

Bugge, K.E. (2015), Besluitvorming herstructurering bedrijventerreinen, In: *De markt voor bedrijventerreinen: uitkomsten van onderzoek en beleid*, Erwin van der Krabben & Cees-Jan Pen (red.), Den Haag: Platform31, pp. 167-177

2.9. Besluitvorming herstructurering bedrijventerreinen

dr. Kjell-Erik Bugge
Kenniscentrum Leefomgeving
Saxion

De urgentie om bedrijventerreinen anders, en sneller, te herstructureren is recent alleen maar toegenomen. Veel minder nieuwe terreinen zullen de komende jaren ontwikkeld worden, en het continu kunnen aanbieden van passende kwaliteit op bestaande terreinen is daarom nu echt noodzaak geworden voor behoud van vitaliteit en een positieve sociaaleconomische ontwikkeling.

Deze uitdaging is vertaald in een onderzoeksvraag: Hoe kan de doorlooptijd van herstructurering van bedrijventerreinen verkort worden zonder kwaliteitsverlies voor de uiteindelijke resultaten? Deze vraag stond centraal in een recent afgerond (promotie)onderzoek, en de resultaten van het onderzoek (Bugge, 2013) geven de basis voor dit hoofdstuk.

Het hoofdstuk geeft eerst een korte introductie tot de problematiek van veroudering en een korte reflectie op enkele voorgestelde oplossingsrichtingen voor herstructurering. Daarna volgt (in 2.9.2.) een schets van hoe de processen nu lopen in de praktijk. Dit beeld dient als opstap tot een beknopte beschrijving van een nieuw model dat specifiek ontwikkeld is voor het ondersteunen van situatieafhankelijke besluitvorming in herstructureringsprocessen (2.9.3), en het presenteren van 'lessons learned' over succesfactoren voor herstructurering in de praktijk (2.9.4). Tenslotte wordt (in 2.9.5) kort vooruitgeblikt: wat zijn de toekomstige procesuitdagingen?

2.9.1. Introductie

De kwaliteit van bedrijventerreinen heeft (te) lang onvoldoende aandacht gekregen van zowel de ondernemers als de gemeente. De ondernemers hebben alleen in beperkte mate de verantwoordelijkheid gezien, en genomen, voor eigen kavels, en de gemeente heeft vaak weinig aandacht gehad voor beheer en onderhoud van het openbaar gebied. Het resultaat was veroudering, en de noodzaak tot ingrijpen werd steeds nijpender.

Hoe 'erg' is de situatie op een verouderd bedrijventerrein? Vaak is er sprake van een mix van allerlei problemen die geleidelijk zijn ontstaan in de loop van de tijd. De bereikbaarheid voor klanten en leveranciers is slecht omdat het terrein geleidelijk steeds meer 'ingebouwd' is geraakt in de stad, en de infrastructuur op het terrein is ongeschikt voor nieuwe, steeds grotere, vrachtwagens. De omliggende wijken hebben last van lawaai, geur en verkeer afkomstig van het terrein, en sommige bedrijven moeten vanwege externe veiligheidsrisico's eigenlijk naar een andere locatie toe. Op het terrein zelf is er leegstand op de ene plek en juist gebrek aan uitbreidingsruimte op een andere plek.

Herstructurering zou hét antwoord moeten geven: eenmalige integrale verbeteringen van de terreinen. Helaas duurt de gemiddelde herstructurering van bedrijventerreinen lang. De doorlooptijd is sterk afhankelijk van hoe ingrijpend de veranderingen zijn, maar een periode van meer dan tien jaar is zeker geen uitzondering. Is deze lange doorlooptijd een probleem? Vaak helaas wel. De maatschappelijke kosten van het verbeterproces zijn aanzienlijk, en de terreinen voldoen tijdens de herstructurering langdurig niet aan de eisen van de ondernemers. Soms is er zelfs, tijdens de herstructurering, sprake van verdere achteruitgang van een terrein.

Het kiezen van dé probleemoplossende aanpak is daarom niet eenvoudig. De Taskforce Herstructurering Bedrijventerreinen (THB, 2008) geeft in haar rapport drie oplossingsrichtingen voor het aanpakken van de herstructureringsproblematiek: collectieve aanpak, regionale afstemming, en verzakelijking. Collectieve aanpak en regionale afstemming vragen beide om samenwerking, en het doel van de samenwerking is altijd om betere beslissingen te nemen. De betekenis van verzakelijking is moeilijker om vooraf in te schatten. Meer marktwerking zal effect hebben op de kwaliteit van bedrijventerreinen, maar het is niet vanzelfsprekend dat het effect positief zal zijn. Veel zal afhangen van de manier waarop de individuele eigenaren op bedrijventerreinen aandacht besteden aan de kwaliteit van hun eigendom, en voor het aanpakken van kavel-overstijgende problematiek hoe ze tot dit samen kunnen organiseren. Verzakelijking mag niet betekenen dat de actoren zich ‘terugtrekken’ en zich uitsluitend beperken tot het noodzakelijke: investeringen die wettelijk verplicht zijn en afgedwongen kunnen worden. Verzakelijking betreft daarom, als proces gezien, het verkennen van hoe de taken en verantwoordelijkheden voor de terreinontwikkeling anders ‘verdeeld’ kunnen worden, en hoe de geleidelijke verandering naar een nieuwe situatie gemanaged kan worden.

Deze korte reflectie op de voorgestelde oplossingsrichtingen uit het THB-rapport maakt duidelijk hoe belangrijk, en complex, herstructurering is. De beschrijving maakt ook duidelijk dat herstructurering in essentie een proces is. Het woord “herstructurering” zegt het eigenlijk al: het is een verandering van een bestaande situatie naar een nieuwe – beoogd betere – situatie. Deze verandering gaat niet vanzelf. Actoren maken, zowel individueel als gezamenlijk, beslissingen die van invloed zijn op de voortgang van het proces en op de uiteindelijk gerealiseerde resultaten. De redenen voor een succesvolle herstructurering zijn, gezien vanuit een perspectief op actoren en interactie, altijd te vinden in hoe ‘goed’ het complexe besluitvormingsproces ontworpen en begeleid wordt en hoe tevreden de actoren zijn met de (voorgestelde) oplossingen.

2.9.2. Herstructurering gezien als complexe interactieve besluitvorming

Het vertrekpunt voor het verbeteren van herstructureringsprocessen is inzicht in hoe het proces momenteel (meestal) verloopt.

Het proces ‘op hoofdlijnen’

Een herstructureringsproces verloopt enerzijds ‘lineair’ in herkenbare fasen. De gemeente en de ondernemers onderkennen het belang van het aanpakken van de problemen, en een herstructureringsinitiatief wordt gestart. Na de initiatieffase begint de zoektocht naar geschikte verbetermaatregelen zoals ruilverkaveling, tijdelijk gebruik van leegstaande kavels, aanpassen van de infrastructuur, of zelfs opkoop van kavels of verplaatsing van bedrijven. De verschillende opties worden

vergeleken, en uiteindelijk worden de oplossingen gekozen waarvoor voldoende investeringsbereidheid kan worden gevonden.

Deze 'lineaire' beschrijving van het proces geeft anderzijds een (te) sterk vereenvoudigd beeld van de realiteit. In de praktijk verloopt een herstructureringsproces in 'rondes' (Teisman, 1992). Elke ronde doorloopt dezelfde stappen: het zoeken naar mogelijkheden om verder te komen in het proces, het vergelijken van de gevonden opties, en het beslissen over het vervolg. Het vervolg is vaak beperkt tot de implementatie van één maatregel, of zelfs uitsluitend tot een verandering in de agenda of de betrokkenheid van actoren in het proces.

Hoe werkt een proces in 'rondes' in de praktijk?

De ondernemers zijn ontevreden over de wegenstructuur op het terrein. De gemeente zoekt, als verantwoordelijke voor het openbaar gebied, naar verbetermogelijkheden, en ontwikkelt verschillende opties zoals verbreding van de wegen en het toevoegen van een rotonde. Elke optie heeft specifieke voor- en nadelen voor de individuele ondernemers. Het resultaat van een eerste 'ronde' kan zijn dat de gemeente en de ondernemers samen concluderen dat er alleen voldoende commitment is voor de verbreding van de wegen. Een andere uitkomst kan zijn dat geen van de twee opties voldoende steun krijgt, en dat een tweede 'ronde' start met als uitgangspunt het zoeken naar alternatieve opties (zoals eenrichtingsverkeer). In beide situaties zal de besluitvorming opnieuw 'terug' moeten naar de individuele ondernemers en eventueel, afhankelijk van bijvoorbeeld de financiële consequenties, naar de gemeenteraad.

Deze complexiteit en dynamiek van een herstructurering betekenen dat de procesmanager, in de Nederlandse context is dat meestal 'de gemeente' of een organisatie die namens de gemeente opereert, een moeilijke opgave heeft. De procesmanager probeert continu de effecten van alle gekozen acties op de lange-termijn doelen in de gaten te houden. Tegelijkertijd wordt er in 'kleine' besluitvormingsrondes situatieafhankelijk gezocht naar concrete kansen. Het doel van het proces is om oplossingen te vinden, die de gewenste effecten hebben op de herstructurering, haalbaar zijn gezien de beschikbare middelen, en (tenminste) geaccepteerd worden door de betrokken actoren.

Gedeeltelijk verschillende belangen, en afhankelijkheid voor het realiseren van doelen

De procesuitdaging is duidelijk: Uiteindelijk gaat het altijd om het bouwen van voldoende commitment voor een verandering, en commitment is altijd gebaseerd op mate van tevredenheid met de consequenties van de verandering. Dit betekent dat de belangen van de actoren centraal staan.

De belangrijkste actoren in een herstructurering zijn de gemeente en de ondernemers. De gemeente heeft enerzijds directe belangen vanwege eigendom van openbaar gebied, en anderzijds een verantwoordelijkheid voor het behartigen van de publieke (bredere) belangen zoals werkgelegenheid en de kwaliteit van ruimte, milieu en sociale veiligheid. De ondernemers hebben een 'smallere' verantwoordelijkheid voor eigen gebied en bedrijfsactiviteiten. In bepaalde mate zullen ze altijd wel rekening houden met bredere belangen door bijvoorbeeld een goede relatie met de gemeente, als bevoegd gezag, na te streven.

Het ontwikkelen van één gedeelde visie voor de herstructurering van een gebied wordt vanwege deze gedeeltelijk verschillende, soms 'botsende', belangen geen gemakkelijke uitdaging. Ondernemers zien zich zelf vaak niet als probleemeigenaren bij een geleidelijke verpaupering van het terrein, terwijl de gemeente juist wel vanuit de publieke belangen de vitaliteit en kwaliteit willen behouden en versterken

en daarom het probleem naar zich toe trekt. De volgende stap, het zoeken naar investeringsbereidheid voor geschikte verbetermaatregelen, krijgt hierdoor een 'scheef' uitgangspunt. De gemeente en de ondernemers weten dat ze van elkaar afhankelijk zijn voor het realiseren van een integrale verbetering van het bedrijventerrein, maar de noodzaak tot actie wordt vaak alleen eenzijdig gevoeld. In het verleden heeft dit geleid tot veel investeringen in het openbaar gebied, terwijl de investeringen door de ondernemers sterk achter zijn gebleven, vergeleken bij wat de gemeenten gehoopt hadden.

Verwachtingen en rollen van de 'hoofdrospelers': de gemeente en de ondernemers

Wat een actor hoopt te kunnen bereiken door een proces is gebaseerd op inzicht in eigen mogelijkheden en de beschikbare informatie over wat andere actoren kunnen en willen doen. De onderlinge verwachtingen in een herstructurering hebben vooral te maken met het beeld van rollen en verantwoordelijkheden.

De gemeente speelde tot nu toe een centrale rol in de meeste herstructureringsprocessen. Vaak initieerde, faciliteerde, participeerde en voerde in bepaalde mate de gemeente de regie in het proces. De gemeente ontwikkelde plannen, en regelde vaak ook middelen (bedoeld als cofinanciering) voor de uitvoering. De ondernemers werden te weinig, of op een ineffectieve manier, uitgedaagd om medeverantwoordelijkheid te nemen voor de gebiedsontwikkeling. Soms probeerde de gemeente dit proces op gang te krijgen door zelf de eerste investeringen te doen in openbaar gebied. De achterliggende gedachte was: een "goed voorbeeld doet goed volgen", maar vaak is dit effect niet bereikt. Eén reden hiervoor is de versnipperde eigendomssituatie op bedrijventerreinen. "De ondernemers" is eigenlijk een verzamelnaam voor een complexe groep van eigenaar-ondernemers, huurders en pandeigenaren. Deze groep wordt soms gedeeltelijk vertegenwoordigd door een vereniging van eigenaren of een Park Management organisatie. De rol van 'de ondernemer' in een herstructureringsproces is daarom wisselend, maar uiteindelijk zullen alle beslissingen voor het investeren in het proces of in specifieke maatregelen (tenzij geregeld via bijvoorbeeld een BIZ-constructie) genomen moeten worden door de individuele ondernemers. Het belang hiervan voor het proces wordt vaak onderschat. Een tweede reden ligt in het onvoldoende vraaggericht en vraaggestuurd werken. De gemeente denkt, overigens terecht, aan de bredere belangen en de integrale gebiedsontwikkeling, maar lijkt hierdoor te weinig aandacht te besteden aan het feit dat elke totaalontwikkeling bestaat uit de 'som' van heel veel maatwerkoplossingen. Maatwerk leveren voor de individuele ondernemers betekent het ondersteunen van het ontwikkelen van passende verdienmodellen vanuit inzicht in wat de ondernemers willen, kunnen en weten.

Zeker is dat een integrale verbetering van een bedrijventerrein alleen mogelijk is, indien zowel de ondernemers als de gemeente bereid zijn om voldoende te investeren. Deze voorwaarde voor succes leidt tot een expliciete procesvraag: *hoe* kan de huidige aanpak van interactieve besluitvormingsprocessen verbeterd worden om de gewenste investeringsbereidheid en resultaten te bereiken?

2.9.3. Een nieuw procesmodel voor ondersteuning van besluitvorming

Er zijn altijd meerdere manieren om een doel te bereiken. De korte schets van de huidige aanpak en problematiek van herstructureringsprocessen maakt duidelijk dat de manier waarop actoren betrokken

worden in een proces voor een groot gedeelte de voortgang en de tevredenheid met de resultaten kan bepalen. Procesmanagement is één manier om betrokkenheid te beïnvloeden (de Bruijn et al., 2002). Voor het ondersteunen van het procesmanagement bij herstructurering van bedrijventerreinen is een nieuw procesmodel ontwikkeld (Bugge, 2013). Dit model richt zich primair op de gemeente in de rol als 'planning agency' (Alexander en Faludi, 1996; Needham, 2000) en procesmanager, en ondersteunt het situatieafhankelijk kiezen van procesontwerp, interactievormen ((Ostrom, 2005) en geschikte procesinterventies.

Selecteer en betrek actoren scherp en bewust vanuit meerwaarde voor het proces

Het woord "situatieafhankelijk" is de kern van het model. Elke herstructurering is in bepaalde mate uniek, en dit betekent een zoektocht naar maatwerkoplossingen voor specifieke problemen. Voor elk specifiek probleem ondersteunt het model, door middel van vragen, de zoektocht naar de geschikte actoren: de actoren die probleemeigenaren zijn en/of invloed hebben op de oplossing. Dit betekent scherp prioriteren vanuit meerwaarde, en het kan betekenen dat bepaalde actoren bewust buiten het proces worden gehouden.

Deze strategie accepteert dat 'alles tijdelijk is': ook de betrokkenheid en rollen van actoren. Het model maakt daarom een duidelijk onderscheid tussen een "Initiatief-arena" en een "Implementatie-arena". In de initiatiefarena ligt de nadruk op visieontwikkeling, terwijl het doel van de verschillende implementatie-arena's is, om concrete oplossingen gekozen en geïmplementeerd te krijgen. Eenvoudig gezegd ligt de nadruk eerst op investeringen in tijd en kennis, en daarna op investeringen in geld en kennis.

Situatieafhankelijk betrekken van actoren

Passende ruimte voor het ondernemen is een succesfactor. Te weinig ruimte voor de ene ondernemer kan gekoppeld worden aan te veel ruimte voor de tweede ondernemer. In een visie-arena verkent men de kansen voor ruilverkaveling op terreinniveau (als onderdeel van een integrale kansenkaart) met ondernemers en partijen met kennis van het onderwerp, terwijl men in de implementatie-arena vraaggestuurd in een 'select gezelschap' de concrete oplossing uitwerkt in een haalbare business case met de twee ondernemers.

De procesmanager stuurt op meerwaarde voor de voortgang en de resultaten van het proces. Dit doet hij door een goede combinatie te hanteren van flexibiliteit en heldere kaders. Hij betreft partijen die het proces verder kunnen helpen, en hij bewaakt tegelijkertijd de effecten op commitment van de andere (vooral) belangrijke actoren.

Focus op motivatie, informatie en middelen

Het model neemt als uitgangspunt dat actoren beslissingen nemen, en vervolgens handelen, gebaseerd op de motivatie, informatie en middelen die ze hebben (Bressers, 2004; 2009). Of eenvoudig gezegd: afhankelijk van wat ze willen, weten en kunnen.

Beslissing wordt bepaald door wat actoren willen, weten en kunnen

Een ondernemer kan belangstelling hebben voor ruilverkaveling, maar niet bereid zijn om hierin te investeren voordat hij voldoende informatie heeft over kosten, baten en risico's. 'Omgekeerd' kan hij wel voldoende informatie hebben, maar de business case te weinig aantrekkelijk vinden of gewoon niet bereid zijn tot meewerken. Dé oplossing? Soms meer informatie verstrekken, soms aanpassing business case, soms rechtstreeks stimuleren en motiveren: altijd gericht op het vinden van een attractieve mix!

De individuele actor zal uiteindelijk een beslissing nemen over het investeren van tijd of geld gebaseerd op inzicht in kosten, baten en risico's voor zich zelf, en tegelijkertijd ook rekening houden met hoe rechtvaardig de distributie van dezelfde kenmerken over de verschillende actoren wordt ervaren.

Ondersteun de besluitvorming door gericht vragen te stellen en passende instrumenten in te zetten

Een oplossing kan alleen geïmplementeerd worden als er 'opgeteld' voldoende middelen en investeringsbereidheid beschikbaar zijn. De procesmanager werkt daarom continu aan het ontwikkelen van inzicht en overzicht in hoe goed oplossingen passen bij de motivatie en de beschikbare middelen van de actoren die noodzakelijk zijn voor de implementatie. Bij dit zoekproces wordt een beperkt aantal hoofdvragen¹ gehanteerd:

1. Is er voldoende bekend over de probleemsituatie en de actoren?
2. Zijn de voorkeursdeelnemers aan de arena bekend?
3. Zijn de voorkeursdeelnemers bereid tot het investeren van tijd en geld in het proces?
4. Is er voldoende commitment voor een volgende stap (zoals het starten van een volgende fase of het implementeren van een maatregel)?

Elke vraag kan alleen door "ja" of "nee" beantwoord worden, en een negatief antwoord betekent altijd dat de actoren onvoldoende tevreden zijn. Het kan zijn dat er 'gewoon' meer informatie nodig is, maar het is ook mogelijk dat het wenselijk is om andere actoren te betrekken, de rollen in het proces te veranderen, of een andere verdeling van kosten, baten en risico's te zoeken. Hiervoor geeft het model concrete aanbevelingen per vraag (en deelvraag) voor de inzet van instrumenten². Zo kan bij te weinig informatie over de actoren een krachtenveldanalyse ingezet worden. En bij ontevredenheid over de samenstelling en rollen van actoren zijn geschikte instrumenten een proces-risicoanalyse gevolgd door een herontwerp van de arena. Scans geven aanvullende informatie over de kenmerken van het bedrijventerrein, en haalbaarheidsanalyses worden gebruikt voor het beoordelen van concrete oplossingen en verdienmodellen.

2.9.4. Succesfactoren voor herstructureringsprocessen

Het proces van herstructurering kent drie belangrijke uitdagingen. De eerste uitdaging is om de voorkeursdeelnemers die het proces kunnen versnellen en verbeteren te identificeren en betrekken. De tweede uitdaging is om 'de beste weg' te kiezen vanuit een beginsituatie, waar er onvoldoende informatie, motivatie en middelen beschikbaar is voor de herstructurering, naar een situatie met voldoende commitment en middelen voor een goede oplossing. De derde uitdaging is om te weten wanneer voldoende informatie en/of motivatie beschikbaar is. Deze drie uitdagingen werden, in de

¹ De hoofdvragen in de initiatiefarena en de implementatiearena zijn op detailniveau licht verschillend. Voor elke hoofdvraag heeft het model ook een uitsplitsing in deelvragen.

² Voor een gedetailleerde beschrijving van de instrumenten, zie: Bugge, 2013, hoofdstuk 6

vorm van open vragen, voorgelegd aan bedrijventerreinprofessionals tijdens vijf regionale Focusgroep-sessies. De volgende resultaten geven high-lights uit de sessies³, gepresenteerd als succesfactoren.

Uitdaging 1: Voorkeursdeelnemers identificeren en betrekken

Kies een gebalanceerde mix van vertegenwoordigers en onderschat niet het belang van individuen.

In het begin van een herstructurering is er (meestal) onvoldoende bekend over de actoren. Een goede eerste stap naar het betrekken van voorkeursdeelnemers is daarom het uitvoeren van een krachtenveldanalyse. De geschikte vertegenwoordigers van de gemeente hebben intern steun nodig van managers, Bestuur en Raad, een duidelijk mandaat nodig voor het handelen, en bij voorkeur goede persoonlijke relaties met het lokale bedrijfsleven. De geschikte vertegenwoordigers van het bedrijfsleven moeten vertrouwd worden door de rest van de ondernemers op het terrein, en ertoe in staat zijn om de collectieve gevoelens en problemen goed te verwoorden en tegelijkertijd invloed uit te oefenen op de individuele ondernemers die ze vertegenwoordigen. Leden van een lokale ondernemersvereniging kunnen geschikt zijn als vertegenwoordigers in het proces indien ze voldoen aan het hiervoor geschetste profiel. Ook de 'oliamannetjes' zijn belangrijk: de mensen die overal toegang hebben bij de gemeente en de ondernemers, en heel goed weten hoe ze informatie kunnen verzamelen en nuttig inzetten voor het zoeken naar kansen.

Beschouw betrokkenheid van actoren als tijdsafhankelijk

De gewenste mix van vertegenwoordigers verandert richting de samenstelling van een implementatiearena. In de implementatiearena worden vooral de actoren betrokken die de mogelijkheid hebben tot het investeren of het nemen van beslissingen over specifieke maatregelen. Elke combinatie van probleem en oplossing vraagt om een specifieke aanpak. En het bewust en beargumenteerd durven veranderen van volgorde van activiteiten of actoren in een proces kan positieve consequenties hebben voor de voortgang en de resultaten.

Uitdaging 2: De beste weg kiezen naar een situatie met voldoende commitment en middelen.

Begrijp de (probleem)situatie en werk vraaggericht met de ondernemers

Een eerste stap naar betrokkenheid is om meer grip te krijgen op de situatie. De procesmanager verzamelt daarom gericht informatie. Is er al een besef van noodzaak tot het starten van een herstructurering bij zowel overheid als ondernemers, dan wordt er direct gevraagd naar de soort en omvang van de specifieke problemen. Wat zijn de effecten van de problemen, welke actoren ervaren negatieve effecten en/of kunnen beschouwd worden als probleemeigenaren, en welk belang en urgentie hechten de verschillende actoren aan het oplossen van de problemen? De verzamelde basisinformatie wordt gebruikt voor het afbakenen van de herstructureringsopgave, het uitvoeren van een risicoanalyse, en het maken van een procesdesign gekoppeld aan de gestelde prioriteiten voor vervolgacties. De ondernemers op het terrein staan hierin centraal, en de gemeente houdt tegelijkertijd

³ Voor een gedetailleerde beschrijving van de resultaten, zie: Bugge, 2013, hoofdstuk 7

rekening met de bredere publieke belangen. Ongeacht welke soort opgave, is de manier waarop er gecommuniceerd en gewerkt wordt met de ondernemers, belangrijk voor het succes van het proces.

Zet gericht instrumenten in voor het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie

Verschillende instrumenten kunnen ingezet worden voor het beïnvloeden van bewustwording en betrokkenheid. Een bezoek aan het terrein, een 'schouw', is hierin een voorbeeld van een krachtig middel voor het zichtbaar en 'tastbaar' maken van de problemen en voor het bouwen van een gemeenschappelijke visie. De procesmanager maakt verder de effecten op de specifieke beleidsterreinen inzichtelijk, ontwikkelt alternatieve toekomstbeelden (visualisaties), en maakt actief gebruik van externe kansen (zoals subsidies). De gemeenschappelijke visieontwikkeling betreft zowel het proces tussen 'de gemeente' en de ondernemers als de interne afstemmingsprocessen binnen de gemeente.

Manage verwachtingen, motivatie en continuïteit

Visieontwikkeling is een interactief groeiproces. Informatie wordt uitgewisseld en de actoren beïnvloeden elkaar. Hoe werkt deze beïnvloeding? De procesmanager heeft te maken met een langdurig proces waarbinnen zich veel veranderingen voordoen. Gedurende het proces zal er geleidelijk meer zekerheid komen over de wenselijkheid en haalbaarheid van oplossingen, maar deze toenemende zekerheid gaat gepaard met verschuivingen in kosten, baten en risico's voor de actoren. De motivatie van de specifieke actoren om te investeren zal hierdoor mee-veranderen.

Management van verwachtingen is daarom belangrijk. Té optimistische beelden van wat mogelijk zal zijn, kunnen op termijn negatief effect hebben op de betrokkenheid van de actoren als ze niet, of niet snel genoeg, gerealiseerd worden. De procesmanager houdt daarom steeds rekening met de haalbaarheid van zowel processtappen als verbetermaatregelen, en blijft continu in gesprek met alle actoren. In het bijzonder is dit belangrijk voor de interactie tussen de gemeente en de ondernemers. De procesmanager communiceert actief over de geplande acties, voortgang en behaalde resultaten. Zogenaamde 'quick-win' oplossingen worden gericht ingezet om belangstelling te wekken en de motivatie voor het vervolgproces te beïnvloeden. Een ander belangrijk punt is het omgaan met afspraken. Afspraken zullen af en toe moeten veranderen of zelfs niet meer haalbaar of zinvol zijn, en de procesmanager zorgt voor het continu afstemmen van verwachtingen over afspraken om teleurstellingen en onenigheid te voorkomen.

Gebruik maatwerkinformatie actorgericht

De kern van het gebruik van informatie, is dat elke actor voldoende informatie nodig heeft voor het nemen van beslissingen. Dit betekent maatwerk: niet iedere actor heeft dezelfde informatiebehoefte, en de informatiebehoefte is situatie (en dus tijd) afhankelijk. Informatie wordt daarom ingezet vanuit 'nut en noodzaak' voor bijvoorbeeld het onderstrepen van het belang en de urgentie van de herstructurering, of voor het aantonen van de haalbaarheid van verbeteropties voor de actoren, zowel gezamenlijk als apart.

Werk veel met 'face-to-face' contact

De effectiviteit van informatieoverdracht is afhankelijk van de kwaliteit van de informatie en de kwaliteit van de interactie. Goede schriftelijke informatie is een basisvereiste, maar die kan om verschillende redenen de beoogde ontvanger niet bereiken. Als die wel wordt gelezen, is er ook altijd kans op verkeerde (dus niet-bedoelde) interpretaties. Van groot belang is daarom de aanvullende 'face-to-face' interactie. De procesmanager zoekt zelf de individuele actoren op, en hij faciliteert en stimuleert contact tussen de ondernemers op het terrein. Het begrijpen van elkaars 'talen', als overheid en ondernemers, is uiteraard een randvoorwaarde. De interactie levert een bijdrage aan informatie-uitwisseling, maar ook aan onderlinge beïnvloedingsprocessen.

Focus op vertrouwen en rechtvaardigheid

Een specifiek doel van de interactie is om onderlinge vertrouwen te bouwen. De ondernemers en de gemeente moeten vooral vertrouwen hebben in elkaar met betrekking tot de bereidheid tot het investeren in het integrale verbeterproces. De overheid kan bijvoorbeeld 'de eerste stap zetten' en zelf investeren in het openbaar gebied. In de praktijk heeft dit effect op de motivatie van de ondernemers tot het aangaan van een dialoog over de herstructurering. Het nemen van een eerste stap door de overheid geeft echter geen garantie op meer investeringsbereidheid bij de ondernemers. Op de achtergrond speelt ook steeds een andere vraag: hoe rechtvaardig wordt de verdeling van kosten, baten en risico's ervaren? Een rechtvaardige verdeling kan de basis vormen voor een passende 'voor wat, hoort wat'-afspraken tussen de overheid en de ondernemers.

Wees flexibel

Een herstructureringsproces is een 'puzzel', en het is lastig om een 'rode draad' te ontdekken. Flexibiliteit is daarom noodzakelijk. De uitdaging is om kansen te ontdekken en benutten, en te denken in tijdelijke oplossingen. Gerichte interventies in het proces kunnen gebruikt worden om vastgelopen processen 'open te breken', en voor het bereiken van resultaten. Het bewust wachten op een geschikt moment, het proces vertragen, of het veranderen van fasering of prioriteiten, zijn voorbeelden van mogelijke interventies. Aan de andere kant mag het proces niet té flexibel worden, en hierdoor ontaarden in 'ad hoc' beslissingen en oplossingen van onvoldoende kwaliteit. Een bekend voorbeeld is het proces dat vertrekt vanuit een heel hoog ambitieniveau, maar onderweg te maken krijgt met het 'verdampen' van de hoge ambities. De procesmanager dient daarom continue alle ontwikkelingen te plaatsen en afwegen binnen een bredere context. Dit betekent tegelijk rekening houden met lange- en korte termijn doelen, verschillende schaalniveaus, en belangen van alle stakeholders.

De reflectievraag: bestaat er een 'beste weg' naar voldoende commitment?

De beschrijving van de voorgaande succesfactoren laat zien dat een herstructureringsproces gekenmerkt wordt door een hoge mate van complexiteit. Er zijn, op elk willekeurig moment in het proces, veel factoren om rekening mee te houden en veel bijbehorende onzekerheden. Wat wel steeds terugkomt, is het belang van het sturen van de relatie tussen motivatie en informatie. Motivatie kan beïnvloed worden door het verstrekken van informatie, en motivatie beïnvloedt de bereidheid om op zoek te gaan naar informatie en de perceptie van hoe waardevol informatie is. Kennelijk is de 'kunst' om beide continu mee te nemen in procesontwerp en procesmanagement, en situatieafhankelijk en flexibel steeds iets meer nadruk te leggen op de ene of de andere factor.

Uitdaging 3: Weten wanneer het moment van voldoende informatie en/of motivatie bereikt is.

Vertrouw op indicatoren, maar zeker ook op ervaring

Goede indicatoren maken het mogelijk om voortgang en resultaten in een herstructureringsproces te meten. De procesmanager kan de actoren rechtstreeks vragen naar hun tevredenheid, en in het bijzonder naar investeringsbereidheid en tevredenheid met de kwaliteit van de beschikbare informatie over oplossingen. Het is ook (aanvullend) mogelijk om tevredenheid indirect te meten in de vorm van gedane investeringen, positieve ontwikkelingen in leegstand, of de bereidheid tot het tekenen van een convenant over de herstructurering.

Tenslotte mag de betekenis van de ervaring van de procesmanager niet te onderschat worden. Hoewel veel gemeten en gepland kan worden, zal het intuïtief kunnen schatten wanneer het tijd is voor een volgende stap altijd een belangrijke rol blijven spelen.

2.9.5. De toekomstige procesuitdagingen?

De tijd na de afronding van het praktijkgedeelte van het onderzoek zoals gepresenteerd in de voorgaande paragrafen, is ‘turbulent’ geweest: de economische recessie en de veranderende (financiële) situatie van de gemeenten hebben veel invloed gehad op hoe er tegen bedrijventerreinproblematiek gekeken wordt. Wat zijn op dit moment, vanuit een “actor en interactie”-perspectief, de procesuitdagingen voor de toekomst?

Een eerste deel van het antwoord is, dat de visie op de ontwikkeling van bestaande terreinen gewijzigd is. Het is nog steeds belangrijk om de werklocaties vitaal en leefbaar te houden, en in het bijzonder om voldoende flexibiliteit in te bouwen zodat er ruimte is voor nieuwe ontwikkelingen. Maar de manier waarop dit zal gebeuren is – snel - aan het veranderen. Eenmalige (vaak vooral fysieke) grootschalige ingrepen worden geleidelijk vervangen door continu doorlopende verbeterprocessen. De individuele actoren zullen anders moeten gaan denken, handelen en samenwerken. De rollen zijn al aan het veranderen, en het zoeken naar concrete werkbare situatieafhankelijke invullingen van begrippen zoals “faciliteren”, “participeren”, “samenwerken”, “stimuleren” en “regie voeren” is nu noodzaak geworden. Algemene maatregelen voldoen niet meer: er is een toenemende behoefte aan het ontwikkelen en dissemineren van situatieafhankelijke ‘good practices’ over procesdesign en procesmanagement voor lokale besluitvormingsprocessen.

Het begrijpen van de actoren is hierin de sleutel tot succes, en over deze sleutel is er nog onvoldoende bekend. Hoe kan afhankelijkheid van actoren ‘gekanteld’ worden tot een positief vertrekpunt voor samenwerking op werklocaties? Hoe kan het proces beter verdeeld worden over specifieke, gekoppelde, interactie-arena’s? Welke regels voor interactie zullen positief werken op onderling vertrouwen, en tegelijk het proces versnellen? Wie neemt welke verantwoordelijkheid voor de terreinontwikkeling? Welke interactievormen werken positief op motivatie? Wat is het effect van individuen in het proces?

Dit zijn vragen voor de procesmanager, of beleidsmaker, die zich herkent in de volgende visie op voortgang en resultaten in herstructureringsproces: “Nothing will ever happen in a restructuring unless people decide so” (Bugge, 2013, p. xv).

Referenties

Alexander, E.H. and A. Faludi (1996), Planning doctrine: its uses and implications, In: *Planning doctrine, special issue of Planning Theory*, vol. 16, pp. 11-61

Bressers, J.Th. A. (2004), Implementing sustainable development: How to know what works, where, when and how, In: *Governance for Sustainable Development: The Challenge of Adapting Form to Function*, Laffert, W.M., (ed.), Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, pp. 284-318

Bressers, J.Th. A. (2009), From public administration to policy networks: Contextual interaction analysis, In: *Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy Analysis: Tribute to Peter Knoepfel*, Nahrath, S. and F. Varone (eds.), Bern: Haupt Verlag AG

Bruijn, de, J.A., Heuvelhof, ten, E.F. and R.J. in't Veld (2002), *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service

Bugge, K.E. (2013), *Restructuring Industrial Sites more Quickly: A Decision Support Model*, Proefschrift Radboud Universiteit Nijmegen

Needham, B. (2000), Spatial planning as a design discipline: a paradigm for Western Europe?, *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 27, pp. 437-453

Ostrom, E. (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton: Princeton University Press

Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, Den Haag: VUGA

THB (2008), *Kansen voor Kwaliteit: een ontwikkelings-strategie voor bedrijventerreinen*, s' Hertogenbosch: BiblioVanGerwen