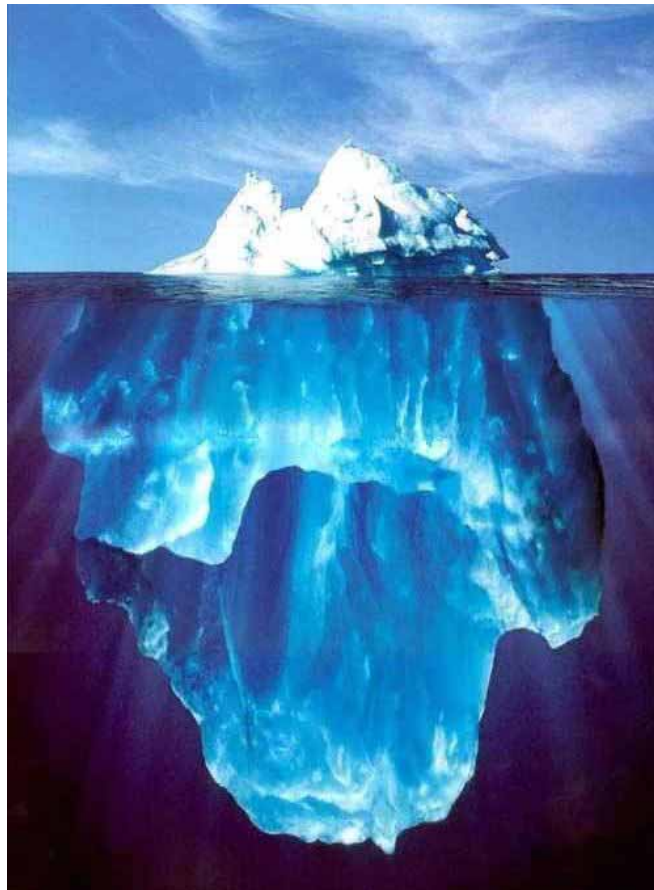


# Stagnatie bij complexe locatieontwikkeling

“Een verkennend onderzoek naar de oorzaken van stagnatie van het ontwikkelingsproces bij complexe locatieontwikkeling”



Maarten Fronik

4 mei 2007

# Colofon

**Titel:** Stagnatie bij complexe locatieontwikkeling; Een verkennend onderzoek naar de oorzaken van stagnatie van het ontwikkelingsproces bij complexe locatieontwikkeling

**Auteur:** Maarten Fronik

**Afstudeerscriptie:** Rijksuniversiteit Groningen  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Sociale Geografie & Planologie  
Master Vastgoedkunde

**Afstudeerbedrijf:** IPMMC Vastgoed, Utrecht

**Hoofdmentor RUG:** Dhr. prof. dr. E.F. Nozeman

**2<sup>e</sup> mentor RUG:** Dhr. dr. P.R.A. Terpstra

**Begeleiding afstudeerbedrijf:** Dhr. drs. F.P. Trip MRE

Dhr. T. Bleker

**Abstract:** In dit onderzoek wordt getracht inzicht te verkrijgen in het verband tussen de mate van stagnatie van het ontwikkelingsproces en de complexiteit van een locatieontwikkeling. Stagnatie wordt hier beschouwd als opgelopen vertraging (in tijd) als gedeelte van de aanvankelijk geschatte doorlooptijd van het project. Het begrip complexe locatieontwikkeling valt te positioneren temidden van het spectrum object- gebiedsontwikkeling.

Uit de resultaten blijkt een toename in complexiteit verband te houden met een toename in stagnatie. Bij complexere projecten blijkt de uiteindelijke doorlooptijd in toenemende mate af te wijken van aanvankelijk gestelde aannames. Het grootste deel van de vijftien onderzochte complexe projecten blijkt zich in verhouding tot deze relatie te positioneren. Afwijkend zijn een klein aantal projecten alwaar, ondanks een aanzienlijke complexiteit sprake is van een minimale stagnatie. Ondanks het cumulatieve karakter van de verschillende risico's in het ontwikkelingsproces blijken met name de synergie in belangen, politieke verdeeldheid (of eensgezindheid) en de mate van

samenhang van een project met de omgeving van invloed op de omvang van mogelijke stagnatie.

Concrete aanbevelingen voor de realisatie van complexe projecten hebben met name betrekking op het besef dat verreweg het grootste deel van de projecten aan vertraging onderhevig blijkt. De procesomgeving blijkt hierin slechts beperkt te beïnvloedbaar te zijn. Daarnaast blijkt aandacht voor "zachte" factoren onmisbaar gedurende het proces. Andere aanbevelingen richten zich op de cumulatieve effecten van stagnatie. Door enerzijds het project op de delen in onafhankelijk te realiseren delen en anderzijds het project financieel als een geheel te zien blijven de mogelijkheden tot projectverevening behouden en is het geheel der delen minder afhankelijk van cumulatieve interne en/of externe ontwikkelingen. Stagnatie biedt ook kansen. Door creativiteit te tonen kan sprake zijn van stagnatie welke resulteert in een positief effect op het uiteindelijke projectresultaat in financiële en/of kwalitatieve zin.

Datum: 21 augustus 2007



# Voorwoord

*The physical building is the tip of an iceberg with much that is hidden beneath the surface.  
(Guy & Henneberry, 2002)*

Voor u ligt de afstudeerscriptie geschreven ter afronding van de master Vastgoedkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. Tijdens mijn afstuderen heb ik bij het bedrijf IPMMC Vastgoed onderzoek gedaan naar het verband tussen complexiteit en stagnatie van complexe ruimtelijke projecten. Graag wil ik van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken voor hun bijdrage aan de totstandkoming van het onderzoeksrapport.

Mijn bijzondere dank gaat allereerst uit naar mijn afstudeerbegeleider prof. dr. E.F. Nozeman voor de aangename begeleiding, heldere reflectie en inspiratie gedurende de studie. Tevens ben ik een woord van dank verschuldigd aan de medewerkers van IPMMC Vastgoed in Utrecht vanwege de mogelijkheid die zij mij hebben geboden in contact te komen met de vastgoedpraktijk. Dit geldt in bijzonder voor mijn beide begeleiders Paul Trip en Tom Bleker welke ondanks hun volle agenda, diverse momenten wisten te creëren om hun kijk op het geleverde werk te ventileren.

Daarnaast had dit onderzoek niet uitgevoerd kunnen worden zonder de personen welke medewerking hebben verleend aan de interviews en enquêtes. Allen wil ik dan ook bijzonder vriendelijk danken voor hun tijd en vaak enthousiaste reacties.

Tot slot wil ik graag mijn directe omgeving en familie bedanken voor de steun in zowel morele als financiële zin. Ondanks de ingrijpende gebeurtenissen gedurende de laatste maanden ben ik verheugd dat eenieder van jullie het gereedkomen van deze scriptie heeft mogen meemaken.

Maarten Fronik

Utrecht, 21 augustus 2007

# Samenvatting

De laatste jaren gaat veel aandacht uit naar de vertraging van infrastructurele projecten en de stagnerende woningbouwproductie. Ook bij de realisatie van stadions, theaters en andere publieke werken heeft men echter regelmatig te kampen met stagnatie, met als gevolg oplopende kosten, zowel maatschappelijk als financieel. De oorzaken van de moeizame ontwikkeling zijn niet eenvoudig te achterhalen omdat elk proces uniek is en wordt bepaald door de problematiek die daarin aan de orde komt (het object), in combinatie met de randvoorwaarden waaronder de realisatie plaats moet vinden (de context). In de hedendaagse ruimtelijke ordening dienen zich daarnaast meer en meer vraagstukken aan waarbij de beginsituatie geen enkele voorspelling toelaat met betrekking tot een mogelijke eindtoestand. In dit onderzoek wordt middels het nader analyseren van moeizaam verlopende ontwikkelingstrajecten getracht om, uit op het eerste gezicht locatiespecifieke problemen, gemeenschappelijke knelpunten te destilleren welke stagnerende ontwikkelingsprocessen beïnvloeden. De overkoepelende vraag in dit onderzoek is dan ook: *in hoeverre is er een verband tussen de mate van stagnatie van ontwikkelingsprocessen en de complexiteit van de locatieontwikkeling en wat zijn de voornaamste knelpunten welke hieraan ten grondslag liggen?*

Het onderzoek is in navolging van de onderzoeksopzet opgedeeld in delen. Het eerste deel bestaat uit de theoretische onderbouwing waarbij wordt ingegaan op de bepaling van het begrip complexiteit en ruimte om vervolgens de kenmerken van complexe projecten te beschrijven. Aan de hand van de theorie wordt hierna een methodologische aanpak opgesteld. In het empirisch deel worden de geselecteerde onderzoekscases met behulp van de beoordelingsmethodiek aan een nadere analyse onderworpen.

## *Complexiteit en het ontwikkelingsproces*

Het denken over complexiteit van het ontwikkelingsproces kenmerkt zich door gebeurtenissen welke mogelijk op elkaar van invloed zijn gedurende de voortgang van het proces en zodoende de uitkomsten van het gehele project beïnvloeden. Hieraan ten grondslag ligt de complexiteitstheorie waarin wordt beschreven dat de verschillende factoren welke leiden tot complexe processen een sterke onderlinge samenhang kunnen vertonen en waarbij elk van de factoren invloed kan uitoefenen op het uiteindelijke resultaat van het proces. Als reactie op de toenemende complexiteit zijn diverse nieuwe zienswijzen ontstaan in het ruimtelijk denken.

Op basis van de theorie kan gesteld worden dat een complex project zich onder andere kenmerkt middels de onderstaande indicatoren:

- omvang;
- flexibiliteit projectplan;
- samenhang met de omgeving;
- belangen betrokken actoren;
- verdeling grondposities;
- procesverloop;
- politieke verdeeldheid.

In dit onderzoek wordt het ontwikkelingsproces onderverdeeld in vier theoretische fasen, zijnde: initiatief-, ontwikkel-, realisatie- en exploitatiefase. Gedurende de verschillende procesfasen ontstaat met een toename aan zekerheden een afname in flexibiliteit. Naarmate het proces vordert nemen daarnaast de investeringskosten toe en ontstaat voor actoren een hogere drempel om uit een project te stappen. Met name het onherroepelijk verlenen van de bouwvergunning en het verkrijgen van zekerheden omtrent de financiering worden hierbij als cruciale momenten beschouwd.

#### *Relatie tussen complexiteit en stagnatie*

Na de beoordeling van de verschillende casestudies aan de hand van het opgestelde onderzoeksmodel blijkt een positief verband zichtbaar tussen de mate van complexiteit en de mate waarin het ontwikkelingsproces vertraagd verloopt. Bij toenemende complexiteit blijkt de mate van stagnatie van het ontwikkelingsproces echter sterker te variëren. Ernstig gestagneerde projecten kenmerken zich middels een sterk verdeelde politieke omgeving, veroorzaakt door het grote beslag op publieke middelen en de botsing tussen politiek-ideologische standpunten. Daarnaast bleken emotionele argumenten in het proces de boventoon te voeren. Eveneens opvallend zijn enkele projecten alwaar, ondanks de aanzienlijke complexiteit, sprake is van minimale stagnatie. Deze projecten kenmerken zich door bijzonder hechte synergie in belangen tussen de betrokken actoren, zowel professioneel als persoonlijk in combinatie met minimale politieke verdeeldheid.

#### *Complexiteitsindicatoren met een sterk verband ten opzichte van stagnatie*

Door de verschillende onzekerheden en cumulatieve verbanden is het slechts beperkt mogelijk uitspraken te doen over knelpunten bij complexe locatieontwikkelingsprocessen in zijn algemeenheid. Op basis van het empirisch onderzoek zijn enkele complexiteitsindicatoren te benoemen welke sterk verband houden met mogelijke stagnatie in het ontwikkelingsproces. De resultaten blijken voor een groot deel overeen te komen met de, op basis van de literatuurstudie, veronderstelde verwachtingen. *Synergie in belangen betrokken actoren* - Uit het onderzoek blijkt de synergie in belangen tussen de betrokkenen een absolute noodzaak om te komen tot een voorspoedige ontwikkeling. Het vinden van een juiste balans tussen financiële haalbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en de wensen van de eindgebruiker is hierbij een van de grootste uitdagingen. Ook de persoonlijke factor blijkt een onmisbaar

element om deze synergie te bewerkstelligen en vast te houden. Daarnaast blijken actoren in processen waar een hoge mate van synergie bestaat eerder geneigd een deel van het eigen belang op te offeren teneinde de ontstane synergie te behouden en de voortgang te bevorderen.

*Politieke verdeeldheid* - Eveneens van groot belang blijkt stabiliteit in de politieke omgeving. Hoewel deze omgeving door de betrokkenen wordt gezien als een moeilijk te beïnvloeden en onvoorspelbare arena blijkt het welslagen afhankelijk van draagvlak in de gemeenteraad en één of enkele wethouders welke bereid zijn een project te “trekken”. Er kan gesteld worden dat de politieke verdeeldheid met name ontstaat bij de aanwending van publieke middelen en mogelijk verband houdende budgetoverschrijdingen. Tot slot spelen politiek/bestuurlijke belangentegenstellingen waarbij een balans gevonden dient te worden tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rollen binnen de gemeentelijke organisatie.

*Samenhang met de omgeving* - Het belang van de samenhang van een project met de omgeving kan allereerst verklaard worden door de samenhang in ruimtelijke context, waarbij projecten welke deel uitmaken van een grote geheel (programma) voor hun voortgang sterk afhankelijk zijn van andere programmaonderdelen in zowel fysieke als financiële zin.

Een tweede reden betreft de achterliggende doeleinden van een project. De werkelijke beweegredenen van actoren zijn niet in alle gevallen direct zichtbaar. Daarnaast spelen “verborgen” persoonlijke beweegredenen. Een aanzienlijke invloed van emoties in een proces tenslotte ontstaat met name bij toenemende weerstand ten opzichte van de ontwikkeling vanuit de politieke of maatschappelijke omgeving.

### *Aanbevelingen*

Ter afsluiting van het onderzoek is getracht de in het onderzoek verworven inzichten te vertalen naar enkele concrete aandachtspunten bij complexe locatieontwikkeling.

*Bezint eer gij begint* - Naarmate de complexiteit en hiermee verbonden onzekerheden toenemen blijkt het voor de betrokkenen moeilijker een realistische inschatting te maken van de doorlooptijd. Ondanks het gegeven dat slechts enkele projecten binnen de aanvankelijk gestelde tijdstermijnen zijn gerealiseerd blijkt bij vele professionals een groot geloof te bestaan in eigen kunnen en mate waarin beïnvloeding van de procesomgeving mogelijk is. Het verdient aanbeveling reeds in de initiatieffase grote inspanning te leveren om inzicht te verkrijgen in de verschillende risico's en belangen waarbij terdege rekening dienen te houden met de kans op aanzienlijke vertragingen.

*Aandacht “zachte” factoren* - In de complexiteitstheorie werd al verondersteld dat door het verkrijgen van zekerheden in het proces de totale onzekerheid gereduceerd kan worden. Uit het onderzoek blijken in het vastgoedontwikkelingsproces bepaalde onzekerheden beter in te schatten dan andere. Ogenscheinlijk vertragende (harde) factoren lijken relatief goed in te schatten, terwijl andere (zachte) factoren als samenhang met de omgeving, politiek draagvlak en synergie in belangen tussen betrokkenen moeilijk te voorspellen lijken te zijn. Bij complexe processen is bijzondere aandacht voor “zachte” factoren dan ook onmisbaar gedurende het ontwikkelingsproces.

*Project commercieel aantrekkelijk* – Projecten met gunstige financiële vooruitzichten bleken beter in staat tegenslagen te pareren/overwinnen. Middels de realisatie van commercieel aantrekkelijke functies ontstaat de mogelijkheid binnen het totale projectplan minder renderende projectonderdelen te verevenen. De toevoeging van commercieel aantrekkelijke projectonderdelen heeft op deze wijze een positief effect op het tempo van de ontwikkeling.

*Realisatie in delen, financiën als geheel* - Bij verschillende projecten bleek sprake van een cumulatie aan vertragende effecten. Om de cumulatieve effecten van stagnatie zoveel mogelijk te vermijden lijkt het aan te bevelen een project zoveel mogelijk op te splitsen in afgebakende delen. Door enerzijds het project op te delen in onafhankelijk te realiseren delen en anderzijds het project financieel als één geheel te blijven zien blijven de mogelijkheden tot projectverevening behouden maar is het geheel der delen minder afhankelijk van cumulatieve interne en/of externe ontwikkelingen.

*Toon creativiteit* – Stagnatie van projecten staat niet in alle gevallen gelijk aan negatieve gevolgen. Door creativiteit en flexibiliteit te tonen ten tijde van tegenslagen in het proces kunnen mogelijkheden ontstaan in financiële of kwalitatieve zin.



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>12</b>
1.1	Aanleiding .....	12
1.2	Doelstelling en centrale vraag.....	13
1.3	Onderzoeksobject.....	14
1.3.1	Complexe locatieontwikkeling.....	14
1.3.2	Stagnatie van het ontwikkelingsproces .....	16
1.4	Relevantie onderzoek.....	16
1.5	Onderzoeksopzet.....	17
1.6	Leeswijzer.....	18
<b>2</b>	<b>Complexiteit en het ontwikkelingsproces</b>	<b>20</b>
2.1	Ontwikkeling complexiteit en ruimte.....	20
2.1.1	Complexiteitstheorie .....	20
2.1.2	Netwerkbenadering.....	21
2.1.3	Complexiteit in het ruimtelijk denken .....	22
2.1.4	Ontwikkelingen in het ruimtelijk denken .....	23
2.2	Kenmerken complexe projecten .....	23
2.3	Het ontwikkelingsproces .....	27
2.3.1	Procesfasen .....	28
2.3.2	Zekerheid en beïnvloeding van het proces.....	29
2.3.3	Risico's tijdens het ontwikkelingsproces.....	31
2.3.4	Risicocategorieën .....	32
2.4	Verwachtingen op basis van theoretisch kader .....	34
<b>3</b>	<b>Methodologische aanpak</b>	<b>36</b>
3.1	Kwantitatief versus kwalitatief .....	36
3.2	Relatie tussen complexiteit en stagnatie .....	37
3.2.1	Keuze onderzoekspopulatie .....	37
3.2.2	Dataverzameling .....	39
3.2.3	Methode van analyse.....	40
3.2.4	Operationalisatie .....	40
3.2.5	Confrontatie resultaten met de ervaringen van professionals uit de beroepspraktijk.....	44

<b>4</b>	<b>Relatie tussen complexiteit en stagnatie</b>	<b>45</b>
4.1	Mate van stagnatie.....	45
4.2	Complexiteitsindicatoren versus stagnatie .....	47
4.2.1	Omvang .....	47
4.2.2	Flexibiliteit project .....	49
4.2.3	Samenhang met de omgeving.....	51
4.2.4	Belangen betrokken partijen .....	54
4.2.5	Verdeling grondposities .....	56
4.2.6	Procesverloop.....	58
4.2.7	Politieke verdeeldheid.....	60
4.3	Relatie totale complexiteit versus stagnatie.....	62
4.4	Invloed complexiteitsindicatoren op stagnatie .....	64
4.5	Confrontatie resultaten met ervaringen uit de beroepspraktijk .....	66
<b>5</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>68</b>
5.1	Conclusies.....	68
5.2	Overige aanbevelingen .....	75
5.3	Evaluatie onderzoek.....	77
	<b>Lijst van afkortingen</b>	<b>78</b>
	<b>Begrippenlijst</b>	<b>79</b>
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>82</b>
	<b>Lijst van bijlagen</b>	Error! Bookmark not defined.

## Lijst met tabellen en figuren

### Lijst met tabellen

Tabel 1: Verschil object/ gebiedsontwikkeling.....	14
Tabel 2: Operationalisering stagnatie.....	41
Tabel 3: Mediaan omgevingsindicatoren .....	41
Tabel 4: Operationalisering omvang .....	41
Tabel 5: Operationalisering flexibiliteit project.....	42
Tabel 6: Operationalisering samenhang met de omgeving .....	42
Tabel 7: Operationalisering belangen betrokken partijen.....	42
Tabel 8: Mediaan verdeling grondposities .....	43
Tabel 9: Operationalisering verdeling grondposities .....	43
Tabel 10: Operationalisering procesverloop .....	43
Tabel 11: Operationalisering politieke verdeeldheid .....	44
Tabel 12: Mate van stagnatie .....	45
Tabel 13: Beoordeling omvang .....	48
Tabel 14: Beoordeling flexibiliteit.....	50
Tabel 15: Beoordeling samenhang met de omgeving.....	52
Tabel 16: Beoordeling belangen betrokken partijen.....	55
Tabel 17: Beoordeling verdeling grondposities .....	57
Tabel 18: Beoordeling procesverloop.....	58
Tabel 19: Beoordeling politieke verdeeldheid .....	60
Tabel 20: Complexiteitsindicatoren in relatie tot stagnatie op basis van casestudies .....	64
Tabel 21: Belang complexiteitsindicatoren in relatie tot stagnatie .....	67
Tabel 22: Belang complexiteitsindicatoren in relatie tot stagnatie .....	71

### Lijst met figuren

Figuur 1: Spectrum object- gebiedsontwikkeling.....	14
Figuur 2: Spectrum complexiteit project - programma .....	15
Figuur 3: Hoofdstukopbouw .....	19
Figuur 4: Beleidsspel dat de verschillende netwerken doorsnijdt .....	22
Figuur 5: Het spectrum van complexiteit in ruimtelijk denken .....	23
Figuur 6: Betrokken actoren property market.....	26
Figuur 7: Zekerheidscurve en invloedscurve .....	30
Figuur 8: Inwoneraantal geselecteerde Gelderse gemeenten .....	38
Figuur 9: Geselecteerde onderzoekscases.....	39
Figuur 10: Kenmerken mate van complexiteit.....	47
Figuur 11: Relatie omvang - stagnatie .....	49
Figuur 12: Relatie flexibiliteit - stagnatie .....	51
Figuur 13: Relatie samenhang met de omgeving - stagnatie .....	54
Figuur 14: Relatie belangen betrokken partijen - stagnatie .....	56
Figuur 15: Relatie verdeling grondposities – stagnatie .....	58
Figuur 16: Relatie procesverloop – stagnatie.....	59
Figuur 17: Relatie politieke verdeeldheid – stagnatie .....	61
Figuur 18: Relatie totale complexiteit - stagnatie .....	62
Figuur 19: Complexiteitsindicatoren in relatie tot stagnatie n.a.v. ervaringen beroepspraktijk.....	66
Figuur 20: Relatie totale complexiteit - stagnatie .....	70
Figuur 21: De gebouwde omgeving als resultaat van complexe processen.....	77

# 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt in aandacht besteed aan de achtergrond en aanleiding van het onderzoek alvorens in te gaan op de kernelementen van een empirisch wetenschappelijk onderzoek in paragraaf 1.2. Een nadere bepaling van het onderzoeksobject en de relevantie in zowel wetenschappelijke- als praktische zin komen achtereenvolgens in paragraaf 1.3 en 1.4 aan de orde. De keuzes die zijn gemaakt om het onderzoek praktisch uitvoerbaar te maken worden toegelicht in de onderzoeksopzet beschreven in paragraaf 1.5. Het hoofdstuk besluit met de leeswijzer.

## 1.1 Aanleiding

Bouwplannen komen steeds moeizamer tot stand. Niet alleen wordt al jaren de gewenste woningbouwopgave niet gerealiseerd, ook projecten als stadions en zorgvoorzieningen lopen vrijwel structureel vertraging op. Publieke werken blijven liggen of lopen eveneens vertraging op (VROM-raad, 2006). Hierbij valt te denken aan het Utrecht City Project, de Waalsprong nabij Nijmegen, de herstart van de ontwikkeling van Grote Markt in Groningen of de stadionontwikkeling in Zwolle. Genoemde voorbeelden hebben allen te kampen met een moeizame/ tijdrovende ontwikkeling met als gevolg oplopende kosten, zowel maatschappelijk als financieel.

De oorzaken van de moeizame ontwikkeling zijn niet eenvoudig te achterhalen. Elke proces is uniek en wordt bepaald door de problematiek die daarin aan de orde komt (het object), in combinatie met de randvoorwaarden waaronder de realisatie plaats moet vinden (de context) (Spit et al., 2005). Dit zijn echter niet de enige factoren die het proces beïnvloeden. Een belangrijke rol is weggelegd voor de omgeving en het samenspel der betrokken actoren. Deze hebben belangen en middelen en bepalen mede, gegeven het object en de context, het verloop van het proces. Daarbij is de keuze van het aantal en soort actoren bepalend voor de complexiteit en doorlooptijd van het proces (Spit et al., 2005). Hieruit kan worden afgeleid dat de doorlooptijd ten dele afhankelijk is van de complexiteit van het project en de verhouding tussen de actoren.

Met deze constatering in het achterhoofd kan een relatie gelegd worden met de toenemende complexiteit van ruimtelijke vraagstukken in de hedendaagse ruimtelijke ordening. Door een breed scala aan oorzaken neemt de ruimtedruk nog steeds toe evenals het aantal actoren wier belangen tijdens ruimtelijke processen afgewogen dienen te worden. Met aan de ene kant het verleden, waar de eindtoestand voor het grootste deel kon worden voorspeld, dienen zich tegenwoordig meer en meer vraagstukken aan waarbij de beginsituatie geen enkele voorspelling toelaat aangaande de eindtoestand (Voogd, 2001).

De toenemende complexiteit van de locatieontwikkeling in combinatie met de tendens dat betrokken partijen steeds meer moeite hebben bouwprojecten tijdig te realiseren doet de vraag rijzen naar het verband tussen beide ontwikkelingen. Ook door Ham et al. (2002) wordt de complexiteit van een project

beschouwd als een belangrijke factor in het totstandkomingsproces. Hoe complexer een project, des te omvangrijker zijn de risico's en des te moeilijker zijn deze te aanvaarden en te managen.

Uit de moeizame ontwikkeling van complexe ruimtelijke projecten blijkt onder andere dat het proces in veel gevallen nog niet de optimale vorm heeft verkregen. Tijdens het ontwikkelingsproces kunnen er dan ook diverse knelpunten optreden. Om deze verschillende risico's het hoofd te kunnen bieden blijkt de rol van samenwerking tussen de verschillende actoren van groot belang voor het al dan niet slagen van een project. Uit enkele oriënterende gesprekken met professionals uit het beroepsveld blijkt dat juist bij moeizaam verlopende projecten het nogal eens schort aan een "ideale" samenwerking tussen de betrokken actoren tijdens de besluitvorming (de zogenaamde "fit"). In dit onderzoek wordt middels het nader analyseren van moeizaam verlopende ontwikkelingstrajecten getracht om, uit op het eerste gezicht locatiespecifieke problemen, gemeenschappelijke knelpunten te destilleren welke stagnerende ontwikkelingsprocessen beïnvloeden.

## 1.2 Doelstelling en centrale vraag

Bovenstaande resulteert in de doelstelling van dit onderzoek, namelijk:

*Het bieden van inzicht in het verband tussen de mate van complexiteit van locatieontwikkeling en de mate van stagnatie van het ontwikkelingsproces.*

Om aan deze doelstelling te voldoen zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- I. Welke ontwikkeling is in de tijd te herkennen wat betreft het denken en omgaan met complexiteit in de ruimtelijke ontwikkeling?
- II. Welke indicatoren liggen ten grondslag aan de complexiteit bij stedelijke locatieontwikkeling en zijn deze te kwantificeren? Zo ja, op welke wijze?
- III. Is er een verband zichtbaar tussen de mate van complexiteit van de ruimtelijke opgave en de mate waarin het project vertraagd in de tijd verloopt en zo ja, op welke wijze kan dit verband gekarakteriseerd worden?
- IV. In hoeverre kunnen aan de hand van de resultaten van het onderzoek algemeen geldende knelpunten tijdens het vastgoed ontwikkelingsproces van complexe locatieontwikkeling worden gedestilleerd?
- V. Op welke wijze kan het verworven inzicht worden vertaald naar aandachtspunten bij de ontwikkeling van complexe locaties?

De uiteindelijke overkoepelende vraag in het onderzoek is dan ook: *in hoeverre is er een verband tussen de mate van stagnatie van ontwikkelingsprocessen en de complexiteit van de locatieontwikkeling en wat zijn de voornaamste knelpunten welke hieraan ten grondslag liggen?*

### 1.3 Onderzoeksubject

In dit onderzoek kan het object van studie omschreven worden als: “*ruimtelijke opgaven waar sprake is van complexe locatieontwikkeling*”. Omdat de aandacht in dit onderzoek specifiek uitgaat naar vertraagde projecten wordt middels een verdere afbakening het object van studie beperkt tot complexe locatieontwikkeling waar sprake is van “stagnatie in het ontwikkelingsproces”. Daarnaast vergen de begrippen complexe locatieontwikkeling en stagnatie van het ontwikkelingsproces in de doel- en vraagstelling enige toelichting omdat beide begrippen voor meerdere interpretaties vatbaar zijn.

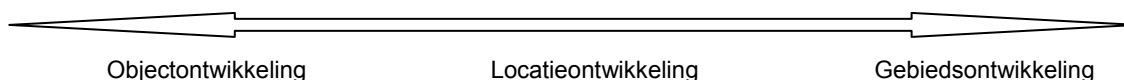
#### 1.3.1 Complexe locatieontwikkeling

Om te komen tot een definitie van complexe locatieontwikkeling wordt allereerst het begrip locatieontwikkeling nader beschouwd. Hiertoe dienen allereerst de verschillen tussen object- en gebiedsontwikkeling in ogenschouw genomen te worden. De verschillen tussen beide typen ontwikkelingen zijn hieronder schematisch weergegeven.

	<i>Complexiteit</i>	<i>Investeringsbedrag</i>	<i>Aspect tijd</i>	<i>Overheidsbetrokkenheid</i>
<i>Object ontwikkeling</i>	Lage inhoudelijke en organisatorische complexiteit	Door één partij te dragen	Korte doorlooptijd	Alleen door wetgeving betrokkenheid overheid
<i>Gebiedsontwikkeling</i>	Hoge inhoudelijke en organisatorische complexiteit	Te hoog voor één partij	Lange doorlooptijd	Vergaande samenwerking publieke en private partijen

Tabel 1: Verschil object/ gebiedsontwikkeling<sup>1</sup>

Gezien het gegeven dat bij objectontwikkeling sprake is van een lage mate van complexiteit, en complexe opgaven in dit onderzoek centraal staan, lijkt het aannemelijk het onderzoeksubject te manoeuvreren in de richting van gebiedsontwikkeling. Daarbij valt gebiedsontwikkeling te definiëren als “*de verzamelterm voor projecten van substantiële omvang waarin een bepaalde functie wordt ontwikkeld, .... , al dan niet in combinatie met elkaar of met de aanleg van infrastructuur. Daarbij kan het zowel gaan om nieuwe ontwikkeling als om herontwikkeling van bestaande locaties of gebieden en zowel om stedelijke als om landelijke gebieden*” (Kenniscentrum PPS, 2004). Deze definitie biedt een eerste afbakening maar volstaat nog niet. Allereerst dient te worden opgemerkt dat de omschrijving in het midden laat welk schaalniveau de ontwikkeling betreft (substantiële omvang). Om dit arbitraire element enigszins te beperken richt dit onderzoek zich primair op de ontwikkeling van locaties. Abstract gezien vindt het schaalniveau van locatieontwikkeling zijn plaats in het midden van object- en gebiedsontwikkeling.



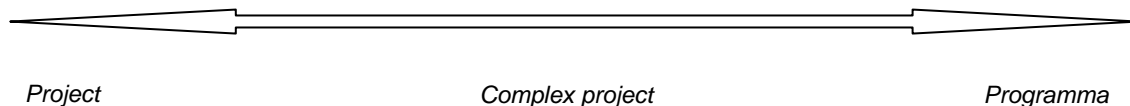
Figuur 1: Spectrum object- gebiedsontwikkeling<sup>2</sup>

1 Bult-Spiering et al., 2005

Aanleiding voor een tweede begripsbeperking is het begrip landelijke gebieden. Locatieontwikkeling in landelijke gebieden is in mindere mate interessant voor de onderzoeksresultaten omdat het gros van de complexe ruimtelijke projecten zich afspeelt in stedelijke gebieden. Naar aanleiding van het bovenstaande kan de reikwijdte van het begrip locatieontwikkeling gedefinieerd worden als: *“de verzamelterm voor projecten van beperkte omvang waarin een bepaalde functie wordt ontwikkeld, .... , al dan niet in combinatie met elkaar of met de aanleg van infrastructuur. Daarbij kan het zowel gaan om nieuwe ontwikkeling als om herontwikkeling van bestaande locaties in stedelijke gebieden”*.

Locatieontwikkeling valt hiermee te plaatsen in het spectrum object- en gebiedsontwikkeling.

Naast het begrip locatieontwikkeling laat ook het begrip complexiteit zich lastig omschrijven. De beschrijvingen van dit begrip lopen uiteen van *“samengesteld en ingewikkeld”*<sup>3</sup> tot de definitie gegeven door Bekkering et al. (2001) *“de aard van waarnemingen, waarbij de werkelijkheid als veelomvattend en ingewikkeld wordt ervaren en zich moeilijk laat omschrijven”*. Ook het, binnen de definitie van gebiedsontwikkeling, beschreven begrip *“ingewikkelde projecten”* biedt geen uitkomst. Om de complexiteit van een opgave te definiëren wordt allereerst de link gelegd met de begrippen project en programma. Hierin valt een project te beschrijven valt als: *“een tijdelijke organisatievorm die is opgezet met als doel één of meer bedrijfsproducten op te leveren volgens een gespecificeerde business case”* (Hedeman et al., 2004). Projecten kennen over het algemeen concreet meetbare resultaten en strak geformuleerde eisen wat betreft de voorwaarden budget, tijd, kwaliteit, organisatie en informatie. Hiertegenover staat het programma, welk het geheel der projecten omvat en de uitkomsten binnen de programma-uitgangspunten kunnen fluctueren. PRINCE2 (Hedeman et al., 2004) geeft aan dat een programma gezien kan worden als *“een geheel van projecten en activiteiten in een tijdelijke organisatie om één of meer van tevoren gedefinieerde strategische bedrijfsdoelstellingen te realiseren”*. Op deze wijze kan een spectrum gecreëerd worden waarbij ruimtelijke opgaven verschillen in mate van ingewikkeldheid of complexiteit en afhankelijk van de mate van complexiteit geplaatst kunnen worden op een punt binnen dit spectrum. Complexe projecten kunnen hierin gezien worden als ingewikkelde projecten of eenvoudige programma's.



Figuur 2: Spectrum complexiteit project - programma<sup>4</sup>

2 eigen bewerking

3 [www.vandale.nl](http://www.vandale.nl), geraadpleegd op 12 december 2006

4 eigen bewerking

### 1.3.2 Stagnatie van het ontwikkelingsproces

In dit onderzoek wordt stagnatie van het ontwikkelingsproces beschouwd als opgelopen vertraging (in tijd) als gedeelte van de aanvankelijk geschatte doorlooptijd van het project. Het stagneren van het ontwikkelingsproces is in de meeste gevallen een kostbare zaak. Ten eerste vanwege de rentekosten over de bij aanvang gedane investeringen. Dit geldt uiteraard voor de grondeigenaar, welke te maken heeft met de rentekosten op de grond, maar ook voor leningen welke zijn afgesloten om het project te (voor)financieren. Een ander negatief effect van stagnatie betreft de kostbare binding van arbeid, welke ontstaat doordat aan andere taken geen inspanning geleverd kan worden.

Naast de financiële gevolgen van stagnatie kan vertraging ook leiden tot vermindering van het politiek- en maatschappelijk draagvlak voor de geplande opgave. Zowel het verlies aan draagvlak als een verslechtering van de financiële perspectieven kunnen grote invloed uitoefenen op de uiteindelijke haalbaarheid van de geplande opgave. Hierbij dient te worden opgemerkt dat oorzaken van stagnatie onderling sterk afhankelijk en cumulatief kunnen zijn. Oplopende financiële gevolgen vanwege stagnatie kunnen bijvoorbeeld leiden tot afname van het politieke draagvlak waardoor de uiteindelijke realisatie van de geplande opgave nog meer vertraging oploopt.

Onzekerheden en vertraging in het ontwikkelingsproces leidt echter niet in alle gevallen tot negatieve effecten. Veranderingen in de markt kunnen ervoor zorgen dat de exploitatie- of verkoopopbrengsten op positieve wijze aan verandering onderhevig zijn. Deze situaties met een gunstige uitkomst worden opportuniteiten genoemd. Onzekerheden met een negatieve uitkomst worden benoemd tot risico's (Gehner, 2003). Een verdere beschrijving van het verloop van het ontwikkelingsproces volgt in paragraaf 2.3.

Tot slot is het van belang bij stagnatie te kijken welke actor kan worden gezien als probleemeigenaar. Niet voor elke partij is vertraging onwenselijk. Gedurende het proces zijn regelmatig actoren te benoemen welke het proces bewust stagneren en welke geen belang hebben bij mogelijke realisatie van het eindproduct. Probleemeigenaar kan worden gedefinieerd als de actor(en) welke de negatieve effecten van stagnatie in het ontwikkelingsproces ervaart in financieel opzicht. Bij het benaderen van de verschillende knelpunten wordt dan ook met name aandacht geschonken aan de wijze waarop de probleemeigenaar het proces ervaart.

## 1.4 Relevantie onderzoek

De relevantie van dit onderzoek is opgesplitst in maatschappelijke- en wetenschappelijke relevantie. De maatschappelijke relevantie vloeit voort uit de doelstelling en bestaat uit twee delen: het bieden van inzicht in de relatie tussen complexiteit en de mate van stagnatie van het ontwikkelingsproces enerzijds en de destillatie van knelpunten die hieraan ten grondslag liggen anderzijds. Het eerste inzicht is relevant voor alle actoren welke betrokken zijn bij de ontwikkeling van complexe locatieontwikkeling. Stagnatie in de ontwikkeling staat in de meeste gevallen gelijk aan stijgende kosten welke voor rekening komen van een der betrokken actoren, veelal de ontwikkelaar en/of de gemeente. Inzicht in de relatie



tussen de mate van complexiteit van de opgave en de mogelijkheid dat er sprake zal zijn van stagnatie, met alle financiële gevolgen van dien, bevat om deze reden waardevolle kennis voor de betrokken actoren. Een tweede inzicht omvat de voornaamste knelpunten welke ten grondslag liggen aan de stagnatie van complexe locatieontwikkeling. Hier wordt gekomen tot een verdieping van de in het eerste inzicht opgedane kennis middels een nadere identificatie en categorisering van de knelpunten. Deze verdieping is minder abstract dan het eerste inzicht en vergroot de praktische toepasbaarheid van de resultaten.

Naast de praktische toepasbaarheid wordt in dit onderzoek tevens getracht nieuwe kennis toe te voegen aan het wetenschapsveld. Zowel de ontwikkeling van complexe locatieontwikkeling als de stagnerende bouwproductie in Nederland zijn onderwerpen van velerlei onderzoeken en publicaties<sup>5</sup>. In deze onderzoeken ligt de nadruk echter sterk op theoretische onderzoeksvelden als: de effecten van het vigerende overheidsbeleid, besluitvormingsprocessen en/of netwerktheorieën. Daarnaast komt in de literatuur met name de problematiek van de stagnerende woningbouwproductie ter sprake. Die laat zich gedeeltelijk verklaren door de aanzienlijke publieke belangen die hiermee gemoeid zijn. De stagnatie van individuele bouwwerken lijkt tot nu toe slechts minimaal object van studie te zijn binnen het wetenschappelijk veld. Uitspraken over de relatie tussen stagnatie en complexiteit in combinatie met de identificatie van de voornaamste oorzaken die hieraan ten grondslag liggen leveren een bijdrage aan de theorievorming rondom de ontwikkeling van complexe locaties.

## 1.5 Onderzoeksopzet

Het onderzoek valt in hoofdlijnen te kwalificeren als verkennend onderzoek waarbij het verband tussen complexiteit en stagnatie bij locatieontwikkeling centraal staat (Baarda et al., 2001). Het onderzoek vangt aan met literatuuronderzoek, op basis waarvan een theoretisch kader wordt geschapen. Na een eerste reflectie op het ontstaan van complexiteit binnen ruimtelijke opgaven wordt ingegaan op de indicatoren welke bepalend zijn voor de mate van complexiteit bij locatieontwikkeling. Met behulp van de inmiddels vergaarde inzichten wordt ter afsluiting van het theoretisch deel een beoordelingskader opgesteld, welke ertoe dient de mate van complexiteit van de locatieontwikkeling te kwantificeren<sup>6</sup>. Het empirisch deel wordt gevormd door de systematische waarnemingen afgeleid van de te onderzoeken praktijkcases. Aan de hand van interviews met projectmedewerkers wordt in beeld gebracht in welke mate de ontwikkelingen complexe kenmerken vertonen en in welke mate sprake is geweest van stagnatie van het procesverloop. De onderzoeksvraag wordt beantwoord door de praktijkvoorbeelden nader te beschouwen waarbij de nadruk ligt op het identificeren, en het vervolgens kwantificeren van de voornaamste complexiteitsindicatoren welke ten grondslag liggen aan een mogelijke stagnatie van het ontwikkelingsproces. Door de indicatoren uit te drukken in getalsmatige eenheden ontstaat de mogelijkheid de onderzoeksresultaten te beoordelen en onderling te vergelijken. Vervolgens wordt getracht te achterhalen of de, op het theoretisch model gebaseerde resultaten ook in de praktijk

---

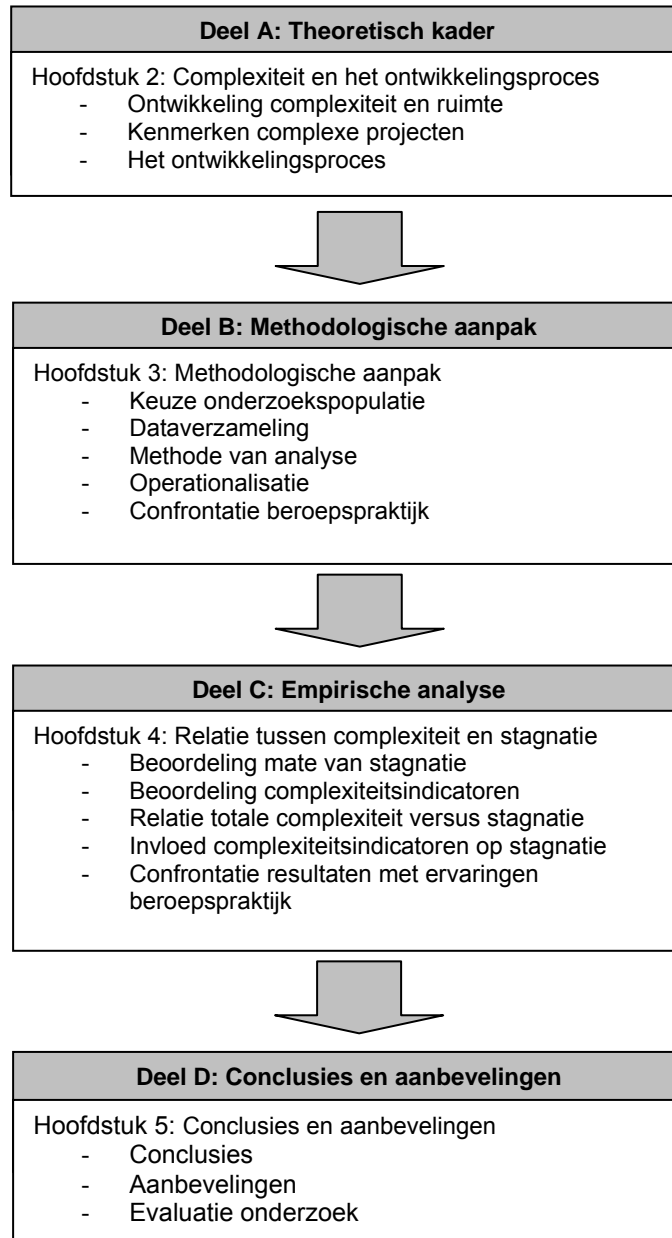
<sup>5</sup> zie o.a. OTB (2005), VROM (2006), Brokelman et al. (2004)

<sup>6</sup> kwantificeren: "in hoeveelheden, in een getal uitdrukken" (www.vandale.nl, geraadpleegd op 15 januari 2007)

houdbaar zijn. Deze confrontatie vindt plaats middels toetsing van de resultaten aan de ervaringen van professionals uit de beroepspraktijk. Een uitgebreide methodologische onderbouwing is te vinden in hoofdstuk 3.

## **1.6 Leeswijzer**

Het onderzoeksverslag is in navolging van de onderzoeksopzet opgedeeld in delen. Het eerste deel bestaat uit de theoretische onderbouwing beschreven in hoofdstuk 2. Hier wordt ingegaan op de bepaling van het begrippen complexiteit en ruimte om vervolgens de kenmerken van complexe projecten te beschrijven. Aan de hand van de theorie wordt in hoofdstuk 3 de methodologische aanpak opgesteld. In het empirisch deel wordt in hoofdstuk 4 aan de hand van de te selecteren cases bepaald of, en zo ja, welke relatie er bestaat tussen de mate van complexiteit en stagnatie van het ontwikkelingsproces. Het onderzoek besluit met hoofdstuk 5 waarin conclusies en aanbevelingen worden gegeven. Op de volgende pagina is de te volgen aanpak schematisch weergegeven.



*Figuur 3: Hoofdstukopbouw*

# 2 Complexiteit en het ontwikkelingsproces

In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt getracht het containerbegrip complexiteit enigszins af te bakenen middels het schetsen van een theoretisch kader. Hiertoe wordt in paragraaf 2.1 in vogelvlucht de ontwikkeling van complexiteit in de ruimtelijke ontwikkeling geschetst. Paragraaf 2.2 omvat een eerste aanzet om te komen tot indicatoren welke van invloed zijn op de mate van complexiteit bij complexe locatieontwikkelingsprojecten. Vervolgens komen enkele theoretische achtergronden omtrent het ontwikkelingsproces aan de orde in paragraaf 2.3. De laatste paragraaf licht de verwachtingen van het onderzoek toe.

## 2.1 Ontwikkeling complexiteit en ruimte

Paragraaf 2.1.1 vangt aan met een algemene introductie van het spectrum waarbinnen het denken over complexiteit te plaatsen valt. Dit denken houdt nauw verband met de ontwikkeling van de netwerkbenadering welke ter sprake komt in paragraaf 2.1.2. Deze benadering heeft gezorgd voor fundamentele veranderingen in het denken over en de omgang met ruimtelijke vraagstukken in de hedendaagse ruimtelijke ordening welke besproken worden in paragraaf 2.1.3. De toenemende complexiteit waarmee ruimtelijke vraagstukken in de praktijk worden geconfronteerd heeft geleid tot een aantal nieuwe ontwikkelingen in het ruimtelijk veld welke hun weerslag hebben op de aanpak van ruimtelijke opgaven. De paragraaf wordt afgesloten met een korte behandeling van enkele van deze ontwikkelingen in paragraaf 2.1.4.

### 2.1.1 Complexiteitstheorie

Het spectrum van orde tot chaos staat centraal in het denken over complexiteit. Met aan de ene kant het modernistisch denken gebaseerd op zekerheden, controle en beheersing, heeft zich aan de andere zijde van het spectrum het postmodernisme ontwikkeld met als kenmerken chaos en onzekerheid (de Roo et al., 2004). Reden voor het ontstaan van dit zogenaamde complexiteitsdenken was de toenemende technologische ontwikkeling van onze maatschappij en de daardoor sterk gegroeide complexiteit van fysieke, maatschappelijke en bestuurlijke omgevingsfactoren (de Roo et al., 2004). In de complexiteitstheoretische visie wordt ervan uitgegaan dat alles met alles samenhangt. Waar in het verleden een grote mate van voorspelbaarheid bestond ontstaan er in toenemende mate vraagstukken waarbij het onmogelijk is uitspraken te doen over de mogelijke eindsituatie. Een bekend voorbeeld in de complexiteitstheorie is de verwijzing naar de vlinder die in het verre Amazonegebied met z'n vleugels fladdert, wervelingen in de lucht veroorzaakt, en daarmee het startpunt is van een proces dat uiteindelijk

leidt tot de cycloon Cindy die de kusten van Mexico en Florida teistert. Een kleine verandering in het systeem leidt tot ogenschijnlijk onafhankelijke acties, met een niet te voorspellen uitkomst als gevolg. Ontwikkeling en technologische vooruitgang is een proces dat verloopt van orde stabiliteit en evenwicht naar chaos, onbalans en onzekerheid (de Roo et al., 2004). Deze constatering dient er geenszins toe een pessimistisch beeld te schetsen, het biedt juist mogelijkheden de onzekerheden te beperken. Het complexe systeem bestaat zowel uit eenvoudige als ingewikkelde onderdelen, welke allen met elkaar samenhangen. In het complexiteitsdenken ligt de nadruk dan ook niet langer op de reductionistische aanpak (nadruk op delen) maar op een holistische aanpak (nadruk op het geheel) of zelfs een expansionistische aanpak (nadruk op context) (de Roo et al., 2004).

### 2.1.2 Netwerkbenadering

Het concept van de netwerksamenleving is één van de mogelijkheden om de hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen in een context te plaatsen. Het concept van de netwerksamenleving bevat onder andere het idee dat sociale interacties niet meer zijn gebonden aan een specifieke plaats als gevolg van een samenspel van technologische, politieke, economische en bedrijfsmatige ontwikkelingen (Gils et al., 2005). Een beleidsveld neemt de structuur aan van een netwerk indien actoren niet meer om elkaar heen kunnen en als gevolg daarvan ingewikkelde relatiepatronen tot stand brengen (Teisman, 1998). Een netwerk kan dan ook gedefinieerd worden als “*veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich vormen rondom beleidsproblemen of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van besluitvormingsspele*” (Teisman, 1998).

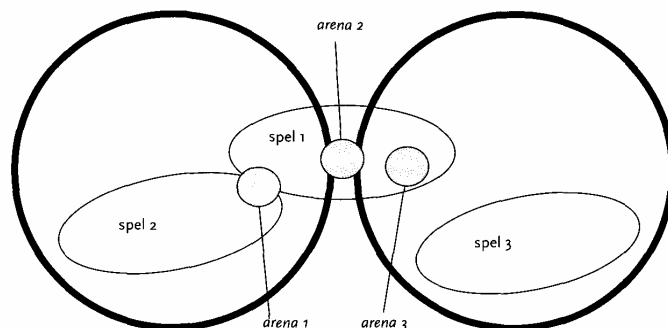
Een netwerk kenmerkt zich in de eerste plaats middels de actoren en de interacties tussen deze actoren waarbij opgemerkt dient te worden dat de actoren een *pluriform* karakter hebben.

Een tweede kenmerk van netwerken is dat zij ontstaan en bestaan, omdat actoren hun belangen niet kunnen bereiken zonder middelen, welke in bezit zijn van andere actoren. Er is dus sprake van een zekere vorm van *interdependentie*. Het geactiveerde netwerk waarbinnen actoren beslissingen nemen over een beleidsproject wordt de beleidsarena genoemd. Een beleidsarena komt tot stand rondom een initiatief, waaraan een probleem/doel van minstens één actor ten grondslag ligt en biedt vervolgens kansen aan andere actoren om hun problemen en oplossingen in te brengen (Teisman, 1998).

Een derde kenmerk van het netwerk volgt uit het feit dat het proces bestaat uit een serie spellen welke zich in diverse opeenvolgende arena's afspelen. Deze *dynamiek* ontstaat doordat bij elke verandering in de samenstelling van het netwerk, nieuwe agendapunten of de aard van de interactie een nieuwe arena ontstaat. Evenals binnen het complexiteitsdenken wordt binnen de netwerkbenadering een project opgedeeld in verschillende delen waarbij de nadruk gericht blijft op het geheel der delen. Door de zekerheden welke in afzonderlijke delen verkregen kunnen worden in ogenschouw te nemen bij de beschouwing van het geheel kan de onvermijdelijke onzekerheid optimaal beperkt worden. Deze benadering van complexiteit heeft navolging gekregen in het ruimtelijk veld waar eveneens in toenemende mate sprake is van complexer wordende vraagstukken. Bekkering (2001) stelt dan ook dat

een ruimtelijk project complex wordt als het de kenmerken van een netwerk gaat vertonen of een feitelijke situatie ingewikkeld of veelomvattend van aard is.

Opvallend is ten slotte dat ontwikkelingsprocessen constant worden beïnvloed door beslissingen welke in andere arena's genomen worden. Dit is grafisch weergegeven in figuur 4.



*Figuur 4: Beleids spel dat de verschillende netwerken doorsnijdt<sup>7</sup>*

### 2.1.3 Complexiteit in het ruimtelijk denken

Het idee dat ruimte gemaakt, dan wel geordend kon worden door gericht overheidsingrijpen voerde in Nederland decennia lang de boventoon. Ontstaan in het naoorlogse Europa, in een tijd dat er een sterke behoefte was naar duidelijkheid en directe sturing, ontstond de zogenaamde technisch rationele aanpak. Deze aanpak hield in dat bij aanvang van een ruimtelijke opgave een eindbeeld werd gevormd middels alle informatie welke in het begin van het proces beschikbaar was met als gevolg weinig ruimte voor flexibiliteit en de inpassing van onzekerheden. Uitgangspunt in deze aanpak was een cruciale rol voor de overheid en de maakbaarheidgedachte uit de naoorlogse jaren. Met het complexer worden van de maatschappelijke vraagstukken werden ook de ruimtelijke vraagstukken in toenemende mate complexer. In de loop der jaren ontstond dan ook meer en meer kritiek op deze sterk topdown gestuurde aanpak. "Het doordringende besef van maatschappelijke ontwikkelingen, die de zogenaamde gesloten ruimte van buitenaf penetreerden en beïnvloedden, dwong tot het formuleren van een andere visie op de ruimte en bijpassend sturingsfilosofie" (Gils et al., 2005). Zodoende werd ruimte gecreëerd voor de opkomst van een communicatieve benadering ook wel participatieve benadering genoemd waarin een "impliciete acceptatie van onzekerheid" centraal staat. In deze benadering is de essentie de interactie tussen partijen "consensus en 'commitment' te krijgen over de aard van de zaak, hoe acties te ondernemen om de zaak ter hand te nemen, en door wie" (de Roo et al., 2004). Het complexiteitsdenken en de netwerkbenadering heeft op deze wijze ook in het ruimtelijk denken een spectrum gecreëerd waarbij de uitersten uiteenlopen van technisch rationeel (eenvoudige gevallen, hoge mate van zekerheid en controle) tot communicatief rationeel (zeer complexe gevallen, onzekerheid over motieven en gedrag actoren). Dit spectrum is schematisch weergegeven in figuur 5.

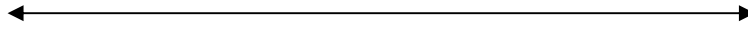
<sup>7</sup> Ham et al., 2000

#### Blauwdrukplanning

- *Technisch rationeel*
- *Volledige zekerheid*
- *Eenvoudige vraagstukken*

#### Interactieve planning

- *Communicatief rationeel*
- *Onzekerheid*
- *Zeer complexe vraagstukken*



Figuur 5: Het spectrum van complexiteit in ruimtelijk denken<sup>8</sup>

### 2.1.4 Ontwikkelingen in het ruimtelijk denken

Nadat in de vorige paragrafen de invloed van het complexiteitsdenken op abstracte wijze is beschreven wordt het tijd na te gaan welke invloeden deze ontwikkelingen hebben gehad op de wijze waarop in het heden de inrichting van de ruimte tot stand komt. In het verleden heeft de maakbaarheidgedachte, in combinatie met de relatief eenvoudige ruimtelijke vraagstukken, tot gevolg gehad dat de overheid een grote invloed had op de inrichting van de ruimte. De overgang van blauwdrukplanning naar interactieve planning en de opkomst van de netwerksamenleving hebben geleid tot de introductie van nieuwe doctrines als ontwikkelingsplanologie, integrale gebiedsontwikkeling en publiek private samenwerking waarbij de aandacht zich met name richt op het proces en in mindere mate op de inhoud (P3BI, 2004A).

## 2.2 Kenmerken complexe projecten

In de vorige paragrafen is aangegeven op welke wijze de toenemende complexiteit heeft bijgedragen aan een veranderende kijk op ruimtelijke vraagstukken. In deze paragraaf wordt besproken op welke wijze complexiteit concreet gezien kan worden binnen het begrip locatieontwikkeling. Er wordt gekeken naar de kenmerken welke maken dat een project als complex kan worden gekenschetst. Hiervoor is gebruikt gemaakt van diverse literatuurbronnen o.a. P3BI (2002), Bult-Spiering et al.(2005), VNG (2004A), Bekkering et al (2001) en Teisman (1998). De basis wordt echter gevormd door Hertogh (1997), welke in zijn schrijven over complexe infrastructuurprojecten gekomen is tot een aantal complexiteitskenmerken waarvan een groot aantal tevens toepasbaar zijn voor locatieontwikkeling. Tot slot is van belang op te merken dat de genoemde kenmerken niet op zich zelf staan tijdens het ontwikkelingstraject. Karakteriserend zijn de sterke onderlinge verbanden tussen de verschillende kenmerken.

### **Omvang**

Een eerste kenmerk van complexiteit ligt besloten in de omvang of schaal van het project. Hoewel de omvang van een project op diverse manieren kan worden uitgedrukt bestaat er in de literatuur enige consensus over de belangrijkste kenmerken om van omvangrijke opgaven.

Allereerst is het *aantal functies* in hoge mate bepalend voor de positie van het object in het netwerk. Elke verandering (toevoeging of aanpassing) in functie kenmerkt zich middels haar effecten op het

<sup>8</sup> de Roo et al., 2004

netwerk via de hoeveelheid belangen waarmee tijdens de ontwikkeling rekening mee gehouden dient te worden. Daarnaast wordt met de nieuwe functie(s) een langdurige en onomkeerbare claim op het toekomstig gebruik gelegd.

Andere kenmerken betreffen het *investeringsvolume* van de opgave en de *doorlooptijd* van het project. Hierbij wordt in de literatuur verondersteld dat complexe projecten langer verlopen en kostbaarder zijn ten opzichte van minder complexe opgaven. Bekkering (2001) geeft aan dat er tijdens de ontwikkeling gebeurtenissen kunnen plaatsvinden waarop geen invloed uit te oefenen valt maar welke het proces aanzienlijk beïnvloeden. Gedurende het proces zijn behoeften, wettelijke procedures, de conjunctuur en de betrokken actoren (en hun standpunten) aan verandering onderhevig. Met de doorlooptijd en bijbehorende gevolgen neemt de onzekerheid over de uitkomsten van het project toe hetgeen zijn weerslag heeft op de complexiteit van de opgave. Bij complexe opgaven is het van belang gedurende het proces bovengenoemde ontwikkelingen te volgen en te begrijpen omdat zij van grote invloed kunnen zijn gedurende het proces.

Een ander genoemd kenmerk betreft het projectoppervlak van de locatie. Deze omvangindicator wordt echter met name gebruikt bij het bepalen van de schaal bij gebiedsontwikkeling. In dit onderzoek is dit kenmerk om deze reden minder relevant vanwege de beperkte omvang van de locatieontwikkelingsprojecten (zie paragraaf 1.3).

Uiteindelijk kan gesteld worden dat de positie van het object in haar omgeving te bepalen valt door het meten van het aantal functies dat binnen het project ontwikkeld wordt, het totale investeringsvolume en de doorlooptijd.

### **Flexibiliteit project**

Een stedelijk ontwikkelingsproject heeft een relatief statisch karakter dat zich uit in een minimale levensduur van enkele tientallen jaren. Een snel veranderende maatschappij, gekenmerkt door een hoge dynamiek en snel veranderende inzichten legt een zwaar accent op de voorbereiding en initiële besluitvorming (Hertogh, 1997). Dit speelt met name een rol bij de ontwikkeling van trendgevoelige functies. Bij omvangrijke projecten is het belangrijk een zekere flexibiliteit in het plan te behouden, zodat te zijner tijd ingespeeld kan worden op ontwikkelingen die dan actueel zijn (VNG, 2004A).

### **Samenhang met de omgeving**

Hoewel ruimtelijke projecten locatiegebonden zijn, staan project in veel gevallen direct en indirect in ruimtelijk, economisch en/of maatschappelijk verband met andere ontwikkelingen in de omgeving. Hertogh (1997) geeft hierbij aan dat projecten onderlinge samenhang kunnen vertonen door koppeling van projecten. Een voorbeeld hiervan is de realisatie van een appartementencomplex om hiermee de nieuwe parkeergarage te financieren.

Daarnaast kan een project gebruikt worden voor geheel andere doeleinden. Zo kan een project voor politieke doeleinden gebruikt worden of dienen als katalysator voor een discussie over een ander onderwerp (Hertogh, 1997). Ook kunnen complexe projecten een zogenaamde “symboolfunctie” vervullen. Hierbij kunnen actoren een project dusdanig gebruiken om zichzelf te profileren dat er sprake



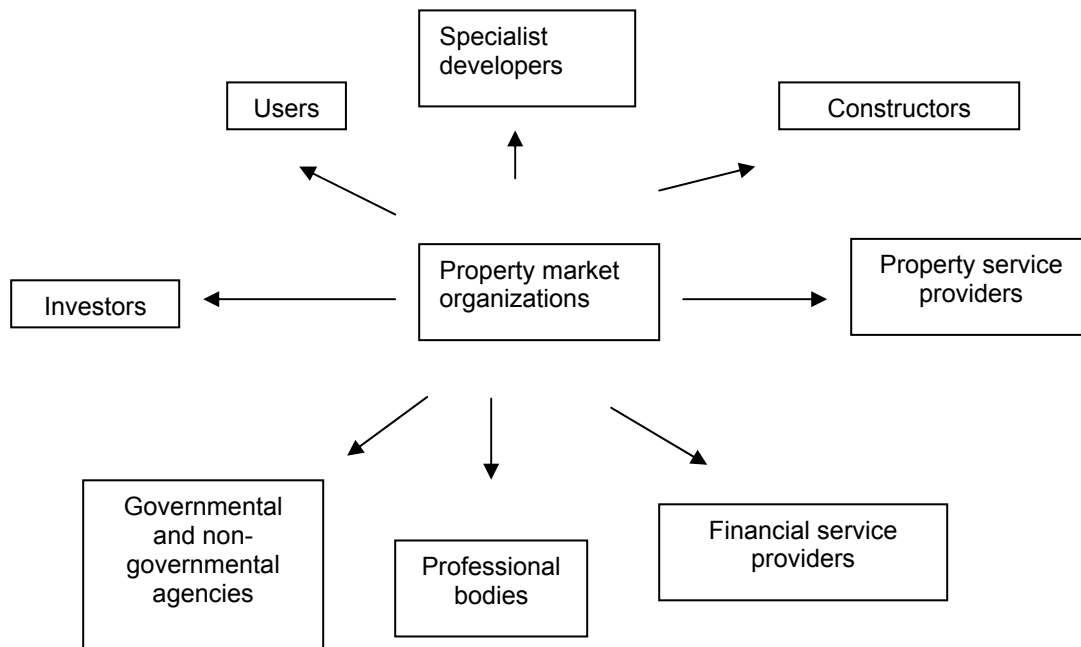
is van projectoverstijgende belangen en zelfs prestige. Projecten kunnen op deze wijze rechtstreeks verbonden zijn met het lot van een wethouder of gemeenteraad.

Van een sterke samenhang van een project met haar omgeving kan sprake zijn bij sterke emoties van direct of indirect betrokkenen. Welk zich kan uiten middels al dan niet georganiseerde weerstand tegen de ontwikkeling. In dergelijke gevallen is sprake van een stijgende impact van emotionele argumenten ten opzichte van rationele argumenten.

### **Belangen betrokken actoren**

Een belangrijk aspect in dit verband is het feit dat verschillende betrokken actoren gedurende het proces ten tonele verschijnen. Omdat de invloed van de omgeving op het proces steeds meer toeneemt bij ruimtelijke ontwikkelingstrajecten, is het sturen van de omgeving in toenemende mate van belang (Bekkering et al., 2001). Met name bij complexe opgaven blijkt een groot aantal verantwoordelijke actoren actief, welke gedurende het proces kunnen variëren in aantal en intensiteit van betrokkenheid (Teisman, 1998). Actoren, welke gedefinieerd kunnen worden als *“eenheden, die zich door een zekere eenheid van handelen opstellen als een beïnvloedende partij”* (Teisman, 1998). Bij de ontwikkeling van ruimtelijke projecten is het niet vanzelfsprekend dat belangen van partijen verenigbaar zijn, terwijl dit wel een cruciale voorwaarde is om synergie te bereiken. Volgens Hertogh (1997) kan er bij de ontwikkeling van een project onderscheid gemaakt worden tussen twee soorten belangen zijnde projectinterne- en projectexterne belangen. Projectinterne belangen hebben enkel betrekking op de primaire functies van het project. Projectexterne belangen betreffen de belangen die niet alleen betrekking hebben op de primaire functies van het project, maar neveneffecten hebben die doorgaans zeer wezenlijk zijn. Hierbij kan gedacht worden aan een eigenaar welke via het verzet tegen de ontwikkeling van zijn eigendom op locatie A ruimere ontwikkelingsmogelijkheden op locatie B tracht te verkrijgen.

Bij complexe locatieontwikkeling is de veelheid aan actoren het gevolg van het feit dat geen enkele actor alleen in staat is de ontwikkeling tot stand te doen komen (Bult-Spiering, 2004). Voor de betrokken actoren is het bij complexe opgaven dan ook van belang adequate interactie en samenwerking te bewerkstelligen om het gemeenschappelijk vastgestelde ambitieniveau te bereiken. Dit wordt bemoeilijkt door de verschillende belangen welke door de verschillende actoren worden nagestreefd. Om de complexiteit van projecten en de daaraan verbonden risico's niet onnodig te vergroten, geven zowel publieke als private partijen aan dat het zaak is het aantal actoren zo beperkt mogelijk te houden (Ernst & Young Consulting, 2000). De complexiteit van de maatschappelijke omgeving bij stedelijke locatieontwikkeling kenmerkt zich doordat naast een intensieve bemoeienis van bestuurders en projectontwikkelaars eveneens burgers, media en andere maatschappelijke actoren het proces beïnvloeden. Gesteld kan worden dat een toename van het aantal uiteenlopende belangen van de betrokken actoren samenhangt met een toename in complexiteit van het project en de hiermee verband houdende onzekerheden over de uitkomst van het proces.



*Figuur 6: Betrokken actoren property market<sup>9</sup>*

### **Verdeling grondposities**

De verdeling van de grondposities zorgt op twee manieren voor complexiteit tijdens het ontwikkelingsproces. Aan de ene kant worden grondposities steeds vaker ingenomen door marktpartijen die hierdoor ontwikkelingsclaims trachten te verwerven. Deze bouwclaims hebben tot gevolg dat de invloed van de gemeente afneemt. Eigenaren van de grond zijn op deze wijze veelal bepalend voor de keuze van de participerende actoren (Bult-Spiering, 2005). Aan de andere kant speelt bij versnipperd eigendom de verwerving van deze posities door de ontwikkelende partijen welk een kostbare en tijdrovende opgave kan vormen. In situaties waarbij de grond in handen is van een enkele partij is het aantal actoren welke aanspraak maken beperkt. Dit maakt het ontwikkelingsproces overzichtelijker. In het geval de grond in handen is van meerdere partijen ontstaat een proces van complexe onderhandelingen waarbij het belang van elk der actoren in het proces meegenomen dient te worden.

### **Procesverloop**

Voor de problemen waarbij geen eenduidige en/of gezaghebbende oplossing voor handen is lijkt de procesbenadering het best toepasbaar als sturingsinstrument (de Bruijn, 2001). Om een project als proces te benoemen dient volgens de Bruijn (2001) aan een aantal voorwaarden voldaan te worden. Ten eerste is er bij aanvang van het proces geen volledige kennis beschikbaar, waardoor slechts in beperkte mate ingespeeld kan worden op toekomstige ontwikkelingen.

<sup>9</sup> Guy (2002)

Een tweede kenmerk van het ongestructureerde karakter is besloten in het feit dat een opgave niet in isolement kan worden opgelost maar vervlochten is met andere problemen. Het maken van een afweging is daarnaast nooit een neutrale, objectieve aangelegenheid.

Een derde kenmerk is de dynamiek van de opgave. Een opgave verandert gedurende het verloop van het proces en hiermee tevens de oplossing voor de opgave.

In de meeste complexe projecten is er sprake van een veelheid aan processen welke zich zelden lineair bewegen. Deze lineaire benadering, van probleemsignalering, via een aantal fasen, naar een oplossing is dan ook vervangen door een proces dat in ronden verloopt (Teisman, 1998). Door het dynamische karakter van het proces ontstaat veelal een situatie waar activiteiten elkaar overlappen en parallel aan elkaar verlopen. Bij grotere plannen is er tevens sprake van een situatie waarbij het plan niet in een keer kan worden gerealiseerd, zodat sprake is van interne planfasering. Op deze wijze valt een plan te plaatsen in het spectrum tussen project en programma, zoals beschreven in het eerste hoofdstuk. Ondanks het iteratieve karakter zijn er toch een aantal fasen in het ontwikkelingsproces te onderscheiden. Een verdere beschrijving hiervan volgt in paragraaf 2.3. De mate van complexiteit is hier afhankelijk van de ruimte om kaders te bepalen in het ontwikkelingsproces. In het eerste hoofdstuk bleek al dat een projectbenadering minder ruimte biedt aangaande het procesverloop in vergelijking met een programmatische aanpak.

### **Politieke verdeeldheid**

Bij complexe projecten staat over het algemeen veel op het spel. Er is vaak sprake van tegenstrijdige belangen en er wordt een groot beslag gelegd op financiële middelen. Complexe projecten vormen over het algemeen een gevoelig politiek onderwerp. In de geschiedenis zijn dan ook meerdere voorbeelden te benoemen waar een betrokken minister of wethouder het veld moest ruimen naar aanleiding van een complexe ontwikkelingsopgave omdat de betreffende persoon zijn/haar politieke lot aan een project had verbonden. Het is daarom ook niet verwonderlijk dat naarmate het project gevoeliger wordt de bemoeienis van de politiek toeneemt. In veel gevallen zorgt de politieke inmenging ervoor dat tot in detail onderzoeksrapporten of contra-expertise wordt verwacht voordat een weloverwogen besluit kan worden genomen. Hierbij wordt het project op zowel macroniveau (zingeving, rentabiliteit) als op microniveau (aanpassingen in infrastructuur, benodigde groenvoorzieningen) onderzocht.

## **2.3 Het ontwikkelingsproces**

Om het ontwikkelingsproces vanuit theoretisch perspectief te benaderen worden in paragraaf 2.3.1 het ontwikkelingsproces gemodelleerd aan de hand van een aantal algemeen veronderstelde procesfasen. De paragraaf vervolgt met enkele opmerkingen aangaande zekerheid en beïnvloeding van het ontwikkelingsproces in paragraaf 2.3.2. Vervolgens wordt nader ingegaan op het begrip risico in paragraaf 2.3.3 en de beschrijving van enkele voorname risicocategorieën in de laatste paragraaf.

### 2.3.1 Procesfasen

Het ontwikkelingsproces betreft het gehele proces van grond verwerving, het verkrijgen van vergunningen, de realisatie en de uiteindelijke huur/verkoop van het project. Verschillende definities van het ontwikkelingsproces worden in de literatuur onder andere gegeven door Miles et al. (2001), Kousemaeker (1998) en Dreimuller (1980). Hoewel de verschillende definities verschillende invalshoeken belichtten valt op dat allen het iteratieve karakter van het proces benadrukken. In de literatuur zijn dan ook een aantal fasen te onderscheiden welke in de loop van het ontwikkelingsproces doorlopen dienen te worden. Deze worden onder andere besproken door de VNG (2004B), Gehner (2003), Kohnstamm en Regterschot (1994), Bult-Spiering (2005), Kenniscentrum PPS (2004), Lesmeister (1997) en Miles et al. (2001). Opvallend is dat vrijwel iedere publicatie een andere fasering beschrijft. Op hoofdlijnen zijn echter een aantal gelijkenissen te herkennen. Aan de hand van de bovengenoemde bronnen is een fasering in hoofdlijnen verkozen om het proces te analyseren. In dit onderzoek worden zodoende de volgende fasen onderscheiden: initiatiefase, ontwikkelfase, de realisatiefase en de exploitatiefase.

#### **Initiatiefase**

In deze fase wordt het initiatief genomen om een plan te ontwikkelen en de haalbaarheid van het project bepaald. Daarnaast dient een actoranalyse uitgevoerd te worden en een invulling gegeven te worden aan de verschillende rollen binnen het proces. Binnen het haalbaarheidsonderzoek worden de financieel-economische, de bestuurlijk politieke, de maatschappelijke en technische haalbaarheid van een locatie onderzocht. Het haalbaarheidsonderzoek bestaat uit een marktonderzoek en een financiële beoordeling. Op basis deze gegevens bepaalt de ontwikkelaar of het te verwachten rendement in verhouding staat tot de risico's en een investeringsbeslissing genomen kan worden. Kernelementen uit het marktonderzoek beslaan een analyse van de vastgoedmarkt in het algemeen en de invloed van specifieke kenmerken van de te ontwikkelen locatie. Hierbij kan gedacht worden aan fysieke kenmerken, juridische procedures en grondposities. De actoranalyse omvat de betrokken actoren en de rol die zij gedurende het ontwikkelingsproces dienen te vervullen. Tevens dient in dit prille begin van het proces gestuurd te worden op commitment bij de betrokken actoren teneinde hier gedurende het vervolg van het proces van te profiteren. Aan het eind van deze fase wordt een projectplan opgesteld en kunnen uitspraken worden gedaan over de kosten en opbrengsten van de uitvoering.

#### **Ontwikkelfase**

De ontwikkelfase kenmerkt zich middels de vele activiteiten die moeten worden ontplooid tussen het voorlopige projectplan en de daadwerkelijke start van de bouw, waarbij het met name draait om het verkrijgen van zekerheden omtrent het bouwproces. In de eerste plaats word in deze fase op basis van het globale programma van eisen (PvE) een definitief PvE vastgesteld waarin alle stadia van het ontwerpproces doorlopen worden. Dit zijn het: voorlopig ontwerp, het definitief ontwerp en het vervaardigen van het bestek en tekeningen. Met het doorlopen van het ontwerpproces worden tevens

nieuwe actoren bij het project betrokken onder wie de architect, de technische adviseurs en de bouwkostenadviseur. Naast het definitief PvE wordt in de ontwikkelfase getracht zekerheden te verwerven omtrent allerhande juridische procedures als bouwvergunningen, bestemmingsplanwijzigingen, milieuvergunningen en bezwaarprocedures. Een tweede activiteit in deze fase is het, tegen zo gunstig mogelijke prijs, verwerven van grondposities. In het geval de grond in handen is van verschillende eigenaren dient hiermee gekomen te worden tot een samenwerkingsovereenkomst en/of grondcontract. Tot slot dient overlegd te worden met potentiële beleggers/gebruikers. Middels dit overleg is het mogelijk al vroeg in te spelen op individuele wensen of verwachtingen. Daarnaast is het mogelijk, afhankelijk van het risico dat de ontwikkelaar wenst te lopen, het project (gedeeltelijk) voor te verhuren alvorens te starten met de realisatie.

### **Realisatiefase**

Met de fysieke realisatie van het project verandert de focus van het proces van directe participatie naar toezicht houden op. Met grondposities verworven, de juridische procedures afgehandeld, en de financiering geregeld, het project aanbesteed en het definitief bestek in de hand is er weinig ruimte meer voor flexibiliteit en aanpassingen. In deze fase wordt duidelijk of de samenwerkingsconstructie functioneert en of de planning, budget en kwaliteitseisen gehaald kunnen worden. Naast het toezicht houden op bovengenoemde activiteiten dient de ontwikkelaar een vervolg te geven aan het contracteren van mogelijke eindgebruikers en de marketing van het eindproduct. De fase wordt afgesloten met de oplevering van het project.

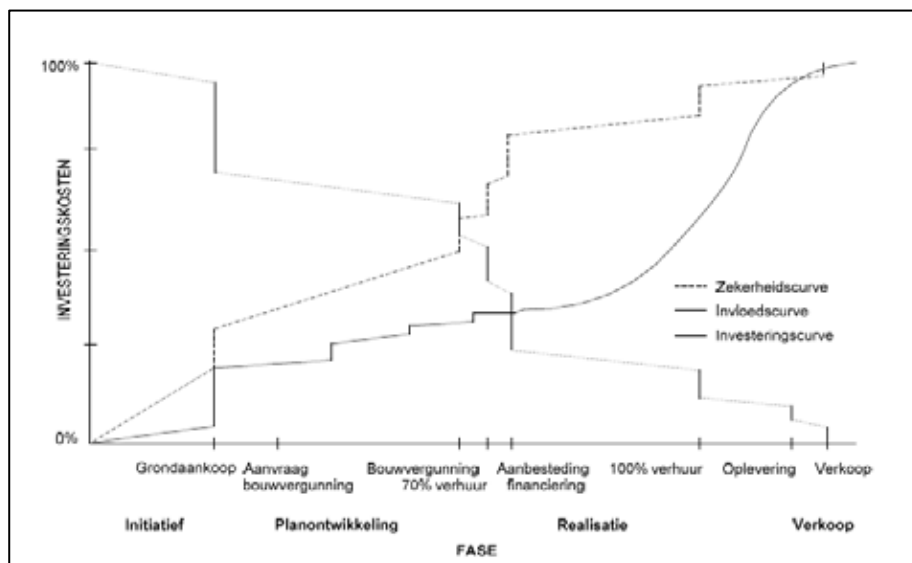
### **Exploitatiefase**

De exploitatiefase vangt aan met de overdracht en ingebruikname van het project. Afhankelijk van de gemaakte afspraken houdt de ontwikkelaar het project in eigen beheer of zet deze het object weg op de markt. Het project wordt afgesloten met een projectevaluatie waarin zichtbaar wordt of de aanvankelijk beoogde doelstellingen gerealiseerd zijn. In deze fase ligt verder de nadruk op het beheer en onderhoud van de uitgevoerde project. In dit onderzoek is de exploitatiefase in mindere mate interessant omdat meeste knelpunten in zich in eerdere fasen van het ontwikkelingsproces afspeelen.

#### **2.3.2 Zekerheid en beïnvloeding van het proces**

Het ontwikkelingsproces staat bloot aan een groot aantal gebeurtenissen welke het uiteindelijke resultaat kunnen beïnvloeden. Door het sluiten van overeenkomsten ontstaan zekerheden omtrent totstandkoming van de te verrichten werkzaamheden, waardoor de kans op onverwachte gebeurtenissen afneemt. Met het vastleggen van het procesverloop neemt echter ook de flexibiliteit af waarmee de betrokken actoren binnen het proces kunnen participeren (Gehner, 2003). Op deze wijze ontstaan gedurende het proces een aantal momenten waarbij een toename aan zekerheid evenredig loopt met een afname aan flexibiliteit. Het vroegtijdig aanvragen van een bestemmingswijziging zorgt bijvoorbeeld voor vermindering van het risico op vertraging door langdurige juridische procedures middels het verkrijgen van bepaalde gemeentelijke zekerheden. Door de ingeperkte flexibiliteit van het

plan is het nu echter moeilijker in te springen op mogelijke veranderingen in de markt. Grafisch kan dit worden weergegeven aan de hand van figuur 7 waarin zichtbaar wordt dat de zekerheidscurve en de invloedscurve tegengesteld aan elkaar lopen.



Figuur 7: Zekerheidscurve en invloedscurve<sup>10</sup>

Uit de grafiek blijkt dat een aantal mijlpalen een sprong in de zekerheids- en invloeds- en investeringscurve veroorzaken. Tijdens de initiatieffase is het voor de betrokken actoren nog relatief eenvoudig uit het project te stappen gezien de lage investeringskosten. Naarmate het proces vordert nemen de investeringskosten toe en ontstaat voor actoren een hogere drempel uit het project te stappen gezien het inmiddels geïnvesteerd vermogen. In verhouding met de realisatiekosten zijn de kosten behorende bij de initiatieffase en ontwikkelingsfase relatief gering. Er kan dan ook gesteld worden dat het moment waarop met de realisatie is begonnen cruciaal is binnen het verloop van het ontwikkelingsproces. De kosten nemen nu dusdanig toe dat mogelijkheid tot een vroegtijdige exit zonder aanzienlijke verliezen vrijwel uitgesloten is.

Een ander kritiek punt binnen het ontwikkelingsproces betreft het moment waarop een kritische financiële zekerheid is verkregen. Dit kan zijn middels voorverhuur/-verkoop of een mogelijke bancaire garantiestelling. Afhankelijk van het risico dat de betrokken actoren willen lopen kan de plaats van dit moment variëren per ontwikkelingsproces. Waar in het ene project bijvoorbeeld 80% voorverhuur als harde eis wordt gesteld te starten met de daadwerkelijke bouw zijn er tevens projecten te benoemen waar met 30% procent genoeg wordt genomen en ervan wordt uitgegaan dat de resterende ruimte gedurende de realisatiefase verhuurd zal worden.

Minder afhankelijk van interne keuzes is de onherroepelijke verlening van een bouwvergunning door de gemeente. Na het verlenen hiervan kan niets meer tegen de bouwvergunning worden ondernomen<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Gehner, 2003

<sup>11</sup> Tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden (www.vrom.nl, geraadpleegd op 12 januari 2007)

Op dit moment kunnen externe risico's geen invloed meer uitoefenen op het proces en kan worden gestart met de daadwerkelijke realisatie van de opgave.

### 2.3.3 Risico's tijdens het ontwikkelingsproces

Risico's liggen besloten in het niet behalen van het rendement door het doen van uitgaven en het committeren aan verantwoordelijkheden, terwijl onzekerheden bestaan over het welslagen van andere activiteiten (Gehner, 2003). Eerder is al gebleken dat projecten steeds vaker worden uitgevoerd in een complexe omgeving, waardoor het slechts zelden voorkomt dat een project exact volgens de gestelde randvoorwaarden tijd, geld en kwaliteit wordt afgerond.

#### Definitie risico

De Dikke van Dale omschrijft het begrip risico als: "gevaar voor schade of verlies", waarbij risico als kwade kans moet worden opgevat. Het woord 'risico' is mogelijk afgeleid van het Griekse 'rhiza', dat wortel of (onder water) klip kan betekenen. Klippen omzeilen vereist stuurmanskunst, maar ook de welwillendheid van de goden (VROM, 2003). Ditzelfde kan gelden voor risico's in relatie tot projectontwikkeling. Ook hier is stuurmanskunst vereist en zijn er factoren waarop maar moeilijk grip valt te krijgen. Met betrekking tot het ontwikkelingsproces kan het begrip risico op velerlei wijzen gedefinieerd worden Gehner (2003), Gayá Walters et al. (1999) en Lesmeister (1997) geven in hun schrijven een aantal definities. De verschillende auteurs komen tot de conclusie dat bij vastgoedontwikkeling de volgende definitie als meest werkbaar kan worden omschreven:

*Risico is de kans dat een gebeurtenis plaatsvindt vermenigvuldigd met het effect van die gebeurtenis. ofwel:*

*Risico = kans op een gebeurtenis x gevolg van gebeurtenis.*

Ondanks het feit dat bovenstaande definitie een algemene begripsbepaling omvat van het begrip risico is de definitie in het kader van het onderhavige onderzoek nog niet volledig. Een verdere aanscherping van het begrip "gevolgen" lijkt op zijn plaats vanwege het feit dat de waarde van dit onderzoek met name verscholen ligt in het destilleren van de voornaamste oorzaken van stagnatie in het ontwikkelingsproces. Zodoende kan het begrip risico in relatie tot dit onderzoek gedefinieerd worden als:

*Risico = kans op een gebeurtenis x gevolg van gebeurtenis ten aanzien van de aanvankelijk ingeschatte doorlooptijd van het ontwikkelingsproces.*

Tot slot dient de onderlinge afhankelijkheid tussen de verschillende risico's benadrukt te worden. Afgeleid van de statistiek valt de relatie tussen risico's te benoemen als onderling onafhankelijk, elkaar uitsluitend of gerelateerd aan elkaar. Met name deze laatste groep is binnen het ontwikkelingsproces van belang, en biedt tevens een link naar de eerder omschreven complexiteitstheorie waarin de

complexe samenhang tussen factoren eveneens centraal staat. Een risico kan via de hieraan verbonden cumulatieve effecten grote gevolgen hebben voor de voortgang van het ontwikkelingsproces.

### **2.3.4 Risicocategorieën**

In de literatuur, o.a. Vermande et al. (1998), Project Management Institute (2006), Lesmeier (1997), Well-Stam et al. (2003) worden verschillende invalshoeken aangehaald om risico's te categoriseren. De gebruikte categorisering kenmerken zich door de vele overeenkomsten en verschillen in detail en accenten. In dit onderzoek is de door Well-Stam et al. (2003) besproken RISMAN-methode als basis gebruikt. Ondanks het feit dat deze methode oorspronkelijk is ontwikkeld voor de risicobepaling van infrastructurele projecten bevat deze de meest volledige en overzichtelijke indeling. Deze zijn aangevuld met de marktrisico's welke slaan op de risico's ten aanzien van de afzet van het vastgoed.

#### **Juridisch/ wettelijk**

Over het algemeen kan gesteld worden dat de juridische risico's liggen op het vlak van (langdurige<sup>12</sup>) wettelijke procedures en vergunningen, fouten in de aanbestedingsprocedure, schadeclaims, onteigeningen en fouten in de contractvorming. Daarnaast speelt het vigerende ruimtelijk beleid een voorname rol in het procesverloop. Zowel het Rijk (planologische kernbeslissing), de provincie (streekplan/ POP (Provinciaal Omgevings-Plan) als de gemeente (bestemmingsplan) stellen ruimtelijke plannen vast. Vanwege het bindende karakter van het bestemmingsplan is in veel gevallen een wijziging noodzakelijk om te starten met de realisatiefase. Voor deze herziening van het bestemmingsplan staat momenteel ruim een jaar<sup>13</sup>, met uitzondering van bezwaar/beroepsprocedures. Om dit langdurige traject enigszins te verkorten is het mogelijk een vrijstelling aan te vragen aan de hand van artikel 19 WRO (Wet Ruimtelijke Ordening).

#### **Organisatorisch**

Voor de voortgang van het ontwikkelingsproces zijn de betrokken actoren onderling afhankelijk waardoor het aspect organisatorische samenwerking een centrale rol vervult bij het succesvol realiseren van projecten. De samenwerking slaat op het functioneren van de gehele organisatie, zowel intern als extern. Hierbij zijn met name vertrouwen, tegenstrijdige belangen, volharding, deskundigheid, personeelscapaciteit, duidelijkheid over het programma van eisen en commitment van groot belang voor het welslagen (Bult-Spiering et al., 2005; Bruijn, 2002).

---

<sup>12</sup> Een voorbeeld van een, mogelijk noodzakelijk, onderzoek betreft de Milieueffect rapportage (MER.) welk al gauw zo'n 18 maanden in beslag neemt (<http://www.ceb-bedrijfsontwikkeling.nl/mer.htm> geraadpleegd op 19 december 2006).

<sup>13</sup> De bestemmingsplanprocedure wordt met de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) verkort van ruim een jaar naar ongeveer 26 weken. De Eerste Kamer heeft op 17 oktober 2006 ingestemd met het wetsvoorstel. De wet treedt naar verwachting op 1 januari 2008 in werking ([www.vrom.nl](http://www.vrom.nl), geraadpleegd op 4 januari 2007).



### **Technisch**

De technische risico's omvatten met name de prestaties van de aannemer/ ontwerper. Tussentijdse wijzigingen, constructiefouten, stormschade, diefstal en onjuiste inschattingen kunnen het project ernstig vertragen. Voor de directe technische schade kan een CAR-verzekering (Construction All Risk) worden afgesloten. Deze dekt echter enkel de directe financiële gevolgen. Indirecte kosten als gevolg van vertraging en imagoschade vallen buiten deze regeling en kunnen zowel het project als de betrokken actoren ernstige schade berokkenen.

### **Ruimtelijk/ planologisch**

Vanwege de juridische inslag zijn de verschillende planologische procedures geplaatst onder de categorie juridisch/ wettelijk. Om deze reden zijn de bodemkenmerken van de locatie verantwoordelijk voor de belangrijkste risico's in ruimtelijk opzicht. Dit zijn onder andere de aanwezigheid van bodemvervuiling, kabels en leidingen en archeologische vondsten welke een aanzienlijke invloed kunnen uitoefenen op de voortgang van het ontwikkelingsproces.

### **Financieel**

Financiële risico's hebben betrekking op de verwerving van gronden, faillissementen van aannemers, beschikbaarheid van financiering, enzovoorts. Hoewel een aantal van deze risico's contractueel worden overgedragen naar onderaannemers blijven de ontwikkelaar en de gemeente (afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm) verantwoordelijk voor de verdere financiële gevolgen.

### **Sociaal/ maatschappelijk**

Draagvlak kan worden gedefinieerd als "de mate waarin partijen (actoren) zich binden aan het initiatief" (Bekkering et al., 2001). Bekkering et al., (2001) stellen daarnaast dat zowel maatschappelijk als politiek draagvlak de achilleshiel vormt in complexe projecten "omdat het niet altijd mogelijk is partijen die een belangrijke rol zullen vervullen in de uitvoering van het idee in het begin van een traject te overtuigen van nut en noodzaak daarvan". Het ontbreken van maatschappelijk draagvlak kan weerstand veroorzaken vanuit de maatschappelijke omgeving, hetgeen tijdrovende bezwaar- en inspraakprocedures met zich mee kan brengen. De hiermee verbonden risico's zijn met name relevant voor de grondeigenaar vanwege de renteverliezen. Teisman (1998) stelt dat maatschappelijk draagvlak de olie in de besluitvorming vormt. Gebrek aan draagvlak leidt ertoe dat maatschappelijke groepen zich via het politieke stelsel, via wettelijke mogelijkheden of via de media de beleidsarena invechten. Omgekeerd versterkt maatschappelijk draagvlak de aanvangspositie van "beroepsmatig actieve" actoren in de arena.

### **Politiek/ bestuurlijk**

Publieke en private actoren streven bij locatieontwikkeling op veel fronten andere belangen na. Voor publieke actoren tellen met name politieke doelstellingen, stedenbouwkundige argumenten en grondopbrengsten zwaar. Deze zijn niet altijd even gemakkelijk verenigbaar met de uitgangspunten voor

marktconforme planontwikkeling. Voorts bestaat er ook een risico op verminderde politieke binding. Verlies aan maatschappelijk draagvlak, kostenoverschrijdingen of verandering van de politieke samenstelling kan al snel leiden tot aanpassing van de bestuurlijke opinies. Met name bij projecten met een lange doorlooptijd zijn bovenstaande fluctuaties van invloed op de complexiteit van het bestuurlijk proces.

Politieke steun komt voort uit enthousiasme voor een project, maar ook doordat men de actor die om steun vraagt “ziet zitten”, doordat er een open rekening vereffend dient te worden of omdat men met een bepaald besluit een andere actor kan dwarsbomen. Draagvlak in de gemeenteraad en één of enkele wethouders die “de kar willen trekken” kunnen in de praktijk voor het welslagen van een project van groot belang zijn (Beek, 2000).

Tot slot dient te worden besloten met de vraag of altijd gezocht dient te worden naar een zo groot mogelijk draagvlak. Het kan wel het streven, maar niet het praktische doel zijn van partijen. Optimaal draagvlak kent zijn limieten in beschikbare financiële middelen, doordat sommige belangen niet gecompenseerd kunnen worden of doordat er simpelweg de tijd niet voor is (Hertogh, 1997).

### **Marktrisico**

Marktrisico's kunnen gezien worden als inkomstenverlies door tegenvallende afzet en/of exploitatie en zijn afhankelijk van een veelvoud aan factoren waaronder bijvoorbeeld de conjunctuur en de rentevoet. Marktrisico's kenmerken zich middels tegenvallende huur/verkoopinkomsten waarvan sprake kan zijn op het moment dat de vraag op de betreffende vastgoedmarkt(en) afneemt. Marktrisico's kunnen gedeeltelijk worden opgevangen door in een vroeg stadium van het ontwikkelingsproces afspraken te maken met mogelijke afnemers en een percentage voorverkoop/huur te stellen alvorens te starten met de realisatie van het project. Daarnaast is het mogelijk middels economische modellen toekomstverwachtingen te genereren over mogelijke conjunctuur en/of marktontwikkelingen.

## **2.4 Verwachtingen op basis van theoretisch kader**

Naar aanleiding van de in dit hoofdstuk verkregen inzichten is het mogelijk enkele verwachtingen ten aanzien van de uitkomsten van het onderzoek te formuleren.

Een eerste verwachting is dat er bij elk locatieontwikkelingsproces sprake zal zijn van een verband tussen de mate van complexiteit en de stagnatie van het ontwikkelingsproces. Hoewel de betrokken actoren bij aanvang een inschatting trachten te maken van het verloop van het proces, zorgt de dynamiek en de met elkaar samenhangende risico's van de stedelijke locatieontwikkeling ervoor dat een juiste inschatting vrijwel onmogelijk is. Des te complexer het project, des te lastiger de inschattingen te maken zijn en des te groter de impact van knelpunten op de doorlooptijd en de uiteindelijke haalbaarheid van de opgave.

De tweede verwachting betreft het belang van de verschillende knelpunten. Vanwege het toenemende belang dat door de procesomgeving wordt uitgeoefend op het proces, is de verwachting dat de omgeving ook vaker betrokken is bij het ontstaan van knelpunten. De rol van de actoren en het

verkrijgen van draagvlak zijn cruciaal om te komen tot een voorspoedig procesverloop. Omgekeerd geldt dat het ontbreken van draagvlak en de opstelling van actoren kan leiden tot significante stagnatie van het ontwikkelingsproces. De verwachting is dan ook dat zowel maatschappelijk- als politiek draagvlak in combinatie met de organisatorische risico's de voornaamste knelpunten vormen tijdens het locatieontwikkelingsproces.

# 3 Methodologische aanpak

In de volgende paragrafen wordt inzichtelijk gemaakt op welke wijze het empirisch onderzoek is uitgevoerd. Om te beginnen wordt in paragraaf 3.1 de achtergrond van de gekozen onderzoeksbenadering beschreven. In paragraaf 3.2 wordt vervolgens beschreven op welke wijze de methodiek naar de empirie is ingevuld.

## 3.1 Kwantitatief versus kwalitatief

In het eerste hoofdstuk kwam reeds naar voren dat het onderzoek getypeerd kan worden als verkennend onderzoek. Inmiddels zijn op basis van de theorie in het vorige hoofdstuk enkele verwachtingen geformuleerd. Deze worden in het empirisch deel aan de werkelijkheid getoetst om te komen tot voorlopige uitspraken over deze werkelijkheid. Een belangrijk methodologisch aspect betreft hierbij het onderscheid tussen kwantitatief- versus kwalitatief onderzoek.

Het is lastig het onderhavige onderzoek strikt te plaatsen binnen één van de twee terminologieën. Aan de ene kant wordt in dit onderzoek getracht de begrippen complexiteit en stagnatie meetbaar te maken waardoor een kwantitatieve onderzoeksbenadering voor de hand lijkt te liggen. Daarnaast zijn er ook enkele argumenten aan te voeren om te kiezen voor een kwalitatieve benaming.

Zo is het in de eerste plaats niet mogelijk alle data direct in kwantitatieve eenheden te verkrijgen. De vertaalslag van kwalitatieve data in kwantitatieve eenheden legt dan ook grote verantwoordelijkheid bij de onderzoeker.

Een tweede reden betreft de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. De variatie tussen de verschillende onderzoeksobjecten vereist een grote onderzoekspopulatie om naar aanleiding van de resultaten algemeen geldende uitspraken te formuleren. De resultaten van het onderzoek bestaan om deze reden dan ook niet uit harde gegevens, maar uit waarschijnlijkheden en tendensen.

Met genoemde beweegredenen in het achterhoofd is ervoor gekozen het onderzoek te definiëren als een combinatie van kwantitatief en kwalitatief onderzoek, waarbij het onderzoek van beide typologieën kenmerken vertoont.

## 3.2 Relatie tussen complexiteit en stagnatie

In deze paragraaf wordt aangegeven hoe de onderzoekseenheden zijn geselecteerd, met welke technieken de data voor het onderzoek zijn verkregen en op welke wijze de analyse van de data zal worden uitgevoerd.

### 3.2.1 Keuze onderzoekspopulatie

Om het verband tussen complexiteit en stagnatie zichtbaar te maken is het van belang meerdere onderzoekseenheden te selecteren om de betrouwbaarheid en geldigheid van de mogelijke correlatie tussen de variabelen te vergroten. Er wordt gezocht naar locatieontwikkelingsprocessen welke een grote spreiding kennen in complexiteit. Om de keuzes ten aanzien van de te onderzoeken cases te verantwoorden is gebruik gemaakt van een aantal selectiecriteria welke hieronder staan beschreven. De selectie zal daarnaast afhankelijk zijn van praktische factoren als de beschikbaarheid van kwantitatieve en kwalitatieve data.

#### *Er is sprake van locatieontwikkeling*

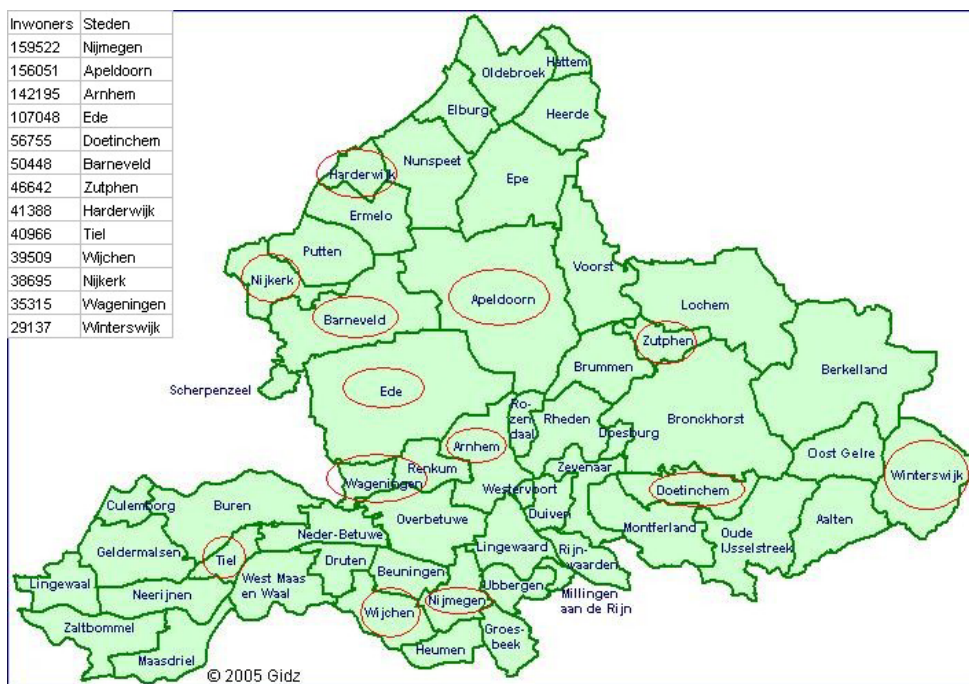
In de afbakening van het onderzoek kwam reeds naar voren dat het onderzoek zich met name spitst op de ontwikkeling van locaties. Het onderzoek richt zich niet op de ontwikkeling van één of enkele woningen, een enkel bedrijfsgebouw of andere gevallen van eenvoudige objectontwikkeling. Aan de andere kant richt het onderzoek zich ook niet op gebiedsgerichte programma's als Harderwijk-Waterfront of het Wijchense Centrumplan. De te onderzoeken cases dienen in het spectrum<sup>14</sup> globaal als locatieontwikkeling aangemerkt te worden.

#### *Gelijke institutionele factoren/ stedelijke omgeving*

Om de variaties wat betreft institutionele factoren enigszins te beperken, is ervoor gekozen cases te selecteren welke zich bevinden in eenzelfde provincie. In deze studie is gekozen voor Gelderland omdat deze regio sterk landelijk noch sterk stedelijk gekenschetst kan worden. Daarnaast biedt deze keuze tevens een zekere beperking in het aantal onderzoeksobjecten dat in het onderzoek meegenomen kan worden. Een verdere afbakening vindt plaats door te stellen dat de onderzoeksobjecten zich dienen te bevinden binnen de bebouwde kom van een stedelijke gebied. Als richtlijn van stedelijkheid worden enkel gemeenten met minimaal 30.000 inwoners in het onderzoek betrokken. Op deze wijze wordt getracht de variatie in institutionele complexiteit (Provinciaal beleid/regelgeving) enigszins te minimaliseren zodat de invloed hiervan op de onderzoeksresultaten zoveel mogelijk beperkt wordt.

---

<sup>14</sup> zie figuur 2



Figuur 8: Inwoneraantal geselecteerde Gelderse gemeenten<sup>15</sup>

### Maximaal 10 jaar oud

In hoofdstuk twee is reeds naar voren gekomen dat het ruimtelijk beleid de laatste decennia sterk aan verandering onderhevig is geweest. Het is om deze reden niet realistisch de complexiteit en het procesverloop van een project dat decennia geleden gerealiseerd werd te vergelijken met een project dat recent is opgeleverd. Zodoende dient een balans gevonden te worden tussen het streven naar minimale verschillen in opleveringsdatum en het vinden van voldoende geschikte onderzoeksobjecten. Om deze reden is gesteld dat in dit onderzoek slechts die objecten worden meegenomen, welke na 1996 zijn opgeleverd.

### Start bouwactiviteiten

De studie zal zich met name richten op locaties welke zich in een vergevorderd stadium bevinden. Uitgangspunt hierbij is dat wordt gezocht naar projecten waarbij verdere variatie in het verloop van het ontwikkelingsproces zoveel mogelijk is uitgesloten. Om deze reden gaat de voorkeur uit naar projecten welke zich in de exploitatie-, of realisatiefase bevinden. In paragraaf 2.3.2 is aangegeven dat belangrijke momenten in het ontwikkelingsproces gelegen liggen in het onherroepelijk verlenen van een bouwvergunning en het verkrijgen van zekerheden omtrent de financiering. Indien beide aspecten zijn verwezenlijkt kan gestart worden met de bouw. De te selecteren projecten dienen allen aan dit criterium te voldoen.

<sup>15</sup> eigen bewerking met behulp van: [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl), inwonertallen per 1-1-2006 en [www.gidz.nl](http://www.gidz.nl), gemeenten per 1-1-2005.

### *Nadere selectie*

Aan de hand van eerder genoemde criteria is een eerste selectie is gemaakt middels bureauonderzoek en het raadplegen van gemeentelijke literatuur en internet. Daarnaast zijn enkele korte gesprekken gevoerd met professionals van het bedrijf IPMMC Vastgoed. Deze eerste inventarisatie heeft geleid tot een lijst van twintig projecten. Gedurende de eerste analysefase zijn een vijftal projecten afgefallen. Hiervoor zijn een aantal oorzaken te benoemen als: te beperkte omvang (woning+winkel, Apeldoorn), te grote omvang (Stationsgebied, Arnhem), onvoldoende beschikbare kennis i.v.m. doorloop personeel (Gelredome, Arnhem), moeilijk te bereiken respondenten (Cinemec, Ede) en renovatie van bestaand gebouw (poppodium Luxor, Arnhem). Ondanks het feit dat mogelijk nog andere projecten te selecteren zijn, is besloten het onderzoek te beperken tot de hiernaast weergegeven projecten. De beschikbare informatie en tijd zijn leidend geweest in deze keuze.

### **Geselecteerde onderzoekscases**

1. Apeldoorn, CODA Cultuur Onder Dak Apeldoorn
2. Apeldoorn, Onmisportcentrum
3. Apeldoorn, Theater Orpheus
4. Apeldoorn, Walterboschcomplex
5. Apeldoorn, Winkelcentrum 't Fort
6. Arnhem, Winkelcentrum Musiskwartier
7. Barneveld, Muziekgebouw Barneveld
8. Ede, Cultura
9. Ede, Winkelcentrum Achterdoelen
10. Nijmegen, Arsenaalpoort
11. Nijmegen, FiftyTwoDegrees Fase 1
12. Nijmegen, Mariënborg
13. Nijmegen, Moenenstraat
14. Nijmegen, Triavium
15. Zutphen, Winkelcentrum Leesten

*Figuur 9: Geselecteerde onderzoekscases*

### **3.2.2 Dataverzameling**

Voor de verzameling van onderzoeksdata is gebruik gemaakt van triangulatie om te komen tot een optimaal te verantwoorden onderzoeksresultaat. Baarda et al. (2001) en Verschuren et al. (2003) geven aan dat er bij praktijkstudies sprake dient te zijn van minimaal één dataverzamelingstechniek. In de eerste plaats dienen interviews er toe per project een eindoordeel te vormen wat betreft de mate van complexiteit<sup>16</sup>. Om deze reden is het van belang gegevens te verkrijgen over de verschillende individuele complexiteitsindicatoren. In combinatie met de aanvankelijk geplande doorlooptijd en de uiteindelijk gerealiseerde doorlooptijd kan zo een mogelijk verband onderzocht worden. Daarnaast wordt in de interviews naar de kwalitatieve verwachting van de respondenten ten aanzien van dit verband gevraagd. Gezien het verkennende karakter van het deelonderzoek lijkt de beperkte diepgang geen beperking te zijn voor de resultaten. De gestructureerde interviews zijn telefonisch afgenomen bij projectmedewerkers van de betreffende gemeenten omwille van de veronderstelde objectiviteit, maatschappelijk/politieke neutraliteit en helikopterview bij de respondenten. Hierbij zijn de voor- en nadelen van het op afstand interviewen nadrukkelijk tegen elkaar afgewogen. In de tweede plaats wordt naast de interviews tevens aanvullende informatie verkregen via literatuuronderzoek. Het raadplegen van literatuurbronnen dient ter voorbereiding op de interviews en ter ondersteuning van de kwantitatieve beoordeling.

<sup>16</sup> zie bijlage II voor de interviewvragen

Helaas is deze triangulatie niet mogelijk bij de bepaling van de mate waarin een project gestagneerd is, hetgeen de validiteit en generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten niet ten goede komt. Vanwege het verkennende karakter van het onderzoek, en het gegeven dat het resultaat zich eerder richt op waarschijnlijkheden en tendensen dan op een hard causaal verband kan dit arbitraire element in het onderzoek geaccepteerd te worden.

### **3.2.3 Methode van analyse**

Centraal staat de mogelijke correlatie tussen de twee variabelen "stagnatie in tijd" en "de mate van complexiteit". De mechanismen (complexiteitsindicatoren) in dit onderzoek, die verband houden met een bepaalde mate van stagnatie van het ontwikkelingsproces zijn onmogelijk allemaal te benoemen. Vandaar dat wordt vastgehouden aan het eerder besproken theoretisch model van indicatoren welke in dit onderzoek worden gezien als bepalend voor de mate van complexiteit. De onderzoeksresultaten behouden desalniettemin een arbitrair element, hetgeen onvermijdelijk is in dit onderzoek. Een tweede arbitrair element betreft de kwantificering van de onderzoeksdata. Voor zover mogelijk is bij het bepalen van de mate van complexiteit uitgegaan van meetbare eenheden als budget en doorlooptijd. Het begrip complexiteit laat zich echter niet volledig meten middels dergelijke cijfermatige eenheden. Begrippen als procesverloop of flexibiliteit van het projectplan zijn lastig in meetbare eenheden uit te drukken. Om deze reden is overwogen de respondenten zelf een score te doen toekennen aan de verschillende aspecten. De te verwachten diversiteit in referentiekaders van de verschillende respondenten heeft ertoe geleid dat de scores uiteindelijk worden toegekend door de onderzoeker zelf. Reden hiervoor is dat deze tot op zekere hoogte bekend is met de verschillende projecten en zodoende het meest geschikt lijkt een vergelijkende beoordeling te geven. Het arbitraire element hierin is slechts te ondervangen door middel van zorgvuldige dataverzameling per project een zo objectief mogelijk oordeel te vellen over de verschillende complexiteitsindicatoren.

### **3.2.4 Operationalisatie**

Om te komen tot een verband tussen complexiteit en stagnatie dienen de data meetbaar gemaakt te worden middels operationalisatie van de diverse complexiteitsindicatoren en operationalisatie van de mate van stagnatie. De operationalisatie bestaat zowel uit "harde" als "zachte" indicatoren welke in deze paragraaf gekwantificeerd worden. Het waardeoordeel bestaat per indicator uit een score uiteenlopend van 1 bij lage complexiteit tot 3 bij hoge complexiteit.



### Stagnatie

Het operationaliseren van stagnatie vindt plaats door per project de procentuele stagnatie te bepalen. Hiertoe wordt per project de aanvankelijk ingeschatte doorlooptijd afgezet tegen de uiteindelijk gerealiseerde doorlooptijd van de opgave. Als doorlooptijd wordt beschouwd de tijdsperiode, uitgedrukt in jaren tussen het eerste initiatief en de uiteindelijke oplevering van de opgave.

Aanvankelijk ingeschatte doorlooptijd in jaren	8
uiteindelijke gerealiseerde doorlooptijd in jaren	10
% stagnatie in tijd	25%

Tabel 2: Operationalisering stagnatie

### Omvang

Op basis van de literatuur dient van elk project het aantal te realiseren functies<sup>17</sup>, het investeringsvolume en de doorlooptijd in kaart gebracht te worden. In het onderzoek zijn de gevolgen van inflatie op het investeringsvolume buiten beschouwing gelaten. De eis dat de projecten niet ouder mogen zijn dan 10 jaar biedt voldoende garantie dat te grote en onrealistische afwijkingen zoveel mogelijk zijn uitgesloten. Middels de berekening van de mediaan is gekomen tot een beoordelingsmethodiek om de invloed van een project op de omgeving te kwantificeren. Voor de totaalscore van de invloed welke een project uitoefent op haar omgeving worden de subscores (functies, investeringsvolume en doorlooptijd) gemiddeld.

Omvang	Mediaan
- aantal functies	4
- investeringsvolume	€ 34.500.000
- doorlooptijd	8

Tabel 3: Mediaan omgevingsindicatoren

Omvang	Lage complexiteit (1)	Gemiddelde complexiteit (2)	Hoge complexiteit (3)
- aantal functies	1 of 2	3 of 4	5 en meer
- investeringsvolume	€ 0 < € 23.000.000	€23.000.000 < 46.000.000	€ 46.000.000 <
- doorlooptijd van het proces in jaren	1 tot 5	5 tot 10	10 en meer

Tabel 4: Operationalisering omvang

### Flexibiliteit project

In een complexe omgeving kunnen de eisen ten aanzien van een project aan verandering onderhevig zijn. De relatieve inflexibiliteit na de realisatie legt een zwaar accent op de voorbereiding en initiële besluitvorming (Hertogh, 1997). Veranderende eisen gedurende het proces zorgen voor een toenemende complexiteit van de opgave. De flexibiliteit van het projectplan valt te meten door het

<sup>17</sup> mogelijke functies zijn woningen, kantoren, bedrijven, winkels, recreatie, zorg, onderwijs, infrastructuur, parkeervoorziening, openbare ruimte en culturele voorzieningen

ontwikkelingsproces te beoordelen op de flexibiliteit ten aanzien van mogelijk veranderende eisen vanuit de markt of de omgeving.

Flexibiliteit project	Lage complexiteit (1)	Gemiddelde complexiteit (2)	Hoge complexiteit (3)
Flexibiliteit project t.o.v. toekomstige ontwikkelingen	Inflexibel (1)	Gemiddeld (2)	Zeer flexibel (3)

Tabel 5: Operationalisering flexibiliteit project

### Samenhang met de omgeving

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat een project vaak niet op zichzelf staat. Behalve de eerder genoemde invloed welke het project uitoefent op de omgeving zijn er verschillende indicatoren van belang om de samenhang van een project met andere ruimtelijke opgaven zichtbaar te maken. Dit zijn: de relatie van het project met andere projecten, het gebruiken van een project voor andere doeleinden en de invloed van emotionele ten opzichte van rationele argumenten. Voor de totaalscore van de samenhang met de omgeving worden de subscores gemiddeld.

Samenhang met de omgeving	Lage complexiteit (1)	Gemiddelde complexiteit (1)	Hoge complexiteit (1)
- koppeling van projecten	Minimale relatie met andere projecten (1)	Gemiddelde relatie met andere projecten (2)	Sterke relatie met andere projecten (3)
- gebruiken van project voor andere doeleinden	Minimaal gebruik voor andere doeleinden (1)	Gemiddeld gebruik voor andere doeleinden (2)	Sterk gebruik voor andere doeleinden (3)
- invloed emotionele t.o.v. rationele argumenten	Minimale emotionele waarde (1)	Gemiddelde emotionele waarde (2)	Sterke emotionele waarde (3)

Tabel 6: Operationalisering samenhang met de omgeving

### Belangen betrokken partijen

Een belangrijk kenmerk waardoor projecten als complex worden beschouwd betreft het aantal actoren en de belangen welke de actoren pogen na te streven. Een project met een groot aantal actoren heeft namelijk niet per definitie als complex te worden gekenschetst. Van belang is de synergie in belangen welke de betrokken actoren proberen na te streven. Zo kan een project met een groot aantal betrokken actoren met een gezamenlijk belang minder complex blijken dan een project waarbij slechts enkele actoren betrokken zijn, welke echter zeer sterk uiteenlopende belangen nastreven. De voornaamste belangen zijn die van de betreffende gemeente (politiek), de ontwikkelaar en de eindgebruiker.

Belangen betrokken partijen	Lage complexiteit (1)	Gemiddelde complexiteit (2)	Hoge complexiteit (3)
Synergie in belangen tussen gemeente, ontwikkelaar en eindgebruiker	Hoge mate van synergie (1)	Gemiddelde synergie (2)	Bepaalde mate van synergie (3)

Tabel 7: Operationalisering belangen betrokken partijen

### Verdeling grondposities

Processen welke leiden tot financiële verevening van projectopbrengsten via bijvoorbeeld investeringen in de openbare ruimte vallen lastig te duiden. Vast staat dat bij de verdeling van lusten en lasten een voorname rol is weggelegd voor de grondeigenaren. Uit het theoretisch deel bleek daarnaast dat, indien de grond in handen is van meerdere partijen, dikwijls een proces van complexe onderhandelingen ontstaat. Om deze reden is er in dit onderzoek voor gekozen de complexiteit van de verdeling tussen kosten en opbrengsten verband te laten houden met het aantal grondposities dat door de actoren is betrokken. Een groot aantal grondeigenaren verhoudt zich op deze wijze met een complex project.

Verdeling grondposities	Mediaan
- aantal grondeigenaren bij aanvang ontwikkeling	2

Tabel 8: Mediaan verdeling grondposities

Verdeling grondposities	Lage complexiteit (1)	Gemiddelde complexiteit (2)	Hoge complexiteit (3)
- aantal grondeigenaren	1 grondeigenaar (1)	2-3 grondeigenaren (2)	4 < grondeigenaren (3)

Tabel 9: Operationalisering verdeling grondposities

### Procesverloop

In paragraaf 2.2 kwam reeds naar voren dat er binnen complexe projecten sprake is van een veelheid aan processen welke zich zelden lineair bewegen. De te onderscheiden fasen in het proces initiatief-, ontwikkel-, realisatie- en exploitatiefase lopen dan ook regelmatig door elkaar heen. Een voorbeeld hiervan is een besluit van de Provincie een Milieueffectrapportage te laten opstellen wanneer de aannemers al gedetailleerde plannen hebben gemaakt of het uitstellen van de opdracht tot realisatie omdat de financiering of het vereiste percentage voorverhuur nog niet rond zijn, terwijl het projectontwerp tot op detail is uitgewerkt. In deze voorbeelden is sprake van een herhaaldelijk verloop van de hoofdfasen welke als sterk iteratief wordt gedeut. Er kan echter ook sprake zijn van herhalingen binnen een van de hoofdfasen. Binnen de initiatieffase kan het uitreden van een marktpartij ertoe leiden dat delen van de haalbaarheidsstudies overgedaan dienen te worden. Bij dergelijke gebeurtenissen wordt het procesverloop als gemiddeld iteratief beschouwd.

Procesverloop	Lage complexiteit (1)	Gemiddelde complexiteit (2)	Hoge complexiteit (3)
- procesverloop van het ontwikkelingsproces	Minimaal iteratief procesverloop (1)	Gemiddeld iteratief procesverloop (2)	Sterk iteratief procesverloop (3)

Tabel 10: Operationalisering procesverloop

### *Politieke verdeeldheid*

In het vorige hoofdstuk is beschreven dat naarmate een project politiek gevoeliger wordt de politieke verdeeldheid toeneemt. Om deze verdeeldheid te kunnen beoordelen zijn naast de interviews, ter bevordering van de objectiviteit van de beoordelingen, tevens relevante raadsstukken bestudeerd.

<b>Politieke verdeeldheid</b>	<b>Lage complexiteit (1)</b>	<b>Gemiddelde complexiteit (2)</b>	<b>Hoge complexiteit (3)</b>
<i>Politieke verdeeldheid over het plan</i>	<i>Minimale politieke verdeeldheid (1)</i>	<i>Gemiddelde politieke verdeeldheid (2)</i>	<i>Sterke politieke verdeeldheid (3)</i>

*Tabel 11: Operationalisering politieke verdeeldheid*

### **3.2.5 Confrontatie resultaten met de ervaringen van professionals uit de beroepspraktijk**

De resultaten ontstaan na de invulling van het theoretisch model worden in het tweede deel van het onderzoek geconfronteerd met de indrukken die bestaande in de beroepspraktijk.

In de analyse kan een onderscheid worden gemaakt tussen de interpretaties welke bestaan aan publieke- en private zijde wat betreft de invloed van complexiteit op stagnatie van het ontwikkelingsproces. De onderzoekspopulatie zal om deze reden van beide zijden respondenten dienen te bevatten. Bij de keuze van het aantal respondenten dient een afweging gemaakt te worden tussen de aspecten validiteit en haalbaarheid. Daarnaast dienen de respondenten een ruime ervaring te hebben met betrekking tot de ontwikkeling van complexe locaties.

Als dataverzamelmethode is gebruik gemaakt van een digitale enquête<sup>18</sup>. Hiervoor is gekozen vanwege de mogelijkheid met een minimale tijdsinvestering een groot mogelijk aantal respondenten te benaderen. Daarnaast zorgt de digitalisering van de enquête over het algemeen voor een hogere en snellere respons doordat de methode ook voor de respondenten eenvoudig te hanteren valt.

In de enquête is gevraagd naar de verwachtingen van de respondenten ten aanzien van de relatie tussen de verschillende complexiteitsindicatoren en stagnatie. Het hiervoor gebruikte schaalniveau loopt uiteen van niet belangrijk (1) tot zeer belangrijk (5) waarbij aan alle indicatoren een gelijke weging wordt toegekend.

---

<sup>18</sup> zie bijlage III

# 4 Relatie tussen complexiteit en stagnatie

In dit hoofdstuk wordt getracht antwoord te geven op de doelstelling van dit onderzoek door op basis van praktijkonderzoek inzicht te bieden in het verband tussen de mate van complexiteit van locatieontwikkeling en de mate van stagnatie van het ontwikkelingsproces. In paragraaf 4.1 wordt per project een indicatie gegeven van de opgelopen stagnatie. Vervolgens worden in paragraaf 4.2 de verschillende geselecteerde projecten beoordeeld aan de hand van de in het vorige hoofdstuk beschreven beoordelingsaspecten. In paragraaf 4.3 worden de resultaten gecombineerd teneinde een mogelijk totaalverband inzichtelijk te maken. De relatie van de verschillende complexiteitsindicatoren op de mate van stagnatie komt aan de orde in paragraaf 4.4. De laatste paragraaf besluit met de confrontatie van de resultaten met de ervaringen vanuit de beroepspraktijk.

## 4.1 Mate van stagnatie

Om een mogelijk verband tussen de mate van complexiteit van de locatieontwikkeling en de mate van stagnatie van het ontwikkelingsproces te kunnen beschrijven, dient per project een indicatie gegeven te worden van de mate van stagnatie. De basis van deze indicatie wordt gevormd door de respons van de geïnterviewde gemeentelijke projectmedewerkers welke gedurende het proces bij de projecten betrokken zijn geweest. Daarnaast is zoveel mogelijk getracht triangulatie te bewerkstelligen door het bestuderen van raadsstukken en berichten uit de media. Desalniettemin dient aangemerkt te worden dat de procentuele stagnatie gezien dient te worden als een grove indicatie. Door de soms geringe mogelijkheden tot triangulatie, in combinatie met de ruimte meeteenheid (jaren) zijn de resultaten sterk veranderlijk. Na bestudering van de uitkomsten valt echter wel een herkenbaar onderscheid te maken in sterk vertraagde projecten, gemiddeld vertraagde projecten en minimaal vertraagde projecten. Het beoogde doel van de meting, het geven van een indicatie van de mate van vertraging, komt hierdoor niet in gevaar. Voorzichtigheid is echter wel geboden bij het verbinden van verregeande conclusies aan de uitkomsten.

Project	% stagnatie
CODA	33%
Omnisportcentrum	83%
Theater Orpheus	11%
Walterboschcomplex	13%
Winkelcentrum 't Fort	17%
Winkelcentrum Musiskwartier	0%
Muziekgebouw Barneveld	83%
Cultura	67%
Winkelcentrum Achterdoelen	50%
Arsenaalpoort	20%
FiftyTwoDegrees Fase 1	18%
Mariënborg	0%
Moenenstraat	20%
Triavium	33%
Winkelcentrum Leesten	0%

Tabel 12: Mate van stagnatie

### *Sterk vertraagde projecten*

Bij een viertal projecten was de uiteindelijke doorlooptijd minimaal anderhalf maal zo lang als oorspronkelijk gepland. Het sterkst vertraagde project in dit onderzoek, gemeten als percentage van de uiteindelijk te realiseren doorlooptijd, is het Muziekcentrum Barneveld. Een vertraging van ongeveer 3 jaar komt hier neer op een verdubbeling van de aanvankelijk ingeschatte periode en een stagnatiepercentage van 100%. Het Omnisportcentrum en winkelcentrum Achterdoelen komen uit op een te verwachten vertraging van ongeveer 5 jaar, in percentages uitgedrukt respectievelijk 83 en 50 procent. Voor project Cultura kan een vertraging van ongeveer 4 jaar vertaald worden in een stagnatie van 67%.

### *Gemiddeld vertraagde projecten*

De projecten in deze categorie kennen een stagnatie tussen de 10 en 40 procent. Project CODA bijvoorbeeld kent een doorlooptijd van ongeveer 8 jaar. Ten opzichte van eerdere prognoses is dit een stagnatie van ongeveer 2 jaar. Bij Triavium heeft de besluitvorming in de gemeenteraad, als gevolg van het zoeken naar balans tussen gewenste kwaliteit en haalbaarheid geleid tot een vertraging van ongeveer een jaar. De stagnatie tijdens de ontwikkeling van het Walterboschcomplex betrof iets minder dan een jaar, uitgedrukt in procenten zo'n 13%. Het project FiftyTwoDegrees is ongeveer 1,5 jaar vertraagd met als voornaamste oorzaak tegenvallende marktontwikkelingen en de hiermee verbonden afzet en financieringsmogelijkheden. Een kleine vertraging van ongeveer een half jaar valt ten slotte te herkennen bij de projecten Orpheus, Moenenstraat, Arsenaalpoort en winkelcentrum 't Fort. In verhouding tot de totale doorlooptijd komen deze projecten uit op een procentuele stagnatie tussen de 20 en 11 procent.

### *Minimaal vertraagde projecten*

Een drietal projecten, allen winkelcentra, kenmerken zich door een minimale vertraging tijdens het ontwikkelingsproces. Het project Musiskwartier is ongeveer een maand vertraagd ten opzichte van een totale doorlooptijd van ongeveer 12 jaar. Ook winkelgebied Mariënborg is vrijwel geheel binnen de aanvankelijke planning gerealiseerd. Bij Mariënborg is ervoor gekozen het project op te delen in drie afzonderlijke projectonderdelen. Het laatste voorspoedig verlopen project betreft winkelcentrum Leesten. In oktober 2006 is gestart met de bouw van dit project welk naar alle waarschijnlijkheid in het najaar van 2007 wordt opgeleverd.

## 4.2 Complexiteitsindicatoren versus stagnatie

In deze paragraaf worden de beoordelingen van de verschillende complexiteitsindicatoren afgezet tegen de in de vorige paragraaf bepaalde mate van stagnatie.

<b>Omvang</b>
o aantal functies
o investeringsvolume
o doorlooptijd
<b>Flexibiliteit project</b>
o flexibiliteit project t.o.v. toekomstige ontwikkelingen
<b>Samenhang met de omgeving</b>
o koppeling van projecten
o gebruiken van project voor andere doeleinden
o invloed emotionele t.o.v. rationele argumenten
<b>Belangen betrokken partijen</b>
o synergie in belangen tussen gemeente, ontwikkelaar(s) en eindgebruiker
<b>Verdeling grondposities</b>
o aantal grondeigenaren bij aanvang ontwikkeling
<b>Procesverloop</b>
o procesverloop van het ontwikkelingsproces
<b>Politieke verdeeldheid</b>
o politieke verdeeldheid

*Figuur 10: Kenmerken mate van complexiteit*

Door de beperkte grootte van de steekproef en het effect hiervan op de validiteit kunnen uit de resultaten in deze paragraaf geen generiek geldende uitspraken worden gedestilleerd. De getoonde grafische vergelijkingen dienen slechts ter indicatie van een mogelijk verband.

### 4.2.1 Omvang

De omvang van een project is bepaald door het meten van het aantal functies, de doorlooptijd en het investeringsvolume (zie hoofdstuk 3). Uit de resultaten blijkt dat deze karakteristieken een redelijke indicatie geven betreffende de omvang van de opgave. Dit valt af te leiden uit het feit dat bij slechts één project (Winkelcentrum 't Fort) de waarderingen uiteenlopen van 1 (doorlooptijd) tot 3 (aantal functies). De omvang van de geselecteerde projecten loopt sterk uiteen waarbij met name de winkelcentra gekenmerkt worden door de veelheid aan (ondersteunende) functies. De grootste investeringen zijn gemoeid met de projecten Omnisport, het Walterboschcomplex en het Musiskwartier in Arnhem waar het investeringsvolume de 100 miljoen euro overstijgt.

*Projecten met een grote omvang (score 3)*

Opvallend is dat vrijwel alle projecten met een maximale score, zoals Musiskwartier, Achterdoelen en Mariënborg, de ontwikkeling van grootschalige binnenstedelijke winkelgebieden betreffen. Het spreekt voor zich dat deze projecten een grote invloed uitoefenen op hun directe en indirecte omgeving. Kenmerkend zijn in de eerste plaats het grote aantal functies. Om de grootschalige investering voor de herontwikkeling mogelijk te maken, zijn naast de winkels en bijbehorende openbare ruimte tevens woningen, kantoren en parkeervoorzieningen gerealiseerd.

De projecten worden daarnaast gekenmerkt door een relatief lange doorlooptijd. Enige uitzondering t.o.v. de eerder genoemde winkelgebieden vormt het project Omnisportcentrum te Apeldoorn. Binnen deze ontwikkeling worden recreatieve functies als een indoor atletiek- en wielershal, een topsporthal en een schaats/ skeelerbaan ontwikkeld. Om deze functies financieel exploitabel te maken, worden daarnaast eveneens winkels, woningen en kantoren gerealiseerd. Dit laatste project kent daarnaast tevens een aanzienlijke infrastructurele component.

*Projecten met een gemiddelde omvang (score 2)*

Binnen de projecten welke gemiddeld zijn beoordeeld, vallen in grote lijnen drie soorten projecten te onderscheiden. De projecten CODA en Cultura bieden huisvesting aan culturele instellingen in respectievelijk Apeldoorn en Ede. Het Walterboschcomplex en fase 1 van FiftyTwoDegrees zijn beide grootschalige kantoorlocaties, ondersteund door functies als parkeren en de inrichting van de openbare ruimte. Het laatste project betreft winkelcentrum 't Fort, alwaar een winkelcentrum en parkeervoorzieningen in combinatie met kantoren en woningen zijn ontwikkeld.

Project	Score omvang	Score aantal functies	Score investeringsvolume in euro's	Score doorlooptijd
CODA	2	1 (1)	2 (circa 27.000.000)	2 (circa 8 jr.)
Omnisportcentrum	3	3 (7)	3 (44.000.000<)	3 (circa 11 jr.)
Theater Orpheus	1	1 (2)	2 (circa 35.000.000)	1 (circa 5 jr.)
Walterboschcomplex	2	2 (4)	3 (70.000.000<)	2 (circa 9 jr.)
Winkelcentrum 't Fort	2	3 (5)	2 (23.000.000<44.000.000)	1 (circa 3 jr.)
Winkelcentrum Musiskwartier	3	3 (6)	3 (120.000.000<)	3 (circa 12 jr.)
Muziekgebouw Barneveld	1	1 (2)	1 (circa 7.500.000)	2 (circa 5,5 jr.)
Cultura	2	2 (3)	2 (circa 35.000.000)	3 (circa 10 jr.)
Winkelcentrum Achterdoelen	3	2 (4)	3 (50.000.000<)	3 (circa 15 jr.)
Arsenaalpoort	1	1 (2)	1 (2.600.000)	1 (circa 3 jr.)
FiftyTwoDegrees Fase 1	2	2 (4)	2 (23.000.000<44.000.000)	2 (circa 7 jr.)
Mariënborg	3	3 (5)	3 (circa 80.000.000)	2 (circa 9 jr.)
Moenenstraat	1	2 (4)	1 (circa 15.000.000)	1 (circa 3 jr.)
Triavium	1	2 (3)	1 (circa 15.000.000)	1 (circa 4 jr.)
Winkelcentrum Leesten	1	2 (4)	1 (circa 20.000.000)	1 (circa 3 jr.)

Tabel 13: Beoordeling omvang

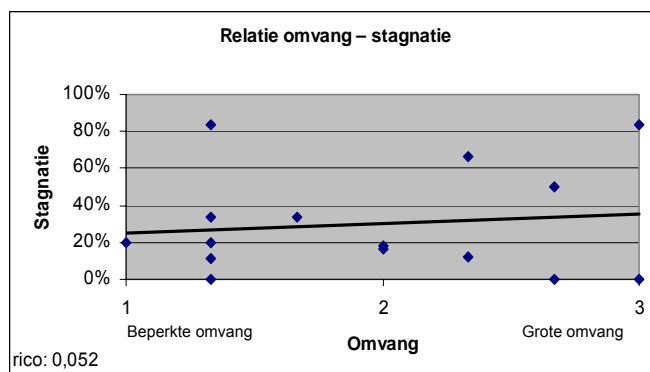


### *Projecten met een beperkte omvang (score 1)*

De projecten met een beperkte omvang zijn zeer divers van aard. Winkelcentrum Leesten wordt in tegenstelling tot het vergelijkbare winkelcentrum 't Fort beschouwd als klein. Hoewel beide centra deel uitmaken van een gebiedsuitbreiding<sup>19</sup>, liggen zowel het aantal functies als het investeringsvolume iets lager waarmee de totaalscore lager uitvalt. Ook het ijsbaan / evenementencomplex Triavium wordt als klein gekenschetst vanwege het gemiddeld aantal functies, het relatief gezien lage investeringsvolume en korte doorlooptijd. Andere als zijnde “klein” beoordeelde projecten zijn het Apeldoornse theater Orpheus, Arsenalpoort, het Muziekgebouw Barneveld en de Nijmeegse winkelstraat de Moenenstraat.

### *Relatie omvang – stagnatie*

Uit de grafiek blijkt binnen de geselecteerde projecten slechts een minimaal verband te bestaan tussen de omvang van het project en het stagnerend verlopen van het ontwikkelingsproces. Zowel projecten met een relatief grote omvang als kleine projecten blijken sterk vertraagd te kunnen verlopen. Aan de andere kant is te zien dat zowel kleine projecten als projecten met een grote omvang met een minimale stagnatie gerealiseerd kunnen worden.



Figuur 11: Relatie omvang - stagnatie

## **4.2.2 Flexibiliteit project**

Bij omvangrijke projecten is het van belang een zekere flexibiliteit in het plan te behouden zodat op een later tijdstip kan worden ingesprongen op ontwikkelingen. Centraal staat de flexibiliteit vanuit ambtelijke hoek welke zich manifesteert in de wijze waarop het projectplan wordt aangepast aan wensen vanuit de markt of omgeving. Waar in het ene project zeer stringente eisen gesteld worden aan de mogelijke plannings- en programmatische functies, kenmerken andere projecten zich middels de ruimere kaders waarin zij kunnen opereren. Door flexibel en creatief in te spelen op tegenvallers tijdens het proces kan een project alsnog worden rechtgetrokken. Hiervoor dient echter wel ruimte gezocht te worden binnen de hiervoor bestemde juridische kaders. Opvallend in de geselecteerde projecten is dat voor verreweg de meeste projecten (herhaaldelijk) een nieuw bestemmingsplan voltooid diende te worden. Hiervoor is gebruik gemaakt van de mogelijkheden tot het verlenen van vrijstelling van de bestemmingsplanprocedure middels artikel 19 WRO.

<sup>19</sup> VINEX locatie “Leesten Oost” te Zutphen en nieuwbouwwijk “Osseveld-Oost” te Apeldoorn

*Projecten zeer flexibel t.o.v. toekomstige ontwikkelingen (score 3)*

Om zowel kwalitatief als financieel een optimaal projectresultaat te behalen en de uiteindelijke haalbaarheid te bewerkstelligen, zijn bij een aantal projecten grote aanpassingen gedaan ten opzichte van eerdere ontwerpen. Bij het project Musiskwartier is het oorspronkelijke plan meerdere malen geoptimaliseerd doordat de ontwikkelende partij er in de binnenstad van Arnhem in slaagde opstellen te verwerven om hiermee de kwaliteit van het uiteindelijke plan te verhogen. De binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen Mariënborg en Achterdoelen kenmerken zich doordat het oorspronkelijke plan ten behoeve van de uiteindelijke haalbaarheid is opgeknipt in diverse deelplannen welke op een ander moment zijn gerealiseerd. Daarnaast diende flexibel te worden omgesprongen met het onderbrengen van de verschillende gebruikers van de aan verandering onderhevige opstellen. Doordat beide projecten deel uitmaakten van een uitgebreider centrumplan bestond de mogelijkheid tot het (tijdelijk) verschuiven van functies. Gedurende de initiatief-, ontwerp- en realisatiefase zijn bij het project Omnisport diverse aanpassingen gedaan ten behoeve van de uiteindelijke haalbaarheid van het project. Op het moment van schrijven is begonnen met de bouw van de centrale sporthal. Het ontwerpproces van de ondersteunende functies is momenteel echter nog in volle gang. Eveneens flexibel is het project FiftyTwoDegrees. De ontwikkeling hiervan is verdeeld in een aantal fasen waarin, afhankelijk van de marktontwikkelingen, de beoogde functies worden gerealiseerd. Het bestemmingsplan wordt hier per projectfase opnieuw aangepast.

Project	Score flexibiliteit project
CODA	1
Omnisportcentrum	3
Theater Orpheus	1
Walterboschcomplex	1
Winkelcentrum 't Fort	1
Winkelcentrum Musiskwartier	3
Muziekgebouw Barneveld	1
Cultura	2
Winkelcentrum Achterdoelen	3
Arsenaalpoort	1
FiftyTwoDegrees Fase 1	3
Mariënborg	3
Moenenstraat	1
Triavium	2
Winkelcentrum Leesten	1

Tabel 14: Beoordeling  
flexibiliteit

*Projecten gemiddeld flexibel t.o.v. toekomstige ontwikkelingen (score 2)*

Binnen het projectplan van de ijshal annex congressentrum Triavium is ervoor gekozen het oorspronkelijk beoogde plan in verband met de haalbaarheid aan te passen. Zo werd de 400 meter baan veranderd in een 333 meterbaan en werden een aantal commerciële functies aan het plan toegevoegd. Het projectplan van Cultura is opgesplitst in twee delen vanwege het tegenvallende tempo waarmee de eigendomsposities werden verkregen. De hiermee getoonde flexibiliteit heeft tot gevolg gehad dat eerst de bibliotheek en de kunsttuitleen zijn gerealiseerd alvorens in een later stadium de andere functies werden voltooid.

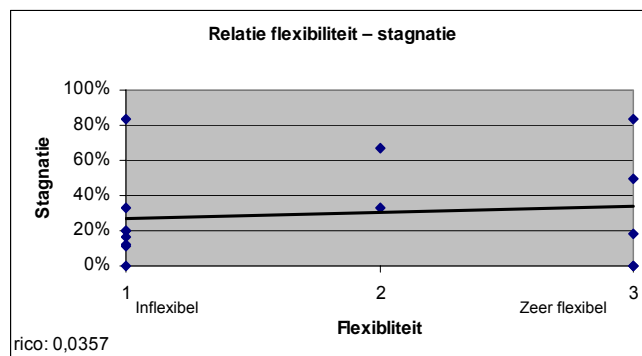
*Projecten inflexibel t.o.v. toekomstige ontwikkelingen (score 1)*

Met uitzondering van enkele kleine wijzigingen ten opzichte van de gewenste branchering en de na te streven ruimtelijke kwaliteit zijn er bij de ontwikkeling van winkelgebieden Leesten, Moenenstraat en winkelcentrum 't Fort geen grote aanpassingen gedaan aan het oorspronkelijke projectplan. Hetzelfde

geldt voor het Walterboschcomplex waar, onder druk van de omgeving, de drie bovenste lagen van de hoogste kantoorstorens zijn geschrapt. De projecten CODA, Muziekcentrum Barneveld en theater Orpheus zijn eveneens als weinig flexibel beoordeeld. Bij alle speelt dat slechts één kernfunctie (culturele voorziening) werd gerealiseerd welke vanaf het begin af aan vaststond. Wijzigingen in functies en programma hielden vooral verband met de technische en financiële haalbaarheid. Project Arsenaalpoort tenslotte is mede tot stand gekomen middels subsidies vanuit het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). De voorwaarden verbonden aan deze subsidie maken dat het project weinig flexibel is wat betreft functies en verkoop aan derden.

#### *Relatie flexibiliteit – stagnatie*

Uit resultaten valt geen direct verband te leggen tussen de mate waarop tijdens het project flexibel wordt ingespeeld op ontwikkelingen en de uiteindelijke stagnatie van het project. Bij diverse projecten zijn creatieve oplossingen bedacht om de financiële haalbaarheid en kwaliteit van het eindresultaat te bevorderen. Het flexibel inspelen op ontwikkelingen blijkt bij een aantal projecten te lonen doordat het resultaat relatief voorspoedig tot stand is gekomen. Bij andere projecten leidt flexibiliteit echter niet tot de beoogde versnelling. Dit kan te maken hebben met het feit dat relatief statische projecten (één dominante kernfunctie) zich minder lenen voor flexibele oplossingen vanwege de minimale flexibiliteit in te realiseren functies, de ruimtelijk-/ juridische kaders of programmatische eisen. Uit de interviews blijkt ook dat een aantal sterk vertraagde projecten over het zogenaamde dode punt zijn heengebracht dankzij de getoonde flexibiliteit en creativiteit qua oplossingen in het ontwikkelingsproces.



Figuur 12: Relatie flexibiliteit - stagnatie

#### **4.2.3 Samenhang met de omgeving**

Als gekeken wordt naar de samenhang van een project met de omgeving is koppeling van het project met andere ruimtelijke projecten, de mate waarin een project gebruikt wordt voor andere doeleinden en de invloed van emotionele ten opzichte van rationele argumenten van belang. De projecten Musiskwartier, Mariënborg en Arsenaalpoort vallen op vanwege het feit dat zij op onderdelen zowel met een maximale als minimale score beoordeeld zijn. De redenen hiervoor zijn in de loop van de paragraaf nader toegelicht.

*Projecten met een hoge mate van samenhang met de omgeving (score 3)*

De ontwikkeling van het Omnisportcentrum is nauw verweven met de ontwikkeling van omliggende functies binnen plangebied “De Voorwaarts”. De gemeente Apeldoorn tracht door middel van dit project het sportieve imago van de stad van een impuls te voorzien. De invloed van dit project op de directe en indirecte omgeving zorgt voor weerstand en sterke emoties bij de diverse betrokken partijen.

Het Muziekgebouw Barneveld maakt deel uit van het Centrumplan Barneveld. Een aanzienlijk deel van het publieke budget wordt verkregen via kostenverevening met andere projectonderdelen (o.a.

woningbouw). Daarnaast dient het project ertoe de gemeente van een aanzienlijke culturele stimulans te voorzien. De functie

theater zorgt in de gereformeerde gemeente daarnaast voor een emotionele ethisch getinte discussie.

Het laatste project met een maximale score betreft winkelgebied de Achterdoelen dat deel uitmaakt van het Centrumplan Ede. Dit winkelcentrum heeft tot doel het voorzieningenniveau van Ede te verbeteren en daarnaast ook regionaal een versterkte

aantrekkingskracht uit te oefenen. In het bijzonder speelt de concurrentiepositie ten opzichte van het winkelcentrum in het nabijgelegen Veenendaal. Ondanks het feit dat tijdens het proces veel aandacht is besteed aan de communicatie, bleef vanuit de bevolking van Ede tot in een laat stadium een wijdverbreid wantrouwen tegen deze ingrijpende ontwikkeling bestaan.

Project	Score samenhang met de omgeving	Score koppeling van projecten	Score gebruiken project voor andere doeleinden	Score invloed emotionele t.o.v. rationele argumenten
CODA	2	2	2	2
Omnisportcentrum	3	3	3	3
Theater Orpheus	2	2	3	2
Walterboschcomplex	1	1	1	2
Winkelcentrum 't Fort	1	2	1	1
Winkelcentrum Musiskwartier	2	3	1	1
Muziekgebouw Barneveld	3	3	3	3
Cultura	2	2	2	2
Winkelcentrum Achterdoelen	3	3	2	3
Arsenaalpoort	2	3	1	2
FiftyTwoDegrees Fase 1	2	2	2	1
Mariënborg	2	3	2	1
Moenenstraat	2	3	2	2
Triavium	2	2	2	1
Winkelcentrum Leesten	1	2	1	1

Tabel 15: Beoordeling samenhang met de omgeving

*Projecten met een gemiddelde mate van samenhang met de omgeving (score 2)*

Het grootste deel van de projecten wordt beoordeeld met een gemiddelde score. Wat opvalt is dat hierbij de scores nogal uiteenlopen. Zo scoren bijvoorbeeld de winkelcentra Mariënborg en Musiskwartier beide maximaal wat betreft de koppeling van het project met andere projecten. Dit wordt veroorzaakt door de nauwe relatie tussen de winkelcentra en andere ontwikkelingen in het centrumgebied van beide steden. Voor Mariënborg en Musiskwartier zijn dit respectievelijk de ontwikkelingen in het kader van de Centrum 2000 plannen en de herinrichting van het gehele gebied Musiskwartier waarbij tevens ingrijpende infrastructurele aanpassingen aan de orde kwamen. Beide projecten werden echter breed gesteund vanuit de bevolking. Opvallend was, gezien de

centrumstedelijke locatie, dat bij de projecten het aantal directe omwonenden beperkt was, zodat in dit opzicht rationele argumenten de boventoon voerden gedurende het proces.

De uitbreiding en nieuwbouw van het theater Orpheus diende er toe Apeldoorn nationaal op de culturele kaart te zetten. Het project diende hiermee een ander doel dan slechts het voorzien in de lokale culturele behoefte. De emotie is met name ontstaan door het hoge “prestige” gehalte en de grote publieke investeringen welke met het project gemoeid zijn. Genoemde argumenten komen voor een groot deel overeen met het project Cultura in Ede. Dit project heeft als achterliggend doel de culturele activiteiten te bundelen om als gemeente het aanbod te coördineren. De emotionele argumenten hebben met name betrekking gehad op de onteigening van een van de grondeigenaren op de locatie en totstandkoming van de organisatorische structuur waarin de verschillende functies in één organisatie gebundeld dienden te worden.

Project Arsenaalpoort vormt samen met de Moenenstraat het sluitstuk van de Centrum 2000 plannen, de afronding van beide projecten was hiermee cruciaal voor het welslagen van andere projecten in de Nijmeegse binnenstad. Met name bij de totstandkoming van de Moenenstraat stond veel prestige op het spel, ontstaan door politieke uitingen.

Het project Triavium maakt deel uit van het Nijmeegse gebied de “Brabantse Poort” en had hier, naast de beoogde recreatieve functie, tevens ten doel als “trekker” van de gebiedsontwikkeling te fungeren. Een ander Nijmeegs project, FiftyTwoDegrees, dient als aanjager van de herstructurering van het bedrijventerrein “De Winkelsteegh”. Daarnaast fungeert het gehele FiftyTwoDegrees project als waardevolle impuls voor de door de gemeente gewenste kenniseconomie in de regio. Bijzonder aan het omvangrijke plan is dat van emotionele argumenten in dit project geen sprake is. Het besef dat het gebied een impuls kan gebruiken en de afwezigheid van direct omwonenden spelen hierbij onder andere een rol.

Het CODA is het sluitstuk van de omliggende gebiedsontwikkeling en had daarnaast tot doel Apeldoorn in cultureel opzicht landelijk te profileren. De grootste emoties ontstonden bij de totstandkoming van de nieuwe organisatorische samenwerkingsvorm van museum, archief en bibliotheek in één organisatie.

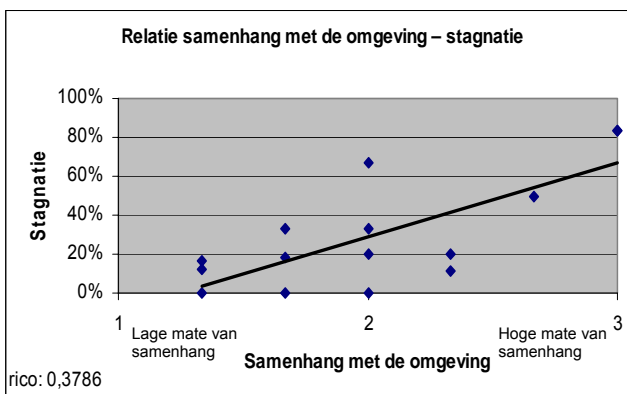
#### *Projecten met een lage mate van samenhang met de omgeving (score 1)*

Tijdens de ontwikkeling van het Walterboschcomplex ontstond enige commotie vanwege het gekozen communicatietraject met de omgeving.

De winkelcentra 't Fort en Leesten maken beide deel uit van gebiedsuitbreidingen in respectievelijk Apeldoorn en Zutphen en kennen van alle projecten de laagste mate van samenhang met de omgeving. De ontwikkelingen hadden slechts tot doel het voorzieningenniveau van de nieuwe wijken op niveau te krijgen en van emotionele argumenten was bij beide dan ook slechts minimaal sprake.

### *Relatie samenhang met de omgeving – stagnatie*

Uit de vergelijking blijkt een verband zichtbaar tussen de samenhang van een project met haar omgeving en de uiteindelijke stagnatie van het ontwikkelingsproces. Met betrekking tot de fysieke samenhang zijn projecten welke deel uitmaken van grotere gebiedsontwikkelingen (programma) voor hun voortgang sterker afhankelijk van de andere programmaonderdelen. Een nauwe samenhang blijkt tevens uit de mate waarin een project wordt gebruikt voor andere (verborgen) doeleinden. Prestige, politieke of ambtelijke ambities en het gebruiken van een project als trekker van een gebied zijn hier voorbeelden van. Emoties blijken met name te ontstaan vanuit de maatschappelijke en politieke omgeving.



*Figuur 13: Relatie samenhang met de omgeving - stagnatie*

#### **4.2.4 Belangen betrokken partijen**

Tijdens de ontwikkeling is synergie tussen de belangen van de gemeente, de ontwikkelaar en de eindgebruiker cruciaal om te komen tot een succesvolle realisatie. Per project is een oordeel gevormd over de mate waarop deze noodzakelijke synergie tot stand is gekomen. Hoewel bij alle geselecteerde projecten sprake was van enige spanning tussen de belangen van bovengenoemde partijen bleek uit de interviews dat de intensiteit van de spanning sterk kan variëren. Daarnaast hoeft toenemende spanning niet ten alle tijden te leiden tot toenemende complexiteit. Indien vanaf het begin sprake is van een duidelijk gemeenschappelijk gedragen einddoel en de meerwaarde hiervan voor alle actoren herkenbaar is, ontstaat tussen de verschillende partijen over het algemeen een hogere mate van synergie. Synergie ontstaat tevens gemakkelijker bij projecten waar weinig publieke middelen mee zijn gemoeid. Dit zijn met name projecten waar de realisatie van commerciële functies centraal staat. Moeizamere synergie ontstaat bij financiële tegenslagen in het proces en de ontwikkeling van publieke functies welke uit publieke middelen en/of de realisatie van commerciële functies gefinancierd dienen te worden.

#### *Beperkte mate van synergie (score 3)*

Gedurende de ontwikkeling van het Omnisportcentrum hadden de tegenstellingen tussen gemeente en ontwikkelaar met name betrekking op de te realiseren functies en het volume hiervan. De nadruk lag in de beginfase sterk op de commercieel aantrekkelijke functies en minder op de stedenbouwkundige wensen van de gemeente. Daarnaast ontbrak overeenstemming met enkele eindgebruikers van het project waarbij de discussie zich met name toespitste op de evenementenhal en de wensen van de betrokken volleybalvereniging.

Bij Cultura duurde het enige tijd voordat de ontwikkelaar afnemers voor de commerciële functies had verkregen. De relatief beperkte mate van synergie wordt echter vooral veroorzaakt door de moeizame totstandkoming van de nieuwe organisatievorm voor de verschillende eindgebruikers van het gebouw.

#### *Gemiddelde synergie (score 2)*

Gedurende de totstandkoming van het Muziekcentrum Barneveld ontstonden vooral interne belangentegenstellingen tussen de gemeentelijke privaatrechtelijke rol (financiële verrekening) en publiekrechtelijke rol (stedenbouwkundige kwaliteit, duurzaam bouwen).

Ook bij de ontwikkeling van CODA trad de gemeente op als ontwikkelende partij en diende zij een juiste balans tussen haar publieke en private belangen te vinden. In dit project speelden daarnaast het vinden van synergie tussen de verschillende eindgebruikers en de discussie over esthetische aspecten van het ontwerpproces.

De uitdaging bij de Arsenalpoort bestond enerzijds uit de noodzakelijke samenwerking met de ontwikkelende partij van de nabijgelegen Moenenstraat. Anderzijds diende er een balans gevonden te worden tussen de uiteenlopende belangen van de eindgebruikers zijnde culturele instellingen en horeca.

Bij de winkelcentra Achterdoelen en Leesten had de discussie met name betrekking op de door de gemeente en ontwikkelaar gewenste branchering en de kwaliteit van de openbare ruimte. Dit speelde tevens bij de Moenenstraat. Met betrekking tot de branchering had de betrokken

belegger, in tegenstelling tot het gemeentelijk wensbeeld, graag een grote detailhandelsvestiging gerealiseerd gezien. Bij aanvang was daarnaast sprake van een moeizame afzet van de beschikbare kantoorruimte. Uiteindelijk heeft de gemeente, door zelf een aanzienlijk oppervlak te huren, de zekerheid verschaft waarmee het project voltooid kon worden.

Het project Triavium is in opdracht van de gemeente Nijmegen bedacht door ontwikkelaar NHP Macobouw. Omdat alle partijen aandeelhouder waren verliep de samenwerking redelijk voorspoedig. Bij beslissingen gaf de uiteindelijke levensvatbaarheid van het plan de doorslag, hetgeen ten koste ging van onderdelen van het aanvankelijk opgestelde programma van eisen.

#### *Hoge mate van synergie (score 1)*

Opvallend is dat bij de ontwikkeling van grote projecten als FiftyTwoDegrees, Musiskwartier en Mariënborg sprake was van een sterke synergie tussen de verschillende actoren. Het project FiftyTwoDegrees, geïnitieerd door ICE projectontwikkeling en Philips NXP, is vanaf het begin met veel enthousiasme ontvangen door zowel de voornaamste eindgebruiker Philips NXP als de gemeente Nijmegen. De gemeente heeft in het proces dan ook vooral een faciliterende rol.

Project	Score belangen betrokken partijen
CODA	2
Omnisportcentrum	3
Theater Orpheus	1
Walterboschcomplex	2
Winkelcentrum 't Fort	1
Winkelcentrum Musiskwartier	1
Muziekgebouw Barneveld	2
Cultura	3
Winkelcentrum Achterdoelen	2
Arsenalpoort	2
FiftyTwoDegrees Fase 1	1
Mariënborg	1
Moenenstraat	2
Triavium	2
Winkelcentrum Leesten	1

*Tabel 16: Beoordeling belangen betrokken partijen*

Bij winkelcentrum 't Fort richtte de discussie zich met name op de bouwkosten en de te berekenen grondprijs waarbij de gemeente een nieuw verrekeningsmodel hanteerde.

De synergie tijdens de totstandkoming van Leesten heeft tussen de gemeente en ontwikkelaar slechts enige discussie gespeeld aangaande het na te streven ruimtelijk kwaliteitsniveau.

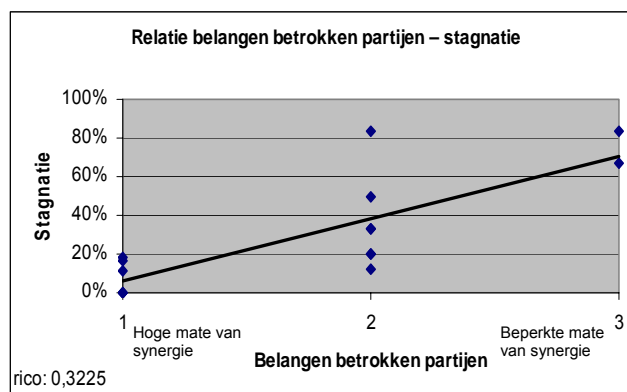
Bij de ontwikkeling van het project Orpheus bestond enige spanning tussen de architect, de gemeente en het theater als eindgebruiker. De gemeente is in deze casus sterk verbonden met de eindgebruiker door de sterke financiële afhankelijkheid.

Bij project Mariëburg bestond, mede dankzij de gekozen publiek- private samenwerkingsvorm en de goede verstandhouding tussen de betrokkenen, een sterke synergie tussen gemeente en ontwikkelaar. De uitdaging bestond onder andere uit de (tijdelijke)vestiging van de gebruikers van de voorheen aanwezige opstallen.

#### *Relatie belangen betrokken partijen – stagnatie*

Na de beoordeling blijkt er een relatie zichtbaar tussen de mate van stagnatie en de synergie in belangen welke de betrokken partijen trachten na te streven. Sterk uiteenlopende belangen leiden tot een verhoogde kans op stagnatie van het ontwikkelingsproces terwijl een hoge mate van synergie tussen ontwikkelaar, eindgebruiker en gemeente lijkt te duiden op een voorspoediger verloop. Hierbij is het van belang op te merken dat bij enkele projecten een relatief sterke mate van synergie aanwezig was

tussen de ontwikkelaar en de gemeente terwijl de diverse eindgebruikers grote moeite hadden tot de noodzakelijke synergie te komen. Gesteld kan worden dat de synergie tussen ontwikkelaar(s), gemeente en eindgebruiker(s) van invloed is op de voortgang van het ontwikkelingsproces.



Figuur 14: Relatie belangen betrokken partijen - stagnatie

#### **4.2.5 Verdeling grondposities**

In hoofdstuk drie werd aangegeven dat ontwikkelingslocaties met meerdere grondeigenaren kunnen leiden tot een proces van complexe onderhandelingen waarbij de belangen van elk der actoren in het proces meegenomen dienen te worden. Het aantal grondeigenaren bij aanvang van de ontwikkeling is om deze reden van invloed op de mate van complexiteit van de ontwikkeling. Binnen de geselecteerde projecten is sprake van sterk versnipperde grondposities, gemiddeld versnipperde grondposities en situaties waar sprake is van één grondeigenaar, in alle onderzochte gevallen de betreffende gemeente.



### *Sterk versnipperde grondposities (score 3)*

Voor het project Achterdoelen moesten zo'n 20 verschillende grondposities (incl. opstal) worden verkregen in het centrum van Ede. Ook bij het Omnisportcentrum was sprake van sterk versnipperd eigendom. In totaal zijn hierbij ongeveer 12 partijen betrokken geweest, voornamelijk boeren welke allen zijn uitgekocht. Bij de ontwikkeling van het Musiskwartier was een voorname rol weggelegd voor Multivastgoed, de gemeente Arnhem en Vendex KBB. Tijdens het proces werden door Multivastgoed eigendommen aangekocht om het planontwerp naar een hoger niveau te kunnen tillen. Het laatste project dat met een maximale score is beoordeeld betreft Cultura. Hierbij is uiteindelijk onteigening benodigd geweest om de tweede fase van het project ten uitvoer te brengen.

Project	Score verdeling grondposities
CODA	1 (1)
Omnisportcentrum	3 (12)
Theater Orpheus	1 (1)
Walterboschcomplex	1 (1)
Winkelcentrum 't Fort	1 (1)
Winkelcentrum Musiskwartier	3 (4)
Muziekgebouw Barneveld	1 (1)
Cultura	3 (5)
Winkelcentrum Achterdoelen	3 (20)
Arsenaalpoort	1 (1)
FiftyTwoDegrees Fase 1	2 (2)
Mariënborg	2 (2)
Moenenstraat	2 (3)
Triavium	1 (1)
Winkelcentrum Leesten	2 (3)

*Tabel 17: Beoordeling verdeling grondposities*

### *Gemiddeld verdeelde grondposities (score 2)*

Alle grond bij de ontwikkeling van de eerste fase van het project FiftyTwoDegrees was bij aanvang van het project in handen van de gemeente Nijmegen en initiatiefnemer Philips NXP. Wellicht dat in een later stadium grondposities van derden aangekocht dienen te worden ter realisatie van vervolgfases. De grondposities bij winkelcentrum de Leesten zijn verworven tijdens de grondaankopen van de gehele gebiedsuitbreiding de Leesten. De moeizame verkrijging van de gronden en opstellen in de Moenenstraat hebben er binnen het Nijmegen Centrum 2000 plan toe geleid dat Mariënborg, de Arsenaalpoort en de Moenenstraat uiteindelijk separaat zijn ontwikkeld. De voornaamste eigenaren waren hier het Shell-pensioenfonds (winkels) en de gemeente Nijmegen (parkeervoorziening). De belangrijkste eigendomsposities bij aanvang van de ontwikkeling van project Mariënborg waren bij aanvang in handen van de gemeente Nijmegen en één private belegger.

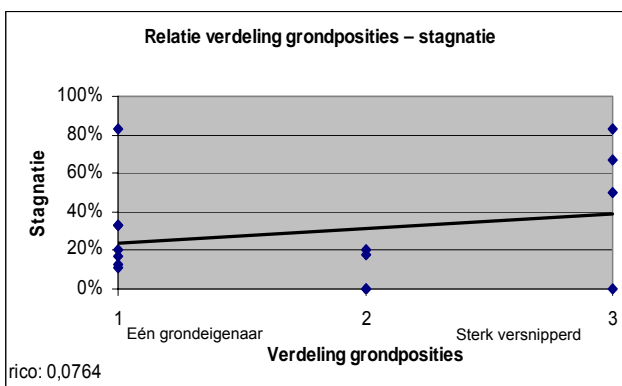
### *Grondposities in handen van één eigenaar (score 1)*

Bij het grootste deel van de onderzochte projecten was sprake van slechts één eigenaar. Dit was in alle gevallen de betreffende gemeente. Vrijwel alle respondenten gaven aan dat dit het ontwikkelingsproces minder complex heeft gemaakt. Wel dient in dit geval een balans gevonden te worden tussen de publieke en private belangen welke door de verschillende afdelingen van de gemeente worden vertegenwoordigd.

### Relatie verdeling grondposities – stagnatie

De spreiding in de bijbehorende figuur laat zien dat er geen sterk verband zichtbaar lijkt te zijn tussen de verdeling van de grondposities en de eventueel op te lopen vertraging. Gezien de relatief uiteenlopende verdeling is enige voorzichtigheid betreffende deze uitspraak geboden. Daarnaast zijn een aantal praktijksituaties te herkennen waarin blijkt dat het ontwikkelingsproces bij sterk versnipperde

eigendomsposities langer lijkt te duren ten opzichte van de situaties waarbij alle grond in eigendom is van een partij. Bij aanvang van het proces wordt over het algemeen echter rekening gehouden met langdurige traject om de noodzakelijke eigendommen te verwerven. Bij een tegenvallend verwervingstraject werd in een aantal onderzochte projecten het aanvankelijke plan opgedeeld in afzonderlijke deelprojecten waarna deze gefaseerd tot realisatie gebracht werden.



Figuur 15: Relatie verdeling grondposities – stagnatie

### 4.2.6 Procesverloop

Projecten verlopen in de praktijk niet te allen tijde rechtlijnig van initiatief-, ontwikkel-, realisatie- naar exploitatiefase. Gekeken is naar de wijze waarop gedurende het proces de verschillende theoretische fasen elkaar hebben opgevolgd. Uit de resultaten blijkt dat bij de meeste projecten een enigszins rechtlijnig procesontwerp te herkennen valt. Enkel bij de projecten Muziekcentrum en het Omnisportcentrum is een sterk iteratief procesverloop zichtbaar alwaar door omstandigheden procesfasen uitgevoerd worden op momenten dat deze volgens het theoretisch model reeds afgerond dienden te zijn.

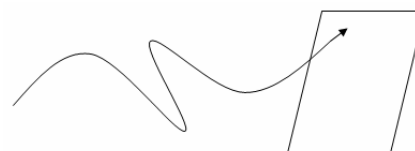
Project	Score procesverloop van het ontwikkelingsproces
CODA	2
Omnisportcentrum	3
Theater Orpheus	2
Walterboschcomplex	1
Winkelcentrum 't Fort	1
Winkelcentrum Musiskwartier	2
Muziekgebouw Barneveld	3
Cultura	2
Winkelcentrum Achterdoelen	2
Arsenaalpoort	2
FiftyTwoDegrees Fase 1	2
Mariënborg	2
Moenenstraat	1
Triavium	2
Winkelcentrum Leesten	1

Tabel 18: Beoordeling procesverloop

#### Sterk iteratief procesverloop (zeer dynamisch) (score 3)

Hoewel bij de meeste projecten een redelijk rechtlijnig procesverloop te herkennen valt zijn er toch enkele sterk iteratieve processen te herkennen. Dit zijn de projecten

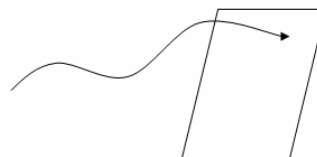
Muziekcentrum Barneveld en het Omnisportcentrum. In het geval van het muziekcentrum liepen de verschillende fasen sterk door elkaar doordat er al een ontwerp gereed was voordat de financiële haalbaarheid of het draagvlak van het project waren onderzocht. In het geval van het Omnisportcentrum heeft men te maken gehad met de vernietiging van het bestemmingsplan voor de omliggende functies



door de Raad van State in verband met een procedurefout. Hoewel de bouw van het sportcentrum niet gestaakt behoefde te worden, is het nog onduidelijk of en op welke wijze de ondersteunende commerciële functies doorgang kunnen vinden.

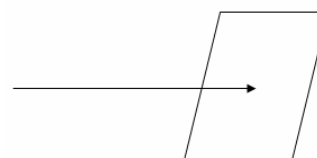
*Gemiddeld iteratief procesverloop (score 2)*

De projecten Triavium, Orpheus, Arsenaalpoort, CODA, Cultura, FiftyTwoDegrees Fase 1 en de winkelcentra Achterdoelen, Musiskwartier en Mariënborg kenmerken zich middels een gemiddeld procesverloop. De gemiddelde score is toegekend aan projecten waar de ontwikkeling van projectonderdelen anders is verlopen dan aanvankelijk gepland. Tijdens bovengenoemde ontwikkelingsprocessen is hierop ingesprongen door op flexibele wijze aanpassingen in de projectplanning door te voeren en zo realisatie van de uiteindelijke projectplan mogelijk te maken.



*Minimaal iteratief procesverloop (rechtlijnig) (score 1)*

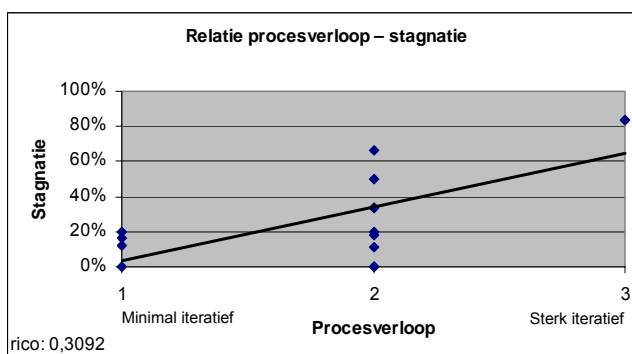
De ontwikkeling van projecten met een minimaal iteratief procesverloop heeft zonder te veel “kronkels” en tegenslagen weten te verlopen. Een relatief rechtlijnig procesverloop valt te herkennen bij het Walterboschcomplex en winkelgebieden 't Fort, Moenenstraat en Leesten.



*Relatie procesverloop – stagnatie*

Bij slechts enkele projecten lijkt sprake te zijn van een enigszins rechtlijnig procesverloop. Hetzelfde geldt voor projecten welke een zeer iteratief procesverloop kennen. Deze laatstgenoemde zijn tevens de sterkst

vertraagde projecten in het onderzoek. Beide hadden te maken met ontwikkelingen welke verschuivingen in de verschillende theoretische fasen van het procesverloop veroorzaakten. Bij de meeste projecten is sprake van een gemiddeld verloop. Dit wil zeggen dat de in de literatuur genoemde hoofdfasen elkaar hebben opgevolgd maar er binnen de fase herhalingen op zijn getreden. Bij enkele projecten is er sprake van geweest dat de aanvankelijk gestarte bestemmingsplanwijziging middels art. 19 een tweede maal heeft plaatsgevonden wegens wijzigingen in het oorspronkelijke ontwerp. Gesteld kan worden dat grote verschuivingen t.o.v. het theoretisch procesverloop in dit onderzoek leiden tot stagnatie van het ontwikkelingsproces.



Figuur 16: Relatie procesverloop – stagnatie

#### 4.2.7 Politieke verdeeldheid

Aan de hand van interviews en, indien beschikbaar, bestudering van gemeentelijke vergaderstukken zijn de verschillende projecten beoordeeld op de mate van politieke verdeeldheid. Opvallend is dat de meeste projecten breed gedragen lijken te worden door de politiek. Dit draagvlak lijkt sterk af te nemen bij een toenemend beslag op publieke middelen. Van beduidend minder belang blijken het na te streven ruimtelijk kwaliteitsniveau zowel stedenbouwkundig als van openbare ruimte. Een andere regelmatig gevoerde discussie betreft de branchering bij winkelgebieden en de aanwezigheid van parkeervoorzieningen.

##### *Sterke politieke verdeeldheid (score 3)*

Vier projecten worden gekenmerkt door een sterke politieke verdeeldheid. Binnen de projecten Omnisport en Orpheus richt de verdeeldheid zich zeer sterk op de verdeling van de publieke gelden. Bij het project Omnisport is de gemeentelijke bijdrage gegroeid van 18 miljoen euro in het oorspronkelijke raadsvoorstel tot zo'n 33 miljoen euro vier jaar later.

Budgetoverschrijdingen zorgen in alle gevallen voor afnemend politiek draagvlak en het naar beneden bijstellen van de aanvankelijk beoogde ruimtelijke kwaliteit van de ontwikkeling. Het project Muziekcentrum Barneveld werd slechts met een meerderheid van enkele stemmen door de gemeenteraad aangenomen. Een van de redenen hiervan was de beoogde openstelling op zondag welke niet (geheel) verenigbaar was met ideologie van enkele politieke partijen in de gemeente.

Project	Politieke verdeeldheid
CODA	2
Omnisportcentrum	3
Theater Orpheus	3
Walterboschcomplex	1
Winkelcentrum 't Fort	1
Winkelcentrum Musiskwartier	1
Muziekgebouw Barneveld	3
Cultura	2
Winkelcentrum Achterdoelen	1
Arsenaalpoort	1
FiftyTwoDegrees Fase 1	1
Mariënborg	1
Moenenstraat	1
Triavium	2
Winkelcentrum Leesten	1

Tabel 19: Beoordeling politieke verdeeldheid

##### *Gemiddelde politieke verdeeldheid (score 2)*

De politieke discussie over de projecten CODA en Cultura betrof naast de besteding van de schaarse publieke middelen de beoogde doelgroepen van culturele centra. Hoewel er bij het project Triavium een breed politiek draagvlak was om tot een turnkey-overeenkomst te komen, ontstond in de gemeenteraad een brede discussie over de invulling van de ondersteunende functies en de wijze waarop het project financieel haalbaar gemaakt kon worden. Deze discussie heeft uiteindelijk ongeveer een jaar geduurd.

##### *Minimale politieke verdeeldheid (score 1)*

Project Achterdoelen maakt onderdeel uit van het raadsbreed gedragen Centrumplan Ede. De discussie heeft met name betrekking gehad op het aspect betaald parkeren. Verder bestond over het algemeen overeenstemming in de politiek-bestuurlijke omgeving.

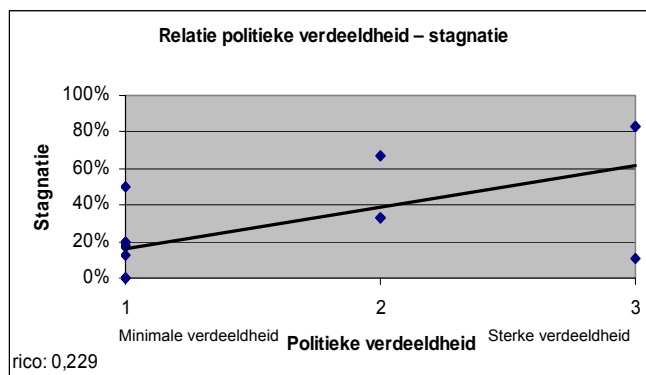
Minimale politieke verdeeldheid bestond tevens bij het project Moenenstraat. De redenen hiervoor zijn dat het project een sluitstuk vormt van het Nijmeegse Centrumplan 2000 en dat het project een geheel private investering betreft en er om deze reden geen beslag werd gelegd op publieke middelen. De politiek speelt bij het project FiftyTwoDegrees vooral een faciliterende rol. Enige bezorgdheid bij provincie en gemeente bestond slechts over het tegenvallende tempo van de ontwikkelingen. Ook bij de winkelcentra 't Fort en Leesten was sprake van minimale politieke verdeeldheid welke enkel betrekking had op de mogelijke branchering en ruimtelijk kwaliteitsniveau en de balans die hierin gevonden diende te worden tussen de wensen van de betrokken publieke en private partijen. Bij de ontwikkeling van Mariënborg stond de gemeente vierkant achter de plannen. Hier betrof de discussie de (her)positionering van de verschillende publieke en private functies. Daarnaast ontstond voor de gemeente een uitdaging te komen tot een goede afstemming tussen de werkzaamheden van de verschillende gemeentelijke diensten.

Tijdens het 12 jaar durende proces om te komen tot het Musiskwartier is ervoor gekozen eerst het masterplan volledig uit te werken en hierbij de publiciteit te vermijden. Achterliggende reden was de betrokkenheid van het lange tijd beursgenoteerde VENDEX KBB<sup>20</sup>. Vanaf het moment dat de plannen naar buiten zijn gebracht, bestond er een breed gedragen politiek draagvlak hetgeen tot uiting kwam in de sterke betrokkenheid van de verantwoordelijke wethouder binnen de gemeente. Hoewel project Arsenaalpoort door onverwachte ontwikkelingen meer beslag zou leggen op publieke middelen bestond er een zeer breed draagvlak vanwege de belangrijke rol van het project voor het welslagen van omliggende projecten.

Over de ontwikkeling van het Walterboschcomplex was de Apeldoornse politiek, met uitzondering van enkele kleine partijen, eensluidend positief, waarbij met name werkgelegenheidscomponent als voornaam argument gehoord werd.

#### *Relatie politieke verdeeldheid – stagnatie*

Er lijkt enige relatie te bestaan tussen de mate van politieke verdeeldheid en de stagnatie van het project. Hoewel door de gevarieerde verdeling van de verschillende projecten in de grafiek voorzichtigheid geboden is. Uit de interviews bleek dat de gemeentelijke politiek geneigd is een hogere mate van verdeeldheid te vertonen bij projecten waarbij partij-ideologische afwegingen een rol spelen. Verdeeldheid komt tevens voor bij projecten welke een groot beslag op publieke middelen, in het bijzonder een toename hiervan door financiële tegenvallers in het



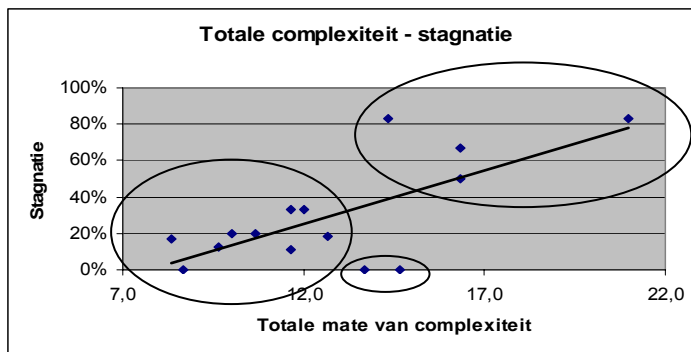
Figuur 17: Relatie politieke verdeeldheid – stagnatie

<sup>20</sup> Vendex KBB heet vanaf 14 juni 2006 Maxeda

ontwikkelingsproces. Hierdoor zou een mogelijk verband ten dele verklaard kunnen worden. Er dient echter te worden opgemerkt dat niet geheel vaststaat in welke mate stagnatie een op een het gevolg is van de toenemende politieke verdeeldheid of juist het omgekeerde het geval blijkt te zijn.

### 4.3 Relatie totale complexiteit versus stagnatie

Het verband laat zich omschrijven na analyse van figuur 18. Om een mogelijk verband inzichtelijk te maken is in de figuur een lineaire trendlijn geprojecteerd. De richting van de lijn en de spreiding van de projecten in de figuur lijkt erop te duiden dat er in de onderzochte onderzoeksobjecten enig positief verband valt te herkennen tussen de mate van complexiteit en de mate waarin het ontwikkelingsproces gestagneerd is verlopen. Uit de interviews blijkt dat veel complexiteitsindicatoren een sterke onderlinge samenhang vertonen welke niet in alle gevallen in de analyse tot uiting komt. Voor een groot deel van de onderzochte projecten geldt: hoe complexer het project, hoe meer kans op stagnatie van het proces. Uitzonderingen worden met name gevormd door zeer complexe projecten waar een sterke synergie tussen de ontwikkelaar, gemeente en eindgebruiker aanwezig is in combinatie met een minimale politieke verdeeldheid betreffende het projectplan. Ook de realisatie van commerciële functies speelt een rol vanwege het beperkte beslag op publieke middelen en de mogelijkheid projectonderdelen met elkander te verevenen. Daarnaast neemt met de mate van complexiteit tevens de spreiding van de projecten in de grafiek toe. Deze spreiding geeft aan dat, met het complexer worden van het project, de onvoorspelbaarheid van het verdere procesverloop toeneemt. Naast deze lijn vallen globaal drie categorieën projecten te herkennen welke in de figuur omcirkeld zijn weergegeven.



Figuur 18: Relatie totale complexiteit - stagnatie

#### *Projecten met een lage mate van complexiteit en beperkte stagnatie*

Het grootste deel van de geselecteerde projecten valt in deze categorie. Dit zijn de projecten 't Fort, Leesten, Moenenstraat, Arsenaalpoort, theater Orpheus, CODA, Triavium, FiftyTwoDegrees fase 1 en het Walterboschcomplex. Vrijwel alle projecten kenmerken zich op onderdelen door een gemiddelde of hoge complexiteitsscore. Uit de optelsom van de afzonderlijke complexiteitsscores blijken genoemde projecten ten opzichte van de overige projecten een lage of gemiddelde mate van complexiteit te bezitten. In de grafische weergave is deze categorie projecten linksonder zichtbaar. Hierbij valt op dat geen van de projecten welke in dit onderzoek zijn beoordeeld met een relatief lage mate van complexiteit zeer sterk ( $40\%<$ ) zijn vertraagd.

### *Projecten met een hoge mate van complexiteit en aanzienlijke stagnatie*

Rechtsboven in de figuur bevinden zich de meest complexe projecten Omnisport, Muziekgebouw Barneveld, Cultura en Achterdoelen. De positie in het spectrum laat zien dat allen, naast een hoge mate van complexiteit, een hoge mate van stagnatie vertonen. Daarnaast vertonen de projecten in deze categorie een beduidend grotere spreiding in de grafiek zowel horizontaal als verticaal. Dit lijkt erop te duiden dat bij het bereiken van een bepaalde mate van complexiteit slechts in beperkte mate uitspraken te doen zijn over het verdere procesverloop. Opvallend is dat de sterkst vertraagde projecten gekenmerkt worden door sterk aanwezige emoties in de projectomgeving, een zeer iteratief procesverloop en grote politieke verdeeldheid veroorzaakt door het toenemende beslag op publieke middelen en mogelijke ideologische tegenstellingen.

### *Projecten met een hoge mate van complexiteit en minimale stagnatie*

Projecten Musiskwartier en Mariënborg vallen op vanwege de bijzondere ligging in de figuur. Beide projecten worden enerzijds gekenmerkt door een relatief hoge mate van complexiteit, anderzijds is de mate van vertraging slechts minimaal. Hiermee wijken zij sterk af van de trend welke in de figuur zichtbaar is. De vraag is dan ook welke kenmerken ertoe leiden dat de projecten hun uitzonderlijke positie binnen het spectrum innemen. In de eerste plaats is bij beide projecten sprake van een binnenstedelijke centrumontwikkeling waarbij commerciële functies in aanzienlijke mate aanwezig zijn. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid middels deze grootschalige commerciële ontwikkelingen andere, minder winstgevende projectonderdelen te ondersteunen en zo de financiële haalbaarheid van het project van een positieve stimulans te voorzien. Daarnaast is er bij beide projecten sprake geweest van een lang voorbereidingstraject waar pas op een relatief laat moment een samenwerkingsovereenkomst is aangegaan waarin concrete realisatietermijnen zijn opgenomen. Andere projecten kenmerken zich juist door het relatief vroege stadium waarin uitspraken gedaan worden met over de geplande realisatietermijn. Met name bij relatief minder complexe projecten lijkt hiervan sprake te zijn. Op het moment dat veel zekerheden in het proces zijn verkregen neemt de kans op onverwachte tot stagnatie leidende ontwikkelingen af. Andere overeenkomsten tussen de relatief spoedig verlopende projecten zijn de sterke synergie tussen de betrokken actoren zowel professioneel als persoonlijk en de minimale politieke verdeeldheid over het projectplan. Deze combinatie blijkt overigens ook bij andere projecten tot een voorspoedig procesverloop te leiden.

#### 4.4 Invloed complexiteitsindicatoren op stagnatie

Aan de hand van de analyses van de verschillende complexiteitsindicatoren lijkt het mogelijk enkele uitspraken te verbinden aan de indicatoren welke van invloed lijken te zijn op stagnatie bij de geselecteerde projecten.

*Complexiteitsindicatoren met enige relatie ten opzichte van de mate van stagnatie*

In de onderzochte projecten blijkt met name de samenhang van het project met de omgeving, het procesverloop, de synergie in belangen tussen de betrokken partijen en de mate van politieke verdeeldheid enige relatie te vertonen met de mate van stagnatie van het

Complexiteitsindicator	
1. Relatie samenhang met de omgeving – stagnatie	0,38
2. Relatie belangen betrokken partijen – stagnatie	0,32
3. Relatie procesverloop – stagnatie	0,31
4. Relatie politieke verdeeldheid – stagnatie	0,23
5. Relatie verdeling grondposities – stagnatie	0,08
6. Relatie omvang – stagnatie	0,05
7. Relatie flexibiliteit – stagnatie	0,04

*Tabel 20: Complexiteitsindicatoren in relatie tot stagnatie op basis van casestudies*

ontwikkelingsproces. De samenhang met de omgeving bestaat onder andere uit de afhankelijkheid van externe fysieke-/ruimtelijke ontwikkelingen. Hoe meer projecten met elkaar verbonden zijn, hoe groter de kans dat een project niet voorspoedig verloopt en gerelateerde projecten eveneens vertraging oplopen. Daarnaast blijkt met het nastreven van (verborgen) doelen de mogelijkheid bestaat dat een project, ondanks de inmiddels sterk opgelopen vertraging, toch wordt doorgezet ten behoeve van de andere projectdoelen. De aanwezigheid van sterke emoties kan bestaan uit emoties in de politiek, maatschappelijke omgeving of tussen betrokken actoren onderling. Sterke emoties geven een indicatie van de invloed van het project op de omgeving en de weerstand welke hiermee gemoeid is. Ook kunnen hoogoplopende emoties leiden tot vermindering van de synergie tussen de betrokken actoren. De relatie met het procesverloop lijkt eveneens begrijpelijk. Hoewel in slechts enkele van de onderzochte processen sprake was van een enigszins rechtlijnig procesverloop bleek met name bij projecten waar de hoofdfasen (initiatief-, ontwikkel-, realisatie- en exploitatiefase) elkaar niet volgens de theorie opvolgden sprake van een hoge mate van stagnatie. Wisselingen in het procesverloop zijn vooraf over het algemeen moeilijk in te schatten en niet in de aanvankelijk geplande doorlooptijd opgenomen. Een ander verband lijkt aanwezig tussen de mate van synergie in belangen tussen de betrokken actoren en de mate van stagnatie. Een aantal sterk vertraagde projecten kenmerkt zich door de minimale synergie tussen de verschillende eindgebruikers. Uiteindelijk staat bij veel projecten het vinden van de juiste balans tussen de financiële haalbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en de wensen van de eindgebruiker centraal. Uit de interviews blijkt dat gedurende processen waar een hoge mate van synergie bestaat de bereidheid een deel van het eigen belang op te offeren teneinde de ontstane synergie te behouden en de voortgang te bevorderen relatief sterk aanwezig is.

Een laatste aspect waar het verband met de mate van stagnatie redelijk zichtbaar lijkt betreft de mate van politieke verdeeldheid. Een mogelijke oorzaak hiervan is de relatie tussen de politiekideologische standpunten en de gevoelens vanuit de samenleving welke zij dienen te vertegenwoordigen. Uit de



onderzochte projecten blijkt daarnaast dat de gemeente vaak een afweging dient te maken tussen haar publieke en private belangen. Het zoeken naar deze balans verplaatst zich, met name bij tegenslagen waarbij publieke middelen gemoeid zijn, richting de politieke arena.

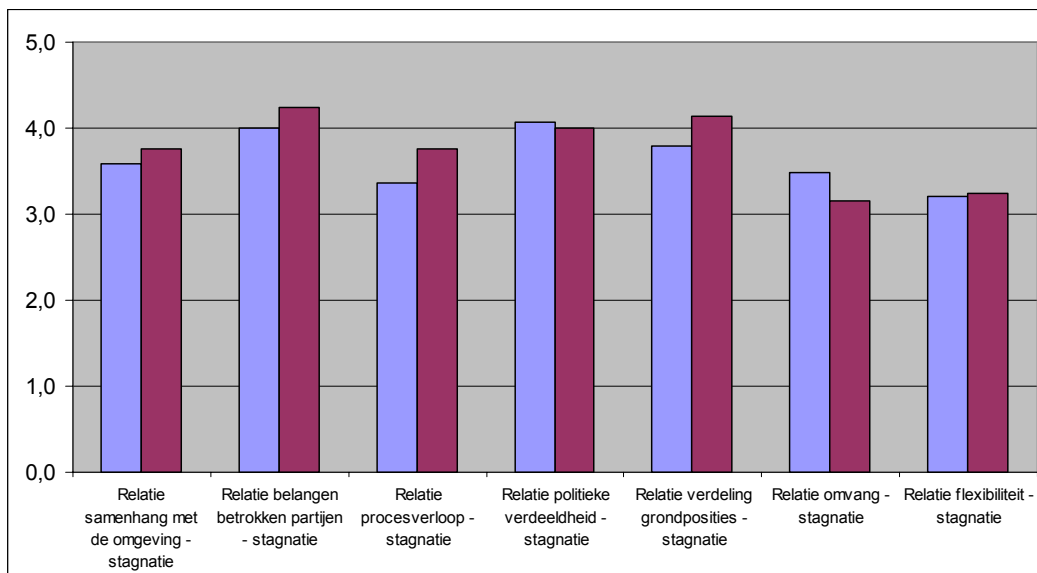
#### *Complexiteitsindicatoren met minimale relatie ten opzichte van de mate van stagnatie*

Het meest opvallend is de relatief beperkte invloed van de omvang van het project op de uiteindelijke stagnatie. Hoewel enkele projecten van grote omvang sterk vertraagd zijn valt op dat tussen de onderzochte projecten een hoge mate van spreiding qua mate van stagnatie aanwezig is. Uit de nadere analyse van de diverse subindicatoren blijkt met name bij het aantal functies en het investeringsvolume geen enkel verband te bestaan met de mate van stagnatie. De subindicator doorlooptijd geeft echter wel een positief verband weer. Dit lijkt te verklaren doordat een lange doorlooptijd over het algemeen een hoge mate van onzekerheid betreffende toekomstige ontwikkelingen tot gevolg heeft.

Ook de verdeling van de grondposities lijkt geen sterk verband met de mate van stagnatie te kennen. Wel valt op dat de geselecteerde projecten met sterk versnipperde grondposities over het algemeen een langere doorlooptijd kennen. Dit resulteert echter niet bij voorbaat in een sterkere stagnatie van het ontwikkelingsproces. Volgens enkele respondenten wordt in geval van sterk versnipperd eigendom extra tijd aan het procesontwerp toegevoegd, welke op basis van de resultaten, relatief goed kan worden ingeschat. In de gevallen dat de moeizame verkrijging van grondposities dreigt te leiden tot stagnatie is in een aantal gevallen het project opgedeeld in verschillende deelprojecten. Flexibiliteit biedt in deze gevallen uitkomst om het project na tegenvallers in het proces te doen slagen. Hierop aansluitend is het opvallend dat het minst sterke verband lijkt te bestaan tussen de mate waarop tijdens het proces flexibel op ontwikkelingen wordt ingesprongen en de mate van stagnatie. Ten dele wordt dit veroorzaakt door de projecten welke bij voorbaat als relatief statisch gekenschetst kunnen worden. In geval van tegenslagen zijn weinig mogelijkheden het proces recht te trekken middels aanpassingen in het oorspronkelijk plan. De beperkte flexibiliteit wordt veroorzaakt door functies welke weinig ruimte laten voor aanpassingen in het programma of te realiseren functies. Daarnaast blijkt uit de interviews dat het vinden van creatieve oplossingen in enkele gevallen sterk bepalend was voor de uiteindelijke haalbaarheid en totstandkoming van het project.

## 4.5 Confrontatie resultaten met ervaringen uit de beroepspraktijk

Middels confrontatie van de in de vorige paragraaf verkregen inzichten met de indrukken van professionals kan een indicatie gegeven worden van een bredere toepasbaarheid van de onderzoeksresultaten bij complexe projecten. De respons op de digitale enquête bedroeg 84%, verdeeld over 15 publieke en 17 private respondenten. In de onderstaande figuur (figuur 19) zijn de door de publieke (blauwe kolommen) en private (rode kolommen) respondenten gegeven scores weergegeven. Een hogere score indiceert een sterker verondersteld verband met mogelijke stagnatie.



*Figuur 19: Complexiteitsindicatoren in relatie tot stagnatie n.a.v. ervaringen beroepspraktijk*

### *Invloed complexiteitsindicatoren op mogelijke stagnatie*

Uit figuur 19 blijkt dat de respondenten aan alle complexiteitsindicatoren een relatief sterk verband veronderstellen als gevraagd wordt naar een verondersteld verband met stagnatie van complexe projecten. Daarnaast zijn de verschillen in belang tussen de diverse indicatoren relatief beperkt. Gemiddeld genomen wordt de grootste invloed toegekend aan politieke verdeeldheid, synergie in belangen tussen de betrokkenen en de verdeling van de grondposities. Uit de reacties blijkt de veronderstelling dat de omvang van een project en de mate van flexibiliteit minder van invloed lijken te zijn op mogelijke stagnatie. Tevens blijkt tussen de respondenten uit de publieke en private sectoren een hoge mate van overeenstemming te bestaan over het belang van de verschillende indicatoren.

Op basis van de uitkomsten is het mogelijk een vergelijking te trekken met de resultaten uit de vorige paragraaf welke naar aanleiding van de beoordeelde casestudies tot stand zijn gekomen. Ondanks enkele verschuivingen lijken de respondenten de praktijkbevindingen voor het grootste deel te bevestigen (zie tabel 21).

Complexiteitsindicator	Gemiddelde rangorde op basis van ervaringen professionals	Rangorde op basis van praktijkbevindingen
Relatie belangen betrokken partijen - stagnatie	2	2
Relatie politieke verdeeldheid - stagnatie	1	4
Relatie samenhang met de omgeving - stagnatie	4	1
Relatie verdeling grondposities - stagnatie	3	5
Relatie procesverloop - stagnatie	5	3
Relatie omvang – stagnatie	6	6
Relatie flexibiliteit - stagnatie	7	7

Tabel 21: Belang complexiteitsindicatoren in relatie tot stagnatie

Door beide rangordes in de tabel te vergelijken kunnen vingerwijzingen gegeven worden ten aanzien van complexiteitsindicatoren welke invloed uitoefenen op het stagneren van het ontwikkelingsproces bij complexe locatieontwikkeling. Uit tabel 21 valt af te leiden dat op basis van de onderzochte praktijkcases en de indrukken van professionals uit de beroepspraktijk, de synergie tussen de betrokkenen, politieke verdeeldheid en de samenhang van een project met haar omgeving het sterkst verband lijkt te houden met mogelijk optredende stagnatie van het ontwikkelingsproces. Beperkte invloed lijkt te worden toegekend aan de omvang van een project en flexibiliteit van het projectplan. Met betrekking tot de verdeling van de grondposities en het procesverloop kan gesteld worden dat hieraan een gemiddeld belang kan worden toegekend.

#### *Relatie stagnatie versus complexiteit*

Op de vraag of er volgens de respondenten een verband zou bestaan tussen de mate van complexiteit van een project en de mate van stagnatie in het ontwikkelingsproces bleek bij zowel publiek als privaat een eensluidende reactie in de richting van een sterk positief verband. De bevindingen als beschreven in paragraaf 4.3 worden hiermee overtuigend door het praktijkveld bevestigd.

# 5 Conclusies en aanbevelingen

In de paragraaf 5.1 worden de eindconclusies van het onderzoek weergegeven waarmee de centrale vraag van het onderzoek kan worden beantwoord. Paragraaf 5.2 vervolgt met enkele onderzoeks-aanbevelingen. Tot besluit wordt door de onderzoeker besloten met een korte persoonlijke reflectie op het onderzoek.

## 5.1 Conclusies

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvragen als geformuleerd als in paragraaf 1.2. De antwoorden op deze vragen worden gezien als eindconclusies van het uitgevoerde onderzoek en antwoord op de overkoepelende vraag.

---

*Welke ontwikkeling is in de tijd te herkennen wat betreft het denken en omgaan met complexiteit in de ruimtelijke ontwikkeling?*

---

Door de technologische ontwikkelingen is gedurende de laatste decennia de complexiteit van de fysieke, maatschappelijke en bestuurlijke omgeving sterk toegenomen. Dit heeft onder andere geleid tot de introductie van het complexiteitsdenken. Hierbij staat de gedachte centraal dat een kleine verandering in een systeem kan leiden tot ogenschijnlijk onafhankelijke acties, met een niet te voorspellen uitkomst als gevolg. Complexe processen ontstaan doordat factoren een sterke onderlinge samenhang kunnen vertonen en het feit dat elk van de factoren invloed kan uitoefenen op het uiteindelijke resultaat van een proces. Door het verkrijgen van zekerheden in delen van het proces kan de totale onzekerheid gereduceerd worden.

Een andere mogelijkheid om de hedendaagse maatschappelijke ontwikkelingen in perspectief te plaatsen betreft de netwerkbenadering. Deze benadering richt zich specifiek op complexe interactieprocessen welke zich kenmerken door pluriformiteit, interdependentie en dynamiek tussen de betrokkenen. Het denken over complexiteit heeft zich ook binnen het ruimtelijk veld vertaald naar nieuwe zienswijzen en ontwikkelingen. Daarnaast hebben maatschappelijke ontwikkelingen in samenhang met toenemende complexiteit van de ruimtelijke opgaven geleid tot een breed scala aan nieuwe planningsmethodieken als ontwikkelingsplanologie, (integrale) gebiedsontwikkeling en publiek-private samenwerking.

---

*Welke indicatoren liggen ten grondslag aan de complexiteit bij stedelijke locatieontwikkeling en zijn deze te kwantificeren? Zo ja, op welke wijze?*

---

In dit onderzoek is getracht de mate van complexiteit van stedelijke locatieontwikkeling zichtbaar te maken door het begrip complexiteit uit te drukken in kwantificeerbare eenheden. Complexiteit is echter geen waardebegrip dat zich eenvoudig laat meten. Daarnaast zijn ruimtelijke projecten dusdanig ingewikkeld en veelomvattend dat het vrijwel onmogelijk is alle factoren welke een rol spelen bij complexiteit te benoemen. Om tot uitspraken te komen is getracht het begrip complexiteit handen en voeten te geven middels het identificeren van zogenaamde complexiteitsindicatoren. Hoewel in de literatuur diverse vingerwijzingen worden gegeven ontbreekt tot op heden een eenduidige allesomvattende methodiek welke kan dienen ter indicatie van de complexiteit van de bebouwde omgeving. Naar aanleiding hiervan zijn een zevental complexiteitsindicatoren opgesteld welke in dit onderzoek gebruikt worden ter indicatie van de complexiteit van vastgoedontwikkelingsprojecten. Kenmerkend is de sterke onderlinge samenhang tussen de verschillende indicatoren van complexiteit. Om aan zowel de subjectieve en de objectieve indicatoren waarde toe te kennen is gebruik gemaakt van een beoordelingsmethodiek waarin een verdere operationalisatie heeft plaatsgevonden.

*Omvang* – Met omvangsindicatoren worden in dit onderzoek factoren bedoeld, welke een indruk geven van het schaalniveau van het project. In dit onderzoek worden hiertoe het aantal functies, het investeringsvolume en de doorlooptijd gekwantificeerd. De betekenis van het aantal functies ligt in de invloed van functies op het ruimtelijk, economisch en/of maatschappelijk netwerk van een project ten opzichte van haar omgeving. Daarnaast wordt met nieuwe functie(s) een langdurige en onomkeerbare claim op het toekomstig gebruik gelegd. Er kan echter niet gesteld worden dat alle multifunctionele projecten complex zijn. Om een nadere indicatie te kunnen geven van de omvang van een project zijn tevens de indicatoren investeringsvolume en doorlooptijd van belang.

*Flexibiliteit projectplan* - In een snel veranderende maatschappij ligt gedurende de ontwikkeling een zwaar accent op de voorbereiding en initiële besluitvorming. Met name bij omvangrijke projecten is het van belang een zekere flexibiliteit in het plan te behouden zodat tijdens het ontwikkelingsproces ingesprongen kan worden op veranderende inzichten. Flexibiliteit kan zich uiten middels de mogelijkheid tot aanpassingen in te realiseren functies, ruimtelijk-/ juridische kaders of programmatische eisen.

*Samenhang met de omgeving* - Zowel direct als indirect oefenen projecten invloed uit op hun omgeving. Projecten kunnen deel uitmaken van omvangrijke programma's waar mogelijk sprake is van financiële verevening tussen de verschillende projectonderdelen. Ook kunnen projecten gebruikt worden voor andere (verborgen) doeleinden als het maken van een politiek statement of dienen als katalysator voor een discussie over een ander onderwerp. In geval van een sterke samenhang met de omgeving neemt tevens de invloed van emoties bij omwonenden en andere direct betrokkenen toe. Hierbij ontstaat het risico dat emotionele argumenten de boventoon gaan voeren ten opzichte van rationele argumentatie.

*Betrokken actoren* - Omdat individueel opereren bij complexe stedelijke locatieontwikkeling in de meeste gevallen niet tot het gewenste resultaat zal leiden is adequate interactie en samenwerking met andere actoren van belang. Voor het verloop van het ontwikkelingsproces is hierbij niet het aantal, maar

de mate van synergie tussen de betrokken actoren van doorslaggevende rol. Hierbij is met name de synergie in belangen tussen de gemeente (maatschappelijk/politiek), ontwikkelaar (commercieel), en eindgebruiker (markt) doorslaggevend.

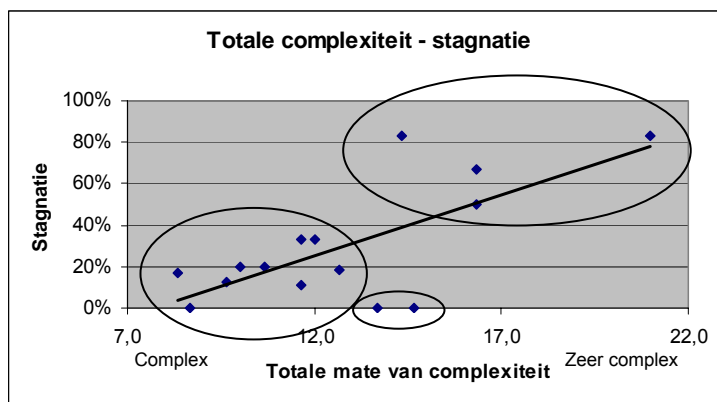
*Verdeling grondposities* - Indien de grond in handen is van meerdere partijen, ontstaat vaak een proces van complexe onderhandelingen over de te verdelen lusten en lasten. Daarnaast zijn eigenaren van de grond veelal bepalend voor de keuze van participerende actoren. Gesteld kan worden dat met een toenemende versnippering van de grondposities de complexiteit van het project toeneemt.

*Procesverloop* - Bij complexe projecten is sprake van een veelheid aan processen welke zich zelden lineair bewegen. Het dynamische karakter ontstaat in een situatie waar activiteiten elkaar overlappen en parallel aan elkaar verlopen. De te onderscheiden fasen van het vastgoedontwikkelingsproces zijn in dit onderzoek de initiatief-, ontwikkel-, realisatie- en exploitatiefase. Complexiteit ontstaat naarmate de verschillende procesfasen middels een sterker iteratief verloop gekenmerkt worden.

*Politieke verdeeldheid* - Bij complexe projecten staat over het algemeen veel op het spel. Naast mogelijke belangentegenstellingen wordt over het algemeen een groot beslag gelegd op publieke middelen. Naarmate een project politiek complexer wordt zal de bemoeienis en politieke verdeeldheid toenemen.

*Is er een verband zichtbaar tussen de mate van complexiteit van de ruimtelijke opgave en de mate waarin het project vertraagd in de tijd verloopt en zo ja, op welke wijze kan dit verband gekarakteriseerd worden?*

Op basis van de bevindingen in dit onderzoek lijkt er sprake van een positief verband tussen de mate van complexiteit en de mate van stagnatie van het ontwikkelingsproces. Het grootste deel van de projecten blijkt zich in relatie tot het veronderstelde verband te positioneren. Bij toenemende complexiteit lijkt de mate van stagnatie van het ontwikkelingsproces echter sterker te variëren. Naar aanleiding van de spreiding van de onderzochte complexe projecten in figuur 20 valt een onderscheid te maken in drie categorieën.



Figuur 20: Relatie totale complexiteit - stagnatie

#### *Lage complexiteit – beperkte stagnatie*

Hoewel vrijwel alle van de projecten gekenmerkt worden door enige stagnatie komen uitzonderlijk vertraagde processen in deze categorie niet voor. De eigenschappen van de projecten zijn zeer divers hetgeen blijkt uit de uiteenlopende beoordelingen welke op basis van de complexiteitsindicatoren aan de projecten zijn toegekend.

### *Hoge complexiteit – aanzienlijke stagnatie*

Naarmate de complexiteit toeneemt blijkt het slechts in beperkte mate mogelijk uitspraken te formuleren over het verloop van het ontwikkelingsproces. Hoewel sprake is van een veelheid aan indicatoren welke als complex kunnen worden beschouwd valt op dat alle genoemde projecten overeenkomsten vertonen wat betreft de hoge mate waarin vanaf het begin af aan emotionele argumenten een rol lijken te spelen. Daarnaast was sprake van een sterke politieke verdeeldheid, veroorzaakt door het grote beslag op publieke middelen en de botsing tussen politiek-ideologische standpunten. In de processen blijkt sprake te zijn van cumulatieve effecten waarbij enkele tegenslagen in het proces als snel leiden tot een verlies aan politiek- en maatschappelijk draagvlak en het uiteenvallen van de (fragiele) synergie tussen de betrokkenen.

### *Hoge complexiteit – minimale stagnatie*

Een uitzondering met betrekking tot het veronderstelde verband zijn projecten welke, ondanks de aanzienlijke complexiteit, worden gekenmerkt door minimale stagnatie. In deze projecten is sprake van een grootschalige binnenstedelijke herontwikkeling waarbij in aanzienlijke mate commerciële functies tot de kernfuncties behoren. Daarnaast is sprake geweest van lange voorbereidingstrajecten, een bijzondere synergie tussen de betrokken actoren en een minimale politieke verdeeldheid.

---

In hoeverre kunnen aan de hand van de resultaten van het onderzoek algemeen geldende knelpunten tijdens het vastgoed ontwikkelingsproces van complexe locatieontwikkeling worden gedestilleerd?

---

Op basis van de resultaten is het slechts beperkt mogelijk uitspraken te doen over knelpunten bij complexe locatieontwikkelingsprocessen in zijn algemeenheid. Elk proces blijkt uniek en afhankelijk van een veelheid aan krachten welke het eindresultaat beïnvloeden. Daarnaast worden de verschillende complexiteitsindicatoren gekenmerkt door sterke onderlinge relaties en mogelijke cumulatieve effecten.

<b>Complexiteitsindicator</b>	<b>Gemiddelde rangorde op basis van ervaringen professionals</b>	<b>Rangorde op basis van praktijkbevindingen</b>
<b>Relatie belangen betrokken partijen - stagnatie</b>	2	2
<b>Relatie politieke verdeeldheid - stagnatie</b>	1	4
<b>Relatie samenhang met de omgeving - stagnatie</b>	4	1
<b>Relatie verdeling grondposities - stagnatie</b>	3	5
<b>Relatie procesverloop - stagnatie</b>	5	3
<b>Relatie omvang – stagnatie</b>	6	6
<b>Relatie flexibiliteit - stagnatie</b>	7	7

*Tabel 22: Belang complexiteitsindicatoren in relatie tot stagnatie*

Aan de hand van de indrukken uit het beroepsveld in combinatie met de analyse van de diverse onderzoeksobjecten is het mogelijk enig inzicht te verschaffen in het belang van de indicatoren in relatie

tot het mogelijk stagneren van complexe ontwikkelingsprocessen. Op basis van tabel 22 is het mogelijk een onderscheid te maken tussen complexiteitindicatoren welke sterk, enigszins en minimaal verband houden met de mate van stagnatie.

*Complexiteitsindicatoren relatief sterk verband houdende met de mate van stagnatie*

De synergie in belangen van betrokkenen, politieke verdeeldheid en de samenhang van een project met haar omgeving blijken het sterkst verband te houden met mogelijk optredende stagnatie van het ontwikkelingsproces.

*Synergie in belangen betrokken actoren* - Uit het onderzoek blijkt de synergie in belangen tussen de betrokkenen een absolute noodzaak om te komen tot een voorspoedige ontwikkeling. Het vinden van een juiste balans tussen financiële haalbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en de wensen van de eindgebruiker is hierbij een van de grootste uitdagingen. De persoonlijke factor blijkt een onmisbaar element om deze synergie te bewerkstelligen en vast te houden. Daarnaast blijken actoren in processen waar een hoge mate van synergie bestaat eerder geneigd een deel van het eigen belang op te offeren teneinde de ontstane synergie te behouden en de voortgang te bevorderen. Verschillende respondenten geven aan de sterke persoonlijke band tussen de actoren als cruciaal te beschouwen bij het overwinnen van tegenslagen gedurende het proces.

*Politieke verdeeldheid* - Eveneens van groot belang blijkt stabiliteit in de politieke omgeving. Hoewel deze omgeving door de betrokkenen wordt gezien als een moeilijk te beïnvloeden en onvoorspelbare arena blijkt het welslagen afhankelijk van draagvlak in de gemeenteraad en één of enkele wethouders welke bereid zijn een project te "trekken". Er kan gesteld worden dat de politieke verdeeldheid met name ontstaat bij de aanwending van publieke middelen en mogelijk verband houdende budgetoverschrijdingen. Hoewel aanwezig kan de discussie over het na te streven ruimtelijk kwaliteitsniveau in mindere mate worden gezien als vertragende factor. Reden is dat dergelijke aspecten vaak al in een vroeg stadium vastgelegd worden. Tot slot spelen politiek/bestuurlijke belangentegenstellingen waarbij een balans gevonden dient te worden tussen privaatrechtelijke (financiële verrekening) en publiekrechtelijke (ruimtelijke kwaliteit) rollen binnen de gemeentelijke organisatie.

*Samenhang met de omgeving* - De samenhang van een project met de omgeving blijkt van relatief sterke invloed te zijn op mogelijke stagnatie. Dit kan allereerst verklaard worden door de samenhang in ruimtelijke context, waarbij projecten welke deel uitmaken van een grote geheel (programma) voor hun voortgang sterk afhankelijk zijn van andere programmaonderdelen in zowel fysieke als financiële zin. Een tweede reden betreft de achterliggende doeleinden van een project. De werkelijke beweegredenen van actoren zijn niet in alle gevallen direct zichtbaar. Prestige, politiek of ambtelijke ambities en het gebruiken van een project als trekker voor een gebied zijn hier voorbeelden van. Daarnaast spelen "verborgen" persoonlijke beweegredenen waarbij bijvoorbeeld een open rekening vereffend dient te worden of omdat men met een bepaald besluit een andere actor kan dwarsbomen. Een aanzienlijke invloed van emoties in een proces ontstaat met name bij toenemende weerstand ten opzichte van de ontwikkeling vanuit de politieke of maatschappelijke omgeving.



*Complexiteitsindicatoren enigszins verband houdende met de mate van stagnatie*

Aan de verdeling van de grondposities en het procesverloop kan een gemiddeld belang worden toegekend in relatie tot mogelijke stagnatie van het ontwikkelingsproces.

*Verdeling van de grondposities* - Projecten met sterk versnipperde grondposities blijken zich over het algemeen te kenmerken door een relatief lange doorlooptijd. Omdat dit niet per definitie blijkt te resulteren in sterke stagnatie van het ontwikkelingsproces kan gesteld worden dat, ondanks de mogelijke onvoorspelbaarheid, de duur van het complexe proces van onderhandelingen over het algemeen redelijk kan worden ingeschat door de betrokkenen. Bij moeizame verkrijging van grondposities blijkt in een aantal gevallen het project te worden opgedeeld in deelprojecten.

*Procesverloop* – Bij geen van de onderzochte processen bleek sprake van een geheel rechtlijnig procesverloop. In de meeste gevallen bleek dit echter geen grote gevolgen te hebben voor de uiteindelijke doorlooptijd. Enkel bij projecten waar door het herhalen van procedures fundamentele wijzigingen in het proces ontstonden bleek aanzienlijke stagnatie onvermijdelijk.

*Complexiteitsindicatoren minimaal verband houdende met de mate van stagnatie*

De omvang van een project en flexibiliteit van het projectplan lijken minimaal verband te houden met mogelijke stagnatie van het ontwikkelingsproces.

*Omvang van een project* – Uit de resultaten blijken de onzekerheden verbonden aan “harde” projectkenmerken als het aantal functies en het investeringsvolume relatief goed in te schatten. Uitzondering hierop blijkt de doorlooptijd, te verklaren door de onzekerheden in het proces welke mogelijk met de tijd toenemen.

*Flexibiliteit van het projectplan* – Eveneens van beperkte invloed op stagnatie lijkt de mate waarop tijdens het proces flexibel op ontwikkelingen wordt ingesprongen. Enerzijds valt dit te verklaren door projecten welke bij voorbaat als relatief statisch gekenschetst kunnen worden. De beperkte flexibiliteit wordt hierbij veroorzaakt door kernfuncties welke weinig ruimte laten voor aanpassingen in het programma of te realiseren functies. Bij dergelijke projecten zijn slechts in beperkte mate aanpassingen in het projectplan mogelijk. Anderzijds bleek de getoonde flexibiliteit bij enkele projecten beslissend voor de uiteindelijke haalbaarheid en totstandkoming van het project. Hiermee kan gesteld worden dat flexibiliteit meer gezien dient te worden als een indicator welke dient ter beperking van opgetreden stagnatie. Flexibele projectplannen bieden meer handvaten te anticiperen op tegenslagen gedurende het ontwikkelingsproces en zodoende meer mogelijkheden stagnatie te beperken of het project alsnog realiseerbaar te maken.

In navolging van bovenstaande kan gesteld worden dat de resultaten van het empirisch deel lijken aan te sluiten op de verwachtingen zoals geformuleerd naar aanleiding van de literatuurstudie. Hierin werd de verwachting uitgesproken dat maatschappelijke-, politieke en organisatorische aspecten de voornaamste knelpunten vormen tijdens het locatieontwikkelingsproces. Uit de resultaten lijkt het belang van draagvlak enigszins terug te komen in de indicatoren samenhang met de omgeving en politieke

verdeeldheid. Terwijl de mate van synergie in belangen tussen de betrokken actoren min of meer organisatorisch van aard beschouwd kan worden.

---

*Op welke wijze kan het verworven inzicht worden vertaald naar aandachtspunten bij de ontwikkeling van complexe locaties?*

---

Bij de beantwoording van de laatste onderzoeksvraag wordt getracht de in het onderzoek verworven inzichten te vertalen naar concrete aandachtspunten bij complexe locatieontwikkeling.

#### *Bezint eer gij begint*

Naarmate de complexiteit toeneemt blijkt het voor de betrokkenen moeilijker een realistische inschatting te maken van de doorlooptijd. De sterke relatie tussen complexiteit en onzekerheid is hier voor een groot deel debet aan. Aan de ene kant lijkt bovenstaande constatering een sterk voor de hand liggende conclusie. Aan de andere kant is het, in de wetenschap dat een project sterk complex zal zijn, bijzonder dat hier slechts in beperkte mate rekening mee lijkt te worden gehouden. Bij professionals bleek bijvoorbeeld een groot geloof te bestaan in eigen kunnen en mate waarin beïnvloeding van de procesomgeving mogelijk is. Met behulp van de constatering dat slechts enkele projecten binnen de aanvankelijk gestelde tijdstermijnen zijn gerealiseerd blijkt echter dat complexe processen zich niet zo eenvoudig laten sturen.

Daarnaast zijn projecten op het moment dat de tijdsoverschrijdingen zichtbaar worden, in veel gevallen al dusdanig gevorderd dat de mogelijkheid tot een vroegtijdige exit zonder aanzienlijke verliezen vrijwel uitgesloten lijkt. De vraag is dan ook in hoeverre actoren hun fiat aan ontwikkelingen zouden hebben gegeven indien bij aanvang de aanzienlijk langere doorlooptijd (en mogelijk verband houdende kostenoverschrijdingen) bekend waren geweest. Hoewel projectontwikkeling inherent is aan het nemen van risico verdient het aanbeveling inspanning te leveren om inzichten te verkrijgen in de verschillende risico's, belangen en mogelijk alternatieve scenario's waarbij actoren terdege rekening dienen te houden met de kans op aanzienlijke vertragingen.

#### *Aandacht "zachte" factoren*

In de complexiteitstheorie werd al verondersteld dat door het verkrijgen van zekerheden in het proces de totale onzekerheid gereduceerd kan worden. Uit het onderzoek blijkt dat in het vastgoedontwikkelingsproces bepaalde onzekerheden beter in te schatten zijn dan andere. Ogenscheinlijk vertragende (harde) factoren als een relatief grote omvang en versnipperde eigendomsposities blijken relatief goed in te schatten, terwijl andere (zachte) factoren als de samenhang met de omgeving, politiek draagvlak en de synergie in belangen tussen de betrokkenen moeilijk te voorspellen lijken te zijn. Bij complexe processen is bijzondere aandacht voor "zachte" factoren dan ook onmisbaar gedurende het ontwikkelingsproces.

### *Project commercieel aantrekkelijk*

De waargenomen resultaten lijken de bewering te staven dat een toenemend beslag op financiële middelen kan leiden tot afname van het maatschappelijk- en politiek draagvlak. Om het project te redden worden vervolgens concessies gedaan aan het oorspronkelijke plan waarmee tevens de synergie tussen de betrokken actoren onder druk komt te staan. Projecten met een commercieel gunstig programma bleken om deze reden in staat tegenslagen beter te pareren. Middels de realisatie van commercieel aantrekkelijke functies ontstaat de mogelijkheid binnen het totale projectplan minder renderende projectonderdelen te verevenen. De toevoeging van commercieel aantrekkelijke projectonderdelen heeft op deze wijze een positief effect op het tempo van de ontwikkeling.

### *Realisatie in delen, financiën als geheel*

Zoals hierboven al werd beschreven bleek bij verschillende projecten sprake van een cumulatieve aan vertragende effecten. Om de cumulatieve effecten van stagnatie zoveel mogelijk te vermijden lijkt het aan te bevelen een project zoveel mogelijk op te splitsen in afgebakende delen. Door enerzijds het project op de delen in onafhankelijk te realiseren delen en anderzijds het project financiële als geheel te blijven zien blijven de mogelijkheden tot projectverevening behouden maar is het geheel der delen minder afhankelijk van cumulatieve interne en/of externe ontwikkelingen.

### *Toon creativiteit*

Tot slot dient te worden opgemerkt dat vertraging niet in alle gevallen gelijk staat aan negatieve gevolgen. In de onderzochte praktijkcases is in een aantal gevallen sprake geweest van significante vertraging ten opzichte van de oorspronkelijk geplande doorlooptijd waarbij sprake was van een positief effect op het uiteindelijke resultaat. Financiële stimulansen ontstonden onder andere door voortschrijdende ontwikkelingen in de conjunctuur terwijl kwalitatieve stimulansen ontstonden door de beschikbaarheid van nieuwe grondposities of de mogelijkheid een betere aansluiting op nabijgelegen ontwikkelingen te bewerkstelligen. Door creativiteit en flexibiliteit te tonen ten tijde van tegenslagen kunnen nieuwe kansen ontstaan in financiële of kwalitatieve zin.

## **5.2 Overige aanbevelingen**

In deze paragraaf worden enkele aanbevelingen gegeven in het kader van mogelijk zinvol vervolgonderzoek.

### *Nadere analyse vertraagde projecten*

In dit onderzoek is ervoor gekozen een relatief groot aantal projecten te analyseren op een beperkt aantal onderdelen. Hierdoor is het niet mogelijk geweest grote diepgang in de analyse van de individuele projecten te bewerkstelligen. Nader onderzoek naar een of enkele sterk vertraagde projecten is mogelijk interessant om op een ander schaalniveau aanvullende inzichten te verkrijgen over de oorzaken van stagnatie bij complexe locatieontwikkeling.

### *Risico impact analyse*

In dit rapport zijn enkele indicatoren van complexiteit beoordeeld en onderling vergeleken. Er ontbreekt echter inzicht in het meer specifieke effect van risico's welke tijdens de ontwikkeling van complexe projecten kunnen optreden. Hierbij valt te denken aan de gevolgen van bodemverontreiniging, milieueffectrapportages of bezwaarprocedures op de voortgang van het proces. Een omvangrijke risico impact analyse kan leiden tot verdieping van de in dit rapport verkregen inzichten. Evenals het door onderzoeksinstituut OTB uitgevoerde *Knelpuntenmonitor Woningbouw (2005)* zou deze "*Knelpuntenmonitor complexe projecten*" periodiek kunnen worden uitgevoerd teneinde mogelijke tendensen inzichtelijk te maken. Hierbij kan tevens het verschil in perceptie tussen publiek en privaat aan de orde kan komen.

### *Beïnvloeding "zachte" factoren*

Het belang van de "zachte" factoren in het ontwikkelingsproces lijkt in dit onderzoek wederom te zijn bevestigd. In verschillende onderzoeken<sup>21</sup> blijken dergelijke factoren eveneens van grote invloed tijdens ruimtelijke processen. Ondanks de herhalende constatering lijkt een oplossing niet eenvoudig voorhanden. Onderzoek naar de (on)mogelijkheden invloed uit te oefenen op deze "zachte" factoren lijkt waardevol voor de ontwikkeling van complexe projecten. Hierbij kunnen principes uit de organisatiekunde en bestuurskunde als uitgangspunt dienen waarbij gekeken wordt naar de toepasbaarheid van deze principes in de vastgoedontwikkeling.

### *Financiële effecten stagnatie*

Op basis van de beschikbare data is het niet mogelijk geweest inzichten te verschaffen over financiële gevolgen van stagnatie. Hoewel harde data ontbraken ontstond de indruk dat met name publieke actoren bij de realisatie van publieksgerichte voorzieningen bereid zijn aanzienlijke tijd- (en kosten-) overschrijdingen te accepteren. Dit lijkt in het bijzonder te gelden bij projecten welke dienen ter stimulans van het imago of voorzieningenniveau van de betreffende regio waarbij prestige en de noodzaak te volgen in de vaart der volkeren niet te onderschatten beweegredenen zijn. Een interessante opgave zou kunnen bestaan uit het verkrijgen van inzichten door projecten met aanzienlijke budgetoverschrijdingen aan een nadere analyse te onderwerpen.

---

21 zie o.a. Teisman (1998), Ernst & Young Consulting (2000), de Bruijn (2002), Kenniscentrum PPS (2004), Bekkering et al. (2001) en Sinnige (2000)

### 5.3 Evaluatie onderzoek

Deze laatste paragraaf biedt de mogelijkheid voor de onderzoeker enkele kritische kanttekeningen te plaatsen met betrekking tot de validiteit/representativiteit van het onderhavige onderzoek alvorens af te sluiten met een korte persoonlijke reflectie.

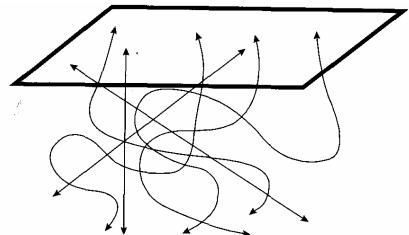
De keuze een relatief groot aantal onderzoekscases in het onderzoek te betrekken heeft tot gevolg gehad dat van slechts een beperkt aantal complexiteitsindicatoren een analyse mogelijk was. De mate van complexiteit wordt om deze reden bepaald door slechts een beperkt aantal, op basis van de literatuur, geselecteerde indicatoren welke enigszins arbitrair genoemd kunnen worden. Hoewel in dit onderzoek geenszins gepoogd is een allesomvattend overzicht te creëren is het bij de interpretatie van de onderzoeksresultaten van belang deze beperking nadrukkelijk in ogenschouw te nemen. Andere manieren om de complexiteit te bepalen zouden mogelijk tot andere resultaten hebben geleid. Daarnaast bestaat het risico dat projecten complexer worden voorgesteld dan ze in werkelijkheid zijn of vice versa.

In het onderzoek is reeds aangegeven dat de mogelijkheden tot triangulatie gedurende de dataverzameling beperkt waren. Hoewel in het onderzoek is getracht de nadelige gevolgen met betrekking tot de validiteit zoveel mogelijk te beperken is niet in alle projectbeoordelingen sprake geweest van meerdere informatiebronnen. Deze beperking, in combinatie met een relatief beperkt aantal onderzoeksobjecten leidt ertoe dat het niet mogelijk is verregaande conclusies aan de onderzoeksresultaten te verbinden. De resultaten dienen dan ook gezien te worden als waarschijnlijkheden en tendensen.

#### *Persoonlijke reflectie*

De uitvoer van deze masterproef kan gezien worden als een bijzonder complex ontwikkelingsproces. Gedurende het onderzoek bestonden bij de auteur dan ook diverse onzekerheden over het verloop van het proces en de resultaten. Uiteindelijk kan gesteld worden dat aan de doelstelling is voldaan door het verband tussen complexiteit en stagnatie inzichtelijk te maken. Daarnaast heeft de toelichting van het begrip stagnatie aan de hand van concrete cases uit de beroepspraktijk ertoe geleid dat een weids overzicht is ontstaan van diverse aspecten welke een rol spelen bij de ontwikkeling van complexe projecten.

Er kan besloten worden met de constatering dat complexe stedelijke locatieontwikkeling een moeizaam proces is, waarbij de gebouwde omgeving slechts het topje van de ijsberg vormt als resultaat van een complex samenspel tussen arbeid, financiën en expertise binnen een brede sociale, economische en politieke omgeving.



*Figuur 21: De gebouwde omgeving als resultaat van complexe processen*

# Lijst van afkortingen

CODA	Cultuur onder dak Apeldoorn
EFRO	Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling
GEM	Grondexploitatie maatschappij
KBB	Koninklijke Bijenkorf Beheer
MNP	Milieu- en Natuurplanbureau
PPS	Publiek Private Samenwerking
PRINCE2	Projects in Controlled Environments
PvE	Programma van Eisen
RISMAN	Risicomanagement
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RPB	Ruimtelijk Planbureau
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu

# Begrippenlijst

## **Actoren**

- Eenheden, die zich door een zekere eenheid van handelen opstellen als een beïnvloedende partij (Teisman, 1998).

## **Complexiteit**

- De aard van de waarnemingen, waarbij de werkelijkheid als veelomvattend en ingewikkeld wordt ervaren en zich moeilijk laat omschrijven (Bekkering et al., 2001).

## **Draagvlak**

- De mate waarin partijen (actoren) zich binden aan een initiatief (Bekkering et al., 2001).

## **Gebiedsontwikkeling**

- De verzamelterm voor projecten van substantiële omvang waarin een bepaalde functie wordt ontwikkeld, .... , al dan niet in combinatie met elkaar of met de aanleg van infrastructuur. Daarbij kan het zowel gaan om nieuwe ontwikkeling als om herontwikkeling van bestaande locaties of gebieden en zowel om stedelijke als om landelijke gebieden (Kenniscentrum PPS, 2004).

## **Locatieontwikkeling**

- Ingewikkelde projecten van beperkte omvang waarin een bepaalde functie wordt ontwikkeld, .... , al dan niet in combinatie met elkaar of met de aanleg van infrastructuur. Daarbij kan het zowel gaan om nieuwe ontwikkeling als om herontwikkeling van bestaande locaties in stedelijke gebieden.

## **Netwerk**

- Een complexe omgeving waarin iemand voor de realisatie van zijn plannen afhankelijk is van andere partijen (Bekkering et al., 2001 en De Bruijn, 2001).

- Veranderende patronen van relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich vormen rondom beleidsproblemen of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van besluitvormingsspele (Teisman, 1998).

## **Omgeving**

- Het geheel van actoren, die op een of andere manier betrokken zijn (bij de opgave) (Bekkering et al., 2001).

### **Ontwikkelingsproces**

- Een ontwikkeling is een idee dat tot verwezenlijking komt als de gebruikers, huurders of eigenaren, de stenen en de mortel – welke door een team is samengesteld – als ruimte gaan gebruiken (Miles et al. 2001).
- Het risicodragend initiëren, uitvoeren en coördineren van alle taken die nodig zijn voor het vervaardigen en/of opwaarderen van onroerende zaken, inclusief het aankopen van de daarvoor benodigde opstallen en/of grond (Kousemaeker, 1998).
- Het door een organisatie opsporen van een behoefte aan bouwproducten en het vervolgens voor eigen rekening nemen en handhaven van initiatieven tot een bouwproces (Dreimuller, 1980).

### **Private partij**

- Een van particulier opererende partij of actor.

### **Probleemeigenaar**

- De actor(en) welke de negatieve effecten van stagnatie in het ontwikkelingsproces ervaart in financieel opzicht.

### **Programma**

- Een geheel van projecten en activiteiten in een tijdelijke organisatie om één of meer van tevoren gedefinieerde strategische bedrijfsdoelstellingen te realiseren (Hedeman et al., 2004).

### **Project**

- Een tijdelijke organisatievorm die is opgezet met als doel één of meer bedrijfsproducten op te leveren volgens een gespecificeerde business case (Hedeman et al., 2004).

### **Publieke partij**

- Een van de overheid uitgaande partij of actor.

### **Risico**

- Risk is taken to be the measurement of a loss, indentified as a possible outcome of the decision. Uncertainty is taken to be anything that is not known about the outcome of a venture at the time when the decision is made (Byrne en Cadman (1984) geciteerd uit Gehner (2003)).
- Een algemene verstoring, afwijking of wijziging die men niet wenst maar wel verwacht. Risico wordt gedefinieerd als een gebeurtenis of gebeurtenissen die, indien ze optreden, een groot nadelig effect hebben op het binnen de vastgestelde randvoorwaarden te bereiken (project-)doel (Gayá Walters et al., 1999).
- Exposure to the possibility of economic and financial loss or gain, physical damage or injury, or delay as a consequence of the uncertainty associated with pursuing a particular course of action (Cooper en Chapman (1993), geciteerd uit Gehner (2003)).



- Risk and uncertainty characterise situations where the actual outcome for a particular event or activity is likely to deviate from the estimate or forecast value. (...) there are upside and downside risks. "Risk" = "Probability of event" x "Magnitude of loss/gain" (Raftery (1994), geciteerd uit Gehner (2003)).
- Onzekerheid over de (mate van) schadelijke uitwerking; gekwantificeerde verwachting van de schadelijke uitwerking. "Risico" = "kans op falen" x "gevolg" (Stichting Bouw Research (2000), geciteerd uit Gehner (2003)).
- Risico is de kans dat een gebeurtenis plaatsvindt vermenigvuldigd met het effect van die gebeurtenis.
- Kans op een gebeurtenis x gevolg van gebeurtenis ten aanzien van de aanvankelijk ingeschatte doorlooptijd van het ontwikkelingsproces.

# Literatuurlijst

- Baarda, D.B. en M.P.M. de Goede (2001), *Methoden en technieken. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Stenfert Kroese: Groningen.
- Beek, H.M. ter en G.F. Klinkers (2000), *Intensief ruimtegebruik en publiek-private samenwerking. Quick scan op wederzijdse invloed intensief ruimtegebruik en publiek-private samenwerking bij zeven lokale ontwikkelingsprojecten*. Utrecht.
- Bekkering, T., H. Glas, D. Klaassen en J. Walter (2001), *Management van processen. Succesvol realiseren van complexe initiatieven*. Het Spectrum: Utrecht.
- Brokelman L. en H. Vermande (2004), *Faalkosten, de (bouw)wereld uit. Een allesomvattende nieuwe SBR-handleiding*. SBR: Rotterdam.
- Bruijn, H. de (2002), *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*. Academic Service: Den Haag.
- Bult-Spiering, M., A. Blanken en G. Dewulf (2005), *Handboek publiek-private samenwerking*. Lemma BV: Utrecht.
- Dreimuller, A.P. (1980), *Taak en plaats van de projectontwikkelaar in het bouwproces*. Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid: Amsterdam.
- Ernst & Young Consulting (2000), *Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten*. Ernst & Young Consulting: Utrecht.
- Gayá Walters, B., L.J.A.M. van Griensven en M.M.G. van Rosmalen (1999), *Het managen van multiprojecten en programma's*. Elsevier: Den Haag.
- Gehner, E. (2003), *Risicoanalyse bij projectontwikkeling*. SUN: Amsterdam.
- Gemeente Barneveld (2006), *Ruimtelijke onderbouwing Muziekcentrum Barneveld*.
- Gemeente Nijmegen (2003), *Ontwikkelingsbedrijf DWS, Rapportage Grote Projecten, Voortgang oktober 2003*.
- Gemeente Nijmegen (2004A), *Ontwikkelingsbedrijf DWS, Rapportage Grote Projecten, Voortgang april 2004*.
- Gemeente Nijmegen (2004B), *Ontwikkelingsbedrijf DWS, Rapportage Grote Projecten, Voortgang september 2004*.
- Gemeente Nijmegen (2005), *Communicatieplatform Gemeentelijk Bouwbeleid, Projecten en Stedelijke Ontwikkeling, Nijmegen bouwt en ontwikkelt, april 2005, p.18. Verbouwing het Arsenaal. Orion, Eindhoven*.
- Gils, M. van en M. Huys (2005), *Het Rijmen van Complexiteit en Sturing in de Ruimtelijke Planning*. Paper gepresenteerd op discussiedag 'Lof der verwarring', Rotterdam, 19 mei 2005.
- Guy, S. en J. Henneberry (2002), *Development & Developers, Perspectives on property*. Blackwell Science: Oxford.
- Ham, H. van der en J. Koppenjan (2002), *Publiek Private Samenwerking bij transportinfrastructuur: wenkend of wijkend perspectief*. Lemma, Utrecht.
- Hedeman, B., H. Fredriksz, G.V. van Heemst en J. van Bon (2004), *Projectmanagement: een*

- introdactie op basis van PRINCE2*. Van Haren Publisng: Zaltbommel.
- Hertogh, M.J.C.M. (1997), *Belangen bij complexe infrastructurele projecten*. Delwel: 's-Gravenhage.
  - Kenniscentrum PPS (2003), *Rijksbetrokkenheid bij integrale gebiedsontwikkeling en PPS*. 's-Gravenhage.
  - Kenniscentrum PPS (2004), *Handleiding inrichting van het PPS proces bij gebiedsontwikkeling*. 's-Gravenhage.
  - Kohnstamm, P.P. en L.J. Regterschot (1994), *De manager als bouwheer*. Ten Hagen & Stam: 's-Gravenhage.
  - Koppenjan, J. en E.H. Klijn (2004), *Managing uncertainties in networks; a network approach to problem solving and decision making*. Routledge: London/New York.
  - Korteweg, P.J. (2002), *Veroudering van kantoorgebouwen: probleem of uitdaging?* Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap: Utrecht.
  - Kousemaeker, F.J.M. de (1998), *Praktijkaspecten vastgoed; leidraad voor studie en praktijk*. Wolters-Noordhoff: Groningen.
  - Krabben, E. van der en J.G. Lambooy (1993), *A Theoretical Framework for the Functioning of the Dutch Property Market*. Urban Studies, Vol. 30, No. 8, p.1381-1397.
  - Lesmeister, D.R. (1997), *Het kwantificeren van risico's bij investeringsbeslissingen*. SVB: Amsterdam.
  - Miles, M.E., G. Berens en M. A. Weiss (2001), *Real estate development: principles and process*. Urban Land Institute: Washington.
  - Onderzoekscommissie Cultura (2004), *Kustgreep*. Ede, april 2004.
  - OTB (2005), *Knelpuntenmonitor Woningbouw 2005*. OTB: Delft.
  - P3BI (2002), *De publieke visie op PPS*. Rapportage resultaten enquête & Workshop. P3BI: Enschede.
  - P3BI (2004A), *Publiek private samenwerking bij gebiedsontwikkeling*. UT: Enschede.
  - P3BI (2004B), *Integrale gebiedsontwikkeling. De cruciale procescondities voor publiek-private samenwerking*. UT: Enschede.
  - Project Management Institute (2006), *Project Management Body of Knowledge*. Project Management Institute (PMI): Amsterdam.
  - Projectburo Ede Centrum (2006), *Voortgangsrapportage Ede Centrum 2005*. Ede, september 2006.
  - Raadsstuk gemeenteraad Apeldoorn, 25 januari 2001, 10. (10) awb-bezwaar tegen het besluit tot niet nemen van een voorbereidingsbesluit ten behoeve van het gebied "Sprengbos".
  - Raadsstuk gemeenteraad Apeldoorn, 4 november 2004, Meerjarenprogrammabegroting 2005 – 2008, algemene beschouwingen.
  - Raadsstuk gemeenteraad Apeldoorn, 22 maart 2001, uitbreiding Orpheus, voorstel nr. 42-2001.
  - Raadsstuk gemeenteraad Nijmegen, 19 juli 2005, Tussenstand realisatie Vlaams Cultureel Kwartier, kenmerk B220/05.0011109.
  - Raadsstuk gemeenteraad Zutphen, 25 april 2005, Ontwikkelingsovereenkomst winkelcentrum Leesten-Oost (voorstel 04.18/3.870).
  - Roo, G. de en H. Voogd (2004), *Methodologie van ruimtelijke planning*. Coutinho: Bussum.

- Ruimtelijk cultureel planbureau (2004), *Ontwikkelingsplanologie, lessen uit de praktijk*, NAI Uitgevers: Rotterdam.
- Sinnige, H.M.J.C.M. (2000), *Samenwerken in de Arena of over de brug?* Scriptie in het kader van de Postdoctorale Opleiding Vastgoedkunde, Stichting voor beleggings- en vastgoedkunde Amsterdam (SVB). Den Haag.
- Spit, T.J.M. en P.R. Zoete (2005), *De achterkant van de planologie: een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Sdu Uitgevers: 's-Gravenhage.
- Teisman, G.R. (1998), *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Elsevier Bedrijfsinformatie: 's-Gravenhage.
- Vermande, H.M. en M.G. Spalburg (1998), *Risicomanagement in de bouw: een verkenning*. Stichting Bouwresearch: Rotterdam.
- Verschuren, P. en H. Doorewaard (2003), *Het ontwerpen van een onderzoek*. Lemma: Utrecht.
- VNG (2004A), *Organisatie van prestatie, Regie in de stedelijke ontwikkeling*. VNG: Den Haag.
- VNG (2004B), *Locatieontwikkeling met aandacht voor de stagnerende woningproductie en betaalbare woningbouw*. VNG: Den Haag.
- Voogd, H. (2001), *Facetten van de planologie*. Kluwer: Alphen aan de Rijn.
- VROM (2006), *Nota Ruimte*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM): 's-Gravenhage.
- VROM (2003), *Nuchter omgaan met risico's*. Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) / Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM): 's-Gravenhage.
- VROM-raad (2006), *Ruimte geven, ruimte nemen. Voorstellen ter verbetering van de uitvoering van ruimtelijk beleid*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM): 's-Gravenhage.
- Wijnen, G. en R. Kor (1996), *Het managen van unieke opgaven: samen werken aan projecten en programma's*. Kluwer: Deventer.
- Well-Stam, D. van, D. Lindenaar, S. van Kinderen en B.P. van den Bunt (2003), *Risicomanagement voor projecten: de RISMAN-methode toegepast*. Het Spectrum: Utrecht.
- Wortmann, A. (2005), *The theatre today*. 010 Publishers, Rotterdam.
- Zuidema C., G. de Roo en J. Visser (2005), *Complexiteit en planologische besluitvorming. Over de betekenis van complexiteit in planologische vraagstukken*. Paper gepresenteerd op discussiedag 'Lof der verwarring!', Rotterdam, 19 mei 2005.

## Lijst met geïnterviewde personen

<u>Naam:</u>	<u>Organisatie:</u>	<u>Project:</u>	<u>Datum:</u>		
Beers	H. van GEM Waalsprong, voorheen Gemeente Nijmegen	Moenenstraat	Donderdag	15 februari 2007	14.00 uur
De Haan	P. de Gemeente Nijmegen	Mariënburg	Donderdag	15 februari 2007	10.00 uur
Donderwinkel	G. Gemeente Apeldoorn	Theater Orpheus	Dinsdag	20 februari 2007	11.00 uur
Gilissen	G. Gemeente Apeldoorn	Omnisportcentrum	Vrijdag	9 februari 2007	11.30 uur
Gussenhoven	J. Gemeente Apeldoorn	Walterboschcomplex	Dinsdag	6 februari 2007	13.30 uur
Hofman	C. Gemeente Zutphen	Winkelcentrum Leesten	Donderdag	8 februari 2007	14.30 uur
Janssen	D. Gemeente Ede	Winkelcentrum Achterdoelen + Cultura	Maandag	19 februari 2007	10.00 uur
Koopman	A. Gemeente Arnhem	Winkelcentrum Musiskwartier	Vrijdag	9 februari 2007	15.30 uur
Munsterman	T. Gemeente Apeldoorn	CODA (Cultuur Onder Dak Apeldoorn)	Woensdag	14 februari 2007	16.00 uur
Pranger	W. Gemeente Nijmegen	FiftyTwoDegrees	Woensdag	14 februari 2007	11.30 uur
Sweens	C. Gemeente Nijmegen	Arsenaalpoort	Woensdag	7 maart 2007	9.15 uur
Timmer	J. Gemeente Apeldoorn	Winkelcentrum 't Fort	Vrijdag	9 februari 2007	9.00 uur
Wentink	W. Gemeente Nijmegen	Triavium	Maandag	5 februari 2007	9.30 uur
Wolbrink	J. Gemeente Barneveld	Muziekcentrum Barneveld	Vrijdag	9 februari 2007	13.30 uur

## Lijst met geënuquêteerde organisaties

### Publieke organisaties (totaal: 15 respondenten)

Gemeente Apeldoorn  
Gemeente Arnhem  
Gemeente Barneveld  
Gemeente Ede  
Gemeente Nijmegen  
Gemeente Zutphen  
Gemeente Zwolle

### Private organisaties (totaal: 17 respondenten)

Du Prie bouw & ontwikkeling  
Fakton  
IPMMC Vastgoed  
Volker Wessels  
Loostad  
Multiplan  
NL Architects  
OVG Projectontwikkeling  
Bouwfonds MAB  
Trimp & Van Tartwijk  
Vesteda  
Wyckerveste Adviseurs

Filename: Text  
Directory: E:  
Template: X:\Data\Application Data\Microsoft\Templates\Normal.dot  
Title: Scriptie  
Subject:  
Author: S1492802  
Keywords:  
Comments:  
Creation Date: 5/26/2007 11:52:00 AM  
Change Number: 12  
Last Saved On: 6/5/2007 4:24:00 PM  
Last Saved By: Fronik  
Total Editing Time: 41 Minutes  
Last Printed On: 8/21/2007 2:56:00 PM  
As of Last Complete Printing  
Number of Pages: 86  
Number of Words: 30.711 (approx.)  
Number of Characters: 175.055 (approx.)