturingsmodel voor gebiedsontwikkeling in een zich vernieuwende context worden gesteld (2.5)?

2.1 **Het begrip Gebiedsontwikkeling**

De stad is continu in verandering. Soms gestuurd door de overheid, soms ontstaan vanuit het private of particuliere initiatief. Soms grootschalig en planmatig, soms meer kleinschalig en geleidelijk groeiend. Voor dergelijke stedelijke transformaties zijn in de loop der tijd veel verschillende termen ontstaan. Vaak wordt de term "gebiedsontwikkeling" voor dergelijke transformatieprocessen gebruikt, maar ook termen als stedelijke of ruimtelijke ontwikkeling, stedelijke transformatie en stedelijke vernieuwing komen vaak voor.

De term "gebiedsontwikkeling" is zo'n 10 jaar geleden ontstaan en wordt vanaf 2005 snel populair. De term is niet eenduidig gedefinieerd en evalueert tijdens haar nog relatief korte bestaan. De Nota Ruimte uit 2004 [Ministeries VROM, LNV, VenW en EZ, 2004] markeert de omslag in het denken over de ruimtelijke ordening in Nederland die al enige jaren daarvoor ontstond. Al spreekt de nota nog niet over "gebiedsontwikkeling", toch zou je het gedachtegoed uit de nota kunnen duiden als gebiedsontwikkeling: "Deze nota ondersteunt gebiedsgerichte, integrale ontwikkeling waarin alle betrokkenen participeren". Het accent verschuift van "toelatingsplanologie" naar "ontwikkelingsplanologie". "Gebiedsgericht", "integraal" en "met alle betrokkenen" zijn hierbij de belangrijkste begrippen. Voor het eerst is de nota een coproductie van meerdere ministeries. Dit leidt o.a. tot een meer economisch getinte toonzetting van de nota. Maar zeker ook van belang is de wens van de overheid die wordt geuit om marktpartijen meer invloed te geven in de ruimtelijke ordening.

Friso de Zeeuw analyseert dit thema in zijn inleiding als praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling [de Zeeuw, 2007]. Hij schrijft: "De overheid trok zich financieel en qua sturingsambitie gedeeltelijk terug. Marktpartijen maakten een omgekeerde beweging, zij gingen "voorwaarts integreren". Het innemen van grondposities paste daarin, evenals het maken van concepten, stedenbouwkundige plannen en marktgerichte programma's".

Gebiedsontwikkeling is in deze periode sterk vastgoedgericht en staat voor een praktijk waarbij in een gebied meerdere vastgoedprojecten in onderlinge samenhang en in relatie met de omgeving wordt ontwikkeld. Meerdere publicaties benoemen de hechte publiek-private samenwerking als kenmerk van gebiedsontwikkeling. [o.a. Franzen e.a., 2011; Wolting e.a., 2012; Daamen, 2010; Ministerie BZK, 2011].

Mede als gevolg van een sterke economische groei ontstaat er een praktijk waarbij gemeenten en marktpartijen in een publiek private samenwerking (PPS) de ontwikkeling en realisatie van grote gebiedsontwikkelingsprojecten gezamenlijk ter hand nemen. De aanpak hierbij kan als grootschalig, integraal en planmatig worden getypeerd [o.a. PBL / Urhahn, 2012].

Het economisch model onder deze grootschalige en integrale vorm van gebiedsontwikkeling drijft op waardecreatie van grond die ontstaat door de mogelijkheid om nieuw vastgoed te kunnen ontwikkelen. Het financieel resultaat van een gebiedsontwikkeling wordt bepaald in een grondexploitatie. Dit financiële model voorziet erin dat toekomstige waardecreatie van de grond gedurende de looptijd van het project wordt afgezet tegen de benodigde investeringen in bijvoorbeeld grondverwerving en de inrichting van de openbare ruimte. Financiële sturing vindt voornamelijk plaats op basis van het geprognosticeerde eindresultaat. Met het instrumentarium van het actief grondbeleid kan deze waardegroei worden ingezet om investeringen in de transformatie van een gebied te bekostigen. Het verdienmodel van gebiedsontwikkeling is in dit economisch model dus nauw verweven met het verdienmodel van vastgoedontwikkeling.

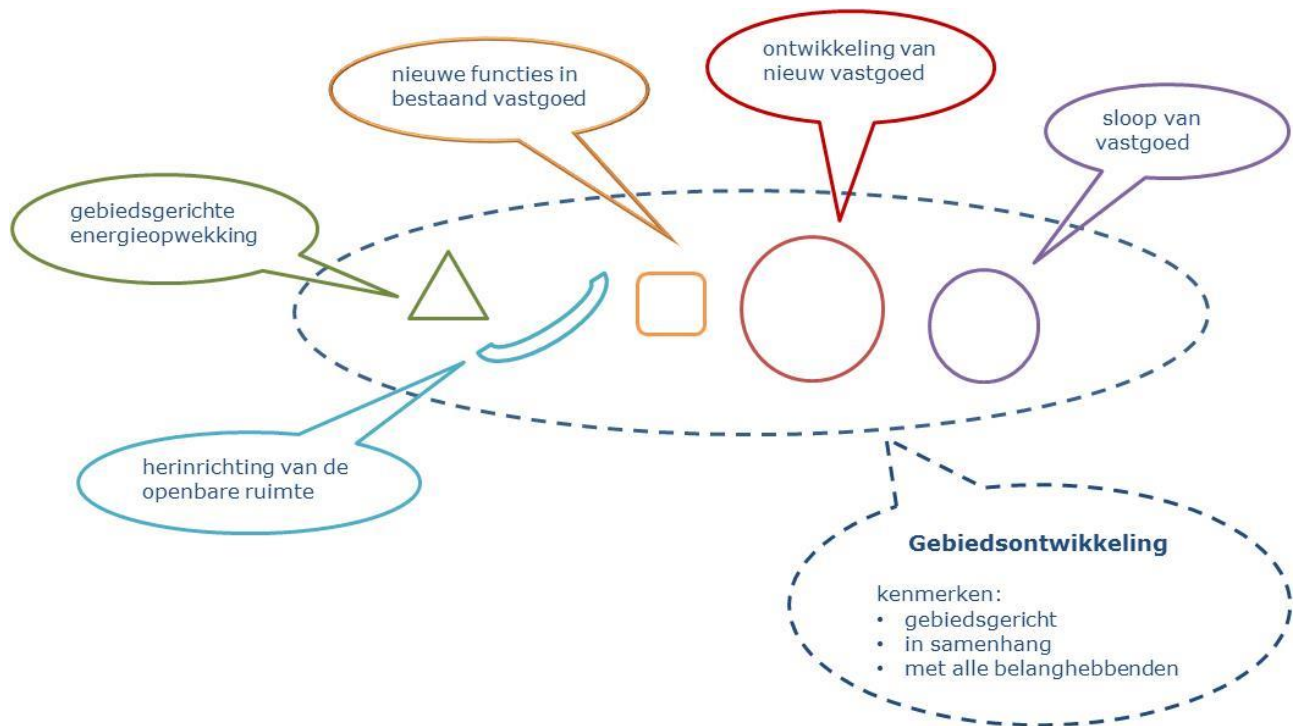
In de meeste grondexploitaties die voor de crisis werden opgesteld leek de waardecreatie door de ontwikkeling van vastgoed ruim op te wegen tegen de benodigde investeringen in het gebied. In besluitvormingsprocessen over dergelijke grote langjarige gebiedsontwikkelingen waren gemeenten en marktpartijen bereid om op basis van deze opbrengstprognoses grote voorinvesteringen in bijvoorbeeld grondverwerving of infrastructuur te doen. Eveneens waren banken bereid dergelijke grondexploitaties te financieren.

Gebiedsontwikkeling zorgde zo voor samenhang van functies en een ruimtelijke kwaliteit en dat op een wijze die zichzelf leek te kunnen financieren.

Zoals hiervoor (zie: 1.1) reeds is aangegeven zijn vele professionals in de gebiedsontwikkeling het er wel over eens dat de praktijk van door gemeenten en grote marktpartijen aangestuurde integrale gebiedsontwikkeling voorbij is.

Gebiedsontwikkeling in de huidige tijd zou kleinschaliger, flexibeler en meer gericht moeten zijn op de afnemer van het vastgoed.

De zoektocht naar een vernieuwende vorm van Gebiedsontwikkeling, die past bij de actuele context, maar net als voorheen uitgaat van de kernwoorden "gebiedsgericht", "in samenhang (of: integraal)" en "met alle belanghebbenden (of: betrokkenen)", is nog in volle gang.



Figuur 13: Onderdelen en kenmerken van gebiedsontwikkeling

2.2 Definitie van gebiedsontwikkeling

Het begrip Gebiedsontwikkeling is in de literatuur en de vakpublicaties niet eenduidig gedefinieerd. Bovendien is het vak en daarmee ook de definities van het begrip gebiedsontwikkeling ook aan verandering onderhevig.

In deze scriptie wordt de volgende definitie gebruikt:

Van gebiedsontwikkeling is sprake indien er gerichte, ruimtelijke interventies in een gebied worden gedaan, met het doel de kwaliteit en/of het functioneren van het gebied te verbeteren. Gebiedsontwikkeling is hiermee een managementstrategie die er op is gericht om deze interventies effectief en efficiënt te organiseren.

Hierbij geldt een aantal opmerkingen:

- De definitie is bewust neutraal over het de aard en de omvang van de interventies. Op deze wijze kunnen zowel overheersend planmatige als meer adaptieve sturingsmodellen onder de definitie worden gevat.
- De definitie is bewust "neutraal" over welke partij trekker, belanghebbend, financier of investeerder is in gebiedsontwikkeling.
- Naast managementstrategie worden ook de begrippen aanpak of organisatie van gebiedsontwikkeling of organiserend vermogen gebruikt.
- Met ruimtelijke interventies worden zowel nieuwbouw, transformatie en / of sloop van vastgoed als aanpassingen aan de openbare ruimten en infrastructuur bedoeld.
- Ruimtelijke interventies kunnen bij gebiedsontwikkeling gepaard gaan met sociaal maatschappelijke en / of andere interventies.

- De interventies in een gebied worden in meer of mindere mate in samenhang met elkaar ontworpen en gerealiseerd.
- Kenmerk van gebiedsontwikkeling is dat ruimtelijke interventies vaak gepaard gaan met risicodragende (voor)investeringen door publieke of private partijen in grond, vastgoed, infrastructuur e.d. De aard, omvang en het moment van uitvoering kan sterk verschillend zijn.
- Onvermijdelijk wordt met het begrip "Gebiedsontwikkeling" soms de praktijk van gebiedsontwikkeling, soms het proces van gebiedsontwikkeling, en soms het specifieke gebiedsontwikkelingsproject of programma bedoeld.

2.3 De context van gebiedsontwikkeling

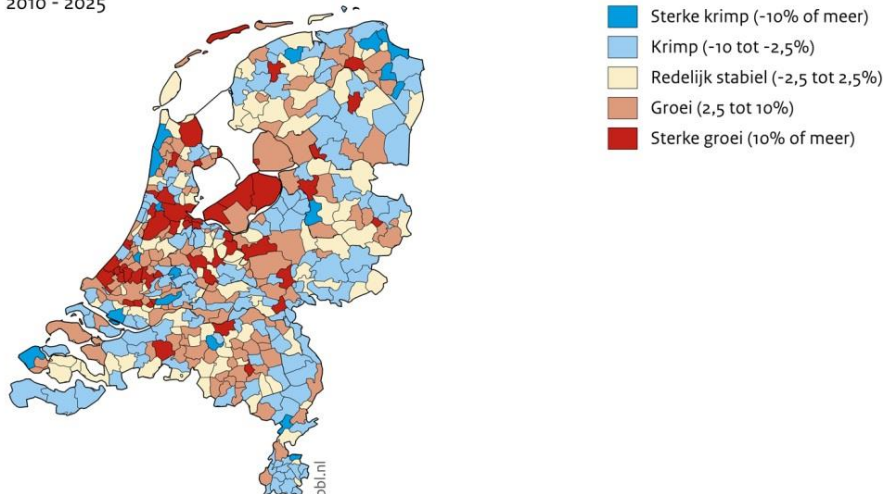
De context van gebiedsontwikkeling is aan verandering onderhevig. Hieronder volgt een beschrijving van relevante ontwikkelingen en trends. Omdat deze ontwikkelingen en trends niet los van elkaar kunnen worden gezien is het hierbij onvermijdelijk dat een aantal thema's bij meerdere trends aan de orde komt.

De vraag naar nieuw vastgoed is niet meer vanzelfsprekend.

Onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) laat zien dat de groei van de bevolking en het aantal huishoudens in een groot aantal regio's in Nederland niet meer vanzelfsprekend is [PBL, 2011a]. Het onderzoek laat tevens zien dat de verschillen tussen de regio's zullen toenemen. In een aantal regio's zal de bevolking de komende jaren naar alle waarschijnlijkheid nog stijgen, maar in een groot aantal regio's zal krimp gaan optreden.

Bevolkingsontwikkeling per gemeente

2010 - 2025



Bron: PBL/CBS regionale bevolking- en huishoudens prognose, 2011-2040

Figuur 14: Bevolkingsontwikkeling per gemeente 2010- 2025.
Bron: website PBL, geraadpleegd 20 juni 2013.

Dit gegeven heeft grote consequenties voor de aanpak van gebiedsontwikkeling. Waar er tot voor kort nog van vraag kon worden uitgaan is dat in de huidige context onzeker. Het is niet langer de vraag in welke periode vastgoed wordt afgezet maar steeds vaker is de vraag of er überhaupt wel vraag naar vastgoed is.

Voor gebiedsontwikkeling betekent dit dat een omslag naar een vraaggerichte benadering nodig is en dat plandocumenten met die gevraagde flexibiliteit om kunnen gaan.

De nieuwe opgave ligt in het bestaand stedelijk gebied.

Onderzoek laat zien dat de steden in Nederland onverminderd populair zijn als vestigingslocatie voor wonen en bedrijven [o.a. Marlet, 2009; Marlet e.a., 2013].

Algemeen wordt onderkend [o.a. PBL, 2011a] dat het vernieuwen van bestaand stedelijk gebied belangrijker wordt dan het toevoegen van nieuwbouw in nieuwe uitbreidingsgebieden. In de nieuwe realiteit zal gebiedsontwikkeling zich dan ook, meer dan voorheen, richten op de transformatieopgave in stedelijk gebied.

Voor gebiedsontwikkeling betekent dit dat bestaande eigenaren en gebruikers van het gebied relevanter worden bij de transformatie van een gebied. Ook betekent het dat in een gebied tegelijkertijd projecten in realisatie, in ontwikkeling of in de initiatieffase zijn. Gebiedsontwikkeling krijgt hierdoor een minder volgtijdelijk karakter.

Er is al langjarig sprake van overprogrammering van commercieel vastgoed. Leegstaand vastgoed leidt tot bottom-up initiatief.

De stagnatie in de gebiedsontwikkeling wordt vaak toegeschreven aan de economische crisis. Meerdere onderzoekers stellen echter dat er niet zozeer sprake is van vraaguitval maar meer van structurele overprogrammering en overproductie van vastgoed, met name bij kantoren en winkels.

Zo stelt het PBL [PBL / ASRE, 2013]: "Niet zozeer de economische crisis, maar het systeem van formele en informele spelregels blijkt voor een groot deel debet aan de leegstand te zijn. (...) Door deze regels heeft men te lang gebouwd zonder te kijken of er wel een vraag is; werden financiële tekorten te weinig gezien als een indicator van een gebrek aan vraag en was er sprake van een consequente onderschatting van risico's door ontwikkelaars, beleggers en gemeenten. Zij hebben daardoor (te) veel nieuw commercieel vastgoed ontwikkeld en weinig in onbruik geraakt bestaand vastgoed aan de voorraad onttrokken.

Ook Janssen-Jansen [Janssen-Jansen, 2010] wijst hierop. Ze stelt: "Er is iets aan de hand in ruimtelijk ordeningsland. Het is niet alleen de financiële crisis die crisis in de ruimtelijke ordening veroorzaakt. De crisis lijkt als welkom excuus gebruikt te worden als externe oorzaak voor het huidige planningsprobleem. (...) Het geschetste beeld van 'het is crisis en daarom gaat het slecht' leidt wellicht zelfs tot ontkenning van meer structurele problemen: de ontwikkelingsluchtbellen en -luchtkastelen die het laatste decennium zijn gecreëerd in tijden van overvloedige middelen, overambities, overoptimisme en een sterk geloof in het 'nieuwe economie'-vertrouwen van 'altijd groei' dat begin deze eeuw zijn intrede deed."

Op dit moment leidt de overprogrammering in gemeenten tot grote problemen in lopende gebiedsontwikkelingen. Dit omdat (voor)investeringen in de grondexploitatie, naar nu blijkt, zijn gebaseerd op te optimistische inschattingen over waardecreatie. Bovendien leidt de overprogrammering en leegstand in veel gemeenten tot discussies over het al dan voortzetten van projecten en gebiedsontwikkelingen.

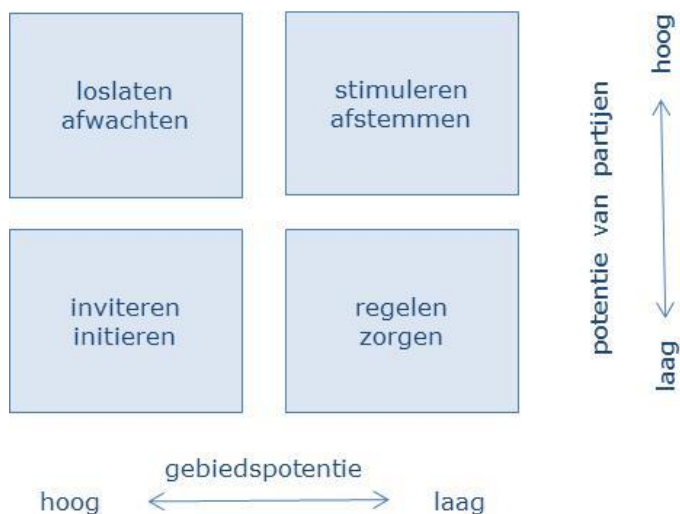
Aan de andere kant lijkt de leegstandsproblematiek in de huidige actualiteit juist ruimte te geven aan innovatie. Dit omdat er op dit moment veel bottom-up initiatieven ontstaan om bestaand vastgoed te herontwikkelen tot nieuwe functies. Dit geeft initiatiefnemers en de gemeenten de mogelijkheid om te experimenteren met een nieuwe aanpak voor gebiedsontwikkeling.

Gemeenten heroverwegen hun rol bij gebiedsontwikkeling.

Het primaat van ruimtelijke beslissingen lijkt langzaam verschoven te zijn van de overheid (toelatingsplanologie) naar overheid-markt (ontwikkelingsplanologie) en vanaf circa 2010 naar markt-maatschappij (uitnodigingsplanologie) [o.a. Heurkens, 2012b; NLBW, 2012c].

Gemeenten nemen bij uitnodigingsplanologie een meer faciliterende houding aan die gericht op het faciliteren van initiatieven en het stimuleren van privaat en particulier initiatief.

KEI [KEI / Nicis, 2012] benoemt in algemene zin 4 mogelijke rollen voor de overheid. Ze stelt dat de gemeentelijke rol afhankelijk zou moeten zijn van de potentie van een gebied én de potentie van de bij gebiedsontwikkeling betrokken partijen (waarmee niet de overheden worden bedoeld). Interessant is dat de strategie "loslaten en afwachten" in deze benadering past bij gebieden met een hoge potentie sterke partners. De andere kwadranten vragen in deze systematiek om een andere, meer actieve, benadering.



Figuur 15: Mogelijke rollen van gemeenten. Uit: KEI / Nicis (2012) pag. 17.

Veel gemeenten zijn op dit moment op zoek naar de juiste instrumenten en activiteiten om vorm te geven aan een passende aanpak.

Een voorbeeld van een zoektocht naar een passende roloppvatting is de zoektocht van de gemeente Amsterdam. In een recente publicatie [PMB Amsterdam, 2013] worden 15 praktijken beschreven en geanalyseerd. De publicatie herkent een "mozaïek van traditionele en alternatieve ontwikkelingsvormen" met 3 hoofdbewegingen:

1. Rol gemeente: van regisseren naar faciliteren.
De gemeente stelt: "De gemeente moet een stapje terug doen uit zijn klassieke regierol (...). Aan de andere kant betekent faciliteren niet dat wij een passieve

houding dienen aan te nemen. Sterker nog, in de meeste projecten wordt verwacht dat de gemeente “the lead neemt”, bijvoorbeeld als bruggenbouwer tussen partijen of in het bewaken van een lange termijn visie op het gebied.

2. Stedenbouwkundig plan: van dwangbuis naar maatpak.
De gemeente stelt: “Op steeds meer locaties wordt de traditionele fixatie op een stedenbouwkundig eindbeeld losgelaten. In plaats daarvan werkt men bijvoorbeeld met een “startbeeld”, op basis waarvan een groep initiatiefnemers, marktpartijen, eigenaren, gebruikers en bewoners een organisch proces doorlopen van planvorming, het bepalen van een programma, beelden en randvoorwaarden. (...)”.
3. Financieel: van grondexploitatie naar business case.
De gemeente stelt: “De klassieke “kale” grondexploitatie wordt een achterhaald instrument. (...) Het loskomen van de klassieke grondexploitatie opent de deur naar nieuwe oplossingen zoals gebiedsfondsen, een TREX (transformatie-exploitatie), financiële participaties door derden, trusts, turn-key concessies en tijdelijke lucratieve functies”.

Een ander voorbeeld is de zoektocht in Rotterdam naar de wijze waarop de gemeente haar ambities en doelstellingen kan realiseren. Hierbij is “sturen op waarde” als belangrijk principe voor gebiedsontwikkeling in de “nieuwe realiteit” gesteld [TU Delft / gemeente Rotterdam, 2012]. “Sturen op waarde” heeft het doel om andere actoren te verleiden om te investeren in die projecten die het meest kansrijk zijn om grote financiële en maatschappelijke waarde te creëren. Dit vraagt van de gemeente volgens de onderzoekers om een (zelf)bewuste, sturende rol.

Het instrument van actief grondbeleid staat bij gemeenten ter discussie.

In het verlengde van de heroverweging van de rol van de gemeente staat ook het instrumentarium dat gemeenten inzetten voor het bereiken van beleidsdoelstellingen ter discussie. Dit geldt met name voor het actieve grondbeleid.

Bij uitvoering van actief grondbeleid investeert de gemeente voor eigen rekening in risico in de aankoop van grond, investeert ze in de planvorming, de aanleg van infrastructuur, het bouw- en woonrijp maken van het gebied en geeft ze bouwrijpe grond uit aan derden die daar vervolgens vastgoed ontwikkelen.

Actief grondbeleid	Joint-Venture	Joint-Venture met opstalexloitatie	Faciliterend grondbeleid	Concessiemodel
Dit betekent dat de gemeente zelfstandig gronden verwerft en zeggenschap heeft over de planvorming, bouwen woonrijp maken en uitgifte; de gemeente doet de grondexploitatie.	De gemeente en een of meer marktpartijen zijn gezamenlijk in een publiek private samenwerking (via CV/BV constructies) verantwoordelijk voor de grondexploitatie dus voor de kosten en de opbrengsten.	Zie definities hiernaast waarbij hier gemeente en een of meer marktpartijen mede gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de opstalexloitatie.	De marktpartij verwerft de grond en stuurt het grondexploitatie-proces aan. De gemeente "faciliteert" dit; zij formuleert doelstellingen en randvoorwaarden waarbinnen de marktpartij moet opereren.	Meer (planologische) vrijheid voor ontwikkelaars. De gemeente draagt de verantwoordelijkheid voor de hele grondexploitatie turnkey over aan één of meer marktpartijen. Na realisatie krijgt de gemeente het openbaar gebied in eigendom.

Figuur 16: Grondexploitatiemodellen. Uit: de Zeeuw (2007), pag. 31.

Van der Krabben betoogt in zijn inaugurele rede [Van der Krabben, 2011] dat Nederlandse gemeenten hun actieve grondbeleid zouden moeten heroverwegen. Hij geeft hiertoe 2 argumenten. Het eerste argument is dat er (vernieuwde) planologische instrumenten zijn om kostenverhaal af te dwingen. Als tweede argument stelt van der Krabben dat de risico's van actief grondbeleid onbeheersbaar zijn.

De aanpak van gebiedsontwikkeling heeft in algemene zin een nauwe relatie met het instrumentarium van het actief grondbeleid. Dit omdat de waardecreatie van grond toekomt aan de eigenaar van de gronden waar vastgoed ontwikkeling kan plaatsvinden. Dit gegeven, dat kenmerkend is in de Nederlandse context, leidt ertoe dat gebiedsontwikkeling een nauwe relatie heeft met het instrumentarium van het grondbeleid. Alleen met actief grondbeleid kan de waardegroei van grond worden ingezet voor gebiedsontwikkeling.

In de huidige context lijken gemeenten minder bereid nieuwe projecten te initiëren en risicovol te investeren in gebieden als daar onvoldoende zekerheden tegenover staan [o.a. Deloitte, 2011).

De verwachting in dit onderzoek is dat gemeenten terughoudender zullen zijn met het voeren van actief grondbeleid. Dit leidt ertoe dat de rol van de gemeente als investeerder en financier in gebiedsontwikkeling minder prominent en minder vanzelfsprekend wordt.

De financiële haalbaarheid en de financierbaarheid van gebiedsontwikkeling staat onder druk

Tot voor kort was de grondexploitatie het gangbare instrument om de financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling als geheel in beeld te brengen. Dit financiële model voorzag erin dat waardecreatie in het hele gebied door functieverandering die gedurende de gehele looptijd zou ontstaan, ingezet kon worden om de benodigde investeringen in een gebied af te dekken. Met het instrumentarium van het actief grondbeleid kon deze waardegroei door de grondexploitant geïnd worden en worden geïnvesteerd in het gebied. Dit gaf financiers voldoende zekerheden om voorinvesteringen in een gebied te financieren. De grondexploitatie was als instrument gebaseerd op een integrale planontwikkeling en realisatie van een gebied door één partij of een PPS-verband.

In de huidige context is er vaak geen sprake van dat de waardecreatie in een gebied bij één partij terecht komt; er is immers vaak een veelheid aan eigenaren. Ook is er vaak geen sprake van één grondexploitant die de volledige gebiedsontwikkeling ter hand neemt. Ten derde is het ook maar de vraag of de waardecreatie voldoende groot is om de benodigde investeringen af te dekken. Dit o.a. als gevolg van de afnemende vraag naar vastgoed en de gedaalde grondprijzen. En als gevolg hiervan zijn neemt ook de financierbaarheid van gebiedsontwikkelingen sterk af.

Dit leidt er toe dat er gezocht wordt naar nieuwe financiële instrumenten en nieuwe verdienmodellen.

In algemene zin zijn hierbij twee mogelijke denkrichtingen te onderscheiden: het verlengen én het verbreden van de keten. De eerste denkrichting gaat er van uit dat er door een life-cycle benadering waarbij aanleg, onderhoud, beheer en exploitatie efficiency voordelen kunnen worden behaald.

De tweede benadering gaat er van uit dat door samenwerking met andere dan de gevestigde (vastgoed)partijen synergie voordelen kunnen worden behaald.

Beide denkrichtingen zijn nog in ontwikkeling. Opvallend is dat in de huidige discussies vaak het begrip "Business Case" opkomt. Dit staat voor een financieel model waarin een grote verscheidenheid aan kosten en opbrengstensoorten wordt gevat; veel breder dan waar tot op heden in een grondexploitatie van werd uitgegaan.

Er zijn motieven die wijzen op een grotere rol van de markt in gebiedsontwikkeling. Daarnaast zijn er motieven voor een striktere rolscheiding tussen de overheid en private partijen.

In zijn dissertatie onderzoekt Heurkens de sturing, samenwerking en effecten van privaat gestuurde gebiedsontwikkeling [Heurkens 2012a; 2012b; Luijten (2012)].

Heurkens betoogt dat er in algemene zin sprake is van een meer marktgerichte gebiedsontwikkelingspraktijk. Hij noemt hiervoor 5 motieven.

1. Er is een evolutionair proces gaande van neo-liberalisatie waarbij de nederlandse maatschappij vele angelsaksische principes als privatisering, decentralisatie, en deregulering heeft overgenomen.
2. Mede als gevolg hiervan is een marktgerichte ontwikkelingsplanologie ontstaan waarbij overheden en private partijen samenwerken en het primaat over ruimtelijke beslissingen delen.
3. De EU wetgeving opteert voor een formele juridisch-contractuele publiek-private rolscheiding. Het gaat er hierbij in essentie om dat risico's en opbrengsten worden verdeeld tussen partijen in plaats van gedeeld. Heurkens verwijst hierbij naar de inaugurele rede van Bregman [Bregman, 2010] die dit uitwerkt. Volgens Heurkens betekent dit dat organisatorische PPS samenwerkingsvormen plaats zullen maken voor publiek-private overeenkomsten gebaseerd op opdrachtverlening.
4. Nederlandse ervaringen met Joint Ventures zijn niet altijd positief. Heurkens verwijst hier naar onderzoek van Teisman en Klijn [Teisman en Klijn, 2002] en stelt dat dergelijke samenwerkingen zelden de veronderstelde toegevoegde waarde hebben gegenereerd. Dit wordt veroorzaakt door onoverbrugbare verschillen in publieke en private waardesystemen en resulteert in onproductieve niveaus van wantrouwen, tijd consumerende formaties, gebrek aan transparantie, en compromis-generende besluitvormingsprocessen. Dit maakt volgens Heurkens de toepassing van andere samenwerkingsvormen groter.
5. Het afstand nemen van het actief gemeentelijk grondbeleid (zie hiervoor).

De conferentie New Towns New Territories ¹ en diverse publicaties die (o.a.) naar aanleiding van de conferentie zijn verschenen [o.a. Volume 30, 2011; Volume 34, 2012; Provoost, 2012] bevestigen de opkomst van private partijen in gebiedsontwikkeling.

Belangrijkste conclusie van het onderzoek van Heurkens is dat privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling vraagt om diverse complementaire vormen van publiek-private sturing, dat de formeel-contractuele rolverdeling aangevuld wordt met informele vormen van publiek-private samenwerking en dat het positieve effecten oplevert in termen van effectiviteit en ruimtelijke kwaliteit.

¹ Conferentie New Towns New Territories, New players in Urban Planning, september 2012, georganiseerd door INTI, NAI en Ministerie I&M

In andere landen, waaronder Groot Brittannië, de Verenigde Staten en Canada is de rol van private partijen in gebiedsontwikkeling traditioneel groter dan in Nederland.

Professor David Adams heeft onderzoek gedaan naar de rol van de overheid binnen de context van privaat ontwikkelen in Angelsaksische landen. Hij stelt in algemene zin dat de overheid plannen moet maken gebaseerd op waardecreatie. En dat de gemeenten niet zelf zouden moeten investeren en risico's nemen maar dat zouden moeten overlaten aan private vastgoedontwikkelaars.

Adams betoogt dat "Planners" gezien moeten worden als actoren in de markt. [Adams & Tiesdell, 2010; 2012]. Ze beïnvloeden met hun activiteiten en instrumenten de mate waarin waardecreatie in een gebied zal ontstaan.

Adams maakt hierbij onderscheid in vormende, regulerende en stimulerende activiteiten. Hij constateert dat er in de Nederlandse ontwikkelpraktijk vaker gebruik wordt gemaakt van regulerende en stimulerende activiteiten dan van vormende sturingselementen ².

Sturingsinstrumenten	Type	Voorbeelden
Vormend (creëren van gebiedspotenties)	<ul style="list-style-type: none"> Ruimtelijke (bovenplanse) ontwikkelingsplannen en investeringen Publiekrechtelijke plannen en beslissingen (deel)gemeente Beleidsplannen en -nota's 	<ul style="list-style-type: none"> Besluit tot aanleg infrastructuur of groenvoorzieningen Bestemmingsplan, beheersverordening, projectbesluit Stadsvisie, Woonvisie
Regulerend (afbakenen van gebiedspotenties)	<ul style="list-style-type: none"> Kaders bovengemeentelijke overheden en -organen Regulering via contracten of (bilaterale) overeenkomsten 	<ul style="list-style-type: none"> Structuurvisies, algemene regels, verordeningen, wet- en regelgeving convenanten, regionale afspraken
Stimulerend (vergroten van gebiedspotenties)	<ul style="list-style-type: none"> financiële of fiscale maatregelen / prikkels risicodragende overheidsinterventie. 	<ul style="list-style-type: none"> Subsidies of kortingen (bijv. op grondprijzen) Actieve verwerving, investering of deelname in samenwerking.

Figuur 17: Typologie van publieke sturingselementen. Uit: [TU Delft / gemeente Rotterdam, 2012, pag. 14] gebaseerd op [Adams e.a., 2005]

Adams stelt op basis van onderzoek dat de effectiviteit van overheden tijdens dit proces van waardecreatie toeneemt als ze meer zouden doen aan "Capacity building" dit op basis van informele contacten tussen de overheid en marktpartijen. Hij stelt: "(...) Planners (...) must increasingly rely on implementation agents in the private and voluntary sector. This has important ethical implications (...). In this context, capacity building requires greater trust, mutual respect, and a willingness to work together in partnership to achieve mutually beneficial and desirable outcomes." [Adams & Tiesdell, 2010, pag. 201].

Voor gebiedsontwikkeling betekent dit dat er aanleidingen zijn om uit te gaan van een grotere rol van de private partijen in gebiedsontwikkeling. Private partijen vragen van de overheid zekerheden om hun ontwikkelrisico's te beperken. Dit o.a. over het planologisch proces en de ruimtelijk en programmatische voorwaarden van het project.

² Seminar Public-private relations in urban development in international perspective. 2 oktober 2012. TU Delft

Daarnaast zijn er motieven om een strikter onderscheid te maken tussen het proces van waardecreatie (waarin de condities voor de ontwikkeling worden bepaald) en de daadwerkelijke uitvoering. In het verlengde hiervan is behoefte aan een striktere rolscheiding tussen overheid en private partijen. Dit in samenwerkingsvormen die uitgaan van het principe om risico's te verdelen in plaats van de delen (zoals in het Joint Venture model).

Vooraf tijdens het proces van waardecreatie lijkt het van belang om de informele contacten over en weer te bevorderen.

De maatschappij neemt een meer actieve rol in de beïnvloeding van haar directe woon- en werkomgeving.

In gebieden ontstaan in toenemende mate initiatieven van lokale partijen die van 'onderaf' worden opgestart. Deze initiatieven van burgers en ondernemers geven vorm aan de transformatie van gebouwen (hergebruik, herbestemming, sloop/nieuwbouw), de herinrichting van de openbare ruimte (speelplekken, moestuinen) en energiebesparing (zon- en windenergie).

Triodos formuleert de ontwikkeling als volgt: "Klein. Het nieuwe groot. We leven in een geweldige tijd. Een tijd waarin iedereen bij kan dragen aan een andere economie. Groener. Menselijker. Innovatiever. Wat je elke dag doet maakt verschil. Wat je wel of niet koopt. Hoe je werkt. Hoe je reist. Al die handelingen samen zorgen voor de grote, de echte verandering. Zo maken we van klein, het nieuwe groot."

Rotmans [Rotmans, 2012] koppelt deze ontwikkeling aan de transitie naar een meer duurzame maatschappij. Hij stelt: "Onze samenleving bevindt zich op een kantelpunt, richting een ander type samenleving: een duurzame maatschappij". Er is sprake van een "Een kanteling van een centraal, van bovenaf georganiseerde samenleving naar een decentrale, van onderop gestuurde netwerksamenleving". Rotmans constateert: "Er is een enorme veranderdynamiek veroorzaakt door een steeds krachtiger wordende onderstroom, die nadrukkelijk van zich laat horen".

Ook het Planbureau voor de Leefomgeving [PBL, 2011b] herkent "De opkomst van wat wij noemen "de energieke samenleving": een samenleving van mondige burgers en met een ongekeerde reactiesnelheid, leervermogen en creativiteit." In het verlengde hiervan gaat de publicatie in op de eisen die aan overheden worden gesteld. Ze stelt: "De energieke samenleving stelt andere eisen aan overheden. Wil de overheid daarop een adequaat antwoord geven, dan zal ze haar sturingsfilosofie moeten herzien".

Voor gebiedsontwikkeling betekent dit dat de lokale context en het belang van lokaal georiënteerde partijen (waaronder particulieren, ondernemers, maatschappelijke instellingen) toe neemt. Deze partijen hebben nog weinig ervaring in gebiedsontwikkeling en moeten wennen aan een nieuwe rol.

De aandacht voor duurzame gebiedsontwikkeling neemt toe en terugverdientijden van investeringen in duurzaamheid nemen af

De overheid wil duurzame energie stimuleren en innovatie van duurzame energietechnieken bevorderen. De belangrijkste vormen van hernieuwbare energie in Nederland zijn: windenergie, zonne-energie, bio-energie en aardwarmte. Doel is 16% duurzame energie in 2020 en een volledig duurzame energievoorziening in 2050. In 2012 bedroeg dit aandeel nog slechts 4,7% van het nationale energieverbruik.

De Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling [Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, 2011a] formuleert 4 organiserende principes voor duurzame gebiedsontwikkeling. In die principes draait het steeds om de keuze voor een goede balans tussen people, planet en profit én tussen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. De publicatie formuleert 4 leidende principes: 1) fuseer belangen, 2) creëer identiteit, 3) koppel droom en realiteit, 4) verzilver de toekomstwaarde nu.

Volgens de DGBC (Dutch Green Building Council) ³ zien steeds meer gemeenten, ontwikkelaars en andere initiatiefnemers het belang van het duurzaam ontwikkelen van gebieden. Dit om een gebied leefbaarder te maken, de commerciële waarde te vergroten, of om een bijdrage te leveren aan een duurzamer imago op grotere schaal. Op dit moment is één gebiedsontwikkeling gecertificeerd, vier zijn geregistreerd en voor 23 gebiedsontwikkelingen is een pilot opgestart.

Met name in de energiesector vindt innovatie plaats waardoor terugverdientijden van investeringen teruglopen. In toenemende mate wordt door particulieren in coöperatieve vormen geïnvesteerd in zonne- en windenergie ⁴.

Rotmans [Rotmans 2012] spreekt in dit verband over een paradigmashift in gebiedsontwikkeling: "Alleen met duurzame gebiedsontwikkeling valt nog geld te verdienen, mits nieuwe waarden worden gecreëerd die kunnen worden geoogst, zoals duurzame energieopwekking, duurzaam waterbeheer, stadslandbouw, maatschappelijke zorg, cultuurhistorische landschapsontwikkeling en biodiverse natuurontwikkeling".

Voor gebiedsontwikkeling is het onderwerp duurzaamheid van toenemend belang. Er ontstaan op dit moment technische innovaties en nieuwe verdienmodellen maar deze zijn nog volop in ontwikkeling.

2.4 Implicaties voor de aanpak van gebiedsontwikkeling

De veranderde en zich vernieuwende context van gebiedsontwikkeling heeft implicaties voor de aanpak van gebiedsontwikkeling. Hieronder wordt voor ieder van de hiervoor benoemde veranderingen in de context aangegeven wat de implicaties zijn voor de aanpak van gebiedsontwikkeling.

contextverandering	implicaties voor de aanpak van gebiedsontwikkeling
De vraag naar nieuw vastgoed is niet meer vanzelfsprekend.	<ul style="list-style-type: none"> • Dit vraagt om een vraaggerichte benadering. • Dit vraagt om flexibele visies en stedenbouwkundige plannen in plaats van eindbeelden en blauwdrukplannen.
De nieuwe opgave ligt in het bestaand stedelijk gebied.	<ul style="list-style-type: none"> • Hierdoor zijn veel partijen relevant in gebiedsontwikkeling zoals eigenaren en gebruikers.

³ [http://www.breeam.nl/gebied, geraadpleegd 22 juni 2013].

⁴ [www.hieropgewekt.nl, geraadpleegd op 22 juni 2013]

	<ul style="list-style-type: none"> • Initiatief, ontwikkeling en uitvoering van diverse projecten treedt tegelijkertijd op. Gebiedsontwikkeling krijgt een minder volgtijdelijk karakter.
<p>Er is al langjarig sprake van overprogrammering van commercieel vastgoed. Leegstaand vastgoed leidt tot bottum-up initiatief.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Er is zowel vanuit publiek als privaat behoefte aan prioritering van lopende ontwikkelingen. • De financiële haalbaarheid van lopende ontwikkeling staat sterk onder druk waardoor plannen worden herzien. • Tijdelijk gebruik van vastgoed wordt ingezet als strategie om een gebiedsontwikkeling te stimuleren en om de levensvatbaarheid van initiatieven te testen.
<p>Gemeenten heroverwegen hun rol bij gebiedsontwikkeling.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente is geen vanzelfsprekend trekker, investeerder en financier meer in gebiedsontwikkeling • De gangbare stedenbouwkundig georiënteerde plandocumenten voldoen niet meer. • Gemeenten zetten gebiedsontwikkelingen in om economische en maatschappelijke beleidsdoelstellingen en ambities te behalen.
<p>Het instrument van actief grondbeleid staat bij gemeenten ter discussie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het financiële systeem waarbij waardecreatie door functieverandering ingezet kan worden om investeringen in een gebied te bekostigen (via de grondexploitatie) is niet meer vanzelfsprekend. • Er is minder bereidheid bij gemeenten tot risicovol (voor)investeren in een gebied.
<p>De financiële haalbaarheid en de financierbaarheid van gebiedsontwikkeling staat onder druk.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Er is geen enkele partij die in staat en bereid is een gebiedsontwikkeling als geheel te financieren. • Er ontstaat behoefte aan een breder waardebegrip, nieuwe verdienmodellen en nieuwe financiële instrumenten om tot haalbare ontwikkelingen te komen en investeringen te verantwoorden. • Als gevolg van het verlengen en verbreden van de keten treden nieuwe partijen en investeerders toe tot gebiedsontwikkeling.
<p>Er zijn motieven die wijzen op een grotere rol van de markt in gebiedsontwikkeling. Daarnaast zijn er motieven voor een striktere rolscheiding tussen de overheid en private partijen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Private investeerders vragen van de overheid zekerheden vooruitlopend op investeringen om haar ontwikkelingsrisico's te beperken. • Er lijkt behoefte aan een striktere rolverdeling tussen de overheid en de private partijen: een overheid die condities schept en private partijen die projecten uitvoeren. • Informele samenwerking tussen publiek en privaat is van groot belang tijdens de fase waarin de ontwikkelcondities worden bepaald (proces van waardecreatie). • Het principe om investeringen en risico's te verdelen over partijen in plaats van te delen lijkt beter te passen bij een meer private ontwikkelpraktijk.

De maatschappij neemt een meer actieve rol in de beïnvloeding van haar directe woon- en werkomgeving.	<ul style="list-style-type: none"> • Gebiedsontwikkeling wordt meer afhankelijk van haar lokale context en specifieke marktvrage. • Lokaal georiënteerde particulieren, ondernemers en maatschappelijke instellingen zijn relevante partners in gebiedsontwikkeling. • Deze nieuwe spelers hebben vaak weinig ervaring in gebiedsontwikkeling en moeten wennen aan een nieuwe rol.
De aandacht voor duurzame gebiedsontwikkeling neemt toe, terugverdientijden van investeringen in duurzaamheid nemen af.	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe, op duurzaamheid gerichte verdienmodellen voor gebiedsontwikkeling ontstaan. • De innovaties in de duurzaamheidssector gaan snel maar zijn nog niet uitontwikkeld. Dit vraagt een adaptieve aanpak. • Nieuwe, op duurzaamheid gerichte partijen treden toe tot gebiedsontwikkeling. Deze nieuwe spelers hebben vaak weinig ervaring in gebiedsontwikkeling en moeten wennen aan een nieuwe rol.

Figuur 18: Implicaties voor de aanpak van gebiedsontwikkeling

2.5 Voorwaarden aan het sturingsmodel

Op basis van de implicaties die de contextverandering heeft voor de aanpak van gebiedsontwikkeling, worden hieronder een aantal dilemma's benoemd die ontstaan vanuit de zich vernieuwende context.

Per dilemma leidt dit tot voorwaarden die aan het sturingsmodel van gebiedsontwikkeling worden gesteld. De voorwaarden worden beschreven in termen van de benodigde aanpak en ook in de vorm van doelstellingen die in de aanpak moeten worden meegenomen. In algemene zin blijkt hieruit dat aan de aanpak vaak tweeledige ofwel hybride voorwaarden worden gesteld. De gemarkeerde thema's zullen in het sturingsmodel (4.3) nader worden uitgewerkt.

Dilemma's die ontstaan vanuit de context	Voorwaarden aan het sturingsmodel
De afgenomen vraag naar vastgoed vraagt om een vraaggerichte benadering. Tegelijkertijd kan een ambitie- en visievorming ook nieuwe initiatieven creëren.	Een adaptieve aanpak is nodig om adequaat in te spelen op kansen die zich voordoen maar daarnaast zijn ook activiteiten wenselijk om nieuwe initiatieven te stimuleren .
Er is een behoefte aan flexibiliteit in plandocumenten om in te kunnen spelen op kansen, maar investeerders vragen de overheid om zekerheden om ontwikkelrisico's te beperken en particulieren hebben behoefte aan rechtszekerheid .	Een adaptieve, flexibele aanpak is de hoofdbenadering tot op het moment dat een potentiële investeerder is geïdentificeerd. Daarna is het van belang om zekerheden bieden aan de potentiële investeerders van projecten om ontwikkelsrisico's te reduceren .

Er is een brede doelstelling om uit te gaan van bottom-up initiatieven. Dergelijke initiatieven zijn echter vaak kleinschalig en nog niet uitontwikkeld .	Er is een adaptieve aanpak nodig die bottom-up initiatieven faciliteert maar daarnaast zijn ook activiteiten nodig die de initiatieven verrijken, haalbaar en realiseerbaar maken .
Er is sprake van een toenemend aantal relevante partijen in gebiedsontwikkeling maar er is geen vanzelfsprekende initiatiefnemer, trekker of investeerder .	Een brede verkenning naar ambities en belangen van alle relevante partijen is van belang. Dit leidt tot vergroting van het speelveld en vergroot de kansen op synergie en alliantievorming en daarmee voortgang .
Gebiedsontwikkeling wordt meer afhankelijk van haar lokale context . Lokaal gevestigde partijen worden relevanter maar hebben weinig ervaring in gebiedsontwikkeling.	Een brede verkenning naar relevante belanghebbenden en potentiële investeerders is van belang. Dit leidt tot vergroting van het speelveld en vergroot de kansen op synergie en daarmee voortgang.
Traditionele en nieuwe spelers moeten wennen aan elkaar en aan een andere of nieuwe rol.	De aanpak moet voldoende tijd en ruimte geven voor afstemming en het creëren van vertrouwen tussen partijen.
Initiatieven, tijdelijk gebruik, planontwikkeling en uitvoering projecten treden tegelijkertijd op en beïnvloeden elkaar. Dit zonder vooraf te plannen processtappen.	Het sturingsmodel moet kunnen omgaan met projecten in verschillende planstadia die op elkaar reageren.
Er is geen enkele partij die in staat is een gebiedsontwikkeling als geheel te financieren. Er is noodzaak tot samenwerking maar tegelijkertijd om tot een strikttere rolscheiding tussen overheid en private partijen te komen.	Er is behoefte aan nieuwe ontwikkelstrategieën die een onderscheid maken tussen ambitie- en alliantievorming en de daadwerkelijke realisatie van (deel)projecten.
De financiële haalbaarheid van gebiedsontwikkeling staat sterk onder druk en er is bij belanghebbenden een beperkte bereidheid tot risicovolle (voor)investeringen.	Realisatie van een project zal pas plaatsvinden indien een potentiële investeerder het project adopteert en haalbaar acht.
Er ontstaan nieuwe op duurzaamheid gerichte verdienmodellen. De modellen zijn echter nog niet uitontwikkeld en vragen om afstemming met andere projecten.	Een adaptieve aanpak is nodig om in te spelen op actuele innovaties in de duurzaamheidssector .
Er ontstaat behoefte aan een breder waardebegrip en passende financiële instrumenten. Tegelijkertijd is er terughoudendheid bij partijen om inzicht te geven in hun financiële stromen.	Er is behoefte aan financiële instrumenten waardoor partijen hun investeringsbeslissingen kunnen onderbouwen.

Figuur 19: Voorwaarden aan het sturingsmodel

Hoofdstuk 3: **Hybride sturing in gebiedsontwikkeling**

Gebiedsontwikkeling vindt plaats in een complexe omgeving. In de huidige praktijk van gebiedsontwikkeling kennen we meerdere sturingsmethodieken en organisatiemodellen die op verschillende wijze omgaan met deze complexe context. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de huidige context van gebiedsontwikkeling een sturing op tweeledige ofwel hybride doelstellingen vraagt, en tweeledige randvoorwaarden stelt.

In dit hoofdstuk wordt op basis van literatuuronderzoek onderzocht welke van de bekende sturingsmethodieken en organisatiemodellen kunnen omgaan met de gevraagde tweeledigheid en onderdeel kunnen zijn van een hybride sturingsmodel.

Daarmee wordt in dit hoofdstuk een antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag.

Wat was de dominante aanpak van gebiedsontwikkeling en wat zijn meer hybride sturingsmodellen van gebiedsontwikkeling waarbij een adaptieve aanpak wordt gecombineerd met planmatige interventies?

- Welke benaderingen kent de complexiteitstheorie voor het sturen in complexe omgevingen en wat leert dit voor de aanpak van gebiedsontwikkeling in de actuele context (3.1)?
- Wat was de dominante aanpak van gebiedsontwikkeling en in hoeverre voldoet deze aanpak aan de actuele context (3.2)?
- Wat zijn kenmerken van andere sturingsmethoden en organisatiemodellen van gebiedsontwikkeling en welke elementen hieruit zijn relevant voor het hybride sturingsmodel (3.3 t/m 3.7)?

3.1 **Sturen in complexiteit**

Teisman [Teisman, 2007] beschrijft een tweetal benaderingen bij complexiteitstheoretici om te sturen in complexe systemen. Hij maakt daarbij onderscheid in ingewikkelde en samengestelde systemen:

- Een ingewikkelde versie van een eenvoudig systeem. Deze systemen zijn ingewikkeld vanwege de moeilijkheid dat er veel actoren actief zijn, mechanismen zich moeilijk laten ontrafelen, er concurrerende ideeën zijn over ontwikkelingen en er vaak verstoringen in dergelijke systemen optreden. Sturing is gericht op het willen doorgronden van het systeem, orde te scheppen en verstoring te voorkomen. Dit wordt door Teisman de ordezoekende benadering genoemd.
- Een samengesteld systeem is grillig en dynamisch. Talloze sub-systemen interfereren in deze benadering met elkaar waardoor het systeem zich onverwacht en "ongedacht" kan ontwikkelen. Volgens Teisman kan dit leiden tot verreikende complicaties voor onderzoek en sturing. Dit omdat niet de actoren zelf maar de interactie hiertussen de werking van het systeem verklaart. Hierbij kunnen de interacties zich versterken of uitdoven waardoor de richting en werking van het totale systeem grillig en onvoorspelbaar verloopt. Teisman betoogt dat grilligheid in deze systemen een gegeven is en dat (ervarings)kennis van patronen kan helpen om tot "verbonden zelfsturing" te komen. Teisman noemt dit de complexiteitserkennende of chaos-erkennende benadering.

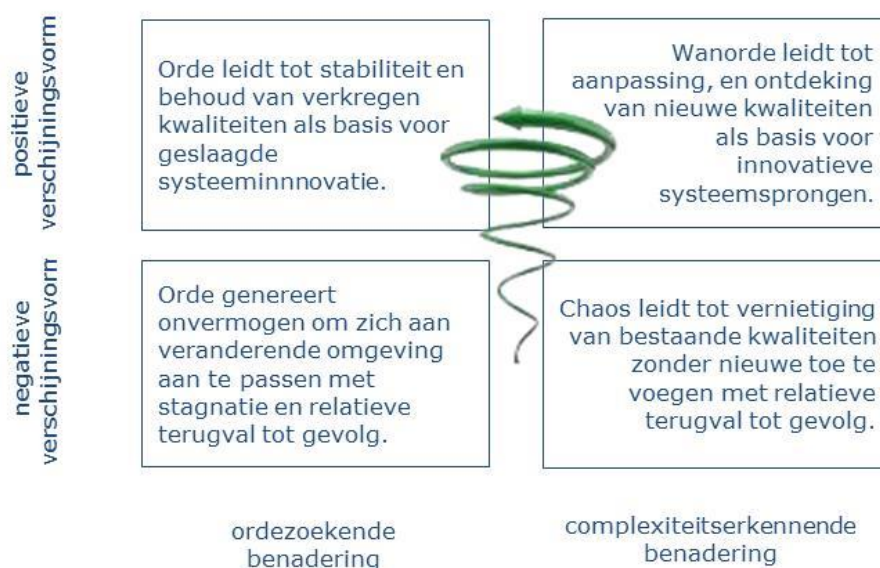
Teisman constateert dat hedendaagse complexe sociale systemen de eigenschappen van beide ideaaltypen in zich dragen. Hij stelt dat de ontwikkeling van een systeem resulteert uit het streven naar orde en het accepteren van wanorde (of chaos).

Ordezoekend handelen	Complexerkennend handelen
<p>Managers handelen effectief door eenheden te creëren, zodat deze posities kunnen innemen en eigen taken kunnen uitvoeren.</p> <p>Complexiteit is reduceerbaar; om effectief te zijn moeten leiders zich eraan onttrekken; complexe stelsels zijn stuurbaar.</p> <p>Leidinggevendens richten zijn op:</p> <ul style="list-style-type: none"> • maken van onderscheidingen; • aanbrengen van begrenzingen; • rationele kennisontwikkeling over eenheden in een stabiele context; • behoeften representeren zich via gekozen representanten en ontstijgen het eigenbelang; • produceren via generieke lijnen en projecten vanuit feitenkennis en stabiele kwaliteitscriteria. 	<p>Managers handelen effectief door eenheden samen te smeden tot gehelen, zoals ketens, netwerken en processen.</p> <p>Het geven van leiding vindt plaats in complexiteit: actoren kunnen leiding geven door verbindende interventies.</p> <p>Leidinggevendens richten zijn op:</p> <ul style="list-style-type: none"> • aanbrengen van verbinding; • doorlaatbaar maken van grenzen; • gemeenschappelijke kennisontwikkeling in specifieke contexten; • behoeften representeren zich in combinaties van eigenbelang en gemeenschappelijk belang; • organiseren van kennis- en kwaliteitsontwikkeling in ketens, netwerken en processen.

Figuur 20: Ordezoekend versus complexerkennend handelen. Uit: Teisman (2007), pag. 136

De begrippen "orde" en "wanorde (of chaos)" kennen volgens Teisman een negatieve en een positieve verschijningsvorm waardoor zowel een ordezoekende benadering als een complexiteitserkende benadering tot ontwikkeling van het systeem maar ook tot stagnatie kan leiden.

Teisman betoogt dat het te argumenteren is dat "juist op de grens van chaos en orde – in het figuur (.....) aangegeven met de opwaartse spiraal – de mogelijkheden liggen voor een effectieve leiding. In termen van effectiviteit gaat het erom in de opwaartse spiraal terecht te komen."



Figuur 21: De opwaartse spiraal. Uit: Teisman (2007), pag. 173

Complexe systemen vragen dan ook volgens Teisman om de inzet van twee typen leiderschap: het ordezoekende leiderschap en het leiderschap dat zoekt naar verbinding en ontwikkeling.

Relevantie voor het hybride sturingsmodel

De complexiteitstheorie leert dat het sturingsmodel voor gebiedsontwikkeling ruimte zou moeten geven aan de complexiteitserkennende benadering én de ordezoekende benadering. Als we dit naast de praktijk van gebiedsontwikkeling leggen lijkt hierbij enige vorm van volgtijdelijkheid te herkennen.

De complexiteitserkennende benadering kan vooral van waarde zijn tijdens het zoekproces naar synergie tussen alle relevante belanghebbenden in een gebiedsontwikkeling, de gezamenlijke ambitievorming en de mogelijke vorming van allianties. Dit is van groot belang nu gebiedsontwikkeling primair vraag gestuurd zal zijn. Het geeft hiermee invulling aan het samensmeden van ketens, netwerken en processen (figuur 16) waardoor de kans op waardecreatie wordt vergroot. Het geeft hiermee invulling aan de positieve verschijningsvorm van complexiteit: de ontdekking van nieuwe kwaliteiten als basis voor een systemsprong (figuur 17). Om stabiliteit en voortgang te bereiken lijkt het zinvol dat een aantal ordezoekende activiteiten ter ondersteuning van dit proces worden toegevoegd. Dit voorkomt het terugvallen naar "chaos" als negatieve verschijningsvorm van complexiteit (figuur 17).

De ordezoekende benadering wordt als hoofdbenadering relevant op het moment dat "eenheden zijn gecreëerd" (figuur 16) ofwel projecten zijn gedefinieerd en kunnen worden uitgevoerd. Om terugval en stagnatie tijdens de uitvoering te voorkomen (= de negatieve verschijningsvorm van orde) zijn een aantal complexiteitserkennende activiteiten gewenst.

Dit zijn belangrijke uitgangspunten voor het hybride sturingsmodel

3.2 De Projectmanagement benadering als dominante managementstijl

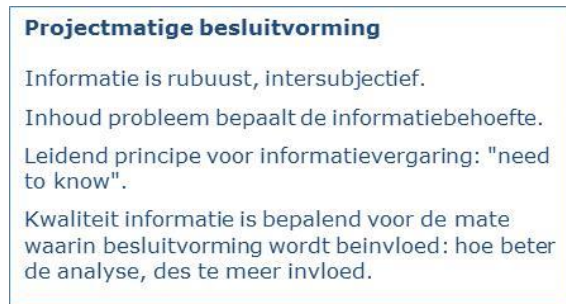
De dominante managementstijl binnen de gebiedsontwikkeling was in het afgelopen de afgelopen decennia het projectmatig werken [o.a. Buuren e.a., 2010; Randerdaat, 2006; Kort en Klijn, 2011; Franzen e.a., 2011; Heurkens, 2012a/b; Majoor, 2012b].

Projectmanagement kan geplaatst worden in de ordezoekende benadering zoals geduid door Teisman (3.1). Hierbij wordt de gebiedsontwikkeling ruimtelijk afgebakend en integraal benaderd waarna een tijdelijke projectorganisatie de transformatie van het gebied vorm geeft en realiseert. Kenmerkend van de aanpak is een lineair opgebouwde structuur gericht op faseren, beheersen en beslissen.

De opkomst van de projectmanagement benadering in gebiedsontwikkeling liep gelijk op met de periode van economische groei en toetreding van projectontwikkelaars in het gebiedsontwikkelingsproces. De benadering past bij de wens om het planproces integraal, doelgericht en slagvaardig aan te pakken. Meerdere publicaties beschrijven het gebiedsontwikkelingsproces in heldere opeenvolgende fasen, stappenplannen en processchema's [o.a. Wolting, 2012; Ministerie BZK 2012].

Vaak worden bij projectmanagement de sturingselementen geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit (GOTIK) genoemd.

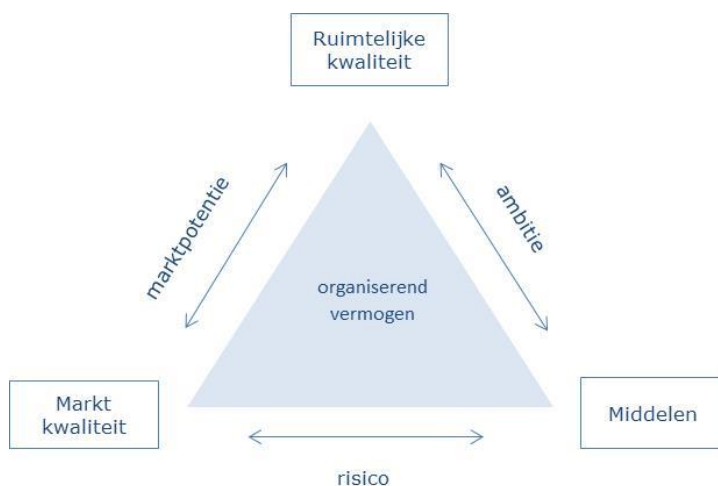
De Bruijn [de Bruijn, 2007] stelt dat bij een projectmatige benadering de informatie een cruciale machtsbron is. Zonder tijdige en goede informatie is goede besluitvorming onmogelijk. Netwerkanalyses worden bij een projectmatige werkwijze vooral ingezet om alle relevante informatie te verzamelen en draagvlak voor besluitvorming te verkrijgen.



Figuur 22: Projectmatige besluitvorming. Uit: Bruin (2007), pag. 87.

Belangrijk element van de projectmanagement benadering is de analyse en doordenken van de inhoud. Hierbij past de benadering van Jan van 't Verlaat. Hij definieert gebiedsontwikkeling als het voortdurende optimalisatieproces binnen drie hoekpunten van een driehoek: ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen [Verlaat, van 't, 2008]. Dit om een de condities te scheppen voor een goede en duurzame toekomstige stedelijke ontwikkeling. Deze drie hoekpunten zijn volgens Van 't Verlaat in beginsel alle drie even belangrijk. Het optimalisatieproces binnen de driehoek moet er toe leiden dat alle drie hoekpunten zo goed mogelijk tot hun recht komen.

De zijden van de driehoek worden gevormd door de begrippen ambitie, marktpotentie en risico. Volgens Van 't Verlaat is het vooral van belang om meerwaarde te halen uit de zijden van de driehoek, de wederzijdse spannings- dan wel optimalisatielaties tussen de hoekpunten. Het begrip "organiserend vermogen" staat volgens Van 't Verlaat voor het voortdurend optimaliseren binnen de driehoek. Dit door alle relevante actoren of een effectieve manier te betrekken en maatschappelijk draagvlak te bereiken en vast te houden.



Figuur 23: De integrale driehoek. Uit: J. van 't Verlaat (2008)

Van Randeraat [Randeraat, 2006] stelt in het verlengde hiervan dat het in startfase van complexe binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen zinvol is om niet op de hoekpunten van de Integrale driehoek te focussen maar op de verbinding tussen de hoekpunten. Uit literatuuronderzoek van Van Randeraat blijkt dat het verminderen van de ambitie en het verkleinen van processtappen handelingsprincipes zijn die voor versnelling kunnen zorgen. Hij concludeert dat het voor succes van een gebiedsontwikkeling zinvol lijkt om de focus van op de inhoud te begrenzen tot steeds één van de zijdes van de driehoek. Hij stelt dat de volgorde waarin de verschillende zijdes aan de orde komen niet relevant lijkt, zolang ze alle drie maar een plek krijgen in het proces en er geen delen worden overgeslagen

Relevantie voor het hybride sturingsmodel

Algemeen wordt erkend dat slechts een projectmanagement benadering voor gebiedsontwikkeling binnen de huidige context niet voldoet. Dit vanwege de toegenomen complexiteit van veranderende en elkaar beïnvloedende omstandigheden. Meerdere onderzoekers stellen dat projectmanagement in combinatie met andere, complementaire, sturingsmethoden zou moeten worden ingezet [o.a. Buuren e.a., 2010; Randeraat, 2006; Kort en Klijn, 2011; Franzen e.a., 2011; Heurkens, 2012a/b; Majoor, 2012b]. Dit is een belangrijke aanbeveling voor het sturingsmodel.

In het verlengde van het voorgaande is het de vraag wat een minder prominente rol van projectmanagement betekent voor de inhoudelijke aansturing van gebiedsontwikkelingen o.a. op basis van de Integrale Driehoek [Verlaet, van 't, 2008]. Het hybride sturingsmodel zal hier uitspraken over moeten doen.

3.3 Proces- en netwerkmanagement

Procesmanagement richt zich op de volgende managementactiviteiten: onderhandelen, beslissen en communiceren [o.a. Heurkens, 2012b]. Procesmanagement valt hiermee in de complexerkennende benadering als geduid door Teisman (3.1).

Procesmanagement wordt echter vaak in combinatie met projectmanagement uitgevoerd (3.2) en dan overheerst tot voor kort vaak de projectmatige, ordezoekende benadering die streeft naar voortgang en efficiëntie.

In de procesmatige benadering is het probleem of de opgave veel minder eenduidig geformuleerd dan bij de projectmanagement benadering. Verschillende actoren kunnen een andere probleemperspectief dan anderen hebben. Ook kan sprake zijn van verschillende urgentie en oplossingsrichtingen [de Bruijn, 2007]. Anders dan bij projectmanagement is informatie niet eenduidig maar strategisch en onderhandelbaar.

Klijn stelt in dit verband dat bij ruimtelijke projecten vaak sprake is van "wicked problems" [Klijn, 2008]: "Wicked problems" zijn beleidsvraagstukken waar veel verschillende actoren bij betrokken zijn, waar actoren het vaak oneens zijn over de aard van het probleem en de gewenste oplossing. Het zijn bovendien vaak problemen waarover we vaak onvoldoende kennis hebben of die kennis omstreden is om het probleem goed te duiden of passende oplossingen te vinden". Klijn stelt dat het oplossen van dergelijke problemen vaak lastig is omdat het bijna altijd om lastige waardeconflicten tussen de belangen van verschillende actoren gaat.

Procesmatige besluitvorming

Informatie is "negotiated knowledge".

Informatie wordt strategisch gebruikt, dus check en double check noodzakelijk.

Leidend principe voor informatievergaring: nice tot know.

Naast informatie is attentie belangrijk voor de invloed van informatie op de besluitvorming.

Figuur 24: Procesmatige besluitvorming. Uit: Bruin (2007), pag. 87

Het besluitvormingsproces in een complexe omgeving schetst Klijn als een zoektocht naar oplossingen en het bijeenbrengen van beschikbare kennis; "het is een poging om die verschillende waarden met elkaar te verenigen".

Cruciaal in de proces- of netwerkbenadering is volgens Klijn het begrip "netwerkmanagement". Dit zijn "bewuste sturings- en begeleidingspogingen van processen in governancenetwerken. Deze activiteiten kunnen zich zowel op de interacties richten (activeren van actoren, begeleiden van interacties, creëren van tijdelijke organisatorische arrangementen enz.) als op de inhoud (expliciteren van percepties van actoren, organiseren van onderzoeksactiviteiten, verkennen van alternatieve opties of inbrengen van nieuwe ideeën voor oplossingen enz).

Op basis van onderzoek [Klijn e.a., 2010] stelt Klijn dat er een sterke relatie is tussen het aantal en de intensiteit van de toegepaste netwerkmanagementstrategieën en goede uitkomsten van ruimtelijke projecten. Er werd geen relatie gevonden tussen de gekozen organisatievorm en de uitkomsten van projecten.

In het onderzoek wordt een viertal netwerkmanagementstrategieën onderscheiden: process agreements (procesafspraken), exploring content (verkennen van de inhoud), arranging (ad hoc interacties) en connecting (verbinden). Op basis van interviews wordt gekeken of bepaalde netwerkstrategieën van invloed zijn op de projectinhoud (content) en de effectiviteit van het doorlopen proces.

De algemene conclusie is dat netwerkmanagement van groot belang is bij het bereiken van succes in ruimtelijke projecten. Alle strategieën zijn van belang maar "connecting" is het meest succesvol. Het is dus volgens de onderzoekers het belangrijkste voor een netwerkmanager om de belangrijkste actoren te identificeren, te activeren en met elkaar te verbinden. Ook komt uit het onderzoek naar voren dat netwerkmanagement veel meer van belang is dan de gekozen organisatiestructuur.

Relevantie voor het hybride sturingsmodel

Onderzoek toont aan dat procesmanagement, netwerkanalyse, netwerkmanagement en de wijze van informatievergaring van groot belang zijn om goede uitkomsten in gebiedsontwikkelingen te verkrijgen. Het gaat hierbij zowel om procesafspraken, het verkennen van de inhoud, ad hoc interacties en verbinden. Deze elementen passen binnen de complexerkennende benadering en dienen belangrijke onderdelen te zijn van het hybride sturingsmodel.

3.4 Programmamanagement

Veel overheidsorganisaties maken gebruik van Programmamanagement om hun ambities in de ruimtelijke ordening te bereiken. Programmamanagement is een organisatievorm die gericht is op het bereiken van complexe en strategische beleidsdoelen door regie te voeren op samenhangende projecten en lijnactiviteiten [Van de Berg e.a., 2012].

Programmamanagement legt hierbij de verbindingen tussen al gedefinieerde projecten.

Van de Berg stelt verder dat het (multi)projectmanagement tekort schiet in situaties van tijdelijkheid, hoge complexiteit van de opgave, de noodzaak om meerdere projecten in samenhang te realiseren om het overkoepelende (strategische) doel of doelen te bereiken en de meervoudige belangen en invloed van diverse partijen.

Van der Tak en Wijnen [Tak, van der en Wijnen, 2006, pag. 22] stellen: "Een programma is iets anders dan een groot project. Een programmamanager werkt geconcentreerd en doelgericht aan complexe inspanningen, zowel vanuit een organisatie als tussen verschillende organisaties. Hij reageert flexibel en effectief op externe ontwikkelingen en veranderingen".

In hun boek werken de auteurs de programma-aanpak uit tot een aantal kernprocessen:

- Programmeren (het expliciteren, specificeren, uitvoeren en verzilveren van resultaten);
- Besturen (managen, plannen en voortgang bewaken);
- Autoriseren (besluiten nemen);
- Organiseren (inrichten en communiceren);
- Samenwerken (teams vormen en conflicten hanteren).

Programmamanagement kan op basis van deze aanpak gekarakteriseerd worden als een "ordezoekende benadering" zoals geduid door Teisman (3.1). Dit binnen een complexe context.

Van Buuren, Buijs en Teisman [Buuren e.a., 2010] hebben onderzoek gedaan naar de inzet van programmamanagement. De onderzoekers stellen dat het doel van programmamanagement is om de fragmentatie die kan ontstaan door verschillende los van elkaar functionerende projectorganisaties te voorkomen. Dit door een gedeelde focus binnen projecten te bereiken en de synergie tussen projecten te stimuleren. Het kan hiermee volgens de onderzoekers een middel zijn om te voorzien in de tekortkomingen van een projectmanagementaanpak.

Op basis van onderzoek stellen de onderzoekers dat er onderscheid gemaakt kan worden tussen 3 niveaus van Programmamanagement:

- Program management as a light coordination mechanism for multiple projects (type 1);
- Program management as a "shared service centre" for projects (type 2);
- Program management as an integrated development strategy in which projects are building blocks for the overarching program objective (type 3).

Op basis van een experiment in de Metropoolregio Amsterdam trekken de onderzoekers conclusies over de effecten van de inzet van programmamanagement. Het bleek dat de druk om binnen projecten eigen ambities en doelstellingen te bereiken te sterk was om het programma-ideaal te bereiken. Projectmanagers hadden de veronderstelling dat het programmamanagement slechts een faciliterende en coördinerende rol had.

In algemene zin concluderen de onderzoekers dat er spanning was tussen het programma- en het projectmanagement. Deze spanning is volgens de onderzoekers niet te voorkomen maar kan ook leiden tot meerwaarde. In het algemeen kan te veel programmamanagement het projectmanagement ondermijnen maar andersom kan ook het geval zijn. De onderzoekers stellen dat programmamanagement het projectmanagement niet kan vervangen en dat de sterke elementen uit beide methoden gecombineerd moeten worden.

Relevantie voor het hybride sturingsmodel

Onderzoek toont dat programmamanagement kan helpen om te voorzien in de wens om samenhang en synergie tussen projecten te bereiken.

Het onderscheid dat programmamanagement maakt tussen een programma (dat zich richt op het creëren van samenhang en synergie) en projecten (die middels een projectmatige benadering tot ontwikkeling worden gebracht) biedt belangrijke aanknopingspunten voor het hybride sturingsmodel. Dit mede omdat de programma-aanpak uitgaat van een hechte samenwerking tussen alle relevante actoren. Dit is in de actuele context van gebiedsontwikkeling van belang.

Het lijkt logisch de programmasturing hierbij primair te baseren op de complexerkennende benadering en voor de projecten uit te gaan van de ordezoekende benadering (zie ook 3.2).

Onderzoek toont aan dat er spanning tussen de programmasturing en de projectsturing kan ontstaan. Het lijkt daarom van belang om in een programma strategische programmadoelen te stellen en de projectdoelen juist concreet en meetbaar te maken. Tevens is het van belang dat het helder is wanneer de programmabepaling leidend is, welke activiteiten onder het programma worden gevat worden en wat de projectautonomie is.

3.5 Transitie management

Rotmans beschrijft een transitie als een ingrijpende en onomkeerbare kanteling van systemen in de samenleving, op weg naar een duurzame samenleving [Rotmans, 2012]. Hij past transitiekunde vooral toe op de energiesector, maar hij betoogt dat ook transitieprocessen in zorg, bouw, voedselproductie en gebiedsontwikkeling herkenbaar zijn. Rotmans benadert transitie vanuit de complexe systeemkunde. Transitie zijn daarmee fundamentele veranderingen in de structuur, cultuur en werkwijze van een maatschappelijk systeem. Elk maatschappelijk systeem heeft een regime; een dominante structuur, cultuur en werkwijze. Niches zijn opkomende en afwijkende instabiele structuren, culturen en werkwijzen. Transitie ontstaan als er spanningen ontstaan tussen de regimes en de omgeving. Dit is de voedingsbodem voor het ontstaan van niches.

Op basis van onderzoek naar transitie stelt Rotmans dat er 3 kernpatronen zijn voor transitie: 1) van onderop, 2) van bovenaf, 3) hybride patroon. "In het hybride patroon ontstaan niches van binnen het regime en breken door. Ze vormen een niche-regime binnen het dominante regime. Samen groeien ze door tot een nieuw regime." Het hybride patroon komt het meeste voor. Rotmans stelt: "De interactie tussen de

innovatieruimte binnen het regime en de radicale innovaties van buiten is dan doorslaggevend”.

Met transitie management kan volgens Rotmans de richting en de snelheid van transitie worden beïnvloed. Het doel is een beweging van onderop te ontwikkelen en niches te versterken. Kernbegrippen hierbij zijn co-evolutie, emergentie en zelforganisatie. Hij vat ze samen in 5 praktische regels:

- Stimuleren van niches op microniveau (variatie)
- Verbinden van niches in dezelfde richting (co-evolutie)
- Ontwikkelen van visies op macroniveau (creëren van attractoren)
- Stimuleren van vorming van niche-regimes (selectie en opschaling)
- Bevorderen van afstemming tussen macro-, meso- en microniveau (interacties)

In een transitie arena werken vertegenwoordigers van regimespelers en niche-spelers samen. Ze richten zich op probleembeduiding, visieontwikkeling, ontwikkeling en uitvoering van experimenten, monitoring en evaluatie.

Relevantie voor het hybride sturingsmodel

Of gebiedsontwikkeling gezien moet worden als een transitie is de vraag, daarover zijn de meningen verdeeld. Wel is er in gebiedsontwikkeling in de huidige context sprake van een bepaalde mate van verandering van structuur, cultuur en werkwijze. Elementen uit de transitietheorie en de transitiesturing kunnen daarom effectief worden ingezet in het hybride sturingsmodel.

De transitiekunde bevestigt dat een hybride aanpak (zowel van onderop als van bovenaf) in veranderingsprocessen het meest effectief is. De praktische regels geven aanknopingspunten voor het hybride sturingsmodel. Bovendien laten de ervaringen met de inzet van transitie arena's laten zien dat in een organisatiestructuur alle belanghebbende een rol hebben maar dat ook nadrukkelijk innovatieve denkers een plek moeten krijgen.

Transitiemanagement gaat vooral over transitie in de duurzaamheidssector. Evaluatie van transitie leert dat veranderingsprocessen heel grillig en onvoorspelbaar kunnen verlopen. Dit pleit ervoor om goed op de hoogte te blijven van innovaties en oplossingen voor te schrijven maar doelen en ambities.

3.6 Zelforganisatie

Zelforganisatie is een betrekkelijk nieuw begrip in gebiedsontwikkeling. Het wordt gedefinieerd als: "...een proces dat door de talloze interacties van elementen van het systeem op een lager niveau een patroon op een globaal niveau van een systeem doet ontstaan. Daarbij komt dat de regels die deze interacties beschrijven worden uitgevoerd op basis van lokale informatie, zonder enige referentie naar het globale patroon". Concreet betekent dit dat er structuur en orde in een systeem ontstaan zonder centrale regie. Eigenschappen van zelforganiserende systemen zijn adaptiviteit, flexibiliteit en 'bottom-up' organisatie ⁵.

⁵ [www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/316-een-sterk-verhaal]

Meerdere onderzoekers stellen dat het principe van zelforganisatie een grotere rol zou moeten spelen in gebiedsontwikkeling. Voor het effectiever maken van zelforganisatie zijn echter aanvullende regels en activiteiten gewenst. Hierbij wordt gerefereerd worden aan de door Teisman genoemde assemblage activiteiten (zie 1.1), aan onderzoek van Koops [Koops, 2012] en de praktische regels van Rotmans (zie 3.5).

Relevantie voor het hybride sturingsmodel

Bij de overgang naar een vraag gedreven aanpak neemt het belang van zelforganisatie voor gebiedsontwikkeling toe. De door Teisman genoemde assemblage activiteiten dienen een plek te krijgen in het hybride sturingsmodel.

3.7 Paradoxaal management

Stan Majoor [Majoor, 2012a] stelt dat het belangrijk is dat "de overhead beter leert schakelen tussen gesloten organisatievormen rondom kleinere uitvoeringsprojecten waarin sneller moet worden gehandeld en een open, faciliterende en verbindende houding richting de maatschappij omtrent de bredere houding van de ruimte". Hij baseert zich hierbij op onderzoek en reflectie met professionals van het Projectmanagement Bureau (PMB) van de gemeente Amsterdam.

Volgens Majoor vraagt de huidige actualiteit om nieuwe vormen van de organisatie van de overheid: "De verplichting van rechtszekerheid en efficiëntie van handelen moet in de toekomst samengaan met explorerende, verbindende en soms ook meer experimentele initiatieven". Dit vraagt volgens Majoor om vernieuwing van organisatievormen die kunnen schakelen tussen verschillende activiteiten en niveaus.

Majoor concludeert dat "in de organisatie van ruimtelijke transformaties geworsteld wordt met de afweging tussen gericht toewerken naar een projectdoel versus een juist open en meer doelzoekende houding". Hij stelt dat in de praktijk vaak gekozen wordt voor een ruimtelijk geconcentreerde praktijk aanpak met het gevaar dat het interveniëren in de stad leidt tot een verzameling projecten met een gebrekkige afstemming.

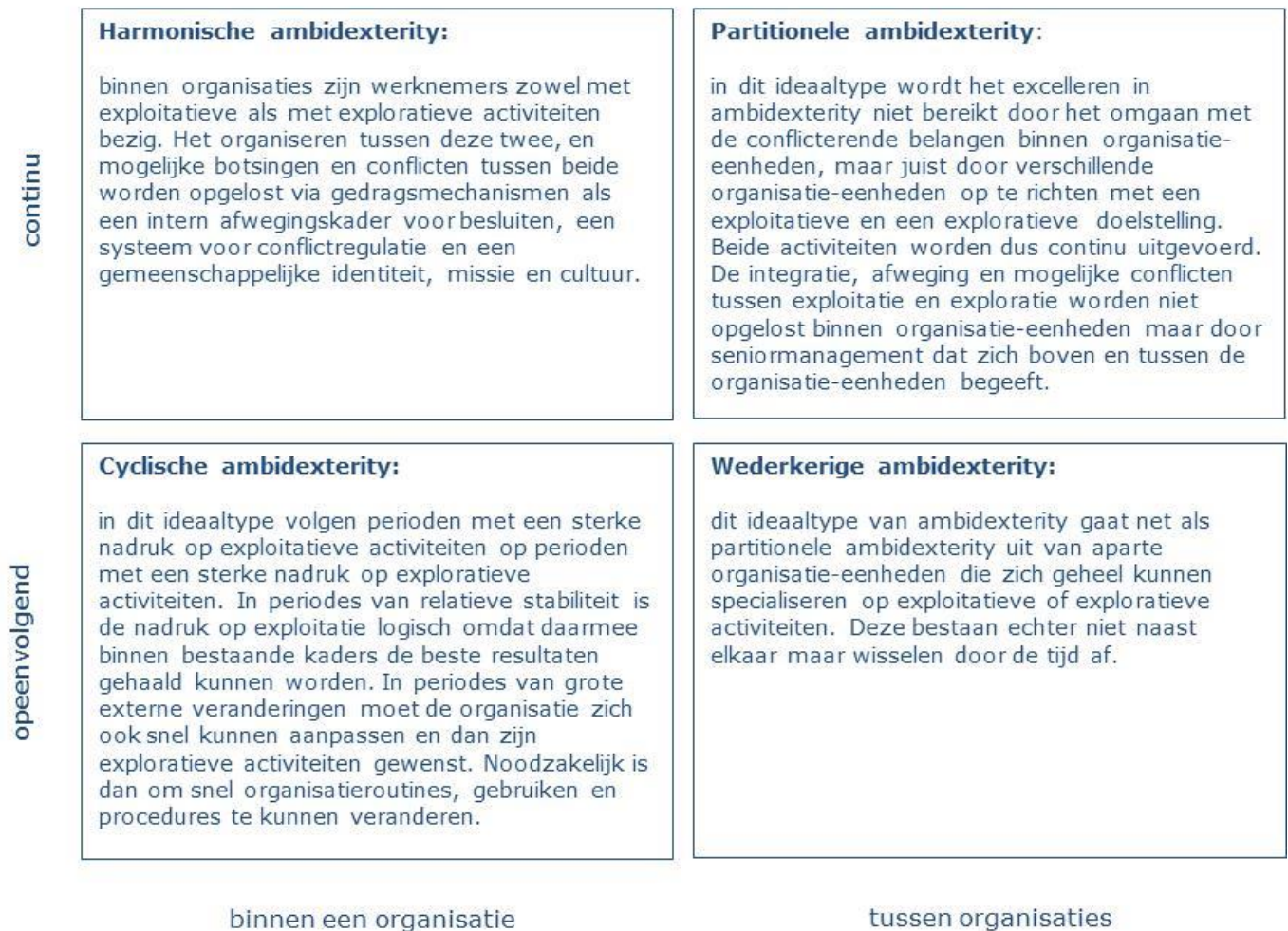
Volgens Majoor is het van belang om niet te kiezen voor een bepaalde vorm van sturing maar om een mengvorm aan te brengen. De gewenste vernieuwing duidt Majoor als "Paradoxaal Management": "Een stijl en organisatie van management die excelleert in het omgaan met paradoxen . Uitgangspunt van deze vorm van management is dat het organiseren van gebiedsontwikkeling niet gezien wordt als het stellen van een einddoel om vervolgens een serie logische stappen daar naartoe te formuleren, iets dat in projectmatig denken en handelen het cruciaal is. In plaats daarvan wordt het een doelzoekend proces waarbinnen ruimte is voor zowel vernieuwing en variëteit als voor doelgerichtheid, twee situaties die vaak worden gezien als paradoxaal".

Op basis van literatuuronderzoek verkent Majoor het begrip "Organizational Ambixexterity" ofwel "organisationele tweehandigheid". Recente managementstudies naar het functioneren van commerciële bedrijven tonen volgens hem aan "dat elke organisatie om te overleven in een competitieve en snel veranderende omgeving in twee basisvaardigheden moet excelleren: (1) in vaardigheden die helpen het exploiteren van de huidige producten en processen te optimaliseren en (2) in vaardigheden die helpen bij het exploreren van nieuwe producten en processen".

De theorievorming over Ambidexterity gaat in op over het schakelen tussen exploiterende en explorerende vaardigheden. De bedrijfskundige literatuur beschrijft hierbij 4 ideaaltypen.

Majoor vertaalt de begrippen exploiteren en exploreren als volgt naar de terminologie van gebiedsontwikkeling:

- Exploiterende vaardigheden: betrouwbaarheid, ruimtelijk afgebakend werken en doelgerichtheid;
- Explorerende vaardigheden: flexibiliteit, holistisch werken en openheid.



Figuur 25: *Ambidexterity. Uit: [Majoor, 2012b], gebaseerd op Simsek e.a. (2009), A typology for aligning organizational ambidexterity's conceptualizations, antecedents, and outcomes. Journal of Management studies, 46 (5), pp 864-894*

Relevantie voor het hybride sturingsmodel

Het pleidooi van Majoor voor de toepassing van Paradoxaal management en het literatuuronderzoek naar het functioneren van commerciële bedrijven ondersteunen beide de uitgangspunten van het hybride sturingsmodel.

De begrippen exploreren en exploiteren uit de Ambidexterity theorie vertonen een grote gelijkenis met de ordezoekende en complexerkennende handelingsprincipes die Teisman formuleert basis van de complexiteitstheorie (3.1). Deze handelingsprincipes vormen een belangrijke basis voor het hybride sturingsmodel.

Het onderscheid dat de ambidexterity theorie maakt tussen de wijze van organisatie (in één of meerder organisatie-eenheden en het tijdsaspect (volgtijdelijkheid of tegelijkertijd) geeft nieuwe inzichten voor het formuleren van het hybride sturingsmodel.

Hoofdstuk 4: **Het hybride sturingsmodel**

In dit hoofdstuk wordt een ideaaltypisch sturingsmodel geformuleerd. Dit sturingsmodel is mede gebaseerd op de analyse van de huidige context van gebiedsontwikkeling (H2) en resultaten uit het literatuuronderzoek naar sturingsmethoden en organisatiemodellen die in de huidige praktijk worden ingezet (H3).

Op basis van het onderzoek naar sturingsmethoden en organisatiemodellen (H3) zijn twee leidende principes te formuleren voor het hybride sturingsmodel. Elementen uit andere sturingsmethoden geven een specifieke invulling aan de hoofdstructuur die uit de twee leidende principes volgt.

Na de beschrijving van het sturingsmodel wordt ingegaan op een aantal specifieke kenmerken van hybride sturingsmodel. Dit op basis van de thema's die als uitkomst van de context-analyse als dilemma of voorwaarde zijn benoemd (zie 2.5). Tevens wordt ingegaan op een aantal thema's die voortkomen uit de analyse van sturingsmethoden en organisatiemodellen (zie H3).

Bij beide thema's wordt aangegeven hoe het model hier invulling aan geeft.

Dit hoofdstuk geeft hiermee een antwoord op de vierde onderzoeksvraag.

Hoe ziet het hybride sturingsmodel voor gebiedsontwikkeling in een zich vernieuwende context eruit?

- Wat zijn de leidende principes voor het sturingsmodel waarbij een adaptieve aanpak wordt gecombineerd met planmatige interventies (4.1)?
- Hoe ziet het ideaaltypische sturingsmodel voor gebiedsontwikkeling eruit (4.2)?
- Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het hybride sturingsmodel (4.3)?

4.1 **Leidende principes voor het sturingsmodel**

Uit het literatuuronderzoek naar relevante sturingsmethodieken en organisatievormen uit de actuele praktijk, volgen twee leidende principes voor het sturingsmodel. Dit zijn de inzichten uit de complexiteitstheorie en de Programmamanagement benadering. Het ideaaltypische hybride sturingsmodel verbindt de complexiteitstheorie aan de programmamanagement benadering.

Eerste leidend principe: Inzichten uit de Complexiteitstheorie

In hoofdstuk 3.1 is aangegeven dat het hybride sturingsmodel voor gebiedsontwikkeling ruimte moet geven aan zowel de complexiteitserkennende benadering als de ordezoekende benadering. Er is aangegeven dat het hierbij logisch is enige vorm van volgtijdelijkheid aan te brengen en onderscheid te maken in twee fasen.

In het sturingsmodel wordt dit uitgewerkt tot 2 begrippen:

- Het begrip "Gebiedsalliantie". De Gebiedsalliantie omvat alle activiteiten die bijdragen aan de 2 hoofddoelstellingen: 1) Waardecreatie van een gebied, 2) Het creëren van projecten met gedeelde focus die bijdragen aan de waardecreatie in het gebied. In deze eerste fase van gebiedsontwikkeling is vooral de

complexiteitserkennende benadering van belang. Dit omdat gebiedsontwikkeling primair vraaggestuurd zal zijn. Om voortgang te bereiken wordt een aantal ondersteunende ordezoekende activiteiten toegevoegd.

- Het begrip "Project". Dit omvat alle activiteiten die zijn gericht op ontwikkeling en realisatie van projecten. Op het moment dat deze projecten zijn gedefinieerd in de Gebiedsalliantie en hierbuiten zijn geplaatst, wordt de ordezoekende benadering effectief. Om terugval en stagnatie tijdens de uitvoering van projecten te voorkomen wordt een aantal ondersteunende complexiteitserkennende (of verkennende) activiteiten toegevoegd.

Gebiedsalliantie gericht op: waarecreatie, ambitie- en alliantievorming	complexiteitserkennende benadering	
	complexiteitserkennende activiteiten ter ondersteuning van de primaire benadering	ondersteunende ordezoekende activiteiten
Project gericht op: ontwikkeling en realisatie van het (deel)project	ordezoekende benadering	
	ordezoekende activiteiten ter ondersteuning van primaire benadering	ondersteunende complexiteits- erkennende activiteiten

Figuur 26: Toepassing van de complexiteitstheorie in het hybride sturingsmodel

Tweede leidend principe: Programmamanagement benadering

Het tweede leidend principe voor het hybride sturingsmodel is de Programmamanagement benadering. Dit omdat programmamanagement kan helpen om te voorzien in de wens om samenhang en synergie tussen projecten te bereiken. Programmamanagement heeft in deze benadering een primaire rol in fase die in het sturingsmodel "Gebiedsalliantie" is genoemd.

Het onderscheid dat programmamanagement maakt tussen een programma (dat zich richt op het creëren van samenhang en synergie) en projecten (die middels een projectmatige benadering tot ontwikkeling worden gebracht) is een belangrijk principe van het hybride sturingsmodel.

Uit hoofdstuk 3.4 volgt dat programma-management vaak wordt ingezet om verbindingen te leggen tussen reeds gedefinieerde projecten. In het hybride sturingsmodel krijgt het programma een meer prominente rol; het heeft de doelstellingen om synergie, gedeelde focus en voortgang te bereiken én om projecten te creëren die bijdragen aan de ambitie van het Programma. Dit laatste element is een doelstelling die het sturingsmodel aan het "reguliere" programmamanagement toevoegt.

In hoofdstuk 3.4 is ook een aantal tekortkomingen van de programma-management benadering benoemd. Zo kan spanning ontstaan tussen de programmasturing en de projectsturing. In het sturingsmodel is er daarom voor gekozen om in de Gebiedsalliantie strategische programmadoelen te stellen en de projectdoelen juist concreet en meetbaar te maken.

Nu het hybride sturingsmodel start met creëren van een gedeelde focus in plaats van de gewenste samenhang achteraf aan de projecten toe te voegen is de veronderstelling dat deze bezwaren worden weggenomen.

Om in de Gebiedsalliantie effectief te zijn, is het nodig dat alle relevante partijen intensief samenwerken. Het literatuuronderzoek naar de Proces- en netwerkbenadering (3.3) toont dit aan, het transitie management (3.5) en zelforganisatie (3.6) ondersteunen dit. In 4.3 wordt verder uitgewerkt hoe het hybride sturingsmodel hier invulling aan geeft.

De projecten die in de "Gebiedsalliantie" worden gedefinieerd worden vervolgens gerealiseerd door die partij die daartoe het beste is toegerust. Dit conform de eisen en randvoorwaarden die in het Gebiedsalliantie in gezamenlijkheid tussen partijen zijn gesteld.

Op deze wijze koppelt het hybride sturingsmodel in de Gebiedsalliantie de complexiteitserkende benadering aan de Programma-organisatie en de ordezoekende benadering aan de Projecten.

4.2 Het hybride sturingsmodel

In het hybride sturingsmodel wordt Gebiedsontwikkeling beschouwd als een Programma dat zich primair richt op waardecreatie in een gebied en het creëren van projecten. Dit onder andere door een aanpak waarbij belanghebbenden gezamenlijk zoeken naar synergie en samenhang tussen hun doelen en ambities.

Het Programma kent primair een open en verkennende (complexerkennende) benadering en wordt in het hybride sturingsmodel de "Gebiedsalliantie" genoemd.

Het begrip Alliantie is hierbij gedefinieerd als het samenwerkingsverband tussen belanghebbenden in een gebied. De partners in de alliantie zoeken gezamenlijk naar synergie tussen doelen en ambities om projecten en daarmee waarde te creëren. De daadwerkelijke realisatie van deze projecten valt buiten de verantwoordelijkheid van de alliantie. In de alliantie stemmen de partners hun werkwijzen op elkaar af om gezamenlijk voordeel te behalen en kennis te delen.

Het sturingsmodel vraagt in de Gebiedsalliantie van alle partijen een adaptieve houding (faciliteren van bottom-up initiatief en zelforganiserend vermogen). Dit in combinatie met planmatige activiteiten om meer synergie, samenhang en voortgang te bereiken.

Belangrijk kenmerk van de Gebiedsalliantie is dat de visie en ambities voor het gebied niet top-down door overheid worden opgelegd. De inzet is dat iedere deelnemer van de Gebiedsalliantie haar invloed kan laten gelden en dat de geformuleerde visie en ambitie uiteindelijk door alle deelnemers wordt onderschreven.

Een Project is een begrensd, in zichzelf haalbaar onderdeel van de Gebiedsalliantie, dat bijdraagt aan de ambitie van de Gebiedsalliantie en zelfstandig tot ontwikkeling wordt gebracht. Projecten worden, ieder voor zich, binnen de kaders van de Gebiedsalliantie door de opdrachtgever of investeerder van het project gerealiseerd.

Om deze redenen voldoet het sturingsmodel ook aan twee belangrijke voorwaarden uit de contextanalyse: 1) de wens om een striktere rolscheiding aan te brengen tussen de overheid en private partijen en 2) de wens om investeringen toe te delen aan afzonderlijke projecten en op deze wijze risico's tussen partijen te verdelen. Dit zonder de uitgangspunten van waardecreatie, synergie en samenhang uit het oog te verliezen; dit is gewaarborgd door de aanpak in de Gebiedsalliantie.

Het hybride sturingsmodel is hieronder nader uitgewerkt:

Het doel van de Gebiedsalliantie

Het doel van Gebiedsalliantie is tweeledig:

- Waardecreatie van een gebied;
- Het creëren van projecten met een gedeelde focus die bijdragen aan de waardecreatie in het gebied.

Aanpak

De aanpak richt zich op het creëren van synergie en samenhang tussen doelen en ambities van alle belanghebbenden in een gebied door een gezamenlijk proces van ambitie- en alliantievorming.

Benadering van de opgave

In een Gebiedsallianties worden initiatieven en potentiële projecten samengebracht met het doel om projecten te creëren. Deze projecten dragen bij aan de eigen ambitie van de opdrachtgever én aan de gezamenlijke ambitie van de Gebiedsalliantie. Projecten worden zo veel mogelijk autonoom uitgevoerd door de opdrachtgever of investeerder van het project. Dit binnen de doelstellingen en kaders die door de Gebiedsalliantie zijn geformuleerd.

Procesvoorwaarden

De Gebiedsalliantie streeft naar een open en verkennend proces met betrokkenheid van alle relevante partijen.

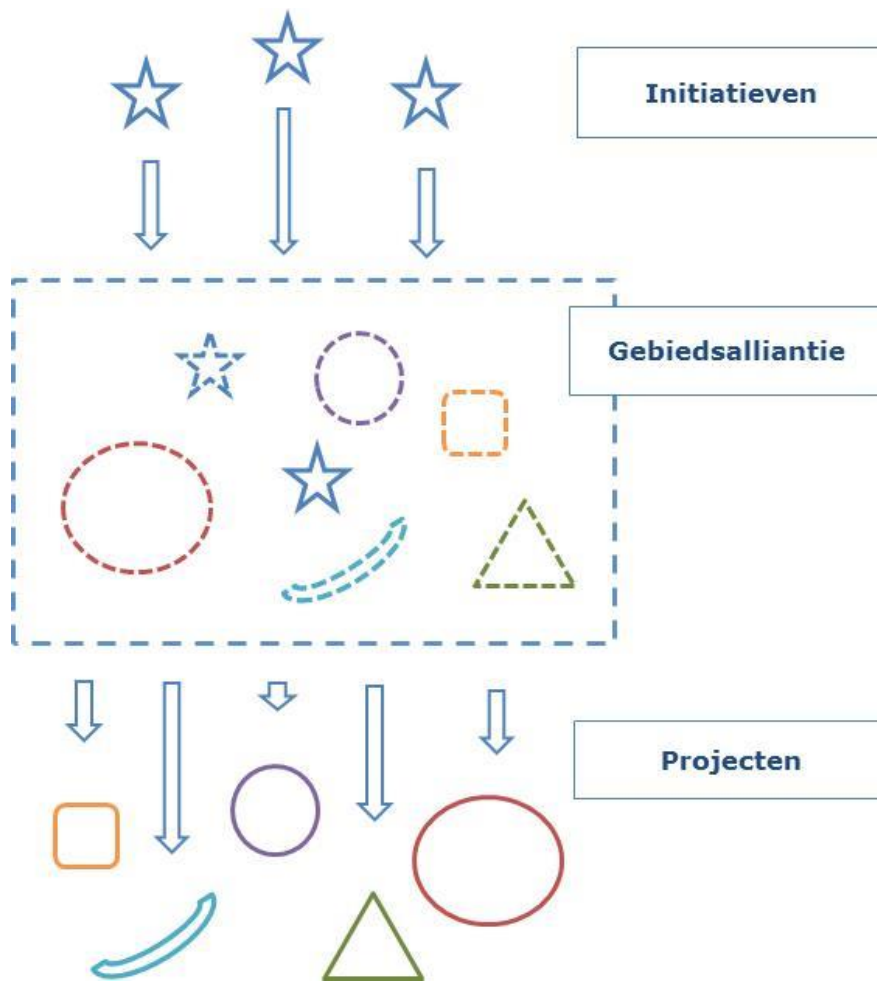
Kenmerken van dit proces:

- Er is geen vanzelfsprekende partij met de regie maar partijen werken samen op basis van gelijkwaardigheid via een brede netwerkbenadering;
- Er zijn geen vaste processtappen maar het proces is adaptief en speelt in op kansen die zich voordoen;
- Er is geen vast eindbeeld maar er worden gezamenlijk strategische programmadoelen bepaald die een flexibele invulling mogelijk maken.

Activiteiten van de gebiedsalliantie

De gebiedsalliantie richt zich primair op de volgende activiteiten:

- Het stimuleren van privaat initiatief. Het sturingsmodel gaat er van uit dat dit het meest effectief is in een gezamenlijk traject van visievorming;
- Het faciliteren van bestaande initiatieven. Dit onder andere door pro-actieve advisering en informatieverstrekking aan de initiatiefnemers;
- Het versterken, verrijken en haalbaar maken (assemblage of opschalen) van initiatieven door relaties te leggen tussen initiatieven, ketens en netwerken;
- Het bevorderen van interacties tussen partijen waardoor het speelveld wordt verruimd en de kans op synergie en nieuwe ontwikkelkansen wordt vergroot;
- Het creëren van positieve beeldvorming over het gebied door marketing en brandingsactiviteiten.



Figuur 27: Het hybride sturingsmodel

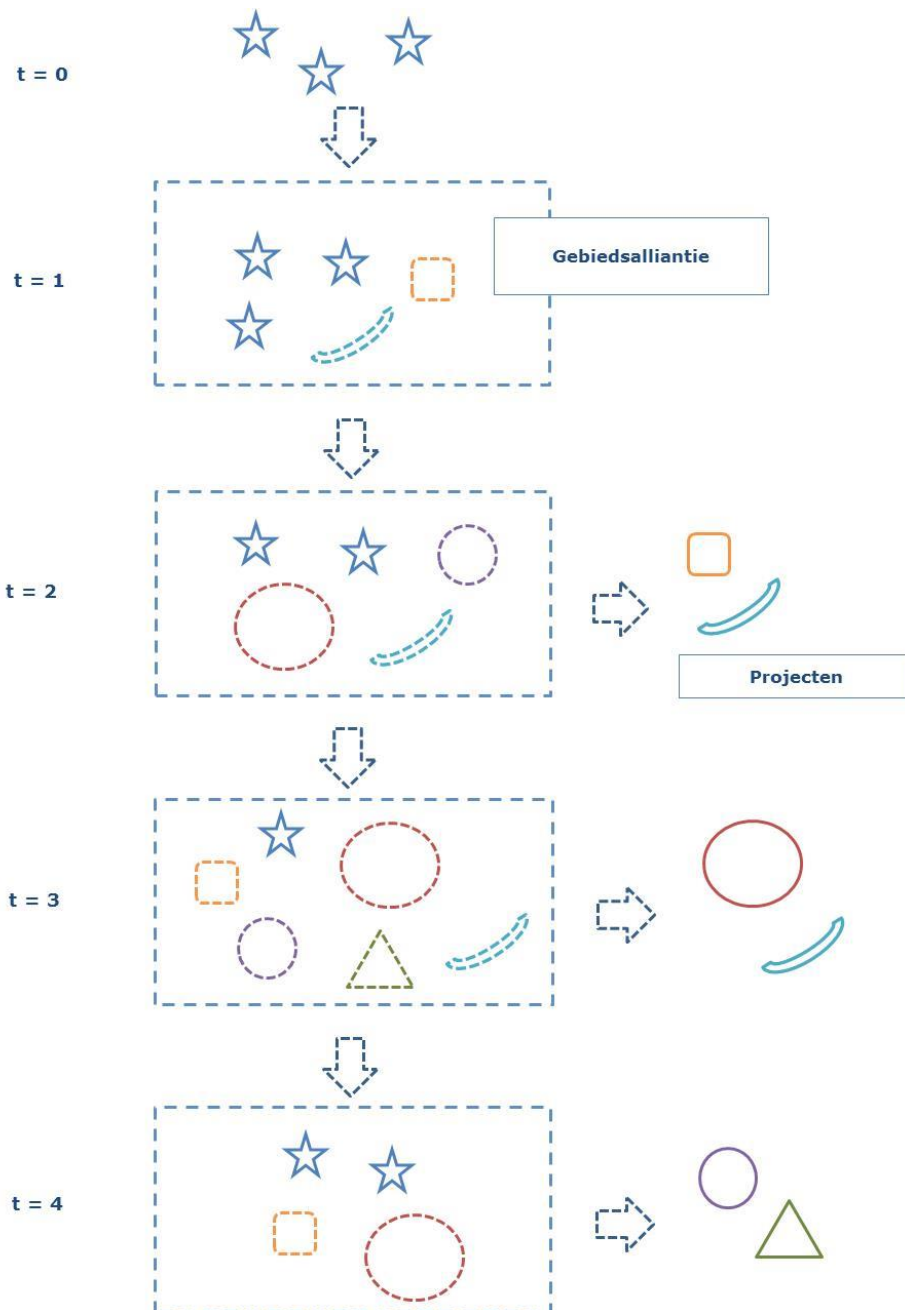
Plandocumenten

Tijdens de Gebiedsalliantie worden minimaal drie typen plandocumenten opgesteld.

- Bij de start van de Gebiedsalliantie wordt een "Startbeeld" gemaakt. Dit document beschrijft de actuele context en de kaders en randvoorwaarden die het uitgangspunt vormen voor de transformatie (de feiten). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om vastgesteld en voorgenomen beleid, vastgestelde plannen, actuele eigendoms- en gebruikssituaties, en randvoorwaarden die voortkomen uit milieu, geluid en bodem. Dit document wordt periodiek geactualiseerd onder andere op basis van de voortgang van projecten.
- Het Visiedocument verwoordt de gezamenlijke visie en ambitie van de deelnemers van de Gebiedsalliantie. Het beschrijft in globale zin de ruimtelijke en programmatische richtingen maar geeft hierbij voldoende flexibiliteit voor de uitwerking in Projecten. Ook dit documenten worden periodiek geactualiseerd. Dit op basis van de kansen die zich voordoen.
- De Projectdefinitie. Een project wordt pas buiten de Gebiedsalliantie geplaatst als een opdrachtgever of investeerder het project haalbaar en realiseerbaar acht. In de Projectdefinitie worden procesafspraken vastgelegd (onder andere over het planologische proces) evenals afspraken over kostenverhaal en overige bijdragen en verrekeningen tussen partijen.

Ontwikkelstrategie

- De Gebiedsalliantie start op initiatief van de gemeente of van een particuliere of private initiatiefnemer. In de gebiedsalliantie nemen vele belanghebbenden deel. In ieder geval de gemeente, maar ook maatschappelijk instellingen, ondernemers, belanghebbenden, eigenaren en gebruikers van het gebied kunnen deelnemen. Dit afhankelijk van hun doelstellingen en ambities. Er is geen vanzelfsprekende partij die de regie heeft. Eventueel wordt gewerkt onder een onafhankelijke voorzitter. Met de opgave verandert ook de samenstelling van de Gebiedsalliantie in de tijd.
- Een volwassen initiatief dat bijdraagt aan de ambitie van de Gebiedsalliantie wordt opgenomen in het Gebiedsalliantie. Dit initiatief verdient alle medewerking om tot realisatie te komen. Dit vraagt faciliterende houding vanuit de Gebiedsalliantie en aanvullende "assemblage activiteiten" Zodra het initiatief volgroeid is wordt het verder uitontwikkeld als Project.
- Het gebied van de Gebiedsalliantie is globaal ruimtelijk begrensd. Eventueel kan de Gebiedsalliantie aangrenzende initiatieven aan de Gebiedsalliantie toevoegen en het plangebied uitbreiden.
- Er is een heldere scheiding tussen de Gebiedsalliantie (de fase van waardecreatie en visievorming) en fase van projectuitvoering (door overheid, particulier of privaat). Dit leidt tot heldere rolscheiding overheid en privaat.
- De Gebiedsalliantie investeert in principe niet zelf. Er wordt van de deelnemers een beperkte financiële bijdrage gevraagd om de activiteiten van de Gebiedsalliantie (waaronder kosten voor ontwerp, onderzoek, marketing en communicatie) uit te bekostigen. Bovendien voorkomt het dat onnodig drempels worden opgeworpen om mee te doen in de Gebiedsalliantie.
- Initiatieven en projecten ontstaan op het moment dat "de tijd rijp is". Figuur 28 geeft een mogelijke tijdslijn voor de Gebiedsalliantie aan.
- Een Project wordt voor eigen rekening en risico ontwikkeld en gerealiseerd door die partij die daar het beste voor is toegerust (de opdrachtgever). Dit binnen de randvoorwaarden en kaders die door de Gebiedsalliantie zijn gesteld en in de Projectdefinitie is vastgelegd. Er geldt vervolgens een grote projectautonomie. Zodra er aanleidingen ontstaan om af te wijken van de kaders uit de wordt dit met de Gebiedsalliantie afgestemd en zonodig wordt er project teruggezet naar de Gebiedsalliantie. Deze werkwijze leidt tot risicoreductie voor investeerders; er wordt namelijk pas echt geïnvesteerd als er zekerheid is over gezamenlijke doelstellingen en ambities in de Gebiedsalliantie.
- Tussen Projecten vindt uitwisseling van informatie plaats. Zodra tussen projecten verdergaande afstemming nodig is wordt deze activiteit naar de Gebiedsalliantie gebracht. De veronderstelling is echter dat dit slechts bij uitzondering nodig is.
- In de Gebiedsalliantie wordt niet continu gestuurd op integraliteit tussen marktkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en financiële haalbaarheid conform Integrale Driehoek (als verwoord in 3.2). Dit verstoort het gewenste open en verkennende karakter van de Gebiedsalliantie. Dit punt wordt verder uitgewerkt in 4.3.
- Per project wordt een Business Case opgesteld door de investeerder. Er is geen Business Case voor de Gebiedsalliantie als geheel. Dit past niet bij het open en verkennende proces en de rolscheiding tussen partijen. Dit punt wordt eveneens verder uitgewerkt in 4.3.
- De Gebiedsalliantie blijft bestaan zolang de gebiedstransformatie plaats vindt en de deelnemers in het gebied ambities hebben om het gebied te verbeteren.



Figuur 28: Mogelijke tijdslijn; Initiatieven en Projecten ontstaan "als de tijd rijp is".

4.3 Kenmerken van het hybride sturingsmodel

Na de beschrijving van het sturingsmodel wordt hieronder ingegaan op een aantal specifieke thema's die als uitkomst van de context-analyse als dilemma of voorwaarde zijn benoemd (zie 2.5). Deze kenmerken en thema's zijn vet gemarkeerd.

Ook is een aantal thema's die voortkomen uit de analyse van sturingsmethoden en organisatiemodellen uit de literatuurstudie aangehaald. Ook deze thema's zijn vet gemarkeerd.

Bij beide wordt aangegeven hoe het hybride sturingsmodel hier invulling aan geeft.

Thema's uit de context-analyse (H2)

- De primaire aanpak in de Gebiedsalliantie is **vraaggericht**. Een adaptieve aanpak zorgt ervoor dat er adequaat ingespeeld kan worden op kansen die zich voordoen. Hierbij worden de initiatieven gefaciliteerd maar daarnaast worden op verzoek van de initiatiefnemer activiteiten toegevoegd die de nog niet uitontwikkelde **initiatieven verrijken, haalbaar en realiseerbaar maken** tot een project. De vraagstelling en de snelheid van de initiatiefnemer is hierbij leidend.
- De **adaptieve aanpak** is de hoofdbenadering in de Gebiedsalliantie. Omdat de ontwikkelingen onderling "Loosely coupled" zijn, wordt het systeem minder kwetsbaar voor onvoorziene omstandigheden, zoals veranderende behoeften. Dit in tegenstelling tot de Integrale vorm van gebiedsontwikkeling (zie 1.1) Hierdoor is het hybride sturingsmodel beter in staat om om te gaan **met onzekerheden en risico's**.
- Dit geeft spanningen met initiatiefnemers en investeerders die **zekerheden** wensen om ontwikkelrisico's te reduceren. In het sturingsmodel worden (rechts)zekerheden in stappen opgebouwd zodat ze de **flexibiliteit** van de gebiedsontwikkeling zo min mogelijk in de weg zitten. Door opname in de Gebiedsalliantie krijgt de initiatiefnemer invloed om mee te denken over de ambities van het gebied en te zoeken naar synergie. Dit geeft de mogelijkheid het Project af te stemmen op de geformuleerde ambities en daarmee de ontwikkelkansen te vergroten. Tijdens de projectdefinitie worden afspraken over de realisatie geconcretiseerd en krijgt de investeerder zicht op de definitieve haalbaarheid van zijn project en de voorwaarden waaronder planologische medewerking zal worden gegeven.
- **Ambitie en visieontwikkeling** worden als activiteiten van de Gebiedsalliantie ingezet om **nieuwe initiatieven** te **stimuleren**, te toetsen, en om samenhang tussen Projecten te verkrijgen. De Gebiedsalliantie verzorgt ook gezamenlijke marketing- en communicatie uitingen.
- De Gebiedsalliantie geeft alle ruimte voor een **brede verkenning** naar relevante belanghebbenden en potentiële investeerders en de **lokale context**. Dit **creëert afstemming en vertrouwen**. Dit is van belang omdat dit leidt tot vergroting van het speelveld wat leidt tot een grotere **kansen op synergie** en **alliantievorming** en daarmee **voortgang**.
- De Gebiedsalliantie vormt een continu verkennend proces waarin voortdurend nieuwe partijen toetreden en nieuwe kansen op allianties ontstaan. Het maakt het mogelijk dat potentiële projecten in **verschillende planstadia** onderdeel zijn van de Gebiedsalliantie De initiatiefnemers bepalen de voortgang van hun potentiële project, niet de Gebiedsalliantie. Dit geeft ook **onervaren partijen** de gelegenheid hun initiatief verder te brengen.
- De gebiedsalliantie kent **geen vanzelfsprekende initiatiefnemer, trekker, investeerder of financier**. De Gebiedsalliantie hecht waarde aan een brede vertegenwoordiging van haar deelnemers om daarmee optimale denk- en ontwikkelkracht te creëren. Deelname aan de Gebiedsalliantie leidt ook niet tot verplichtingen tot investeren en / of financieren en legt hiermee geen overbodige drempels op.

- Het hybride sturingsmode maakt een helder **onderscheid tussen de fase van ambitie- en alliantievorming** (Gebiedsalliantie) **en de realisatie** van Projecten. Dit doet recht aan de meer private ontwikkelpraktijk en de gewenste **strikttere rolscheiding** tussen overheid en private partijen.
- De **financiële haalbaarheid** van de gebiedsontwikkeling als geheel, bijvoorbeeld in de vorm van een grondexploitatie, is niet te bepalen. Er is namelijk geen stedenbouwkundig eindbeeld en tijdslijn waar kosten- en opbrengstenramingen op kunnen worden gebaseerd. Ook is er in de huidige financiële realiteit geen grondexploitant die de hele ontwikkeling financiert. Het instrument grondexploitatie is om deze redenen voor de Gebiedsalliantie niet relevant.
- Als er **gebiedsoverstijgende investeringen** moeten worden gedaan (bijvoorbeeld voor de aanleg van infrastructuur) wordt daar door een of meer belanghebbende partijen een "Business Case" opgesteld waarin alle voor die partijen relevante kosten en opbrengsten worden meegenomen. Op basis van deze Business Case maken de deelnemers afspraken over welke partij het project realiseert en welke partijen hier in financiële zin aan bijdragen. De gemeente kan gebruik maken van het kostenverhaalsinstrumentarium om haar eventuele investeringen in de openbare ruimte en in de infrastructuur op private partijen te verhalen. Maar vaker zullen partijen hierover in de Projectdefinitie in een breder verband afspraken maken. Investeringen in de directe omgeving van het Project die daar verband mee houden (waaronder de openbare ruimte) worden in principe meegenomen in de Business Case van het Project. Voorinvesteringen zijn te verantwoorden door een beperkt risicoprofiel en een helder, gedeeld en aantrekkelijk lange termijn perspectief.
- In de Gebiedsalliantie gaat het om waardecreatie. De **ontwikkelstrategie** is in de Gebiedsalliantie doorslaggevend. Hierbij gaat het om de strategie **om potentiële investeerders** (private partijen en/of overheden) te bewegen Projecten te realiseren. Iedere investeerder maakt hierbij zijn eigen **Business Case** en heeft onderbouwt zijn eigen **investeringsbeslissingen**. Hierin kunnen de kosten- en opbrengstesoorten uit de grondexploitatie aan de orde komen maar ook andere kosten en opbrengsten worden naar inzicht van de investeerder toegevoegd.
- **Innovaties in de duurzaamheidssector** krijgen de kans om zich te ontwikkelen in de Gebiedsalliantie. Zodra een project haalbaar wordt geacht door een investeerder wordt het uit de Gebiedsalliantie gehaald en als Project gerealiseerd.

Thema's uit de sturingsmethoden en organisatiemodellen (H3)

- Programmamanagement wordt ingezet om (o.a.) een gedeelte focus in Projecten te krijgen. **Projectmanagement** krijgt hierdoor in de Gebiedsalliantie een veel minder prominente rol. Dit geldt vanzelfsprekend niet voor de projectrealisatie; hier is de projectmanagement benadering leidend.
- In het verlengde van de minder prominente rol van **projectmanagement** verandert ook de inhoudelijk integrale projectaansturing zoals geduid door de **Integrale Driehoek**. De Integrale driehoek streeft naar de continue afstemming tussen ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen (zie 3.2). Het instrument

past bij de projectmanagement benadering die uitgaat van de doelgerichte, integrale uitvoering van het stedenbouwkundig eindbeeld.

De benadering van de Integrale driehoek is te zwaar voor programma-sturing en daarmee voor de inzet in de Gebiedsalliantie. Het verstoort het open, verkennende proces en doet geen recht aan de gewenste (financiële) rolscheiding tussen overheid en private partijen. Voor de projectdefinitie kan het instrument van belang zijn: als het Project voldoet aan integrale driehoek dan kan het afgezonderd worden als Project. Maar feitelijk is dit de investeringsbeslissing van de project-investeerder die deze beslissing op basis van eigen criteria neemt.

- **Procesmanagement, netwerkanalyse en netwerkmanagement** zijn essentiële elementen van sturing in de Gebiedsalliantie. Het verkrijgen van netwerk informatie over de belangen en doelstellingen van belanghebbenden is essentieel in het proces van alliantie en visievorming. Alle netwerkmanagementactiviteiten waaronder: procesafspraken, verkennen van de inhoud, ad hoc interacties en verbinden (zie 3.3) zijn prominent in de Gebiedsalliantie ondergebracht.
- Het **transitiemanagement** bevestigt dat een hybride aanpak in veranderingsprocessen het meest effectief is. De praktische regels zoals geformuleerd in het transitiemanagement (zie 3.5) zijn belangrijke elementen bij veranderingsprocessen en maken daarom onderdeel uit van het hybride sturingsmodel.

De transitiekunde hecht veel waarde aan de selectie van deelnemers in de transitiearena (zie 3.5). Zo moet de groep divers opgebouwd zijn en niet te groot. Het hybride sturingsmodel kiest voor een beperkte kerngroep die plandocumenten maakt en communicatie en marketing activiteiten coördineert. Maar eveneens voor een brede groep betrokkenen die op alle mogelijke manieren deelneemt en inbreng levert.

- Bij de overgang naar een vraaggedreven aanpak is **zelforganisatie** voor gebiedsontwikkeling een leidend principe. In het hybride sturingsmodel worden hier "assemblage activiteiten" (zie 1.1, figuur 4) aan toegevoegd om de effectiviteit te vergroten.
- De **ambidexterity theorie** maakt onderscheid tussen de wijze van organisatie (in één of meerder organisatie-eenheden en het tijdsaspect (volgtijdelijkheid of tegelijkertijd). Zo ontstaan 4 theoretische ideaaltypen. Het hybride sturingsmodel kiest ervoor de Projecten apart te zetten. In die zin heeft het de sturingsmodel de meeste overeenkomsten met partitionele ambidexterity.

De Gebiedsalliantie is echter niet slechts gericht op de explorerende of verkennende activiteiten, hoewel die wel de boventoon voeren. In het hybride sturingsmodel wordt de integratie, de afstemming en de mogelijke conflicten tussen exploratieve en exploitatieve benaderingen opgelost binnen de Gebiedsalliantie en niet door een senior management niveau buiten het systeem (zoals bij partitionele ambidexterity). Daarom kan de Gebiedsalliantie op zichzelf het beste worden gekarakteriseerd als harmonische ambidexterity.

Hoofdstuk 5: **Brainport Innovatie Campus**

De Brainport Innovatie Campus (BIC) is een potentiële nieuwe vestigingslocatie voor de hightech maakindustrie. De voorgenomen locatie ligt in het plangebied Landelijke Strijp in Eindhoven. Het plangebied Landelijk Strijp beslaat 1300 ha. Als onderdeel hiervan beslaat de campus 65 ha bedrijventerrein in een groene omgeving van 200 ha.

De ontwikkeling van de Brainport Innovatie Campus wordt gezien als een succesvol voorbeeld van een vernieuwende vorm van gebiedsontwikkeling. Dit omdat de partijen die uiteindelijk gebruikers van de campus zullen zijn, een bepalende rol spelen in de bepaling en uitwerking van het campusconcept en streven naar een langdurige betrokkenheid. Naast de bedrijven spelen diverse overheden en aan overheid gelieerde organisaties een rol. Zij hechten belang aan de ontwikkeling van de campus, vooral vanwege het belang dat zij zien voor de verdere economische ontwikkeling van de regio.

Het planontwikkelingsproces van de campus kenmerkt zich door een opeenvolging van diverse sturingsmethoden en organisatiemodellen. Aanvankelijk lag het initiatief bij de gemeente Eindhoven maar vanaf de start zijn vele belanghebbenden bij de campusontwikkeling betrokken. Op dit moment wordt onder regie van Brainport Industries (een coöperatief samenwerkingsverband van MKB bedrijven) gezamenlijk met andere belanghebbenden gewerkt aan de verdere uitwerking van het campusconcept, het opstellen van een Business Case en een ontwikkelstrategie voor de campus.

Voor de langere termijn wordt gedacht aan de coöperatief samenwerkingsmodel waarbij meerdere partijen langjarig samenwerken bij de ontwikkeling, de realisatie, het beheer en de exploitatie van de campus.

De verwachting is dat deze casus veel praktische lessen kan opleveren over de werking van hybride sturingsmethodieken en organisatiemodellen in de actuele praktijk van gebiedsontwikkeling.

Dit hoofdstuk beschrijft in chronologische volgorde de doorlopen processtappen en de opgestelde plandocumenten (4.1) en reflecteert hierop op basis van het in hoofdstuk 4 beschreven ideaaltypische hybride sturingsmodel (4.2).

Hiermee wordt een antwoord gegeven op de vierde onderzoeksvraag:

Zijn er in een succesvolle bestaande casus elementen te vinden van het ideaaltypische hybride sturingsmodel en hoe zijn deze dan ingezet en vormgegeven, hoe hebben ze gewerkt en wat leert dit ons over het ideaaltypische model in termen van overeenkomsten van de casus met de verwachtingen en in termen van afwijkingen van de verwachtingen.

5.1 Chronologie

Hieronder volgt een chronologische beschrijving van de processtappen en de activiteiten die door de gemeente en de bedrijven zijn verricht, en een beschrijving van de relevante plandocumenten. Dit gericht op het ontwikkelen van een campus voor de maakindustrie in het plangebied Landelijke Strijp. Tevens wordt aangegeven wat de meest relevante kenmerken hiervan zijn in relatie tot het hybride sturingsmodel

De chronologie is gebaseerd op plandocumenten, websites van Brainport Industries, de gemeente Eindhoven en andere overheden, diverse werkgroepen, en interviews met de programmamanager van de gemeente Eindhoven en een vertegenwoordiger van Brainport Industries.

Brainport Industries is het samenwerkingsverband van bedrijven in de hightech maakindustrie. Brainport Industries is opgericht om deze toeleveranciers in deze hightech ketens te verbinden, gezamenlijk de professionaliteit van de keten verder te verhogen en de concurrentiekracht te vergroten.

Initiatief

Medio augustus 2007 neemt de gemeente Eindhoven het initiatief om de ontwikkelingen in het gebied en de belangen van gebruikers en andere belanghebbenden in het gebied Landelijke Strijp te inventariseren. Mede aanleiding hiervoor is het overleg met de rijksoverheid over Brainport Avenue. De inventarisatie vindt plaats door deskresearch in combinatie met bijeenkomsten met gebruikers van het gebied. De resultaten van de verkenning worden beschreven in een Startdocument.

Ontwikkelingsvisie Landelijke Strijp

Op basis van het Startdocument krijgt het stedenbouwkundig bureau EZS in maart 2008 de opdracht van de gemeente om een Ontwikkelingsvisie op te stellen. Dit bureau werd vooral gekozen vanwege de interactieve werkwijze die werd voorgesteld om met gebruikers en professionals de visie op te stellen.

Op basis van haar kennis uit het netwerk had de gemeente de hypothese dat er behoefte was aan een nieuwe campus voor de hightech industrie. Deze behoefte wordt tijdens het opstellen van de ontwikkelvisie getoetst door onderzoeksbureau Berenschot, aangetoond door de Triple Helix partners en mede als aanleiding voor de Ontwikkelingsvisie Landelijke Strijp (OLS) geformuleerd.

"Sinds enige tijd onderkent Eindhoven zijn bijzondere positie als excellente en internationale toplocatie voor technologiebedrijven. Als Brainport Eindhoven wordt structureel gewerkt aan het versterken van het vestigingsklimaat voor kennisintensieve bedrijven. Na de totstandkoming van de High Tech Campus en de ontwikkeling van Flight Forum is een volgende stap de ontwikkeling van Landelijk Strijp. Een locatie waarbij de relaties en verbindingen tussen bedrijven en het omringende landschap en de stad een grote rol spelen. Het is een integrale opgave op het niveau van stad en land waarbij het de kern is om, in samenhang met de verbetering van de bereikbaarheid, ruimte te scheppen voor kenniswerkers en stedelingen in een groene setting (OLS, p 7).

Het doel van de Ontwikkelingsvisie wordt in het verlengde hiervan geformuleerd:

"De ontwikkelingsvisie is een multidisciplinair instrument. Het benadert de integrale opgave vanuit verschillende richtingen in schaal en in tijd. Het doel van de ontwikkelvisie

is de diverse groene en rode ontwikkelingen en belangen op elkaar af te stemmen en ineen te weven. Het zoeken naar synergie tussen verschillende ontwikkelingen is een middel om een hogere kwaliteit te bereiken. Daarnaast wordt het met het opstellen van de ontwikkelvisie mogelijk de potentie en het unieke karakter van het gebied ten volle te benutten en kan het gebied uitgroeien tot een van de belangrijkste sleutelgebieden van Brainport en Brabantstad (OLS p 8-9)“.

De Ontwikkelingsvisie werd eind 2008 afgerond en unaniem vastgesteld in het College van B&W en de gemeenteraad.

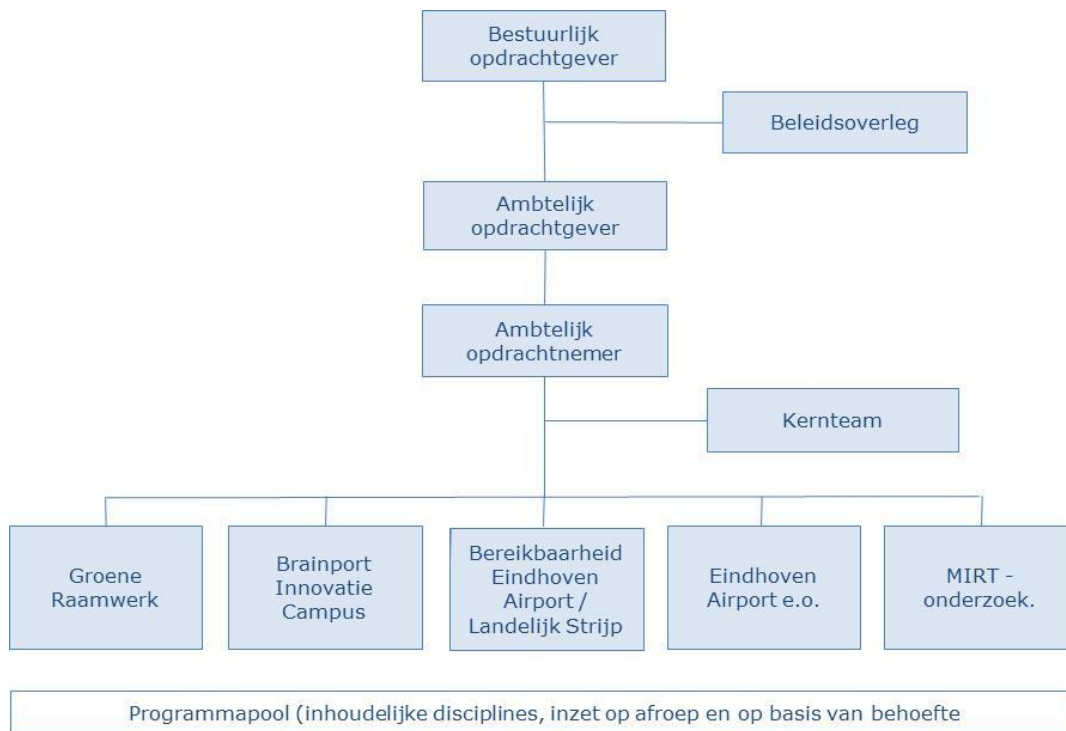


Figuur 29: **Ontwikkelingsvisie Landelijke Strijp, december 2008**
Met in de rode ovaal de Brainport Innovatie Campus

Programmaorganisatie gemeente

Na vaststelling van het Ontwikkelingsplan richt de gemeente Eindhoven een programmaorganisatie op voor de verdere uitwerking van de Ontwikkelvisie. Deelontwikkelingen in het programma zijn: 1) het groene raamwerk, 2) de bereikbaarheid en 3) Brainport Innovatie Campus.

Later wordt het programma uitgebreid tot het gebied Eindhoven Noord-West. Het programma behelst dan de totale integrale ontwikkeling (zowel ruimtelijk als programmatisch) van het gebied en omvat zowel lopende als toekomstige, strategische ontwikkelingen.



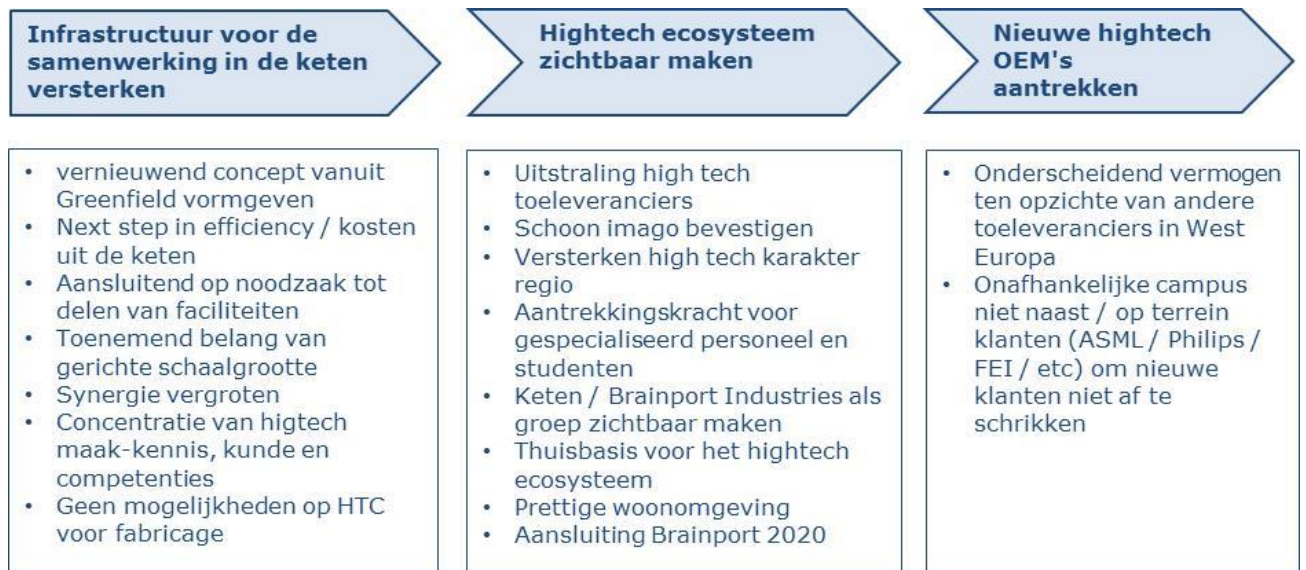
Figuur 30: Gemeentelijke organisatiestructuur gebiedsontwikkeling Eindhoven Noord-West

Brainport Industries

Vanaf medio 2010 organiseren bedrijven in de hightech maakindustrie zich in de netwerkorganisatie Brainport Industries. Het aantal deelnemende bedrijven en het aantal activiteiten neemt vanaf haar oprichting geleidelijk toe. Medio 2013 vertegenwoordigt ze circa 100 bedrijven met in totaal circa 9.000 werknemers en een gezamenlijke omzet van circa € 2 miljard. De organisatie zet zich in op 3 thema's: 1) stimuleren van ketensamenwerking tussen de aangesloten bedrijven, 2) kennisdeling en procesinnovatie binnen de sector, 3) de samenwerking met opleidingsinstellingen.

Vanaf haar oprichting raakt Brainport Industries in toenemende mate betrokken bij de ontwikkelingen van de campus. Medio 2011 rondt Brainport Industries een Discussiedocument af waarin ze haar doelstellingen, kernwaarden en ideeën voor de campus presenteert. Focus van het document ligt op het aantonen van het belang van de verbeterde ketensamenwerking en het vestigingsklimaat die ontstaan door de ontwikkeling van een campus.

Brainport Industries benoemt in het Discussiedocument een drieledige aanleiding voor de ontwikkeling van de campus:



OEM: Original Equipment Manufactures als Philips Healthcare, FEI en ASML

Figuur 31: Aanleiding: Waarom moet er een Brainport Industries Campus komen?
Uit: Discussiedocument, 21st Draft, 2011

Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Brainport Zuid-oost Nederland wordt in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR, juli 2011) door het rijk erkend als een regio van nationaal belang [Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011]

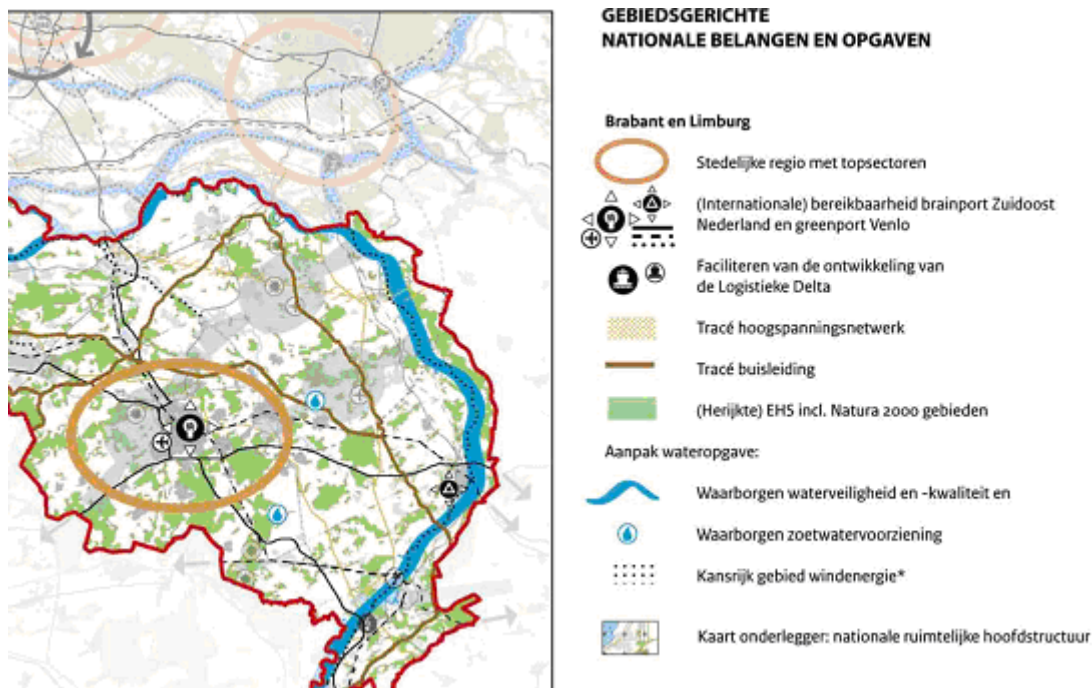
Brainport Zuidoost Nederland wordt in de Nota erkend als de belangrijkste toptechnologieregio van ons land met een sterke concentratie van de topsectoren hightech systemen en materialen, life sciences, energie, chemie, agrofood en tuinbouw met de daaraan gelieerde logistiek. Het centrum van Brainport is gelegen in Eindhoven met een grote concentratie van hightech bedrijven en de High Tech Campus.

Hiermee geeft het rijk prioriteit aan het oplossen van bereikbaarheidsknelpunten en maakt het Rijk met decentrale overheden afspraken over de programmering van de verstedelijking in de regio.

Voor Brainport Zuidoost Nederland zijn in de Structuurvisie enkele relevante opgaven van nationaal belang benoemd, waaronder:

- Het verbeteren van het vestigingsklimaat van Brainport Zuidoost Nederland (Brainport Avenue) en Greenport Venlo door het optimaal benutten en waar nodig verbeteren van de (internationale) bereikbaarheid van deze gebieden via weg, water, spoor en lucht (onder andere verdere ontwikkeling Eindhoven Airport).

De Nota stelt dat het vestigingsklimaat voor (buitenlandse) bedrijven en kenniswerkers versterking behoeft met hoogwaardige woonmilieus, stedelijke voorzieningen en grensoverschrijdende verbindingen. De nota erkent dat de diversiteit aan toegankelijke groengebieden rond de steden en een robuust netwerk voor natuur een bepalende vestigingsfactor is.



Figuur 32: Gebiedsgerichte nationale belangen en opgaven in de regio ZW Brabant. Uitsnede uit plankaart Gebiedsgerichte nationale belangen en opgaven, Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

Ontwikkeldocument Brainport Innovatie Campus

In maart 2012 verschijnt het Ontwikkeldocument Brainport Innovatie Campus (OBIC). Dit document is evenals de Ontwikkelingsvisie Landelijke Strijp opgesteld in opdracht van de gemeente Eindhoven door bureau EZS.

In lijn met het Discussiedocument van Brainport Industries wordt de aanleiding voor dit document is als volgt geformuleerd:

Bovenal betreft dit de breed gedragen behoefte aan een campuslocatie met een internationale uitstraling voor de hightech maakindustrie. Het initiatief hiervoor is genomen door bedrijven uit de hightech toeleveringsketen vertegenwoordigd door de coöperatie Brainport Industries. Een nadrukkelijke behoefte bestaat aan een "eigen campus" die deze geavanceerde toeleveringsindustrie een herkenbaar profiel geeft en waar vergaande samenwerking mogelijk is gericht op het verbinden van de ketens, het verhogen van de professionaliteit en het vergroten van de concurrentiekracht. Nabijheid of "proximity" blijkt een kritische succesfactor bij de samenwerking in de hightech keten en zorgt voor onderscheid op wereldschaal. (OBIC pag. 16)

Het ontwikkeldocument benoemt een tweeledige doelstelling.

"De ontwikkeling van de Brainport Innovatie Campus kent twee centrale doelstellingen:

- De realisatie van een internationale campuslocatie voor de hightech maakindustrie,
- De realisatie van een derde stadspark voor Eindhoven." (OBIC pag. 19)

Het ontwikkeldocument onderkent dat voor de ontwikkeling van de campus een andere dan een planmatige en integrale aanpak vereist is.

Een strategisch gebied als de Brainport Innovatie Campus vereist een geheel ander denkkader en planningsbenadering. De kansrijke doelgroep maakt een groeiproces door en kent een zeer snelle dynamiek. Er moet juist veel ruimte zijn voor adaptatie, flexibiliteit en nieuwe initiatieven. De campus is dus zeker niet gebaat bij een dichtgetimmerd stedenbouwkundig plan. Verandering moet juist onderdeel zijn van het concept. Om hier toch richting aan te geven is de campus gebaat bij een helder toekomstperspectief, gebaseerd op een overtuigende gebiedsidentiteit. De praktijk leert dat gebieden met een sterke identiteit in staat zijn betekenis te geven aan gebruikers, een antwoord te bieden aan de veranderende behoeften en mee te bewegen met de toekomst. Een sterke gebiedsidentiteit wordt niet gedragen door individuele vastgoedontwikkelingen, maar door collectief gedeelde "waarden". Met het vizier op een gezamenlijk gewenste identiteit van de Brainport Innovatie Campus kunnen initiatieven volop de ruimte krijgen wanneer ze het toekomstperspectief gaan versterken (OBIC pag. 41).

Ook gaat de ontwikkeldocument uitgebreid in op de ontwikkelstrategie. Het ontwikkeldocument benoemt de bedrijven als belangrijkste partner voor de ontwikkeling.

"Uitgangspunt is een organisatie die de doelstelling hanteert van waardecreatie en langjarige waarborging van het totale concept. Vanwege de focus op de lange termijn dient de organisatie zich op zowel ontwikkelen als op exploiteren en beheren te richten. Gezien de wederzijdse belangen en doelstellingen van betrokken afnemers (private partners) en betrokken overheden (publieke partners) is het uitgangspunt een vorm van samenwerking op te richten." (OBIC p. 76)

Als mogelijke vorm van waarin de samenwerking vorm kan krijgen noemt het ontwikkeldocument de coöperatie.

"Geredeneerd vanuit de doelstellingen van de bedrijven ten aanzien van het grotere geheel van BIC (een gezicht, delen van faciliteiten en voorzieningen etc.) dient er in ieder geval een samenwerkingsvorm te komen die de overkoepelende belangen van de te vestigen bedrijven waarborg. Gedacht wordt aan een coöperatie voor BIC. Dit kan tevens een vorm zijn waarbij ook de gemeente en andere stakeholders participeren. Zo'n coöperatie kan spreken met een mond en is per definitie gericht op synergie van BIC. Dit voorkomt dat er een ongewenste scheiding komt tussen een focus op "openbaar" en "privaat" gaat ontstaan. Bovendien voorkomt het dat de gemeente alsnog met individuele bedrijven grondtransacties moet overeenkomen. Niettemin zijn allerlei gradaties in de uiteindelijke samenwerking mogelijk, waarbij de uiteindelijke vorm in de komende fase moet worden uitgekristalliseerd." (OBIC p. 74)

Over het ontwikkeldocument vindt binnen de gemeente geen formele besluitvorming door het college van B&W of de gemeenteraad plaats.

Voortgangsnotitie

Politiek bestuurlijk komt eind 2012 binnen de gemeente Eindhoven, mede gevoed door de dan actuele financieel economische situatie, vaker de vraag op of een nieuwe campusontwikkeling wenselijk en noodzakelijk is. Ook bestaat de wens om de bedrijven (de afnemers) een meer leidende rol te geven bij de ontwikkeling van de campus.

De provincie, die een groot belang hecht aan campusontwikkelingen, en de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij (BOM) worden vanaf dit moment nog nadrukkelijker bij het overleg over de campusontwikkeling betrokken. Gemeente en provincie laten samen de haalbaarheid van de Brainport Innovatie Campus (nogmaals) onderzoeken door Ecorys.

Middels een Voortgangsnotitie wordt de commissie Ruimte en Vastgoed in februari 2013 geïnformeerd over de vervolgaanpak. Er zal een Kwartiermaker worden aangesteld bij de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij die met Brainport Industries een beslisdocument voor de ontwikkeling van de eerste fase van de campus gaat uitwerken. De gemeente zal ambtelijke begeleiding inzetten voor begeleiding, coördinatie, toetsing en advisering van dit proces. Pas na positieve besluitvorming over dit beslisdocument zal de gemeente inzetten op het snel realiseren van de noodzakelijke ruimtelijke procedures. De commissie stelt in haar vergadering dat er eerste een "stevig commitment" met bedrijven moet komen.

Business Case eerste cluster BIC

Begin 2013 wordt de Kwartiermaker benoemd die namens Brainport Industries de uitwerking van het campus-concept, het opstellen van een Business Case en een ontwikkelstrategie voor het eerste cluster van de campus op zich neemt.

In maart 2013 presenteert de kwartiermaker namens Brainport Industries een Plan van Aanpak. De doelstelling is dat de Stuurgroep eind 2013 een "go / no go" besluit neemt met betrekking tot de ontwikkeling en realisatie van het 1e cluster van de campus waarna ook besluitvorming door gemeenteraad en de provincie plaats zal vinden. Om dit besluit te kunnen nemen vraagt de gemeente een nadrukkelijk "commitment" van de bedrijven om zich te vestigen op de campus.

In zowel de Stuur-, project- als werkgroepen wordt door Brainport Industries samengewerkt met vertegenwoordigers van de gemeente, de provincie Noord-Brabant, de Brabantse Ontwikkelingsmaatschappij en enkele externe deskundigen.



Figuur 33: Organisatiemodel eerste cluster BIC. Uit: Plan van Aanpak, maart 2013.

Al snel blijkt dat het niet zo eenvoudig is om bij de bedrijven de stap van ambitie naar daadwerkelijk "commitment" te zetten. Er blijken extra bijeenkomsten nodig met de operationeel managers van de bedrijven om de beoogde synergievoordelen tussen de bedrijven op de campus nader uit te werken.

Brainport Industries verwacht dat op het moment dat deze synergievoordelen scherper in beeld zijn gebracht, en worden erkend door de individuele bedrijven, de stap naar de ontwikkeling van het eerste cluster van de campus kan worden gezet.

Parallel hieraan voert Brainport Industries op dit moment verkennende gesprekken met een grondeigenaar die voor de ontwikkeling van de eerste fase relevant is, en voert ze gesprekken met potentiële vastgoedontwikkelaars en beleggers van het vastgoed. Deze partijen zijn relevant omdat een aantal bedrijven die zich wellicht willen vestigen op de campus aangeven hun bedrijfstvastgoed te willen huren. Vastgoedontwikkelaars en beleggers zijn tot op heden niet bij de planontwikkeling betrokken. De gemeente zegt deze partijen in het planproces tot op heden niet te missen en het voorstel van Brainport Industries op dit punt af te wachten.

Leidend principe bij de toekomstige campusontwikkeling en het beheer en gebruik ervan, lijkt een coöperatieve samenwerking. Deze wens wordt zowel door de gemeente als de bedrijven geuit. Doelstellingen van de coöperatie zijn het waarborgen van het concept en het creëren van de beoogde synergievoordelen. De contouren van de samenwerking zijn nog niet verder uitgewerkt. Dit zal onderdeel zijn van de op te stellen ontwikkelstrategie.

5.2 Reflectie

In dit hoofdstuk wordt nagegaan of er in de casus elementen te vinden zijn van het ideaaltypische hybride sturingsmodel. Er wordt beschreven hoe deze elementen zijn ingezet en vormgegeven en aangegeven hoe ze hebben gewerkt. Tevens wordt aangegeven wat dit leert over het ideaaltypische model in termen van overeenkomsten van de casus met de verwachtingen en in termen van afwijkingen van de verwachtingen.

Deze reflectie vindt plaats op basis van informatie die is verkregen uit de werksessies en de interviews met de programmamanager van de gemeente en een vertegenwoordiger van Brainport Industries. De reflectie volgt de chronologische processtappen.

- De gemeente Eindhoven neemt in 2007 initiatief om de ontwikkelingskansen van het gebied in beeld te brengen. Dit is een verkennend onderzoek naar kenmerken en potenties van het gebied. Gebruikers en eigenaren in het gebied worden geconsulteerd. Dit is een logische eerste stap die in het hybride sturingsmodel past onder "Initiatief".
- Als volgende stap stelt de gemeente Eindhoven een integrale visie voor de ontwikkeling van het plangebied Landelijke Strijp op (OLS, december 2008). De visie geeft een globaal stedenbouwkundig eindbeeld voor de ontwikkeling waarbij de campus met een aantal bouwvelden is aangegeven. De gemeente geeft aan te streven naar een integrale uitvoering van het plan. Bij het opstellen van de worden gebruikers van het gebied, mede overheden en private partijen consulteert. De beoogde gebruikers van de campus hebben zich nog nauwelijks

georganiseerd. Daarom maakt de gemeente gebruik van de kennis van adviesbureaus om de marktvrage te onderbouwen. De aanpak heeft volgens de gemeente een "gedeeld mentaal eigenaarschap" van de ontwikkeling opgeleverd. Het planproces kan als projectmatig en ordezoekend worden gekarakteriseerd omdat door de gemeente doelgericht en slagvaardig aan het opstellen van de integrale Ontwikkelvisie is gewerkt. In afwijking tot het sturingsmodel heeft de gemeente nadrukkelijk de regie en worden andere belanghebbende geconsulteerd. Het hybride sturingsmodel streeft naar een gezamenlijk proces van visie en ambitievorming. Hoewel dit niet door de gemeente zo wordt verwoord, kan deze stap worden gezien om een poging het privaat initiatief te stimuleren. Dit door een aantrekkelijk perspectief te presenteren voor de campus.

- Na vaststelling van de Ontwikkelingsvisie richt de gemeente een programma-organisatie op die zich voorbereid op de ontwikkeling en realisatie van het plangebied Landelijk Strijp. Het plan wordt hierbij "opgeknipt" in 3 projecten waarvan de campus (BIC) er één is. De projectleiders van de gemeente worden geacht te zorgen voor afstemming met de andere projecten. Strategische keuzes worden naar het programmaniveau gebracht. Het onderscheid tussen Programma en Project is niet altijd helder, er is meer sprake van "teamwork" maar de opdeling wordt werkbaar geacht. De programmabenedering wordt in het algemeen ervaren als een passende organisatievorm. Het opzetten van de programma-organisatie kan geïnterpreteerd worden als een vervolgstap in een ordezoekende benadering gericht op de integrale realisatie van de Ontwikkelingsvisie. Belangrijk verschil met het hybride sturingsmodel is dat er projecten worden gedefinieerd voordat de projecthaalbaarheid is aangetoond en er een potentiële opdrachtgever of investeerder is opgestaan. In de termen van het hybride sturingsmodel kunnen deze "projecten" gekarakteriseerd worden als deelverantwoordelijkheden binnen een programma. Bijvoorbeeld door de plaatsing in een aparte werkgroep. Belangrijk verschil met de Gebiedsalliantie is dat in het programma alleen de gemeente Eindhoven deelneemt. Er is wel afstemming met andere partijen in de werkgroepen maar het initiatief hiervoor ligt bij de gemeente.
- Al snel na vaststelling van de Ontwikkelingsvisie openbaart zich de crisis op de vastgoedmarkt. Dit leidt binnen de gemeente tot een heroverweging over haar rol bij de campusontwikkeling en tot vragen over de noodzaak van de campusontwikkeling. De gemeente koppelt de realisatie van het Groene Raamwerk aan de ontwikkeling van de campus. Zonder een financiële bijdrage uit de ontwikkeling van de campus is het Groene Raamwerk niet financieel haalbaar en daarmee niet als geheel uitvoerbaar. Ook betreft de gemeente in deze periode medeoverheden intensiever bij de campusontwikkeling. Dit mede omdat vanuit deze partijen financiële bijdragen aan de campusontwikkeling, het Groene Raamwerk of de bereikbaarheidsingrepen worden verwacht. De gemeentelijke heroverweging leidt er tevens toe dat de gemeente Brainport Industries nadrukkelijker vraagt de noodzaak van de campusontwikkeling aan te tonen en de te behalen synergievoordelen te onderbouwen. Al deze activiteiten kunnen worden gekarakteriseerd als gerichte activiteiten om de realisatiekansen van de integrale ontwikkeling van het gebied Landelijke Strijp te vergroten. Deze periode ervaart de gemeente als "vertraging" bij de planontwikkeling van de campus. Maar, conform het hybride sturingsmodel neemt de gemeente de vraag van afnemers

als uitgangspunt en neemt ze geen overhaaste en risicovolle stappen die op een veronderstelde marktvraag vooruit lopen.

- In de Ontwikkelingsvisie Landelijk Strijp werd eind 2008 de brede wens vanuit de Triple Helix partners gehonoreerd om een campus voor de Brainport-sector te ontwikkelen. Toch heeft het nog tot medio 2011 geduurd tot de bedrijven in de high-tech maakindustrie zelf de campusgedachte concretiseerden. De reden hiervan is dat deze sector zich pas sinds 2010 overtuigd raakte van de synergie-effecten tussen bedrijven en zich in Brainport Industries organiseerde. Brainport Industries toont met ondersteuning van externe expertise het belang van de campusontwikkeling aan middels het Discussiedocument. Dit is het eerste moment dat de bedrijven in Brainport Industries urgentie voelen zich sterk te maken voor de campus. Enerzijds omdat de bedrijven zelf overtuigd raken van de synergie-effecten van de campus, anderzijds omdat de gemeente er expliciet om vraagt. Dit is een belangrijke stap in het licht van het hybride sturingsmodel omdat de visie- en ambities voor BIC kennelijk nog onvoldoende door de private partijen werden onderschreven. Deze stap kan gezien worden als een poging om alsnog een gezamenlijk perspectief te creëren.
- In maart 2012 verschijnt het in opdracht van de gemeente opgestelde Ontwikkeldocument Brainport Innovatie Campus. De doelstelling van het document is om nadere uitgangspunten en randvoorwaarden voor de campus te benoemen en daarmee voortgang te creëren. Het ontwikkeldocument is heel stellig over het grote belang dat de campus heeft voor de Brainport sector in het algemeen en de maakindustrie in het bijzonder. Het neemt de ideeën, doelstellingen en ambities uit het Discussiedocument onverkort over. Tegelijkertijd wordt gesteld dat de individuele MKB bedrijven (de beoogde afnemers) nog erg afwachtend zijn. Dit suggereert een afstand tussen de individuele bedrijven en haar belangenbehartigingsorganisatie Brainport Industries. Het opstellen van het Ontwikkeldocument kan vanuit de gemeentelijke invalshoek geïnterpreteerd worden als een vervolgstap in een projectmatige benadering gericht op realisatie. Vanuit het hybride sturingsmodel was het logischer geweest dit product te presenteren als een gezamenlijk visie- en ambitiedocument. Dit omdat wellicht andere partijen dan bij de samenwerking zouden aansluiten. Navraag bij de gemeente heeft overigens geleerd dat er vanwege aanbestedingsrisico's voor gekozen is het formeel opdrachtgeverschap bij de gemeente te leggen.
- Begin 2013 besluiten de gemeente, de provincie en Brainport Industries gezamenlijk dat het logisch is dat Brainport Industries de regie krijgt bij de ontwikkeling van het eerste deelplan van de campus. Dit met name omdat de gemeente en de provincie (vooral politiek-bestuurlijk) meer duidelijkheid wil van de private partijen. Dit besluit wordt geconcretiseerd in de afspraak dat onder leiding van een Kwartiermaker namens Brainport Industries een Business Case met ontwikkelstrategie zal worden opgesteld. Zowel de gemeente, de provincie en de bedrijven presenteren dit als een "regie- switch" naar de bedrijven en benoemen het als een logische en goede stap. De nuance die hierbij geldt, is dat gemeente en provincie nog steeds hun betrokkenheid laten gelden in zowel de Stuur-, Project- als werkgroepen. In termen van het hybride sturingsmodel zou dan ook het begrip Gebiedsalliantie kunnen gelden, weliswaar onder voorzitterschap van Brainport Industries.

Toch lijken zowel de overheden als Brainport Industries het belangrijk te vinden om de campusontwikkeling te karakteriseren en te presenteren als een "ontwikkeling vanuit de afnemers". Dit passend binnen het nu overheersende beeld van "Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl".

- In financiële zin is er eind 2012 in opdracht van Brainport Industries een integrale Business Case gemaakt voor de ontwikkeling (de grondexploitatie), de realisatie en exploitatie van het vastgoed en het beheer van de openbare ruimte gemaakt. Deze integrale Business Case had een looptijd van 50 jaar en een investeringsvolume van 150 mln. Dit exclusief de investeringen in bereikbaarheid en het Groene Raamwerk. Op totaalniveau leek de ontwikkeling op deze termijn haalbaar. Deze berekening doet een poging om de financiële stromen van realisatie, exploitatie en beheer en onderhoud aan elkaar te verbinden en te zoeken naar kostenefficiëntie. Uitgangspunt van de berekening was tevens om tussentijdse "winstnemingen" na afronding van een fase (bv bij de verkoop van bouwrijpe grond) te voorkomen. De berekening toont hiermee het lange termijn perspectief van bedrijven en gemeente aan.

Aanvankelijk speelde deze berekening in de praktijk van BIC nauwelijks een rol van betekenis. De rede hiervan was dat geen van de partijen zich verantwoordelijk voelde voor de berekening en de uitvoering van de business case als geheel. Later versterkte de berekening het besef dat partijen elkaar nodig hebben om de campus te ontwikkelen te brengen. Dit omdat geen van de partijen een dergelijke ontwikkeling (met een zeer lange looptijd en een groot en divers risicoprofiel) zelfstandig kan dragen.

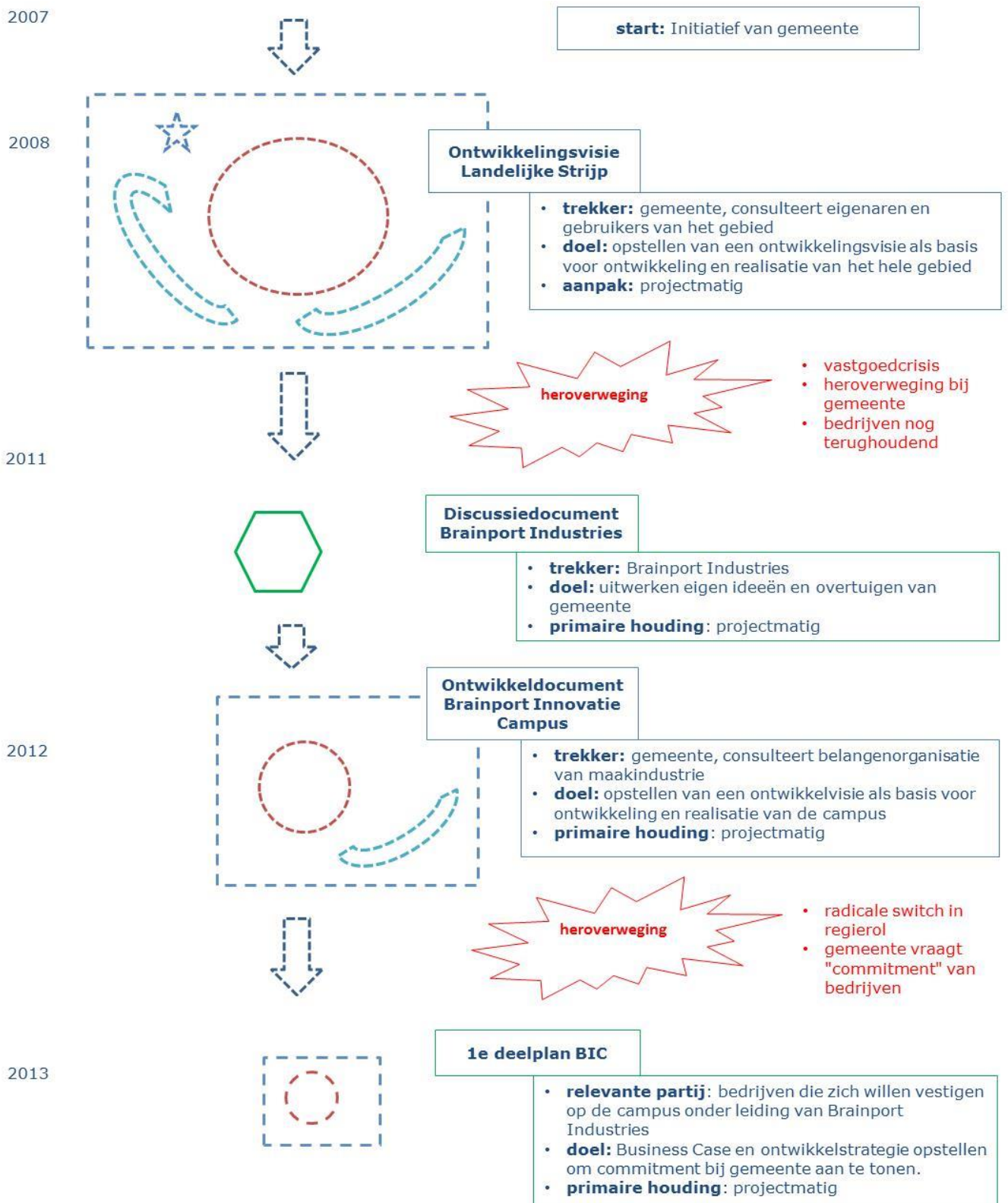
- De gemeente (Commissie Ruimte en Vastgoed) vraagt van Brainport Industries als "eindproduct" van deze fase om een "commitment" voor de ontwikkeling van de eerste fase van de campus. Dit zonder precies te duiden wat dan gevraagd wordt. De gemeente stelt dat ze zonder dit "commitment" niet bereid is de noodzakelijk planologische vervolgstappen te zetten. Brainport Industries probeert dit "commitment" over het zich daadwerkelijk vestigen op de eerste fase van de campus bij de individuele bedrijven te verkrijgen. Dit blijkt moeilijk te zijn omdat de managers van de bedrijven die verantwoordelijk zijn voor de operatie ("de COO-ers") nog overtuigd moeten raken van de synergievoordelen die de campus biedt. Er wordt geconstateerd dat de overtuiging over de meerwaarde van de Campus vooral wordt onderschreven door de belangenorganisatie Brainport Industries en een aantal CEO's van een beperkt aantal bedrijven (de voorlopers). In augustus a.s. zullen over dit onderwerp een aantal aanvullende bijeenkomsten met de bedrijven worden georganiseerd. Door deze tussenstap treedt er vertraging op bij de werkgroepen die de uitwerking van het campus-concept, het opstellen van een Business Case en ontwikkelstrategie voor de campus op zich nemen. Doelstelling blijft vooralsnog om de Business Case binnen de afgesproken periode af te ronden zodat de gemeente en provincie voor de verkiezingen een voortgangsbesluit kunnen nemen.

Binnen de termen van het hybride sturingsmodel kan de vraag om "commitment" gezien worden als een wat geforceerde poging om een Project te creëren en af te zonderen uit de Gebiedsalliantie.

Uit de reactie van Brainport Industries blijkt dat de synergievoordelen nog onvoldoende gedragen worden bij de individuele bedrijven. Bovendien is de projecthaalbaarheid nog niet aangetoond en is er geen zicht op een (vastgoed)investeerder. Dilemma is bovendien dat de gemeente van individuele MKB-bedrijven vergaande toezeggingen vraagt om zich te vestigen om een campus waarvan slechts de contouren zichtbaar zijn, die pas over enige jaren tot ontwikkeling komt en bovendien garanties vraagt die hun bedrijfsbelang te boven gaan. Vanuit de gemeentelijke programma-organisatie is aandacht voor dit dilemma en probeert men ook de gemeentelijke besluitvormers hiervan te overtuigen en de vraag naar commitment wat te "verzachten". Een wat meer "ontspannen" houding past beter bij de programma-benadering.

- Door haar vraag naar hard commitment lijkt het alsof de gemeente haar verdere processtappen laat afhangen van de resultaten van de Business Case voor de eerste fase van Brainport Industries. Het risico van de huidige koers is dat de voortgang van de campusontwikkeling in handen van enkele individuele MKB bedrijven wordt gelegd. Als deze bedrijven niet bereid en in staat blijken te zijn een "commitment" af te geven dat ze zich zullen vestigen op de campus, én de gemeente vasthoudt aan haar voorwaarden, zou de ontwikkeling van de campus onder sterke druk kunnen komen. Vanuit de gemeente lijkt de perceptie alsof er sprake zou zijn van een te nemen "alles of niets" beslissing waarmee hoge investeringen en risico's gepaard gaan.

In het licht van het hybride sturingsmodel waarbij "als de tijd rijp is" projecten ontstaan en veel aandacht is voor een ontwikkelstrategie, legt dit onnodige druk op de betreffende MKB bedrijven en daarmee op de ontwikkeling van de campus. Een meer ontspannen houding van overheden die past bij de Gebiedsalliantie is wellicht succesvoller voor het bereiken van haar doelstelling; de verdere economische ontwikkeling van de regio Eindhoven voor de high tech maakindustrie.



Figuur 34: Samenvattend schematisch overzicht van processtappen, activiteiten en plandocumenten t.b.v. Brainport Innovatie Campus

Hoofdstuk 6: **Conclusies, aanbevelingen en reflectie**

In dit hoofdstuk worden de bevindingen bij het ideaaltypische hybride sturingsmodel geformuleerd. Dit mede op basis van de onderzochte casus Brainport Industrie Campus. De bevindingen zijn gedeeltelijk stellig maar ook gedeeltelijk verkennend geformuleerd.

De bevindingen uit de casus blijken niet zo zeer tot aanpassing van het ideaaltypische hybride sturingsmodel te leiden maar meer tot aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Daarnaast wordt de aanbeveling gedaan om binnen de praktijk van gebiedsontwikkeling goede vernieuwende praktijkvoorbeelden meer met elkaar te delen.

Een aantal elementen uit het hybride sturingsmodel kan nog niet worden gereflecteerd op BIC. Dit omdat het zoekproces naar een passende ontwikkelstrategie voor de campus nog gaande is. Het hybride sturingsmodel zou richting kunnen geven aan de nog op te stellen ontwikkelstrategie en de organisatiestructuur.

Het onderzoek eindigt met een aantal reflecties op het onderzoek. Deze reflecties zijn niet gebaseerd op de onderzoeksresultaten maar gaan in op een tweetal specifieke onderwerpen in het verlengde van dit onderzoek.

In dit hoofdstuk wordt hiermee antwoord gegeven op de vijfde en laatste onderzoeksvraag:

Welke conclusies kunnen worden getrokken over de wijze waarop een adaptieve aanpak kan worden gecombineerd met planmatige interventies, welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor het sturingsmodel van gebiedsontwikkeling en welke reflecties en vervolgvragen kunnen bij de uitkomsten van het onderzoek worden gesteld?

6.1 **Conclusies over hybride sturing**

Gebiedsontwikkeling bevindt zich in een periode waarin bestaande aanpakken niet meer blijken te werken. Er wordt op dit moment veel geëxperimenteerd met een vernieuwende aanpak, andere samenwerkingsvormen, nieuwe plandocumenten en nieuwe instrumenten.

Bij de ontwikkeling van de Brainport Innovatie Campus is dit ook het geval. De gemeente koos aanvankelijk (2007) voor een vrij traditionele aanpak, die overigens paste in de toenmalige tijdsperiode. Tijdens de ontwikkelperiode zijn er stapsgewijs nieuwe elementen aan de aanpak toegevoegd en zijn wijzigingen in de aanpak doorgevoerd. Belangrijke aanleidingen om de aanpak te heroverwegen en aan te passen zijn terug te voeren op de wens om de ontwikkelkansen voor campus te vergroten en tegelijkertijd de financiële risico's van de campusontwikkeling terug te dringen. De recente expliciete vraag vanuit de gemeente naar "commitment" bij de bedrijven heeft de urgentie bij beide partijen vergroot en meer scherpte gebracht om tot resultaten te komen.

Uit de praktijk van BIC blijkt dat het toevoegen van elementen uit de adaptieve aanpak, aan de aanvankelijk integrale en planmatige benadering, leidt tot een meer effectieve aanpak.

Hoofdconclusie uit de casus

Op basis van de evaluatie van het planontwikkelingsproces van de Brainport Innovatie Campus wordt de hoofdconclusie getrokken dat na een aanvankelijk integrale en planmatige start en de gemeente in de hoofdrol, steeds meer elementen van de adaptieve aanpak zijn toegevoegd. Hierdoor zijn wijzigingen in de richting van het ideaaltypische hybride sturingsmodel aangebracht.

Belangrijke aanleidingen om de aanpak te heroverwegen en aan te passen zijn terug te voeren op de wens om de realisatiekansen van de campus te vergroten en tegelijkertijd de financiële risico's van de campusontwikkeling terug te dringen. Dit betekent dat de zich vernieuwende context in gebiedsontwikkeling de belangrijkste rede is geweest voor de aanpassingen in de aanpak.

Deze constatering onderschrijft de veronderstelling van dit onderzoek dat gebiedsontwikkeling een meer hybride sturingsmodel nodig heeft om resultaten te boeken.

Belangrijke elementen die deze hoofdconclusie ondersteunen zijn de toenemende aandacht in het ontwikkeltraject voor de eindgebruiker van de campus en de toenemende focus op de lange termijn. Dit laatste blijkt er onder andere uit dat het ontwikkelen van een campus niet meer centraal staat, maar veel meer de wijze waarop de campus tijdens de gebruikperiode zal gaan functioneren. De synergievoordelen die dit naar verwachting oplevert zijn zelfs de belangrijkste motivatie voor de ontwikkeling van de nieuwe campus geworden.

Hieronder worden de hoofdconclusies van dit onderzoek aan de hand van onderstaande thema's nader onderbouwd en toegelicht

- Samenwerking tussen gemeente en bedrijven;
- Waardecreatie en synergie;
- De plandocumenten en het financieel instrument;
- De Ontwikkelstrategie.

Samenwerking tussen gemeente en bedrijven

De ontwikkeling van de Brainport Innovatie Campus wordt vaak genoemd als een voorbeeld van vernieuwing in gebiedsontwikkeling. Dit omdat de ontwikkeling geïnitieerd zou zijn door de bedrijven. En dit, omdat de bedrijven zelf de voordelen zien van elkaars nabijheid, de mogelijkheden zien voor synergie in hun bedrijfsvoeringen en bovendien waarde hechten aan een aantrekkelijke werkomgeving ⁶.

In de nieuwe realiteit waarin geld en groei niet meer vanzelfsprekend is, is dit een aantrekkelijk beeld. Een gebruiker van vastgoed die weet wat hij wil, een lange termijn perspectief heeft, en bovendien financieel gezond is. En daarnaast een gemeente, ook met een lange termijn perspectief, die dit faciliteert. Partijen die elkaar vinden omdat het belang van de high-tech maakindustrie bijdraagt aan de economische ontwikkeling van de stad en de regio Eindhoven.

Uit dit onderzoek blijkt een wat genuanceerder beeld. De gemeente nam aanvankelijk het initiatief, op basis van een goed gevoel over de behoeften van de high-tech bedrijven in de brainportsector. Niet "bottum-up" dus, en de gemeente in een actieve rol.

⁶ Zie o.a. [Laan, D. van der , 2013] : Slimste plek ter wereld krijgt nieuwe impuls met Innovatie Campus, volledig vraaggestuurde gebiedsontwikkeling. In: Building Business april 2013.

En er wordt inmiddels al jaren samengewerkt. Samen dus, in een "hybride" samenwerking waarbij beide partijen steeds meer overtuigd raken van de meerwaarde daarvan.

De samenwerking tussen de gemeente en de bedrijven bij de ontwikkeling van de campus kan steeds meer worden gekarakteriseerd als Gebiedsalliantie; een samenwerking waarin partijen samen werken aan waardecreatie en een gedeelde focus. Aanvankelijk nam de gemeente de regie maar tijdens het planontwikkelingsproces wordt steeds meer een beroep gedaan op de expertise van de bedrijven. De huidige fase, waarin partijen gezamenlijk werken aan de Business Case voor de eerste fase, vertoont grote gelijkenis met een Gebiedsalliantie als bedoeld in het hybride sturingsmodel.

Het is interessant dat dit door partijen is gepresenteerd als een "regie-switch" van de gemeente naar de bedrijven. Dit toont aan hoe sterk de gemeente gewend is aan haar regierol en hoe het delen van de regie als het "loslaten" van de regie wordt ervaren.

De veranderende context en de nieuwe financiële realiteit vragen in het algemeen veel van het aanpassingsvermogen van gemeenten. En ook van de investeerders en gebruikers van vastgoed. De praktijk van BIC laat zien dat het tijd kost om de nieuwe realiteit te aanvaarden, weer kansen te zien en vervolgstappen te zetten. De perioden van heroverweging (zie o.a. figuur 34) laten dit zien.

De samenwerking tussen een gemeente en gebruikers van vastgoed is relatief nieuw in gebiedsontwikkeling. Dit omdat de projectontwikkelaars en beleggers tot op heden de partners van gemeenten in gebiedsontwikkeling waren. En deze projectontwikkelaars en beleggers de contacten met eindgebruikers onderhielden. De casus BIC laat zien dat het tijd kost om elkaar te leren kennen en te begrijpen. De verwachting is dat indien dit een meer gebruikelijke werkwijze wordt in gebiedsontwikkeling, deze fase efficiënter verloopt. Dit kan echter op basis van deze casus niet worden aangetoond.

Waardecreatie en synergie

Dit onderzoek toont aan dat de huidige context van gebiedsontwikkeling vraagt om een open en verkennende aanpak die de zoektocht naar waardecreatie centraal stelt. Deze waardecreatie komt volgens dit model voort uit het creëren van synergie tussen de doelen en ambities van alle belanghebbenden.

De casus BIC laat zien dat er tijdens de planontwikkeling nadrukkelijk is gezocht is naar synergie. En ook dat dit toenam tijdens het planontwikkelingsproces. Zo organiseerden de bedrijven in de high-tech maakindustrie zich in Brainport Industries omdat ze de synergie effecten tussen bedrijven onderkennen. Vervolgens concretiseerden ze deze ideeën in de conceptvorming van de campus en zijn ze overtuigd geraakt van de meerwaarde die het campus-concept oplevert voor hun bedrijfsvoering.

Ook de gemeente zocht naar samenwerking en synergie met mede-overheden. Dit heeft geleid tot de breed gedragen visie van het rijk, de provincie en de gemeente dat de ontwikkeling van de campus kan bijdragen aan de economische ontwikkeling van de regio. En ook tot gezamenlijke inspanningen. De deelname van de provincie en de Brabantse Ontwikkelmaatschappij in de organisatie die zich bezig houdt met de ontwikkeling van de eerste fase van de campus is daar een direct voorbeeld van.

Het hybride sturingsmodel veronderstelt dat een gezamenlijke en bredere zoektocht naar synergie effectiever zou zijn geweest.

Dit onder andere omdat zo ook verbindingen gelegd kunnen worden met andere belanghebbenden in andere sectoren. Bij BIC zou je daarbij kunnen denken aan bijvoorbeeld koppelingen met onderzoeks- of onderwijsinstellingen of koppelingen met functies op het naastgelegen vliegveld. Bij Landelijke Striip zou je bijvoorbeeld kunnen denken aan koppelingen met bijvoorbeeld (verblijfs)recreatie. De veronderstelling dat dit tot positieve resultaten zou hebben geleid is echter niet te toetsen.

Er zijn echter twee redenen uit de huidige praktijk van BIC die de het belang van een bredere zoektocht (als bedoeld in het hybride sturingsmodel) aannemelijk maken. Ten eerste is de veronderstelling dat de urgentie in de huidige actualiteit (onder andere door de huidige financieel economische context) op dit moment groter is dan in de periode dat de gemeente de planontwikkeling van BIC opstartte. Dit maakt de noodzaak om te zoeken naar synergie in de huidige tijd ook groter. De tweede reden is dat in de Business Case voor de eerste fase van BIC alsnog relaties worden gelegd met andere partijen en sectoren vanwege de veronderstelde synergie voordelen.

De plandocumenten en het financieel instrument.

In de praktijk van BIC zijn twee plandocumenten gemaakt. Het eerste document is de door de gemeente Eindhoven opgestelde Ontwikkelingsvisie Landelijk Striip (OLS). Dit document bevat alle elementen die ook in het Startbeeld (als onderdeel van het hybride sturingsmodel) zijn opgenomen. Het ondersteunt hiermee het belang van het Startdocument in het hybride sturingsmodel. De Ontwikkelvisie geeft hiernaast ook de ambities van de gemeente weer en kan in dit licht gezien worden als een uitnodiging voor privaat initiatief. Eveneens een belangrijke activiteit in het hybride sturingsmodel.

Het tweede document, het Ontwikkeldocument Brainport Innovatie Campus (OBIC), geeft een integraal beeld van de ruimtelijke en programmatische ambities van de Campus. Het document is weliswaar niet door de gemeente en de bedrijven als gezamenlijk product gepresenteerd, toch is de visie van de bedrijven over de campusontwikkeling (als beschreven in het Discussiedocument) integraal geïntegreerd in het Ontwikkeldocument. Het is dan ook in het licht van het hybride sturingsmodel te beschouwen als een gezamenlijk Visiedocument.

Concluderend vertonen de twee genoemde plandocumenten uit de praktijk van BIC veel overeenkomsten met de plandocumenten uit het ideaaltypische hybride sturingsmodel. In BIC werd veel waarde gehecht aan de Ontwikkelvisie Landelijk Striip. Dit getuige de besluitvorming in het college van B&W en de Gemeenteraad. Over het Ontwikkeldocument (OBIC) heeft in de gemeente geen formele besluitvorming plaatsgevonden. Dit past in het beeld van het hybride sturingsmodel waarin niet het Visiedocument zelf het belangrijkste is, maar het feit of op basis van deze visie daadwerkelijk projecten kunnen worden gecreëerd.

In beide plandocumenten wordt het streven naar waardecreatie nadrukkelijk genoemd. Dit in overeenstemming met de doelstelling van de Gebiedsalliantie uit het hybride sturingsmodel. In BIC betekent dit vooral het ontwerpen van een toekomstbestendige campus die uitgaat van de wensen van de toekomstige gebruikers van de campus.

In financiële zin is er eind 2012 in opdracht van Brainport Industries een integrale Business Case gemaakt voor de ontwikkeling (de grondexploitatie), de realisatie en exploitatie van het vastgoed en het beheer van de openbare ruimte gemaakt.

Deze integrale Business Case had een looptijd van 50 jaar en een investeringsvolume van 150 mln. Dit exclusief de investeringen in bereikbaarheid en het Groene Raamwerk. Op totaalniveau leek de ontwikkeling op deze termijn haalbaar. In de praktijk van BIC heeft deze berekening aanvankelijk geen rol van betekenis gespeeld. Geen van de partijen voelde zich verantwoordelijk voor de berekening en de uitvoering van de business case als geheel. Dit onderschrijft de beperkte rol die het hybride sturingsmodel geeft aan een integrale grondexploitatie of Business Case voor de gebiedsontwikkeling als geheel.

In de huidige praktijk van BIC heeft de gemeente de investeringen in de bereikbaarheid en het Groene Raamwerk in beeld gebracht en zoekt ze naar financiering hiervan. Onderdeel hiervan is een bijdrage vanuit de ontwikkeling van de campus. Uit de gesprekken met Brainport Industries blijkt dat de bedrijven zich niet zo zeer richten op de financiële haalbaarheid van de gebiedsontwikkeling maar kijken naar hun "Total Cost of Ownership". Met andere woorden: alleen datgene doen (investeren, organiseren) dat waarde creëert voor de eindgebruiker.

De benaderingen van de gemeente en de bedrijven sluiten aan bij de benadering van het hybride sturingsmodel dat iedere partij haar eigen financiële afwegingen maakt en investeringsbeslissingen neemt. En bij de benadering om via een "Projectdefinitie" projecten af te zonderen uit de Gebiedsalliantie.

Dit sluit aan bij de praktijk van BIC waar inmiddels afscheid is genomen van de benadering van de integrale Business Case. Voorzichtig wordt gezocht naar opdeling van de Business Case in heldere eenheden. De vervolgstap is het toedelen van deze eenheden aan verschillende investeerders. Dit zal onderdeel zijn van de nog op te stellen ontwikkelstrategie voor de eerste fase van BIC.

Interessant is dat de bedrijven niet zo zeer uitgaan van eenmalige investeringen en opbrengsten maar dit vertalen naar jaarlijkse lasten. De gemeentelijke praktijk heeft deze koppeling tussen aanleg- en beheerkosten niet gelegd en zoekt vooral naar mogelijkheden om haar eenmalige investeringen te financieren. In het licht van het hybride sturingsmodel betekent dit de private partijen veel meer dan gemeenten gewend zijn aan de koppeling tussen eenmalige en jaarlijkse kosten- en opbrengstesoorten. De veronderstelling is dat deze koppeling ook in de gemeentelijke praktijk tot efficiencyvoordelen kan leiden

De Ontwikkelstrategie

De gemeente richt zich vanaf het begin op een integrale ontwikkeling en uitvoering van een campus binnen het plangebied Landelijk Strijp. Ze kiest daarin voor een benadering die in toenemende mate uitgaat van de vraag van de bedrijven. Dit omdat ze beseft dat de traditionele aanpak van een bedrijventerrein, die uitgaat van de uitgifte van kavels, in de huidige tijd niet haalbaar maar ook niet gewenst is.

Toch is de benadering van de gemeente vooral projectmatig. BIC wordt vanaf het begin van de planontwikkeling gezien als een project en alle activiteiten zijn op de realisatie van dit ene specifieke project gericht.

Het hybride sturingsmodel gaat uit van een meer ontspannen, open en verkennend traject. De activiteiten van de gezamenlijke partijen gaan nadrukkelijker uit van het bevorderen van interacties tussen partijen, het stimuleren van privaat initiatief en "opschalen" van bestaande initiatieven tot projecten.

In Landelijk Strijp is het privaat en particulier initiatief (anders dan Brainport Industries) nauwelijks van de grond gekomen. De veronderstelling is dat dit komt door de sterke regie van de gemeente en haar specifieke focus op de campus en de bedrijven die zich daar zullen vestigen. Deze veronderstelling, op basis van het hybride sturingsmodel, is echter niet te toetsen op basis van deze casus.

Gevolg is echter wel dat de voortgang van BIC en de vervolgstappen die de gemeente zet afhankelijk zijn gesteld van de bereidheid van individuele MKB bedrijven om zich te zijner tijd op de campus te vestigen. De vraag is of de gemeente zal vasthouden aan dit standpunt, maar het geeft wel aan dat deze "alles of niets" strategie risicovol is voor de voortgang van de campusontwikkeling. De veronderstelling is dat het hybride sturingsmodel de uiteindelijke doelstelling om een campus te ontwikkelen ook via andere, niet vooraf te bepalen, "zijstappen" kan bereiken. Dit is echter niet te toetsen op basis van de praktijk BIC.

De casus BIC laat ook zien dat de bij een toegenomen rol van gebruikers de rol van projectontwikkelaars en beleggers afneemt. Waar deze partijen in de tijd van de integrale planmatige gebiedsontwikkelingen in joint-venture samenwerkingsvormen met gemeente leidend waren, spelen ze in tot op heden in het denken over vernieuwende vormen van gebiedsontwikkeling een beperkte rol. Dit geldt ook in de praktijk van BIC. De gemeente en Brainport Industries zien voorsnog voor de projectontwikkelaars een beperkte rol bij de realisatie van vastgoed. De rol van een belegger wordt als eigenaar van het vastgoed relevanter geacht maar pas op het moment dat de Business Case gereed is en de langjarig relevante partijen (de gemeente en de bedrijven) hun ontwikkelstrategie hebben vastgesteld.

De oprichting van de programmaorganisatie van de gemeente laat zien dat de gemeente gewend is om in een dergelijke organisatievorm te werken. Het hybride sturingsmodel kiest ervoor om te starten met een programma-organisatie en projecten pas als ze haalbaar en realiseerbaar zijn af te zonderen uit het programma. De huidige fase waarin partijen gezamenlijk een Business Case voor de ontwikkeling van het eerste deelplan opstellen kan gezien worden als een poging om een "projectdefinitie" op te stellen. De huidige praktijk van BIC sluit dus aan bij het hybride sturingsmodel. Hierbij kan de Gebiedsalliantie zo worden ingericht dat er naast een kerngroep plaats is voor een aantal op onderwerp gerichte werkgroepen. Het open en verkennende karakter staat echter voorop.

6.2 Aanbevelingen voor het sturingsmodel van gebiedsontwikkeling

De conclusies uit dit onderzoek laten zien dat, na een aanvankelijk vrij traditionele start, de aanpak van de ontwikkeling van de Brainport Innovatie Campus zich steeds meer beweegt in de richting van het ideaaltypische hybride sturingsmodel. Het onderzoek toont eveneens aan dat contextveranderingen in gebiedsontwikkeling de belangrijkste redenen zijn geweest voor deze aanpassingen in de aanpak.

Deze constatering onderschrijft de veronderstelling van dit onderzoek dat gebiedsontwikkeling een meer hybride sturingsmodel nodig heeft om resultaten te boeken.

Het in dit onderzoek geformuleerde hybride sturingsmodel gaat uit van adaptieve houding van alle partijen om initiatieven te faciliteren en in te spelen op kansen die zich voordoen. Dit in combinatie met planmatige activiteiten om meer synergie, samenhang en voortgang te bereiken.

Omdat de campusontwikkeling is gestart op initiatief van de gemeente en op basis van een integrale en projectmatige benadering, kan een aantal elementen uit het ideaaltypische sturingsmodel niet worden getoetst. Dit geldt met name voor de veronderstelde positieve effecten van een open en verkennende benadering in de startfase van de Gebiedsalliantie.

Ook kan de effectiviteit van de projectdefinitie en het afzonderen van projecten uit de Gebiedsalliantie nog niet worden geëvalueerd. Dit omdat deze fase in BIC nog niet is bereikt. Op uitnodiging van het team dat de Business Case voor de eerste fase van BIC voorbereidt, zullen de uitkomsten van dit onderzoek aan de deelnemende partijen worden toegelicht. De aanbeveling is om het hybride sturingsmodel in te zetten om richting te geven aan de nog op te stellen ontwikkelstrategie en de organisatiestructuur van de Brainport Innovatie Campus.

De algemene aanbeveling bij dit onderzoek is om bij nieuwe gebiedsontwikkelingen, conform het hybride sturingsmodel, vanaf de startfase een adaptieve houding te combineren met planmatige interventies. Dit omdat dit de kansen vergroot om synergie te bereiken tussen initiatieven, ketens en netwerken en hierdoor waardecreatie en resultaten te boeken.

6.3 Reflectie en vervolgonderzoek

Tegelijkertijd met dit onderzoek heb ik gewerkt aan het Programma Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl (GONS) van het Ministerie van Infrastructuur & Milieu. Dit heeft mij de gelegenheid gegeven om bij veel gebiedsontwikkelingen in de keuken te kijken. Zowel bij rijksprojecten, bij ontwikkelingen in de regio en in de stedelijke gebiedsontwikkeling. Allemaal gebiedsontwikkelingen met een verschillende focus: bijvoorbeeld op waterkwaliteit en waterveiligheid ⁷, op een duurzame energievoorziening ⁸ of op verblijfskwaliteit in een stationsgebied ⁹.

Vanuit deze bredere invalshoeken wil ik in dit hoofdstuk reflecteren op een aantal onderwerpen. Deze reflecties zijn niet gebaseerd op de onderzoeksresultaten maar liggen in het verlengde van dit onderzoek en zijn gebaseerd op de ervaringen in het Programma Gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl.

Bij de meeste ontwikkelingen in het Programma is het besef doorgedrongen dat synergie nodig is om gebiedsontwikkelingen haalbaar en realiseerbaar te krijgen. Dit omdat het synergie kan leiden tot kostenreductie, meeropbrengsten, meerdere kostendragers en / of risicoreductie. En dit is nodig in een tijd waarin minder geld beschikbaar is en minder bereidheid bestaat om risico's te nemen. Volop wordt er in ontwikkelingen gezocht naar nieuwe verdienmogelijkheden en nieuwe verdienmodellen.

⁷ Gebiedsontwikkeling Grevelingen, Volkerak-Zoommeer
⁸ EnergieRijk Den Haag
⁹ Stationsgebied Gouda

Bij meerdere praktijken worden pogingen gedaan om een gezamenlijke ambitie op te stellen. In de meeste praktijken is hierbij de overheid de initiatiefnemer en tevens de partij met de hoogste urgentie en de grootste belangen. In deze praktijken blijkt het lastig te zijn om de gewenste openheid te creëren. Dit vooral als de overheid zich, wellicht onbewust, sturend opstelt in het proces. En private partijen en maatschappelijke organisaties zich op hun beurt afwachtend opstellen. Dit wordt nog versterkt als de overheid de stap presenteert als een noodzakelijke stap omdat "het geld op is". De achterliggende vraag om mee te betalen komt dan te vroeg en wekt weerstand op die het open en verkennende proces in de weg staat.

Mijn conclusie is dan ook dat het veel aandacht vraagt om een Gebiedsalliantie of programma-organisatie te smeden waarin niet één partij de lead heeft en de anderen achterover leunen en afwachten. Vooral voor overheden blijkt het lastig te zijn om in een netwerk te functioneren in plaats van op te treden als regisseur. Een open en verkennende houding bij alle belanghebbenden en een gelijkwaardige inbreng van alle partijen zijn echter beide van groot belang bij een effectieve zoektocht naar synergie en meervoudige ambities. Vervolgonderzoek en het delen van ervaringen in succesvolle praktijken is daarom relevant voor de praktijk van gebiedsontwikkelingen.

Ook laten de praktijken zien dat lastig is om de stap van ambitie via ontwikkelstrategie naar realisatie te zetten. In de huidige praktijk is de partij die hierbij de eerste stap zet ook de partij die schijnbaar de meeste urgentie heeft. Dit is in een onderhandelings situatie die voor deze partij ongewenst is. Uit de praktijken blijkt namelijk dat de partij met de regierol (vaak de overheid) ook wordt geacht te investeren. Dit weerhoudt partijen ervan om een eerste stap te zetten. Het doorbreken hiervan is essentieel voor de voortgang van een gebiedsontwikkeling.

Ook is er in de praktijken vaak sprake van "split-incentive" discussies: dit zijn situaties waarbij de baten van een investering bij anderen dan de investeerder terecht komen. Een derde reden is dat de uitvoeringsorganisaties van overheden vaak minder doordrongen van noodzaak tot verandering dan de projectleiding en vasthouden aan bekende uitvoeringsprincipes en bekende financiële instrumenten.

Alle genoemde redenen kunnen leiden tot uitstelgedrag en langdurige trajecten om tot uitvoeringsafspraken te komen. En hiermee tot het verdwijnen van de energie die tijdens de visievorming is opgebouwd. "Integrale planontwikkeling staat de sectorale uitvoering in de weg" was daarom een uitspraak van een van partijen.

Deze redenen ondersteunen het uitgangspunt om de "projectdefinitie" op te nemen in de Gebiedsalliantie. Het "splitsen" van de business case en het toedelen van projecten aan verschillende opdrachtgevers en investeerders blijkt hierbij als strategie effectief. Partijen zien zo hoe projecten tegelijkertijd kunnen bijdragen aan de gezamenlijke ambitie maar tegelijkertijd aan de eigen doelstellingen.

Nader onderzoek en het delen van goede voorbeelden kan hierbij echter tot versnelling leiden.

Literatuurlijst

Adams, D. and S. Tiesdell (2010), 'Planners as market actors: Rethinking state-market relations in land and property development'. *Planning Theory & Practice*, 11(2), 187-207.

Adams, D., R. Croudance and S. Tiesdell (2012), 'Exploring the 'notional property developer' as a policy construct'. *Urban Studies*, 49(12), 2577-2596.

Bregman, A. (2010), Naar een natuurlijke rolverdeling tussen overheid en markt bij ruimtelijke veranderingsprocessen, Inaugurele rede, 29 april 2010.

Bruijn, J.A. de (2007), Strategieën: een vergelijking tussen projectmatige en procesmatige verandering. Hoofdstuk 4, p 75-109, in: *Management in netwerken*.

Buuren, M.W. van, Buijs, M.J., Teisman, G.R. (2010), Program management and the creative art of coopetition: dealing with the potential tensions and synergies between spatial development projects. *International Journal of Project Management*, Vol. 28 2010, p 672-682.

Daamen, T.A. (2010), *Strategy as Force. Towards Effective Strategies for Urban Development Projects: The Case of Rotterdam CityPorts*. Dissertatie. Delft University of Technology.

Deloitte (2011), Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven, Actualisatie 2012', Deloitte Financial Advisory Services B.V. in opdracht van de VNG, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Infrastructuur en Milieu.

Franzen, A., F. Hobma, H. de Jonge, G. Wigmans (2011) *Management of Urban Development Processes in the Netherlands: Governance, Design, Feasibility*. Faculty of Architecture, Delft University of Technology, Delft.

Heurkens, E (2012a), *Private Sector-led Urban Development Projects, Management, Partnerships & effects in the Netherlands and the UK*, dissertatie, Delft University of Technology.

Heurkens, E (2012b), *Privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling, Sturing, samenwerking & effecten in Nederland in Engeland*, Delft University of Technology.

Janssen – Jansen, L (2010), *Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen, Optimism should be in the nature of planners, but over-optimism is a dead end street*, Pre-advies voor de BNSP en de Minister van Ruimte, 14 oktober 2010, Universiteit van Amsterdam.

KEI / Nicis (2012), *Toekomst Stedelijke vernieuwing na 2014*, KEI / Nicis Institute, maart 2012.

Klerk, L.A. de (2011), *Terug naar AF, uw krediet is verdampt*, *Rooilijn*, jaargang 44, nr. 6 2011, pagina 396-443.

Klijn, E.H. (2008), *It's the management, stupid!*, over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken. Inaugurele rede. Uitgeverij Lemma, Den Haag.

Klijn, E.H., B. Steijn, J. Edelenbosch, (2010), *The impact of network management on outcomes in governance Networks*, In: *Public Administration*, Vol. 0, 2010, Blackwell Publishing Ltd.

Koops, J. (2012), *Zelforganisatie in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling, een hype en/of de oplossing?*, MCD scriptie, augustus 2012.

Kort, M. en Klijn, E. H. (2011). *Public-private partnerships in urban regeneration projects: organizational form or managerial capacity?*, *Public Administration Review*, July/August 2011, p. 618-626.

Laan, D. van der (2013): *Slimste plek ter wereld krijgt nieuwe impuls met Innovatie Campus, Volledig vraaggestuurde gebiedsontwikkeling*. In: *Building Business* april 2013.

Luijten, A (2012), *Private gebiedsontwikkeling: overheid overbodig ? Interview met Erwin Heurkens over privaat gestuurde gebiedsontwikkeling*, *Building Business*, december 2012 / januari 2013.

Majoor, S. J. H. (2012a). *Het lezen van de stad, Voorwoord*, in: S. J. H. Majoor (Ed.) *Het lezen van de stad. De organisatie van improvisatie*. p. 8-13. Amsterdam: Project Management Bureau.

Majoor, S. J. H. (2012b). *Paradoxaal management*, in: S. J. H. Majoor (Ed.) *Het lezen van de stad. De organisatie van improvisatie*, p. 78-89. Amsterdam: Project Management Bureau.

Marlet G. (2009), *De aantrekkelijke stad*, VOC uitgevers.

Marlet G., R. Ponds, C. van Woerkens (2013) *Atlas voor gemeenten 2013*.

Ministerie BZK (2011), *De Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2011, een praktische routebeschrijving voor gemeenten en marktpartijen*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011): *Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte*, juli 2011.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2012), *Investeren in gebiedsontwikkeling Nieuwe Stijl, handreiking voor samenwerking en verdienmodellen*.

Ministeries VROM, LNV, VenW en EZ (2004), *Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling*.

NLW (2011), Peter van Rooij, *Verdienmogelijkheden, cahier gebiedsontwikkeling*. Innovatieprogramma NederLandBovenWater.

NLW (2012a), Ab van Luin, *Waardenmakerij, cahier gebiedsontwikkeling*. Innovatieprogramma NederLandBovenWater.

NLBW (2012b), Geert Teisman, Proceskunst, cahier gebiedsontwikkeling.
Innovatieprogramma NederLandBovenWater.

NLBW (2012c), Peter van Rooij, Meerwaardecreatie, cahier gebiedsontwikkeling
Innovatieprogramma NederLandBovenWater.

PBL (2011a), Nederland in 2040: een land van regio's -Ruimtelijke Verkenning 2011,
Planbureau voor de leefomgeving.

PBL (2011b), De energieke samenleving, op zoek naar een sturingsfilosofie voor een
schone economie, Planbureau voor de leefomgeving, Maarten Haajer.

PBL / Urhahn (2012), Vormgeven aan de bestaande stad: belemmeringen en kansen
voor organische stedelijke herontwikkeling, Planbureau voor de leefomgeving / Urhahn
Urban Design.

PBL / ASRE (2013), Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten, Een
institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren. PBL (Planbureau
voor de Leefomgeving) en ASRE (Amsterdam School of Real Estate) Den Haag, 2013.

PMB Amsterdam (2013), Stadsontwikkeling in transitie, 15 verhalen uit Amsterdamse
projecten, Projectmanagement Bureau Gemeente Amsterdam, mei 2013.

Praktijklerstoel Gebiedsontwikkeling (2011a), Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de
tienkamp!, april 2011, TU Delft.

Praktijklerstoel Gebiedsontwikkeling (2011b), Gebiedsontwikkeling in een andere
realiteit; wat nu te doen, TU Delft.

Praktijklerstoel Gebiedsontwikkeling (2013b), Werkzame ontwikkelstrategieën, bulletin
bij het congres Gebiedsontwikkeling d.d. 14 maart 2013, TU Delft, juni 2013.

Provoost, M. (2012), S+RO 2013/02, Thema Nieuwe Steden, City in a box, april 2013.

Randeraat, G. van (2006), Sturen in complexiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling,
MCD scriptie, Rotterdam.

Rotmans, J. (2012), In het oog van de orkaan, Nederland in transitie, november 2012.

Tak, Th. van der en G. Wijnen (2006), Programmamanagement, Sturen op samenhang.
Kluwer, Deventer.

Teisman, G. R. (2007), Publiek management op de grens van orde en chaos, Over
leidinggeven en organiseren in complexiteit, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Teisman, G.R. en E.H. Klijn (2002), Partnership arrangements: Governmental rhetoric or
governmental schemes? Public Administration, 62(2), 189-198.

TU Delft / gemeente Rotterdam (2012), Sturen op waarde in Rotterdam, afwegen en verbinden in de nieuwe realiteit van stedelijke gebiedsontwikkeling, Essay, december 2012.

Van de Berg, C., F. Brave & S. van Schaik (2012), Programmamanagement, Openbaar Bestuur, december 2012 pag. 26-28.

Van der Krabben (2011). Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden. Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen? Radboud Universiteit Nijmegen, inaugurele rede.

Verlaat J. van 't (2008), Stedelijke gebiedsontwikkeling op hoofdlijnen, brochure MCD, 3^e druk augustus 2008.

Volume 30 (2011), Privatize !, winter 2011-2012.

Volume 34 (2012), City in a box, winter 2012.

Wolting, B, A. Bregman, M. Pool (2012), PPS en gebiedsontwikkeling, SDU uitgevers, 3^e geactualiseerde druk 2012.

Zeeuw, F. de (2007), De engel uit het marmer, reflecties op gebiedsontwikkeling, TU Delft.

Zeeuw, F. de (2011a), Gebiedsontwikkeling in Nederland: diepe val dwingt tot reflectie. In: Rooilijn, jaargang 44, nr. 6 2011, pagina 404-411.

Zeeuw, F. de (2011b), Binnenstedelijk ontwikkelen moet op alle fronten anders" in: Service Magazine, december 2011, pag. 22-25.

Zeeuw, F. de (2012), Grondexploitatie is nu even geen feest, B&G januari / februari 2013.

Casus: Brainport Innovatie Campus

Relevante plandocumenten:

Ontwikkelingsvisie Landelijk Strijp, december 2008, Enno Zuidema Stedebouw i.s.m. Urban Xchange, in opdracht van gemeente Eindhoven (OLS).

Brainport Industries Campus, discussiedocument (21st Draft), Brainport Industries, 2011 (Discussiedocument).

Ontwikkeldocument Brainport Innovatie Campus, maart 2012, Enno Zuidema Stedebouw i.s.m. Urban Xchange, in opdracht van gemeente Eindhoven (OBIC).

Commissienotitie. Betreft voorgangsnote over Ontwikkeling Brainport Innovatie Campus binnen Landelijk Strijp, 2 januari 2013. Besproken in de commissie Ruimte en Vastgoed op 19 februari 2013 (Voortgangsnote).

Interviews en bijeenkomsten:

Kennismakingsgesprek (02-04-13) Paul Nijhout (kwartiermaker namens Brainport Development), Maarten van den Nieuwenhof (gemeente Eindhoven).

Werksessies (05-04-13, 23-04-13, 14-05-13, 29-05-13, 12-06-13): werkgroep Financiën en Juridica (aanwezigen: kwartiermaker, gemeente Eindhoven, BOM, Provincie Noord-Brabant, Brainport Development, K.v.K.).

Reflectiesessie met NLBW (22-05-13) met o.a. kwartiermaker en gemeente Eindhoven.

Werksessie financieel model (01-05-13, 22-05-13) met Read Advies.

Overleg met Stam & de Koning, grondeigenaar en potentieel ontwikkelaar, belegger (12-06-13) met kwartiermaker.

Interview: Gerwin van Eert (25-06-13): programmamanager Eindhoven Noord-West.

Interview: John Blankendaal (25-06-13), Brainport Development.

Relevante websites:

<http://www.brainportavenue.nl>, geraadpleegd op 20-6-2013

<http://www.eindhoven.nl/artikelen/Landelijk-Strijp>, geraadpleegd op 20-6-2013

<http://www.brainportindustries.com>, geraadpleegd op 20-6-2013

<http://www.brainportdevelopment.nl>, geraadpleegd op 20-6-2013

www.brainport2020.nl, geraadpleegd op 20-6-2013