

# Besluitvorming en maatschappelijk draagvlak bij stedelijke gebiedsontwikkeling op Curaçao

Een analyse van het besluitvormingsproces van de ontwikkeling van het Rifgebied fase 1 en de ontwikkeling van het Waaigat



Augustus 2011 | **Ir. D.A. van Hunen** | 339039

Master City Developer, Jaar 7

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Technische Universiteit Delft  
Gemeente Rotterdam

Begeleider: Drs. A.H.J. Otgaar  
Tweede lezer: Drs. A. van Klink

## Voorwoord

Ik ben een kind van Curaçao en Nederland. Geboren in Nederland maar vervolgens het grootste deel van mijn jeugd op Curaçao doorgebracht om uiteindelijk als officieuze beursaal naar Nederland terug te keren voor het volgen van een studie in het hoger onderwijs. Zoveel als mogelijk probeer ik Curaçao nog te bezoeken en graag wilde ik eens nog iets voor dit fantastische eiland terugdoen. De Master City Developer opleiding gaf mij deze gelegenheid en met dank aan een aswolk in april 2010, waardoor de vakantie op Curaçao wat langer duurde dan gepland, ontstond de ruimte hier serieus werk van te maken. Gebiedsontwikkeling vindt namelijk ook gewoon op Curaçao plaats en zou het niet interessant zijn voor het Nederlandse kennisveld van gebiedsontwikkeling om de kennis en ervaringen van het Curaçaose proces hieraan toe te voegen. Temeer omdat Curaçao in vele opzichten toch een stukje Nederland is in de tropen.

Ik zal niet de eerste en zeker niet de laatste zijn voor wie het afstuderen een hele kluit is geweest. Maar bij twijfel of ik het zou gaan redden heb ik altijd de motiverende woorden van de programmaleiding kunnen terughalen: "Als je het onderwerp leuk vindt, maak je het af". En leuk heb ik het gevonden. Al was het maar vanwege de aanleiding om Curaçao dit jaar te bezoeken in verband met het vergaren van data en daarbij de gelegenheid te hebben om goede vrienden weer te kunnen zien.

Dank ben ik in de eerste plaats verschuldigd aan Bouwfonds Ontwikkeling, die het voor mij mogelijk heeft gemaakt de MCD opleiding te kunnen volgen en voltooien. Daarnaast mijn begeleider Alexander Otgaar voor het verschaffen van verhelderende inzichten en een escape toen mijn vakantie in het gedrang kwam. Mijn medestudenten voor hun kritische houding en mijn vrienden en kennissen op Curaçao voor de ingangen op Curaçao om in de materie te kunnen duiken: Jonny, Cindy, Earl, Bharat en Eric, bedankt. Positief verrast was ik over de generositeit en openheid waarmee ik door mijn interview kandidaten op Curaçao te woord ben gestaan. Dank hiervoor en ook dank voor de aanvullende informatie in de vorm van documentatie, rondleidingen en het mogen bijwonen van lezingen.

Een speciaal dankwoord voor mijn "familie" op Curaçao. Marianne, John-John, Iris en David bedankt voor de gastvrijheid en de meer dan goede zorgen in de twee weken dat ik bij jullie mocht verblijven. En de laatste woorden van dank zijn uiteraard gereserveerd voor mijn eigen gezin. Laureen, Rohan en Rive bedankt voor jullie uithoudingsvermogen en begrip de afgelopen twee jaar en Laureen bedankt voor de ruimte die je in ons gezin voor mij hebt geschapen en de steun om deze studie tot een goed einde te brengen.

Masha danki a tur hendenan!

Dennis van Hunen, 29 juli 2011

# Samenvatting

Dit explorierend onderzoek levert een bescheiden bijdrage aan het kennisveld van stedelijke gebiedsontwikkeling (SGO) door inzicht te verschaffen in het besluitvormingsproces van SGO op Curaçao. Dit gebeurt door het reconstrueren van een tweetal SGO cases op Curaçao en het daaromheen verzamelen van algemene informatie over gebiedsontwikkeling op Curaçao. Het is de verwachting dat deze analyse aanknopingspunten geeft voor optimalisatie van de Nederlandse praktijk van SGO, in ieder geval voor zover het het besluitvormingsproces betreft.

De ruimtelijke ordening principes op Curaçao zijn in eerste instantie gemodelleerd naar het Nederlandse voorbeeld en ook het gebiedsontwikkelingsproces is gebaseerd op de Nederlandse praktijk. Hierdoor wordt een explorierend onderzoek naar de Curaçaose SGO praktijk extra relevant, omdat de verwachting is dat veel parameters weinig van elkaar zullen verschillen en daarmee de parameters die dat wel doen eerder kunnen worden herkend.

De volgende probleemstelling is geformuleerd:

***Is het besluitvormingsproces van SGO op Curaçao en de rol van maatschappelijk draagvlak zo vormgegeven dat het dit leidt tot meer efficiënte besluitvorming dan wij in Nederland kennen en in hoeverre is dit te verklaren door de specifieke Curaçaose context?***

Vanuit de operationalisering van de in de probleemstelling opgenomen begrippen en met behulp van een gemodificeerd rondemodel van Teisman (2000) wordt het besluitvormingsproces van de Curaçaose SGO casussen in kaart gebracht. Het besluitvormingsproces komt overeen met netwerk governance. De posities, taken, belangen en referentiekaders van relevante (publieke en private) stakeholders worden met elkaar verbonden om een concurrerend perspectief te creëren voor de aard van het probleem en mogelijke oplossingen. De focus ligt op actieve participatie van meerdere belangen die worden onderscheiden bij complexe beleidsproblemen. Het samenbrengen van de stakeholders draagt bij aan de acceptatie van een beleidsprogramma (draagvlak) en verbetert de kwaliteit van het collectieve probleemoplossend vermogen als gevolg van de nieuwe combinaties van kennis, informatie en ervaring (Kooiman, 1993 in Fenger en Bekkers, 2007).

Maatschappelijk draagvlak wordt geoperationaliseerd als participatie en communicatie ten aanzien van inhoud en werkwijze. Context valt uiteen in historische context, ruimtelijk-economische context, sociaal-culturele context en politiek-bestuurlijke context. De criteria voor efficiënte besluitvorming zijn de snelheid en de kwaliteit van het proces en de snelheid en kwaliteit van het product van het besluitvormingsproces: de fysieke SGO.

De historische context benadrukt de vele dwarsverbanden tussen Curaçao en Nederland. De ruimtelijk-economische context betreft het in het teken staan van de SGO van de versterking van de toeristische sector voor de economische groei. De sociaal-culturele context behandelt de informele structuren op het eiland en de gevaren die daar in schuilen. De politiek-bestuurlijke context benadrukt het onvolledig zijn van het juridisch-planologische kader en de afhankelijkheid van de Nederlandse (ontwikkelings)gelden voor uitvoering van projecten.

De reconstructie van de casussen is gedaan door het interviewen van betrokken actoren en het verzamelen van documentatie. De eerste casus, het Rifgebied fase 1, kent een efficiënt verlopen besluitvormingsproces. Vanuit de potentie en urgentie van ontwikkeling van het gebied en het in het proces aanwezige maatschappelijk draagvlak, de politieke wil en het politieke pragmatisme om de ontwikkeling van het Rifgebied in twee fasen te knippen, gingen al gauw de neuzen van de betrokken actoren dezelfde kant op. In de tweede casus, het Waaigat, loopt het besluitvormingsproces veel moeizamer. Sinds het initiatief tot ontwikkeling in 1993 tot op heden is weinig van een totaalontwikkeling gerealiseerd. Er is potentie, al is het beperkt, er is onvoldoende urgentie, er is maatschappelijke weerstand en de overheidsdiensten werken onvoldoende samen. Vanuit de generalisatie naar het Curaçaose besluitvormingsproces wordt geconcludeerd dat de Nederlandse praktijk van SGO in de Curaçaose context net zo goed of net zo slecht functioneert als in de Nederlandse context. Andere, meer universele factoren spelen een rol in het bereiken van efficiënte besluitvorming die tot realisatie van een gebiedsontwikkeling leiden. Onderscheiden worden: (economische) potentie, urgentie, politieke wil en maatschappelijk draagvlak. Deze vier voorwaarden

voor efficiënte besluitvorming hebben uiteraard invloed op elkaar in die zin dat ze elkaar kunnen versterken of verzwakken. Het aanwezig zijn van deze randvoorwaarden in het besluitvormingsproces zal synergiecreërend handelen stimuleren.

Het testen van de Nederlandse SGO praktijk in een andere context leidt wel tot aanknopingspunten. Omdat de Curaçaose overheid niet over de middelen beschikt om zelf de lead te nemen in een SGO, probeert zij de SGO te faciliteren en is zij afhankelijk van een geïnteresseerde ontwikkelaar/investeerder. Omdat dit marktsegment redelijk dun is, wordt zoveel mogelijk aan de wensen van de marktpartij tegemoet gekomen onder een aantal strikte voorwaarden, maar aan de andere kant met een pakket van financiële incentives. Het betere politieke lobbywerk zorgt ervoor dat potentiële investeerders worden gevonden. Hiermee leunt het Curaçaose besluitvormingsproces van SGO sterk op informele structuren en dat maakt haar wel kwetsbaar.

Het lijkt niet uit te maken of met een bestuurslaag meer of minder rekening moet worden gehouden in het besluitvormingsproces. De Antilliaanse regering bemoeide zich nauwelijks met de eilandelijke aangelegenheden, maar dit lijkt weinig effect te hebben op de efficiëntie van de besluitvorming. Het is eerder zaak om de neuzen van de verschillende betrokken diensten dezelfde kant op te hebben. Hier speelt het belang van het denken in het grotere geheel.

Een laatste aanknopingspunt voor optimalisatie wordt gevonden in hoe maatschappelijk draagvlak zich organiseert in het Curaçaose besluitvormingsproces van SGO, ondanks dat er nauwelijks een wettelijk kader als achtervang aanwezig is. Kan men ook in Nederland met minder regelgeving uit de voeten en is het voldoende te vertrouwen op het zelfregulerend vermogen van de burger en haar belangenorganisatie?

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>3</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>4</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>6</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 Achtergrond en aanleiding	8
1.2 Wetenschappelijke relevantie	9
1.3 Hoofdvraag en inkadering	10
1.4 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen	11
<b>2 Theoretische beschouwing</b>	<b>13</b>
2.1 Het besluitvormingsproces van SGO	13
2.2 Governance	17
2.3 Maatschappelijk draagvlak	18
2.4 Context	21
<b>3 Conceptueel raamwerk</b>	<b>23</b>
3.1 Het besluitvormingsproces van SGO: netwerk governance	23
3.2 Maatschappelijk draagvlak: participatie en communicatie	23
3.3 Analytisch kader: Het rond-en-model met communicatielijnen	24
3.4 Context	25
3.5 Efficiënte besluitvorming	25
3.6 Aandachtspunten empirisch en internationaal vergelijkend onderzoek	26
3.7 Case-study onderzoek	28
3.8 Selectie van de casussen	29
3.9 Dataverzameling	30
<b>4 De Curaçaose context voor SGO</b>	<b>32</b>
4.1 Historische context	32
4.2 Ruimtelijk-economische context	34
4.3 Sociaal-culturele context	37
4.4 Politiek-bestuurlijke context	39

<b>5</b>	<b>Het besluitvormingsproces van SGO op Curaçao</b>	<b>43</b>
5.1	Ontwikkeling Rifgebied Otrobanda	43
5.2	Het besluitvormingsproces van de stedelijke gebiedsontwikkeling Rifgebied	47
5.3	Ontwikkeling Waaigat Punda	50
5.4	Het besluitvormingsproces van de stedelijke gebiedsontwikkeling Waaigat	54
5.5	Het Curaçaose besluitvormingsproces: generaliserende conclusies	57
<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>61</b>
6.1	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek	63
	<b>Bronnen</b>	<b>64</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>67</b>
	<b>Bijlage 1</b>	<b>68</b>

# 1 Inleiding

Het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling (SGO) in Nederland wordt langzaam maar zeker een moeizaam en zich voortslepend proces, die te weinig resultaten laat zien over een te lange periode. Of tenminste, zo is de beleving van het moment.

“De haalbaarheid van binnenstedelijke projecten staat onder grote druk. Mede gezien de forse bezuinigingen die de komende tijd worden verwacht bij de rijksoverheid en gemeenten, is het de vraag wie welke rollen, risico's en verantwoordelijkheden op zich kan nemen. Voor marktpartijen is door het 'planologische mijnenveld' van de regelgeving de risicobeheersing bij binnenstedelijke herontwikkelingen lastig. Ook de sociaaleconomische kracht en het imago van een gebied zijn belangrijke risicofactoren.” (Bouwfonds Ontwikkeling, 2010)

De vraag die zich voordoet is of de beschikbare instrumentaria voor SGO tekort schieten en daarmee wellicht de benaderingen en strategieën van SGO (op onderdelen) niet meer voldoen of in ieder geval niet meer aansluiten op de huidige context. Ten gevolge van de economische crisis en de daaruit voortvloeiende vastgoedmarktcrisis is de context van SGO immers drastisch en misschien wel blijvend gewijzigd. Veel onderzoek wordt en is gedaan naar de verschillende casussen van SGO in Nederland om vanuit die analyse verbeterpunten te kunnen destilleren voor een volgende SGO. Tevens, maar in mindere mate wordt gekeken naar hoe de processen verlopen in het buitenland. Daarbij is het gezien de specifieke context lastiger om verbeterpunten over te dragen naar de Nederlandse context, maar is de analyse van de buitenlandse situatie wel een zeer waardevolle. In Nederland hebben we de wijsheid namelijk ook niet in pacht en de wereld is een stuk groter dan Nederland. Of in aansluiting op één van de onderzoeksbenaderingen van vergelijkend onderzoek: Het testen van een veronderstelling die zich al heeft bewezen in één bepaalde context, door deze te plaatsen in een andere nationale en culturele context (Antal, Dierkes en Weiler, 1987), maakt de analyse van de internationale praktijk van SGO waardevol.

Met dit onderzoek probeer ik een compromis te vinden tussen aan de ene kant de analyse van Nederlandse casussen en aan de andere kant de analyse van internationale casussen door de blik te richten op Curaçao. Curaçao lijkt door het koloniale verleden en de Koninkrijksrelatie met Nederland (tot 10-10-2010 woonden op dit eiland Nederlandse staatsburgers) een klein stukje Nederland in de tropen, maar is dat door de andere context op een aantal onderdelen toch ook duidelijk niet. Curaçao kan worden beschouwd als een zelfstandig land (na 10-10-2010 ook officieel) dat qua organisatie en structuren veel parallellen met Nederland kent.

Door met dit explorerend onderzoek inzicht te verschaffen in het besluitvormingsproces van SGO op Curaçao wil ik een bescheiden bijdrage leveren aan het kennisveld van SGO. Daar waar de Nederlandse praktijk van SGO al veelvuldig is geanalyseerd, geldt dit nog niet voor de Curaçaose. Door het reconstrueren van een tweetal SGO cases op Curaçao en daaromheen algemene informatie te verzamelen over gebiedsontwikkeling op Curaçao, wordt met dit onderzoek getracht om het besluitvormingsproces van SGO op Curaçao in kaart te brengen. Het is de verwachting dat deze analyse aanknopingspunten geeft voor optimalisatie van de Nederlandse praktijk van SGO, in ieder geval voor zover het het besluitvormingsproces betreft. Simpel gezegd: Waarom werkt het (of werkt het niet) op Curaçao zoals het werkt en kan ik daar iets mee voor de Nederlandse situatie?

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

Met ingang van 10 oktober 2010 zijn de Nederlandse Antillen opgeheven en is het eiland Curaçao een onafhankelijke staat binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Tot die tijd maakte Curaçao deel uit van de Nederlandse Antillen. Door de huidige politieke status en nog meer door de vorige status van Curaçao, is er een sterke verbinding tussen Curaçao en Nederland.



Dit geldt ook voor beleidsvelden en beleidsuitwerkingen in die zin dat inhoudelijk en contextafhankelijk verschillen aanwezig zijn, maar dat qua procedure en structuur Nederlandse modellen zijn gekopieerd naar de Curaçaose situatie. Dit betekent dat ruimtelijke ordening principes op Curaçao in eerste instantie zijn gemodelleerd naar het Nederlandse voorbeeld en dat ook het gebiedsontwikkelingsproces is gebaseerd op de Nederlandse praktijk. Hierdoor wordt een explorerend onderzoek naar de Curaçaose gebiedsontwikkelingspraktijk extra relevant, omdat de verwachting is dat veel parameters weinig van elkaar zullen verschillen en daarmee de parameters die dat wel doen eerder kunnen worden herkend. Het doel van dit onderzoek is de kennis van het Curaçaose proces van SGO toe te voegen aan de kennis die van het Nederlandse proces al aanwezig is. Het is de veronderstelling van de onderzoeker dat deze toevoeging relevant is, gezien de verwantschap tussen het Curaçaose en Nederlandse proces van SGO.

Twee casussen van SGO op Curaçao worden hiervoor diepgaand geanalyseerd en het besluitvormingsproces wordt gereconstrueerd. De eerste casus betreft de ontwikkeling van het Rifgebied in Otrobanda, die opvallend genoeg een relatief korte doorlooptijd lijkt te hebben gehad. Dit is dan ook voor de onderzoeker de directe aanleiding geweest om te veronderstellen dat de besluitvorming van SGO op Curaçao wel eens efficiënter zou kunnen verlopen dan dat wij in Nederland ervaren. De vraag of dit ook echt zo is wordt in dit onderzoek beantwoord. Om vervolgens het onderzoek voldoende inhoud te geven om enige generaliserende conclusies te kunnen trekken voor het Curaçaose besluitvormingsproces is een analyse van een tweede casus toegevoegd. Deze casus is de binnenstedelijke tegenhanger van het Rifgebied en betreft de ontwikkeling van het Waaigat in Punda. Voor deze ontwikkeling bestaan al geruime tijd plannen en ideeën, maar er lijkt tot op heden weinig gebeurd. Of deze eerste indruk juist is, zal uit dit onderzoek blijken.

## **1.2 Wetenschappelijke relevantie**

Een verdere onderbouwing van de wetenschappelijke relevantie wordt gevonden in de hoofddoelen van internationaal vergelijkend beleidsonderzoek zoals die door Antal et al. (1987) worden onderscheiden. Ook al is hier geen sprake van vergelijkend onderzoek, omdat alleen het Curaçaose besluitvormingsproces van SGO wordt geanalyseerd. Het betreft wel een internationaal onderzoek, dat tegen de achtergrond van de Nederlandse praktijk wordt uitgevoerd. Het eerste doel van internationaal vergelijkend onderzoek is het ontwikkelen van concepten en generalisaties op een niveau tussen wat waar is voor elke samenleving en wat waar is voor een specifieke samenleving op één moment in tijd en plaats. Vergelijking maakt de stapsgewijze en gecontroleerde falsificatie van hypothesen mogelijk, die tot stand zijn gekomen in een specifieke nationale context (Antal et al., 1987). Het onderzoek biedt een goede gelegenheid om uitspraken te doen over de contextafhankelijkheid van de praktijk van SGO.

Dat bepaalde hypothesen door dit onderzoek gefalsificeerd zullen worden, is onlosmakelijk verbonden met het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek. Dit is echter niet de hoofdpopzet van dit onderzoek.

Een tweede functie van vergelijkend onderzoek is de mogelijkheid belangrijke kennislacunes in te vullen over hoe andere landen omgaan met vergelijkbare situaties, over de achtergrond en effecten van alternatieve benaderingen voor het oplossen van gemeenschappelijke problemen (of voorkomen dat ze überhaupt ontstaan). Een gestructureerde vergelijking geeft een kader om die aspecten van een situatie te bepalen die het gevolg zijn van de unieke omstandigheden en om die aspecten te bepalen die meer algemeen toepasbaar zijn en daardoor mogelijk over te dragen naar een andere context. Vergelijking zet onze oordelen van beleidsprocessen en –resultaten in een breder en meer evenwichtig perspectief. Een bewustwording van alternatieven betwist de politieke en culturele uitgangspunten waarop nationaal beleid is gebaseerd. Het brengt onderliggende en onbetwiste vooronderstellingen voor het voetlicht. Onderzoekers die vergelijkend onderzoek uitvoeren, komen vaak tot de ontdekking dat ze net zoveel, zo niet meer, leren over hun eigen politieke systeem dan over andere systemen. Niet alleen vinden ze nieuwe beleidsopties in andere landen, maar ze ontdekken ook latente beleidsbeperkingen en kansen in eigen land (Antal et al., 1987).

Daar waar het eerste doel meer inzoomt op context en generalisatie van hypothesen, gaat het dus ook om het verzamelen van kennis en het vinden van alternatieven en het opdoen van ideeën voor de situatie in eigen land. Op het moment dat in Nederland gebiedsontwikkeling 1.0 tegen zijn grenzen aan lijkt te lopen en er naarstig wordt gezocht naar en gediscussieerd wordt over de juiste invulling van gebiedsontwikkeling 2.0, is het waardevol om eens over de eigen landsgrenzen heen te kijken. Zeker als dat een land is als Curaçao, dat veel parallellen kent met Nederland vanuit hun historische, politieke, economische en sociaal-culturele verbindingen. Dit maakt de eventuele overdraagbaarheid van beleid en/of beleidsuitvoering tussen de landen eenvoudiger, dan in het geval landen nagenoeg op alle onderdelen verschillen. Dit geldt tevens voor een mogelijke contextuele aanpassing.

Dit brengt mij tevens op de derde en laatste meerwaarde die door Antal et al. (1987) wordt onderkend voor vergelijkend onderzoek. Het betreft hier de toenemende onderlinge afhankelijkheid die de wereld van vandaag kenmerkt. Problemen, beleid en kwesties zijn grensoverschrijdend en het beleid van het ene land kan verstrekkende gevolgen hebben voor een ander land. Dit geldt natuurlijk in het bijzonder voor de relatie tussen “moederland” Nederland en Curaçao. Het is dus ook van belang een inschatting te kunnen maken hoe probleemoplossende strategieën in Nederland effect hebben op de Curaçaose situatie.

### 1.3 Hoofdvraag en inkadering

De analyse van het Curaçaose proces van SGO wordt beperkt tot het besluitvormingsproces en de rol die maatschappelijk draagvlak hierin speelt. De ervaring bij het van de grond trekken van (binnen)stedelijke gebiedsontwikkelingen in Nederland is dat de besluitvorming moeizaam tot stand komt en dat het proces van besluitvorming traag en stroperig is. Dit leidt tot de volgende hoofdvraag van het onderzoek.

***“Geeft het besluitvormingsproces van stedelijke gebiedsontwikkeling op Curaçao en de rol van maatschappelijk draagvlak in dit proces aanknopingspunten om het Nederlandse besluitvormingsproces van stedelijke gebiedsontwikkeling te kunnen optimaliseren?”***

De strategieën en benaderingen van het proces van SGO op Curaçao zijn in feite een kopie van het Nederlandse proces, maar in een andere contextuele omgeving en met andere (praktische) accenten. Het is dus interessant te onderzoeken of de praktijk van het Nederlandse proces ook opgaat voor het Curaçaose besluitvormingsproces bij SGO of dat hier gezien de andere context en/of andere ervaringen met SGO aanpassingen op zijn gemaakt. Biedt de analyse van het Curaçaose proces vervolgens handvatten om het besluitvormingsproces van de Nederlandse SGO te optimaliseren? De focus ligt hierbij op het proces van besluitvorming van initiatief tot en met uitvoering (investeringsbeslissing), de rol die maatschappelijk draagvlak in dit proces speelt en de specifieke nationale context. Op de onderdelen maatschappelijk draagvlak en context worden significante en verklarende verschillen verwacht. Ten aanzien van maatschappelijk draagvlak leeft de veronderstelling dat de Curaçaose besluitvorming (en het proces daarvan) efficiënter verloopt dan de Nederlandse, maar dat dit (meer dan in Nederland) ten koste gaat van het maatschappelijk draagvlak van de SGO. Hoewel hier de primaire focus van het onderzoek ligt worden de ogen niet gesloten voor mogelijk andere verklarende factoren die een meer efficiënt(e) (proces van) besluitvorming bewerkstelligen. Om die reden wordt de contextuele achtergrond geanalyseerd.

Hierin volg ik de lijn van de critici van de “most similar systems design” (MSSD). Voorstanders van deze gebiedsbenadering pleiten ervoor dat vergelijkend onderzoek dat zich beperkt tot zoveel mogelijk vergelijkbare units, het voordeel heeft dat verschillen tussen landen worden uitgeschakeld of teruggebracht tot het te bestuderen verschijnsel. Critici redeneren echter dat de verschillen tussen landen juist relevant kunnen zijn in het verklaren van het verschijnsel. Korsten et al. (1995) concluderen uit het onderzoek van Dalton en Keuchler (1990 in Korsten et al., 1995) dat politiek nog altijd nationale politiek betreft. Indien men dus politieke en bestuurlijke verschijnselen wil begrijpen, zal men ook de verklaringskracht van de verschillen tussen landen moeten accepteren.

Dit wordt ook door Korsten geconcludeerd uit het onderzoek van Van Deth (1994 in Korsten et al., 1995) die hetzelfde zegt over verschijnselen op het gebied van de relaties die de overheid heeft met zijn omgeving, politiek en organisatie en management.

Het interessante van dit onderzoek is natuurlijk wel dat Nederland en Curaçao nauwe politieke, economische en culturele betrekkingen hebben evenals een sterke historische verbinding vanuit een koloniaal verleden. Dit heeft geleid tot een grote overdracht van Nederland naar Curaçao van theorieën, strategieën, kennis en ervaringen op een groot aantal beleidsterreinen. Verwacht wordt dan ook dat hierdoor zowel de context als het verschijnsel van SGO veel overeenkomsten kent en dus parallellen vertoont met de MSSD-benadering. Dit heeft het voordeel dat significante verschillen eerder gesignaleerd en geïsoleerd kunnen worden.

Het is verder van belang aan te geven dat het besluitvormingsproces zich in dit onderzoek beperkt tot de besluitvorming die tussen de actoren overheid, markt en samenleving (eventueel gerepresenteerd door maatschappelijke organisaties) tot stand komt om "groen licht" aan een SGO te geven. De interesse gaat uit naar de interactie tussen deze drie typen actoren en niet naar de interne besluitvorming van de actor zelf. De knelpunten in de besluitvorming worden verwacht in de samenwerking en onderhandeling tussen de actoren. De interne besluitvorming van de overheid kan hierop vanwege haar meerdere bestuurslagen en meerdere diensten een uitzondering vormen. Voor de Curaçaose situatie is dit ten aanzien van de bestuurslagen minder relevant, omdat hier slechts één bestuurslaag aanwezig is.

De onderzoeker is er zich van bewust dat de uiteindelijke conclusie van het onderzoek negatief kan zijn. In die zin dat het Curaçaose proces van SGO zo contextspecifiek is dat strategieën, benaderingen of ideeën uit Curaçao niet overdraagbaar zijn naar Nederland. Evenmin zullen er dan aanknopingspunten zijn om contextuele kenmerken over te dragen, waardoor strategieën, benaderingen of ideeën uit het ene land beter kunnen functioneren in het andere land. Ook dit kan een waardevolle, al is het een teleurstellende, conclusie van het onderzoek zijn en een bevestiging van het unieke karakter van het Curaçaose en Nederlandse proces van SGO.

#### 1.4 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen

In vervolg op het voorgaande wordt de doelstelling van het onderzoek als volgt omschreven:

***Het generiek beschrijven van het besluitvormingsproces van SGO op Curaçao door beschrijving, analyse en begrip van het besluitvormingsproces van een tweetal SGO's op Curaçao inclusief de rol die maatschappelijk draagvlak daarin heeft en de relatie met de context van SGO op Curaçao.***

***Door de nauwe verwantschap tussen het Curaçaose en Nederlandse proces qua organisatie en structuur is het de verwachting het Nederlandse besluitvormingsproces van SGO te kunnen "testen" in een andere context. Hieruit worden aanknopingspunten gedestilleerd voor aanpassingen aan benaderingen en strategieën, die vanuit de opgedane kennis en ervaringen in het ene land overdraagbaar zijn naar het andere land.***

De volgende probleemstelling is vervolgens geformuleerd:

***Is het besluitvormingsproces van SGO op Curaçao en de rol van maatschappelijk draagvlak zo vormgegeven dat dit leidt tot meer efficiënte besluitvorming dan wij in Nederland kennen en in hoeverre is dit te verklaren door de specifieke Curaçaose context?***

De probleemstelling structureert het onderzoekskader, het conceptueel raamwerk, dat de onderlegger vormt voor de verzameling van empirische data en vervolgens de analyse van deze data. De probleemstelling dient daarom meetbaar te worden gemaakt door de begrippen die daarin worden gebruikt te operationaliseren.

De volgende (theoretische) begrippen worden onderscheiden:

- het besluitvormingsproces van SGO
- maatschappelijk draagvlak
- efficiënte besluitvorming
- context van SGO

Om tot operationalisering van deze begrippen te komen zijn onderzoeksvragen geformuleerd die enerzijds betrekking hebben op de definiëring en inkadering en anderzijds op de relatie tussen de begrippen.

#### **1.4.1 Onderzoeksvragen**

1. Wat is het besluitvormingsproces van SGO?
2. Wat is maatschappelijk draagvlak?
3. Wat is de rol of wat kan de rol zijn van maatschappelijk draagvlak in het besluitvormingsproces van SGO?
4. Wat wordt verstaan onder efficiënte besluitvorming bij een SGO?
5. Is de rol van maatschappelijk draagvlak van invloed op efficiënte besluitvorming?
6. Wat is de (nationale) context van SGO?
7. Welke elementen van de context hebben invloed op het besluitvormingsproces van SGO?
8. Welke elementen van de context zijn van invloed op de rol die maatschappelijk draagvlak speelt in het besluitvormingsproces van SGO?

Het antwoord op de meeste vragen, zo niet elke vraag, wordt eerst beantwoord vanuit de theorie. In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) wordt dan ook eerst een theoretische beschouwing gegeven van de te operationaliseren begrippen. In hoofdstuk 3 vertaalt dit zich in een conceptueel raamwerk en wordt enige aandacht besteed aan de onderzoeksmethodologie. Het conceptueel raamwerk vormt het kader waarbinnen het Curaçaose besluitvormingsproces van SGO wordt geanalyseerd (hoofdstuk 4 en 5). De Curaçaose cases van SGO worden geanalyseerd en generaliserende conclusies voor het Curaçaose besluitvormingsproces van SGO worden getrokken. Deze generalisatie zal met een zekere mate van terughoudendheid en voorzichtigheid plaatsvinden, omdat deze slechts is gebaseerd op de analyse van 2 cases. Aan de andere kant zijn 2 cases geselecteerd die zoveel mogelijk representatief zijn voor de Curaçaose SGO.

## 2 Theoretische beschouwing

Alvorens tot een conceptueel raamwerk te komen dat als kader dient voor de verzameling en analyse van empirische data, wordt in dit hoofdstuk stil gestaan bij de definities en theorieën over de theoretische en te operationaliseren begrippen uit de probleemstelling. Het gaat om het besluitvormingsproces, waarbij ook het begrip governance ter sprake komt, maatschappelijk draagvlak en context. Het begrip efficiënte besluitvorming wordt niet als theoretisch begrip beschouwd, maar volgt uit de behandeling van het besluitvormingsproces. Hierin worden aanknopingspunten gevonden om in hoofdstuk 3 efficiënte besluitvorming te operationaliseren.

### 2.1 Het besluitvormingsproces van SGO

De hedendaagse theorieën en verhandelingen over het besluitvormingsproces starten met de onderkenning dat besluitvorming plaatsvindt in een netwerk. De Bruin en Ten Heuvelhof (2007) spreken over een multi-actornetwerk, Teisman (2000, 2006) over een door netwerken gestructureerde samenleving en Klijn (2008) over een governance netwerk. Een netwerk wordt gedefinieerd als een aantal actoren met verschillende belangen, die voor de realisering van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007). De opkomst van netwerken is het gevolg van toenemende professionalisering, globalisering, de penetratie van informatietechnologie en de processen van vervlechting tussen de publieke en private sector. De afhankelijkheid van medewerking van andere actoren, die in voorkomende gevallen ook nog een zekere gelijktijdigheid vraagt, bemoeilijkt de besluitvorming in een netwerk. Besluitvorming in een netwerk verloopt grillig en ongestructureerd en een hiërarchische aansturing werkt dan niet meer.

Teisman (2006) maakt een duidelijke koppeling naar het belang van netwerkvorming in de ontwikkelingsplanologie en het oplossen van ruimtelijke problemen door de complexiteit van de stedelijke netwerken, meerdere bestuurslagen en alle overige belangen die om de hoek komen kijken bij een ruimtelijk project. Hij constateert dat zowel de private betrokkenheid als die van maatschappelijke groeperingen en burgers beperkt is bij de ontwikkeling van kansen in stedelijke netwerken, maar dat deze actoren tegelijkertijd steeds belangrijker worden in hun rol als initiatiefnemer en drager van kennis. Kortom stedelijke gebiedsontwikkeling is bij uitstek een (beleids)veld waar veel actoren en veel belangen bij elkaar komen en waarbij veel individuele dan wel samenhangende besluiten van invloed zijn op het eindresultaat. Stedelijke gebiedsontwikkeling en de besluitvorming van SGO vindt dus plaats in een netwerkomgeving.

Wanneer een besluitvormingsproces in een netwerk moet plaatsvinden, betekent dit altijd dat er verschillende actoren bij de besluitvorming betrokken zijn. Deze hebben verschillende belangen en zijn van elkaar afhankelijk. Interdependenties (wederzijdse afhankelijkheden) betekenen dat actoren niet in staat zijn zelfstandig het probleem op te lossen. Zij dienen samen te werken om de eigen doelstellingen te realiseren; een besluitvormingsproces is alleen effectief indien het gezamenlijke besluitvorming is. De actoren kennen echter veel onderlinge verschillen (pluriformiteit), waardoor samenwerking en gezamenlijke besluitvorming worden bemoeilijkt. Bepaalde actoren kunnen in bepaalde situaties in het geheel niet zijn geïnteresseerd in samenwerking bij de besluitvorming (geslotenheid). Ten slotte: het aantal betrokken actoren kan in de loop van het besluitvormingsproces veranderen (dynamiek): actoren treden toe en uit. Het belangrijkste gevolg van dit alles is dat besluitvormingsprocessen vaak grillig en ongestructureerd verlopen (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007).

De belangrijkste contrasten tussen besluitvormingsprocessen in een netwerk en in een hiërarchie die door De Bruin en Ten Heuvelhof (2007) zijn onderscheiden, staan in tabel 2.1.

Tabel 2.1 Contrasten tussen besluitvormingsprocessen in een netwerk en in een hiërarchie

<b>Hiërarchie</b>	<b>Netwerk</b>
Regelmatig en volgtijdelijk	Onregelmatig en geen duidelijke opeenvolging van activiteiten
Fasen	Ronden
Actoren zijn stabiel	Actoren treden in en uit
Eén arena, proces heeft duidelijk begin- en eindpunt	Meer arena's, geen geïsoleerd begin- en eindpunt
Inhoud probleem stabiel	Inhoud probleem verschuift
Prikkel om problematiek als gestructureerd te beschouwen	Prikkel om problematiek als ongestructureerd te beschouwen
Consistentie en voorspelbaarheid	Meebewegen en onvoorspelbaarheid

De onregelmatigheid is het gevolg van het strategisch gedrag dat actoren vertonen, die in het besluitvormingsproces participeren. Het strategisch gedrag komt voort uit de wens het eigen belang te maximaliseren en niet op een ordentelijk verloop van het besluitvormingsproces. Het besluitvormingsproces in netwerken voltrekt zich in meerdere rondes. De reden hiervoor is dat nieuwe ontwikkelingen zich voordoen of dat actoren op besluiten terugkomen, omdat zij problemen en/of oplossingen na verloop van tijd anders percipiëren. Hierbij speelt ook de dynamiek in betrokkenheid van actoren. Actoren kunnen het proces verlaten en in een nieuwe ronde kunnen nieuwe actoren toetreden, waardoor machtsverhoudingen veranderen. Deze actoren kunnen bovendien gelijktijdig aan meerdere besluitvormingsprocessen deelnemen, waarin ze een aantal van dezelfde actoren tegenover zich treffen. Hierdoor ontstaat een vervlechting van verschillende processen en worden belangen en steun tussen actoren uitgeruild. Er wordt op meerdere borden tegelijk strategisch geschaakt.

Door de dynamiek van de actoren en van de inhoud van de besluitvorming ontstaan er voortdurend nieuwe kansen voor de actoren. Een actor dient dus het vermogen te hebben om mee te bewegen met de besluitvorming, kansen te identificeren die zich plotseling voordoen en deze te benutten. Een manager van dit besluitvormingsproces heeft hierbij de uitdaging ervoor te zorgen dat de belangrijkste prikkels voor de voortgang van een proces aanwezig blijven. Het komt erop neer dat een proces voldoende aantrekkelijk moet zijn en blijven. De dynamiek van dit proces wordt door De Bruin et al. (2002) als volgt getypeerd:

1. Aantrekkelijk begin. Actoren worden uitgenodigd om in een proces te participeren en kunnen de agenda mede beïnvloeden. Er ontstaat een "multi-issue" agenda die het proces aantrekkelijk maakt, omdat koppelingen tussen de verschillende onderwerpen mogelijk zijn.
2. Relatievorming. In het proces komen relaties tot stand tussen de deelnemende actoren, die worden gebruikt om tot besluitvorming te komen over de onderwerpen op de agenda, maar ook over onderwerpen buiten het proces om. Het proces van interactie levert bovendien een bijdrage aan het ontdooien van de actoren, waardoor de eigen opvattingen van een actor worden gerelativeerd. Deze relativering zal een actor er eerder van doen overtuigen dat een bepaald besluit of besluitenpakket hem winst oplevert.
3. Zicht op de winstmogelijkheden. Actoren zien mogelijkheden om hun wensen te realiseren of leren dat er voor bepaalde wensen onvoldoende steun is bij de andere actoren.
4. Winst wordt laat uitbetaald. Dit beperkt het risico dat belangrijke prikkels voor coöperatief gedrag bij actoren in een voortijdig stadium wegvallen.
5. Staart: winst-verliesrekening. Voor elke actor ontstaat op enig moment een balans van aan de positieve kant relaties en winst en aan de negatieve kant het verlies en de moeilijk oplosbare problemen. Deze problemen zijn of niet interessant of een vorm van verlies.

6. Winst-verlies bij een kritieke massa positief: vaart. De vaart van het proces neemt toe als voor een kritieke massa aan actoren de winst-verlies rekening een positief saldo oplevert. Zij willen tot definitieve besluitvorming overgaan om hun winst te incasseren.

De koppeling met het besluitvormingsproces van SGO is hier snel gemaakt. Vaak wordt de planontwikkeling gestart in een workshopachtige setting waarbij de belanghebbenden zijn uitgenodigd hun belangen, ideeën en kennis in te brengen. Door van elkaars belangen en van elkaars aanwezigheid in het proces op de hoogte te raken, worden eigen belangen gerelativeerd en ontstaat het besef van een gemeenschappelijk belang van een ruimtelijke ingreep. Investerende en/of met de overheid mee-ontwikkende partijen worden voor een langere periode geëngageerd aan de ontwikkeling doordat samenwerkingsverbanden worden aangegaan. Binnen deze samenwerking wordt aan andere belanghebbenden (uit de samenleving) de ruimte geboden hun belangen te behartigen en hun kennis in te brengen. Op het moment dat een onderhandelingsresultaat over de ruimtelijke invulling tot stand is gekomen, zullen de betrokken actoren de balans opmaken en een besluit nemen over de voortgang of de planrealisatie. De kritische massa is dan meer dan alleen de overheid en de ontwikkelaar, omdat de samenleving een rol kan spelen in de snelheid van voortgang van de realisatie door procedurele barrières op te werpen. Het tegemoet komen aan de belangen vanuit de samenleving zal dan ook bewust worden meegewogen. Daarbij is het bij een gebiedsontwikkeling (in tegenstelling tot een infrastructureel project) vaak het geval dat het positieve saldo van de ontwikkeling mede wordt bepaald door de bestedingen van de samenleving als consument van de gerealiseerde ruimtelijke ontwikkeling.

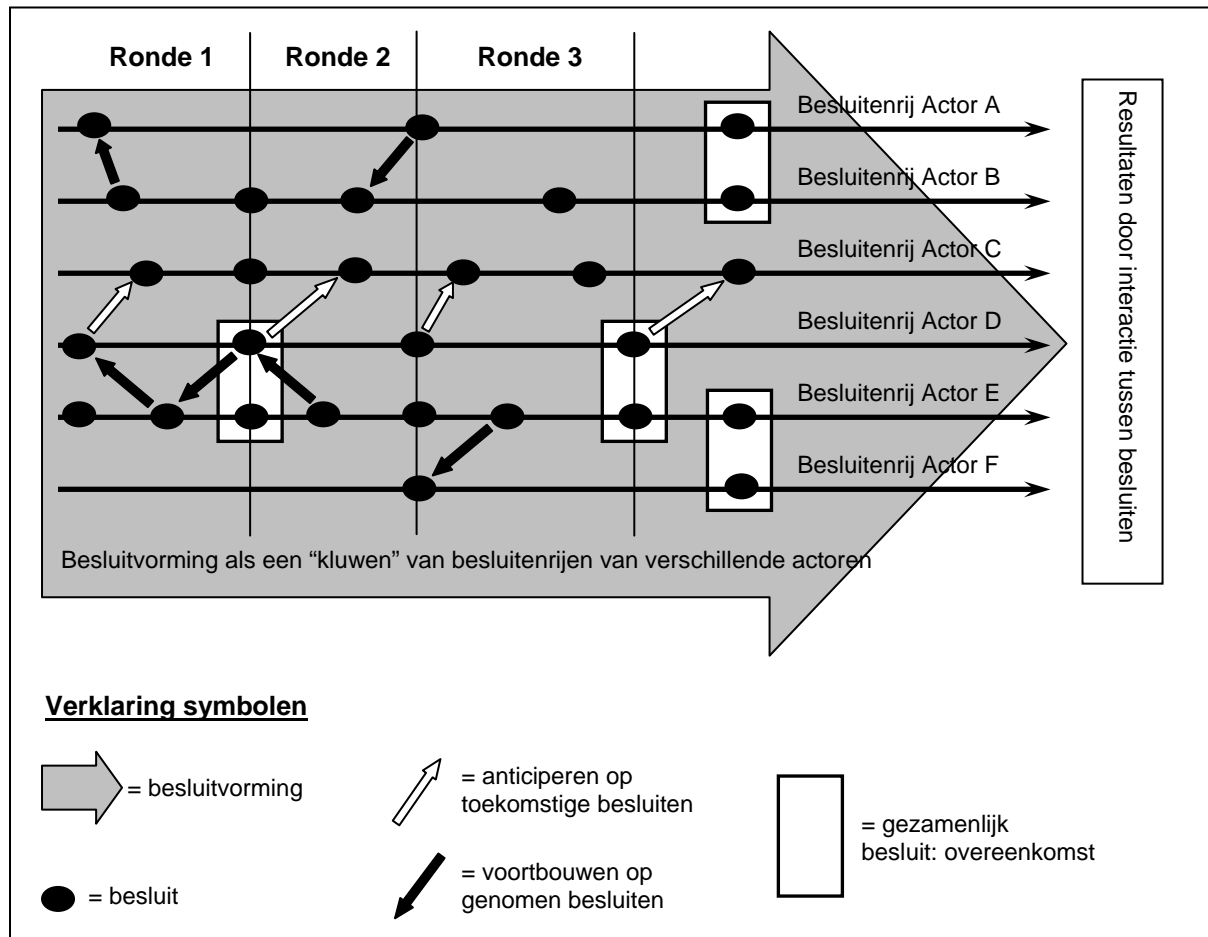
### **2.1.1 Het meten van besluitvorming in een netwerk**

Teisman (2000) draagt in zijn artikel over modellen voor onderzoek van het besluitvormingsproces het rondens-model aan om besluitvorming in een netwerk gestructureerde samenleving te beschrijven. Dit sluit natuurlijk goed aan bij een van de belangrijke kenmerken van het besluitvormingsproces in netwerken als door De Bruin en Ten Heuvelhof (2007) aangegeven. Dit model combineert elementen van het fasen-model en het stromen-model in zoverre dat verschillende actoren combinaties van problemen en oplossingen aandragen en voortgang creëren door interactie. Het fasen-model concentreert zich op successievelijke en verschillende stadia in een proces. Het stromen-model benadrukt samenlopende stromen van actoren, problemen en oplossingen, waarbij de verbinding tussen deze stromen de besluitvorming betreft. Uitgangspunt voor het rondens-model is dat het besluitvormingsproces bestaat uit verschillende besluitvormingsronden. In elke ronde (of groep van rondes) resulteert de interactie tussen verschillende actoren in één of meerdere problemen en oplossingen. Elke ronde eindigt voor elke actor met een dominante definitie van het probleem en een (voorkeurs)oplossing. Hiermee wordt het begin van de volgende ronde bepaald. Echter met elke nieuwe ronde kan de richting van het besluitvormingsproces wijzigen, treden actoren uit of treden nieuwe actoren toe en worden in sommige gevallen de regels van het proces veranderd. Typisch voor het besluitvormingsproces in een netwerk is dat een kernbesluit ontbreekt. Het betreft een met elkaar verweven kluwen van een reeks van besluiten genomen door verschillende actoren en zonder klaarblijkelijke logische volgorde en zonder hiërarchische structuur.

In het rondens-model ligt de focus van de analyse op de interactie tussen doelgerichte actoren. De onderzoeker beschrijft welke actoren op welk moment deelnemen aan het besluitvormingsproces. Actoren zijn daarbij eenheden die in staat zijn herkenbare bewegingen in het proces te bewerkstelligen (individuen, groepen of collectieve of coöperatieve entiteiten). Verschillende besluiten per actor worden op een tijdslijn geplaatst en vervolgens worden de interacties tussen deze horizontale lijnen van besluiten per actor bepaald. Het onderscheid in tijdvakken is niet zozeer tijd gerelateerd (zoals de stadia van het fasen-model), maar betreft perioden die een afgeronde besluitvormingsronde vertegenwoordigen. Het start- en eindpunt van zo'n ronde wordt bepaald door achteraf de meest cruciale besluiten in het besluitvormingsproces vast te stellen. Dit betreft in het bijzonder de keuzes en besluiten die in een later stadium van het besluitvormingsproces als een belangrijk referentiepunt gelden voor het gedrag van de actoren in het heden.

In figuur 2.1 is het besluitvormingsproces in een rondens-model geïllustreerd. De toepassing van het rondens-model geeft een beeld van besluitvorming, dat de nadruk legt op het vermogen van actoren om door interactie om te gaan met de afhankelijkheid van andere actoren. Per actor worden de besluitenrijen of beslisreeksen gepresenteerd en mogelijke dwarsverbanden daartussen.

Figuur 2.1 Het concept van besluitvorming gebruikt in het rondens-model (Teisman, 2000)



Het rondens-model leert ons dat zowel meerdere actoren in het besluitvormingsproces zijn betrokken als dat al deze actoren een bijdrage leveren aan de besluitvorming en dus de uitkomsten van het proces kunnen beïnvloeden. De uitkomst van de besluitvorming hangt af van de samenhang tussen de diverse besluiten. Deze samenhang wordt bewerkstelligd door kennisname van besluiten van anderen in het verleden door anticipatie op beslissingen van relevante anderen in de toekomst en door de gezamenlijke besluiten (in 't Veld en Teisman, 1996). In het model worden deze achtereenvolgens gepresenteerd als zwarte dwarspijlen die terugverwijzen, open dwarspijlen die vooruitwijzen en rechthoeken die twee besluitenrijen verbinden. Dit helpt de complexiteit te begrijpen en verschaft inzicht in patronen van interactie die worden gebruikt in de governance van een netwerk samenleving. Het gaat dus niet alleen om de besluiten van individuele actoren, maar ook om de interactie tussen de besluiten die door de verschillende actoren worden genomen. Teisman (2000) pleit dan ook voor het inzetten van het rondens-model in empirische studies waarbij de focus ligt op (netwerk) governance.



## 2.2 Governance

Bij het zoeken naar een antwoord op de vraag hoe om te gaan met de ongestructureerde en onvoorspelbare besluitvormingsprocessen in netwerken, stuit men in de wetenschappelijke literatuur op de term *governance*. *Governance* is feitelijk de evolutie van de term “government” en had in eerste instantie betrekking op de overheid en haar beleid. Bekkers et al. (2007) omschrijven het als geslaagde overheidsinterventies waarin publieke, private en semi-publieke actoren succesvol zijn in het creëren van een gedeeld begrip van de aard van beleidsproblemen en oplossingen. *Governance* vestigt de aandacht op de feitelijke processen waarin actoren met verschillende belangen, middelen en overtuigingen beleid en beleidsuitvoering coproduceren. Een sleutelbegrip binnen het concept van *governance* is het vermogen van organisaties om zichzelf te organiseren en reguleren samen met andere organisaties, sectoren en overheden. Hieruit kunnen nieuwe vormen van gecoördineerde en collectieve actie ontstaan. (Bekkers et al., 2007, p. 3).

*Governance* is dus uit de hoek van de overheid geschoven en betreft dus de processen tussen meerdere actoren, waar in de beleidsvelden de overheid er wel altijd één van is, maar niet automatisch meer de dominante partij.

In zijn analyse over tien jaar onderzoek op het gebied van *governance* en netwerk *governance* concludeert Klijn (2008) dat een viertal benaderingen van *governance* bestaan: corporate, markt, multilevel en netwerk *governance*. Bekkers et al. (2007) voegen hier nog maatschappelijke zelf-*governance* aan toe. Al deze benaderingen benadrukken het proces van besturen en de beperkingen aan bestuurlijke macht. Een accentverschuiving vindt plaats van organisatorische en centrale bestuurskracht naar het proces waarmee en waarbinnen resultaten worden gehaald (Klijn, 2008). Het probleemoplossend vermogen wordt overgedragen van de traditionele overheidsinstellingen naar andere niveaus of instituties (Bekkers et al., 2007).

Het voert te ver om alle vijf vormen van *governance* hier te bespreken. Wel concluderen Bekkers, Fenger en Korteland (2007) in hun vergelijking en analyse van de veronderstelde verschuivingen en soorten *governance* in het moderniseringsproces van het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Nederland en Denemarken dat alle vijf soorten *governance* gelijktijdig aanwezig kunnen zijn. Bovendien destilleren Fenger en Bekkers (2007) vanuit de verschillende karakterisering en definities van *governance* drie wezenlijke kenmerken die een indicatie geven over de essentie van *governance*.

1. Het besef van *zelfregulering* in beleidsnetwerken. Vanwege het organisatorisch uiteenvallen van zowel de maatschappij als de overheid, is de overheid niet in staat om de maatschappij en maatschappelijke ontwikkelingen te controleren vanuit een enkele, overkoepelende positie. *Governance* betekent dat de overheid heeft ingezien dat organisaties (en in breder verband de maatschappij als geheel of specifieke maatschappelijke actoren) zelfregulerende of zelforganiserende capaciteiten heeft.
2. Vanwege de noodzaak om activiteiten van betrokken organisaties met hun toegenomen interdependenties te coördineren, wordt *samenwerking* gezien als tweede belangrijke kenmerk. *Governance* kan worden geïnterpreteerd als de manier waarop verschillende actoren en organisaties met verschillende belangen, posities en visies in staat zijn om gemeenschappelijke of gedeelde doelen of resultaten te coproduceren. Om deze reden kunnen *governance* arrangementen vaak worden gezien als samenwerkingsstructuren.
3. De praktijk van *governance* kan worden geïnterpreteerd in termen van een politieke orde of een politiek systeem. Door het samenwerken en coproduceren van verscheidene actoren of organisaties is de collectieve besluitvorming die plaatsvindt in de basis *politieke besluitvorming*: de besluiten betreffen de verdeling van publieke middelen of publieke waarden voor een gemeenschap.

Deze kenmerken geven aanknopingspunten voor het herkennen en operationaliseren van *governance* in een besluitvormingsproces. Bovendien bevestigen de drie kenmerken de aanwezigheid van een netwerk waarbinnen de besluitvorming plaatsvindt.

In het vervolg wordt verder ingezoomd op het begrip netwerk governance. Dit in aansluiting op de eerdere constatering dat besluitvormingsprocessen zich voordoen in netwerken. Klijn (2008) komt zelfs tot de conclusie dat netwerk governance de enige juiste benadering van governance is.

### **2.2.1 Netwerk governance**

Netwerk governance betekent het maken en implementeren van overheidsbeleid binnen en via een netwerk van relaties tussen overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke actoren (Klijn, 2008). Het sturen is gericht op het faciliteren van gedeeld begrip tussen organisaties en belanghebbenden in een beleidsnetwerk om zo een gemeenschappelijke en geloofwaardige beleidspraktijk te creëren door middel van interactie, communicatie, onderhandeling en uitwisseling. (Snellen, 1987; Peters, 1996; Koppenjan en Klijn, 2004 in Fenger en Bekkers, 2007). Netwerk governance is gebaseerd op interdependenties tussen publieke, private en maatschappelijke actoren die niet per definitie gelijk hoeven te zijn. De interactie tussen deze actoren maakt processen complex en moeilijk te besturen en te beheersen. Dit vereist andere management strategieën dan de meer klassieke benaderingen. Voorbeelden zijn het ontstaan van publiek-private samenwerkingen en het interactief beleid maken (Klijn, 2008).

Netwerk governance wordt ook wel co-governance genoemd (Kooiman, 1993 in Fenger en Bekkers, 2007). De posities, taken, belangen en referentiekaders van relevante (publieke en private) stakeholders worden met elkaar verbonden om een concurrerend perspectief te creëren voor de aard van het probleem en mogelijke oplossingen. De focus ligt op actieve participatie van meerdere belangen die worden onderscheiden bij complexe beleidsproblemen. Het samenbrengen van de stakeholders draagt bij aan de acceptatie van een beleidsprogramma (draagvlak) en verbetert de kwaliteit van het collectieve probleemoplossend vermogen als gevolg van de nieuwe combinaties van kennis, informatie en ervaring. Ook burgerparticipatie is een belangrijk kenmerk van netwerk governance. Bij dit type governance is het van belang dat de (relatief autonome) stakeholders in staat zijn elkaars onderlinge afhankelijkheden te herkennen en erkennen. Als de betrokken actoren in staat zijn een gedeeld begrip te creëren over de aard van een beleidsprobleem en mogelijke oplossingen, dan zijn ze ook bereid middelen, zoals competenties, geld, kennis en informatie, uit te wisselen om collectief handelen te organiseren. Het is dan belangrijk dat elke partij tot op zekere hoogte "iets" wint, dat eventuele verliezen worden beperkt of dat een ongelijke verdeling van kosten en baten tussen actoren wordt gecompenseerd.

## **2.3 Maatschappelijk draagvlak**

Het ontbreken van voldoende draagvlak wordt vaak als oorzaak aangewezen voor een niet moeiteloos verloopende besluitvorming voor infrastructurele werken (Rijnveld en Koppenjan, 1997; Teisman en Verhey, 1996). Maatschappelijk draagvlak wordt beschouwd als één van de essentiële voorwaarden voor de succesvolle implementatie van een gebiedsontwikkeling (Van den Berg, Braun en Van der Meer, 1997), een heldere en breed gesteunde visie (Van Hoek, 2005), succesvol sociaal beleid (Van den Berg, Van der Meer en Pol, 2003) en de aanpak van complexe problemen in grote steden (Van den Berg, Braun en Otgaar, 2002). Als belanghebbenden hun eigen belangen en behoeften herkennen in het proces tonen zij meer begrip (en minder weerstand) dan wanneer zij hun positie niet terug vinden (Hoppenbrouwers, 2010).

Op basis van de posities die actoren ten opzichte van een project aannemen onderscheiden Rijnveld en Koppenjan (1997) vier typen draagvlak: het draagvlak bij projectpartners, het politieke draagvlak, het draagvlak bij lagere overheden en het maatschappelijke draagvlak. Het creëren van één type draagvlak is wezenlijk anders dan het creëren van de andere. Echter, op hetzelfde moment zijn de typen draagvlak met elkaar verbonden. Maatschappelijke weerstand tegen een project zal het politiek draagvlak van het project beïnvloeden.

### **2.3.1 Inhoud en werkwijze**

Volgens Rijnveld en Koppenjan (1997) bestaat het creëren van maatschappelijk draagvlak door een zorgvuldige interactie met de maatschappelijke actoren (burgers, burgergroeperingen, maatschappelijke organisaties en de media) uit twee componenten. Ten eerste door de inhoud van een project en het tonen van de bereidheid deze eventueel aan te willen passen. Hierbij speelt ook een kosten-baten analyse voor de betrokken actoren een rol en een eventueel daaruit voortvloeiende mogelijkheid voor compensatie van schade of verlies. Ten tweede door het volgen van een heldere en transparante werkwijze en deze ook te communiceren. Burgers zijn eerder bereid ongunstige gevolgen van een beleid of project te accepteren indien een rechtvaardige procedure is gevolgd. De inspanningen die worden gedaan om de maatschappelijke actoren bij het beleid of het project te betrekken via inspraak en overleg spelen hierbij een rol. Het is dan wel weer van belang aan verwachtingsmanagement te doen over deze participatie (waar, wanneer en hoe) om frustratie en weerstand te vermijden. Door maatschappelijke actoren in een vroeg stadium van het ontwerpproces te betrekken wordt zowel tegenstand voorkomen als de input van lokale kennis, kunde en suggesties in het proces geborgd.

De componenten inhoud en werkwijze vinden we ook terug in het onderzoek van De Vries (Vries, E.J. de, 1997), waarin hij ingaat op de relatie tussen netwerkmanagement en maatschappelijk draagvlak in de verkenningsfase van het ruimteprobleem Mainport Rotterdam. Vanuit de conceptualisatie van Teisman en Verhey (1996) van maatschappelijk draagvlak in de begrippen coproductie en consensus en de definitie van gezaghebbende besluitvorming van Van Eeten (1996 in De Vries, E.J. de, 1997), komt hij tot twee beoordelingscriteria voor draagvlak. Ten eerste de inhoudelijke meerwaarde of de mate van verrijking van de nut- en noodzaakdiscussie en het onderzoek. Ten tweede de mate waarin actoren van mening zijn dat recht wordt gedaan aan de belangrijkste uitkomsten (vervlechting van de resultaten) van de nut- en noodzaakdiscussie en het onderzoek. Van Hoek (2005) en van Van den Berg et al. (1997, 2002, 2003) voegen in hun studies over organiserend vermogen en de rol die maatschappelijk draagvlak daarin heeft het belang van communicatie en een degelijke communicatie strategie toe.

### **2.3.2 Communicatie**

Een van de bevindingen uit het vergelijkend onderzoek naar organiserend vermogen en sociaal beleid van Van den Berg, Van der Meer en Pol (2003) is dat het ontbreken van politiek en maatschappelijk draagvlak vaak wordt veroorzaakt door slechte communicatie met de betrokken. De aandacht van de beleidsmakers gaat eerst uit naar het product en communicatie komt ergens achteraan in het proces.

“Een degelijke communicatie strategie van het project is van cruciaal belang voor het verkrijgen van politiek en maatschappelijk draagvlak. Communicatie is van vitaal belang om de betrokkenheid van alle relevante actoren te bereiken. Indien de politiek, bevolking en andere betrokken marktpartijen niet overtuigd zijn van het feit dat een project bijdraagt aan hun wensen en behoeften zal het draagvlak minimaal zijn” (Van Hoek, 2005)

Het gaat dan om een communicatie strategie die juist is geïmplementeerd vanaf de start van het project en in overeenstemming is met de omvang en het bereik van het project (Van den Berg et al., 1997). Een goede communicatie strategie kan de weerstand beheersen door betrokkenen en belanghebbenden bewust te maken van de noodzaak tot verandering en door ze werkelijke resultaten te laten zien: zien is geloven (Van den Berg, Braun en Otgaar, 2002).

Door Hoppenbrouwers (2010) wordt communicatie gedefinieerd als:

“een activiteit waarbij een zender de bedoeling heeft om naar één of meerdere ontvangers (al dan niet met behulp van een medium) en boodschap over te dragen ten einde bij die ontvanger(s) iets te bewerkstelligen, uitgaande van de behoeften en belangen van de ontvanger.”

Professionele communicatie voldoet daarbij aan de begrippen intentionaliteit, geslaagdheid en wederkerigheid. Het gaat dan om de bewuste bedoeling iets te communiceren, met de bedoeling om iets te bereiken en met de bedoeling een reactie te bewerkstelligen bij de ontvanger(s) (Hoppenbrouwers, 2010).

In het kader van draagvlak merkt zij daarbij op dat communicatieve instrumenten “slechts” ondersteunend zijn en in een goede balans moeten staan met de juridische en economische instrumenten die ter realisatie kunnen worden ingezet. Pas dan sorteert communicatie zijn maximale effect. In de voorbereidende fase wordt communicatie ingezet voor draagvlakverwerving en inspraakbegeleiding. Ten tijde van de besluitvorming is communicatie gericht op het bespoedigen van het besluit en het voorkomen van vertraging in het proces. In de realisatiefase ligt het accent van communicatie op het behouden van draagvlak (Hoppenbrouwers, 2010).

### **2.3.3 Maatschappelijke actoren**

Daar waar Rijnveld en Koppenjan (1997) en Teisman en Verhey (1996) de maatschappelijke actoren nog aanduiden als burgers, belangenverenigingen, maatschappelijke organisaties en de media vinden we in de literatuur van Van Hoek (2005) en Van den Berg et al. (1997, 2002, 2003) een uitbreiding met marktpartijen (het bedrijfsleven, ondernemers en investeerders). Daarbij wordt tevens een onderscheid gemaakt naar direct betrokkenen (cliënten en consumenten) en belanghebbenden (lokale bevolking, bedrijfsleven en belangenverenigingen).

Het organiseren van een gemeenschappelijke reactie op kansen en bedreigingen in een lokale omgeving vraagt om voldoende draagvlak van personen en organisaties die invloed (in positieve of negatieve zin) hebben op de voortgang van het proces van ontwikkeling en implementatie. Dit betreft partijen die actief betrokken zijn in een project, maar ook personen en organisaties die indirect worden geraakt door de ontwikkeling en implementatie. Vooral de betrokkenheid van specifieke doelgroepen (bewoners, ondernemers, investeerders, etc.) bepaalt de uitkomsten van projecten. Actieve participatie van bewoners (publieke betrokkenheid, community empowerment, gemeenschapstrots) via sociale netwerken wordt door velen beschouwd als een instrument dat complexe problemen in grote steden kan aanpakken (Van den Berg, Braun en Otgaar, 2002).

### **2.3.4 Actieve participatie**

Tot slot benadrukt de literatuur het belang van actieve participatie, coproductie of interactieve beleidsvoering voor het organiseren van maatschappelijk draagvlak. Maatschappelijk draagvlak voor maatregelen die problemen aanpakken hangt samen met de actieve betrokkenheid van burgers en doelgroepen (Van Hoek, 2005). Interactieve beleidsvoering wordt door Van Oosten (2008) gedefinieerd “als een wijze van beleid voeren waarbij een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking en/of samenwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen.” Dit brengt echter ook een aantal vragen met zich mee.

- Hoe kan de betrokkenheid van burgers worden verbeterd?
- Welke participatiegerichte benaderingen dragen werkelijk bij?
- Tot op welke hoogte moeten de initiatiefnemers concessies doen?
- Welke middelen en manieren van communicatie zijn behulpzaam?
- Wat wordt gedaan om de relevante bevolkingsgroepen te betrekken?
- Zijn er prikkels om te participeren?
- Worden pogingen ondernomen om de betrokkenheid en trots van de bevolking in hun wijken te stimuleren?

(Van den Berg, Braun en Otgaar, 2002; Van den Berg, Van der Meer en Pol, 2003)

De mate waarin draagvlak benodigd is, verschilt per belanghebbende. Voor sommige actoren is acceptatie voldoende (geen weerstand tegen initiatieven), terwijl op hetzelfde moment actieve (financiële) steun nodig is van andere actoren. In dit laatste geval is het aan de andere betrokken actoren (en in het bijzonder de aanvoerder) om de betreffende partij te overtuigen van de voordelen van actieve participatie. In dit proces is een speciale rol weggelegd voor de politiek.

De overheid is in staat om het proces van interactie te stimuleren door initiatieven te ondersteunen, bijvoorbeeld financieel (subsidies, belastingvoordelen), of door beleid en wetgeving. Het wordt algemeen aangenomen dat actieve steun van de overheid de bereidheid van andere betrokken om samen te werken verhoogt (Van den Berg, Braun en Otgaar, 2002).

### 2.3.5 Tot slot

Pogingen om draagvlak voor projecten te creëren laten de maatschappelijke weerstand niet automatisch verdwijnen. Het kan echter wel zorgen voor het voorkomen van vermijdbare weerstand en het gezond houden (en mogelijk verbeteren) van de relaties met de actoren. Hierdoor ontstaan in een volgende fase van een project gunstigere omstandigheden wanneer actoren elkaar weer treffen in een nieuwe ronde van interactie (Rijnveld en Koppenjan, 1997).

## 2.4 Context

In de inleiding van dit onderzoek is het belang van de verklaringskracht van de context beschreven bij internationaal vergelijkend onderzoek. In deze paragraaf wordt dit begrip dan ook uiteengezet om te kunnen komen tot operationalisering. In de literatuur over organiserend vermogen vinden we aanknopingspunten. Zo beschrijven Van den Berg, Van der Meer en Pol (2003) de stedelijke context als:

“een sterke determinant van economische en sociale kansen en bedreigingen. Kennis van de specifieke stedelijke context is nodig voor het begrip van regionale, sociale problemen en mogelijkheden en het ingezette beleid dat deze problemen aanpakt of de kansen aangrijpt. De kennis is tevens nodig om lessen te trekken uit sociaal revitaliseringsbeleid van andere steden en helpt de urgentie van sociale problemen te begrijpen. Veranderingen in de stedelijke context kunnen grote invloed uitoefenen op de uitkomst van het beleidsproces in de sociale sfeer. Bovendien beïnvloedt de politiek-bestuurlijk context de voorwaarden waaronder actoren met elkaar (kunnen) samenwerken.”

Verschillen in context zijn in sommige gevallen bepalend voor het succes of het mislukken van een initiatief. Daarom zijn succesvolle strategieën niet automatisch toepasbaar of overdraagbaar naar een andere situatie of context (Van den Berg, Braun en Otgaar, 2002; Korsten et al., 1995 en Antal et al., 1987). De context is bepalend voor de inhoudelijke en procesmatige opgave van de gebiedsontwikkeling. Voor elke gebiedsontwikkeling is de context anders, van nuanceverschillen tot verschillen in principiële opvattingen (Van 't Verlaat, 2003).

Van den Berg, Braun en Otgaar (2002) pleiten er dan ook voor case study onderzoek te starten met een analyse van de specifieke context op nationaal, regionaal en lokaal niveau. Hierbij onderscheiden zij drie typen context:

1. Ruimtelijk-economische context. Dit bepaalt de (gemeenschappelijke) kansen en bedreigingen die organisaties of individuen in een stedelijke regio ontmoeten. De bereidheid om te handelen en samen te werken neemt toe als kansen en bedreigingen van de regionale economie zich nadrukkelijker manifesteren. Een gezamenlijke uitdaging creëert momentum om belanghebbenden bij elkaar te brengen. Maatschappelijke druk verhoogt de bereidheid te veranderen. Een gevoel van urgentie rondom significante problemen in een stad of regio verbindt betrokkenen en belanghebbenden. Belangrijke determinanten van de ruimtelijk-economische context zijn de structuur van de arbeidsmarkt, het type bedrijvigheid, de kwaliteit en de omvang van de lokale werkgelegenheid en de consumentenmarkt, de aanwezigheid van kennisinstellingen, de kwaliteit van de leefomgeving, de kwaliteit van de verkeersinfrastructuur (interne bereikbaarheid) en de positie van internationale vervoersnetwerken (externe bereikbaarheid)
2. Sociaal-culturele context. Dit betreft lokale instituties, als verwachtingen, tradities, gewoonten en gebruiken, die van invloed zijn op de relaties tussen bewoners, werknemers, werkgevers en politici. Voorbeelden zijn de percepties over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid, ondernemingen en non-profit organisaties evenals de bereidheid tot sectoroverstijgende samenwerking en innovaties.

3. Politiek-bestuurlijke context. Dit betreft de formele politieke en administratieve structuur; de verdeling van verantwoordelijkheden en autoriteit tussen overheidslagen en het reguleringsbeleid van de (hogere) overheid. De administratieve structuur bepaalt de voorwaarden voor samenwerking tussen actoren. De verdeling van verantwoordelijkheden naar lokaal bestuur is van wezenlijk belang vanwege het feit dat (dynamische) stedelijke problemen zich laten zien op een niveau dat niet aansluit op de (statische) bestuurlijke structuur. De mate waarin lokaal bestuur autonoom kan functioneren, hangt af van de formeel toegekende autoriteit en verantwoordelijkheid, het financieringsmodel en de discretionaire bevoegdheid om uitgaven te doen.

De ruimtelijk-economische, sociaal-culturele en politiek-bestuurlijke context beïnvloedt het interactieproces tussen betrokken en belanghebbende actoren. Gezamenlijke kansen en bedreigingen voor de regionale economie verhogen de bereidheid tot samenwerking. Bovendien dient rekening te worden gehouden met het administratieve kader (wetgeving, bestuursstructuur, financiering, verdeling van bevoegdheden) waarbinnen publieke en private actoren verwacht worden te manoeuvreren. Ook het institutionele ontwerp van de overheid en de (politieke) besluitvorming spelen een rol evenals andere instituties (ongeschreven regels) die van invloed zijn op het gedrag van publieke en private actoren. Deze factoren bepalen de mate waarin stakeholders zich met elkaar associëren en de houding ten opzichte van samenwerking in het algemeen. Is er bijvoorbeeld een samenwerkingscultuur? (Van den Berg, Braun en Otgaar, 2002)

In het vergelijkend onderzoek naar stedelijke governance van Di Gaetano en Strom (2003) wordt gepleit voor een integrale benadering van een analyse van de context die drie niveaus kent. Deze drie niveaus zijn nagenoeg vergelijkbaar met de drie typen context zoals eerder aangehaald. Het gaat hier om de structurele context (economie), de culturele omgeving (tradities en normen) en de rol van politieke actoren. Deze drielaagse benadering is nodig om te komen tot een volledig begrip van de verschillen in samenwerking in netwerken tussen steden in hetzelfde of verschillende landen. Pierre (2005) constateert in zijn vergelijkend onderzoek naar stedelijke governance dat een groot deel van de verklaring hoe governance zich in een bepaalde stad heeft ontwikkeld is gelegen in de politieke, sociale, culturele en historische context van die stad. Hieruit zou je kunnen afleiden dat iedere stad uniek is en zich daarom niet zinvol laat vergelijken met andere steden. Echter, steden tonen wezenlijke institutionele gelijkenissen en een vergelijkbare inbedding in de regionale en lokale economie. Bovendien worden ze over het geheel genomen gelijkelijk blootgesteld aan de stuwende kracht van de globalisering. Vergelijking is daarom mogelijk en van belang voor elke wetenschappelijke verklaring van stedelijke gedragspatronen of wijzigingstrajecten.

Het element dat Pierre (2005) toevoegt aan de analyse van de context is die van de historie. Ook vanuit de theorie van Galtons probleem wordt de essentie van de historische analyse onderstreept en zelfs uitgebreid naar de actualiteit van vandaag. Dit gezien de aanwezige politieke, economische en culturele verbanden tussen Curaçao en Nederland vanuit een koloniaal verleden en de huidige Koninkrijksrelaties. Galton (Philipsen, 1995; Naroll, 1973) heeft geconstateerd dat men bij interculturele vergelijking gevonden verbanden eenzijdig verklaart met behulp van functioneel-structurele theorieën, zonder dat men nagegaan heeft of historisch-diffusionistische theorieën ook niet van toepassing zijn. Dienen maatschappelijke verschijnselen te worden verklaard, omdat ze functioneel-structureel met andere verschijnselen samenhangen of omdat ze historisch gegroeid zijn op grond van verspreiding van cultuurtrekken? Maatschappelijke verschijnselen zullen dus verklaard moeten worden zowel met behulp van functionele theorieën als diffusionistische. Voor de vergelijking tussen Nederland en Curaçao is de historische context dus een zeer wezenlijke. Daarnaast moet binnen de overige componenten van de contextuele analyse aandacht zijn voor de aanwezige dwarsverbanden tussen beide landen.

### **3 Conceptueel raamwerk**

De theoretische behandeling in het voorgaande hoofdstuk van de verschillende te operationaliseren begrippen leidt tot een conceptueel raamwerk of analytisch kader waarbinnen de verzameling van empirische data van het besluitvormingsproces van de Curaçaose casussen van SGO plaatsvindt.

#### **3.1 Het besluitvormingsproces van SGO: netwerk governance**

Het besluitvormingsproces van SGO is een dynamisch, ongestructureerd en onvoorspelbaar proces. Dit vanuit de constatering dat het besluitvormingsproces van SGO zich afspeelt in een complexe netwerkomgeving. Er zijn verschillende actoren met verschillende belangen en wederzijdse afhankelijkheden betrokken bij de besluitvorming. Dit betekent dat actoren niet zelfstandig een probleem kunnen oplossen, maar dat zij dienen samen te werken om de eigen doelstellingen te realiseren (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007). Veel verschillende actoren, die gedurende het proces kunnen toe- en uittreden, oefenen daarom invloed uit op de besluitvorming. Elke actor neemt zijn eigen besluiten, maar door de relaties die de actoren in een netwerk met elkaar aangaan en de daaruit voortvloeiende interactie kunnen die besluiten worden beïnvloed. Bovendien kunnen actoren tot gezamenlijke besluiten komen.

Vanuit de studies van In 't Veld en Teisman (1996), Teisman (2000) en De Bruin en Ten Heuvelhof (2007) leerden we dat de besluitvorming tevens in meerdere ronden kan plaatsvinden. Door te blijven zorgen voor prikkels voor de betrokken actoren, houdt het proces voortgang. Belangrijke prikkels zijn te starten met een multi-issue agenda, de relatievorming tussen actoren (die zorgt voor relativering) en het zicht hebben op winstmogelijkheden (De Bruin, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002).

Het besluitvormingsproces in een netwerk komt overeen met netwerk governance. Uit de omschrijvingen van Klijn (2008), Bekkers, Fenger en Korteland (2007), Teisman (2000) en Kooiman (1993 in Fenger en Bekkers, 2007) wordt duidelijk dat met netwerk governance processen worden bedoeld waarin actoren met verschillende belangen, middelen en overtuigingen beleid en beleidsuitvoering coproduceren. Het samenbrengen van de stakeholders draagt bij aan de acceptatie van een probleem en mogelijke oplossingen. Het collectief handelen verbetert de kwaliteit van een oplossing door nieuwe combinaties van kennis, informatie, competenties en (financiële) middelen. Voor de reconstructie van het besluitvormingsproces van de Curaçaose SGO casussen lijkt het ronden-model van Teisman (2000) een geschikt analytisch kader te bieden. Dit model is toepasbaar bij empirische studies waar de focus ligt op netwerk governance. De vraag is echter hoe hier (de rol van) maatschappelijk draagvlak in te expliciteren of te incorporeren.

#### **3.2 Maatschappelijk draagvlak: participatie en communicatie**

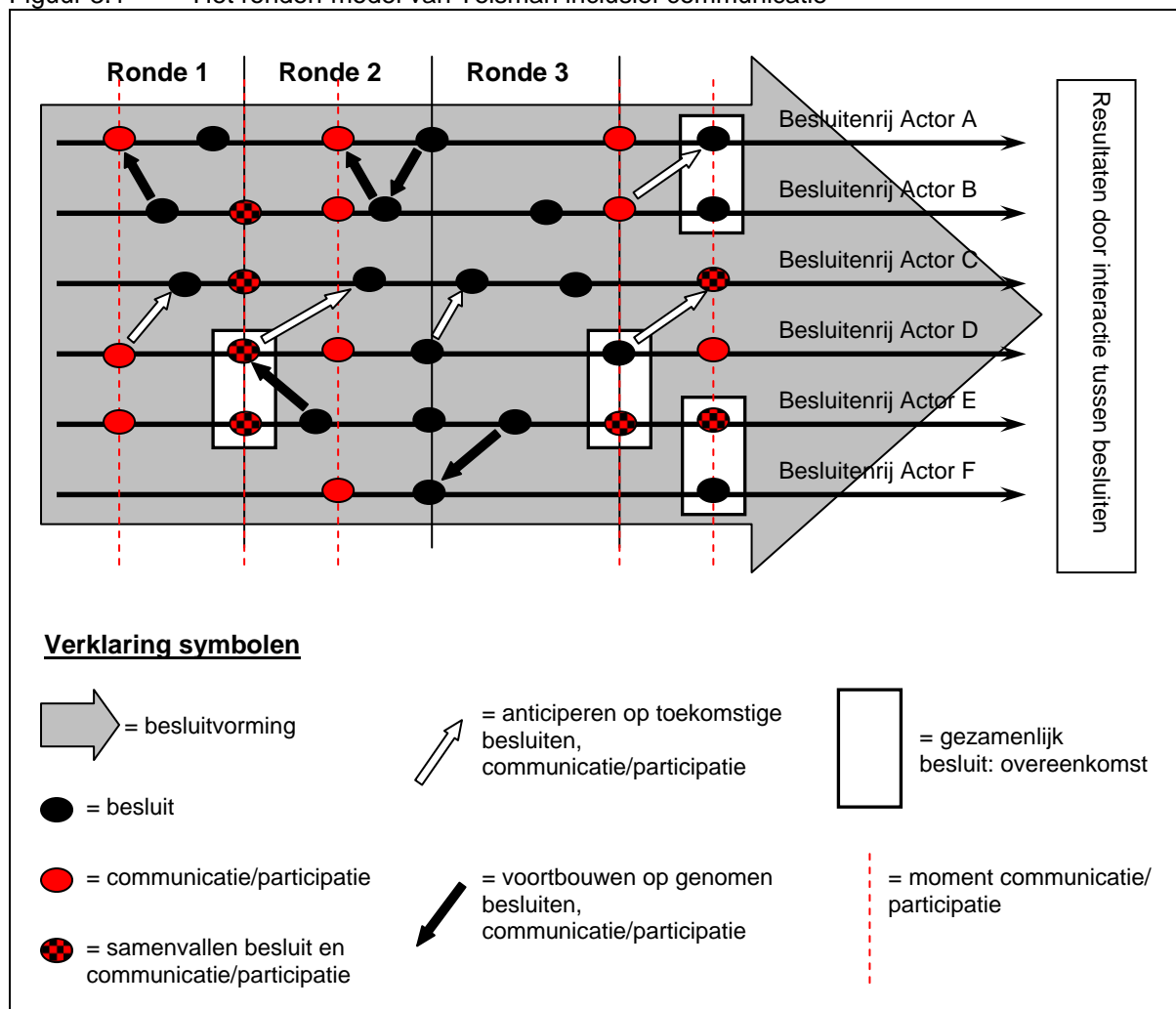
Vanuit de theorie en literatuur over maatschappelijk draagvlak is een aantal belangrijke elementen te halen. Ten eerste gaat het om (actieve) participatie van de maatschappelijke actoren en ten tweede over de communicatie naar deze actoren. Deze participatie (ook wel coproductie) en communicatie betreffen de inhoud van een probleem en de mogelijke oplossing(en) en betreffen de werkwijze of de procedure die de leidinghebbende actor (veelal de overheid) volgt om tot een oplossing voor een probleem te komen. Participatie en communicatie effenen de weg om uiteindelijk tot (een zekere hoogte van) consensus of acceptatie te komen over een gekozen oplossing. Ongunstige gevolgen van een gekozen oplossing worden eerder geaccepteerd indien een rechtvaardige procedure is gevolgd. Door maatschappelijke actoren in een vroeg stadium te betrekken (en daarbij geen valse verwachtingen te wekken) wordt tegenstand voorkomen of in ieder geval gereduceerd.

Bovendien wordt de input van lokale kennis, kunde en ideeën geborgd (Rijnveld en Koppenjan, 1997). Communicatie laat zich verder operationaliseren vanuit de theorie over dit begrip. Het gaat in dit onderzoek om professionele communicatie, dus doelbewuste communicatie met de intentie een reactie van de mede-actoren in het besluitvormingsproces te verkrijgen.

### 3.3 Analytisch kader: Het ronden-model met communicatielijnen

Het uitgangspunt is dat maatschappelijk draagvlak (of het ontbreken daarvan) van invloed is op zowel de kwaliteit van het besluitvormingsproces als de kwaliteit van de inhoudelijke output van dit proces. Het besluitvormingsproces bevindt zich in een netwerk omgeving en vertoont een duidelijke parallel met netwerk governance. Daarom wordt voor dit onderzoek, waarin de reconstructie van het besluitvormingsproces van een tweetal SGO casussen op Curaçao centraal staat, het ronden-model van Teisman (2000) als analytisch kader gebruikt. Echter dit model wordt uitgebreid met het element communicatie/participatie. De veronderstelling is dat momenten van communicatie en/of participatie tussen maatschappelijke actoren en andere actoren van invloed kunnen zijn op de daaropvolgende besluiten van actoren betrokken in het besluitvormingsproces. In figuur 3.1 is dit schematisch weergegeven.

Figuur 3.1 Het ronden-model van Teisman inclusief communicatie



Uit de figuur blijkt ook dat rekening wordt gehouden met het feit dat een besluit kan samenvallen met een communicatie moment en dat dit tevens een startpunt kan zijn voor een bepaalde gradatie van participatie van maatschappelijke actoren.



De SGO casus wordt dus geanalyseerd naar het rondemodell met communicatielijnen. Dit betekent dat per actor de besluiten en communicatie/participatie momenten worden geïnteriseerd en dat mogelijke verbanden tussen besluiten, tussen communicatie/participatie momenten en tussen besluiten en communicatie/participatie momenten onderling worden aangegeven. Dit betekent ook dat allereerst wordt gestart met een zo volledig mogelijke actoranalyse.

### **3.4 Context**

Invloed wordt verwacht van besluiten van actoren op weer andere besluiten van andere actoren en invloed wordt verwacht van communicatie/participatie op besluiten van actoren. Echter uit de beschouwingen over de context (van het besluitvormingsproces) van SGO moet ook waarde worden gehecht aan de verklaringskracht van de context. Verschillen in context kunnen bepalend zijn voor het succes of het mislukken van een initiatief.

De beschrijving van de casussen start dan ook met een beschrijving en analyse van de contextuele omgeving. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar vier typen context:

1. historische context
2. ruimtelijk-economische of structurele context
3. sociaal-culturele context
4. politiek-bestuurlijke context

Binnen elk van deze typen context moet tevens bijzondere aandacht uitgaan naar de dwarsverbanden die er op velerlei gebieden zijn tussen Curaçao en Nederland vanuit de Koninkrijksrelaties.

De ruimtelijk-economische, sociaal-culturele en politiek-bestuurlijke context beïnvloedt het interactieproces tussen betrokken en belanghebbende actoren. Het betreft gezamenlijke kansen en bedreigingen voor de economie, het administratieve kader (wetgeving, bestuursstructuur, financiering, verdeling van bevoegdheden), het institutionele ontwerp van de overheid en de (politieke) besluitvorming evenals andere instituties (ongeschreven regels) die van invloed zijn op het gedrag van actoren. Deze factoren bepalen de mate waarin stakeholders zich met elkaar associëren en de houding en bereidheid ten opzichte van samenwerking (Van den Berg, Braun en Otgaar, 2002). In het specifieke geval van Curaçao moet rekening worden gehouden met het feit dat bepaalde samenhangen met Nederland in context of het besluitvormingsproces van SGO historisch zo zijn gegroeid. Dit vanuit het koloniale verleden en de intensieve Koninkrijksrelaties waardoor verspreiding van cultuur, gewoonten en gebruiken heeft plaatsgevonden.

### **3.5 Efficiënte besluitvorming**

Om antwoord te kunnen geven op de probleemstelling moet ook het begrip efficiënte besluitvorming nog handen en voeten worden gegeven. Voor het operationaliseren van het begrip efficiënte besluitvorming zijn twee sporen te bewandelen. Aan de ene kant is er de voor de hand liggende operationalisering vanuit de standaard definitie van efficiënt, zijnde praktisch en doelmatig. Criteria als snelheid van de besluitvorming en het tot stand komen van het product van de besluitvorming (in dit geval een SGO), heldere afspraken tussen samenwerkingspartners en een financieel gezonde casus kunnen hiermee worden geassocieerd. Aan de andere kant is er vanuit de bestudeerde literatuur ten aanzien van netwerk governance en maatschappelijk draagvlak ook de component inhoud of beter gezegd de consensus over of de acceptatie van de inhoud. Hier lijkt een spanningsveld aanwezig over de kwaliteit van de output van de besluitvorming en de uitkomst van het besluitvormingsproces (outcome). Dit hoeft echter niet het geval te zijn, omdat juist gebleken is dat een gedegen besluitvormingsproces leidt tot een betere inhoudelijke oplossing voor het probleem. Samengevat geeft dat vier criteria voor de beoordeling van de efficiëntie van de besluitvorming van een SGO.

De eerste twee hebben betrekking op de output van het besluitvormingsproces van SGO, zijnde de snelheid van realisatie van SGO en de kwaliteit van de gerealiseerde SGO. Het gaat dan om de ruimtelijke kwaliteit, de markttechnische kwaliteit en de kwaliteit van de inzet van middelen (is sprake van een financieel gezonde casus, waar liggen de risico's). De overige twee criteria richten zich op de snelheid en kwaliteit van het besluitvormingsproces van de SGO. Met de kwaliteit van het proces wordt de kwaliteit van interactie in het proces van besluitvorming bedoeld, dat wil zeggen een proces van interactie met oprechte aandacht voor de belangen van de betrokken actoren.

### **3.6 Aandachtspunten empirisch en internationaal vergelijkend onderzoek**

Een gestructureerde beschouwing van aandachtspunten en mogelijke knelpunten die de ervaringen van internationaal vergelijkend onderzoek hebben opgeleverd, heeft in dit onderzoek ook zijn plaats. Ondanks dat dit onderzoek geen zuiver internationaal vergelijkend onderzoek betreft, zijn er wel de nodige raakvlakken met internationaal vergelijkend onderzoek. Het gaat om de beschouwing van internationale casuïstiek die in het achterhoofd tegen de normatieve Nederlandse meetlat wordt afgezet. De aandachtspunten en te verwachten knelpunten uit de ervaringen van internationaal vergelijkend onderzoek hebben geleid tot bepaalde methodologische overwegingen die in de opzet van dit onderzoek een rol hebben gespeeld.

Het uitvoeren van internationaal vergelijkend onderzoek begint met een goed begrip van de algemene principes van empirisch onderzoek. Dit betekent dat ook voor internationaal vergelijkend onderzoek de principes gebaseerd zijn op betrouwbaarheid en validiteit (Hofstede, 1995). Onderscheid wordt gemaakt naar concept validiteit, interne validiteit, externe validiteit en niveau validiteit.

#### **3.6.1 Concept validiteit**

Grensoverschrijdend onderzoek betekent een confrontatie met een andere cultuur, het spreken van een andere taal en het tegenkomen van een overheid die zeer waarschijnlijk anders is georganiseerd. Het zoeken naar identieke gebeurtenissen verandert in een zoektocht naar vergelijkbare situaties. (Bertrand, De Jong, Korsten en Soeters, 1995). Moeilijkheden doen zich voor in het afbakenen en definiëren van onderzoeksbegrippen, het gevaar bestaat dat betekenissen verloren gaan in de vertaling en subjectiviteit of ethnocentrisme ligt op de loer.

Over de afbakening van te vergelijken eenheden en het operationaliseren van begrippen moet niet licht worden gedacht. In verschillende landen kan bijvoorbeeld stadsvernieuwing of wat onder een "ambtenaar" verstaan wordt, een verschillende betekenis hebben. Dit maakt vergelijking moeilijk. Men zou zelfs kunnen spreken van "vergelijking in een onvergelijkbare wereld". Dit probleem kan worden opgelost door een onderwerp weer in een ruimere context te plaatsen en het onderzoek dus te verbreden. Naarmate de context echter breder wordt, kan ook het onderzoek complexer worden en de uniekheid van een verschijnsel nog evidentier (Korsten, Bertrand, De Jong, Soeters, 1995).

Ook het taalverschil leidt tot problemen in het operationaliseren van begrippen. In de meeste internationale vergelijkende studies is het nodig onderzoeksvragen te vertalen. Zelfs waar men met één taal toe kan, kunnen woorden door mensen uit verschillende naties nog verschillend worden opgevat. Exact vertalen is onmogelijk: veel woorden hebben geen exact equivalent in een andere taal (Hofstede, 1995).

De internationaal-vergelijkende onderzoeker is per definitie niet neutraal: hij of zij heeft wortels in tenminste één natie, die een bron kunnen vormen van subjectiviteit, zo niet van ethnocentrisme. Ethnocentrisme is het ondoordacht toepassen van normen die voor de eigen natie gelden, op een andere. Het risico is geen kwesties te behandelen waarop de onderzoeker (ontwerper van een onderzoeksinstrument, bv vragenlijst) niet op is gekomen, omdat ze in zijn of haar samenleving irrelevant of taboe zijn.

In een andere samenleving kunnen ze wél belangrijk en geoorloofd zijn, en daarmee worden het juist de interessantste vragen voor internationaal vergelijkend onderzoek (Hofstede, 1995). Een ander veel voorkomend voorbeeld van ethnocentrisme is het automatisch van toepassing laten zijn van de kenmerken van de westerse democratie op ontwikkelingslanden. Ethnocentrische verstoring wordt daarom ook wel aangeduid als ideologisch bevooroordeeld zijn (Korsten, Bertrand, De Jong, Soeters, 1995).

Het onderzoek beperkt zich tot een analyse van het Curaçaose besluitvormingsproces van SGO en haar context en de aanknopingspunten die hieruit zijn af te leiden voor het Nederlandse proces. Aangezien de onderzoeker wortels heeft in beide landen, worden de effecten van ethnocentrische verstoring en taalverschillen minimaal geacht. Daar komt bij dat de verbindingen tussen beide naties vanuit de Koninkrijksrelatie zo sterk zijn dat verwacht wordt dat onderzoekseenheden en begrippen in beide landen al gauw eenzelfde lading zullen hebben, al is het maar omdat het grootste gedeelte van de hoger opgeleide beroepsbevolking op Curaçao zijn hogere opleiding heeft genoten in Nederland.

In de literatuur over internationaal-vergelijkend onderzoek worden vervolgens nog vier criteria gesteld die voor de betrouwbaarheid van de informatie van belang zijn (Hofstede, 1995).

1. De informatie moet beschrijvend zijn en mag geen eigen waardeoordelen bevatten (anders vertelt zij meer over het waardesysteem van de onderzoeker dan over de beschreven natie)
2. De informatie moet uit meer dan één onafhankelijke bron kunnen worden geverifieerd (anders is het maar een subjectieve indruk)
3. De informatie moet gelden voor alle leden van de beschreven natie, of tenminste voor een statistische meerderheid (anders is het een ongeoorloofde generalisatie). In dit geval moeten dus casussen worden geselecteerd, die representatief zijn voor het Curaçaose besluitvormingsproces van SGO
4. De informatie moet discrimineren, dat wil zeggen, gaan over dingen die wel gelden voor deze natie, maar niet voor andere naties (anders is zij triviaal)

### **3.6.2 Interne validiteit of causaliteit**

Het vaststellen van causale verbanden kent vele valkuilen wanneer het onderzoek relatief weinig landen omvat. Een klein aantal landen kan worden vergeleken op vele onderwerpen, maar kan ook variëren op vele onderwerpen. Het traditionele onderscheid tussen “most similar” en “most different” system designs komt hier om de hoek kijken, met daarbij speciale aandacht voor “Galton’s probleem”. Galton heeft gewezen op het feit dat causale processen niet geïsoleerd in ieder land plaatsvinden, maar ook herleid kunnen worden tot een culturele verspreiding van gebruiken, tradities, structuren, etc. Dit zal vooral een rol spelen in de relatie tussen een (voormalig) moederland en haar (vroegere) koloniën (Bertrand, De Jong, Korsten, Soeters, 1995).

De kernvraag voor ieder internationaal-vergelijkend onderzoek moet zijn: welke factoren, waarop de landen variëren, zijn voor de gevonden verschillen verantwoordelijk? Verklaringen voor gevonden verschillen liggen vaak in factoren buiten de discipline waarin het onderzoek is uitgevoerd. Mogelijke bronnen van verklaringen zijn: economische factoren (bijvoorbeeld nationaal welvaartsniveau), politieke factoren (bijvoorbeeld staatsocialisme), antropologische factoren, historische factoren, godsdienstige factoren, genetische factoren, geografische factoren, klimaatsfactoren en nog veel meer. Bij internationaal-vergelijkend onderzoek is er zelden één factor voor gevonden verschillen verantwoordelijk: bijna altijd is er sprake van multiple en cyclische causaliteit, zoals bij de kip en het ei (Hofstede, 1995).

Zoals in paragraaf 1.3 al is besproken is in dit onderzoek bewust gekozen voor de analyse van een onderwerp in een land dat voor een groot deel vergelijkbaar gestructureerd is aan Nederland. Door de veelvuldige (en staatsrechtelijk en historische bepaalde) overdracht van kennis, kunde, ervaring en uitwisseling van personen tussen Curaçao en Nederland wordt verwacht dat Curaçao op veel onderdelen op Nederland zal lijken. De verklarende verschillen zullen voortkomen uit de verschillen in de context. Omdat niet alles verschillend is, maar ook juist veel hetzelfde kan het verband tussen context en de uitkomsten van het besluitvormingsproces van SGO eerder worden herkend.

### 3.6.3 Externe validiteit of generalisatie

De beschikbaarheid van data kan een probleem vormen in internationaal-vergelijkend onderzoek. Data over politiek en bestuur, zoals over politieke besluitvorming is ondanks de openheid in veel westerse landen moeilijk te verkrijgen door de aanwezigheid van informele processen en onuitgesproken zaken, zoals een lobbytraject (Hoetjes, 1990; Van Schendelen, 1993 in Korsten, Bertrand, De Jong, Soeters, 1995). Op het moment dat data is achterhaald is het vervolgens de vraag of deze voldoende en voldoende betrouwbaar zijn om generaliserende conclusies te trekken. Ook het begrip functionele equivalentie is hier een aandachtspunt. Functionele equivalentie betekent dat de respondenten en informatiebronnen in ieder van de landen dezelfde soort "subset" vormen uit de totale populatie waarvoor men conclusies wil trekken (Hofstede, 1995). Dit betekent dus dat waar in dit onderzoek wordt geprobeerd op basis van een analyse van twee casussen het Curaçaose besluitvormingsproces van SGO in beeld te brengen en aanknopingspunten te vinden tot optimalisatie van het Nederlandse proces, de casussen representatief dienen te zijn. Het dienen zowel casussen te zijn die het proces op Curaçao vertegenwoordigen en generalisatie rechtvaardigen, maar ook casussen die aansluiten op en zouden passen in de Nederlandse praktijk van SGO.

### 3.6.4 Niveau validiteit of aggregatie

De misvatting van het verkeerde niveau is een gebruikelijke vergissing wanneer de meeteenheid niet duidelijk wordt onderscheiden van de analyse-eenheid. Het niet herkennen van de wisseling van analyseniveau van individuen naar landen leidt tot redeneerfouten. Als verschillen tussen landengemiddelden worden behandeld als slaande op individuen, ontstaat de "ecological fallacy" van Robinson (1950 in Bertrand, De Jong, Korsten en Soeters, 1995). De term "ecological" duidt het collectieve niveau aan en staat tegenover "individual". Als verschillen tussen individuen worden behandeld als verschillen tussen landen, ontstaat de "reverse ecological fallacy", zoals geformuleerd door Hofstede (1980 in Bertrand, De Jong, Korsten en Soeters, 1995). Bij een juiste interpretatie van gegevens worden individuele gegevens op het individuele niveau en ecologische op het ecologische niveau geïnterpreteerd. Voor gegevens die voor een natie als geheel gelden, is uiteraard alleen de ecologische analyse mogelijk. Als men deze gegevens in verband wil brengen met van individuen afkomstige gegevens, moeten de laatste ook tot het ecologische niveau worden geïntegreerd.

## 3.7 Case-study onderzoek

De belangrijkste overweging voor het doen van case-study onderzoek is het bestuderen van gedetailleerde kennis over het sociale verschijnsel: het besluitvormingsproces van SGO op Curaçao en de rol van maatschappelijk draagvlak in dit proces. Dit gebeurt door reconstructie achteraf uit documenten en via gesprekken met actoren (Swanborn, 1996). Het is belangrijk een beeld te krijgen van de relaties tussen de actoren in het proces. Het is van belang inzicht te krijgen in hoe de achtereenvolgende interacties, de daaropvolgende beeldvorming omtrent het proces en het daarop weer volgende gedrag bij actoren is verlopen (Swanborn, 1996). Ook de derde positieve overweging van Swanborn speelt een rol: het vaststellen van uiteenlopende zienswijzen van actoren in het proces en verklaringen voor het verloop van dat proces. Tot slot is ook een negatieve overweging die Swanborn aangeeft een belangrijke reden om case-study onderzoek uit te voeren: Het proces dat we willen bestuderen is (nog) niet te isoleren van zijn context. Het proces is nog onvoldoende bekend (Swanborn, 1996).

Er is voor gekozen twee case-study's uit te voeren om zo voldoende input te hebben om conclusies generaliserend te kunnen trekken voor het besluitvormingsproces van SGO op Curaçao. Binnen de scope van dit onderzoek is het uitvoeren van meerdere case-study's praktisch niet haalbaar. Een enkele case-study is te specifiek en moeilijk generaliseerbaar. Om generalisaties beter te onderbouwen wordt ook "in de breedte" informatie verzameld over het besluitvormingsproces van SGO op Curaçao.

Dit gebeurt door het vergaren van algemene empirische data en daarbij het interviewen van deskundigen/autoriteiten op het gebied van SGO op Curaçao.

### **3.8 Selectie van de casussen**

Voor de selectie van de casussen is allereerst gekeken naar de beschikbaarheid van actuele casussen die zich laten vergelijken met een SGO zoals die in Nederland wordt aangeduid. Kenmerken van een Nederlandse SGO zijn de lange looptijd, betrokkenheid van veel actoren, complexiteit, een behoorlijk schaalniveau en het feit dat er sprake is van een (her)ontwikkeling. SGO's op Curaçao die zich laten vergelijken met de Nederlandse situatie bevinden zich bijna automatisch in Willemstad, de hoofdstad van Curaçao. Dit is de enige stad van het eiland die zich laat vergelijken met een middelgrote stad in Nederland, circa 120.000 van de totaal 140.000 inwoners van Curaçao zijn gevestigd in Willemstad. SGO's die voldoen aan de Nederlandse kenmerken zijn gelegen in de binnenstad van Willemstad. Het Stedelijk Ontwikkelingsplan binnenstad Willemstad Curaçao (DROV, 2002) benoemt 4 gebiedsontwikkelingen waar vanuit de overheid prioriteit aan wordt gegeven. In geen van de 4 aangegeven gebieden is het plan tot op heden volledig gerealiseerd. Uit deze 4 geplande ontwikkelingen zijn de 2 cases geselecteerd. Het betreft de ontwikkeling van het Rifgebied fase 1 in de wijk Otrobanda en de ontwikkeling van het Waaigat in de wijk Punda.

#### **3.8.1 Selectie op onafhankelijke variabelen**

Het is in het algemeen aan te raden om, wanneer het model of de theorie nog nieuw of weinig getoetst is variantie tussen cases te minimaliseren (Swanborn, 1996). Homogeniteit op de onafhankelijke variabelen wordt dus nagestreefd. Onafhankelijke variabelen zijn "oorzaken" in ruime zin: contextuele kenmerken, achtergrondvariabelen, condities. Omgekeerd wordt, wanneer men bij een verkennende benadering tot een gemeenschappelijk model is gekomen, maximalisering van variantie (heterogeniteit) op onafhankelijke variabelen nagestreefd. Hiermee wordt de reikwijdte van het model of de gevoeligheid voor het variëren van parameters onderzocht. Op enkele relevant geachte variabelen worden casussen gekozen die duidelijk verschillend zijn van elkaar. Traditioneel wordt gekozen voor enkele onafhankelijke variabelen waarvan men invloed verwacht op het proces en het eindresultaat (Swanborn, 1996).

De al eerder aangehaalde "most similar"-benadering speelt hier weer een rol. Volgens Francis Castles (1979 in Keman, 1995) houdt in dat hoe meer omstandigheden de geselecteerde casussen gemeen hebben, hoe eenvoudiger het is om de variabelen te lokaliseren die wel onderscheidend zijn en dus beschouwd kunnen worden als de eerste "verdachten" voor causaliteit of verklaring.

Wanneer de voorgaande redenering wordt vertaald naar het onderwerp van dit onderzoek, geldt dat het verschijnsel van SGO op Curaçao nog een weinig beschreven of geanalyseerd verschijnsel is. Dit pleit ervoor de twee te selecteren casussen zoveel mogelijk homogeen te laten zijn op de onafhankelijke variabelen. In dit geval zijn dat de variabelen:

- tijdvak (van planontwikkeling en eventuele planrealisatie)
- complexe (multi-actor) omgeving
- schaal (ruimte en programma)
- looptijd
- binnenstedelijke locatie

Gezien de verwachte relevantie van de rol van maatschappelijk draagvlak in het besluitvormingsproces op Curaçao is het wijkdeel waarin de SGO plaatsvindt als heterogene onafhankelijke variabele genomen. Vanwege de ontstaansgeschiedenis en binding van de bewoners met de wijk wordt tussen Punda en Otrobanda een significant verschil verwacht in de rol van maatschappelijk draagvlak. Door van twee verschillende stadsdelen uit te gaan is tussen de casussen bovendien een geografische, ook al is het een binnenstedelijke, spreiding aangebracht. Deze spreiding laat generalisatie naar het niveau van de Curaçaose SGO beter rechtvaardigen.

### 3.8.2 Selectie op afhankelijke variabelen

Met betrekking tot de selectie op één of meer afhankelijke variabelen, geeft Swanborn (1996) aan dat dit begrip staat voor “gevolgen”: centrale kenmerken van het proces en optredende positieve of negatieve effecten. Een veel voorkomend voorbeeld van minimalisering van variatie in de afhankelijke variabele is de selectie van enkele “success-stories” waarbij een analyse van de veroorzakende condities het doel is. Een dergelijk design is zwak, omdat niet bekend is of wellicht dezelfde condities ook bij de minder succesvolle casussen optreden: een controle- of vergelijkingsgroep ontbreekt. Men komt niet verder dan enkele tentatieve vooronderstellingen. Meestal komt selectie op de afhankelijke variabele(n) dan ook neer op het selecteren van enkele succes-casussen (“best practice”) en enkele “mislukte” casussen: met andere woorden maximalisering van variantie (Swanborn, 1996).

Het onderzoek naar het besluitvormingsproces op Curaçao is “slechts” gebaseerd op 2 casussen, dus de vraag is in hoeverre de selectie van één succes-casus en één “mislukte” casus een wetenschappelijke toevoeging betreft. Hierbij komt meteen de vraag op wat succesvolle besluitvorming dan is en hoe deze moet worden gemeten. Indien succesvolle besluitvorming wordt vertaald als efficiënte besluitvorming van de SGO, zijn in de theoretische beschouwing de criteria geformuleerd (paragraaf 3.5). Afgaande op de kwaliteit van het gerealiseerde en de snelheid van realisatie lijkt de casus van het Rifgebied fase 1 dan meer succesvol dan de casus van het Waaigat. Het Rifgebied fase 1 heeft immers een fysiek resultaat, het Waaigat slechts beperkt. Echter spreken van een succes-casus en een mislukte casus voert te ver, al is het maar omdat de twee besluitvormingscriteria van efficiënte besluitvorming nog niet zijn getoetst. Eerder betreft het een redelijk succesvolle casus en een tot op heden minder succesvolle casus.

### 3.9 Dataverzameling

Zoals al eerder aangegeven zal de reconstructie van het besluitvormingsproces van de twee Curaçaose casussen van SGO gebeuren op basis van het onderzoek van relevante documenten en het interviewen van relevante actoren. Verwacht wordt dat veel van de inzichten in het besluitvormingsproces verkregen zullen worden uit de data die met de interviews verzameld wordt. Ten eerste omdat niet wordt verwacht dat veel informatie zal zijn vastgelegd in documenten. Ten tweede omdat verwacht wordt dat informele processen een grote rol spelen in de besluitvorming. Van deze informele processen zal überhaupt niets zijn gedocumenteerd. Vanwege het belang van triangulatie wordt toch ook geprobeerd beslag te leggen op zoveel mogelijk relevante documentatie over het besluitvormingsproces van de betreffende SGO. Triangulatie is het in een onderzoek tegelijkertijd gebruik maken van verschillende dataverzamelmethode of databronnen. Dit kan zijn door participerende observatie en/of het verzamelen van documenten en het interviewen van verschillende betrokkenen. Als de verzamelde gegevens via de verschillende methoden met elkaar in overeenstemming zijn of elkaar niet tegenspreken is dat een indicatie van een (hoge) interne validiteit (Baarda, De Goede en Van der Meer-Middelburg, 1996). Triangulatie van de data zal in dit onderzoek ook worden bereikt door meerdere actoren vanuit een verschillende achtergrond te vragen naar hun kennis en ervaringen ten aanzien van het besluitvormingsproces. Voor het vinden van de juiste interview-kandidaten is in het gebruik van de sneeuwbal methode dan ook aandacht geweest voor de heterogeniteit van de groep.

Aangezien sprake is van een kwalitatief onderzoek genieten minder gestructureerde dataverzamelmethode de voorkeur. Het flexibel kunnen inspelen op de situatie en de informatie van respondenten is van belang. Interviews kunnen uiteenlopen van korte, informele en terloopse gesprekken tot geplande, langdurige gesprekken in een formele setting aan de hand van aangereikte gesprekstema's of topics (Baarda, De Goede en Van der Meer-Middelburg, 1996). Omdat het van belang is ideeën, opvattingen, belevingen en ervaringen van mensen te achterhalen die aan het besluitvormingsproces van de SGO hebben deelgenomen is het uitgangspunt het open interview geweest. Dit maakt het mogelijk snel informatie te achterhalen over veel onderwerpen en maakt ook doorvragen mogelijk.

Het risico is wel dat gesprekken kunnen afdwalen en dat in een tijdbegrensde setting niet alle relevante onderwerpen ter sprake komen. Door te werken met een topic lijst kan dit risico enigszins worden ondervangen. De topics zijn afgeleid van de geoperationaliseerde begrippen in hoofdstuk 2 en 3 en zijn als volgt:

1. algemene informatie
  - a. functie van de geïnterviewde
  - b. profiel van instantie of bedrijf dat door de geïnterviewde wordt vertegenwoordigd
  - c. rol in de casus van geïnterviewde of de instantie of het bedrijf dat wordt vertegenwoordigd
  - d. ervaring in ruimtelijke ontwikkeling in algemene zin en op Curaçao en specifiek bij de casus
2. algemene bevindingen en ervaringen ten aanzien van de casus
  - a. betrokkenheid bij de casus
  - b. inhoud van de casus (tijdslijn, besluiten, knelpunten, uitdagingen, initiatieven, middelen)
  - c. context van de casus (beleid, ruimtelijk, eigendomsverhoudingen)
3. de besluitvorming binnen de casus van SGO
  - a. politieke en administratieve structuur (voor en na 10-10-2010)
  - b. procedures, planologisch kader (vergunningen, bewijzen, plannen)
  - c. overeenkomsten, contractvorming
  - d. investeringsbesluit, financieringsaanvraag
4. samenwerking met de overige actoren die een rol spelen in de casus
  - a. partners, belanghebbenden, belangstellenden
  - b. relaties en interacties (formeel en informeel)
  - c. initiatieven en aanbestedingen/selecties
5. maatschappelijk draagvlak
  - a. actieve participatie / coproductie (inhoud, besluitvorming, financiering)
  - b. acceptatie (consensus, weerstand, bezwaren)
  - c. communicatie (inhoud, procedures, besluiten, instrumenten)

Deze topiclijst is samengesteld voor de interview kandidaten betrokken bij de casussen. Tevens zijn algemeen deskundigen of inhoudelijk specialisten geïnterviewd, waarop deze topiclijst niet direct van toepassing was. Toch kon deze lijst dan als leidraad worden gehanteerd.

## 4 De Curaçaose context voor SGO

Zoals in de theoretische beschouwing al gememoreerd wordt een beschrijving van de casussen voorafgegaan door een analyse van de context. Verwacht wordt dat in de vergelijking en verschillenanalyse tussen Curaçao en Nederland een belangrijke verklaringskracht wordt gevonden in de verschillen in context voor SGO's in beide landen. Allereerst wordt deze context voor Curaçao in algemene zin geschetst. Specifieke andere contextuele factoren voor één van de casussen wordt in de beschrijving van de casus betrokken. De beschrijving van de context verloopt volgens de onderverdeling in historische context, ruimtelijk-economische context, sociaal-culturele context en politiek-bestuurlijke context. Tabel 4.1 toont eerst enkele algemene gegevens over Curaçao.

Tabel 4.1 Algemene gegevens Curaçao (bron: Wikipedia, 2011; Dienst Economische Zaken, 2010)

	Landnaam:	Curaçao (eiland)
	Onderdeel:	Koninkrijk der Nederlanden; Voormalige Nederlandse Antillen (opgeheven per 10-10-2010)
	Staatsvorm:	Parlementaire democratie
	Inwoners:	141.766
	Hoofdstad:	Willemstad
	Officiële talen:	Nederlands en Papiamentó
	Munteenheid:	Nederlands Antilliaanse Gulden (NAF) (1 US\$ = 1,78 NAF)
	Ontdekt in:	1499 (door de Spanjaarden)
<p>Geografische positie: Caribisch gebied; 12<sup>o</sup> noorderbreedte, 68<sup>o</sup> westerlengte; 70 km ten noorden van Venezuela; tussen eilanden Aruba en Bonaire</p>		
<p>Grondoppervlakte: 444 km<sup>2</sup> (ter vergelijking: Nederland: 41.526 km<sup>2</sup>, Texel: 170 km<sup>2</sup>)</p>		

### 4.1 Historische context

Curaçao werd in 1499 op 26 juli "ontdekt" door de Spanjaarden en in 1634 veroverd door de West-Indische Compagnie (WIC). In 1665 begon de WIC met slavenhandel. De slaven werden aangevoerd uit West-Afrika en werden op Curaçao aan land gebracht. Al snel ontstond hier de belangrijkste regionale slavenmarkt. Slaven werden door handelaren gekocht en vervolgens verscheept naar diverse bestemmingen in Midden-Amerika en Zuid-Amerika. Een relatief klein deel van de aangekomen Afrikanen bleef achter op Curaçao. De meesten hiervan kwamen terecht op een van de plantages. Een deel werd door handelaren en ambachtslieden gekocht en bleven zo in de omgeving van Willemstad. Willemstad ontstond in de tweede helft van de 17e eeuw en lag direct naast het fort, op het huidige Punda. In de 18e eeuw werden ook (pak)huizen op Otrobanda gebouwd. Vanwege de vrije geschutslinies waren er wel regels verbonden aan de bouw van huizen op Otrobanda.

De WIC maakte Curaçao in 1674 tot vrijhaven en verkreeg hierdoor een sleutelpositie in de internationale handelsnetwerken. Mede hierdoor werd Curaçao in de 17e eeuw een van de welvarendste eilanden in het Caribisch gebied.



In de 18e eeuw probeerde Curaçao zijn handelspositie te consolideren. De handel in Venezuela en andere Spaanse koloniën werd echter verhinderd door de Spaanse kustwacht en de Engelsen en Fransen werden in het Caribisch gebied steeds sterker. De positie van Curaçao nam mede door deze factoren in belang af. Ook was van belang, dat Curaçao niet geschikt was voor de grootschalige verbouw van suikerriet, katoen, tabak of andere tropische plantagegewassen. Slavenhandel op Curaçao bleef de belangrijkste bron van inkomsten voor Nederland.

Na het faillissement van de WIC in 1791 werd Curaçao een echte Nederlandse kolonie en een deel van het koninkrijk. Sinds 1816 valt Curaçao onder Nederlands bestuur. In 1830 verboden de Engelsen de internationale handel in slaven. Dit leidde ertoe dat de handel in slaven economisch onaantrekkelijk werd. In 1863 werd de slavernij op Curaçao afgeschaft. De lokale economie raakte in het slop. Veel voormalige slaven vonden het moeilijk om op Curaçao in hun broodwinning te voorzien. Veel Curaçaoënaars emigreerden naar plaatsen zoals Cuba om daar in suikerplantages te werken. Tot in het begin van de twintigste eeuw leefde Curaçao van handel, landbouw en visserij. Het economische tijdskeerde in 1914 toen grote aardoliereserves in Venezuela werden ontdekt. Shell vestigde meteen een olieraffinaderij op het eiland.

In 1954 verkreeg Curaçao samen met de andere Nederlandse Antillen politieke autonomie. In de jaren veertig en vijftig bracht de raffinaderij welvaart en modernisering voor het eiland, maar de welvaart was ongelijk verdeeld. De pas ontstane Curaçaoese arbeidersklasse werd steeds ontevredener met de loonpraktijken van de Koninklijke Shell. Ook was de deelname van de Afro-Curaçaoese bevolking aan het politiek proces nog beperkt. Op 30 mei 1969 brak een arbeidersopstand uit bij deingangspoort van de Shell raffinaderij. Tijdens de opmars naar de binnenstad werd onder andere de vakbondsleider Wilson Godett neergeschoten en staken woedende arbeiders panden in Punda en Otrobanda in brand. Nadat de lokale regering Nederlandse mariniers hadden laten overvliegen om de orde te herstellen, werd er flink gewerkt om de overheid te 'Antillianiseren'. Deze gebeurtenis gaat de boeken in als Trinta di mei. In de jaren tachtig verliet Shell Curaçao. De olieraffinaderij werd van toen af aan door het eilandgebied verhuurd aan de Venezolaanse staatsoliemaatschappij PDVSA. Door de automatiseringsslag die al in gang was gezet en toen een versnelling doormaakte, heeft Curaçao meerdere economische sectoren moeten aanboren voor het realiseren van economische groei. Naast handel en financiële dienstverlening (offshore banking) werden de pijlen langzaam maar zeker gericht op het toerisme.

Door het koloniale verleden en de nog altijd aanwezige Koninkrijksbanden is er volop kruisbestuiving tussen Curaçaoënaars en Nederlanders en tussen hun culturen. Ook de emigratie van Curaçaoënaars naar Nederland en immigratie van Nederlanders naar Curaçao draagt hieraan bij. In Nederland wonen nu net zoveel Antillianen als dat er inwoners op Curaçao zijn. De meeste Antillianen in Nederland komen van Curaçao. Door de automatisering van de olieraffinaderij en het latere vertrek van Shell werd Nederland aantrekkelijk voor veel Curaçaoese werklozen. Ook Curaçaoese studenten die hun opleiding in Nederland vervolgden bleven vanwege de slechte economie op Curaçao na hun studie in Nederland. Dat veranderde niet in de jaren negentig en begin 2000. Integendeel, ook bij de Antilliaanse overheid werden er banen geschrapt vanwege de tegenvallende economie en door de veelal door de Nederlandse regering afgedwongen bezuinigingen.

Toch is de migratie tussen Curaçao en Nederland geen eenrichtingsverkeer. Veel mensen gaan terug naar Curaçao. Ook hebben veel Europese Nederlanders zich de afgelopen jaren gevestigd op Curaçao. Het toerisme zit bijvoorbeeld sterk in de lift, waarvan naast remigranten vanuit Nederland ook veel arbeidsmigranten vanuit de Caribische regio profiteren.

Op Curaçao zijn veel overblijfselen van het koloniale verleden. Het duidelijkst is dat terug te zien in de bijzondere architectuur van 17e tot vroeg 20e-eeuwse panden in Willemstad. Vanwege de aard en dichtheid van de gebouwen en de uniekheid van een stad als Willemstad in het Caribisch gebied staat een gedeelte van de binnenstad van Willemstad op de Wereld Erfgoedlijst van de UNESCO. Ook zijn landhuizen en voormalige plantagehuizen tot monument verklaard.

## 4.2 Ruimtelijk-economische context

In tegenstelling tot veel ander Caribische eilanden geeft de economie van Curaçao een divers beeld en leunt het (nog) niet alleen op toerisme. Integendeel, het is pas sinds het begin van dit millennium dat de bijdrage van de toeristische sector aan de economie substantieel is (met een bijdrage van 17,2% aan het Bruto Nationaal Product in 2008 komt toerisme op plaats twee achter de financiële dienstverlening met 19,2%). De financiële dienstverlening, de logistieke sector en de olieverwerkingsindustrie zijn ook belangrijke contribuanten. Het is wel zo dat de toeristische sector vanaf 2006 de primaire motor is van de versnelde economische groei. Verwacht wordt dat de bijdrage aan het BNP in 2009 zal zijn gestegen tot 23%. De economische groei van Curaçao van 2,2% in 2008 kan nagenoeg in zijn geheel worden toegeschreven aan de uitbreiding van de toeristische sector met 15% in termen van overnachtingen/verblijven en een toename van 8,9% van aan toeristische ontwikkelingen gerelateerde investeringen. Het groeiende belang van de economie wordt ook onderstreept door het groeiend aantal toeristen dat het eiland bezoekt. Terwijl de meeste Caribische landen scherpe dalingen in toeristen lieten zien, is het aantal verblijvende toeristen op Curaçao gestegen van een gemiddelde van 218.000 toeristen over de periode 2001-2005 tot 366.000 in 2009. Onder andere door de toename in toeristische activiteiten is de werkeloosheid tussen 2007 en 2008 met 2% gedaald tot 10%. Ook het cruise toerisme heeft een vergelijkbare groei laten zien (van 280.000 tot 423.000 bezoekers). De oprichting van de Curaçao Cruise Actie Groep die tot taak heeft het cruise potentieel van Curaçao te ontwikkelen en te promoten, lijkt zijn vruchten te hebben afgeworpen. De realisatie van een tweede megapier kan een verdere rol spelen in de ontwikkeling en promotie van het cruise toerisme (Dienst Economische Zaken, 2010; Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, 2011).

De onderkenning van het belang van ontwikkeling van de binnenstad voor de economie van Curaçao is ook terug te vinden in het Meerjaren Economisch Programma Curaçao 2001 – 2005 (MEP) en het rapport dat de Wereldbank maakte over de Nederlandse Antillen. De Wereldbank stelt: "The potential for increased earnings from tourism in Curacao is great, but realization of this potential will require considerable new investment, both private and public. Major underutilized attractions of Curacao include: Willemstad itself, a unique historic town unlike any in the Americas, with good restaurants and interesting museums. Old Neighbourhoods and buildings should be fully restored as part of Curacao development strategy." (The World Bank, 2001 in DROV, 2002)

In antwoord op de groeiende vraag is de aanbodzijde van de toeristische sector substantieel uitgebreid. Vooral het opengaan van het Renaissance Resort en het Hyatt Regency Resort hebben hieraan bijgedragen. Ook de jachtindustrie is als opkomende subsector van het toerisme niet onopgemerkt gebleven. Wereldwijd groeit deze industrie met 6,5% per jaar. Het aantal jachten dat Curaçao heeft aangedaan is van 370 in 2003 gegroeid tot 800 in 2008 (een gemiddelde groei van 16,7% per jaar). De toename in aanmerende jachten is ook opgemerkt door ondernemers en investeerders. De ontwikkeling van verschillende jachthavens staat gepland, terwijl de overheid een studie laat uitvoeren over hoe deze niche markt effectiever te bereiken. De jachtsector is een veelbelovend perspectief voor Curaçao vanwege een aantal factoren. De belangrijkste zijn:

1. de geografische positie: buiten het orkaangebied
2. de weersomstandigheden: een stabiel klimaat
3. een logistiek knooppunt met dagelijkse vervoersstromen (lucht- en bootverbindingen) tussen Europa, de Verenigde Staten en Zuid-Amerika
4. veilige wateren
5. een stabiel politiek klimaat en een welvarende economie

(Dienst Economische Zaken, 2010)

In de zoektocht van de overheid sectoren te identificeren en te ontwikkelen met toegevoegde waarde voor de internationale handel in producten en diensten is het toerisme, als één van de sectoren met een aanzienlijk groeipotentieel, aangewezen als speerpunt voor de economische groei. Echter ook hier zullen de gevolgen van de wereldwijde economische crisis niet uitblijven. De herkomst van de toeristen zijn Europa (lees: Nederland), de Verenigde Staten en Zuid-Amerika (lees: Venezuela) en dit zijn wel continenten/landen waar de crisis hard heeft toegeslagen, bovendien is in Venezuela ongunstige wetgeving van kracht geworden, die de Venezolaanse toerist weghoudt van Curaçao. Na een krimp van 0,5% in 2009 verwacht de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten in 2010 een voorzichtige groei van de economie met 0,4%. Deze groei is toe te schrijven aan de financiële dienstverlening en de publieke sector (Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, 2011).

Tabel 4.2 Economische indicatoren Curaçao (CBS NA, 2009; Stichting Mai, 2010; DEZ, 2010)

Bruto Nationaal Product	US\$ 2,87 miljoen US\$ 17.425 gemiddeld per persoon per jaar
Beroepsbevolking	
- omvang	62.627
- werkloosheid	6.045 (9,7%)
- jeugdwerkloosheid	24,7%
- hoogopgeleiden	22,5%
- laagopgeleiden	8,2%
Scheefheid in inkomensverdeling	- rijkste 10% van de bevolking verdient 30% van het nationaal inkomen - 30% van de bevolking leeft onder armoedegrens: = US\$ 1.233 per maand; huishouden met 2 volwassenen en 2 kinderen = US\$ 587 per maand; huishouden met 1 volwassene = US\$ 939 per maand; huishouden met 1 volwassene en 2 kinderen

Het belang van het toerisme voor de economische groei van Curaçao vinden we ook terug in de fiscale regelgeving, waarbij toeristische ontwikkelingen zoals hotels en jachthavens in aanmerking voor fiscale voordelen, de zogenaamde "tax holidays". De winstbelasting wordt voor een periode van 5 tot 11 jaar verlaagd tot minimaal 2%. Er hoeven geen invoerrechten te worden voldaan over materiaal en materieel dat ten behoeve van de bouw wordt geïmporteerd en voor een periode van 10 jaar wordt men vrijgesteld van onroerende zaak belasting. Tot slot mag een mogelijk verlies van de toeristische voorziening in de eerste vier jaar van exploitatie voor onbepaalde tijd in aftrek worden genomen van het belastbare inkomen (DEZ, 2010).

#### 4.2.1 Gebiedsontwikkeling en volkshuisvesting

Ook gebiedsontwikkelaars genieten een fiscale voorkeurspositie. Dit betekent een vrijstelling van invoerrechten vergelijkbaar met die bij de ontwikkeling van toeristische voorzieningen en een vrijstelling van belasting bij de verkoop van ontwikkelde grond. Dit alles met het oog op het stimuleren van activiteiten waarvan wordt verwacht dat ze de economische ontwikkeling van Curaçao en de Nederlandse Antillen versterken (Dienst Economische Zaken, 2010).

De activiteiten van gebiedsontwikkeling op Curaçao zijn onder te verdelen in vier categorieën.

1. Toeristische ontwikkelingen van hotels, jachthavens en eventueel daaraan gekoppelde horecagelegenheden, winkelvoorzieningen en/of woningbouw.
2. Projectmatige woningbouwontwikkeling gericht op de sociale sector en eventueel het middensegment.
3. Projectmatige vrije sector luxe woningbouw gericht op dure en vaak internationale markt (Nederland, Venezuela en de Verenigde Staten)
4. Commerciële ontwikkelingen gericht op de lokale markt.

Hier is een vijfde categorie aan toe te voegen van zelfbouw van de Curaçaose burger op eigen (familie)grond of een door de overheid uitgegeven erfpachtkavel. Deze categorie valt moeilijk te typeren als een gebiedsontwikkeling gezien de omvang van de ontwikkeling van één à twee huizen. Deze vorm van bouwen is echter wel de concurrent voor projectontwikkelaars van vrije sector woningbouw en verklaart ook het mikken van deze ontwikkelaars op de buitenlandse markt (Interview 5 – Elsevier, 2011).

Daar komt bij dat de schaal van sommige van deze ontwikkelingen (bijvoorbeeld 400 vrije kavels van 1.000 tot 2.000 m<sup>2</sup> op de Santa Barbara Plantation) de lokale behoefte ruimschoots overtreft (Interview 2 – Van Schaik, 2011).

Het hoofddoel van de overheid als geformuleerd in het Volkshuisvestingsbeleid Curaçao 2007-2011 (DROV, 2006) is ervoor te zorgen dat elke inwoner van Curaçao beschikt over een geschikte woning in een adequate woonomgeving. Dit is instrumenteel in het kader van de armoedebestrijding, de vorming en de economische ontwikkeling van de bevolking. Het uitgangspunt is dat de zorg voor een goede huisvesting in principe tot de eigen verantwoordelijkheid behoort van de burger en relevante marktpartijen. De overheid heeft als taak hiervoor het ontwikkelingskader te bieden.

Tabel 4.3 Indicatoren woningmarkt (CBS Nederlandse Antillen, Census 2001; DROV, 2006)

<b>Woningbestand</b> - totaal woningen - leegstand - eigen woningbezit - vrijstaande woningen	49.045 won.; toename met 5.045 won. t.o.v. 1992 5.045 won. (12%); toename met 3.204 won. t.o.v. 1992 68,3%; toename met 1% t.o.v. 1992; 24,5% op eigen grond, 27,4% op erfpacht grond en 16,4% op huurgrond 92%
<b>Woningzoekenden</b> - ingeschrevenen voor volkswoning - ingeschrevenen voor erfpachtkavel	6.750 personen 3.500 personen
<b>Huishoudens</b> - totaal aantal - gemiddelde huishoudgrootte - alleenstaanden huishoudens - tweepersoons huishoudens	43.161 huish.; toename met 1.889 huish. t.o.v. 1992 3,0 personen; afname met 0,5 personen t.o.v. 1992 18,3%; toename met 2,6% t.o.v. 1992 25,2%; toename met 5,0% t.o.v. 1992

De situatie op de Curaçaose woningmarkt is onevenwichtig. Aan de kant heeft het eiland te kampen met een meer dan normale leegstand. Een groot deel van de particuliere kavels ontwikkeld in particuliere verkavelingsplannen blijft leeg staan en een groot aantal koopwoningen in het duurdere segment (boven NAF 200.000) blijft langdurig onverkocht. Aan de andere kant bestaat er, gezien het aantal ingeschrevenen voor een volkswoning of een erfpachtkavel, een woningbehoefte waarvoor nog steeds nieuwe woningbouwprojecten worden ontwikkeld. Voor vele woningbehoefteigen blijft de woningmarkt, dan wel de kavelmarkt, vanwege de prijzen en hun beschikbare inkomen moeilijk toegankelijk.

Ook het leefklimaat op Curaçao geeft een scheef beeld. Een groot aantal van de bestaande wijken (104 van de 270 te onderscheiden wijken) heeft een fysieke en sociale achterstandsituatie. Het gaat om wijken met een relatief hoog werkloosheidspercentage, een relatief laag huishoudinkomen en een bovengemiddeld percentage woningen waar de basisvoorzieningen ontbreken dan wel deficiënt zijn. Een aantal van deze wijken bevat daarnaast ook nog een bovengemiddeld percentage woningen in een slechte en zeer slechte staat met een doorgaans deficiënte infrastructuur (wegen, hemelwaterafvoer en straatverlichting). Dit noodzaakt om in het volkshuisvestingsbeleid een sterk accent te leggen op de wijk- en woningverbetering (DROV, 2006).

#### 4.2.2 Binnenstad Willemstad

Willemstad heeft een bijzondere binnenstad. Zo bijzonder dat de Unesco in 1997 besloten heeft om historisch Willemstad toe te voegen aan de Wereld Erfgoedlijst. De geschiedenis van Curaçao heeft een tastbare vorm gekregen in de talrijke monumenten, met licht gekleurde gevels en versierde daklijsten op het eiland en vooral in Willemstad. In de wijken rond de St. Annabaai en het Waaigat staat een unieke verzameling monumenten en de oorspronkelijke stedenbouwkundige structuur van dit beschermd stadsgezicht is veelal nog intact.

De binnenstad vormt sinds medio jaren '80 een beleidsspeerpunt, toen de historische binnenstad in een neerwaartse spiraal terecht was gekomen. Mede door suburbanisatie vond er een sterke uitdunning, verarming en vergrijzing van de bevolking plaats. Daarnaast trokken veel winkels weg, verdween het Venezolaans kooptoeisme en trokken ook de kantoren naar buiten. Als gevolg daarvan verslechterde ook de infrastructuur, ging de historische bebouwing met rasse schreden achteruit en deden randgroepen hun intrede. Om het tij te keren werd het stadsvernieuwingprogramma opgezet. Dit is in de jaren '90 uitgevoerd en heeft als resultaat gehad dat er een groot aantal openbare ruimtes zijn heringericht, monumenten zijn gerestaureerd en op braakliggende terreinen nieuwe woningen zijn gebouwd. De negatieve spiraal was doorbroken en er kon worden gesproken van een zekere opleving van de historische binnenstad. Door de economische en sociale recessie van het begin van het eerste decennium van het nieuwe millennium en het grotendeels stopzetten van (Nederlandse) financiële steun was het herstel van de binnenstad echter flink teruggevallen. De leefbaarheid en de kwaliteit van woningen liet in een groot aantal wijken een slecht beeld zien. Veel infrastructuur was nog verouderd en in slechte staat, de suburbanisatie ging nog steeds door. De detailhandel maakte ondanks het cruisetoeisme een moeilijke periode door, hetgeen zich uitte in leegstand. Alhoewel veel monumenten zijn gerestaureerd was er nog een grote voorraad te restaureren panden en moest het onderhoud beter worden geregeld.

### 4.3 Sociaal-culturele context

Ondanks haar kleine omvang kent het hedendaagse Curaçao een verrassend grote etnische en religieuze diversiteit. Voor het grootste gedeelte van zijn vastgelegde geschiedenis is Curaçao het thuis geweest voor drie grote groepen: een voornamelijk Katholieke meerderheid van Afrikaanse afkomst, een Nederlandse Protestante aristocratische minderheid en een Spaanse en Portugese Joodse elitaire minderheid. Maar met de opening van de olieraffinaderij van Shell in 1918, stroomden vanuit de hele wereld immigranten richting Curaçao. Dit veranderde Curaçao in een divers, multi-etnisch en multireligieus eiland. Op dit moment zijn vijftig verschillende nationaliteiten op het eiland vertegenwoordigd. Elke groep immigranten heeft zijn eigen gebruiken, voedsel en religieuze praktijken geïmporteerd en deze zijn vermengd geraakt met de lokale omstandigheden. Hierdoor is een unieke cultuur ontstaan (DEZ, 2010).

Door de hoge kwaliteit van het onderwijssysteem is het opleidingsniveau van de Curaçaose bevolking relatief hoog. Het onderwijssysteem is gebaseerd op het Nederlandse systeem en de meerderheid van de bevolking beheerst vier talen: Nederlands, Engels, Spaans en de lokale taal Papiamentu. Een vervolgopleiding in het hoger onderwijs wordt voor het grootste gedeelte genoten in Nederland, maar wordt ook gevolgd in de Verenigde Staten of op Curaçao zelf bij de Universiteit van de Nederlandse Antillen. Elk jaar vliegen twee vliegtuigen vol met de zogeheten "beursalen" naar Nederland om daar een studie aan het hoger onderwijs te gaan volgen. In de volksmond wordt hieraan gerefereerd als de "braindrain", omdat slechts een beperkt deel van deze scholieren na het voltooien van de hogere opleiding weer terugkeert naar Curaçao om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling en groei van het eiland. Dit is een doorn in het oog van de politiek, maar het is nu eenmaal moeilijk voor Curaçao om op te boksen tegen de over het algemeen betere carrièremogelijkheden in Nederland en gezien het schaalverschil met Nederland onmogelijk om dezelfde studietoelagen en studiefaciliteiten te bieden (Raphaëla, 2009).

Het Curaçaose bestuursstelsel is net als vele andere Caribische systemen kwetsbaar voor autoritarisme, corruptie en nepotisme. De kleine omvang van de Caribische staten en het erfgoed van autoritarisme als gevolg van de slavernij en koloniale politiek zijn hier debet aan (Blackman, C., 1989; Lewis, A., 1965 in AIID, 2006). Arthur Lewis stelt dat op een klein eiland van 50.000 tot 100.000 bewoners het lastig is om politiek misbruik te voorkomen. Iedereen is voor iets afhankelijk van de overheid en dus is men terughoudend om stelling te nemen tegen de overheid (Lewis, A., 1965 in AIID, 2006). Ronny Lobo (interview 11, 2011) omschrijft dit als: "de cultuur van de angst voor de represaille". Curaçao is een kleine hechte samenleving die wordt gekarakteriseerd door een meerderheid van primaire relaties. Interpersoonlijke en intergroepsrelaties zijn zo sterk dat onpartijdige en anonieme relaties vrij uitzonderlijk zijn.

Essentiële besluiten worden daardoor vaak genomen door een kleine elite. De kleinschaligheid kan de sociale cohesie bevorderen, maar kan ook de individuele en groepsrivaliteit versterken. Het gevolg is dat beleidskwesties dan niet worden benaderd vanuit het algemeen belang, maar in termen van invloed op sleutelfiguren en primaire relaties. (AIID, 2006). Uit de interviews is inderdaad gebleken dat op Curaçao alles met alles samenhangt en iedereen iedereen kent. Veel van de geïnterviewden vervullen meerdere rollen of hebben die vervuld en dienen soms meerdere belangen. Er zijn dus veel interdependenties tussen actoren en in meerdere arena's tegelijk. De lijnen zijn kort, maar vaak ook informeel.

“Eén van de meest zorgwekkende ontwikkelingen in de postonafhankelijke politiek van veel, zo niet alle Caribische landen, is dat nieuw verkozen overheden de neiging hebben om alle posten te vervullen door sympathisanten van de eigen partij” (AIID, 2006, p. 14). De negatieve effecten zijn dat een samenleving verdeeld kan raken in concurrerende politieke fracties die elkaars acties tegenwerken. Het betekent ook dat menselijk en sociaal kapitaal wordt verspild. Vanwege het meerpartijstelsel van de Curaçaose democratie en het voorkomen van coalitieregeringen is de hiervoor geschetste problematiek wellicht minder dramatisch dan in andere Caribische landen. Het is echter wel degelijk een kader om rekening mee te houden, al is het maar omdat deze praktijken nou eenmaal in de nabije regio voorkomen.

De hiervoor beschreven problematiek bepaalt het bestuursklimaat van de Caribische landen en van Curaçao en kan een voedingsbodemp zijn voor corruptie. Corruptie vormt in het Caribische gebied een bedreiging voor goed bestuur. Dit kan vertragende gevolgen hebben voor de economische ontwikkeling en commerciële bedrijvigheid, waardoor de sociaaleconomische groei wordt beperkt en de efficiency wordt aangetast. Corruptie wordt gedefinieerd als het gebruik van een positie (formeel of anderszins, publiek of anderszins) om onwettig voordeel te verkrijgen voor zichzelf of voor zijn/haar connecties. Deze connecties kunnen politiek zijn maar ook familiair. (Munroe, 2003 in AIID, 2006).

Het problematische bestuursklimaat leidt er ook toe dat het respect voor het bevoegd gezag en het naleven van wetgeving en regelgeving onder de bevolking afneemt. De voorbeeldfunctie van de overheid ontbreekt, waardoor ook de samenleving minder bereid is de wetten te dragen. Op Curaçao wordt dit in de ruimtelijke ordening goed geïllustreerd door de aanwezigheid van vele illegale bouwpraktijken en het vermoeden dat de afdeling bouw- en woningtoezicht corrupteerbaar is (Lobo, interview 12, 2011). De reputatie van DROV staat/stond hierdoor onder druk en zou op de achtergrond wellicht mee hebben kunnen spelen in de reorganisatie van deze dienst (Cecilia, interview 15, 2011). In de afgelopen decennia zijn duizenden domeinkavels illegaal bezet (DROV, 2006). Vergunningsaanvragen worden niet ingediend en door de Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting (DROV) afgekondigde bouwstops of sancties worden genegeerd. Het voormalig hoofd van DROV, de heer Lionel Janga geeft aan dat tegenwoordig 10 bouwstops per dag worden afgegeven (Janga in Amigoe, 2010). Janga meent dat de overheid soms ook verkeerde signalen afgeeft, omwille van het stimuleren van de projectontwikkeling. Zo komt het voor dat bij grote projecten de politiek groen licht geeft zonder dat er nog een bouwvergunning is aangevraagd. Ook het draagvlak voor DROV in de samenleving is beperkt aanwezig: opzichters worden bedreigd, hun banden worden lek gestoken en hun goede naam wordt uit nijd door het slijk gehaald (Janga in Amigoe, 2010).

Uit onderzoek dat is gedaan naar de relatieve zwakte van het overheidbestuur in Caribische Staten na de onafhankelijkheid komt naar voren dat vaak wordt gezegd dat de staat alleen gelegitimeerd was door externe soevereiniteit en niet door intern beleid, kennis of kunde. De vele ontwikkelingsprogramma's, vaak in de vorm van Structural Adjustment Programmes (SAP's) van de Wereldbank of het IMF hebben dit probleem verergerd. Doordat het type en de hoeveelheid voorwaarden van de voorgestelde hervormingen voornamelijk extern waren vormgegeven, werd er weinig rekening gehouden met de specifieke (culturele) kenmerken van de landen en werd de hervorming niet eigen gemaakt (geen adoptie door lokale bestuurders). “Ook decennia na hun onafhankelijkheid wordt de regering van Caribische landen vaak nog gezien als onderdeel van een semikoloniale regering.

Dit leidt tot discussie over de noodzaak voor deze landen om interne soevereiniteit te verkrijgen door constitutionele hervormingen” (AIID, 2006, p. 9). Per 10 november 2010 is deze constitutionele hervorming voor Curaçao geëffectueerd.

#### **4.4 Politiek-bestuurlijke context**

##### **4.4.1 (Voormalige) Nederlandse Antillen**

Curaçao maakte tot 10 oktober 2010 als eilandgebied deel uit van de Nederlandse Antillen, welke samen met Nederland en Aruba tot het Koninkrijk der Nederlanden behoorden. Dit was vastgelegd in het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden op 15 december 1954.

De Staten van de Nederlandse Antillen waren tot 9 oktober 2010 het éénkamerige parlement van de voormalige Nederlandse Antillen. De Staten bestonden uit 22 zetels die door directe verkiezingen (evenredige vertegenwoordiging per eiland), door de kiesgerechtigde Nederlanders die ingezetenen waren van de Nederlandse Antillen, voor een periode van vier jaar werden gekozen. De Statenleden waren georganiseerd in politieke partijen. Het aantal leden van elk eiland dat in de Staten zitting mocht nemen was vastgelegd. Er waren hierdoor geen nationale partijen. Curaçao had 14 zetels in de 22 zetels tellende Staten van de Nederlandse Antillen. De Staten hielden zitting in Willemstad op Curaçao.

Aan het hoofd van de Antilliaanse regering stond de gouverneur. De gouverneur van de Nederlandse Antillen was tot 2010 de vertegenwoordiger van het Nederlandse staatshoofd (ten laatste Koningin Beatrix) op de voormalige Nederlandse Antillen. Hij vertegenwoordigde de belangen van het Koninkrijk, maar maakte geen deel uit van het Antilliaanse kabinet. Tijdens de kabinetsformatie speelde hij een belangrijke rol. Net zoals in Nederland de Koning, was de gouverneur onschendbaar en waren de ministers verantwoordelijk. De gouverneur werd benoemd door het staatshoofd voor een periode van zes jaar. Na afloop kon die periode nog eenmaal verlengd worden (dus maximaal twaalf jaar). De gouverneur werd bijgestaan door een Raad van Advies, die uit ten minste vijf door hem benoemde leden bestond en die over alle ontwerpen van landsverordeningen, rijkswetten, landsbesluiten houdende algemene maatregelen en dergelijke, advies uitbrachten. De gouverneur zetelde in het Fort Amsterdam in Willemstad (Curaçao).

De Eilandenregeling Nederlandse Antillen (ERNA) legde de autonomie van de verschillende eilandgebieden in de Nederlandse Antillen vast. De regeling werd afgekondigd op 3 maart 1951 per Koninklijk Besluit, vier jaar voordat de Staatsregeling van de Nederlandse Antillen van kracht werd, en bleef in gewijzigde vorm van kracht tot de Nederlandse Antillen werden opgeheven op 10 oktober 2010. Samen met de Staatregeling (de grondwet) vormde de eilandenregeling de constitutie van de Nederlandse Antillen.

Net als in een federale staat werden in de eilandenregeling slechts de zaken die niet tot de aangelegenheden van de eilandgebieden opgesomd. Alle andere aangelegenheden werden als aangelegenheden van de eilanden beschouwd. Hierom werden de Nederlandse Antillen vaak gezien als federatieve staat. De autonomie van het bestuur van het eilandgebied Curaçao was dus groot.

##### **4.4.2 Curaçao**

Het bestuur van het eilandgebied Curaçao bestond uit een Bestuurscollege en een Eilandsraad, die elke vier jaar door de bevolking werden verkozen. De parallel kan worden getrokken met het College van Burgemeester en Wethouders en de Gemeenteraad in Nederland. De voorzitter van de Eilandraad was de gezaghebber, die vergelijkbaar is met de Nederlandse Burgemeester.

De gezaghebber werd door de kroon benoemd voor een periode van zes jaar en was na afloop telkens voor zes jaar herbenoembaar. De aanbevelingsprocedure voor gezaghebbers week echter af van die voor burgemeesters. De twee kandidaten werden namelijk niet door het volksvertegenwoordigend orgaan, maar door de rijksvertegenwoordiger aanbevolen aan de minister van Binnenlandse Zaken. De vertrouwenscommissie van de eilandsraad mocht wel haar opvatting geven over de door de rijksvertegenwoordiger geselecteerde sollicitanten.

De redenen om van de Nederlandse procedure af te wijken zijn de kleinschaligheid van het bestuur, de kwetsbaarheid op het terrein van bestuurlijke integriteit en het belang dat de gezaghebber daadwerkelijk boven de partijen staat.

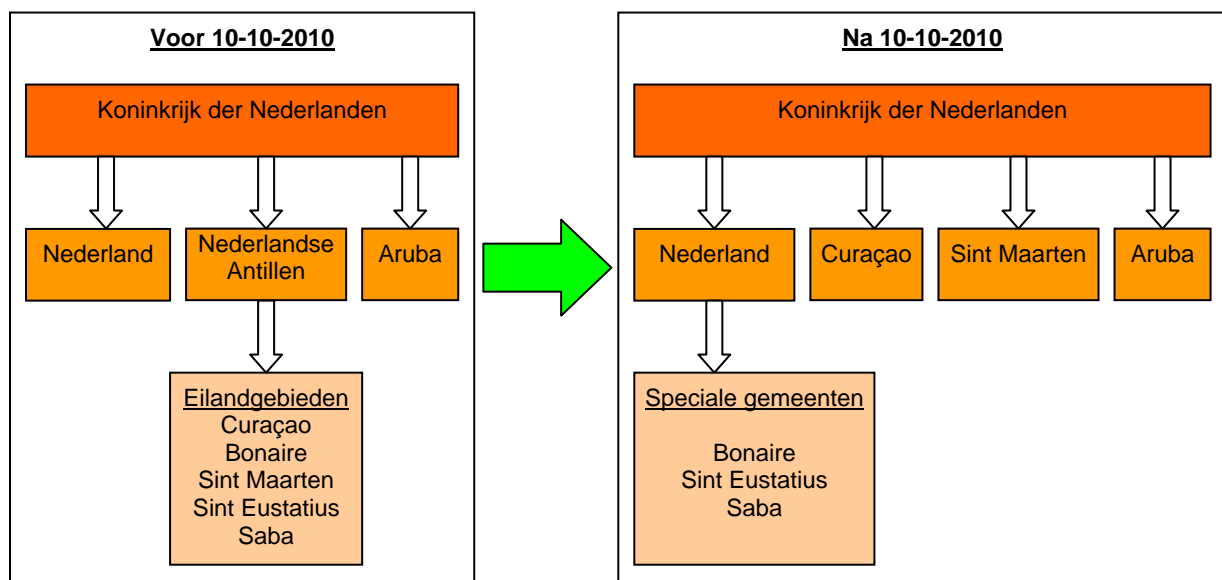
De Curaçaose parlementaire democratie kenmerkt zich door een meerpartijenstelsel. Er doen elke verkiezing meerdere partijen mee (de laatste keer waren dit er 10) en zelden krijgt één van de partijen een absolute meerderheid (dit is één keer voorgekomen in 1967). Om te regeren zijn partijen dus afhankelijk van het vormen van coalities. Het huidige kabinet (voormalig Bestuurscollege) wordt gevormd door een coalitie van 3 partijen. Op 27 augustus 2010 vonden de laatste verkiezingen plaats voor de eilandsraad van Curaçao. De 21 gekozen leden vormden voor 10 oktober 2010 de eilandsraad; na die datum vormden zij de Staten.

#### 4.4.3 Staatkundige hervorming (10-10-10)

In 1993 werd een eerste referendum over de staatkundige toekomst van Curaçao gehouden. Hoewel de regering pleitte voor een autonome status, koos de bevolking toen in overgrote meerderheid voor voortzetting en herstructurering van de Nederlandse Antillen. Al na enkele jaren bleek dat de herstructurering geen oplossing bood voor de grote maatschappelijke en economische problemen op Curaçao. Bovendien ondervonden de andere, kleinere eilanden binnen de Nederlandse Antillen ook steeds meer de nadelige gevolgen van de financiële problemen die dit met zich meebracht. Daarom ontstond wederom discussie over het voortbestaan van de Nederlandse Antillen.

Op 8 april 2005 is een tweede referendum gehouden, waarin de bevolking van Curaçao zich kon uitspreken over de gewenste staatkundige toekomst van het eiland. 68% van de bevolking stemde voor een autonome status van Curaçao als land binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Tijdens een minirondetafelconferentie in Den Haag op 11 oktober 2006 is met Nederland overeengekomen dat Curaçao de zogenaamde status aparte zou krijgen. Curaçao zou hiermee een autonoom land binnen het Koninkrijk der Nederlanden worden. De Nederlandse regering heeft als onderdeel van dit akkoord aangeboden een groot deel van de staatsschuld te saneren of over te nemen. De afspraken zijn samengevat in een slotverklaring, die nadien op Curaçao onderwerp van veel discussie is geworden. Na een periode van veel onderhandelen tussen het Bestuurcollege en de Nederlandse regering is de staatkundige hervorming geëffectueerd. Op 10 oktober 2010 namen de eilandsraad en het bestuurscollege de vorm aan van respectievelijk de Staten van Curaçao en het Kabinet van Curaçao.

Figuur 4.1 Staatkundige hervorming Nederlandse Antillen (DEZ, 2010)





De staatkundige hervorming van Curaçao is nog erg vers en tot nu toe vooral politiek vormgegeven. Daarnaast is de nieuwe regering minder dan aan jaar operationeel en zijn ook de daar voorgestelde veranderingen in de administratieve structuur nog niet uitgewerkt en ingevoerd tot op het niveau van de overheidsdiensten. Omdat de besluitvormingsprocessen van de onderzochte casussen nagenoeg in het geheel plaatsvonden voor het aantreden van de nieuwe regering en voor de staatkundige hervorming, zal het besluitvormingsproces van SGO worden beschreven vanuit de “oude” politieke-bestuurlijke en administratieve context.

#### 4.4.4 Juridisch-planologische context

Het juridisch planologische kader voor de Curaçaose gebiedsontwikkeling is het Eilandelijk Ontwikkelingsplan (EOP) Curaçao dat in 1995 is opgesteld en in 1997 onherroepelijk is geworden. Dit bestemmingsplan voor het gehele eiland vindt zijn oorsprong in de Eilandsverordening Ruimtelijke Ontwikkelingsplanning Curaçao (ERO) die in 1983 in werking is getreden. De Eilandsverordening is op zijn beurt weer gedelegeerde regelgeving van de Landsverordening Grondslagen Ruimtelijke Ontwikkelingsplanning die in 1982 in werking is getreden. Het land betreft de Nederlandse Antillen. Het EOP functioneert als het bestemmingsplan, zoals dat in Nederland bekend is. Bouwplannen en bouwvergunningen worden getoetst aan dit wettelijke kader. Het EOP bevat echter ook nog een aantal globale bestemmingen waarvoor uitwerkingsplannen of ontwikkelingsplannen moeten worden opgesteld. Daarnaast kan het zo zijn dat een bestemming geheel dan wel gedeeltelijk gewijzigd moet worden vanwege gewijzigde opvattingen of onvoorziene ontwikkelingsmogelijkheden. Dit zou kunnen leiden tot een wijzigingsplan. Los hiervan moet het EOP eens in de 5 jaar worden herzien of eerder indien dit noodzakelijk is (DROV, 2007, Eilandelijk Ontwikkelingsplan Curaçao, folder EOP AB 1995 nr. 36).

Herziening van het EOP is sinds de introductie in 1995 tot op heden niet gebeurd (Cecilia, interview 14; Dennert, interview 6; Engels, interview 4; Gonzalez-Manuel, interview 9, allen 2011) en in de ERO ontbreekt de wettelijke basis voor de te doorlopen procedure voor vastlegging van uitwerkingsplannen en wijzigingsplannen (Cecilia, interview 14; Gonzalez-Manuel, interview 9, 2011). In de praktijk betekent dit dat deze plannen niet worden gepubliceerd of openbaar gemaakt, waardoor het aan de aandacht van de samenleving kan ontsnappen en bezwaarprocedures worden gemist. Gezien de schaal van de samenleving ontsnapt er echter weinig aan de aandacht (media, belangenverenigingen met een waakhondfunctie), maar dan resteert de belanghebbenden een kostbaar en tijdrovend bezwaartraject te beginnen bij het Bestuurscollege van Curaçao eventueel te vervolgen bij de rechter en eindigend met beroepsmogelijkheden tot de Kroon (Engels, interview 4, 2011). Ook bouwvergunningen kennen door het onvolledige wettelijk instrumentarium geen publicatieplicht en eenieder kan dus redelijk plotseling worden geconfronteerd met bouwwerkzaamheden van zijn of haar buurman (Klaus, interview 11, 2011). De sloopvergunning is de enige publicatieplichtige vergunning in verband met de bescherming van monumenten (Newton, interview 3, 2011). Het komt er dus op neer dat als je ten tijde van de vaststelling van het EOP geen bezwaarschrift hebt ingediend, je de kans om tegen bestemmingen en bestemmingsplanvoorschriften te ageren hebt gemist. Gezien het verstrijken van de houdbaarheidsdatum van het EOP (Cecilia, interview 14; Dennert, interview 6, 2011) wordt regelmatig gewerkt met uitwerkingsplannen en wijzigingsplannen, waartegen bezwaar maken voor de Curaçaose burger dus bijzonder lastig is.

Het ruimtelijk ontwikkelings- en volkshuisvestingsbeleid dat nagestreefd wordt in het EOP Curaçao is door de Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting (DROV), namens het Bestuurscollege, in overleg met tal van overheidsdiensten en semi-overheidsorganisaties geformuleerd. Het beleid is zorgvuldig tot stand gekomen in overleg met de relevante instanties en de samenleving. Het EOP streeft een goede balans na tussen enerzijds ontwikkeling op verschillende gebieden waaronder woningbouw en economische ontwikkeling én het behoud van natuurlijke-, landschappelijke- en recreatieve waardevolle gebieden anderzijds. Uitgangspunt van het EOP is een concentratiestrategie. De ontwikkelingen moeten zoveel mogelijk in het stedelijk gebied van Willemstad plaatsvinden. Het EOP onderscheidt 12 bestemmingen: stedelijk woongebied, binnenstad, industriegebied, vliegveld, toeristisch gebied, agrarisch gebied, conserveringsgebied, parkgebied, landelijk woongebied, open land, water en hoofdwegen.

Het toekomstbeeld dat de overheid met het EOP aanbiedt moet gezien worden als een uitnodiging aan particuliere ontwikkelingsinitiatieven om daarop in te spelen in de wetenschap dat de overheid zich voorneemt door de uitvoering van haar eigen projecten daarvoor gunstige voorwaarden te scheppen. (DROV, 2003)

Curaçao kent onteigeningswetgeving, maar dit wordt nauwelijks toegepast. Monumenten kunnen praktisch niet worden onteigend. De overheid geeft haar gronden uit in erfpacht of verhuurt de grond. Jaarlijks wordt de erfpachtcanon of de huur vergoed. Caribisch Nederland kent uitzonderingswetgeving op de regelgeving van het Koninkrijk (in het geval van Aruba, Curaçao en St. Maarten) of het nationale Nederlandse beleid (in het geval van Bonaire, St. Eustatius en Saba). Zo geldt een groot deel van de Europese regelgeving die voor Nederland geldt, niet automatisch voor de eilanden. Europese aanbestedingsregels zijn bijvoorbeeld niet van toepassing. De theorie en instrumentaria van de ruimtelijke ordening, vergelijkbaar met de Nederlandse situatie, zijn aanwezig op Curaçao, maar de praktische uitwerking en uitvoering gaat er beduidend anders aan toe dan in Nederland (Engels, interview 4, 2011).

#### **4.4.5 Middelen**

Voor de beschikking over financiële middelen om investeringen te kunnen doen die Curaçao ten goede komen is de Curaçaose overheid voor het grootste deel afhankelijk van de gelden die door donoren (voornamelijk Nederland) beschikbaar worden gesteld voor ontwikkelingsprojecten. Deze gelden worden gestort in het fonds Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (SONA) en beheerd door de Uitvoeringsorganisatie (USONA). USONA is verantwoordelijk voor het hele proces van de besteding van de Nederlandse ontwikkelingsgelden voor Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. USONA beoordeelt projectvoorstellen en toetst deze aan vastgestelde criteria, stelt financiële middelen beschikbaar voor goedgekeurde projecten, houdt de voortgang en resultaten van de projecten in de gaten. Voor dit hele proces, van indiening tot afsluiting, zijn procedureregels vastgelegd. USONA legt verantwoording af aan SONA en aan het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba komen voor de gelden in aanmerking met projecten die voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties passen binnen de vier programma's: Institutionele Versterking en Bestuurskracht, Onderwijs en Jongeren, Plan Veiligheid Nederlandse Antillen 2 en Sociaal Economisch Initiatief (SEI).

Het SEI is het programma waarbinnen projecten vallen die zijn gericht op een structurele aanpak van sociaaleconomische problemen en hebben als einddoel een duurzame verbetering van het sociaaleconomisch perspectief van de bevolking te realiseren. In de SEI's zijn concrete beleidsmaatregelen opgenomen die gericht zijn op het gezond maken van de overheidsfinanciën, een noodzakelijke hervorming van de economische structuur en de reorganisatie van het overheidsapparaat. Investeringsimpulsen en een sociaal vangnet vormen eveneens een onderdeel van de SEI's. Investeringsimpulsen in het kader van de stedelijke gebiedsontwikkeling vallen binnen het SEI. Een initiatief kan als een SEI initiatief worden aangemerkt als aan de volgende criteria wordt voldaan: korte termijn uitvoerbaarheid, duurzaam positief effect op het sociaaleconomische welzijn, uitvoerbaarheid en slaagkans. Bij een aantal projecten wordt een joint venture gevormd om deze projecten gezamenlijk te financieren met SEI middelen en andere fondsen, afkomstig van het Eilandgebied, de private sector of andere donoren. Van de voor de periode 2008-2010 beschikbare gelden van in totaal NAF 137 miljoen is meer dan de helft toegekend aan projecten in het kader van de economische herstructurering (NAF 72 miljoen). Deze voornamelijk directe investeringsimpulsen hebben aangevuld met andere financieringsbronnen een totaal budget van bijna NAF 180 miljoen. Het leeuwendeel van deze investeringen heeft betrekking op toeristische impulsen (USONA, 2008).

## 5 Het besluitvormingsproces van SGO op Curaçao

Dit hoofdstuk sluit af met een beschrijving van hoe het besluitvormingsproces van SGO op Curaçao is vormgegeven en functioneert. De rol die maatschappelijk draagvlak hierin speelt wordt daarbij extra belicht. De empirische data die zijn verzameld om tot een generalisering te komen, is gecentreerd rond de reconstructie van twee stedelijke gebiedsontwikkelingen in de Curaçaose binnenstad: de (her)ontwikkeling van het Waaigat in Punda en de ontwikkeling van (de eerste fase van) het Rifgebied in Otrobanda. Daarnaast is ook data verzameld over andere gebiedsontwikkelingen of andere relevante informatie over ruimtelijke planning op Curaçao om zo voldoende representatieve data te hebben om tot een betrouwbare generalisering te komen.

Afbeelding 5.1 Locaties casussen SGO Curaçao



### 5.1 Ontwikkeling Rifgebied Otrobanda

Door bestudering van relevante beleidsdocumenten, maar vooral ook door het interviewen van zoveel mogelijk actoren die een rol hebben gehad in het besluitvormingsproces van de stedelijke gebiedsontwikkeling (SGO) Rifgebied Otrobanda, is het besluitvormingsproces van de eerste fase gereconstrueerd. Ook de tweede fase zal in de analyse ter sprake komen, omdat de besluitvorming hieromtrent ook de besluitvorming van de eerste fase heeft beïnvloed. In eerste instantie was er namelijk helemaal geen sprake van twee fasen. Allereerst wordt een inhoudelijke beschrijving van de SGO Rifgebied gegeven, waarna de betrokken actoren in kaart worden gebracht. Afgesloten wordt met een beschrijving en analyse van het besluitvormingsproces en de rol die maatschappelijk draagvlak daarin speelt. Hiervoor wordt het rondemodell van Teisman uitgebreid met communicatie/participatielijnen gehanteerd.

#### 5.1.1 De aanloop naar de ontwikkeling van het Rifgebied: “setting the scene”

Het Rifgebied is het gebied dat aan de zuidkant tegen het deel van de historische binnenstad van Willemstad aanligt, dat bekend staat als het stadsdeel Otrobanda. Er is een duidelijke scheiding tussen de historische binnenstad en het Rifgebied door de meerbaans in- en uitvalsweg van de binnenstad, de Pater Euwensweg. In het verleden heeft het Rifgebied nooit als een verlenging van de binnenstad gefunctioneerd, maar als een stuk land/water waar functies werden neergezet die men niet in de binnenstad wilde hebben. Het Riffort is het enige gebouw met een sterke band met de oude binnenstad en vormt ook onderdeel van de historische binnenstad (DROV, Masterplan Rifgebied 2007).

Het Riffort aan de Otrobanda kant en het Waterfort aan de Punda kant van de St. Annabaai zijn van 1824 tot 1829 gebouwd in opdracht van Koning Willem I voor de kustverdediging van Curaçao en in het bijzonder voor de verdediging van de St. Annabaai en de waardevolle natuurlijke haven van Curaçao. In 1928 verloor het Riffort zijn militaire functie, werd het onderhoud gestaakt en raakte het in verval. In de loop der tijd verdwenen grote delen van de fortmuren in de zee, werden de schietgaten gesloten en werd het fort een thuisbasis voor daklozen en vagebonden. Desondanks zag de ondernemer Freddy Berends de potentie van deze locatie en hij vestigde er in 1978 zijn restaurant Bistro Le Clochard (Bistro Le Clochard, 2011).

Afbeelding 5.2 Riffort Village en Bistro Le Clochard



Otrobanda is de eerste uitbreidingswijk geweest van historisch Willemstad. Historisch Willemstad, dat overeenkomt met het deel van de binnenstad dat nu bekend staat als Punda (De Punt), raakte vol en er werd in 1707 uitgebreid aan de andere kant van de St. Annabaai. Na Otrobanda (De Andere Kant), volgden de uitbreidingswijken Pietermaai en Scharloo. Deze drie stadsdelen vormen samen met Punda de historische binnenstad van Willemstad zoals we die nu kennen en waarvan in 1997 grote delen op de UNESCO Wereld Erfgoedlijst zijn geplaatst.

Met de komst van de auto werd het gemakkelijker voor de welgestelde families zich buiten de stad te vestigen en bovendien waren de smalle steegjes niet berekend op het veranderde verkeer. Geleidelijk aan begon Otrobanda in verval te raken. De rellen van 30 mei 1969, waarbij Plaza Brion en veel gebouwen werden vernield, brachten dit proces in een versnelling (Wolfert, 2006). De snelle groei van de Shell en de bouw van de Julianabrug begin jaren '70 hebben er verder toe geleid dat in vrij korte tijd een massale uittocht van veel families van Otrobanda uit dit stadsdeel plaatsvond met als gevolg leegstand en verval. "Een zogenaamde hoogcultuur had plaats gemaakt voor een overlevingscultuur van mensen, die dankbaar gebruik maakten van de goedkope behuizing in Otrobanda" (DROV, 2002).

De sociale problemen cumuleerden in het grootste gedeelte van Otrobanda. De, na de leegloop van de binnenstad, achtergebleven bewoners en nieuwe bewoners waren veelal zeer arm, van hogere leeftijd en hadden geen andere keuze. De leegloop had van Otrobanda 's avonds buiten het uitgaanscentrum een uitgestorven stadsdeel gemaakt. Door branden ten tijde van de arbeidersopstand van mei 1969 waren bovendien grote gaten ontstaan in de opbouw van Otrobanda. Aan het Brionplein, bij de aanlanding van de Emmabrug, overleefde slechts één pand de branden (Newton, 2011, interview 3). In veel vervallen panden vertoefden drugsverslaafden en prostituees. Hierdoor ontstond er een specifieke noodzaak van voorzieningen voor ouderen en jeugd, de noodzaak van opvang en integratie van migranten, gerichte drugsopvang en recreatieve voorzieningen.

Met behulp van Nederland wordt eind jaren tachtig, begin jaren negentig een stadvernieuwingsprogramma opgezet en uitgevoerd. Hier zijn de Stichting Monumentenzorg, de Fundashon Kas Popular, NV Stadsherstel, de Stichting Monumentenfonds, het Secretariaat Stadsvernieuwing en de diensten Openbare Werken en Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting nauw bij betrokken. Het programma had als resultaat dat er een groot aantal openbare ruimtes waren heringericht, monumenten waren gerestaureerd en op braakliggende terreinen nieuwe woningen waren gebouwd. Geconcludeerd kon worden dat de negatieve spiraal was doorbroken en gesproken kon worden van een zekere revitalisatie van de historische binnenstad. In het Stegegebied en de IJzerstraat in Otrobanda zijn de effecten van een gecombineerde aanpak van woningen, monumenten en buitenruimte duidelijk merkbaar en worden ook andere doelgroepen aangetrokken: hogere inkomens, studenten en verpleegkundigen van het nabij gelegen St. Elisabeth ziekenhuis. In Otrobanda is inmiddels een buurtgroep actief, de overkoepelende organisatie Federashon Otrobanda.

Het herstel wordt verder doorgezet door grote private investeringen, waardoor vele panden zijn gerestaureerd en nieuwe woningen gebouwd. Langs het waterfront wordt geïnvesteerd in de toeristische sector door de bouw van hotels, een theater, commerciële voorzieningen en horecagelegenheden. Het Brionplein is volledig heringericht en aan dit plein wordt een nieuw hotel gebouwd. Tevens zijn veel van de aanwezige monumenten in het gebied gerestaureerd.

Vanuit overheids perspectief doet het positieve keerpunt ertoe besluiten voor Otrobanda de ingezette ontwikkeling met kracht door te zetten. Het speerpunt van duurzame economische ontwikkeling op Curaçao is het toerisme, waarvoor in het waterfront in Otrobanda reeds belangrijke ontwikkelingen zijn die voortgezet dienen te worden. De inzet van de overheid dient gericht te zijn op herstel en herinrichting van het openbaar gebied, waarmee de voorwaarden worden gecreëerd voor particuliere investeringen in toeristische ontwikkelingen enerzijds en woningbouw anderzijds (DROV, 2002).

Dit beleid valt samen met het initiatief van restauranteigenaar en ondernemer Freddy Berends om het Riffort te restaureren en te herontwikkelen met een programmatische mix van detailhandel en horecavoorzieningen (Dennert, 2011, interview 6). Niet veel later wordt als gevolg van de schaalvergroting in de cruisesector besloten een megapier in het Rifgebied te ontwikkelen, naast de traditionele aanlegkade in de monding van de St. Annabaai, zodat ook de grote cruiseschepen op Curaçao kunnen aanmeren.

Al deze activiteiten, die samenkomen rond het Rifgebied, maken de verdere ontwikkeling van het Rifgebied een speerpunt van de overheid. Verondersteld wordt dat deze ontwikkeling voor de investeringen in de commerciële en bouwsector in Otrobanda perspectieven creëert. In het Stedelijk Ontwikkelingsplan Binnenstad Willemstad 2001-2005 wordt het Rifgebied benoemd als één van de vier actiegebieden.

### 5.1.2 De ontwikkeling van het Rifgebied: op weg naar de eerste fase

In het Rifgebied zijn de fysieke mogelijkheden voor ruimtelijke (economische) ontwikkelingen zeer groot. Het is de grootste kanskaart voor duurzame economische vernieuwing in een open gebied in de binnenstad. Door de relatief geringe bebouwing, de mogelijkheden voor functiewijziging (huidige stadion en stroomvoorziening), de nabijheid van de megapier, de nabijheid van een gerestaureerd en herontwikkeld Riffort, de ligging aan de kust en de korte looproutes naar de historische binnenstad zijn de potenties enorm. Bovendien zijn de gronden direct of indirect eigendom van de overheid. De ontwikkeling van deze locatie dient in een breder perspectief te worden beschouwd, gezien de relaties met de binnenstad en de omliggende woonbuurten. De mogelijkheden voor ontwikkeling van dit gebied worden door private investeerders c.q. projectontwikkelaars, de Federashon Otrobanda en de overheid gezien.

In 2001 is door het Bestuurscollege een masterplan voor het Rifgebied goedgekeurd. Dit maakte de ontwikkeling van hotels, 'entertainment' en een fraaie wandelboulevard in dit gebied mogelijk, nadat de dieselcentrale en het Rifstadion zijn verwijderd of verplaatst. Voor de ontwikkeling van het Rifgebied was de verwijdering van de dieselgenerator absoluut noodzakelijk. Het was al jarenlang de bedoeling de dieselcentrale naast het Riffort te ontmantelen. Hiertoe diende eerst de stroomvoorziening middels de in aanbouw zijnde centrales gegarandeerd te zijn. Medio 2003 was dit het geval. De looproute van de megapier via het Riffort naar de binnenstad door aanleg van de wandelboulevard van de megapier naar het Riffort is dan al gerealiseerd.

Afbeelding 5.3 Megapier en wandelboulevard



Belangrijk uitgangspunt bij het masterplan is dat er, gezien de toenmalige economische situatie (post 9/11), een krachtige economische impuls vanuit diende te gaan, echter in harmonie met de ontwikkeling van de binnenstad en Otrobanda in het bijzonder.

Het gebied moest ook voor de lokale bevolking aantrekkelijk blijven. De grootste uitdaging in het opstellen van het masterplan was het incorporeren van drie verschillende particuliere initiatieven die er voor de ontwikkeling van het Rifgebied lagen en deze met het masterplan in goede banen te leiden. Daarnaast moest rekening worden gehouden met het feit dat de gronden tussen het Riffort en de megapier al in optie waren gegeven aan de door Freddy Berends opgerichte Riffort Village Exploitatie Maatschappij (RVEM).

De RVEM had door de nog steeds aanwezig dieselcentrale, de niet optimale bereikbaarheid en de parkeerproblematiek moeite om het gerestaureerde Riffort, de Riffort Village, commercieel in te vullen en kwam in financiële problemen. Eén van de particuliere initiatiefnemers voor het Rifgebied, de Arubaanse ontwikkelingsmaatschappij Metacorp, nam RVEM over inclusief de optie op de te ontwikkelen gronden tussen Riffort en megapier. Op hetzelfde moment haakten de andere twee particuliere initiatiefnemers af. De ene partij, die het zwembadgebied en omgeving was toebedeeld, kwam in financiële problemen. De andere partij bleek niet meer geïnteresseerd in de ontwikkeling van de stadionlocatie die hem was toebedeeld.

Metacorp pakte echter door en had als voorwaarde gesteld voor de overname van RVEM dat alle vergunningen voor de ontwikkeling van de optiegronden aanwezig zouden zijn. RVEM en Metacorp trokken daarom samen op richting overheid om hun plannen concreet te maken. Dit leidde tot de knip in een eerste fase en een tweede fase voor de ontwikkeling van het Rifgebied. De politiek wilde het verlies van nog een investeerder in de economische ontwikkeling van Otrobanda en daarmee Curaçao niet riskeren. Na een onderhandelingstraject tussen Metacorp en de DROV over vooral de aanvullende programmatische wensen van Metacorp en financiële tegemoetkomingen van de overheid om richting een financieel gezonde business case te komen werd in 2006 met de bouw begonnen van het Renaissance Resort & Mall Curaçao. In december 2009 opende het resort en de mall haar deuren en was Rifgebied fase 1 voltooid (DROV, 2007; Dennert, interview 6; Gonzalez-Manuel, interview 9; Klaus, interview 10, 2011). Opvallend was dat in het onderhandelingstraject in een aantal gevallen de wensen van de ontwikkelaar door de politiek werden gehonoreerd tegen het advies van DROV in door de verantwoordelijk gedeputeerde ten gunste van Metacorp (Gonzalez-Manuel, 2011, interview 9).

Metacorp is ontwikkelaar en exploitant van het Renaissance Resort & Mall en is een partij die zich voor langere tijd aan het project verbindt, omdat het terugverdienen van de initiële investeringen met de exploitatie moet gebeuren. Dit betekent ook dat ze het (semi)openbaar gebied in eigendom houden en daar het beheer voor doen. Vanuit het perspectief van risicospreiding is Metacorp niet geïnteresseerd in de verdere ontwikkeling van het Rifgebied (De Veer, 2011, interview 12). Ook de politiek durft het vanuit het risicoperspectief niet aan het gehele gebied bij één partij te leggen.

Afbeelding 5.4 Renaissance Resort & Mall



### 5.1.3 Maatschappelijk draagvlak voor de ontwikkeling van het Rifgebied

Ook de bewonersorganisatie van Otrobanda heeft een masterplan ontwikkeld voor het Rifgebied, Plan Mayó, waaruit drie hoofdcriteria zijn afgeleid waaraan nieuwe plannen voor dit gebied getoetst zullen worden: het behoud van natuurlijke omgeving (mangrovebos), een evenwichtige verhouding voor gebruik van voorzieningen voor bewoners en toeristen en de openbare toegankelijkheid. Dat laatste zou vorm kunnen krijgen door de aanleg van een openbare boulevard langs de kust. Een boulevard langs de kust blijkt in andere steden vaak een succes. Het kan een attractie zijn voor alle toeristen én bewoners van het eiland. Bovendien kan deze ruimte bieden voor bijvoorbeeld kiosken en daarmee lokale werkgelegenheid scheppen. Het Rifgebied is in potentie een kanskaart voor de voorgenomen duurzame economische ontwikkeling van Willemstad. Zoals al blijkt uit de lopende initiatieven zien zowel de overheid, de bewoners als de private investeerders de potenties van dit gebied. Een zo breed mogelijk draagvlak is erg belangrijk voor de verdere ontwikkeling van dit gebied.

## 5.2 Het besluitvormingsproces van de stedelijke gebiedsontwikkeling Rifgebied

In het besluitvormingsproces van de ontwikkeling van de eerste fase van het Rifgebied heeft een aantal actoren een rol gespeeld. Deze actoren zijn gecategoriseerd naar markt, overheid en belangenverenigingen. Voor de ontwikkeling van het marktgebied hebben vier partijen concrete interesse getoond in de ontwikkeling van (delen van) het Rifgebied. Allereerst natuurlijk Freddy Berends die eind jaren negentig plannen ontvouwt om het Riffort te restaureren en te herontwikkelen (en feitelijk in 1978 al het initiatief neemt door zijn restaurant in het Riffort te vestigen). Vervolgens zijn er een drietal ontwikkelingsmaatschappijen met initiatieven voor het Rifgebied: Metacorp, Kimatrai Group en Andruw Jones.

Vanuit de overheid zijn veel diensten en organisaties betrokken in de voorbereiding van en advisering over de besluiten. Daarnaast is er het Bestuurscollege en haar verantwoordelijk Gedeputeerde voor de feitelijke besluitvorming. Een aantal diensten is betrokken voor de ontwikkeling van het gebied als geheel: DROV, DOW, SSw, en het Toeristenbureau en een aantal voor specifieke onderdelen: Curaçao Port Authority (megapier), Monumentenzorg (Riffort) en Aqualektra (dieselcentrale). De belangorganisaties die worden of zijn betrokken in de ontwikkeling van het Rifgebied zijn de bewonersorganisatie Federashon Otrobanda die deskundig wordt ondersteund door de Plataforma Otrobanda en de winkeliers- en ondernemersorganisaties Sosiedat Kommershal Otrobanda (SKO) en Downtown Management Organisation (DMO). DMO is de ondernemersorganisatie voor de gehele binnenstad, maar heeft haar zwaartepunt in Punda. Adviseurs of consultants die door één van de partijen zijn ingeschakeld om hen te ondersteunen worden niet als aparte actor beschouwd.

### 5.2.1 Het besluitvormingsproces gemodelleerd

In figuur 5.1 is het besluitvormingsproces samengevat in het rondemodell met communicatielijnen. Voor de vereenvoudiging van dit model zijn verschillende actoren als één actor(groep) beschouwd. Voorwaarde om dit te doen is dat de actoren in het proces dezelfde gedragingen hebben vertoond, dan wel eenzelfde belang nastreefden. Dit betekent dat het veelkoppige overheidsapparaat in deze casus als één actor wordt gezien, omdat feitelijk alle betrokken diensten en organisaties in het belang van de ontwikkeling hebben gehandeld en dit telkens tot besluitvorming leidde dat op één punt samenkwam: het Bestuurscollege en haar gedeputeerde. Verder worden de Kimatrai Group en Andruw Jones als één marktactor gezien, omdat zij zich hetzelfde hebben gedragen en dat geldt ook SKO en DMO.

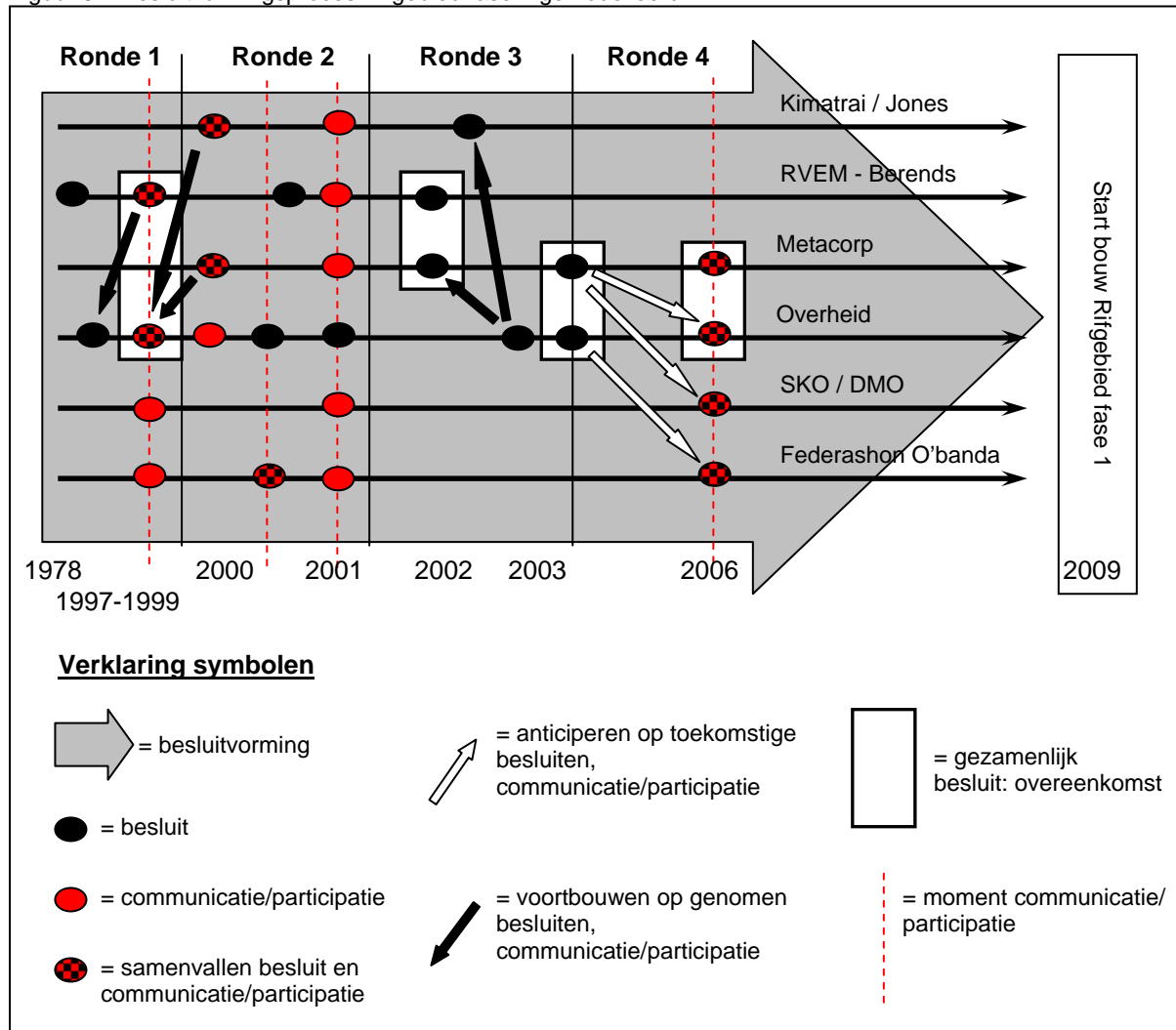
#### **Ronde 1: Potentie gecreëerd en politieke wil getoond**

De eerste ronde van het besluitvormingsproces betreffen voorbereidende en indirecte besluiten die in een later stadium het kader blijken te vormen voor de ontwikkeling van de eerste fase van het Rifgebied. In die zin zou ook kunnen worden gesproken over een ronde 0.

Ronde 1	Besluit		
	1978	1997-1999	1999
Actor			
RVEM / Berends	Berends vestigt Bistro Le Clochard in Riffort		Overeenstemming herontwikkeling Riffort en optie op gronden
Overheid		- Herstel Otrobanda wordt doorgezet - Dieselcentrale wordt op termijn verplaatst - Megapier in Rifgebied	Overeenstemming herontwikkeling Riffort en optie gegeven op gronden
SKO / DMO			Betrokken en geïnformeerd over herontwikkeling Riffort
Federashon Otrobanda			Betrokken en geïnformeerd over herontwikkeling Riffort

Het eerste besluit wordt feitelijk al genomen in 1978 met het initiatief van Freddy Berends om in het Riffort een restaurant te vestigen. De echte, politieke “start” wordt echter gegeven door de overheid die eind jaren negentig besluit door te pakken in het herstel van Otrobanda, besluit een megapier te gaan realiseren in het Rifgebied en besluit de dieselcentrale in het Rifgebied op termijn te verplaatsen. Het gebied krijgt potentie en dit is voor Freddy Berends aanleiding een overeenkomst aan te gaan tot herontwikkeling van het Riffort en een optie uit te onderhandelen met de overheid voor de ontwikkeling van de gronden tussen het Riffort en de megapier. Over dit resultaat wordt gecommuniceerd met de bewonersorganisatie en de winkeliersorganisaties (communicatielijn 1 in figuur 5.1). Een eerste ronde van besluitvorming wordt hiermee afgesloten.

Figuur 5.1 Besluitvormingsproces Rifgebied fase 1 gemodelleerd



**Ronde 2: Potentie breed herkend en urgentie ontstaat**

De tweede ronde start in 2000 met de herontwikkeling van het Riffort (RVEM is opgericht) en de aanleg van de megapier. Een belangrijk deelbesluit is om de voorinvestering te doen om de wandelboulevard tussen Riffort en megapier te realiseren (Dennert, 2011, interview 6). Niet veel later laten drie andere marktpartijen zich, gezien de potentie van het gebied, selecteren en komen met initiatieven voor de ontwikkeling. Dit is voor de overheid aanleiding om een masterplan voor het Rifgebied te ontwikkelen waarin de particuliere initiatieven worden gefaciliteerd. Op hetzelfde moment nodigt de Federashon Otrobanda zichzelf uit tot actieve participatie en stelt een eigen masterplan op voor het Rifgebied (communicatielijn 2). Elementen uit dit masterplan worden meegenomen in het masterplan dat in 2001 door de overheid wordt vastgesteld en gecommuniceerd (communicatielijn 3). Een tweede ronde in de besluitvorming is afgesloten.



<b>Ronde 2</b>	<b>Besluit</b>		
Actor	2000	2000/2001	2001
Kimatrai / Jones	Interesse/claim op ontwikkeling deel Rifgebied kenbaar gemaakt		Bekendmaking vaststelling Masterplan Rifgebied
RVEM / Berends		Aanleg wandelboulevard tussen megapier en Riffort	Bekendmaking vaststelling Masterplan Rifgebied
Metacorp	Interesse/claim op ontwikkeling deel Rifgebied kenbaar gemaakt		Bekendmaking vaststelling Masterplan Rifgebied
Overheid	Geïnteresseerde marktpartijen worden geselecteerd	Drie criteria uit Plan Mayó worden overgenomen	Masterplan Rifgebied vastgesteld; incorporatie plannen marktpartijen
SKO / DMO			Bekendmaking vaststelling Masterplan Rifgebied
Federashon Otrobanda		Eigen masterplan ingediend voor Rifgebied: Plan Mayó	Bekendmaking vaststelling Masterplan Rifgebied

### **Ronde 3: Marktwerking en politiek pragmatisme**

In de derde ronde begint de marktsector zich (noodgedwongen) te roeren en hun besluiten leiden tot wijziging in de besluitvorming over de ontwikkeling van het Rifgebied. De Kimatrai Group en Andruw Jones trekken zich terug als geïnteresseerde ontwikkelaars en RVEM komt in financiële problemen. Metacorp en RVEM komen tot een overeenkomst tot overname van RVEM door Metacorp inclusief de ontwikkelingsgronden waar RVEM een optie op heeft. De overheid ziet zich geconfronteerd met een ontwikkelaar die bereid is te investeren in een deel van het Rifgebied, maar heeft voor het overige gedeelte van het Rifgebied geen gegadigden meer en zelf niet de middelen om de ontwikkeling op te pakken. Besloten wordt een knip te maken in het Rifgebied en een eerste fase te realiseren met Metacorp. Deze overeenkomst beëindigt een derde ronde en is de start voor de onderhandelingen tussen de overheid en Metacorp om tot de voorwaarden voor realisatie te komen.

<b>Ronde 3</b>	<b>Besluit</b>		
Actor	2002	2002/2003	2003
Kimatrai / Jones		Terugtrekking van interesse, loslaten ontwikkelclaim	
RVEM / Berends	Overname RVEM inclusief gronden in optie door Metacorp		
Metacorp	Overname RVEM inclusief gronden in optie		- Start onderhandelingen met overheid over invulling en uitwerking fase 1 Rifgebied
Overheid		- Knip Rifgebied in 2 fasen	- Start onderhandelingen met Metacorp over invulling en uitwerking fase 1 Rifgebied

### **Ronde 4: Onderhandeling en consensus**

In de onderhandeling over realisatie van het Rifgebied fase 1 anticipeert Metacorp op het toekomstig besluit van de overheid (en dan vooral de politiek) om een aantal aanvullende wensen te honoreren, alsmede het besluit van SKO en DMO om geen bezwaar te maken tegen een toevoeging van detailhandel in de ontwikkeling. De overheid anticipeert in de onderhandeling met Metacorp op het feit dat de Federashon Otrobanda zal instemmen (en dus weinig weerstand biedt). Het grootste deel van de belangen van de bewoners van Otrobanda bevinden zich dan ook in de tweede fase en het creëren van werkgelegenheid met de bouw en de exploitatie van het Renaissance Resort & Mall masseert ook mogelijke weerstand weg.

<b>Ronde 4</b>	<b>Besluit</b>		<b>2009</b>
Actor	2003	2006	

Metacorp	Start onderhandelingen Rifgebied fase 1	Akkoord voorgestelde ontwikkeling fase 1 en financiële afspraken vastgelegd	Rifgebied fase 1 gerealiseerd:  Riffort Village en Renaissance Resort & Mall Curaçao
Overheid	Start onderhandelingen Rifgebied fase 1	Akkoord voorgestelde ontwikkeling fase 1 en financiële afspraken vastgelegd	
SKO / DMO		Consensus voorgestelde ontwikkeling Rifgebied fase 1	
Federashon Otrobanda		Consensus voorgesteld ontwikkeling Rifgebied fase 1	

### 5.2.2 De rol van maatschappelijk draagvlak

De communicatie en uitnodiging tot participatie in de plan- en/of de besluitvorming vindt niet of weinig gestructureerd plaats. Dit gebeurt ad hoc doordat op momenten dat besluiten worden genomen deze besluiten bekend worden via media of andere organen waarin partijen elkaar treffen. In ieder geval wordt niet over de procedure van planontwikkeling en besluitvorming gecommuniceerd, maar gaat het slechts over de inhoud. Het draagvlak wordt gecreëerd op de momenten dat de overheid of de marktpartij een mogelijk knelpunt en aanleiding tot weerstand ziet ontstaan. Daarnaast nodigt de Federashon Otrobanda zichzelf uit om te participeren in het proces van planontwikkeling en besluitvorming.

In dit geval heeft dit de realisatie van de eerste fase niet in de weg gestaan omdat het belang van realisatie voor alle betrokkenen groot was en mogelijke conflicterende belangen geen breekpunt waren. Het door de Federashon geformuleerde eerste criterium komt pas in beeld bij fase 2 van het Rifgebied en aan het derde criterium (openbare toegankelijkheid) werd voldaan. Tegenover het feit dat aan het tweede criterium (evenwichtige verhouding in gebruik van voorzieningen tussen bewoners en toeristen) niet geheel tegemoet werd gekomen, stond het positieve punt van de direct en indirect gecreëerde werkgelegenheid. Het grootste conflictpunt is ontstaan over de toevoeging van detailhandel aan de ontwikkeling van de eerste fase van het Rifgebied. Uiteindelijk is deze weerstand politiek weggemasseed door de toezegging van ontwikkelaar en overheid dat een ander marktsegment van consumenten werd beoogd en dat concurrentie met de binnenstad geen issue was.

Voor de tweede fase van het Rifgebied wordt meer weerstand verwacht. De overheid lijkt dat ook te beseffen en heeft geleerd van de eerste fase. Voor het gewijzigde masterplan van het Rifgebied dat in 2007 is vastgesteld zijn in de voorbereiding drie workshops met alle belanghebbenden belegd (DROV, 2007). Toch blijkt ook voor de ontwikkeling van de tweede fase van het Rifgebied de afhankelijkheid van het vinden van een ontwikkelingsmaatschappij groot. Al sinds de vaststelling van het masterplan wordt politiek stevig gelobbyd om een investeerder naar het Rifgebied toe te halen. De mogelijke aanleg van een tweede megapier speelt hierin een belangrijke rol.

### 5.3 Ontwikkeling Waaigat Punda

Door bestudering van relevante beleidsdocumenten, maar vooral ook door het interviewen van zoveel mogelijk actoren die een rol hebben gehad in het besluitvormingsproces van de stedelijke gebiedsontwikkeling (SGO) Waaigat Punda, is het besluitvormingsproces gereconstrueerd. Het is het proces van het resultaat dat tot op heden is bereikt. Van een volledig uitontwikkeld en gerealiseerd plan is nog geen sprake. In de loop der tijd zijn slechts sporadische investeringen gedaan in fysieke impulsen die de totale ontwikkeling zouden moeten faciliteren. Allereerst wordt een inhoudelijke beschrijving van de SGO Waaigat gegeven, waarna de betrokken actoren in kaart worden gebracht. Afgesloten wordt met een beschrijving en analyse van het besluitvormingsproces en de rol die maatschappelijk draagvlak daarin speelt. Hiervoor wordt het rondommodel van Teisman uitgebreid met communicatie/participatielijnen gehanteerd.

### 5.3.1 De context voor ontwikkeling van het Waaigat

Het Waaigat betreft het binnenwater dat wordt ingeklemd tussen de stadsdelen Scharloo, Punda en Pietermaai, maar wordt vooral beschouwd als onderdeel van Punda. Dit vanwege de oriëntatie op Punda die wordt veroorzaakt door de aanwezige parkeercapaciteit aan de noordkant van dit water, bestemd voor bezoekers van Punda.

De oorspronkelijke vorm van het Waaigat was meer dan vier keer de huidige oppervlakte aan water. Naast de verkleining die de afgelopen eeuwen heeft plaatsgevonden onder druk van de stedelijke uitbreiding van Punda, waarvoor door demping van het Waaigat aan land is gewonnen, is ook de vorm van het Waaigat door de verschillende dempingen ingrijpend gewijzigd. Vooral de laatste dempingen in de jaren van de vorige eeuw voor de aanleg van het parkeerterrein aan de noordkant en voor uitbreiding van het postkantoor en de nieuwe Markt aan de zuidkant zijn hier debet aan. De vormwijziging is ingrijpender dan de verkleining, omdat hiermee de beleving van de waterpartij is veranderd. Van een rond/ovale vorm die als entiteit wordt ervaren, waar omheen bouwwerken beter tot hun recht komen en waarvan het vanzelfsprekend is dat je er omheen moet, tot een appendixachtig smal water die wordt ervaren als een vaarroute die een barrière vormt tussen twee oevers. Het Masterplan Waaigat (DEZ, 2007) beschouwt de ontwikkeling van het Waaigat vanuit het ruimtelijke kader van de oorspronkelijke vorm van het Waaigat.

Punda is traditioneel het hart, het oudste deel van de stad. Hier bevinden zich de meeste en oudste historische koopmanshuizen, de meeste winkels, historische forten en de oudste synagoge van dit continent. De kleurrijke gevels aan de Handelskade vormen het visitekaartje van Willemstad voor iedere toerist. Via de pontonbrug bereiken cruisetoeristen de terrassen aan de Handelskade en het achterliggende gebied. Belangrijke toeristische trekkers zijn uiteraard de vele gerestaureerde panden aan het waterfront met daarnaast de drijvende en overdekte markt, het Waterfort en het Fort Amsterdam. De restauraties hebben het aanzien van het stadsdeel aanzienlijk verbeterd (DROV, 2002).

In het verleden heeft Punda zich ontwikkeld als toeristische trekpleister met vele winkels. In de afgelopen jaren is er een kwalitatieve nivellering in het aanbod opgetreden en is een relatief eenvormig aanbod ontstaan gericht op de toerist. Als gevolg van het wegtrekken van de bevolking naar buiten het stedelijk gebied, zijn eveneens de lokale voorzieningen voor een groot deel mee verhuisd en verdwenen uit de binnenstad. De winkels en horecavoorzieningen zijn hierdoor aangewezen op de cruisetoerist (die alleen overdag aanwezig is) en een geringer aantal verblijfstoeristen. Dit geringe aantal wordt veroorzaakt door de ligging van de meeste hotelaccommodaties in het buitengebied aan de zuidzijde van het eiland, waar zich de baaien en stranden bevinden (DROV, 2002). Een andere belangrijke reden die in het SOP 2001-2005 wordt aangehaald is het ontbreken van een toeristisch product of toeristische identiteit voor de Curaçaose binnenstad in marketingtechnische zin. De mogelijkheden voor toeristische activiteiten zijn onvoldoende benut: er zijn bijvoorbeeld weinig rondleidingen, wandelroutes langs markante punten of musea e.d., er is geen volledig bewegwijzeringsysteem en geen continue voorlichting over historisch Willemstad.

Voor de aantrekkingskracht van de binnenstad op de lokale bevolking spelen bovendien de afgenomen bereikbaarheid en parkeermogelijkheden een rol. Voor een goede ontwikkeling van de binnenstad is een goede bereikbaarheid een cruciale randvoorwaarde om te komen tot revitalisering en vernieuwing. Het Bereikbaarheidsplan gaat in op het beschikbaar maken van locaties met kort- en langparkeren, het creëren van extra parkeerplaatsen, het optimaliseren van bestaande parkeerplaatsen, het verminderen van de verkeersdruk en het richten van de verkeerscirculatie op parkeerlocaties (DROV, 2002). Het parkeerterrein aan het Waaigat is uiteraard een belangrijk element in dit mobiliteitsvraagstuk.

Afbeelding 5.5 Parkeerterrein Waaigat



In het SOP 2001-2005 (DROV, 2002) wordt gesteld dat Punda een nieuwe impuls nodig heeft om niet achter te blijven bij de positieve ontwikkeling die Otrobanda doormaakt. De belangrijkste opgave is om naast de genoemde traditionele trekkers nieuwe publiekstrekkende functies in Punda-zuid te vestigen. Het studiegebied naar mogelijkheden voor ruimtelijke economische structuurversterking en het toevoegen van nieuwe trekkers betreft het gebied Punda/Pietermaai/Waaigat. Voor het Waaigat wordt specifiek gesproken over de aanleg van de brug Handelskade-Scharloo-Abou en het vervangen van de Wilhelminabrug door een beweegbare brug. Afhankelijk van een goede oplossing voor de parkeerproblematiek, verdient de ontwikkeling van de marina (jachthaven) en een scala aan publiekstrekkende (toerist en bewoner) activiteiten op het Waaigat aanbeveling. Echter, tot op heden heeft noch de ontwikkeling van de jachthaven noch de ontwikkeling van publiekstrekkende activiteiten plaatsgevonden.

### 5.3.2 De impulsen aan de ontwikkeling van het Waaigat

Al heeft tot op heden nog geen (her)ontwikkeling van het Waaigat in volledige vorm zijn beslag gekregen, toch hebben al investeringen in het gebied plaatsgevonden die een impuls aan de verdere ontwikkeling moeten geven. Dit is halverwege de jaren '90 begonnen met het uitbaggeren van het Waaigat om de waterkwaliteit weer enigszins op peil te brengen. De zorgen over de waterkwaliteit en het faciliteren van de recreatiemogelijkheden van het water hebben er in een later stadium toe geleid dat riooloverstorten op het Waaigat zijn afgesloten en dat plannen zijn ontwikkeld voor het uitvoeren van een waterverversingsproject (DEZ, 2007; Andrea, 2011, interview 1; Dennert, 2011, interview 6).

Het initiatief voor ontwikkeling van het Waaigat is gebaseerd op de ideologische gedachte van Eduardo (Eddy) de Kort, een vooraanstaande Curaçaose burger en een waterliefhebber die als bankdirecteur het nodige aanzien genoot, om hier een jachthaven te realiseren. Hij zag het Waaigat als een uniek binnenwater, een juweel voor de Curaçaose binnenstad. Per brief informeerde de heer De Kort in 1993 de overheid van de potentie en waarde die van het Waaigat uit kan gaan en verzocht hen dit unique selling point te benutten. Ondanks de oprichting van een ambtelijke werkgroep ging de planontwikkeling hem niet snel genoeg en hij besloot de Fundashon Desaroyo Waaigat op te richten. Deze stichting voor ontwikkeling van het Waaigat probeerde daar waar het kon en de middelen ervoor konden worden gevonden impulsen aan het gebied te geven, die de uiteindelijke ontwikkeling zouden faciliteren. Zo had de Fundashon een hand in het uitbaggeren van het Waaigat in 1995/1996, het transformeren van de vaste Wilhelminabrug over het Waaigat in een beweegbare (ophaal)brug en gaf het gebied in 2009 nog een impuls door restaurant Pampus te (laten) realiseren aan het Waaigat. Door het organiseren van een beweegbare brug in plaats van een vaste brug werd de belemmering opgeheven om van een mogelijke jachthaven in het Waaigat via de Annabaai naar open zee te komen. De aanwezigheid van het restaurant Pampus in de weinig levendige oostelijke hoek van het Waaigat moet de potentie van het gebied tonen en een aanjager en trekker zijn voor andere commerciële initiatieven/activiteiten in het gebied (DEZ, 2007; Andrea, 2011, interview 1; Dennert, 2011, interview 6; Raphaëla, 2011, interview 7).

Afbeelding 5.6 Koningin Wilhelminabrug



Vanuit de overheid werd de medewerking aan deze particuliere initiatieven van de Fundashon verleend. Tegelijkertijd werd een (beweegbare) brugverbinding voor voetgangers tussen Scharloo en de Handelskade in Punda weer in ere hersteld, maar werd ook een tijdelijke extra loopbrug aangelegd over het Waaigat ter verbinding van het parkeerterrein aan de noordkant van het Waaigat en het kernwinkelapparaat van Punda aan de zuidzijde van het Waaigat. De aanwezigheid van deze tijdelijke brug doorkruiste de ambitie voor een jachthaven in het Waaigat.

De tijdelijk aangebrachte voetgangersbrug tussen de Nieuwe Markt en het parkeerterrein voorzag in een grote behoefte. Veel langparkeeders (de werkers in de stad) weken daardoor uit naar het parkeerterrein aan het Waaigat door de bijzonder korte loopafstand (DEZ, 2007).

Nadat de tijdelijke brug in 2010 was verwijderd, is gelijk daaropvolgend een petitie vanuit de lokale bevolking (Plataforma Punda) en de winkeliersvereniging/ondernemersvereniging (DMO) via een Statenlid aangeboden aan de minister van Verkeer en Vervoer & Ruimtelijke Planning voor het terugplaatsen van deze brug (versgeperst.com, 2010). De tijdelijke brug was oorspronkelijk aangebracht om de tijdelijk verminderde parkeercapaciteit van Punda vanwege allerlei werkzaamheden op te kunnen vangen op het parkeerterrein aan het Waaigat. Nadat de herinrichting van de openbare ruimte in de binnenstad gereed was en de Pietermaai parkeergarage werd geopend is deze tijdelijke brug in 2010 verwijderd.

In 2006 is door de Dienst Economische Zaken aan IMD Consultancy de opdracht gegeven een masterplan op te stellen voor de ontwikkeling van het Waaigat. Het masterplan is een tussenvorm geworden tussen een masterplan en een strategisch ontwikkelingsplan. Dit betekent dat stedenbouwkundig en ruimtelijk het plan verder uitgewerkt moet worden. Het masterplan is opgesteld in overleg met DEZ, Bureau Domeinbeheer, DROV (Dienst Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting), DOW (Dienst Openbare Werken) en SSv (Secretariaat Stadsvernieuwing).

De achterliggende doelstelling van het Masterplan Waaigat is de condities te scheppen die een commerciële ontwikkeling van horeca, jachthaven en andere publiekstreckende functies faciliteren. Hierbij wordt een deel van het parkeerterrein aan het Waaigat weer teruggegeven aan het Waaigat, die daarmee zijn oorspronkelijke omvang weer enigszins terugkrijgt. Efficiënt dubbelgebruik van het parkeerterrein en herinrichting van de omringende ontsluitingswegen met langsparkeren moeten de parkeerproblematiek het hoofd kunnen bieden.

Afbeelding 5.7 Restaurant Pampus



Overige condities die de commerciële ontwikkeling op en om het Waaigat moeten stimuleren en faciliteren zijn het schoner maken van het water en het maken van een boardwalk langs de oevers van het Waaigat inclusief meer groen (schaduw van bomen). Het schoner maken van het water van het Waaigat heeft de eerste prioriteit en betekent concreet het op gang brengen van de watercirculatie door een duikerverbinding te maken met de zee via Pietermaai Smal en het saneren van de riooloverstorten die op het Waaigat lozen. Verder wordt voorgesteld een Waaigat Ontwikkel Authority op te richten, die als een soort PPS-achtige constructie tussen de overheid en de Fundashon Desaroyo Waaigat de ontwikkeling en realisatie aanjaagt, aanstuurt en coördineert. Hiertegen is echter weerstand van de overheid (DROV), die de regie zelf in de hand wil houden (DEZ, 2007; Dennert, 2011, interview 6).

De financiering en realisatie van de duikerverbinding tussen het Waaigat en de zee is kostbaar en complex. Om dit knelpunt te ondervangen en de angel van de financiële haalbaarheid uit de goedkeuring van het masterplan te halen is de Fundashon met het voorstel gekomen de waterzuivering te organiseren via een watermolen (volgens een Bonairiaans voorbeeld). DROV wilde dit om stedenbouwkundige redenen echter niet, maar de Fundashon was ondertussen zeer gecharmeerd geraakt van hun voorstel voor de watermolen en hield daar dus aan vast (Andrea, 2011, interview 1; Dennert, 2011, interview 6).

Het Masterplan Waaigat is eind 2007 ter besluitvorming voorgelegd aan het Bestuurscollege van Curaçao. Echter de adviezen van haar diensten waren tegenstrijdig. DEZ was positief, maar DROV blokkeerde de besluitvorming door de struikelblokken van de watermolen en de voorgestelde PPS. De andere diensten waren neutraal in hun oordeel, waarbij DOW wel aandacht vroeg voor de integratie met de totaalaanpak van het rioleringsysteem. De rioolaansluitingen (overstorten) op het Waaigat moeten worden afgekoppeld, maar dat betekent wel dat de afvoer van oppervlaktewater aandacht vraagt. Dit heeft geleid tot het nu in ontwerp zijn van het waterplan Curaçao als Sociaal-Economisch Initiatief (SEI). In 2008 heeft de sanering van de riooloverstorten plaatsgevonden (Andrea, 2011, interview 1).

Eind 2010 ontstond bij de nieuwe regering urgentie om de duikerverbinding tussen zee en Waaigat te realiseren. Vanuit het SEI was geld beschikbaar (NAF 600.000) en ook het bedrijfsleven was bereid (NAF 600.000) te investeren. De bijdrage van de overheid zou hiermee beperkt zijn tot de kosten van tijdelijk beheer en tijdelijke maatregelen. DEZ heeft IMD benaderd de financieringsaanvraag hiervoor te verzorgen. Deze is eind 2010 ingediend, maar sindsdien is over de besluitvorming niets vernomen (DEZ, 2007; Dennert, 2011, interview 6).

## 5.4 Het besluitvormingsproces van de stedelijke gebiedsontwikkeling Waaigat

In het besluitvormingsproces van de ontwikkeling van het Waaigat speelt en heeft een aantal actoren een rol gespeeld. Deze actoren zijn gecategoriseerd naar markt, overheid en belangenverenigingen. Voor de ontwikkeling is vanuit marktperspectief de Fundashon Desaroyo Waaigat de enige partij die de potentie van het gebied wil uitnutten. De oprichter en motor van deze stichting is de heer De Kort. Vanuit de overheid zijn veel diensten en organisaties betrokken in de voorbereiding van en advisering over de besluiten. Daarnaast is er het Bestuurscollege en haar verantwoordelijk Gedeputeerde voor de feitelijke besluitvorming. Een aantal diensten is betrokken voor de ontwikkeling van het gebied: DEZ, DROV, DOW, SSw, het Toeristenbureau en de Curaçao Port Authority (jachthaven).

De belangenorganisaties die (zouden moeten) worden of (zouden moeten) zijn betrokken in de ontwikkeling van het Waaigat zijn de bewonersorganisatie Plataforma Punda en de winkeliers- en ondernemersorganisatie Downtown Management Organisation (DMO). Adviseurs of consultants die door één van de partijen zijn ingeschakeld om hen te ondersteunen worden niet als aparte actor beschouwd.

### 5.4.1 Het besluitvormingsproces gemodelleerd

In figuur 5.2 is het besluitvormingsproces samengevat in het rondemodell met communicatielijnen. Voor de vereenvoudiging van dit model zijn verschillende actoren als één actor(groep) beschouwd. Voorwaarde om dit te doen is dat de actoren in het proces dezelfde gedragingen hebben vertoond, dan wel eenzelfde belang nastreefden. Dit betekent dat het Plataforma Punda en DMO als één actor worden gezien, evenals het veelkoppige overheidsapparaat. Het resultaat is dat voor de (geplande) ontwikkeling van het Waaigat dan "slechts" drie besluitenrijen een rol spelen. Drie ronden worden in de besluitvorming onderscheiden.

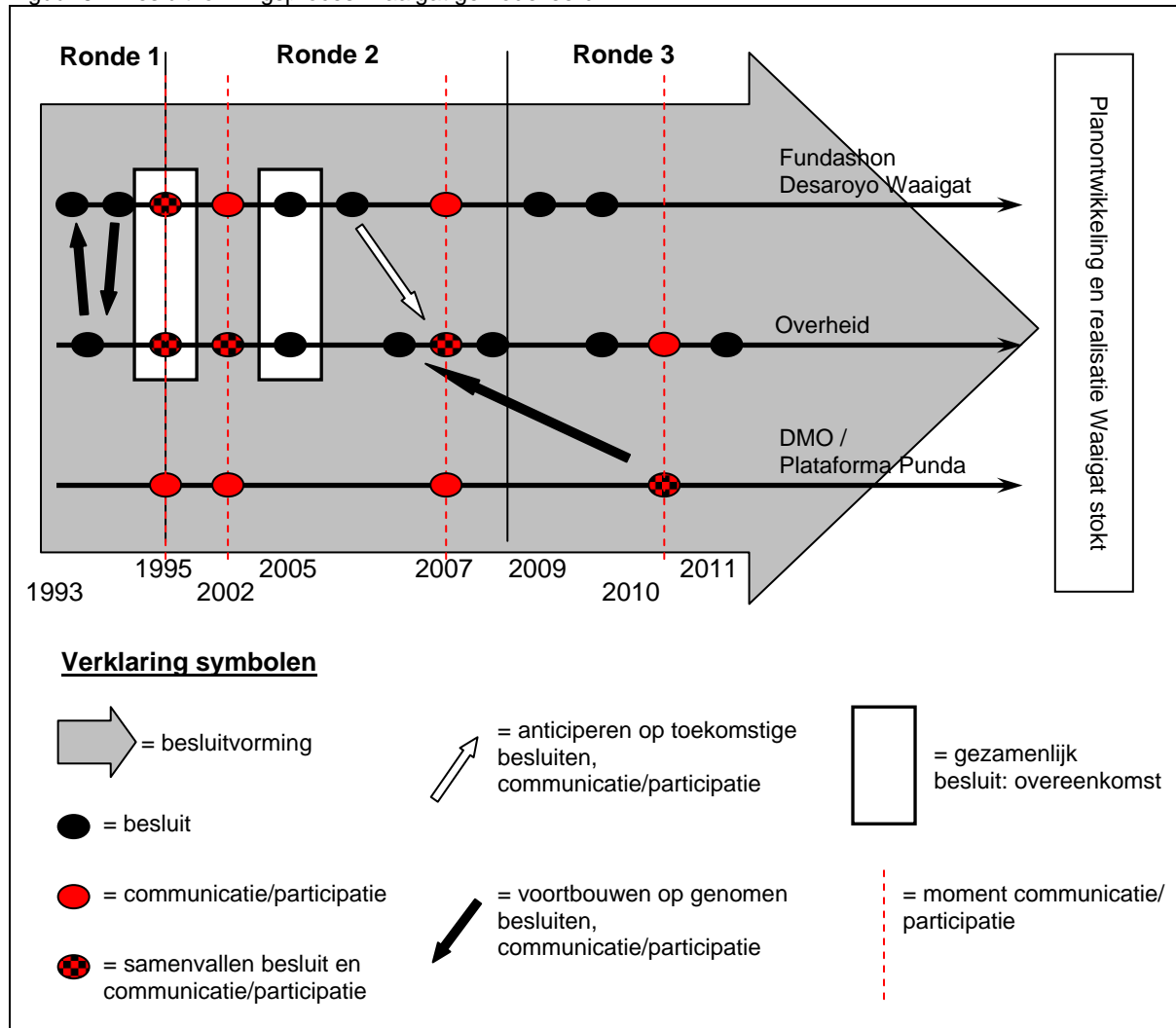
#### **Ronde 1: Potentie herkend en erkend**

De eerste ronde van het besluitvormingsproces betreft het moment van initiatief tot de eerste fysieke investering in het gebied. Het particuliere initiatief van Eddy de Kort leidt tot de oprichting van een ambtelijke werkgroep en in reactie op de frustratie over het functioneren van deze werkgroep tot een particuliere/markt werkgroep, de Fundashon Desaroyo Waaigat.

Ronde 1	Besluit		
	1993	1993/1994	1995/1996
Actor			
Fundashon Desaroyo Waaigat	Eddy de Kort neemt initiatief tot ontwikkeling	Oprichting Fundashon Desaroyo Waaigat	Besluit tot meefinancieren uitbaggeren Waaigat
Overheid		Oprichting werkgroep Waaigat	Besluit tot uitbaggeren Waaigat
Plataforma Punda / DMO			Plataforma en DMO worden geïnformeerd over besluit tot uitbaggeren

In 1995 dragen beide partijen bij aan het besluit en de investering tot het uitbaggeren van het Waaigat (en daarmee het saneren van de waterbodem). De ambtelijke motivatie is daarbij vooral een milieutechnische urgentie, terwijl de particuliere motivatie het faciliteren van de ruimtelijk-economische potenties betreft.

Figuur 5.2 Besluitvormingsproces Waaigat gemodelleerd



**Ronde 2: Potentie geformaliseerd en gefaciliteerd**

Nadat het een aantal jaar stil is geweest rond de planuitwerking voor de ontwikkeling van het Waaigat duikt deze op in het Stedelijk Ontwikkelingsplan Binnenstad Willemstad 2001-2005.

Ronde 2	Besluit				
	2002	2005	2005-2007	2007	2008/2009
Fundashon Desaroyo Waaigat	Geïnfomeerd over Waaigat in SOP	Wilhelminabrug als ophaalbrug georganiseerd, meegefinancierd	Alternatief voorstel waterverversing	Geïnfomeerd over status masterplan	
Overheid	Waaigat in SOP	Wilhelminabrug als ophaalbrug uitgevoerd	Tijdelijke brug parkeerterrein – Nieuwe Markt	- Brug Scharloo - Handelskade - Masterplan aangehouden	Sanering riooloverstorten
Plataforma Punda / DMO	Geïnfomeerd over Waaigat in SOP			Geïnfomeerd over status masterplan	

Wellicht geïnspireerd door het rapport van de Wereldbank (zie ook paragraaf 4.2) wordt het Waaigat als potentiële locatie voor de ruimtelijk-economische versterking van de binnenstad benoemd. De realisatie van een jachthaven is daar een uitwerking van. Dit leidt tot de actie van de Fundashon een beweegbare brug te organiseren voor de tot dan toe vaste Wilhelminabrug over het Waaigat en tot het opstellen van een masterplan voor het Waaigat. Opvallend is dat deze opdracht bij DEZ vandaan komt en niet zoals gebruikelijk bij DROV. Dit heeft de nodige vraagtekens opgeroepen bij DROV in is de samenwerking tussen beide diensten niet ten goede gekomen (Gonzalez-Manuel, 2011, interview 9). Ondanks dat het masterplan dus niet wordt vastgesteld wordt niet veel later gestart met het saneren van de riooloverstorten op het Waaigat, zoals voorgesteld in het masterplan.

In de tweede ronde vindt ook een enigszins onafhankelijke en contraproductieve ingreep plaats die voor de verdere (snelheid van) besluitvorming ingrijpende gevolgen zal hebben. Vanuit de parkeerproblematiek die in Punda ontstaat op het moment dat daar openbare ruimte en parkeerruimte wordt heringericht, wordt de parkeercapaciteit van het parkeerterrein aan het Waaigat effectiever ingezet door het aanleggen van een tijdelijke loopbrugverbinding tussen dit parkeerterrein en de overzijde van het Waaigat ter hoogte van de Nieuwe Markt.

Het besluit van de politiek geen besluit te nemen over het Masterplan Waaigat wordt als significant eindpunt van deze tweede ronde gezien. De sanering van de riooloverstorten is hier nog aan toegevoegd als een soort voortvloeisel van één van de voorstellen uit het masterplan.

### **Ronde 3: Conflicterende belangen en onvoldoende urgentie**

Nadat de politiek geen besluit heeft willen nemen over het Masterplan Waaigat is de ontwikkeling in een soort impasse geraakt. Om deze te doorbreken organiseert de Fundashon Desaroyo Waaigat de investering in de realisatie van een restaurant aan het Waaigat om daarmee de potentie zichtbaar te maken aan de omgeving en andere investeerders. Tevens tonen zij zich bereid het project van waterverversing mee te financieren. Dit project krijgt in 2010 ineens urgentie door het wegvallen van mogelijke middelen hiervoor (subsidies) vanuit of via de overheid. Een besluit over de feitelijke investering is voorsnog uitgebleven. Een tegenbeweging die plaatsvindt voor realisatie van de jachthaven in het Waaigat is het maatschappelijk geventileerde belang aan een extra loopbrugverbinding over het Waaigat zoals men die een aantal jaar vanuit een tijdelijke situatie heeft mogen ervaren. Er is een conflicterend belang ontstaan dat ook in de politiek een voedingsbodemp vindt.

<b>Ronde 3</b>	<b>Besluit</b>			
Actor	2009	2010	2010	2011
Fundashon Desaroyo Waaigat	Restaurant Pampus wordt gerealiseerd	Bereid waterverversing mee te financieren		
Overheid		Waterverversing krijgt prioriteit	Petitie terugkomst brug naar minister via Statenlid	DROV voert variantenstudie uit voor oostelijke zone
Plataforma Punda / DMO			Petitie terugkomst brug Nieuwe Markt-parkeerterrein	

#### **5.4.2 De rol van maatschappelijk draagvlak**

Van de publiekstreckende voorzieningen is naast het gerealiseerde restaurant Pampus, de meest concreet uitgewerkte of in ieder geval gepropageerde invulling de jachthaven. Tegen het concept van de jachthaven en daarmee de ontwikkeling van het Waaigat als voorgesteld in het masterplan bestaat nu juist maatschappelijke weerstand, dat zich tevens heeft vertaald in politieke weerstand (of beter gezegd voorzichtigheid). Er is namelijk ook behoefte aan een extra brugverbinding over het Waaigat voor voetgangers tussen het parkeerterrein en de binnenstad van Punda.



De ondernemers en de bevolking zijn dankzij de tijdelijke brug over het Waaigat aan deze luxe gewend geraakt en hebben in 2010 via een Statenlid een petitie aan de minister van Verkeer Vervoer & Ruimtelijke Planning aangeboden voor terugkomst van deze brug. De mogelijke maatschappelijke urgentie van de ontwikkeling van het Waaigat is daarmee een andere dan de voorgestelde ruimtelijk-economische versterking die in het masterplan is verwoord en die altijd het uitgangspunt is geweest van de Fundashon Desaroyo Waaigat.

Het valt op dat hoewel een brede maatschappelijke acceptatie nodig lijkt voor het welslagen van de ontwikkeling van het Waaigat er noch vanuit de overheid, noch vanuit de Fundashon pogingen zijn ondernomen om duidelijk met betrokkenen over de doelstellingen en achtergronden te communiceren. Dit geldt evenmin voor het inbrengen van ideeën, kennis en kunde vanuit de maatschappij ten aanzien van deze ontwikkeling. Een consultatie van de maatschappelijke stakeholders via een workshop o.i.d. heeft nooit plaatsgevonden.

Voor de dominante stroming binnen de Fundashon vindt het niet communiceren met of tot participatie organiseren van maatschappelijke stakeholders zijn oorsprong in de veronderstelling dat eerst iets moet worden gepresteerd en neergezet om daar vervolgens over te kunnen informeren richting samenleving (Raphaëla, 2011, interview 7).

## **5.5 Het Curaçaose besluitvormingsproces: generaliserende conclusies**

Vanuit de analyse van de twee casussen en het verzamelen van aanvullende algemene informatie is een beeld te vormen van het besluitvormingsproces van SGO op Curaçao. De rol van maatschappelijk draagvlak is hier bewust uitgelicht omdat vanuit dit onderdeel verklarende verschillen werden verwacht voor de efficiëntie van de besluitvorming.

### **5.5.1 Het besluitvormingsproces van SGO vindt plaats in een netwerkomgeving**

Allereerst zijn we geïnteresseerd hoe het proces van besluitvorming van de Curaçaose SGO er uit ziet. Vindt, zoals vanuit de theorie wordt gesuggereerd, besluitvorming daadwerkelijk plaats in een netwerkomgeving en is dus sprake van netwerk governance? Het antwoord is ja. In beide casussen leiden meerdere besluiten van verschillende actoren en gezamenlijke besluiten van actoren tot de realisatie van (een deel) van de voorgestane SGO in het geval van het Rifgebied en tot geen besluit (en dat is ook een besluit) om de ontwikkeling van het Waaigat verder te brengen. Interactie tussen de in het proces participerende actoren vindt plaats en de besluiten van de ene actor beïnvloeden de besluiten van de ander. Echter het aantal deelnemende actoren aan het besluitvormingsproces is beperkt en het proces wordt gedomineerd door marktpartijen en de overheid. Uitgangspunt is dan wel dat de overheid met haar Bestuurcollege, Eilandraad en uitvoerende diensten als één partij kan worden beschouwd. In het geval van de eerste fase van het Rifgebied lijkt dit het geval te zijn geweest. In het geval van het Waaigat lijkt dit wat gecompliceerder te liggen door een enigszins moeizame samenwerking tussen DEZ en DROV en de verbinding van de maatschappelijke weerstand tegen het plan aan de politiek. Het lijkt echter wel zo, dat de overheid geen "last" lijkt te hebben van meerdere bestuurslagen. De regering van de Nederlandse Antillen is via haar landsverordeningen kaderstellend, maar delegeert veel verantwoordelijkheden en macht naar de regeringen van haar eilandgebieden. Het is in de geschiedenis van de Nederlandse Antillen slechts één keer voorgekomen dat de Antilliaanse regering een besluit van één van de eilandgebieden (in dit geval Bonaire) heeft vernietigd en dat daartegen beroep is aangetekend (Engels, 2011, interview 4; Amigoe, 2007). Er is dus een grote mate van zelfregulering.

Ook de Rijksoverheid geeft de Antillen en Curaçao veel eigen verantwoordelijkheid. Haar sturingsmiddel beperkt zich tot de distributie van financiële middelen via USONA. De criteria die zijn gesteld voor toekenning van de gelden aan de projecten liggen vast in de politiek overeen gekomen samenwerkingsprogramma's. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bemoeit zich verder inhoudelijk niet.

Met zelfregulering hebben we één van de kenmerken van governance al behandeld. We zien dit overigens niet alleen bij de overheid, maar ook bij de overige (maatschappelijke) actoren in het proces. De burgers, maar ook de ondernemers van de Curaçaose binnenstad hebben zich verenigd in verschillende belangengroeperingen en eisen hun positie in het besluitvormingsproces op als ze die door overheid en de eventueel met de overheid samenwerkende marktpartij niet krijgen. Bovendien heeft men de ingangen in de politiek om eventuele kwesties een niveau hoger te brengen als dat via de overheidsdiensten niet lukt. In het ultieme geval leidt dit tot massademonstraties, zoals voor het behoud van het Brionplein in Otrobanda (Hart, 2011, interview 8; Newton, 2011, interview 3).

Samenwerking is een tweede kenmerk van governance. Het gaat dan om de manier waarop verschillende actoren en organisaties met verschillende belangen, posities en visies in staat zijn om gemeenschappelijke of gedeelde doelen of resultaten te coproduceren. Om deze reden kunnen governance arrangementen vaak worden gezien als samenwerkingsstructuren. In het besluitvormingsproces van SGO op Curaçao wordt samengewerkt, al is het dan niet in de vergaande vorm van PPS-constructies zoals we die in Nederland gewend zijn. Het is eerder een proces van onderhandeling dat op zijn hoogst eindigt in een soort concessieovereenkomst tussen overheid en marktpartij, maar meer weg heeft van een realisatieovereenkomst.

Ook al wordt in sommige gevallen een overeenkomst een publiek-private samenwerkingsovereenkomst genoemd (Eilandgebied Curaçao en Eigen Woningplan N.V., 2005) dan nog gaat het slechts om de overdracht van gronden van de Curaçaose overheid naar de ontwikkelaar inclusief voorwaarden aan het bouwrijp en woonrijp maken van het gebied en de differentiatie van het te realiseren programma. Het gaat niet om een langdurige verbinding voor de planontwikkeling van een gebied en een risicoverdeling tussen partijen. Eigenlijk komt de ontwikkeling van het Waaigat nog het dichtst in de buurt van een PPS. Al is hier dan geen formele overeenkomst, door de overheid en de marktactor (Fundashon Desaroyo Waaigat) zijn gezamenlijk al investeringen gedaan in het gebied.

Het derde en laatste kenmerk van governance is dat de collectieve besluitvorming in de basis politieke besluitvorming betreft. Uit het modelleren van het besluitvormingsproces van beide casussen in het rondenmodel van Teisman aangevuld met communicatie/participatielijnen kunnen we concluderen dat elke besluitvormingsronde in het proces wordt afgesloten door een besluit van de overheid, al dan niet in gezamenlijkheid met een andere actor.

### **5.5.2 De Curaçaose overheid: faciliteren of regie voeren?**

Uit de analyse van beide casussen is duidelijk geworden dat de Curaçaose overheid worstelt met het dilemma van het willen voeren van regie op de ruimtelijke planning tegenover het willen faciliteren van initiatieven. Het lijkt erop dat het kader wordt geschapen voor het initiatief om in te landen of te ontstaan, maar vervolgens ontstaat er bij de overheid een tegengestelde beweging om vanaf dat initiatief de regie weer ter hand te willen nemen. In beide casussen, maar ook in andere gebiedsontwikkelingen op het eiland start de gebiedsontwikkeling met een initiatief vanuit de markt. De economische potentie is dan wel al gecreëerd door de overheid en herkend door deze marktpartijen. In het dilemma tussen regie voeren en faciliteren speelt ook de context van de SGO een rol. De binnenstedelijke ontwikkelingen spelen zich af tegen de achtergrond van het beleid van de economische groei van Curaçao door in te zetten op versterking van de toeristische sector. Er bestaat op Curaçao geen concurrerende markt voor ontwikkelaars of ontwikkelingsmaatschappijen die een investering in de toeristische sector zonder meer aandurven. Bovendien zijn dit partijen die vanuit de exploitatie van de toeristische voorzieningen pas op termijn hun investeringen terugverdienen en daar rendement op maken. In 't Veld en Teisman (1996) verwoorden dit contextuele gegeven als dat partijen van elkaar afhankelijk zijn en daarbij niet om andere, bepaalde partijen heen kunnen. Er zijn meer typen partijen nodig, terwijl gelijktijdig de keuze binnen zulk een type beperkt is. De substitutiemogelijkheden zijn uiterst gering.

Een stevige politieke lobby is dan ook nodig om een partij te interesseren te investeren in een gebiedsontwikkeling op Curaçao die in het teken staat van de toeristische sector. Dit geeft een geselecteerde, dan wel uitgenodigde marktpartij een gunstige uitgangspositie in de uitonderhandeling van de ruimtelijke invulling van de SGO en de financiële verrekenafspraken op dat gebied. Het faciliterende gedrag van de overheid komt hierbij weer tot uiting door de aanwezigheid van een scala aan financiële incentives voor de investeerder in het eiland en het feit dat overheidsgronden tegen een jaarlijkse erfpachtvergoeding worden geleverd. Daarnaast is er de verplichting voor de uitvoering van het project en de exploitatie van de voorzieningen voor 80% te werken met lokale arbeidskrachten.

Vanuit de casus van het Waaigat lijkt het ook goed mogelijk dat het dilemma tussen faciliteren en regie voeren ook tot uiting komt in de samenwerking tussen de verschillende uitvoerende diensten. DEZ faciliteert de ontwikkeling van het Waaigat tegen de achtergrond van de economische versterking, terwijl DROV een dienst is die uit het oogpunt van ruimtelijke planning toch graag een vinger aan de pols houdt of liever nog aan het stuur zit van de ontwikkeling. Het laatste wapenfeit is immers dat DROV weer aan de tekentafel zit om een variantenstudie voor de programmatische invulling van het Waaigat te doen, terwijl de initiatiefnemers uit de markt hun laatste kruid nu wel lijken te hebben verschoten. Het verdedigen en uitdragen van een eensluidend belang is voor de overheid cruciaal en dat betekent ook een keuze tussen regie voeren en faciliteren. Als diensten zouden leunen op ideeën over meerwaarde in een breder perspectief en ideeën over synergie tussen verschillende investeringsvoorstellen dan zou het gehele systeem aardig kunnen functioneren (Teisman, 2006).

### **5.5.3 Maatschappelijk draagvlak: niet gefaciliteerd, wel bepalend**

De eerste en meest opvallende constatering ten aanzien van de rol van maatschappelijk draagvlak in het besluitvormingsproces van de Curaçaose SGO is dat maatschappelijk draagvlak wel degelijk een rol speelt in het besluitvormingsproces, maar dat actieve participatie of communicatie met burgers of belangengroeperingen vanuit de overheid nauwelijks georganiseerd of gefaciliteerd is geweest. Ook vanuit de betrokken ontwikkelingsmaatschappij of een ander type marktactor gebeurt dit niet. Dit terwijl op hetzelfde moment de juridisch-procedurele achtervang ontbreekt van inspraakprocedures en bezwaarprocedures zoals we die in Nederland kennen. Dit wordt veroorzaakt door het onvolledig en gedateerd zijn van het juridisch-planologisch instrumentarium. Het Eilandelijk Ontwikkelingsplan is nodig (en wettelijk verplicht) aan herziening toe en het instrument van het uitwerkingsplan dat aan dit bestemmingsplan voor Curaçao zou moeten zijn gekoppeld is wettelijk nooit verankerd. Het gevolg is dat de samenleving formeel geen zicht heeft op de uitwerking van de grijze vlekken in het EOP en dat bouwvergunningen niet gepubliceerd hoeven te worden.

De eerder aangehaalde hoge mate van zelfregulering van de Curaçaose burger of Curaçaose ondernemer/winkelier in belangengroeperingen, maakt het dat deze achtervang niet nodig lijkt voor de samenleving om haar belangen behartigd te krijgen. Burgers of belangengroeperingen weten hun weg te vinden richting de politiek. Toch kan deze situatie zijn oorzaak hebben in een aantal contextuele kenmerken van de specifieke Curaçaose situatie. Curaçao is in de eerste plaats een kleine gemeenschap, waar iedereen al gauw van alles wat er speelt op de hoogte is, met veel informele lijnen en ingangen. In de tweede plaats is het hoger opgeleide deel van de Curaçaose bevolking voor het grootste gedeelte opgeleid in Nederland. Dit deel van de bevolking, dat zich vaak opwerpt als waakhond van de belangen van de Curaçaose samenleving, heeft dus het Nederlandse model van maatschappelijk draagvlak geleerd of ervaren in Nederland en past dit toe op de Curaçaose situatie. Er is dus ook hier sprake van een mondige burger, die bekend is (gemaakt) met de mogelijkheden van inspraak en bezwaren die er tegen ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland bestaan en ze probeert toe te passen op Curaçao.

### **5.5.4 Efficiënte besluitvorming: potentie, urgentie, maatschappelijk draagvlak en politieke wil**

Leidt het Curaçaose proces van SGO nu tot efficiënte besluitvorming? Vanuit de snelheid van realisatie en de kwaliteit van het gerealiseerde valt dit standpunt voor het Rifgebied fase 1 te verdedigen.

Ook vanuit de kwaliteit en snelheid van het proces heeft dit geleid tot verrijking van het uiteindelijke product. Voor het Waaigat geldt deze conclusie niet. De realisatie is vanaf het moment van planinitiatief nu al 18 jaar onderweg en de kwaliteit van het gerealiseerde is ten dele te beoordelen. Het proces lijkt teveel een onsamenhangend geheel van besluiten, die onafhankelijk van elkaar worden genomen. Er vindt dus weinig interactie plaats. Er ontbreekt vanuit de overheid een centraal punt van aansturing. Ook voor het Rifgebied valt nog wel wat te zeggen dat het beeld wat minder positief maakt. Tot nu toe is immers alleen de eerste fase van het Rifgebied afgerond en ligt de ontwikkeling van de tweede fase redelijk stil. Er is feitelijk geen geïnteresseerde marktpartij in beeld voor deze ontwikkeling.

Dit brengt mij tot de conclusie dat vier elementen nodig zijn om tot efficiënte besluitvorming te komen in het besluitvormingsproces van de Curaçaose SGO. Ten eerste is dat (economische) potentie. Er moet een waardevermeerdering zijn gekoppeld aan een mogelijke investering in een SGO. Hierdoor haakt een marktpartij aan die voor de investering, financiering en risiconeming nodig is, een rol die de overheid vanwege haar tekort aan middelen niet op zich kan nemen. Ten tweede noem ik urgentie als belangrijke randvoorwaarde. Er moet een maatschappelijke of sociaaleconomische urgentie aanwezig voor de SGO. Als de SGO geen acuut probleem oplost, is er ook geen haast om tot besluitvorming te komen. Dat brengt mij bij het derde element van de politieke wil, dat hier nauw mee samenhangt. En tot slot en als vierde randvoorwaarde speelt toch ook maatschappelijk draagvlak een rol. Het niet hebben van consensus door het niet organiseren van participatie of het onvoldoende communiceren over de SGO, haar doelstellingen en effecten blokkeert de besluitvorming.

Voor het Rifgebied fase 1 ontstond de potentie door het aanleggen van de megapier en het voornemen de dieselcentrale uit het gebied te plaatsen. De urgentie ontstond door het soort niemandsland dat dreigde te ontstaan op de looproute van de cruisetoerist naar de Curaçaose binnenstad tussen de megapier en het Riffort. Er was de politieke wil om in de revitalisering van Otrobanda door te pakken en het Rifgebied was daarin onderscheiden als een belangrijke kanskaart. Bovendien had de politiek zich net sterk gemaakt voor de aanleg van de megapier en dus moest ook worden doorgepakt in het Rifgebied. Maatschappelijk draagvlak organiseerde zichzelf, maar ontstond wel en de sociaaleconomische en maatschappelijke voordelen van de SGO werden erkend. Een bijzondere vermelding betreft in dit specifieke geval het politiek pragmatisme om de ontwikkeling van het Rifgebied te knippen in twee fasen. Als geheel was het plan er nog niet geweest. De potentie en urgentie van de tweede fase is namelijk minder doordat de megapier veel minder betekenis heeft voor de tweede fase (een tweede megapier waarschijnlijk wel). Ook maatschappelijk draagvlak is hier moeilijker te organiseren, omdat meer maatschappelijke en mogelijk conflicterende belangen een rol gaan spelen, zoals het mangrovebos, het zwembad en het stadion. Echter de overheid lijkt geleerd te hebben van de eerdere ervaringen, want voor de herziening van het Masterplan Rifgebied zijn een drietal workshops georganiseerd voor de belanghebbenden.

Voor de ontwikkeling van het Waaigat bestaat een beperkte potentie vanuit de economische versterking van de binnenstad door de ontwikkelingen van toeristische voorzieningen op en aan het Waaigat. De economische potentie is slechts gekoppeld aan de niche markt van jachtoeristen en de exploitatie van jachthavens. De urgentie betrof de waterkwaliteit, maar daar kon niet een totaalontwikkeling van het Waaigat aan worden opgehangen. Er zijn in de binnenstad andere urgenties die een hogere prioriteit hebben. In het SOP 2001-2005 (DROV, 2002) is men daar vrij duidelijk in. De bestrijding van de drugsproblematiek verdient de hoogste urgentie. De missie van het SOP voor de binnenstad, het goed functioneren van de binnenstad als woongebied, zakencentrum en toeristische trekpleister, is niet te bereiken zolang de drugsproblematiek een schrikbarende omvang heeft. Overlast en onveiligheid blijven dan het positief functioneren van de binnenstad schaden. Maatschappelijk draagvlak is er niet vanwege het belangconflict van een jachthaven versus een extra brug over het Waaigat. Dit conflict is ook beland in de politieke arena en zorgt met het tekort aan urgentie voor weinig politieke wil.

## 6 Conclusies en aanbevelingen

Met de beschrijving en analyse van het besluitvormingsproces van de Curaçaose SGO wordt een bijdrage geleverd aan de kennis die op dit gebied voor de Nederlandse situatie al voorhanden is. Het is een waardevolle toevoeging omdat inderdaad is gebleken dat veel parallellen aanwezig zijn met het Nederlandse besluitvormingsproces. Ook wat betreft het besluitvormingsproces van SGO is Curaçao een stukje Nederland in de tropen. Dit betekent niet dat dit proces dan ook exact hetzelfde verloopt als in Nederland. Dat zou ook jammer zijn, want dan hoeven we ook geen aanknopingspunten te verwachten voor optimalisatie van het Nederlandse proces.

De vraag is in hoeverre aan de vooraf gestelde doelstelling invulling is gegeven. Er is in ieder geval voldoende empirische data verzameld voor het eerste deel van de doelstelling:

***“Het generiek beschrijven van het besluitvormingsproces van SGO op Curaçao door beschrijving, analyse en begrip van het besluitvormingsproces van een tweetal SGO’s op Curaçao inclusief de rol die maatschappelijk draagvlak daarin heeft en de relatie met de context van SGO op Curaçao.”***

Het besluitvormingsproces op Curaçao vindt plaats in een netwerkomgeving. Meerdere actoren met onderlinge afhankelijkheden nemen individuele en gezamenlijk besluiten die op elkaar van invloed zijn en uiteindelijk het resultaat van het besluitvormingsproces bepalen: de realisatie van de SGO. Uit de analyse van de SGO Waaigat is gebleken dat dit ook geen eindresultaat kan zijn of in ieder geval het uitstellen van de besluiten om daar te komen. De rol die maatschappelijk draagvlak in het Curaçaose besluitvormingsproces van SGO speelt is een bijzondere. Participatie wordt door de overheid niet gefaciliteerd en communicatie wordt niet ingezet. Daarbij is er nauwelijks of een ondoorzichtig wetgevend kader voor het organiseren van inspraak of bezwaren. Aan de andere kant weet de samenleving zich wel te organiseren en mobiliseren en vindt men de modus om van invloed te zijn op de besluitvorming. Zowel voor de eerste als tweede fase van het Rifgebied is het maatschappelijk draagvlak van invloed (geweest) op de besluitvorming. Voor de ontwikkeling van het Waaigat is het ontbreken van maatschappelijk draagvlak één van de belangrijkste knelpunten. De context van de Curaçaose SGO maakt dat het besluitvormingsproces toch anders gaat dan het Nederlandse proces. Er is dus een hiaat in de juridisch-planologische wetgeving. De SGO is sterk economisch (toeristische sector) gestuurd. Er zijn minder actoren door minder bestuurslagen en een andere marktomgeving en het type ontwikkelaar is een andere. Vanuit de realisatie van een toeristische voorziening betreft het ontwikkelingsmaatschappijen die zowel de initiële investering doen voor realisatie van de SGO, maar ook betrokken en verantwoordelijk blijven voor de exploitatie en het beheer van de gerealiseerde voorzieningen (ook het semi-openbaar gebied).

Het tweede deel van de doelstelling laat zich minder eenduidig beantwoorden, maar er zijn voldoende bevindingen vanuit de analyse om hier een poging aan te wagen.

***“ Door de nauwe verwantschap tussen het Curaçaose en Nederlandse proces qua organisatie en structuur is het de verwachting het Nederlandse besluitvormingsproces van SGO te kunnen ‘testen’ in een andere context. Hieruit worden aanknopingspunten gedestilleerd voor aanpassingen aan benaderingen en strategieën, die vanuit de opgedane kennis en ervaringen in het ene land overdraagbaar zijn naar het andere land.”***

De Nederlandse praktijk van SGO functioneert in de Curaçaose context net zo goed of net zo slecht als in de Nederlandse context. Andere, meer universele factoren spelen een rol in het bereiken van efficiënte besluitvorming die tot realisatie van een gebiedsontwikkeling leiden. Zo onderscheid ik op basis van de analyse van het Curaçaose besluitvormingsproces de elementen: (economische) potentie, urgentie, politieke wil en maatschappelijk draagvlak. Deze vier voorwaarden voor efficiënte besluitvorming hebben uiteraard invloed op elkaar in die zin dat ze elkaar kunnen versterken of verzwakken.

Het aanwezig zijn van deze randvoorwaarden in het besluitvormingsproces zal synergiecreërend handelen stimuleren. Teisman (2006) stelt dat de benutting van de kansen op synergie vraagt om een meer complexe manier van denken over, ontwikkelen en berekenen van het nut en de noodzaak van ruimtelijke investeringen. Het gaat om het denken in bijdragen aan de grotere geheelen. Als de potentie en urgentie een groter doel dienen dan alleen de SGO op zichzelf vergroot dit de kans op politieke wil en maatschappelijk draagvlak en daarmee de kans op efficiënte besluitvorming.

Het testen in een andere context leidt wel tot aanknopingspunten. Omdat de Curaçaose overheid niet over de middelen beschikt om zelf de lead te nemen in een SGO, probeert zij de SGO te faciliteren en is zij afhankelijk van een geïnteresseerde ontwikkelaar/investeerder. Omdat dit marktsegment redelijk dun is, wordt zoveel mogelijk aan de wensen van de marktpartij tegemoet gekomen onder een aantal strikte voorwaarden, maar aan de andere kant met een pakket van financiële incentives. De marktpartij doet de initiële investering in de SGO en blijft voor exploitatie en beheer van de gerealiseerde voorzieningen en het maken van zijn uiteindelijke rendement voor de lange termijn aan de SGO verbonden. Omdat dit al risicovol genoeg kan zijn, stelt de overheid haar gronden beschikbaar onder erfpacht en tegen vergoeding van een jaarlijkse erfpachtcanon. Zij roomt dus aan de voorkant geen winsten af door een grondprijs te rekenen. Selectieprocessen zijn in deze context weinig vruchtbaar. Het betere politieke lobbywerk zorgt ervoor dat potentiële investeerders worden gevonden. Hiermee leunt het Curaçaose besluitvormingsproces van SGO sterk op informele structuren en dat maakt haar wel kwetsbaar. Het belang van dit informele proces wordt hiermee wel onderstreept. Politiek wordt er veel geregeld. Of dit een aanknopingspunt is voor optimalisatie van de Nederlandse situatie valt te betwijfelen, omdat al gauw aangelopen zal worden tegen de Europese aanbestedingsregels. In het kader van het verlengen van de vastgoedketen voor ontwikkelaars actief in Nederland, kunnen hier wellicht aanknopingspunten worden gevonden.

Het lijkt niet uit te maken of met een bestuurslaag meer of minder rekening moet worden gehouden in het besluitvormingsproces. De Antilliaanse regering bemoeide zich nauwelijks met de eilandelijke aangelegenheden, maar dit lijkt weinig effect te hebben op de efficiëntie van de besluitvorming. Het is eerder zaak om de neuzen van de verschillende betrokken diensten dezelfde kant op te hebben. Ook hier speelt weer het belang van het denken in het grotere geheel.

Een laatste aanknopingspunt voor optimalisatie wordt gevonden in hoe maatschappelijk draagvlak zich organiseert in het Curaçaose besluitvormingsproces van SGO, ondanks dat er nauwelijks een wettelijk kader als achtervang aanwezig is. Dit roept de vraag op of men ook in Nederland met minder regelgeving uit de voeten zou kunnen en of het voldoende is te vertrouwen op het zelfregulerend vermogen van de burger en haar belangenorganisaties. Eén van de redenen dat dit in de Curaçaose situatie goed gaat is dat door de omvang en het informele karakter van de samenleving weinig SGO's aan de aandacht zullen ontsnappen. De vraag is of dit ook in Nederland opgaat.

Tegengesteld geredeneerd is de rol van maatschappelijk draagvlak op Curaçao kwetsbaar, aangezien deze afhankelijk is van de eigen oplettendheid van de burger en omdat geen wettelijk kader voor inspraak of bezwaren voorhanden is, zouden in theorie ook besluiten kunnen worden doorgedrukt. Maar ook hier geldt dat verbindend vermogen de werking vergroot van het eigen handelen. Meer dan het autonoom en met machtsvertoon neerleggen van eigen eisen en besluiten (Teisman, 2006). Indien participatie ook werkelijk een positie krijgt in het besluitvormingsproces dient dit ook consciëntieus te gebeuren. Dit betekent dat het doel van participatie het beschermen van belangen moet zijn en niet alleen in het belang moet zijn voor het creëren van draagvlak. De associatie van participatie moet meer een proces van interactie zijn dan het doorlopen van een procedure (De Vries, M.S., 1997) .

## 6.1 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Onderzoek is nooit af en daarom zijn er altijd aanbevelingen te doen voor een vervolgonderzoek. Dit betreft zowel zaken waar je gezien een beperkte tijd en een beperkt budget niet aan toe hebt kunnen komen, als zaken die je gedurende de rit als relevant hebt ervaren, maar die geen opzet uitmaakten van de oorspronkelijke onderzoeksopzet. Het kan ook een interessante casus zijn, waarvan je dat in eerste instantie niet had verwacht, bijvoorbeeld de integrale wijkaanpak van de wijk Fleur de Marie in het stadsdeel Scharloo.

Het ligt voor de hand om de generalisering van het besluitvormingsproces van de Curaçaose SGO verder te onderbouwen door meer Curaçaose casussen te analyseren en toe te voegen. Dit kan ook door de hier besproken casussen (op termijn) verder uit te diepen. Op termijn wordt de totaalontwikkeling van het Waaigat wellicht wel een feit en het is uiteraard ook interessant wat er gaat gebeuren met de tweede fase van het Rifgebied. Los daarvan ben ik er in dit onderzoek niet in geslaagd alle relevante actoren te benaderen en er zijn er een aantal die ik in het kader van triangulatie nog graag had gesproken.

Ook de vergelijking met het Nederlandse besluitvormingsproces van SGO kan verder worden uitgewerkt. Dit kan door een generieke beschrijving van het Nederlandse proces op de relevante onderdelen naast de generieke beschrijving van het Curaçaose proces te leggen. Het kan ook door een Nederlandse casus volgens dezelfde methodiek te analyseren en deze vervolgens te spiegelen aan een geanalyseerde Curaçaose casus.

Gezien de politieke veranderingen die per 10-10-2010 op Curaçao en de Nederlandse Antillen zijn geëffectueerd is een vervolgonderzoek op langere termijn interessant om te analyseren wat het effect is geweest van deze staatsrechtelijke wijziging. Ook gezien het feit dat per 01-01-2013 de geldstroom vanuit Nederland in principe stopt.

Zowel de ontwikkeling van het Rifgebied als (en vooral) de ontwikkeling van het Waaigat lijken overeenkomsten te vertonen met de organische transformatie strategie bij gebiedsontwikkeling. In het kader van de zoektocht naar nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling is deze benadering als een soort ultiem denkraam naar voren geschoven. Praktijkvoorbeelden zijn er echter nog nauwelijks. Wellicht dat de casussen Rifgebied en Waaigat in een behoefte kunnen voorzien.

Methodologisch is gebleken dat het rondemodell van Teisman voor de analyse van het besluitvormingsproces van deze specifieke casussen hanteerbaar is. Het is interessant verder te onderzoeken of dit ook voor de analyse van andere casussen een toepasbaar model is.

## Bronnen

- Amigoe (2007) "Kroon bevestigt fout BC met Mangrove Village" in dagblad Amigoe, editie 4 oktober 2007. Curaçao. [krantenartikel]
- Antal, A.B., Dierkes, M. en Weiler H.N. (1987) "Cross-national policy research. Traditions, achievements and challenges", in: M.Dierkes, H.N. Weiler en A.B. Antal (red.) Comparative policy research, p. 13-31. Aldershot: Ashgate. [boek hoofdstuk]
- Baarda, D.B., Goede, M.P.M. de en Meer-Middelburg, A.G.E. (1996) Open interviewen; Praktische handleiding voor het voorbereiden en afnemen van open interviews. Houten: Stenfert Kroese / Educatieve Partners. [basisboek]
- Bekkers, V., Dijkstra, G., Edwards, A., Fenger, M. (2007) Governance and the Democratic Deficit; Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices. Aldershot: Ashgate. [boek]
- Bekkers, V., Fenger, M., Korteland, E. (2007) "Governance, Democracy and the European Modernization Agenda: A Comparison of Different Policy Initiatives", in: V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards en M. Fenger (red.) Governance and the Democratic Deficit; Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices, p. 85-102. Aldershot: Ashgate. [boek hoofdstuk]
- Berg, L. van den, Braun, E., Meer, J. van der (1997) Organising Capacity of Metropolitan Regions. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam. [onderzoeksrapport]
- Berg, L. van den, Braun, E. en Otgaar, A.H.J (2002) Organiserend Vermogen in Perspectief. Rotterdam: EURICUR. [onderzoeksrapport]
- Berg, L. van den, Meer, J. van der en Pol, P.M.J. (2003) "Organising Capacity and Social Policies in European Cities". Urban Studies, Vol. 40, No. 10, p. 1959-1978. [paper]
- Bertrand, A.F.M., Jong, P. de, Korsten, A.F.A en Soeters, J.M.L.M (1995) "Methodische problemen bij internationaal-vergelijkend onderzoek", in: A.F.A Korsten, A.F.M. Bertrand, P. de Jong, J.M.L.M. Soeters (red.) Internationaal-vergelijkend onderzoek, p. 85-102. 's-Gravenhage: VUGA en Amsterdam: SISWO. [boek hoofdstuk]
- Bistro Le Clochard (2011) [www.bistroleclochard.com](http://www.bistroleclochard.com) [website]
- Bouwfonds Ontwikkeling (2010) "Binnenstedelijk Ontwikkelen; Van levensbelang voor de vitale stad", in Bouwfonds Ontwikkeling (red.) NAW Dossier: Binnenstedelijk ontwikkelen, Nr. 35, p. 5-11 [artikel]
- Bruin, J.A. de, Heuvelhof E.F. ten en Veld, R.J. in 't (2002) Procesmanagement; Over procesmanagement en besluitvorming. Schoonhoven: Academic Service, 2<sup>e</sup> druk. [boek]
- Bruin, J.A. de, Heuvelhof E.F. ten (2007) Management in netwerken; Over veranderen in een multi-actorcontext. Den Haag: Lemma, 3<sup>e</sup> druk. [boek]
- Centraal Bureau voor de Statistiek Nederlandse Antillen (2009) Resultaten Arbeidskrachtenonderzoek. Curaçao: CBS NA. [publicatie]
- Central Bureau of Statistics Netherlands Antilles (2002) Fourth population and Housing Census Netherlands Antilles 2001 vol 1 en 2. Curaçao: CBS NA. [publicatie]
- Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (2011) Economic developments in 2010 and prospects for 2011. Press release 2011-001, Curaçao [persbericht]
- Denters, E., Donner, J., Popma, M. en Spijk, J. van (2006) De relatie tussen goed overheidsbestuur en sociaal-economische ontwikkeling in het Caribisch gebied. Amsterdam: Amsterdam Institute for International Development. [rapportage]
- Dienst Economische Zaken, IMD Consultancy (2007) Masterplan Waaigat. Curaçao: Eilandgebied Curaçao. [beleidsdocument]
- Dienst Economische Zaken (2010) Open Arms, The Investor's Guide to the Welcoming Island of Curaçao 2010 edition. Curaçao: Eilandgebied Curaçao. [publicatie]
- Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting (2003) Het Eilandelijk Ontwikkelingsplan, internet publicatie 15-09-2003, [www.curacao-gov.an](http://www.curacao-gov.an). Curaçao: Eilandgebied Curaçao. [publicatie]
- Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting (2006) Kaderbeleid Volkshuisvesting – Maneho di Bibienda Curaçao 2007-2011. Curaçao: Eilandgebied Curaçao. [beleidsdocument]
- Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting (2007) Eilandelijk Ontwikkelingsplan Curaçao. Folder EOP AB 1995 nr. 36. Curaçao: Eilandgebied Curaçao. [folder]
- Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting (2007) Ontwikkeling van het Rifgebied: Masterplan Rifgebied. Curaçao: Eilandgebied Curaçao. [beleidsdocument]
- DiGaetano, A. en Strom, E. (2003) "Comparative Urban Governance: An Integrated Approach". Urban Affairs Review, Vol. 38, No. 3, p. 356-395. [artikel]



- Eilandgebied Curaçao en Eigen Woningplan N.V. (2005) Publiek-Private-Samenwerkingsovereenkomst ter zake woningbouw te Mahuma en Brakkeput. Curaçao: Eilandgebied Curaçao. [contract]
- Fenger, M. en Bekkers, V. (2007) "The Governance Concept in Public Administration", in: V. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards en M. Fenger (red.) Governance and the Democratic Deficit; Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices, p. 13-33. Aldershot: Ashgate. [boek hoofdstuk]
- Hoek, R.M. van (2005) Introduction to Urban Management. Rotterdam: EURICUR. [paper]
- Hofstede, G.H. (1995), "The principles of international comparative research", in: A.F.A. Korsten, A.F.M. Bertrand, P. de Jong en J.M.L.M. Soeters (red.) International-vergelijkend onderzoek, p. 103-114. 's-Gravenhage: VUGA en Amsterdam: SISWO. [boek hoofdstuk]
- Hoppenbrouwers, C.M.J. (2010) Strategisch communicatiemanagement en planvorming bij gebiedsontwikkeling. Consonant communicatiegroep. [reader]
- Janga, L. (2010) "Kort geding tegen illegale bouw appartementen" in dagblad Amigoe, editie 26 oktober 2010. Curaçao. [krantenartikel]
- Keman, J.E. (1995), "Doet politiek ertoe? De voortgang in de internationaal-vergelijkende analyse van politiek en beleid", in: A.F.A. Korsten, A.F.M. Bertrand, P. de Jong en J.M.L.M. Soeters (red.) Internationaal vergelijkend onderzoek, p. 135-151. 's-Gravenhage: VUGA en Amsterdam: SISWO. [boek hoofdstuk]
- Klijn, E.-H. (2008) "Governance and Governance Networks in Europe; An assessment of ten years of research on the theme". Public Management Review, Vol. 10, Issue 4, p. 505-525 [artikel]
- Korsten, A.F.A., Bertrand, A.F.M, Jong P. de, en Soeters, J.M.L.M. (1995) Internationaal-vergelijkend onderzoek. 's-Gravenhage: VUGA en Amsterdam: SISWO. [boek]
- Leidel-Schenk, L. (2010) "Petitie terugkomst brug Waaigat" in internetkrant Versgeperst.com, 20 december 2010. Curaçao. [krantenartikel]
- Naroll, R. (1973) "Galton's problem" in: R. Naroll en R. Cohen (red.) A handbook of method in cultural anthropology, p. 974-989. New York: Columbia University Press. [boek hoofdstuk]
- Oosten, M.L. van (2008) Burgerparticipatie binnen de pijlers van het Pact op Zuid; Onderzoek naar het burgerparticipatie-gehalte binnen de pijlerprojecten van het programmabureau Pact op Zuid. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam. [afstudeerscriptie]
- Philipsen, H. (1995) "Een uitdaging voor international-vergelijkend onderzoek: Het probleem van Galton" in: A.F.A. Korsten, A.F.M. Bertrand, P. de Jong en J.M.L.M. Soeters (red.) Internationaal vergelijkend onderzoek, p. 115-133. 's-Gravenhage: VUGA en Amsterdam: SISWO. [boek hoofdstuk]
- Pierre, J. (2005) "Comparative Urban Governance: Uncovering Complex Causalities". Urban Affairs Review, Vol. 40, No. 4, p. 446-462. [artikel]
- Raphaëla, E. (2009) "Leefbaarheid op Curaçao, maar dan op basis van een tweesporenbeleid". Caribseek Caribbean News, posted 22-08-2009. [artikel]
- Rijnveld, M. en Koppenjan, J.F.M. (1997) "Draagvlakvorming bij grote projecten". Bestuurskunde, jaargang 6, nr. 3, p. 94-107. [artikel]
- Stichting Mai (2010) Armoede op Curaçao, internet publicatie 24-05-2010, [www.stichtingmai.org](http://www.stichtingmai.org) [publicatie]
- Stuurgroep Stadsvernieuwing (2002) Stedelijk Ontwikkelingsplan Binnenstad Willemstad 2001-2005; Integrale visie op het in samenhang ontwikkelen van de ruimtelijke, economisch en sociale pijlers voor de binnenstad van Willemstad, Curaçao. Curaçao: Eilandgebied Curaçao. [beleidsdocument]
- Swanborn, P.G. (1996) Case-study's: Wat, wanneer en hoe?. Den Haag: Boom Onderwijs. [boek]

- Teisman, G.R. en Verhey, T.J.M. (1996) "Draagvlakvorming bij technisch-complexe projecten; Besluitvorming over de luchthaven Maastricht-Aken" in J.A. de Bruijn, P. de Jong, A.F.A. Korsten en W.P.C. van Zanten (red.) Grote Projecten; Besluitvorming & Management, p. 174-192. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink. [boek hoofdstuk]
- Teisman, G.R. (2000) "Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds". Public Administration, Vol. 78, No. 4, p. 937-956. [artikel]
- Teisman, G.R. (2006) Stedelijke netwerken; Ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen. Den Haag: Nirov. [publicatie]
- Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (2008) Sociaal Economisch Initiatief; Bouwen aan een zekere toekomst. Curaçao: Eilandgebied Curaçao. [beleidsdocument]
- Veld, R.J. in 't en Teisman, G.R. (1996) "Technisch-complexe projecten en interactief bestuur; Een ander zicht op besluitvorming over technisch-complexe projecten" in J.A. de Bruijn, P. de Jong, A.F.A. Korsten en W.P.C. van Zanten (red.) Grote Projecten; Besluitvorming & Management, p. 153-173. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink. [boek hoofdstuk]
- Verlaat, J. van 't (2003) Stedelijke Gebiedsontwikkeling in Hoofdlijnen. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Technische Universiteit Delft en Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam. [boek]
- Viva Otrobanda, editie juni 2001. Curaçao. [informatiebrochure]
- Vries, E.J. de (1997) Verkenningfase ruimteprobleem Mainport Rotterdam : open-plan-proces of inspraakcircus?: de relatie tussen netwerkmanagement en maatschappelijk draagvlak. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam. [doctoraalscriptie]
- Vries, M.S. de (1997) "The management of public participation in the policy process with special reference to the Netherlands". International Review of Administrative Sciences, vol. 63, p. 147-164 [artikel]
- Wolfert, S.R. (fotografie), Rademaker, P. (tekst) (2006) Otrobanda, a timeless poem of Curaçao. Amsterdam: Sinaya R. Wolfert Photography. [fotoboek]

# Bijlagen

# Bijlage 1

**Gespreksverslagen interviews afgenomen bij actoren betrokken in het veld van de stedelijke gebiedsontwikkeling op Curaçao in het algemeen en bij de onderzochte casussen in het bijzonder. Willemstad, Curaçao. Periode 27-04-2011 t/m 06-05-2011.**

**Interview 1:** Dhr. E. Andrea  
Secretariaat Stadsvernieuwing – Coördinator Stedelijk Ontwikkelingsplan en Stedelijk Gebied

**Interview 2:** Dhr. T. van Schaik  
MNO Vervat Caribbean – Directeur bouw

**Interview 3:** Dhr. ir. M.A. Newton  
Stichting Monumentenfonds – Conservation architect

**Interview 4:** Dhr. mr. R.-R. Engels  
Bureau Telecommunication and Post – Advocaat & Hoofd Juridische Afdeling

**Interview 5:** Dhr. W. Elsevier  
Janssen de Jong Caribbean Project Development – Projectleider

**Interview 6:** Dhr M.A. Dennert  
IMD Consultancy: Directeur/eigenaar en consultant

**Interview 7:** Dhr. E. Raphaëla  
Bestuurscollege Curaçao – Beleidsadviseur buurt- en wijkaangelegenheden

**Interview 8:** Dhr. J. Hart  
Gepensioneerd – adviseur Federashon Otrobanda

**Interview 9:** Mw. C. Gonzalez-Manuel  
Dienst Ruimtelijk Ordening en Volkshuisvesting – Hoofd Programma's en Projecten

**Interview 10:** Dhr. ir. D. Klaus  
Dennis Klaus Architects – Eigenaar en architect

**Interview 11:** Dhr. ir. R. Lobo  
Atelier Lobo & Raymann – Eigenaar en architect

**Interview 12:** Dhr. E. de Veer (interview conducted in English)  
Metacorp – Managing director Curacao Operations, CEO Riffort Village and Renaissance Resort & Mall Curacao

**Interview 13:** Dhr. R. Muller  
Fundashon Kas Popular – Hoofd Regulier en Planmatig Onderhoud, Gebiedsmanager Integrale Wijkaanpak Curaçao

**Interview 14:** Mw. Ir. C. Cecilia  
Dienst Ruimtelijk Ordening en Planning (voormalig DROV en SSv) – Hoofd

**Interview 15:** Dhr. R. Neuman  
New Winds Realty – Directeur/eigenaar

# **Afstudeeronderzoek Master City Developer (jaargang 7): Het besluitvormingsproces van stedelijke gebiedsontwikkeling op Curaçao**

## **Gespreksverslag 1**

### **interview:**

Geïnterviewde: Dhr. Elmer Andrea  
Werkzaam bij: Secretariaat Stadsvernieuwing – Coördinator Stedelijk Ontwikkelingsplan en Stedelijk Gebied  
Datum: 27 april 2011  
Tijd: van: 10.00 uur tot: 11.00 uur  
Plaats: Curaçao, Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting, Plasa Hoyer  
Interviewer: Dhr. Dennis van Hunen, Bouwfonds Ontwikkeling, Rabo Vastgoedgroep, MCD7

### **Aanvullende data geïnterviewde**

Betrokken bij:  
- Waaigat, Stedenbouw  
- Fleur de Marie, coördinator Integrale Wijkaanpak

### **Inleiding**

De heer Andrea is sinds kort verantwoordelijk voor het mede initiëren van de ontwikkeling van het Waaigat vanuit zijn nieuwe functie als coördinator van het Stedelijk Ontwikkelingsplan (SOP) binnen de dienst Ruimtelijke Ordening en Planning (ROP). Vanuit overheidswege zijn de dienst ROP en de dienst Economische Zaken (DEZ) initiatiefnemer voor de ontwikkeling van het Waaigat. De dienst ROP is zeer recent opgericht (na het aantreden van het nieuwe bestuurscollege per 4 september 2010 en de staatsrechtelijke wijziging van Curaçao per 10-10-2010) en moet zijn definitieve invulling nog krijgen. De dienst ROP is een samenvoeging van de voormalige diensten Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting (DROV) en het Secretariaat Stadsvernieuwing (SSv). In afwachting op de definitieve vormgeving en invulling wordt in de praktijk nog geopereerd vanuit deze twee diensten. Dit betekent ook dat de betrokkenheid van de heer Andrea nog veel meer ligt bij de (her)ontwikkeling van de wijk Fleur de Marie. Deze ontwikkeling is als actiegebied benoemd in het SOP 2001-2005.

### **Het Waaigat**

De ontwikkeling van het Waaigat is één van de korte termijn doelstellingen van het programma Punda Zuid in het SOP. De plannen zijn om dit gebied te ontwikkelen tot een marina (jachthaven) en daar publiekstreckende activiteiten aan toe te voegen. Het Waaigat krijgt hierbij weer een deel van zijn originele omvang terug. Deze gedachte is ontstaan vanuit een particulier/privaat initiatief en is door DROV destijds stedenbouwkundig vertaald in het SOP. Op uitnodiging van de Dienst Economische Zaken is IMD Consultancy gevraagd een Masterplan uit te werken voor het Waaigat. DROV houdt zich op dit moment bezig met een variantenstudie voor de stedenbouwkundige invulling van de publiekstreckende activiteiten van het oostelijk deel van het plangebied. Zo wordt onder andere gedacht aan een stadstrand en/of een hotelvoorziening.

Vanuit het particulier/privaat initiatief is de Fundashon Desaroyo Waaigat (Stichting voor ontwikkeling van het Waaigat) opgericht. Aanjager van deze stichting en initiatiefnemer voor de ontwikkeling van het Waaigat is de heer Eddy de Kort, voormalig directeur van Banco di Caribe. Erwin Raphaëla is ook betrokken bij de Fundashon. De Fundashon Desaroyo Waaigat probeert impulsen te geven aan het gebied en de voorgestane ontwikkeling van het Waaigat. Zo is het knelpunt van de vaste Wilhelminabrug opgelost door deze te laten vervangen door een ophaalbrug en is het restaurant Pampus gerealiseerd aan de oostkant van het Waaigat als één van de eerste publiekstreckers. De Fundashon heeft hier de fondsen voor geworven of heeft zelf meegefinancierd.

Halverwege de jaren negentig is het Waaigat uitgebaggerd en daardoor aanzienlijk schoner geworden. Om tot een volledige sanering te komen van alle instroom van vervuiling in het Waaigat zal de Dienst Openbare Werken (DOW) moeten zorgen voor het afsluiten van de riooloverstorten op het Waaigat.

Vervolgens (of gelijktijdig) dient een verswatervoorziening te worden gerealiseerd via een duikerverbinding met de zee (via Pietermaai Smal) om watercirculatie en daarmee waterzuivering te creëren. Dit zorgt voor zwemwaterkwaliteit. Voor deze ingreep zijn geen financiën beschikbaar. De verdere ontwikkeling van het Waaigat stuit op weerstand van de winkeliers en ondernemers uit de binnenstad ten aanzien van het mogelijk (deels) verdwijnen van de parkeergelegenheid die nu aan het Waaigat wordt geboden. Er is weinig vertrouwen in het vinden van een goede oplossing van de parkeerproblematiek die dan ontstaat. Daarnaast is er de wens vanuit de bevolking en de middenstand voor een extra brugverbinding voor voetgangers van het parkeerterrein richting binnenstad. Deze brug gaat dus over het Waaigat en gaat niet samen met de ontwikkeling van een marina.

De heer Andrea meldt verder dat de ontwikkeling van het Waaigat is ingegeven vanuit de economische structuurversterking van Punda en dat daarom DEZ de ontwikkeling heeft geïnitieerd en zo nu en dan aanjaagt. De coördinerende rol zou bij DROV moeten liggen. De ervaring is dat planvorming en besluitvorming rondom dit project schoksgewijs verloopt. Een tijd lang gebeurt er niets en dan ineens moet er weer wat gebeuren. Echte urgentie lijkt te ontbreken.

### **Fleur de Marie**

In het stadsdeel Scharloo-Aboa wordt de wijk Fleur de Marie (her)ontwikkeld dan wel gerestaureerd vanuit de doelstelling van sociale revitalisering. Hiervoor is in samenwerking met Fundashon Kas Popular (de woningcorporatie van Curaçao) een integrale wijkaanpak opgesteld. Deze aanpak is zeer succesvol en één van de projecten waar DROV trots op is. Door de projectmanager, Geert-Jan Wittens wordt ik door de wijk rondgeleid en op het belang gewezen van aanvullende financiering op het moment dat de Nederlandse inbreng in 2012 wegvalt in het kader van de nieuwe staatkundige structuur en bijbehorende nieuwe afspraken.

## **Afstudeeronderzoek Master City Developer (jaargang 7): Het besluitvormingsproces van stedelijke gebiedsontwikkeling op Curaçao**

### **Gespreksverslag**

2

#### **interview:**

Geïnterviewde: Dhr. Ton van Schaik  
Werkzaam bij: MNO Vervat Caribbean – Directeur Bouw  
Datum: 28 april 2011  
Tijd: van: 09.00 uur tot: 12.00 uur  
Plaats: Curaçao, Bouwkeet MNO Vervat, Hyatt Regency, Santa Barbara  
Interviewer: Dhr. Dennis van Hunen, Bouwfonds Ontwikkeling, Rabo Vastgoedgroep, MCD7

#### **Aanvullende data geïnterviewde**

Betrokken bij:  
- Algemeen ervaringsdeskundige

#### **Inleiding**

De heer Van Schaik heeft vele jaren ervaring in de projectmatige bouw op Aruba, Curaçao en St. Maarten. Eerst voor Ballast Nedam, later voor de bouwtak van MNO Vervat. In deze hoedanigheid is hij dan ook als deskundige benaderd om zijn ervaringen met bouw en ontwikkeling uiteen te zetten. In het bijzonder is hij namens MNO Vervat als projectleider bouw betrokken (geweest) met de ontwikkeling en bouw van het Hyatt Regency Golf Resort, Spa en Marina te Santa Barbara, Curaçao.

#### **Hyatt Regency**

MNO Vervat is de hoofdaannemer voor de bouw van het Hyatt Regency Golf Resort, Spa and Marina op Curaçao. Bovendien is de aandeelhouder van MNO één van de aandeelhouders in de ontwikkeling van het Hyatt Regency Resort. De ontwikkeling van het Resort is onderdeel van een luxe woon- en verblijfsgebied op de locatie Santa Barbara: Santa Barbara Plantation. Dit betekent naast hotels (inclusief het Hyatt) ook de realisatie van 300 tot 400 luxe woonkavels (2.000 tot 3.000 m<sup>2</sup> per kavel) en een golfcourse. De eigenaar van de gronden is de familie Smeets, die indertijd de gronden heeft gekocht van Janssen de Jong Development. Janssen de Jong had de beschikking over de gronden vanuit haar positie als aandeelhouder van de Curaçaose Mijnmaatschappij, die op Santa Barbara is gevestigd. Janssen de Jong heeft in de gronddeal afgesproken dat zij de opdracht krijgt voor de aanleg van de infrastructuur van het te ontwikkelen Santa Barbara terrein.

De familie Smeets heeft de Amerikaanse ontwikkelaar VIDA Group ingeschakeld als adviseur voor de ontwikkeling van het Santa Barbara terrein. De VIDA Group is verantwoordelijk voor het projectmanagement en heeft het Masterplan opgesteld. De bouw van het Hyatt is onderhands aanbesteed. MNO Vervat heeft in 2002 een open begroting ingediend en is op basis daarvan geselecteerd als hoofdaannemer. Er is een aannemersovereenkomst gesloten voor de bouw van het Hyatt en er is een gentlemen's agreement dat MNO Vervat op termijn in beeld is voor de andere bouwprojecten, niet zijnde de woonkavels. Het Hyatt Regency Resort heeft in april 2010 haar deuren geopend. Ook de golfbaan is gereed, maar de verkoop en bouw van de woonkavels ondervindt hinder van de wereldwijde economische crisis. De doelgroep van Amerikaanse, Nederlandse en Venezolaanse huizenkopers is aanzienlijk uitgedund.

#### **Besluitvorming**

De besluitvorming is relatief soepel verlopen. Zeker nadat het Hyatt de maatschappelijke weerstand tegen het afsluiten van een semi-openbaar strand enigszins heeft weggemasseerd vanuit het aanbieden van opleidingen en werkgelegenheid verbonden aan de hotelontwikkeling en het hotelmanagement. Ook MNO Vervat heeft nagenoeg alleen maar lokale mensen aangetrokken voor de bouwwerkzaamheden.

Er bestaat een wettelijke verplichting dat voor werkzaamheden pas buitenlandse werknemers kunnen worden aangetrokken op het moment dat de specifieke kwaliteiten die die werkzaamheden vereisen niet onder de lokale beroepsbevolking voorhanden zijn.



## **Afstudeeronderzoek Master City Developer (jaargang 7): Het besluitvormingsproces van stedelijke gebiedsontwikkeling op Curaçao**

### **Gespreksverslag**

3

#### **interview:**

Geïnterviewde: Dhr. ir. Michael A. Newton  
Werkzaam bij: Stichting Monumentenfonds – Conservation architect  
Datum: 28 april 2011  
Tijd: van: 15.30 uur tot: 16.30 uur  
Plaats: Curaçao, Stichting Monumentenfonds, Scharlooweg  
Interviewer: Dhr. Dennis van Hunen, Bouwfonds Ontwikkeling, Rabo Vastgoedgroep, MCD7

#### **Aanvullende data geïnterviewde**

Andere functies in Ruimtelijke Ordening, Planning of Volkshuisvesting:

- Gids Historical Tour of Otrobanda

Betrokken bij:

- Pietermaai Smal

- Algemeen ervaringsdeskundige

#### **Inleiding**

In verband met de context van de monumentenstatus van de historische binnenstad van Willemstad (op de Wereld Erfgoedlijst sinds 1997) is Michael Newton benaderd als deskundige op het gebied van de monumentenzorg. Daarnaast is de heer Newton betrokken bij de herstructurering/restauratie van Pietermaai Smal (één van de actiegebieden in het SOP) en heeft hij de nodige kennis van en ingangen in Otrobanda vanuit zijn werkzaamheden als gids bij de rondleidingen door historisch Otrobanda.

#### **Monumentenzorg in Willemstad**

Er zijn drie instanties die zich bezig houden met monumentenzorg in de historische binnenstad van Willemstad. Dit zijn de Stichting Monumentenzorg, de NV Stadsherstel en de Stichting Monumentenfonds. Daarnaast is er de Fundashon Pro Monumento (stichting voor monumenten) die als een soort belangenvereniging/waakhond opkomt voor de belangen van historisch Willemstad en haar monumenten. De Stichting Monumentenzorg is een particuliere organisatie die op dit moment zo'n 150 monumentale panden in exploitatie en beheer heeft. In het verleden heeft zij deze panden opgekocht, zoveel als mogelijk van deze panden gerestaureerd, eventueel herbestemd en vervolgens in exploitatie genomen. De Stichting koopt nauwelijks nog monumenten aan. De NV Stadsherstel is de publieke tegenhanger van de Stichting Monumentenzorg, maar probeert de gerestaureerde panden ook weer door te verkopen, zodat nieuwe aankopen kunnen worden gedaan.

#### **Stichting Monumentenfonds Curaçao**

De Stichting Monumentenfonds is een organisatie die restauratie van monumenten financiert. In principe wordt iedereen die een aanvraag indient en een goed restauratieplan en exploitatieplan kan overleggen gefinancierd met uitzondering van de overheid of degenen die restauratie van overheidspanden willen doen. De stichting adviseert tevens over het technische traject van een restauratieplan. De procedure is dat een eigenaar van een monument zelf met een initiatief voor restauratie en exploitatie naar het monumentenbureau van DROV gaat voor goedkeuring van het restauratieplan of dat hij/zij reageert op een aanschrijving tot restauratie van het monumentenbureau. Voor financiering van het plan kan de eigenaar vervolgens terecht bij (of hij/zij wordt doorverwezen naar) de Stichting Monumentenfonds. De financiering bestaat uit een subsidiedeel en een leningdeel. Hierbij is het subsidiedeel een voorwaardelijk renteloze lening voor een periode van vijf jaar. Dit om speculatie tegen te gaan. Indien een (gerestaureerd) monument binnen een periode van vijf jaar wordt doorverkocht, wordt de subsidie naar evenredigheid van maanden een restschuld die moet worden afgelost.

Overigens geldt dat voor een monument met een toekomstige woonfunctie maximaal 60% wordt gesubsidieerd en voor een toekomstige niet-woonfunctie maximaal 40%. De financiering van de Stichting wordt voor een deel bekostigd vanuit de combinatie van subsidie en lening (de lening heeft een rente van 9%), waardoor een revolving fund ontstaat (door de rentebetalingen over de uitstaande leningen ontstaat voor de stichting een eigen financieringsstroom, waarmee dan weer leningen worden verstrekt). Daarnaast ontvangt de stichting een subsidie van de Curaçaose en Nederlandse overheid. Het stichtingsbestuur opereert zelfstandig, maar bestuursleden worden wel door de Curaçaose overheid geaccordeerd. Tevens zijn er lijnen met het Nederlandse Nationaal Restauratiefonds. Voor een klein deel betreft dit financiering/subsidiëring, maar het gaat voornamelijk om uitwisseling van expertise.

### **Zorg om monumenten**

De monumenten in de binnenstad zijn over het algemeen gebouwd van koraalsteen en vervolgens afgepleisterd, gestuukt en geverfd. Koraalsteen blijft echter altijd zout afscheiden, waardoor het pleister- en stucwerk snel scheuren vertoont en de verf afbladdert. Monumenten krijgen daardoor al gauw een uitstraling van verval en vragen dus regelmatig onderhoud. Daar komt bij dat van veel monumenten die al jaren in verval zijn de eigenaren niet bekend zijn. Ook komt het voor dat het eigendom zo is versnipperd dat tussen de eigenaren onderling geen overeenstemming wordt bereikt over het restaureren, dan wel het verkopen van het monumentale pand. Onteigening van monumenten is wettelijk niet toegestaan. Als een soort lapmiddel kan de overheid noodherstel plegen, nadat de eigenaren meermalen zijn aangeschreven en geen actie hebben ondernomen. Vaak worden de kosten niet teruggevorderd. Het noodherstel gaat niet verder dan noodzakelijke constructieve ingrepen die instorting en het verloren gaan van het monument tegengaan of slechts uitstellen. Op dit moment wordt toegewerkt naar de situatie dat door de overheid meer herstel dan alleen noodherstel wordt gepleegd, waardoor de monumenten weer een redelijke uitstraling krijgen. De onkosten van dit herstelwerk worden vervolgens wel teruggevorderd en indien de eigenaar dan in gebreke blijft, kan beslag worden gelegd op het monumentale pand. Het monument kan dan vervolgens worden geveild en wisselt vervolgens van eigenaar. Juridisch is deze situatie al mogelijk, maar tot op heden is er onvoldoende politieke wil en/of draagvlak om deze procedure door te drukken.

### **Pietermaai Smal**

In Pietermaai Smal is een redelijk succesvolle herstructurering/restauratie aan de gang, waarbij relatief veel monumenten zijn gekocht door over het algemeen Nederlanders. Deze monumenten zijn weer teruggebracht in de oorspronkelijk staat en hebben weer een functie gekregen van wonen en niet-wonen.

Tot slot word ik voor de ins en outs van Otrobanda en de ontwikkeling van het Rifgebied vanuit het perspectief van maatschappelijke betrokkenheid doorverwezen naar Jopi Hart. Hij is inmiddels gepensioneerd, maar jaren actief geweest in Otrobanda, medeoprichter van de belangengroepering Plataforma Otrobanda en adviseur van de bewonersvereniging Federashon Otrobanda.

# **Afstudeeronderzoek Master City Developer (jaargang 7): Het besluitvormingsproces van stedelijke gebiedsontwikkeling op Curaçao**

## **Gespreksverslag**

4

### **interview:**

Geïnterviewde: Dhr. mr. Rauf-René Engels  
Werkzaam bij: Bureau Telecommunicatie en Post – Advocaat & Hoofd Juridische Afdeling  
Datum: 28 april 2011  
Tijd: van: 17.30 uur tot: 18.30 uur  
Plaats: Curaçao, Amalia van Solmlaan  
Interviewer: Dhr. Dennis van Hunen, Bouwfonds Ontwikkeling, Rabo Vastgoedgroep, MCD7

### **Aanvullende data geïnterviewde**

Andere functies in Ruimtelijke Ordening, Planning of Volkshuisvesting:

- voormalig advocaat voor verschillende belanghebbenden met betrekking tot ruimtelijke planning en bouwverordening kwesties

Betrokken bij:

- Juridisch/planologisch deskundige

### **Inleiding**

De heer Engels is gesproken in verband met het verkrijgen van een algemeen inzicht in de publiekrechtelijke kaders van de ruimtelijke ordening op Curaçao. Hij is sinds 2006 op Curaçao actief jurist op het gebied van telecommunicatie, vastgoed en bouwzaken.

### **EOP**

Het juridisch planologische kader voor de Curaçaose gebiedsontwikkeling is het Eilandelijk Ontwikkelingsplan (EOP) Curaçao dat in 1995 is opgesteld en in 1997 onherroepelijk is geworden. Dit bestemmingsplan voor het gehele eiland vindt zijn oorsprong in de Eilandsverordening Ruimtelijke Ontwikkelingsplanning Curaçao (ERO) die in 1983 in werking is getreden. De Eilandsverordening is op zijn beurt weer gedelegeerde regelgeving van de Landsverordening Ruimtelijke Ontwikkelingsplanning die in 1982 in werking is getreden. Het land betreft de Nederlandse Antillen en met ingang van 10 oktober 2010 gaat het om het land Curaçao.

Het EOP functioneert als het bestemmingsplan, zoals dat in Nederland bekend is. Alvorens bouwvergunningen worden afgegeven worden deze getoetst aan dit wettelijke kader. Het EOP bevat echter ook nog een aantal witte vlekken (zoals het Rifgebied er één was/is), waarvoor uitwerkingsplannen of ontwikkelingsplannen worden opgesteld. Het is de praktijk dat deze plannen niet worden gepubliceerd of openbaar gemaakt, waardoor het aan de aandacht van de samenleving kan ontsnappen en bezwaarprocedures worden gemist. Er is de mogelijkheid bezwaar te maken tegen afgegeven bouwvergunningen c.q. uitwerkingsplannen of ontwikkelingsplannen bij het voormalige Bestuurscollege van Curaçao en vervolgens bij de rechter met beroepsmogelijkheden tot de Kroon. Het enige bekende geval van een beroepsprocedure tot de Kroon betreft een bouwvraag in de bufferzone van het Ramsar-natuurgebied op Bonaire<sup>1</sup>.

Vergunningen als bouwvergunningen of aanlegvergunningen hoeven niet te worden of worden niet gepubliceerd. Een uitzondering hierop vormt de sloopvergunning ter bescherming van de monumenten. In de wetgeving is vastgelegd dat het EOP minimaal elke vijf jaar moet worden herzien. Tot op heden, sinds de invoering in 1995, heeft deze revisie nog niet plaatsgevonden.

Een particulier eigenaar van grond kan eigen bouwvoorschriften (van kracht op het verkavelingsplan) opstellen waar de (latere) grondeigenaren in rechte aan gehouden kunnen worden. DROV toetst hier niet aan, consequentie is dat bouwvergunningen worden afgegeven die in strijd zijn met de

---

<sup>1</sup> Het beroep was ingesteld door het bestuurscollege tegen het besluit van de gouverneur om de verleende bouwvergunning en erfpachtuitgifte van een stuk grond nietig te verklaren. De Kroon stelde de gouverneur in het gelijk, vanwege het niet deugdelijk doorlopen van een MER procedure.

verkavelingbouwvoorschriften. Dit heeft zich recent voorgedaan in de buurt Jan Sofat, waarin het Gerecht heeft geoordeeld dat deze particuliere afspraken kunnen worden afgedwongen.

Gezien deze jurisprudentie zou het mogelijk zijn dat een soortgelijke praktijk zich voordoet in het geval de overheid de verkavelaar is en zouden Masterplannen van de overheid voor eigen gronden een juridisch kader kunnen vormen. De aanvullende (bouw)voorschriften kunnen alleen een aanscherping betreffen van de bestemmingsvoorschriften uit het EOP. Zijn deze in strijd met de voorschriften uit het EOP dan prevaleren uiteraard de voorschriften uit het EOP c.q. de bouw- en woningverordening.

### **Overig**

Curaçao kent onteigeningswetgeving, maar dit wordt nauwelijks toegepast. Monumenten kunnen in theorie worden onteigend, maar doordat de procedure hiertoe zeer ingewikkeld en omvangrijk is, gebeurt dit praktisch niet. De overheid geeft haar gronden uit in erfpacht of verhuurt de grond. Jaarlijks wordt de erfpachtcanon of de huur vergoed. Caribisch Nederland kent uitzonderingswetgeving op de regelgeving van het Koninkrijk (in het geval van Aruba, Curaçao en St. Maarten) of het nationale Nederlandse beleid (in het geval van Bonaire, St. Eustatius en Saba). Zo geldt een groot deel van de Europese regelgeving die voor Nederland geldt, niet automatisch voor deze eilanden. Europese aanbestedingsregels zijn bijvoorbeeld niet van toepassing.

De heer Engels concludeert dat de theorie en instrumentaria van de ruimtelijke ordening aanwezig zijn op Curaçao, maar dat de praktische uitwerking en uitvoering er beduidend anders aan toe gaat dan in Nederland.

# **Afstudeeronderzoek Master City Developer (jaargang 7): Het besluitvormingsproces van stedelijke gebiedsontwikkeling op Curaçao**

## **Gespreksverslag 5**

### **interview:**

Geïnterviewde: Dhr. Wilbert Elsevier  
Werkzaam bij: Janssen de Jong Caribbean Project Development - Projectleider  
Datum: 29 april 2011  
Tijd: van: 10.00 uur tot: 13.00 uur  
Plaats: Curaçao, Fort Nassauweg  
Interviewer: Dhr. Dennis van Hunen, Bouwfonds Ontwikkeling, Rabo Vastgoedgroep, MCD7

### **Aanvullende data geïnterviewde**

Betrokken bij:  
- Algemeen ervaringsdeskundige

### **Inleiding**

Janssen de Jong Caribbean Project Development is één van de grotere projectontwikkelaars actief op Curaçao en als Nederlandse onderneming werkzaam in Nederland en dus op Curaçao. Dit gesprek staat dan ook in het teken van de ervaringen die zij (en in dit geval de heer Elsevier) opdoen met de praktijk van de Curaçaose projectontwikkeling en gebiedsontwikkeling. De heer Elsevier werkt nu bijna 5 jaar voor Janssen de Jong op Curaçao, daarvoor heeft hij in Nederland voor Janssen de Jong gewerkt.

### **Ervaringen gebiedsontwikkeling**

Woningbouwprojecten in de zin van een substantiële gebiedsontwikkeling betreffen het luxe tot zeer luxe segment voor buitenlandse geïnteresseerden (Nederlanders, Amerikanen, Venezolanen) of sociale en middensegment woningbouwprojecten. De grootste concurrentie van woningbouwontwikkelaars wordt gevormd door de hoge mate van zelfbouw van particulieren op Curaçao. Nagenoeg alle huisvesting in het dure segment voor de lokale bevolking betreft zelfbouw. Op het moment dat een verkavelingsplan wordt gerealiseerd is de ontwikkelaar van het plan verplicht eerst het openbaar gebied in zijn geheel aan te leggen, alvorens tot verkoop en bouw van woningen en/of commerciële voorzieningen wordt overgegaan. Dit geeft de overheid de garantie dat het gebied ook wordt afgemaakt, omdat in het verleden slechte ervaringen zijn opgedaan met "hit-and-run" ontwikkelaars die nadat ze de bouwtermijnen hadden geïncasseerd met de Noorderzon vertrokken. De ontwikkelaar legt aan of bekostigt de nutsvoorzieningen tot aan de voordeur en dit gebeurt niet zoals we in Nederland gewend zijn door de nutsmaatschappijen. Het gaat op Curaçao om de aanleg van water, elektriciteit en telefonie. Een gasnetwerk bestaat niet. Er wordt gewerkt met gasflessen.

### **Eigen Woningplan te Brakkeput**

Een zeer geslaagd plan is de ontwikkeling van een woonwijk te Brakkeput via het concept Eigen Woningplan van Janssen de Jong. Dit concept ontwikkelt woningbouw voor de lagere en middensegmentdoelgroepen. Vooral de lagere doelgroep heeft een grote woningbehoefte. Fundashon Kas Popular (de woningcorporatie) heeft een wachtlijst van ruim 6.000 woningzoekenden naar een betaalbare woning. De samenwerking tussen Janssen de Jong en het eilandgebied Curaçao is bekrachtigd in een publiek-private samenwerking (PPS-overeenkomst). Hoewel er in theorie dus sprake is van een samenwerking, komt het er in de praktijk op neer dat Janssen de Jong het project aanstuurt en coördineert. De overheid heeft zich beperkt tot het meegeven van een programma van eisen (PvE) ten aanzien van de vereiste omvang en differentiatie van het woningbouwprogramma.

De ontwikkeling is Janssen de Jong gegund door de Curaçaose overheid vanuit een historische verplichting. Een verzoek van Janssen de Jong om aan dit uiterst succesvolle project een tweede fase te koppelen, krijgt Janssen de Jong niet door de politiek gelobbyd.

### **Ervaring met regelgeving**

Met uitzondering van de binnenstad schrijft het Eilandelijk Ontwikkelingsplan (EOP) Curaçao een maximale bouwhoogte voor woningbouw voor van 8 m<sup>1</sup>. Hier mag echter beargumenteerd van worden afgeweken, waardoor ruimte staat voor onderhandeling tussen overheid en ontwikkelaar/bouwer. Het afwijken moet door de overheid worden opgenomen in de verleende bouwvergunning. Bovenop de voorschriften van het EOP heeft een grondeigenaar die zijn grond verkoopt of in erfpacht uitgeeft de mogelijkheid eigen bouwvoorschriften toe te voegen en/of een eigen welstandscommissie in het leven te roepen. Zolang deze voorschriften niet in strijd zijn met de voorschriften uit het EOP zal ook een rechter in een bezwaarprocedure hieraan toetsen. De overheid doet dit echter niet automatisch. Zo is het dus voorgekomen dat een bouwvergunning door de overheid was verleend door toetsing aan het EOP, maar dat later bleek dat aanvullende voorschriften van de verkopende grondeigenaar over het hoofd waren gezien. Dit bezwaar werd ontvankelijk verklaard en het bouwplan is aangepast. Op dit moment staat om eenzelfde soort situatie een nagenoeg al gerealiseerde luxe woonwijk op Jan Thiel op de nominatie om in bouwhoogte te worden teruggebracht. Onduidelijk is nog hoe dit gehandhaafd, dan wel opgelost gaat worden. Wel is het de ervaring van de heer Elsevier dat de afgelopen tijd de regels door de overheid strenger nageleefd worden en dat dit te maken heeft met meer Nederlanders die zich op Curaçao vestigen.

## **Afstudeeronderzoek Master City Developer (jaargang 7): Het besluitvormingsproces van stedelijke gebiedsontwikkeling op Curaçao**

### **Gespreksverslag**

6

#### **interview:**

Geïnterviewde: Dhr. Marcel A. Dennert  
Werkzaam bij: IMD Consultancy – Directeur/eigenaar en consultant  
Datum: 02 mei 2011  
Tijd: van: 09.00 uur tot: 12.00 uur  
Plaats: Curaçao, Professor Kernkampweg  
Interviewer: Dhr. Dennis van Hunen, Bouwfonds Ontwikkeling, Rabo Vastgoedgroep, MCD7

#### **Aanvullende data geïnterviewde**

Betrokken bij:

- Rifgebied, projectmanager Riffort Village
- Waaigat, projectleider Masterplan Waaigat (Dienst Economische Zaken)

#### **Inleiding**

IMD, en de heer Marcel Dennert in het bijzonder, is betrokken geweest bij het Masterplan voor het Waaigat en bij de herontwikkeling van het Riffort Village, de voorloper van de Rifgebied ontwikkeling. Daarnaast is IMD één van de consultancy bureaus op Curaçao, die op de een of andere manier wel betrokken is bij projecten op het gebied van ruimtelijke ordening. Ze zijn goed ingevoerd bij de overheid. De ervaring van IMD en Marcel Dennert bij IMD bedraagt reeds 22 jaar.

#### **Algemene visie en mening**

Het wettelijk kader voor gebiedsontwikkeling en ruimtelijke ordening is het Eilandelijk Ontwikkelingsplan (EOP) Curaçao. Dit plan wordt echter gebruikt en misbruikt en dat laat het ook toe, omdat het probleem is dat het plan inmiddels is verouderd. Het EOP is van 1995 en nog geen enkele keer heeft een herziening plaatsgevonden, die wettelijk verplicht minimaal elke vijf jaar is voorgeschreven. Desalniettemin is het EOP een eerste poging van het Eilandgebied Curacao geweest om Curaçao ruimtelijk in te regelen. Voor die tijd was er eigenlijk niets. Het uitgangspunt van het EOP is een geconcentreerde ontwikkeling van stedelijk gebied, waaronder ook de herbestemming van bestaande en vervallen stadsdelen (de binnenstad) valt. Echter een tegengestelde beweging van deconcentratie vindt plaats.

Daarnaast was het uitgangspunt van het EOP om de verkeersafwikkeling op Curaçao te verbeteren. Dit is tot op heden niet gelukt. Hoewel er naar verhouding veel m<sup>2</sup>'s asfalt per inwoner aanwezig zijn op het eiland is de verkeerscongestie één van de grootste problemen voor de economische ontwikkeling. Vanwege de gewoonte om tussen de middag thuis te eten, gecombineerd met de deconcentratie van de stedelijke ontwikkeling, wordt het eiland vier maal per dag geconfronteerd met een spits. Daar komt bij dat veel commerciële voorzieningen zich in een lint hebben ontwikkeld aan de hoofdverkeersaders van en naar het centrum van Willemstad, waardoor extra druk ontstaat op de wegen door in- en uitvoegend winkeland autoverkeer. Een nadelig bijkomend effect van deze commerciële lintontwikkeling is dat de woonfunctie aan de hoofdwegen is weggedrukt. De oostelijke verbinding van een mogelijke rondweg rond Willemstad die de verkeersaders door Willemstad ontlast is altijd gepland, maar tot op heden niet gerealiseerd.

Verder maakt de heer Dennert zich zorgen over de instandhouding en de kwaliteit van het Curaçaose woningbestand. Te grote huizen worden gebouwd. In combinatie met een onderhoudsintensief klimaat betekent dit dat met 15 tot 20 jaar het onderhoud door de eigenaar van de woning niet meer kan worden opgebracht. De kwaliteit van het woningbestand zal dus achteruit gaan. Eenzelfde redenering gaat op voor de behuizing van overheidsdiensten, die zich ook nog vaak in monumentale panden vestigen. Aan dit soort gebouwen moeten harde functies worden toegekend, zoals horeca of kantoren en geen overheidsdiensten.

De hiervoor geschetste ontwikkeling laat de Curaçaose overheid gebeuren. De overheid moet een keuze maken over de gewenste ruimtelijke ontwikkeling van Curaçao en dient daar voor te gaan staan en te blijven staan.

### **Waaigat**

Het initiatief voor ontwikkeling van het Waaigat is gebaseerd op de ideologische gedachte van Eduardo (Eddy) de Kort, een vooraanstaande Curaçaose burger die als bankdirecteur het nodige aanzien genoot en een waterliefhebber, om hier een jachthaven te realiseren. Dit initiatief ontsproot begin jaren negentig. Het noodzakelijke schoonbaggeren van het Waaigat in 1995/1996 vanwege de zeer slechte waterkwaliteit, bracht realisatie van deze droom dichterbij. Vanuit het netwerk van Eddy de Kort, die inmiddels Fundashon Desaroyo Waaigat heeft opgericht, werd een ophaalbrug (een zogenaamde Mechelse brug) geregeld ter vervanging van de vaste brug over het Waaigat (de Wihelminabrug). Hierdoor wordt de belemmering om van een mogelijke jachthaven in het Waaigat via de Annabaai naar open zee te komen opgeheven. Tegelijkertijd werd een (beweegbare) brugverbinding voor voetgangers tussen Scharloo en de Handelskade in Punda weer in ere hersteld. Desondanks ontstond er een discussie over een extra loopbrug over het Waaigat ter verbinding van het parkeerterrein aan de noordkant van het Waaigat en het kernwinkelapparaat van Punda aan de zuidzijde van het Waaigat. Deze brug doorkruist de ambitie voor een jachthaven in het Waaigat echter volledig. De impasse die ontstond tussen de voorstanders van de brug en voorstanders van het jachthaven concept heeft de planontwikkeling stil gelegd.

In 2006 is IMD benaderd door de Dienst Economische Zaken om een masterplan op te stellen voor de ontwikkeling van het Waaigat. Het masterplan is een tussenvorm geworden tussen een masterplan en een strategisch ontwikkelingsplan. Dit betekent dat stedenbouwkundig en ruimtelijk het plan verder uitgewerkt moet worden. Het masterplan is opgesteld in overleg met DEZ, Bureau Domeinbeheer, DROV (Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting), DOW (Dienst Openbare Werken) en SSv (Secretariaat Stadsvernieuwing). De achterliggende doelstelling van het Masterplan Waaigat is de condities te scheppen die een commerciële ontwikkeling van horeca, jachthaven en andere publiekstrekkende functies faciliteren. Hiervoor wordt de barrière van de stedelijke ontsluitingsweg aan de noord- en oostkant van het (parkeerterrein van het) Waaigat teruggebracht van 4 rijbanen naar 3 rijbanen en wordt de rand van deze weg vriendelijker ingericht met langsparkeren afgewisseld met groene pocktes. De parkeerplaatsen zijn nodig ter compensatie van het kleiner wordende parkeerveld aan het Waaigat. Een deel van het parkeerterrein wordt namelijk weer teruggegeven aan het Waaigat, die daarmee zijn oorspronkelijke omvang weer enigszins terugkrijgt. Daarnaast moet efficiënt dubbelgebruik van het parkeerterrein de parkeerproblematiek oplossen.

Overige condities die de commerciële ontwikkeling op en om het Waaigat moeten stimuleren en faciliteren zijn het schoner maken van het water en het maken van een boardwalk langs de oevers van het Waaigat inclusief meer groen (schaduw van bomen). Het schoner maken van het water van het Waaigat heeft op dit moment de eerste prioriteit en betekent concreet het opgang brengen van de watercirculatie door een duikerverbinding te maken met de zee via Pietermaai Smal en het saneren van de riooloverstorten die op het Waaigat lozen. Verder wordt voorgesteld een Waaigat Ontwikkel Authority op te richten, die als een soort PPS-achtige constructie tussen de overheid en de Fundashon Desaroyo Waaigat de ontwikkeling en realisatie aanjaagt, aanstuurt en coördineert. Hiertegen is echter weerstand van de overheid, die de regie zelf in de hand wil houden.

Als aanjager van de ontwikkeling van het Waaigat heeft de Fundashon Desaroyo Waaigat, en in het bijzonder Eddy de Kort, bar en restaurant Pampus laten ontwikkelen in de oostelijke hoek van het Waaigat. De Fundashon heeft de besluitvorming bij de overheid (vergunningen) hiervoor georganiseerd en in haar eigen netwerk de financiering geregeld. Pampus heeft eind 2009 haar deuren geopend.



De financiering en realisatie van de duikerverbinding tussen het Waaigat en de zee is kostbaar en complex. Om dit knelpunt te ondervangen is de Fundashon met het voorstel gekomen de waterzuivering te organiseren via een watermolen (volgens een Bonairiaans voorbeeld). DROV wilde dit echter niet, maar de Fundashon was ondertussen zeer gecharmeerd geraakt van hun voorstel voor de watermolen en hield hier dus aan vast.

Het Masterplan Waaigat is eind 2007 ter besluitvorming voorgelegd aan het Bestuurscollege van Curaçao. Het bestuurscollege wint dan vervolgens de adviezen in van haar diensten. DEZ was positief, maar DROV blokkeerde de besluitvorming door de struikelblokken van de watermolen en de voorgestelde PPS. De andere diensten waren neutraal in hun oordeel, waarbij DOW wel aandacht vroeg voor de integratie met de totaalaanpak van het rioleringsysteem. De rioolaansluitingen (overstorten) op het Waaigat moeten worden afgekoppeld, maar dat betekent wel dat de afvoer van oppervlaktewater aandacht vraagt. Dit heeft geleid tot het nu in ontwerp zijn van het waterplan Curaçao als Sociaal-Economisch Initiatief (SEI).

Eind 2010 ontstond bij de nieuwe regering urgentie om de duikerverbinding tussen zee en Waaigat te realiseren. Vanuit het SEI was geld beschikbaar (NAF 600.000) en ook het bedrijfsleven was bereid (NAF 600.000) te investeren. De bijdrage van de overheid zou hiermee beperkt zijn tot de kosten van tijdelijk beheer en tijdelijke maatregelen. DEZ heeft IMD benaderd de financieringsaanvraag hiervoor te verzorgen. Deze is eind 2010 ingediend, maar sindsdien is over de besluitvorming niets vernomen.

De heer Dennert concludeert dat de ontwikkeling van het Waaigat een proces van de lange adem is, maar dat dit aan de andere kant een beter eindresultaat zal opleveren. Wel maakt hij zich zorgen over het uithoudingsvermogen van de Fundashon Desaroyo die toch al bijna 20 jaar energie in de ontwikkeling stopt. Hij constateert tevens dat de professionals de potentie van het gebied erkennen, maar dat er nog weinig maatschappelijke urgentie bestaat. Dit heeft het voordeel dat ook weinig maatschappelijke weerstand wordt georganiseerd. Communicatie over de ontwikkeling van het plan is niet aanwezig en niet georganiseerd. Willekeurig verschijnen er berichten over de voortgang (of juist de niet-voortgang) in de media.

### **Rifgebied**

De ontwikkeling van het Rifgebied is midden jaren negentig geïnitieerd door Freddy Berends, eigenaar van het restaurant Le Clochard dat is gevestigd in de Riffort Village (voorheen de Riffort bogen). De Riffort bogen stonden destijds bekend als een no-go area verstopt achter de dieselcentrale. Het restaurant had en heeft voldoende naam dat men het wel wist te vinden. Voor de ontwikkeling van het gebied moest de energiecentrale uiteraard weg. Echter vanwege de groei van de energiebehoefte en de behoefte aan een noodvoorziening was de centrale niet zomaar weg te halen op het moment dat elders een tweede centrale in gebruik werd genomen. Desondanks liet Freddy Berends een zeer gelikt en prachtig masterplan opstellen voor het Rifgebied en de Riffort bogen door het Amerikaanse bureau EDSA. Voor het laten vervaardigen van dit masterplan is bij de overige ondernemers in het Riffort geld verzameld. Tevens is in opdracht van de Riffort ondernemers een haalbaarheidstudie uitgevoerd door IMD. De Riffort Village Exploitatie Maatschappij (RVEM) werd opgericht en via het masterplan en een sterke politieke lobby werd zij de ontwikkelaar van het Riffort en optiehouder voor de omliggende gronden (Rifgebied fase 1)

Met de komst van de megapier in 2000 ontstond een extra impuls om de realisatie van het Riffort Village op te pakken. Allereerst werd het besluit genomen te investeren in een boardwalk langs de kust van de megapier naar het Riffort. Door DROV werd de bouwvergunning verleend voor het Riffort Village met de restrictie dat niet te hoog mocht worden gebouwd en dat als bouw materiaal voornamelijk hout werd gebruikt. Dit om het unieke karakter van het Riffort met zijn vestingmuren te behouden en zichtbaar te houden. Echter, het Riffort Village bleek commercieel moeilijk in te vullen. Wat hier niet aan bijdroeg, was dat de dieselcentrale voorlopig bleef staan en in bedrijf bleef. Ook de parkeeroplossing was verre van ideaal. De RVEM kwam in financiële problemen en moest surseance van betaling aanvragen.

De Arubaanse ontwikkelingsmaatschappij Metacorp kocht de ontwikkeling van de Riffort Village en nam tevens de optie over voor de ontwikkeling van de omliggende gronden, het Rifgebied fase 1. De voorwaarde van Metacorp was dat alle vergunningen voor de ontwikkeling van het Rifgebied fase 1 dan zouden zijn verkregen. Dit leidde ertoe dat de RVEM en Metacorp gezamenlijk langs de overheidsdiensten zijn getrokken om alle vergunningen te regelen.

De heer Dennert vindt het een gemiste kans dat nooit een masterplan is opgesteld voor het gehele Rifgebied, dus inclusief het Riffort en de tweede fase (een goed voorbeeld van een degelijk en deugdelijk masterplan is overigens het Masterplan Seru Spanjo). In de tweede fase speelt de herallocatie van het voetbalstadion een rol en de kwaliteit van de invulling van het gebied. De Stichting sportterreinen Curaçao is als eigenaar van het Otrobanda stadion een speler in de ontwikkeling van de tweede fase van het Rifgebied. Graag had de heer Dennert in het Rifgebied ook de nieuwe locatie van het nieuwe theater gezien. Het continu vechten tegen maatschappelijke en vooral ambtelijke weerstand en het gebrek aan professionele capaciteit bij de overheid doet de energie verliezen bij initiatiefnemers en professionals in het veld van de Ruimtelijke Ontwikkeling van Curaçao. Een uiteindelijk besluit over de ontwikkeling is er één van het Bestuurscollege, ondersteund door alle adviezen en stempels van de overheidsdiensten. De grond wordt door de overheid ter beschikking gesteld voor de ontwikkeling en wordt uitgegeven in erfpacht. Jaarlijks wordt hiervoor een erfpachtvergoeding bepaald. Dit komt voor het Rifgebied neer op circa NAF 6,- per m<sup>2</sup> grond voor uitgeefbare grond en circa NAF 4,- per m<sup>2</sup> semi-openbare grond of grond onder niet-commerciële voorzieningen. Communicatie over de ontwikkeling is nooit georganiseerd en is hooguit ingezet om weerstand weg te masseren.

## **Afstudeeronderzoek Master City Developer (jaargang 7): Het besluitvormingsproces van stedelijke gebiedsontwikkeling op Curaçao**

### **Gespreksverslag**

7

#### **interview:**

Geïnterviewde: Dhr. Erwin Raphaëla  
Werkzaam bij: Bestuurscollege Curaçao – Beleidsadviseur buurt- en wijkaangelegenheden  
Datum: 03 mei 2011  
Tijd: van: 09.30 uur tot: 10.15 uur  
Plaats: Curaçao, Bestuursgebouw, Concordiastraat  
Interviewer: Dhr. Dennis van Hunen, Bouwfonds Ontwikkeling, Rabo Vastgoedgroep, MCD7

#### **Aanvullende data geïnterviewde**

Andere functies in Ruimtelijke Ordening, Planning of Volkshuisvesting:

- Secretaris Fundashon Desaroyo di Waaigat
- Programmaker Radio Hoyer: Bario pa Bario t'esei ta Korsou
- Wekelijks columnist in dagblad Ultimo Noticia

Betrokken bij:

- Waaigat
- Algemeen ervaringsdeskundige

#### **Inleiding**

Erwin Raphaëla is als secretaris van de Fundashon Desaroyo Waaigat (Stichting voor de ontwikkeling van het Waaigat) vanaf het eerste moment betrokken bij de voorgestane ontwikkeling. Daarnaast is hij opiniemaker inzake de ruimtelijke ordening op Curaçao als wekelijks columnist in een dagblad en heeft hij een radioprogramma waarin hij kwesties bespreekt met tot de sociaal-economische revitalisering van woonwijken. Hij is werkzaam als beleidsadviseur buurt- en wijkaangelegenheden voor het Bestuurscollege van Curaçao en heeft een lange werkgeschiedenis bij Fundashon Kas Popular (FKP), de woningcorporatie van Curaçao.

#### **Waaigat**

In het verleden is het Waaigat gebruikt als (illegale) stortplaats en de grootte van het oorspronkelijke Waaigat is langzaam kleiner geworden, omdat water werd gedempt door de behoefte aan meer grondgebied om te ontwikkelen. De grootste inbreuk op het Waaigat is het dempen van het noordoostelijk deel om een parkeerterrein te realiseren. De parkeerplaatsen faciliteren het winkelpubliek en het personeel werkzaam in de binnenstad van Punda. Het Waaigat is als binnenwater een unicum / een juweel voor de Curaçaose binnenstad. De potentie en waarde die hiervan uit kan gaan is helaas onderschat, onbekend en onbeminde. Oprichter en voormalig directeur van Banco di Caribe, Eddy de Kort, heeft dit unique selling point wel onderkend en heeft voor de ontwikkeling van het Waaigat het initiatief genomen door in 1993 de overheid hierover aan te schrijven. Echter planontwikkeling van en besluitvorming over het Waaigat verliep veel te traag en er werd vanuit de overheid weinig enthousiasme gevoeld voor het Waaigat. De binnenstad had prioriteit, maar er werd aan voorbij gegaan dat het Waaigat ook een belangrijk onderdeel uitmaakt van de binnenstad.

Het initiatief van Eddy de Kort leidde tot de oprichting van een werkgroep waarin de verschillende overheidsdiensten deelnamen om een mogelijke ontwikkeling van het Waaigat door benutting van haar unieke kwaliteiten te verkennen. In het beeld van Eddy de Kort kwam uit deze werkgroep te weinig en te langzaam resultaat. Dit heeft geresulteerd in de oprichting van de Fundashon Desaroyo Waaigat door Eddy de Kort om zo vanuit een particulier initiatief de randvoorwaarden te scheppen voor de ontwikkeling van het Waaigat aansluitend bij haar unieke kwaliteiten. Het realiseren van een jachthaven was het ideaalbeeld van Eddy de Kort.

De Fundashon heeft onder aanvoering van Eddy de Kort de fondsen geworven om het Waaigat schoon te laten baggeren en heeft een ophaalbrug geregeld ter vervanging van de vaste Wilhelminabrug. Deze vaste brug belemmerde de verbinding tussen het Waaigat en de Annabaai (en vervolgens de open zee) via het water. De overheid heeft wel haar medewerking verleend aan de uitvoering van deze werkzaamheden, maar heeft nooit de ambitie getoond de ontwikkeling door te willen pakken.

Op dit moment is er maatschappelijke en politieke weerstand tegen het concept van de jachthaven, omdat ook een wens en behoefte aanwezig is voor een vaste brugverbinding voor voetgangers van het parkeerterrein aan het Waaigat over het Waaigat naar de binnenstad van Punda. Het is de overtuiging van de heer Raphaëla dat een brede maatschappelijke acceptatie nodig is om de ontwikkeling van het Waaigat van de grond te krijgen. Ook het vinden van financiering en eventueel subsidies ter bekostiging van de investeringen wordt lastig.

In de aanpak van de ontwikkeling bestaat een verschil van inzicht tussen Eddy de Kort en de heer Raphaëla over de manier van communiceren. Eddy de Kort zit op de lijn dat eerst iets moet worden gepresteerd en neergezet om daar vervolgens over te informeren. De heer Raphaëla zit op de lijn dat eerst met belanghebbenden (en dus ook de politiek en de samenleving) moet worden gecommuniceerd, zodat draagvlak wordt gerealiseerd voor de voortgang en het voorkomen van weerstand tegen en tijdens de uitvoering.

## **Afstudeeronderzoek Master City Developer (jaargang 7): Het besluitvormingsproces van stedelijke gebiedsontwikkeling op Curaçao**

### **Gespreksverslag 8**

#### **interview:**

Geïnterviewde: Dhr. Joseph (Jopi) Hart  
Werkzaam bij: Gepensioneerd - Adviseur Federashon Otrobanda  
Datum: 03 mei 2011  
Tijd: van: 15.00 uur tot: 16.00 uur  
Plaats: Curaçao, Zeelandia residential app., Polarisweg  
Interviewer: Dhr. Dennis van Hunen, Bouwfonds Ontwikkeling, Rabo Vastgoedgroep, MCD7

#### **Aanvullende data geïnterviewde**

Andere functies in Ruimtelijke Ordening, Planning of Volkshuisvesting:

- mede-oprichter en voorzitter Plataforma Otrobanda
- adviseur Federashon Otrobanda

Betrokken bij:

- Rifgebied
- Algemeen ervaringsdeskundige

#### **Inleiding**

Joseph (Jopi) Hart staat symbool voor de maatschappelijke zelforganisatie van de wijk Otrobanda, als medeoprichter van zowel het Plataforma Otrobanda als de Federashon Otrobanda. Hij is in die hoedanigheid nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling van de Riffort Village en de eerste fase van het Rifgebied. Hij bemoeit zich, gezien het al ruimschoots overschrijden van de pensioensgerechtigde leeftijd, nog zijdelings met de ontwikkeling van fase 2 van het Rifgebied.

#### **Plataforma en Federashon Otrobanda**

Het Plataforma Otrobanda is in de jaren tachtig opgericht als waakhond-groep voor de ontwikkelingen van en in Otrobanda. Het platform bestaat uit een kleine groep vooraanstaande en onderlegde leden van de Curaçaose bevolking met wortels in Otrobanda en aanzien onder de Otrobandistas (bewoners van Otrobanda). Ondanks dat alle leden van dit platform in Otrobanda zijn opgegroeid en een sterke binding hebben met de wijk, is slechts één van haar leden nog woonachtig in Otrobanda. De leden zijn planoloog, architect, ondernemer, politicus of anderszins politiek geëngageerd, etc. Het platform realiseerde zich dat ook een vertegenwoordiging vanuit de wijk zelf nodig was om de belangen van de Otrobandistas te behartigen. Otrobanda was in de jaren tachtig echter een wijk in verval en opereerde als acht op zichzelf staande deelwijken. De eerste stap was deze deelwijken weer te verenigen. Door een antropoloog, drs. Leon Weber, is dit destijds georganiseerd via een schoonmaakprogramma. De Fundashon Higiëna & Limpiesa di Otrobanda (Stichting voor hygiëne en schoonheid) werd opgericht en deze stichting kreeg een gedelegeerde opdracht en de middelen van de schoonmaakdienst van de overheid (Selikor) om zelf de wijk schoon te houden. Deze aanpak was een groot succes in de aanloop naar de oprichting van de Federashon di Otrobanda. Elke deelwijk van Otrobanda had/heeft een vertegenwoordiger in het bestuur van deze belangenvereniging, waarvoor het initiatief door Plataforma Otrobanda werd genomen, op advies van drs. Weber, die door Plataforma Otrobanda was ingehuurd om de sociaal-culturele problematiek aan te pakken en een grotere participatie van de bevolking van de verschillende subwijken te bewerkstelligen, o.a. via de schoonmaakactie.

In de jaren negentig kende Plataforma Otrobanda haar hoogtijdagen toen succesvol werd gedemonstreerd tegen een hotelontwikkeling aan en op het Brionplein in Otrobanda. Dit plein mocht in de ogen van de Otrobandistas niet verdwijnen vanwege haar belangrijke sociaal-culturele en economische functie. Met meer dan 3.000 handtekeningen en een optocht met honderden deelnemers, waaronder ook enkele politici uit de oppositie, werd dit belang duidelijk gemaakt aan de politiek.

Aangezien deze actie ruim 1 zetel vertegenwoordigde in een coalitie van 11 zetels van de in totaal 21 zetels tellende Eilandraad, werd door de politiek geluisterd en van de voorgestane ontwikkeling afgezien. Door de protestactie bevestigde Plataforma Otrobanda zich als serieuze gesprekspartner van de overheid en eiste zij een actieve en betrokken rol op. Er werd nauw samengewerkt met DROV, FKP en monumentenzorg.

Op dit moment is de Federashon passief en manoeuvreert de overheid op slinkse wijze om hen heen. De oorzaak voor de passiviteit kan worden gevonden in het feit dat de vereniging al 10 jaar hetzelfde bestuur heeft (2 jaar voorbij de houdbaarheid) en dat ook Plataforma Otrobanda zich minder actief bezig houdt met de Federashon. Het Federashon bestuur is echter bezig om de organisatie achterstand aan te pakken en in augustus 2011 zal door de wijkvertegenwoordigers een nieuw bestuur worden gekozen. Daarnaast wordt de Federashon nu wel degelijk betrokken in de nieuwe plannen voor een integrale wijkaanpak met Nederlandse inbreng en nieuwe inspraakmodellen.

### **Rifgebied**

Voor de ontwikkeling van de eerste fase is nog redelijk nauw samengewerkt met de overheid en de ontwikkelaar en is de heer Hart niet al te ontevreden over het uiteindelijke resultaat, zeker gezien de alternatieve ontwikkelingsvarianten die er waren. De Federashon is betrokken geweest bij de planvorming en heeft ook nog wel enkele opmerkingen meegenomen zien worden. De ervaring is echter wel dat de Federashon Otrobanda altijd zelf het initiatief heeft moeten nemen om aangehaakt te raken en te blijven. Dit geldt ook voor de ontwikkeling van de tweede fase, die nu speelt. Voor fase 2 is de Royal Caribbean Cruiseline in beeld en wordt gedacht aan een factory outlet achtige ontwikkeling. Hierover is de Federashon geïnformeerd via een informatieronde en een workshop, maar dit heeft vervolgens niet geleid tot actieve participatie of een gestructureerde communicatie over de voortgang. Vanuit de winkeliers-/ondernemersvereniging van Otrobanda, de Sosiedat di Kommersiantenan di Otrobanda, bestaat hier verzet tegen en ook de Federashon ziet een dergelijke ontwikkeling niet zitten. De tegenhanger in Punda van de Sosiedat Kommershal di Otrobanda is het Downtown Management Punda.

Om tegenwicht te geven is door de Federashon een alternatief plan ontwikkeld, dat uitgaat van een meer kleinschalige ontwikkeling (ook van hotels) en de menselijke maat, het zogeheten Plan Mayó (omvattend of hoofdplan). Dit zorgt voor meer continuïteit en duurzaamheid van de commerciële invulling van het gebied en maakt het gebied ook transparant en doorgaanbaar. Het uitgangspunt is altijd dat wat goed is voor de lokale bevolking, ook goed is voor de toerist. Het omgekeerde hoeft niet altijd waar te zijn. De komst van een tweede megapier in Otrobanda (of desnoods Punda) is geen bezwaar en wordt gezien als een kans. De ontwikkeling van een tweede megapier in de Caracasbaai is op hevig en nationaal georganiseerd verzet gestuit. Dit vanwege de inbreuk op de waarden van het omliggende natuurgebied, de concurrentie met het winkelapparaat van de binnenstad en de afvalproblematiek die daar ontstaat.

## **Afstudeeronderzoek Master City Developer (jaargang 7): Het besluitvormingsproces van stedelijke gebiedsontwikkeling op Curaçao**

### **Gespreksverslag**

9

#### **interview:**

Geïnterviewde: Mw. Caroline Gonzalez-Manuel  
Werkzaam bij: Dienst Ruimtelijk Ordening en Volkshuisvesting – Hoofd Programma's en Projecten  
Datum: 04 mei 2011  
Tijd: van: 09.00 uur tot: 10.30 uur  
Plaats: Curaçao, Dienst Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, Plasa Hoyer  
Interviewer: Dhr. Dennis van Hunen, Bouwfonds Ontwikkeling, Rabo Vastgoedgroep, MCD7

#### **Aanvullende data geïnterviewde**

Betrokken bij:

- Rifgebied
- Waaigat
- Pietermaai Smal
- Algemeen ervaringsdeskundige

#### **Inleiding**

Mevrouw Gonzalez-Manuel heeft als Hoofd Programma's en Projecten van de Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting (DROV) de nodige ervaring met ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkeling. Ze heeft van dichtbij de besluitvorming rondom de ontwikkeling van het Rifgebied meegemaakt op het moment dat Metacorp in beeld kwam als ontwikkelaar voor de eerste fase.

#### **Algemeen**

Het juridische kader voor de ruimtelijke ontwikkeling op Curaçao is het Eilandelijk Ontwikkelingsplan (EOP) Curaçao. De verfijning van dit EOP gebeurt met masterplannen, inrichtingsplannen, ontwikkelingsvisies, verkavelingsplannen en eventueel aanvullende verkavelingsvoorschriften van de grondeigenaar. Deze hebben allen geen juridisch bindend karakter, daarvoor is een uitwerkingsplan nodig. Het EOP is een globaal bestemmingsplan dat 14 bestemmingen kent. Voor veel bestemmingen geldt dat uitwerkingsplannen of masterplannen uiteindelijk het definitieve juridisch planologisch toetsingskader zouden moeten vormen. Zouden moeten, omdat de wetswijziging in de Eilandverordening Ruimtelijke Ontwikkelingsplanning Curaçao (EROC) die dit zou moeten effectueren er nooit is gekomen. Van de zijde van de grondeigenaren/ontwikkelaars kwamen er bezwaren tegen het EOP vanwege teveel overheidsbemoediging. De politieke had toen erg veel moeite om een verdergaand juridisch instrument te introduceren.

Helaas is er dus geen lager juridisch toetsingskader voorhanden dan het EOP, enige bepalingen in de Bouw en Woningverordening en eventuele verkavelingsvoorschriften van de (verkopende) grondeigenaar (privaatrechtelijk). Er zijn wettelijk ook onteigeningsmogelijkheden. De reden voor onteigening moet te maken hebben met infrastructuur of volkshuisvesting die een groot collectief (nationaal) belang dient. Slechts één keer is het onteigeningsinstrumentarium ingezet om de afritten van de Julianabrug naar Otrobanda mogelijk te maken.

Voor het opstellen van masterplannen heeft DROV in principe de leidende rol. De Dienst Economische Zaken (DEZ) behandelt de financieringsaanvragen als beheerder van de SEI-gelden. (SEI= Sociaal Economisch Initiatief). Het feit dat DEZ de aanjager en opdrachtgever is geweest voor het Masterplan Waaigat, heeft bij DROV de nodige vraagtekens opgeroepen en het proces dus niet geholpen.

## Rifgebied

De ontwikkeling van het Rifgebied is gestart met het overheidsbesluit om op deze locatie een toeristische ontwikkeling te realiseren. Hiervoor moest de dieselcentrale wijken. DROV heeft een masterplan opgesteld in samenwerking met de Dienst Openbare Werken (DOW), het Secretariaat Stadsvernieuwing (SSv) en het toeristenbureau. Het masterplan betrof een globaal vlekkenplan waarin de locaties van hotel, groen en parkeren zijn aangegeven. Dit eerste masterplan is aan het Bestuurscollege ter vaststelling aangeboden. Het is de keuze van het Bestuurscollege om dit besluit door te leggen naar de Eilandraad. Omdat inmiddels 3 partijen een claim hadden op de ontwikkeling van (een deel van) het Rifgebied, gaf het Bestuurscollege de opdracht om een masterplan op te stellen voor het totale Rifgebied tot aan het mangrove gebied (dus fase 1 en 2) en de voorstellen van deze 3 partijen hierin te incorporeren. Het betrof De Riffort Village Exploitatie Maatschappij van Freddy Berends voor de eerste fase, Andruw Jones voor het stadiongebied en Elstak voor het zwembad en omgeving. Uiteindelijk haakten de laatste twee partijen af en is een knip gemaakt in het Rifgebied in 2 fasen.

### Rifgebied fase 1

Voor fase 1 is ontwikkelaar Metacorp, die de positie van RVEM had overgenomen, in overleg getreden met DROV. Er is een aantal inhoudelijke onderhandelingen geweest, waarbij DROV niet akkoord kon gaan met alle voorstellen, maar de verantwoordelijke gedeputeerde uiteindelijk wel de wensen van de ontwikkelaar heeft gehonoreerd. Het ging om de volgende onderwerpen:

- Het toevoegen aan het programma van detailhandel. Dit stuitte op bezwaren van de winkeliersverenigingen van de binnenstad. Met het argument dat hier gemikt zou worden op een andere doelgroep, het zogenaamde high-end publiek, en er dus geen concurrentie zou zijn voor het bestaande winkelapparaat voor de binnenstad, werd dit punt door de ontwikkelaar binnengehaald.
- Door het toevoegen van detailhandel raakte de parkeerbalans uit evenwicht. Eigenlijk moest parkeercapaciteit worden toegevoegd, maar dit kon niet worden afgedwongen en is uiteindelijk niet gebeurd.
- Het hotel is 1 laag hoger geworden dan in eerste instantie toegestaan. Er was afgesproken dat de bovenste laag van het hotel als open parkeerlaag mocht worden gebruikt. De ontwikkelaar heeft, nadat hier geen parkeren meer zou komen, deze laag als hotelverdieping ingericht en als volledige commerciële laag bij het hotel getrokken. De politiek is hiermee akkoord gegaan, tegen het advies van DROV in.

Daarnaast heeft de overheid nog de nodige financiële incentives gegeven:

1. Een glijdende schaal voor het erfpachtcanon: de prijs loopt in 10 jaar op naar het eigenlijke niveau.
2. Er hoefden minder leges te worden bepaald dan gebruikelijk.
3. Er is een tax holiday overeengekomen.
4. Er kwam een vergunning voor het exploiteren van een casino.

Mevrouw Gonzalez-Manuel heeft niet het idee dat er in de planvoorbereiding en planuitvoering communicatie richting belanghebbenden of betrokkenen is georganiseerd vanuit de overheidsdiensten. Het is haar niet bekend of communicatie vanuit Metacorp of het Bestuurscollege is georganiseerd.

### Rifgebied fase 2

Voor de visievorming van fase 2 is een kick-off meeting georganiseerd met alle stakeholders. Daarnaast hebben binnen de overheid interne workshops plaatsgevonden en is er een eindpresentatie voor de stakeholders geweest. Over de inhoud van de eindpresentatie was een redelijke mate van consensus en gezamenlijk zijn de uitgangspunten voor de ontwikkeling vastgesteld. Toch ontstond er op enig moment weer wantrouwen. De stakeholders die, naast de overheidsdiensten, aan de kick-off meeting hebben deelgenomen, zijn: de natuurvereniging, de hotelvereniging, de taxivereniging, het toerismebureau, Carmabi (Caribbean Research and Management in Biodiversity in Curaçao), Federashon Otrobanda, Plataforma Otrobanda, Sosiedat Kommershal di Otrobanda, Downtown Management Organisation, Curaçao Port Authority, de Stichting Sportterreinen en SEHOS (St. Elizabeth Hospitaal). De hoofdgedachte was de opdeling van fase 2 in 11 kavels en elke kavel individueel openbaar aan te besteden.



De openbare inschrijving zou worden aangestuurd en gecoördineerd door het toerismebureau. Dit omdat het hoofdonderwerp van de programmatische invulling gelieerd was aan het toerisme en simpelweg omdat het toerismebureau meer capaciteit en financiële armslag heeft dan de overheid. Het resultaat van de openbare inschrijving was dat in 2009 de Venezolaanse Investeringsgroep Cayco in beeld was om de gehele ontwikkeling gegund te krijgen. Een negatief advies van de veiligheidsdienst VNA over Cayco (ten aanzien van reputatie en financiële draagkracht) heeft het Bestuurscollege echter doen besluiten Cayco de ontwikkeling niet te gunnen en een nieuwe selectieronde te starten. Cayco heeft op dit besluit nog niet gereageerd.

Er bestaat de mogelijkheid dat op termijn een tweede megacruiseterminal wordt gerealiseerd in het Rifgebied, die een eventuele ontwikkeling van de tweede fase kan bespoedigen. Voorlopig is er echter geen geld voor beschikbaar voor realisatie van een tweede megapier. Er is NAF 14 miljoen beschikbaar vanuit een EU fonds, maar in totaal is er NAF 40 miljoen nodig. De resterende investering van NAF 26 miljoen zal door de overheid moeten worden bekostigd. Als ze er al de middelen voor hebben, vindt de overheid (politiek) het de investering niet waard. Inmiddels wordt de beschikbare NAF 14 miljoen uit het EU fonds al anders besteed.

### **Tot slot: financiële middelen**

De gelden die vanuit Nederland via USONA voor overheidsinvesteringen op Curaçao beschikbaar zijn, worden op basis van 3 programma's uitgekeerd. Deze geldstroom houdt formeel per 31-12-2012 op vanuit de nieuwe Koninkrijksrelatie, waarin Curaçao met een onafhankelijke status in het Koninkrijk der Nederlanden opereert. Mevrouw Gonzalez-Manuel verwacht niet dat daarmee de financieringsstroom vanuit Nederland opdroogt, maar dat andere kanalen worden gevonden waarmee gelden vanuit Nederland aan Curaçao beschikbaar worden gesteld. Het is namelijk ook belangrijk voor Nederland dat Curaçao het sociaaleconomisch goed doet. Hiermee wordt voorkomen dat een nieuwe emigrantengroep van Curaçao naar Nederland op gang komt met alle problemen van dien. Problemen die dan waarschijnlijk meer geld kosten om op te lossen, dan de kosten om ze aan de voorkant te voorkomen.

## **Afstudeeronderzoek Master City Developer (jaargang 7): Het besluitvormingsproces van stedelijke gebiedsontwikkeling op Curaçao**

### **Gespreksverslag 10**

#### **interview:**

Geïnterviewde: Dhr. ir. Dennis Klaus  
Werkzaam bij: Dennis Klaus Architects – Eigenaar en architect  
Datum: 04 mei 2011  
Tijd: van: 14.30 uur tot: 17.30 uur  
Plaats: Curaçao, Architectenweg  
Interviewer: Dhr. Dennis van Hunen, Bouwfonds Ontwikkeling, Rabo Vastgoedgroep, MCD7

#### **Aanvullende data geïnterviewde**

Andere functies in Ruimtelijke Ordening, Planning of Volkshuisvesting:

- Bestuurslid Fundashon Pro Monumento
- Bestuurslid Team Cactus (architectencafé, discussie in informele setting)
- Lid Plataforma Otrobanda
- Adviseur Federashon Otrobanda
- Oud bestuurslid Sosiedat di Arkitekto i Ingeniero Antiano (SAIA, architectenvereniging)
- Oud bestuurslid DoCoMoMo

Betrokken bij:

- Rifgebied
- Algemeen ervaringsdeskundige

#### **Inleiding**

De architecten op Curaçao spelen een belangrijke rol in het proces van de Curaçaose ruimtelijke planning. Naast dat zij (uiteraard) van huis uit dit via hun ontwerpen doen, zijn zij ook de critici van de ruimtelijke ontwikkeling van het eiland. Vanwege hun voorstaande positie in de samenleving en hun maatschappelijke betrokkenheid is de architect ook vaak degene die maatschappelijke onvrede kanaliseert en laat horen, al dan niet via één of andere belangenvereniging of via de eigen architectenvereniging SAIA. Dennis Klaus is zo'n maatschappelijk geëngageerde architect, die in veel belangenverenigingen deelneemt om zijn kritiek (en die van de samenleving) te geven op de ruimtelijke ontwikkeling en het proces daaromheen. Daarnaast is Dennis Klaus betrokken geweest bij het planvoorstel van het Rifgebied door Plataforma Otrobanda en Federashon Otrobanda. Hij is zelf woonachtig in Otrobanda.

#### **Rifgebied**

Tot het initiatief van Freddy Berends voor ontwikkeling van de Riffort Village was het Rifgebied een niemandsland achter de dieselcentrale. Met de komst van de megapier werd de potentie en de waarde van het gebied ingezien. Ook de nabijheid van het Curaçaose busstation, een belangrijk OV knooppunt, speelde hierbij een rol. Het gebied was in het EOP een witte vlek met de bestemming stedelijk ontwikkelingsgebied. Naast de Metacorp samen met de RVEM van Berends waren de Curaçaose ontwikkelaars Frank Elstak en John Daryanani van de Kimatrai Group geselecteerd. Deze groep had voor de ontwikkeling plannen voor een Caribbean Madurodam in combinatie met een multifunctioneel centrum inclusief appartementen voor de lokale bevolking. Kaderscheppend en maatschappelijk belangwekkend zijn de aanwezigheid van het (voetbal)stadion Otrobanda en het openbare zwembad. Het stadion zou uit het gebied kunnen zolang deze voorziening maar op een andere locatie in Otrobanda terugkomt. De omvang zou wel terug kunnen worden gebracht tot honkbal afmetingen. Het publieke zwembad vervult een belangrijke rol voor de sociale cohesie van Otrobanda, maar wordt door de gehele bevolking en met name de schoolkinderen van Curaçao gebruikt. Daarnaast vertegenwoordigt het zwembad een belangrijke architectonische waarde die in de visie van Dennis Klaus en die van de Fundashon Pro Monumento behouden moet blijven voor het eiland.

De Kimatrai Group en in het bijzonder John Daryanani kwam (financieel) in de problemen. Ze hadden teveel hooi op de vork genomen, de projectportefeuille was te groot en dus trokken ze zich terug voor de ontwikkeling van het Rifgebied. Dit resulteerde in de ontwikkeling van fase 1 van het Rifgebied door Metacorp en een uitstel van de ontwikkeling van fase 2.

Het is de mening van Dennis Klaus dat voor deze ontwikkeling de overheid meer voorwaardenscheppend moet handelen, zodat een kader ontstaat voor de ontwikkeling. Bij de huidige ontwikkeling blijkt het juist andersom te gaan. De overheid volgt de wensen van de ontwikkelaars, terwijl zij juist op voorhand moet aangeven wat, hoe, waar en wanneer iets moet gebeuren in een dergelijk ontwikkelingsgebied. Zo zou zowel de bovengrondse als ondergrondse infrastructuur moeten worden aangelegd. De overheid zou gebaat zijn bij een sterk hoofd van de verschillende diensten, zodat tegenwicht gegeven kan worden aan de verantwoordelijke bewindspersoon. De gedeputeerde (nu de minister) heeft veel macht en kan adviezen van de diensten naast zich neerleggen (en doet dit ook maar al te vaak). De bewindspersoon handelt vooral vanuit een politieke overlevingsdrang en laat daarvoor principes snel varen.

De positieve ervaring is dat elementen (hoewel heel weinig) uit voorstellen van burgers of belangengroeperingen worden overgenomen. Wel is het zo dat het steeds het eigen initiatief is van de samenleving via de Federashon Otrobanda en de Plataforma Otrobanda om met de overheid over de ontwikkeling in contact te treden. De Federashon en de Plataforma organiseren ook zelf voorlichtingsavonden voor de bewoners van Otrobanda of andere belangstellenden. Het feit dat er geen publicatieplicht is voor een afgegeven bouwvergunning, maakt het lastig om adequaat als waakhond dan wel bezwaarmaker op te treden. Alleen de sloopvergunning heeft publicatieplicht. Dit vooral ter bescherming van Curaçaose monumenten.

## **Afstudeeronderzoek Master City Developer (jaargang 7): Het besluitvormingsproces van stedelijke gebiedsontwikkeling op Curaçao**

### **Gespreksverslag**

11

#### **interview:**

Geïnterviewde: Dhr. ir. Ronny Lobo  
Werkzaam bij: Atelier Lobo & Raymann – Eigenaar en architect  
Datum: 05 mei 2011  
Tijd: van: 14.00 uur tot: 15.30 uur  
Plaats: Curaçao, Koninginnelaan  
Interviewer: Dhr. Dennis van Hunen, Bouwfonds Ontwikkeling, Rabo Vastgoedgroep, MCD7

#### **Aanvullende data geïnterviewde**

Andere functies in Ruimtelijke Ordening, Planning of Volkshuisvesting:

- lid en oud-voorzitter Sosiedat di Arkitekto i Ingeniero Antiano (SAIA, architectenvereniging)
- lid en oud-voorzitter Federation of Caribbean Associations of Architects
- lid en bestuurslid International Union of Architects (UIA)

Betrokken bij:

- Algemeen ervaringsdeskundige

#### **Inleiding**

De architecten op Curaçao spelen een belangrijke rol in het proces de Curaçaose ruimtelijke ontwikkeling. Naast dat zij (uiteraard) van huis uit dit via hun ontwerpen doen, zijn zij ook de critici van de ruimtelijke ontwikkeling van het eiland. Vanwege hun voorstaande positie in de samenleving en hun maatschappelijke betrokkenheid is de architect ook vaak degene die maatschappelijke onvrede kanaliseert en laat horen, al dan niet via één of andere belangenvereniging of via de eigen architectenvereniging SAIA. Ronny Lobo is een welbekend architect op Curaçao en een “berucht” criticus van de ruimtelijke ontwikkeling op Curacao. Hij opereert al 33 jaar als architect op het eiland, is begonnen bij de overheid en werkt sinds 1985 zelfstandig en vanaf 1988 in partnerschap met ir. Raymann.

#### **Algemeen**

De spelers in ruimtelijke ordening op Curaçao zijn de overheid, projectontwikkelaars, financierders/investeerders, ontwerpers en de gemeenschap. De overheid is zijn leidende rol in projectontwikkeling 25 jaar geleden kwijtgeraakt. Op dit moment is de projectontwikkelaar de dominante partij en deze domineert en bepaalt de ruimtelijke ontwikkeling. De ontwikkelaar biedt een pakket van ontwikkeling, beheer, exploitatie en management. De ontwikkelaars zijn te categoriseren in de grote projectontwikkelaars van buiten het eiland en de kleinere lokale ontwikkelaars. Het komt ook voor dat lokale partijen bij grotere ontwikkelingen een grote partij inschakelen om mee te ontwikkelen. Er is ook nog een categorie projectontwikkelaars die op goed geluk ontwikkelaar proberen te worden omdat ze nu eenmaal in bezit zijn (gekomen) van interessante gronden. Dit zijn ook de ontwikkelaars die er niet om bekend staan (voor)investeringen te doen in kwaliteit. Ook de eerste fase van het Rifgebied heeft niet de kwaliteit die het had kunnen hebben. Het is duidelijk ontwikkeld voor de Amerikaanse toerist, maar sluit niet aan op de schaal en architectuur van Otrobanda. Echter gezien de verschillende plannen die er lagen, had het ook nog veel erger gekund.

#### **Pietermaai parking apartments & mall – New Winds Realty**

Een voorbeeld van een projectontwikkelaar die is gestart als “gelukszoeker”, maar inmiddels wel een bewezen trackrecord heeft, is Randy Neuman, eigenaar van New Winds Realty. Hij heeft door de jaren heen veel woningbouwlocaties ontwikkeld en is op dit moment druk doende met de afronding van het project Pietermaai parking, apartments & mall. Dit project lag gevoelig bij de overheid in verband met de realisatie van een parkeergarage.

De ontwikkelaar heeft in de visie van de heer Lobo de overheid een kunstje geflikt om dit project van de grond te krijgen. Om de overheid te overtuigen zijn allereerst rechtgeaarde architecten (Jacobs uit Bonaire) ingezet. Vervolgens is met andere, meer "flexibele" architecten verder gewerkt om de randjes van het toelaatbare op te zoeken. Dit heeft er op enig moment toe geleid dat het project tijdens de uitvoering door DROV is stilgelegd, omdat niet werd voldaan aan gemaakte afspraken. Na een periode van onderhandelen en opnieuw ontwerpen met DROV is de realisatie na ruim 2 maanden weer voortgezet. Op dat moment was er ook een nieuw politiek bewind en is er een extra bouwlaag door de ontwikkelaar bij geregeld. Het is de mening van de heer Lobo dat met het overlijden van de heer Butôt, die destijds hoofd van DROV was, het bergafwaarts is gegaan met DROV. Er is geen professionaliteit.

### **Besluitvorming**

Bouwvergunningen kunnen niet direct worden afgewezen, dit besluit gaat altijd door naar het Bestuurscollege voor een formele weigering. Het goedkeuren van de bouwvergunning kan wel direct door DROV. De heer Lobo vermoedt dat er bij de Afdeling Bouw- en Woningtoezicht corrupt voorkomt, gezien de verstrekkingen van bouwvergunningen voor bouwprojecten die niet aan de regels voldoen van rooilijnen, bouwhoogte, e.d., dan wel gezien het nalaten van represaillemaatregelen bij overtredingen van de bouwvergunningen c.q. bouwvoorschriften. Alleen bij de rechter kun je eventueel je gelijk halen. Er is een ombudsman, maar dat werkt ook niet altijd. Het is de praktijk dat welstandsbepalingen door de projectontwikkelaar worden gesteld ten behoeve van de verkoopbaarheid. Welstandsbepalingen zijn lastig te handhaven richting een 2<sup>e</sup> koper en ook richting een 2<sup>e</sup> koper van de grond, bijvoorbeeld in het geval van een failliete ontwikkelaar. Ook met kettingbedingen is dit juridisch lastig te borgen. Het is algemeen gebruik dat sancties van de overheid niet worden gerespecteerd. Een stopbrief van DROV wordt genegeerd. Ondanks de voorwaarde dat openbaar gebied aangelegd moet zijn alvorens tot verkoop en bouw wordt overgegaan, heeft het geen gevolgen in het geval dat dat kwalitatief onvoldoende is gedaan. Of in ieder geval worden de sancties genegeerd. Het zou goed zijn als er een regel komt die voorschrijft dat geen bouwvergunning wordt verleend op het moment dat de kwaliteit van het aangelegde openbaar gebied onvoldoende is. Tot slot merkt de heer Lobo op dat over het algemeen het kwaliteitsgevoel bij de overheid niet genoeg is ontwikkeld. Het is aanwezig bij enkele professionals, maar niet maatschappelijk gedragen. Daar komt bij dat lang niet iedereen zich tegen deze wantoestanden durft uit te spreken, omdat Curaçao een represaille cultuur kent. De angst voor represaille is hoog: als je je op de ene plek niet geliefd maakt door bezwaar te maken of tegenstand te bieden, werkt dat op een andere plaats tegen je. De uitbreiding van het vliegveld is hier een goed voorbeeld van. Dit getuigt van een slechte architectonische kwaliteit en de verkeerde materialen zijn gebruikt: een onderhoudsramp dreigt. Controleren, reguleren en vooral faciliteren is niet een eigenschap die de overheid beheerst op ambtelijk niveau. Dit betekent dat de ministers (en voor 10-10-2010 de gedeputeerden) het overnemen.

## **Thesis research Master City Developer (class nr. 7): Decision-making in urban area development in Curacao**

### **Interview report: 12**

Interviewee: Mr. Eduardo (Eddy) de Veer  
Employed at: Metacorp – Managing director Curacao Operations  
CEO Riffort Village and Renaissance Resort and Mall Curacao  
Date: May 5<sup>th</sup> 2011  
Time: from: 16.30 hours till: 17.30 hours  
Location: Curacao, Riffort Village  
Interviewer: Mr. Dennis van Hunen, Bouwfonds Property Development, MCD7

### **Additional information interviewee**

Involved with:  
- Rif Area

### **Introduction**

Mr. Eduardo (Eddy) de Veer has been put in charge of the operation of the Riffort Village and Renaissance Resort and Mall since the opening. He has no prior knowledge of the development of the area and the cooperation therein with the government, other than what his father, Mr. Eduardo de Veer sr. has shared with him. Eduardo de Veer sr. was involved with the development of the project. However as the managing director Curacao operations of Metacorp, Eddy de Veer jr. has information on the objectives, strategies and considerations of Metacorp in general and of the Riffort Village and Renaissance Resort and Mall in particular. Before being transferred to Curacao Eddy de Veer jr. acted as the managing director for the Aruba Brewery on behalf of Metacorp. Although born in the Dutch Antilles and educated in the Netherlands Eddy de Veer jr. decided a number of years ago only to communicate in English. English being the world's first language and Mr. De Veer not seeing much added value in the use of Dutch.

### **Metacorp**

Metacorp is an Aruba-based investment company that develops, exploits and manages commercial real estate projects. The company's strategy is building and management of real estate. It has broadened its horizon from Aruba to the Dutch Antilles by taking an interest in the development of the Renaissance Resort on Curacao. The resort opened in December 2009. Metacorp thrives on its long term commitment to the developments and projects the company undertakes.

### **Riffort Village and Renaissance Resort and Mall Curacao**

In the development of the project Metacorp has experienced a good working relationship with the government departments. Metacorp has enjoyed full support of the government and the community. This is probably due to the fact that Metacorp has committed itself to the long term sustainability of the project (we're here for 80 years) and job opportunities have been created for the local population. The requirement of the Curacao government to employ 80% local personnel has been easily met. At the moment 95% of the 400 available jobs at the resort are filled locally. Moreover the project is environmentally sustainable, catering for its own energy supply. The public space surrounding and incorporated in the project has been constructed by Metacorp and remains their property. This way management and surveillance of the public space remains the responsibility of Metacorp. Mainly there are two reasons for not handing over this space to the government authorities. First of, Metacorp believes that they will do a better job at maintaining and supervising than the government. Secondly, Metacorp is also in charge of the surveillance of the premises, meaning that they contract and are in control of security and supervision. Safety wise a private security company supervising the area has a less intimidating appearance to visitors and costumers than police officers. If you want security in public space you will be served with police supervision.

It has been difficult to make the transition from the construction mode to the routine of the service mode. It has taken almost a year to reach a routinely fashion for the management and operation of the resort and to make it a profitable exploitation. As a rule Metacorp will exploit and manage this project for the duration, but if an opportunity comes along to sell the project to an investment broker Metacorp will not close their eyes. If an opportunity presents itself, it will be taken. The shopping mall has a seven year cycle and the concept and its programming has been aimed at the local people as well as the tourists. Metacorp's philosophy is that developing and programming solely for the tourist industry will render the project unprofitable. The experience with exploiting malls is that 80% of the commercial space will fill up right away and the remaining 20% will gradually follow. There has been a drop in investors in general due to the economic crisis and a drop in local investors in particular because of the new constitutional status of Curacao since November 10<sup>th</sup> 2010. Investments have been put off due to the uncertainty about the impact of this political change. A specific challenge in exploiting the Riffort Village and the Renaissance Mall is attracting investors in restaurants and bars which are located at the second or third floor. Although some serious investors have recently come forward, a change of attitude is necessary to make an investment in the Riffort Village and the Renaissance Mall work. Restaurant owners in Curacao are accustomed to working with just one turnover per night, when a minimum of two turnovers per night is needed to pay the rent and make a profit. A gesture towards the local investment community has been made in working with 3 year contracts instead of the standard 5 year contracts.

Metacorp has no intentions of competing or entering a bid for the second phase of the Rif Area, nor has an approach been made by government officials to invite them to enter such a selection process. If such an invitation is received it will be up to the board of directors of Metacorp to decide how to react. Because of the risk involved and the spreading of the risk of their Curacao investment it will be very unlikely their reaction will be favorable to the further development of the Rif Area.

## **Afstudeeronderzoek Master City Developer (jaargang 7): Het besluitvormingsproces van stedelijke gebiedsontwikkeling op Curaçao**

### **Gespreksverslag**

13

#### **interview:**

Geïnterviewde: Dhr. Ramiro Muller  
Werkzaam bij: Fundashon Kas Popular – Hoofd Regulier en Planmatig Onderhoud  
Gebiedsmanager Integrale Wijkaanpak Curaçao  
Datum: 06 mei 2011  
Tijd: van: 09.45 uur tot: 10.45 uur  
Plaats: Curaçao, Plaza Mundo Merced  
Interviewer: Dhr. Dennis van Hunen, Bouwfonds Ontwikkeling, Rabo Vastgoedgroep, MCD7

#### **Aanvullende data geïnterviewde**

Betrokken bij:  
- Fleur de Marie  
- Algemeen ervaringsdeskundige

#### **Inleiding**

Fundashon Kas Popular (FKP) is de enige woningcorporatie van het eiland. Om het totale spectrum van actoren in de Curaçaose gebiedsontwikkeling in beeld te krijgen is het interessant vast te stellen welke rol deze partij in dit proces speelt. De heer Ramiro Muller is betrokken bij de integrale wijkaanpak van Fleur de Marie en door Elmer Andrea van DROV aangemerkt als één van de meer ervaren personen bij FKP die de rol van deze corporatie in de ruimtelijke ontwikkeling op Curaçao kan toelichten.

#### **FKP**

De woningbouwcorporatie FKP is een stichting met een semi-overheid status. Het is de enige woningcorporatie en de enige verhuurder van sociale woningbouw op Curaçao. De voorzitter van de raad van bestuur is een minister (voorheen gedeputeerde). Aan de ene kant heeft de semi-overheid status zijn voordelen dat tot uiting komt door een voorkeurspositie voor FKP als via Bureau Domeinbeheer overheidsterreinen ter beschikking worden gesteld. Aan de andere kant is er het nadeel dat het voorkomt dat via de FKP politiek wordt bedreven. Zo kan bij een woningbouwontwikkeling van FKP een differentiatie eis van 100% sociale huur worden afgedwongen met het doel stemmen binnen te halen, terwijl FKP liever een mix van sociale huur, sociale koop en vrije sector koop in het middensegment ziet. Dit in verband met de duurzaamheid van het gebied, het beheer en onderhoud en de mogelijkheid kosten en opbrengsten te verevenen. Er is veelvuldig overleg en samenwerking met Domeinbeheer, DROV en de water- en elektriciteitsmaatschappij Aqualectra. Het bezit aan woningen in verhuur van FKP is 500 eenheden. In het verleden heeft FKP panden aangekocht in Punda en Otrobanda en dit omgezet naar studenteneenheden of wooneenheden voor studenten van de universiteit of stagiairs en personeel van het St. Elisabeth Hospitaal. Ook heeft FKP gronden aangekocht.

#### **Wechi**

Een op dit moment in de politiek en media actuele grondpositie is de locatie Wechi. Dit is een grote locatie bestemd voor een stedelijke uitbreiding (woningbouw) in de nabijheid van het vliegveld. De initiator van dit plan is FKP vanwege het grondeigendom. Het plan heeft echter ook een tekort. De belangrijkste reden is dat FKP dit terrein van de rechtmatig eigenaar had gekocht voordat het Eilandelijk Ontwikkelingsplan (EOP) Curaçao bestond. In het EOP is vervolgens een groot deel van het terrein als beschermd natuurgebied aangewezen, waar FKP erop had gerekend het volledige terrein voor woningbouwontwikkeling te kunnen benutten. Een ontwikkelplan is recent aan de ministerraad voorgelegd voor goedkeuring. Deze goedkeuring is tevens afhankelijk van het advies van de verschillende overheidsdiensten. Met DROV, DOW, Domeinbeheer en natuur- en milieubewegingen is vooroverleg geweest over het ingediende plan. Het knelpunt zal zijn dat een financiële bijdrage van de overheid benodigd is om tot een haalbaar plan te komen.



### **Scharloo – Fleur de Marie**

Vanuit het bezit van woningen in de wijk Scharloo en ook de deelwijk Fleur de Marie is FKP betrokken bij de integrale wijkaanpak voor de herstructureringswijk en het actiegebied volgens het SOP: Fleur de Marie. De rol van FKP is het inbrengen van expertise met betrekking tot de opnames van bestaand vastgoed, het vullen van lege plekken met nieuwbouw voor verhuur en het verzorgen van tijdelijke huisvesting voor de zittende bewoners. De wijk Scharloo was in het verleden één van de meest welvarende delen van de Curaçaose binnenstad, omdat de Joodse notabelen hier waren neergestreken en voor hun en hun families monumentale panden hebben neergezet. In een periode van economische neergang trokken de Joodse families weg uit dit stadsdeel en werd het tot een zeelieden- en rosse buurt. De naam van de wijk is ook afkomstig van de madam die hier in die tijd de scepter zwaaide. Na die periode werd het een achterstandswijk van de binnenstad gekenmerkt door een grote mate van verval en illegaliteit van haar inwoners. Herstructurering heeft dus een hoge prioriteit. Hiervoor is tussen FKP en ROP (de nieuw uit DROV en SSv samengestelde dienst Ruimtelijke Ordening en Planning) een samenwerkingsconvenant gesloten. Deze moet nog verder worden uitgewerkt naar financiële afspraken en daarmee samenhangende contracten. De financiering van haar aandeel in dit project doet FKP zelf. Aan de ene kant is vreemd vermogen aangetrokken bij banken. Aan de andere kant wordt eigen vermogen ingezet dat bepaald wordt door het rendement uit de commerciële ontwikkeling van woningbouw voor het middensegment.

### **Overige rollen FKP**

FKP fungeert ook als hypotheekverstrekker. Voorheen alleen voor haar eigen ontwikkelingen, maar tegenwoordig kan iedereen hiervoor in aanmerking komen. Qua rentevoet wint FKP de concurrentie met de hypotheekbanken niet. Daartegenover staat dat de FKP wel bereid is tot 100% te financieren en dit bij de banken niet gebruikelijk is. Daarnaast levert FKP ook begeleiding bij het zelfbouwen als onderdeel van het hypothecaire pakket. Zelfbouw is één van de meest voorkomende bouwvormen op Curaçao. Voorwaarde is wel dat je maar één woning mag bezitten en je de hypotheek dus niet kunt inzetten voor de bouw of aankoop van een tweede woning. Via FKP kunnen zelfbouwers met een hypotheek van FKP ook profiteren van de inkoopvoordelen op bouwmaterialen. Hiermee komen we ook op de laatste rol van FKP. FKP is een autoriteit op het gebied van bouwmaterialen en bouwmethoden en heeft dus ook invloed op het gebruik van bouwmaterialen en –methoden.

## **Afstudeeronderzoek Master City Developer (jaargang 7): Het besluitvormingsproces van stedelijke gebiedsontwikkeling op Curaçao**

### **Gespreksverslag**

14

#### **interview:**

Geïnterviewde: Mw. ir. Cathline Cecilia  
Werkzaam bij: Dienst Ruimtelijke Ordening en Planning (voormalig DROV en SSv) – Interim  
Directeur  
Datum: 06 mei 2011  
Tijd: van: 14.00 uur tot: 15.00 uur  
Plaats: Curaçao, Dienst Ruimtelijke Ontwikkeling en Volkshuisvesting, Plasa Hoyer  
Interviewer: Dhr. Dennis van Hunen, Bouwfonds Ontwikkeling, Rabo Vastgoedgroep, MCD7

#### **Aanvullende data geïnterviewde**

Betrokken bij:  
- Algemeen ervaringsdeskundige

#### **Inleiding**

Mevrouw Cecilia is 3 maanden geleden aangesteld als Interim Directeur van de nieuwe dienst Ruimtelijke Ordening en Planning (ROP). Hiervoor is zij voor een periode van vijftien jaar coördinator toeristische projecten geweest. Zij is geïnterviewd over de nieuwe structuur van de overheidsorganisatie die zich met ruimtelijke ordening bezig houdt en de beweegredenen voor deze reorganisatie.

#### **ROP**

De reorganisatie van de Dienst Ruimtelijk Ordening en Volkshuisvesting (DROV) en het Secretariaat Stadvernieuwing (SSv) valt samen met de aanpassing van organisatie van het ministerie Verkeer en Vervoer en Ruimtelijke Planning (VV&RP). Het idee achter de reorganisatie van DROV en SSv was de transitie van een beleidsorganisatie naar een uitvoeringsorganisatie en het loskoppelen van beleid en uitvoering. Voorheen viel DROV direct onder de gedeputeerde, nu valt ROP via een sectordirecteur en een secretaris generaal indirect onder de minister van VV&RP. ROP vormt samen met Domeinbeheer en de dienst Openbare Werken de (uitvoerende) sector Ruimtelijke Planning. Ter toelichting is het organogram van de organisatiestructuur van het ministerie van VV&RP toegevoegd, dat door mevrouw Cecilia is meegegeven. ROP gaat waarschijnlijk bestaan uit drie afdelingen: planning, vergunningen en controle & toezicht. Het oorspronkelijke idee was controle & toezicht en vergunningen samen te laten vallen onder één afdeling vergunningen, maar op initiatief van de minister van VV & RP kwam er een reorganisatieplan met het voorstel voor een invulling met drie afdelingen.

Een mogelijk neveneffect van de reorganisatie is dat het vertrouwen van de Curaçaose bevolking en het bedrijfsleven in de overheidsinstantie verantwoordelijk voor ruimtelijke planning verbetert. De reputatie van DROV en in het bijzonder Bouw- en Woningtoezicht staat/stond onder druk. De splitsing in een aparte afdeling vergunningen en een aparte afdeling controle & toezicht kan daarbij helpen. Mevrouw Cecilia geeft aan dat een overweging in deze richting wellicht mee heeft gespeeld, maar benadrukt dat dit zeker niet de aanleiding is geweest voor de reorganisatie.

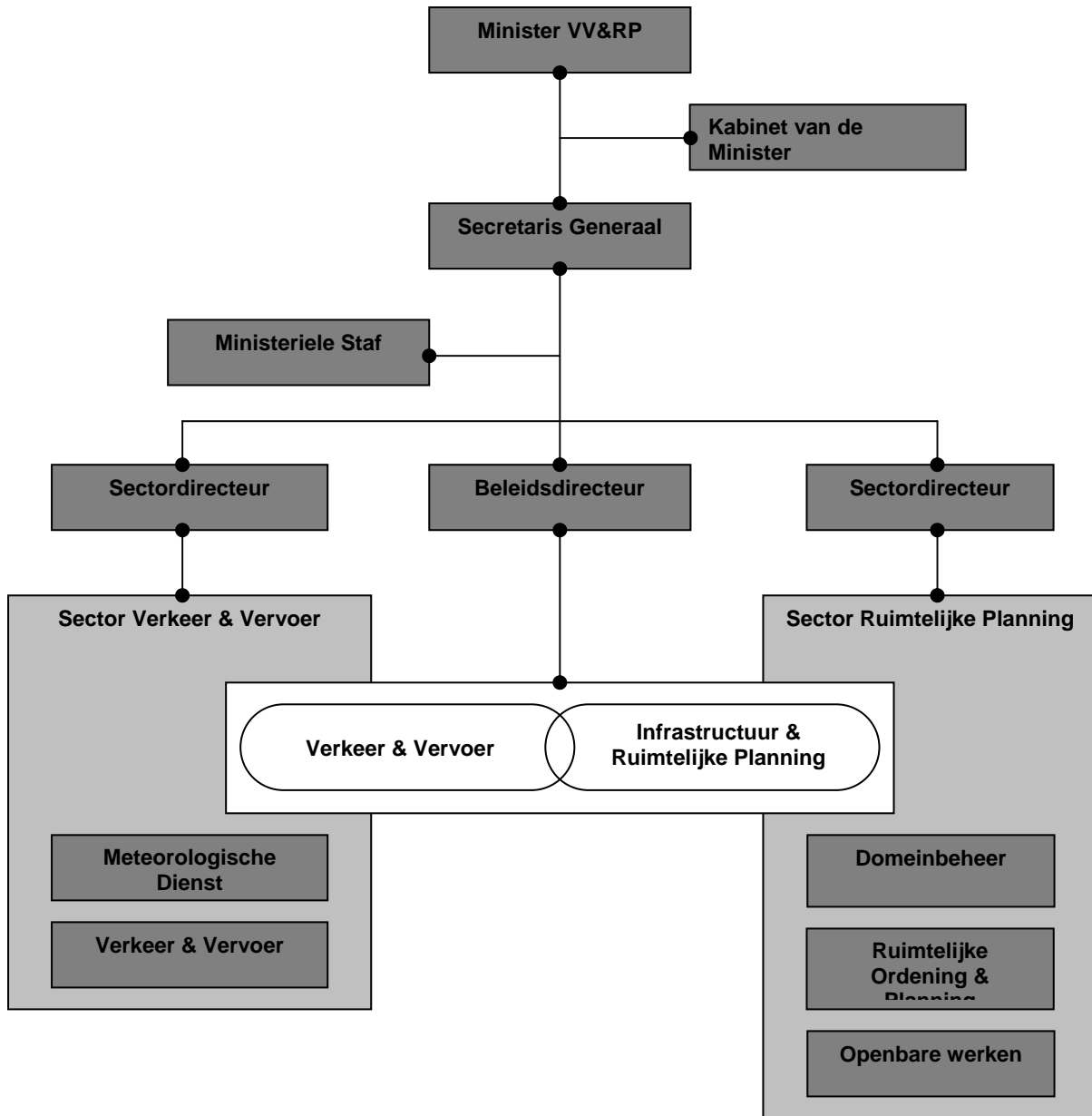
#### **Aandachtspunten ROP**

Een aantal acties dient te worden ondernomen binnen ROP, de twee belangrijkste zijn:

- Het reviseren van de bouw- en woningverordening en het opstellen van een nieuw bouwbesluit.
- Het flexibiliseren van het Eilandelijk Ontwikkelingsplan (EOP) Curaçao. Het EOP is momenteel een star product dat oneigenlijk gebruikt wordt en al ver voorbij zijn houdbaarheidsdatum is, gezien de verplichting deze minimaal elke 5 jaar te herzien. Sinds de invoering in 1995 heeft dit nog geen één keer plaatsgevonden. Ook de wettelijke inkadering van uitwerkingsplannen zal dan in de overwegingen moeten worden meegenomen.

Over het algemeen geldt de visie dat de overheid meer service moet leveren aan haar burgers, ondernemers en investeerders: Red carpet in plaats van red tape!

**Organogram organisatiestructuur Ministerie van Verkeer, Vervoer & Ruimtelijke Planning**  
(bron: Business Plan Ministerie van Verkeer, Vervoer & Ruimtelijke Planning Curaçao, 2010)



## **Afstudeeronderzoek Master City Developer (jaargang 7): Het besluitvormingsproces van stedelijke gebiedsontwikkeling op Curaçao**

### **Gespreksverslag 15**

#### **interview:**

Geïnterviewde: Dhr. Randy Neuman  
Werkzaam bij: New Winds Realty – Directeur / eigenaar  
Datum: 06 mei 2011  
Tijd: van: 16.45 uur tot: 18.00 uur  
Plaats: Curaçao, Pietermaai parking, apartments & mall  
Interviewer: Dhr. Dennis van Hunen, Bouwfonds Ontwikkeling, Rabo Vastgoedgroep, MCD7

#### **Aanvullende data geïnterviewde**

Betrokken bij:  
- Pietermaai Smal  
- Algemeen ervaringsdeskundige

#### **Inleiding**

Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van het scala aan ontwikkelaars actief op Curaçao is met een lokale ontwikkelaar gesproken. Randy Neuman, eigenaar en directeur van New Winds Realty, is sinds 1992 actief in de projectontwikkeling op Curaçao. Hij is gestart met voornamelijk woningbouwontwikkelingen en heeft recent de Pietermaai parking opgeleverd en zeer binnenkort worden ook de appartementen opgeleverd en de mall geopend. Over de afgelopen 19 jaar heeft New Winds Realty 29 projecten gerealiseerd. Op dit moment is men bezig met de planontwikkeling van een appartementenhotel aan zee op Marichi in Pietermaai, Punda. Het gaat om 24 units (inclusief 2 penthouses) en een commerciële plint.

#### **Pietermaai parking, apartments & mall en appartementenhotel Marichi**

Nadat de overheid tevergeefs geprobeerd had een gebouwde parkeerfaciliteit te realiseren te Pietermaai, heeft New Winds Realty zich gemeld met een oplossing voor de haalbaarheid door de casus te verbreden met de locatie Marichi aan de overzijde van de locatie van de parkeergarage. Door op de locatie een appartementenhotel te realiseren en door aan de parkeergarage commercieel programma en appartementen toe te voegen ontstond een haalbare ontwikkeling en een rendabele investeringsmogelijkheid. Na een periode van onderhandeling over de exacte programmatische invulling en daaraan gekoppelde incentives is New Winds Realty de ontwikkeling van de Pietermaai parkeergarage gegund. In 2003 is voor de realisatie van de Pietermaai parking, apartments & mall een intentieverklaring getekend met de Curaçaose overheid. In 2006 is de bouwvergunning afgegeven en in maart 2009 is de bouw gestart. Eind 2010 is de parkeergarage geopend. De bouwactiviteiten zijn voor een periode van 2 maanden nog stilgelegd in verband met afwijken ten opzichte van de originele bouwvergunning. Ondanks dat New Winds Realty wijzigingen had ingediend op de originele bouwvergunning en dat deze op alle punten was behandeld, bleef de wijziging van de volledige bouwvergunning liggen. In de visie van de heer Neuman heeft DROV hier facilitair gefaald en was de bouwstop onterecht. Tegelijk met de ontwikkeling van de parkeergarage is de Parking Authority Curaçao opgericht en is in 2009 een parkeerregime ingevoerd voor de Curaçaose binnenstad.

Het appartementenhotel op Marichi wordt gerealiseerd met minimaal 70% van de appartementen in een toeristische rental pool (geen timeshare) Door deze toeristische bestemming komt het project in aanmerking voor een belastingvrijstelling (materialen vrij van invoerrechten en slechts 2% winstbelasting). De bedrijfsstrategie van New Winds Realty is om te ontwikkelen en uiteindelijk het project met rendement door te verkopen aan een belegger in vastgoed.