

HET TIJDSVERLOOP BIJ INTEGRALE STEDELIJKE GEBIEDSONTWIKKELING

“Een onderzoek naar versnellende dan wel vertragende factoren bij integrale stedelijke gebiedsontwikkeling”

COLOFON

Titel:	Het tijdsverloop bij integrale stedelijke gebiedsontwikkeling. Een onderzoek naar versnellende dan wel vertragende factoren bij integrale stedelijke gebiedsontwikkeling.
Auteur:	Rick van der Veen
Afstudeeronderzoek:	Rijksuniversiteit Groningen Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen Sociale Geografie & Planologie Master Vastgoedkunde
Afstudeerbedrijf:	TCN
Hoofmentor RuG:	Prof. dr. E. F. Nozeman
Tweede mentor RuG:	Dr. Meester
Begeleiding afstudeerbedrijf:	T. Dijkstra

Voorwoord

Het ontwikkelen van gebieden in een stedelijke omgeving gaat doorgaans gepaard met een tijdsvak van een decennium of langer. Daarbij is een lang tijdsverloop veelal onvermijdelijk en doorgaans onwenselijk. In het onderzoek staat de vraag: “Welke factoren beïnvloeden het tijdsverloop bij stedelijke integrale gebiedsontwikkeling” centraal. Door het beantwoorden van deze vraag hoop ik met dit onderzoek meer inzicht te verschaffen in de ontwikkeling van stedelijke integrale gebieden om het tijdsverloop in de toekomst te kunnen reduceren. Het onderzoek is uitgevoerd ter afronding van de masteropleiding Vastgoedkunde aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om een aantal mensen te bedanken. Op de eerste plaats bedank ik in het bijzonder prof. dr. E. F. Nozeman voor zijn kritische, deskundige en enthousiaste begeleiding. Tevens bedank ik TCN voor het in mij gestelde vertrouwen en hoop dat ik aan hun verwachting heb voldaan. De collegiale sfeer hebben mij extra gemotiveerd en bedank daarbij dan ook iedere collega. Daarnaast bedank ik T. Dijkstra, drs. P. Witzenburg en drs. K. Schuiling in het bijzonder voor hun inspirerende brainstorm momenten en betrokkenheid bij dit onderzoek. Tevens bedank ik de respondenten voor hun medewerking aan dit onderzoek welke zeer behulpzaam en deskundig zijn gebleken.

Eveneens bedankt ik mijn ouders en mijn overige familieleden voor hun steun, interesse en motivering. Ook bedank ik mijn vrienden en medestudenten voor hun feedback en de benodigde afleiding tijdens deze uitdagende periode.

Rick van der Veen

Groningen, 2008

INHOUDSOPGAVE

1.1	Aanleiding	7
1.2	Onderzoeksvragen	8
1.21	Probleemstelling	8
1.22	Doelstelling	9
1.23	Vraagstelling en deelvragen.....	9
1.3	Relevantie van het onderzoek.....	10
1.4	Het belang van het schatten van de doorlooptijd.....	10
1.5	Afbakening	11
1.51	Schaal.....	11
1.52	Archetype.....	11
1.53	Fasering.....	12
1.54	Wet en regelgeving	12
1.6	Onderzoekstype	12
1.7	Onderzoeksopzet	12
1.8	Leeswijzer	13
2	Integrale gebiedsontwikkeling	14
2.1	Inleiding	14
2.2	Maatschappelijke, economische ontwikkelingen en gebiedsontwikkeling	14
2.21	Space of place and Space of flows.....	14
2.22	Netwerksamenleving.....	15
2.3	Naar een definitie van integrale gebiedsontwikkeling	16
2.4	Kenmerken van integrale gebiedsontwikkeling	17
2.41	Het bepalen van het ruimtelijk plangebied	17
2.42	Integraal plangebied: de afstemming van functies.....	18
2.43	Integrale organisatie: de afstemming van belangen.....	19
2.5	Actoren en posities bij integrale gebiedsontwikkeling.....	19
2.51	Publieke actoren.....	19
2.52	Private actoren	20
2.53	Belanghebbende partijen.....	20
2.6	Conclusie.....	21
3	Planologische middelen bij integrale gebiedsontwikkeling	22
3.1	Inleiding	22
3.2	Kenmerken van het veranderende primaat	22
3.21	Veranderde overheidssturing	22
3.22	Meer individuele bescherming.....	22
3.23	Opkomst van marktpartijen.....	23
3.24	Toelatingsplanologie v.s. ontwikkelingsplanologie.....	23
3.25	Gemeente vs. provincie.....	23
3.2	Planologische middelen.....	23
3.21	Planinstrumenten.....	24
3.22	Financiële middelen	26
3.23	Juridische regelgeving	26
3.34	Uitvoering van werken.....	27
3.3	Conclusie	27
4	Complexiteit in het proces bij integrale gebiedsontwikkeling	29
4.1	Inleiding	29

4.2	Ondersteuning door middel van de chaostheorie	29
4.3	Algemene kenmerken van de hedendaagse projectontwikkeling	29
4.4	Complexiteitsfactoren in het ontwikkelingsproces	30
4.41	Sturingsfilosofie	30
4.42	Sociologische factoren	31
4.43	Inspraak en participatie	32
4.44	Politieke verdeeldheid	33
4.45	Diversiteit in schaalniveau	33
4.46	Juridisch en locatiesynergie	34
4.47	Grondeigendom	34
4.48	Financiële verevening	35
4.49	Veranderende marktomstandigheden	36
4.5	Conclusie	36
4.6	Theoretisch kader	37
4.61	Verwachtingen op basis van theoretisch kader	37
5.1	Kwantitatief en kwalitatief	40
5.2	Dataverzameling	40
5.3	Onderzoekspopulatie	41
5.31	Het gebied	41
5.32	Investering van de gebiedsontwikkeling	41
5.33	Fasering	41
5.34	Stedelijke omgeving	41
5.35	Maximaal 5 jaar na eerste realisatie	42
5.4	De geselecteerde cases	42
5.5	Methode en analyse	43
5.51	Analyse kwalitatieve gegevens	43
5.52	Analyse kwantitatieve gegevens	43
5.53	De uitvoering van een regressieanalyse	43
5.6	Operationalisering en standaardiseren	45
5.61	Tijdsverloop	45
5.62	Omvang	45
5.63	Integraliteit:	46
5.64	Complexiteitsfactoren met scheiding tussen harde en zachte complexiteitsfactoren	46
6	Resultaten empirisch onderzoek	47
6.1	Het tijdsverloop	47
6.2	Invloed van planologische middelen op het tijdsverloop	48
6.3	Relatie: omvang & tijdsverloop	49
6.31	Verwachting relatie: omvang & tijdsverloop	49
6.32	Toetsing relatie: omvang & tijdsverloop	50
6.4	Relatie: integraliteit & tijdsverloop	51
6.41	Verwachting relatie: integraliteit & tijdsverloop	51
6.42	Toetsing relatie: integraliteit & tijdsverloop	52
6.5	Relatie: complexiteitsfactoren & tijdsverloop	53
6.51	Verwachting relatie: complexiteitsfactoren & tijdsverloop	53
6.52	Toetsing relatie: complexiteitsfactoren & tijdsverloop	54
6.52	Toetsing relatie: harde en zachte complexiteitsfactoren & tijdsverloop	56
6.53	Toetsing relatie: sturingsfilosofie & tijdsverloop	57
7	Conclusie en aanbevelingen	58

7.1	Conclusies	58
7.2	Aanbevelingen.....	63

Begrippenlijst & literatuurlijst

Interviewlijst & vragenlijst

Regressieanalyse

Bijlage I Tijdsverloop en omvang: score tabel

- IA Uitkomst enkelvoudige regressieanalyse tussen het tijdsverloop en de omvang gezien in de investering, doorlooptijd en het aantal functies
- IB Uitkomst enkelvoudige regressieanalyse tussen het tijdsverloop en de omvang gezien in de investering en doorlooptijd
- IC Uitkomst enkelvoudige regressieanalyse tussen het tijdsverloop en de omvang gezien in de investering en het aantal functies
- ID Uitkomst enkelvoudige regressieanalyse tussen het tijdsverloop en de omvang gezien in de doorlooptijd en het aantal functies

Bijlage II Tijdsverloop en integraliteit: score tabel

- IIA Uitkomst enkelvoudige regressieanalyse tussen het tijdsverloop en de integraliteit
- IIB Uitkomst enkelvoudige regressieanalyse tussen het tijdsverloop en de fysieke integraliteit gezien in aantal functies voor het betreffende plangebied
- IIC Uitkomst enkelvoudige regressieanalyse tussen het tijdsverloop en de organisatorische integraliteit gezien in het moment van tekenen van een SOK en de mate van inspraak van belanghebbenden in het proces

Bijlage III Feitelijk tijdsverloop en gepercipieerde tijdsverloop door de respondent: score tabel

- IIIA Uitkomst meervoudige regressieanalyse tussen de respondenten gepercipieerde tijdsverloop van de complexiteitsfactoren en het feitelijke tijdsverloop.
- IIIB Uitkomst meervoudige regressieanalyse tussen de respondenten gepercipieerde tijdsverloop van de harde complexiteitsfactoren en het feitelijke tijdsverloop.
- IIIC Uitkomst meervoudige regressieanalyse tussen de respondenten gepercipieerde tijdsverloop van de zachte complexiteitsfactoren en het feitelijke tijdsverloop.
- IIID Uitkomst meervoudige regressieanalyse tussen project & processturing en het feitelijke tijdsverloop.

1 Inleiding

De aanleiding van dit onderzoek wordt beschreven in paragraaf 1.1. In paragraaf 1.2 worden de onderzoeksvragen beschreven met de daarbij behorende probleem-, doel- en vraagstelling. Vervolgens wordt in paragraaf 1.3 de relevantie van het onderzoek beschreven. In 1.4 wordt het belang van het schatten van de doorlooptijd beschreven. In 1.5 komt de afbakening van het onderzoek aan bod. In paragraaf 1.6 komt het onderzoekstype aanbod. Paragraaf 1.7 stelt de onderzoeksopzet aan de orde, tenslotte volgt in 1.8 een leeswijzer van dit onderzoek.

1.1 Aanleiding

De druk op steden neemt steeds meer toe, omdat er een blijvende behoefte aan vastgoed bestaat en er minder nieuwbouwlocaties worden aangewezen. Deze groei is af te leiden uit de statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek. De bevolkingsomvang is vanaf 1997 tot en met 2006 gestegen met 4,9%. In deze periode is de bevolkingsomvang in het landelijk gebied gedaald met 2,1% en in stedelijk gebied gestegen met 10,7% (vastgoedmonitor, 2007). Waarneembaar is dat de kwantitatieve druk op steden toeneemt.

Maar niet alleen de kwantitatieve druk is een aandachtspunt voor de toekomst, ook de kwalitatieve eis in steden verandert. De opkomst van de tweeverdiener, de netwerksamenleving, de toename van de actieradius van mens en bedrijf en de clustering van functies (Stijnenbosch, 2004) zijn indicatoren die aangeven dat ‘de maatschappij’ verandert. Een mogelijke verklaring voor de kwalitatieve eis aan vastgoed is dat de actieradius van de dagelijkse voorzieningen afneemt, wat een hogere mate van integratie betekent met als gevolg dat de maatschappij steeds drukker wordt. Een tweede mogelijke verklaring is gelegen in de economische groei welke de actieradius van bedrijven vergroot met betrekking tot de niet dagelijkse functies. Een derde mogelijke verklaring is gelegen in de opkomst van de ICT-sector waarbij de wereld internationaler is geworden. De verandering van de maatschappij heeft invloed op de vraag naar vastgoed en heeft daarmee betrekking op de afstemming van functies zoals wonen, winkelen, werken en recreëren in een gebied.

De afstemming van functies en activiteiten in een gebied raakt het hart van de integrale gebiedsontwikkeling. De rijksoverheid is voorstander van meer concurrentie bij integrale gebiedsontwikkeling, die zou immers de prijs/kwaliteitsverhouding verbeteren (Vrom, 2007). Ontwikkelaars hebben inmiddels de eerste ervaringen opgedaan met integrale gebiedsontwikkeling maar de ‘best practice’ is nog niet gevonden (Hieminga, 2006).

1.2 Onderzoeksvragen

1.21 Probleemstelling

Gebiedsontwikkeling loopt als een rode draad door het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid. Het gaat hierbij om het afstemmen van functies in een gebied met verschillende belangen. De verschuivende benadering in de ruimtelijke ordening van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie waarbij ontwikkelingsplannen centraal staan heeft, invloed op de wijze van project- en/ of gebiedsontwikkeling. De schaa sprongen van object-, locatie- en ‘integrale’ gebiedsontwikkeling brengen op elk niveau andere belangen met zich mee. Wanneer het schaalniveau en de daarbij behorende belangen, actoren, functies en investeringen toenemen, wordt de totale afstemming complexer. In de onderstaande tabel worden de voornaamste verschillen tussen objectontwikkeling en gebiedsontwikkeling weergegeven.

Tabel 1.1 Verschil tussen object- en gebiedsontwikkeling

	Complexiteit	Investerings- bedrag	Aspect tijd	Overheids- betrokkenheid
<i>Object- ontwikkeling</i>	Laag inhoudelijke en organisatorische complexiteit	Door een partij te dragen	Korte doorlooptijd	Alleen betrokkenheid overheid door wetgeving
<i>Gebieds- ontwikkeling</i>	Hoge inhoudelijke en organisatorische complexiteit	Te hoog voor een partij	Lange doorlooptijd	Vérgaande samenwerking publieke en private partijen

(Bult & Spiering et al., 2005)

Uit de tabel valt op te merken dat de schaa sprong naar gebiedsontwikkeling een grotere complexiteit met zich meebrengt dan de traditionele objectontwikkeling, dit komt mede door de integrale benadering van gebiedsontwikkeling. Integraal wordt in dit licht gezien als: een ontwikkeling welke in zijn geheel wordt opgepakt. De eerste ervaringen met integrale gebiedsontwikkeling zijn inmiddels opgedaan maar met de huidige stand van zaken is er nog weinig transparantie voor een gunstiger prijs/kwaliteitsverhouding (Vrom, 2003).

Met de huidige stand van zaken is er te weinig inzicht in integrale gebiedsontwikkeling als vastgoedopgave en onderzoeksthema.

1.22 Doelstelling

De verschuiving van een objectbenadering naar een gebiedsbenadering, zowel in de ruimtelijke ordening als in de projectontwikkeling maakt ontwikkelingsopgaven complex (zie tabel 1.1).

*Meer inzicht verschaffen in
de complexiteit van integrale gebiedsontwikkeling in stedelijke gebieden.*

Het zijn veelal complexe projecten vanwege de enorme (publieke en private) investeringen die ermee gemoeid zijn. Het grote aantal deelnemende partijen (aan de publieke kant behalve de gemeente ook het rijk) en de forse ingrepen in het bestaand stedelijk gebied - met alle bijbehorende ongemakken – hebben als gevolg dat gebiedsontwikkeling een complexe opgave is. (Brouwer-Korf, 2001). De doelstelling van dit onderzoek luidt dan ook:

1.23 Vraagstelling en deelvragen

De verschillende actoren, belangen en middelen hebben invloed op het procesverloop van gebiedsontwikkeling en daarbij verandert het krachtenspel voortdurend. Uit de veranderende verhoudingen tussen publieke en private partijen-, kunnen we vaststellen dat de – overheidsgeleide- planvormingroutine van vroeger vervangen is door een zelfbouwpakket zonder vooraf vaststaande leiding waarbij de uiteindelijke regie in handen van de overheid blijft (Habiforum, Nirov en Vrom, 2006). De ruimtelijke ontwikkeling is daarbij nooit een zuiver technische en technocratische zaak, met als gevolg dat moeilijk van te voren de doorlooptijd van de ruimtelijke planvorming te bepalen is. De hierbij horende vraagstelling is:

*Welke factoren beïnvloeden het tijdsverloop bij stedelijke
integrale gebiedsontwikkeling?*

Het vergaren van systematische kennis over het tijdsverloop kan bijdragen aan een nauwkeuriger te bepalen doorlooptijd. Daarbij is van belang om een totaal beeld te creëren van de complexiteit - en daarmee het tijdsverloop - van integrale gebiedsontwikkeling.

Om antwoord te krijgen op de vraagstelling zijn er de volgende deelvragen opgesteld:

1. Wat wordt er onder integrale gebiedsontwikkeling verstaan?
2. Welke planologische middelen hebben in het proces van integrale gebiedsontwikkeling invloed op het tijdsverloop?

3. Bestaat er een lineair verband tussen het tijdsverloop en de omvang bij gebiedsontwikkeling?
4. Bestaat er een lineair verband tussen het tijdsverloop en de mate van integraliteit bij gebiedsontwikkeling?
5. Bestaat er een lineair verband tussen het tijdsverloop en de complexiteitsfactoren bij gebiedsontwikkeling?

1.3 Relevantie van het onderzoek

Het optoppen van het schaalniveau bij de ontwikkelingsopgave en de behoefte voor een integrale aanpak maken gebiedsontwikkeling complex (Van der Cammen, 2006). Aanleiding vormt het gegeven dat trajecten van gebiedsontwikkeling geen eenduidig verloop kennen; soms verlopen ze moeizaam, soms relatief snel, soms zijn ze succesvol en soms wat minder (Bruil, 2004).

Over het procesverloop is weinig systematische kennis op basis van onderzoek aanwezig, dit zou immers als handleiding kunnen dienen om de doorlooptijd te plannen. In dit onderzoek zal een casestudie worden uitgevoerd met een daarvoor aangegeven theoretisch kader. Dit onderzoek relevant zijn voor de wetenschap, overheden en marktpartijen.

1.4 Het belang van het schatten van de doorlooptijd

Voortkomend uit de literatuur lijkt het of integrale gebiedsontwikkeling en een lange doorlooptijd synoniemen van elkaar zijn waarbij een tijdsvak van een decennium of langer eerder regel dan uitzondering is (De Zeeuw, 2007). De beschreven onderzoekselementen maken het moeilijk om de doorlooptijd van te voren in te schatten. Het nauwkeurig bepalen van de doorlooptijd is van cruciaal belang voor de haalbaarheid van het project. Het gewicht hiervan is gelegen in financiële, markttechnische, betrokkenheids en imago belangen.

Integrale gebiedsontwikkeling gaat gepaard met hoge investeringen waarbij de totaal investeringen van honderden miljoenen euro's geheel niet vreemd is. De investering in de initiatief- en ontwikkelingsfase omvat doorgaans 30 tot 40% van de totale investering (Nozeman, 2007). Het behoeft hier verder geen uiteenzetting welke invloed – zoals financieringskosten - dit veelal heeft op het totale rendement ten opzichte van het verwachte rendement. Maar ook belanghebbenden zoals, burgers en ondernemingen die zich gaan vestigen in het plangebied hebben financiële belangen. Het langer verblijven op de huidige locatie kan veelal onverwachte kosten met zich meebrengen.

Doorgaans wordt er van te voren een schatting gemaakt op het moment dat de financiële som der delen gelijk is aan de eis van investeerders. Dit financiële break-evenpoint heeft mede te maken met de inschatting van marktomstandigheden. Het is mogelijk met behulp van onderzoek het moment te bepalen wanneer marktomstandigheden het gunstigst zijn voor

voorverhuur en voorverkoop. Bij een tijdsverloop zou dit ‘piekmoment’ van de markt gemist kunnen worden.

Het behouden van betrokkenheid en draagvlak in het proces is van cruciaal belang. Op het moment dat processen een ander tijdvak kennen dan aanvankelijk werd geschat kan de aandacht van actoren minder worden. Veelal is het gevolg dat de bereidheid van het verstrekken van middelen, mogelijkheden en inzet de merites in het proces onnodig frustreren.

Imagoschade van het te ontwikkelen gebied kan voortvloeien uit vertragingen. Veelal wordt er dan niet aan de verwachting van de belanghebbende actoren voldaan. Of deze verwachting terecht dan wel onterecht is doet niet terzake. Krantenkoppen zoals: Het project ... heeft wederom vertraging opgelopen, beïnvloeden de verkoopbaarheid in negatieve zin. Maar ook de tevredenheid van reeds gedane investeringen door investeerders zal hierdoor dalen. Dit moet te allen tijde worden voorkomen want het herstellen van imagoschade is veelal een moeilijk en duurzaam traject (Sentel, 2008).

De bovengenoemde mogelijke consequenties zijn gezien vanuit een negatief scenario. Er moet gewezen worden op de verschuivende belangen en het gevolg wanneer de verwachte doorlooptijd langer is dan de werkelijke doorlooptijd. De beschreven consequenties staan dan ook niet op zichzelf. Er zijn namelijk scenario’s denkbaar waarbij actoren het proces bewust vertragen. Een voorbeeld hiervan is gelegen in de politiek. De oppositie kan de voortgang belemmeren om zo bij de aankomende verkiezingsperiode zetelwinst te behalen. De actor bij wie het gevolg van het probleem terechtgekomen is, is de probleemeigenaar (Hedeman, 2004).

1.5 Afbakening

1.51 Schaal

Dit onderzoek heeft aansluiting gevonden bij een eerder uitgevoerd onderzoek namelijk: de complexiteit van locatieontwikkeling uitgevoerd door Fronik in het kader van zijn masteronderzoek aan de Rijksuniversiteit Groningen. In zijn onderzoek wordt onder locatieontwikkeling verstaan: ‘ingewikkelde projecten van beperkte omvang waarin een bepaalde functie worden ontwikkeld,...., al dan niet in combinatie met elkaar of met de aanleg van infrastructuur. Daarbij kan het zowel gaan om een nieuwe ontwikkeling, als om herontwikkeling van bestaande locaties in stedelijk gebied’ (Fronik, 2007). Dit onderzoek richt zich op een hoger schaalniveau namelijk op gebiedsniveau. Daarbij is de gedachte dat er zowel ‘andere’ als dezelfde complexiteitsfactoren optreden.

1.52 Archetype

De keuze voor stedelijke integrale gebiedsontwikkeling is gemaakt omdat verondersteld wordt dat zij een grotere complexiteit kent dan de greenfield ontwikkelingen en dat er bij stedelijke transformatie met zekerheid is te zeggen dat er een grote ingreep in het binnenstedelijk gebied zal plaatsvinden met een scala aan belangen. Op deze wijze wordt er getracht een beter inzicht te verkrijgen in de doorlooptijd bij ruimtelijke transformatieprocessen in stedelijk gebied.

1.53 Fasering

De totale doorlooptijd van gebiedsontwikkeling kan in verschillende fasen worden verdeeld namelijk: de initiatiefase, de ontwikkelingsfase, de realisatiefase en de exploitatiefase, gebaseerd op de faseverdeling van NEPROM en anderen (Nozeman, 2008). Om de thematiek te kunnen onderzoeken in de beschikbare onderzoeksperiode is er voor gekozen om het onderzoek te beperken tot de initiatiefase en de ontwikkelingsfase. De start van de initiatiefase kan op meerdere manieren worden gedefinieerd. In dit onderzoek is gekozen om de diverse definities te hanteren om zo de vroegst mogelijke start van een gebiedsontwikkeling - waarbij een schatting van de doorlooptijd wordt gemaakt - te kunnen vaststellen. De exacte beëindiging van de ontwikkelingsfase laat zich tevens moeilijk vaststellen. In dit onderzoek wordt aangenomen dat de ontwikkelingsfase eindigt op het moment dat het betreffende plangebied bouwrijp is gemaakt.

1.54 Wet en regelgeving

Doorgaans hebben alle plannen de procedure van de oude Wet op ruimtelijke ordeningen doorlopen en daarbij niets van doen gehad met de huidige Wro. Dit onderzoek richt zich dan ook op de oude Wro.

1.6 Onderzoekstype

Het onderzoek valt in hoofdlijn te kwantificeren als een verkennend dan wel toetsend onderzoek. Bij een verkennend onderzoek wordt er nagegaan of een bepaald kenmerk samenhangt met een ander kenmerk (Baarde, et al., 2001). Er is gekozen voor verkennend onderzoek omdat er geen theorie voorhanden is welke factoren verband houden met het tijdsverloop bij stedelijke integrale gebiedsontwikkeling. Het verkennend onderzoek zal een uitspraak doen over de waarschijnlijkheid van een eventueel verband (Baarde, et al., 2001). Tevens wordt er een toetsend onderzoek uitgevoerd waarbij het verkennend onderzoek als basis dient (Baarde, et al., 2001). In het toetsend onderzoek wordt bezien of de verbanden naar verwachting dan wel of dan niet bestaan.

1.7 Onderzoeksopzet

In dit onderzoek wordt in de eerste fase de relevante gegevens opgespoord door middel van een literatuuronderzoek. In de tweede fase worden de gegevens gecategoriseerd en worden relevante begrippen gedefinieerd. De derde fase laat zich kenmerken door het operationaliseren van de gevonden gegevens met aansluitend een casestudie. De keuze voor een casestudie - waarbij het tijdsverloop in zijn omgeving wordt onderzocht - is gekozen op basis van kenmerken uit de literatuur (Baarda, 2005). Data van de casestudie worden op drie manieren verkregen, namelijk door middel van: deskresearch, interviews en vragenlijsten. De gegevens voor het verkennend onderzoek worden verkregen door het afnemen van vragenlijsten en

interviews waarbij de respondenten hun keuze te dienen onderbouwen. Voor het toetsend onderzoek worden gegevens verkregen door het afnemen van vragenlijsten, interviews –zowel schriftelijk en mondeling- en door deskresearch omdat zij een betere en betrouwbaardere informatie verschaffen (Baarda & De Goede, 1995). In de vierde en laatste fase worden de resultaten van de literatuurstudie en het empirisch onderzoek vergeleken om tot een betrouwbare analyse te komen.

Opgemerkt dient te worden dat het beantwoorden van de eerste deelvraag volstaan wordt met een literatuurstudie. Voor de beantwoording van de tweede deelvraag wordt alleen een literatuurstudie en een verkennend onderzoek uitgevoerd omdat planologische middelen tevens complexiteitsfactoren kunnen zijn, waarvoor een toetsend onderzoek wordt uitgevoerd.

1.8 Leeswijzer

Het onderzoek bestaat uit drie fasen. De eerste fase bestaat uit een literatuurstudie welke hoofdstuk twee tot en met vier in beslag neemt. In hoofdstuk twee wordt onderzocht wat in algemene geldende zin onder integrale gebiedsontwikkeling wordt verstaan. Vervolgens wordt in hoofdstuk drie ingegaan op de huidige planologische middelen op projectniveau. In hoofdstuk vier wordt een literatuurstudie uitgevoerd naar de complexiteitsfactoren in het ontwikkelingsproces bij integrale gebiedsontwikkeling.

Aan de hand van de literatuurstudie wordt in hoofdstuk vijf de methodologie van het empirisch onderzoek beschreven. Hoofdstuk zes bevat de resultaten van het empirisch onderzoek. In het afsluitende hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen beschreven.

2 **Integrale gebiedsontwikkeling**

2.1 **Inleiding**

Het is van belang om na te gaan wat er in algemeen geldende zin onder integrale gebiedsontwikkeling wordt verstaan, in dit hoofdstuk zal hier aandacht aan worden besteed. In paragraaf 2.2 worden de maatschappelijke en economische ontwikkelingen met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkelingsopgave globaal beschreven. Vervolgens zal in paragraaf 2.3 een definitie worden gegeven van integrale gebiedsontwikkeling. In de aansluitende paragraaf 2.4 worden belangrijke kenmerken van integrale gebiedsontwikkeling benoemd. Vanuit het vorige hoofdstuk is gebleken dat actoren een belangrijke invloed hebben op het proces en daarom wordt in paragraaf 2.5 een actorenanalyse uitgevoerd. Tot slot worden in paragraaf 2.6 de conclusies van dit hoofdstuk besproken.

2.2 **Maatschappelijke, economische ontwikkelingen en gebiedsontwikkeling**

Begrippen zoals: space of flows, space of places, governance, urban field, netwerkstad, reflexive modernization, flexibele accumulatie, contingente sturing, fragmentatie en vele meer worden in de literatuur geïntroduceerd als nieuwe begrippen, om onze maatschappelijke veranderingen te kunnen verklaren (Wigmans, 2004). Hoewel er geen theoretisch kader bestaat waarbij maatschappelijke veranderingen in de toekomst worden vastgesteld, trachten we hier een gedragen perspectief te beschrijven welke vanuit de hedendaagse ontwikkelingen aannemelijk wordt geacht. In deze studie is gekozen om de netwerksamenleving in combinatie met de begrippen space of flows en space of places van Manuel Castells te analyseren.

2.21 Space of place and Space of flows

De wereldhandel neemt al decennia toe (Dicken, 2004). Dit valt in het bijzonder toe te schrijven aan de ICT revolutie waardoor transport en communicatiesystemen de wereld 'kleiner' maakt. Ook Castells beschrijft de ICT revolutie in zijn werk: 'Er is een wereldwijd netwerk ontstaan van aan elkaar gekoppelde beslissings- en kenniscentra, werkgebieden, financiële dienstverleners en recreatie-, vermaak en cultuurgebieden. Daardoor ontstaat er feitelijk een nieuw werkelijkheidsdomein: een soort nieuwe wereld met een eigen wetmatigheid die niets meer met onze oude en vertrouwde wereld van plekken en geografie (space of place) van doen heeft. Deze nieuwe wereld is vooral georganiseerd rond stromen (van goederen, mensen en geld) en relatienetwerken. Er ontstaat een ruimte die niet zozeer door plekken, maar door haar positie en functie in grenzeloze netwerken wordt bepaald. Castells noemt dit de space of flows, een wereldomspannende ruimte van netwerken, die gekenmerkt door ogenblikkelijkheid, footlessness, grenzeloosheid, openheid, ongekendheid, marktconformiteit en onbeheersbaarheid' (Wigmans, 2004). Deze space of flows neigt ertoe de

zogenaamde space of places te overheersen waardoor er een steeds meer generaliserend beeld ontstaat. De space of place heeft betrekking op de ruimtelijke organisatie van onze gezamenlijke ervaringen; Castells verwijst naar plaatskenmerken, zoals de lokale cultuur, de lokale historische vormen en kwaliteiten als stedelijkheid, duurzaamheid en identiteit (Wigmans, 2004).

Daarmee doelt hij op de tendens dat dynamiek van een specifiek gebied in meerdere mate afhankelijk is geworden van besluitvorming welke buiten het besluitvormingsgebied vallen waarbij de problematiek een meer generaliserend karakter ontwikkelt. Daarbij is een tendens waarneembaar aldus Castells naast de space of flows een space of place waarin sprake is van een herwaardering van locale identiteiten. Hierbij worden constant belangen afgewogen tussen space of flows en space of place en daaraan valt niet te ontsnappen in de huidige maatschappij en dit geldt tevens voor de stedelijke ontwikkelingsopgave (Wigmans, 2004).

2.22 Netwerksamenleving

Een netwerk kan 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). Teisman beschrijft daarbij drie netwerkenmerken namelijk: pluriformiteit, afhankelijkheid en dynamiek. Onder pluriformiteit wordt bedoeld op de interactie tussen actoren met verschillende karakters. Onder afhankelijkheid wordt verstaan dat de ene actor zijn doel zal willen bereiken met het middel van de ander. Onder dynamiek wordt verstaan dat elke arena zijn eigen spelregels kent en waarbij het veranderen van de spelregels in de ene arena invloed heeft op de andere (Fronik, 2007).

De definitie en kenmerken sluiten aan bij de begrippen van Castells zoals hierboven beschreven. Mede door de opkomst van de ICT revolutie is de pluriformiteit en daarmee de afhankelijkheid van mondiale gebieden toegenomen. Maar er zijn meerdere schaalveranderingen waarneembaar zoals: internationalisering vs. globalisering en mondialisering. Bestuurlijke en economische verhoudingen wijzigen daarbij en zijn mede meer van elkaar afhankelijk geworden. Er wordt een nieuwe (schaal)verhouding tussen economie, staat en samenleving geboren welke in de wetenschapsdiscussie wordt aangeduid als netwerksamenleving (Wigman, 2004).

De gebondenheid aan een plek neemt af waarbij de mobiliteit een steeds belangrijkere rol speelt zowel fysiek als non-fysiek. Non-fysiek zijn netwerken die niet zichtbaar zijn. Hierbij kan gedacht worden aan communicatienetwerken via de virtuele wereld -space of flow-. Fysieke netwerken zijn netwerken die zichtbaar zijn zoals infrastructuur -space of place-.

‘Hoewel plaatsen aan de ene kant ondergeschikt worden gemaakt aan de bovenlokale dynamiek van de markteconomie en het historische karakter van de plaats onder druk komt te staan, worden aan de andere kant ook voortdurend plaatsen met nieuwe beelden en identiteiten gecreëerd’ (Wigman, 2004). De afhankelijkheid van het bovengelegen netwerk is vergroot en daarbij is het van belang waarbij ‘ondergelegen’ gebieden eigen kenmerken dienen uit te

vergroten c.q. benadrukken. Daarbij zal door de space of flow de betekenis van de plek -space of place- weer toenemen.

2.3 Naar een definitie van integrale gebiedsontwikkeling

Wat is integrale gebiedsontwikkeling? Het woordenboek (Van Dale) scheidt hier geen duidelijkheid in. Termen als gebiedsontwikkeling of integrale gebiedsontwikkeling zijn niet gedefinieerd. Hiervoor is een literatuurstudie uitgevoerd waarbij een vijftal omschrijvingen/definities van het begrip met elkaar worden vergeleken.

Een eerste omschrijving is gevonden bij de Adviescommissie gebiedsontwikkeling. In het rapport: Alleen ga je sneller, samen kom je verder, wordt gebiedsontwikkeling beschreven als een uitwerking van de ontwikkelingsplanologie waarbij het vooral gaat om de kwaliteit van het gehele gebied en in mindere mate om de sectorale ruimtelijke invulling afzonderlijk. ‘Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid, in zowel de stedelijke als de meer landelijke gebieden’ (Vrom, 2008). Om tot uitvoering van de plannen komen dienen marktpartijen en overheden de plannen (integraal) aan te pakken. Deze omschrijving van gebiedsontwikkeling sluit aan bij de begrippen van Castells: space of flow en space of place.

In het regiorapport: Doorbreek de grenzen van de groei, wordt gebiedsontwikkeling als volgt beschreven: ‘Fysiek en functionele transformatie van een gebied dat –gegeven het schaalniveau, de lange doorlooptijd en de ambitie om binnen het duidelijk begrensde gebied (ruimtelijke, sociale economische en culturele) opgave in samenhang en samenwerking te realiseren- plaats vindt in een (door de tijd veranderend) krachtenveld, waarbinnen partijen met uiteenlopende belangen, posities, rollen, verantwoordelijkheden en risico’s te traceren zijn’ (Wallagh, 2005).

In het boek Projectontwikkeling marktperspectief & Integrale gebiedsgerichte herstructurering omschrijft Heiminga integrale gebiedsontwikkeling als volgt: ‘Vorm van projectontwikkeling waarbij een duidelijk afgebakend gebied in zijn geheel –opnieuw- wordt vormgegeven ten einde de potentiële kwaliteiten te realiseren. Centraal staan een integrale aanpak voor sociaal/ economische opgaven, ontwikkeling van natuur, landschap en watervoorziening en de vormgeving van infrastructuur en vastgoed’ (Heiminga, 2006).

Een vierde definitie is gevonden in een rapport van het kenniscentrum Publiek Private Samenwerking (PPS): ‘Het komen tot een afstemming van verschillende relevantie functies (wonen, werken, recreëren, mobiliteit, etc.) en belangen (publiek en privaat), leidend tot een totaaloplossing voor het betreffende plangebied. De ‘beste’ totaaloplossing is die oplossing, waarin voor elke belanghebbende de verhouding tussen potentiële meerwaarde en gevraagde investering is geoptimaliseerd’ (Vrom, 2003).

De voorlaatste definitie komt van de Technische Universiteit Delft leerstoel gebiedsontwikkeling. ‘Het een multifunctionele opgave betreft die meerdere actoren bevatten’ (De Zeeuw, 2007).

De laatste omschrijving luidt als volgt: Het is een bijzondere vorm van projectontwikkeling waarbij zowel private als publieke partijen samenwerken. Er worden meerdere functies in samenhang gerealiseerd zowel vastgoed als ook infrastructuur en groen deel uitmaken van het project. Er is sprake van een omvangrijke investering >100 miljoen euro (Nozeman, 2007).

Het containerbegrip gebiedsontwikkeling laat zich moeilijk eenduidig beschrijven. De globale opvatting van de adviescommissie gebiedsontwikkeling en van De Zeeuw bevestigen deze stelling. Wel zijn er een vergelijkende kenmerken uit diverse bovenstaande omschrijvingen te ventileren welke meegenomen worden in het verdere onderzoek. De kenmerken zijn grotendeels gestoeld op de literatuur van Nozeman:

1. Gebiedsontwikkeling gaat gepaard met een afgebakend gebied. Dit is vanuit de ontleding van het samengestelde woord *gebied*ontwikkeling niet geheel onbegrijpelijk.
2. De term *gebiedsontwikkeling* geeft aan dat er een verandering (fysiek) in het ruimtelijk gebied plaatsvindt zowel in de private dan wel openbare ruimte. Deze ontwikkeling gaat gepaard met meerdere functies.
3. Bij de fysieke verandering wordt een meerwaarde beoogd waarbij een proces wordt gevolgd voor een langere periode en waarbij publieke en private partijen samenwerken en waarbij er naar de ‘beste’ totaaloplossing wordt gezocht.
4. Om enig volume aan deze bijzondere vorm van projectontwikkeling mee te geven wordt een indicatieve ondergrens gesteld van 100 miljoen euro inclusief infrastructuur.

In het verdere onderzoek worden de huidige maatschappelijke tendensen buiten beschouwing gelaten ondanks dat dit een mede succesfactor kan zijn bij gebiedsontwikkeling. De aard van deze keuze is gelegen in het feit dat er geen directe gelijkschakeling bestaat tussen de identificatie van de begrippen (theorie) welke de maatschappelijke tendensen deels verklaard en de concreet aanwijsbare werkelijkheid (praktijk).

2.4 Kenmerken van integrale gebiedsontwikkeling

2.41 Het bepalen van het ruimtelijk plangebied

De ruimtelijke afbakening van het plan is veelal van groot belang voor het bereiken van ruimtelijke samenhang, financieel- economisch haalbaarheid en maatschappelijk draagvlak (De Zeeuw, 2007). Er wordt niet gezocht naar de correctheid van de bepaling van de verschillende eigenschappen en kenmerken van een afgebakend gebied, maar wel naar de mogelijkheden hiervoor. Het is namelijk moeilijk om vanuit de netwerksamenleving –voornamelijk door de place of flows- duidelijke schaalniveaus te definiëren welke een ‘harde’ fysiekrumtelijke grens

aangeven. Het mag dan ook duidelijk zijn dat met de verschillende gevonden benaderingsmethoden niet wordt getracht om een goedkeuring van eenieder te verkrijgen, maar wel om de gemaakte keuzes te kunnen begrijpen. Op deze wijze kan er draagvlak worden gecreëerd voor het afgebakende plangebied.

De verschillende invalshoeken zijn gevonden bij Ashworth en Ike (2005). Zij onderscheiden zes criteria voor het definiëren van een ruimtelijk gebied namelijk: sociologische, functionele, statistische, bestuurlijke, administratieve en morfologische criteria. Deze criteria kunnen betrekking hebben op het lokale, regionale, nationale of mondiale niveau, het gaat immers om het definiëren van een ruimtelijk gebied met verschillende schaalniveaus. De genoemde criteria gaan vaak niet samen zodat er veelal geen eenduidig afgebakend gebied bestaat. Wel kan er een voorkeur worden gegeven aan een van de criteria of aan een combinatie. Welk criterium de voorkeur verdient hangt af van de actoren in het proces.

2.42 Integraal plangebied: de afstemming van functies

De afstemming van rode (bebouwing), groene (natuur) en blauwe (water) functies staat centraal in het ruimtelijke ordeningsbeleid. Onderwerpen die veelal centraal staan bij de afstemming van functies zijn politieke & bestuurlijke belangen, sociaal-culturele belangen, internationale economische politieke belangen en economische belangen. Daarbij dient de ruimtelijke kwaliteit te worden bevorderd, die is immers in een ieders belang. Immers de toekomstwaarde van bijvoorbeeld het woningbezit wordt vooral bepaald door de gebiedskwaliteit (Bijddendijk & Hoff, 2002).

Bij integrale gebiedsontwikkeling staat locatiesynergie van een gebied hoog in het vaandel. Dit kan bereikt worden doordat actoren onderling waarde toevoegen (Peek, 2004). Synergie wijst op de wederzijdse verlaging van risico's en kosten en/of op de verhoging van opbrengsten en het creëren van kansen, als gevolg van coördinatie van activiteiten tussen twee of meer organisaties of organisatieonderdelen (Peek, 2004). De afstemming van functies in de beschreven definitie –immers bij één functie is er geen afstemming vereist- wijst op een toevoeging van een ander soort bedrijvigheid. Vanuit de economische geografie wordt dit omschreven als een voordeel van nabijheid van andere soorten bedrijven: urbanisatievoordeel (Pellenbarg, 2005). Hierbij is de lokale economie veelal op zichzelf aangewezen, immers integraal wordt gezien als: allesomvattend in zijn geheel, op zichzelf bestaand.

Vanuit de netwerksamenleving is een opzichzelfstaande economie van een plangebied onwenselijk. De betreffende functies in het gebied dienen minimaal het plangebied te verzorgen met als voorkeur een hoger liggend schaalniveau om zo de potentiële kwaliteit te bevorderen. De keuze van de functie zal mede afhangen van het archetype van het gebied, immers een binnenstedelijk gebied kent doorgaans een ander functiemenging en indeling dan een centrumgebied. Omgevingseigenschappen spelen mede daarbij een belangrijke rol.

2.43 Integrale organisatie: de afstemming van belangen

In de vorige paragraaf werd gesteld dat geen actor een plan alleen kan realiseren. Actoren zullen met elkaar tot een afstemming moeten komen van belangen zowel positief dan wel negatief. Het gaat daarbij om een intersubjectief perspectief (De Roo & Voogd, 2004). Er ontstaat door middel van interactie tussen mensen een gezamenlijk gedragen perspectief op de werkelijkheid gebaseerd (Roo & Voogd, 2004). De interactie tussen overheden en bedrijven is gericht op synergie bij de realisatie van convergente doeleinden met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (Bult-Spiering et al, 2005). De interactie geeft aan dat er geen werkelijkheid is maar dat een ieder deze voor zich construeert (Roo & Voogd, 2004). Het gezamenlijk komen tot een plan met een gezamenlijk gedragen perspectief kan dan ook niet anders met hoge mate van participatie in het proces. Een vergaande participatie duidt op een hoge mate van interactie tussen actoren waarbij doorgaans een betere afstemming van belangen wordt bereikt. Dikwijls gaat dit gepaard met een juridisch samenwerkingsverband tussen publieke en private actoren.

2.5 Actoren en posities bij integrale gebiedsontwikkeling

Om inzicht te verkrijgen in de actoren die invloed hebben op integrale gebiedsontwikkeling worden in deze paragraaf de actoren benoemd met hun functie. Het speelveld is niet wezenlijk verschillend van de objectontwikkeling maar wel veelzijdiger, veranderlijker en groter (Wolting, 2006). De actoren wisselen veelal per archetype en/ of project met de daarbij behorende belangen en uitgangspunten. Tevens behoort een combinatie van partijen tot de mogelijkheden waarbij de belangen kunnen verschuiven en dus moeilijker te doorgronden zijn. De actorgroepen worden in dit onderzoek als volgt omschreven:

1. Publieke actoren
2. Private actoren
3. Belanghebbende actoren

2.51 Publieke actoren

Integrale gebiedsontwikkeling gaat om een compilatie van projectonderdelen waarvoor de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid op verschillende niveaus ligt. Veelal zijn het ministerie van VROM -als coördinator van de ruimtelijke ordening- en de minister van verkeer en waterstaat - als verantwoordelijke voor investeringen in rijksinfrastructuur- betrokken. Maar niet alleen op rijksniveau zijn er verschillende actoren in de publieke sector te onderscheiden, ook de territoriale gedecentraliseerde overheden zoals de provincie en de gemeente hebben 'eigen' afdelingen. Zij ambiëren in het algemeen hetzelfde belang namelijk: het algemene belang. Onder algemeen belang wordt verstaan: datgene dat voor het welzijn van het volk in het algemeen nuttig, gewenst of nodig is. Om deze belangen te kunnen realiseren hebben zij een blijvende invloed via bestuurszaken en wetgeving.

Bij integrale gebiedsontwikkeling is veelal een procesmanager vanuit de overheid geen vreemde eend in de bijt. Dit is de aanjager voor de besluitvorming en heeft als taak de voortgang in het project te verzorgen en de verkokering binnen ambtelijke organisaties te voorkomen. Zijn positie dient onafhankelijk te zijn om het draagvlak en het vertrouwen van iedere actor te behouden of te vergroten. De positie van de procesmanager is erg dynamisch en fungeert als de spin in het web.

Als laatste worden de (semi-) publieke partijen onderscheiden. Het waterschap, Dienst Landelijk Gebied, natuurorganisaties woningcorporaties, publieke partijen als eindgebruiker van vastgoed hebben niet altijd een functie in het proces maar kunnen wel een rol spelen. Zij worden in dit onderzoek gezien vanuit de belanghebbende partij zoals later zal worden beschreven.

2.52 Private actoren

Voordat men het proces van integrale gebiedsontwikkeling opstart moet gekeken worden naar de speelruimte van de private partijen in de publieke arena. De oorspronkelijke belangen dienen op elkaar te worden afgestemd om een winwinsituatie te bereiken. Daarbij heeft de markt de kennis en de middelen en geeft de overheid de mogelijkheden tot ontwikkeling. Marktpartijen zijn veelal projectontwikkelaars, beleggers, financiers, ontwerpers & bouwers. Elke actor heeft daarbij een unieke functie.

2.53 Belanghebbende partijen

Een andere categorie in de binnenstedelijke ontwikkeling is de gebruiker. Hierbij kan gedacht worden aan bewoners, retailers, belangenorganisaties en sponsors (Wolting, 2006). Zij kunnen samengevat worden tot de gebruikersgroep. De laatste jaren hebben zij steeds meer invloed verkregen in de ruimtelijke ordening, onder andere met inspraakprocedures. Daarbij is een bijna algemene regel dat gebruikers van bestaand vastgoed in de omgeving van een nieuwe ontwikkeling meer bedreigingen dan kansen zien in de nieuwe ontwikkeling en derhalve meestal 'tegen' zijn (Laglas, 1999). Tevens zijn gebruikers mondiger geworden en winnen meer professionele adviezen in en daarbij groeperen zij zich zodat zij samen sterk staan. De opkomst van huurdersverenigingen, zoals de Nederlandse Woonbond, de opkomst van consumentenorganisaties zoals Vereniging Eigen Huis illustreert deze beweging (Ekkers, 2006). De belangenorganisaties hebben de meeste invloed op de lokale politiek en kunnen zeer heftig en hardnekkig zijn. Meestal leiden ze niet tot afstel van een project, maar veelal wel tot uitstel (Laglas, 1999).

Als laatste dient opgemerkt te worden dat de taken van actoren niet vast omkaderd zijn. Bedrijfsdoelstellingen kunnen wijzigen, posities van actoren kunnen veranderen, marktomstandigheden kunnen wijzigen. Kortom allemaal kenmerken die het proces van integrale gebiedsontwikkeling dynamisch maken. Het is daardoor moeilijk van te voren vast te stellen hoe het krachtenveld zich in de loop van de tijd gaat ontwikkelen. Het achterhalen van

ieders belang en het behouden van draagvlak is daarbij een terugkerende taak van elke actor in het proces.

2.6 Conclusie

Gesteld kan worden dat integrale gebiedsontwikkeling een unieke en een veranderlijke opgave is. Veranderende maatschappelijke en economische kenmerken, een verschuivend krachtenveld tussen diverse niet eenduidig te definiëren actoren en diversiteit in de aard van de opgave zijn enkele eigenschappen van integrale gebiedsontwikkeling welke deze stelling bekrachtigt. Desondanks zijn er vanuit de literatuur drie vergelijkende kenmerken te typeren:

1. Gebiedsontwikkeling gaat gepaard met een ruimtelijk afgebakend gebied. De selectiecriteria kunnen verschillen per ontwikkeling welke doorgaans gelegen is in het bereiken van ruimtelijke samenhang, financieel- economisch haalbaarheid en maatschappelijk draagvlak (De Zeeuw, 2007).
2. Om tot een *afstemming* van belangen in een het betreffende ruimtelijke gebied te komen zal een proces worden gevolgd voor een langere periode. Om tot de ‘beste’ totaal oplossing te komen lijkt participatie zoals een publieke private samenwerking voor de hand te liggen.
3. Bij het *afstemmen* van functies zal worden gezocht naar integrale locatiesynergie. Vanuit de economische geografie wordt dit omschreven als een voordeel van nabijheid van andere soorten bedrijven: agglomeratievoordeel (Pellenbarg, 2005).

In dit onderzoek wordt integraliteit gezien in de aanpak vervat in de term gebiedsontwikkeling. Het gaat hierbij om een totale afstemming van belangen (organisatorische) en een totale afstemming tussen functies (fysiek). Daarbij wordt aangenomen dat het aantal functies in het betreffende plangebied toeneemt -geredeneerd vanuit een urbanisatievoordeel- wanneer er een ‘integraler’ plan wordt verkregen. De geoptimaliseerde organisatorisch inrichting wordt gezien in volledige inspraak en participatie vanaf de start van de gebiedsontwikkeling. In dit onderzoek wordt integraliteit gezien in het aantal functies en de organisatorische inrichting zoals hierboven beschreven.

Voor het verdere onderzoek is het van belang om te bezien welke institutionele grenzen er betrekking hebben op het afstemmen van belangen tussen publieke- en private partijen in samenspraak met belanghebbende partijen.

3 Planologische middelen bij integrale gebiedsontwikkeling

3.1 Inleiding

In het verleden stond de sturing van de overheid centraal. Zij besliste welke ontwikkelingen er wel en welke niet werden toegestaan. In het voorgaande is naar voren gekomen dat de hedendaagse ruimtelijke sturing mede gekenmerkt wordt door een zelfbouwpakket zonder vooraf vaststaande leiding waarbij de uiteindelijke regie in handen van de overheid blijft. Om de grenzen van het ‘zelfbouwpakket’ te verkennen worden er vijf kenmerken geschetst om bovengenoemde verandering te kunnen begrijpen. Vervolgens worden de huidige planologische middelen verkend om stedelijke integrale gebiedsontwikkeling tot stand te brengen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie.

3.2 Kenmerken van het veranderende primaat

Het primaat van de overheid is de laatste decennia veranderd. In dit licht worden vijf ontwikkelingen geschetst die voor de huidige sturing van gebiedsontwikkeling van belang zijn.

3.21 Veranderde overheidssturing

Na de tweede wereldoorlog stond projectontwikkeling in het teken van de wederopbouw. Steden waren sterk aangetast dan wel verwoest. Met name de woningbouwproductie moest opgeschroefd worden om een ieder burger huisvesting te bieden. Daarbij betekende interventie van de burger alleen maar kostbaar tijdsverlies. Het primaat ‘wist’ wat de burger nodig had en realiseerde dit. In deze periode –de maakbare samenleving- was het primaat van de overheid onomstreden. Later kwam de gedachte op dat de overheid maar ten dele kan vaststellen wat de burger nodig heeft. Iedere burger is uniek en mensen willen meer keuzevrijheid. De keuze maatschappij heeft invloed op integrale gebiedsontwikkeling want de invloed van de burger op de ruimtelijke inrichting neemt toe (De Zeeuw, 2007).

3.22 Meer individuele bescherming

De bescherming tegen negatieve invloeden op de individuele burger neemt toe. Als uit onderzoek blijkt dat een bepaalde stof gevaarlijk is moet daar een norm aan verbonden worden waarbij burgers bescherming vinden als deze wordt overschreden. Een gevolg voor de ruimtelijke ordening is de introductie van zonerings dan wel dure bouwkundige oplossingen om toch een vergunning te verkrijgen. Daarbij kan regelgeving van de verschillende sectorale terreinen veel invloed hebben op de ruimtelijke inrichting terwijl gebiedsontwikkeling als integraal gekarakteriseerd wordt. Procesmatig sectoraal denken wil men doorbreken en de dialoog aangaan tussen de disciplines, sectoren en belangen om tot de beste gebiedsgerichte oplossing te komen, in termen van kwaliteit, kosten en baten (De Zeeuw, 2007).

3.23 Opkomst van marktpartijen

De derde verschuiving is de rol van marktpartijen. De opkomst van de interventie tussen markt en overheid is in opkomst. Zo halen bijvoorbeeld ontwikkelaars steeds meer kennis in huis. De opkomst van conceptafdelingen is daar een voorbeeld van. Het ‘meedenken’ met de overheid heeft vele voordelen. Zo heeft de markt veel kennis in huis en biedt de overheid de mogelijkheden. Daarbij is een samenwerkingsverband tussen private en publieke partijen in de vorm van een gemeenschappelijke ontwikkelingsbedrijf (GOB) geheel niet vreemd.

3.24 Toelatingsplanologie v.s. ontwikkelingsplanologie

Kenmerkend voor de toelatingsplanologie is dat veranderingen in de ruimtelijke ordening alleen werden toegelaten als het betreffende plan dit toestond. Voor het inspelen op een toenemende dynamiek in de samenleving was de toelatingsplanologie te statisch. Door de netwerksamenleving kunnen of worden ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving niet meer eenzijdig benaderd. Er dient gezocht te worden naar een veranderende methodiek in de planologie. Er werd een nieuw begrip in de ruimtelijke ordening geïntroduceerd namelijk de ontwikkelingsplanologie. Het gezamenlijk ontwikkelen is een kenmerk van de ontwikkelingsplanologie welke aansluit bij de definitie van integrale gebiedsontwikkeling.

3.25 Gemeente vs. provincie

Integrale gebiedsontwikkeling zijn ontwikkelingen met gemeentegrensoverstijgende belangen. Gemeenten dienen onderlinge plannen op elkaar af te stemmen op minimaal provinciaal niveau. Hierbij is een veranderende rol van de gemeente ten opzichte van de provincie niet te ontkomen. Deze veranderende rol brengt veelal een stagnatie met zich mee omdat taken niet duidelijk verdeeld zijn (De Zeeuw, 2007). Niet de gemeente moet plannen ontwikkelen maar ook de provincie is hedentendage toebedeeld met deze ‘nieuwe’ taak.

3.2 Planologische middelen

Wanneer wordt er door de overheid bepaald om een gevoerd beleid te wijzigen of nieuw beleid op te voeren? Het antwoord is simpel: wanneer de politiek besluit dit te doen. In deze wordt door de politiek de sterkte van de signalen beoordeeld om te besluiten om wel of niet te reageren op die signalen. Met het gevoerde beleid wordt dan geprobeerd om processen zo te beïnvloeden dat daarbij het gewenste eindresultaat uit komt. Een veelheid van organisaties en ondernemingen voert beleid of leveren bijdragen aan het overheidsbeleid (Lemstra et al, 1996).

Als er door de politiek besloten wordt om beleidsvoorschriften op te stellen om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen, heeft zij vier planologische middelen beschikbaar (Ashworth & Ike 2005), tw:

1. *Plan instrumenten*: Een plan is een ontwerp dat de manier aangeeft waarop iets moet worden ingericht dan wel moet worden aangepakt.

2. *Financiële instrumenten*: om ruimtelijke plannen te realiseren zullen er financiële investeringen moeten plaatsvinden. Daarbij kan de overheid bijdragen aan een beperkte sturing met financiële middelen door heffingen te innen en/ of subsidies te verstrekken.
3. *Juridische instrumenten*: Via wetten, verordeningen en vergunningen kan het beleidsproces mede gestuurd worden. De opzet van een vergunningenstelsel is niet zozeer om activiteiten te verbieden, dan wel om de activiteiten door middel van de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften te reguleren.
4. *Uitvoering van werken*: De bovenstaande planologische middelen zijn veelal afhankelijk van andere organisaties en ondernemingen dan de publieke sector. De overheid kan daarmee niet altijd volstaan. Soms blijken ontwikkelingsplannen en of – deel- plannen onrendabel te zijn voor private partijen maar dienen vanuit het maatschappelijk belang te worden ontwikkeld. Daarbij kan de overheid besluiten om de werkzaamheden zelf uit te voeren. Een voorbeeld is het bouwrijp maken van bouwgrond welke uitgegeven is door de overheid.

3.21 Planinstrumenten

Planinstrumenten hebben een grote invloed op de ruimtelijke ordening en bepalen in hoge/pop mate hoe Nederland er in de toekomst eruit ziet. Het is een van de krachtigste instrumenten om de inrichting van de ruimte te sturen. De verschillende bestuurslagen, rijk –rijksnota's-, provincie –streekplan/pop en structuurplan- en gemeente –structuurplan en bestemmingsplan-, stellen plannen op voor de ruimtelijke inrichting. In dit onderzoek wordt gekeken naar de planinstrumenten voor integrale gebiedsontwikkeling. Het is daarbij ondoenlijk om alle nota's en plannen die betrekking hebben op de inrichting van het stedelijk gebied te behandelen in de beperkte tijdsperiode. Daarom is er gekozen om de 'vernieuwende' juridische richtlijnen voor het opmaken en goedkeuren van nota's en plannen in de oude Wet op de ruimtelijke ordening te beschrijven.

Nationaal niveau

De onderzoeker heeft de belangrijkste nota's op rijksniveau onderzocht. Daarbij is gekeken naar de invloed op de ruimtelijke inrichting met betrekking tot integrale gebiedsontwikkeling. Er zijn verscheidene nota's die op nationaal niveau invloed hebben op integrale gebiedsontwikkeling zoals: nota ruimte, nota grondbeleid, nota wonen, nota belverdere, nota stedelijke vernieuwing, nota grote steden beleid en de architectuurnota. Daarbij wordt de nota ruimte als enige beschreven met betrekking tot. integrale gebiedsontwikkeling, omdat zij een algemene functie heeft over het gehele nationale territorium. Andere nota's zijn veelal hiervan een verdieping en of verbreding.

De nota ruimte is op 23 april 2004 vastgesteld door het kabinet. In de nota staat beschreven welke visie de rijksoverheid heeft op de ruimtelijke ontwikkelingen in ons land. Deze nota creëert een randvoorwaarde voor provincies en gemeenten met betrekking van de

ruimtelijke inrichting in Nederland. De hoofddoelen zoals in de nota omschreven kunnen als volgt worden samengevat (Nota Ruimte, 2004); het scheppen van ruimte op duurzame en efficiënte wijze ruimtevrage functies en het vergroten van de leefbaarheid in Nederland. Maar ook de ruimtelijke kwaliteit van stad en platteland verbeteren met speciale aandacht voor de toepassing van de ontwikkelingsplanologie en het versterking van de internationale concurrentiepositie van Nederland door bevordering van krachtige steden en een vitaal platteland.

In deze nota wordt ook gesproken over integrale gebiedsontwikkeling. De toekomst voor de richting van de verstedelijking zal integraal van karakter moeten zijn. Het beperkte oppervlak dat Nederland ter beschikking staat, maakt het nodig dit op een efficiënte en duurzame wijze te doen en niet alleen in kwantitatieve, maar ook in kwalitatieve zin vorm te geven (Nota Ruimte, 2004). Daarbij spelen functies als: wonen, werken, infrastructuur, water en groen een rol. De nota ondersteunt gebiedsgerichte ontwikkeling (vrom.nl).

Tevens gaat de nota ruimte verder in op de decentralisatie. Het schept ruimte voor ontwikkeling uitgaande van het motto 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en verschuift het accent van het stellen van ruimtelijke beperkingen naar het stimuleren van gewenste ontwikkelingen (vrom.nl). Decentralisatie is ook een dergelijk onderwerp, om vraagstukken die lokaal of regionaal gevoeld worden aanpakken op een manier die ook door de burger begrepen wordt: locatie- en situatiespecifiek, op basis van een gebiedsgerichte aanpak die tot maatwerk en lokaal draagvlak moet leiden (De Roo & Voogd, 2004). De provincie en de gemeente krijgen daarbij steeds meer bestuurlijke vrijheid om zo de betrokkenheid van de burger voor publieke vraagstukken te bevorderen. Zo mogen gemeenten bouwen voor de natuurlijke bevolkingsgroei. Hiermee wordt bedoeld het saldo van geboorte en sterfte. Een voorbeeld daarvan is de vrijheid van de uitbreiding (Ekkers, 2006).

Provinciaal niveau

Er is een vernieuwend instrument op provinciaal niveau gekomen: het Provinciaal OmgevingsPlan (POP) welke de integraliteit van de planvorming dient te bevorderen. In het POP kunnen verschillende streekplannen samenkomen om een integrale aanpak –m.b.t. de afstemming van functies- voor een gebiedsgerichte ontwikkelingsopgave te bevorderen. Daarbij verandert de traditionele organisatie van de provincie en doet zich een hogere mate van afstemming voor. Maar ook de bestuurlijke vernieuwing doet zijn intrede op provinciaal niveau. Het proces van bestuurlijke vernieuwing heeft als doel de burger meer bij de besluitvorming van publieke, en daarmee ook planologische vraagstukken te betrekken (De Roo & Voogd, 2004). Het verkrijgen van draagvlak voor de planvorming staat daarbij centraal, ook bij het vaststellen van het POP.

Gemeentelijk niveau

Voor gebiedsontwikkeling laat de praktijk op gemeentelijk niveau een nieuw instrument toe, namelijk het Masterplan en/ of stedenbouwkundig plan. Hierbij gaan publieke en private actoren gezamenlijk om de tafel zitten om tot een gedegen en uitvoerbaar plan te komen. Dit wordt veelal ondersteund met een beleidsnota. De bovengenoemde plannen zijn dan ook vaak een startdocument voor integrale gebiedsontwikkeling (Nozeman, 2008). Ondanks dat deze vorm van planvorming niet wettelijk verplicht is en veelal als tussenstap tussen structuurplan en bestemmingsplan dient, is deze planvorming zeer wenselijk bij integrale gebiedsontwikkeling.

3.22 Financiële middelen

Omdat de overheid geen economische belang vertegenwoordigt werkt zij op basis van een kosten batenanalyse waarbij de som der delen nul is. Specifieke projectbudgetten welke betrekking hebben op integrale gebiedsontwikkeling zijn veelal wettelijk vastgesteld op nationaal niveau zoals ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing), GIOS (Groen In en Om de Stad), IPSV (Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing) en SDV (Stads en Dorps Vernieuwing). Op gemeentelijk niveau kan ook de grondexploitatie van een bestemmingsplan voor 'extra' inkomsten zorgen, waarbij door een gemeente wisselende grondprijzen worden gehanteerd zodat voor plekken met duurder woningen een hogere grondprijs moet worden betaald dan voor sociale woningbouw (De Roo & Voogd, 2004). In het algemeen kan gesteld worden indien er extra financiële middelen van het publieke apparaat nodig zijn, deze veelal voortvloeien uit een wettelijke regeling en/ of van hoger gelegen overheidsniveau en/ of van marktpartijen.

Het beginsel van gelijkwaardigheid streeft naar spreiding en daardoor naar sturing op nationaal niveau en deze heeft grote effecten gehad op de ruimtelijke inrichting in Nederland. Doordat dit beginsel door alle beleidsectoren heen een grote rol heeft gespeeld, zijn vergelijkbare voorzieningen door heel Nederland gerealiseerd. Dat geldt op het gebied van onderwijsvoorzieningen, gezondheidszorg, welzijn, sociale zekerheid etcetera. Hedentendage wordt er gekozen voor diversiteit, waarbij de grote steden meer bevoegdheden -en geld- krijgen dan andere gemeenten (Binnenlands Bestuur, 1999). In termen van effectiviteit en efficiency daarentegen ligt decentrale sturing meer voor de hand, zo bevestigt ook de nota ruimte zoals in dit onderzoek beschreven.

3.23 Juridische regelgeving

In het literatuuronderzoek is naar voren gekomen dat er geen specifieke wet integrale gebiedsontwikkeling bestaat. Wel zijn er vele regelgevingen van toepassing op integrale gebiedsontwikkeling. Het is ondoenlijk in de beschikbare tijd om alle regelgeving te behandelen in de beschikbare tijdsperiode van dit onderzoek. Wel zijn er enkele 'belangrijke' wetten en regels te benoemen zoals: Wet Ruimtelijke Ordening, Woningwet, Monumentenwet, Ontheffingswet, Wet Voorkeursrecht Gemeente en het milieurecht.

Uit de literatuur is gebleken dat het milieurecht veel invloed heeft op de ruimtelijke inrichting. Het milieurecht kan omschreven worden als: dat deel van het recht dat ontwikkeld is om milieuproblemen te voorkomen of te beperken, of dat in verband met deze problemen regelmatig toepassing vindt zonder dat het hier voor speciaal is ontwikkeld (Berg et al., 2004). Een voorbeeld voor de ruimtelijke ordening is de Wet milieubeheer. In deze wet wordt bepaald welk gereedschap wordt ingezet om het milieu te bevorderen. De belangrijkste instrumenten zijn milieuplannen en programma's, milieukwaliteitseisen, vergunningen, algemene regels en handhaving (vrom.nl).

3.34 Uitvoering van werken

Zoals in de aanleiding aangegeven is integrale gebiedsontwikkeling noch exclusief door publieke noch door private partijen uit te voeren. Zij zullen samen moeten werken om gezamenlijk een project tot stand te brengen. Bij integrale gebiedsontwikkeling kunnen bestaande panden onrendabel zijn om te transformeren of waar geen subsidie wordt verleend. Een voorbeeld daarvan is als er bodemverontreiniging wordt aangetroffen. Daarbij zijn financiële en planologische sturingsmiddelen niet toereikend en een oplossing dat publieke partijen het werk zelf uitvoeren. Bij dit type instrument zal –wanneer er niet ingegrepen wordt– de aantasting van het maatschappelijk belang duidelijk zichtbaar moeten zijn.

3.3 Conclusie

Vanuit het verleden is de overheid gewend de regie te voeren. Daarbij was toelatingsplanologie een vorm van toestaan of afkeuring. Deze sturingsvorm is de laatste decennia ingrijpend veranderd. Opkomst van de bestuurlijke vernieuwing –waarbij burgers en het maatschappelijk middenveld meer zeggenschap verkrijgen mede door de opkomst van de keuzemaatschappij– maakt de toelatingsplanologie minder effectief. Maar ook de opkomst van integratie tussen private en publieke actoren is daarvan een voorbeeld. Marktpartijen hebben doorgaans meer kennis en financiële middelen tot hun beschikking om tot een gedegen plan te komen en dat uit te voeren. Een gevolg daarvan is de opkomst van de ontwikkelingsplanologie waarbij plannen ‘gezamenlijk’ worden ontwikkeld om zo tot een integraal plan te komen van de verschillende relevante belanghebbenden in het proces. Er is een tendens waarneembaar van government naar governance sturing (WRR, 1998).

Integrale planvorming van functies wordt in toenemende mate opgesteld welke een juiste tendens is voor integrale gebiedsontwikkeling. Zowel de Nota Ruimte, het POP en het Masterplan illustreren dit. In de Nota Ruimte komt naar voren dat verdere decentralisatie wordt geprefereerd boven centrale sturing. Dit komt de integrale gebiedsontwikkeling ten goede want ieder gebied is uniek –space of place– met de daarbij behorende belangen. Deze tendens is niet waarneembaar in de juridische en financiële planvorming. Wettelijk regelgeving wordt doorgaans centraal gestuurd en dit geldt evenzeer voor de financiële middelen. Financiële middelen worden daarbij wel per project toegekend waardoor er naar diversiteit gestreefd kan

worden, welke de space of place ten goede komt. Welke subsidie voor welk project telt hangt mede af van de aard van de ontwikkeling. Voor het doen uitvoeren van werken bestaat geen specifieke regelgeving. Uit de veranderende verhoudingen tussen publieke en private partijen-, kunnen we opmaken dat specifieke gebiedskenmerken aan aandacht winnen bij gebiedsontwikkeling. In het verdere verloop van het onderzoek worden de huidige planologische middelen onderzocht m.b.t. de invloed op de doorlooptijd, zie verwachtingen op basis van theoretisch kader.

Maar niet alleen planologische middelen kunnen invloed hebben op het tijdsverloop bij integrale gebiedsontwikkeling. In het eerste hoofdstuk van dit onderzoek werd gesteld wanneer het schaalniveau toeneemt wordt het complexer om een ontwikkeling te realiseren. Deze stelling geeft aan dat complexiteit invloed kan hebben op de doorlooptijd en daarom wordt er in het navolgende hoofdstuk aandacht besteed aan de complexiteitsfactoren bij integrale gebiedsontwikkeling.

4 Complexiteit in het proces bij integrale gebiedsontwikkeling

4.1 Inleiding

Om een complexiteitsfactor beter te kunnen omschrijven is het van belang om te bezien wat er onder complexiteit in dit onderzoek wordt verstaan. Complexiteit kan gezien worden als: *het moeilijk van te voren in te schatten* (Van Dale, 2005). Daarbij kan gesteld worden dat complexe factoren risico factoren zijn waarbij een versnelling dan wel vertraging van de doorlooptijd kan optreden. Risico wordt gezien als een onzekerheid over de uitkomst welke zowel negatief als positief kan uitpakken. Voor een definitie van de term risico is de volgende passend bevonden: ‘de kans dat een gebeurtenis plaatsvindt vermenigvuldigd met het effect van die gebeurtenis’ (Gehner, 2003). In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op de chaostheorie. De daarop aansluitende paragraaf beschrijft enkele kenmerken van de hedendaagse projectontwikkeling. De complexiteitsfactor worden behandeld in 4.4. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een verwachtingsscenario voor het verdere onderzoek.

4.2 Ondersteuning door middel van de chaostheorie

In voorgaande hoofdstukken is geconcludeerd dat het vaststellen van de doorlooptijd een moeilijke opgave is. Vanuit de netwerksamenleving worden belangen steeds meer verweven en het speelveld steeds veelzijdiger en dynamischer. De gevolgen van een gemaakte of nog te maken beslissing kunnen moeilijk tot niet worden overzien. Vanuit de chaostheorie wordt dit gekenmerkt door het bekende vlindereffect.

Het proces verloopt veelal chaotisch (De Zeeuw, 2007). Dit valt toe te juichen, want wanneer er chaos ontstaat worden er veranderende kaders verkend waardoor –naar verwachting op langere termijn- een hogere orde wordt bereikt. Vanuit de chaostheorie moeten daarbij alle mogelijke gevolgen in kaart worden gebracht immers de uitkomst valt nog niet te overzien. Naarmate het proces vordert neemt het aantal mogelijkheden af waardoor de overgebleven scenario’s steeds waarschijnlijker worden geacht. Het is de enige zekerheid welke in deze complexe processen geboden kan worden.

4.3 Algemene kenmerken van de hedendaagse projectontwikkeling

Het procesverloop van een ontwikkelingsopgave is op zijn minst grillig te noemen. In de tijd dat de blauwdrukplanning werd toegepast kon het procesverloop gezien worden als een serieschakeling waarbij een minimale tot geen terugkoppeling mogelijk was. Heden ten dage is deze serieschakeling verlaten welke plaats heeft gemaakt voor de parallelschakeling (Nozeman, 2008).

Tevens is de planning van de ruimtelijke ordening ‘opener’ geworden. De intrede van de communicatieve en/ of participatie benadering in de jaren negentig is hier een voorbeeld van (De Roo & Voogd, 2004). Hierbij is de procesinrichting flexibeler van aard en houdt daarbij rekening met de dynamiek van het procesverloop. Daarbij worden activiteiten in het proces meerdere malen doorlopen, waarbij andere activiteiten versneld worden doorlopen, bijvoorbeeld door verbeterende marktomstandigheden en invloed van belanghebbenden. De externe invloed is daarbij toegenomen welke een van de redenen is om de procesinrichting flexibel op te richten.

4.4 Complexiteitsfactoren in het ontwikkelingsproces

4.41 Sturingsfilosofie

Vanuit de literatuur wordt procesmanagement gezien als een antwoord op de toenemende complexiteit met betrekking tot de besluitvorming bij integrale gebiedsontwikkeling. De procesmanager wordt met name geplaatst binnen een dynamische sociale omgeving. Deze sociale omgeving bepaalt voor een deel het succes van de manager; bovendien is de procesmanager ook beïnvloedbaar door zijn of haar omgeving (Bruil, 2004). De Bruijn: ‘De manager van nu heeft dus veel kennis over complexe besluitvormingsprocessen. De complexiteit is vooral sociale complexiteit: Er zijn veel betrokkenen, die ten opzichte van elkaar niet strikt hiërarchisch zijn geordend. In- en opspraak, verzet en actie zijn geoorloofd. Mensen en organisaties leren, veranderen en reageren op elkaar. Besluitvorming kost tijd, en in die tijd kan van alles gebeuren. De wereld waarin managers van nu handelen wordt niet gekenmerkt door de aanwezigheid van een enkel machtig centrum, dat knap genoeg is om alle consequenties van een beslissing te overzien, en machtig genoeg is om zijn wil door te zetten. Macht is in een moderne samenleving diffuus geworden. Het gevolg: coalities, allianties, meerderheden vormen zich in levende en levendige interacties, in voortdurende warreling. De inhoud en zelfs de aard van een te nemen beslissing staan niet van te voren vast, maar zijn mede een product van sociale dynamiek. Niemand kan dus meer duurzaam toe met een naar binnen gerichte blik. Voortdurende aandacht voor de omgeving en de daarmee bestaande interactie is vereist’ (Bruijn, 1999).

Evenals Bekkering gaan De Bruijn e.a. er dus vanuit dat inhoud en proces wel van elkaar te onderscheiden, maar niet van elkaar los te koppelen zijn. Maar het primaat lijkt wat anders te liggen: Bekkering -en met hem adviseurs uit de bouw- en vastgoedpraktijk- zoeken, zo schijnt, vanuit de -optelsom van - projecten die beheerst –moeten - worden via geld, tijd en kwaliteit -inhoud projecten, haalbaarheid- naar realisatiemogelijkheden waarbij de dynamiek in de omgeving zo veel mogelijk moeten worden beïnvloed –gestuurd-. Zij bouwen als het ware het procesmanagement als een buitenschil om het operationele projectmanagement heen. Zij kijken van binnen -projecten- naar buiten -omgeving- (Bruil, 2004).

Project- en procesmanagement zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Daarbij moet er een balans zijn tussen inhoud – haalbaarheid- en interactie – draagvlak- (Bekkering e.a.

2001). Proces- en projectmanagement vullen elkaar aan. De eerste is gericht op verrijking, de tweede op realisatie. De procesmanager die kijkt naar de sociale complexiteit zal zich in tijden van crisis openstellen. Technisch georiënteerde projectmanagers, gericht op resultaat neigen er vaak toe zich in tijden van crisis af te sluiten. Projectmanagement en procesmanagement moeten beide en gedurende de hele rit worden ingevuld. De projectmanager zal zich richten op de taak om een (technische) investering te realiseren. De procesmanager is erop gericht draagvlak, enthousiasme en positieve associaties te genereren voor een maatschappelijk relevante investering. Daarbij zijn enkele kernwoorden: vertrouwen legitimiteit, acceptatie, respect, consensus en commitment van cruciale belang (Walters et al, 1999). Het verkennen van nieuwe mogelijkheden en het toelaten van nieuwe partijen, ideeën en belangen spelen een belangrijke rol. Bestuurlijke opdrachtgevers dienen zich ervan te overtuigen dat beide soorten management goed zijn ontwikkeld en voldoende tot hun recht komen (Bruijn, 2004). Om een project te managen is het verstandig om het project te benaderen als een proces. Een procesbenadering heeft de mogelijkheid het project bij te sturen onder veranderende omstandigheden (Hedeman, 2004) Als laatste moet opgemerkt worden dat een managementstijl succesvol is als alle betrokken actoren tevreden zijn over het bereikte eindresultaat. (Hedeman, 2004).

4.42 Sociologische factoren

Draagvlak, ambitie en vertrouwen zijn sociologische factoren welke een grote invloed hebben op het procesverloop. Zij zijn verweven door het gehele proces en laten zich moeilijk in een eenheid uitdrukken. Onder *draagvlak* wordt verstaan een door belangen ingegeven evaluatie van de politieke situatie door doelgroepen van een beleid, waaraan een doelgroep actieve of passieve steun verleent of juist weerstand biedt (Ruelle & Bartels, 1998). Deze houdt in dat er (geen) steun is voor het gevoerde beleid. Wanneer alle partijen betrokken worden bij de besluitvorming en er geen besluit komt voordat er draagvlak is, kan het besluitvormingsproces in stroperigheid eindigen. Waarden als draagvlak en consensus betekenen immers dat het voor partijen zeer aantrekkelijk kan zijn om besluitvorming te blokkeren. Zolang er geen draagvlak is, is er geen besluit (Bruijn et al, 2004).

Ambitie –veelal een afstemming in de stuurgroep- wordt vaak gezien als het stapelen van verschillende doelstellingen om te bezien welke elementen overeenkomen. Natuurlijk is dit van belang maar het geeft een te beperkte inhoud van het begrip ambitie. Goede ambities geven energie en binding (De Zeeuw, 2007) in de stuurgroep en komt samen in een gezamenlijk plan, de Business Case (BC) voor het plangebied. In dat kader zijn ambities onafscheidelijk met elkaar verbonden. Daarbij is het van belang om te bezien waar deze ambitie vandaan komt en wat men er wil mee wil bereiken, het zogeheten ambitieniveau. In de gezamenlijke BC komt naar voren in een beleidsnota voor het betreffende plangebied met daarbij behorende masterplan op gemeenteniveau.

Last but not least: *vertrouwen*. Actoren moeten vertrouwen in het project en in elkaar hebben –zowel in als buiten de stuurgroep- om tot samenwerken te kunnen komen. Daarbij

dienen vooroordelen zoals: imago van een actor of actorgroep op een juiste manier geëlimineerd te worden. Maar ook moet men elkaar zijn eigen speelruimte gunnen om individuele belangen te kunnen realiseren, welke een beroep doet op het vertrouwen van de ‘overige’ leden. Er is een scala aan manieren voorhanden om vertrouwen bij actoren te creëren en te behouden. Een voorbeeld is om actoren te selecteren op heldere selectiecriteria welke verschillen per project. Een tweede voorbeeld is dat actoren duidelijke haalbare afspraken met elkaar dienen te maken en deze ook na komen. Vertrouwen is een moeilijke en zeer subjectieve factor in een proces maar van onschatbare waarde. Zonder vertrouwen zal er van een samenwerking worden afgezien, want het blijft immers mensenwerk.

4.43 Inspraak en participatie

De verschuivende panelen tussen overheid en marktpartijen hebben tot gevolg een samenwerking veelal niet te vermijden valt. Hierbij wordt gesteld dat een vergaande participatie zeer gewenst is, dit heeft immers een positieve invloed op de zachte factoren in het proces. De meerwaarde van een hoge mate van participatie is dat alle partners zowel inbreng als opbrengsten hebben in de integratie van activiteiten (Wolting, 2006). In de literatuur wordt veel geschreven over verschillende samenwerkingsverbanden tussen stuurgroepleden. Daarbij wordt er veelal van uitgegaan dat een samenwerking met een vergaande participatie de *kans* op de acceptatie van het gevoerde beleid vergroot. Een vergaande participatie duidt op een hoge mate van interactie tussen actoren waarbij doorgaans een betere afstemming van belangen wordt bereikt. Bij vergaande participatie kan wel de angst ontstaan om zeggenschap te verliezen (Bruijn et al., 2004). In de literatuur wordt herkend dat veelal de politiek het laatste woord heeft.

Veelal bepaalt de stuurgroep de vorm en de mate van participatie in het proces voor de belanghebbende actorgroep. Daarbij is helaas een bijna algemeen geldende regel dat gebruikers van bestaand vastgoed in de omgeving van een nieuwe ontwikkeling meer bedreigingen dan kansen zien in de nieuwe ontwikkeling en derhalve meestal ‘tegen’ zijn (Laglas, 1999). Een voorbeeld hiervan is gelegen in het gehouden referendum in Groningen. Het referendum over de ingreep rondom de Grote Markt heeft geleid tot uitstel en verandering van de voorgenomen planvorming in de eerste fase. Hoewel de politiek niet wettelijk verplicht was de uitkomst van het referendum te volgen werd het politiek onverantwoord geacht als de uitkomst terzijde werd geschoven. De vorm van participatie kan het draagvlak vergroten en is dus van cruciaal belang. Het ministerie van VROM onderscheidt de volgende dialoog/ participatie mogelijkheden met de burger: burgerpanel, burgerplatform, burgerjury, debat, opiniewijzer, coproductie, enquête, interviews en focusgroep. Het moge duidelijk zijn dat elke type dialoog afhangt met de mate van participatie. Gesteld wordt dat een vergaande participatie zowel bij de stuurgroep als de belanghebbende groep een voorwaarde is voor integrale gebiedsontwikkeling om de kans op acceptatie voor het gevoerde beleid te vergroten.

4.44 Politieke verdeeldheid

Aangezien de politiek het beleid bepaalt is politiek draagvlak van cruciaal belang. De grootste invloed van de politiek is te verwachten in de initiatieffase (Arduin & Lampe, 2004). De regeerperiode van de zittende politiek is veelal vier jaar. De planvorming van integrale gebiedsontwikkeling beslaat veelal een decennium of langer. Het gevolg hiervan kan zijn dat de eerste regeerperiode de plannen worden goedgekeurd waarbij de tweede regeerperiode – wegens andere inzichten in het gevoerde beleid- het plan naar de prullenmand wordt verwezen.

Een voorbeeld van een forse politieke invloed in de planvorming betreft het Utrechtse Hoog Catharijne. De opstand van Leefbaar Utrecht tegen de traditionele planvorming heeft het project in hoge mate vertraagd waarbij uiteindelijk delen van de planvorming bijgesteld moesten worden. Een sterke politieke verdeeldheid –ook al is het maar voor een onderdeel- betekent minder politiek draagvlak en een grotere kans op stagnatie.

4.45 Diversiteit in schaalniveau

In de inleiding van hoofdstuk drie is beschreven dat niet het institutioneel kader centraal staat bij integrale gebiedsontwikkeling maar het gebied zelf. Doorgaans wordt bij integrale gebiedsontwikkeling het plan opgedeeld in deelgebieden. In hoofdstuk twee is gesteld: dat het ruimtelijk afgebakend gebied veelal van groot belang is voor het bereiken van ruimtelijke samenhang, financieel- economisch haalbaarheid en maatschappelijk draagvlak (De Zeeuw, 2007). Door het opsplitsen van het plangebied wordt de financiële situatie overzichtelijker waardoor het risico wordt verminderd. De afbakening van het ruimtelijke gebied zoals in hoofdstuk twee omschreven is van cruciaal belang voor het verkrijgen van draagvlak en de afstemming van ambities.

Maar niet alleen de verschillende deelgebieden zijn relevante schaalniveaus. Zoals in hoofdstuk één werd beschreven speelt de complexiteit bij integrale gebiedsontwikkeling zich minimaal op buurniveau af. De afstemming en samenhang vanuit de space of place en de space of flows heeft ook betrekking op boven- en onderliggende schaalniveaus. Daarbij heeft elke schaal haar eigen doelen en kenmerken om haar ruimtelijke kwaliteit te bewaken. Actoren zullen daarbij naar hun eigen belang streven niet naar het algemeen belang van het totale betreffende plangebied. Boonstra en Brouwer (2008) noemen dit verschijnsel schaalperceptie. Ontwikkelingsprocessen lopen stagnatie op wanneer actoren met verschillende schaalpercepties samen moeten werken zonder elkaars perceptie te kennen of wanneer besluiten op het ene schaalniveau niet relevant lijken voor het andere (Boonstra & Brouwer, 2008). Om deze verschillende schaalpercepties op elkaar te kunnen afstemmen dient er niet top down of bottom up gestuurd te worden, maar dienen plannen gelijktijdig op elkaar te worden afgestemd. Daarbij dient continue geschakeld te worden tussen de schalen (Boonstra & Brouwer, 2008). Wel mag daarbij worden opgemerkt wanneer er een conflict is dat een hoger gelegen schaalniveau de voorkeur geniet omdat hier veelal meer belangen spelen en de locatiesynergie van het totale plangebied boven aan het verlanglijstje moet staan.

Maar niet alleen het optoppen van het ruimtelijke gebied (van object naar gebiedsniveau) kent haar complexiteit maar ook het daaraan gekoppelde bestuurlijk geografisch niveau: de provincie. De rol van de gemeente verandert en de provincie zal zich daarbij meer op de gebiedsontwikkelingsopgave richten. Immers de lokale problematiek dient veelal te worden gezien vanuit een hoger schaalniveau dan de gemeente (Van der Cammen, 2006). Het veranderingsproces, in de richting van een slagvaardige overheidsorganisatie op provinciaal niveau die in staat is om regionale gebiedsontwikkelingen aan te sturen – met professionele opdrachtgevers, grondbeleid en belangenmanagement verloopt langzaam, vooral in de Randstad (De Zeeuw, 2007).

4.46 Juridisch en locatiesynergie

Het beperkte oppervlak dat Nederland ter beschikking staat, maakt het nodig dit op een efficiënte en duurzame wijze te doen en niet alleen in kwantitatieve, maar ook in kwalitatieve zin vorm te geven (Nota Ruimte, 2004). De gedachte is dat er in Nederland ruimtegebrek bestaat. Het is de optelsom van claims waarmee op papier een tekort aan ruimte wordt gecreëerd. Het Ruimtelijk Planbureau (RPB, 2003) stelt: De methode waarbij voor afzonderlijke sectoren (wonen; werken; landbouw; water) ruimteclaims worden opgesteld, leidt tot een systematische overschatting van de ruimtebehoefte (Slob et al., 2006). De locatiesynergie en multifunctionaliteit in stedelijke gebieden is geen luxe maar een must.

Een scala aan regelgeving doet veel plannen stagneren. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een spoorlijn niet meer rendabel is nadat volledig is voldaan aan de veiligheidseisen die voortvloeien vanuit de Woningwet en die mede haar wettelijke rechtvaardiging vindt in het bouwbesluit. Vele voorbeelden zijn hier nog te bedenken maar het punt zal duidelijk zijn. Om hier een oplossing voor te bieden denken velen dat het scala aan regelgeving opgevangen kan worden door een procesbenadering welke de sectorale regelgeving doorsnijdt. Onderzoek laat zien wanneer er formele procedures doorlopen worden het interorganisatorische proces verwaarloosd wordt en er toch nog stagnatie optreedt. Dit hangt samen met de procedurele benadering die geen ruimte biedt voor andere oplossingen met een meer processueel karakter want een integrale belangenafweging is door de rechter verboden en is daarbij gelegen bij het desbetreffende bestuur (Slob et al., 2006). Door de afstemming van het proces en de procedurele regelgeving kan er stagnatie in het proces plaatsvinden (Slob et al., 2006).

4.47 Grondeigendom

Veelal wordt bij integrale gebiedsontwikkeling een verkavelingstructuur aangepast; de oorspronkelijke perceelgrenzen vallen veelal niet meer samen met de beoogde nieuwe bouwkavels en het behalen van een economische verantwoorde bouwmasse kan noodzakelijk zijn om percelen van verschillende eigenaren samen te voegen en of op te splitsen. Literatuur studies gaan veelal over de prijsvorming en over de barrièrewerking van grondeigendom bij herontwikkeling (Bruil, 2004). Deze studie richt zich op het tweede thema waarbij enkele kenmerken van het eerste thema niet onderbelicht kunnen blijven.

De verwerving

Grondbeleid wordt bij integrale gebiedsontwikkeling voornamelijk proactief gevoerd (Nozeman, 2008). Grondeigenaren kunnen/ worden uitgekocht waarbij de gemeente juridische instrumenten tot haar beschikking heeft. Daarbij heeft het Rijk en de provincie weinig tot geen actieve invloed op het grondverwerving, zo leert ons hoofdstuk drie. Het zwaartepunt van de verwerving ligt bij de gemeente gegeven de Wet Voorkeursrecht Gemeenten en de Ontheeningswet. De gemeente verwerft veelal de gronden en brengt deze doorgaans onder in een grondbank.

Maar de verwervingsmogelijkheden van de gemeente kent haar grenzen. De twee genoemde instrumenten kennen hun beperkingen. Bij de Ontheeningswet wordt bijvoorbeeld als voorwaarde gesteld dat alle mogelijkheden om tot overeenstemming te komen met de huidige eigenaar gepasseerd dienen te zijn. Dit gaat doorgaans gepaard met lange onderhandelingsprocedure. Ook de Wet Voorkeursrecht gemeenten stelt dat er onderhandeling moet plaatsvinden over de prijsvorming -meestal uitgedrukt in geld- van de grond en het opstal. Als men niet tot overeenstemming kan komen zijn de genoemde middelen wettelijk bindend, veelal tegen de wil van de huidige eigenaar. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat grondeigenaren het recht hebben van zelfrealisatie en zij niet verplicht zijn bij een wijziging van het bestemmingsplan de huidige functie van de grond te wijzigen (Buitelaar & Segeren, 2008). Het gevolg is dat er in veel gevallen in een vroeg stadium de procedure van verwerving al wordt opgestart. De reden is niet alleen gelegen in de lange procedure van grondverwerving maar ook het voorkomen van strategische dubbelposities van actoren. Private actoren kopen gronden op om een positie in het proces te verwerven en het is dan ook niet verwonderlijk dat gronden vaak in een vroeg stadium worden verworven voordat er nog sprake is van enige planvorming.

Veelal is de huidige prijs van de grond doorgaans te hoog tegenover de toekomstige waarde. Bij de transformatie van stedelijke gebieden ligt de residuele grondwaarde doorgaans te hoog (Buitelaar & Segeren, 2008). Grondverwervingskosten hebben grote invloed op de grondexploitatie en daarmee ook op de financiële haalbaarheid van het project. Veelal is het dan verstandig om een samenwerkingsverband op te richten met betrekking tot verwerving van grond en economische kosten en baten te verdelen. Op deze wijze kunnen grondeigenaren tevens leden zijn van de stuurgroep.

4.48 Financiële verevening

Doorschuiven van de kosten van publieke investeringen kan stagnatie in bovenlokale gebiedsontwikkeling veroorzaken (De Zeeuw, 2007). De bijdrage van de overheid zoals heffingen en subsidies dienen op voorhand duidelijk te zijn. Een voorbeeld in deze, is de trage besluitvorming over een eventuele subsidieverstrekking bij het stationsgebied in Utrecht. Daar was op voorhand niet duidelijk welke financiële bijdrage het Rijk zou leveren aan het project. In een te laat stadium bleek dat er geen financiële bijdrage van het Rijk was toegekend welke

het project onnodige in moeilijkheden bracht. Een succesfactor van gebiedsontwikkeling is het op voorhand vaststellen van financiële vereveningen. Daarbij dienen partijen winstgevende projecten af te romen terwille van onrendabele projecten om het gehele plangebied voor een ieder financieel haalbaar te maken (Van der Cammen, 2006).

4.49 Veranderende marktomstandigheden

Een markt is waar vraag en aanbod elkaar ontmoeten met een van te voren vast te stellen prijs. Daarbij kunnen marktomstandigheden fluctueren waardoor voorverkoop en voorverhuur niet behaald of juist wel behaald worden. Hierbij treedt veelal een stagnatie dan wel versnelling op. Een voorbeeld hiervan is gelegen in de planvorming van Marienbrug in Nijmegen. Daar heeft de aantrekkende economie een versnelling gebracht in het proces om de op voorhand negatieve exploitatie te verevenen dan wel te overstijgen (Nozeman, 2008).

Opgemerkt dient te worden dat marktomstandigheden in dit onderzoek een vreemde eend in de bijt zijn. Alle overige complexiteitsfactoren nemen in complexiteit toe –naar verwachting- naarmate het schaalniveau toeneemt behalve deze factor. Toch is het van belang om deze factor mee te nemen omdat de gevolgen van gewijzigde marktomstandigheden cruciaal kunnen zijn.

4.5 Conclusie

Het procesverloop van een gebiedsontwikkelingsopgave is op zijn minst grillig en chaotisch te noemen. Dit valt toe te juichen, immers wanneer er chaos ontstaat worden er veranderende kaders verkend waardoor naar verwachting op langere termijn een hogere orde wordt bereikt.

De hedendaagse gebiedsontwikkeling kan bestempeld worden als een complex proces waarbij factoren moeilijk zijn in te schatten hoe ze zich in de toekomst gaan ontwikkelen, de zogeheten complexiteitsfactoren. De volgende complexiteitsfactoren bij integrale gebiedsontwikkeling worden in dit onderzoek onderscheiden:

1. Het verkrijgen van draagvlak, vertrouwen en afstemming van ambities
2. Afstemming tussen project- en processturing;
3. Inspraak en participatie mogelijkheden in het proces;
4. Hoge mate van politieke verdeeldheid;
5. Afstemming tussen de verschillende schaal- en bestuurlijke niveaus;
6. Wettelijke procedures voor het betreffende plangebied;
7. Aantal grondeigenaren bij aanvang van het project;
8. Onduidelijkheden over financiële vereveningen bij aanvang van het project;
9. Wijziging van marktomstandigheden.

4.6 Theoretisch kader

Vanuit de theorie wordt onderstaand theoretisch kader aangedragen voor het empirisch onderzoek.

Tabel 4.6 Theoretisch kader

Theoretisch kader	
Omvang	
1	Investeringsvolume
2	Totale doorlooptijd
3	Aantal functies
Integraliteit	
1	Moment van tekening samenwerkingsovereenkomst
2	Mate van participatie in het proces van belanghebbenden
Planologische middelen	
1	Plan instrumenten
2	Financiële instrumenten
3	Juridische instrumenten
4	Uitvoering van werken
Complexiteitsfactoren	
1	Het verkrijgen van draagvlak, vertrouwen en afstemming van ambities;
2	Afstemming tussen project- en processturing;
3	Inspraak en participatie;
4	Hoge mate van politieke verdeeldheid;
5	Afstemming tussen de verschillende schaal- en bestuurlijke niveaus;
6	Wettelijke procedures voor het betreffende plangebied;
7	Aantal grondeigenaren bij aanvang van het project;
8	Onduidelijkheden over financiële vereveningen bij aanvang van het project;
9	Wijziging van marktomstandigheden

(Eigen bewerking, 2008)

4.61 Verwachtingen op basis van theoretisch kader

Naar aanleiding van de literatuurstudie is het mogelijk om een aantal verwachtingen te schetsen en deze te toetsen aan de hand van het empirische onderzoek. Vanuit de sturingsfilosofie is gebleken dat het interessant is om te bezien welke eigenschappen het proces moeilijker doet inschatten project of proceseigenschappen –zie verwachting vijf-. Tevens blijkt het interessant te zijn welke harde en zachte complexiteitsfactoren in het proces het tijdsverloop moeilijk doet inschatten –zie verwachting zes-. Verwachting vijf zal toetsend uitgevoerd worden omdat zij is gelegen in de gemeten complexiteitsfactoren en verwachting zes wordt

verkennd en toetsend getoetst in het empirisch onderzoek. De onderstaande verwachtingen worden meegenomen in de conclusies.

1. De eerste verwachting gaat over de planologische middelen. Daarbij is de centrale stelling: Door de decentrale sturing –zoals planvorming en uitvoeren van werken- wordt de ruimtelijke kwaliteit bevorderd. Deze staat op gespannen voet met de stagnatie omdat men meer afstemming moet bereiken. Een omgekeerd verband zal er waarneembaar zijn bij de centrale sturing van planologische middelen –zoals subsidies en wetgeving- waarbij verwacht wordt dat er minder afstemming nodig is welke ten goede komt aan de doorlooptijd maar afbreuk doet aan de ruimtelijke kwaliteit van het betreffende plangebied. De verwachting wordt aangenomen indien centrale sturingsmiddelen het tijdsverloop minder beïnvloeden dan decentrale sturingsmiddelen.
2. Het is de verwachting dat er geen lineair verband bestaat tussen omvang en het tijdsverloop. Doordat processen chaotisch en grillig verlopen van zowel grotere als minder grotere ontwikkelingen van gebieden wordt verwacht dat er geen verband bestaat tussen deze variabelen. De verwachting wordt aangenomen indien de nulhypothese wordt aangenomen.
3. Het is de verwachting dat er een zwak lineair verband bestaat tussen mate van integraliteit en het tijdsverloop. Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden (De Zeeuw, 2007). Daarbij wordt verwacht dat een hogere mate van inspraak en participatie een ‘betere’ afstemming met zich meebrengt, zodat het proces in zijn totaliteit sneller zal verlopen. Het aantal functies in het betreffende plangebied in de nieuwe situatie zal vertragend werken wanneer het aantal toeneemt omdat er meer afstemming bereikt moet worden. Het aantal functies en de mate van inspraak en participatie heffen elkaar op zodat er naar verwachting geen lineair verband bestaat tussen de mate van integraliteit en het tijdsverloop. De verwachting wordt aangenomen indien de nulhypothese wordt verworpen.
4. De vierde verwachting is dat er een lineair verband bestaat tussen complexiteitsfactoren en het tijdsverloop. Daarbij dient opgemerkt te worden dat stagnatie een resultante is van het verschil tussen de verwachte doorlooptijd en de werkelijke doorlooptijd. Daarbij zal altijd de vraag blijven bestaan was de verwachte doorlooptijd onrealistisch geschat of was het proces te onoverzichtelijk: te complex. De verwachting wordt aangenomen indien de nulhypothese wordt verworpen.
5. De vijfde verwachting is dat de zachte (subjectieve) complexiteitsfactoren –zoals de sociologische factoren, sturingsfilosofie enz- meer stagnatie met zich mee brengt dan de harde (objectieve) complexiteitsfactoren –zoals grondeigendom en juridische regelgeving-. Deze verwachting is gebaseerd op de eindconclusie van het onderzoek uitgevoerd door Fronik. Deze verwachting wordt aangenomen indien de correlatie van de zachte complexiteitsfactoren hoger is dan de harde complexiteitsfactoren.

6. De laatste verwachting is dat proceseigenschappen – sociale context– het procesverloop moeilijker zijn in te schatten dan projecteigenschappen veroorzaakt door geld, tijd en kwaliteit. Projecten worden dynamischer en de invloed van ‘buiten’ neemt toe. Daarbij zal de toekomst zich meer moeten richten op proceseigenschappen in plaats van projecteigenschappen. De verwachting wordt aangenomen indien proceseigenschappen het tijdsverloop meer beïnvloeden dan projecteigenschappen.

5 Methodologie

In dit hoofdstuk wordt de methodologie van het empirisch onderzoek uitgewerkt om een antwoord te krijgen op de vraagstelling met de daarbij behorende deelvragen. Om de methodologie te kunnen bepalen wordt eerst beschreven welke onderzoeksbenadering de voorkeur verdient. Vervolgens wordt de dataverzameling en analyse methode beschreven met aansluitend een aantal criteria voor het selecteren van de casestudies. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met het operationaliseren van factoren op basis van de literatuurstudie.

5.1 Kwantitatief en kwalitatief

Op basis van de literatuurstudie zijn er enkele verwachtingen opgesteld welke in het empirische deel van dit onderzoek worden getoetst. Het is van belang om onderscheid te maken tussen een kwalitatieve en een kwantitatieve benadering om de methodologie van het onderzoek vast te stellen.

Dit onderzoek laat zich noch als een kwantitatieve noch kwalitatieve benadering typeren. Om de correlatie tussen de factoren en de mate van het tijdsverloop te kunnen vaststellen verdient een kwantitatieve benadering de voorkeur. Maar er zijn ook redenen om dit onderzoek te typeren als een kwalitatief onderzoek bijvoorbeeld waar het gaat om de mate van complexiteit en de mate van integraliteit vast te stellen.

Het onderzoek streeft naar een meer kwantitatieve benadering omdat het zich eenduidiger laat groeperen. Een arbitrair element in dit onderzoek is dat het onmogelijk is om alle doorlooptijdbeïnvloedende factoren te benoemen en eenduidig en onafhankelijk van elkaar te toetsen. Daarom wordt in dit onderzoek vastgehouden aan het theoretisch model. De beperkte kwantitatieve gegevens dienen ter onderbouwing van de kwalitatieve gegevens om een betrouwbaarder beeld te verkrijgen. De beperkte toevoeging van kwalitatieve gegevens vloeit voort vanuit de interviews en dient ter bevestiging dan wel ontkenning van de conclusie vanuit de kwantitatieve gegevens. Deze beperkte diepgang lijkt geen beperking voor dit onderzoek omdat het een verkennend karakter heeft.

5.2 Dataverzameling

Om tot een gedegen onderzoeksverantwoording te komen worden er in het empirische deel van dit onderzoek twee onderzoeksmethoden toegepast voor een betrouwbaarder data analyse (Baarda & De Goede 1995).

Bij deze multimethodeaanpak wordt er op de eerste plaats per casestudie één interview afgenomen bij de programmamedewerker in de gemeente waarin het plangebied gelegen is en daarbij worden zowel kwantitatieve gegevens dan wel kwalitatieve gegevens. Daarbij wordt

verondersteld dat de context van een projectmedewerker van de gemeente doorgaans objectief en maatschappelijk/politiek neutraal is zodat deze een helikopterview kan geven van het project. Vanuit de positie van de respondent wordt aangenomen dat de sociale context van de case niet verstoord wordt.

Het tweede deel van het empirisch onderzoek richt zich op de mate waarin de complexiteitsfactoren gekenmerkt wordt door subjectieve gegevens. Voor valide data worden er digitale vragenlijsten afgenomen bij de vaste actoren –publieke en private partijen- omdat zij het hart van de organisatie vormen. De selectie van de geënquêteerde actoren komt voort uit het interview met de programmamedewerker. Er zijn 35 vragenlijsten verstuurd naar de meest betrokken actoren in elk proces met een respons van 63%.

5.3 Onderzoekspopulatie

Bij een holistische benadering is de keuze van de case cruciaal belang. Om tot een gedegen case selectie te komen zijn de volgende selectiecriteria opgesteld:

5.31 Het gebied

Het betreffende plangebied is duidelijk afgebakend. Er is sprake van meerdere actoren in het proces -zowel publieke en private partijen- waarbij meerdere functies –zowel private als openbare ruimte- in samenhang gerealiseerd worden.

5.32 Investing van de gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling gaat gemoeid met hoge investeringen. Om een minimale grens te trekken is gekozen voor een investeringsvolume van minimaal 100 miljoen euro inclusief infrastructuur (Nozeman, 2007).

5.33 Fasering

Dit onderzoek richt zich op de initiatief en ontwikkelingsfase. Daarbij wordt de start van de initiatieffase vastgesteld met het tekenen van de intentieovereenkomst en het einde met de start bouw van de eerste fase waarbij het bouwrijp maken van het terrein buiten beschouwing wordt gelaten.

5.34 Stedelijke omgeving

In dit onderzoek wordt gekeken naar enkele vastgoedopgaven in een stedelijke omgeving. Een stedelijke omgeving wordt bepaald aan de hand van de adressendichtheid per gemeente. Gemeenten met een adressendichtheid van 1500 of hoger worden aangemerkt als een sterk stedelijk gebied (www.CBS.nl). Een ontwikkelingen in de desbetreffende stad van een stedelijke gemeente zal worden aangemerkt als een stedelijke omgeving.

5.35 Maximaal 5 jaar na eerste realisatie

In hoofdstuk drie is naar voren gekomen dat het ruimtelijke beleid het laatste decennium aan verandering onderhevig is geweest. Om een variatie ten aanzien van het gewijzigde beleid te minimaliseren is gekozen om ontwikkelingen ouder dan 5 jaar (na de eerste bouwactiviteit) niet mee te nemen.

5.4 De geselecteerde cases

In het algemeen wordt er gestopt met het selecteren van het aantal cases zodra een toevoeging van nieuwe eenheden geen nieuwe informatie opleveren (Baarda et al., 2005). Om te bezien of er een causaal verband bestaat tussen de verschillende factoren –zie vraagstelling- is het van belang om een maximum onderlinge variatie in omvang, stagnatie en locatie van cases op te nemen. In deze nadere selectie worden de cases met een onderlinge minimale variatie buiten beschouwing gelaten met een indicatieve ondergrens van 15 cases om de validiteit van de onderzoeksresultaten te kunnen waarborgen. De geselecteerde cases zijn tot stand gekomen via deskresearch op basis van de volgende twee bronnen: Nederland Boven Water en Ruimte en Vastgoed. Opgemerkt dient te worden dat er geen complete lijst van alle gebiedsontwikkelingen in Nederland voorhanden is. Tevens hebben deskundigen een aantal projecten aangedragen welke zijn opgenomen in het empirisch onderzoek. Dit heeft geleid tot de volgende case selectie:

Tabel 5.4 Cases

	Case	Start eerste bouwactiviteit in jaar	Status plan op moment van onderzoek
A)	Centraal District Rotterdam	2006	In aanbouw
B)	Ciboga Groningen	2002/ 2003	In aanbouw/ deels gereed
C)	De Raaks Haarlem	2005/ 2006	In aanbouw/ deels gereed
D)	Europapark Groningen	2004	In aanbouw/ deels gereed
E)	Gezondheidspark Dordrecht	2006	In aanbouw/ deels gereed
F)	Hart IJsselmonde Rotterdam	2007	In aanbouw
G)	IJordkwartier Rotterdam	2006	Grotendeels gereed
H)	Laares Enschede	2004	Grotendeels gereed
I)	Leerpark Dordrecht	2006	In aanbouw
J)	Maasboulevard Venlo	2008	In aanbouw
K)	Mahler 4 Amsterdam (Zuidas)	2002/ 2003	Grotendeels gereed
L)	Overhoeks Amsterdam	2007	In aanbouw
M)	Pieter Vreedeplein Tilburg	2004	Deels gereed
N)	Projectorganisatie Stationsgebied Utrecht	2008	In aanbouw
P)	Strijp-S Eindhoven	Bouwvergunningfase	Aanvang uitvoeringsfase
Q)	Via Breda	2008	In aanbouw

(Eigen bewerking, 2008)

5.5 Methode en analyse

5.51 Analyse kwalitatieve gegevens

In dit onderzoek wordt de validiteit van de kwalitatieve gegevens gewaarborgd door het uitvoeren van een Member check. Member check heeft betrekking op de geloofwaardigheid van de resultaten in de ogen van de participanten in de onderzochte sociale situatie. Gegevens en interpretaties worden daarbij voorgelegd aan betrokkenen en om vast te stellen of de reconstructie van de werkelijkheid zoals die de onderzoeker voor ogen staat, voor hen herkenbaar is. Deze wordt op de volgende wijze in dit onderzoek gewaarborgd. Het verslag laten lezen door geïnterviewde, correctie van onjuistheden, aanvulling op onvolledigheden en als laatste een check op de herkenbaarheid voor de betrokkenen van de door de onderzoeker gegeven interpretatie (Hutjes en Van Buuren, 1992).

5.52 Analyse kwantitatieve gegevens

Vanuit het theoretisch model worden gegevens gekwantificeerd op een 5 puntsschaal. Daarbij wordt aangenomen dat de tussengelegen afstanden op de 5 puntsschalen gelijkmatig zijn verdeeld. Om te bezien hoe experts diverse verbanden inschatten worden er percentages aan de uitkomsten verbonden.

Om te bezien of er een lineair verband en/ of correlatie bestaat tussen de afhankelijke variabele (te verklaren) en de onafhankelijke variabelen (verklarende) wordt een regressieanalyse uitgevoerd, zowel enkelvoudig als meervoudig. Deze wordt vergeleken met de verwachting van de experts uitgedrukt in procenten.

5.53 De uitvoering van een regressieanalyse

Een regressieanalyse meet de samenhang tussen de afhankelijke en de onafhankelijke variabele(n) via een lineair model, waarin de afhankelijke variabele Y wordt geschreven als een lineaire combinatie van de onafhankelijke variabele (n) x.

Formule enkelvoudige regressie: $y = a + b \cdot x$

Formule meervoudige regressie: $y = a + b_1 \cdot x_1 + b_2 \cdot x_2 + b_3 \cdot x_3$

Waarbij:

x = onafhankelijke variabele

y = afhankelijke variabele

a = constante (intercept)

b = regressiecoëfficiënt

Om de regressieanalyse te mogen uitvoeren dienen aan de volgende voorwaarden te zijn voldaan:

1. Onafhankelijke cases.

Het aantal afgenomen vragenlijsten verschilt per case en daarbij wordt niet aan deze voorwaarde voldaan. Statistisch gezien zijn de vragenlijsten in een case niet onafhankelijk van de mate van versnelling of vertraging. Om de uitkomst van de vragenlijsten statistisch onafhankelijk van elkaar te laten zijn dient de opgetelde uitkomst van de vragenlijsten in een case vermenigvuldigd te worden met de volgende formule:

$$Y = (A \times B) / C$$

Waarbij:

Y = vermenigvuldigingsfactor

A= Minimale aantal vragenlijsten per case

B= Maximale aantal vragenlijsten per case

C= Aantal vragenlijsten in de betreffende case.

2. Verdeling waarden Y *normaal* voor elk waarde van X.

De residuen dienen normaal verdeeld te zijn. Dit wordt gecontroleerd aan de hand van een Q-Q plot. In een Q-Q plot wordt de waargenomen verdeling van de gestandaardiseerde residuen weergegeven en een curve van gestandaardiseerde residuen. De verdeling is normaal als nagenoeg de residuen minimaal afwijken van een rechte lijn.

3. Er is een lineair verband tussen onafhankelijke en de afhankelijke variabele (n)

Deze wordt getoetst door op voorhand te kijken naar een spreidingsdiagram. Indien het verband niet-lineair is volgens vaststaande vergelijking zal dit tot een herschaling van de residuen leiden om tot een beter model te komen waardoor het mogelijk is om de regressie uit te voeren.

4. Residuen gelijkmatig verspreid

In een spreidingsdiagram worden de residuen tegen de voorspelde waarden uitgezet. De punten moeten nagenoeg gelijkmatig zijn verspreid langs boven en onder de horizontale lijn. Is aan deze laatste voorwaarde voldaan dan kan de toets worden uitgevoerd.

Voor een statistisch verantwoorde uitspraak over de samenhang tussen de afhankelijke en de onafhankelijke variabele wordt er een hypothese opgesteld voor elke toetsing welke luidt: *H0: Er is geen lineair verband tussen de afhankelijke variabele enerzijds en de onafhankelijke variabele anderzijds*. Indien de hypothese statistisch significant is - een overschrijdingskans lager dan 5%- moet de hypothese worden verworpen en wordt de alternatieve hypothese aangenomen welke als volgt luidt: *H1: Er is lineair verband tussen de afhankelijke variabele enerzijds en de onafhankelijke variabele anderzijds*. De aangenomen hypothese wordt per devraag behandeld in het navolgende hoofdstuk.

Uitbijters in de dataset

Om afwijkende onafhankelijke variabelen die geponeerd zijn in het regressiemodel te detecteren wordt een Cook's Distance analyse uitgevoerd waarbij invloedrijke datapunten welke het beeld vertekenen buiten beschouwing worden gelaten. Onder de score tabellen in de diverse bijlagen wordt aangegeven welke variabelen buiten beschouwing worden gelaten.

Uitbijters in de afhankelijke variabelen worden gedetecteerd aan de hand via de normaal verdeling waarbij zeer afwijkende residuen tevens buiten beschouwing worden gelaten. De versnelling van case nummer 8 (20%) en de vertraging van case nummer 10 (100%) beïnvloeden de normaalverdeling in een hogere mate ten negatieve dan de overige cases. Dit is heeft te maken met de bijzondere situatie van de twee genoemde cases (zie paragraaf 6.1). Er is gekozen om deze cases wel in de regressie mee te nemen omdat de residuen de uitkomst (het significantieniveau) niet ten negatieve beïnvloedt en zij het significantie niveau niet doet verhogen.

5.6 Operationalisering en standaardiseren

Door het operationaliseren en standaardiseren van de data kunnen verwachtingen worden getoetst en kunnen deelvragen worden beantwoord. Indicatoren vanuit het theoretisch kader laten zich niet bij elkaar optellen zonder te worden gestandaardiseerd. Vervolgens worden de waarden opgeteld en kan de enkelvoudige regressie worden uitgevoerd. Hiervoor is gekozen om de complexiteitsfactoren met elkaar te kunnen vergelijken.

5.61 Tijdsverloop

Dit onderzoek gaat over het tijdsverloop bij stedelijke integrale gebiedsontwikkeling. Daarbij kan de stagnatie uitgedrukt worden in een percentage tussen verwachte en uiteindelijke doorlooptijd. De eenheid van de doorlooptijd is gemeten in jaren.

Tabel 5.61 Operationalisering tijdsverloop

Verwachte doorlooptijd in jaren	8
Uiteindelijke doorlooptijd in jaren	10
Tijdsverloop uitgedrukt in %	25%

(Eigen bewerking, 2008)

5.62 Omvang

De omvang van integrale gebiedsontwikkeling kan aan de hand van verschillende indicatoren gemeten worden. Hier is gekozen om het investeringsvolume in miljoenen euro's, aantal functies in de nieuwe situatie en de aantal vaste actoren. Als functies worden beschouwd: woningen, kantoren, bedrijven, winkels, recreatie, zorg, onderwijs, infrastructuur, parkeervoorzieningen openbare ruimte en culturele voorzieningen. De drie indicatoren laten zich niet bij elkaar optellen zonder te worden gestandaardiseerd. Vervolgens kan de enkelvoudige regressie worden uitgevoerd.

5.63 Integraliteit:

Participatie: Verondersteld wordt dat een hogere mate van participatie een hogere mate van integraliteit met zich meebrengt. Uit de literatuur is gebleken dat er een samenwerkingsovereenkomst (SOK) kan worden opgesteld. Verondersteld wordt hoe eerder in het proces een SOK is getekend hoe hoger de organisatorische integraliteit is. Dit wordt uitgedrukt op een 5 puntsschaal.

Inspraak: Inspraak van belanghebbenden wordt tevens uitgedrukt op een 5 puntsschaal. Daarbij wordt de wettelijke procedure RO als ondergrens gezien en is een volledige participatie de bovengrens. Dit wordt uitgedrukt op een 5 puntsschaal. Geen inspraak staat voor een lage mate van integraliteit en volledige participatie voor een hoge mate van integraliteit.

Functies: De mate van integraliteit wordt mede gezien vanuit het aantal functies in het gebied. Doordat het aantal functies in een gebied toeneemt wordt verwacht dat er een hogere mate van afstemming is bereikt en dat deze een hogere mate van locatiesynergie aanwezig is.

5.64 Complexiteitsfactoren met scheiding tussen harde en zachte complexiteitsfactoren

Harde factoren zijn factoren die objectief en concreet meetbaar/vaststelbaar zijn in een proces. In dit onderzoek zijn dit de volgende complexiteitsfactoren: juridisch, grondeigendom, veranderende marktomstandigheden en financiële vereveningsfactoren. Zachte factoren zijn menselijke factoren die subjectief worden bepaald. In dit onderzoek zijn dit de volgende factoren: sturingsfilosofie-, sociologische-, inspraak en participatie-, politieke- en afstemming in schaalniveau. Een eenduidige scheiding tussen harde en zachte factoren is vanuit de literatuur niet voorhanden. De bovengenoemde indeling is dan ook voor discussie vatbaar.

6 Resultaten empirisch onderzoek

In dit hoofdstuk wordt op basis van het empirisch onderzoek antwoord gegeven op de vraagstelling van dit onderzoek. Daarbij dient het theoretisch kader als afbakening.

In paragraaf 6.1 wordt er per project gekeken naar tijdsverloop per case. Paragraaf 6.2 zal ingaan op het verband tussen de planologische middelen en het tijdsverloop. Aansluitend wordt in paragraaf 6.3 ingaan op het verband tussen het tijdsverloop en de omvang. Paragraaf 6.4 zal ingaan op het verband tussen het tijdsverloop en de mate van integraliteit. Tot slot zullen in paragraaf 6.5 de resultaten terzake de samenhang tussen de complexiteitsfactoren en het tijdsverloop worden besproken.

6.1 Het tijdsverloop

Om correlaties tussen de diverse variabelen en het tijdsverloop te kunnen constateren is het van belang om de geschatte doorlooptijd ten opzichte van de werkelijke doorlooptijd per project vast te stellen. Het tijdsverloop is in procenten uitgedrukt om enige nuance aan te brengen in de dataset. De gegevens uit het onderstaande tabel komen voort uit interviews en deskresearch.

Tabel 6.1 Tijdsverloop in %. Opmerking: + betekend vertraging – versnelling

Case nummer	Tijdsverloop in jaren uitgedrukt in %
1	21
2	33
3	33
4	9
5	25
6	33
7	43
8	-20
9	10
10	100
11	50
12	40
13	21
14	56
15	17
16	20
Gemiddeld	30,7%

(Eigen bewerking, 2008)

Uit bovenstaande tabel kunnen twee projecten niet onbesproken blijven namelijk; de cases Laares (case nummer 8) en Maasboulevard (case nummer 10). Bij de case Laares heeft er een versnelling plaatsgevonden, doordat er een uitzonderlijke gebeurtenis in 2000 (de vuurwerkramp) heeft plaatsgevonden. De respondent gaf hierbij als voornaamste reden de ligging en de aantrekkelijke marktomstandigheden die het project heeft doen versnellen. Ook kan er gesteld worden dat er door ‘de situatie’ aangenomen kan worden dat sociologische factoren in hoge mate van invloed zijn geweest voornamelijk het ambitieniveau.

Het project Maasboulevard in Venlo heeft in tegenstelling tot Laares een hoge mate van vertraging opgelopen. De vertragende factor bleek hier de wet en regelgeving die betrekking heeft op het overstromingsgevaar. Om de overstromingskans te minimaliseren zijn er voorzieningen getroffen waarvoor er veel overleg heeft plaatsgevonden.

Met gepaste voorzichtigheid kan gesteld worden dat de gemiddelde vertraging van integrale gebiedsontwikkeling 31% betreft, zie tabel 6.1. Indien dit vergeleken wordt met de vertraging bij locatieontwikkeling (30%), vertoont deze grotendeels overeenkomsten (Fronik, 2007). Hierbij dient opgemerkt te worden dat er bij het onderzoek van Fronik, de realisatiefase in beschouwing is genomen. Verondersteld wordt dat locatie- en gebiedsontwikkeling dezelfde mate van vertraging vertonen.

6.2 Invloed van planologische middelen op het tijdsverloop

Met behulp van interviews zijn de planologische middelen onderzocht of deze in elke case invloed hebben gehad op het tijdsverloop. Daarbij is in het interview gevraagd voor elk planologisch middel afzonderlijk of deze invloed heeft (gehad) op het tijdsverloop.

Tabel 6.2 Invloed planologische middelen op het tijdsverloop

subsidies		integrale planvorming		wetgeving		doen uitvoeren van werken	
Invloed	Geen Invloed	Invloed	Geen Invloed	Invloed	Geen Invloed	Invloed	Geen Invloed
12,5%	87,5%	56,2%	43,8%	100%	0%	12,5%	87,5%

(Eigen bewerking, 2008)

De respondenten geven aan dat wetgeving het procesverloop beïnvloedt. Een veel gehoord argument daarbij is de veranderende wetgeving. Deze veroorzaakt veel onzekerheid, over hoe men de wet moet implementeren in de planvorming, met als gevolg dat het tijdspad onduidelijk is. Maar ook de hoeveelheid aan wetgeving maakt projecten non-transparant.

In algemene zin wordt milieuwetgeving als belemmerend ervaren, met name de veranderende wetgeving ten aanzien van de luchtkwaliteit. De Wet Ruimtelijke Ordening heeft invloed op het procesverloop doordat iedere burger de mogelijkheid heeft om bezwaar te maken. Als laatste wordt de Onteigeningswet als stagnerend ervaren. De wetgeving stelt specifieke procesvoorwaarden om tot daadwerkelijke onteigening over te gaan. Deze

onderhandelingsprocedure neemt veel tijd in beslag welke de doorlooptijd moeilijker doet inschatten.

Opmerkelijk is dat de percentages van het doen uitvoeren van werken en de subsidies gelijk zijn. Beide hebben door de bank genomen geen effect op het tijdsverloop. Bij het uitvoeren van werken komt naar voren dat doorgaans de overheid geen ambitie heeft om werken uit te voeren. In uitzonderlijke gevallen wanneer dit wel van toepassing is wordt aangegeven dat dit planologisch middel versnellend heeft gewerkt indien er niet europees aanbesteed hoeft te worden. Over de invloed van subsidies (de procedure en de verstrekking ervan) op het tijdsverloop is men verdeeld. Deze werkt zowel vertragend als versnellend. Doorgaans hebben subsidies geen invloed op het tijdsverloop.

Als laatste dient het planologische middel; integrale planvorming genoemd te worden. Over de invloed op het tijdsverloop is men eveneens verdeeld. Indien integrale planvorming invloed heeft op het tijdsverloop worden verschillende argumenten benoemd. Veelal is deze gelegen in het afstemmen van verschillende belangen in het betreffende plangebied. Indien deze afstemming meer tijd in beslag neemt wordt verwacht dat er gebruik gemaakt wordt van de art. 19 procedure. Hierdoor wordt een deel van deze vertraging ondervangen en worden vergunningen voor het gehele plangebied in een later stadium aangevraagd.

6.3 Relatie: omvang & tijdsverloop

Uit de literatuur is gebleken dat het investeringsvolume, de werkelijke doorlooptijd en het aantal functies in de nieuwe situatie variabelen zijn om de omvang van integrale gebiedsontwikkeling te kunnen meten. In deze paragraaf wordt eerst de verwachting van deskundigen besproken op basis van de interviews en vragenlijsten. Vervolgens wordt er een (enkelvoudige) lineaire regressie uitgevoerd (idem) om te bezien of de correlatie aantoont wat deskundigen verwachten.

6.31 Verwachting relatie: omvang & tijdsverloop

84% van de deskundigen geeft aan een verband te verwachten tussen het tijdsverloop en de omvang bij integrale gebiedsontwikkeling gebaseerd op hun ervaring, zie onderstaande tabel.

Tabel 6.31 Verwachting van deskundigen relatie tussen de omvang en het tijdsverloop

Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens
39%	45%	5%	11%	0%

(Eigen bewerking, 2008)

Zelden zien deskundigen de omvang in het bovengenoemde theoretisch kader. Veelal wordt de omvang in een combinatie van variabelen binnen het theoretisch kader gezien met een toevoeging van de variabele: het aantal 'vaste' actoren in het proces. In de analyse is deze

buiten variabele beschouwing gelaten omdat in het onderzoek geen eenduidigheid bestaat wat onder een vaste actor dient te worden verstaan. Doorgaans wordt het aantal functies niet in relatie gezien met de omvang van gebiedsontwikkeling.

Desondanks zien deskundigen herhaaldelijk een verband tussen de variabelen binnen het theoretisch kader. Daarbij wordt zelden een sterk verband gezien, immers kleine projecten kunnen ook hevige vertraging oplopen. Deskundigen verwachten een zwak verband tussen omvang en het tijdsverloop bij stedelijke integrale gebiedsontwikkeling.

6.32 Toetsing relatie: omvang & tijdsverloop

In de scatterplot viel te zien dat de onafhankelijke variabele: het investeringsvolume scheef naar rechts is verdeeld. Om deze scheve verdeling naar rechts te elimineren is de onafhankelijke variabele voorzien van een logaritmische schaal. Om een verband tussen de omvang en het tijdsverloop te kunnen onderscheiden is er een nulhypothese (H0) opgesteld, die luidt:

H0: Er is geen lineair verband bij stedelijke integrale gebiedsontwikkeling tussen het tijdsverloop enerzijds en de omvang anderzijds.

De drie opgetelde onafhankelijke gestandaardiseerde variabelen voor het bepalen van de omvang van integrale gebiedsontwikkeling tonen geen lineair verband met het feitelijke tijdsverloop uitgedrukt in procenten. Het significantieniveau is 0,29 waarbij de nulhypothese dient worden aangenomen, zie tabel 6.32. Ook het verband tussen de variabelen ‘stelt niet veel voor’ en kan beschouwd worden als een positief maar zeer zwak verband (R^2 0,28). Dit betekent dat als de omvang van gebiedsontwikkeling toeneemt eveneens de stagnatie toeneemt. De hierbij behorende verklarende variantie is 0,08(R^2):8%. Dit betekent dat het toegepaste regressiemodel 8% van de variantie in de afhankelijke variabele (het tijdsverloop) verklaart wordt wat als laag beschouwd mag worden. Voor de overige uitkomsten van de enkelvoudige lineaire regressie zie bijlage I.

Tabel 6.32 Resultaten samenhang omvang & tijdsverloop

Variabelen	Significantie niveau (Sig)	Correlatie (R)
Investering en doorlooptijd	0,02	0,57
Investering en aantal functies	1,00	0,00
Doorlooptijd en aantal functies	0,11	0,43
Investering, doorlooptijd en aantal functies	0,29	0,28

(Eigen bewerking, 2008)

Vanuit de antwoorden van het kwalitatief onderzoek blijkt dat de respondenten doorgaans de omvang zien in een andere combinatie van variabelen binnen het theoretisch kader. In het belang van dit onderzoek worden er diverse variabelen met elkaar vergeleken om na de gaan of

er een lineair verband bestaat tussen de diverse variabelen en het tijdsverloop. In tabel 6.32 dat blijkt dat voor 98% betrouwbaar is dat er een lineair verband bestaat tussen het tijdsverloop enerzijds en de omvang anderzijds. De regressieanalyse verklaart daarmee dat 31,9% van de variantie in het tijdsverloop verklaard kan worden op basis van de omvang, die als variabele het investeringsvolume en de werkelijke doorlooptijd heeft. Dit gaat gepaard met een zwak positief verband (R 0,57). De bijbehorende formule luidt als volgt:

$$Y = 30,659 + 12,42 * X$$

Y = Het tijdsverloop in %

X = Omvang gezien in de som van de gestandaardiseerde investeringsvolume en de gestandaardiseerde werkelijke doorlooptijd.

Dit betekent dat als de omvang toeneemt eveneens de vertraging toeneemt (+12,42). De vertraging is immers in het model gepositioneerd als een positief getal en de versnelling als een negatief getal. ‘Kleinere’ projecten zullen door de bank genomen minder vertraging oplopen dan grote projecten. De overige variabelen zie tabel 6.32 zijn niet significant en daarbij wordt aangenomen dat zij geen rol van betekenis hebben op het tijdsverloop.

6.4 Relatie: integraliteit & tijdsverloop

Uit de literatuur is gebleken dat er onder integraliteit kan worden verstaan: de vorm van inspraak en participatie van actoren in het proces en de diversiteit aan functies in het betreffende plangebied. In deze paragraaf wordt eerst de verwachting van deskundigen besproken aan de hand van interviews en vragenlijsten. Vervolgens wordt er een enkelvoudige lineaire regressie uitgevoerd (gebaseerd op de informatie uit de vragenlijsten) om te bezien of de correlatie aantoont wat de deskundigen verwachten.

6.41 Verwachting relatie: integraliteit & tijdsverloop

Uit de vragenlijst is gebleken dat de experts (gebaseerd op hun ervaring) een verband zien tussen het tijdsverloop en de omvang bij integrale gebiedsontwikkeling. 79% is het hier mee eens tot helemaal mee eens.

Tabel 6.41 Verwachting van deskundigen over de relatie tussen de integraliteit en het tijdsverloop

Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens
34%	45%	13%	8%	0%

(Eigen bewerking, 2008)

Alhoewel de meerderheid van de respondenten een verband ziet tussen de integraliteit en het tijdsverloop, zijn de meningen over het effect van het verband divers. Een volledige organisatorische integrale aanpak wordt gezien als een vertragend effect op korte termijn omdat iedere stem gehoord en afgewogen dient te worden. Daardoor wordt er een betere afstemming in het proces behaald welke op lange termijn het proces zal doen versnellen omdat men minder tot geen bezwaar procedures verwacht.

Ook de fysieke integraliteit heeft volgens de respondenten effect op het tijdsverloop. Dit omdat de inrichting van het afgebakende gebied een afgestemde verzameling van functies betreft (vanuit het theoretische ideaal model). Nochtans verwacht de meerderheid van experts een zwak verband tussen de integraliteit en het tijdsverloop bij stedelijke integrale gebiedsontwikkeling.

6.42 Toetsing relatie: integraliteit & tijdsverloop

Uit hoofdstuk twee is gebleken dat aan de hand van de variabelen integraliteit van een gebiedsontwikkeling gemeten kan worden met een onderverdeling in organisatorische en fysieke integraliteit. Voor het uitvoeren van de regressieanalyse tussen de omvang en het tijdsverloop is de volgende hypothese opgesteld:

H0: Er is geen lineair verband bij stedelijke integrale gebiedsontwikkeling tussen het tijdsverloop enerzijds en de integraliteit anderzijds.

Er bestaat geen lineair verband tussen de integraliteit en het tijdsverloop, daarbij dient de nulhypothese te worden aangenomen. De sterkte van verband tussen het tijdsverloop en de integraliteit heeft geen betekenis volle samenhang ($R=0,15$). De verklarende variantie is ($R^2=0,023$): 2,3%. Dit betekent dat de regressie verklaart dat 2,3% van de variantie in het tijdsverloop verklaard kan worden uit de integraliteit.

Tabel 6.42 Resultaten samenhang integraliteit & tijdsverloop

Variabelen	Significantie niveau (Sig)	Correlatie (R)
Organisatorisch integraliteit (Sok en belanghebbende)	0,84	0,06
Fysieke integraliteit (aantal functies)	0,44	0,21
SOK, aantal functies en belanghebbende	0,57	0,15

(Eigen bewerking, 2008)

Integraliteit kan gezien worden als een samenstel; van organisatorische en fysieke variabelen die onafhankelijk van elkaar getoetst worden. Het blijkt dat zowel de organisatorische als de fysieke variabelen geen lineair verband toont met het tijdsverloop. Daarbij bestaat er geen lineair verband tussen de afhankelijke en onafhankelijke variabelen. Ook de sterkte van het verband speelt geen rol van betekenis, ondanks dat de fysieke integraliteit met het tijdsverloop

een zeer zwak verband toont ($R= 0,21$). De verklarende variantie van het tijdsverloop voor de onafhankelijke variabelen die de integraliteit bepalen speelt evenmin een rol van betekenis, zie bijlage II.

6.5 Relatie: complexiteitsfactoren & tijdsverloop

Uit de literatuur is gebleken dat de complexiteit vanuit negen factoren gezien kan worden, zie paragraaf 4.7. In deze paragraaf wordt als eerste de verwachting van deskundigen besproken vanuit de interviews en vragenlijsten. Vervolgens wordt gekeken of de gekozen complexiteitsfactoren ook door deskundigen worden erkend. Daarna zal een meervoudige lineaire regressie uitgevoerd worden (gebaseerd op de vragenlijsten) tussen de complexiteitsfactoren en het tijdsverloop om te kijken of de correlatie aantoont wat deskundigen verwachten. Vanuit het onderzoek van Fronik lijkt het interessant om te na te gaan welke complexiteitsfactoren meer invloed hebben op het tijdsverloop: harde of zachte en daarvoor zal een meervoudige regressieanalyse worden uitgevoerd. Daarna wordt getoetst of de processturing invloed heeft op het tijdsverloop door middel van een enkelvoudige regressieanalyse.

6.51 Verwachting relatie: complexiteitsfactoren & tijdsverloop

Uit de vragenlijst is gebleken dat de experts (gebaseerd op hun ervaring) een verband zien (92%) tussen het tijdsverloop en de complexiteit bij integrale gebiedsontwikkeling, zie onderstaande tabel.

Tabel 6.51 Verwachting van deskundigen relatie tussen de complexiteit en het tijdsverloop

Helemaal mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Helemaal mee oneens
60%	32%	5%	3%	0%

(Eigen bewerking, 2008)

Bovenstaande tabel geeft aan dat er naar verwachting een verband bestaat tussen de complexiteitsfactoren en het tijdsverloop. Omdat de afbakening van het theoretisch kader een arbitrair element in het onderzoek is, zijn de geselecteerde complexiteitsfactoren beoordeeld door de geïnterviewden in het desbetreffende plangebied. Opgemerkt dient te worden dat het hier niet gaat om absolute zekerheid maar om een indicatie.

Tabel 6.52 Relatie complexiteit en het tijdsverloop in de praktijk

	Complexiteitsfactor	Invloed op het tijdsverloop in %
1	Het verkrijgen van draagvlak, vertrouwen en afstemming van ambities;	75%
2	Afstemming tussen project- en processturing;	50%
3	Inspraak en participatie;	69%
4	Mate van politieke verdeeldheid;	38%
5	Afstemming tussen de verschillende schaal- en bestuurlijke niveaus;	38%
6	Wettelijke procedures voor het betreffende plangebied;	75%
7	Aantal grondeigenaren bij aanvang van het project;	38%
8	Onduidelijkheden over financiële vereveningen bij aanvang van het project;	50%
9	Wijziging van marktomstandigheden	63%
	Gemiddelde score	55,1%

(Eigen bewerking, 2008)

In bovenstaande tabel staat aangegeven dat elke complexiteitsfactor invloed heeft op het tijdsverloop. Deskundigen geven aan dat sociologische factoren (het verkrijgen van draagvlak, vertrouwen en afstemming van ambities) en wetgeving veel invloed hebben op het tijdsverloop. Van minder invloed op het tijdsverloop is de politieke verdeeldheid, de afstemming tussen de verschillende schaal- en bestuurlijke niveaus en het aantal grondeigenaren bij aanvang van het project. Ondanks dat er enig onderscheid aanwezig is tussen de mate waarin complexiteitsfactoren invloed hebben op het tijdsverloop wordt elke complexiteitsfactor meegenomen in het verdere onderzoek.

6.52 Toetsing relatie: complexiteitsfactoren & tijdsverloop

Doordat er tot overeenstemming is gekomen wat betreft de geselecteerde complexiteitsfactoren vanuit de literatuur en vanuit de interviews is het interessant om te zien welke invloed de complexiteitsfactoren hebben op het feitelijke tijdsverloop volgens respondenten. De negen complexiteitsfactoren vanuit het theoretisch kader worden getoetst door middel van een meervoudige regressieanalyse. Daarbij is de volgende nulhypothese opgesteld.

H0: Er is geen lineair verband bij stedelijke integrale gebiedsontwikkeling tussen de respondenten gepercipieerde tijdsverloop van de complexiteitsfactoren enerzijds en het feitelijke tijdsverloop anderzijds.

Uit de regressieanalyses blijkt dat er geen lineair verband bestaat tussen het door de respondenten gepercipieerde tijdsverloop van de complexiteitsfactoren en het feitelijke tijdsverloop bij stedelijke integrale gebiedsontwikkeling. Het significantie niveau is (sig=0,32) welke aangeeft dat 68% van deze analyse betrouwbaar is, zie tabel 6.52

Tabel 6.53 Resultaten samenhang complexiteit & tijdsverloop

Variabelen	Significantie niveau (Sig)	Correlatie (R)
Gepreciseerde complexiteitsfactoren	0,32	0,86

(Eigen bewerking, 2008)

Opmerkelijk is dat een groot deel van de variantie van het tijdsverloop door het model verklaard wordt, namelijk 0,741:74,1% (zie bijlage III). Daarbij bestaat er een sterk verband tussen het gepreciseerde tijdsverloop van de complexiteitsfactoren op het feitelijke tijdsverloop (R 0,9). Een mogelijke voor de hand liggende statistische verklaring is gelegen in de manier van beoordeling door de respondenten omdat de onafhankelijk veronderstelde variabelen niet geheel onafhankelijk van elkaar zijn. Ter verduidelijking wordt hieronder een voorbeeld besproken: Wanneer de twee onafhankelijke variabelen opgeteld geen invloed hebben gehad op de doorlooptijd vult de respondent de waarde 2 en 4 in of twee maal 3, zie vragenlijst. Vanuit dit gegeven is het van belang om de partiële correlaties tussen de onafhankelijke variabelen te na te gaan, zie bijlage III

Voor de partiële correlaties wordt alleen naar sterke verbanden gekeken (waarden tussen 0,8 en 1). Een positieve correlatie geeft aan dat er een evenredig verband bestaat tussen de twee onafhankelijke variabelen. Dit kan zowel vertragend dan wel versnellend zijn. Een negatieve correlatie geeft aan dat er een omgekeerd evenredig verband bestaat tussen de twee onafhankelijke variabelen waarbij de ene variabele een versnelling met zich mee zal brengen en de ander variabele een vertraging (zie bijlage III). In onderstaande tabel zijn positieve hoge correlaties weergegeven tussen de onafhankelijke complexiteitsfactoren. Daarbij zijn de sociologische (het verkrijgen van draagvlak, vertrouwen en afstemming van ambities) en de wijzigingen van marktomstandigheden leidende complexiteitsfactoren omdat deze meerdere malen voorkomt.

Tabel 6.54 Resultaten sterk evenredig verband onafhankelijke complexiteitsfactoren onderling

	Complexiteitsfactor	Complexiteitsfactor
A	Het verkrijgen van draagvlak, vertrouwen en afstemming van ambities;	Wijziging van marktomstandigheden
B	Het verkrijgen van draagvlak, vertrouwen en afstemming van ambities;	Wettelijke procedures voor het betreffende plangebied;
C	Hoge mate van politieke verdeeldheid;	Wijziging van marktomstandigheden
D	Inspraak en participatie;	Afstemming tussen project- en processturing;

(Eigen bewerking, 2008)

Onafhankelijke variabelen (zie tabel 6.54) hebben naar verwachting een sterke negatieve samenhang. Daarbij is één onafhankelijke variabele leidend namelijk: wijzigingen van marktomstandigheden. Tevens heeft de variabele inspraak en participatie veel invloed op diverse complexiteitsfactoren met een omgekeerd evenredig verband.

Tabel 6.55 Resultaten sterk omgekeerd evenredig verband onafhankelijke complexiteitsfactoren onderling

	Complexiteitsfactor	Complexiteitsfactor
A	Het verkrijgen van draagvlak, vertrouwen en afstemming van ambities;	Afstemming tussen de verschillende schaal- en bestuurlijke niveaus;
B		Inspraak en participatie;
C	Afstemming tussen de verschillende schaal- en bestuurlijke niveaus;	Wettelijke procedures voor het betreffende plangebied;
D	Inspraak en participatie;	Wettelijke procedures voor het betreffende plangebied;
E	Afstemming tussen project- en processturing;	Wettelijke procedures voor het betreffende plangebied;

(Eigen bewerking, 2008)

6.52 Toetsing relatie: harde en zachte complexiteitsfactoren & tijdsverloop

In paragraaf 5.44 is een indeling gemaakt in de harde en zachte complexiteitsfactoren. Vanuit het onderzoek van Fronik is er naar verwachting een sterker verband aanwezig tussen de zachte complexiteitsfactoren en het tijdsverloop dan tussen harde complexiteitsfactoren en het tijdsverloop. Om deze te toetsen wordt voor beide groepen onafhankelijke variabelen een meervoudige regressieanalyse uitgevoerd met de daarbij behorende nulhypothese welke luidt:

H0: Er is geen lineair verband bij stedelijke integrale gebiedsontwikkeling tussen het door respondenten gepercipieerde tijdsverloop van de harde of zachte complexiteitsfactoren enerzijds en het feitelijke tijdsverloop anderzijds.

Tabel 6.56 Resultaten samenhang harde en zachte complexiteitsfactoren & tijdsverloop

	Complexiteitsfactor	Significantie niveau	Correlatie
1	Harde complexiteitsfactoren	0,47	0,53
2	Zachte complexiteitsfactoren	0,16	0,73

(Eigen bewerking, 2008)

Bovenstaande tabel laat zien dat voor zowel de harde als voor de zachte factoren de nulhypothese aangenomen kan worden. Wel is er enig onderscheid te maken op basis van het bovenstaande tabel. Het verband tussen de zachte complexiteitsfactoren is te typeren als een

gematigd verband en tussen de harde complexiteitsfactoren en het tijdsverloop een zwak verband. De verklarende variantie van zachte complexiteitsfactoren bedraagt 53,6% en voor harde factoren 27,9%. Daarbij hebben zachte factoren naar verwachting meer invloed op de doorlooptijd.

Als laatste dient er nog iets te worden beschreven over de onderlinge verbanden van de onafhankelijke variabelen. Bij de harde complexiteitsfactoren valt er op dat de wijziging van marktomstandigheden de hoogste positieve correlatie weergeeft met een zwak verband. Zachte complexiteitsfactoren laten een zwak verband zien met het feitelijke tijdsverloop of hebben geen betekenisvolle samenhang. Daarbij zijn geen bijzonderheden te vermelden, zie bijlage III.

6.53 Toetsing relatie: sturingsfilosofie & tijdsverloop

Vanuit de theorie is het interessant om te na te gaan hoe gebiedsontwikkeling gestuurd wordt: sterk projectmatig (waarde 1) of sterk procesmatig (waarde 5). Deze data komen voort uit de interviews. Tevens is het van belang te bezien of deze variabelen samenhangen met het tijdsverloop. Daarvoor wordt een enkelvoudige lineaire regressieanalyse uitgevoerd waarbij de navolgende volde nulhypothese is opgesteld:

H0: Er is geen lineair verband bij stedelijke integrale gebiedsontwikkeling tussen de respondenten gepercipieerde sturingsfilosofie enerzijds en het feitelijke tijdsverloop anderzijds.

De bovenstaande nulhypothese dient aangenomen te worden. De uitkomst van de enkelvoudige regressie analyse laat zien dat 43% van de uitkomst betrouwbaar is. Tevens is er geen betekenisvolle samenhang aanwezig tussen de variabelen. De verklarende variantie is 2,4% waarbij gesteld kan worden dat het tijdsverloop niet verklaard kan worden vanuit de sturingsfilosofie. Voor verder resultaten uit de lineaire regressie analyse zie bijlage III.

Tabel 6.57 Resultaten samenhang sturingsfilosofie & tijdsverloop

Variabelen	Significantie niveau (Sig)	Correlatie (R)
sturingsfilosofie	0,57	0,16

(Eigen bewerking, 2008)

Doorgaans worden stedelijke integrale gebiedsontwikkeling zowel procesmatig als projectmatig gestuurd (gemiddelde van 2,75 op een schaal van 1 tot 5). Wel zijn respondenten van mening dat 69% proceseigenschappen het tijdsverloop moeilijk doet inschatten. Een veelgehoord argument daarbij is dat bij sociale complexiteit tal van andere belangen spelen welke moeilijk zijn in te schatten. 19% van de respondenten geeft aan dat projecteigenschappen moeilijk zijn in te schatten omdat deze projecteigenschappen omvangrijker zijn in aantal dan proceseigenschappen. 12% ziet geen verschil.

7 Conclusie en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

7.1 Conclusies

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op de vijf deelvragen voortkomend uit paragraaf 1.2. Deelvraag zes en zeven komen voort vanuit het literatuuronderzoek naar de complexiteitsfactoren bij stedelijke integrale gebiedsontwikkeling. De paragraaf wordt afgesloten met het beantwoorden van de centrale vraagstelling.

1. Wat wordt er onder integrale gebiedsontwikkeling verstaan?

Gebiedsontwikkeling gaat gepaard met een ruimtelijk afgebakend gebied. De selectiecriteria kunnen verschillen per ontwikkeling welke doorgaans gelegen zijn in het bereiken van een ruimtelijke samenhang, financieel- economische haalbaarheid en maatschappelijk draagvlak. Bij integrale gebiedsontwikkeling staat locatiesynergie van een gebied hoog in het vaandel. Dit kan bereikt worden doordat actoren en functies onderling waarde toevoegen. Dit telt zowel voor de organisatorische als voor de fysieke afstemming in het gebied. Voor de organisatorische afstemming wordt een proces gevolgd voor een langere periode waarbij de ‘beste’ totaaloplossing doorgaans geschiedt via participatie zoals een publiek- private samenwerking. Voor de afstemming van diverse functies zal gestreefd worden naar een agglomeratievoordeel. Het ontwikkelen van gebieden gaat gepaard met hoge investeringen (meer dan 100 miljoen euro).

2. Welke planologische middelen hebben in het proces van integrale gebiedsontwikkeling invloed op het tijdsverloop?

De sturing vanuit de overheid op de ruimtelijke ordening kan geschieden op de volgende manieren namelijk: het verstrekken van subsidies en/ of het heffen van belastingen en wetgeving centraal aangestuurd en integrale planvorming en het doen uitvoeren van werken door de overheid decentraal aangestuurd. Om te bezien of deze vier planologische middelen invloed hebben op het tijdsverloop is de daarvoor geselecteerde experts gevraagd of deze invloed heeft gehad op het tijdsverloop in de desbetreffende case. De verwachting op basis van de literatuur is dat decentrale sturing meer invloed heeft op het tijdsverloop dan centrale sturing.

Elke respondent heeft aangegeven dat wetgeving (100%) het procesverloop beïnvloed, doorgaans met een vertragend effect. Een veel gehoord argument daarbij is de non-

transparantie van wetgeving. Deze wordt veroorzaakt door veranderende wetgeving en de hoeveelheid aan wettelijke procedures (in diverse gevallen duizendtallen) voor het betreffende plangebied. In algemeen geldende zin wordt de milieuwetgeving als belemmerend ervaren in het bijzonder de veranderende wetgeving ten aanzien van de luchtkwaliteit.

De helft van de respondenten (56%) geeft aan dat integrale planvorming zoals het opstellen van een masterplan het tijdsverloop heeft beïnvloed. Daarbij bestaat er geen eensgezindheid over de invloed op het tijdsverloop, vertragend of versnellend. Veelal is deze gelegen in het afstemmen van verschillende belangen in het betreffende plangebied. Indien deze afstemming meer tijd in beslag neemt dan aanvankelijk verwacht werd, wordt er doorgaans gebruik gemaakt van de art. 19 procedure. Hierdoor wordt een deel van deze vertraging ondervangen en worden vergunningen voor het gehele plangebied in een later stadium aangevraagd. Het verstrekken van subsidies en het doen uitvoeren van werken door de overheid hebben minimaal tot geen invloed (ieder 12,5%) op het tijdsverloop.

Uit het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat er niet aan de verwachting op basis van de literatuur is voldaan. Wetgeving (centraal gestuurd) en integrale planvorming (decentraal gestuurd) hebben de grootste invloed op het tijdsverloop. De oorzaak voor de non-transparantie in wetgeving is naar verwachting gelegen in het aantal en veranderende wetgeving. Bij integrale planvorming is deze gelegen in de afstemming van belangen.

3. Bestaat er een verband tussen het tijdsverloop en de omvang bij gebiedsontwikkeling?

Om na te gaan of er een verband bestaat tussen de variabelen in deelvraag drie is eerst bepaald welke indicatoren de omvang van een gebiedsontwikkeling kunnen weergeven. Hiertoe wordt het aantal functies in de nieuwe situatie, het investeringsvolume en de doorlooptijd gekwantificeerd. Het aantal functies is meegenomen omdat zij een ruimtelijk, economisch en of maatschappelijk netwerk op de project en de omgeving leggen.

De verwachting op basis van de literatuur is dat er geen lineair verband bestaat tussen omvang en het tijdsverloop. In het verkennend onderzoek is naar voren gekomen dat deskundigen een herhaaldelijk (84%) verband zien tussen de variabelen binnen het theoretisch kader. Doorgaans wordt het aantal functies niet in relatie gezien met de omvang van gebiedsontwikkeling.

De drie geaggregeerde onafhankelijke gestandaardiseerde variabelen voor het bepalen van de omvang van integrale gebiedsontwikkeling tonen geen lineair verband met het feitelijke tijdsverloop uitgedrukt in procenten vanuit de lineaire regressieanalyse. Wel is er voor 98% zekerheid te stellen dat er een lineair verband bestaat tussen het tijdsverloop enerzijds en de omvang van de gebiedsontwikkeling anderzijds gezien het investeringsvolume en de doorlooptijd. De analyse wijst uit dat 31,9% van de variantie in het tijdsverloop verklaard kan worden uit de omvang. Dit gaat gepaard met een zwak positief verband welke betekent

wanneer de omvang toeneemt de kans op een hogere mate van stagnatie tevens toeneemt. Het zwakke verband is te verklaren doordat processen chaotisch en grillig verlopen van zowel grotere als minder grotere gebiedsontwikkelingen. Deze conclusie uit het toetsend onderzoek sluit aan bij de verwachting van deskundigen en de verwachting op basis van het theoretisch kader.

4. Bestaat er een verband tussen het tijdsverloop en de mate van integraliteit bij gebiedsontwikkeling?

Integraliteitsindicatoren worden in dit onderzoek gezien als factoren welke een indruk geven van de integraliteit bij gebiedsontwikkeling. De indicatoren voor de integraliteit zijn de vorm van inspraak en participatie van actoren in het proces en de diversiteit aan functies in het betreffende plangebied. Daarbij valt er onderscheid te maken tussen organisatie- en fysieke integraliteit. Organisatorische integraliteit wordt gezien als het moment van tekenen van de samenwerkingsovereenkomst. Fysieke integraliteit wordt afgemeten aan het aantal functies in het betreffende plangebied in de nieuwe situatie.

Uit de lineaire regressieanalyse is naar voren gekomen dat er geen lineair verband bestaat tussen het tijdsverloop enerzijds en de integraliteit anderzijds zowel organisatorisch als fysiek anderzijds. Het verband tussen het tijdsverloop en de integraliteit heeft geen betekenisvolle samenhang. Dit in tegenstelling tot de verwachting op basis van de theorie en deskundigen welke voor 79% een verband verwachten.

5. Bestaat er een lineair verband tussen de complexiteitsfactoren enerzijds en het feitelijke tijdsverloop anderzijds.

Complexiteitsfactoren zijn factoren in het proces waarbij de uitkomst moeilijk tot niet op voorhand is te schatten hoe ze zich in de tijd gaan ontwikkelen en daarbij is het tijdspad onzeker. Zij hebben een grote invloed op het tijdsverloop. Ondanks dat gebiedsontwikkeling een ingewikkelde en veelomvattende opgave is, is het vrijwel onmogelijk om alle complexiteitsfactoren te benoemen. Vanuit de literatuur zijn de volgende negen factoren meegenomen:

- Het verkrijgen van draagvlak, vertrouwen en afstemming van ambities;
- Afstemming tussen project- en processturing;
- Inspraak en participatie;
- Mate van politieke verdeeldheid;
- Afstemming tussen de verschillende schaal- en bestuurlijke niveaus;
- Wettelijke procedures voor het betreffende plangebied;
- Aantal grondeigenaren bij aanvang van het project;
- Onduidelijkheden over financiële vereveningen bij aanvang van het project;

➤ Wijziging van marktomstandigheden.

Voor het uitvoeren van de meervoudige lineaire regressieanalyse is de volgende nulhypothese opgesteld: Er is geen lineair verband bij stedelijke integrale gebiedsontwikkeling tussen de respondenten gepercipieerde tijdsverloop van de complexiteitsfactoren enerzijds en het feitelijke tijdsverloop anderzijds. Uit de regressie analyse blijkt dat de nulhypothese aangenomen dient te worden ondanks dat deskundigen dit niet verwacht hadden (92%). Het significantie niveau is 0,32 welke aangeeft dat 68% van deze analyse betrouwbaar is. Opmerkelijk is dat een groot deel van de variantie van het tijdsverloop door het model verklaard wordt namelijk 74,1%. Daarbij bestaat een sterk verband tussen het gepercipieerde tijdsverloop van de complexiteitsfactoren op het feitelijke tijdsverloop. De uitkomst van de meervoudige lineaire regressie sluit niet aan bij de verwachting van de literatuur.

De complexiteitstheorie biedt naar verwachting hier een uitkomst omdat een hoge verklarende variantie duidt op een hoge mate van samenhang tussen de onafhankelijke variabelen. Vanuit dit gegeven is het van belang om de partiële correlaties tussen de onafhankelijke variabelen te bezien. Daarbij zijn de sociologische (het verkrijgen van draagvlak, vertrouwen en afstemming van ambities) en marktomstandigheden variabelen toonaangevend. Tevens toont de variabele inspraak en participatie een sterk verband te hebben met het tijdsverloop.

6. Bestaat er een lineair verband tussen (harde dan wel zachte) complexiteitfactoren enerzijds en het feitelijke tijdsverloop anderzijds.

Het verband tussen de zachte (subjectieve) complexiteitsfactoren en het tijdsverloop is te typeren als een gematigd verband en tussen de harde (objectieve) complexiteitsfactoren en het tijdsverloop een zwak verband. De verklarende variantie van zachte complexiteitsfactoren betreft 53,6% en voor harde factoren betreft dit 27,9%. Daarbij hebben zachte factoren naar verwachting meer invloed op de doorlooptijd dan harde factoren en deze verwachting sluit aan bij de verwachting op basis van de literatuur. Voor zowel de harde als zachte factoren moet de nulhypothese worden aangenomen welk als volgt luidt: Er is geen lineair verband bij stedelijke integrale gebiedsontwikkeling tussen het door de respondenten gepercipieerde tijdsverloop van de harde of zachte complexiteitsfactoren enerzijds en het feitelijke tijdsverloop anderzijds.

7. Bestaat er een lineair verband tussen de sturingsfilosofie enerzijds en het feitelijke tijdsverloop anderzijds.

De laatste onderzoeksvraag betreft de sturingsfilosofie. Vanuit de theorie is gebleken dat er twee managementmethoden op de voorgrond treden namelijk: project- en procesmanagement. Onder projectmanagement wordt verstaan: het beheersen van tijd, geld en kwaliteit. Onder een

procesmatige managementmethode wordt verstaan: het sturen van de sociale complexiteit zoals het verkrijgen van draagvlak, vertrouwen enz. Opgemerkt dient te worden dat deze tweedeling abstract is.

Doorgaans worden stedelijke integrale gebiedsontwikkelingen zowel procesmatig als projectmatig gestuurd (gemiddelde van 2,75 op een schaal van 1 tot 5). Respondenten verwacht en dat proceseigenschappen (69%) het tijdsverloop moeilijker doet inschatten dan projecteigenschappen (31%) waarbij 12% geen verschil ziet. Een gehoord argument daarbij is dat bij sociale complexiteit veelal andere belangen spelen welke moeilijk tot niet zijn in te schatten. Hierbij wordt verondersteld dat er naar verwachting een verband bestaat tussen de sturingsfilosofie en het tijdsverloop. Dit sluit aan bij de verwachting op basis van de literatuur.

De uitkomst van de enkelvoudige regressieanalyse laat zien dat 43% van de uitkomst betrouwbaar is. Tevens is er geen duidelijke samenhang aanwezig tussen de variabelen. De verklarende variantie is 2,4% waarbij gesteld kan worden dat het tijdsverloop niet verklaard kan worden vanuit de sturingsfilosofie. Er is geen lineair verband bij stedelijke integrale gebiedsontwikkeling tussen de door respondenten gepercipieerde sturingsfilosofie enerzijds en het feitelijke tijdsverloop anderzijds.

Welke factoren beïnvloeden het tijdsverloop bij stedelijke integrale gebiedsontwikkeling?

De intentie van dit onderzoek was tot het komen van een typering van factoren welke het tijdsverloop bij integrale stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen doen verklaren. Eén van de conclusies die we kunnen trekken is dat het tijdsverloop zich laat verklaren uit de omvang van gebiedsontwikkeling. Niettemin blijkt vanuit het verkennend onderzoek dat diverse onafhankelijke variabelen, waaronder de mate van integraliteit en de complexiteitsfactoren naar verwachting samen hangen met het tijdsverloop, welke in het toetsend onderzoek niet wordt bevestigd. Vanwaar deze discrepantie, blijft een vraag.

Omdat dit onderzoek aansluiting heeft gevonden bij een ander onderzoek op een lager schaalniveau namelijk: locatieniveau waarbij de relatie tussen de mate van complexiteit en het tijdsverloop centraal staat kunnen de onderzoeksresultaten met elkaar vergeleken worden. Daarbij kunnen een twee tal conclusies getrokken worden. Ten eerste blijkt dat ruimtelijke ontwikkelingen zowel op locatie- dan wel op gebiedsniveau worden gekenmerkt met een gemiddelde vertraging van 30%. Ten tweede blijkt dat ruimtelijke ontwikkelingsprojecten allemaal even complex te zijn of dat de complexiteit geen invloed heeft op het tijdsverloop. Er dient opgemerkt te worden dat er op gebiedsniveau dezelfde (politieke verdeeldheid en de verdeling van grondposities) dan wel andere complexiteitsfactoren (sociologische factoren, sturingsfilosofie, inspraak en participatie, afstemming tussen verschillende schaal en bestuurlijke niveaus, wettelijke procedures, onduidelijkheden over financiële vereveningen en wijzigingmarktomstandigheden) aanwezig zijn dan op locatieniveau.

Voor de beheersing van het tijdsverloop van de hedendaagse gebiedsontwikkeling biedt op het moment alleen de complexiteitstheorie een oplossing waarbij door het verkrijgen van zekerheden in het proces de totale onzekerheid gereduceerd wordt. Naar verwachting zal verder systematisch onderzoek, met name ten aanzien van de complexiteitsfactoren, nopen tot een beter beheersbader tijdsverloop.

7.2 Aanbevelingen

Om het tijdsverloop van gebiedsontwikkeling te beïnvloeden zijn er meerdere adviezen te formuleren. Ten eerste is het voor de praktijk van belang dat er deskundigheid aanwezig is op het gebied van wet- en regelgeving. Het betrekken van een advocaat of een jurist kan daarbij helpen. Ten tweede kan gedegen marktonderzoek leiden tot het beter inschatten van toekomstige ontwikkelingen in de vastgoedmarkt. Een onderzoek naar vraag en aanbod in de diverse vastgoedmarkten met een tijdscurve is daarbij zeer wenselijk. Ten derde hebben sociologische factoren een grote invloed op het tijdsverloop. Sociologische factoren zijn moeilijk te definiëren en daaromtrent lastig om een aanbeveling te formuleren. Toch zijn er een aantal suggesties aan de literatuur te ontleen:

- Laat het gebied en de omgeving centraal staan in het proces;
- Houd de actorenanalyse met de daarbij behorende belangen up to date;
- Maakt duidelijke afspraken zodat bij een wisseling van actoren welke in dergelijke processen niet valt te vermijden zodat het proces niet onnodig wordt vertraagd;
- Houd rekening met het ambitieniveau op bedrijfsniveau en individueel niveau.

Als voorlaatste aanbeveling wordt meegegeven dat er niet gestreefd moet worden naar absolute zekerheid omdat gebiedsontwikkeling dermate complex is dat dit doorgaans niet mogelijk is. Wel kunnen er scenario's ontwikkeld worden. De tijd zal uitwijzen welk scenario de 'beste' totaaloplossing biedt voor desbetreffende ontwikkeling. De laatste aanbeveling is dat er rekening gehouden kan worden met een indicatieve vertraging van 30% zowel op locatie- als op gebiedsniveau. De kans op stagnatie bij gebiedsontwikkeling zal oplopen wanneer de omvang gemeten naar het investeringsvolume toeneemt.

Tekortkomingen

Bij het vaststellen van het tijdsverloop dient een aantal kritische noten te worden geplaatst. In het empirisch onderzoek bleek dat het moeilijk is om een eenduidige start van de desbetreffende gebiedsontwikkeling vast te stellen. In de vragenlijst is daarom dan ook een keuze vraag opgenomen. De respondenten gaven aan dat de start in 60% van de gevallen gelegen is bij het tekenen van de intentieovereenkomst.

Tevens dient opgemerkt te worden dat functiewisselingen van actoren in de lange projecten niet geheel vreemd is. Vijf respondenten gaven aan vanaf de start van het project betrokken te zijn. Het bleek dan ook dat de geschatte doorlooptijd in maanden een te specifieke tijdseenheid

was voor actoren welke niet in het gehele proces betrokken waren. Er is daardoor gekozen om de eenheid in jaren uit te drukken waarbij de relatieve afwijking groter is dan bij een minder grovere indeling van de tijdseenheid.

In dit onderzoek is gekozen om relatief veel casestudies te analyseren met een scala aan mogelijke doorlooptijdbeïnvloedende factoren. Op deze wijze is getracht een ‘totaal’ beeld te verkrijgen van het tijdsverloop bij integrale gebiedsontwikkeling. Echter een nadeel is dat het niet mogelijk is geweest een grote diepgang in elke case te bewerkstellen. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen op welke wijze en met welke methode de aangegeven doorlooptijdbeïnvloedende factoren beter in te schatten zijn.

De steekproef voor het toetsend onderzoek bevat een minimaal aantal cases om algemeen geldende uitspraken te kunnen doen. Statistisch gezien heeft een steekproef grote van 30 (indicatief) een hogere mate van validiteit welke de uitkomsten van de regressieanalyse betrouwbaarder maakt. Dit is praktisch gezien niet haalbaar omdat het aantal cases in Nederland welke binnen de aangegeven selectiecriteria vallen beperkt is.

Tevens is de populatie van dit onderzoek te beperkt om een algemeen geldende uitspraken te kunnen doen. De selectiecriteria en de beschikbare tijdsperiode hebben het niet mogelijk gemaakt om de populatie te vergroten. Het is dan ook niet uit te sluiten dat de door in dit onderzoek veroorzakende doorlooptijdbeïnvloedende factoren andere waarden hebben in niet-onderzochte cases in stedelijk gebied. Door bovenstaande kritische noten is gepaste voorzichtigheid qua algemene geldigheidsverklaring dan ook geboden.

Nader onderzoek

In het onderzoek kwam naar voren dat stedelijke integrale gebiedsontwikkeling zowel project als procesmatig gestuurd wordt. Het is interessant om te na te gaan op welk moment welke managementmethode de overhand heeft of dat zij beide gelijk optrekken. Op deze wijze kan achterhaald worden op welk moment in het proces welke managementmethode de voorkeur verdient. Tevens kan er met aanvullend systematisch onderzoek nagegaan worden op welke wijze zachte factoren het procesverloop beter kunnen doen inschatten.

Bij gebiedsontwikkeling is er doorgaans sprake van publiek- private samenwerking waarbij de rechten en plichten van actoren worden verweven. Nader onderzoek zal moeten uitwijzen of en zo ja welke wet- en regelgevingen in hoge mate stagnerend werken in het proces en op welke wijze. Tevens kan er onderzocht worden of het mogelijk is om een integrale wet van kracht te doen worden (of deels integraal), die het sectoraal denken van de overheid zal kunnen doorbreken.